

DOKUMENT PËRMBLEDHËS ¹

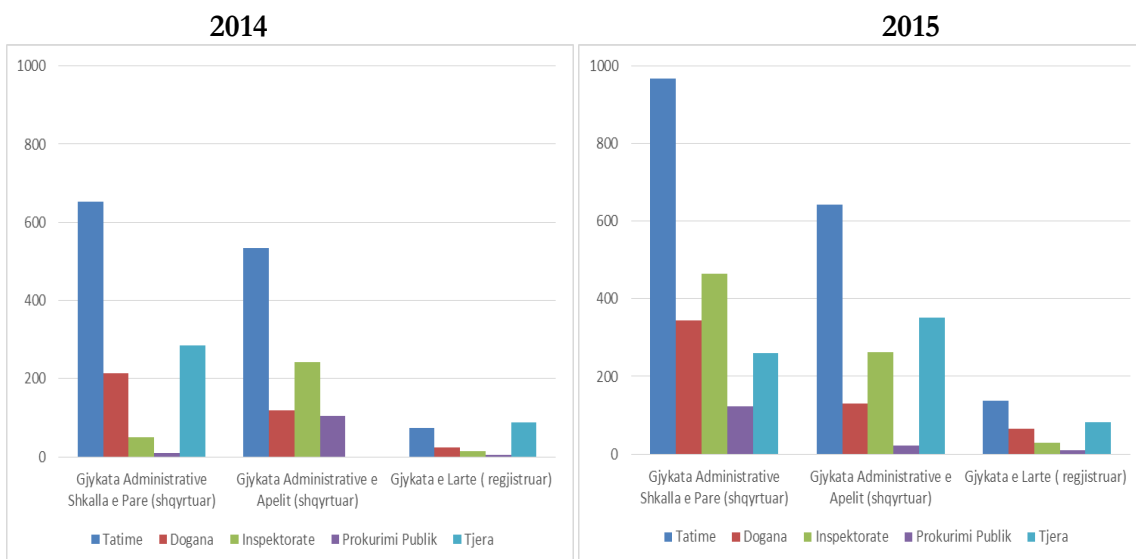
PËR PËRMIRËSIMIN E MEKANIZMAVE TË ZGJIDHJES SË MOSMARRËVESHJEVE MIDIS BIZNESIT DHE ADMINISTRATËS PUBLIKE

23 Shkurt 2016

Mosmarrëveshjet ndërmjet institucioneve të administratës publike dhe biznesit mbartin kosto të konsiderueshme për palët dhe njëkohësisht sjellin pasiguri dhe mosbesim për investime të mëtejshme si tek bizneset vendase ashtu edhe ato të huaja. Për këtë arsye, zgjidhja e shpejtë, efektive dhe e drejtë e këtyre mosmarrëveshjeve mbetet domosdoshmëri për nxitjen e investimeve në vend. Në shumë nga takimet e realizuara me bizneset dhe Anketat e Sekretariatit biznesi thekson se: *"institucionet buxhetore dhe stafi i punësuar në to, shpesh injoron apo nuk njeh ligjet e funksionimit të tyre, rregullat dhe ndërmerr vendime arbitrare dhe jokohërente me ligjet në fuqi"*.

Punimi synon evidentimin e problemeve kryesore në lidhje me ankimin/apelimin administrativ², duke u fokusuar tek profili i mosmarrëveshjeve më të shpeshta të biznesit me institucionet e administratës publike, si edhe mekanizmat në dispozicion të palëve për zgjidhjen e tyre.

Për të përcaktuar profilin e mosmarrëveshjeve është analizuar numri i mosmarrëveshjeve midis bizneseve dhe administratës që kanë përfunduar në Gjykata Administrative për dy vitet e fundit (2014 dhe 2015). Figura më poshtë paraqet paditë e biznesit me Institucionet Publike për këtë periudhë.



Burimi: Ministria e Drejtësisë

¹ Dokumenti është sintezë e Dokumentit Analitik të Punës përgatitur nga Sekretariati mbi Zgjidhjen e Mosmarrëveshjeve. Dokumenti i Punës do të paraqitet në Mbledhjen e Këshillit të Investimeve (KI) në datë 2 Mars 2016 dhe do të publikohet në faqen zyrtare të KI në internet.

² Ankimi administrativ është një mjet juridik i subjektit, nëpërmjet të cilit kërkohet revokimi, shfuqizimi, apo ndryshimi i aktit administrativ.

Nga të dhënat rezultoi se mbi 75% e numrit total të regjistruar të ankimimeve administrative të biznesit³ në gjykatat administrative, lidhen me tatimet, doganat, inspektimet dhe prokurimet publike. Nisur nga këto rezultate, Sekretariati ka trajtuar në veçanti funksionimin e sistemeve të ankimimit/apelimit kryesisht në institucionet e mësipërme.

Referuar të dhënave institucionale, rezultojnë se vetëm në pak raste organet e administratës i japin të drejtë bizneseve pas shqyrtimit të ankimimeve administrative të tyre. Konkretisht, Drejtoria e Apelit Tatimor (DAT) vetëm në 4% të rasteve, në Dogana në rreth 2% të rasteve, Inspektoriatet Shtetërore në një masë nga 0% deri në 40% të rasteve. Ndërsa, Komisioni i Prokurimit Publik (KPP) ofron një tjetër panoramë, vendimet në favor të bizneseve në raport me numrin e çështjeve të shqyrtuara janë rreth 40% gjatë vitit 2014 dhe 50% gjatë vitit 2015. Në shumicën e rasteve, pas shqyrtimit të brendshëm administrativ, palët i drejtohen Gjykatave Administrative për zgjidhjen përfundimtare të mosmarrëveshjeve.

Nga ana tjetër, gjykatat administrative janë në pamundësi objektive për të shqyrtuar çështjet brenda afateve ligjore, po të konsiderohet numri i lartë i çështjeve të regjistruara përpara tyre dhe numri i kufizuar i gjyqtarëve. Vetëm në Gjykatën Administrative të Apelit janë të mbartura në total rreth 12,000 çështje që pritet të gjykohen nga 7 gjyqtarë. Vonesat shkaktohen nga objekti i gjerë i mosmarrëveshjeve administrative që shqyrtohen përpara këtyre gjykatave, ku rreth 50% e çështjeve administrative nuk kanë lidhje direkt me bizneset. Për pasojë, këto gjykata nuk po i përgjigjen në kohë kërkesave të biznesit dhe dinamikës së problematikave të këtij të fundit. Konstatohet se për hir të përmbushjes së afateve të shkurtuara të gjykimit shpesh vihet në diskutim cilësia e vendimeve të tyre ku mbizotëron dukshëm një raport në masën mesatarisht 70% të vendimeve në favor të institucioneve të administratës publike.

Bizneset përgjithësisht i kanë të qarta procedurat e apelit lidhur me aktet administrative të administratës tatimore, ndërkohë që janë pothuajse të painformuar ose të interesuar për procedurat e ankimimit/apelimit në institucionet e tjera, me argumentin që më mirë ja vlen t'a zgjidhësh "ndryshe" se sa ti hysh praktikës administrative dhe "letrave" pa vlerë. Këtu ka vend edhe për investime nga biznesi në rritjen e kapaciteteve të brendshme profesionale, për të njohur dhe respektuar si duhet specifikat e ankimit administrativ si edhe parimet e Kodit të Procedurave Administrative.

Në analizën tonë jemi munduar të ballafaqojmë gjetjet me shqetësimet më konkrete të bizneseve në përgjithësi, si edhe duke u ndalur në disa nga problematikat e sektorëve të veçantë p.sh. sektorit bankar, hidrokarbure, etj. Për qëllime të këtij Punimi janë mbledhur të dhëna nga Ministria e Drejtësisë, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë dhe Gjykata Administrative e Apelit mbi çështjet gjyqësore të biznesit për 2014 dhe 2015. Analiza është mbështetur edhe mbi statistikën e Inspektoriatit Qëndror, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave (DPD), Komisioni i Prokurimit Publik (KPP), Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore (AKBN) dhe Qendra Kombëtare e Regjistrimit (QKR) për rastet e ankimit administrativ dhe ecurinë e tyre në këto institucione. Analiza e Sekretariatit është mbështetur në legjislacionin përkatës shqiptar.

³ Shoqëri tregtare sipas përcaktimeve të Ligjit Nr. 9901, datë 14.4.2008 "Për Tregtarët dhe Shoqëritë Tregtare" (i ndryshuar)

Në draftimin e rekomandimeve janë konsideruar edhe modele të vendeve të ndryshme si p.sh. Kosovë, Maqedoni, Lituani, etj. Intervista (rreth 40 të tilla) janë zhvilluar me studio ligjore, avokatë, ekspertë, biznese, si edhe perfaqësues të institucioneve të mësipërme. Intervistat u bënë sipas një standardi me pyetje të parapërgatitura.

Sugjerimet tona janë prioritetizuar duke marrë parasysh edhe urgjencën e problemeve në këndvështrimin e një investitori. Janë konsideruar edhe elemente të anës praktike, në lidhje me parimet, procedurat dhe afatet e shqyrtimit të ankimeve administrative veçanërisht të atyre institucioneve vendimet e të cilave kanë impakt financiar të konsiderueshëm për biznesin si p.sh. Tatimet, Doganat apo AKBN.

Bazuar në sa më sipër, analiza ndalet në tre në 3 shtylla kryesore:

1. **Aksesin efektiv në procedurat e ankimit administrativ**
2. **Efektivitetin e strukturave të apelimit brenda institucioneve**
3. **Transparencën e aktivitetit të këtyre strukturave**

GJETJET DHE REKOMANDIMET

1. **Akses i kufizuar në procedurat e ankimit administrativ si rezultat i parakushteve me natyrë financiare**

E drejta për t'u ankuar në rrugë administrative tek një organ ankimi/apelimi epror është e garantuar nga ana formale-juridike, duke qenë e parashikuar në të gjitha ligjet që zbatohen nga ana e institucioneve të sipërpërmendura. Disa ligje e kufizojnë në mënyrë të shprehur të drejtën e ushtrimit efektiv të një ankimi në praktikë, me përmbushjen nga ana e bizneseve të disa parakushteve me natyrë financiare⁴. Nga intervistat e kryera me bizneset rezultoi se kushtet e vendosura për parapagimin e detyrimeve tatimore dhe doganore, janë kufizime të rëndësishme dhe pengesa jo objektive për ushtrimin efektiv të së drejtës së ankimit përpara organit administrativ.

Ekziston një perceptim i përgjithshëm mbi faktin se shpeshherë rivlerësimi i detyrimeve tatimore ose doganore kryhet në mënyrë arbitrare nga administratat përkatëse pikërisht për të krijuar të ardhura dhe për të arritur objektivat dhe planet e tyre buxhetore, duke shfrytëzuar këto “mundësi” ligjore. Në këtë aspekt, parashikimet e legjislacionit material të zbatueshëm veçanërisht në fushën tatimore dhe doganore, konsiderohen nga biznesi se favorizojnë administratën në marrjen e vendimeve arbitrare. Institucionet fiskale kanë “*de facto*” epërsi ligjore ndaj biznesit në përballjen me to, pasi ky i fundit duhet të parapaguajë detyrimet pa u shqyrtuar ende në thelb mosmarrëveshja. Parapagimi i detyrimit në rastin e tatimeve dhe i një pjese të gjobës në rastin e Doganave ka krijuar një klimë mosbesimi të ndërsjelltë. Sipas biznesit do të duhet që këto struktura dhe e gjithë administrata të mos ketë si kritere vlerësimi të punës së tyre apo të realizimit të objektivave buxhetore, shumat e mbledhura si rezultat i parapagimit të detyrimeve apo gjobave.

⁴ Parapagim i detyrimit përpara ankimit administrativ në masën 100% (ose garanci bankare për detyrimet tatimore) në masën Në rastin e ankimit ndaj akteve të autoriteteve doganore duhet të parapagubet edhe 40% e shumës së gjobës së vendosur.

Një shqetësim tjetër real lidhet me subjekte të caktuara të cilat janë *de facto* të falimentuara dhe nuk kanë mundësi të parapaguajnë detyrimet e tyre sipas parashikimeve ligjore të mësipërme. Në mungesë të përmbushjes së këtyre kushteve, ankimet administrative refuzohen për rrjedhojë “*me të drejtë*” nga organet e apelimit, duke kufizuar në thelb të drejtën e ushtrimit të ankimit nga këto subjekte si përpara organit administrativ ashtu edhe përpara gjykatës.

Rekomandim 1: Lehtësim i aksesit në ushtrimin e të drejtës së ankimit administrativ për bizneset

- 1.1 Ligjet përkatëse veçanërisht ato në fushën fiskale, duhet të lehtësojnë parakushtet për ankimim administrativ ndaj akteve të administrates, në mënyrë që të rritet aksesit i biznesit. Akses më i mirë mund të arrihet nëpërmjet njëres prej alternativave të mëposhtme:
- a) Bizneset të parapaguajnë vetëm një pjesë të vogël të shumës së detyrimit (pa përfshirë gjokat) tatimor apo doganor të rivlerësuar ; ose
 - b) Në vend të parapagimit të një pjese të detyrimit, subjektet të paguajnë vetëm një tarifë administrative të pakthyeshme për depozitimin e ankimit administrativ pranë strukturës apeluese, (*p.sh. sipas modelit të zbatuar aktualisht për ankesat e paraqitura nga bizneset në KPP*).

Në këndvështrimin e Sekretariatit, bizneseve dhe të ekspertëve të intervistuar alternativa e dytë konsiderohet si më e përshtatshme. Tarifa administrative e paguar në këtë rast do të ishte e dedikuar vetëm për të mbuluar shpenzimet administrative të strukturës së pavaruar që do të shqyrtonte ankimet administrative në fushën tatimore dhe doganore⁵. Kjo jo vetëm që do të lehtësonte aksesin e bizneseve në procedurat e ankimit administrativ, por do të lehtësonte strukturat e apelimit nga “barra” për të mbrojtur në cdo rast veprimet e administratave tatimore dhe doganore dhe do të rriste pavarësinë efektive të tyre.

- 1.2 Legjislacioni në fushën tatimore dhe doganore duhet të lërë të hapur mundësinë e ankimit administrativ edhe nga subjektet *de facto* të falimentuara, kur këto të fundit të arrijnë t’a provojnë këtë situatë (p.sh. nëpërmjet një raporti të një eksperti të pavarur të fushës).

2. Ankimi administrativ në strukturat e apelimit- proces joefektiv

Në përgjithësi bizneset e shikojnë ankimin administrativ në strukturat e apelimit të ngritura pranë institucioneve të administrates si një proces joefektiv, me dyshim dhe më tepër si një kusht apo fazë paraprake e detyrueshme, që duhet të përmbushet me qëllim që më pas t’i drejtohen gjykatave administrative. Vendimet e këtyre strukturave paragjykojnë për shkak të mënyrës së krijimit, organizimit dhe funksionimit tyre, si edhe për shkak të elementëve të “*konfliktit të interesit*” që shpesh kanë trupat kolegjiale që merren me shqyrtimin e ankimeve. Problematikat e evidentuara që ndikojnë në një proces efektiv apelimi janë:

⁵ Referoju Rekomandimit Nr.3

- ***Strukturat e Apelimit nuk funksionojnë si të pavarura***

Drejtoria e Apelimit Tatimor (DAT) ndonëse është e njohur gjerësisht nga biznesi, nuk perceptohet si një strukturë e pavarur nga pjesa tjetër e administratës tatimore dhe as e paanshme në vendimet e saj. Vendimet e kësaj të fundit janë në masën dërrmuese jo në favor të bizneseve, por të administratës tatimore. DAT ju jep të drejtë bizneseve në mënyrë të qartë vetëm në 4 % të rasteve. Roli i DAT dhe i vendimeve të tij shikohen me dyshim nga bizneset dhe vihen në diskutim nga vetë Ligji Nr. 9920 datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore” (i ndryshuar), në të cilin parashikohet se vetë vendimet e DAT janë sërish të ankimeshme në gjykatë nga administrata tatimore (drejtoritë rajonale) kur kjo e fundit nuk është dakord me to. Referuar të dhënave të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, kjo e fundit ka vendosur në favor të administratës tatimore (drejtorive rajonale) kur këto të fundit kanë ankimuar vendimet e DAT në vetëm 1.4% (2014) dhe 2.4% (2015) të rasteve. Në thelb, kjo mundësi e ankimit që ju është lënë nga Ligji Nr.9920 drejtorive rajonale, shfrytëzohet në masën 100% të rasteve prej këtyre të fundit dhe vlerësohet se bëhet me qëllim, për t’i bërë të pamundur tatimpaguesit kthimin e shumës së parapaguar për shqyrtimit e ankimit, duke rritur kështu në mënyrë artificiale kostot për bizneset dhe për administratën për ndjekjen gjyqësore të çështjeve.

Administrata Doganore pavarësisht ngjashmërisë dhe rëndësisë me Administratën Tatimore paraqet model të ndryshëm apelimi. Ankimimi në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave është në varësi ekskluzive të Drejtorit të Përgjithshëm. Nuk ka një strukturë të mirëfilltë për shqyrtimin e ankimeve administrative. Rastet konkrete shqyrtohen nga Drejtoria Juridike, e cila midis të tjerave merret edhe me ankimet administrative. Vetëm 1,6 % e ankimeve të shqyrtuara gjatë vitit 2015 janë në favor të bizneseve. Pjesa tjetër e ankimeve ankimohen pothuajse të gjitha në gjykatat administrative. Bizneset e intervistuar nuk e njohin si duhet sistemin e ankimit administrativ ndaj akteve të autoriteteve doganore. Në mjaft raste ata mjaftohen me ndjekjen e këtyre problematikave nëpërmjet *ankesave të thjeshta* apo kontakteve direkte, në rastin kur administrata kthen përgjigje me vonesë apo nuk kthen fare përgjigje. Kjo është parë si mënyrë më e shpejtë nga bizneset që kanë marrëdhënie në vazhdimësi me administratën doganore. P.sh. në rastet kur ka mospërputhje midis deklaratave doganore dhe të dhënave në sistemin doganor, bizneset synojnë zgjidhjen nëpërmjet shkresave, për aq kohë sa nuk ka një akt të mirëfilltë administrativ nga autoriteti doganor.

Komisionet e Ankimit të ngritura si struktura apeluese pranë *inspektorateve shtetërore* të veçanta kanë në disa raste në përbërje të tyre, edhe vetë inspektorin i cili ka nxjerrë aktin administrativ për masën administrative përkatëse (p.sh. gjobë) duke krijuar situatë flagrante të konfliktit të interesit dhe kështu edhe dyshime mbi paanshmërinë e gjykimit të këtyre komisioneve. *Zyrat Vendore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme (ZVRPP)* menaxhojnë ankesat në mënyrë jo efektive duke mos dhënë zgjidhje të shpejta, cilësore dhe të qëndrueshme për bizneset. Pothuajse të gjitha bankat, japin vlerësim të ulët lidhur me cilësinë dhe respektimin e afateve ligjore lidhur me shërbimet dhe vendimet e ZVRPP.

Komisioni i Prokurimit Publik (KPP) dhe Qendra Kombëtare e Regjistrimit (QKR) sjellin një model ndryshe dhe më funksional të shqyrtimit të ankesave në përgjithësi dhe të ankimeve administrative në veçanti. QKR i trajton problematikat kryesisht në kuadrin e

ankesave të thjeshta nga bizneset lidhur me çështje të natyrave operacionale si p.sh. kryerje regjistrimi apo cregjistrimi në lidhje me subjektet tregtare, publikimi online i të dhënave me karakter konfidencial (të dhënat e administratorit apo të dhëna financiare të shoqërive të cilat dëmtojnë konkurrencën).

- ***Mosrespektimi i parimeve bazë lidhur me shqyrtimin e ankimeve administrative***

Në përgjithësi, vlerësohet fakti që Drejtoria e Apelit Tatimor dhe Komisioni i Prokurimeve Publike ndjekin një procedurë tashmë të konsoliduar në lidhje me organizimin dhe zhvillimin e mbledhjeve për çështjet e ankimuar duke ju dhënë mundësi ankimuesve për t'u dëgjuar si edhe për të paraqitur prova dhe argumenta. Ndërkohë, strukturat e tjera të apelit mjaftohen vetëm me shqyrtimin e akteve shkresore të paraqitura nga palët, p.sh. në rastin e shqyrtimit nga Inspektorati Shtetëror Shëndetësor (ISHS) apo Drejtoria e Përgjithshme e Doganave.

Kompetencat e parashikuara në ligjet materiale⁶ për institucione të ndryshme lënë vend për interpretime. Edhe në rastin kur këto kompetenca janë të mirëpërcaktuara sërish strukturat e apelit vendosin në kapërcim të këtyre kompetencave p.sh. DAT lë detyra shtesë për Drejtoritë Rajonale Tatimore për të rivlerësuar detyrimet e tatimpaguesve nëpërmjet vizitave fiskale, edhe pse nuk e ka këtë kompetencë sipas parashikimit të Nenit 108 të Ligjit Nr.9920. Kjo vjen si rezultat i faktit se këto struktura apeli nuk njohin parimet dhe dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative, por janë të prirur që në mënyrë të ngurtë të zbatojnë vetëm dispozitat e ligjit material mbi bazën e të cilit ato organizohen dhe funksionojnë.

Në shumë raste administrata nuk interpreton dispozitat ligjore të legjislacionit në kushtet e mirëbesimit dhe nuk garanton parimin e përgjithshëm në fushën e të drejtës sipas të cilit në rastin kur një parashikim ligjor që rregullon një situatë të caktuar është e mjegullt, dispozita do të interpretohet në favor të palës tjetër dhe jo të Shtetit. Kjo është e evidente sidomos në rastin e zbatimit të ligjeve nga administrata tatimore. P.sh klasifikimi i subjekteve për efekt të përgjegjësisë tatimore me TVSH, bëhet shpeshherë në kapërcim të përcaktimeve të VKM Nr. 953 datë 29.12.2014 “Për dispozitat zbatuese të ligjit nr. 92/2014, “Për tatimin mbi Vlerën e Shtuar në Republikën e Shqipërisë”, sa i përket klasifikimit të profesionit apo shumës së qarkullimit vjetor për efekt të klasifikimit si subjekt tatimpagues me përgjegjësi tatimore me TVSH. Raste të tilla sjellin një numër të madh të mosmarrëveshjeve të cilat ndiqen më pas në rrugë administrative dhe gjyqesore duke rritur artificialisht ngarkesën për administratat respektive.

Në praktikë vihet re mos-koordinimi institucional, udhëzime kontradiktore me njëra –tjetrën, boshllëk ligjor apo shkelje thelbësore në parimet e së drejtës të cilat i faturohen si kosto bizneseve dhe vështirësojnë aktivitetin e tyre. P.sh. procedurat ndër vite për njohjen e shpenzimeve për operacionet hidrokarbure, si të përjashtuara nga TVSH (sektori i hidrokarbureve) kanë qenë jo të qarta dhe jo të monitorueshme duke krijuar konfuzion tek bizneset këtij sektori i cili ka një kontribut të rëndësishëm në ekonominë e vendit. Sot këto procedura po kthehen në “bumerang” për këto biznese duke shkaktuar kosto pafund dhe pasiguri për investime të mëtejshme. Gjithashtu, ndër vite janë mbartur praktika të kërkesavë për Autorizim për njohje shpenzimesh të përjashtuara, të paraqitura nga bizneset për të cilat ende sot nuk është kthyer asnjë përgjigje nga AKBN. Si rast absurd dhe shembull ezaurues të shkeljeve thelbësore të administratës, mund të sillet edhe kërkesa nga një

⁶ Ligjet bazë të zbatueshme nga këto institucione

ZVRPP, që Banka e Nivelit të Dytë t’u pajisë atë me tekstin e bazës ligjore (VKM) me vullë të njomë të Këshillit të Ministrave!

- ***Mungesa e kapaciteteve të strukturave të apelimit administrativ***

Pothuajse nga të gjitha bizneset me të cilat u zhvilluan takime, u ngrit shqetësimi lidhur me ndryshimin e shpeshtë të stafëve në institucionet që kanë ndërveprim të lartë me biznesin (p.sh. ZVRPP, Administratën Tatimore, etj.). *Pakënaqësi ka mbi aftësitë profesionale të administratës dhe njohjen/përditësimin me legjislacionin, dinamikën e ndryshimeve të tij dhe njëkohësisht komunikimin e frymën e trajtimit të biznesit.* Infrastruktura e zhvillimit të seancave të shqyrtimit të ankimit administrativ ndërmjet biznesit dhe administratës lë për të dëshiruar duke ndikuar edhe në të drejtën e palëve për t’u dëgjuar, ofrimin e provave dhe cilësinë e gjyqimit.

- ***Mungesa e praktikave të konsoliduara dhe të unifikuara nga administrata e vështirësuar më tej me ndryshimet e shpeshta ligjore***

Në takimet e zhvilluara me bizneset dhe shoqatat, por edhe me institucionet publike ka një dakordësi për *domosdoshmërinë e praktikave të unifikuara nga administrata sidomos* ato tatimore dhe doganore. Bizneset shume herë janë të paqarta për trajtimin e situatave specifike si në rastin e sektorit bankar për provigjionet dhe TVSH për shërbimet financiare, në rastin e sektorit të hidrokarbureve (operacionet e kërkim-zhvillim) për njohjen e shpenzimeve të përjashtuara nga TVSH, në rastin e sektorit të teknologjisë së informacionit për importimin e programeve kompjuterike apo në rastin e industrisë së ndërtimit. Ka një qëndrim të dyzuar lidhur me qëndrimet dhe qartësinë e përgjigjeve përfundimtare që i jepen bizneseve, duke lënë për cdo rast “*një dritare të hapur*” për administratën tatimore, si mundësi për të gjetur në shkelje bizneset dhe për t’i penalizuar ato, p.sh rasti i gjobave për vendosjen e kasave fiskale për disa lloje biznesesh të cilët edhe pse kryenin arkëtimet nëpërmjet rrugëve bankare, detyroheshin të pajiseshin më kasa fiskale. Vetëm së fundmi DAT publikoi një vendim lidhur me mënyrën se si do të trajtoheshin këto raste.

- ***Biznesi përballë institucioneve shtetërore nuk është në pozita të barabarta***

Shqetësimi kryesor i bizneseve, por edhe i ekspertëve është se gjatë shqyrtimit administrativ të mosmarrëveshjes në lidhje me një akt të administratës, biznesi vendoset në pozita inferiore dhe jo të barabarta me organin administrativ psh në rastet kur ankimet në lidhje me paligjshmërinë apo pavlefshmërisë së aktit administrativ/vendimeve të organeve të apelimit dergohen në gjykata, bizneset duhet të përballen me disa institucione njëkohësisht. Rastet më tipike janë ankimet ndaj vendimeve të Drejtorisë Apelit Tatimor, Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave apo Komisionit të Prokurimit Publik, të cilëve iu shtohet edhe *Avokatura e Shtetit*, duke dubluar kështu funksionet për mbrojtjen e interesave të shtetit në mosmarrëveshjen në gjykim. Këto institucione janë të prirura t’i ankimojnë gjithmonë vendimet e gjykatave administrative kur nuk janë në favor të tyre në të gjitha shkallët. Nga vetë institucionet e intervistuar nga Sekretariati konfirmohet se kjo situatë vjen si rezultat i një kontraktimi të brendshëm institucional, nevojës “*për të qenë në rregull me detyrën dhe për të mos u ndjerë të paragykuar*”, si edhe në përmbushje të misionit për të mbrojtur në cdo rast interesat e shtetit, edhe në ato raste kur *praktika gjyqësore në mënyrë përfundimtare dhe të konsoliduar ka konfirmuar shkeljet flagrante të administratës.*

Gjithashtu, një tjetër arsye lidhet me faktin se organet e administratës janë të “detyruara” të përmbushin rekomandimet e radhës të lëna për zbatim nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSh), duke qenë në çdo rast përballë biznesit. Pavarësisht se organet e administratës nuk janë dakord me rekomandimet e KLSh, të cilat janë jo të detyrueshme për t’u zbatuar *a priori* prej tyre, sërish preferojnë t’i zbatojnë këto rekomandime edhe kur zbatimi i tyre dëmton në mënyrë të paligjshme të drejtat ligjore dhe ekonomike të fituara nga bizneset. Në këtë mënyrë, organet e administratës ndihen të mbrojtur nga “paragjykimi”, masat administrative, apo kallëzimet penale që mund të rekomandohen ndaj tyre nga KLSh, duke ia faturuar bizneseve koston e shkeljeve/parregullsive të vetë administratës.

Administrata publike nuk e njeh si duhet rolin institucionit të Avokatit të Shtetit dhe kompetencat e tij. Administrata nuk kërkon nga Avokatura e Shtetit interpretime, asistencë juridike profesionale apo unifikimin e qëndrimeve mbi çështje të caktuara duke mos shfrytëzuar kësajsoj kapacitetet e këtij institucioni.

Rekomandim 2: Vendimet e DAT, si organi më i lartë administrativ për të vendosur mbi çështjet e Apelimit, duhet të jenë automatikisht të detyrueshme për Drejtoritë Rajonale të Tatimeve. E drejta e Drejtorive Rajonale të Tatimeve për të ankimuar më tej në gjykatë vendimet e DAT sipas parashikimit të Nenit 109/3 të Ligjit Nr.9920 duhet të shfuqizohet.

Rekomandim 3: Të rritet efektivisht pavarësia e DAT dhe ndarja e funksioneve të saj nga struktura e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT). Rekomandohet krijimi i një organi kolegjal apelimi, në trajtën e një “*quasi gjykatë*” në kuadër edhe të planeve për bashkimin e administratës tatimore dhe administratës doganore. Kjo strukturë apelimi duhet të krijohet me ligj të veçantë dhe të shqyrtojë ankimet administrative (duke filluar nga një shumë e caktuar), ndaj akteve të administratës tatimore dhe asaj doganore. Në përbërje të saj duhet të ketë profesionistë me integritet të lartë nga fusha e drejtësisë dhe ekonomisë me eksperiencë në çështjet tatimore dhe doganore. Funksionimi i kësaj strukture të bëhet mbi bazën e parimeve të arbitrazhit, ku palët në mosmarrëveshje të kenë të drejtë të zgjedhin komisionin përkatës (ose vetëm disa nga anëtarët e tij) që do të merret me shqyrtimin e ankimit administrativ. Vendimet e kësaj strukture mund të ankimohen sikurse dhe sot në gjykatat administrative. Rekomandohet që afatet për paraqitjen e ankimeve ndaj akteve të administrative përkatëse të jenë të unifikuara, 30 ditë nga dita e marrjes dijeni për aktin administrativ.

Rekomandim 4: Sugjerohet që të ketë një unifikim dhe centralizim të apelimit të Inspektoriateve në Inspektoriatin Qëndror për të rritur profesionalizmin, pavarësinë dhe besimin e ankimit në Inspektoriatet Shtetërore.

Rekomandim 5: Të ngrihen mekanizmat e konsultimit paraprak me biznesin për trajtimin e problematikave dhe zgjidhjen e tyre. Mungesa e konsultimit paraprak me bizneset në një sërë inisiativash ka sjell edhe një numër të lartë të mosmarrëveshjeve administrative të cilat duhet të trajtohen nga strukturat apeluese. Vlerësohet se ekzistenca e këtyre mekanizmave do të mundësonte nxitjen e dialogut midis palëve dhe uljen e numrit të mosmarrëveshjeve.

Rekomandim 6: Unifikimi i afateve të ushtrimit të së drejtës së ankimit administrativ është i domosdoshëm. Rekomandohet që afati i ushtrimit të ankimit administrativ të jetë brenda 30 ditëve nga dita e marrjes dijeni mbi aktin

administrative. Referuar edhe Progres Raportit 2015 të BE, me hyrjen në fuqi në Kodit të Ri të Procedurave Administrative⁷, e hartuar sipas standarteve europiane, pritet një lehtësim i mëtejshëm i procedurave administrative për biznesin dhe qytetarin. Në këtë kuadër kërkohet përgatitja, rishikimi, publikimi në kohë i procedurave të veçanta administrative për të qenë në përputhshmëri me Kodin e Rid si edhe ndërgjegjësimi I vetë institucioneve.

Rekomandim 7: Qëndrueshmëri e stafit dhe ngritje e vazhdueshme profesionale e strukturave të apelimit në institucione. Programe trajnimi të përbashkëta midis bizneseve dhe administratës do të parandalonin mosmarrëveshjet midis palëve. Njëkohësisht sugjerohet edhe trajnime të vazhdueshme dhe të përbashkëta midis Gjykatave Administrative, Administratës Tatimore dhe Doganore nëpërmjet shkollës së Magjistraturës me ndihmën edhe të shoqatave të biznesit si psh, Shoqata e Shqiptare e Bankave. Kjo do të ndihmonte edhe në unifikimin e praktikave si për administratën ashtu edhe për Gjyqësorin.

Rekomandim 8: Unifikimi i praktikave dhe përgatitja e komentareve për rastet e ngjashme sidomos në Tatime, Dogana dhe Inspektoriate, mundësisht në këndvështrim sektorial si ai bankar, ago-industri, burime natyrore, etj. Në këndvështrimin e bizneseve, ekspertëve dhe grupeve të interesit të kontaktuar nga Sekretariati, unifikimi i praktikave të konsoliduara shikohet si një ndër elementët më të domosdoshëm, të cilët do të reduktonin në një masë të konsiderueshme numrin e ankimeve ndaj vendimeve të administratës tatimore dhe përmirësimin e treguesit të perceptimit të bizneseve lidhur me të. Një rol shumë të rëndësishëm në unifikim mund të luajë edhe Avokatura e Shtetit, nëpërmjet rolit të saj aktiv me interpretime për çështje ligjore me karakter përgjithësues për të gjithë administratën publike. Për këtë janë të nevojshme edhe ndryshime ligjore në Ligjin Nr. 10018 datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”.

Rekomandim 9: Përmirësim të koordinimit institucional, informatizim të sistemeve midis institucioneve të administratës dhe shkëmbim të informacionit, mundësisht elektronikisht dhe në kohë reale si p.sh Tatime, Dogana, ZVRPP, Drejtoritë e Transportit etj. Kjo do të lehtësonte biznesin nga sorollatjet, burokracitë dhe kërkimet e dokumentave zyrtare nëpër institucione të ndryshme. Shumë e rëndësishme në këtë aspekt është bashkëpunimi paraprak dhe mendimi i Avokatit të Shtetit përpara se rastet të përfundojnë në Gjykatë për të reduktuar barrën e kostove si për biznesin dhe për administratën.

Rekomandim 10: Sugjerohet që Këshilli i Ministrave të udhëzojë organet e administratës publike në varësi të tij, për procedurat që duhet të ndiqen në rastin e zbatimit të rekomandimeve të lëna nga raportet e KLSH. Organet e administratës publike duhet të shqyrtojnë me grupe pune detyrat dhe rekomandimet e lëna nga KLSH, duke shmangur zbatimin *a priori* të tyre, sidomos në rastin kur nga zbatimi i tyre arbitrar, çenohet siguria juridike dhe të drejta të ligjshme të bizneseve. Kjo do të ulte edhe kostot për buxhetin e Shtetit, në rastin kur e drejta e bizneseve do të vendosej në vend nga gjykatat dhe Shteti do të ishte i detyruar të dëmshpërblente bizneset për dëmin e shkaktuar.

⁷ Ligji Nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë” do të hyjë në fuqi më 29 Maj 2016.

3. Mungesa e transparencës lidhur me procedurat e ankimimit dhe vendimmarrjen

Nga analiza e kryer rezultojn se vetëm disa institucione publikojnë informacion të qartë, të plotë dhe të saktë lidhur me procedurat e ankimimit të akteve administrative si psh DAT, KPP, QKR apo Inspektoratit Qëndror ka informacion të publikuar me seksione të dedikuara në faqet zyrtare në internet. Nga ana tjetër, vetëm KPP ka të publikuara në mënyrë sistematike vendimet e saj, të cilat janë të arsyetuara në një masë të kënaqshme. Ndërsa institucionet e tjera lënë për të dëshiruar në drejtim të publikimit të vendimeve, apo raste kur nuk kanë fare as faqe interneti si disa inspektoriate, p.sh. Inspektoriat i Minierave. Sa i përket publikimeve të DAT, konstatohet se DAT nuk ka ende të publikuara në mënyrë sistematike vendimet e saj⁸. Vendimet e publikuara nuk sqarojnë problematikat kryesore që shqetësojnë bizneset e mëdha dhe që kanë impakt për to (p.sh. në lidhje me provigjionet e Bankave, shpenzimet e zbritshme apo të pazbritshme etj). Raportet vjetore të punës dhe udhëzimet e tjera të DAT lidhur me trajtimin që duhet të bëjnë strukturat e administratës në raste të caktuara janë vetëm për përdorim të brendshëm të administratës dhe nuk bëhen të njohura për publikun.

Rekomandim 11: Vendimet e DAT/Inspektoriateve/DPD duhet të publikohen në mënyrë sistematike (duke siguruar mbrojtjen e të dhënave konfidenciale për aq sa është e mundur). Ky detyrim duhet të përcaktohet në mënyrë të qartë në legjislacionin përkatës të zbatuar nga këto institucione.

Rekomandim 12: Publikimi i raporteve vjetore të DPT, DPD dhe Inspektoriateve të vecantë si edhe përfshirja në këto raporte vjetore edhe të rezultateve të ankimeve administrative dhe informacion mbi ecurinë e tyre në Gjykatë.

Përveç sa më sipër, në Dokumentin e Punës të përgatitur nga Sekretariati dhe që do publikohet në Mbledhjen e datës 2 Mars 2016 të Këshillit të Investimeve, janë përfshirë edhe rekomandime të tjera konkrete të sugjeruara gjatë takimeve të Sekretariatit, me ekspertë dhe dhoma të tregtisë për lehtësimin e punës së Gjykatave Administrative apo të strukturave të apelimit/ankimimit nëpër institucione. Ndër këto rekomandime mund të përmendim:

1. *Gjykata Administrative e Apelit kur lë në fuqi me të njëjtin arsyetim vendimin e Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, të mos jetë e detyruar të bëjë zbardhjen e arsyetimit të plotë të vendimit, me përjashtim kur kjo kërkohet nga njëra prej palëve. Ky rekomandim do të lehtësonte barrën e Gjykatës Administrative të Apelit dhe do t'a bënte më të shpejtë atë.*
2. *Konsultimi paraprak me bizneset lidhur me iniciativat ligjore dhe institucionale që i prekin ato, është i domosdoshëm. Parashikimet e Ligjit Nr.146/2014 "Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik" duhet të zbatohen nga institucionet. Kjo do të minimizonte numrin e mosmarrëveshjeve administrative.*

⁸ Deri në datë 11.02.2015 rezultojnë të publikuara vetëm 34 vendime në <https://www.tatime.gov.al/sq/al/Sberbimet/Apelimet%20Tatimore/Pages/Vendime.aspx>