

08/03/2018

Nga: Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)

Për: z. Ilir Islami – Administrata Tatimore e Kosovës

CC: z. Enis Spahiu – Drejtor i Departamentit Ligjor, Ministria e Financave

**Komentet në lidhje me draft Koncept Dokumentin për trajtimin e kuadrit ligjor të tatimeve dhe procedurave në fushëveprimin e Administratës Tatimore të Kosovës (ATK), të shpallur për konsultim publik me shkrim më datë 14 shkurt 2018**

## **1. Përmbledhje e komenteve**

Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) ka analizuar draft Koncept Dokumentin për trajtimin e kuadrit ligjor të tatimeve dhe procedurave në fushëveprimin e ATK-së (më tej draft Koncept Dokumenti). Në përputhje me misionin dhe fushëveprimtarinë e vet, komentet e KCSF-së përqëndrohen në pjesën e trajtimit të organizatave jo-qeveritare si subjekte të veçanta juridike.

Në përgjithësi, KCSF vëren që draft Koncept Dokumenti nuk i trajton në asnjë mënyrë çështjet që kanë të bëjnë me OJQ-të, si kategori e veçantë e subjekteve juridike. Kjo është brengosëse për shkak se kuadri ligjor ekzistues përmban dispozita që e ndikojnë këtë sektor, ndërsa trajtimi i duhur i tyre mund ta përmirësojë këtë ndikim. Për më tepër, vëllimi ekonomik i sektorit është domethënës qoftë në kuptim të qarkullimit vjetor ashtu edhe të punësimit. Sipas të dhënave të fundit të vëna në dispozicion nga ATK, në vitin 2016 OJQ-të kishin deklaruar të ardhura bruto rreth 77 milion euro, ndërsa punësonin mbi 7,300 persona. Në anën tjetër, roli i sektorit jo-qeveritar i tejkalon parametrat financiarë dhe është thelbësor në zhvillimin e një shoqërie demokratike. Dokumente të shumta të institucioneve publike të Republikës së Kosovës e theksojnë nevojën dhe përkushtimin për krijimin e një ambienti të favorshëm për funksionimin e këtij sektori. Trajtimi tatimor dhe procedurat e raportimit janë pjesë e rëndësishme e këtij ambienti.

Për këto arsye, KCSF rekomandon që sektori jo-qeveritar të trajtohet seriozisht dhe si i veçantë në rregullimin e kuadrit ligjor të tatimeve dhe procedurave të ATK-së, qoftë duke i trajtuar me kujdes dispozitat e veçanta për OJQ apo duke e vlerësuar ndikimin dhe përshtatshmërinë për OJQ të dispozitave të përgjithshme.

## 2. Komentet e veçanta

Duke qenë që asnjë pjesë e draft Koncept Dokumentit nuk i trajton OJQ-të, komentet e KCSF-së nuk i referohen specifikisht ndonjë pjese të draftit, por janë çështje që duhet të përfshihen në kuadër të kapitujve përkatës. Për më tepër, meqenëse faza e Koncept Dokumentit parasheh vetëm orientim të politikave e jo zgjidhje përfundimtare ligjore, komentet në vijim janë të orientuara në drejtim të zgjidhjeve të politikave (përfshirë masa jo-ligjore të trajtimit të problemeve të evidentuara), ndërsa zgjidhjet ligjore eventuale mund të ofrohen gjatë fazave të mëtejshme të hartimit të legjislacionit.

### *a) Të trajtohet përshtatshmëria e obligimeve të raportimit financiar për OJQ*

Në bazë të Ligjit 03/L-222 për Administratën Tatimore dhe Procedurat, rregullat për raportimin në ATK për OJQ janë identike me ato të bizneseve. Shumica e dispozitave nuk janë të shkallëzuara sipas shkallës së qarkullimit apo madhësisë së OJQ-ve. Në anën tjetër, raportimi financiar që rregullohet përmes Ligjit 04/L-014 për Kontabilitet, Raportim Financiar dhe Auditim nuk adreson në mënyrë specifike OJQ-të, ndërsa situatë e njejtë paraqitet edhe në draftin e ligjit të ri për kontabilitet dhe raportim financiar. Gjithashtu, OJQ-të me Status për Përfitim Publik (SPP) raportojnë edhe në Departamentin për OJQ në Ministrinë e Administratës Publike. Përgjatë viteve të fundit, numri i OJQ-ve me SPP ka qenë vazhdimisht rreth 250, ndërsa numri i përgjithshëm i OJQ-ve të regjistruara ka tejkaluar 9,000.

Në këtë situatë, me përjashtim të rreth 250 OJQ-ve me SPP, raportimi në ATK (nëpërmjet deklaratës CD) është adresa e vetme e raportimit për OJQ-të e regjistruara në Kosovë. Forma e kësaj deklarate është unike, pavarësisht nëse një OJQ ka qarkullim vjetor prej miliona eurosh apo vetëm disa qindra euro. Gjithashtu, duke qenë identike me bizneset, një numër i madh i kategorive të përfshira në këtë deklaratë janë të papërshtatshme për natyrën e funksionimit të OJQ-ve. Nga mbi 9,000 OJQ të regjistruara, këtë deklaratë e kanë dorëzuar vetëm 748 OJQ (2015), respektivisht 915 OJQ (2016).<sup>1</sup> Edhe pse jo e vetmja, papërshtatshmëria për OJQ mund të jetë një nga arsyet për një numër kaq të vogël të plotësimit të kësaj deklarate. E fundit, të dhënat zyrtare për sektorin e OJQ-ve janë jashtëzakonisht të pakta dhe problematike, duke bërë që politikat publike që e trajtojnë këtë sektor të mos jenë të bazuara në të dhëna të sakta dhe të besueshme. Si adresa e vetme e raportimit të të gjitha OJQ-ve të regjistruara në Kosovë, rregullimi i raportimit të OJQ-ve në ATK mund të ketë efekt pozitiv edhe në drejtim të mbledhjes së të dhënave të sakta dhe politika publike më të mira.

Në anën tjetër, parimet dhe praktikat e mira kërkojnë që raportimi financiar dhe rregullat e kontabilitetit të marrin parasysh natyrën specifike të OJQ-ve dhe të jenë në proporcion me madhësinë e organizatës dhe llojin/qëllimin e aktiviteteve të saj.<sup>2</sup> Për më tepër, minimumi prej 3

<sup>1</sup> Indeksi Kosovar i Shoqërisë Civile 2016, Fq.16 – KCSF 2016

[http://kcsfoundation.org/repository/docs/05\\_11\\_2016\\_3646225\\_Indeksi\\_Kosovar\\_i\\_Shoqerise\\_Civile\\_2016\\_KCSF.PDF](http://kcsfoundation.org/repository/docs/05_11_2016_3646225_Indeksi_Kosovar_i_Shoqerise_Civile_2016_KCSF.PDF)

<sup>2</sup> Matrica e Monitorimit – Raporti për Kosovë 2013 Fq.31 (Standardi 1.1.2 – 3L) – KCSF 2014

[http://kcsfoundation.org/repository/docs/Kosovo\\_CSDDev\\_Matrix\\_Final\\_alb.pdf](http://kcsfoundation.org/repository/docs/Kosovo_CSDDev_Matrix_Final_alb.pdf)

shkallëzimeve vlerësohet që i përmbush nevojat e sektorit, respektivisht përshtatshmërinë për kategori të ndryshme të OJQ-ve.<sup>3</sup>

**Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të përfshijë kërkesën për rishikim të procedurave të raportimit të OJQ-ve, me synimin e përshtatshmërisë së formave të raportimit me natyrën e punës së OJQ-ve, si dhe shkallëzimin e tyre varësisht nga madhësia e OJQ-ve.**

***b) Të qartësohen dispozitat ligjore për trajtimin e aktivitetit ekonomik të OJQ-ve***

Trajtimi i veprimtarisë ekonomike të OJQ-ve ka një dykuptimësi në Ligjin 05/L-029 për Tatimin në të Ardhurat e Korporatave, në veçanti veprimtaritë ekonomike të OJQ-ve që nuk kanë statusin për përfitim publik. Përderisa neni për lirimin nga taksat përmend vetëm OJQ-të me Status për Përfitim Publik (Neni 7, paragrafi 1.1), një nen tjetër për veprimtaritë komerciale flet për OJQ-të e regjistruara (pavarësisht SPP-së) “të cilat do të tatonen për aktivitetet komerciale ose aktivitetet tjera që nuk janë të lidhura me qëllimin publik të OJQ-së” (Neni 34, paragrafi 1), ndërsa gjithashtu flet “nivel të arsyeshëm të fitimeve” apo “fitim të tepruar të OJQ-ve” (Neni 34, paragrafi 2 dhe 4). Sipas interpretimit të drejtpërdrejtë të këtyre dispozitave, aktiviteti ekonomik i OJQ-ve të regjistruara (pavarësisht SPP-së) duhet të lidhet drejtpërdrejtë me misionin e tyre dhe të ardhurat e gjeneruara për këtë qëllim duhet të jenë të arsyeshme, kurse të gjitha aktivitetet tjera ekonomike u nënshtrohen tatimit. Në anën tjetër, sipas shpjegimeve të marra nga zyrtarë të ATK-së, veprimtaritë ekonomike/komerciale të OJQ-ve me Status për Përfitim Publik janë të liruar nga tatimi në të ardhurat e korporatave nëse destinacioni i të ardhurave është vetëm për qëllime për përfitim publik dhe deri në një “nivel të arsyeshëm” të të ardhurave.

Parimet ndërkombëtare të sektorit jo-për-përfitim, sikurse edhe Ligji për liri të asociimit në OJQ në Kosovë, japin bazë të mjaftueshme për qartësimin e këtyre dispozitave. OJQ-të mund të zhvillojnë aktivitet ekonomik, si një nga format e ligjshme të sigurimit të të ardhurave për veprimtarinë e tyre.<sup>4</sup> Sikurse çdo e hyrë tjetër, edhe të ardhurat e siguruara nga aktiviteti ekonomik duhet t’i përmbahen parimit jo-për-përfitim, që nënkupton ndalimin e shpërndarjes së përfitimeve te anëtarët, udhëheqësit apo të tjerët, përveç pagesës për punën e bërë për organizatën. Thënë thjeshtë, çfarëdo e hyre e organizatës duhet të shfrytëzohet për të përmbushur misionin e organizatës, e jo për qëllime të tjera. Si e tillë, e hyra e një OJQ-je nuk mund të konsiderohet si fitim, për shkak që në fund nuk ndahet nga anëtarët ose udhëheqësit e organizatës, por mbetet në organizatë, për punën e organizatës.

<sup>3</sup> Udhëzuesi i BE-së për përkrahje shoqërië civile në vendet e zgjerimit 2014-2020, Standardi 2.1 – Fq.7 – BE 2013 - [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf)

<sup>4</sup> Ligji 04/L-057 për lirinë e asociimit në OJQ, Neni 16, paragrafi 2 - <http://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2764>

Në anën tjetër, OJQ-të e regjistruara në Kosovë mund të jenë ose për përfitim publik ose për interes të ndërsjellë.<sup>5</sup> Varësisht nga natyra e organizatës dhe vendimi i vet OJQ-së, një OJQ që vlerëson që puna e saj kontribuon në interesin e përgjithshëm publik, mund të aplikojë për të marrë Statusin për Përfitim Publik.<sup>6</sup> Duke qenë që ky status “certifikon” faktin që një OJQ kryen punë në të mirë të publikut, shteti i ofron lehtësira të ndryshme, përfshirë ato tatimore.<sup>7</sup> Edhe pse numri i aktiviteteve të konsideruara si të kualifikueshme për përfitim publik është mjaft i lartë, viteve të fundit në Kosovë jo më shumë se 250 OJQ kanë qenë të interesuara ta mbajnë Statusin për Përfitim Publik.<sup>8</sup> Mungesa e lehtësirave, përfshirë ato tatimore, është raportuar të jetë një nga arsyet kryesore për këtë interesim të ulët.<sup>9</sup> Kjo bën që shumë OJQ të cilat në të vërtetë kryejnë punë në të mirë të interesit publik, të mos e kenë Statusin për Përfitim Publik.

Duke mos marrë parasysh këto elemente, kuadri ligjor ekzistues është i paqartë dhe rezulton në vështirësi të zbatimit, si për OJQ-të ashtu edhe për vet ATK-në. Duke konsideruar fillimisht qasjen e trajtimit të aktivitetit ekonomik të OJQ-ve, diskutimi duhet të synojë përmbushjen e dy qëllimeve paralele:

- 1) rritjen e qëndrueshmërisë së OJQ-ve nëpërmjet sigurimit të mjeteve të nevojshme për qëllimet e tyre statutores, si dhe rritjen e cilësisë dhe spektrit të shërbimeve që ofrohen nga OJQ-të;
- 2) minimizimin e konkurrencës jo të drejtë me bizneset dhe shfrytëzimin e formës së regjistrimit si OJQ për maskim të aktiviteteve biznesore,

Pavarësisht nga kjo, kuadri ligjor duhet të qartësojë nëse lehtësirat tatimore vlejné për të gjitha OJQ-të (pavarësisht SPP-së), apo vetëm për OJQ-të me Status për Përfitim Publik.

**Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të përfshijë kërkesën për qartësim të dispozitave ligjore për trajtimin tatimor të aktiviteteve ekonomike të OJQ-ve.**

***c) Të harmonizohen dispozitat e lehtësirave tatimore për donatorë dhe të përmirësohen mekanizmat e zbatimit***

Ligji 05/L-029 për Tatimin në të Ardhurat e Korporatave ofron zbritje të tatimit për korporatat që japin donacione në lartësi prej 10% të të ardhurave të tyre të tatueshme, nëse këto donacione jepen për qëllime humanitare, shëndetësore, arsimore, fetare, shkencore, kulturore, mbrojtje të ambientit apo sportive (Neni 10, paragrafi 1). Ngjashëm, Ligji 05/L-028 për Tatimin në të Ardhurat Personale ofron mundësi për uljen e tatimit për individët që japin donacion në lartësinë prej 10% të të ardhurave të tyre të tatueshme, nëse këto donacione bëhen për qëllime humanitare, shëndetësore, arsimore, fetare, shkencore, kulturore, mbrojtje të ambientit apo sportive (Neni 28, paragrafi 1).

<sup>5</sup> Ligji 04/L-057 për lirinë e asociimit në OJQ, Neni 5, paragrafi 1

<sup>6</sup> Ligji 04/L-057 për lirinë e asociimit në OJQ, Neni 17, paragrafi 1

<sup>7</sup> Ligji 04/L-057 për lirinë e asociimit në OJQ, Neni 17, paragrafi 4

<sup>8</sup> Indeksi Kosovar i Shoqërisë Civile 2016, Fq.27 – KCSF 2016

<sup>9</sup> Indeksi Kosovar i Shoqërisë Civile 2016, Fq.32 – KCSF 2016

Edhe pse titulli i neneve përkatëse nënkupton që zbritjet e tilla bazohen në interesin publik, përcaktimi i interesit publik është problematik, të paktën sa i përket OJQ-ve. Kjo për shkak që lista e aktiviteteve që konsiderohen me interes publik është e ndryshme në krahasim me ligjin bazë për OJQ, i cili është dokumenti i vetëm zyrtar që i trajton fushat e interesit publik. Konkretisht, legjislacioni tatimor i parasheh vetëm 8 lloje të veprimtarive si aktivitete të interesit publik, përderisa Ligji 04/L-057 për lirinë e asociimit në OJQ i parasheh 12 të tilla.<sup>10</sup> Për më tepër, projektligji i ri për lirinë e asociimit në OJQ, i cili është miratuar nga Qeveria e Kosovës më 20 dhjetor 2017 dhe është në fazën e shqyrtimit parlamentar, e zgjeron këtë listë me 8 lloje të reja.<sup>11</sup>

	Ligjet tatimore	Ligji per OJQ	P-ligji për OJQ
1	Humanitare	Ndihmë e përkrahje humanitare	Ndihmë e përkrahje humanitare
2	Shëndetësore	Shëndetësi	Shëndetësi
3	Edukativo-arsimore	Arsim	Arsim
4	Fetare		
5	Shkencore		
6	Kulturore	Kulturë	Kulturë
7	Mbrojtje të ambientit	Ruajtje dhe përparim të mjedisit	Ruajtje dhe përparim të mjedisit
8	Sportive	Sport	Sport
9		Përkrahje personave me aftësi të kufizuar	Përkrahje personave me aftësi të kufizuar
10		Aktivitete bamirëse	Aktivitete bamirëse
11		Rini	Rini
12		Rindërtim dhe zhvillim ekonomik	Rindërtim dhe zhvillim ekonomik
13		Mbrojtje e përparim të të drejtave të njeriut	Mbrojtje e përparim të të drejtave të njeriut
14		Mbështetje të praktikave demokratike dhe shoqërisë civile	Mbështetje të praktikave demokratike dhe shoqërisë civile
15			Promovim të punës vullnetare
16			Mbrojtje e konsumatorit
17			Ndihmë e përkrahje për refugjatë
18			Zhdukje e varfërisë
19			Mbrojtje apo kujdes për shtazët e lënduara dhe të cënueshme
20			Mirëqenie sociale
21			Mbrojtje nga diskriminimi
22			Mbrojtje e trashëgimisë kulturore

**Figura 1: Krahasimi i listës së aktiviteteve të interesit publik ndërmjet ligjeve**

<sup>10</sup> Ligji 04/L-057 për lirinë e asociimit në OJQ, Neni 17, paragrafi 1

<sup>11</sup> Projektligji XX për lirinë e asociimit në OJQ, Neni 37, paragrafi 1– [http://kryeministri-ks.net/repository/docs/PROJEKTLIGJI\\_P%C3%8BR\\_LIRIN%C3%8B\\_E\\_ASOCIIMIT\\_N%C3%8B\\_ORGANIZATA\\_JOQ\\_EVERITARE\\_.pdf](http://kryeministri-ks.net/repository/docs/PROJEKTLIGJI_P%C3%8BR_LIRIN%C3%8B_E_ASOCIIMIT_N%C3%8B_ORGANIZATA_JOQ_EVERITARE_.pdf)

Në anën tjetër, zbritjet e lejuara aplikohen nëse kontributet jepen për cilëndo OJQ të regjistruar në Kosovë (Neni 10, paragrafi 2.1), apo çfarëdo organizate tjetër që në mënyrë të drejtpërdrejtë kryen aktivitetet me interes publik ((Neni 10, paragrafi 2.2), siç janë të definuara në legjislacionin tatimor.

Kjo mungesë e harmonizimit bën që një numër mjaft i lartë i veprimtarive me interes publik nuk gëzojnë lehtësira tatimore, si pasojë e qasjes së ngushtë në legjislacionin tatimor dhe mungesës së harmonizimit me legjislacionin specifik për OJQ. Si rrjedhojë, një numër i madh i OJQ-ve të cilat kanë Statusin për Përfitim Publik bazuar në Ligjin për OJQ, nuk kualifikohen për të qenë pranuese të kontributeve të cilat gëzojnë lirime tatimore, përkundër që nëpërmjet SPP-së ato janë “certifikuar” që veprojnë në të mirë të publikut. Për më tepër, përdorimi i listave dhe kritereve të ndryshme për definimin e “interesit publik” i çorienton si OJQ-të ashtu edhe donatorët potencialë, duke e bërë këtë mundësi ligjore më shumë simbolike sesa me efekt konkret në praktikë. Sa për ilustrim, sipas të dhënave të ATK-së, kjo mundësi ligjore është shfrytëzuar nga 1 kompani në vitin 2015 dhe 1 kompani për vitin 2016, dhe atë për donacione në vlerë prej disa qindra eurosh.

Në anën tjetër, numri kaq i ulët i rasteve të shfrytëzimit të kësaj mundësie ligjore sygjeron edhe për një nivel të ulët të njohurive të kësaj mundësie në anën e bizneseve dhe OJQ-ve, sikurse edhe në joefikasitetin e mekanizmave të zbatimit. Duke qenë që bëhet fjalë për përkrahje të veprimtarive në interes të publikut, ATK duhet të angazhohet që të informojë dhe edukojë sektorët përkatës, sikurse që të lehtësojë mekanizmat e zbatimit.

**Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të përfshijë kërkesën për harmonizim të dispozitave që e përcaktojnë interesin publik me legjislacionin përkatës për OJQ, të parashehë nevojën për fushata të informimit dhe edukimit të bizneseve dhe OJQ-ve lidhur me këtë mundësi ligjore, si dhe të kërkojë lehtësimin e procedurave dhe mekanizmave të zbatimit.**

***d) Të qartësohet procedura dhe të ngritet niveli i informimit dhe edukimit për procedurën e lirit nga TVSh***

Nëpërmjet Vendimit Shpjegues 04/2016 mbi trajtimin e donacioneve për qëllime tatimore, ATK ka unifikuar procedurën e lirit nga TVSh të shpenzimeve të cilat burojnë nga donacionet, duke e vendosur këtë lirim në marrëdhënie të drejtpërdrejtë të palës (në këtë rast OJQ-së) me biznesin. Përderisa në parim kjo nënkupton evitim të hapave shtesë, në praktikë zbatimi i kësaj procedure po tregohet mjaft problematik.

KCSF është zbatuese e shumë skemave të përkrahjes financiare për OJQ nga donatorë të shumtë të huaj, ndërsa grantistët e KCSF-së vazhdimisht ballafaqohen me procedurën e lirit nga TVSh bazuar në këtë vendim shpjegues. Shumica e tyre raportojnë në baza të rregullta probleme në komunikimin me bizneset, të cilat nuk janë të informuara dhe hezitojnë që të lëshojnë fatura pa TVSh, përkundër prezantimit të dokumenteve të nevojshme nga ana e OJQ-ve. Gjithashtu, duke dhënë mundësi alternative dhe duke qenë i hapur për interpretim, vendimi shpjegues nuk është mjaftueshëm i qartë për të gjitha palët e përfshira në situata të tilla.

**Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të përfshijë kërkesën për qartësim të procedurës së lirit nga TVSh në rastin e donacioneve, si dhe të parashehë nevojën për fushata të informimit dhe edukimit të bizneseve dhe OJQ-ve lidhur me këtë mundësi ligjore.**

**e) OJQ-të të përfshihen në trajtimin e përmirësimit të procedurës së paisjes me numër fiskal**

Një nga propozimet e përfshira në draft Koncept Dokumentin trajton nevojën e krijimit të një baze të dhënash unike dhe evitimit të regjistrimit të dyfishtë në Agjencionin e Regjistrimit të Bizneseve të Kosovës (ARBK) dhe ATK-së, në kuadër të dispozitave mbi numrin fiskal dhe paisjes me certifikatë fiskale. OJQ-të janë subjekte juridike që obligohen të pajisen me numër fiskal dhe certifikatë fiskale, ndërsa funksionin e ngjashëm me ARBK-në për OJQ-të e luan Departamenti për OJQ i Ministrisë së Administratës Publike. Përkundër kësaj, draft Koncept Dokumenti nuk i përmend fare OJQ-të.

**KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të trajtojë edhe OJQ-të në çfarëdo avancimi ose ndryshimi të procedurës së paisjes me numër fiskal, pavarësisht formës dhe mënyrës së rregullimit përfundimtar të kësaj procedure.**

*Shënim: Këto komente janë të bazuara në ekspertizën, hulumtimet dhe përvojën shumëvjeçare të KCSF-së në procesin e politikë-bërjes në Kosovë, me theks të veçantë në monitorimin e rregullt të ambientit të favorshëm për zhvillim të shoqërisë civile të bërë nëpërmjet metodologjisë rajonale të Matricës së Monitorimit.<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> <http://monitoringmatrix.net/>