



SHQIPËRIA

**HEQJA E PENGESAVE ADMINISTRATIVE PËR INVESTIMET:
PJESË E PANDASHME E STRATEGJISË DHE ZHVILLIMIT**

Mars 2003



SHQIPËRIA

HEQJA E PENGESAVE ADMINISTRATIVE PËR INVESTIMET: PJESË E PANDASHME E STRATEGJISË DHE ZHVILLIMIT

Mars 2003

Shërbimi Këshillimor i Investimeve të Huaja
një shërbim i përbashkët i
Korporatës Financiare Ndërkombëtare
dhe
Bankës Botërore

Me kërkesë të Qeverisë Shqiptare (QSH), Shërbimi Këshillimor i Investimeve të Huaja (FIAS) i Korporatës Financiare Ndërkombëtare (IFC) dhe Bankës Botërore ndërmoi Studimin e Pengesave Administrative me qëllim heqjen e pengesave burokratike dhe lehtësimin e procedurave administrative për investitorët. QSH dhe FIAS kanë rënë dakort për termat e referencës së studimit dhe financimi u realizua bashkarisht nga QSH, FIAS dhe Fondacioni SOROS. Partneri zyrtar kryesor i këtij studimi ishte Ministria e Ekonomisë.

Projekti filloi në verë të vitit 2002 me një anketim të 500 kompanive për kostot rregullatore të bizneseve dhe me mbi 30 intervista me autoritetet qeveritare përgjegjëse për rregullat e biznesit. Që të dy u kryen nga kompani të zgjedhura vendase nën drejtimin e FIAS. Kjo u ndoq nga një investigim më i detajuar në terren i çështjeve kyçe të identifikuar nga anketimi dhe nga intervistat fillestare me agjencitë qeveritare, të bëra në Nëntor 2002, nga ekipi i FIAS i përbërë nga ekspertë ndërkombëtare dhe vendas. Gjatë punës në terren, ekipi u takua me grupe nga sektori privat, me ministritë përkatëse dhe agjencitë publike si edhe më përfaqësues të FMN, Bankës Botërore, BE dhe agjenci të tjera donatorësh për të diskutuar çështje kyçe të identifikuar, dhe për t'u konsultuar me to për sygjerime të mundshme.

Bazuar në punën në terren, ekipi i FIAS përgatiti një Pro-Memorje në Dhjetor të vitit 2002, duke i parashtruar qeverisë çështjet dhe sugjerimet paraprake. Ky raport do të zërthejë në detaje çështjet e ngritura në Pro-Memorje.

FIAS është përgjegjës për çdo gabim dhe është përgjegjësi i vetëm për analizat dhe rekomandimet që përmban ky raport. Pikëpamjet e FIAS nuk janë domosdoshmërisht të njëjta me ato të partnerëve qeveritarë, konsulentëve vendas dhe agjencive të tjera donatore që janë përfshirë në projekt.

SHKURTIME ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

AKRZA	Anketimi i Kostove për Zbatimin e Rregullave Administrative
BE	Bashkimi Evropian
FIAS	Shërbimi Këshillimor i Investimeve të Huaja
GATT	Marrëveshja e Përgjithshme mbi Tregtinë dhe Tarifat
DPD	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave
DPI	Drejtoria e Përgjithshme e Industrisë
GDP	Prodhimi i Përgjithshëm Bruto
GDT	Drejtoria e Përgjithshme e Taksave
QSH	Qeveria Shqiptare
GPRS	Strategjia e Rritjes Ekonomike dhe Uljes së Varfërisë
HRDC	Qendra e Zhvillimit të Burimeve Njerëzore
IDA	Agjencia Irlandeze e Zhvillimit
IFC	Korporate Ndërkombëtare Financiare
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
IPC	Integrated Pollution Control
PËC	PriceEaterHouseCooper
PUB	Planifikimi Urban i Bashkisë
TBV	Regjistrimi për Taksën e Biznesit të Vogël
SOEs	Ndërmarrjet Shtetërore
KRT	Këshilli i Rregullimit të Territorit
UNCTAD	Konferenca e Kombeve të Bashkuara për Zhvillimin e Tregëtisë
UNECE	Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën
USAID	Agjencia Amerikane për Zhvillimin Ndërkombëtar
TVSH	Taksa mbi Vlerën e Shtuar
BB	Banka Botërore
BTO	Organizata Botërore e Tregëtisë

TABELA PËRMBLEDHËSE

	Faqe
PËRMBLEDHJE E PËRGJITHSHME.....	vii
KAPITULLI I HYRJE.....	1
A. Investimi, Rritja Ekonomike dhe Ulja e Varfërisë.....	1
B. Nevoja për “Reformat e Nivelit të dytë”.....	2
C. Studimi i Pengesave Administrative.....	3
KAPITULLI II SFIDAT NË HEQJEN E PENGESAVE ADMINISTRATIVE NË SHQIPËRI.....	5
A. Anketimi i Kompanive.....	5
B. Modelet e Intervistave me Agjencitë Qeveritare.....	9
C. Çështjet Kryesore.....	10
D. Lufta Kundër Korrupsionit.....	11
KAPITULLI III ÇËSHTJE KYCE DHE REKOMANDIME.....	14
A. Procedurat Doganore.....	15
1. Procedurat e Çdoganimit të Importeve dhe Eksporteve.....	15
2. Procedurat e Transitit.....	16
3. Vlerësimi i Doganave.....	17
4. Apelimet.....	18
5. Marrëdhëniet me Sektorin Privat.....	20
6. Analiza dhe Rekomandime.....	21
B. Administrata e Taksave.....	29
1. Bazë e ngushtë taksash (dhe trajtim i pabarabartë në grupet e taksapaguesve).....	30
2. Komunikimi dhe Informacioni me Taksapaguesit.....	31
3. Sjellja dhe Administrimi i Revizionimit.....	32
4. Përlllogaritja dhe parapagimi i taksës së të ardhurave.....	33
5. Zbatimi i Ligjit.....	34
6. Mundësi për Process Apelimi.....	34
7. Rimbursimi i TVSH.....	35
8. Regjistrimi për Taksën e Biznesit të Vogël.....	35
9. Analiza dhe rekomandime.....	35
C. Toka dhe ndërtimi.....	42
1. Të drejtat e Pronësisë ndaj Tokës.....	43
2. Leja e Ndërtimit.....	46
3. Analiza dhe rekomandime.....	50
D. Licencat e “Industrië jo ushqimore”.....	58
E. Sistemi Administrativ i Apelimit.....	60
1. Proceset Administrative të Apelit Brenda Seicilës Agjenci.....	61
2. Gjykatat Statutore të Pavarura të Apeleve.....	61
3. Një Gjykatë Kombëtare Administrative e Apeleve.....	62
4. Integrimi me Reformën e Sektorit të Gjerë Publik.....	62
5. Rekomandime.....	63
KAPITULLI IV HAPAT E TJERA.....	66

ANEKSI B- PENGESAT ADMINISTRATIVE PER INVESTIMET NE SHQIPERI B-1

LISTA E KUTIVE

- KUTIA III-1: KËNDVËSHTRIMI NGA PIKËPAMJA E MENAXHIMIT TË RISKUT
- KUTIA III-2: PROTOKOLLET E APELIMIT TË DOGANAVE TË KIOTOSⁱ
- KUTIA III-3: NJË MODEL I STATUTIT TË IMPORTUESIT
- KUTIA III-4: TRAJTIM I NJËJTË PËR “REVIZIONIME/AUDITIME STRATEGJIKE”
- KUTIA III-5: SISTEMI I PLANIFIKIMIT TË TOKËS NË BRITANINË E MADHE, GJERMANI
- KUTIA III-6: PROCEDURAT E APROVIMIT TË TRUALLIT TË NDËRTIMIT NË GJERMANI DHE IRLANDË
- KUTIA III-7: GJYKATA E TOKËS DHE E MJEDISIT NË UELSIN -in E RI JUGOR, AUSTRALI
- KUTIA III-8: ROLI I PARQEVE INDUSTRIALE NË ZHVILLIM
- KUTIA III 9: GJYKATA E APELIMIT ADMINISTRATIV (GJAA), AUSTRALI

LISTA E TABELAVE

- TABELA II-1: SHQIPERIA PAGESAT E RAPORTUARA JOZYRTARE SI PROCEDURA
- TABELA II-2: INDEKSI I KORRUPSIONIT NË VENDET E EVROPESE JUGLINDORE
- TABELA II-2: TREGUESIT E PRESIONIT NGA KORRUPSIONI
- TABELA III-1: SISTEMI I KRAHASUAR I MBLEDHJES SË TAKSAVE NË 2001

LISTA E ANEKSEVE

ANEKSI I - SHQIPERIA ANKETIMI I KOSTOVE RREGULLATORE DHE ADMINISTRATIVE nga HDPC, Tiranë, Dhjetor 2002

ANEKSI II- PENGESAT ADMINISTRATIVE PER INVESTIMET NE SHQIPERI nga Boga & Associate, Dhjetor 10, 2002

PËRMBLEDHJE E PËRGJITHSHME

i. Ashtu si të gjitha ekonomitë në tranzicion në rajon, Shqipëria liberalizoi ekonominë e saj dhe inkurajoi rritjen e sektorit privat në vitet e fundit. Me gjithë arritjet në reformat makroekonomike dhe shkallën relativisht të lartë të zhvillimit ekonomik që nga fillimi i tranzicionit, Shqipëria mbetet një nga vendet më të varfëra në Evropë. Përveç faktit që Shqipëria filloi nga një nivel shumë i ulët, struktura e qeverisjes dhe institucionet e dobta, plus mungesa e rendit, i pengojnë “ndërmarrjet informale” të kthehen në sektorë formalë. Këto pengesa dekurajojnë futjen e investitorëve strategjikë afatgjatë dhe kufizojnë mundësinë e popullsisë në përgjithësi të ndajnë përfitimet e zhvillimit ekonomik.

ii. Duke njohur nevojën për te përshpejtuar rritjen ekonomike dhe uljen e varfërisë, Qeveria Shqiptare, aprovoi Strategjinë për Rritjen Ekonomike dhe Uljen e Varfërisë (GPRS) të mbështetur nga Banka Botërore dhe donatorë të tjerë. Sipas saj, dy-tre vitet e ardhshme paraqesin një mundësi për reforma strukturore sistematike, për zbatimin e ligjit, anti-korrupsionin dhe përmirësimin e qeverisjes. Studimi në fjalë kontribuon në elementët kritikë të strategjisë kombëtare.

iii. Heqja e pengesave administrative për investimet është një nevojë që vazhdimisht po njihet nga vende të ndryshme. Në një studim diagnostik të klimës së biznesit në Shqipëri, të kryer nga FIAS në 2000, çështjet si pengesat burokratike të kombinuara me mungesën e zbatimit të ligjit dhe korrupsionin, u konsideruan si pengesat kryesore për rritjen e investimeve private. Kompanitë vendase dhe të huaja të intervistuar në atë kohë, në mënyrë të përsëritur ngritën shqetësime rreth vonësive, paparashikueshmërisë, dhe kostove të larta (lidhur me pagesat formale dhe joformale) të marrjes së licencave, lejeve, dhe aprovimeve të tjera qeveritare për të ngritur dhe për të zhvilluar një biznes. Kompanitë gjithashtu tërhoqën vëmendjen që shumë nga ligjet apo rregulloret e dekretuara nuk janë zbatuar me efektivitet. Shumë ministri dhe autoritete shihen nga biznesi si faktorë që nuk i janë përgjigjur çështjeve të ngritura në mënyrë të vazhdueshme nëpër konferenca të ndryshme, seminare dhe forume të tjera të diskutimeve të politikave.

iv. Për të trajtuar këto shqetësime, Qeveria Shqiptare dhe FIAS kanë rënë dakort që të ndërmarrin një projekt i cili do të theksojë përfshirjen e partnereve vendas si nga sektori publik ashtu edhe ai privat. Projekti filloi në verë të 2002 me një Anketim të Kostos së Zbatimit të Rregullave Administrative me 500 kompani dhe një pakete me formularë për intervista me mbi 25 autoritete qeveritare përgjegjëse për rregullat e biznesit. Që të dy u ndërmorën nga dy kompani profesionale vendase nën drejtimin e FIAS.⁷ Kjo u pasua nga kërkime më të detajuara për çështjet kyçe të identifikuar nga anketimi dhe nga intervistat fillestare me agjencitë qeveritare, të kryera në Nëntor 2002,

⁷ U kontraktuan dy organizata vendase për të kryer punën fillestare në terren – Qendra e Zhvillimit të Burimeve Njerëzore (HRDC) për anketimin e kompanive; dhe Boga & Associates, me mbështetjen e Ministrisë së Ekonomisë, për të gjitha intervistat me institucionet qeveritare. FIAS siguroi instrumentat e anketimit dhe të intervistave dhe kreu një mbikqyrje të përgjithshme.

nga ekipi i FIAS me ekspertë ndërkombëtarë dhe vendas. Bazuar në punën në terren, ekipi i FIAS përgatiti një pro-memorje në Dhjetor 2002, në të cilën, i parashtrori Qeverisë Shqiptare pikëpamjet për rezultatet paraprake të punës si dhe sugjerime.

v. Raporti në fjalë përpunon dhe nxjerr në pah në mënyrë më të hollësishme çështjet e parashtruara në pro-memorje. Ai jep një seri rekomandimesh konkrete të orientuara për veprim, të cilat mund të përdoren si të dhëna për diskutime dhe konsultime të mëtejshme ndërmjet sektorit privat dhe atij publik në vend, si edhe ndërmjet qeverisë dhe donatorëve kryesorë për të përpiluar një plan zbatimi për muajt e ardhshëm.

Çështjet kryesore

vi. Nga 500 kompanitë që morën pjesë në Anketimin e Kostove për Zbatimin e Rregullave Administrative (AKZRA), 50% e të anketuarve ishin “disi të pakënaqur”, “të pakënaqur” dhe “shumë të pakënaqur” me kërkesat e përgjithshme administrative dhe rregullatore në Shqipëri. Një numër akoma më i madh, rreth 59% e të anketuarve ndajnë të njëjtin mendim për “sjelljen burokratike” të autoriteteve qeveritare në përgjithësi të cilat përgjigjen për sistemin rregullator. Shkalla e pakënaqësisë është vecanërisht e lartë në Tiranë, ku 69% e kompanive u ankuan për sistemet rregullatore, ndërsa 78% për sjelljet burokratike.

vii. Në shumë fusha të procedurave specifike që u shqyrtuan nga intervistat me formularë, u konstatua që sistemet në Shqipëri janë shumë të paqarta dhe karakterizohen nga mungesë qartësie dhe transparence, nga një gjykim i njëanshëm, të cilat nuk e afrojnë biznesin. Investigimet e mëtejshme të ekipit të FIAS treguan se vonesat burokratike, trajtimet e njëanëshme dhe arbitrare, kostot e larta, përfshirë “pagesat jo-zyrtare” të shpeshta, janë të zakonshme në të gjitha fushat. Ndërsa këto tipare nuk janë të pazakonta në ekonominë në tranzicion në rajon, niveli i lartë i sa më sipër është shumë i ndjeshëm kur krahasohet me rezultatet e anketimeve në vendet e tjera.

viii. Përveç faktorëve të mundshëm socialë dhe politikë, të cilët nuk përfshihen në mandatin e FIAS, ekipi mendon se problemet që ka vënë re, janë një kombinim i faktorëve të mëposhtëm:

- *Ka një mangësi serioze sistematike të zbatimit e rregulloreve dhe manualeve operacionale.* Është tipike që futja e ligjeve të reja nuk pasohet nga përpjekje për të përcaktuar procedurat e nevojshme, kriteret dhe përgjegjësitë. Ndaj, sistemi i hap rrugën një shkallë të lartë të gjykimeve të njëanëshme administrative të kryera nga agjencitë rregullatore dhe punonjësit e tyre, si dhe interpretimeve të ligjeve që shpesh nuk përputhen dhe që kanë mungesë transparence. Kjo gjithashtu krijon konfuzion tek investitorët për sa i përket të drejtave dhe detyrimeve të tyre legjitime, si edhe për mënyrat e zbatimit të tyre.
- *Ka një mangësi sistematike në strukturat e efektshme institucionale,* tek te cilat mungojnë përgjegjësitë dhe dhënie llogaritë e qarta për agjencitë e vecanta, soi edhe shkalla e duhur të bashkëpunimit midis tyre. Shpesh investitorët nuk dinë

ekzaktësisht ku të shkojnë dhe për çfarë, dhe autoritetet qeveritare janë konfuzë lidhur me kush është përgjegjës dhe për çfarë. Për investitorët kjo do të thotë humbje kohe dhe gjendje e paparashikueshme. Sa i përket autoriteteve zyrtare, kjo do të thotë të evitohet përgjegjësia kur gjërat duhet të kryhen dhe të bëhet një luftë e madhe kur rrezikohen interesat e fshehta vetiake.

- *Mungesë kronike e zbatimit të rregullave dhe ligjeve.* Ka ankesa në të gjitha fushat lidhur me mekanizmin e paefektshëm të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve, si në administratën publike ashtu dhe në sistemin gjyqësor. Zyrtarët që kanë pushtet veprimi, mund të abuzojnë me pushtetin e tyre pa ju kërkuar llogari. Palët private mund të lëvizin lirisht nga praktikatat ligjore në praktikat joligjore p.sh. (të mos përdorin llogaritë bankare, të ndërtojnë pa leje, të bëjnë trafikim, etj.,) dhe në disa raste detyrohen të kalojnë në këto forma, meqenëse ato janë në konkurrencë me kompanitë të cilat realisht përdorin këto praktika. Kjo sjell pabarazi të lartë, meqenëse ata që përpiqen që të zbatojnë ligjin mund të penalizohen më shumë se të tjerët. Kjo krijon një rreth vicioz, në të cilin gjithmonë e më pak njerëz, si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat, janë të motivuar të zbatojnë ligjin.
- *Administrata është dobësuar akoma më shumë për shkak të mungesës së një qëndrimi të duhur dhe të aftësive të zyrtarëve në të gjitha nivelet.* Në përgjithësi, zyrtarët që merren me zbatimin e rregullave nuk i besojnë bizneseve. Shumë prej tyre e konsiderojnë veten e tyre si policë dhe jo si sigurues të këtyre shërbimeve. Ka një perceptim të përgjithshëm se disa abuzojnë me postin që kanë duke kërkuar përfitime personale. Për më tepër, shumë punonjës nuk mbajnë të dhëna të plota të ecurisë së punës së tyre, shumë prej tyre nuk ishin në gjendje të jepnin të dhëna statistikore për aplikimet që kishin marrë, ato që ishin refuzuar, ato që ishin apeluar, etj. Pjesa dërrmuese e zyrtarëve të intervistuar u ankuan për kufizime të burimeve, ndërkohë, asnjëri prej tyre nuk kishte një sistem efektiv të vlerësimit të ecurisë së punës, në mënyrë që të inkurajohej puna e mirë dhe të dekurajoheshin gabimet dhe të metat.

ix. Në kuadrin e kësaj mungese të përgjithshme të funksionimit, nuk është çudi që të spikasë korrupsioni si faktori më serioz që pengon përpjekjet e reformës.

x. Për të përballuar sfidat e nevojës urgjente për rritje ekonomike dhe zhvillim, qeveria duhet të tregojë një vullnet të fortë politik dhe aftësi për të përballuar problemet e korrupsionit. Qeveria kohët e fundit ka filluar një program anti-korrupsioni nën kujdesin e Kabinetit të Kryeministrit. FIAS sugjeron që cdo program të përfshijë në fokusin e saj çështjet dhe dilemat me të cilat përballet sektori privat.

xi. Përvoja në shumë vende sugjeron që Qeveria mund të cojë përpara luftën kundër korrupsionit, duke thjeshtuar procesin e investimit për të evituar gjykime të njëanshme. QSH do të përfitonte nga iniciativa të tilla. QSH gjithashtu duhet të bëjë përpjekje më të mëdha për të qartësuar përgjegjësitë institucionale dhe për të nxitur llogaridhënien e agjencive, për të forcuar ligjin dhe rregullat, për të edukuar publikun e gjerë dhe administratën shtetërore në të gjitha nivelet lidhur me të drejtat dhe përgjegjësitë. Këto

iniciativa do të kërkojnë një vullnet të fortë politik dhe angazhim afatgjatë. QSH duhet t'i konsiderojë tre vitet e ardhshme si një mundësi për të zbatuar reforma strukturore themelore për të inkurajuar investimet në sektorin privat. Në të njëjtën kohë duhet të rritet efektiviteti dhe besueshmëria e ligjeve dhe rregullave që janë ngritur për të mbrojtur interesat legjitime të publikut.

Fusha specifike që kërkojnë vëmendje të veçantë

xii. Ka katër fusha specifike të pengesave administrative për investim në Shqipëri të cilat janë më problematike bazuar në rezultatet e investigimit të kompanive të intervistuar. Ato janë: procedurat doganore, administrata e taksave, lejet e tokës dhe ndërtimit dhe sektori i licencave. Në themel të këtyre çështjeve qëndrojnë shqetësime të mëdha lidhur me mungesën e efektshmërisë të zbatimit të ligjeve dhe të mekanizmave për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, siç janë sistemet e apelit. Këto fusha u bënë çështjet kryesore të investigimit nga FIAS për të ndihmuar QSH në synimin e saj për të përcaktuar përparësitë në përpjekjet për përmirësim. Të tjera procedura, si p.sh. regjistrimi i kompanive, certifikimi, inspektimi, gjithashtu kërkojnë përmirësime për të përmbushur standartet ndërkombëtare, megjithatë ky raport nuk i ka trajtuar këto çështje në mënyrë specifike.

xiii. Nuk është një gjë e jashtëzakonshme që kompanitë janë më shumë të shqetësuara për procedurat operacionale të tilla si doganat dhe administrata e taksave. Ndryshe nga procedurat e fillimit të biznesit, si psh., regjistrimi i kompanisë të cilat duhet të bëhen vetëm një herë nga firma, procedurat operacionale ndikojnë në ecurinë e biznesit gjatë gjithë jetës së kompanisë në mënyrë të vazhdueshme. Procedurat në këto fusha janë gjithashtu më komplekse dhe të vështira për t'u trajtuar meqenëse ato përfshijnë objektiva të shumta dhe lojtarë të shumtë. Psh., administrata e taksave dhe e doganave janë jetike si për të ardhurat ashtu edhe zhvillimin e biznesit. Ndërsa procedurat e tokës dhe të ndërtimit në mënyrë të paevitueshme kërkojnë një bashkëpunim të disa agjencive.

xiv. Bazuar në konsultimin me grupet e ndryshme në vend dhe kur lindte nevoja edhe në përvojën ndërkombëtare dhe praktikën më të mira, FIAS përcaktoi një sërë rekomandimesh specifike për secilën fushë. Kur ishte e mundur, rekomandimet u renditën sipas përparësisë dhe bazuar në emergjencën e problemeve nga këndvështrimi i investitorëve. Ato janë një përpjekje për të marrë parasysh anën praktike të zbatimit në planin afatshkurtër, afatmesëm, dhe afatgjatë nga këndvështrimi i administratës publike.

xv. Tabela e mëposhtme përmbledh rekomandimet kyçe që përmban raporti kryesor. Këto rekomandime janë parashtruar me synim nxitjen e diskutimeve ndërmjet palëve të interesuara si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat. Në tekstin kryesor, FIAS ndalet në të gjitha çështjet dhe, në rastet e duhura, mbështet rekomandimet me shembuj nga përvoja ndërkombëtare përkatëse që lidhen me to si dhe nga "praktikat më të mira". Në fund të fundit, është përgjegjësi e QSH që në konsultim me sektorin privat në vend të vendosë cilat prej këtyre rekomandimeve janë të dëshirueshme dhe cilat janë praktike, si

edhe në çfarë mënyre duhet të radhiten dhe të vendosen në kohë ndryshimet bazuar në synimet dhe prioritetet e reformës ekonomike.

TABELA: PËRMBLEDHJE E REZULTATEVE DHE REKOMANDIMEVE TE FIAS LIDHUR ME PROCEDURAT SPECIFIKE TE INVESTIMIT

Cështjet	Shqetësimet kryesore të investitorëve	Zgjidhjet e sugjeruara	Afatet kohore
Procedurat e doganave	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedurat e cdoganimit të importeve dhe eksporteve kërkojnë kohë, dokumentacionet e kërkuara janë shumë të ndërlikuara dhe të tepërta. 2. Vlerësimi i doganave nuk ndjek rregulla dhe procedura të përcaktuara qartë; refuzimet nuk ju njoftohen në mënyrë të menjëherëshme me shkrim importuesve. 4. Sistemet e apelimit në DPD nuk ndjekin rregullat e BTO, vendimet e gjykatave janë të pa-efektshme. 5. Mungon dialogu dhe konsultimet me sektorin privat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rishikim i procedurave të importeve, eksporteve dhe të tranzitit, dhe përdorim i metodës së “menaxhimit të riskut” me synim thjeshtimin e kërkesave të dokumentacioneve, përsheptimin e procesit dhe uljen e kostove për sektorin privat. 2. Krijimi i rregullave të qarta dhe kritereve për përcaktimin e cmimit të referencës mbi bazën e Nenit VII të GATT, për të minimizuar njëanshmërinë dhe arbitratitetin në marrjen e vendimeve 3. Shqyrtimi i kujdesshëm i shkallës së mundësive për të përdorur asistencë ndërkombëtare për inspektimin për vlerësimin, krahaso kostot dhe përfitimet që lidhen me marrjen e kësaj asistence. 4. Përmirësim i sistemit të apelimit të doganave. 5. Përmirësim i marrëdhënieve publike dhe forcim i procedurave të brendshme operationale. 	<p>Menjëherë</p> <p>Menjëherë</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p>
Adminisitrata e taksave	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dobësitë në regjistrim (përfshirë taksën e biznesit të vogël) sjellin një bazë të ulët taksash dhe penalizon ata që përpiqen të zbatojnë ligjin 2. Revizionimi është i corganizuar, i njëanshëm dhe mungojnë firmat e duhura në fund të procesit. 3. Përllogaritja dhe parapagimi i taksës mbi fitimit (në praktikë ndëshkohen kompanitë që sapo kanë filluar biznesin). 4. Zbatimi i ligjit (ngrija e llogarisë bankare) nuk bëhet në bazë të rregullave dhe të procedurave të përcaktuara qartë. 5. Procesi i apelimit është jashtëzakonisht i dobët dhe i paqartë; gjykatat janë të mbingarkuara me mosmarrëveshje mbi taksat dhe vendimet e tyre nuk zbatohen. 6. Sistemi i rimbursimit të TVSH asnjëherë nuk funksion. 7. Komunikimi për taksapaguesit dhe 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Përcaktoni masat për të siguruar që ribursimi i TVSH, të financohet nga qeveria dhe të bëhet në kohën e duhur nga DPT 2. Zhvilloni dhe zbatoni një strategji të efektshme revizionimi për të gjitha segmentet e tregut duke përfshirë biznesin e vogël dhe individët. 3. Metoda e përllogaritjes së kësteve të taksës mbi fitimit duhet të rishikohet për të siguruar më shumë fleksibilitet dhe për të pasqyruar më mirë fitimin e tatueshëm të biznesit në një periudhë kohe. 4. Përmirësoni zbatimin e ligjit në mënyrë që ai të jetë consistent, që të mos përdoret në mënyrë të vazhdueshme kundër taksapaguesve dhe të përshatet me taksat përkatëse të papaguara. 5. Përmirësoni sistemin e brendshëm të apelimit për gjykatën e shkallës së parë. 6. Thjeshtoni dhe forconi regjistrimin e tatimit të biznesit të vogël. Administrata e tatimit të Biznesit të Vogel TBV duhet të mbetet brenda DPT. 7. Forconi edukimin e taksapaguesve dhe konsultimet shumëpalëshe për të siguruar një kuptim më të mirë, siguri dhe përputhje në interpretimin e ligjit. 	<p>Menjëherë</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Në vazhdim</p>

	informacioni për ta është jashtëzakonisht i dobët.		
Toka dhe ndërtimet	<p>1. Konflikte të pazgjidhura të shumta për pronësinë e tokës, kryesisht si pasojë e mospërputhjes së programeve të ndryshme të tokës, mospërputhje e regjistrimit të tokës me lejet e ndërtimit; gjykatat janë të mbingarkuara me mosmarrëveshje për tokën dhe vendimet e tyre bazohen në informacione të pamjaftueshme dhe inefficiencë të lartë.</p> <p>2. Ndërtime të paligjshme të shumta për shkak të mungesës së përditësimit të planifikimit urban dhe kodeve të ndërtimit si dhe mungesës totale të bashkëpunimit ndërmjet bashkimeve dhe autoriteteve të infrastrukturës dhe shërbimeve</p>	<p>1. Ndaloni ndërtimet e pakontrolluara përshpejtoni dhe përfundoni programin e kthimit të tokës, përfundoni regjistrimin e tokës duke u përqëndruar më shumë në tokën urbane dhe zonat tërheqëse komerciale</p> <p>2. Siguroni një bashkëpunim të efektshëm ndërmjet Komisionit të Kthimit të Pronave, Agjencisë Kombëtare të Privatizimit, Gjykatave, Zyrave të Regjistrimit të Tokës, Autoriteteve Bashkiake për lejet e ndërtimit.</p> <p>3. Përshpejtimi planifikimit strategjik të territorit të ndiqet nga një planifikim i detajuar i qyteteve. Ngritja dhe zbatimi i kodeve moderne të ndërtimit</p> <p>4. Krijoni një qender informacioni “one-stop shop” për procesin e aprovimeve të ndërtimit në bashki .</p> <p>5. Krijoni një Komitetë këshillimi Teknik në nivel bashkie për të përfshirë të dhenat nga autoritete e infrastructures/shërbimeve dhe agjencive të tjera kyçe për aprovime projekteve të ndërtimit.</p> <p>6. Krijoni një sistem apelimi të efektshëm në mënyrë që të kontrollojë dhe të balancojë pushtetin e aprovimit të autoriteteve që merren me lejet e terrenit të ndërtimit</p> <p>7. Kerkoni mundësinë e zhvillimit të parqeve industriale dhe të turizmit.</p>	<p>Menjëherë</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat shkurtër-mesëm, dhe afat gjatë</p> <p>Menjëherë</p> <p>Menjëherë</p> <p>Afat shkurtër-mesëm</p> <p>Afat mesëm</p>
Licencat në industrinë jo-ushqimore	Licencat “e industrisë jo-ushqimore” nuk kanë vlerë dhe në të vërtetë nuk përdoren nga kompanitë dhe ministritë përgjegjëse, megjithatë, ato pengojnë investitorët e huaj sa kohë që ekzistojnë me ligj	<p>1. Hiqni “Non-food License”</p> <p>2. Rishikoni licencat e të gjithë sektoreve të tjerë me synim kufizimin e licensimit për sektorët për të cilat ka interes publik të madh; merrni në konsideratë metodën e “listës negative”.</p>	<p>Menjëherë</p> <p>Afat mesëm</p>
Gjykata administrative e apelit	<p>1. Mungesë e përgjithshme e proceseve efektive të apeliave administrative brenda agjencive</p> <p>2. Mungesë e përgjithshme e gjykatave të apeleve të pavarura të specializuara.</p> <p>3. Mungesë e gjykatave kombëtare të apeliave administrative.</p>	<p>1. Beni një rishikim ndërmjet agjencitë me synim përmirësimin mbi një bazë të vazhdueshme të proceseve të brendshme të apelit brenda secilës agjenci.</p> <p>2. Shqyrtoni mundësinë e krijimit të gjykatave të specializuara të pavarura në fusha specifike proceduriale.</p> <p>3. Krijoni një Gjykatë Kombëtare Administrative të Apeleve plotësisht të pavarur.</p>	<p>Afat shkurtër</p> <p>Afat mesëm</p> <p>I diskutueshëm</p>

Hapat e mëtejshme

xvi. Si në të gjitha vendet, faza kritike e studimit të heqjes së pengesave administrative për investimet është kur Qeveria merr përsipër drejtimin për të siguruar që të dhënat dhe rekomandimet të zbatohen me sukses. Rekomandimet në raportin në fjalë janë një bazë për diskutim mes palëve të interesuara në vend në kontekstin e reformës së gjerë ekonomike. Në fund të fundit, QSH, agjencitë përkatëse dhe komuniteti privat duhet të punojnë së bashku për të rënë dakort për objektivat prioritare, për të zhvilluar një strategji të përshtatshme për të përcaktuar plane veprimi specifike për implementim.

xvii. Një sfidë e madhe me të cilën përballlet Qeveria është hartimi i një strategjie koherente dhe rritje e efektivitetit të zbatimit. Janë hartuar shumë studime, janë bërë shumë seminare, planifikime të veprimeve, në të kaluarën për të trajtuar çështje të njëjta dhe/ose të tjera që janë jetike për sektorin privat; ka një sërë iniciativash në vazhdim që synojnë reformat administrative dhe antikorrupsionin brenda qeverisë përfshirë kabinetin e Kryeministrit, Ministrinë e Financës, Ministrinë e Ekonomisë. Kohët e fundit si një shprehje për të mbështetur zhvillimin e sektorit privat, Qeveria ngriti një numër agjencish për të nxitur investimin e huaj direkt, bizneset e vogla dhe të mesme dhe aktivitetet e eksportit. Megjithatë, Qeveria ka nevojë për një strategji të përgjithshme e cila do të drejtojë dhe koordinojë të gjitha këto përpjekje. Duhet një program i përqëndruar dhe i qartë për të hequr pengesat administrative për investimet private nëqoftëse synimi i Qeverisë do të jetë tërheqja e investimeve.

xviii. Hartimi i një programi zbatimi për heqjen e pengesave administrative dhe kuadri institucional i nevojshëm është një sfidë për pjesën më të madhe të vendeve. Pjesa më e madhe e vendeve kanë filluar me reformën që përqëndrohet në heqjen e pengesave administrative dhe të gjithë duhet të marrin përvojë gjatë këtij procesi. Për më tepër, vendet kanë nevojë të hartojnë programet e tyre të zbatimit në përputhje me nevojat prioritare, rendin e reformave ekonomike dhe kushtet institucionale. Ndaj, nuk ka një model të vetëm që t'i imponohet secilit vend. Në fund të fundit, sukcesi varet nga përpjekja e përbashkët e qeverisë, ministrive dhe agjencive përkatëse, komunitetit të sektorit privat në secilin vend, që të bien dakort me nevojat prioritare, strategjinë e duhur të zhvillimit, hartimin e planeve specifike të veprimit dhe mekanizmave institucionale për veprim.

xix. Mbasi janë thënë të tëra këto, mund të identifikohen disa elemente bazë, mbështetur në përvojën e një numri në rritje të vendeve që po zbatojnë relativisht me sukses reformën administrative në 3-5 vitet e fundit. Ndër elementet më të rëndësishëm për sukses janë:

Drejtues/mbështetës Politik - mbështetja politike në nivelet më të larta është kyc për të filluar reformat; ajo është e domosdoshme në cdo hap të procesit të reformës kur zgjidhja e një çështje bëhet e vështirë ndër palët në nivel më të ulët.

Bashkëpunim Ndërministerial- Bashkëpunimi dhe koordinimi i ministrive dhe agjencive të ndryshme janë kritike në shumë fusha të reformave procedurale. Një mënyrë për të zgjidhur këtë ceshjte është ngritja e një Komiteti Drejtues Ndërministerial që do të përgjigjet për koordinimin dhe konsultimin e vazhdueshëm. Komiteti duhet të mbështetet nga një Sekretariat që do të përgjigjet për trajtimin e përditshëm të rendit të ditës së reformës.

Grup i Përkushtuar Pune - Për reformat në fusha me prioritete të larta, komiteti duhet të ngrëjë grupe teknike pune të cilët do të merren me hartimin dhe zbatimin specifik të mbikqyrjes së reformave.

Pjesëmarrja e Sektorit Privat - Së fundi, por jo më pak i rëndësishëm, është pjesëmarrja e sektorit privat në reformat, si klient dhe si këshilltar i mirëinformuar. Të dhënat e tyre janë të nevojshme në cdo etapë të reformës si në përcaktimin e prioriteteve dhe nevojave të reformës, hartimin e programeve dhe planeve të veprimit, monitorimin dhe vlerësimin e procesit të zbatimit.

xx. Heqja e pengesave administrative kërkon një process, angazhim dhe përpjekje të vazhdueshme. Grafiku në faqen që vijon tregon ciklin e zbatimit të bazuar në përvojën e shumë vendeve. Ai thekson nevojën për ta monitoruar seriozisht dhe për të vlerësuar procesin gjatë zbatimit të programit të reformës, dhe bazuar në vlerësim, përshtatjet e nevojshme të programit në procesin e zbatimit. Padyshim, një cikël i tillë zbatimi do të jetë i qëndrueshëm vetëm kur ka një vullnet të fortë politik dhe lidhshmëri në nivelet më të larta të qeverisjes.

xxi. Bazuar në këto vëzhgime FIAS sugjeron që QSH të marrë në shqyrtim hapat e mëtejshme sapo të marrë këtë raport me synim zbatimin me efektivitet si më poshtë:

- *Hapi i parë – Shpërndarja e menjëherëshme e studimit në fjalë*

xxii. Studimet e pengesave administrative kanë pasur një efekt pozitiv kur qeveritë kanë siguruar shpërndarjen e efektshme të studimit si bazë të një procesi informimi dhe përqëndrimi për të ngritur një konsensus politik, p.sh. studimet janë futur në internet dhe janë organizuar seminare me pjesëmarrjen e të gjitha palëve të interesuara. Veprime të tilla të qeverisë janë gjithashtu kyç për suksesin në Shqipëri. Raporti në fjalë duhet t'ju shpërndahet të gjitha palëve të interesuara për konsultim dhe diskutime të hapura në seminarin e marsit që është planifikuar.

- *Hapi i dytë – Ngritja e menjëherëshme e një strukture të përshtatshme institucionale për drejtimin e planifikimit të veprimeve dhe për zbatimin*

xxiii. Për ta përgatitur me sukses Planin e Veprimit dhe në vijim për zbatimin e këtij plani, qeveria duhet të ngrëjë strukturën e përshtatshme institucionale sa më shpejt të jetë e mundur, ku të përfshihen të gjithë palët kryesore përkatëse. Elementët kyçe në këtë përpjekje do të jenë identifikimi i drejtuesit/mbështetësit, mekanizmat për një

bashkëpunim ndërministerial dhe pjesëmarrja e sektorit privat. Ashtu si në vendet e tjera, QSH mund të marrë në konsideratë ngritjen e një Komiteti Drejtues për koordinimin në përgjithësi, një Sekretariat që do të mbështesë funksionimin e komitetit dhe grupe të ndryshme pune teknike për të trajtuar çështje për fusha specifike procedurale si doganat dhe administrata e taksave. Me përcaktimin e formës institucionale dhe vendndodhjes së këtij institucioni, QSH duhet të konsultohet me palët e ndryshme të interesuara në vend dhe me donatorët kryesorë që ndihmojnë vendin në reformat përkatëse në fusha të ndryshme.

- *Hapi i tretë – Dhënia prioritet reformave dhe zhvillimi i një Plani Veprimi të zbatueshëm*

xxiv. Një mekanizëm konsultativ i sektorit privat publik duhet të ngrihet që t'i sjellë të dy palët në tavolinë për të diskutuar për reformat e nevojshme. Diskutimet duhet të jenë përqëndruar në grumbullimin e Planit të Veprimit për heqjen e pengesave administrative. Ky plan duhet të pasqyrojë rekomandime të reformës që janë prioritare nga pikëpamja e sektorit privat, ato që janë të realizueshme nga pikëpamja e qeverisë si dhe propozime konkrete për zbatimin, përfshirë përgjegjësitë, afatet dhe treguesit e monitorueshëm.

- *Hapi i katërt- Vënia në zbatim e Planit.*

xxv Komiteti Drejtues me mbështetjen e Sekretariatit duhet të vazhdojë të luajë një rol kyç në koordinimin dhe mbikqyrjen e procesit të zbatimit pas përgatitjes së Planit të Veprimit. Kjo është shumë e rëndësishme meqenëse zbatimi i efektshëm kërkon përpjekje angazhuuese nga palët e ndryshme dhe ndryshime në nivel të ndryshëm të politikave, ligjeve dhe përgjegjësiive institucionale. Sekretariati duhet të aktivizohet në organizimin, drejtimin dhe ndjekjen e mbledhjeve ndërmjet përfaqësuesve të sektorit privat dhe institucionale qeveritare përkatëse për çështje të ndryshme që ngre komuniteti i biznesit. Ai duhet të krijojë marrëdhënie të mira pune dhe një rrjet komunikimi me partnerët në sektorët privatë në mënyrë që të jetë në gjendje të mbledhë opinionet, mendimet dhe idetë e tyre mbi baza jo zyrtare .

- *Hapi i pestë – Monitorimi, Vlerësimi dhe Përshtatja*

xxvi. Komiteti Drejtues me mbështetjen e Sekretariatit duhet të përdorë mjetet e zbatimit të ligjeve dhe të vlerësimit njëkohësisht me zbatimin e monitorimit dhe përshtatjes periodike të procesit të zbatimit. Kjo do të kërkojë që qeveria:

- Të ngrëjë dhe të zbatojë në mënyrë rigorozë një mekanizëm të brendshëm formal brenda qeverisë mbi bazën e të cilit institucionet përgjegjëse do të raportojnë rregullisht tek Komiteti Drejtues mbi statusin e zbatimit të reformave që ata kanë ndërmarrë në planin e veprimit.

- Të monitorojë dhe të masë ndikimin në terren të zbatimit të veprimeve përmes një ndërveprimi të vazhdueshëm me përfaqësuesit e sektorit privat si dhe me anë të anketimeve dhe vrojtimeve të biznesit.
- Të përgatisë raporte të rregullta për nivelet më të larta politike mbi statusin e zbatimit të Planit të Veprimit bazuar në raportimin e brendshëm dhe nga monitorimi i jashtëm dhe në masa të tjera të nevojshme për heqjen e pengesave administrative dhe përmirësimin e klimës së biznesit.

xxvii. *Një mënyrë efektive për të realizuar sa më sipër, është përsëritja e AKZRA çdo 12-18 muaj. Vëzhgimet e anketimit konkret të parë janë një bazë potencialisht e dobishme për vëzhgimet dhe vrotimet e anketimeve të ardhshme. Rezultatet pozitive të nxjerra nga anketimet e ardhshme do të demonstrojnë impaktin pozitiv për reformat. Ato do të inkurajojnë mbështetjen politike. Dobësitë e konstatuara dhe mungesa e perparimit do të ndihmojnë në rishikimin dhe përshtatjen e nevojshme të objektivave dhe strategjive të reformës. Përsëritja e këtyre anketimeve shërben gjithashtu për të siguruar angazhimin e sektorit privat në procesin e reformës dhe për t'i dhënë mundësi vendim-marrësve që të marrin informacion dhe reagime nga sektori privat. Këto hapa të vazhdueshme të pas zbatimit, janë esenciale për suksesin përfundimtar të përpjekjes të reformës si hap fillestar.*

xxviii. Formularët e intervistave me agjencitë qeveritare duhet të përsëriten në mënyrë periodike në të ardhmen nga vetë qeveria për të përditësuar procedurat dhe ecurinë e punës së agjencive. Gjatë fazës së parë të intervistave të këtij studimi, pjesa më e madhe e agjencive nuk ju përgjigjën plotësisht pyetjeve lidhur me ecurinë e punës, ndoshta për shkak të mungesës së një sistemi të përshtatshëm të mbajtjes së të dhënave dhe vlerësimit të punës. Në të ardhmen kjo duhet të ndryshojë. Të gjitha agjencitë duhet të kuptojnë që besueshmëria dhe llogaridhënia varen nga ecuria e punës së tyre jo thjesht nga ligji dhe rregullat që shkruhen në letër. Vetëvlerësimi i punës së tyre do të jetë kyc për të inkurajuar një cilësi të mirë, duke rritur përgjithësisht eficiencën operacionale.

KAPITULLI I

HYRJE

A. Investimet, Rritja Ekonomike dhe Ulja e Varfërise

1. Ashtu si të gjitha ekonomitë në tranzicion në rajon, Shqipëria ka liberalizuar ekonominë e saj dhe ka nxitur rritjen ekonomike nën drejtimin e sektorit privat që nga 1990. Pas disa uljesh dhe ngritjesh në dekadën e parë të tranzicionit, ekonomia arriti një stabilitet makro-ekonomik të qëndrueshëm dhe një rritje relativisht të lartë vjetore mbi rreth 7% që nga 1998. Progres i ndjeshëm është arritur edhe në reformat strukturore, veçanërisht në privatizimin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme shtetërore. Si rezultat, sot ekonomia ka një sektor privat që përbën mëse 85% të GDP dhe mbi 80% të punësimit. Në të njëjtën kohë qeveria ka vazhduar përpjekjet e saj të mëdha në reformën legjislative. Janë aprovuar një numër i madh ligjesh dhe rregullash, për të siguruar kuadrin ligjor për sektorin financiar, tregun e tokës, sistemin e taksave dhe të doganave, dhe komponentë të tjerë të rëndësishëm për një ekonomi të orientuar nga tregu.

2. Investimet e Huaja Direkte (IHD) në Shqipëri megjithëse janë të vogla, janë në rritje. Pas një kthimi prapa të shkatuar nga krizat e 1997, duket që në këto 2-3 vitet e fundit është rikthyer besimi i investitorëve të huaj. Sipas statistikave të UNCTAD, në vitin 2000, Shqipëria tërhoqi 143 milion dollarë IHD, shifër kjo 3 herë më e lartë se sa nivelet e viteve 1997-1999. Tendenca pozitive vazhdon edhe gjatë vitit 2001 me rreth 181 milion dollarë IHD. Nga fundi i këtij viti, IHD e akumuluar në vend, arriti shifrat 800 milion dollarë, që do të thotë rreth \$220.8 dollarë për frymë

3. Pavarësisht nga përparimi i bërë, Shqipëria përballet me një rrugë të gjatë e të vështirë për të siguruar një rritje ekonomike të shpejtë dhe të qëndrueshme dhe për të përmirësuar mirëqënien e popullsisë. Vendi filloi nga një stad i ulët i GDP, ndaj dhe megjithë rritjen mbresëlënëse prej 7% në vit, të ardhurat e saj për frymë janë rreth \$1,100, ato mbeten në më të ultat në rajon. Shqipëria është gjithashtu dhe përfituesja me e ulët e IHD në Evropën Lindore. Mbi të gjitha, tranzicioni ekonomik ka akoma shumë rrugë për të bërë, megjithëse janë futur shumë ligje dhe rregulla ato nuk zbatohen në mënyrë të efektshme. Veçanërisht qeverisja dhe institucionet e dobëta, plus mungesa e rendit pengojnë ndërmarrjet informale të hyjnë në stadin e sektorit formal. Këto gjithashtu dekurajojnë futjen e investitorëve strategjikë afatgjatë dhe kufizojnë aftësinë e popullsisë së gjerë për të ndarë përfitimet e një rritjeje ekonomike.

4. Për të përshpejtuar rritjen ekonomike dhe për të ulur varfërinë, QSH ka aprovuar kohët e fundit një strategji të re të Rritjes Ekonomike dhe të Uljes së Varfërisë (GPRS). Me mbështetjen e Bankës Botërore dhe donatorëve të tjerë, GPRS parashikon që këto dy tre vitet e fundit do të jenë një mundësi kritike për reforma sistematike, për zbatimin e

⁸ Burimi: *Raporti Botëror i Investimeve 2002*. Sipas BERZH tërhoqja e IHD në 2001-2002, është e njëjtë me shifrat e nxjerra nga UNCTAD.

ligjit, anti-korrupsionin dhe përmirësimin në qeverisje. Një komponent i rëndësishëm i këtij programi gjithëpërfshirës sipas GPRS, është të “krijojë një klimë biznesi në rritje i cili do të tërheqë investitorët dhe do të nxisë punësimin”³. Në mbështetje të këtij synimi, QSH bën përpjekje të veçantë për të hequr pengesat administrative për futjen e biznesit dhe për të lehtësuar procedurat administrative për investimet.

B. Nevoja për “Reforma të nivelit të dytë”

5. Heqja e pengesave administrative për investimet është një domosdoshmëri që tashmë është pranuar në vend. Kompani të huaja dhe vendase që operojnë në Shqipëri kanë ngritur vazhdimisht shqetësimet e tyre rreth vonësive, papaparashikueshmërisë, kostove të larta (të shoqëruara me pagesa formale dhe joformale) marrjen e licencave, lejeve, dhe aprovimeve të tjera qeveritare që nevojiten për të filluar dhe për të zhvilluar një biznes. Kompanitë gjithashtu kanë theksuar se shumë nga ligjet dhe rregulloret e aprovuara nuk janë zbatuar me efektivitet. Biznesi mendon që shumë ministri dhe autoritete nuk i trajtojnë në mënyrë efektive çështjet që janë ngritur vazhdimisht në konferenca të ndryshme, semianre dhe forume të diskutimit të politikave.

6. Situata që paraqitet në Shqipëri nuk është unike. Pothuajse në të gjithë ekonominë në tranzicion heqja e pengesave administrative është bërë e domosdoshme në momentin kur janë trajtuar kufizimet e gjera që i kundërvihen investimeve private. Në veçanti vendet me një histori ku qeveria ndërhyr dhe drejton vendimet ekonomike, vende që karakterizohen nga kompleksitet i kontrolleve administrative përpos atyre që identifikohen me lehtësi si kufizime të dukshme ndaj investimeve. Këto kontrolle do të thonë punë burokratike e tepërt dhe vonesa, gjykime të njëanëshme administrative të ndjeshme, mungesë e detyrës dhe përgjegjësisë nga ana e institucioneve, mungese e dhënies llogari, luftë e panevojshme dhe joproduktive midis agjencive. Këto shpesh çojnë në pagesa “të jashtëzakonshme” për ata që duan të fillojnë dhe të zhvillojnë një biznes dhe kthehen në pengesa serioze për investitorët potencialë.

7. Në mënyrë të ngjashme, vendet të cilat kanë ndërmarrë hapa për të futur ekonominë e tregut bazuar në reforma legjislativë, shpesh nuk arrijnë të kuptojnë suksesi i reformave nuk arrihet nëse nuk shoqërohen me rregulla operacionale përkatëse dhe struktura institucionale. Pa këto ndryshime të mëtejshme, shpesh te quajtura si “reforma të nivelit të dytë” nuk do të ketë transparencë në parashikim dhe përputhje në sistemet administrative gjatë veprimtarisë së tyre. Shpesh investitorë seriozë nuk mund të tolerojnë mungesën e transparencës dhe vazhdimësisë, sepse këto të fundit i pengojnë ata të parashikojnë kostot, rreziqet dhe hartimin e një plani biznesi. Këto mund të sjellin gjithashtu edhe pasoja si diskriminim ndërmjet llojeve të ndryshme të investitorëve (vendas/i huaj, i madh/i vogël) dhe korrupsion.

8. Për më tepër, politikat e klimës së biznesit dhe të kuadrit ligjor nuk do të jenë të efektshme nëse zyrtarët qeveritarë në të gjitha nivelet vazhdojnë ta konsiderojnë veten e tyre si police dhe jo si sigures të shërbimeve dhe nëse ato nuk do të jenë të pajisur me

³ BB programi I Shoqates Ndërkombëtare të Zhvillimit (IDA) për një kredi të propozuar për të mbështetur Uljen e Varfërisë, fq.1 Maj 24, 2002

aftësitë e duhura dhe nuk do të kenë burimet e duhura. Në rastin më të keq, zyrtarët do ta konsiderojnë mjedisin e ri si burim për një mundësi të vazhdueshme për të siguruar të ardhura suplementare pa përmirësuar cilësinë e shërbimit. Këto faktorë do të jenë veçanërisht negative në vendet ku komunitetet e bizneseve kanë lidhje politike, nuk zhvillohen në një kontroll rigoroz sipas parimeve të strukturave të duhura për kryerjen e biznesit dhe kanë motive spekulative afatshkurtra. Në të tilla rrethana, vendet mund të humbin investitorët e “mirë” vendas ose të huaj, të cilët përpiqen t’i tërheqin. Të njëjtat vështirësi mund të pengojnë ndërmarrjet e vogla dhe të mesme për t’u shkëputur nga sektori “informal”.

9. Natyrisht, heqja e pengesave administrative në vetvete nuk zgjidh pengesat e tjera të shumta të ndjeshme që pengojnë investimet private, si psh., mungesa e mekanizmave për zgjidhjen e mosmarrëeshjeve tregtare ligjore të besueshme, nevojën për reforma në sektorin financiar, mungesën e infrastrukturës eficiente funksionale dhe shërbimet ujë-dritë, dhe mungesën e nxitjes së efektshme të investimeve. Ajo nuk mund të trajtojë në mënyrë tërësore çështjet komplekse të korrupsionit dhe të reformave në administratën civile. Megjithatë, përpjekjet për të thjeshtuar dhe lehtësuar procedurat rregullore operationale janë të domosdoshme për të plotësuar efektin e zbatimit të politikave dhe reformave legjislative. Duke ulur koston e biznesit të imponuar në mënyrë të panevojshme nga burokracia për të qenë në përputhje me rregullat dhe duke rritur transparencën e vendimeve administrative dhe rregullore, ato i ofrojnë përfitime të ndjeshme investitorëve. Heqja e pengesave administrative gjithashtu shërben për të rritur eficientësinë edhe efektivitetin e qeverisë dhe të shërbimeve që ajo afron. Rëndësi ka fakti që këto masa i ka në dorë qeveria për të përmirësuar në një afat të shkurtër apo të mesëm sa me sipër, duke përçarur një sinjal pozitiv tek investitorët dhe duke dhënë kështu një kontribut të ndjeshëm në procesin e reformës ekonomike në përgjithësi.

C. Studimi i Pengesave Administrative

10. Për të trajtuar problemet burokratike të reformave rregullore dhe për të shpërndarë zbatimin e “reformave të nivelit të dytë,” një numër qeverish që synonin reforma, përpiluan një metodë të quajtur “studimi i pengesave administrative.” Në mes të viteve 1990. Që atëherë, ky lloj studimi u përhap në shumë vende si në Afrikë, në Lindjen e Mesme, Amerikën Latine, dhe Evropën Lindore. Pothuaj të gjitha qeveritë e rajonit të Evropës Jug-Lindore, ose janë në këtë proces, ose e kanë përfunduar këtë proces në 2002.

11. Megjithëse përmbajtja dhe niveli i përpjekeve ndryshon nga vendi në vend, “Studimi i Pengesave Administrative” kryesisht përfshin një vëzhgim të detajuar të të gjitha hapave nëpër të cilat duhet të kalojë investitori për të filluar një biznes të ri si edhe disa ndërveprimet rutine ndërmjet biznesit dhe agjencive qeveritare që kërkohet gjatë zhvillimit të biznesit. Fushat kryesore rregullore të biznesit që shqyrtohen zakonisht përfshijnë:

- *Procedurat e fillimit*: Procedura e regjistrimit të biznesit (duke përfshirë regjistrimin e kompanisë, regjistrimin në zyrat e taksave, regjistrime të tjera në sigurimet shoqërore, statistika etj.); procedurat e imigrimit për investitorët e huaj, një model të liçencave të bizneseve sektoriale (p.sh., transport, ushqim, etj.).
- *Procedurat e vendndodhjes*: Aspekte kryesore të terrenit të ndërtimit duke përfshirë vendndodhjen e tokës, regjistrimin, aprovimin e terrenit të ndërtimit, aprovimin e ndërtimit, lidhje ujë-drita-telefon, etj.;
- *Procedurat operationale* : Tërësia e proceseve që lidhen me administratat e taksave, procedurat e import-eksportit, procedurat e shkëmbimit valutor, çertifikimi i prodhimit, ligji i punës dhe inspektimet e qeverisë.

12. Informacioni i mbledhur për procedurat e përdoret për të identifikuar dobësitë dhe meritat nga pikëpamja e përmirësimit të klimës së investimit. Informacioni nuk mblidhet thjesht përmes shqyrtimit të ligjeve të shkruara, rregullave, procedurave dhe formulareve, por edhe përmes intervistave, anketimeve, që përfshijnë komunitetin e biznesit dhe agjencitë zbatuese. Në këtë mënyrë tiparet normative të klimës rregullatore krahasohen vis-a-vis me realitetin ekzistues të klimës së biznesit. Grumbullimi i informacionit për proceset rregullatore që lidhen me investimet bëjnë të mundur që agjencitë e ndryshme përkatëse të vlerësojnë për herë të parë ndikimin akumulues të funksioneve të tyre përkatëse tek një investitor. Së fundi, pasqyrimi i detajuar përfundimtar dhe dokumentimi i tyre, tregon saktësisht ku ka mospërputhje, teprim, të cilat nga ana a tyre mundësojnë lehtësimin e politikave të mëtejshme të nevojshme si dhe reformat administrative.

13. Vitet e fundit, qeveritë që përpiqen të zbatojnë reformat administrative kanë hartuar një “Anketim të Kostove për Zbatimin e Rregullave Administrative (AKZRA),” si një mjet suplementar për të mbledhur informacione të qenësishme dhe sasijore nga sektori privat, lidhur me pengesat administrative dhe për të bërë vlerësimin e ndikimit të tyre në reformat në vazhdim. Ky anketim (AKZRA), përdor një pyetesor që ju drejtohet një numri të përzgjedhur kompanish lidhur me kohëzgjatjen që nevojitet, kohën që ka shpenzuar drejtuesi i kompanisë, pagesa zyrtare që ka bërë, pagesa jozyrtare që ka bërë, dhe burimet e tjera të kostove në rritje që duhen për të marrë aprovimet burokratike rregullatore. Përdorimi i një instrumenti standart bën të mundur krahasimin me vendet e tjera. Ajo që ka më shumë rëndësi është fakti që përsëritja e anketimeve të tilla nga i njëjti vend në vite bën të mundur të matet ndikimi i reformave në një periudhë kohe dhe ndihmon qeveritë për të forcuar procesin e zbatimit dhe për të vijuar reformat.

KAPITULLI II

SFIDAT NË HEQJEN E PENGESAVE ADMINISTRATIVE NË SHQIPËRI

14. Në studimin e përcaktimit të klimës së investimit në Shqipëri të kryer nga FIAS në 2000, janë përvijuar pengesat burokratike, të ndërthurura me dobësitë në zbatimin e ligjit dhe me një korrupsion të madh, si pengesa kryesore për rritjen e investimit privat. Shumë kompani të intervistuar në atë kohë u ankuan që zyrtarët qeveritarë shpesh injorojnë ligjet e tyre dhe marrin vendime arbitrare dhe të kundërta pa dhënë asnjë lloj llogarie. Në Pro-Memorjen e fundit të janarit 2002, duke komentuar për nxitjen e investimeve të huaja në vend, FIAS ritheksoi nevojën për heqjen e pengesave administrative si çështje kyçe për nxitjen e investimeve të reja.

15. Në vitin 2002, QSH ndërmori Studimin e Pengesave Administrative, duke pranuar që përmirësimi i klimës së biznesit është kritik për strategjinë kombëtare të nxitjes së investimeve, duke stimuluar rritjen ekonomike dhe ulur varfërinë. Në veçanti, QSH pranon nevojën për të kapërcyer problemet në nivel operacional në mënyrë që të përshpejtojë reformat e zbatimit dhe të rrisë rezultatet e dukshme të reformave. QSH gjithashtu është e ndërgjegjshme se pjesa dërrmuese e qeverive në rajon që synojnë reformat tashmë i kanë ndërmarrë këto hapa dhe ajo është shumë e interesuar që të bëjë të njëjtën gjë në Shqipëri.

16. Me kërkesë të QSH, FIAS ndihmoi në një projekt me tre faza. Ai ndoqi mënyrën bazë që është zbatuar edhe në vende të tjera dhe theksoi përfshirjen e palëve të interesuara vendase si nga sektori privat ashtu edhe nga ai publik. Faza e I, që përfundoi në nëntor 2002, u përqëndrua në mbledhjen e informacionit bazë me synim identifikimin e problemeve, ajo përfshiu anketimin e 500 kompanive, lidhur me kostot rregullore për biznesin si dhe një sërë intervistash me autoritete qeveritare që përgjigjen për rregullat e biznesit. Që të dyja këto anketime u kryen nga dy kompani vendase nën drejtimin e FIAS. Gjatë Fazës së II, që filloi në nëntor dhe përfundoi në shkurt 2003, një ekip i specializuar ekspertësh ndërkombëtarë dhe vendas punuan për të investiguar në mënyrë më të detajuar problemet kyçe të identifikuara në fazën e parë, me synim përpilimin e rekomandimeve specifike për përmirësime. Faza e III, që do të pasojë fazën e II, do të përqëndrohet në hartimin e një plani veprimi me prioritet për zbatimin e reformave me pjesëmarrjen e palëve të interesuara në sektorin publik dhe në atë privat.

17. Pjesa tjetër e këtij kapitulli do të bëjë një paraqitje të rezultateve të studimit deri më sot, dmth vërtetimet e anketimit të sektorit privat, rezultatet e intervistave të zyrtarëve dhe vëzhgimet e përgjithshme të bazuara në investigimet e FIAS. Kapitulli i tretë do të përqëndrohet në vërtetimet dhe do të paraqesë rekomandimet specifike.

A. Anketimi i Kompanive

18. Anketimi i Kostove për Zbatimin e Rregullave Administrative (AKZAR), shërben veçanërisht për të mbledhur të dhëna nga kompanitë për sa i përket kohës që shpenzohet nga ana e menaxherëve të kompanive dhe kostot që nevojitet për të ngritur dhe zhvilluar bizneset si një detyrim për të përmbushur procedurat burokratike rregullatore. Pyetjet kryesore të përdorura në anketimin shqiptar janë të njëjtat me ato që janë përdorur edhe në vendet e tjera, në mënyrë që të përfitohen të dhëna të krahasueshme me vendet e tjera. Pyetjet më specifike reflektojnë situatën e veçantë të Shqipërisë.

19. HDPC një institucion i pavarur vendas anketimi, mori përsipër kryerjen e anketimit. Modeli përqendrohet në 500 kompani të sektorit privat që operojnë aktualisht në vend. Nga këto, 94% ishin ndërmarrje të vogla dhe të mesme, (domethënë, me më pak se 50 të punësuar), 86% ishin ndërmarrje vendase⁴, dhe 48% ishin nga Tirana.⁵ Madhësia, pronësia dhe shpërndarja gjeografike mendohet që përfaqësojnë një strukturë të gjerë të sektorit privat në vend. Të gjitha intervistat u bënë “ballë për ballë”.

20. Kompanitë u pyetën për të vlerësuar mjedisin rregullator në nivel të përgjithshëm dhe në fusha specifike administrative. Në nivelin e përgjithshëm, ato u pyetën se sa të kënaqur ishin lidhur me natyrën e rregullave dhe me administrimin burokratik të tyre. Ato u pyetën gjithashtu se cilat ishin fushat e rregulloreve të biznesit që sillnin pengesat më të mëdha për investim.

21. Per secilën procedurë rregullash, u kërkua nga kompanitë që të siguronin të dhëna të bazuara në përvojën e tyre p.sh., kohën që harxhojnë për të përballuar kërkesat, sasinë e parave zyrtare të paguara, shpeshhtësinë dhe sasinë e pagesave jozyrtare të kërkuara. U bënë gjithashtu edhe disa pyetje subjektive p.sh. si krahasohet situata e sotme me atë të dy tre viteve të mëparshme.

22. Rezultatet e përgjithshme të vrojtimit janë përmbledhur në raportin e HDPC, raport i cili është përfshirë në aneksin A të këtij raportit. Sa më poshtë janë rezultatet e vrojtimit:

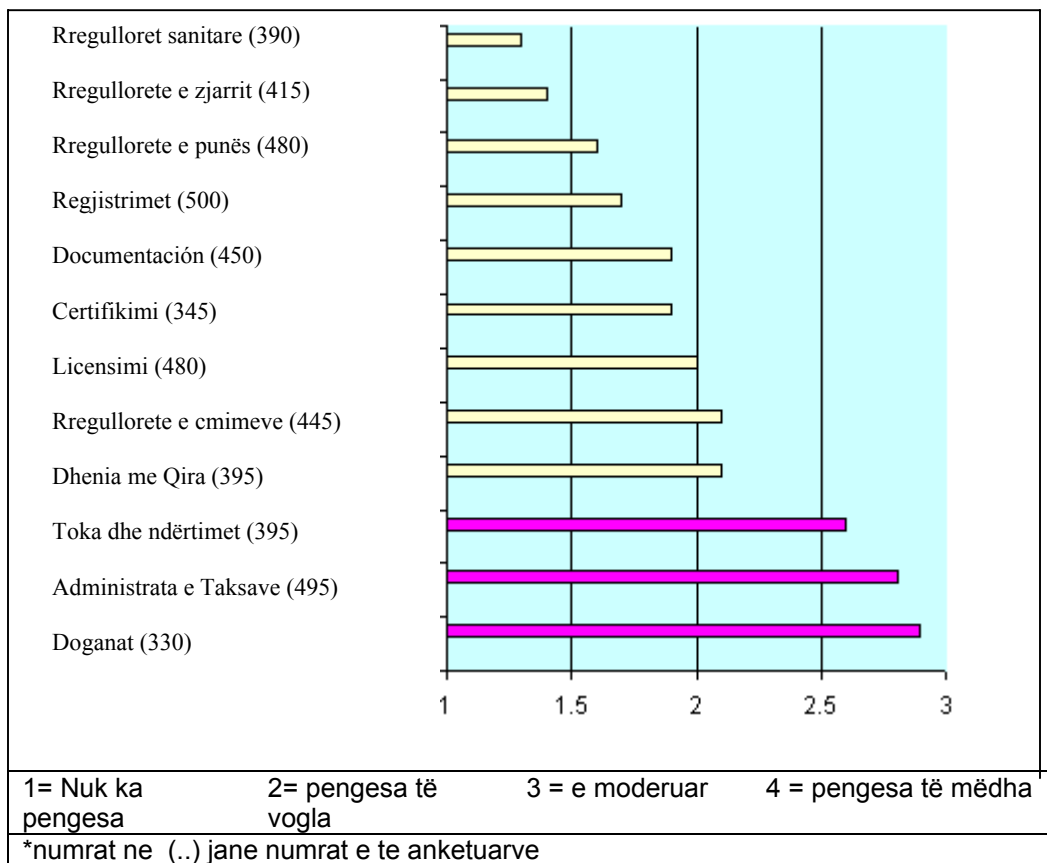
- Nga 500 kompani të intervistura pjesa më e madhe 50% ishin “disi të pakënaqura,” “të pakënaqura” dhe “shumë të pakënaqura” me kërkesat administrative dhe rregullatore në përgjithësi në Shqipëri. Një pjesë e madhe e biznesmenëve ,59% ishin të shqetësuar për sjelljen burokratike të autoriteteve qeveritare përgjegjëse për sistemet e ndryshme rregullatore. Në përgjithësi biznesi duket se dha vlerësimin 3.7 për kërkesat administrative dhe rregullatore 4.1 për sjelljen burokratike⁶
- Niveli ishte veçanërisht i lartë në Tiranë, ku 40% e kompanive të intervistuar u shprehën se ishin “të pakënaqura” ose “shumë të pakënaqura” me rregullat ; dhe 58% ishin “të pakënaqura” ose “shumë të pakënaqura” me sjelljen burokratike.

⁴ Për detaje të metodologjisë së anketimit dhe formulatër shih raportin e HDPC

⁶ Që të dyja u matën duke përdorur vlerësimin e shkallës nga 1 deri në 6, në të cilën 3 do të thotë “disi të pakënaqur,” 4 do të thotë “disi të pakënaqur,” dhe 5 do të thotë “të pakënaqur.”

- Fushat procedurale që shqetësojnë investitorët më shumë janë doganat, administrata e taksave, toka dhe ndërtimi sic shihet dhe në grafikun e mëposhtëm .

Figura 1: Niveli i pengesave i hasur nga bizneset në fusha të ndryshme



- Rezultatet më të ndieshme të anketimit ishin niveli dhe shtrirja e korrupsionit të vogël, që doli nga përqindja e lartë e kompanive që pranonin “pagesat jozyrtare” si dhe sasinë e pagesave që ata bënin. (Shih tabelën II-1). Në të dy rastet, Shqipëria është në një pozicion shumë më të keq sesa pjesa më e madhe e vendeve në rajon. Mbi të gjitha korrupsioni i vogël duket se është shumë i përhapur në të gjitha fushat procedurale përfshirë edhe gjykatat. Dy fushat kryesore që flasin për një shkallë të lartë të ryshfeteve janë: cdoganimet (36%) and lejet e ndërtimit (32%). Të dy këta tregues janë shumë më të lartë se sa pjesa më e madhe e treguesve për ryshfetet në rajon.

TABELA II-1: SHQIPËRIA: PAGESAT E RAPORTUARA JOZYRTARE SI PROCEDURA

Procedurat	Numri i vëzhgimeve	Përqindja e atyre që e kanë raportuar për pagesat jozyrtare	Mesatarja e shumës së cdo pagese (në US\$)
Doganat: Cdoganimi i importeve	184	36.0	167.70
Lejet e ndërtimit	146	32.0	406.60
Inspektimi i taksave	482	26.0	265.50
Licencat e bizneseve	263	11.6	108.00
Regjistrimi i bizneseve (Gjykata)	137	9.5	173.10
Regjistrimi i pronësisë së tokës	244	5.7	225.10

23. Interesant është fakti që kompanitë e intervistuar flasin për më pak probleme me një numër kërkesash rregullatore dhe me menaxhimin e kohës që harxhohet prej seciles prej tyre. P.sh. numri mesatar i licencave që kërkohen për bizneset në Shqipëri është 0.9 shifër që është shumë më e ulët se sa në shumë vende në rajon. Koha totale e harxhuar për regjistrimin e kompanive fillestare nga një biznes mesatar në Shqipëri është 18 ditë, gjithshu më pak se sa në shumë nga vendet fqinje. Ky fakt përputhet me një rezultat të FIAS sipas të cilit ndërkohë që ka shumë kërkesa rregullatore zyrtare pra “në librat”, ato nuk zbatohen në mënyrë rigoroze, dhe shumë prej tyre në praktikë ndoshta injorohen ose mënjanohen përmes ryshfeteve.

24. Së fundi, tre pengesat kryesore janë në fushat e operacioneve të doganave, administratës së taksës dhe lejeve të tokës dhe ndërtimit. Ky fakt duhet të jetë një shqetësim i vecantë për QSH. Pikërisht këto fusha vecanërisht në administratën e doganave dhe taksave ku janë bërë përpjekje të qenësishme për reformë me mbështetjen e donatorëve. Pavarësisht nga rezultatet pozitive të arritura duket që deri tani këto kanë patur një ndikim të kufizuar nga pikëpamja e biznesit të sektori privat që punon me këto agjenci.

25. Rezultatet e anketimit duhet të interpretohen me shumë kujdes. Si me të gjitha anketimet nuk mund të arrihet menjëherë në rezultate sasiore për të gjitha përvojat proceduriale të fushave për të cilat është bërë anketimi. Dhe kompanitë kanë tendencë të eksazgjerojnë disa të dhëna ose të minimizimit disa të tjera në varësi të pyetjeve. Cështjet që lidhen me ryshfetet janë vecanërisht të ndjeshme dhe kompanitë mund të mos jenë shumë të hapura për të dhënë informacione të sakta për arsye që kuptohen. Përkatesisht, rezultatet e anketimit nuk duhet të shikohen domosdoshmërisht si masat më të sakta të realitetit por si opinione të firmave të intervistuar. Megjithatë, ata japin tregues sasiore të mendimeve të sektorit privat duke përfshirë në vecanti në një mënyrë mjaft të saktë shkallën e problemeve brenda vendit si dhe duke treguar për tendencat.⁷ që mund të

⁷ Lidhur me “pagesat jozyrtare,” psh disa ekspertë mendojnë që të dhënat e mbledhura mund të jenë më të pakta se sa realitetit deri në dy të tretat.

lindin. Ndaj dhe ato përcojnë sinjale të arësyeshme për vendimarrësit që përpiqen të identifikojnë fushat prioritare ku do të përqëndrohen përpjekjet e tyre të mëtejshme të reformës. Nëqoftëse përsëritet në mënyrë periodike, anketimi do të flasë për një dinamikë të perceptimit të biznesit që levizet dhe do të jetë një tregues jashtëzakonisht i vlefshëm i përparimit në reformat dhe e ndikimit të tyre.

B. Modelet e intervistave me Agjencitë Qeveritare

26. Paralel me anketimin e kompanive u intervistuan mbi bazën e pyetesorëve model rreth 30 agjenci qeveritare përgjegjëse për procedurat e ndryshme rregullatore për investimet. Këto intervista kishin si synim të përpilonin një hartë të procedurave të investimeve që kërkohen zyrtarisht sot. Një kompani ligjore Boga & Associates, ndërmori detyrën për mbledhjen e të dhënave nga ato agjenci. Ministria e Ekonomisë i mbështeti ata gjatë këtij procesi.

27. Secilës agjenci ju kërkua të përshkruajë në detaje kërkesat rregullatore që ishin në kompetencën e tyre përfshirë synimet e tyre, bazën ligjore, procedurat dhe dokumentacioni që përfshihet si dhe sanksionet e mundëshme, etj. Kur ishte e mundur u mblodhën edhe të dhëna operationale përfshirë numrin e personelit, numrin e aplikimeve të marra dhe të aprovuara gjatë një periudhe kohe, koha mesatare e procesimit të tyre. Secilës agjenci ju kërkua mendimi përmes zyrtarëve të lartë (drejtorëve) lidhur me të mirat dhe dobësitë e procesit administrativ rregullator si dhe sugjerimet për përmirësime.⁸

28. Në përgjithësi, agjencitë e kontaktuara ishin të hapura për të dhënë informacionin e kërkuar. Megjithatë, ndërsa përshkrimi i ligjeve dhe rregullave ishte relativisht i thjeshtë dhe i qartë, detyrat që kishin të bënin me rregullat operationale dhe procedurat ishin shumë të paqarta në pjesën më të madhe të rasteve. Kjo duket vjen nga fakti që shumë ligje nuk janë pasuar nga rregullore të detajuara për zbatimin e tyre. Për këtë arsye, sistemi i hap rrugën ushtrimit në një shkallë të lartë të gjykimeve të njëanëshme administrative nga agjencitë rregullatore dhe nga zyrtarët e tyre, dhe interpretimi nga ana e tyre e ligjeve ishte shpesh jo i njëtrajtëshme dhe nuk kishte transparencë.

29. Informacionet që dhanë agjencitë lidhur me ecurinë e punës në përgjithësi ishte shumë i varfër. Pjesa më e madhe e agjencive nuk mund të sigurojnë të dhëna të tilla si numri i aplikimeve që kanë marrë, sa janë aprovuar gjatë një periudhe të caktuar kohe, koha mesatare e procesimit të secilit aplikim etj., meqenëse ato thjesht nuk mbajnë statistika të rregullta. Vlen të përmendet se kishte disa agjenci që kishin statistikat e kërkuara dhe këto përfshijnë autoritetet që merren me mjedisin, lejet e punës, viza, regjistrimin e tokës, kthimin e tokës, dhe regjistrimin e patentës.

⁸ Të gjitha agjencitë e intervistuar i morën formularët para intervistave dhe kishin kohë për t'u përgatitur për informacionin e kërkuar. Disa agjenci u intervistuan më shumë se një herë për të sqaruar apo siguruar detaje të mëtejshme për informacionin, në disa fusha procedurale u desh të intervistoheshin disa agjenci për të sqaruar situatën. Informacioni i siguruar u plotësua me materiale të mbledhura nga burime të tjera të pavarura nga Boga & Associates.

30. Disa agjenci nuk donin të bashkëpunonin ndoshta nga frika se mund të binin në kontraditë me statistikat qeveritare “zyrtare” .

31. Të dhënat e mbledhura nga agjencitë u përfshinë në raportin e përgatitur nga Boga & Associates, bashkangjitur në Aneksin B. Pavarësisht nga kufizimi i të dhënave që përmendëm më sipër, ky raport është një udhëzues i dobishëm mbi kërkeat aktuale për rregullat e biznesit dhe procedurat në Shqipëri. Ky raport gjithashtu ngre çështje të tilla si sjellja e administratës rregullatore-qartësia, përputhja, qëndrimi dhe kompetenca e zyrtarëve përgjegjës, bazuar në përvojën e kryerjes së intervistave me agjencitë e ngryshme.

C. Çështjet kryesore

32. Për të sqaruar më tej çështjet dhe shqetësimet që dolën nga anketimi dhe intervistat dhe për të mbledhur të dhëna për rekomandime, një ekip i përbashkët i FIAS i përbërë nga ekspertë ndërkombëtarë dhe vendas, kryen një mision në terren në Shqipëri në fund të nëntorit 2002. Investigimi i mëtejshëm u përqëndrua në katër fusha të rëndësishme në pengesat administrative të identifikuar nga investigimet në përgjigje të anketimit si: procedurat e doganave, administrata e taksave, toka dhe lejet ndërtimit, licensimi i aktivitetit dhe i sektorit. Përveç kësaj, u morën në shqyrtim proceset administrative të apelimit të cilat spikatin në sektorët e mësipërm, në përgjigje të shqetësimit të përgjithshëm lidhur me mungesën e zbatimit efektiv të ligjeve dhe proceset e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve. Ekipi bëri intervista të detajuara të mëtejshme me zyrtarët përkatës të agjencive qeveritare, investitorët, shoqëritë e biznesit dhe këshilltarët profesionalë të pavarur të biznesit përfshirë juristët, kontabilistët, agjentët e imobiliare dhe konsulentët të tjerë që njohin procesin e biznesit.

33. Këto shkëmbime pikëpamjesh konfirmuan shqetësimet e identifikuar nga anketimi dhe nga intervistat zyrtare paraprake. Ndërsa ligjet dhe rregullat ekzistuese duket që janë të arsyeshme, procedurat në nivel administrativ operacional janë shumë të paqarta dhe me mangësi:

- Ka një mungesë serioze të rregullave të zbatimit dhe të udhëzuesve operacionalë. Ligjet e reja nuk mbështeten nga proceset e nevojshme, kriteret, standartet dhe përgjegjësitë për zbatimin efektiv të tyre. Kjo con në mungesë totale të transparencës në zbatim dhe i hap rrugën gjykimeve të njëanëshme të shumta. Ajo gjithashtu krijon një konfuzion ndër investitorët lidhur me të drejtat dhe detyrimet e tyre legjitime si dhe lidhur me mjetet e përshtatshme për të përmbushur zbatimin e ligjeve dhe rregullave.
- Ka një mungesë të strukturave institucionale të efektshme të cilat nuk kanë as përcaktim të qartë të përgjegjësive dhe dhënies llogari të secilës agjenci, as edhe shkallën e duhur të bashkëpunimit midis tyre. Shpesh, investitorët nuk e dinë ekzaktësisht se ku të drejtohen dhe për çfarë dhe autoritet zyrtare janë konfuzë lidhur me kush është përgjegjës dhe për çfarë. Për investitorët kjo do

të thotë humbje kohe dhe gjendje e paparashikueshmërisë. Për autoritet zyrtare, kjo bën që të evitohet përgjegjësia kur duhet të kryhen detyrat dhe të bëhen “luftra të ashpra” kur interesat e tyre kërcënohen.

- Zbatimi i ligjeve dhe rregullave është një shqetësim kronik. Investitorët shprehin shqetësime në pothuajse të gjitha fushat e biznesit lidhur me mekanizmat e paefektshme të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve si në administratën publike dhe në sistemet e gjyqësorit. Zyrtarët që kanë pushtet operacional kanë mundësi të abuzojnë me pushtetin e tyre pa qenë nevoja që të japin llogari. Sektori privat mund të lëvizë lehtë nga praktikat ligjore në ato joligjore, duke mos përdorur llogaritë bankare, duke ndërtuar pa leje, duke bërë kontrabandë dhe, në disa raste, duket që kalojnë në praktika joligjore nga nevoja. Kjo është shprehje e lartë e pabarazisë, meqenëse ata që përpiqen që të zbatojnë rregulloret janë ata që penalizohen më shumë. Kjo është gjithashtu e paefektshme sepse krijon një rreth vicioz në të cilin gjithmonë e më pak njerëz në sektorin privat dhe publik janë të motivuar të përmbushin rregullat dhe zbatojnë ligjet.
- Administrata dobësohet më tej nga mungesa e krijimit të një qëndrimi të përshtatshëm dhe nga paaftësi e zyrtarëve në të gjitha nivelet. Në përgjithësi, zyrtarët që merren me çështje rregullatore nuk kanë besim tek biznesi, shumë prej tyre e shohin veten e tyre si policë dhe jo si sigurues të shërbimeve. Disa abuzojnë me pozitën e tyre në kërkim të përfitimeve personale, për më tepër, shumë zyrtarë nuk mbajnë të dhëna statistikore për ecurinë e punës së tyre. Shumë prej tyre nuk mund të japin të dhëna për aplikimet që kanë marrë, refuzuar apo apeluar. Pothuajse të gjithë zyrtarët e intervistuar u ankuan, për kufizime të burimeve, asnjëri prej tyre nuk kishte një sistem të vlerësimit të ecurisë së punës në bazë të cilës forcohet mbarëvajtja dhe dekurajohen dobësitë në punë.

D. Lufta kundër korrupsionit

34. Në kuadrin e nungesës së funksionimit në tërësi, nuk është cudì që korrupsioni del në pah si faktori më serioz që pengon përpjekjet për reformë të dhënat për korrupsion që dolën nga anketimi megjithatë në disa forma mjaft të larta nuk janë të reja për Shqipërinë. Në treguesit e 2002 për perceptimin e korrupsionit nga Transparenca Ndërkombëtare, Shqipëria u rradhiti në vendin e 81 ndër 102 vendet që u përfshinë në studim, me pikë 2.5 brenda shkallës nga 0 (shumë i korruptuar) në 10 (shumë i pastër).⁹ Një studim i kohëve të fundit i bazuar në anketimet e bëra në 7 vende në Evropën Juglindore nga Qendra për Studime Demokratike dhe Instituti i Zhvillimeve Ligjore Ndërkombëtare,¹⁰ Shqipëria u renditi e fundit nga të gjitha vendet në rajon sa i përket perceptimit të korrupsionit dhe perceptimit se ecuria po keqësohej nga dita në ditë. Tabela II-2 më poshtë nënvizon indekset e korrupsionit të hartuara në këtë studim. Tabela II-3 nënvizon

⁹ <<http://ëëë.gëdg.de/~uëvë/2002Data.html>>

¹⁰ “*Monitorimi i Korrupsionit Rajonal*,” Qendra për studime Demokratike dhe Instituti i Zhvillimit Ndërkombëtar Ligjor, Romë, nën iniciativën e zhvillimit ligjor rajonal të Evropës Juglindore 2002.

që Shqipëria renditet më prapa se vendet fqinje sa i përket shtrirjes së korrupsionit tek zyrtarët e doganave, administrata tatimore, punonjësit e bashkisë dhe gjykatave.

TABELA II-2: INDESKI I KORRUPSIONIT NË VENDET E EVROPËS JUGLINDORE		
Vendi	Viti 2002	Viti 2001
Shqipëria	68.4	60.8
Rumania	59.9	59.9
Bosnja dhe Hercegovina	48.3	47.6
Croacia	41.1	41.7
Serbia	37.3	37.2
Mali i Zi	35.9	30.8
Bullgaria	35.1	37.5
Maqedonia	31.2	35.1

Burimi: "Indekset e korrupsionit," Monitorimi i Korrupsionit Rajonal, Qendra për Studime Demokratike Instituti i Zhvillimit Ndërkombëtar Ligjor, Romë, Prill 2002

TABELA II-3: TREGUESI I TRYSNISË SË KORRUPSIONIT*								
(Përkatësia relative e atyre që kanë kontaktuar me grupet në fjalë dhe u janë kërkuar dhurata, para në dorë dhe favore.)								
Vendi	Punonjësit e doganave		Punonjësit e bashkive		Gjyqtarët		Punonjësit e taksave	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Shqipëria	55.60	54.88	52.50	50.67	53.10	44.31	56.80	50.43
Bosnja dhe Hercegovina	15.90	16.20	19.10	22.91	8.30	9.15	8.80	12.19
Bullgaria	15.80	18.55	10.30	9.96	9.10	7.80	8.30	5.29
Maqedonia	21.80	25.32	11.90	19.67	13.70	15.53	8.90	24.08
Rumania	20.50	29.60	26.90	19.70	16.60	13.70	10.60	7.98
Croacia	10.50	7.36	11.30	8.27	5.80	5.97	6.60	3.45
Serbia	42.80	52.60	27.20	25.12	19.30	26.24	22.00	23.49
Mal i Zi	21.60	29.67	19.30	20.79	7.00	7.65	13.30	17.24

Burimi: "Indekset e korrupsionit," Monitorimi i Korrupsionit Rajonal, Qendra për Studime Demokratike Instituti i Zhvillimit Ndërkombëtar Ligjor, Romë, Prill 2002

35. Korrupsioni shkaktohet nga faktorë me rrënjë të thella sociale dhe politike që i kalojnë kufijtë dhe synimet e studimit të pengesave administrative. Megjithatë, dobësi në operimin e sistemit rregullator administrativ si p.sh., ushtrimi i gjykimeve të shumta të

paanëshme dhe mungesa e transparencës dhe llogaridhënies, i hapin rrugën praktikave të korrupsionit. Qeveritë që merren seriozisht me luftën kundër korrupsionit duhet të përpiqen të thjeshtojnë procesin rregullave të investimeve dhe të eliminojnë ushtrimin e gjykimeve të njëanëshme administrative të panevojshme.

36. Kohët e fundit, QSH filloi fushatën e antikorrupsionit të drejtuar nga një Komitet i Vecantë nën zyrën e kryeministrit. Kjo fushatë do të përfitojë nga tema të mëtejshme specifike të referencës që trajtohen në heqjen e pengesave administrative të investitorëve për të eliminuar mundësitë për korrupsion dhe për të mundësuar transparencën. Detyra që shtrohne kanë dy anë: eliminimin e atyre rregullave dhe proceseve të cilat nuk i shërbejnë më, dhe forcimin e atyre që duhet të mbeten për arsye legjitime. Kjo do të kërkojë përcaktimin e rregullave dhe procedurave të qarta si edhe hartimin e të drejtave dhe detyrave të investitorëve dhe të agjencive të zbatimit të ligjeve. Një sistem rregullator që është më i thjeshtë dhe transparent, dhe i lehtë në përdorim do të inkurajojë investimet në sektorin privat dhe do të rrisë efektivitetin dhe besueshmërinë e ligjeve dhe rregullave të hartuara për të mbrojtur interesat publike legjitime.

KAPITULLI III

ÇËSHTJE KYÇE DHE REKOMANDIME

37. Katër fusha specifike të pengesave administrative për investimet në Shqipëri janë përcaktuar si më problematike në bazë të rezultateve të vërtetimit të Kostove Administrative dhe Regullatore (AKZRA). Ato janë siç shihet edhe në grafikun II-1: procedurat doganore, administrimi i taksave, lejet për tokën dhe ndërtimet, dhe sektori i licencave. Këto janë fusha që meritojnë vëmendje prioritare nga QSH. Përpos këtyre dhe në gjithë këto fusha ka një shqetësim që dominon që lidhet me sistemet e apelimit jo efektiv për të zgjidhur mosmarrëveshjet ndërmjet kompanive dhe autoriteteve ekzekutive. Këto fusha u bënë fokusi i kërkimeve të detajuara nga FIAS për të ndihmuar QSH për të përcaktuar prioritetet e përpjekjeve për përmirësim. Procedurat e tjera të tilla si regjistrimi i kompanisë, certifikimi, inspektimi, gjithashtu kanë nevojë për përmirësime, për t'ju përgjigjur standardeve ndërkombëtare, megjithëse ato nuk janë trajtuar në mënyrë specifike në këtë raport.

38. Nuk është e pazakontë që kompanitë janë më shumë të shqetësuara për procedurat operacionale të tilla si doganat dhe administrata e taksave. Ndryshe nga procedurat e fillimit të biznesit, të tilla si regjistrimi i kompanisë të cilat kompanitë duhet t'i bëjnë një herë, procedurat operacionale ndikojnë në ecurinë e biznesit gjatë gjithë jetës së kompanisë në mënyrë të vazhdueshme. Procedurat në këto fusha janë gjithashtu komplekse dhe të vështira për t'u trajtuar meqenëse ato përfshijnë objektiva të shumta dhe aktorë të ndryshëm, p.sh., administrata e taksave dhe doganave janë të rëndësishme, sepse ato synojnë si të ardhurat ashtu rritjen e biznesit. Procedurat e tokës dhe të ndërtimit në mënyrë të paevitueshme kërkojnë bashkëpunimin e shumë agjenvive.

39. Për të sqaruar këto çështje në detaje, ekipi i FIAS bëri diskutime me autoritetet zyrtare dhe autoritet përkatëse dhe me sektorin privat, u konsultua me FMN, Bankën Botërore, BE dhe donatorë të tjerë që i japin QSH asistencën përkatëse. Ky kapitull përqëndrohet në rezultatet e nxjerra nga FIAS dhe parashtron rekomandimet e hartuara nga FIAS që QSH do të marrë në konsideratë.

40. Rekomandimet janë renditur sipas përparësisë mbi bazën e nevojës urgjente për përmirësim nga këndvështrimi i investitoreve. Ato gjithashtu marrin parasysh mundësitë praktike të zbatimit në një plan afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë nga këndvështrimi administrativ. Në rastet kur është e mundur, ato bazohen në përvojën përkatëse ndërkombëtare dhe në praktikat më të mira. Rekomandimet janë parashtruar për të nxitur diskutimet ndërmjet palëve të interesuara përkatëse në sektorin publik dhe privat. Në fund të fundit, është e drejta e QSH të vendosë se cilat janë të dëshirueshme dhe cilat janë të realizueshme mbi bazën e synimeve dhe prioritetëve të reformës ekonomike.

A Procedurat Doganore

41. Ankesat më të mëdha në anketimin e kompanive ju referohen procedurave doganore. Kompanitë ishin të pakënaqura për kohën dhe kompleksitetin lidhur me çdoganimet e importit, vlerësimin e faturave dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve. Ankesa serioze kishte edhe për procesin e eksportit. Mbi të gjitha anketimi tregoi se problemet më të përhapura kishin të bënin me korrupsionin e vogël në dogana. Nga kompanitë që kishin punë me doganat gjatë vitit të fundit, 36% e tyre treguan për praktika të “pagesave jozyrtare” mesatarisht \$168 dollarë për pagesë. Si përqindja e atyre që paguajnë ashtu edhe sasia e atyre që nuk paguajnë janë ndjeshmërisht të larta, krahasuar me vendet e tjera në rajon. Më tej pothuaj 50% e kompanive besojnë se regjimi doganor për importet është komplikuar më tej, krahasuar me vitin e kaluar.

42. Drejtoria e Përgjithshme e Doganave (DPD) ishte nga agjencitë e pakta qeveritare e cila nuk mundi në asnjë rast të plotësonte pyetësonin e shpërndarë nga Boga & Associates gjatë fazës së parë të studimit. Gjatë investigimit të bërë nga ekipi i FIAS, DPD bashkëpunoi dhe dha informacionin e detajuar. Rezultati tregoi disa shqetësime specifike të investitorëve, të cilat kërkojnë vëmendjen e menjëherëshme të Qeverisë.

1. Procedurat e Cdoganimit të Importeve dhe Eksporteve

43. Procedurat e cdoganimeve të importeve janë shumë të rëndësishme vecanërisht për kompanitë prodhimit i të cilave varet nga makineri të importuara, pjesë këmbimi dhe lëndë të parë të importuar. Aktualisht, sektori privat në Shqipëri po përballet me procedura të ngadalta doganore, inefficente dhe me kosto të lartë. Mesatarja e kohës që nevojitet për cdo cdoganim është 5.3 ditë kohë e cila konsiderohet si e gjatë për investitorët dhe sigurisht është më e gjatë se në vendet e tjera në rajon.¹¹ Niveli i ryshfeteve në këtë fushë është shumë i lartë, gjë që tregon dobësi në funksionimin e sistemit.

44. Një arsye e këtij procesi të stergjatur është sasia e madhe e dokumentacionit burokratik të kërkuar. Ekipi vërejti se për cdoganimin e një sasive mallrash tregtare kërkohen rreth 20 dokumente. P.sh., nuk ka nevojë që të kërkohet fatura e ngarkesës dhe fatura të magazinimit të ngarkesës, sepse malli mund të identifikohet me faturën e anijes me të cilën depozitohet malli si pjesë e procesit të raportit të anijes. Në të njëjtën mënyrë nuk ka nevojë që të kërkohet lista e paketimit sa kohë që ke një informacion të mjaftueshem përmes faturës .

45. Dokumenta të tjera që kërkohen si p.sh., dokumentat e transportit dhe ngarkimit të anijes nuk janë të nevojshme për çështje cdoganimi. Një dokument origjinal i ngarkesës është një dokument ligjor mbi pronësinë e mallit që përdoret nga importuesi ose agjenti i atij për të tërhequr mallin nga kompania/agjenti i transportit për të siguruar që personi i duhur po merr ngarkesën e duhur të mallit. Kjo nuk është përgjegjësi e

¹¹ P.sh. në Bullgari është 1.2 ditë, në Rumani për 2 dite, në Ukrainë 2.6 ditë dhe për Moldavinë 4.3 ditë.

administratës doganore, detyra kryesore e të cilës është të sigurojë pagesën e saktë përpara se të lëvrohet malli. Për këtë arsye, grupi i punës i UN/ECE që merret me lehtësimin e proceseve ndërkombëtare tregëtare rekomandon që doganat nuk duhet të kërkojnë një kopje të dokumentit të transportit.

37. Edhe disa kërkesa të tjera duket të jenë të panevojshme. P.sh., kompanive ju kërkohen të paraqesin të gjitha faturat me firmën origjinale, atyre ju kërkohet të përkthjenë pjesën më të madhe në shqip megjithëse këto dokumenta janë në origjinal në italisht dhe anglisht, gjuhë të cilat përdoren zakonisht në vendet me të cilat bëhet tregëtia. Këto kërkesa nuk përfshihen në praktikatat moderne tregëtare dhe si të tilla nuk praktikohen në pjesën më të madhe të vendeve.¹²

38. Një fakt tjetër që ngadalëson procesin e cdoganimit të importeve është llogaritja e TVSH. Sipas ligjit vendas të TVSH, vlera e saj llogaritet mbi vlerën e doganes(CIF) + taksa e importit + shpenzimet. Sipas saj administrata doganore duhet të fusin shpenzimet e pas shkarkimit përpara llogaritjes së TVSH për importet, që e cila komplikon dokumentacionin e përfshirë në cdoganimet e importit. Perseri, kjo praktikë nuk përputhet me rregullat ndërkombëtare të përgjithshme sipas të cilave shpenzimet e pas shkarkimit nuk duhet të futen përpara se të llogaritet taksa e importit

39. Vetëm 8% e kompanive të anketuara merreshin me aktivitet eksporti. Sipas rezultateve paraprake të anketimeve, u konstatuan vonesa serioze për mallrat e eksportit por për shkak të përqindjes së ulët të kompanive që u anketuan, rezultatet nuk mund të jenë të mjaftueshme për të bërë një krahasim të saktë. Një agjent cdoganimi u ankua për qëndrimin e doganave sipas të cilëve, “eksportet mund të presin”, sipas të cilëve cdoganimi i eksporteve behet vetëm pasdrekteve, një praktike e cila nganjëherë mund të sjellë si pasojë që eksportuesi të humbasë anijen. Eksportuesit gjithashtu u ankuan për mungesën e mjeteve të përshtatshme të cdoganimit për firmat e origjinës që certifikohen nga BE.

2. Procedurat e Tranzitit

40. Procedurat e Transitit kanë rëndësi në Shqipëri sepse në vend lejohen që importet dhe eksportet të cdoganohen në pikën e cdoganimit që është më pranë vendodhjes së tregtarit. Kjo praktikë realizohet edhe në vende të tjera. Ky është një avantazh për importet i cili bën me vonesë pagesën për detyrimet doganore dhe mund të ketë avantazhe të tjera nëse kërkon që procedurat e tranzitit të jenë minimale. Në disa vende të industrializuara, importuesve u lejohet të zgjedhin një pikë cdoganimi brenda vendit dhe ju lejohen cmime të diferencuara për ngarkesat e importit.

41. Cdoganimi në distancë megjithatë kërkon disa procese doganore shtesë për të mbuluar rrezikun e cvendosjes së papërshtatshme të importeve në tregjet vendase nga pika ku ato futen në territorin doganor deri në momentin kur ato cdoganohen. Kërkohet

¹² Firmat në fatura psh nuk kanë vlerë në praktikë dhe vërtetësia e tyre nuk mund të verifikohet – një shofer mund të firmosë gjatë rrugës për në port nëse ai vë re se shefi i tij ka harruar të vërë firmën.

gjithashtu një procedurë e njëjtë e cdoganimit të tranziteve për të siguruar që mallrat që cdoganohen për eksport t'i kalojnë eksportit. Aktualisht, DPD debiton faturat e tranzitit me sasinë e cdoganimeve të importeve dhe e krediton atë pasi operacioni i tranzitit të jetë përfunduar. Kjo praktikë kërkon shumë punë dhe shkakton vonesa. DPD duhet të aprovojë një mënyrë tjetër të menaxhimit të riskut ashtu sic bëhet në shumë vende të tjera. Sipas kësaj metode doganat kërkojnë në pikën fillestare të operacionit të transaksionit vetëm informacionin bazë që i jep atij mundësi të llogarisë pagesën nëse malli zhduket, dhe në mënyrë periodike, të kontrollojë nivelin e sigurisë në fuqi për të siguruar që kjo sasi e detyrimit në praktikë mbulon vlerën e mallit të zhdukur. Kjo do të eliminojë nevojën për të kërkuar një sërë dokumentash të cilat rregullisht kërkohen gjatë operacioneve të brendshme të tranzitit, Standarti 6 i Aneksit Specifik i Konventës së Koiotos parashtron këto praktika.

3. Vlerësimi i doganave

42. Një tjetër shqetësim i importuesve lidhet me administrimin dhe aplikimin e sistemit të vlerësimit të doganave. Ky është shpesh një shkak për mosmarrëveshje ndërmjet doganave dhe sektorit privat dhe burim pakënaqësie për shërbimet që ofron DPD. Kompanitë ankohen për trajtimin arbitrar të punonjësve të vecantë të doganave të cilët nuk japin udhëzime të qarta për vlerësimin dhe besueshmërinë e vlerave të faturave të deklaruara. Importuesit u ankuan që doganat rrisin vazhdimisht vlerat të cilat mbështeten nga faturat e blerjes. DPD pranoi që ka një rritje prej 40% të vlerës së deklaruar, pasi besohet se shumë nga faturat tregojnë më pak se sa sasinë totale të mallrave të cilave ju bashkangjiten deklarata e doganave.

43. Shqipëria hartoi Marrëveshjen e Zbatimit të Nenit VII të GATT në 1999. Kjo marrëveshje kërkon si parim themelor - përdorimin e vlerës së transaksionit si bazë për vlerësimin. Në rastet ku kjo vlerë nuk mund të vërtetohet në mënyrë të kënaqshme, doganat mund të përdorin metodat e dyta dhe të treta të vlerës të importeve (p.sh., vlerën e mallrave identike, vlerën e përshtatur të mallrave të njëjta) Për të ndihmuar doganat të kontrollojnë besueshmërinë e vlerës së deklaruar të importeve dhe për t'i dhënë mundësi përdorimeve të metodave të tjera kur lind nevoja, në marrëveshje parashikohet përpilimi i vlerave të referencës mbi bazën e vlerave të transaksioneve dhe mallrave të mëparshme të cilat gjenden në internet (si edhe në katalogje etj.). Për deklaratën e vlerësimit ka klauzeola ligjore në bazë të të cilave kërkohen informacione për kushtet e shitjes dhe marrëdhënjeve midis blerësit dhe shitësit vecanërisht për mallra me vlerë shumë të lartë.

44. Megjithëse Kodi Shqiptar i Doganave përfshin klauzeolat kryesore të Marrëveshjes për Zbatimin e Nenit VII të GATT, ai nuk përmbush kërkesat rigorozë të BTO lidhur me disa aspekte që kanë të bëjnë me vlerësimin. Neni 34 nuk parashikon arsyet për refuzimin e vlerave të deklaruara përvec arsyes/faktit që cmimi mund të ndikohet nga marrëdhënjet shitës blerës. Marrëveshja e GATT përcakton me detaje rrethanat me të cilat një person konsiderohet që ka një lidhje, por ky informacion nuk përfshihet në Kodin Shqiptar të Doganave¹³. Kjo mangësi i bën procedurat më pak

¹³ Neni 15 (4) i Marrëveshjes mbi Zbatimin e Nenit VII të GATT.

transparente dhe nuk ndihmon punonjësit shqiptarë të doganave për të administruar kërkesat e BTO.

45. Më tej, sistemi shqiptar nuk e detyron administratën doganore që t'i parashtojë me shkrim importuesit njoftimin në rastet kur ai ka dyshime për vërtetësinë dhe saktësinë e vlerës së deklaruar – vecse kur një njoftim i tillë kërkohet nga importuesi.¹⁴ Kjo ul mundësinë që importuesi t'i përgjigjet në kohë. Në bazë të rregullores së BTO¹⁵, nëse doganat refuzojnë vlerën e deklaruar atëherë vendimi përfundimtar dhe arsyet për këtë vendim **duhet** t'i komunikohen importuesit me shkrim. DPD duhet të përmbushë këtë kërkesë megjithëse kjo nuk përfshihet në kodin doganor.

46. Sipas agjencive vendase të çdoganimit, çmimet e referencës që përdor DPD janë të njohura dhe janë praktikisht ato që përdoren nga DPD si çmime minimale. Si pasojë, kur fatura e importuesve tregon një çmim më të madh sesa çmimi i referencës duhet të deklarohet çmimi i faturës. Por kur fatura tregon një çmim më të ulët sesa ai i referencës, çmimi i referencës duhet të deklarohet. Kjo praktikë është në kundërshtim me rregulloren e vlerësimit të çmimit të BTO, i cili thotë në mënyrë të qarte se asnjë çmim doganor nuk do të përcaktohet mbi bazën e çmimit minimal doganor.¹⁶

47. Vlerësimi doganor është një çështje delikate në Shqipëri ku faturimet me çmime më të ulta janë fenomene masive, megjithatë, ky problem ekziston në nivele të ndryshme në shumë vende. Ndaj lind nevoja që, shumë vende anëtare të BTO të kërkojnë përcaktimin e rregullave të forta operationale si udhëzues për vlerësimin e çmimit të referencës. BTO ka përpiluar një sërë kërkesash operationale siç u përmenden më sipër, pikërisht me synim për të ndihmuar vendet të përballojnë problemin e faturimit me vlera të ulta, dhe në njëjtën kohë për të respektuar të drejtat e sektorit privat.

48. Për të mirën e saj, Shqipëria duhet të ndjekë rregullat dhe udhëzuesit e BOT për të përmirësuar sistemin aktual të vlerësimit. Sistemi aktual i hap rrugën arbitratetit dhe nuk ka mundësi që t'i shërbejë qëllimit kryesor të sistemit të vlerësimit. Përkundrazi, ai ka tendencë që të penalizojë importuesit që zbatojnë ligjin dhe të inkurajojë praktikatat e paligjshme.

4. Apelimet

49. Një nga shqetësimet e shprehura nga palët e sektorit publik dhe privat të intervistuar nga FIAS është mungesa e apeliemeve të drejta dhe të efektshme ose e sistemeve që merren me trajtimin e ankesave. Parashikimet e apelimet të brendshëm janë përfshirë në kodin doganor si dhe ligji shoqërues mbi procesin e zbatimit doganor, por këto klauzeola nuk janë hartuar në mënyrën e duhur, kanë shumë mospërputhje të

¹⁴ Neni 34 (2) i Kodit doganor.

¹⁵ Shih vendimet e mbledhjes ndërministrorë të Uruguajt lidhur me rastet kur administrarta doganore ka argumenta për të dyshuar për vërtetësinë ose saktësinë e vlerës së deklaruar.

¹⁶ Neni 7 i rregullores së BTO .

rëndësishme me rregullat e BTO për apelimet, ka mangësi në sistemet institucionale për zbatimin e efektshëm të tyre.

50. P.sh., Neni 19-20 i Kodit Doganor parashikon vetëm apelime kundër vendimeve të doganave të cilat si rrjedhojë anulohen, revokohen ose rishikohen. Nuk ka parashikim për apelime kundër akteve doganore që kanë ndikim negativ tek klientet. Për pasojë, të drejtat e përgjithshme të apelimit të importuesve janë shumë të kufizuara në Shqipëri. Neni 34 i Kodit Doganor kërkon që doganat të njoftojnë me shkrim importuesin kur të refuzojnë çmimin e transaksionit, vetëm në rastet kur importuesi e kërkon këtë njoftim. Pa një lajmërim të menjëhershëm me shkrim, është vështirë që importuesit të dinë nëse mund dhe kur mund të bëjnë një apelim. Neni 298 i Kodit Doganor parashikon apelime kundër gjobave që vihen për kundërshtime të ligjit doganor, por vetëm pasi të jetë depozituar pagesa prej 40% e gjobës.

51. Këto klauzeola nuk janë në përputhje me praktikat standarte ndërkombëtare që janë shprehur qartë në rregullat e BTO. Sipas konventës së Kiotos,¹⁷ ligjet kombëtare duhet të sigurojnë që çdo person tek i cili ndikon një vendim i administratës doganore ka të drejtë të apelojë fillimisht tek administrata doganore. Vendimi Ministror i Uruguajit shpjegon më tej në mënyrë të qartë që doganat duhet të bëjnë njoftim me shkrim tek importuesi sa herë që çmimi i transaksionit të refuzohet, në mënyrë që importuesi të dijë nëse mund të bëjë një apelim.¹⁸ Më tej, konventa e Kiotos kërkon që të gjithë personat që merren me doganat duhet t'i jepet mundësia për të depozituar një apelim për çdo çështje .

52. Mangësive në ligj ju shtohen edhe zbatimi jo i saktë kryesisht për shkak të mungesës së trainimit, llogaridhënies dhe mekanizmave të zbatimit. DPD nuk ka një organ të specializuar që të trajtojë në mënyrë të pavarur apelimet, më saktë, kur ka një mosmarrëveshje, importuesit mund të apelojnë tek kreu i zyrës lokale të doganave, i cili ka marrë vendimin e diskutueshëm dhe ceshtja mund të ngrihet deri tek Drejtori i DPD. Kështu, procesi është i njëanshëm dhe joformal. Duket që shumë pak importues i janë drejtuar këtij sistemi. Sipas DPD, vetëm 15 apelime në vit shqyrtohen brenda për brenda.

53. Në të kundërt, pjesa më e madhe e importuesve të pakënaqur e kanë hedhur çështjen drejtpërdrejt në gjyq. Nuk ka një numër të saktë statistikor për numrin e apelimeve dhe rasteve gjyqësore, megjithatë sipas doganave ka rreth 100 raste gjyqësore çdo vit. Megjithatë, gjykatat nuk kanë specialistë për çështje doganore dhe besueshmëria e tyre është e dyshimtë. Biznesi pretendon që Gjykata e Shkallës së Parë kryesisht merr vendime në favor të apeluesve, ndërsa doganat pretendojnëse ato i fitojnë mbi më shumë se gjysmën e rasteve gjyqësore në nivelin e ulët. Kjo sjell si pasojë kosto më të lartë dhe kohë më të madhe nga ana e autoriteteve për apelimet e nivelit të lartë. Doganat pretendojnë se fitojnë 90% e rasteve që gjykohen nga Gjykata e Lartë.

54. Zyra Avokatit të Popullit (e njohur edhe si Ombudsman) është një tjetër mekanizëm i jashtëm në dispozicion të ankesave të importit. Sipas Ombudsmanit ata

¹⁷ Për të detaje të Konventës së Kiotos, shih Kutinë III-2 e këtij kapitulli.

¹⁸ Shih Vendimin e Mbledhjes Ministeriale të Uruguajit lidhur me çështjet ku Doganat kanë arësye të dyshojnë të vërtetën ose saktësinë e vlerës së deklaruar.

shqyrtojnë rreth 100 apele dhe ankesa në vit lidhur me çështjet doganore që pothuaj ndërthuren me të njëjtën numër ankesash për DPD. Ombudsman bën rekomandime për veprime të përshtatshme korrektive nga agjencitë qeveritare përkatëse por nuk ka mundësi zbatimi.

5. Marrëdhënjet me Sektorin Privat

55. Të gjitha këto probleme operacionale që u përmendën më sipër përkeqësohen për shkak të marrëdhënjëve shumë të këqia me sektorin privat veçanërisht me importuesit dhe eksportuesit. Në të njëjtën kohë, DPD vihet në qendër të komenteve në media lidhur me përpjekjet e paefektshme të cilat sjellin si pasojë përhapjen e kontrabandës dhe korrupsionit.

56. Intervistat me sektorin privat dhe punonjësit e doganave tregojnë që ka pak mekanizma konsultative të efektshme për të përmirësuar mirëkuptimin dy palësh dhe për të rritur bashkëpunimin. Informacioni i duhur i rëndësishëm për të udhëzuar si investitorët ashtu edhe punonjësit e doganave nuk vihet në dispozicion në formë botimesh, duke shkaktuar konfuzion, keqkuptim dhe gabime padashje nga investitorët. Për më tepër, kur bëhen refuzime dhe ndodhin vonesa, bëhen përpjekje të pamjaftueshme për t'i shpjeguar investitorit arësyet, nuk bëhen përpjekje për të diskutuar vështirësinë në përmbushjen e kërkesave dhe për të dëgjuar sugjerime nga sektori privat. Përvoja në disa vende sugjeron që përpjekja për të komunikuar me përdoruesit, për t'i dëgjuar ata me vëmendje dhe për të respektuar sugjerimet e tyre për përmirësime, mund të ndikojë ndjeshëm në përmirësimin e shkallës së zbatimit të kërkesave, bile edhe të atyre më të vështirave, kur komapnive ju shpjegohen arësyet.

57. Sigurisht, mënyra me e efektshme për të fituar besimin dhe respektin publik është përmes vetëpërmirësimit. Është e qartë se DPD ka probleme lidhur me etikën e ulët profesionale dhe kompetencën. Shumë punonjës të DPD e konsiderojnë veten si kontrollues dhe jo si ndihmës për tregtinë ndërkombëtare dhe nuk janë miqësor ndaj biznesit. Ka gjithashtu edhe një mungesë të procedurave të brendshme për të siguruar një sjellje të përshtatshme. Kodi 30 faqesh i Sjelljes i përpiluar nga autoritet, përqëndrohet shumë në disa çështje relativisht të parëndësishme (si p.sh., ndalohej pirja e duhanit në zyrë, ndalohej marrja borxh kolegut), ndërsa procedurat e kontrollit, të destinuara për të parandaluar praktikën e këqia të brendshme janë të dobëta. P.sh., një proces operacional i rëndësishëm është sistemi i kontrollit të nevojshëm i përdorur për të mbajtur shënim të gjitha mallrat që hyjnë dhe dalin nga territori doganor.¹⁸ Kjo procedurë bën të mundur menaxhimin nga doganat lokale për të kontrolluar daljen e paligjshme të mallrave të padoganuara. Ai gjithashtu siguron një regjistër që verifikon që çdo mall që hyn çdoganohet me saktësi. Është shumë çudi që ky lloj kontrolli nuk aplikohet në Shqipëri të paktën nuk aplikohet në operacionet në Portin e Durrësit.

58. Ekipi FIAS gjithashtu konstatoi një rrezik të mundshëm të abuzimit të pushtetit në rastet kur i jepet shumë fuqi punonjësve të doganave për të bërë përjashtime doganore.

¹⁸ Ky sistem kërkon një libër ku të shënohen të gjitha mallrat që transportohen kur vjen malli, cdo malli që cdoganohet i korespondon me një numër i caktuar në librin e doganave

Neni 199 i Kodit Doganor përmban 23 çështje sipas të cilit mund të çlirohen nga detyrimi doganor mallrat e importuara, shumë prej të cilëve lenë vend për interpretime. Përjashtimet nga doganat në shumë vende kërkojnë një kontroll rigoroz në nivele të larta. Ekipi i FIAS nuk pati mundësi të shqyrtonte në praktikë këtë rregull, por shtron nevojën që qeveria të rishikojë situatën sa më shpejt të jetë e mundur.

6. Analiza dhe Rekomandime

59. Duhet të pranohet që sistemi modern i doganave në Shqipëri është relativisht i ri dhe është akoma në stadin e zhvillimit. Nga kjo pikëpamje ngritja e sistemit të sotëm nga zero dhe për një periudhë relative të shkurtër kohë është një meritë e qeverisë. Ndihma e genësishme e BE dhe FMN në këtë fushë ka qenë jashtëzakonisht e dobishme dhe do të vazhdojë të jetë kritike për ta mbajtur këtë përpjekje në lartësinë e duhur.

60. Është e kuptueshme që përqëndrimi i përpjekjeve të deritanishme ka qenë kryesisht në strukturën e përgjithme më shumë se sa në detaje të shumta operacionale sic u përmend më sipër. Megjithatë, këto detaje kanë një rëndësi në rritje meqenëse ndikojnë në operacionet tregëtare të përditshme të investitorëve. Për të realizuar synimet për inkurajimin e investimeve dhe të eksporteve, QSH dhe në vecanti DPD duhet të pranojë nevojën emergjente për refoma të tyre nga këndvështrimi i investitorëve dhe duhet të përshpejtojë zbatimin tyre në nivelin operacional. Iniciativat në shkallë të gjerë nën kujdesin e BE dhe FMN duhet të plotësohen nga veprime për të përshpejtuar reformën në nivel operacional :

- *Te rishikohen procedurat e importit dhe eksportit tranzit me synim thjeshtimin e kërkesave të dokumentacioneve për përshpejtimin e procesit dhe uljen e kostos së sektorit privat.*

61. Menjëherë DPD mund të ulë numrin e dokumentacioneve të kërkuara nga ana e saj, duke zbatuar me kujdes tiparet e sistemit të përgjithshëm të aprovuara nga BE. DPD gjithashtu mund të thjeshtojë shumë nga kërkesat për dokumentacion duke zbatuar kërkesat specifike të grupit të punës së UN/ECE, për lehtësimin e procesit ndërkombëtar tregtar. Standarti 3.16 i Konventës së Kiotos, p.sh., udhëzon lidhur me dokumentat e nevojshme për deklarimin e mallrave për të bërë të mundur kontrollin e ligjshëm të doganave dhe për të siguruar përputhje me ligjin e doganave. Në të njëjtën mënyrë ka shumë pika në rekomandimin No.18 të Grupit të Punës të UN/ECE për Lehtësimin e Procesit Ndërkombëtar Tregtar. Në rastin më të mirë, qeveria mund të kërkojë një kEshilltar me përvojë në dogana ndërkombëtare që të punojë me partnerë nga DPD lidhur me çështjet sa më sipër.

62. Sa i përket procedurave të eksportit, DPD duhet menjëherë të lëshojë instruksione që t'i japë përparësi çdoganimit të mallrave për eksport dhe të mos e kufizojë këtë procedurë për një pjesë të vecantë të kohës. Në Portin e Durrësit duhet të autorizohet të paktën edhe një e drejtë firmosje për format EUR1 .

63. Në gjashtë muajt e ardhshëm, DPD duhet të fusë *metodën e menaxhimit të riskut* për të kontrolluar doganat bazuar në praktikën më të mira ndërkombëtare. Kutia III-1 paraqet parimet dhe tiparet kryesore të kësaj metode. Sapo të realizohet një sistem i tillë doganave, mund të përqëndrohen burimet e tyre më shumë në cdoganimet e kategorisë të “rrezikut të lartë” ndërsa ato të “rrezikut të ulët” të cilat mund të cdoganohen pa qenë nevoja që të bëhet kontroll fizik. Kjo do të ulë në mënyrë të ndjeshme vonesat për importet dhe do të rrisë efikasitetin për alokimin e burimeve në dogana. Metoda e menaxhimit të riskut do të kërkojë përpjekje më rigorozë të kontrollit pas cdoganimit nga ekipe të përzgjedhura dhe të trajnuara. Përpunimi i parametrevë për seleksionim për këtë qëllim, do të kërkojë zbatimin e ASYCUDA (Sistemit të Automatizuar për Menaxhimin e të Dhënave Doganore), një sistem i kompjuterizuar i përpunuar nga UNCTAD. Mendohet që DPD do të fusë në zbatim këtë sistem të kompjuterizuar të cdoganimeve vitin e ardhshëm. Për këtë arsye, DPD mund të fillojë punën përgatitore për të futur metodën e menaxhimit të riskut sa më shpejt të jetë e mundur.

64. Futja e Sistemit të Menaxhimit të Riskut do të bëjë të mundur thjeshtimin e procesit të tranzitit. Një metodë e tillë do të mund të zëvendësojë praktikën aktuale të përlogaritjes të detyrimit për pagesat për mallrat me kontrole periodike për të siguruar që niveli i sigurimeve është i lartë për të mbuluar riskun e mundshëm të rritjes së të ardhurave. Kontrollat përfshijnë përforsimin e kontrollit të të gjithë mallrave tranzite dhe volumin e tranziteve në një periudhë të caktuar, për të parë nëse ka rrezik të lartë në cdo moment. Niveli i sigurisë mund të rritet kur është e nevojshme. Standarti 6 i Ankesit E të specifikuar të konventës së Kiotos parashtron mënyrat e zbatimit të një sistemi të tillë. Në rastin më të mirë, qeveria mund të përdorë një këshilltar me eksperiencë pune ndërkombëtare në dogana i cili së bashku me partnerit e DPD do të kontrollojnë dhe do të përpilojnë ndryshimet e nevojshme.

KUTIA III-1: METODA E MENAXHIMIT TË RISKUT

Menaxhimi i riskut ka të bëjë me vlerësimin e riskut ndaj veprimeve që kontrollohen nga doganat dhe që bëhet duke analizuar të gjithë faktorët që ndikojnë në risk.

Në kontekstin e doganave, menaxhimi i riskut është një mënyrë moderne efektive dhe efiçente pune dhe ndihmon në mënyrë të ndjeshme administrimin doganor për të:

- Menaxhuar funksionet operationale te doganave, përfshirë kontrollin e mallrave dhe njerëzve;
- Menaxhimin e funksioneve jo operationale, si psh shërbimet e teknologjisë;
- Shpërndarjen e nivelit të duhur të burimeve në zonat me risk më të lartë;
- Realizimin e një pune më të mirë me më pak ose me të njejtat burime.

Duke u bazuar ne shembujt e mallrave te importit, faktorët që mund të ndikojnë në mungesën e korrektesës ne deklarimin e mallrave janë :

- lloji i mallit
- lloji i paketimit
- vendi i origjinës nga vijnë mallrat
- vendi ku n behet ngarkesa
- cdo vend nëpër të cilin ka kaluar malli
- furnmizuesi i mallrave
- marrëdhënjet midis blerësit dhe shitësit
- shkalla e doganimit që i ngarkohet mallit
- cmimi i deklaruar krahasuar me cmimin e mallit të njëjtë ose të përafërt
- historiku i të ardhurave të mëparshme të importuesve
- historiku i agjentit të cdoganimit
- marrja e informacionit ndihmës nga burime të tjera jashtë
- marrja e informacionit ndihmës nga burime të vendit të importit

Pasi janë përcaktuar faktorët që duhet të mbahen parasysh, ju bashkangjitet peshat e mallrave dhe përllogaritet rreziku i ndonjë gabimi. Duke krahasuar rrezikun të vlerësuar të ngarkesës me ngarkesat te tjera, ngarkesws me rrezik më të lartë i kushtohet më shumë vëmendje. Shumë ngarkesa me risk të ulët mund të cdoganhohen pa bërë një kontroll të detajuar. Nje kontroll i herëpashershëm për ngarkesat me rrezik të ulët mund të bëhet kohë pas kohe.

Menaxhimi i riskut gjithashtu do të aplikohet për sigurinë që kërkohet për të mbuluar humbjet e mundshme të të ardhurave p.sh., primet ose sigurimet për të mbuluar rrezikun e mallit gjatë magazinimit ose gjatë kontrollit tranzit. Niveli i sigurimit duhet të lidhet me riskun aktual që i ngarkohet mundësisë së humbjes në cdo kohë dhe jo ngarkesës totale të mallit në magazinë, ose ngarkesës së mallit në tranzit në cdo kohë.

Menaxhimi i riskut bën të mundur që të alokohen burime të pakta për të kontrolluar ngarkesën me rreziq më të mëdha dhe për rrjedhim puna e doganave është më efektive nga pikëpamja e kostos.

- *Të përcaktohen rregulla të qarta dhe kriteret për vlerësimin/çmimin e faturave me synim minimizimin e arbitraritetit dhe gjykimeve të anëshme në marrjen e vendimit.*

74. DPD duhet menjëherë të ketë kopjen e tekstit të plotë të rregullave dhe të vlerësimit të marrëveshjes së zbatimit të Nenit 7 të GAT. Meqenëse ky i fundit nuk është përfshirë në kodin aktual doganor, kopje të plota të tekstit duhet t'ju jepen të gjithëve nga DPD. Agjenti i cdoganimit duhet të instruktohet që gjithmonë të dorëzojë faturën që ju jepet atyre nga importuesit edhe kur fatura shënon një cmim më të ulët se cmimi i referencës. Sipas rregullave të BTO, doganat duhet ta bëjnë praktikë pranimin e cmimit të faturës përpara se të përdorin për referencë cmimin e mallrave të njëjta ose cmimin e përshtatur të mallrave të ngjashme. Cmimet referencë nuk duhet të përdoren si cmime minimale.

75. Gjithashtu ka shumë rëndësi që DPD të lëshojë sa më shpejt të jetë e mundur instruksione të qarta konkrete të gjithë punonjësve që merren me vlerësimin e cmimit e referencës me synim minimizimin e gjykimeve të njëanëshme dhe arbitraritetit. Cmimet e referencës duhet të përditësohen rregullisht. Cmimet e faturave duhet të deklarohen gjithmonë sepse besueshmëria e cmimeve të deklaruara është një tregues në përpilimin e informacionit të nevojshëm për të menaxhuar riskun. Cmimet e deklaruara mund të mos jenë gjithmonë të pranueshme por punonjësit e doganave duhet të kenë intruksione të qarta për besimin e vlerësueshmërisë, duke kërkuar kur është e nevojshme informacionin shtesë në përputhje me rregullat e BTO dhe duke përdorur metoda alternative të vlerësimit sipas BTO. Do të ishte me përfitim nëse do të punohej me një këshilltar ndërkombëtar me eksperience për hartimin e intruksioneve.

- *Të shqyrtohen me kujdes mundësitë për asistencë të inspektimit ndërkombëtar për çështje të vlerësimit, cmimit, të krahasohen kostot dhe përfitimet e kësaj asistence*

76. Sa i përket pakënaqësisë së përgjithshme lidhur me vlerësimin aktual të doganës, qeveria aktualisht po punon për të siguruar shërbimin e kompanive ndërkombëtare të inspektimit. Një sërë vendesh në zhvillim po përdorin shërbimet e këtyre kompanive për klasifikimin, vlerësimin, përllogaritjen e doganave për importet të cilat shoqërohen me kosto dhe përfitime. Qeveria duhet të shqyrtojë me kujdes mundësinë për t'u konsultuar me sektorin privat, DPD, Ministrinë e Financave, Ministrinë e Tregëtisë dhe FMN dhe organizma të tjera qeveritare të cilat lidhen me disa mallra të caktuara të importit.

77. Parimi themelor i përfitimit të shërbimeve ndërkombëtare për inspektimet lidhet me mundësinë për një databazë të gjerë vlerësimi që mbajnë kompanitë ndërkombëtare dhe trajtimi relativisht të paanshëm që duhet të bëhet për importuesit. Përdorimi i këtyre shërbimeve nuk eliminon mosmarrëveshjet dhe është një kosto për importuesit dhe vendet importuese. Deri në kohët e fundit, ky shërbim sigurohej në formën e inspektimit para transportit të mallrave. Ky inspektim bëhet në vendet eksportuese me një kosto prej 1% të vlerës FOB të mallrave, pjesa më e madhe e të cilës paguhet në valutë. Inspektimi para transportit të mallrave nuk është konsideruar si një zgjidhje përfundimtare por si një masë e ndërmjetme që varet nga aftësia e administratës vendase doganore për të punuar me ekspertizë dhe integritet. Ka pasur një sërë ankesash për vonesa të tregëtisë ndërkombëtare të shkaktuar nga ky sistem. Organizata Doganore Ndërkombëtare nuk e

favorizon përdorimin e saj. Grupi i punës i UN/ECE për Lehtësimin e Procedurave Ndërkombëtare Tregëtare ka rekomanduar që të minimizohet kjo praktikë.

78. Inspektimi para transportit u praktikua gjerësisht në vitet 1980. Ndaj dhe qeveritë e disa vendeve të industrializuara ngritën shqetësimin për disa thyerje të mundshme të konfidencialitetit tregëtar, planifikuan një legjislacion për të kufizuar aktivitetin e inspekimit të kompanive. Për të siguruar që këto kufizime të ishin të harmonizuara, GATT u mor me këto çështje dhe kjo solli nënshkrimin e Marrëveshjes për Inspektimin përpara Transportit, një nga marrëveshjet shumëpalëshe për tregtine e mallrave që gjendet në Tekstet Ligjore të Negociatave Tregtare Shumëpalëshe të Uruguajit. Kodi nuk e inkurajon por as e dekurajon këtë inspektim, ai rregullon aktivitetet e kompanive të inspektimit ku praktikohet ky sistem.

79. Kohët e fundit një numër vendesh kanë filluar të shqyrtojnë mundësinë e përdorimit të kompanive ndërkombëtare të inspektimit në vendet importuese (inspektimi me destinacion i cili përbën disavantazhin e inspektimit para transportit). Kjo metodë duhet të ulë koston e valutës për vendet importuese dhe të lehtësojë transferimin e teknologjisë për administrimin e doganave sepse kompania punon dhe ndërkohë trejton punonjësit e doganave në vendet importuese. Me rritjen e interesit për inspektimin në destinacion, kompanitë e inspektuara janë të hapura për të bashkëpunuar me qeverinë dhe me sektorin e biznesit. FIAS rekomandon që QSH të shqyrtojë plotësisht mundësitë e inspektimit në destinacion me kompaninë inspektuese përpara se të marrë një vendim.

- *Të përmirësohet sistemi i apelimit të doganave*

80. Një sistem i mirë i apelit ka rëndësi për të mbështetur të drejtat dhe detyrimet e eksportuesve dhe të autoriteteve doganore. Për këtë arsye, ajo tërheq vëmendje të vecantë në marrëveshjet e OBT. Kutia III-2 paraqet parimet e përgjithshme lidhur me ato të përcaktuara në konventën e Kiotos të OBT. Kjo duhet të përdoret nga të gjithë vendet antare si një sistem udhëzimesh dhe parametrash në përmirësimin e sistemit të apelimit të doganave.

81. Në mënyrë që të përmirësohet sistemi i apelimit të doganave në Shqipëri, qeveria duhet të ndërmarrë veprimet e mëposhtme:

- (a) Në një periudhë afat shkurtër duhet të marrë *parasysh shqyrtimin e sesioneve përkatëse të apelimit të kodit doganor dmth Kodi Doganor (kapitulli 3)* për të siguruar që importuesve t'ju jepet mundësi e mjaftueshme për të apeluar dhe proceset doganore janë në të njëjtën linjë me kërkesat e OBT. Kjo do të ndihmojë për të ngritur një sistem të drejtë dhe do të kontribuojë në besueshmerinë e reformës së doganës në sytë e investitorëve.

KUTIA III-2: PROTOKOLLET E APELIT TE DOGANAVE TE KIOTOS¹

E drejta për të apeluar një vendim të doganave është themelore. Ajo është pjesë e një sistemi të mirë që mbron të drejtat dhe detyrimet e importuesve dhe të autoritetit doganor në përgjithësi. Për këtë arsye sistemi i BTO i kushtoi një vëmendje të vecantë kësaj çështje në konventën e Kiotos për të përcaktuar parimet themelore, për të udhëzuar vendet antare në trajtimin e apelimeve doganore.

Një parim themelor i konventës së Kiotos është që çështjet doganore duhet të trajtohen me transparencë dhe drejtësi. Si rrjedhojë, të gjithë personat që merren me doganat duhet t'i jepet e drejta për të depozituar një ankesë për cdo çështje. Standartet e meposhtme sigurojnë një proces apelimi transparent shumë-shkallësh.

E drejta e apelimeve

1. Legjislacioni kombëtar siguron të drejtën e apelimit në çështje doganore.
2. Cdo person që ndikohet drejtpërsëdrejti nga një vendim i doganave ka të drejtë të apelojë.
3. Personi që ndikohet nga një vendim i doganave do t'i jepen, pasi ai të ketë bërë një kërkesë pranë Doganave, arsyet për këtë vendim brenda një periudhë të përcaktuar në legjislacion. Kjo mund të përfundojë ose jo në apelim.
4. Legjislacioni Kombëtar do të sigurojë të drejtën për një apelim fillestar tek Doganat.
5. Kur një apelim tek doganat nuk pranohet, apeluesi ka të drejtë për një apelim të mëtejshëm tek një autoritet i pavaruar nga administrata doganore.
6. Në shkallën e fundit apeluesi ka të drejtë të apelojë tek një autoritet gjyqësor.

Mënyra dhe arsyet e apelimit

7. Një apelim do të depozitohet me shkrim dhe do të përcaktojë arsyet mbi të cilën është bërë.
8. Ka një kohë fikse për depozitimin e apelimit kundër vendimit të doganave, e cila i jep apeluesit kohën e mjaftueshme për të shqyrtuar vendimin që kontestohet dhe për të përgatitur apelimin.
9. Kur apelimi bëhet për doganat, këto të fundit nuk kërkojnë të depozitohen dokumenta të tjera mbështetëse së bashku me aplikimin por në rrethana të përshtatshme do të lejohet një kohë e arsyeshme për depozitimin e kësaj evidence.

Marrja në shqyrtim e një apeali

10. Doganat duhet të japin mendimin e tyre për një apelim dhe një lajmërim me shkrim apeluesit në kohën më të shpejtë të mundshme.
11. Kur një apelim për doganat rrëzohet, doganat do të tregojnë me shkrim arsyet dhe do t'i tregojnë apeluesit të drejtën për të depozituar një apelim të mëtejshëm pranë autoriteteve administrative ose të pavarura si edhe afatet për depozitimin e një apelimi të tillë.
12. Kur lejohet një apelim, doganat do të zbatojnë vendimin e tyre ose vendimin e autoritetit të pavarur ose gjyqësor menjëherë përveç rasteve kur doganat apelojnë kundër vendimit.

Burimi: Organizata Botërore e Doganave, Konventa e Kiotos, apelime për çështje doganore, Kapitulli 10, udhëzuesi, aneksi i përgjithshëm

- (b) Në një periudhë afatmesme, DPD do të përqëndrohet *në përmirësimin e mekanizmave të brendshme të apelimit të shkallës së parë duke ngritur një komitet apelimi doganor të brendshëm* dhe duke ndjekur udhëzimin e

konventës së Kiotos. Kjo është në interes të të gjitha palëve. Ai mund të përfshijë masa për të dekurajuar apelime të papërgjegjshme të vogla nga tregëtarë që nuk duan të bashkëpunojnë, që shpesh kanë tendencë të kundërshtojnë çdo gjë që bën doganieri, kur atyre s'u kushton asnjë gjë. Komiteti mund të përfshijë përfaqësues nga biznesi të cilët do të pasqyrojnë shqetësimet e klientëve. Komitetit mund t'i jepet detyrë të shqyrtojë rekomandimet dhe mbikqyrjen e zbatimit të proceseve të përmirësuara të apelit dhe shërbimet ndaj klientëve në një periudhë afatgjatë.

- (c) Në një periudhë afat gjatë, qeveria mund të shyrtojë *ngritjen e një gjykate të pavarur të specializuar* ose të një mekanizmi alternativ për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve doganore. Historiku i gjyqeve kundër DPD dhe kredibiliteti i ulët i të dhënave tregon që duhet një gjykatë më profesionale dhe e specializuar ose mekanizma alternative për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve doganore. Në rastin më të mirë, gjykata e specializuar duhet të jete e pavarur nga DPD në mënyrë që të zgjidhë me drejtësi kërkesën për apelim, në rastet kur mosmarrëveshja nuk zgjidhet, brenda sistemit të brendshëm të apelimit të DPD. Ajo mund të përbëhet nga disa punonjës të vjetër të respektuar të doganave ose njerëz të cilët i njohin operacionet doganore teknike, por që nuk merren me çështje tregtare. Është e mundur që të zgjidhet s i itille edhe një gjykatës. Gjithashtu, duke mbajtur parasysh numrin e madh të çështjeve që shkojnë në gjykatë dhe tek Avokati i Popullit, mund të shihet dhe mundësia e një Avokati të Popullit të Specializuar për Doganat. Kjo mundësi është pjesë e rekomandimit të Dhomës Ndërkombëtare të Tregtisë për të rritur transparencën e procedurave doganore në përgjithësi.

- *Të përmirësohen marrëdhëniet me publikun dhe të forcohet procesi i brendshëm operacional.*

82. Në përputhje me praktikën më të mira ndërkombëtare²⁰, DPD duhet të bëjë përpjekje të mëdha për të ngritur dhe mbajtur një marrëdhënie formale konsultative me biznesin. DPD duhet t'i trajtojë këta të fundit si klientë dhe si partnerët e saj, të lehtësojë aktivitetin e tyre dhe të kërkojë bashkëpunim për zbatimin e ligjit. Për të realizuar një dialog të vazhdueshëm, DPD duhet të ngrëjë një komitet konsultativ, i cili duhet të bëjë mbledhje të rregullta me biznesin për të marrë informacion dhe për të përcaktuar metoda efektive të zbatimit të ligjit të cilat përputhen me klauzeolat kombëtare dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare.

83. DPD duhet rregullisht t'i edukojë punonjësit e vet me mentalitetin që ata nuk janë vetëm për të kontrolluar dhe për të mbledhur të ardhurat por edhe për të ndihmuar dhe për t'i shërbyer aktivitetit tregtar. Ashtu si në disa vende të tjera, DPD mund të përpilojë një statut të importuesve për të sqaruar detyrimet dhe detyrat e punonjësve të

²⁰ Standarti 1.3 i Aneksit të Përgjithshëm të Konventës Ndërkombëtare për Thjeshtimin dhe Harmonizimin e Procesit Doganor, Konventa e Kiotos, tekst i rishikuar 1999

doganave si dhe te importuesve. Në kutinë III-3 ka një model të një statuti. DPC duhet të aprovojë një tekst ta printojë dhe t'ia japë statutin sektorin privat. Më tej, duhet të bëhen përpjekje për të siguruar që të gjithë punonjësit e doganave të punojnë në përputhje me statutin.

84. DPD duhet të ndërmarrë veprime specifike për të forcuar procedurat e brendshme operacionale. Ajo duhet të fusë dhe të zbatojë menjëherë sistemin e kontrollit të dokumentuar në Portin e Durrësit si dhe në të gjithë vendin që t'i japi mundësi drejtuesve vendas të zyrave doganore të ushtrorin kontrollin e duhur në port dhe të sigurojnë të dhëna në vazhdim që mund të shqyrtohen nga njësia e brendshme e auditimit dhe DPD.

BOX III-3: NJË MODEL I STATUTIT TË IMPORTUESIT

JU, SI NJE IMPORTUES, keni te drejtë të prisni nga Autoritetet Doganore që :

Të jenë të drejtë

kur shqyrtojnë në mënyrë të paanëshme çështje doganore;
kur kërkoni që ju të paguani vetëm atë detyrim sipas ligjit;
në trajtimin e të gjithëve në mënyrë të barabartë;

T'ju ndihmojnë

të kuptoni të drejtat dhe detyrimet tuaja;
për të dhënë informacionin e duhur për dokumentacionin e kërkuar;
të jenë të sjellshëm në zbatimin e detyrave të tyre;

Të sigurojnë një shërbim të efektshëm

duke zgjidhur problemet tuaja doganore në kohë dhe me saktësi;
duke ruajtur me rigorozitet konfidencialitetin e biznesit tuaj;
duke mbajtur në minimum koston për zbatimin e rregulloreve;
duke mbajtur në minimum kostot e tyre;

Të jenë të përgjegjshëm për veprimet që bëjnë

duke argumentuar vendimet që marrin;
duke përcaktuar objektivat e kryerjes mirë të detyrave dhe duke treguar se si do ta kryejnë mirë detyrën;

Nëse ju nuk jeni i kënaqur

ju keni të drejtë që çështja të shqyrtohet edhe një here;
nëse ju nuk jeni akoma i kënaqur, mund të bëni ankesë tek Drejtori i Përgjithshëm;
mund të apeloni tek Gjykata e Tarifave për shkallën e pagesës ose vlerësimin;
nëse ke ankesa të qenësishme për çështje të tjera mund të ankohesh tek Avokati i Popullit;

NGA ANA E SAJ DOGANA KËRKON NGA JU

të jeni i ndershëm në trajtimin e problemeve;
t'i jepni atyre informacion të saktë për importet tuaja, të cdoganoni mallrat menjëherë;

B. Administrata e Taksave

85. Anketimi kompanive tregoi një nivel të lartë pakënaqësishë të sektorit privat lidhur me administratën aktuale të taksave. Investitorët shprehën shqetësim vecanërisht sa i përket, sipas shkallës së vështirësisë: “vlerësimi të detyrimeve të ardhshme të taksave,” “vonesës ose rikthimit të fondeve”, “mundësisë për informacion”, “burokracisë të jashtëzakonshme”, dhe “nevojës për të paguar nën dorë”. Shqetësime të tjera lidhen me “trajttimeve jo miqësore të administratës së taksave” and “mungesës së kompetencës”.

86. Ministria e Financës dhe Drejtoria e Përgjithshme e Taksave (DPT) nuk i dha ekipit të Boga & Associate të dhëna statistikore për ecurnë e punës së tyre. Ekipi FIAS në investimin e mëtejshëm pati bashkëpunim nga DPT.

87. Nga investigimi i FIAS u konfirmuan shumë nga shqetësimet e komunitetit të taksapaguesve. Sistemi nuk siguron kritere të barabarta, transparente, të parashikueshme për një sistem funksional të taksave. Ai i lë shteg korrupsionit të vogël i cili dëmton llogaridhënien dhe besueshmërinë e sistemit. FIAS pranon që këto probleme janë në qendër të vëmendjes të qeverisë dhe puna aktuale e FMN me asistencën të konsulenteve nga PËC në bashkëpunim me DPD është e përqëndruar në ngritjen dhe zbatimin e një sistemi menaxhimi dhe raportimi brenda DPD, të aftë që të trajtojë shumë nga dobësitë administrative.

88. Për të ndihmuar që qeveria të përshpejtojë përmirësimin e administratës së taksave dhe mjedisin e investimit, ky kapitull shtron një numër çështjesh specifike që aktualisht perceptohen si pengesa kryesore për biznesin. Analiza të detajuar dhe rekomandime në këtë qëllim, synojnë të forcojnë dhe të ndihmojnë në diskutimet që aktualisht bëhen në vend ndërmjet qeverisë dhe sektorit privat si edhe ndërmjet qeverisë dhe donatorëve përfshirë FMN dhe BB. Zbatimi i tyre varet nga përpjekja gjerë e qeverisë për të vazhduar përmirësimin e sistemit të taksave në përgjithësi dhe strategjinë e saj administrative në përputhje me programin e FMN.

1. Bazë e ngushtë taksash (dhe trajtim i pabarabartë në grupet e taksapaguesve)

89. Bizneset e mëdha në përgjithësi ankohen se ato paguajnë një barrë të pabarabartë taksash krahasuar me biznesin e vogël dhe individët¹⁹. Kjo mbështetet dhe me të dhënat dhe shifrat e të ardhurave dhe u vërtetua me diskutimet e projektit PËC që punon aktualisht me DPT dhe FMN. Biznese të mëdha dhe këshilltarët e tyre profesionistë tregojnë se ka një perceptim të ndjeshëm të mospërputhjes në mënyrën e

²¹ Sipas FMN(Fondi Motetar Ndërkombëtar) për vitin 2002 të ardhurat nga tasakat personale dhe biznesit të vogël do të jenë 1.5% of GDP, kundrejt 9% për TVSH dhe taksat mbi fitimin. Mbledhja totale e taksave parashikohet të jetë 20.4% për GDP. Për krahasim, në Australi, taksat e mbledhura nga individët, tregtarët individë dhe biznese të tjera të vogla përbëjnë 50% të totalit të taksave të mbledhura.

raportimit në mungesë të zbatimit për bizneset “e vogla” të regjistruara si biznese të vogla. Bizneset e vogla mund të mbyllën shumë shpejt për të evituar detyrimet e taksave dhe aktualisht ta fillojnë biznesin ditën e nesërme me një emër të ri. Gjithashtu ka shumë taksapagues individualë të cilët regjistrohen si biznese të vogla për siguruar një shkallë të favorshme taksimi dhe për të evituar taksat mbi pagat dhe të ardhurat. Mangësitë e krijuara për shkak të moszbatimit të mbledhjes së taksave për biznesin e vogël dhe individët kompensohet duke shtrënguar taksat për bizneset e mëdha, ndaj funksionimi i sistemit perceptohet si sistem arbitrar me mospërputhje midis grupeve të ndryshme të taksapaguesve.

90. Duket se metoda e percakimit të objektivit për të siguruar një sasi të caktuar të ardhurash për cdo punonjës të DPD si dhe objektivat standarte për përshtatjet për revizionimet nga DPD, kanë kontribuar në perceptimin se ka një përqendrim disproporcional tek taksapaguesit e biznesit të madh. Taksapaguesit e këtij grupi sugjerojnë se ata janë një objekt i lehtë për auditorët të cilët përpiqen të realizojnë objektivin e tyre të mbledhjes së taksave me këto rregullime. Përveç çështjes së cilësisë së përzgjedhjes së rasteve për revizionimin, sjellja e revizoreve dhe raportinmet e revizionimit, te cilat do të diskutohet në detaje me poshtë, si dhe vetë numri i revizionimeve që ndërmerren, janë një ngarkesë për biznesin. Biznesi raporton se ka një mesatare prej 4.9 inspektimesh nga taksat në vit²⁰. Nuk ka një kufi zyrtar të numrit të revizionimeve dhe inspektimeve që mund të kryhen në një periudhë të caktuar dhe nuk është e pazakontë që revizorët të jenë prezent në godinën e kompanisë për shumë muaj.

91. Kërkesat e raportimit të brendshëm rigoroz të bizneseve të huaja nga kompani jashtë vendit nuk kanë mundësi të anashkalojnë procesin e revizionimit me anë të “pagesave jozyrtare” dhe për rrjedhojë ata e perceptojnë veten e tyre si shinjester sa herë që kërkohen të ardhura shtesë që ju kërkohet si objektiv punonjesve të taksave

2. Komunikimi dhe informacioni me taksapaguesit

92. Biznesi dhe këshilltarët e tyre raportuan për mungesën e mënyrave të komunikimit me DPD si edhe qeverinë, si faktor që pengon transparencën në sistemin e taksave. Kjo është e vërtetë në marrëdhënjet për interpretimin e zbatimit ligjor dhe praktikave të ligjeve nga DPT dhe Ministri i Shtetit përgjegjës²¹, në mungesën e botimeve të vendimeve nga Gjykata e Shkallës së Parë, mungesën e sistemit efektiv për shpalljen dhe publikimin e udhëzuesve ministeriale dhe administrative. Meqenëse nuk ka një kuptim të qendrueshëm dhe të plotë se si zbatohet ligji, në një numër rastesh ka vend për interpretime arbitrare dhe selektive. I vetmi mjet për taksapaguesit për këto rrethana është për të apeluar vendimin përkatës (pasi fillimisht ka paguar të gjithë taksën për të cilën ka mosmarrëveshje), pa asnjë bazë njohjeje se si është zbatuar ligji përkatës në të kaluarën nga taksapaguesit që janë gjendur në rrethana të njëjta ose të ngjashme.

²⁰ Shih AKZRA, Aneksi I.

²¹ Ndërkohë që ligjet ministeriale duhet të dalin në gazetë që të marrin status pothuaj ligjor, nuk ka një sistem për botimin e udhëzuesve joligjorë përfshirë instruksionet teknike të revizorëve.

93. Shqipëria vepron sipas një sistemi ligjor civil, i cili nuk bazohet në një rast precedent për aplikim për vendimet e mëparshme. Në shumë juridiksione civile, me synim interpretimin e statuteve lëshohen direktiva ministeriale dhe dokumenta të ngjashme që sqarojnë synimin e legjislacionit dhe kuptimet specifike të neneve të cilat konsiderohen si burimi kryesor i ligjit, (dhe janë si të tilla me ndikim më të madh sesa ligji aktual i juridiksionit).

94. Sa i përket punës në përgjithësi të DPT, ndryshimeve në politika dhe amendamenteve në ligj, nuk ka një forum të rregullt për konsultime dhe diskutime midis DPT dhe taksapaguesve dhe përfaqësuesve të tyre. Kjo sjell shqetësim për të gjitha palët e interesuara, meqenëse, taksapaguesit e ndiejnë që ata nuk konsultohen dhe nuk merren parasysh kur hartohet një ligj i ri i cili do të ndikojë drejtpërdrejt²² tek ata dhe përpiluesit e ligjit zbulojnë që ligjet e tyre bëhen subjekt i rishikimit të politikave pas përfundimit të procesit të përpilimit²³.

95. Kompanitë e anketuara u ankuan për mungesë informacioni dhe përditësimi lidhur me kërkesat e taksave si një problem madhor. Nga përvoja e ekipit të FIAS doli që, ka vështirësi për të grumbulluar të gjithë legjislacionin e nevojshëm përfshirë dhe amendamentet lidhur me një tematikë të caktuar. U vu re gjithashtu nga shumë intervista se aktet e para legjislative nuk pasohen nga akte rregullatore për zbatim të duhura. Si rezultat, megjithëse proceset e përshkuara nga ligji duken të thjeshta dhe të kuptueshme, ato nuk mund të zbatohen në mënyrë konsistente me lehtësi.

96. Janë bërë rekomandime që kodet e taksave të përpilohen kuptueshëm dhe të rishkruhen. Në të ardhmen, me forcimin e sistemit doganor dhe rritjen dhe shtimin e kompleksitetit të legjislacionit, do të lindë nevoja për një rihartim të kodit. Nëse do të ndërmerret ky proces, ai duhet të jetë i qartë të menaxhohet me kujdes dhe të sigurojë mbështetjen e gjerë të komunitetit të biznesit. Për të evituar politikat imponuese “ad hoc” gjatë procesit të përpilimit, sa më sipër por edhe si një propozim i përgjithshëm, konsultimet me taksapaguesit duhet të menaxhohen më mirë.

97. Ekipi u informua se lidhur me kërkesën bazë të taksapaguesve, DPT aktualisht po përgatit një numër fletëpalosjesh me udhëzime se “si të” bëhen regjistrimet tek taksat, pagesat etc. Mendohet që këto do të plotësohen me botimin e pamfleteve që do të përbajnë “pyetjet e bëra më shpesh”. Është ngritur një linjë telefonike për të bërë të mundur këshillimet me telefon.

3. Sjellja dhe Administrimi i Revizionimit

²² Megjithatë, përfaqësuesit e taksapaguesve dërgojnë në Parlament, p.sh. Shoqata e Investitorëve Italianë kopje me një sërë çështjesh lidhur me taksat.

²³ Kjo ka ndodhur me një ligj të rishqyrtuar kohët e fundit për aksisat i cili u largua shumë konceptimi origjinal

98. Sipas anketimit të bizneseve, ka një mesatare të inspektimit të taksave prej 4,9% në vit.²⁴ Në statut nuk ka një kufizim të numrit të revizionimeve që mund të bëhen për një taksapagues në një periudhë të caktuar dhe bizneset kanë një perceptim se shqyrtimi i të dhënave financiare të kompanive bëhen për të përmbushur objektivat për të grumbulluar të ardhura. Niveli i gjykimit të njëanshëm nga ana e punonjësve lokalë për të vënë gjoba, niveli i lartë i gjobave dhe gjykimi njëanshëm oër vendimin për të ngrirë llogarinë bankare të një biznesi, i jep mundësi revizionuesve për të nxjerrë taksa shtesë nga taksapaguesit që janë në përputhje me ligjin, ose për t'u bërë presion taksapaguesve për "pagesa jozyrtare". Nga kompanitë e anketuara, 25% pranuan "pagesa dhe ryshfete" me një mesatare prej 265.5 USD secila (sic shihet në tabelën II-1 më përpara në këtë raport).

99. Sipas këshilltarëve profesionistë, revizorët e DPT nuk kanë njohuritë bazë për taksat dhe kontabilitetin ndaj dhe përqendrohen në çështjet e mosperputhjes dhe te proceseve me synim axhustimet e duhura, se sa ne shqyrtimin dhe njohjen e të gjitha implikimeve ligjore dhe të kontabilitetit në transaksionet e kompanive²⁵. Në vizitat e shpeshta të revizorëve do të merren dhe rimerren në shqyrtim të njëjtat çështje, brenda të njëjtës kohë revizionimi të pranueshme (zakonisht deri në 5 vjet), dhe asnjëherë nuk mbyllet çështja përveç faktit që mbaron afati për rishikime statutoare. Pretendohet që, raportet e revizionimit kur ato arrijnë të përpilohen, nuk merren me çështje që kanë të bëjnë me zgjidhjen e shqetësimeve. Në të kundërt, raportet e tyre kryesisht përqendrohen në çështje që kërkojnë përshatje revizionimi dhe nuk japin analiza për bazën ligjore dhe faktike të përshatjes.

100. Brenda DPT nuk ka një sistem të përzgjedhur të rasteve për revizionim, as revizionim të kufizuar apo strategjik, as metodologji strategjike të pranuar gjerësisht menazhimin e funksionit të revizionimit.

101. Krahas riorganizimit të përgjithshëm funksional brenda DPT, duhet të bëhen disa përkufizime specifike për funksionin e revizionimit. Aktivitetet e revizionimit të taksave do të drejtohen nga një Drejtori e re Revizionimi në DPT, e cila do të marrë funksionet e kontrollit të revizionimit, nxjerrjes së informacionit dhe investigimit të taksapaguesve. Përveç strukturës së re të administrimit, ekipi i projektit të PËC është në procesin e:

- përpilimit të një procesi përpunues të revizionimit mbi bazë risku për TVSH;
- kryerjen e trenimit për aftësi bazë të revizionimit në DPT ; dhe
- përpilimit të manualeve teknike të revizionimit.

102. Në të kaluarën, janë bërë rekomandime për të rritur rrogën bazë të punonjësve të DPT nga një nivel i ulët, për të pasqyruar standartet e kësaj industrie dhe në lidhje me këtë për të ndaluar praktikën e lidhjes së shpërblimeve me qëllim realizimin e objektivit

²⁴ FMN ka rekomanduar që përveç se në raste të jashtzakonshme revizionimet e taksapaguesve duhet të bëhen një herë në vit.

²⁵ Disa këshilltarë profesionalë që u intervistuan thanë që kjo mënyrë pune shpesh sjell si pasojë neglizhimin e çështjeve të rëndësishme të taksave.

të mbledhjes së taksave. Disa përfaqësues të biznesit vunë re gjithashtu pagat relativisht të ulta të punonjësve të DPT, (në kontekstin e ankesave lidhur me aftësitë e tyre teknike dhe marrjen e ryshfetit). Duket që ky propozim po përballlet me një rezistencë nga Ministria e Financës për shkak të kufizimeve buxhetore.

4. Përlllogaritja dhe Parapagimi i Taksës së të Fitimit

103. Taksat mbi fitimin (e aplikuar për bizneset me xhiro përmbi 8 milion lekë) vilet cdo muaj ne avancë. Për këtë qëllim, për një biznes të ri nevojitet një vlerësim të fitimi në bazë 12 mujore. Bizneset janë ankuar meqenëse nuk është pranueshme që në praktike të të mund t'i referohesh kuotes 'zero', megjithëse nuk është e pazakonshme që në vitet e para të tregëtise bizneset të regjistrojnë humbje. Sipas GDT, një vlerësim për një fitim zero duhet të pranohet nëse ai mbështetet nga taksapaguesi. Ky është një tjetër shembull i mospërputhjes së ligjit me zbatimin e tij.

104. Bizneset e ngritura ankohen edhe për taksën bazë të fitimit, e cila përlllogaritet duke ju referuar fitimit të biznesit në vitin pararendes (për pagesat fillestare 4 mujore). Biznesi nxjerr në pah faktin që kjo metode e përlllogaritjes nuk jep mundësi për të përlllogaritur ndryshimet ekonomike dhe ndryshime të tjera të bizneseve ciklike.

105. Bizneset gjithashtu flasin për vështirësi që shkaktohen nga vlerësimi i fitimeve të ndryshme bazuar ne kontabilitetin e tyre të parevizionuar. Nëse është rasti kur fitimi ndryshon nga fitimi i vlerësuar për vitin ne fjalë, lind nevoja që të kalosh nëpër një process apelimi formal të kushtueshëm që merr shumë kohe, në mënyrë që të ndryshosh vlerësimin e fitimit me qëllim përcaktimin e sasisë së kësteve që duhet të paguhet cdo muaj.

106. Kohët e fundit ligji është përmirësuar dhe i jep mundësi një prodhuesi që fillon një biznes të ri të shtyjë pagesën e taksës së fitimit për një periudhë 6 mujore pas fillimit të biznesit. Megjithëse ky koncesion është një përmirësim dhe lehtëson çështjen e parapagimit për bizneset e reja, ai nuk e trajton aq sa duhet çështjen në përgjithshme, sepse nuk është e thënë që të gjitha bizneset që hyjnë në tregëti janë biznese prodhuese.

5. Zbatimi i Ligjit

107. Sipas ligjit, llogaria bankare e taksapaguesit mund të ngrihet për 30 ditë kur ai nuk paguan këstin e taksës së fitimit. Drejtuesi i Zyrës Lokale të të Ardhurave ka të drejtë të ndërmarrë këtë veprim pa pasur nevojën e një urdhëri/vendimi nga Gjykata. Ndërsa sipas DPT, kjo i referohet vetëm shumës për të cilën ka mosmarrëveshje dhe e cila 'ngrin', ndërsa investitorët që u intervistuan thanë që të gjitha llogaritë e taksapaguesve mund të ngrihen tërësisht, gjë e cila sjell si pasojë që mos të paguajnë taksën që diskutohet. DPT sugjeroi që nëse taksapaguesi tregon që ka vështirësi në periudhën 30 ditore, llogaria e tyre mund të mos ngrihet. Ky lehtësim nuk ju është bërë i njohur taksapaguesve.

108. Duke folur në përgjithësi, duket që zyrtarë lokalë ju është dhënë një shkallë e larte autoriteti sa i përket nivelit të gjobitjes dhe kjo të çon në abuzime. FIAS kupton që kjo çështje është në qendër të vëmendjes së DPT dhe do të gjejë zgjidhje me ngritjen e një njësie të mbledhjes së borxheve e cila do të ketë një manual për zbatimin dhe mekanizmat e brendshme të rishqyrtimit të çështjeve.

6. Mundësi për Proces Apeliti

109. Lidhur me apelit ndaj taksave sipas ligjit, apeli duhet të depozitohet tek Gjykata e Apelit të Taksave e Shkallës së Parë, brenda sistemit gjyqësor. Vendimi i gjykatës mund të rishikohet me përparësi nga Gjykata e Apelit. Ankesa kryesore nga komuniteti i biznesit lidhur me procesin e apelit është kërkesa aktuale që taksat e cila është në shqyrtim duhet të pagohet 100% para se të kryhet procesi i apelit. Gjykata Kushtetuese ka deklaruar që kjo kërkesë është jo kushtetuese dhe duket që kjo shpreh dëshirën e gjykatave të shkallës së parë që të marrin në shqyrtim apelit për taksat pa i detyruar të zbatojnë procesin e shkallëzimit statutor që përshkruam më sipër.

110. Anketimi i biznesit tregoi se pjesa më e madhe e taksapaguesve përdorin shërbimet e këshilltarëve profesionistë dhe se shumë mosmarrëveshje mbi taksat zgjidhen jashtë procesit formal të apelit. Kostot për taksapaguesit për përdorimin e përfaqësuesve profesionalë, si një çështje e vazhdueshme në të gjitha trajtimet me autoritet e taksave dhe të gjykatave, janë relativisht të larta krahasuar me vendet e tjera në rajon .

111. Në përputhje me riorganizimin e përgjithshëm funksional të DPT, parashikohet një funksion apeli i vecantë në politikën e taksave dhe në seksionin ligjor të DPT, të cilët do të kenë përgjegjësi të shqyrtojnë të gjitha rastet e apelit ndaj taksave duke përfaqësuar DPT në rastet e apeluara. Më tej, njësitë e apelit do të ngrihen në zyrat e taksave të rretheve vecmas atyre që përgjigjen për vlerësimin dhe qëndrimin e revizorëve

7. Rimbursimi i TVSH

112. Administrata e rimbursimit të TVSHs (që është vecanërisht një çështje për eksportuesit) është pranuar nga të gjithë si problematike. Nga anketimi i kompanive rezultoi që, 89% e eksportuesve besojnë që ata gëzojnë të drejtën për rimbursimin e TVSH, 88% deklarojnë vonesa në pagesa prej 67.3 ditësh mesatarisht dhe 76% deklarojnë pagesa nën dorë për rimbursimin. Taksapaguesit dhe këshilltarët e tyre dhane shembij se si kërkesa për të drejtën për rimbursim të TVSH shërben si stimulues për revizionimin e taksës së fitimit²⁶. Megjithatë sipas ligjit, rimbursimi i TVSH duhet të bëhet brenda 30 ditëve, po të merren parasysh pagesat e interesit për vonesat në kohë, si taksapaguesit ashtu edhe zyrtarët e DPT, pranuan që rimbursimi thjeshtë nuk procesohet fare.

²⁶ Në shembullin e dhënë, ishte supozuar që pershtatja e taksës së fitimit (përmes një ndryshimi në shkallën e amortizimit të fabrikës) ishte e mjaftueshme për të përballuar tejkaluat shumën e rimbursimit të TVSH.

113. Ky është problem i pranuar nga DPT. Sipas DPT, problemi lind sepse buxheti nuk përcakton fonde për qëllim rimbursimin e TVSHs, ndërsa mbajtja e TVSH regjistrohet menjëherë në tëardhurat. Sipas raportimeve nga perfaqesuesit e bizneset edhe e qeverisë nuk e paguajnë vetë TVSH, (pra nuk zbatojnë ligjin).

8. Regjistrimi për Taksën e Biznesit të Vogël (TBV)

114. Procesi i regjistrimit dhe i ri-regjistrimit për biznesin e vogël në vecanti është jashtëzakonisht kompleks dhe ndërsa ri-regjistrimi vjetor i TBV ka funksion bazë revisionimin, pjesa më e madhe e informacionit që kërkohet nga DPT për ri-regjistrimin mund të jetë e panevojshme.

115. Niveli relativisht i ulët i regjistrimit në TBV (aktualisht me përafërsi 50,700) është një shqetësim që lidhet më bazën relativisht të ulët të taksave dhe barrën joproporcionale që ajo ja kalon bizneseve të ligjshme, sic u diskutua me sipër.

9. Analiza and Rekomandime

116. Kudo në botë, një sistem taksash që funksionon mirë gjykohet nga:

- eficientia (në mbledhjen e të ardhurave);
- barazia (si në barrën e taksimit sa i përket bazës së taksapaguesve ashtu edhe në administrimin e drejtë të sistemit të taksave);
- transparenca (taksapaguesit kanë të drejtë të dinë së çfarë taksash duhet të paguajnë për një periudhë); dhe
- parashikueshmeria

117. Sistemi aktual i taksave në Shqipëri nuk i përmbush disa ose të gjitha këto kritere.²⁷ Në mënyrën se si vepron sot sistemi, ai bazohet në një bazë të ardhurash shumë të ngushtë kryesisht nga vjelja e TVSH.²⁸ Sistemi është përpiluar në mënyrë të tillë që të plotësojë objektivat afatshkurtra të mbledhjes së të ardhurave se sa të mbështesë një bazë më të gjerë të taksës, që do të inkurajonte aktivitetet e biznesit. Shkalla dhe metoda e mbledhjes së taksave vecanërisht parapagimi i taksës së fitimit, që i vihet bizneseve të reja, nuk inkurajon futjen e bizneseve të tëra dhe ka shumë mundësi që në të vërtetë të inkurajojë zgjerimin e biznesit informal. Sistemi aktual nuk është transparent dhe i parashikueshëm. Gjykime të njëanëshme dhe arbitratiteti që duken në nivelin operacional i hapin rrugën abuzimeve dhe korrupsionit.

118. Qeveria po punon me FMN, Bankën Botëore dhe donatorë të tjerë për përmirësimet e nevojshme në administratën e taksave, me synim inkurajimin e biznesit dhe përmirësimin e efektivitetit në mbledhjen e taksave. Me mbështetjen e donatorëve,

²⁷, FIAS nuk shqyrtoi eficientën e mbledhjes së taksave.

²⁸ Shih raportin e FMN, Tabela 15.

DPT po punon me këshilltarë nga kompania financiare PriceWaterhouseCoopers, në shumë iniciativa²⁹, përfshirë:

- riorganizimin e DPT lidhur me funksionet e saj ;
- ngritjen e manualeve të menaxhimit të cilat ndër të tjera do të përfshihen në rastet për revizionim, rishikimin e brendshëm, autorizimit dhe delegimit e përgjegjësive;
- ngritjen e një njësie të brendshme investigimi dhe anti-korrupsioni;
- programe të brendshme trainimi për stafin e DPT;
- një manual për regjistrimin taksapaguesve të biznesit të vogël;
- integrimin e sigurimeve shoqërore dhe taksave individuale ;
- përpjekjet për të ngritur një fushatë edukimi për taksapaguesit individualë dhe taksapaguesit e biznesit të vogël ;
- ngritjen e linjave telefonike 24 orëshe për DPT për taksapaguesit;
- përmirësimin e sistemit të kompjuterizimit të DPT;
- theksimin e regjistrimit të taksapaguesit dhe vendosjes së numrit dhe
- rekomandime për Ministrinë e Financës lidhur me përcaktimin e buxhetit për vitin e ardhshëm dhe se si ato pasqyrohen në instruksione lidhur me objektivat e ekipeve të revizionimit

119. FIAS i mbështet plotësisht këto projekte dhe nxit zbatimin e shpejtë të tyre për të mirën e investitorëve. Për më shumë, FIAS parashtron rekomandimet e mëposhtme, duke i dhënë prioritet shqetësimeve të investitorëve, dhe për të plotësuar nevojën për të trajtuar shqetësimet e vecanta të investitorëve sic u përmendën më sipër

- *Të përcaktohen masat për të siguruar që rimbursimi i TVSH të financohet nga qeveria, në mënyrë që të procesohet në kohën e duhur nga DPT.*

120. Çështja e rimbursimit të TVSH duhet të shikohet si një çështje urgjente për shkak të nevojës për të inkurajuar aktivitetin e eksportit si objektiva që qeveria i ka vënë si prioritet në dekadën e ardhshme. Ministria e Financës duhet të marrë masa të menjëhershme për siguruar fondet për të mundur rimbursimin e TVSH. Ndërkohë, DPT duhet të ngrejë një sistem efektiv për shqyrtimin e kërkesës për rimbursim dhe t'i procesojë në kohën e duhur për të gjithë taksapaguesit e TVSH.

- *Metoda për përlllogaritjen e kësteve të taksës së fitimit duhet të rishqyrtohet me synim që të sigurojë një fleksibilitet më të madh dhe që të pasqyrojë fitimin e taksueshëm aktual të biznesit në një periudhë të caktuar kohe.*

121. Vendet përpiluan sistemin e mbledhjes së taksave në përputhje me nevojat specifike dhe traditat, përfshirë parapagimin ose mbajtjen e taksës mbi të fitimin si dhe taksa të tjera përpara se të depositohen të ardhurat mbi taksën mbi të ardhurat dhe kuadrimit të taksës aktuale që duhet të paguhet. Tabela III-1 pasqyron sistemin e taksës në burim në tre vende të përparuar. Në Shqipëri, parapagimi është me i shpeshtë dhe

²⁹ Shumë prej sa më sipër u përvijuan në fjalën e Drejtorit të Përgjithshëm të Taksave, në Dhomën Amerikane të Tregëtisë në 19 Nëntor 2002.

metoda e variacioneve të kësteve të taksës së fitimit është shumë e mundimshme. Ne vecanti, si një mënyrë e përgjithshme, nuk duhet që të kalosh përmes procesit të apelimit për të ndryshuar sasinë e këstit të paguar. Biznesi dhe perfaqësuesit e tyre profesionalë dhe DPT duhet të bien dakort për një bazë të pranueshme për ndryshimin e kësteve (për shembull, nuk del e qartë pse kontabiliteti i përgatitur nga persona të kualifikuar nuk duhet të pranohet menjëherë nga DPT, duke marrë parasysh penalitete eksiztuese për informacion të gabuar). Pasi është rënë dakort për ndryshimet në kesten e taskes mbi fitimin, ato duhet të botohen bashkë me penalitetet për informacion të gabuar si dhe me interesin që do të merret mbi kestin e papaguar në fund të periudhës. Ndryshimet e kësteve të taksës së fitimit duhet të jetë një funksion më i thjeshtë administrativ brenda DPT dhe jo një çështje që do të kërkojë një apelim formal. Apelimet e taksapaguesve lidhur me vendimet administrative do të bëhen në këto raste përmes procesit të apelimit.

TABELA III-1: SISTEMI I KRAHASUAR I MBLEDHJES SË TAKSAVE NË 2001

	Australia	Kanada	SHBA
E drejta për pagimet e kësteve	Cdo entitet me të ardhura nga biznesi ose investimi	Kur të ardhurat e taksueshme janë me të mëdha se \$10,000, mbiznesi pagon me keste. Kur të ardhurat e taksueshme janë me pak se \$10,000 pagesa bëhet në një shumë totale	Cdo korporatë që parashikon një detyrim taksativ of \$500 ose më shumë.
Periudha e kësteve	Tremujore ose vjetore	Mujore	Tremujore
Variacioni i kësteve	Taksapaguesit mund të ndryshojnë pagimin e taksave kur përlogarisin sasinë e kësteve. Taksapaguesit mund të gjobiten nëqoftëse metoda e përlogaritjes rezulton në një pagesë shumë të vogël të taksës.	Kestet e taksave përlog mbi bazën e një vlerësimi të bërë mbi detyrimin e taksave mbi të ardhurat e vitit të kaluar që mund të # në varësi të taksapaguesit.	Një kest me i ulët mund të paguhet nëq kompani paraqet një metode vjetore të ardhurash e cila do të sjelle si pasoje keste me të uleta.
Përlogaritja e taksës së paguar	Taksa llogaritet në bazë tremujore ose vjetore sasia që paguhet në vitin aktual është një vlerësim i bazuar në vlerësimin e taksës së paguar në vitin të kaluar. kjo bazohet në një shkallë llogaritjesh me keste që lëshohet nga Autoritetet e taksave	Pagesa mujore mund të përcaktohet me përafërsi në tre mënyra të ndryshme, në varësi të mënyrës që ka zgjedhur biznesmeni. Për të përcaktuar këstin për tu paguar formula bazohet në taksën e paguar vitin e kaluar e	Ikësti bazohet në taksat mbi të ardhurat e vitit të kaluar
Biznesi që sapo ka filluar	Një biznes duhet të paguajë kestin sapo që Komisioneri ka njoftuar atë për sasinë që do të paguajë. Kësti i parë paguhet për tremujorin për të cilin është përcaktuar sasia e kestit.	Nuk behen pagesa këstesh deri në përfundim të vitit të parë fiskal të biznesit.	Sapo që biz parashikon një detyrim taksativ prej \$500 ose më shumë ai duhet të fillojë të paguajë taksën përmes metodës së kësteve 3 mujore.
Rimbursimet	Taksapaguesit kanë të drejtë të rimbursohen për takseën (kur është e mundur) kur autoritetet e taksave bëjnë një vlerësim, dhe detyrimi aktual i taksës është i # nga ai përlogaritës me parë nga sistemi	NQS vlerësimi flet për një mbipagesë të taksës atëherë rimbursimi bëhet në mënyrë automatike. Nqs nuk bëhet rimbursimi në muajt e njoftimit të vlerësimit taksapaguesi mund të bëjë një kërkesë me shkrim për rimbursim	Nesq korporatë ka bërë mbi pagesë se taksa me të paktën 10% të taksës së vlerësuar ai mund të kërkojë rimbursim mbasi të mbyllet viti i taksuar Mbi pagesa lidhet me taksën shtesë të paguar mbi atë që pret biznesi që të jetë dërimi i tij taksativ përfundimtar
Gjjobat	Taksapaguesit janë të detyruar të paguajnë gjoba mbi bazën e interesit mbi taksën nqs ata e ndryshojnë kestin e taksës e cila është nën nivelin e detyrimit tatimor aktual (kur indeksi i uljes së përlogaritjes së kestit është më i madh se 15%)	Mungesat në pagesat e taksave i nënshtrohen një shkallë interesi tremujor i llog mbi bazën e mesatares së interesit të bonove të thesarit 90 ditësh gjatë muajt të para të tremujorit të mëparshëm.	Një shtesë për taksën e papaguar bëhet mbi shumën e një kesti me të vogël të paguar për këtë periudhë mbi bazën e shkallës aktuale të interesit

- *Të ngrihet dhe të zbatohet një strategji revizionimi mbi bazën e 'praktikave më të mira' për të gjithë segmentet e tregut, përfshirë bizneset e vogla dhe individët.*

122. DPT duhet të ndalojë vendosjen e objektivave për mbledhjen e taksave nga revizorët individualë. FIAS kërkon që DPT të përshpejtojë zbatimin e rekomandimeve nga FMN për ngritjen dhe zbatimin e një procesi të ri të revizionimit. Kutia III-4 flet për një "këndvështrim strategjik të revizionimit" për bizneset e medha dhe të vogla bazuar në praktikën ndërkombëtare të njohura. Kjo metodë do të çojë në një ulje të përgjithshme të numrit të vizitave që u bëhen kompanive dhe do të ndihmohen nga autoritetet e taksave të përqëndruara më mirë në çështjet problematike.

123. DPT duhet të forcojë më tej sistemin e brendshëm duke futur raportimin mbi menaxhimin në nivel individual për të bërë të mundur analizën e punës së individit dhe për të vendosur bazën për krahasim të cilësisë së punës të individëve. Së fundi, kodi i brendshëm i sjelljeve i përvijuar me manualin e ri të menaxhimit duhet të zbatohet në mënyrë rigorozë dhe të rishikohet nga grupi i brendshëm i revizionimit.

- *Të përmirësohet sistemi i apelimit të taksave*

124. FIAS mbështet rekomadimet e misionit të FMN, në 2002 që thekson përmirësimin e mëposhtëm të sistemit të apelit,

1. Uljen e pagesës për taksat të papaguara që janë në shqyrtim (me pak interes dhe gjoba) deri në 50% të shumës totale që diskutohet³⁰;
2. Zëvendësimi i komisionit të apelimit të taksave me një organizëm të pavarur të specializuar statutor;
3. Përmirësimi i raportimit të menaxhimit nga ana e DPT dhe gjykatës së Apelit të Taksave për numrin natyrën dhe rezultatet e apeliave ; dhe
4. Njehsimi i strukturës së apelit dhe sistemit të TVSH dhe taksës mbi fitimet.

125. Më tej, FIAS rekomandon që Ministri i Financës, Ministri i Drejtësisë, anëtarët e gjykatës duhet të përpunojnë një qëndrim të përcaktuar për respektimin e procesit të shkallëzimit të apeliave formale meqenëse situata aktuale krijon mungesë besimi në procesin e apelimit dhe detyron taksapaguesit të arrijnë në përfundimin që sistemi i sotëm formal nuk mbështet nga nivele qeveritare dhe gjyqësore.

³⁰ Kjo është në përputhje me disa rregullime administrative në disa juridiksione të tjera

KUTIA III-4: METODË E NJOHUR PËR “REVIZIONIMET / AUDITMET STRATEGJIKË”

Strategjia e revizionimi për bizneset e vogla, shumë nga ato punojnë me para në dorë mbajnë të dhëna minimale.

Mbajtja e bilancit ose regjistrimi i revizionimit, kryesisht tek bizneset e reja. Vizitat në zyrat e taksapaguesve do të jenë të paparalajmëruara dhe do të përqendrohen:

- Nëse taksapaguesi e kupton kërkesën e mbajtjes e bilancit.
- Nëse mbahen/regjistrohen të dhënat e duhura
- Nëse përgatiten apo lëshohen fatura.

E gjithë kjo nuk duhet të marrë më shumë se gjysmë dite.

Një revizionim i shkurtër përqendrohet në një ose dy aspekte të biznesit të taksapaguesit, dhe duhet të marrë një deri në tre ditë. Një volum i madh aktiviteti, që kërkon një punë administrative. Për shembull, kontrolli për shitjet që pasqyrohen në të ardhurat kundrejt shitjeve që pasqyrohen në regjistrim.

Një revizionim gjithëpërfshirës i biznesit të taksapaguesve në vite, ky bëhet zakonisht në disa javë ose muaj dhe përfshin investigim në zyrat e taksapaguesve dhe kontrollet me palët e treta.

Një revizionim bazuar mbi projektin që synon një grup ose kategori takapaguesish që kategorizohen me rrezik të lartë si psh shitësit e rrugës. Një numër taksapaguesish në këtë grup do të revizionohen dhe mbi bazën e rezultateve do të ndryshojë aktiviteti ose do të zgjerohet.

Revizionim strategjik për bizneset e mëdha

- Një revizionim strategjik për një afat të shkurtër prej rreth 3 muajsh për të shqyrtuar strategjinë e taksave të një kompanie ose korporatë për të përcaktuar nëse duhet të bëhet apo jo një revizionim gjithëpërfshirës.
- Revizionim i plotë i një kompanie ose korporate që mbulon një numër vitesh ose çështjesh. Revizionimi do të kërkojë një prezencë të madhe në zyrat e taksapaguesit dhe mund të shtrihet për një vit ose më shumë.

Në këto raste çështjet janë më komplekse dhe kanë implikime më të ndieshme në të ardhurat. Këto revizionime mund të përmbushin një bazë për një program të planifikuar strategjik për të bërë revizionimin sistematik të korporatave të mëdha që konsiderohen me rrezik të lartë për të ardhurat.

- Revizionim i bazuar mbi industri ose subjekte, sic i përmendëm më sipër disa vende kanë ngritur ekupe për industri (psh bankat) ose ekupe bazuar mbi subjekte (transaksione ndërkombëtare) që specializohen në fusha që përfshijnë ligje të vecanta dhe/ose praktika tregëtar.

- *Të përmirësohet zbatimi i ligjit në mënyrë që ai të jetë konsistent dhe të mos përdoret në mënyrë rutinë kundër taksapaguesve,(përfshirë rastet kur duam të marrim përfitime jozyrtare) dhe është në përputhje me taksën respektive të papaguar.*

126. Në përgjithësi, llogaria bankare duhet të ngrihet vetëm pasi procesi fillestar i mbledhjes së taksave (letër dhe kërkesë formale) janë kryer dhe borxhi i ka kaluar 30 ditët³¹. Sistemi i sotëm i zbatimit të ligjit, vecanërisht zbatimi i autoritetit për të ngrirë llogaritë bankare nuk përputhet me synimet e tij. Përdorimi i kësaj të drejte nga autoriteti zyrtar për të zbatuar rregullat nga ana e biznesit duhet të përpunohet me kujdes nga autoritetet. Mospërputhjet dhe masat ekstreme në zbatimin e këtyre të drejtave, e kombinuar me delegimin e kësaj të drejte/pushteti tek drejtorët lokalë mund të dekurajojnë kompanitë që të përdorin sistemin bankar, ndërkohë që i hapin rrugën abuzimit të pushtetit dhe korrupsionit. DPT duhet të përqëndrohet në botimin dhe dhënien e informacionit për rrethanat në të cilat do të ushtrohen të drejtat/autoriteti në përpunimin me ligjin si dhe mënyra se si do të ushtrohet ky aktivitet. Në këtë kuadër informacioni për rastet e apelimit dhe rishqyrtimit duhet të botohen në mënyrë që taksapaguesit të njohin të drejtat e tyre dhe të inkurajojnë punonjësit e DPT të ushtrojnë pushtetin e tyre sic duhet. Duhe të ketë një proces administrativ. Të thjeshtë për rishikimin e procesit të zbatimit meqenëse afati prej 30 ditësh sic është parashikuar në procesin aktual të apelimit nuk është i përshtatshëm për taksapaguesit i cili nuk është në gjendje që brenda kësaj kohe të bëjë pagesat (për shkak të ngrirjes së llogarisë bankare ose konfiskimit të mallit). Në varësi të rezultatit të apelimit që është në proces, fondet përkatëse duhet të mbahen në një llogari të vecantë.

- *Te thjeshtohen dhe të forcohen regjistrimet e Taksës së Biznesit të Vogël (TBV), Administrimi i biznesit të vogël duhet të mbetet brenda DPT.*

127. FIAS beson që puna aktuale e FMN dhe ekipit të projektit PËC për thjeshtimin dhe përpunimin e sistemit të regjistrimit të TBV është kyc për realizimin e objektivave afatgjatë për zgjerimin e bazës së taksave dhe nxitjen e barazisë së sistemit.

128. FIAS mbështet pikëpamjen që administrata e TBV duhet të përfshihet në DPT, duke marrë parasysh burimet e kufizuara dhe nivelin e ekspertëve të pushtetit lokal për të zbatuar ligjin (që shkon më tej se sa funksionet e regjistrimit). Kjo zgjidhje do t'i japë mundësi DPT që të kenë të gjithë informacionin për segmentet e ndryshme të taksapaguesve dhe të koordinojë nevojat e administratës së taksave duke ulur kështu rrezikun e fragmentimit të zbatimit të gjerë të një metode sistematike.

129. Thjeshtimi i procesit të regjistrimit e vecanërisht për ri-regjistrimit do t'ju a lehtësojë barrën bizneseve të vogla dhe do të inkurajojë regjistrimin. DPT mund të marrë në shqyrtim ngritjen e një njësie “one stop shop” e cila do të lehtësojë kompleksitetin e problemeve. Për ri-regjistrimin mund të thjeshtohet dokumentacioni i kërkuar dhe të jetë i njëjtë me funksionin bazë

³¹ Ky rekomandim përputhet me rekomandimet e misionit të FMN të Nëntorit 2002

të pagës së taksave (p.sh., të kontrollohet prodhimi i vitit të mëparshëm dhe prodhimi i pritshëm për vitin e ardhshëm).

- *Të forcohet sqarimi/edukimi i taksagavesve dhe konsultimet shumëpalëshe për të siguruar një kuptim më të mirë, qartësi dhe njëtrajtshmëri në interpretimin e ligjit.*

130. FIAS mbështet përgatitjen e qeverisë për të filluar një fushatë edukimi për taksapaguesit, e cila është themelore për të realizuar objektivat afatgjata për të rritur zbatimin e ligjeve. DPT duhet të nxjerrë një dokument ku përfshihen “pyetjet më të shpeshta”. Kur rrethanat e taksapaguesve janë pak a shumë në të njëjtën linjë me pyetjet më të shpeshta, taksapaguesit duhet të mbështeten në pikëpamjet që DPT parashtron në këtë dokument.

131. Proceset për njoftimin, botimin dhe shpërndarjen e udhëzuesve ministerialë si dhe intruksionet duhet të nxiten p.sh., përmes një sistemi botimesh dhe një indeksi bazë të çështjeve themelore dhe të sistemit të percaktimit të numrit. Kur është e mundur ky sistem duhet të përfshijë udhëzimet e DPT për stafin lidhur me mënyrën se si duhet të zbatohet ligji në raste të vecanta faktike.

132. DPT së bashku me komisionin e apeliemeve të taksave duhet të marrë parasysh botimin e vendimeve më të rëndësishme (shih diskutimet për apeliemet më poshtë lidhur me komisionin e apeliemeve në përgjithësi).

133. Së fundi, qeveria duhet të përshpejtojë ngritjen e forumeve të rregullta konsultative midis DPT Ministrisë së Financës dhe komunitetit të biznesit. Këto forume do të luajnë një rol të rëndësishëm për mbledhjen e të dhënave nga të gjitha palët dhe arritjen e një konsensusi për reformat. Në një periudhë afatgjatë mund të rishikohet mundësia e ripërpilimit të kodeve të taksave nga hartues të specializuar të legjislacionit në Ministrinë e Financave dhe DPT. Por qeveria duhet të sigurojë që të bëhen konsultime të mjaftueshme mbi politikën përpara se të fillojë hartimi i legjislacionit. Kur realizohet mirëkuptimi dhe mbështetja e të gjitha palëve të interesuara, ligji aprovohet më shpejt dhe zbatimi i tij bëhet më mirë.

C. Toka dhe Ndërtimi

134. Procedurat e investimeve që lidhen me tokën dhe ndërtimet janë një fushë tjetër shqetësuese për biznesmenët shprehur në anketimin e kompanive. Në përgjithësi, ankesat lidheshin me vonesat, paparashikueshmërinë e kostos së lartë që lidhet me procesin e sigurimit të lejeve. Në vecanti, kostoja e lartë lidhet me “pagesat jo zyrtare”, p.sh., 87% e kostos mesatare të regjistrimit të tokës në zyrat e kadastrës shkojnë për “dhurata, ryshfete dhe pagesa jozyrtare”. Në të njëjtën mënyrë, pothuajse një e treta (32%) e investimeve të ndërtimeve pranojnë se “pagesa mesatare jo zyrtare” për lejet e ndërtimit është \$406 (Tabela II-1 në këtë raport). Këto shifra janë nga më të lartat në rajon sic shihet dhe nga tabela e mëposhtme (tabela III-2).

Tabela III-2: Koha dhe kosto e shpenzuar për të marrë licencën e ndërtimit në vende të ndryshme

	Armeni, 2001	Gjeorgji, 2001	Bjellorusi, 2001	Moldavi, 2002	Shqipëri, 2002
Marrja e lejes së ndërtimit (ditët)	35.6 ditë	20 ditë	93.8 ditë	88.8 ditë	105 ditë
Kosto e lejes së ndërtimit (\$)	\$472.5	\$1,000	\$583	\$563	\$560.9
% e pagesave jozyrtare të bëra	11.4 %	20 %	10 %	50.4 %	32 %
\$ pagesa jo zyrtare	\$79	\$155	\$1,083	\$178.4	\$406.6
Marrja e lejes së shfrytëzimit (ditët)	26.9 ditë	5 ditë	48.3 ditë	57.9 ditë	24.3 ditë
Kosto e lejes së shfrytëzimit (\$)	\$229.3	\$285	\$265	\$220.8	\$271

135. Problemet megjithatë tejkalojnë çështjet që lidhen me kohën dhe paratë që investitori shpenzon për regjistrimin e pronësisë së tokës dhe marrjen e lejes së ndërtimit. Diskutimet e mëtejshme me grupet e investitorëve, agjencitë imobiliare dhe autoritetet përkatëse zyrtare, flasin për një shqetësim të përbashkët për çështje më të gjëra lidhur me pronësinë e tokës dhe lejet e ndërtimit, që karakterizohen nga mosmarrëveshje të shumta të çështjeve të pronësisë, zënie të paligjshme të tokës dhe një aktivitet kaotik ndërtimi. Shumë investitorë theksojnë se kuadri regullator dhe ligjor i dobët i dobësuar më tej nga korrupsioni ka inkurajuar zhvillimin kaotik mbi motive spekulative dhe afatshkurtra në dëm të investimeve afatgjata strategjike. Nëqoftëse do të lejohet që kjo situatë të vazhdojë këto zhvillime do të minojnë përpjekjet e qeverisë për të zhvilluar një tregti të shëndetshëm dhe fitimprurës të tokës bazuar në pronësinë private në përputhje me interesat publike që të mbështesë zhvillimin e ardhshëm.

1. Të drejtat Pronësisë ndaj Tokës

136. Si toka urbane ashtu edhe ajo rurale janë privatizuar në masën më të madhe që nga 1990. Sot transaksionet për tokën bëhen kryesisht në tregti të lirë pa ndërhyrjen e qeverisë. Megjithatë të drejtat e pronësisë shpesh konfliktuale dhe të dobta kanë krijuar një pengesë serioze për transaksionet e privatizimit. Ato janë pasojë e gabimeve dhe mospërputhjeve që lindën nga programet e shumta të rikthimit të pronave dhe privatizimit si dhe nga aktiviteti

kaotik i ndërtimit. Megjithëse ky është një problem shqetësues në të gjithë vendin ai është më i ndjeshëm në zonat urbane ku ka më shumë këkesa për blerjeje toke.

137. Privatizimi i tokës, rikthimi i pronës, dhe regjistrimi ishte një përpjekje kryesore e qeverisë për të krijuar një ekonomi të tregut që në 1990. Shumë ligje dhe programe u krijuan nga të cilat më të rëndësishme janë:

- Ligji 7501 (1991), i cili privatizoi tërësisht tokën bujqësore nga fshatarët;
- Ligji 7652 (1992), i cili privatizoi të gjithë banesat në favor të banorëve;
- Vendim I Këshillit të Ministrave Nr.248 (1993), i cili përshpejtoi privatizimin e Ndërmarrjeve të Vogla dhe të Mesme dhe përfshin dhe pronën e paluajtshme.
- Ligji 7698 (1993), i cili kërkon kompesimin e ish-pronarëve;
- Ligji 7843 (1993), i cili ngriti sistemin modern të regjistrimit të tokës duke përfshirë hartat dhe regjistrimin e parcelave të tokës.

138. Ndërsa ligjet dhe programet i shërbyen nevojave të vecanta të ekonomisë në tranzicion, hartimi dhe zbatimi i tyre nuk u bë për të siguruar qartësi dhe konsistencë. P.sh., parcela e tokave të privatizuara në bazë të Ligjit 7501 nuk u ndanë dhe nuk u dokumentuan shumë qartë. Të drejtat e tokës e shoqëruar me numrin e shumtë të shtëpive urbane si dhe pronat e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme të cilat u shitën me nxitim nga shteti dhe autoritetet bashkiake në kuadrin e programit të ndryshimeve të privatizimit nuk ishin të qarta. Më problematike është zbatimi i programit të kthimit dhe kompensimit të 1994 që ishin të paqarta dhe shpesh në konflikt me programin e mëparshme të privatizimit. Si rezultat shumë vendime të Komisionit të kthimit të pronave krijuan dyzime të kërkesave për të njëjtën tokë dhe pronë shtëpiake detyruan pronarët aktuale dhe ata të mëparshëm të hynin në procesin e vështirë të shitjeve dhënieve me qera dhe mardhënieve të bashkëpronësisë.

139. Konfliktet për pronësinë ndaj tokës janë krijuar edhe nga bum-i i zhvillimit urban që u shoqërua nga rregulla të papërshtatshme të aktivitetit të ndërtimit që nga viti 1990 Për një periudhë të gjatë kohe autoritetet e bashkive jepnin leje ndërtimi pa kriter pa kërkuar më parë dokumentacionin për pronësinë mbi tokën. Shpesh gjatë procesit të ndërtimit investitorët nuk e dinin që kishte probleme mbi pronësinë në truallin e ndërtimit. Rikthimi në vlerën e truallit të ndërtimit pas mbarimit të ndërtimit kërkonte që investitorët të hynin në negociata me ish-pronarët për marrëveshje shitjeje ose dhënie me qera, të cilën investitori nuk e priste se duhej bërë. Nga ana tjetër kishte edhe spekulatorë të cilët përfitonin nga sistemi i dobët dhe me qëllim morën leje ndërtimi pa shfrytëzuar lejen e ndërtimit me mendimin që sapo të fillonte ndërtimi ishte vështirë që të prishej. Së fundi, disa mosmarrëveshjeve për pronën u shkaktuan nga disa ndërtime të paligjshme domethënë ndërtime që nuk morën parasysh as problemet e pronës, as lejen e ndërtimit. Ndërtimet e paligjshme u shtuan shumë për shkak se pushteti vendor dhe qendror i injoruan këto çështje për shumë vite. Megjithëse ligji nuk i jep të njëjtin status

ndërtuesve të paligjshëm si dhe atyre që bëjnë ndërtime të ligjshme, përzënia e tyre është praktikisht e vështirë dhe e kushtueshme. Në shumë raste është e pamundur meqenëse ndërtuesi ia ka shitur ndërtesën një pale tjetër dhe zhduket me një përfitim të mirë për këtë transaksion.

140. Si pasojë gjykatat ishin të mbingarkuara me shqyrtime mosmarrëveshesh mbi pronësinë. Situata përkeqësohet nga një system i gjykatave i paefektshëm sipas të cilit vendimet mund të merren në mungesë të fakteve dhe ekspertizës. Nder te tjera, vendimet e gjykatës shpesh ndikohen nga mungesa e zbatimit të efektshëm dhe aftësisë për të përmbushur detyrimet ligjore. P.sh. kompensimi ne para, është përcaktuar nga gjykata, por injorohet nga pushteti lokal përgjegjës për pagesat meqenëse nuk ka fonde në dispozicion.

141. Numri i madh i konflikteve mbi pronësinë pengon përparimin e regjistrimit të tokës urbane. Sistemi i regjistrimit të Pronës së Patundshme të në 1994 synonte përfundimin e regjistrimit të parë me përafërsi 1.8 milion parcela të tokës rurale and 1.2 milion pronë në qytet që ishte privatizuar. Me asistencën teknike dhe financime nga USAID, Banka Botërore dhe Bashkimi Evropian, u realizua regjistrimi i parë në pjesën dërrmuese të zonave rurale. Në zonat urbane procesi ka mbetur në vend për shkak të kompleksitetit të konflikteve mbi pronën Ajo gjithashtu është penguar nga mungesa e informacionit për tokën dhe pronësinë që mbeti në pronësi të shtetit dhe që besohet të përbëjë një sipërfaqe të ndieshme urbane³².

142. Këto probleme të shumta janë të ndërthurura. Privatizimi i paqëndrueshëm krijojnë mbivendosje të kërkesës për kthimin e pronave ndër pronarët e diskutueshëm. Aprovime arbitrare të ndërtimit e kanë vështirësuar situatën. Vendimet gjyqësore ndërkohë janë në kundërshtim me vendimet e marra nga autoritetet e privatizimit dhe kthimit të pronave dhe janë injoruar nga pushteti vendor. Kështu volumi i madh i mosmarrëveshjeve që nuk janë zgjidhur ka vështirësuar përparimin e regjistrimit të tokës urbane. Mungesa e një regjistrimi të plotë nuk bën të mundur dhënien e informacionit të nevojshëm për komisionin e kthimit te pronave, Gjykata dhe autoritetet e aprovimit të ndërtimit në fund të fundit të gjithë janë përfshirë në këtë pretendim vicioz me pasoja negative i cili pengon investitorët strategjike, për të cilët nevoja për tokë dhe një të pronësi e sigurtë për tokën është jetike.

143. Qeveria është e ndërgjegjshme për situatën dhe kërkon nga shumë agjenci kryesore të përfshira në këtë proces të nisin përpjekjet e mëtejshme për të përmirësuar operacionet e tyre. Kështu komisioni i kthimit të pronave është duke përsheptuar kthimin e kërkesave rreth 12000, me synim përfundimin e programit në vitin 2005. Autoritetet e regjistrimit të pronave po shqyrtojnë mundësinë e dhënies përparësi regjistrimeve urbane dhe kanë filluar një inventarizim të të gjithë pronave dhe tokave shtetërore. Autoritetet e planifikimit urban në nivel bashkie gjithashtu po shikojnë mundësinë e racioanlizimit të përdorimit të tokës përmes kontrolleve të efektshme mbi ndërtimin.

³² Toka dhe pronësitë shtetërore mund të jetë në pronësi të pushtetit qendror ose bashkiak si edhe të ndërmarrjeve shtetërore. Megjithëse statistikisht mbi pronësinë shtetërore të tokës dhe pronave është shumë e mangët sipas disa studimeve ato përbëjnë 50% të tokës së përgjithshme urbane ose pothuaj 40% tokës urbane të tregëtueshme nga fundi i 1998. Shih "Qyteti i bërë nga njerëzit," p. 53, Vol. 2, 2000, EQ Ëndëra për Zhvillimin e Habitat-it Tiranë

144. Këto përpjekje të ndryshme do të kenë sukses nëse integrohen në mënyrë të efektshme duke patur parasysh gabimet e kaluara. Qeveria duhet të evitojë përqëndrimin e zgjidhjes së problemeve në plane afatshkurtra në mënyrë të crregullt. Del e nevojshme zhvillimi i një vizioni dhe strategjie afatgjatë për planifikim dhe zhvillim. Institucionet kyce si Agjencia Kombëtare e Privatizimit, Komitetit i Kthimit të Pronave, Gjykatat, Zyra e Regjistrimit të Tokës, Autoritetet Bashkiake të dhënies së lejeve, duhet të forcojnë komunikimin dhe bashkëpunimin ndërmjet tyre. Vetëm në këtë mënyrë sigurohet që vendimet individuale mbështeten reciprokisht dhe përforcojnë njëra-tjetrën dhe nuk krijojnë mospërputhje të mëtejshme të cilat do të nxisin konflikte të tjera.

2. Leja e ndërtimit

145. Investitorët janë shumë të shqetësuar për aktivitetin e shfrenuar dhe të pakontrolluar të ndërtimeve. Ajo sjell si pasojë mosmarrëveshje mbi të drejtën e pronësisë të kushtueshme dhe të mundimshme, por krijon dhe crregullime fizike në mjedisin e ndërtimit. Në shumë qytete përfshirë edhe Tiranën ka sjellë ndryshime të padëshirueshme në modelet e përdorimit të tokës që nuk merr parasysh nevojën për infrastrukturën dhe mjedisin përkatës. Në shumë raste dëmtime janë shkaktuar në infrastrukturë, energji, ujë të pijshëm, kanalizime dhe lidhjeve të tjera të cilat kanë shkaktuar vonesa në aktivitetet e ndërtimeve publike dhe privatizimeve. Shumë ndërtime të reja nuk janë ndërtuar në përputhje me standartet e ndërtimit dhe të mjedisit dhe përbëjnë rrezik sa i përket sigurisë dhe shëndetit për banorët e tyre.

146. Para, shumë prej atyre më të cilët folëm thonë që kjo situatë është pasojë e strukturës së dobët të qeverisjes urbane dhe kapaciteteve të menaxhimit, mungesës së komunikimit dhe bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve qendrore dhe vendore, përgjegjëse për infrastrukturën dhe planifikimin urban. Me shembjen e kontrollit komunist në vitin 1990, nuk ka patur përpjekje serioze për të përcaktuar politika të reja dhe strategji që të drejtojnë zhvillimin e menaxhimit urban. Planifikimi zonal i fundit është aprovuar në 1990 dhe që atëherë nuk është përditësuar. Ekziston një ligj i ri i mjedisit i cili nuk tregon rregulla të detajuara dhe procedura për zbatim. Aktualisht, nuk ka kode teknike të ndërtimit që të përcaktojnë cilësinë, standartet e cilësisë dhe të sigurisë për ndërtimin.

147. Për më tepër, ka një mungesë bashkëpunimi midis agjencive kyce përgjegjëse për aspekte të ndryshme të mjedisit të ndërtimit. Shërbimet publike përfshirë energjinë, telefonat (linjat fikse), ujë dhe kanalizime, mbeten monopole shtetërore në nivel kombëtar. Ato nuk komunikojnë me nivelet bashkiake, të departamenteve të planifikimit urban. Shpesh vendimet që merren nga palë të ndryshme injorojnë nevojat dhe kërkesat reciproke dhe çojnë në konflikte të terreneve të ndërtimit.

148. Ndërkohë, shkalla e zhvillimit urban në 10 vitet e fundit në Shqipëri ka qenë e paparë. Shumë pronarë të rinj të tokave të privatizuara gabimisht besuan se ata mund të bënin çfarë të donin me tokën e tyre në një ekonomi të lirë të tregut. E kombinuar me mungesën e rregullave të nevojshme dhe kuadrit institucional, kjo çoi në zhvillime afatshkurtra që nuk merrnin parasysh rregulla dhe standarte të qëndrueshme. Mungesa e zbatimit të ligjit dhe përhapja e korrupsionit i dha dorë ndërtuesve spekulantë të ndërtojnë dhe të shesin prona sipas interesit dhe me shumë

përfitim, dhe i lanë blerësit e pafajshëm dhe në përgjithësi opinionin publik të merreshin me pasojat negative.

149. Kohët e fundit investitorët e ligjshëm profesionistët dhe opinionin publik kanë shprehur pakënaqësi për situatën. Në përgjigje të kësaj pakënaqësie në rritje, Bashkia e Tiranës vendosi prishjen e ndërtimeve të paligjshme në qendër të qytetit pjesa më e madhe e të cilave ishin struktura banimi dhe tregtare të ngritura mbi hapësira publike të gjelbërta pa leje ndërtimit. Megjithëse ky veprim është i dhimbshëm dhe i kushtueshëm ai ka mbështetjen e opinionit të përgjithshëm si një veprim në “interes të publikut”.

150. Sfida kryesore mbetet menaxhimi i duhur i ndërtimit të ardhshëm me shumë se sa pastrimi i ndërtimeve të kaluara. Fatkeqësisht qeveria nuk po realizon atë që i kërkohet. Ajo ka vendosur të përqëndrohet në shtrëngimin e zbatimit të rregullave në përputhje me palët ekzistuese dhe rregullat që bazohen në informacione të vjetra. Ajo ka nevojë që të përqëndrohet në përmirësimin e sigurimit të infrastrukturës dhe planifikimit urban bazuar në kërkesat e reja të zhvillimit ekonomik. P.sh., sistemi i lejes së ndërtimit përfshin dy procese aprovimi, aprovimi për terrenin për të siguruar përshtatshmërinë e vendndodhjes dhe standartet e jashtme, ndiqet nga leja e ndërtimit për të siguruar standartet e cilësisë të projektit dhe të ndërtimit. Hapat kryesorë janë përshkruar në grafikun që vijon.

151. Ndërsa shumica e njerëzve shihin në favor të formalizimit të kontrollit rregullator të aktualisht situatën. Së pari ata folën për aprovime projektesh në mungesë të planifikimit zonal të ve të ndërtimit. Në mungesë të tyre vendimet do të liene të padëndrueshme (8), (9), (16) dhe (17). mbli bazën e qivkimeve të njëanëshme dhe do të sjellin arbitratite (1) dhe (2). Ujë të ndërmjet shërbimeve përvec agjencive (3) dhe (4). Kanalizime të gjithë barrën e rëndë investitoreve individuale (5) dhe (6). Transporti të autoriteteve përkatëse kjo kërkon kohë sj (7) dhe (10). Perfaa. e lagjes të tek autoritetet individuale dhe përgon bashkë (11) dhe (13). Të cilët foli FIAS. KRT u krijua në secilën bashki për të qenë përgjegjes për aprovimet (12) dhe (14). Të tiera* të terrenit ashtu edhe të lejes së ndërtimit. Ai është një organizëm përfaqësues i bashkive dhe i mbështetur nga anëtarë të bashkive dhe të paktën në Tiranë, nga një përfaqësues Nën-Komiteti teknik (15) dhe (17).

KRT mbliidhet një herë në muaj për të diskutuar dhe aprovimet e projekteve. Në Tiranë, ku kërkesa për ndërtime është e lartë merren në shqyrtim, 60-70 projekte në muaj. Këto projekte së pari shqyrtohen nga ekipi teknik i planifikimit urban të bashkisë pastaj i dërgohem KRT për shqyrtimin final opinionet që arrihen nga ekipi teknik i bashkisë. Sipas departamentit të planifikimit urban anëtarët e KRT zakonisht i marrin projekteve 5-7 ditë para mbledhjes mujore. Numri i madh i projekteve dhe koha e pamjaftueshme për shqyrtim nënkupton një proces të përshpejtuar aprovimesh i cili shpesh ndikohet nga kritere politike sesa teknike.

153. KRT i duhen 2 muaj për të vendosur për një kërkesë për aprovim trualli apo ndërtimi duke filluar nga kërkesa e parashtruar nga firma. Në rastet kur kërkesa refuzohet nga KRT firma ka të drejtë të ankohet në këshillin bashkiak dhe/ose të rrethit me kërkesën për rishqyrtim të rastit nga KRT. Rishikimi i rastit nga KRT është përfundimtar. Mangësitë në procesin e brendshëm të apelimit bënë që shumë ankesa t'u paraqiten gjykatave. Megjithatë, KRT si Këshill, nuk konsiderohet si njësi administrative në bazë të procesit të administrimit të kodit shqiptar dhe të ligjit shqiptar të qeverisjes vendore, prandaj vendimet e KRT nuk mund të apelohe në dhomën admintsrtative të gjykatës së rrethit. Kjo shpesh nuk ju jep mundësi ankesave që tu drejtohen gjykatave për të shqyrtuar arbitraritetin në vendimarrjen e KRT.

154. Ka një KRT kombëtare³³, e cila mund të veprojë si niveli më i lartë i apelimit kundër vendimeve të KRT bashkiake. Sipas Ligjit të Planifikimit Urban (i rishikuar në 1998), Neni 10, KRT kombëtare mund të rrëzojë vendimin e KRT bashkiake ose t'ia kthejë asaj për shqyrtim, megjithatë individët nuk mund t'i drejtohen Këshillit Kombëtar në mënyrë të dretpërdrejtë por apelimet e tyre duhet të referohen përmes këshillit bashkiak vendor prefekturës ose gjykatës. Megjithatë, KRT u mbingarkua me ankesa dhe apeline si pasojë me vendim të qeverisë në vitin 2000 u ndalua shqyrtimi i këtyre ankesave duke u argumentuar që ato ishin tepër të vogla të

³³ KRT kombëtare kryesohet nga Kryeministri dhe përfaqësohet nga departamenti kyc i Ministrisë së Territorit, ministritë përkatëse dhe autoritete kombëtare. Ajo ka në përgjegjësi aprovimin e projekteve të mëdha të ndërtimit me interes kombëtar si edhe përcaktimin e planeve të zonave.

parëndësishme që të merrnin kohën dhe burimet njerëzore të KRT kombëtare. Ankesat ju ridrejtuat gjykatave sipas kodit civil. Kohët e fundit ky vendim është rishikuar nëse ankesa parashikohet në gjykatë ose tek KRT kombëtare aktualisht nuk ka sanksione të efektshme kundër vendimeve të KRT meqenëse vendimet merren nga një grup përfaqësuesish si e tërë.

155. Ankesat në rritje shkojnë deri tek Avokati i Popullit i cili shqyrton çështje teknike dhe kriteret e përdorura në marrjen e vendimit fillestar dhe ndërmerr rekomandime për ndryshime (që nuk kanë forcë ligjore). Në disa raste Ombudsmani i ndjek çështjet përmes gjykatave.

3. Analiza dhe Rekomandime

156. Në të gjitha vendet problemet e tokës janë komplekse nga pikëpamja sociale dhe të ndjeshme nga pikëpamja e mjedistit. Shqipëria kërkon një kujdes të vecantë në trajtimin e tyre, megjithëse, si në të gjitha vendet duhet ta vërë tokën në dispozicion nëse dëshiron të tërheqë investime të ndieshme të reja dhe aktivitete ekonomike. Shqipëria ka nevojë të inkurajojë investimet me përfitime strategjike në përputhje me zhvillimin ekonomik kombëtar afatgjatë. Këto investime kërkojnë një kuadër ligjor dhe institucione të përshtatshme që të sigurojnë mbrojtje të plotë të të drejtave të njeriut, instruksione të qarta të përdorimit të tokës dhe kërkesave të ndërtimit dhe të trajtimit të barabartë dhe të parashikueshëm kur punohet me agjencitë rregullatore në nivel kombëtar dhe vendor.

157. Sistemi aktual nuk përmbush këto nevoja themelore të investitoreve strategjikë përkundrazi ai inkurajon spekulatorët dhe qirakërkuessit. Përmirësimi i situatës kërkon që qeveria të përpunojë një vizioni strategjik i cili do të përcaktojë një sërë përpjekjesh afatgjata afatmesme dhe afatshkurtra. Përparësi të vecantë duhet që :

- *Të përshpejtohet dhe të përfundojë programi i kthimit të tokës. Të përfundohet regjistrimi i tokës vecanërisht i tokës urbane dhe zonave tërheqëse për zhvillim tregtar. Të përmirësohet efektiviteti i zgjidhjes së mosmarrëveshjeve për tokën.*

158. Shqipëria ka ecur mjaft përpara me privatizimin e tokës. Ri-alokimi i tokës rurale dhe banesave urbane është përfunduar dhe programi i kthimit të pronave, pavarësisht nga defektet e shumta dhe vendimet e pasakta, është në përfundim e sipër. Është krijuar një treg i tokës. Megjithatë ai nuk do të përfundojë dhe nuk do të funksionojë në mënyrë eficiente për të përbushur nevojat e investitorëve, nëse nuk janë siguruar të drejtat e pronësise mbi tokën. Kjo kërkon përparim të mëtejshëm në kthimin e pronave, regjistrimin e pronësisë, dhe programet e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve.

159. Qeveria është e ndërgjegjshme për këto nevoja. Ajo po punon me mbështetjen e Bankës Botërore, Bashkimit Evropian dhe donatorëve të tjerë për të përfunduar programin mbarëkombëtar të kthimit të pronave dhe për të përshpejtuar regjistrimin e tokës duke u përqëndruar në zonat urbane tërheqëse për investim (si p.sh. zonat bregdetare të përcaktimit si zona turistike). Gjithashtu, janë në shqyrtim forma dhe metoda për të zgjidhur mosmarrëveshjeve

të shumta mbi tokën. Një studim i kohëve të fundit të Bankës Botërore³⁴ që përqëndrohet mbi problemin e kthimit të tokës bën rekomandime mbi politikat specifike, mundësitë ligjore dhe institucionale për të zgjidhur mosmarrëveshjet që kanë lindur gjatë procesit të kaluar të privatizimit dhe programit të kthimit të pronave. Ato përfshijnë mbi të gjitha nevojën për të përfunduar një inventar të pronësisë shtetërore të tokës urbane dhe zonave turistike. Potencialisht, këto mund të përdoret për të kompensuar ata që kanë fituar të drejtën e tokës por që kompesimi nuk është realizuar. FIAS sugjeron që qeveria të veprojë menjëherë për shqyrtimin dhe zbatimin e rekomandimeve të BB bazuar në përparësitë kombëtare sociale ekonomike. Vonesa të mëtejshme vecse e thellojnë problemin dhe largojnë investitorët strategjikë.

160. Mbi të gjitha Qeveria duhet të demonstrojë një angazhim politik të nivelit të lartë për këto reforma dhe të zhvillojë një strategji koherente për të përshpejtuar zbatimin e tyre. Shumë nga përpjekjet e kaluara dështuan për shkak të fragmentimit në trajtimin e tyre ose të lidhjeve të dobta ndërmjet programeve dhe institucioneve përgjegjëse. Sot për sot, ka pak komunikim dhe bashkëpunim ndërmjet Komitetit të Kthimit të Pronave, Gjykatave, Zyrave të Regjistrimit të Tokave, Departamentit të Planifikimit Urban në Bashki dhe të tjera. Po të mos përmirësohet kjo gjendje nuk do të mund të realizohet sukcesi i secilit program si dhe objektivat në përgjithësi për të siguruar të drejtat e pronësisë mbi tokën.

- *Të ndalohet ndërtimi i pakontrolluar, të sigurohet një mjedis rregullator i efektshëm i cila do të inkurajojë investimet private dhe do të mbrojë interesat publike.*

161. Ndërtimet e shfrenuara dhe të pakontrolluara aktuale përbëjnë një rrezik për intresat legjitime si të investitorëve strategjikë ashtu edhe të publikut në përgjithësi. Nga kjo përfitojnë ndërtuesit spekulantë dhe nga ata që kërkojnë të marrin tokë me qera. Kjo nuk duhet të tolerohet më tej.

162. Vendi përballlet me një nevojë urgjente për të krijuar një vizion strategjik të ri për të inkurajuar zhvillimin modern dhe për të reorganizuar një organizim urban që do të përmbushë interesat e privatit dhe publikut. Kjo kërkon një konsensus politik me nevojën për të përditësuar planifikimin zonal, kodet e ndërtimit si dhe rregullat e tjera të nevojshme të ndërtimit, mjedisit, dhe sigurisë. Në Shqipëri mungon të kuptuarit drejtë i rolit legjitim të rregullave të nevojshëm për një funksionim eficient të ekonomisë së tregut, si dhe të drejtat dhe detyrimet që duhet të përmbushin të gjithë individët për të mbrojtur interesin e përbashkët. Të gjitha vendet kanë nevojë për një strategji afatgjatë për menaxhimin e burimeve me vlerë të tokës dhe për të siguruar zhvillimin e tyre të shpejtë të organizuar dhe modern. Kutia III-5 ilustron rëndësinë e planifikimit të përdorimit të tokës me shembuj nga vende të industrializuara.

163. Ndryshe nga sa perceptohet në Shqipëri, investitorët strategjike kuptojnë që interesi i tyre afatgjatë dhe komercial është që të përmbushin interesat bazë të publikut që reflektohet në rregulloren e zonave, ligjet e mjedisit dhe kodet e ndërtimit. Ata kanë nevojë për një udhëzim të

³⁴ *Shqipëria: Zgjidhje e çështjeve të tokës dhe të kthimit të pronësisë dhe kompesimit*, nga qendra për të drejtat e banimit dhe përzenieve (COHRE) në emrin e Bankës Botërore, 24 Qershor, 2002.

qartë për ligjet dhe rregullat që të hartohen dhe të administrohen në mënyrë profesionale në mënyrë që ata të dinë ku, çfarë dhe si mund të ndërtojnë. Është esenciale që ata të kenë në dispozicion shërbimet e nevojshme për tokën dhe infrastrukturën në kohën e duhur dhe në mënyrë të paanëshme.

164. Qeveria nuk është tërësisht e ndërgjegjshme për këto nevoja nga ana e investitorëve. Ajo po harton një plan strategjik rajonal për një zonë më të madhe të Tiranës me ndihmën e donatorëve. Përfundimi i planit do t'i sigurojë Tiranës dhe qyteteve të tjera në rajon një parameter të ri brenda të cilit mund të përpunohen dhe përditësohen plane specifike zonale. Për të përshpejtuar dhe përfunduar këtë plan qeveria duhet të forcojë procesin e konsultimit dhe angazhimit të të dy palëve të interesuara vecanërisht të komunitetit vendor.

KUTIA III-5: SISTEMI I PLANIFIKIMIT TË PËRDORIMIT TË TOKËS NË MBRETËRINË E BASHKUAR DHE GJERMANI

Sistemi Britanik i tokës

Shumë pak vende kanë arritur suksesin e Britanisë në mbrojtjen e tokave rurale pavarësisht nga densiteti i lartë i popullsisë. Meritë për këtë arritje ka Sistemi Kombëtar i Planifikimit të Tokës. Ai siguron një fushë relativisht të qëndrueshme për investim dhe zhvillim, ndërkohë që lejon debatin publik në procesin e planifikimit. Britanikët i kanë dhënë botës shumë mjete që përdoren sot në menaxhimin e tokës, konceptet si brezi i gjelbërt, planet e zhvillimit, përmirësimi i taksave (taksa mbi fitimet e zhvillimit)

Shoqëria britanike ka mbështetur pronën private mbi tokën dhe pronësinë për breza të tërë. Në të njëjtën kohë, ajo pranon nevojën për të kufizuar të drejtën mbi pronën private në përputhje me interesin publik. Roli kryesor i qeverisë ka qenë që të rregullojë zhvillimin e sektorit privat të tokës në një treg që merr parasysh investitorin po aq sa përdoruesin e tokës. Sistemi i planifikimit të qytetit dhe fshatit nacionalizon të drejtën për të përdorur dhe zhvilluar tokën dhe kërkon nga pronarët të marrin leje nga autoritetet vendore të planifikimit përpara se të investojnë në pronë.

Megjithëse pushtetet lokal janë agjentët kryesorë në rregullat e përdorimit të tokës, pushtet qendror në Britani ka fuqi të mëdha. P.sh., ai kufizon aftësinë e bashkive për të taksuar mbi vlerën e tokës. Shteti gjithashtu ka luajtur një rol të rëndësishëm në ndërtimin e qyteteve të reja dhe në projektet e rindërtimit urban pas Luftës së Dytë Botërore.

Sistemi Gjerman i tokës

Në Gjermani pushteti qendror nxjerr ligje që përcaktojnë kuadrin për zhvillimin e tokës dhe zhvillimin urban por planifikimi i përdorimit të tokës i delegohet autoriteteve rajonale dhe bashkiake. Pushteti rajonal përgatit një plan të hapësirave (flaachennutzungsplan), i cili përcakton përdorimin e përgjithshëm të tokës (p.sh., pyjet, toka bujqësore, liqenet dhe lumenjtë, rrugët, ndërtesat publike, zonat e banimit, etc.). Bazuar në planifikimin rajonal, bashkia përpunon një plan të detajuar zonal i cili specifikon më tej përdorimin e tokës (p.sh., zona vetëm për zona banimi, zona banimi me dyqane të vogla, me apartamente dhe ndërtesa disa katëshe etj.). Bashkia kërkon pjesëmarrjen e opinionit të përgjithshëm në përgatitjen e planeve të përdorimit të tokës urbane, paraqet këto plane pas aprovimit tek autoritetet më të larta administrative. Proceset formale për të aprovuar këto plane janë shkruar në ligje. Një investim nuk mund të fillojë apo modifikojë një ndërtim pa përmbushur këto plane.

Bashkitë fqinje janë të detyruara të merren vesh për përdorimin e tokës kufitare, në rast mosmarreveshjeje vendimin e merr pushteti rajonal. Bashkitë kanë të drejtë t'i drejtohen gjykatës nëse nuk janë dakort me vendimin e autoritetit rajonal.

165. Qeveria ka nevojë të fusë sa më shpejt të jetë e mundur një model modern të kodit të ndërtimit. Aktualisht, meqë mungojnë kodet teknike të ndërtimit koha dhe kosto për të siguruar lejet e ndërtimit janë të paparashikueshme dhe të crregullta. Kjo e vështirëson planifikimin e investitorëve serioze dhe shpesh con në nevojën për të bërë 'pagesa jozyrtare' të kushtueshme. Mbi të gjitha, te kodet e ndërtimit janë vendimtare për mbrojtjen e shëndetit dhe të sigurisë së publikut në përgjithësi. Në vendet në zhvillim ka shumë shembuj kur kontrolli i dobët i cilësisë së ndërtimit sjell fatkeqësi publike si në rastin e tërmeteve në Turqi, Meksikë dhe Tailandë.

- *Të thjeshtohen procedurat e lejes së ndërtimit duke nxitur bashkëpunimin institucional dhe strukturat e perkatese të qeverisjes.*

166. Procesi i lejeve të ndërtimit, sic përshkruhet në Grafikon III-1, vecon rolet e lojtarëve kyc institucionalë sic janë Departamenti i Planifikimit Urban ië bashkisë, autoritetet e infrastrukturës kryesore dhe agjencitë e mjedisit dhe komunitetet lokale. Pushteti përfundimtar i aprovimit i jepet një organizmi politik, KRT, i cili duhet t'ia kalojë përgjegjësinë dhe llogaridhënien departamenteve të planifikimit urban të bashkive dhe jo të përfshijë rezultatet substanciale teknike nga këto agjenci në procesin e aprovimit. Të gjitha këto së bashku, si dhe mungesa e planifikimit zonal dhe kodeve të ndërtimit, bën që aprovimet e KRT të jenë shumë arbitrate jotraspazrente që i japin mundësi për spekulime.

167. Në ndryshim nga sa më sipër, në pjesën më të madhe të vendeve Evropiane, autoriteti për të dhënë leje ndërtimi i jepet bashkive të cilat koordinojnë të dhënat nga institucionet e tjera përkatëse përfshirë transportin, shërbimet, mjedisin, marrëdhënjet me komunitetet fqinjë dhe me komunitetet vendore. Investitorët mund të marrin informacionin e nevojshëm nga autoritetet bashkiake dhe zakonisht i paraqesin aplikimet vetëm një autoritet vendor i cili punëson inxhinierë dhe planifikues për të vlerësuar procedurat. Kur është e nevojshme ky autoritet përgjigjet për marrjen e aprovimit dhe të dhënave teknike për palët e tjera. Lejet e ndërtimit zakonisht lëshohen brenda 2-3 muajve Kutia III-6 bën një përshkrim të shkurtër të procesit të lejeve të ndërtimit në Gjermani dhe Irlandë, si dy shembuj.

168. Shqipëria do të përfitojë nëse do të ndjekë këto shembuj. QSH duhet të bëjë të gjitha përpjekjet që autoritetet kyce të punojnë së bashku për një interes të përbashkët. Kjo mund të përfshijë zëvendësimin e KRT me një “one stop shop” informacion dhe një komitet këshillimi teknik në rreth dhe në nivel bashkie. Kjo do të bëjë të mundur që investitorët të marrin informacionin e kërkuar nga të gjitha autoritetet përkatëse në një vend të vetëm. Ajo gjithashtu do të lehtësojë nevojën për të dhënat teknike nga të gjitha autoritetet që përfshihen në të gjitha etapat e shqyrtimit të projektimit, duke lehtësuar investitorin në punën e tij për të siguruar aprovimet e shumta të cilat do të kërkojnë nga një agjenci. Agjencia “one-stop shop” dhe komiteti i këshillimit teknik duhet të koordinohen nga autoriteti i Planifikimit Urban i Bashkisë i cili duhet të jetë përgjegjës për marrjen e aplikimeve për ndërtim, për shqyrtimin teknik të projektit dhe dhënien e lejeve.

KUTIA III-6: PROCESET E APROVIMIT TË TERRENIT QË ZHVILLOHET NË GJERMANI DHE IRLANDË

Në Gjermani, nuk kërkohet një leje e vendndodhjes, megjithatë nëse një investitor ndihet i pasigurtë rreth disa çështjeve të ndërtimit që janë kritike për ndërtimin e tij, ai mund të kërkojë nga autoritetet (Vorbescheid) mendimin e tyre për çështjet përpara se të fillojë planifikimin e projektit. Kjo nuk është e detyrueshme dhe është në dëshirën e investitorit. Koha që duhet për të marrë një opinion nga autoritetet varet nga pyetjet që bëhen. Opinione që merren nuk janë ligjërisht të detyruara për autoritetet, por investitorët shpesh mund të mbështeten në to pasi ato japin një nivel të lartë sigurie në planifikim.

Një investitori i duhet leja e ndërtimit para se të fillojë ndërtimin. Për këtë duhen 3 muaj, leja e ndërtimit lëshohet nga autoriteti i ndërtimit rajonal me pjesëmarrjen e bashkisë.

Pas përfundimit të ndërtimit një punonjës i administratës nga autoritetet e ndërtimit viziton vendin ku është bërë ndërtimi dhe verifikon që ndërtimi është në përputhje me lejen (Gebrauchsabnahme).

Në Irlandë, autoritetet vendore si Këshilli i Kontesë, Korporata e Kontesë përgjigjen për aprovimet e lejeve të ndërtimit. Autoritetet vendore kanë funksione ekzekutive dhe funksionet rezervë. Funksionet rezervë kryhen drejtpërdrejtë nga anëtarët e zgjedhur të një autoriteti vendor, të gjitha funksionet të tjera kryehen nga Menaxheri dhe stafi ekzekutiv i menaxherit. Menaxheri zbaton vendimet që merren nga antarët e zgjedhur dhe ka të drejtë të marrë pjesë në mbledhjen dhe diskutime pa të drejtë vote.

Autoritetet vendore duhet të japin leje për cdo projekt zhvillimi që përfshin ndërtesë ose vepër ndërtimore të njëjtë. Leja jepet ose refuzohet brenda 2 muajve pasi autoriteti lokal ka marrë kërkesën për ndërtim. Cdo person ka të drejtë të apelojë për këtë vendim të marrë brenda muajit. Bordet e apelimit duhet të marrin vendimet brenda një periudhe 4 mujore dhe vendimet e tyre janë të formës së prerë.

EIA nevojiten për zhvillime të mëdha dhe komplekse në përputhje me rregullat e zhvillimit të BE. Licencat e kontrollit të ndotjes së mjedisit kërkohen për një projekt që mund të ketë ndikim të ndjeshëm tek mjedisi. Aplikimi për licencë të ndotjes së ambientit i paraqitet Agjencisë Kombëtare të Mbrojtjes së Mjedisit por nuk është pjesë e procesit të lejes së ndërtimit. Licenca për kontrollin e ndotjes së mjedisit kërkohet kur një uzinë fillon prodhimin. Për marrjen e kësaj licence duhen tre muaj por ajo mund të shkojë edhe 7 muaj nëse ka një apelim nga një palë e tretë.

- *Të ngrihet një sistem i efektshëm i apelit i cili kontrollon dhe balancon pushtetin e aprovimit të një terreni në zhvillim nga autoritet aprovuese.*

169. Sapo që pushteti i aprovimit për një terren që do të zhvillohet i delegohet qeverisë vendore dmth autoriteteve të bashkisë, lind nevoja për të ngritur një sistem të efektshëm për të kontrolluar këtë pushtet dhe për të parandaluar arbitraritetin dhe abuzimet. Disa vende kanë ngritur këshillat vendore dhe Gjykatat Speciale Vendore për këtë qëllim. Kutia III-7 paraqet një përshkrim të gjykatës së tokës dhe të mjedisit të Neë South Ęales si një shembull.

BOX III-7: GJYKATA E TOKËS DHE E MJEDISIT TË ËALES TË RI JUGOR (URJ), AUSTRALI

Akti i Gjykatës së Tokës dhe Mjedisit 1979 (Akti i Gjykatës) i jep gjykatës së tokës dhe mjedisit të URJ fuqinë për të zgjidhur mosmarrëveshjet për mjedisin, zhvillimin e ndërtimit dhe planifikimin. Ai ka të njëjtin status si dhe gjykata supreme e URJ. Ajo ka 7 gjykatës dhe 9 komisionerë që kanë ekspertizën përkatëse dhe kualifikimin për planifikimin dhe zhvillimin (sic janë inxhinierë, arkitektë, planifikues urbanë, vlerësues) sic përcaktohet në akt.

Në shqyrtimin e të drejtës së vendimit të marrë- zakonisht një vendim që merret nga këshilli vendor- gjykata bën dëgjimin e mosmarrëveshjes rishtazi dhe bën vlerësimin e drejtësisë mbi të cilën është bazuar marrja e vendimit fillestar nëqoftëse duan palët mund të mos paraqesin fakte të reja. Gjykata ka të gjithë pushtetin funksionet dhe të drjetën mbi vendimarrjen fillestare dhe vendimi i saj zëvendëson vendimin fillestar. Zakonisht palët paguajnë kostot e tyre të seancave.

Gjykata gjithashtu bën shqyrtimin gjyqësor të vendimeve, ajo shqyrton nëse procesi ligjor ka qenë korrekt në marrjen e vendimit, nëse vendimarrësit kanë patur pushtetin ligjor për të marrë vendimin e shkallës së parë. Nëqoftëse Gjykata vendos që vendimarrësit fillestar nuk kanë patur të drejtë që të marrin vendim, vendimi i parë deklarohet i pavlefshëm. Nëse Gjermania arrin në përfundimin se Vendimarrësit kanë patur pushtetin por nuk kanë ndjekur procedurat e duhura, jepet mundësia vendimarrëve të mëparshëm ta rishqyrtojnë çështjen këtë rradhë duke ndjekur procedurat e drejta.

Gjykata ka autoritet të degjojë mosmarrëveshjet për krimet e mjedisit. Zbatimi civil i këtyre krimeve mund të kërkojë nga individët dhe mund të realizojë kur gjykata vendos të lëshojë një urdhër për të ndaluar një thyerje të ligjit, megjithatë zbatimi i ligjit për krimet e mjedisit zakonisht kërkojnë nga autoriteti i mbrojtjes së mjedisit dhe prokurori i krimeve të mjedisit. Zbatimi i legjislacionit për krimin mund të jetë dhe një gjobë që i vihet deri në burgim.

Për të gjitha mosmarrëveshjet palët mund të përdorin ekspertë ose dëshmitarë të tjerë gjatë paraqitjes së çështjes. Gjykatat mund të kërkojnë masa për të korrigjuar dëmtimin të mjedisin. Këto përfshijnë një urdhër ose një deklaratë: Një deklaratë nga gjykatës që shpejgon se cili është ligji dhe se ky ligj është thyer në një rast të vecantë.

Për mosmarrëveshje jokriminale ka procedura alternative të zgjidhjes kjo përfshin negociata private, ndërhyrje ose vlerësim i hershëm neutral.

Burimi: <http://ëëë.laëlink.një.gov.au/lec/lec.nsf/pages/index>

- *Të kërkojnë mundësi atafshkurtra ose afatmesme përfshirë edhe zhvillimet e parqeve industriale dhe turistike*

170. Zbatimi i rekomandimeve të mësipërme për reforma thelbësore kërkon kohë dhe burime të konsiderueshme, ndërkohë investitorët nuk mund të presin dhe ekonomia nuk mund të përballojë moratorium për aprovimet që presin të zbatohen. Vecanërisht, investitorët e huaj mund të largohen për diku tjetër përpara gjithë këtyre pengesave administrative.

171. Një zgjidhje e mundëshme e brendshme që është realizuar me sukses nga disa vende mund të lidhet me *ngritjen e parqeve industriale dhe parqeve të zhvillimit të turizmit*. Këto parqe individuale janë bërë shumë popullore sepse plotësojnë një sërë objektivash. Së pari, ata i sigurojnë investitorit tokën me titullin e pronësisë dhe me kontratën e qirasë të siguruar. Së dyti, ato bëjnë të mundur zhvillimin e përqëndruar të infrastrukturës industriale dhe i sigurojnë investitorëve një tokë të gatshme për ta përdorur me shërbimet e duhura. Së treti, ata e lehtësojnë investitorët nga barra burokratike për të marrë aprovimet për zhvillimin e një terreni meqenëse ato në përgjithësi sigurojnë një leje të hapur ndërtimit. Investorët e ndryshëm, thjeshtë duhet të futen në zonë dhe të fillojnë veprimetatinë e tyre.

172. Kutia III-8 është një ilustrim i rolit të rëndësishëm që është luajtur nga parqet industriale në Irlandë dhe në pjesë të tjera të botës. Shqipëria nuk e ka eksploruar në mënyrë agresive këtë metodë. QSH mund të rishikojë shqyrtimin e tokës për zonë industriale midis Tiranës dhe Durrësit, zonës turistike përgjatë bregdetit me synim përcaktimin e këtyre zonave si parqe industriale ose turistike. Mbas disa shembujve të suksesshëm, kjo metodë mund të përdoret edhe në rrethe të tjera të vendit.

KUTIA III-8: ROLI PARQEVE INDUSTRIALE NË ZHVILLIM

Parqet industriale kanë dhënë një kontribut të ndieshëm në zhvillimin e Irlandës. Vërtetë për dekada, parqet industriale ishin strategjia e vetme e ndjekur nga Agjencia për Zhvillim e Irlandës (AZHI) për të nxitur investimet. Sot AZHI ka në pronësi rreth 150 zona industriale dhe parqe biznesi të madhësive të ndryshme, të vendosura nëpër të gjithë vendin. AZHI ka një politikë të vazhdueshme të parqeve të biznesit të përparuar dhe teknologjisë në përputhje me të standarteve të larta ndërkombëtare. Ajo gjithashtu krijon ndërmarrje të përbashkëta me Bashkitë dhe sektorët privatë për të krijuar një park të ri. Sot, 65% e aktiviteteve të FDI dhe 50% industrive të manufakturës/prodhimit janë vendosur në pronësi të agjencisë. Afërsisht 125,000 njerëz janë të punësuar drejtpërsëdrejti nga industritë e huaja dhe 200,000 njerëz nga industritë vendase të prodhimit.

Shumë vende të tjera në Evropë dhe në Botë kanë zhvilluar në mënyrë aktive parqet industriale si një mënyrë për të zgjidhur kufizimet e tokës dhe infrastrukturës në periudhat e tranzicionit. Në Lindjen e Largët. (në Korea, Taivan dhe Singapor), zonat industriale ndihmuan për rrtjen e organizimit të industrisë së prodhimit dhe parandaluan përqëndrimin e aktivitetit industrial në zonat urbane. Zonat industriale inkurajuan grupimin industrial në këto vende i cili bëri të mundur që industri të ngjashme të vendosen pranë njëra-tjetres dhe ka bërë të mundur lidhjet e dyanëshme midis tyre.

Zhvillimi i një zone industriale kërkon investime të ndieshme dhe ekspertizë. Pjesa më e madhe e vendeve në zhvillim përballen me kufizime serioze financiare dhe të burimeve njerëzore për të përballuar këto vështirësi shumë vende kanë përdorur metodën e zhvillimit të zonave industriale në faza duke filluar me ne ose pak projekte pilote. Sapo që këto projekte pilote të realizohen me sukses mund të zhvillohen më shumë zona industriale.

Disa qeveri kanë inkurajuar pjesëmarrjen e sektorit privat në zhvillimin e zonave industriale. Kjo e ka lehtësuar kufizimet financiare për përballuar Qeveritë dhe në pjesën më të madhe ka rezultuar në një konfiguracion dhe shërbime të një cilësie të lartë të orientuara nga tregu. Në Tailandë zhvillimi i parqeve Industriale ishte fillimisht nën autoritetin ekskluziv të Qeverisë por sektori privat u ftua të zhvillojë parqet e tij industriale sa kohë që sektori privat do të përmbushte standartet publike për shërbimet dhe lehtësirat që ofronte parku industrial. Qeveria e Kinës Filipineve dhe Vietnamit kanë nxitur në mënyrë aktive pjesëmarrjen e investimeve të huaja përmes zonave industriale dhe si rezultat investitorët kanë më shumë mundësi për të zgjedhur dhe i ofrohen shërbime më të mira.

D. Licenca e “Industrië jo ushqimore”

172. 10 vjet pas fillimit të tranzicionit drejt ekonomisë së tregut, sistemi aktual administrativ në Shqipëri akoma vuan nga kërkesat rregullatore të shumta të vjetëruara. Këto i kanë rrënjët në mentalitetin e planifikimit shtetëror, në kontrollin dhe mikromenaxhimin e ekonomisë nga shteti. Licenca për “industrinë jo ushqimore” është një shembull.

173. Licenca “e industrië jo ushqimore” lëshohet nga Drejtoria e Përgjithshme e Industrië (DPI), Ministria e Industrië dhe Energjisë, me synim e rregulluave për industritë e lehta të prodhimit si p.sh., industrinë e këpucëve, veshmbathjes, lëkurës, përpunimin e drurit, metalit dhe gomës. Lidhur me VKM No. 154 (2000) dhe udhëzimin No. 2 të Ministrisë së Industrië dhe

Energjisë (viti 2000), të gjithë ata që duan të ngrejne dhe operojne një biznes në këto fusha prodhimi duhet të kërkojnë licencë përkatëse. Kjo kërkesë bëhet në përputhje me formën e përcaktuar, sipas të cilës kërkohet informacion lidhur me natyrën e saktë të aktivitetit, vendodhjen dhe prodhimet që ofrohen. Përpos këtyre, aplikantit i kërkohet të paraqesë dokumenta mbështetëse, një plan i detajuar biznesi, përshkrim i teknologjisë që do të përdoret, kualifikimin e stafit dhe mundësitë financiare të investimit. Licenca fillestare dhe e vlefshme për 5 vjet dhe i nënshtrohet procesit të rinovimit. Bizneseve që kanë marrë licencë ju kërkohet t'i dorëzojë Ministrisë një raport të biznesit/mbarëvajtjes së punës cdo 3 muaj. Nëqoftëse biznesi do të ndryshojë aktivitetin specifik në licencë, ai duhet të parashtrijë një kërkesë në Ministri për aprovim.

175. Megjithatë, licencat duket që ekzistojnë vetëm nëpër letër. Në praktikë, ajo injorohet gjerësisht nga bizneset, sipas DPI në vitet e fundit ka patur 2-3 aplikime në muaj për këtë licencë të vecantë. Aktualisht ka 3 punonjës në këtë njësi që përgjigjet për shqyrtimin e aplikimeve dhe raporteve 3 mujore dhe pothuajse të gjitha aplikimet aprovohen. Anketimi i kompanive duket që konfirmon mungesën e efektivitetit të kësaj licence që evidentohet nga shkalla e ulët e zbatimit të saj. Duket, që edhe zbatimi nuk ekziston – sipas DPI nuk ka pasur asnjë rast në 3 vitet e fundit të marrjes në ndonjë veprimi kundër zhvillimit të aktivitetit të prodhimit/manufakturës së palicensuar.

176. Pavarësisht nga zbatimi i paefektshëm i kësaj licence, eksistenca kesaj kërkesë në ligje shtron pikëpyetje. Ndërkohë që mund të merren masa për të mos e thyer këtë rregull, ekziston mundësia që në një moment, një zyrtar t' bëjë presion kompanisë mbi baza të një gjykimi shumë të njëanëshëm. Dhe ajo që është më e rëndësishme, investitorët potencialë të huaj që shqyrtojnë mundësinë e investimeve në Shqipëri, fillojnë të shqyrtojnë rregullat dhe ligjet e një vendi dhe ka shumë mundësi që të tërhiqen nga eksistenca e një kërkesë të tillë rregullatore ligjore të vjetëruar.

177. Përvoja tregon që kur qeveritë drejtohen tek ekonomia e tregut, vetë koncepti i licencave industriale është i vjetëruar. Hiqet dorë nga licencimi i industrisë në favor të forcimit të zbatimit të ligjeve që mbrojnë interesat publike p.sh. dhënia e të drejtave monopole të publikut (p.sh., shërbimet publike); marrja në shfrytëzim e burimeve të parinovueshme publike (si p.sh., pyjet dhe burimet minerale); përfshirja e çështjeve të besimit publik (bankat); shitja e pronës publike (p.sh., privatizimi); dhe aktivitete që kërkojnë një ekspertizë të specializuar për të përmbushur detyrimet ndaj mirëqënies publike (p.sh., sektori farmaceutik dhe sektori i ndërtimit). Argumentime politike që mund të merren parasysh në shqyrtim mund të përfshijnë çështje që lidhen me sigurimet kombëtare dhe sovranitetin si p.sh., në industritë që lidhen me mbrojtjen dhe komunikimet në masë.

178. Për të kufizuar licensimet në limitet e mundshëm, dhe për t'jua bërë të qartë opinionit publik nevojën për licensime, shumë qeveri kanë zbatuar të ashtuquajturën metodë të “listës negative”. Sipas kësaj metode, qeveritë shpallin listën që specifikon aktivitetet që janë subjekt i

licencimit dhe aprovimit nga qeveria, dhe janë të hapura për sektorin privat të gjitha aktivitetet që nuk janë përfshirë në listë (dmth., nuk kërkojnë licencë).

179. Sektori i licensave në të kaluarën konsiderohej nga disa qeveri si mekanizma për të siguruar pagesën e taksave, mbrojtjen e mjedisit, mbrojtjen e shëndetit publik, dhe mbrojtjen e sigurisë së ndërtimit dhe të punës. Megjithëse këto objektiva janë legjitime për qeverinë, sektori i licensave nuk është instrumenti i duhur për të ndjekur zbatimin e tyre. Këto objektiva realizohen në mënyrë të efektshme përmes ligjeve dhe rregulloreve të ngritura me objektiva specifike të mbështetura nga instrumenta monitorimi dhe zbatimi që siguron zbatimin e ligjeve. Zbatimi kërkon agjenci dhe institucioneve profesionale me njohuri dhe me aftësi speciale përkatëse, ajo gjithashtu kërkon një zhvendosje të shqyrtimit të plotë para-operacional të investimit që bazohet në premtimet e tyre, në e forcimin e sistemit të monitorimit dhe në zbatimin operacional.

180. *Ndaj FIAS rekomandon që Qeveria Shqiptare të konsiderojë eliminimin e licensave të industrisë “jo ushqimore”.* Qeveria duhet të rishikojë argumentimet bazë mbi të cilën janë ngritur këto licenca si dhe licenca të tjera të njëjta në sektorë të tjerë. Ajo duhet të marrë një vendim lidhur me kalimin e licensave në fusha që janë jetësore për interesin publik dhe në sigurimin e zbatimit të kërkesave të këtyre licensave. Duhet të merret në shqyrtim mundësia e futjes së konceptit të “listës negative”.

E. Sistemi Administrativ i Apelimit

181. Duke shqyrtuar me vëmendje numrin e fushave kryesore të pengesave administrative për investim, FIAS vuri re një ngjashmëri të problemeve që kanë sistemet e apelimit që operojnë në sistemet e ndryshme rregullatore të agjencive specifike. Në thelb, ato nuk operojnë në mënyrë efektive. Kjo ndeshet shpesh, pavarësisht nga ligjet ekzistuese specifike të agjencive, rregullave dhe proceseve, si edhe procedurave të kodit administrativ të sektorit publik. Ato nuk kanë besueshmëri në sytë e shtetit dhe të sektorit privat. Ne i trajtojmë këto çështje mbi bazën e “qeverisjes në tërësi” si edhe mbi bazën agjencive të vecanta. Reformat e tyre të efektshme kërkojnë të merren masa në të dyja nivelet.

182. Proceset e apelimit administrativ të efektshëm, dhe mekanizmat alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të gjykatave, janë jetësore për të siguruar transparencën e rregullave burokratike dhe të dhënies llogari. Në mungesë të një sistemi apelimi të besueshëm, ka shumë mundësi që të ketë një përkeqësim të zbatimit të rregullave. Qytetarët do të ndjejnë që nuk kanë alternativë vecse të merren vesh me individët në fjalë të cilët ushtrojnë një autoritet të njëanshëm. Mungon besimi se zbatimi i ligjit do të bëhet në bazë të vendimeve të marra nga apeli. Sistemi administrativ i apelimit është një plotësim i reformës rregullatore. Roli i saj është të sigurojë që është zbatuar procesi i duhur në marrjen e vendimeve rregullatore dhe të sigurojë një mjet efektiv për ankesa dhe për të shqyrtuar këto ankesa.

183. Në mënyrë paradoksale, korrupsioni i përhapur që rezultoi në anketimin e kompanive, perceptohet nga disa në vend si dicka që vepron *de facto* për të minuar nëpërmjet proceseve

informale vetë bazën për apelimeve të efektshme dhe zbatimin e tyre. Me fjalë të tjera, ata që merren aktualisht e dinë se si ta kthejnë sistemin në favor të tyre (dmth., të përdorin korrupsionin), jashtë kërkesave ligjore dhe rregullatore. Formalisht, të sfidosh rezultatet aktuale informale të rregullave të negociuara, në të vërtetë, mund të jetë e padobishme për shumë biznese ekzistuese, edhe nëse ato do të aplikohen në përputhje të plotë me ligjin. Në këto rrethana, kërkesa për ndryshim dhe reforma është dhe me i vështirë për t'u realizuar. Megjithatë, është e nevojshme të krijohen kushte të barabarta dhe të nxiten investimet e atyre që nuk duan të zgjidhin problemet e tyre me anë të rryshfetit/korrupsionit.

184. Ndaj ka një nevojë urgjente për të përmirësuar sistemet e apelimit administrative në përgjithësi në Shqipëri. Një metodë që është konsideruar e vlefshme në disa vende dhe funksionon mirë është e ashtuquajtura metoda “tërësia e qeverisë”. Kjo metodë i drejton qeveritë në përpjekjet e tyre për të përmirësuar proceset e brendshme të secilës agjenci dhe në një plan aftagjatë për të kaluar nga legjislacioni i apelimeve administrative kombëtare në gjykata të pavarura kombëtare. Të dyja këto përpjekje dhe vecanërisht kjo e fundit janë të vështira dhe kërkojnë rritje të qenësishme të kapaciteteve institucionale në kohë për të realizuar me sukses reformat. Ato kërkojnë koordinim dhe integrim me reformat e sektorit të gjerë publik dhe programe zhvillimi ekonomik për të siguruar zbatimin e tyre me efektivitet.

1. Proceset Administrative të Apelit brenda Secilës Agjenci

185. Agjencitë e ndryshme rregullatore të biznesit në Shqipëri kanë proceset e tyre të brendshme rregullatore të apelimit sic u diskutua në kapitujt e mëparshëm lidhur me proceset specifike. Këto procese nuk funksionojnë në mënyrë të efektshme sic u diskutua gjithashtu më sipër. Mbi të gjitha, pjesa më e madhe e agjencive nuk janë në gjendje të sigurojnë të dhëna për cilësinë e punës dhe mbarëvajtjen dhe nuk mund të sigurojnë një përshkrim të qartë të proceseve dhe procedurave që lidhen me apelimet. Disa agjenci citojnë numrin e ulët të apelimeve të cilat sipas tyre janë zgjidhur në përgjithësi në favor të apeluesve. Duket që ka një numër të madh të kërkesave për zgjidhje nga gjykatat dhe zyra e Avokatit të Popullit, të cilat shpesh nuk janë në përputhje me aktet ligjore lidhur me zbatimin e apelimeve në shkallë hierarkike. Duket që ka mospërputhje ndërmjet legjislacionit të sektorëve të vecantë që lidhen me apelimet dhe klauzeolat kushtetuese më të gjera për apelimet kundër akteve administrative. Në rastet kur vendimet mbyllën në favor të apeluesve nga jashtë ose brenda vendimi nuk zbatohet.

186. Fushat prioriare për reformat e apelimit për agjenci të vecanta të shqyrtuara nga FIAS në këtë raport, janë doganat, taksat si edhe toka dhe lejet e ndërtimit. Përmirësimet e propozimeve përfshijnë ngritjen e një programi edukimi efektiv të shërbimit të klientëve, të informacionit, të garancive dhe marrëveshjeve, krijimi i një gjykatave apeli rregulluese të specializuara brenda ose jashtë agjencive të linjës që veprojnë sipas legjisllacioneve të tyre. Ka shumë shembuj ndërkombëtarë të praktikave më të mira që mund të përdoren si udhërrëfyes si edhe standarte dhe protokolle ndërkombëtare për disa fusha. P.sh., një gjykatë e planifikimit dhe mjedisit, funksionon me shumë efektivitet për të dëgjuar ankesat/apelimet në Uelsin e Ri Jugor, shteti më i madh i Australisë. Në fushën e doganave, Konventa e Kiotos e Organizatës Botërore të Doganave ka udhëzues të përgjithshëm për rregullimet e apelimeve.

2. Gjykatat Statutore të Pavarura të Apeleve

187. Sic u diskutua në detaje në seksionin e agjencive të vecanta, në një periudhë afatmesme është e nevojshme që të kalohet në ngritjen e gjykatave të apeleve më të pavarura. Në fushat kyce të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve si taksat, doganat, tokat dhe lejet e ndërtimit, kërkohen aftësi specifike teknike. Aktualisht, sic është diskutuar më sipër, gjykatat e rretheve bëjnë më shumë dëgjime apelesh se sa proceset e apelimit të agjencive të brendshme ekzistuese, por të cilave duket qartë se ju mungojnë aftësitë e nevojshme të specializuara teknike për të arritur rezultate mbi baze të informacionit të saktë. Besueshmëria dhe objektiviteti i gjykatave të rretheve ashtu edhe agjencive të apelimit të brendshëm lenë shumë për të dëshiruar. Cdo organizmi të ri të tipit agjenci, duhet t'i jepet një shkallë e lartë pavarësie nga agjencitë përkatëse aq sa është e mundur mbi baza statutore brenda legjisllacionit të saj. Cdo agjencie duket t'i kërkohet që ta bëjë këtë propozim. Këto duhet të koordinohen sa i përket përputhjes së metodave të përdorura në të gjithë agjencitë për kuadrin legjisllativ që përfshin çështje të tilla si mandati, emërimet, burimet dhe buxhetet, mbështetja menaxheriale, personeli, kushtet e mundësive të përdorimit të informacionit mbi menaxhimin, raportimin publik dhe llogaridhënien.

3. Një Gjykatë Kombëtare Administrative e Apeleve

188. Në një plan afatgjatë duhet të shqyrtohet me përparësi ngritja e një gjykate kombëtare administrative të apeleve që do të mbështetet nga legjisllacioni i saj. Për këtë duhet të bazohemi në rekomandimet e bëra nga FIAS në këtë raport për objektivat afatshurtra dhe afatmesme që përfshijnë agjenci të proceseve të apelimit të përmirësuar dhe gjykata të pavarura të specializuara. Ai ofron një metodë të bazuar mbi disa faza për përmirësimin e sistemit administrativ të apelimit në Shqipëri; qeveria mund të marrë vendime në mënyrë të vazhdueshme për të zgjidhur probleme emergjente dhe nevojat. Kjo mënjanon rrezikun e përpjekjet për të lëvizur me më shumë ambicje sesa është e mundur brenda një hapi, drejt sistemit “të praktikave më të mira” në botë kur mungojnë kapacitete dhe aftësitë institucionale.

4. Integrimi Me Reformën E Sektorit Të Gjerë Publik

189. Përmirësimi i klimës rregullatore të biznesit kërkon kalimin nga mentaliteti dhe kultura burokratike drejt një mentaliteti të shërbimit të klientit. Kjo në fund të fundit do të jetë e

efektshme dhe e qëndrueshme nëse bëhet pjesë e një angazhimi të gjerë të reformës së sektorit publik që trajton problemet si pagat dhe strukturat e karrierës. Një shembull kyç i një kalimi më të gjerë që kërkon brenda sektorit publik është në fushën e iniciativave antikorrupsion. Një shembull tjetër janë iniciativat derregullatore të tërësisë së Qeverisë që ndërmerren në shumë vende. Këto mund të përfshijnë ngritjen më të shpejtë të procesit të vlerësimit të impaktit të sistemit rregullator të cilat do ti japin mundësi Qeverisë të shqyrtojnë përfitimet dhe kostot e rregullave të propozimeve përpara se të aprovohen dhe të zbatohen.

190. Zbatimi i reformave të agjencive të apelit duhet me sa të jetë e mundur të integrohet me programin e reformave strukturale të agjencive në vazhdim. Duke mbuluar çështje të tilla si pagat e punonjësve trajnimi dhe zhvillimi i tyre programet teknologjike të tyre, etj. Ato gjithashtu duhet të integrohet me programet specifike të financuara nga agjencitë donatore si projektet e taksave dhe doganave të the BE dhe FMN si dhe të financuara nga burime të tjera zyrtare të buxhetit. Kjo siguron maksimizimin e sinergjisë sa i përket si mundësisë për financim ashtu edhe sigurimin e angazhimit politik ndaj reformës, ndërkohë që dublikimet dhe mospërthjet minimizohen.

191. Së fundi lind nevoja që të nxitet një kuptim më i mirë i rëndësisë së një klime rregullatore të biznesit transparente dhe jo të njëanëshme për funksionimin e sektorit privat dhe të ekonomisë së tregut. Është e kuptueshme që në një ekonomi tranzicioni si Shqipëria përballemi me shumë vështirësi përpara së të kuptojmë me pjekuri kompleksitetin e ndërveprimit midis sektorit privat dhe qeveritar. Duhet të ketë një ekuilibër midis shumë rregullave dhe pak rregullave nga ana tjetër cdo mentalitet i kontrollit burokratik të një ekonomie të planifikuar duhet të hiqet. nga ana tjetër ato duhet të zëvendësohen me nje kuadër ligjor dhe rregullator që e njeh rolin e Qeverisë në krijimin e një klime tërheqëse për sektorin privat ndërkohë që mbron interese të gjera të publikut.

5. Rekomandime

192. Bazuar në vëzhgimet e mësipërme, FIAS rekomandon që QSH të marrë në konsideratë mundësitë e mëposhte për reformën e proceseve administrative të apelit të Qeverisë:

- *Të ndërmarë një rishikim mbi të gjitha agjencitë, në mënyrë që të përmirësojë në një bazë të qëndrueshme, të proceseve të brendshëm të apelimeve në seicilën agjenci, përfshirë mundësinë e ngritjes së gjykatave të pavarura të specializuara në fusha specifike proceduriale.*

193. Kjo duhet të trajtohet si një çështje urgjente. Qeveria duhet të ndërmarrë menjëherë një rishikim ndër të gjitha agjencitë të proceseve të brendshme të apeimit. Objektivi duhet të jetë që ti bëjë ato më të përdorshme dhe aktivitetet e tyre më transparente. Në axhendën e prioriteteve të agjencisë një vend kryesor dhe të dukshëm duhet të kenë taksat dhe doganat. Këto raporte fillestare duhet të përgatiten për tu marrë në konsideratë nga qeveria sa më shpejt që të jetë e mundur. Ata duhet të jenë të përgatitur të vendosin udhëzime dhe specifikime të marra nga

agjencia qendrore përgjegjëse për programet e reformës së gjerë strukturore të sektorit publik, në bashkëpunim sipas nevojave me ministrinë e drejtësisë dhe e koordinuar nga kjo agjenci.

- *Të krijohet një gjykatë plotësisht e pavarur për apelimet administrative*

194. QSH në një afat të shkurtër ose të mesëm kohe, duhet të eksplorojë mundësinë e krijimit të një gjykatë statutores të pavarur të apelimëve. Kjo mundësi duhet të bazohet në metodën “e qeverisë në tërësi” e përmendur më sipër, që parashtron një mënyrë të qëndrueshme të veprimit me apelimet kundër apelimëve administrative të marra nga agjencitë qeveritare. Kjo do të krijojë standarte dhe udhëzime transparente për proceset e apelit dhe mekanizmat brenda secilës agjenci. Kutia III-9 parashtron një përmbledhje të roleve, funksioneve dhe masave institucionale të Gjykatës Administrative të Apelit të Australisë, e cila është një shembull i këtij lloji. Duke e konsideruar këtë mundësi, QSH mund të përfitojë duke stafin një nivel të lartë ndërkombëtar, në vitet e fillimit të kriimit dhe veprimit. Kjo mund të ndihmojë të shpejtojë procesin e mësimit dhe të trajnimit bazuar në eksperiencat e vendeve të tjera përkatëse.

- *Të forcohen konsultimeve me sektorin publik privat dhe në përgjithësi edukimi publik*

195. Reformat e propozuara më sipër nuk do të kenë sukses të plotë nëse ato nuk do të kuptohen plotësisht dhe nuk do të mbeshteten nga publiku në përgjithësi. Mungesa aktuale e të kuptuarit në mënyrë të drejtë sesi funksionon ekonomia e tregut, (përfshirë të drejtat dhe detyrimet qytetarëve dhe të zyrtarëve) mund të përballohen përmes një dialogu dhe edukimi të ekektshëm midis qeverisë dhe bizneseve. QSH ka ngritur kohët e fundit një Këshill Konsultativ Biznesi pranë zyrës së Kryeministrit, i cili është një hap pozitiv në këtë drejtim. Roli, aktiviteti dhe besueshmëria e këtij këshilli duhet nxitur dhe zhvilluar më tej, për të bërë të mundur kontributin e madh të tij në çështje kyce të rëndësishme të zhvillimit të sektorit privat. Potencialisht, ky këshill konsultativ mund të luajë një rol të dobishëm në lidhje me reformën e proceseve të apelimëve administrative, si një pjesë e rëndësishme e krijimit të një klimë investimi për zhvillimin e sektorit privat.

196. Në kapitullin e ardhshëm në “Hapat e tjerë”, ne do të nënvizojmë edhe një herë rëndësinë e dialogut dhe diskutimeve me sektorin publik privat, dhe do të diskutojmë mekanizma të ndryshme që mund të ndihmojnë për të mbajtur një bashkëpunim me sektorin publik privat në vazhdimësi të procesit të reformës.

KAPITULLI IV

HAPAT E TJERA

197. Shqipëria “është në rrugë të mbarë,” por rruga drejt zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik dhe uljes së varfërisë mbetet një sfidë. Në mënyrë që të materializohen investimet e mundëshme të sektorit publik aq të nevojshme, Shqipëria duhet të vazhdojë të zhvillojë një klimë biznesi miqësor. Pengesat administrative mbeten një pengesë e ndjeshme për investimet dhe mund të hiqen vetëm me masa të një reforme agresive të qeverisë. Suksesi në këtë plan jo vetëm që do të lehtësojë në mënyrë të ndjeshme pengesat praktike me të cilat do të përballet sektori privat, por do të nxisë efikasitetin e veprimeve të qeverisë. Ajo gjithashtu do të rrisë aftësinë konkurruese në tregjet rajonale dhe botërore e cila është vendimtare në zhvillimin ekonomik aftagjatë dhe uljen e varfërisë.

198. Si në të gjithë vendet, faza kritike e studimit aktual të “studimit të pengesave administrative” është në momentin kur qeveria merr drejtimin për të siguruar që të dhënat dhe rekomandimet do të zbatohen me sukses. Në të kaluarën, ka patur shumë studime, seminare, plane veprimi për të trajtuar çështje të njëjta ose të tjera që janë jetike për sektorin privat; ka disa iniciativa në proces që synojnë reformat administrative dhe antikorrupsionin përfshirë ato brenda Qeverisë dhe Kabinetit të Kryeministrit, Ministrisë së Financës, Ministrisë së Ekonomisë. Kohët e fundit si mbështetje për zhvillimin e sektorit privat, QSH ka ngritur një numër agjencish të reja për të nxitur investimet e huaja direkte bizneset e vogla dhe të mesme dhe aktivitetin e eksportit. Megjithatë, qeveria përsëri ka nevojë të zhvillojë një strategji e cila do të drejtojë dhe koordinojë të gjitha këto përpjekje. Duhet të ketë një program më të përqëndrueshëm për të hequr pengesat administrative për investimet private nëse qëllimi i QSH është të tërheqë këto investime.

199. Hartimi i një programi zbatimi për heqjen e pengesave administrative si dhe kuadri i nevojshëm institucional është në vetevete një sfidë për shumë vende. Vlen të përmendet fakti që reformat e përqëndruara në heqjen e pengesave administrative është bërë një përparësi për qeveritë vetëm kohët e fundit dhe pjesa më e madhe e qeverive duhet të mësojnë gjatë procesit dhe të gjejnë mënyra efektive të zbatimit. Për më tepër, të gjitha vendet duhet të hartojnë programet e tyre të zbatimit dhe institucionet përkatëse në përputhje me nevojat prioritare, kalendarin e reformës ekonomike dhe kushtet institucionale. Prandaj nuk ka një model që mund t'i imponohet cdo vendi. Së fundi, qeveria, ministrinë përkatëse dhe agjencitë, komuniteti i sektorit privat i secilit vend, duhet të punojnë së bashku për të rënë dakort për objektivat prioritare, strategjinë e duhur të veprimit, dhe të hartojë një plan veprimi specifik dhe menakizmat institucionale për zbatim.

200. Pasi thamë sa më lart, disa elemente kyçe dhe modele procesesh mund të identifikohen bazuar në nevojat në rritje të vendeve që zbatojnë reformën administrative në 3-5 vitet e fundit. Tabela IV-I jep disa shembuj të elementëve institucionale që duken se janë kritike për zbatimin me sukses të programeve në vendet përkatëse.

Tabela IV-I

STRUKTURA INSTITUCIONALE PËR ZBATIMIN E REFORMËS PËR HEQJEN E PENGESAVE ADMINISTRATIVE NË DISA VENDE

Slovenia	Kryeministri	E drejtuar nga Konsulli Ministror dhe me anëtarë, përfaqësues nga ministri të ndryshme. Roli i Komitetit është të koordinojë, drejtoje dhe të iniciojë programet e lehtësimit të procedurave administrative; gjithashtu të mbikqyrë, rregullojë dhe kontrolloje përparimin e bërë nga cdo ministri	Njësi nën varësinë e Konsullit Ministror në Kabinetin e Kryeministrit. (Në 2003, Qeveria planifikoi ta cojë Sekretariatin nën varësinë e Ministrisë së Brendëshme)
Letonia	Kryeministri	Komiteti ad hoc i drejtuar nga Ministri Ekonomisë, përfshirë antarë të përhershëm nga agjencitë kyce qeveritare. Ndërsa sektori privat nuk është një anëtar i përhershëm, shoqëritë private kanë luajtur një rol kyç (psh Këshilli i Investitorëve të Huaj të Letonisë).	Agjencia e Nxitjes së Investimeve, raporton tek Ministri i Ekonomisë. Njësia Përgjegjëse për reformat përfshirë 3 persona si staf.
Turqi	Këshilli i Ministrave	Komiteti Koordinues i drejtuar nga Zëvendës Kryeministrit dhe përbërë nga 5 anëtarë të Qeverisë , 4 përfaqësues të sektorit privat dhe drejtorët e seicilës taks- force teknike.	Njësia Brenda Thesarit raporton tek Komiteti koordinues.
Maroku	Mbreti	Komiteti Mretëror i drejtuar nga Ministri i Brendshëm dhe i përbërë nga anëtarë të qeverisë, përfshirë Ministra dhe sektori privat.	Njësia raporton tek Guvernatori rajonal (meqenëse procesi është decentralizuar)

201. Tabela IV-I jep detaje të mëtejshme të shembullit të një vendi si Lituania e cila konsiderohet si shumë e suksesshme në zbatimin efektiv të reformave administrative në vitet e fundit.

202. Këto shembuj flasin për elementet kyce të mëposhtem që janë parakushte për një zbatim të suksesshëm.

- *Drejtues politik* - një nga kushtet paraprake është identifikimi i një Drejtuesi që kupton se ulja e pegesave administrative është një hap i domosdoshëm në procesin e reformës ekonomike. Mbështetja politike në nivele më të larta është e rëndësishme jo vetëm në reformat fillestare por edhe për të ndërhyrë në rastet kur zgjidhja e çështjeve has pengesa në nivele më të ulëta tërësisht në këtë proces. Ky drejtues nuk ka nevojë të jetë domosdoshmërisht partneri më të cilin punon ekipi i FIAS rregullisht, por ai/ajo duhet të jetë një zyrtar me të drjeta vendimarrëse nëse është e mundur President, Kryeministër, Zëvendëskryeministër, ose një Ministër që ka mandat për reformat e politikave ekonomike.
- *Bashkëpunimi ndërministerial* - Bashkëpunimi midis Ministrive dhe agjencive është shumë i rëndësishëm për reformat. Një mënyrë e zakonshme për të siguruar këtë bashkëpunim është ngritja e një Komiteti Drejtues që në fillim të reformës me synim mbikqyrjen e procesit të reformave. Një komitet i tillë duhet të ketë një mandat për promovimin dhe mbështetjen e reformave në bashkëpunim me ministritë dhe agjencitë përkatëse. Në rastin më të mirë, komiteti ngrihet nga drejtuesi kryesor dhe përbëhet nga punonjës të lartë të administrative civile si p.sh., zëvendësministra, kryetarë të agjencive vendim-marrëse dhe përfaqësues të respektuar të shquar të komunitetit të biznesit si këshilltarë. Pjesëmarrja e drejtuesve të administratës civile gjatë gjithë ciklit të reformës siguron që vendimet e mara mund të zbatohen realisht, ndërsa pjesëmarrja e përfaqësuesve të biznesit ndihmon për të siguruar aktualitetin e reformës.

Në të njëjtën kohë komiteti duhet të mbështetet nga një njësi e dedikuar sekretariati, detyra e të cilit është puna e përditshme për kalendarin e reformës, duke përfshirë të gjitha aspektet e ciklit të reformës. Punonjësit e sekretariatit veprojnë si ndërmjetës ose ndihmës, të cilët në konsultim me komitetin drejtues kanë detyrë të identifikojnë problemet, të ndihmojnë në dialog të strukturuar ndërmjet palëve të interesuara të zhvillimit, mbikqyrin planin e veprimeve, të përgatitjes së akteve ligjore (me ndihmën e komitetit drejtues dhe konsulentëve vendas), të koordinimit, zbatimit e aktivitetit dhe asistencën e donatorëve që raportojnë për mbarëvajtjen dhe të vlerësojnë efektivitetin e ndryshimeve që janë zbatuar.

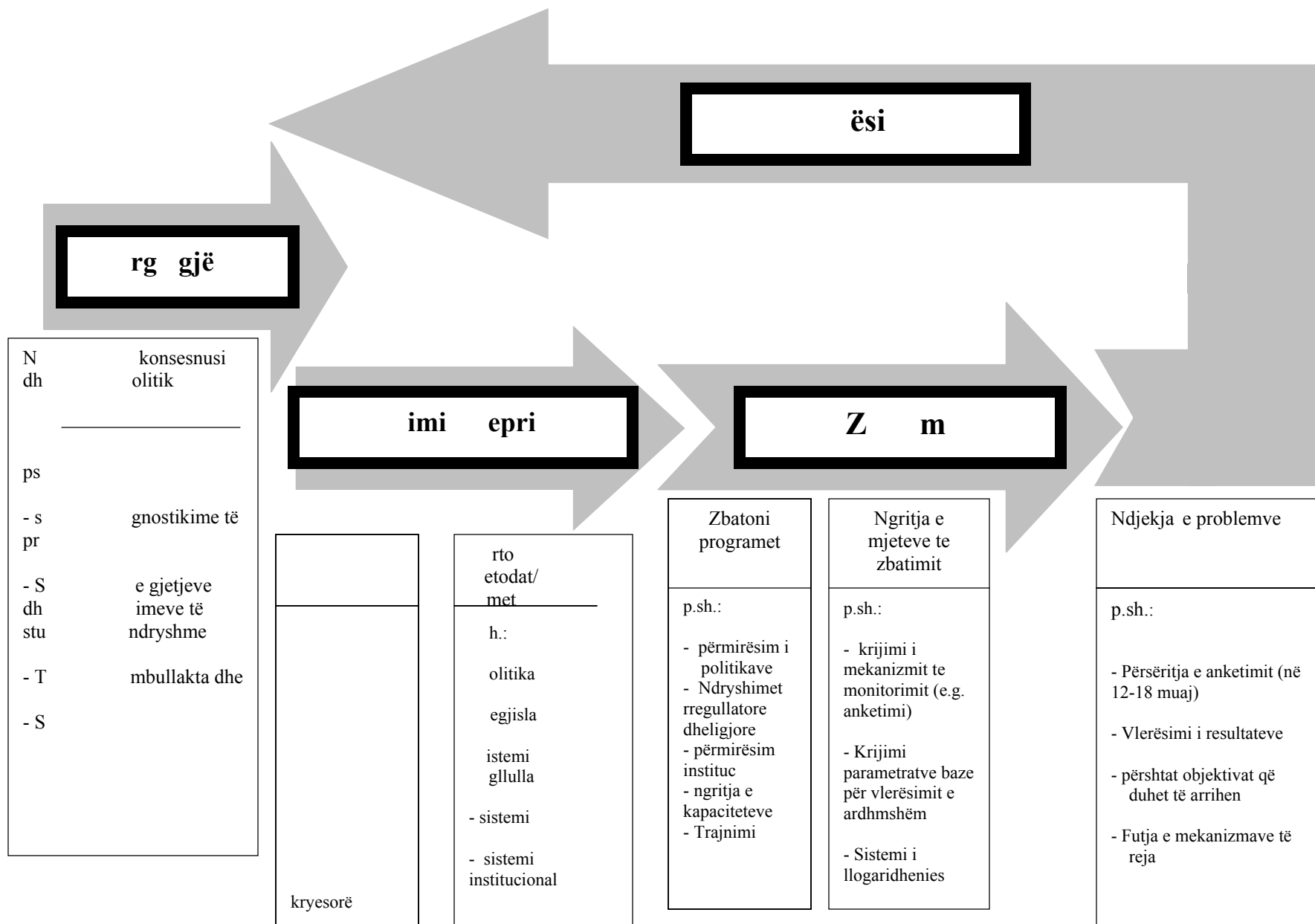
- *Grupet teknike të punës* - Në varësi të nevojave të reja prioritare lind nevoja të ngrihen disa grupe pune që përqoren në detyra specifike si p.sh., përmirësimi i procesit të doganave, administrimi i taksave, ligjit të punës, vizave, tokës, dhe ndërtimit. Këto grupe përbëhen nga ekspertë teknikë nga ministritë përkatëse, sektori privat dhe ose agjencitë e donatorëve.

- *Pjesëmarrja e sektorit privat* - Së fundi, por jo më pak i rëndësishmi, sektori privat duhet të marrë pjesë në reforma si klient dhe një këshilltar që ka njohuri. Informacioni dhe kontributi i tyre është i nevojshëm në çdo hap të reformave domethënë hartimin e nevojave prioritare të reformave, hartimin dhe programimin e planeve të veprimit, monitorimin dhe vlerësimin e procesit të zbatimit, etj. Sic u përmend edhe më sipër, sektori privat mund të marrë pjesë në komitetin drejtues dhe në grupet teknike të punës. Ka mënyra të ndryshme për të siguruar përfshirjen e gjerë të sektorit privat si p.sh.

- Pjesëmarrje dhe drejtim në anketimet e kompanisë si një mjet monitorimi i rëndësishëm.
- Ndihmë për të rishikuar rezultatet e anketimit dhe për të interpretuar të dhëant e anketimeve.
- Pjesëmarrje në diskutimet në grupet e përqëndruar mbi çështje speciale.
- Pjesëmarrje në zhvillimin dhe përshtatje të planit të veprimeve.

203. Heqja e pengesave administrative kërkon një proces me përpjekje të vazhdueshme. Grafiku IV-1 në faqen që vijon, tregon zbatimin e ciklit bazuar në eksperiencën e shumë vendeve. Ai tregon domosdoshmërinë e monitorimit dhe vlerësimit të procesit, ndërsa programet e reformës janë bazuar në vlerësimin:

GRAFIKU IV-1: CIKLI I PROCESIT TË REFORMËS ADMINISTRATIVE



204. Bazuar në këtyre vëzhgimeve, FIAS sugjeron që qeveria të marrë në konsideratë hapat e mëposhtëm të këtij raporti, në mënyrë përmirësimit e aftësive zbatuese:

- *Hapi i Parë – Shpërndarje e menjëherëshme e studimit aktual*

205. Studimet e pengesave administrative kanë pasur një ndikim pozitiv kur qeveritë kanë siguruar me efektivitet shpërndarjen e këtij studimi si bazë për një proces të mirëinformuar dhe të përqëndruar për të ndërtuar një konsensus politik. Për shembull, studimet u futën në faqe interneti, u benë seminare dhe diskutime ku u përfshinë të gjitha palët e interesuara dhe seminare. Këto veprime të qeverisë janë gjithashtu kritike për suksesin në Shqipëri. Ky raport duhet të shpërndahet tek të gjitha palët e interesuara para seminarit të planifikuar në mars, për konsultime të hapura dhe diskutime.

- *Hapi i dytë – Ngritja e menjëherëshme e një strukture institucionale të përshtatshme për të drejtuar planin e veprimit dhe të zbatimit.*

206. Për të realizuar me sukses përgatitjen e Planit të Veprimit dhe planit të zbatimit, qeveria duhet të krijojë sa më shpejt të jetë e mundur një strukturë institucionale ku të përfshijë palët e interesuara përkatëse. Elementi kyesor në këtë përpjekje është identifikimi i drejtuesit kryesor, mekanizmat për bashkëpunimi ndërministror dhe bashkëpunimi me sektorin privat. Ashtu si në shumë vende të tjera, edhe QSH mund të marrë në konsideratë krijimin e një Komiteti Drejtues për koordinimin në përgjithësi, një Sekretariat që mbështet mbarëvajtjen e Komitetit, dhe disa grupe pune të fokusuara teknike për të ndjekur çështjet e fushave proceduriale specifike si doganat dhe administrata e taksave. Në përcaktimin e formës institucionale dhe vendosjen e kësaj strukture, QSH duhet të konsultohet me palët e ndryshme të interesuara në vend dhe me donatorët kryesorë që po ndihmojnë vendin në çështjet përkatëse të reformave në fushat të ndryshme.

- *Hapi i tretë – Dhënia përparësi reformave dhe hartimi i një Plani të zbatueshëm Veprimi.*

207. Për të sjellë në të njëjtin vend të dy palët kryesore për një diskutim për reformat e nevojshme duhet të ngrihet një mekanizëm konsultativ i sektorit publik dhe privat. Ky diskutim duhet të çojë në hartimin e një Plani Veprimi për heqjen e pengesave administrative për investim. Ky plan duhet të paraqesë se cilat nga reformat e rekomanduara janë prioritare nga pikëpamja e sektorit privat, cilat janë mundësisht të realizueshme nga pikëpamja e Qeverisë, si dhe propozimet konkrete për zbatim duke përfshirë përgjegjësitë, afatet dhe treguesit e monitorueshëm.

- *Hapi i katërt – Vënia në zbatim e planit.*

208. Komiteti Drejtues me mbështetjen e Sekretariatit duhet të vazhdojë të luajë një rol kyç në koordinimin dhe mbikqyrjen e procesit të zbatimit pasi të ketë përgatitur Planin e Veprimit. Kjo është thelbësore meqenëse zbatimi përfshin të gjitha përpjekjet

midis palëve të ndryshme dhe ndryshimet në nivele të ndryshme të përgjegjësive të politikave ligjore dhe institucionale. Sekretariati duhet të jetë aktiv në organizimin, drejtimin dhe ndjekjen e mbledhjeve ndërmjet përfaqësuesve të sektorit privat dhe institucioneve qeverisëse përkatëse për çështje të ndryshme shqetësuese për komunitetin e biznesit. Ai duhet të krijojë marrëdhënie të mira pune dhe një rrjet komunikacioni me partnerë në sektorin privat për të shkëmbyer opinione dhe ide në mënyrë joformale.

- *Hapi i pestë – Monitorimi, Vlerësimi dhe përshtatja /përmirësimi*

209. Komiteti Drejtues me mbështetjen e Sekretariatit duhet të përditësojë mekanizmat e zbatimit dhe vlerësimit në të njëjtën ndërkohë që punon për zbatimin e monitorimit dhe përshtatjen e procesit të zbatimit në mënyrë periodike. Pë këtë duhet që qeveria :

- Të ngrejë dhe të zbatojë me rigorozitet një mekanizëm të brendshëm formal brenda qeverisë në bazë të së cilës institucionet përgjegjëse do të raportojnë në mënyrë të rregullt tek Komiteti Drejtues për statusin e zbatimit të reformave që ata kanë ndërmarrë në Planin e Veprimeve.
- Të monitorojë dhe të masë në terren ndikimin e veprimeve të zbatuara përmes një ndërveprimi të vazhdueshëm me përfaqësues të sektorit privat, përmes anketimeve të biznesit dhe formularëve për intervistime.
- Të përgatisë raporte të vazhdueshme për nivelet më të larta politike për statusin e zbatimit të Planit të Veprimit, bazuar në raportimin e brendshëm dhe në monitorimin e jashtëm si dhe në masat e tjera të nevojshme për të ulur pengesat administrative dhe për të përmirësuar klimën e biznesit.

210. *Një mënyrë e efektivë për të realizuar sa më sipër është përsëritja e anketimit të kostove të zbatimit të rregullave administrative çdo 12-18 muaj. Të dhënat e anketimit të parë aktual sigurojnë një bazë shumë të vlefshme të dhënash për anketimet e ardhshme. Rezultatet pozitive nga anketimet e ardhshme do të flasin për ndikimin pozitiv të reformave dhe do të nxisin mbështetjen politike për to. Dobësitë e identifikuara dhe mungesa e përparimit do të ndihmojë në rishikimin dhe në kryerjen e përmirësimeve të nevojshme të objektivave dhe strategjive të reformës. Anketimet e përsëritura shërbejnë gjithashtu për të siguruar përfshirjen e sektorit privat në procesin e reformave dhe për të lehtësuar punën për politikanët që të kenë bashkëbisedim me sektorin privat dhe të marrin të dhëna prej tij. Këto hapa të mëtejshëm të pas-zbatimit janë jetike për suksesin e përpjekjeve për reformë si një hap fillestar.*

211. *Formularët e intervistave me agjencitë qeveritare duhet të përsëriten në mënyrë periodike në të ardhmen nga vetë qeveria si një mjet për të përditësuar procesin dhe për të parë suksesin e punës së agjencive. Gjatë anketimit të raundit të parë të intervistave në këtë studim, pjesa më e madhe e agjencive nuk ju përgjigjet tërësisht pyetjeve që kishin të bënin me ecurnë në punë, kryesisht për shkak të mungesës së një sistemi të brendshëm për të siguruar dhe për të mbajtur të dhëna për ecurnë e punës. Kjo duhet të ndryshojë në*

të ardhmen. Të gjitha agjencitë duhet të kuptojnë se besueshmëria dhe llogaridhënia varet nga ecuria e punës së tyre dhe jo thjesht nga rregullat dhe ligjet që shkruhen në letër, dhe se vete vlerësimi i ecurisë së punës së tyre, do të jetë kyc për të inkurajuar mbarëvajtjen e punës dhe rritjen në përgjithësi të eficiencës operacionale.

ANNEX A

ALBANIA: REGULATORY AND ADMINISTRATIVE COST SURVEY

By

Human Development Promotion Center

Tirana, December 2002

ANNEX B

ADMINISTRATIVE BARRIERS TO INVESTMENTS IN ALBANIA

By
Boga & Associates
December 10, 2002

i