



08



Albania
Investment
Council

Improving Transparency and Investment Climate

MBI LEHTËSIMIN E PROCEDURAVE DOGANORE

Tiranë, Maj 2017

Ky dokument pune është përgatitur nga ekspertët e Sekretariatit të Këshillit të Investimeve në kuadër të mbledhjes X të Këshillit të Investimeve (9 maj 2017), znj. Ermelinda Xhaja, eksperte për ekonominë dhe z. Elvis Zerva, ekspert ligjor, nën drejtimin e Drejtores së Sekretariatit, znj. Diana Leka. Mbështetje është ofruar nga znj. Elisa Lula, oficere administrative dhe komunikimit e Sekretariatit në organizimin e takimeve me partnerë, mbarëvajtjen & promovimin e anketës, si dhe redaktimin gjuhësor të materialit. Falenderojmë për bashkëpunimin me Sekretariatit në procesin e përgatitjes së analizës dhe konsultimit, subjektet private, ekspertët e PwC dhe Kalo Associates, shoqatat e biznesit (FIAA, DIHA, Amcham, Shoqata e Prodhuesve), dhomat e tregtisë (Tiranë, Durrës), si dhe përfaqësuesit e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, AIDA-s dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave.

LISTA E SHKURTIMEVE

AEO	Operator i Autorizuar Ekonomik
AKU	Agjencia Kombëtare e Ushqimit
BE	Bashkimi Evropian
CEFTA	Marrëveshja e Tregtisë së Lirë e Evropës Qendrore
DPD	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave
KI	Këshilli i Investimeve
KLSh	Kontrolli i Lartë i Shtetit
MF	Ministria e Financave
OBT	Organizata Botërore e Tregtisë
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
RCC	Këshilli për Bashkëpunim Rajonal
RPA	Regjimi i Përpunimit Aktiv
UNECE	Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën

PËRMBAJTJA

HYRJE	5
KONTEKSTI	6
2.1 Metodologjia.....	7
2.2 Lehtësimi i Procedurave Doganore	8
2.3 Kuadri Ligjor	9
GJETJET DHE REKOMANDIMET	11
3.1 Konsolidimi i kuadrit ligjor doganor me legjislacionin sekondar	11
3.2 Dinamika e zbatimit të çmimeve të referencës dhe praktika e ndjekur	12
3.3 Ndryshimi i Klasifikimit Tarifor	17
3.4 Efienca e Kontrolleve Fizike.....	18
3.5 Gjetje dhe Rekomandime të tjera.....	19
BIBLIOGRAFI	22

HYRJE

L ehtësimi i procedurave doganore dhe zbatimi korrekt i tyre nga administrata doganore kanë qenë në qendër të interesit të vazhdueshëm të komunitetit të biznesit.

Në kontaktet e Sekretariatit që prej prill 2015 dhe deri më sot me rreth 400 biznese, Sekretariatit i janë referuar shqetësime mbi një sërë procedurash doganore që lidhen kryesisht me zbatimin e të dhënave të disponueshme për përcaktimin e vlerës doganore (këtu e në vijim referuar si *çmimet e referencës*); numrin e lartë të kontrolleve; burokracitë e pajustificuara për paraqitjen fizike të një sërë dokumentash (mungesa e një sporteli unik); klasifikimin tarifor të mallrave; mosqilimin e garancive doganore brenda afatit ligjor; mungesën e një mekanizmi efikas të trajtimit të ankimeve administrative në DPD; tarifën e skanimit, etj.

Në anketat e Sekretariatit në seksionin e posaçëm dedikuar klimës së investimeve është nënvizuar shpesh kërkesa e bizneseve për nevojën e modernizimit të procedurave doganore si parakusht për reduktimin e kostove të biznesit, uljen e nivelit të korrupsionit, lehtësimin e tregtisë dhe për rrjedhojë rritjen e konkurrueshmërisë të kompanive shqiptare në tregun ndërkombëtar.

Në mbledhjen e fundit të KI për 2016, në votimin e axhendës për 6-mujorin e parë të 2017 mira-

toi si temë diskutimi lehtësimin e procedurave doganore. Për sa më sipër, Sekretariati është ngarkuar nga KI për të përgatitur këtë *notë teknike*. *Objekti i notës teknike* është të sjellë në vëmendje disa nga problematikat më të ndjeshme të biznesit mbi praktikat doganore në import dhe eksport, si dhe të ofrojë rekomandime të konsultuara me grupet e interesit që synojnë thjeshtimin konkret të disa procedurave. Nota Teknike nuk shtron të gjitha shqetësimet e ngritura gjatë këtyre dy viteve nga biznesi në Sekretariat, por synon të sjellë në mënyrë sistematike gjetjet dhe rekomandimet që kanë mundësi për një adresim të shpejtë dhe konkret. Ndër të tjera, në dokument prezantohet edhe një panoramë e disa hapave pozitive që janë ndërmarrë prej vitit 2014 e në vijim në drejtim të përditësimit të legjislacionit doganor me atë të BE-së dhe thjeshtimit të një sërë procedurave doganore sikurse janë ato që lidhen me eksportuesit.

Sekretariati përgatiti dhe hodhi online në periudhën mars-prill 2017, disa pyetje të hapura për problematika të caktuara të raportuara nga komuniteti i biznesit, për të mbledhur sugjerime konkrete për adresimin e tyre dhe thjeshtimin e procedurave doganore përkatëse. Për të konfirmuar gjetjet dhe rekomandimet e kësaj *note teknike*, Sekretariati ka konsultuar një sërë dokumentash dhe raportesh kombëtare dhe ndërkombëtare si dhe ka zhvilluar takime individuale me një sërë biznesesh dhe ekspertë të fushës. Gjithashtu, aspekte sektoriale në agro-përpunim dhe ndërtim janë konsideruar paraprakisht në takime me aktorët.

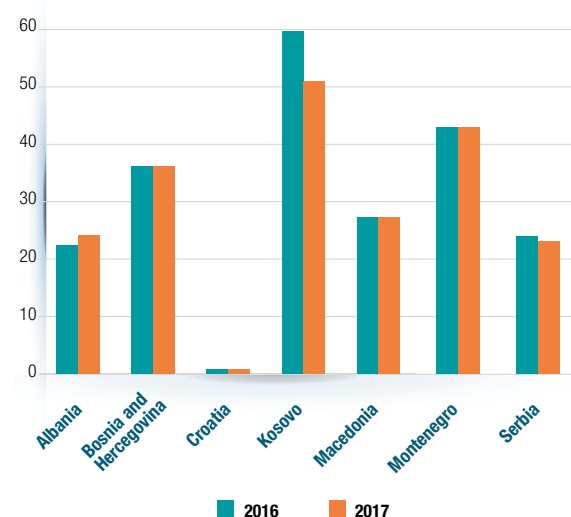
Sugjerimet dhe rekomandimet e mbledhura gjatë këtij procesi të gjerë konsultimi janë reflektuar në këtë notë teknike pas një diskutimi edhe me një grup ekspertësh nga administrata doganore dhe biznesi organizuar më 20 prill 2017.

KONTEKSTI

Autoritetet doganore kanë si përgjegjësi kryesore mbikëqyrjen e tregtisë ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë, duke kontribuar për tregtinë e hapur e të drejtë në zbatim të politikave tregtare dhe atyre të sektorëve të tjerë të ekonomisë shqiptare, që ndikojnë në tregtinë dhe sigurinë e të gjithë zinxhirit tregtar¹. Shqipëria ka bërë hapa përpara në drejtim të lehtësimit të mëtejshëm të tregtisë dhe përkatësisht procedurave doganore për të reduktuar kohën dhe koston në procedurat e importit dhe eksportit. Ky fakt është evidentuar edhe në raportin *Doing Business* të Bankës Botërore, ku vendi ka patur një pozicionin shumë të favorshëm si në rajon dhe më gjerë (shiko Figurën 1). Kështu, Shqipëria në indeksin përfaqësues *Trading Across the Borders* është renditur në vendin e 24 në 2017 dhe në vendin e 22 në vitin 2016.

1 Neni 2/1 i Kodit Doganor të Ri

Figura 1. Vendet e Ballkanit Perëndimor në Indeksin e Tregtisë ndërmjet Vendeve



Burimi: *Doing Business Data*, <http://www.doing-business.org/data>, Banka Botërore, Raporti i Progresit të BE-së për vitin 2016, në kapitullin e 29, vlerëson krijimin e një njësie të

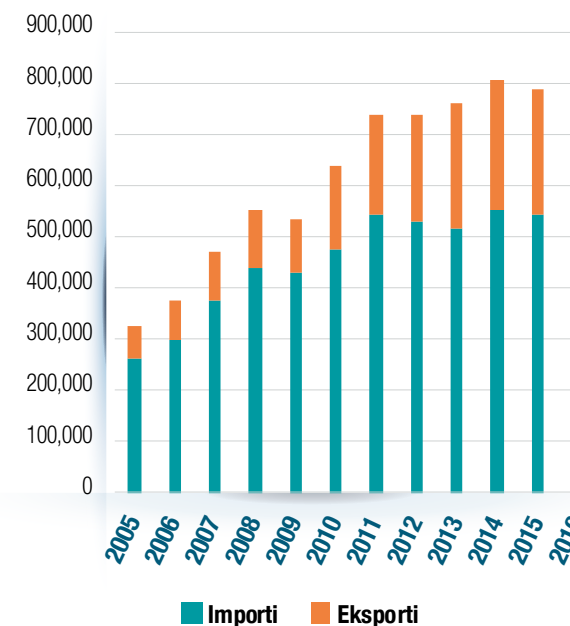
përbashkët të riskut midis administratës doganore dhe asaj tatimore, rritjen e përdorimit të kontrolleve me sistem risku në dogana dhe tatime, monitorimin 24 orë me kamera, rritjen e numrit të identifikimit të rasteve korruptive, përafrimit të legjislacionit (procedurat e zhdoganimit lokal, kuadri ligjor për markat dhe patentat), luftën ndaj informalitetit, si edhe fillimin e zbatimit të sistemit të ri kompjuterik të tranzitit (*New Computerised Transit System, NCTS*).

Gjithashtu, vendi ka patur një rritje të volumit të shkëmbimeve tregtare si në importe dhe eksporte në 10 vitet e fundit (shiko Figurën 2). Në një trend dukshëm rritës (shiko Figurën 3) ka qenë edhe importi i makinerive dhe pajisjeve, sidomos në 2 vitet e fundit ndikuar nga importet e makin-

erive të projektit TAP.

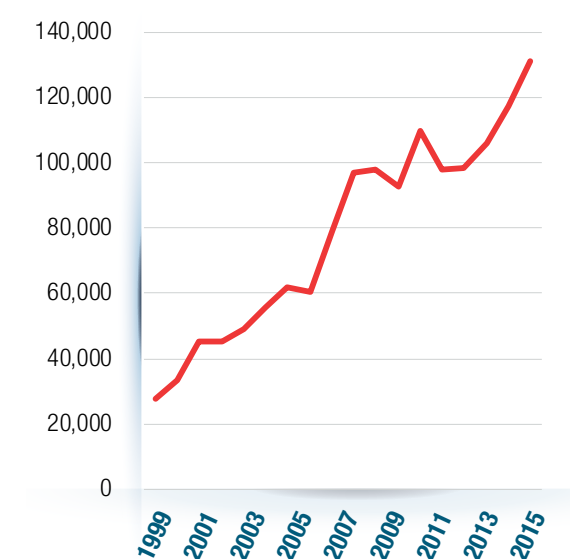
Ekonomia shqiptare ka filluar rigjallërimin e saj gjatë periudhës 2016-2017 me pritshmërinë për të vazhduar rritjen edhe në katër vitet e ardhshme (2017-2020) në mesatarisht 4%². Në kuadër të hapjes së mëtejshme ndaj tregjeve ndërkombëtare, angazhimeve në CEFTA, progresit të anëtarësimit në BE si dhe pritshmërive për rritje të mëtejshme ekonomike është e natyrshme që besohet se do të ketë intensifikim të shkëmbimeve tregtare. Ndaj biznesi pret nga administrata publike, sidomos nga ajo doganore dhe tatimore, t'i përgjigjet mundësive për rritje të mëtejshme duke adresuar aspektet procedurale që lehtësojnë më tepër barrën administrative dhe koston e lidhura, direkte apo indirekte.

Figura 2. Importet dhe Eksportet (million ALL)



Burimi: INSTAT

Figura 3. Importi i Makinerive, pajisje dhe pjesë këmbimi (milion ALL)



2 IMF, World Economic Outlook Data

METODOLOGJIA

Hapat e ndërmarra nga Sekretariati për të evidentuar pranë KI-së reagimet e biznesit mbi procedurat doganore dhe përgatitur rekomandimet përkatëse të konsoliduara me një grup aktorësh, kanë qenë:

- » Hulumtimi i legjislacionit, dokumentave strategjike dhe raporteve të institucioneve ndërkombëtare si BE, OECD, UNECE, RCC, etj.
- » Përgatitja e një liste me pyetje të hapura hedhur online dhe diskutuar edhe në intervista direkte me biznesin.
- » Rreth 25 takime (me 36 persona) të zhvilluara me kompani importuese dhe eksportuese, kompani konsulence, administratën doganore, Ministrinë e Financave dhe Ministrinë e Ekonomisë. Takimet u zhvilluan edhe me biznese nëpër rrethe³.

- » 23 kompani kanë plotësuar pyetësorin online në mënyrë anonime në faqen e internetit të KI.
- » Konsultim me ekspertë të fushës nga administrata doganore, tatimore dhe biznese (18 pjesëmarrës) në një tryezë të rrumbullakët për të diskutuar paraprakisht rekomandimet më të mundshme dhe të rëndësishme për t'u prezantuar në KI.

Gjithashtu, duke synuar një evidentim edhe sektorial të problematikave të biznesit me procedurat doganore, Sekretariati konsideroi në veçanti sektorin e agro-industrisë dhe ndërtimit, për peshën që mbajnë në nivelin e shkëmbimeve tregtare në eksport apo import dhe kontributin në industrinë vendase. U përzgjedh një listë kompanish import-eksporti në këto sektorë, të cilave iu kërkua elektronikisht plotësimi anonim i pyetësorit online në faqen e KI-së.

1. LEHTËSIMI I PROCEDURAVE DOGANORE

Qeveria shqiptare dhe administrata doganore kanë ndërmarrë në vitet e fundit një sërë hapash konkrete për të ofruar disa procedura më të thjeshtuara doganore duke përmirësuar komunikimin me biznesin dhe koordinimin ndërmjet hallkave të administraës. Ndër to mund të përmendim:

a. Kanali jeshil si zbatim në praktikë i analizës së riskut në dogana

Pas prezantimit në fillim të vitit 2015 në Doganën e Portit të Durrësit të projektit, tashmë është konsoliduar funksionimi i *Kanalit Jeshil*. Kanali Jeshil është një modul selektiviteti i analizës së riskut, implementimi i të cilit nëpërmjet indikatorëve të riskut në sistemin ASYCUDA, mundëson eliminimin e kontrollit dokumentar dhe kontrollit fizik të mallrave gjatë procedurave të zhdoganimit të mallit. Kjo procedurë konsiderohet jo vetëm lehtësuese, por edhe përkjet praktikës doganore dhe shpërndarjes më të mirë të burimeve njerëzore nga ana e doganës, por konsiderohet edhe një sistem më i mirë kontrolli për bizneset të cilat kanë një historik pozitiv në marrëdhëniet me administratat tatimore dhe doganore. Kanali Jeshil do të thotë “*përzgjedhje pa kontroll doganor*”, ku biznesi në ndërveprim me agjencinë doganore kryen procedurat e zhdoganimit të mallit pa patur nevojën e personelit doganor. Përzgjedhja e biznesit për kanalin jeshil lidhet me dokumentacionin, por njëkohësisht është automatike, duke përjashtuar kështu mundësitë e ndërhyrjes njerëzore. Kjo masë është përkthyer në shpejtësi procedurash, shkurtim barrierash administrative dhe reduktim kostosh kohore (nga 3 orë në 10 minuta) dhe financiare për biznesin. Kjo procedurë ka rezultuar efikase veçanërisht për eksportimin e prodhimeve bujqësore.

b. Sistemi i Përbashkët i Tranzitit

Sistemi i Përbashkët i Tranzitit midis Shqipërisë dhe Kosovës, u finalizua në dhjetor 2016, përmes ndërlidhjes automatike të sistemeve elektronike.

Ky sistem u mundëson tashmë bizneseve nisjen e një procedure tranziti në territorin e Shqipërisë apo të Kosovës dhe mbylljen e tij në vendin tjetër, duke shmangur kontrollet e panevojshme kufitare dhe reduktuar ndjeshëm kohën dhe kostot për sipërmarrjen.

c. Projekte në vazhdimësi:

- » Një nga projektet që ka ndërmarrë Qeveria në kuadër edhe të reformës së e-Qeverisjes dhe që është ende në fazë ndërtimi është *Sporteli Unik* për doganat. Projekti mendohet se do të thjeshtojë procedurat nëpërmjet aplikimit *online* përmes një sporteli të vetëm në doganë dhe që do të lidhet me sistemet e institucioneve të tjera.
- » DPD po punon për finalizimin e portalit *e-Dogana* i cili është konceptuar që do të ofrojë shërbime në kohë reale jo vetëm për bizneset, por edhe për individët. Nëpërmjet portalit mendohet se operatorët ekonomikë mund të kryejnë drejtpërdrejt verifikime dhe aplikime të ndryshme në lidhje me administratën doganore. Subjektet mund të verifikojnë drejtpërdrejt tarifën online, dokumentet e akcizës, pagesën dhe detyrimet e tjera doganore, etj.
- » Dogana Shqiptare, në bashkëpunim me Doganën e Kosovës, kanë filluar një projekt të përbashkët për hapjen e *Zyrës së Operimit të Doganës Kosovare pranë Degës së Doganës Durrës*, projekt ky i cili është në fazë finalizimi.
- » *Sistemi i Integruar i Menaxhimit të Tarifës sipas versionit të BE* - kanë filluar aktivitetet në DPD në kuadër të Projektit të Binjakëzimit dy vjeçar IPA 2013 “*Përgatitja e Administratës Doganore Shqiptare për Sistemin e Integruar të Menaxhimit Tarifor të Bashkimit Europian*”.
- » Përgatitja e Administratës Doganore nga pikëpamja legjislative dhe procedurale në lidhje me ndërveprimin e *Sistemit të Tranzitit me NCTS të BE-së* – në kuadër të zbatimit të projektit të binjakëzimit nga IPA 2012.

- » **Pjesëmarrje në Programin e DG TAXUD “Doganat 2020”** që synon të mbështesë funksionimin dhe modernizimin e Bashkimit Doganor në mënyrë që të forcohet tregu i brendshëm nëpërmjet bashkëpunimit midis shteteve pjesëmarrëse, autoriteteve të tyre doganore dhe zyrtarëve të tyre.

2. KUADRI LIGJOR

Kuadri ligjor në fushën doganore është përditësuar në vazhdimësi duke patur në konsideratë domosdoshmërinë e përafrimit të tij me *acquis communautaire*, Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit, Marrëveshjet me vendet anëtare të CEFTA 2006, konventa ndërkombëtare, etj. Në vitin 2014 u miratua Kodi Doganor⁴ i ri, dispozitat e të cilit hyjnë plotësisht në fuqi më 1 qershor 2017. Deri në hyrjen e plotë të tij në fuqi, zbatohen pjesërisht edhe parashikimet e Ligjit nr. 8449 datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë” dhe dispozitat zbatuese përkatëse. Për qëllime të notës teknike, referimet janë bërë përkatësisht në të dyja Kodet.

a. Risitë e Kodit Doganor të Ri

Operatorët Ekonomik të Autorizuar (AEO) trajtohen për herë të parë në Kodin Doganor. Avanzohet e statusit AEO për një operator ekonomik janë si më poshtë:

- » Aksesit në procedurën e zhdoganimit të centralizuar, “*Centralized Clearance*”, duke i lejuar ata të paraqesin deklaratat doganore dhe të paguajnë detyrimet në të shumtën e rasteve nga zyra e tyre e regjistruar.

⁴ Ligji Nr. 102/2014 datë 31.07.2014 i ndryshuar me Ligjin Nr. 32 datë 02.04.2015, në Nenin 291 ka parashikuar hyrjen në fuqi të dispozitave të reja në 3 faza: Faza 1- 15 ditë pas botimit në fletoren zyrtare, Faza 2- nga data 1 janar 2015 dhe Faza 3- nga data 1 qershor 2017. 01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”. Kodi Doganor i ri përaftron disa akte të BE ku më kryesoret janë: 1) Rregullorja 952/2013 “Për Kodin Doganor të Unionit”, 2) Rregullorja e Këshillit (KE) Nr. 1186/2009, datë 16 Nëntor 2009, “Mbi Përfshirjet nga Detyrimet Doganore”; 3) Direktiva 2007/74/KE e datës 20 Dhjetor 2007, “Mbi Përfshirjet nga Tatimi mbi Vlerën e Shtuar dhe Akciza për Mallrat e Importuara nga Udhëtarët”.

- » Gëzon trajtim më të favorshëm se operatorët e tjerë ekonomikë përsa u përket kontrolleve doganore, në përputhje me llojin e autorizimit të dhënë, duke përfshirë më pak kontrolle fizike dhe dokumentare.
- » Lejohet të lëvizin mallrat, ndërkohë që ato janë ende nën magazinim të përkohshëm. Përveç të tjerave, AEO-të përfitojnë nga shtyrje të pagesave, në bazë të një garancie me një shumë të reduktuar (në krahasim me operatorët e tjerë që nuk janë AEO, të cilët duhet të sigurojnë një garanci të plotë).

Operatorët të cilët mund të aplikojnë për statusin AEO duhet të përmbushin kushte dhe kritere rigorozë midis të cilave ato që lidhen me standardet e duhura të sigurisë dhe mbrojtjes, të cilat konsiderohen të plotësuar kur aplikuesi tregon se ai siguron masat e duhura për zbatimin e sigurisë dhe mbrojtjes së zinxhirit tregtar ndërkombëtar, përfshirë fushat e integritetit fizik dhe kontrollit të aksesit, proceset logjistike dhe trajtimet për lloje të veçanta mallrash, dhe identifikimin e partnerëve të tij të biznesit. Dispozitat e Kodit Doganor të ri lidhur me AEO kanë hyrë në fuqi që nga data 1 janar 2015 dhe për momentin nga DPD nuk është dhënë asnjë autorizim për statusin AEO në mungesë edhe të kërkesave të biznesit për t’u pajisur me këtë status.

Procedurat e tjera të thjeshtuara të parashikuara nga Kodi i Ri Doganor synojnë lehtësimin e tyre duke ulur kostot nga pikëpamja kohore dhe financiare për operatorët ekonomikë si dhe duke rritur sigurinë juridike për to. Një nga procedurat e thjeshtuara të Kodit Doganor të ri e cila ka gjetur aktualisht zbatim është *zhdoganimi në ambientet e operatorit ekonomik i njohur si “zhdoganimi lokal”*⁵. Aktualisht DPD ka dhënë 7 autorizime

⁵ VKM Nr.366, Datë 30.04.2015 “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 205, datë 13.4.1999, të Këshillit të Ministrave, “Për dispozitat zbatuese të Kodit Doganor” të ndryshuar” janë shtuar parashikimet lidhur me procedurat e zhdoganimit lokal.

për zhdoganim lokal për operatorët ekonomikë të cilët kanë plotësuar kriteret lidhur me integritetin dhe sigurinë fizike të magazinave të tyre. Përdorimi i “*zhdoganimit lokal*” kushtëzohet me përdorimin e sistemeve kompjuterike të përpunimit të të dhënave për paraqitjen e deklarimeve dhe njoftimeve doganore elektronike, duke zbatuar dispozitat përkatëse lidhur me këto teknika apo sisteme.

Përcaktimi në mënyrë të qartë i veprimeve apo mosveprimeve që përbëjnë shkelje të rregullave doganore (kundërvajtje administrative) në Republikën e Shqipërisë. Këto shkelje diferencohen nga mënyra e sjelljes së shkelësit, niveli i ashpërsisë dhe disa kategorizohen nisur nga fakti nëse ka patur përgjegjësi objektive apo neglizhencë. Sanksionet për kundërvajtjet administrative janë më proporcionale në raport me shkeljen konkrete në dallim me sanksionet e parashikuara në Kodin Doganor të mëparshëm. Disa sanksione me gjobë janë ulur disa herë duke patur më tepër karakter ndërgjegjësues sesa ndëshkues. Kur aplikohen sanksionet, është përcaktuar se autoritetet doganore duhet të marrin në konsideratë natyrën dhe rrethanat e shkeljes, duke përfshirë shpeshtësinë dhe kohëzgjatjen, nëse një “tregtar i besuar” është i përfshirë dhe shumën e detyrimit të shmangur, etj.

Rregullat për magazinimin e përkohshëm. Nga pikëpamja procedurale Kodi Doganor i ri parashikon gjithashtu ndryshime për rregullat e magazinimit të përkohshëm, duke përfshirë edhe zgjatjen e periudhës së magazinimit deri në 90 ditë dhe mundësinë për të lëvizur mallrat nën magazinimin e përkohshëm pa procedura tranziti, në dallim nga afatet shumë të shkurtëra të parashikuara në Kodin Doganor në fuqi⁶.

⁶ 10 ditë nga dita kur depozitohet deklarata përmbledhëse në rast se mallrat janë transportuar me rrugë detare dhe 5 ditë nga dita kur depozitohet deklarata përmbledhëse, në rast se mallrat janë transportuar me rrugë të tjera të ndryshme nga ajo

b. Legjislacioni Sekondar

Legjislacioni sekondar ka qenë objekt i rishikimit të vazhdueshëm me qëllim eliminimin e procedurave të paqarta. Në këtë drejtim janë unifikuar një sërë procedurash dhe praktikash doganore. Ndër më të rëndësishmet mund të përmenden si më poshtë vijon:

1. Udhëzimi Nr.5 datë 31.03.2016 “*Mbi zbatimin e dispozitave lidhur me shkeljet në fushën doganore dhe të akcizës*”, qëllimi i të cilit ishte të përfshinte të gjitha udhëzimet për shkeljet doganore, me synim zbatimin korrekt dhe trajtimin uniform të shkeljeve doganore.
2. Manual-Udhëzues nr. 2, datë 31.03.2016 “*Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut*”. Qëllimi i këtij manuali është funksionimi në mënyrë sa më efikase i procesit të menaxhimit të riskut në përgjithësi dhe në funksion të marrjes së vendimeve operative, të argumentuara dhe transparente, pa cënuar cilësinë;
3. Udhëzimi nr. 8, datë 27.07.2016 “*Mbi kryerjen e procedurave të peshimit të mallrave pranë zyrave doganore*”. Përmes këtij akti lehtësohen procedurat e kontrollit në doganë, përcaktohet kontrolli në bazë të analizës së riskut të peshës, eliminohet peshimi i dyfishtë, shmanget praktika e lëshimit nga dogana të certifikatave për mjetet bosh, duke lehtësuar operatorët ekonomikë.
4. Udhëzimi nr. 10564, datë 22.04.2016 “*Mbi procedurat e thjeshtuara, zhdoganimi në ambientet e operatorit ekonomik*” (*Zhdoganimi Lokal*).

GJETJET DHE REKOMANDIMET

Seksioni i gjetjeve dhe rekomandimeve reflekton vetëm aspektet më kryesore të diskutuara me bizneset dhe ekspertët që lidhen me çmimet e referencave, kontrollet doganore, klasifikimin tarifor, etj. Rekomandimet e dhëna më poshtë mund të grupohen në: a) rekomandime të cilat kërkojnë plotësimin e kuadrit ligjor sekondar; b) rekomandime të cilat nuk kanë nevojë për plotësim ligjor dhe nënligjor, por që kërkojnë zbatimin me rigorozitet të dispozitave doganore në fuqi nga administrata doganore; dhe c) rekomandime për realizimin e të cilave kërkohen investime dhe ndryshime operationale/teknike. Gjetjet dhe rekomandimet e mëposhtme nuk janë shteruese dhe nuk marrin përsipër të adresojnë në mënyrë përfundimtare të gjitha çështjet apo shqetësimet e biznesit (si p.sh. problematikat në lidhje me rolin e doganave në mbrojtjen e markave dhe patentave e cila është ngritur si shqetësim nga disa biznese) lidhur me procedurat doganore.

Në këtë seksion nuk janë përfshirë as gjetjet dhe rekomandimet lidhur me ankimimin administrativ në fushën e doganave, të cilat janë trajtuar nga Sekretariati në mbledhjen e datës 02.03.2016⁷ dhe të cilat vazhdojnë të mbeten të vlefshme edhe sot. Për lehtësi, gjetjet dhe rekomandimet janë ndarë sipas radhës së trajtimit të tyre:

1. KONSOLIDIMI I KUADRIT LIGJOR DOGANOR ME LEGJISLACIONIN SEKONDAR

Gjetje 1.

Shqipëria ka tashmë një kuadër ligjor të mirëpërcaktuar në fushën doganore i cili reflekton direktivat e BE, por akoma i paplotësuar me aktet nënligjore

Në vijimësi, duhet të pritët për konsolidimin e këtij kuadri ligjor nëpërmjet legjislacionit sekondar

⁷ “Përmirësimi i Mekanizmave të Zgjidhjes së Mosmarrëveshjeve midis Biznesit dhe Administratës Publike”

dar (VKM, udhëzime, urdhëra, etj.) të cilat duhet të zbërthejnë parimet bazë të Kodit Doganor të ri dhe të mundësojnë efektivisht zbatimin e duhur të parimeve të tij në funksion të përmirësimit të klimës së bashkëpunimit administratë doganore-biznes. Nga konsultimet del se biznesi nuk është ende i informuar apo konsultuar mbi përgatitjen ose jo të akteve nënligjore dhe kohën e finalizimit të tyre që do të mundësojnë zbatimin korrekt të Kodit Doganor.

Rekomandim 1.

Përgatitja në kohë e legjislacionit sekondar dhe konsultimi me biznesin, si një praktikë e mirë për nxitjen e partneritetit

Sikurse është evidentuar edhe në këtë notë teknike, faza kalimtare deri në zëvendësimin e kuadrit ligjor doganor dhe hyrjen në fuqi më 1 qershor 2017 të Kodit Doganor të ri, duhet të shfrytëzohet nga DPD në takime dhe tryeza të rrumbullakëta me biznese, ekspertë, agjenci doganore, shoqata biznesi, etj., për të marrë mendime, opinione, për të bërë të njohur dhe për të konsultuar me të gjitha palët e interesuara, përgatitjen e këtyre akteve nënligjore ku me rëndësi të posaçme është VKM “Për Dispozitat Zbatuese të Kodit Doganor”.

Edhe pse konsultimi i akteve nënligjore nuk është ligjërish detyrues për administratën doganore, kjo duhet parë si një praktikë e mirë për të nxitur partneritetin me biznesin si dhe për t'i paraprirë me zgjidhje konkrete aspekteve praktike të zbatimit të Kodit. Përtej përgatitjes cilësore të kuadrit ligjor dhe nënligjor dhe përmirësimit të tij në vazhdimësi, fokusi i administratës dhe biznesit duhet të jetë tek zbatimi i duhur dhe uniform i procedurave dhe praktikave doganore, duke kufizuar interpre-

timet rast pas rasti të cilat krijojnë hapësirë për arbitraritet dhe korrupsion.

2. DINAMIKA E ZBATIMIT TË ÇMIMEVE TË REFERENCËS DHE PRAKTIKA E NDJEKUR

Kodi doganor⁸ e ka shprehur qartë se mënyra bazë e përcaktimit të vlerës doganore të mallrave është vlera e transaksionit. Megjithatë është praktikë e njohur dhe e përdorur në doganat shqiptare vlerësimi sipas të dhënave të disponueshme të njohura dhe sipas çmimeve të referencës. Çmimi i referencës⁹ është praktika me të cilën autoritetet doganore përcaktojnë vlerën doganore të mallrave në bazë të disa standardeve të ndara nga transaksioni i importit, veçanërisht për importimin e mallrave nga destinacione të konsideruara me risk (p.sh. Kina), për të cilat shkëmbimi i informacionit midis administratave doganore nuk është i mundur ose për të cilat ka dyshime se faturat e transaksioneve janë bërë mbi baza fiktive. Për shembull, në pyetësorët e Sekretariatit të plotësuar online, disa biznese kanë raportuar raste të zbatimit të çmimeve të referencës edhe për mallra të importuara nga BE, SHBA apo Turqia.

Në vitet e fundit ka një ulje të dukshme të zhdo-

⁸ Kodi Doganor në fuqi i miratuar me Ligjin Nr. 8449 datë 27.01.1999 (i ndryshuar) e trajton vlerën e mallrave për qëllime doganore në Nenit 34-36, ndërsa Kodi Doganor i ri i miratuar me Ligjin Nr. 102/2014 (i ndryshuar) e trajton vlerën e mallrave për qëllime doganore në Nenit 65-67 të tij. Metodot e përcaktimit të vlerës doganore të mallrave në të dyja Ligjet nuk kanë ndryshime thelbësore, duke njohur si bazën kryesore për përcaktimin e vlerës doganore të mallrave, vlerën e transaksionit (lexo: vlerën e faturës).

⁹ Çmimet e referencave si metodë alternative e vlerësimit doganor të mallrave njihet si e tillë nga Marrëveshja për Implementimin e Nenit VII të Marrëveshjes Kuadër për Tarifat dhe Tregtinë 1994 (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) e cila njihet edhe si Marrëveshja për Vlerësimin Doganor (Valuation Agreement). Sipas Nenit 7 të Marrëveshjes së Vlerësimit, “vendet anëtare në mënyrë specifike ndalohen të përdorin vlerën doganore minimale dhe vlerat arbitrarë ose fiktive si bazë për vlerësimin doganor, që në dukje do të përfshinte përdorimin e çmimeve të tilla referuese”.

ganimeve me metodën e të dhënave të disponueshme. Sipas DPD¹⁰, referuar vitit 2015, zhdoganimet e importeve në masën 89% janë kryer me çmimin e transaksionit, ndërsa me metodat e tjera alternative¹¹ janë vetëm 11 % për numër deklaratah doganore. Ndërsa për 2016, zhdoganimet me vlerën e transaksionit arrijnë në 88% për numër deklaratah doganore¹². Duhet theksuar se për një kategori të gjerë të produkteve të importit dhe me peshë të konsiderueshme, çmimi i referencës përcaktohet sipas burimeve të informacionit (Agjencia Reuters, buletine dhe bursa ndërkombëtare, etj.) të përcaktuara në sesionin II të Udhëzimit Nr. 25 të MF, datë 30.11.2007 “Për Procedurat e Shqyrtimit të Vlerës Doganore, Burimet e Informacionit dhe Afatet e Publikimit të Dosjes me të Dhëna të Disponueshme si dhe Zhdoganimin e Automjeteve dhe Pjeseve të Këmbimit të tyre”.

Rivlerësimi në bazë të çmimeve të referencave ndikon drejtpërdrejt në taksën doganore/TV-SH-në e paguar nga subjekti dhe krijon problematika të konkurrueshmërisë në treg. Sipas njërit këndvështrim, zbatimi i çmimeve të referencës kufizon konkurrencën e hapur dhe parimet e ekonomisë së lirë të tregut, zbeh lirinë kontraktore të palëve për të negociuar në ulje çmimin e mallrave mbi bazën e volumit të blerjeve apo për shkak të klauzolave të ekskluzivitetit. Nga ana tjetër, zbatimi i çmimeve të

referencës nga ana e administratës doganore shikohet si mundësi për t’u mbrojtur nga kërcënimi i humbjes së të ardhurave doganore si rezultat i përdorimit të faturave fiktive nga ana e bizneseve, apo edhe si mekanizëm i mbrojtjes së tregut. Sipas DPD, ka patur raste kur vetë bizneset kanë kërkuar aplikimin e çmimeve të referencës duke iu referuar bursave ndërkombëtare për të qenë njësoj konkurrentë në tregun shqiptar. Megjithatë, në të dyja këndvështrimet pranohet se përdorimi i çmimeve të referencës duhet të konsiderohet si përjashtim për përcaktimin e vlerës doganore të mallrave dhe jo si rregull. *Edhe në rastin kur zbatohen, administrata doganore duhet të njoftojë me shkrim importuesin mbi metodën e zbatuar dhe arsyet e zbatimit të kësaj metode*¹³.

Gjetje 2.

Bizneset shprehen se vazhdon të ketë paragjykim nga administrata doganore për faturat e mallrave që importohen duke zbatuar për pasojë çmimet e referencës. Bizneset nuk njoftohen me shkrim mbi argumentat e vlerësimit doganor mbi bazën e çmimeve të referencës

Sipas bizneseve çmimet e referencës krijojnë një ngërç në marrëdhënien me autoritetin doganor dhe atë tatimor. Kodi doganor ka parashikuar përcaktimin e vlerës doganore sipas të dhënave të disponueshme si metodën e fundit alternative në radhë. Megjithatë bizneset e kontaktuara shprehen se në rastet kur administrata doganore nuk njeh vlerën e transaksionit, kalohet menjëherë tek çmimet e referencës, pa u argumentuar arritja e këtij përfundimi. Au-

13 Neni 7 paragrafi 3 i Marrëveshjes për Implementimin e Nenit VII të Marrëveshjes Kuadër për Tarifën dhe Tregtinë 1994.

toriteti doganor vendos çmimet e referencës edhe kur operatori ekonomik depoziton dokumentacionin që shoqëron çmimin e paraqitur në doganë (*faturë, kontratë, pagesë të swift-it*) dhe argumentat përkatëse. Bizneset pretendojnë se në disa raste administrata doganore nga ana procedurale nuk shtron të gjitha mjetet për të kërkuar informacion/dokumenta shtesë apo sqarime nga biznesi në lidhje me transaksionin duke mos investiguar ekzistencën e “*dysimit të arsyeshëm*”, por duke e presupozuar vlerën e transaksionit si fiktiv.

Gjithashtu, ka pretendime se autoritetet doganore nuk njoftojnë me shkrim operatorët ekonomik lidhur me metodën alternative (*çmimin e referencës*) të ndjekur dhe arsyetimin përkatës për rivlerësimin doganor. Kjo praktikë e privon operatorin ekonomik nga mundësia reale për t’u përgjigjur, në shkelje të pikës 81 të Dispozitave Zbatuese të Kodit Doganor¹⁴ dhe e bën të gjithë procedurën jo transparente. Bizneset gjithashtu pretendojnë se edhe në rastet kur komunikohet zbatimi i çmimeve të referencës, arsyetimi i autoritetit doganor është sipërfaqësor duke krijuar edhe më shumë paqartësi tek biznesi për arsyet e mosnjohjes së vlerës së transaksionit. Respektimi i elementëve proceduralë dhe materialë (që lidhen me arsyetimin dhe përmbajtjen e vendimit të administratës doganore), i shërbejnë gjykatave për të marrë vendim në rastin e mosmarrëveshjeve për çmimet e referencës midis operatorëve ekonomikë dhe administratës doganore.

14 VKM Nr.205, Datë 13.4.1999 “Për dispozitat zbatuese të Kodit Doganor”, i ndryshuar

Gjetje 3.

Zbatim i ndryshëm i çmimeve të referencës në degë të ndryshme doganore

Ekziston perceptimi i bizneseve dhe në disa raste vetë eksperiencia e tyre, sipas të cilës përdorimi më i gjerë i çmimeve të referencës është në degët doganore të rretheve, me përjashtim të Tiranës dhe Durrësit. Sipas disa bizneseve mosunifikimi i praktikave shikohet si një mundësi më e madhe për gjykim subjektiv dhe shpeshherë dhe arbitraritet. Ka raste kur edhe për mallrat që vijnë nga vendet e BE-së, megjithëse nuk konsiderohen si vende me risk origjine, sërish ka zbatime të diferencuara të çmimeve të referencës. Në të paktën 2 raste të raportuara në Sekretariat, janë evidentuar praktika të ndryshme të vlerësimit doganor për të njëjtin mall, nga njëra degë doganore në tjetrën. Sipas DPD, në zbatim të rekomandimeve të OBT, që prej maj 2016 është ndërtuar dhe funksionon databaza kombëtare e vlerësimit doganor që mundëson zbatimin e metodës 2 dhe 3 të vlerësimit doganor¹⁵, i cili është i aksesueshëm në çdo degë doganore. Megjithatë sipas DPD, jo gjithmonë është i mundshëm unifikimi i vlerësimit të mallrave, pasi vlera reale e tyre përcaktohet nga tregues të shumtë të cilat ndikojnë në çmimin e mallrave.

Gjetje 4.

Zbatimi i çmimeve të referencës në rivlerësimin e kostove të transportit ndërkombëtar të mallrave me kontener.

Nga disa biznese, përfshirë edhe agjenci doganore është raportuar se çmimet e referencës janë zbatuar edhe për rivlerësimin e kostove të transportit ndërkombëtar të mallrave me kontener,

15 Sipas vlerës së mallrave identikë dhe të ngjashëm

10 <http://www.dogana.gov.al/node/1115>

11 Çmimet e referencës janë një nga metodat alternative për përcaktimin e vlerës doganore të mallrave dhe duhet të zbatohen si metodë e fundit vetëm kur me zbatimin e metodave të tjera është e pamundur të përcaktohet vlera doganore.

12 Për shembull, zhdoganohen me vlerë transaksioni produktet me origjinë prej kafshëve, të papërfshira dhe të paspecifikuara diku tjetër: Kafshët e gjalla mishi dhe të brendshmet e ngrënëshme të mishit, mallrat fotografikë dhe kinematografikë, peshku dhe kafshët guackore të nënujshme, molusqet dhe kafshët e tjera jovertebrore ujore, pëlhurat tekstile të ngopura, të veshura, të mbuluara apo të laminuara, etj.

duke u konsideruar kjo e ndarë nga vlera e mallit. Konkretisht, ka raste kur për një faturë importi për qëllime të vlerës doganore të mallit njihet fatura (vlera e transaksionit) edhe pse malli i importuar është nga Kina, ndërsa për të përcaktuar vlerën e transportimit ndërkombëtar me kontener zbatohen çmimet referuese prej 2.100 USD apo 4.200 USD në varësi të madhësisë së kontenerit, edhe pse fatura e pagimit të transportit bëhet në rrugë bankare brenda Republikës së Shqipërisë dhe transaksioni është lehtësisht i gjurmueshëm.

Gjetje 5.

Lista e të dhënave të disponueshme e papërditësuar

Lista e të dhënave të disponueshme (*çmimet e referencës*) është e publikuar në faqen e internetit të DPD, megjithëse jo lehtësisht e identifikueshme. Nuk është e qartë data e përditësimit të listës. Raportohet se ka produkte që çmimet janë të papërditësuara prej më shumë se një viti, ose kur çmimet e referencave për produkte të caktuara janë prej kohësh më të ulëta se çmimi i produkteve në tregun ndërkombëtar (p.sh. gomat). Zbatimi i çmimeve të papërditësuara me ecurinë e tregjeve (si p.sh. elektronika dhe produkte teknologjike, pajisjet elektroshtëpiake, transporti i kontenerëve, pllaka, etj.) krijon një zinxhir me pasaktësi në rast aplikimi të tarifave doganore, në çmimet e tregut të brendshëm dhe deklarime të dyfishta të bizneseve, një për qëllime doganore, ndërsa një tjetër për qëllime fiskale-tatimore. Megjithatë, me konsolidimin e databazës kombëtare të vlerësimit pritet të kufizohet përdorimi i të dhënave të disponueshme nga degët doganore.

Gjetje 6.

Biznesi ndjen peshën e rezultateve të auditit të KLSH-së ndaj administratës doganore

Biznese të ndryshme shprehen se një nga arsytet për zbatimin e çmimeve të referencës nga administrata doganore është dhe stepja e kësaj të fundit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Ky fakt konfirmohet nga vetë administrata doganore. Sipas saj janë të shpeshta rastet kur KLSH konsideron se është shkatuar “*dëm ekonomik*” në rastet e njohjes së vlerës së transaksionit për qëllime të vlerës doganore duke arsyetuar se nuk është bërë si duhet analiza e indikatorëve të parashikuar në paragrafin 2 të Udhëzimit të MF Nr. 25 datë 30.11.2007 “Për Procedurat e Shqyrtimit të Vlerës Doganore, Burimet e Informacionit dhe Afatet e Publikimit të Dosjes me të Dhëna të Disponueshme si dhe Zhdoganimin e Automjeteve dhe Pjesëve të Këmbimit të tyre”. Udhëzimi kërkon nga administrata doganore analizimin në mënyrë kumulative të 25 indikatorëve. Këto indikatorë jo vetëm janë të vështirë për t’u plotësuar në mënyrë kumulative nga bizneset por edhe për t’u analizuar brenda një kohe të shkurtër nga administrata doganore. Mosplotësimi qoftë dhe i njërit prej indikatorëve krijon “dyshimin” për vlerën e transaksionit dhe rrjedhimisht vendos bazat për gjetjen e shkeljeve në punën e administratës doganore.

Administrata doganore ndjehet e “detyruar” të përmbushë rekomandimet e radhës të lëna për zbatim nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), duke e shkarkuar me pa të drejtë barrën tek bizneset nëpërmjet rivlerësimit doganor. Pavarësisht se vetë administrata doganore mund të mos jetë dakord me rekomandimet e KLSH (*të cilat ligjërisht 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 operatorët ekonomikë. Duke vepruar në këtë mënyrë, organet e administratës ndihen të mbrojtur nga “*paragjykimi*”, nga masat administrative, apo kallëzimet penale që mund të vijnë si rezultat i rekomandimeve të KLSH. Pretendohet se KLSH është jashtë detyrave funksionale të parashikuara nga ligji duke u marrë me kontrollin e çështjeve apo deklaratave doganore konkrete të cilat lidhen me subjekte private dhe jo me auditimin e veprimtarisë së administratës shtetërore. Në Sekretariat janë raportuar raste konkrete të masave administrative të zbatuara nga degë doganore ndaj bizneseve me argumentimin “*e zbatimit të rekomandimit të KLSH, sipas kontrollit të kësaj të fundit mbi dosjet për magazinat doganore të subjektit...*”.

Rekomandim 2.

Dokumentimi i qartë dhe gjurmimi në sistemin e brendshëm të DPD të mënyrave të llogaritjes së vlerës doganore

Autoritetet doganore sipas legjislacionit doganor duhet t’i japin prioritet njohjes së vlerës së transaksionit në bazë të dokumentave si fatura, kontrata, pagesa të swift-it, deklarata doganore. Në rastin e ekzistencës së dyshimit të arsyeshëm për vlerën e deklaruar autoritetet doganore duhet të njoftojnë me shkrim dyshimet në përputhje me legjislacionin doganor, duke i dhënë mundësi reale operatorëve ekonomik për t’u përgjigjur dhe për të argumentuar deklarimin e tyre. Çmimet e referencës duhet të shërbejnë vetëm si një “*indikator i riskut të vlerës*” i cili duhet të çojë në investigim të rastit dhe jo si rrugë e shkurtër për administratën doganore për përcaktimin e vlerës doganore të mallrave dhe për disiplinimin e tregut të brendshëm.

Për të qartësuar procedurat, si për administratën doganore dhe për biznesin sugjerohen:

1. Një manual më i qartë me hapat që duhet të ndiqen për rivlerësimet doganore (rishikim i Udhëzimit Nr. 25 datë 30.11.2007¹⁶) duke reduktuar faktorët që duhet të analizojë/ndjekë doganieri në njohjen e vlerës së transaksionit.
2. Akti i inspektimit të përgatitur duhet të ketë të qartë të gjitha hapat që ndiqen dhe të jetë i formatuar në sistem për të dokumentuar mënyrat alternative të vlerësimit.
3. Autoritetet doganore të vënë në dispozicion të operatorit ekonomik (të printuar apo elektronikisht) aktin e inspektimit i cili mban shënime për vlerën doganore dhe rezultatet e kontrollit fizik nëse ka.

Rekomandim 3.

Përditësimi online i listës së të dhënave të disponueshme

Për të rritur transparencën dhe besimin me biznesin është e nevojshme që lista të jetë e përditësuar me historikun e përditësimeve të saj. Mundësisht të evidentohet dhe procesi i konsultimit me bizneset apo burime të tjera dhe data e përditësimit të listës.

Rekomandim 4.

Publikimi i të dhënave mbi zbatimin e çmimeve të referencës nga DPD dhe rastet më të ndeshura të lidhura me origjinën e mallrave, natyrën e mallrave, etj.

DPD të publikojë periodikisht ose si pjesë e raportit vjetor të punës të dhëna mbi zbatimin e vlerësimeve alternative të vlerës doganore sidomos çmimeve të referencës, mënyrës së adresimit të rasteve më tipike, etj.

¹⁶ Udhëzim Nr. 25 “Për Procedurat e Shqyrtimit të Vlerës Doganore, Burimet e Informacionit dhe Afatet e Publikimit të Dosjes me të Dhëna të Disponueshme si dhe Zhdoganimin e Automjeteve dhe Pjesëve të Këmbimit të tyre”.

Rekomandim 5.

MF dhe DPD të konsiderojnë me një akt/urdhër heqjen e çmimeve të referencës për shpenzimet e transportit me kontenier.

Rekomandim 6.

Interpretimi me anë të një vendimi të Këshillit të Ministrave për procedurat që duhet të ndiqen për zbatimin e duhur të rekomandimeve të lëna nga raportet e KLSH¹⁷.

Organet e administratës publike përfshirë dhe administratën doganore duhet të shqyrtojnë me grupe pune detyrat dhe rekomandimet e lëna nga KLSH, duke shmangur zbatimin *a priori dhe automatikisht* të tyre, sidomos në rastin kur nga zbatimi i tyre arbitrar dhe me efekt prapaveprues, çënohet 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.

3. NDRYSHIMI I KLASIFIKIMIT TARIFOR

Klasifikimi i tarifor i mallrave bëhet sipas nomenklaturës së kombinuar të mallrave në varësi të natyrës së mallit dhe në të shumtën e rasteve kodi tarifor është i përcaktuar në faturë. Nomenklatura e mallrave është e unifikuar sipas standardeve ndërkombëtare.

¹⁷ Kjo çështje ka qenë objekt i analizës së KI edhe në kuadër të Temës: “Për Përmirësimin e Mekanizmave të Zgjidhjes Së Mosmarrëveshjeve Midis Biznesit dhe Administratës Publike” në Mars 2016 si dhe pjesë e matricës së rekomandimeve në kuadër të kësaj teme. Duke konsideruar se kjo problematikë shfaqet në mënyrë ciklike në raportet e institucioneve midis tyre dhe në raportet e vetë këtyre të fundit me bizneset, Sekretariati vlerëson se kjo çështje duhet të marrë një vëmendje më të madhe për zgjidhje.

Gjetje 7.

Ndryshim jo i argumentuar i klasifikimit tarifor të mallrave

Një ndryshim i tillë nga administrata doganore ka impakt financiar për biznesin jo vetëm se mund të kalohet në tarifë doganore apo çmim reference, por edhe sepse shoqërohet me masë administrative për klasifikimin e gabuar të mallit. Bizneset shprehen të shqetësuara për funksionimin e laboratorit të doganës dhe mangësitë në komunikim ndaj tyre nga degët doganore të rezultateve të analizave për klasifikim tarifor (p.sh. rasti i importuesve të lëndëve të para për përpunim aktiv në industrinë e këpucëve). Nga ana tjetër vetë administrata doganore pretendon se janë bizneset apo agjencitë e tyre doganore të cilat tregohen të pakujdesshme në klasifikimin tarifor të mallrave duke mos patur njohuritë dhe ekspertizën e duhur. Ndërkohë një problematikë tjetër që duhet të merret në konsideratë është në disa raste dhe mosdetajimi i informacionit të domosdoshëm për vlerësimin doganor nga ana e agjencive doganore, të cilat jo pak herë japin një informacion të cunguar mbi detajet e produkteve duke kushtëzuar në këtë mënyrë ndërmarrjen e analizave nga ana e administratës doganore.

Gjetje 8.

Përdorimi i kufizuar i Informacionit Tarifor të Detyrueshëm - Mungesa e ndërgjegjësimit nga biznesi

Konstatohet se vetë bizneset nuk ushtrojnë mundësinë e parashikuar në legjislacionin doganor për të kërkuar vendim mbi klasifikimin tarifor të detyrueshëm nga DPD. Vendimet për informacionin tarifor të detyrueshëm të lëshuara nga DPD janë të vlefshme për një periudhë 6-vjeçare dhe mundësojnë siguri për biznesin¹⁸.

¹⁸ Sipas Kodit Doganor të Ri ky afat do të jetë 3 vjet.

Në faqen e DPD jepen baza ligjore, formati i aplikimit dhe autorizimit si dhe vlefshmëria e tij. Aktualisht rezultojnë të publikuara vetëm dy vendime për klasifikim tarifor të detyrueshëm.

Rekomandim 7.

Degët doganore t'i kthejnë biznesit përgjigje me shkrim mbi konkluzionet e laboratorit të doganës kur merret mostër për analizë duke argumentuar arsyet e ndryshimit të klasifikimit tarifor të mallit.

Rekomandim 8.

Të promovohet në faqen e internetit të DPD mundësia për aplikim nga bizneset për Informacionin Tarifor të Detyrueshëm si dhe të publikohen të gjitha vendimet e marra mbi këto kërkesa. Njëkohësisht të rritet bashkëpunimi me shoqatat e biznesit dhe roli i tyre për të nxitur përdorimin e këtij mekanizmi.

4. EFIÇENCA E KONTROLLEVE FIZIKE

Sistemi i menaxhimit të riskut përcakton në bazë të treguesve/indikatoreve të riskut (kompania, klasifikimit tarifor, origjina, procedura, etj.) kanalin në të cilin do të përzgjidhet deklarata doganore dhe natyrën e kontrollit dokumentar, fizik dhe/ose skaner. Kontrolli fizik kryhet duke u nisur nga përzgjedhja e deklaratës në sistem në kanalin e kuq dhe nënkupton kontrollin në tërësi të ngarkesës në praninë e një oficeri doganor dhe në raste të veçanta në këtë kontroll mund të jenë të pranishëm perfaqësues nga anti-kontrabanda. Ndërkohë që një ndryshim rrënjësor në konceptin e menaxhimit të riskut dhe ndërtimit të marrëdhënieve të partneritetit administratë-biznes ka ndodhur me zbatimin

e kanalit jeshil (pa kontroll fizik dhe dokumentar). Sipas DPD, me zbatimin e sistemit të riskut, numri i kontrolleve fizike ka rënë duke arritur në nivelin 7,6% të deklaratave doganore, për 3 mujo-rin e parë të 2017, krahasuar me 13,9% të po të njëjtës periudhë të vitit 2016. Megjithatë, ky raport mbetet relativisht i lartë krahasuar me praktikat evropiane të kontrolleve mbi bazë të analizës së riskut që variojnë në nivelet nga 3% deri në 5%. Sidoqoftë, ky raport duhet gjykuar duke patur në konsideratë aspektet e ndryshme të sigurisë dhe mbrojtjes së kufijve nga njëra anë dhe lehtësimit të tregtisë nga ana tjetër në kontekstin shqiptar.

Gjetje 9.

Kontrollet fizike mbeten të shpeshta dhe të përsëritura për bizneset

Bizneset shprehen se edhe me vendosjen e skanimit sërish kalojnë në kontrolle të shpeshta fizike. Ka artikuj dhe kompani që dalin në mënyrë të përsëritur në kanal të kuq edhe pse kompanitë kanë një historik pozitiv të marrëdhënieve me doganën dhe importojnë në vazhdimësi të njëjtin artikull. Përditësimi i indikatorëve të riskut sipas natyrës së produkteve dhe historikut të kompanisë është ngritur për diskutim nga bizneset gjatë procesit të konsultimit të Sekretariatit. Në disa raste kontrollet fizike të përcaktuara automatikisht nga sistemi ASYCUDA mbivendosen edhe me kontrollet e strukturave të tjera të DPD si anti-kontrabanda të cilat përzgjedhin ngarkesa për kontroll fizik në mënyrë manuale dhe që kryhen menjëherë pasi malli ka dalë nga pika doganore. Sipas DPD, numri i kontrolleve të dyfishta është shumë i vogël, ndërsa përditësimi i indikatorëve të riskut është proces dinamik dhe i vazhdueshëm. Pranohet se për efikasitetin e sistemit të riskut është shumë i rëndësishëm edhe furnizimi me informacion dhe të dhëna nga degët doganore të cilat përballen çdo ditë me operatorët ekonomikë.

Gjetje 10.

Kostot e larta për biznesin gjatë kontrolleve fizike dhe mungesa e ambienteve të përshtatshme për kontroll fizik

Kompanitë kur kalojnë për kontroll të detajuar fizik mbartin kostot përkatëse të ngarkim/shkarkimit të mallit¹⁹. Bizneset shprehen se ambientet ku bëhet kontrolli fizik janë të papërshtatshme në pjesën më të madhe të degëve doganore duke rritur rrezikun e dëmtimit të mallrave, qoftë për shkak të kushteve atmosferike edhe për shkak të natyrës së mallrave të importuar (si p.sh. artikuj ushqimorë). Sipas DPD është e preferueshme që kontrollet fizike të bëhen në ambientet e degëve doganore, pasi kështu parashikohet në legjislacionin doganor dhe gjithashtu, mundësohet një monitorim më i mirë i kontrolleve, kryesisht në degët doganore të cilat janë të pajisura me sistemin 24h të monitorimit me kamera - CCTV. Procedurat e kontrollit në ambientet e operatorëve ekonomikë, autorizohen kryesisht për mallra që prishen apo që kanë nevojë për kushte specifike kontrolli (p.sh. temperaturë të kontrolluar).

Rekomandim 9.

Publikimi i të dhënave mbi llojet e kontrolleve (pa përfshirë të dhënat mbi indikatorët e riskut apo gjetjet nga kontrollet të cilat janë për përdorim të brendshëm të DPD) si pjesë e raportit vjetor të performancës të administratës doganore për të rritur transparencën dhe llogaridhënien ndaj taksapaguesve.

¹⁹ Sipas legjislacionit doganor kostot e ngarkimit dhe shkarkimit të mallit gjatë procedurave të kontrollit fizik përballohen nga operatori ekonomik.

Rekomandim 10.

Të shikohet mundësia e reduktimit të kontrolleve fizike nëpërmjet përditësimit të vazhdueshëm të indikatorëve të riskut, investimit në sisteme të inteligjencës & teknologjisë së informacionit dhe koordinimit të kontrolleve me Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve (zbatimi i kanalit blu)²⁰.

Investimi i vazhdueshëm në teknologjinë e informacionit për të mundësuar përditësimin e indikatorëve dhe shkëmbimin e informacionit midis agjencive ligjzbatuese do të rrisë efikasitetin e sistemit të menaxhimit të riskut. Këto masa do të adresojnë edhe kërkesat e Kodit Doganor të ri lidhur me *analizën paraprake të riskut* mbi bazën e depozitimit paraprak të informacionit nga operatorët ekonomikë²¹. Funksionimi i kanalit blu do të krijonte lehtësi në efikasitetin e kontrolleve për qëllime fiskale dhe ndjekjen e plotë të zinxhirit të aktivitetit tregtar dhe prodhues. Doganat duhet t'i përgjigjen kontrolleve me teknologjinë e duhur, p.sh. peshoret e doganës duhet të jenë gjithmonë të kolauduara, kamerat e doganës në gjendje pune, etj., në mënyrë që gjithçka të jetë e monitoruar dhe e verifikueshme në rast nevojë apo ankimi.

Rekomandim 11.

Të ndërtohen ambiente të përshtatshme për kontroll fizik pranë degëve doganore. Në pamundësi për realizimin e këtij rekomandimi në afat të shkurtër, të rritet numri i kontrolleve fizike që kryhen në ambjentet e operatorëve ekonomikë ku gjatë gjatë shkarkimit të mallit të ketë dhe përfaqësues të autoritetit doganor.

Arritja e objektivave të mësipërm kërkon mbështetjen nga qeveria me buxhet dhe burime njerëzore në dispozicion të DPD.

²⁰ Kontroll pas zhdoganimit të mallrave.

²¹ Neni 120 i Kodit Doganor të ri.

5. GJETJE DHE REKOMANDIME TË TJERA

a. Komunikimi online i administratës doganore me bizneset/autorizimet

Gjetje 11.

Bizneset shprehen se harxhojnë kohë të paarsyeshme në procedurat për marrjen e autorizimeve të ndryshme si në rastin e makineri dhe pajisjeve, RPA, etj.

Dokumentacioni i nevojshëm për autorizime apo kërkesa të ndryshme duhet të paraqitet në formë shkresore, të protokolluar dhe sipas rastit mund të kërkojë deri në dy javë kohë për t'u procesuar. Për të marrë një regjim të përkohshëm duhen rreth 6 ditë pune. Gjithashtu, për të aplikuar duhet dokumentacioni i autoritetit doganor të vendit eksportues dhe vërtetimi nga dega doganore se operatori nuk ka detyrime. Vetëdeklarimi, që është pjesë e dokumentacionit të kërkuar për procedurën e përjashtimit nga TVSH-ja për import makinerish për qëllime investimi, kërkohej *i notëruar*, gjë që duket e tepërt dhe burokratike.

Rekomandim 12.

Aplikimet për autorizime të bëhen online

1. Aplikimet për autorizime apo vërtetime mund të depozitohen në rrugë elektronike dhe të mundësohet njohja e dokumentave të skanuara.
2. Bizneseve të mos iu kërkohej vërtetim mbi situatën financiare në doganë, kur administrata doganore mund ta verifikojë vetë në sistem statusin e operatorit ekonomik.

b. Orari i doganave për eksportuesit

Gjetje 12.

Bizneset eksportuese, kryesisht RPA, kanë ngritur shqetësim mbi orarin e kufizuar të doganave, veçanërisht për Doganën e Tiranës në pranimin e deklaratave doganore për eksport, që pretendohet se pranohen deri në orën 12.00.

Për vetë natyrën e punës së këtyre bizneseve që janë të lidhura me orarin e transportit detar kërkohej një shtyrje e pranimit të deklaratave mbas orës 15.00. DPD ka të publikuar në faqen e internetit orarin e punës për çdo pikë doganore dhe sipas natyrës së punës. Në pikat doganore kufitare ka një zgjatje të konsiderueshme të orarit të punës deri në orët e vona.

Rekomandim 13.

Ka nevojë për një qartësi më të madhe për biznesin ndërmjet orareve të publikuara dhe atyre faktike në pika doganore. DPD të monitorojë zbatimin faktik të orareve të publikuara në faqen e internetit.

c. Bashkëpunimi dhe koordinimi ndër-institucional (si p.sh. AKU, dogana, tatime, etj.)

Gjetje 13.

Ka reagime nga bizneset për mungesën e një komunikimi të shpejtë ndërmjet institucioneve publike si p.sh. administratë doganore dhe administratë tatimore, në rastin e vërtetimeve të caktuara, si p.sh. për detyrime fiskale.

Konkretisht për importimin e zogjve 24 orësh për qëllime të pajisjes me autorizimin e përjashtimit nga TVSH-ja në doganë, operatorëve eko-

nomikë iu kërkohen një sërë dokumentash, të cilat normalisht duhet të aksesohen *online* midis institucioneve. Kështu një subjekt që kryen këtë procedurë duhet të pajiset fillimisht me vërtetim nga Drejtoria Rajonale e Bujqësisë sipas të cilit subjekti ushtron aktivitet në fushën e agro-biznesit dhe nga Drejtoria Rajonale Tatimore që nuk ka detyrime. Kjo e fundit që të lëshojë vërtetimin, kërkon vërtetim nga Drejtoria Rajonale e Shërbimeve të Transportit Rrugor sipas të cilit subjekti nuk është debitor kundrejt këtij institucioni. Gjithashtu pretendohet për koordinim të mangët doganë - AKU në oraret në pikat doganore kufitare. Bashkëpunimi ndër-institucional është shumë i rëndësishëm dhe në kuadër të finalizimit të projektit “*Sportel Unik*”.

Rekomandim 14.

Të rritet shkëmbimi online i informacionit ose aksesit për një numër të caktuar të dhënash, si p.sh. rasti i detyrimeve fiskale për të reduktuar barrën për biznesin dhe rritur shpejtësinë e procesimit të shkëmbimeve tregtare.

Të shikohet mundësia e kontrolleve dhe verifikimeve të përbashkëta dhe në nivel lokal të doganave me tatime siç mund të jetë rasti i importit të makinerive dhe pajisjeve.

d. Institucionalizimi i informimit dhe konsultimit me bizneset

Gjetje 14.

Ka nevojë për një qasje më të mirë të DPD në konsultimin dhe informimin e biznesit. Faqja e internetit duhet të jetë më qartë e strukturuar për përdoruesit për të bërë më të aksesueshëm informacionin.

Rekomandim 15.

Të bëhet rikonfigurimi i faqes së internetit, mundësisht të testohet me bizneset për ta bërë më informative dhe të përdorshme nga bizneset.

Të pasurohet me informacion dhe udhëzime sqaruese në shqip dhe anglisht. Të shikohet mundësia e regjistrimit të bizneseve në faqe për të marrë njoftimet në kohë reale. Sugjerohet që informacioni të jetë më i përditësuar dhe plotësuar me sqarime dhe udhëzime për bizneset si dhe mundësisht dhe në gjuhën angleze.

Rekomandim 16.

Të konsiderohet publikimi i një plani konsultimi me përfaqësuesit e komunitetit të biznesit ndoshta dhe sektorial. Konsultimi me grupet e interesit i dispozitave zbatuese të kodit të ri doganor që janë në proces hartimi nga DPD dhe Ministria e Financave është i domosdoshëm. Numri i bizneseve të konsultuara duhet të jetë indikator i performancës për DPD dhe pjesë e raportimit vjetor .

Sekretariati mund të shërbejë si një mekanizëm për të ofruar mundësi konsultimi me grupe të caktuara interesi.

Rekomandim 17.

Mbështetje financiare për DPD për ngritjen e një strukture të dedikuar për të ofruar asistencë dhe komunikim të vazhdueshëm me operatorët ekonomikë dhe shoqatat e biznesit.

BIBLIOGRAFI

1. *Addressing Market Access Barriers in Selected Supply Chains (Auto-Parts and Beverages) in CEFTA, June 2016, GIZ*
2. *Albania's Economic Reform Programme 2017-2020*
3. *Albania 2016 Report, European Commission*
4. *Business Opinion Survey, Balkan Barometer 2016, Regional Cooperation Council (RCC)*
5. *Competitiveness in South East Europe, 2016 OECD*
6. *Doing Business Report, World Bank*
7. *Regulatory and Procedural Barriers to Trade in Albania, Needs Assessment, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*
8. *Trade Facilitation Indicators, OECD <http://www2.compareyourcountry.org/trade-facilitation>*
9. *Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim, 2015 – 2020*

RRETH KËSHILLIT TË INVESTIMEVE NË SHQIPËRI

Këshilli i Investimeve ka si qëllim rritjen e besimit të ndërsjellë midis biznesit dhe qeverisë duke kontribuar në institucionalizimin e dialogut mbi politikat në vend. Kontribuon në reformat kombëtare dhe procesin e tranzicionit ekonomik duke ndihmuar në përmirësimin e institucioneve, ligjeve dhe politikave që promovojnë mirëfunksionimin e tregut.

Dr. Diana Leka (Angoni)

Drejtoresh e Sekretariatit
lekad@investment.com.al

Elvis Zerva

Ekspert Ligjor dhe Rregullator
zervae@investment.com.al

Elida Fara

Eksperte Ekonomike
farae@investment.com.al

Xaira Shurdha

Eksperte për Monitorimin dhe Bashkëpunimin
shurdhax@investment.com.al

Elisa Lula

Oficere Administrative dhe Komunikimi
lulae@investment.com.al

Publikuar nga Sekretariati i Këshillit të Investimeve (SKI), Dëshmorët e Kombit, Tiranë, Shqipëri
info@investment.com.al / www.investment.com.al / SKI është përgjegjës për përmbajtjen e këtij publikimi.

 Albania Investment Council  ALInvestCouncil  Albania Investment Council