

**RAPORT VLERËSUES
I KUADRIT FISKAL
PËR SHOQËRINË CIVILE
NË SHQIPËRI**

Raport Vlerësues i Kuadrit Fiskal për Shoqërinë Civile në Shqipëri



FONDACIONI
SHOQËRIA
E HAPUR
PËR SHQIPËRINË

Ky raport Vlerësues i Kuadrit Fiskal për Shoqërinë Civile në Shqipëri u komisionua nga Fondacioni i Shoqërisë së Hapur për Shqipërinë dhe u përgatit nga Qendra Europiane e Ligjit Jo-fitimprurës

Ky raport synon të japë një përmbledhje të çështjeve kryesore të mjedisit fiskal për organizatat joqeveritare (OJF-të) në Shqipëri, si dhe të ofrojë disa sugjerime se si këto çështje mund të zgjidhen. Çdo çështje është strukturuar në këtë mënyrë:

- Përshkruhet situata reale në Shqipëri lidhur me atë çështje;
- Jepen shembuj mbi standartet europiane dhe praktikat më të mira lidhur me çështjen në fjalë;
- Ofrohen zgjidhje të mundshme mbi çështjen.

Ky raport është bazuar në një rishikim të legjislacionit, një vizitë studimore kryer nga 8-11 Nëntor, si dhe takimeve me vendim-marrës të ndryshëm. Raporti është përgatitur nga Luben Panov dhe Nilda Bullain nga Qendra Europiane për Ligjin Jo-fitimprurës (ECNL). ECNL është një organizatë për përfitim publik, e regjistruar në Hungari, e cila ka për qëllim të promovojë forcimin e një ambienti ligjor mbështetës për shoqërinë civile në Europë, duke zhvilluar ekspertizën dhe krijuar kapacitete mbi çështjet ligjore që efektojnë organizatat jo-qeveritare (OJF-të) dhe pjesëmarrjen publike. Për të përmbushur misionin e saj, ECNL mbledh së bashku vendim-marrësit kryesorë, lehtëson dialogun ndërsektorial dhe ndërkuftuar, dhe ofron asistencë profesionale mbi çështjet ligjore që efektojnë shoqërinë civile. Metodologjia e punës e ECNL-së i jep rëndësi pjesëmarrjes, transparencës dhe autorësisë lokale. Aktivitetet kryesore të kësaj qendre mbështesin analizën, hartimin dhe zbatimin e legjislacionit për shoqërinë civile, fuqizojnë partnerët lokalë të hartojnë reforma ligjore dhe aktivitete advokacie, krijojnë burime të përdorshme, ofrojnë informacion, bëjnë kërkime bashkëkohore si dhe promovojnë shkëmbimin e ekspertizës krahasuese.

ECNL në bashkëpunim me Qendrën Ndërkombëtare për Ligjin jo-fitimprurës (ICNL) ka asistuar zhvillimin dhe reformimin e kuadreve ligjore e politike që efektojnë OJF-të në mbi 15 vende të Europës Qendrore dhe Lindore, përfshirë këtu dhe shtetet e reja anëtare të BE-së.

I. Hyrje

Që nga viti 2001 e në vazhdim Shqipëria ka ndërmarrë një rishikim serioz të sistemit ligjor që prek organizatat jo-fitimprurëse¹.

Ligji mbi Organizatat Jo-fitimprurëse (Ligji nr. 8788, 7 Maj 2001) dhe Ligji mbi Regjistrimin e Organizatave Jo-fitimprurëse (Ligji nr. 8789, 7 Maj 2001) u miratua në 2001-n. Përveç kësaj, format bazë të OJF-ve janë përcaktuar në Kodin Civil të miratuar në 1994-n, por i amenduar në Maj 2001 (Ligjin nr. 8781 për Disa Shtesa dhe Amendime në Kodin Civil). Ky kuadër lejon për një proces të drejtpërdrejtë regjistrimi dhe operimi, në të njejtën linjë me standartet ndërkombëtare. Ligji përcakton dhe mundësinë që OJF-të të kryejnë edhe veprimtari ekonomike.

Një zhvillim tjetër i rëndësishëm i kohëve të fundit është krijimi i Agjencisë Mbështetëse të Shoqërisë Civile (krijuar nën kuadrin e ligjit nr. 10093 mbi Organizimin dhe Funksionimin e Agjencisë Mbështetëse të Shoqërisë Civile, të kaluar në Parlament më 9 Maj 2009). Agjencia është një entitet ligjor publik që menaxhohet nga një Bord Supervizues, i cili do t'i shpërndajë grante OJF-ve. Bordi është i përbërë nga 9 anëtarë, prej të cilëve 5 janë përfaqësues të shoqërisë civile. Anëtarët e parë të Bordit dhe Drejtori Ekzekutiv u emëruan në 2010-n. Përfaqësuesit e shoqërisë civile në Bord u zgjedhën pas një fushate publike. Lajmërimi u publikua në media për 1 muaj, dhe u ofruan 54 emërimet (çdo i emëruar duhej të mbështetej nga 5 OJF). Këshilli i Ministrave zgjodhi 5 përfaqësues nga emërimet e paraqitura. Përveç Bordit, agjencia ka 12 të punësuar. Këshilli i Ministrave e ka pajisur Agjencinë me zyra.

¹ Termat organizatat jo-fitimprurëse, organizatat jo-qeveritare dhe OJF-të do të zëvendësojnë njëra-tjetrën përgjatë tekstit. Të treja ato mbulojnë tre format kryesore të entiteteve ligjore me synime jo-përfutuese në Shqipëri – shoqatave (me bazë anëtarësimi), fondacioneve dhe qendrave (organizata jo të anëtarësuar).

RAPORT VLERËSUES

Financimet për grantet vijnë nga buxheti i shtetit, dhe për vitin 2010 shuma arriti në 800 000 USD (fillimisht u mendua që buxheti i fondit duhet të ishte 1 milion, por për arsye të krizës të gjitha shpenzimet u shkurtuan në 20%, gjë e cila preku dhe buxhetin për Agjencinë). Me shpalljen e thirrjes së parë për aplikime, aplikuan më shumë se 130 organizata. Prej tyre 110 kaluan kontrollin administrativ, dhe 52 nga këto u përzgjedhën për të marrë fonde për 2010-n (800 000 USD). Rregullat e përfitimit të granteve lejojnë për grante shumë-vjeçare, e cila është konsideruar si një praktikë e mirë. Pavarësisht kësaj, lidhur me grantet shumë-vjeçare ekzistojnë çështje teknike – të gjitha fondet për 2010-n duhet të shpenzoheshin brenda atij viti kalendarik, kështu që Agjencisë do t'i duhej t'ia kalojnte të gjithë fondin vjetor organizatës në avancë (gjë e cila krijoi shqetësim lidhur me kontrollin që do të ushtrohej mbi mënyrën e shpenzimit të parave) apo kthimit të parave në thesarin e shtetit.

Përpos Agjencisë Mbështetëse të Shoqërisë Civile, qeveria shqiptare është në proces aprovimi të një Strategjie për Shoqërinë Civile. Përveç të tjerave, strategjia do të mbështesë zhvillimin e një kuadri ligjor mbështetës për OJF-të. Për më shumë, përveç të tjerash *“Qeveria është e angazhuar të përmirësojë kuadrin ligjor, duke përcaktuar kështu marrëdhëniet ndërmjet organizatave të shoqërisë civile dhe shtetit, si të tilla që lejojnë lehtësime fiskale dhe taksash dhe përcaktojnë tipin dhe nivelin e taksave që do t'i ngarkohet organizatave të shoqërisë civile”*.

Strategjia është hartuar nga një grup pune i përbashkët i përbërë nga përfaqësues të shoqërisë civile dhe përfaqësues të qeverisë. Është mbështetur në parim si nga shoqëria civile ashtu dhe nga qeveria. Megjithatë, ideja është që ky dokument është konsensual dhe miratohet në Parlament nga të gjitha partitë politike (dhe jo vetëm nga pala qeverisëse). Për shkak të situatës politike në Shqipëri, prezantimi i kësaj

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

karte në Parlament sipas gjasave do të ndodhë më ne vitin në vijim.

Përveç këtyre zhvillimeve pozitive, ekzistojnë disa çështje të cilat ngrenë shqetësime. Këto janë të lidhura veçanërisht me kuadrin fiskal për OJF-të në Shqipëri. Si më poshtë vijon kemi listuar ato që janë më të rëndësishme:

II. Veprimtaria jo-fitimprurëse dhe ajo ekonomike

KONTEKSTI NË SHQIPËRI

Ekzistojnë tre tipe kryesore OJF-sh në Shqipëri – shoqatat, fondacionet dhe qendrat:

- Sipas Kodit Civil të Shqipërisë, të amenduar me Ligjin nr. 8781 më 3 Maj 2001, “një shoqatë është një person juridik i krijuar me vullnet e lirë të pesë apo më shumë personave fizikë, apo jo më pak se dy personave juridikë që ndjekin një qëllim të caktuar, të ligjshëm, në të mirë dhe në interes të publikut ose të anëtarëve të saj”².
- Fondacioni është person juridik pa anëtarësi që ka për objekt arritjen e një qëllimi të ligjshëm me anë të destinimit të pasurisë në të mirë dhe interes të publikut ³.
- Qendra është person juridik pa anëtarësi, që ka për objekt të veprimtarisë së saj kryerjen e shërbimeve dhe realizimin e projekteve për qëllime në të mirë dhe në interes të publikut, me fonde dhe të ardhura të siguruara sipas ligjit ⁴.

Ligji i OJF-ve⁵ parashikon që “organizatat jo-fitimprurëse kanë të drejtën të ushtrojnë çdo lloj veprimtarie të ligjshme”⁶. Por sipas Kodit Civil “për një shoqatë nuk lejohet të kryejnë veprimtari fitim-prurëse” (neni 39/1). Fondacionet ndeshin gjithashtu të njëjtat kufizime (neni 56/1). Qendrat gjithashtu nuk

² Neni 39 i Kodit Civil.

³ Neni 54 i Kodit Civil.

⁴ Neni 11, i Ligjit mbi Organizatat Jo-fitimprurëse (Ligji nr. 8788).

⁵ Në tekst do të përdoret ky shkurtime për Ligjin mbi Organizatat Jo-fitimprurëse.

⁶ Neni 34 i Ligjit të OJF-ve.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

lejohen të performojnë veprimtari fitim-prurëse ⁷. **Duket se ekziston një keqkuptim i përgjithshëm në atë çfarë kuptohet me veprimtari fitim-prurëse.** Shihet qartë që ky është një term i ndryshëm nga termi veprimtari ekonomike apo tregtar pasi OJF-të janë shprehimisht të lejuara të angazhohen në veprimtari ekonomike drejtpërsëdrejti dhe jo vetëm nëpërmjet kompanive vartëse⁸. OJF-të në Shqipëri janë gjithashtu të lejuara të angazhohen në investime pasive⁹ – si fondacionet ashtu dhe shoqatat janë të lejuara të “zotërojnë pasuri të tundshme e të patundshme, e të gjenerojnë të ardhura nëpërmjet menaxhimit të këtyre pasurive”¹⁰.

Për më tepër, neni 36 përmban në vetvete një shpjegim se si do të përdoren përfitimet e nxjerra nga veprimtaria ekonomike: “Nëse organizata jofitimprurëse, nëpërmjet ushtrimit të veprimtarisë ekonomike, realizon fitime, ato duhet të përdoren për përmbushjen e qëllimeve të përcaktuara në statut dhe në aktin e themelimit”. Kështu, është e mundur të bësh fitime. Kjo është arsyeja, që ka më shumë gjasa që fitim-prurëse t’i referohet faktit të shpërndarjes së fitimit, më shumë se sa angazhimit në veprimtari që mund të jenë fitim-prurëse. Neni 35 i Ligjit të OJF-ve ka një mos-lejim të tillë:

“Nuk lejohet asnjë formë e shpërndarjes së fitimit ose e përfitimit financiar dhe material nga të ardhurat dhe fitimet e organizatës jofitimprurëse prej personave që janë subjekte të statutit ose aktit themelues, përveç detyrimeve në formën e pagave, rrogave, pagesave, shpërblimeve e kompensimeve që rrjedhin nga kontrata e punës ose kontrata të tjera të ngjashme me të ose për mbulimin e shpenzimeve të kryera me porosi dhe për llogari të organizatës

⁷ Neni 11 i Ligjit të OJF-ve.

⁸ Neni 36 i Ligjit të OJF-ve.

⁹ Investimet pasive përfshijnë interesat, pjesë nga fitimi i kompanisë, kapitalet e vëna dhe të ardhura të tjera nga investimet e pasurive të organizatës.

¹⁰ Neni 39/1 dhe 56/1 nga Kodi Civil respektivisht për shoqatat dhe fondacionet.

RAPORT VLERËSUES

joftimprurëse".

Termi "veprimtari fitim-prurëse" duhet të interpretohet i lidhur me nenin 2 dhe 4 të Ligjit të OJF-ve, i cili thotë se "Veprimtari joftimprurëse" kuptohet çdo veprimtari ekonomike ose joekonomike me kusht që të ardhurat ose pasuritë e organizatave joftimprurëse, kur ka të tilla, të përdoren vetëm për realizimin e qëllimeve të përcaktuara në statutin e organizatës". Mund të shihet nga ky përcaktim, që nga sa kuptohet "fitimprurës" është e kundërta e "jo-fitimprurës", sikurse është përdorur nga ligjvënësi. Nga ana tjetër ky përcaktim të çon në një **konfuzion të mëtejshëm pasi veprimtari ekonomike (në kushte të caktuara) është konsideruar si veprimtari jo-fitimprurëse.**

Diferencimi ndërmjet veprimtari ekonomike dhe jo-ekonomike është shumë i rëndësishëm, veçanërisht pasi është gjithashtu i lidhur me trajtime të ndryshme taksash mbi këto dy veprimtari (seksioni vijues do të shqyrtojë taksat e vendosura ndaj veprimtarisë ekonomike). Në Shqipëri, OJF-të ishin të detyruara të kishin një taksë regjistrimi të veçantë për veprimtarinë e tyre ekonomike. Kjo u ndryshua në 2008-n dhe tani të dy veprimtaritë janë në një raport, i cili konfirmon gjithashtu konfuzionin e përgjithshëm mbi atë çfarë është veprimtaria ekonomike dhe çfarë është veprimtaria jo-fitimprurëse.

PRAKTIKAT EUROPIANE

Në Europë është një praktikë e zakonshme lejimi i OJF-ve të kryejnë veprimtari ekonomike. Një nga vendet e fundit që pati një ndalim ligjor të shprehur, që OJF-të të angazhohen drejtpërsëdrejti në veprimtari ekonomike ishte Maqedonia, e cila kohët e fundit amendoi Ligjin e OJF-ve për të ndryshuar këtë gjë. Mund të ketë disa kufizime (siç është rasti i Shqipërisë), por në më të shumtën e rasteve kryerja e një veprimtarie ekonomike është një mënyrë legjitime për

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

arritjen e qëllimeve jo-fitimprurëse të OJF-ve. Kjo gjë është parashikuar gjithashtu në Rekomandimet e Këshillit të Europës mbi Statusin Ligjor të OJF-ve në Europë, paragrafi 14:

“OJF-të duhet të jenë të lira të angazhohen në çfarëdolloj veprimtarie të ligjshme ekonomike, biznesi apo komerciale, me qëllim që të mbështesin veprimtarinë e tyre jo-fitimprurëse, pa patur nevojë për ndonjë autorizim të vecantë, por mjafton që të jenë subjekt i çdo lloj liçensimi apo kërkesave rregulluese përgjithësisht të aplikueshme për veprimtarinë në fjalë”.

Në shumicën e shteteve ka një ndarje ndërmjet veprimtarisë jo-fitimprurëse dhe asaj ekonomike. Tradicionalisht, **veprimtaria jo-fitimprurëse është e njëjtë me veprimtarinë jo-ekonomike ose jo-biznesi**. Të gjitha këto janë veprimtari të financuara me grante, pagesa anëtarësimi, punë vullnetare, e të tjera.

Nga ana tjetër, **veprimtari ekonomike ose biznesi është veprimtaria e organizuar me qëllim marrjen e parave në këmbim të shërbimeve apo mallrave të ofruara**. Veprimtaria ekonomike zakonisht përjashton të ardhurat e marra në evente për ngritje fondesh (p.sh. shitja e pikturave në një ankand bamirësie). Në shumicën e vendeve është një trajtim i ndarë i investimit pasiv (investimit të fondeve të OJF-ve me qëllim ruajtjen apo rritjen e vlerës së tyre dhe përdorimit të të ardhurës së investimit për qëllime të organizatës).

Një diferencim i mëtejshëm shpesh i referohet veprimtarisë ekonomike ose të biznesit që janë të lidhura me misionin e përgjithshëm të OJF-së (p.sh. shitja e punimeve me dorë të bëra nga persona me aftësi të kufizuara apo marrja e një pagese hyrëse për ekspozita të veçanta ku vizitorët mund

RAPORT VLERËSUES

të provojnë se si jetojnë të verbërit), dhe ato që nuk janë të lidhura me misionin dhe qëllimet e statutit (p.sh. shitja e punimeve artizanale të importuara apo menaxhimi i një bufeje pranë ekspozitës). Ky diferencim është bërë fillimisht për qëllime taksash por në disa raste mund të jetë dhe baza për të lejuar apo mos lejuar veprimtari ekonomike të OJF-ve (p.sh. OJF-të apo OJF-të që kanë statusin e përfitimit publik¹¹ do të lejohen të kryejnë veprimtari ekonomike që kanë të bëjnë me këtë mision pa kufizime, por do të kufizohen në mundësinë e tyre për t'u angazhuar në veprimtari ekonomike që nuk kanë të bëjnë me misionin e tyre).¹²

Për qëllime kontabiliteti, veprimtaria ekonomike dhe ajo jo-fitimprurëse¹³ në shumicën e rasteve shfaqen të ndara në librat e llogarive për OJF-të. Më poshtë janë dhënë shembuj praktikë se si mund të bëhet e mundur kjo gjë:

BULLGARIA

Në Bullgari ka një standard të veçantë kontabiliteti për OJF-të. Të gjitha të ardhurat e OJF-së diferencohen bazuar nëse vijnë nga veprimtari ekonomike apo jo-fitimprurëse. Ndarja e të ardhurave bëhet nga organizatat të cilat janë të detyruara të mbajnë rekorde financiare. Autoritetet e taksave mund të auditojnë të dhënat dhe dokumentet e OJF-ve dhe të argumentojnë që të ardhura të caktuara janë llogaritur në mënyrë jo korrekte sikur ato të ishin jo-fitimprurëse për shembull.

Përveç të adhurave, OJF-të diferencojnë gjithashtu shpenzimet e tyre ndërmjet veprimtarisë ekonomike dhe

¹¹ Për shpjegim mbi përfitimin publik shih Seksionin e IV-ët.

¹² Më shumë informacion mbi veprimtaritë ekonomike të OJF-ve mund të gjenden në Sondazhin e Trajtimit të Veprimtarive Ekonomike të Organizatave Jo-Fitimprurëse në Europë, hartuar nga ECNL and ICNL, http://www.ecnl.org/dindocuments/185_Economic%20Activities%20Paper%202007.pdf

¹³ Për qëllime qartësie, termin veprimtari jo-fitimprurëse do ta përdorim si të tillë që përjashton veprimtarinë ekonomike.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

jo- fitimprurëse. Për ato shpenzime të cilat nuk mund të diferencohen qartësisht ndërmjet dy veprimtarive (p.sh. qeraja e zyrës në të cilën OJF-të kryejnë si veprimtarinë ekonomike ashtu dhe atë jo- fitimprurëse), OJF-të janë të detyruara të përdorin një koeficient të veçantë – shpenzimi është shumëfishuar nga shkalla ndërmjet të ardhurës nga veprimtaria ekonomike ndarë nga e ardhura totale e OJF-së. Qëllimi i këtij diferencimi është të qartësojë se cila është e ardhura dhe cili është shpenzimi për veprimtarinë ekonomike të organizatës. Rezultati pozitiv (fitimi) do të taksohet më pas. Për qëllime të autoriteteve të taksave apo statistikave pas regjistrimeve, çdo OJF ka një numër të vetin, i cili përdoret nga autoritetet e taksave e statistikave për të identifikuar organizatën (ka vetëm një numër si për veprimtarinë jo- fitimprurëse ashtu dhe për atë të biznesit). Nëse organizata është regjistruar si një taksapagues i TVSH-së (kjo do të diskutohet me më shumë detaje në seksionin e TVSH-së), këtij numri i shtohet "BG".

HUNGARIA

Në Hungari OJF-të mund të kenë tre tipe të të ardhurave të tyre¹⁴ : të ardhura nga veprimtaritë e paraqitura në statut, të ardhura nga veprimtaritë për përfitim publik dhe të ardhura nga veprimtaritë e biznesit. Të ardhurat nga veprimtaritë statutores dhe ato për përfitime publiku janë veprimtari esenciale ekonomike të lidhura me misionin dhe qëllimet e statutit të organizatës (një organizatë mund të ketë të ardhura nga veprimtaria për përfitim vetëm nëse është një organizatë për përfitim publik). Të ardhura nga veprimtaria e biznesit do të thotë të ardhura nga veprimtari ekonomike jo të lidhura me qëllimet e Statutit. Ekziston një format i veçantë kontabiliteti për raportim për OJF-të, përfshirë dhe organizatat për përfitim publik, e cila quhet

¹⁴ Me të ardhur të sajën kuptojmë të ardhurën e gjeneruar nga organizata nëpërmjet veprimtarisë së saj, psh. e ardhur që nuk është dhënë nga dikush tjetër (donator privat apo shtetëror).

RAPORT VLERËSUES

“formë raportuese për organizata të tjera”, dh që është e aplikueshme gjithashtu për kishat, sindikatat, institucionet akademike e të tjera. Nën këtë formë raportuese, veprimtaria statutore dhe e përfitimit publik kualifikohen si pjesë e të ardhurave jo të taksueshme nga veprimtaria jo- fitimprurëse ndërsa veprimtaria e biznesit duhet të raportohet veçmas. Sikurse dhe në Bullgari shpenzimet për veprimtarinë e biznesit duhet gjithashtu të mbahen dhe të raportohen veçmas; gjithësesi në Hungari ky është një shqetësim jo për të gjitha veprimtaritë ekonomike, por vetëm për veprimtarinë e sipërmarrjeve të vërteta të biznesit. Nga ana tjetër, në praktikë ekzistojnë sfida në përcaktimin se kur një veprimtari e caktuar ekonomike është e lidhur ose jo me misionin e OJF-së. Autoritetet e taksave kanë kujdes të madh në përcaktimin e kësaj gjëje.

REKOMANDIME

Në Shqipëri ekziston një konfuzion ndërmjet jo-fitimprurëse, fitim-prurëse dhe veprimtari ekonomike. Këto terma duhet të përcaktohen qartë në ligj. Terminologjia e përdorur në ligj duhet të bëjë diferencim të qartë ndërmjet veprimtarisë ekonomike dhe veprimtarisë jo- fitimprurëse si dhe masës se deri në ç’ pikë OJF-të lejohen të angazhohen në veprimtari ekonomike. Kjo mund të kërkojë **një rishikim të dispozitave përkatëse të Kodit Civil dhe të Ligjit të OJF-ve.**

Përveç kësaj, do të ishte ide e mirë përgatitja e **një manuali për inspektorët e taksave dhe për OJF-të**, mbi cilat veprimtari mund të kryhen nga OJF-të, cilat janë dallimet bazë ndërmjet veprimtarisë ekonomike dhe asaj jo-ekonomike dhe si mund të diferencohen këto në praktikë. Një mjet i tillë zbatues do të ndihmonte në sigurimin e aplikimit të ligjit në mënyrën e duhur dhe që ai të ishte i qartë për të gjithë vendim-marrësit.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

Nga një perspektivë financiare/raportuese, do të ishte mirë të **hartoheshin forma të qarta për raportimin e OJF-ve**, të cilat do të lejonin kështu për një diferencim të qartë ndërmjet dy veprimtarive.

III. Tatimi mbi të ardhurat për OJFtë

SITUATA NË SHQIPËRI

Veprimtaria me qëllim jo-fitimprurës/jo për qëllime ekonomike dhe ajo me qëllim fitimprurës e OJFve në Shqipëri trajtohet në mënyrë të ndryshme, sa i përket taksave.

Ndërsa veprimtaria me qëllim jo-fitimprurës nuk është subjekt i tatimit mbi të ardhurat, **veprimtaria ekonomike** është subjekt i taksës prej 10 % mbi fitimin (njësoj me kompanitë të cilat taten me të njëjtën përqindje mbi fitimin e tyre). Në praktikë, duke qenë se është e vështirë të bësh diferencën mes veprimtarisë ekonomike dhe asaj me qëllim jo-fitimprurës, shumë OJF nuk janë realisht të ndërgjegjshme se çfarë taksash duhet të paguajnë mbi të ardhurat e tyre. Disa OJF ishin të shqetësuara që mund të ketë një taksë mbi fondet për veprimtarinë me qëllim jo-fitimprurës, fonde të cilat nuk janë shpenzuar në përfundim të vitit kalendarik. Kjo tregon edhe njëherë se sa e rëndësishme është ekzistenca e një legjislacioni të qartë se çfarë është veprimtaria ekonomike dhe çfarë nuk është ajo, si dhe sa taksohet secila prej tyre.

Përsa i përket investimeve pasive dhe vecanërisht **interesave nga depozitat bankare**, këto duket se taten me të njëjtën përqindje sikurse dhe kompanitë e tjera (ndryshe nga individët që aktualisht nuk paguajnë tatim mbi interesat).¹⁵

Keqkuptime dhe konfuzion ka edhe në lidhje me grantet. Ligji për OJFtë (në Nenin 40) përcakton që taksat dhe detyrimet doganore janë përcaktuar me ligj (duke i'u referuar ndoshta ligjeve përkatëse). Në të njëjtin nen theksohet:

¹⁵ Informacioni u sigurua në një intervistë me Ardjana Shehin. Mund të lindë nevoja për konfirmim

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

“Organizatat jofitimprurëse, pavarësisht nga forma e organizimit, qëllimi që ndjekin dhe veprimtaritë që ushtrojnë, përjashtohen nga tatimi mbi të ardhurat që realizohen nga dhurimet dhe kuotat e anëtarësisë.”

Ky tekst ka përjashtuar disi të ardhurat nga grantet. Në të njëjten kohë, Neni 35 i Ligjit i përcakton grantet si një nga burimet e të ardhurave të OJF-ve. Kjo mangësi në nenin 40 – për të përjashtuar shprehimisht të ardhurat nga grantet nga tatimi mbi të ardhurat, mund të çojë në interpretime të pasakta nga ana e autoriteteve të ndryshme shtetërore. Grantet janë një prej burimeve më të rëndësishme të të ardhurave për OJF-të në Shqipëri dhe si të tilla, trajtimi i tyre tatimor duhet të jetë absolutisht i qartë.

Në lidhje me trajtimin tatimor të donatorëve të OJF-ve, Neni 40 i Ligjit për OJF-të gjithashtu siguron që:

“Personat fizikë dhe juridikë që japin ndihmesë me dhurime në favor të organizatave jofitimprurëse, gëzojnë të drejtën e lehtësirave, lidhur me tatimin mbi të ardhurat sipas ligjit”

Shqipëria ka adoptuar një Ligj të vecantë për sponsorizimet i cili rregullon përfitimet për sponsorat. Sipas Nenit 3 të Ligjit për Sponsorizimet (Ligji nr. 7892 datë 21.12.1994) sponsor janë “vetëm subjektet që kanë cilësinë e tregtarit, qofshin këta fizikë apo juridikë, vendas, të huaj ose me kapital të përbashkët.” Ka disa lloje të ndryshme përfitimi, në varësi të sponsorit dhe marrësit të dhurimit:

- zbritje deri në 4 % të fitimit
- zbritje deri në 1 % të të ardhurave për bizneset e vogla
- zbritje deri në 10 %¹⁶ të fitimit për botuesit e shtypit dhe botimeve letrare, shkencore, enciklopedike si dhe

¹⁶ Ky informacion duhet të konfirmohet pasi përkthimi i ligjit nuk jep një kuptim të qartë nëse përqindja ngarkohet mbi të ardhurën apo fitimin.

RAPORT VLERËSUES

për veprimtari kulturore, artistike dhe sportive.

Marrësit e dhurimeve të tilla janë "institucione, shoqata dhe organizma të njohur ligjërisht dhe të regjistruar si subjekt juridik."¹⁷ Edhe pse fondacionet dhe qendrat nuk janë përmendur shprehimisht ligji duhet t'i mbulojë edhe ato. Përveç kësaj, sponsorizimi që ka qëllim përfitimin ekonomik nga sponsorizuesi është i ndaluar.

Siç mund të shihet, të gjitha këto përfitime aplikohen tek kompanitë dhe individët, por vetëm për ata të cilët kanë "cilësinë e tregtarit". Kjo përjashton të punësuarit e zakonshëm që marrin paga, duke përfshirë të gjithë zyrtarët e shtetit. Prandaj kjo nuk reflekton qëllimin e ligjvënësit në Nenin 40 të Ligjit për OJF-të. Një çështje, në lidhje me taksapaguesit individualë është fakti se vetëm duke filluar nga 2012 ata do të jenë të detyruar të paraqesin deklaratat tatimore për të ardhurat individuale, përveç atyre të cilat i nënshtrohen mbajtjes së tatimit në burim (p.sh. pagat janë subjekt i tatimit në burim, ndaj të punësuarit nuk kanë detyrimin për të paguar asnjë detyrim tatimor shtesë). Në mënyrë që të stimulojë taksapaguesit të paraqesin deklaratat tatimore, Ministria e Financave dëshiron ta bëjë deklaratën sa më të thjeshtë që të jetë e mundur dhe mos ta komplikojë fillimisht me shumë zbritje etj. Ky përbën një interes legjitim. Nga ana tjetër, zbritja mbi sponsorizimin mund të jepet si një mundësi për t'u përdorur nga individë të cilët duan t'a përdorin. Përveç kësaj, një mundësi e tillë mund t'u jepet dhe institucioneve të cilat mbajnë tatimin nga pagat dhe ata të mund të jenë subjektet që zbresin dhurimet e bëra.

PRAKTIKA EVROPIANE

Në vijim paraqitet një përshkrim i shkurtër i formave kryesore të tatimit të të ardhurave të OJFve:

17 Neni 2 i Ligjit për Sponsorizimet

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

1. Tatimi për veprimtarinë me qëllim jo-fitimprurës

Praktika Evropiane është që të ardhurat nga veprimtaria me qëllim jo-fitimprurës nuk taten. Mund të ketë disa nuanca/dallime mbi atë se çfarë është veprimtaria me qëllim jo-fitimprurës, por tradicionalisht ajo përfshin kuotat e antarësisë, dhurimet dhe grantet.

2. Tatimi i veprimtarisë ekonomike

Ka praktika të ndryshme sa i takon tatimit të veprimtarisë ekonomike të OJFve. Ka vende të cilat taten plotësisht të gjitha përfitimet nga veprimtaria ekonomike, si psh Bullgaria. Shumica e vendeve në Evropën Qendrore dhe Lindore sigurojnë një lloj përjashtimi nga tatimi, ndërsa në disa të tjerë (Letonia) vetëm të ardhurat nga veprimtaria e biznesit që lidhet me misionin përjashtohet, ndërkohë që e gjithë veprimtaria ekonomike që nuk lidhet me të taten plotësisht. Në Poloni, ka një tjetër qasje - të gjitha të ardhurat nga veprimtaria ekonomike që janë përdorur për veprimtari për përfitim publik përjashtohen nga taksat. Shumica e vendeve të tjera përdorin një përzierje të llojeve të ndryshme të mekanizmave të tatimit. Në Republikën Çeke ka një prag në të cilin të gjitha të ardhurat nga veprimtaria ekonomike përjashtohen nga tatimi. Në Hungari, OJF-të mund të marrin të ardhura nga veprimtaria ekonomike, e cila nuk taten në qoftë se përbën deri në 10% të të ardhurave të përgjithshme të organizatës, por jo më shumë se 35.000 Euro (15% për organizata të njohura për veprimtari për përfitim publik). Në Rumani, kufiri është 10% por jo më shumë se 15.000 Euro.

3. Tatimi i investimit pasiv

OJF-ve u lejonet të përfshihen në investime pasive në të gjitha vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore. Trajtimi tatimor i investimeve të tilla varion midis vendeve dhe llojeve të ndryshme të të ardhurave nga investimet.

RAPORT VLERËSUES

Ka vende të cilat tatojnë plotësisht të gjitha të ardhurat nga investimet (Sllovenia). Ka vende që nuk tatojnë të ardhurat nga investimet për disa kategori të organizatave si p.sh. Republika Çeke dhe Sllovakia për dhurimet me kusht përdorimi (endowments, lloji i veçantë fondacioni). Ka vende të cilat tatojnë vetëm të ardhurat nga investimet të cilat lidhen me veprimtarinë e tyre ekonomike (Rumania dhe Bullgaria). Në Hungari të ardhurat nga depozitat dhe disa lloje të letrave me vlerë, përjashtohen për organizatat për interes publik, kur kjo është e lidhur me veprimtarinë për përfitim publik të organizatave.

4. Trajtimi tatimor i donatorëve

Në shumicën e vendeve të Evropës, donatorët e OJF-ve gëzojnë disa forma të përfitimit tatimor. Ndonjëherë këto përfitime janë të kufizuara vetëm për organizatat për përfitim publik (statusi për përfitim publik do të përshkruhet më në detaje në seksionin tjetër). Forma më tipike e përdorur në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore është **zbritja e taksës/tatimit** - donatori ka të drejtë të llogarisë si shpenzime, të gjithë ose një pjesë të dhurimit dhe të zbresë në këtë mënyrë shumën mbi të cilën tatimi mbi të ardhurat / fitimin aplikohet. Zbritja është e lejueshme, deri në një limit të caktuar i cili është zakonisht një përqindje e të ardhurave ose fitimit të individit apo subjektit. Në shumicën e vendeve Evropiane, maksimumi i zbritjes shkon rreth 10% të të ardhurave të tatueshme. Mbretëria e Bashkuar është një nga të vetmet vende në të cilat nuk ka asnjë limit mbi zbritjet për dhurimet. Në Hungari, dhurimet për organizata të njohura për përfitim publik mund të ulen në shumën e 150% të dhurimit (deri në 20% të të ardhurave para tatimit).

Një mundësi tjetër është që përdorimi i një **kredie tatimore** - dhurimi zbritet nga shuma e tatimit të papaguar. Letonia është aktualisht i vetmi vend në rajon që

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

lejon individët të kërkojnë një kredi tatimore, deri në 85% të dhurimit të bërë (dhe deri në 20% të detyrimit tatimor). Më parë, Hungaria lejonte për një kredi tatimore prej 30% të shumës së dhurimit të bërë deri në 350 Euro, në qoftë se dhurimi ishte bërë për organizata të njohura për interes publik (ky përfitim nga taksat u hoq si pjesë e një pakete kufizimesh gjatë krizës financiare).

Përveç kësaj, ka dallime midis mundësisë së kompanive dhe individëve për të përdorur përfitimet tatimore për dhurimet e bëra. Pothuajse të gjitha vendet në Evropën Qendrore dhe Lindore lejojnë për **zbritjen e tatimit për tatimpaguesit e korporatave**. Një nga përjashtimet është Sllovakia, e cila ka një taksë të sheshtë (dhe ndërprerur të gjitha llojet e përfitimeve ekzistuese apo zbritjen e bazës tatimore). Në mënyrë që të kompensonte këtë, Sllovakia futi mekanizmin e 2%-it (referoju si më poshtë), i cili aplikohet edhe për kompanitë. Në Bullgari, megjithatë, pavarësisht nga futja e taksës së sheshtë, ka mbetur e drejta e bizneseve për të zbritur dhurimet e bëra deri në 10% të fitimit të tyre që mbetet.

Në lidhje me individët, shumica e vendeve sigurojnë **përfitime tatimore për donatorë individualë**. Përjashtime bëjnë Bosnja dhe Serbia. Në Rumani, nuk kishte asnjë përjashtim nga taksat për donatorët individualë dhe qeveria vendosi mekanizmin e 2%-it. (referoju si më poshtë). Shembuj të shumave që mund të zbriten nga të ardhurat vjetore janë: 20% (Letonia), 10% (Republika Çeke), 6% (Polonia), 5% (Bullgaria) etj.

Siç u përmend më lart, disa vende kanë futur të ashtuquajturin **legjislacioni 1% apo 2%**. Ky është rasti në Hungari, Poloni, Sllovakia, Lituani dhe Rumani. Mekanizmi do të thotë që taksapaguesit mund të caktojnë një OJF të kualifikuar që mund të marrë 1% të taksave që individët kanë paguar. Pasi qeveria mbledh të gjitha emërimet, transferon shumat

RAPORT VLERËSUES

e mbledhura në organizatat respektive që janë përzgjedhur. Ky nuk është dhurim tradicional duke qenë se tatimpaguesit nuk japin paratë e tyre, por në vend të saj, përcaktojnë se si 1 ose 2% e taksave të tyre do të përdoret. Ky mekanizëm vlen kryesisht për individët. Përjashtim përbën Sllovakia, ku kompanitë gjithashtu mund të përdorin këtë mekanizëm.

Në lidhje me mekanizmat përmes të cilëve individët kërkojnë përfitime tatimore, ka sisteme të ndryshme që përdoren. Një shembull interesant është Bullgaria. Atje, deklaratat tatimore plotësohen nga tatimpaguesit vetëm nëse tatimpaguesit kanë marrë të ardhura të tjera përveç pagës së tyre nga punësimi. Në rastin e punësimit, është punëdhënësi ai i cili ka për detyrë të mbajë në burim tatimin mbi të ardhurat dhe transferimin e saj tek autoritetet tatimore. Kur u prezantua e drejta për të zbritur një përqindje të të ardhurave, ishte e drejtë e individit që të mund ta kërkonte me deklaratën tatimore. Megjithatë, shumica e njerëzve nuk paraqitën ndonjë deklaratë tatimore për shkak se ata merrnin vetëm të ardhurat nga puna e kryer. Me qëllim ndryshimin e sa më lart, ligji u amendua, duke u lejuar edhe individëve të kërkonin zbritje për dhurimet e bëra përmes punëdhënësit të tyre.

REKOMANDIME

Ka disa çështje që lidhen me trajtimin tatimor të të ardhurave të OJF-ve në Shqipëri. Ekziston një nevojë për të përfshirë **përjashtimin e qartë nga tatimi mbi të ardhurat për grantet në ligjin për OJF-të** (si dhe në çdo ligj tatimor që ka të bëjë me tatimet e të ardhurave të OJF-ve). Kjo do t'i japë fund mundësisë për interpretime të ndryshme në lidhje me faktin që grantet janë apo jo pjesë e veprimtarisë me qëllim jo-fitimprurëse të OJF-ve. Përveç kësaj, ekziston një nevojë për të bërë të qartë që veprimtaria me qëllim jo-fitimprurës nuk tatohet në asnjë mënyrë, duke përfshirë mbledhjen e tatimit për balancën pozitive në fund të vitit.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

Aktualisht në Shqipëri të gjitha investimet pasive trajtohen në të njëjtën mënyrë si veprimtaritë e biznesit dhe taten respektivisht. Duhet të konsiderohet dallimin mes investimit pasiv nga veprimtaria jofitimprurëse dhe nga veprimtaria e biznesit, dhe si një hap i parë **të përjashtohet tatimi mbi fitimin nga interesi i depozitave bankare me fonde të veprimtarisë me qëllim jo-fitimprurës** (në rast se vendoset apo duhet të vendoset me ligj). Kjo është e rëndësishme sepse të gjitha OJF-të, pavarësisht nëse ato kryejnë veprimtari ekonomike ose jo, përdorin bankat për të mbajtur paratë e tyre, gjë e cila mund të çojë në marrjen e interesit mbi paratë e mbajtura. Nëse një organizatë nuk ka asnjë veprimtari tjetër ekonomike dhe duhet të paguajë taksa vetëm mbi interesat, kjo do të jetë një barrë e panevojshme. Për më tepër, OJF-ve duhet t'u krijohet mundësia për të menaxhuar fondet e tyre në mënyrën më të mirë të mundshme dhe duke i investuar këto fonde të kenë mundësinë për të marrë të ardhura shtesë për të çuar më tej misionin e tyre. Në të ardhmen, duhet të merren parasysh, përjashtime shtesë për të tjera lloje investimesh.

Në lidhje me trajtimin tatimor të donatorëve, duhet të konsiderohet krijimi i mundësisë për të gjithë individët për të zbritur dhurimet që ata bëjnë (jo vetëm për tregtarët individualë siç është e formuluar aktualisht). Kjo do të jetë në përputhje me synimin e ligjvënësist për të mbështetur shoqatat dhe organizata e tjera të shoqërisë civile me anë të sponsorizimit nga të gjithë ata që kujdesen për to. Nuk duket se ka asnjë arsye të qartë politike për të diskriminuar mbështetjen nga punonjësit. Një përfitim i tillë tatimor nuk do ta bëjë deklaratën tatimore më të komplikuar dhe mund të përdoret vetëm nga njerëzit që duan të kërkojnë zbritje. Përveç kësaj, e drejta për të zbritur dhurimet mund të përdoret edhe nëpërmjet punëdhënësist, që do të sigurojë pjesëmarrjen e atyre njerëzve, të cilët ndryshe nuk do të merrnin përsipër barrën e raportimit mbi dhurimet.

IV. Statusi për përfitim publik

SITUATA NË SHQIPËRI

Ligji për OJF-të në Shqipëri nuk parashikon krijimin e një statusi të veçantë për OJF-të siç është statusi për përfitim publik. Gjithsesi, në tetor 2008, Kuvendi i bëri disa amendamente Ligjit për TVSH-në (Ligji Nr. 10003, dt. 6.10.2008). Midis të tjerash, këto amendamente përfshinin një dispozitë sipas së cilës shërbimet e kryera nga organizatat jofitimprurëse me një çmim të reduktuar, përjashtohen nga TVSH në rastet kur ato bëhen nga organizatat me status të përfitimit publik, status i cili jepet nga Ministria e Financave. Kriteret dhe Procedurat për sigurimin e statusit për përfitim publik janë përcaktuar nga një Vendim i Këshillit të Ministrave (Vendimi Nr. 1679, dt. 24.12.2008). Sipas këtij dokumenti, statusi për përfitim publik i jepet organizatave të cilat kryejnë si veprimtari kryesore në fushën e edukimit dhe shëndetit. Përveç tyre, edhe zhvillimi ekonomik¹⁸ konsiderohet veprimtari në përfitim të publikut. Këto organizata duhet të ofrojnë shërbimet e tyre me një çmim më të ulët se 50% i cmimit të tregut (dhe të ardhurat nga shitja e të mallrave dhe shërbimeve nuk duhet të mbulojnë më shumë se 50% e kostos së prodhimit/ofrimit të tyre).

Statusi mund të merret menjëherë pas rregjistrimit dhe nuk ka asnjë kërkesë që një organizatë të ketë ndonjë eksperiencë të mëparshme. Autorizimi i dhënë nga Ministria e Financave është i vlefshëm për një periudhë tre-vjeçare dhe duhet të rinovohet pas tre vjetësh.

¹⁸ Termi “zhvillim ekonomik” ndoshta i referohet ndryshimit të situatës së vështirë ekonomike të njerëzve, p.sh., reduktimi i varfërisë, më tepër sesa zhvillimit të ekonomisë si e tillë, edhe pse kjo është e paqartë.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

Kjo procedurë është relativisht e re dhe është e vështirë të gjykohet nëse procesi i dhënies së statusit për përfitim publik është i thjeshtë apo i vështirë (aktualisht organizata duhet të dorëzojë më shumë se 10 dokumenta pranë Ministrisë së Financave). Gjithsesi, krijimi i këtij statusi që lidhet vetëm me ligjin për TVSH-në nuk është një praktikë e zakonshme në Europë. Statusi për përfitim publik duhet të konsiderohet si një vlerësim i rëndësisë së OJF-ve që adresojnë nevojat sociale, dhe si rrjedhojë ato përfitojnë lehtësira nga një seri taksash dhe tatimesh.

PRAKTIKA EUROPIANE

Qëllimi i krijimit të një statusi të veçantë për një segment të sektorit të OJF-ve ka të bëjë me dëshirën e shtetit për të mbështetur organizatat që punojnë për përfitim publik. Shteti siguron privilegje të veçanta për këto organizata, kundrejt kërkesës për më shumë përgjegjshmëri duke ushtruar më shumë kontroll mbi këto organizata. Në përgjithësi, ato duhet të jenë më transparente edhe ndaj publikut të gjerë. Përveç kësaj, shteti përgjithësisht përpiket të krijojë stimuj edhe për donatorët privatë që të mbështesin këto organizata (duke bërë lehtësime në taksa për donatorët e organizatave për përfitim publik).

Statusi për përfitim publik mund të përcaktohet në ligjin për OJF-të (Bullgaria) ose në një ligj të veçantë (Hungaria, Polonia). Mund të përcaktohet gjithashtu edhe në ligjin për taksat (Estonia), përderisa qëllimi kryesor i statusit është të sigurojë lehtësira në taksa për disa kategori të caktuara organizatash. Gjithsesi, përcaktimi, kriteret dhe kushtet për këtë status janë gjithmonë të përcaktuara në një ligj përderisa ato përcaktojnë të drejta dhe detyrime për OJF-të, të cilat duhet të shprehen në ligj dhe jo në akte nënligjore.

Me qëllim që të kualifikohet si organizatë për përfitim

RAPORT VLERËSUES

publik, një OJF duhet të kryejë veprimtari në disa fusha të përcaktuara specifikiisht. Legjislacione të ndryshme përfshijnë një listë të këtyre fushave apo veprimtarisë. Në Poloni lista përfshin 24 lloje veprimtarish dhe në Hungari – 22. Veprimtaritë më tipike për përfitim publik përfshijnë¹⁹:

- (a) Sporti amator
- (b) Artet
- (c) Asistencë ose mbrojtje për njerëzit me aftësi të kufizuara fizike ose mendore
- (d) Ndihmë për refugiatët
- (e) Bamirësi
- (f) Të drejtat e njeriut
- (g) Mbrojtja e konsumatorëve
- (h) Kultura
- (i) Demokracia
- (j) Ekologjia ose mbrojtja e mjedisit
- (k) Edukimi, trainimi dhe shkollimi
- (l) Eleminimi i diskriminimit bazuar në racë, etni, besim fetar, apo çdo formë tjetër diskriminimi e dënuar me ligj
- (m) Eleminimi i varfërisë
- (n) Mirëqënia shëndetësore apo fizike
- (o) Ruajtja e historisë
- (p) Ndihmat humanitare apo lehtësimi i katastrofave
- (q) Kujdesi shëndetësor
- (r) Mbrojtja e fëmijëve, të rinjve, dhe personave vulnerabël
- (s) Mbrojtja apo kujdesi i kafshëve të dëmtuara apo të pambrojtura
- (t) Lehtësimi i detyrimeve qeveritare
- (u) Feja
- (v) Shkenca
- (w) Kohezioni social

¹⁹ Lista është marrë nga “Një Vështrim Krahasues i Statusit për Përfitim Publik në Evropë” përgatitur nga ECNL, 2007.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

- (x) Zhvillimi social ose ekonomik
- (y) Mirëqënia sociale

Disa legjislacione përfshijnë një dispozitë “të gjitha” ose “veprimtari të tjera të konsideruara për përfitim publik” që i shtohet listës.

Organizatat për përfitim publik zakonisht janë subjekt i kërkesave strikte përsa i përket raportimit dhe qeverisjes së tyre, si struktura dhe politikat e OJF-së. Për shembull, në Bullgari një Organizatë për Përfitim Publik duhet të ketë një trup suprem kolektiv dhe disa kufizime sesi duhet të shfrytëzojë pronën e saj (duhet të merret një vendim me 2/3 e shumicës së trupit suprem, nëse prona do t’i kalojë një personi që lidhet me të). Kërkesat më të zakonshme për rritjen e transparencës që duhet të shoqërojnë statusin për përfitim publik janë një strukturë drejtuese e fuqishme, rregulla për konfliktin e interesit dhe dorëzimi i raportit për përfitim publik çdo vit.

Statusi për përfitim publik jepet nga institucione të ndryshme. Në disa shtete këtë status e jep gjykata (Hungari), në të tjera e jep ministria (Bullgari) ose autoritetet tatimore (Gjermani). Në Angli dhe Moldavi, është krijuar një komision i pavaruar për të lëshuar këtë status. Në shtete si Letonia dhe Estonia, statusi jepet nga autoritetet tatimore/Ministria e Financave, por bazuar në këshillën e një komisioni të pavarur (në Letoni është krijuar një Komision i posaçëm për Përfitimin Publik, i cili është i përbërë nga një numër i barabartë përfaqësuesish nga qeveria dhe OJF-të).

Procesi i regjistrimit duhet të jetë i shpejtë dhe i thjeshtë dhe duhet të ekzistojnë rregulla të qarta në rastet kur ai refuzohet. Vendimi i refuzimit duhet të jetë subjekt apelimi. Përveç kësaj, humbja e statusit nuk duhet të çojë automatikisht në mbylljen e entitetit ligjor.

RAPORT VLERËSUES

Në Bullgari, statusi për përfitim publik deklarohet vullnetarisht nga një OJF para gjykatës së rajonit ku është regjistruar. Me qëllim që një Organizatë për Përfitim Publik të përfundojë aplikimin, duhet të regjistrohet në Regjistrin Qendror të Ministrisë së Drejtësisë (një administratë e specializuar merret me statusin për përfitim publik). Vetëm pas këtij regjistrimi, një OJF ka mundësi të përdorë përfitimet që sjell ky status. Regjistri Qendror supozohet të mbajë një regjistër publik të të gjitha organizatave, bashkë me raportet e tyre vjetore dhe të kontrollojë veprimtarinë e organizatave për përfitim publik. Regjistrimi në Ministrinë e Drejtësisë supozohet të jetë i shpejtë (14 ditë) dhe jo i vështirë fillimisht (kundrejt kontroleve pas-regjistrimit dhe kërkesave raportuese). Në praktikë, ekzistojnë një numër problemesh që përfshijnë regjistrimin e ngadaltë, mungesën e informacionit të rifreskuar në faqen e internetit dhe mungesë të kontrollit strikt.

Kundrejt kontrollit të imtësishëm dhe rritjes së transparencës, organizatave për përfitim publik u sigurohen përfitime të ndryshme. Përveç përjashtimit të përgjithshëm të granteve, ndihmave, pagesës së anëtarësisë dhe të ardhurave të tjera nga veprimtari jofitimprurëse, organizatat për përfitim publik mund të përfitojnë trajtim të veçantë si përjashtimi nga dhuratat dhe taksat e trashëguara, trajtim preferencial të donatorëve të tyre, përjashtim nga taksat e pasurive të paluajtshme, etj. Përveç kësaj, organizatat për përfitim publik mund të përfitojnë fonde nga shteti (në Bullgari vetëm organizatat për përfitim publik lejohen të marrin pjesë në konkurimin vjetor për ofrimin e granteve shtetërore ndaj OJF-ve) ose mundësi preferenciale për të përdorur pronat e shtetit apo të bashkive (ndonjëherë kjo mund të sigurohet nëpërmjet qerasë së ulët apo pa pagesë).

Përsa i përket TVSH-së, dokumenti udhëzues është

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

Udhëzuesi 6 i Komisionit Europian²⁰, implementimi i së cilit është i detyrueshëm nga shtetet anëtare të BE dhe si rrjedhojë është pjesë e procesit të anëtarësimit për vendet aspirante për anëtarësim. Një parim kryesor i Direktivës 6 është që përjashtimi nga TVSH të jetë i limituar në një listë veprimtarish të përcaktuara qartë, çka do të thotë se kriteri bazë për përjashtimin është natyra e veprimtarisë dhe jo forma ligjore e organizatës që e kryen atë. Gjithsesi, ligji i BE u referohet “organizatave që njihen si bamirëse” kur liston përjashtimet “për përfitim publik” (p.sh., Art. 13.1A.g dhe h), dhe u lejon vendeve anëtare të bëjnë përjashtime të tjera nën kushte të limituara. (Art. 13.1.2 dhe Shtojca H, pika 14).

REKOMANDIME

Nga krahasimi i kontekstit shqiptar me praktikën Europiane për përcaktimin e statusit për përfitim publik, ka disa çështje që kanë nevojë për rishikim në Shqipëri:

- Kriteret dhe kushtet për **statusin për përfitim publik duhet të përcaktohen me ligj**. Ky ligj mund të jetë ligji për OJF-të, një ligj i veçantë ose ligji tatimor. Por, përcaktimet dhe kriteret bazë duhet të sigurohen në një ligj me qëllim që OJF-të që përfitojnë nga një status i tillë, të dinë që kërkesat nuk do të ndryshojnë me ndryshimin e Ministrit të Financave.
- Aktualisht statusi për përfitim publik në Shqipëri mbulon vetëm tre fusha. Ato nuk përfshijnë veprimtari të tilla si ofrimi i shërbimeve shoqërore, kultura, promovimi i demokracisë, zhvillimi i

²⁰ Direktiva e Këshillit 77/388/EEC dt. 17 Maj 1977 mbi harmonizimin e ligjeve të Shteteve Anëtare lidhur me taksat e xhiros – Sistem i përbashkët i tatimit mbi vlerën e shtuar: bazë e njëjtë për vlerësim

shoqërisë civile, mbrojtja e mjedisit, etj., të cilat të gjitha janë padyshim në përfitim të shtetit dhe popullit shqiptar. Si rrjedhojë, **përcaktimi se cilat veprimtari janë për përfitim publik duhet të ri-shqyrtohet.**

- Gjatë rishikimit mund të jetë me vlerë të merret edhe një herë në konsideratë nëse statusi për përfitim publik duhet të mbetet drejtpërdrejt i lidhur me trajtimin e TVSH-së apo **të zgjerohet për të përfshirë përfitime të tjera në taksa dhe tatime.** Siç është theksuar më sipër, sipas Direktivës 6, është më tipike të përjashtohen veprimtari specifike ose veprimtari të realizuara nga organizata specifike, sesa kategori specifike organizatash. (Më tepër për çështjen e trajtimit të TVSH-së së OJF-ve do të flitet në seksionin tjetër). Njëkohësisht, statusi për përfitim publik zakonisht u njeh OJF-ve një gamë të gjerë përjashtimesh dhe përfitimesh për të promovuar rolin e tyre në adresimin e nevojave emergjente sociale, kryesisht ato që janë edhe në linjë me politikat shtetërore.
- Në rast se grupi i punës vendos se është e nevojshme të rishikohen parimet e statusit për përfitim publik në Shqipëri, ekzistojnë disa pyetje të cilat duhet të diskutohen dhe të marrin përgjigje me qëllim që procesi të arrijë synimin e tij:
 - Cilat janë kriteret për dhënien e statusit për përfitim publik?
 - Cilat janë fushat në të cilat organizatat duhet të punojnë për të marrë statusin për përfitim publik?
 - Kush duhet të japë statusin për përfitim publik?
 - Cila është procedura për dhënien e statusit për përfitim publik?
 - Cilat janë përfitimet dhe detyrimet për

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

organizatat për përfitim publik? Si do të ndryshojnë këto nga përfitimet e OJF-ve të tjera?

- Cila do të jetë agjencia që do të monitorojë organizatat për përfitim publik dhe çfarë do të përfshijë ky monitorim?

Këto janë çështje bazë që duhet të diskutohen kur të merret në shqyrtim statusi për përfitim publik. Një çështje tjetër është koordinimi i kontrollit të statusit me monitorimin e publikut. Kjo mund të realizohet duke marrë gjithë informacionin mbi organizatat për përfitim publik nga interneti. Qëllimi i shkarkimit të regjistrit të organizatave për përfitim publik nga interneti në Bullgari është ekzaktësisht për lejitimin aksesit të publikut, që ky i fundit të mund të ketë informacionin e nevojshëm rreth veprimtarisë që kryejnë organizatat për përfitim publik.

V.Tatimi mbi vlerën e shtuar

SITUATA NË SHQIPËRI

Sipas nenit 1, pika 2 në Ligjin mbi Tatimin mbi Vlerën e Shtuar (Ligji nr. 7928, dt. 27 Prill 1995), tatimi mbi vlerën e shtuar paguhet për "të gjitha shërbimet e taksueshme, të kryera kundrejt pagesës nga një taksapagues...." Taksapaguesit kërkohet të regjistrohen nëse xhiroja e tyre është mbi një prag të caktuar, i cili aktualisht është në 2 milion lek për një vit kalendarik. Ekziston një mundësi për regjistrim vullnetar. Pas regjistrimit të tyre, taksapaguesit kërkohet të dorëzojnë çdo muaj tek autoritetet tatimore raporte rreth shumës së TVSHsë së ngarkuar. Kjo bëhet online.

Ligji aktual për TVSH-në parashikon (në nenin 24) një përjashtim të veçantë për organizatat jofitimprurëse, të cilat ofrojnë shërbime kundrejt një çmimi të reduktuar. Fillimisht, ligji përfshinte fushat e mëposhtme, në të cilat OJF-të mund të ofronin shërbime të përjashtuara:

- a) ofrimi i mallrave apo shërbimeve për trajtim mjekësor ose dentar
- b) ofrimi i shërbimeve për mbrojtjen ose kujdesin e fëmijëve dhe të moshuarve
- c) ofrimi i shërbimeve arsimore, kulturore, ose sportive
- d) ofrimi i shërbimeve nga organizatat fetare apo filozofike për qëllime të mirëqënies shpirtërore

Me një amendim në dhjetor 2007 (Ligji Nr. 9856 dt. 26.12.2007), vetëm pika d) vazhdon të jetë në fuqi, ndërkohë që tre fushat e tjera u hoqën nga përjashtimi. Një amendament tjetër, (Ligji Nr. 10003 dt. 06.10.2008) i shtoi listës së organizatave jofitimprurëse të përjashtuara edhe organizatat me status të përfitimit publik (siç përcaktohen nga Ministria e Financave

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

– shiko seksionin më sipër për detaje se si përcaktohen këto organizata).

Amendamentet ligjore të përshkruara më sipër çuan në disa udhëzime të Ministrisë së Financave, të cilat qartësojnë qëllimin e amendamenteve të bëra. Më i rëndësishmi, që ka krijuar disa shqetësime midis OJFve është një qarkore nga Ministria e Financave për inspektorët e tatim-taksave e lëshuar në korrik 2008. Dokumenti nuk është publikuar zyrtarisht (edhe pse OJFtë kanë mundur ta sigurojnë atë), por krijon një barrë specifike për OJF-të në lidhje me TVSH-në. Ajo i referohet Udhëzimit nr. 17 dt. 13.05.2008 (duke qartësuar amendamentet e bëra në dhjetor 2007). Bazuar në këto amendamente, Ministria e Financave thotë midis të tjerash se *“shërbimi i kryer nga një OJF kundrejt vlerës së grantit apo fondit”* është i njëjtë si për çdo shërbim tjetër të taksueshëm. Nga ana tjetër, qarkorja thotë që *“...fondet, grantet, sponsorizimet, detyrimet e anëtarësisë dhe të ardhura të ngjashme duhet të përdoren në përputhje me statutin”*. Në të kundërt, *“këto fonde do të konsiderohen si shërbime kundrejt pagesës”*. Këto interpretime të paqarta kanë çuar gjithashtu në konfuzion midis OJF-ve dhe donatorëve. Ka patur raste në të cilat donatorët i kanë shtuar TVSH granteve të dhëna për OJF-të.

Si rezultat i amendamenteve të mëposhtme ndaj Ligjit për TVSH-në dhe përcaktimit të organizatave për përfitim publik, Ministria e Financave ka nxjerrë një Udhëzim (Udhëzimi 17/4 dt. 26.12.2008), i cili përcakton se një person është i detyruar të regjistrohet si çdo subjekt *“që kryen një veprimtari ekonomike”* (shiko artikullin 1.4, detyrimi për të kërkuar regjistrim). Përveç kësaj (nën artikullin 4, pika i.), Udhëzimi përcakton se:

- i) në rastet e shumave të fituara apo të dhuruara, kur donatorët kanë bërë një dhurim që nuk kushtëzon

RAPORT VLERËSUES

përfitimim e ndonjë shërbimi apo të mire nga OJF-ja, atëherë ky dhurim i parave, mallrave ose shërbimeve nuk konsiderohet i taksueshëm dhe nuk aplikohet asnjë nga hapat e taksave. Dhurime të tilla konsiderohen ato që:

- a) janë të bazuara në programe ose fonde të dedikuara të donatorëve për mbështetjen e zhvillimit të shoqërisë civile, qoftë si mbështetje për fuqizim institucional të OJF-së, qoftë për kryerjen nga kjo organizatë e aktiviteteve në shërbim të interesave të publikut në përgjithësi apo të grupeve të vecanta shoqërore, dhe*
- b) dedikimi i fondeve të tilla nga donatorët bazohet në rregullat e brendshme të donatorit dhe/ose bëhet publike nga vetë donatori para dhurimit ose njëkohësisht me të.*
- c) Përfitues të mundshëm të këtyre fondeve janë vetëm OJF-të.*

Ky tekst qartëson që grantet nuk janë të taksueshme, nëse plotësohen tre kushtet e listuara më sipër.

Ka disa çështje që lidhen me TVSH-në të cilat krijojnë probleme. I pari lidhet me **parashikueshmërinë e ligjit**. Për shkak të interpretimeve të paqarta (dhe në disa raste kontradiktore) të amendamenteve të bëra, OJF-të nuk janë të qarta se cilat janë detyrimet që sjell ky ligj. Një shenjë shqetësuese është mënyra me të cilën këto amendamente janë prezantuar, p.sh., **nuk ka patur pjesëmarrje nga shoqëria civile në diskutimin e tyre**. Përveç kësaj, amendamentet janë plotësuar me dokumenta konfidencialë (jo në dispozicion të publikut të gjerë), të cilat në disa raste ofrojnë kërkesa të shtuara thelbësore për OJF-të. Shumica e këtyre dokumentave zakonisht janë miratuar disa muaj pas prezantimit të amendamenteve të ligjit për TVSH-në. Kjo

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

çon në frikën e prapaveprimit – OJF-të druhen se nëse për shembull një Udhëzues i Ministrisë së Financave ndryshon mënyrën se si ato duhet të manaxhojnë veprimtarinë e tyre lidhur me TVSH-në, OJF-të do të informohen për këtë vetëm pasi Udhëzuesi bëhet fakt, por përderisa ai do të adresojë ndryshime të ligjit që janë bërë para miratimit të tij, detyrimet që rrjedhin prej ligjit do të lindin nga momenti që ai është amenduar.

Po kaq i rëndësishëm është fakti se **çështje thelbësore janë përcaktuar në udhëzime, disa prej të cilave nuk janë bërë as publike**. Kjo nuk përfaqëson një praktikë të mirë, sepse dispozitat më të rëndësishme lidhur me taksimin e OJF-ve duhet të jenë në ligj. Fakti që Ministria e Financave lëshon dokumenta që mund të ndryshojnë interpretimin e ligjit në mënyrë domethënëse, tregon se ka nevojë për qartësime në vetë ligjin.

Një tjetër çështje e rëndësishme lidhet me **kërkesën ndaj OJF-ve që të raportojnë sipas sistemit të TVSH-së**²¹, edhe pse formalisht ato nuk arrijnë xhiron e detyrueshme nga veprimtaria ekonomike. Ka një kërkesë për prapun e xhiros dhe vetëm entitetet që e kalojnë këtë prag janë subjekt i regjistrimit në fillim të vitit të ardhshëm kalendarik. Kjo çon në situatën e çuditshme, kur shumë OJF dorëzojnë deklarata të tilla dhe shkruajnë thjesht zero TVSH, që e bën të gjithë sistemin të pavlefshëm. Edhe pse pragu i TVSH-së është 2-5 milion lekë, ka një numër OJF-sh që nuk kanë ndonjë veprimtari ekonomike dhe nuk ka kuptim që ato të dorëzojnë raporte mujore për TVSH-në.

²¹ Neni 37 i Ligjit mbi TVSH kërkon që të gjithë taksapaguesit të raportojnë. Kërkesa për OJF-të që të raportojnë nuk është në ligj por është përmendur në një numër intervistash, kështu që duhet të verifikohet cili është udhëzimi i saktë që përdoret nga Ministria e Financave për të kërkuar raportet nga OJF-të.

PRAKTIKA EUROPIANE

Direktiva 6 e Bashkimit European (BE) është dokumenti bazë që lidhet me TVSH-në në BE. Parimi bazë i saj është rregullimi i veprimtarisë ekonomike²². Prandaj, të gjitha veprimtaritë të cilat nuk konsiderohen ekonomike, nuk trajtohen nën sistemin e TVSH-së. Të gjitha shtetet e BE duhet të transferojnë dispozitat e direktivës në ligjet e tyre shtetërore. Ligji bullgar i TVSH-së thekson se subjekt i TVSH-së është çdo person që *“kryen veprimtari të pavarur ekonomike”*. Veprimtaria e pavarur ekonomike, përcaktohet si *“çdo veprimtari e kryer rregullisht ose posaçërisht përkundrejt pagesës”*²³. Veç kësaj, Gjykata Europiane e Drejtësisë ka deklaruar gjithashtu në gjykimin²⁴ e saj se që një shërbim të konsiderohet i taksueshëm, duhet të ketë një lidhje të qartë midis shërbimit të kryer dhe pagesës së marrë.

Prandaj çdo e ardhur e marrë nga OJF-të pa një pagesë të kthyer konsiderohet jashtë qëllimit të TVSH. Shembuj tipikë për këtë janë dhurimet dhe grantet. Grantet janë pjesë e veprimtarisë joekonomike të një OJF-je. Edhe pse donatorët vendosin kushte specifike për shpenzimin e parave të marra, OJF-ja nuk ofron shërbime ndaj një donatori, por ndaj një audience të gjerë ose ndaj grupeve specifike (të listuara në projekt propozim). Përveç saj, produktet e zhvilluara me fonde të donatorit (p.sh. publikimet, sondazhet, etj.) mbeten pronë e grantmarrësit.

Veç kësaj, Direktiva 6 prezanton në Nenin 13 disa përjashtime specifike. Një shërbim i përjashtuar nënkupton që shërbimet apo mallrat e ofruara nuk janë të taksueshme me TVSH dhe xhiroja nga shërbimi i përjashtuar nuk llogaritet si pjesë e xhiros së taksueshme. Siç përshkruhet në seksionin e

²² Neni 4, paragrafi 1 i Udhëzimit

²³ Neni 3 i Ligjit bullgar mbi TVSH

²⁴ Në rastet si 102/86 Apple and Pear Development Council dhe 16/93 Tolsma.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

mësipërm, Direktiva 6 nuk përjashton tipe organizatash, por veprimtari specifike kur ato ofrohen nga organizata të caktuara. Ka disa veprimtari që janë ngushtësisht të lidhura me natyrën e OJF-ve që janë përjashtuar nga TVSH-ja. Dy përjashtime specifike që përfshijnë pagesën e anëtarësisë dhe veprimtari për ngritjen e fondeve janë:

(Neni 13) (l) ofrimi i shërbimeve dhe mallrave që janë ngushtësisht të lidhura me përfitimet e anëtarëve të tyre kundrejt një kuote të caktuar në përputhje me rregullat e organizatave jofitimprurëse me qëllime të një natyre politike, sindikate, fetare, patriotike, filozofike, filantropike ose civile, duke siguruar që ky përjashtim nuk shkakton probleme apo konkurrencë.

(o) ofrimi i shërbimeve dhe mallrave nga organizata, veprimtaria e të cilave përjashtohet nën dispozitat e nënparagrafeve (b), (g), (h), (i), (l), (m), dhe (n) në lidhje me eventet për ngritjen e fondeve të organizuara ekskluzivisht për përfitim të tyre duke siguruar që përjashtimi nuk do të shkaktojë probleme apo konkurrencë. Shtetet anëtare mund të propozojnë ndonjë kufizim të nevojshëm lidhur me numrin e eventeve ose shumën e faturave të cilat janë subjekt përjashtimi;

Direktiva 6 përjashton edhe veprimtaritë kur ofrohet diçka në këmbim kur kjo është e lidhur me një OJF (në rastin e pagesës së anëtarësisë ka disa shërbime anëtarësie, ndërkohë që në rastin e ngritjes së fondeve, këto mund të jenë psh.bileta për një koncert bamirësie). Pra, OJF-të konsiderohen jashtë qëllimit të TVSH-së kur nuk kanë veprimtari ekonomike dhe janë përjashtuar nga TVSH-ja për pagesat e anëtarësisë që mbledhin dhe mund të përjashtohen nga të ardhurat e eventeve për ngritjen e fondeve.

Në përgjithësi, OJF-të grupohen sipas tre lloj marrëdhëniesh në lidhje me TVSH-në:

- Ato kryejnë veprimtari joekonomike, i cila nuk është subjekt i TVSH-së dhe ato nuk mund të pretendojnë kthimin e TVSH-së për blerjet që janë

RAPORT VLERËSUES

- bërë për këtë veprimtari;
- Ato kryejnë veprimtari ekonomike dhe mund të pretendojnë rimbursimin e TVSH-së për TVSH-në e zbritshme .
- Ato ofrojnë shërbime të përjashtuara dhe nuk mund të pretendojnë rimbursimin e TVSH-së për TVSH-në zbritshme.

OJF-të në disa shtete anëtare janë përpjekur të bëjnë një hap përpara duke advokuar për rimbursimin e TVSH-së së zbritshme që ato paguajnë edhe nëse veprimtaritë e tyre janë jashtë qëllimit të TVSH-së. Në Danimarkë qeveria ka krijuar një skemë të veçantë për kompensimin e TVSH-së së paguar nga disa OJF.

REKOMANDIME

Legjislacioni shqiptar ofron përjashtime shumë të limituara për shërbimet e ofruara nga OJF-të. Për shembull dy veprimtaritë që janë tipike për OJF-të dhe që janë përjashtuar sipas nenit 13 të Direktivës 6 nuk janë të përjashtuara nga Legjislacioni Shqiptar:

- (g) ofrimi i shërbimeve dhe mallrave të lidhura ngushtë me mirëqënien dhe sigurinë sociale në punë
- (h) ofrimi i shërbimeve dhe mallrave të lidhura ngushtë me mbrojtjen e fëmijëve dhe të rinjve

Është e **nevojshme të merren në konsideratë lloje të tjera të shërbimeve të përjashtuara nga OJF-të lidhur me fushën sociale, rininë dhe veçanërisht lidhur me ngritjen e fondeve nga OJF-të**. Këto përjashtime të shtuara mund të lidhen me statusin për përfitim publik, por i gjithë statusi duhet të rishqyrtohet nën dritën e komenteve tona në seksionin e mëparshëm.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

Përveç kësaj, ka konfuzion rreth faktit se cilat veprimtari apo të ardhura janë pjesë e qëllimit të ligjit për TVSH-në. Kjo është arsyeja pse një amendament në nenin lidhur me përjashtimin e shërbimeve çon në një interpretim që ndikon qëllimin e përgjithshëm të ligjit (p.sh. grantet janë brenda apo jashtë qëllimit të ligjit për TVSH-në). Ekziston nevoja për **konsiderimin e prezantimit të një teksti më të qartë në ligjin për TVSH-në lidhur me faktin se një veprimtari jofitimprurës është jashtë qëllimit të TVSH-së.**

OJF-të që nuk duhet të jenë pjesë e qëllimit të ligjit për TVSH-në, nuk duhet të jenë subjekt rregjistrimi dhe raportimi nën këtë ligji. Ato duhet të trajtohen si biznes i vogël (për qëllime të pragut të regjistrimit) dhe jo si biznes i madh siç ndodh aktualisht.

VI. Të tjera

1 Raportimi dhe inspektimi financiar

Një ligj tjetër i cili prek shoqërinë civile është Ligji për Inspektimin Financiar Publik (Ligji nr. 10294, i 1 korrikut 2010). Dispozitat e tij duhet të jenë shumë të qarta, përsa i përket shtrirjes së pushtetit të Inspektimit Financiar Publik lidhur me OJF-të. Aktualisht, Neni 3 i ligjit thotë se organizatat jo-fitimprurëse të financuara nga një njësi/agjensi/institucion shtetëror janë subjekt i inspektimit vetëm “për fondet publike që ato përdorin”. Ndërmjet pushteteve të inspektimit të financave publike përmendim:

- Hyrje të pakufizuar në informacionin lidhur me inspektimin, përfshirë dhe atë në formë elektronike;
- Kërkimi i dokumenteve orgjinale si dhe informacion.
- Pyetja e punonjësve për llogaritë bankare;
- Kërkimi i informacionit nga palë të jashtme.

Një diferencim i rëndësishëm është bërë në tekstin ligjor ndërmjet inspektimit të njësive qeverisëse dhe entiteteve apo individëve të tjerë (për më tepër shih Nenin 16 të këtij ligji). Sa i përket njësive qeverisëse, inspektimi i financave publike ka gjithashtu të drejtë për:

- Hyrje të pakufizuar në godinën e njësisë;
- Parandalimit të hyrjes së individëve përgjegjës te kasafortat, magazinat dhe artikuj të tjerë, subjekte të inspektimit, duke i vulosur në praninë e një zyrtari nga njësia, subjekt i inspektimit.

Bazuar në rezultatet e inspektimit, ministri i financave mund “të bllokojë llogaritë bankare të njësive publike që

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

*kanë lidhje me fondet në të cilat janë zbuluar parregullsi*²⁵. Është e rëndësishme që **ky diferencim ndërmjet organizatave të pavarura dhe njësive qeveritare të mbahet parasys** gjatë zbatimit të ligjit. Kjo është veçanërisht e vërtetë, pasi mund të ekzistojë mundësia për t'i futur ato në dy tipe të veçuara entitetesh (të zotëruara apo të kontrolluara nga qeveria dhe entitete të pavarura të financuara nga qeveria) në të njëjtën kategori. Një konfuzion i tillë mund të jetë krijuar nga Neni 18 (detyrimet e njësive apo individëve që janë objekt i inspektimit), ku pika 1/b thotë se objektet e inspektimit kanë detyrimin *“t'i ofrojnë inspektorëve financiarë të drejtën për përdorim të pakufizuar të mjediseve ku ato do të punojnë”*.

Përveç kësaj, OJF-të duhet të jenë në gjendje të njihen me rezultatet e inspektimit. Në ligj, kjo ofrohet në nenin 17, pika 2 nën detyrimin e inspektorit të financave publike – *“në mbarim të aktivitetit të inspektimit, inspektori financiar i dorëzon raportin final subjektit të inspektuar si dhe drejtuesit të njësisë përkatëse”*. Në Bullgari, për shembull, para se të finalizohet raporti, objekti i inspektuar merr një raport inspektimi dhe ka të drejtën të ofrojë komente ndaj përfundimeve të raportit brenda 14 ditëve²⁶. Pas kësaj, raporti së bashku me komentet diskutohet nga zyra audituese dhe përgatitet një version final. **Është e rëndësishme për OJF-në që është subjekt i inspektimit financiar të jetë e ndërgjegjshme për përfundimet dhe të jetë në gjendje të ofrojë shpjegime përpara finalizimit të raportit.**

- Çështjet më të rëndësishme, përveç atyre që u nënvizuan në paragrafët e mësipërm janë:
- Të sigurohet që ligji i përshkruan qartë rastet në të

²⁵ Neni 18, pika e e Ligjit mbi Inspektimin Financiar Publik

²⁶ Neni 39, para 5 i Ligjit Bullgar mbi Zyrën e Auditimit Shtetëror

RAPORT VLERËSUES

cilat entitetet e pavarura, siç janë OJF-të, mund të jenë objekt i inspektimit financiar;

- Inspektimi financiar ndjek standarte strikte dhe nuk përdoret për të abuzuar me OJF-të;
- Të ketë një përcaktim të qartë kohor se sa zgjat limiti kohor i inspektimit dhe përgatitja e raportit të inspektimit;
- Punëmarrësit e ardhshëm të inspektimit të financave publike që merren me kontrollin e veprimtarisë së një OJF-je të trajnohen në mënyrën e duhur për të kuptuar se si operojnë OJF-të. Më idealja do të ishte që persona të caktuar e të specializuar të merren me OJF-të, dhe në këtë mënyrë do të krijohet një përjasje dhe praktikë uniforme e inspektimit financiar për OJF-të;
- Është e rëndësishme që të ekzistojë mundësia për të apeluar vendimet që do të prekin OJF-të që kanë qenë subjekt i inspektimit financiar publik.

2. Transparenca e OJF-së

Një çështje e ngritur gjatë takimit me Ministrinë e Financave në Shqipëri ishte e lidhur me rekomandimet e MONEYVAL²⁷ të lidhura me organizatat jo-fitimprurëse (Shqipëria është konsideruar si rast i padëgjuar lidhur me këtë). Një nga rekomandimet e MONEYVAL është i lidhur me krijimin e “një politike për kontrollin e supervizimin e OJF-ve/OJF-ve duke marrë parasysh konsideratat për Pastrimin e Parave dhe Financimin e Terrorizmit²⁸. Një rekomandim tjetër lidhet me rishikimin e

²⁷ Komiteti i Ekspertëve të Këshillit të Europës për Vlerësimin e Pastrimit të Parave dhe Financimin e Terrorizmit.

²⁸ ML/FT qëndron për Pastrim Parash dhe Financime Terrorizmi. Shembuj veprimtarish për t'u përfshirë në një politikë të tillë janë diseminimi i listës së Financimeve të Terrorizmit në regjistra, veprimtari për rritje ndërgjegjësimit ndaj këtyre regjistrave, shërbime administrative e taksat që kanë të bëjnë me sektorin e të tjera.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

*“përshatshmërisë së regjimit ligjor e financiar të aplikueshëm për OJF-të, në mënyrë që të evitohen praktikat e zakonshme jo të ligjshme, siç mund të jetë mbajtja e një libri të dytë shitjesh, duke rritur kështu transparencën dhe besueshmërinë e informacionit të ofruar”.*²⁹

Çështja e transparencës së sektorit të OJF-ve, është ngritur gjithashtu nga një numër OJF-sh që konsiderojnë se sektori i OJF-ve duhet të jetë më i hapur dhe të tregojë veprimtaritë dhe burimet e financimit. Sigurisht, kërkesat për transparencë dhe raportim duhet të marrin në konsideratë gjithashtu dhe madhësinë e organizatës. Task Forca e Veprimit Financiar³⁰ në Dokumentin e Praktikave më të mira nënvizon *“rëndësinë e proporcionalitetit bazuar në madhësinë dhe riskun, në vendosjen e nivelit të përshatshëm të rregullave dhe vëmendjes në këtë fushë”.*

Aktualisht organizatat në Shqipëri janë të detyruara të dorëzojnë një raport vjetor në autoritetin e taksave. Përpos kësaj, çdo muaj OJF-të i raportojnë online autoritetit të taksave për TVSH-në e ngarkuar. Ekzistojnë raporte shtesë lidhur me relacionet punëdhënës-punëmarrës. Ky sistem konsiderohet nga shumë persona si jo dhe aq i mirë. Një nga rekomandimet për shtetin në raportin e Indeksit të Shoqërisë Civile për Shqipërinë ishte *“të përmirësojë legjislacionin aktual të taksave dhe raportimin financiar nëpërmjet një kuadri të veçantë për sektorin e tretë”*³¹. Po i njëjti raport nënvizon se vetë OJF-të kanë nevojë *“të rrisin transparencën e brendshme, përgjegjshmërinë dhe vendim-marrjen demokratike”.*

29 Shihni faqen 84 të raporti mbi Shqipërinë, Vlera e Parave(2009)18, rishikimi 1, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%202y/MONEYVAL\(2009\)18-ProgRep2ALB_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%202y/MONEYVAL(2009)18-ProgRep2ALB_en.pdf)

30 <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF> dhe <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>

31 Indeksi i Shoqërisë Civile për Shqipërinë. Në Kërkim të Qytetarëve dhe Impaktit, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, fq. 31.

RAPORT VLERËSUES

Në përgjithësi, një sistem i mirë raportues për OJF-të mund të përfshijë:

- A. OJF-të, të cilat marrin më shumë se përfitime minimale nga shteti apo angazhohen në ngritje fondesh publike duhet të paktën t'i dorëzojnë raportet vjetore agjencisë përgjegjëse për supervizimin e OJF-ve³². Këto OJF mund të jenë gjithashtu të detyruara të publikojnë apo ofrojnë publikut në përgjithësi informacione rreth veprimtarisë së tyre.
- B. Mund të plotësohen raporte të veçanta taksash në varësi të taksave të ndryshme, subjekt i të cilave është OJF-ja. Autoritetet e taksave në përgjithësi duhet të përfshihen vetëm në rastet kur ka çështje shqetësuese lidhur me taksat.
- C. OJF-të që operojnë në fusha ku ka kërkesa të veçanta liçensimi apo raportimi duhet të jenë subjekt i të njëjtave kërkesa raportuese sikurse dhe çdo entitet tjetër ligjor.
- D. Organizatat me përmasa të vogla duhet të jenë subjekt i raportimeve më të thjeshta.

Nuk ka trajtim të veçantë për OJF-të sipas rregullores për Pastrimin e Parave dhe Financimin e Terrorizmit në Shqipëri. Në përgjithësi ato ndjekin kërkesat e përgjithshme ndaj të cilave janë subjekt entitetet e tjera. Kjo është konsistente dhe me pikën C të paraqitur më lart. Megjithatë, veçanërisht sa i përket rregullave të kontabilitetit, **është një ide e mirë të prezantohen standarde specifike për financat e OJF-ve**, të cilat nga njëra anë do të ishin në linjë me mënyrën se si OJF-të menaxhojnë veprimtarinë e tyre, por nga ana tjetër do të ofronin informacionin e duhur për

³² Elementet e sistemit raportues janë adaptuar nga Udhëzuesi për Ligjet që Afektojnë Organizatat e Qytetarëve nga Leon Irish, Rob Kushen dhe Karla Simon, 2004.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

autoritetet e tatim-taksave dhe publikut në përgjithësi rreth burimeve dhe të ardhurave dhe mënyrës se si shpenzohen ato.

1. Kontraktimi social

Neni 18 i Ligjit mbi Ndhimën dhe Shërbimet Shoqërore (Ligji nr. 9355, 10.03.2005) shprehet se *“Shërbimet shoqërore publike që financohen me fondet e buxhetit qendror apo vendor, prokurohen nga organet e pushtetit vendor tek ofruesit privatë të tyre, sipas legjislacionit në fuqi për prokurimin publik”*. Mekanizmi i kontraktimit social është një mjet shumë i rëndësishëm për të zhvilluar një sistem të mirë të shërbimit social. Është gjithashtu një burim i rëndësishëm për punën e organizatave që ofrojnë shërbime të tilla. Kjo është arsyeja përse është kaq e nevojshme të promovohet ky mekanizëm si ndërmjet OJF-ve, ashtu dhe autoriteteve vendore. Për pasojë, kur përdoren mekanizma të prokurimit publik, duhet të merret në konsideratë që shërbimet shoqërore janë një tip i veçantë veprimtarie. Shumë shpesh autoritetet vendore kanë buxhetuar shuma të caktuara parash dhe janë të përgatitura t’i shpenzojnë ato – për këtë arsye në konkurimin tenderues ato konsiderojnë oferta që ofrojnë shërbime për më shumë njerëz apo ofrojnë një cilësi më të lartë shërbimi për një grup të caktuar (në kundërshtim me ofrimin e një çmimi më të ulët). Kjo duhet marrë në konsideratë kur hartohen procedurat kontraktuese. ECNL mund të ofrojë asistencë përkatëse për këtë çështje të veçantë si një element i rëndësishëm i kuadrit fiskal për OJF-të, por nuk ka qenë në fokus të këtij vlerësimi specifik³³.

³³ ECNL është duke punuar për një doracak mbi Modelet Shpërndarëse të Shërbimeve Sociale Jo-shtetërore, si dhe mbi një Udhëzues për Bashkitë mbi Bashkëpunimin dhe Kontraktimin e OJF-ve. Kjo do të publikohet dhe për pak kohe dhe të jetë e disponueshme dhe në ëbsitin e ECNL-së.

2. Regjistrimi tek sigurimet shoqërore

Një çështje tjetër problematike është kërkesa nën legjislacionin e sigurimeve shoqërore, që çdo OJF që është regjistruar, duhet të ketë të paktën një punëmarrës për të cilin paguhen sigurime shoqërore³⁴. Kjo pa dyshim është një pengesë për organizatat me përmasa të vogla. Në numër OJF-sh janë krijuar nga vullnetarë të cilët nuk paguhen për përpjekjet e tyre. Po kështu, ekzistojnë një numër organizatash të cilat nuk kryejnë veprimtari të vazhdueshme dhe nuk kanë personel në baza të rregullta. Të tilla raste tregojnë se këto kërkesa nuk marrin parasysh qëllimin e një OJF-je. Në kontrast me kompanitë e biznesit ku qëllimi i tyre primar është fitimi, OJF-të synojnë të arrijnë qëllime jo-fitimprurëse. Për një biznes mund të jetë e arsyeshme ta bësh subjekt të kërkesës për të patur një person të paguar në mënyrë konstante pasi është pjesë e kostos së të bërit biznes, dhe një fitim potencial do t'i mbulonte shpenzime të tilla. Në rastin e organizatave jo-fitimprurëse, gjithësesi kosto të tilla krijojnë probleme pasi ka organizata që i arrijnë objektivat e tyre dhe pa të ardhura financiare dhe është e rëndësishme që ato të lejohen të veprojnë në këtë mënyrë.

3. Konsultimi me OJF-të

Dy nga zhvillimet më të fundit ligjore që prekin organizatat e shoqërisë civile nuk janë konsultuar me to – amendimet në ligjin e TVSH-së (si dhe interpretimet që rrjedhin si pasojë, përfshirë dhe prezantimin e statusit të përfitimit publik) dhe aprovimin e një ligji për Inspektimin e Financave Publike. Në përgjithësi, OJF-të në Shqipëri, ndajnë të njejtën pakënaqësi për mënyrën se si organizohet procesi i konsultimeve

³⁴ Autorët nuk kanë patur mundësi të shohin tekste të veçanta në ligj, për arsye se nuk ishte i disponueshëm për ne, por kjo çështje u ngrit gjatë shumë intervistave. Për këtë është e nevojshme të referohet ekzaktësisht neni i cili i kërkon OJF-ve të kenë të paktën një punonjës të paguar.

MBI KUADRIN FISKAL PËR SHOQËRINË CIVILE NË SHQIPËRI

nga qeveria (nëse është organizuar ndonjëherë ndonjë konsultim). Në Indeks të Shoqërisë Civile për Shqipërinë, një nga pikat e dobëta të identifikuara nga autorët është se *“dialogu shtet-shoqëri civile dhe konsultimet shpesh janë trajtuar si instrumente thjesht formalë nga aktorët qeverisës”*. Ndërmjet rekomandimeve të raportit gjithashtu është përmendur që shteti duhet të *“përshtasë mekanizma që përshijnë shoqërinë civile në fazën e hartimit të politikave”*³⁵.

Grupi aktual i punës me përfaqësues të qeverisë e shoqërisë civile, i krijuar pas një urdhri të Kryeministrit, është një shembull i mirë i partneritetit në procesin e përgatitjes së legjislacionit. Është një tregues se si ligjet dhe politikat mund të konsultohen me shoqërinë civile përpara miratimit të tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme lidhur me ligje që prekin direkt organizatat e shoqërisë civile dhe veprimtarinë e tyre.

Vetë Bashkimi Europian ka miratuar Parime të Përgjithshme dhe Standarde Minimale për Konsultimet nga Komisioni (COM 202 (704) i datës 11.12.2002). Standardet minimale të konsultimit kërkojnë që kur hartohen politika, Komisioni duhet të sigurojë që të gjithë personat që preken nga politika përkatëse të konsultohen. Po kështu, pa përjashtuar dhe mundësitë e tjera konsultuese, dokumenti i konsultimit duhet të publikohet në internet. Ky parim është konfirmuar në Traktatin e Lisbonës, në Nenin 8B ku *“institucionet duhet të mbajnë një dialog të hapur, transparent e të rregullt me shoqatat përfaqësuese dhe shoqërinë civile”*.

Metodat konsultuese përfshijnë organizimin e grupeve të përbashkëta të punës, seancave dëgjimore publike, inputin e ekspertëve nga grupet e pavarura, etj. Por aspekti më i

³⁵ Indeksi i Shoqërisë Civile për Shqipërinë. Në kërkim të qytetarëve dhe impaktit, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, 2010, përkatësisht fq. 30-31.

RAPORT VLERËSUES

rëndësishëm i konsultimit është nevoja për të patur një mekanizëm dhe rregulla të qarta mbi mënyrën se si do të organizohet konsultimi. Konsultimi nuk duhet të jetë një proces që varet nga vullneti i mirë i njëjës agjenci qeverisëse apo tjetrës – duhet të jetë i detyrueshëm nën rrethana të caktuara. Edhe pse mund të ketë klauzola në ligje të ndryshme apo rregullore që politika apo draft ligjet duhet të konsultohen, këto kërkesa është e nevojshme të zbatohen, prandaj duhet të zhvillohen një sërë masash procedurale. Një përjasje e mirë praktike e ndërmarrë nga qeveritë është adoptimi i standardeve të konsultimit (Mbretëria e Bashkuar, Estonia).

PËRFUNDIME

Ky Raport i Vlerësimit të Kuadrit Fiskal për OJF-të jep një përmbledhje të çështjeve më të rëndësishme që aktualisht prekin OJF-të në Shqipëri. Ekzistojnë disa hapa të përgjithshme, të cilat duhet të kryhen si një bazë për rekomandimet e hollësishme të ofruara në çdo seksion (listuar ndarazi më poshtë):

- Ekziston nevoja që të **rishikohet diferencimi themelor ndërmjet veprimtarisë jo-fitimprurëse dhe asaj ekonomike të OJF-ve** dhe të sigurohet se përcaktimet e të dyjave janë mjaftueshëm të qarta në mënyrë që ato të mos krijojnë probleme për OJF-të, siç është për shembull kërcënimi i vendosjes së TVSH-së mbi të ardhurat nga grantet;
- **Të gjitha çështjet e rëndësishme (sidomos të drejtat dhe detyrimet) që ndikojnë në aktivitetet e OJF-ve duhet të jenë pjesë e ligjit dhe jo e urdhrave, udhëzimeve të ministrive etj;**

- **Të diskutohet nevoja e krijimit të një statusi të veçantë të përfitimit publik** në Shqipëri dhe të sigurohet që ai përfshin një gamë të gjerë të qëllimeve të përfitimit publik dhe është i lidhur me një numër përfitimesh të ndryshme dhe jo vetëm me përfitimin e një ligji të vetëm;
- **Diskutimi i mundësisë për vendosjen e standarteve për konsultime me OJF-të** për ligje dhe strategji të ndryshme të qeverisë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme kur ligje ose strategji të tilla prekin sektorin e OJF-ve;
- Do të ishte një ide e mirë **prezantimi i standardeve të veçanta për kontabilitetin e OJF-ve**, të cilat të ishin më në përputhje me mënyrën se si OJF-të menaxhojnë aktivitetet e tyre.

REKOMANDIME SPECIFIKE

Diferencimi ndërmjet aktivitetit ekonomik dhe atij jo-fitimprurës:

- Rishikimi i përcaktimeve në Kodin Civil dhe Ligjin e OJF-ve;
- Përgatitja e një manuali për inspektorët e taksave dhe për OJF-të përsa u përket aktiviteteve që mund të kryhen nga OJF-të, dallimet themelore midis aktivitetit ekonomik dhe jo-ekonomik dhe se si duhet të jenë të diferencuara në praktikë këto të dyja;
- Hartimi i formave të qarta raportuese nga OJF-të të cilat lejojnë dallimin e qartë midis dy aktiviteteve;
- Përfshirja në ligjin e OJF-ve e një përjashtimi të qartë të granteve nga tatimi mbi të ardhurat (si dhe në çdo ligj tatimor që ka të bëjë me tatimin e OJF-ve mbi të ardhurat);
- Përjashtimi nga tatimi mbi të ardhurat i interesit për depozitat bankare me fonde nga veprimtaria jo-

RAPORT VLERËSUES

fitimprurëse (në rast se një gjë e tillë aplikohet, ose do të aplikohet në ligj);

- Lejimi i individëve të zbresin dhurimet që bëjnë. Duhet të ekzistojë një mundësi për të përdorur përfitimet edhe nëpërmjet punëdhënësit, kështu që individët e punësuar që marrin vetëm të ardhura nga punësimi, të mos paraqesin deklarata tatimore për të kërkuar përfitimet e tyre.

STATUSI I PËRFITUESIT PUBLIK:

- Statusi i përfituesit publik duhet të jetë i përcaktuar me ligj. Ky përcaktim mund të bëhet në Ligjin e OJF-ve, në një ligj të veçantë ose në një ligj tatimor. Por përkufizimet dhe kriteret bazë duhet të përcaktohen në një ligj dhe jo në akte nënligjore;
- Përcaktimi i aktiviteteve në përfitim të publikut duhet të ri-konsiderohet;
- Ka disa pyetje të cilat duhet të diskutohen dhe t'u jepet përgjigje kur vendoset për lidhjen e statusit të përfitimit publik me situatën në Shqipëri:
 - a) Cilat janë kriteret për dhënien e statusit për përfitim publik?
 - b) Cilat janë fushat në të cilat organizatat duhet të punojnë për të marrë statusin e përfitimit publik?
 - c) Kush duhet të japë statusin e përfitimit publik?
 - d) Cila është procedura për dhënien e statusit të përfitimit publik?
 - e) Cilat janë përfitimet dhe detyrimet për organizatat me status të përfitimit publik? Si do të jenë këto të ndryshme nga përfitimet për OJF-të e tjera?
 - f) Cila do të jetë agjensia që do të monitorojë organizatat me status të përfitimit publik dhe në çfarë mase do të monitorohen ato?

LEGJISLACIONI MBI TVSH-NË:

- Futja e një teksti më të qartë në ligjin për TVSH-në përsa i përket faktit që aktiviteti jo-fitimprurës është jashtë fushëveprimit të TVSH-së.
- Ekziston nevoja për të konsideruar shtimin e të tjera përjashtimeve nga TVSH-ja, të ofruara nga OJF-të në lidhje me fushën sociale, të rinjtë dhe veçanërisht lidhur me ngritjen e fondeve nga OJF-të;
- OJF-të që nuk bien në fushëveprimin e ligjit të TVSH nuk duhet të jenë subjekt i regjistrimit dhe raportimit sipas ligjit të TVSH-së.

TË TJERA:

- Inspektimi financiar duhet të ndjekë standarde strikte dhe nuk duhet të lejojë mundësinë e abuzimit;
- Duhet të mbahet parasysh nga punonjësit e inspektimit financiar publik diferencimi ndërmjet organizatave të pavarura dhe njësive të qeverisë, gjatë zbatimit të ligjit;
- OJF-të që i nënshtrohet kontrollit duhet të jenë të vetëdijshme për rezultatet dhe përfundimet e inspektorëve dhe t'u jepet një shans për të dhënë komentet e tyre para se raporti të jetë i formës së prerë;
- Dhënia fund e kërkesës së legjislacionit të sigurimeve shoqërore që çdo OJF që është e regjistruar duhet të paguajë sigurimet shoqërore për të paktën një punonjës.

