

KONTROLLI I LARTË I SHETIT DHE KONTROLLI I ADMINISTRIMIT TATIMOR

nga Gjovalin PREÇI - Kryeauditues,

botuar në gazetën “Ekonomia”, më 06 maj 2014 dhe në gazetën “Tirana Observer”, më 08 maj 2014.



Diskutimi i përmirësimeve në ligjin organik të KLSH-së ka nxjerrë në evidencë një problematikë mosmarrëveshjeje të kohëve të fundit midis KLSH dhe organeve tatimore, mbi “pamundësinë” e kryerjes së auditimeve të jashtme në sistemin tatimor, sipas këtyre të fundit. Nisur nga baza ligjore aktuale e funksionimit të KLSH, eksperiencave të mëparshme të auditimit në organet e administratës tatimore, përvojave të institucioneve të tjera homologe në fushën e auditimit të jashtëm, si dhe vetë rëndësisë së të ardhurave

tatimore në zhvillimin ekonomik të një vendi, KLSH duhet të jetë kontrolli i jashtëm i sistemit tatimor në tërësi dhe administruesve të këtij sistemi.

Së pari, kuadri legjislativ ekzistues i jep KLSH-së të drejtën e ushtrimit të kontrolli mbi veprimtarinë ekonomike e financiare të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë, në përputhje me legjislacionin dhe standardet ndërkombëtare të auditimit të përpunuara nga INTOSAI, duke kontrolluar administrimin e pronës shtetërore dhe zbatimin e buxhetit të shtetit në subjektet e përcaktuara me këtë ligj (neni 2 dhe 7 të ligjit organik ekzistues të KLSH), pra përfshirë dhe Drejtorinë e përgjithshme dhe ato rajonale tatimore, në cilësinë e autoritetit të vetëm publik në mbledhjen e të ardhurave.

Veç kësaj, Deklarata e Limës (pjesë e Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit), në Udhëzimet për rregullat e auditimit, në kreun VII- Kompetencat e auditimit të institucioneve të larta të auditimit, në nenin 20 - Kontrolli tatimor, ka përcaktuar se: Institucionet Supreme të Auditimit, kanë të drejtë të auditojnë mbledhjen e taksave dhe të shqyrtojnë dosjet individuale tatimore; si dhe, kontrollet tatimore janë kryesisht auditimi i ligjshmërisë dhe rregullshmërisë, duke shqyrtuar edhe sistemin

dhe efikasitetin e mbledhjes së taksave, arritjen e objektivave të të ardhurave dhe sipas rastit, të propozojnë përmirësime në organin legjislativ.

Parë në këtë këndvështrim, auditimi nga ana e KLSH i mbledhjes së tatimeve nga organet tatimore ka bazën ligjore të nevojshme dhe të mjaftueshme, kjo dhe për faktin se për një periudhë trembëdhjetë vjeçare janë kontrolluar rregullisht nga KLSH. Nëpërmjet përmirësimeve ligjore të paraqitura për miratim, synohet midis të tjerave përafrimi i mëtejshëm me përvojat më të mira të vendeve të BE-së, qartësimin e saktësimin e të drejtave dhe detyrimeve, si dhe kompetencave të KLSH-së gjatë ushtrimit të detyrës kushtetuese në veprimtarinë e parashikuar me ligj.

Së dyti, një nga detyrimet kushtetuese të KLSH është dhe mbetet raportimi në parlament për zbatimin e buxhetit të shtetit. Zbatimi i buxhetit të shtetit nuk duhet parë dhe analizuar vetëm për anën (pjesën) e shpenzimeve por dhe pjesën e të ardhurave. Kjo për vetë faktin se, buxheti i shtetit si një akt përshkrues, përcakton të gjitha linjat e të ardhurave, shpenzimeve dhe investimeve të qeverisë në një vit, si dhe një sasi të fondit rezervë, duke reflektuar në mënyrën më të plotë dhe domethënëse politikën e një qeverie. Buxheti i shtetit përbën instrumentin kryesor të aksionit ekonomik të qeverisë dhe zë një vend madhor në politikën ekonomike, pasi përbën rreth 28 % të PBB në vendin tonë. Gjithashtu, niveli i taksave të grumbulluara është përcaktues në buxhetin e shtetit, dhe për pasojë në zhvillimin e qëndrueshëm dhe stabilitetin ekonomik të çdo vendi.

Në se ju referohemi të dhënave për vitin 2013, në të hyrat buxhetore, të ardhurat tatimore zënë peshën kryesore me 91.7 % të tyre, të ardhurat jotatimore 6.6% dhe ndihmat 1.7 %, duke rezultuar që mesatarisht në tre vitet e fundit të ardhurat tatimore të përbëjnë mesatarisht 88 % të totalit të të ardhurave. Pra, të ardhurat tatimore janë zëri me peshën më të madhe në të ardhurat buxhetore dhe si i tillë paraqet interes të veçantë shumëdimensional: ekonomik, social dhe politik.

Në këtë mënyrë, për të gjithë taksapaguesit dhe opinionin publik në përgjithësi, tingëllon plotësisht e pakuptimtë që KLSH-së të mos i “lejohej” auditimi i 301.4 miliard lekëve që vijnë nga të ardhurat tatimore, të cilat përbëjnë detyrime tatimore të vlerësuara, gjopa dhe interesa për vonesa në arkëtim etj.

Së treti, Auditimet e mëparshme të KLSH, gjatë periudhës kur i viheshin në dispozicion dokumentet e organeve të administratës tatimore, kanë treguar se si rezultat i veprimeve dhe mosveprimeve të nëpunësve tatimorë, kanë munguar në buxhetin e shtetit me miliona lekë, kryesisht të natyrës së shmangies në deklarimin

dhe pagesën e t.v.sh.-së; mosdeklarim të importeve të kryera dhe financimeve nga thesari; kryerjes së aktivitetit nga subjekte të pa licensuar; mos aplikim të penalteteve, shitje të paidentifikuara në konsumatorë jofinalë etj.

Gjithashtu, nga kontrollet e kryera dhe analiza e treguesve ka rezultuar se nuk janë parashikuar dhe shfrytëzuar si duhet rezervat që ekzistojnë në vjeljen dhe realizimin e të ardhurave tatimore, kryesisht të atyre zërave (lloj tatimesh e taksash) që zënë një peshë specifike të madhe në totalin e të ardhurave, për të cilat, krahas rasteve të planifikimit joreal, duke anashkaluar resurset respektive të çdo dege, negativisht ka influencuar edhe puna e pamjaftueshme për identifikimin dhe regjistrimin e subjekteve, si dhe ndjekja e vjeljes së detyrimeve tatimore.

Dëmi ekonomik dhe financiar i evidentuar nga KLSH në fushën e tatim-taksave përbënte një nga zërat më të rëndësishëm edhe për shkak të ndjeshmërisë së lartë të publikut, në formën e parregullsive dhe shkeljeve të legjislacionit tatimor në format e mësipërme, të cilat përgjithësisht shoqërohen me evazion fiskal dhe efekte negative në grumbullimin e të ardhurave tatimore, të cilat janë zëri kryesor në të ardhurat e buxhetit të shtetit. Mjafton të kujtojmë se dëmi ekonomik i evidentuar nga KLSH në tatime për vitin 2009 ka qenë 2.5 miliard lekë dhe në vitin 2012, kur nuk u lejuan në kontrollin e tatimeve ka rezultuar 0.38 miliard ose 15 % e saj. Kjo do të thotë se pas vitit 2010 nuk mund të flitet për një rënie të dëmit në sektorin e grumbullimit të të ardhurave tatimore, as për rritje të përgjegjshmërisë në administrimin e tyre apo rënie të evazionit fiskal, por për një sektor i cili nuk lejohet të kontrollohet si më parë, dhe akoma më tej, për një sektor që qëndron jashtë sistemit të auditimit të jashtëm. Në këtë mënyrë, jo vetëm që nuk mund të përlllogaritet dëm ekonomik në këtë fushë dhe nuk mund të evidentohen përgjegjësi administrative, organizative, ligjore dhe individuale, por në të njëjtën kohë nuk zhduhet dhe të ardhurat tatimore nuk mund të rriten nga veprimtari audituese e KLSH.

Së katërti, me kushtet e tanishme është vetë dhe vetëm administrata tatimore që duhet t'i dërgojë tatimpaguesit njoftimin e vlerësimit dhe kërkesën për pagesën e detyrimit tatimor, është po vetë dhe vetëm administrata tatimore që krijon dhe përditëson dosjen tatimore, ku regjistrohen të gjitha detyrimet e tatimpaguesit, interesat, gjobat dhe pagesat dhe që kontrollon saktësinë e deklaramit etj.

Sipas Udhëzimit të Ministrisë të Financës nr. 24, datë 02.09.2008 "Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë" i ndryshuar, është përcaktuar se asnjë organ tjetër, përfshirë këtu Kontrollin e Lartë të Shtetit dhe strukturat e tjera të auditimit

të jashtëm, nuk ka të drejtë të kontrollojë, të përcaktojë apo ndryshojë shumën e detyrimeve tatimore të tatimpaguesve të veçantë (neni 14.1). Pra, në kundërshtim me të gjithë kuadrin ligjor ekzistues dhe Standardet Ndërkombëtar të Auditimit, KLSH-së i hiqet e drejta kontrollit të shumës së përcaktuar të detyrimeve tatimore për subjektet. Me fjalë të tjera, është vetë administrimi tatimor që krijon sisteme të kontrollit të brendshëm për minimizimin e rrezikut të korrupsionit, me synim sigurimin e trajtimit të paanshëm për të gjithë tatimpaguesit, reduktimin e subjektivitetit të punonjësve tatimore, duke krijuar raste të dokumentuara nga kontrollin e tyre dhe mbajtjen e përgjegjësisë për të gjitha veprimet e kryera. Shkurt, administrata tatimore bën vlerësime për detyrimin tatimor, kontrollon saktësinë dhe subjektet, vendos gjopa etj., si masa ndëshkuese për subjekte tatimore të parregullta dhe nuk jep llogari dhe nuk kontrollohet nga asnjë institucion i auditimit të jashtëm, megjithëse është përcaktues në zhvillimin ekonomik dhe social nëpërmjet grumbullimit të të ardhurave në buxhetin e shtetit.

Këtu del dhe një problem tjetër. KLSH vepron si agjent i Kuvendit dhe i taksapaguesve në vlerësimin e zbatimit të buxhetit nga ana e qeverisë, por që një gjë e tillë aktualisht nuk realizohet për afër 90 % të të ardhurave në buxhet, për shkaqet e mësipërme. Në këtë mënyrë gjykoj dhe vlerësoj se, më shumë se kushdo tjetër duhet të jetë Kuvendi i Shqipërisë i interesuar mbi auditimin e veprimtarisë së organeve tatimore në raport me biznesin, në funksion të rritjes së grumbullimit të të ardhurave, që nëpërmjet analizës të ofrohen jo vetëm alternativa për nivele taksash por dhe alternativa të administrimit tatimor. Duke përfshirë administratën tatimore në subjekt të auditimit nga KLSH, Kuvendi do të ketë mundësinë të njihet me performancën fiskale, si dhe për të përcaktuar rrugët e mundshme për formalizimin e ekonomisë dhe luftën ndaj korrupsionit në administratën tatimore.

Si përfundim, KLSH nuk ka vepruar, nuk ka kërkuar dhe as nuk ka synim që nëpërmjet kontrollit të administratës tatimore, të dublojë veprimtarinë e saj për të arritur deri në vizitat tatimore në subjektet private tatimpaguese. KLSH kërkon të auditojë administrimin tatimor për çështje të tilla si niveli i programimit, shkaqet dhe faktorët që kanë ndikuar në mosrealizimet e tyre, performancën e administratës tatimore, funksionimin e kontrollit të sistemit tatimor, trajtimin e barabartë para ligjit të të gjitha subjekteve etj., për të shmangur rrezikun për abuzime, si dhe për të rritur llogaridhënien publike si element i mirëqeverisjes dhe rritjen e të ardhurave. Nuk ka kuptim që vetë dhe vetëm administrata tatimore të mbyllë gjithë ciklin brenda sistemit tatimor (vlerësim, kontroll dhe grumbullim

tatimesh), që në këtë rast është agjenci qeveritare për mbledhjen e të ardhurave dhe të mos kontrollohet nga auditi i jashtëm publik (KLSH), të mos japë llogari dhe të mos nxirret përgjegjësia, ndryshe nga çfar rezulton në të gjitha institucionet e tjera publike shtetërore të audituara nga KLSH.

Auditimi i Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe atyre Rajonale nga ana e KLSH-së do të krijojë mundësinë e përmirësimit të sistemit tatimor, krijimit të një administrate publike fiskale efikase në grumbullimin e të ardhurave, menaxhim profesional dhe kontroll efektiv në shërbim të rritjes së të ardhurave në përputhje me kërkesat përkatëse ligjore.

Nëpërmjet kontrollit të tatimeve nga ana e KLSH, do të shmanget edhe harxhimi i energjive të panevojshme të ligjvënësve për të kontrolluar zbatimin e legjislacionit në fuqi për administrimin e bazave të të dhënave shtetërore tatimore, apo dhe “kujdesin” për të mos cënuar privatësinë e të dhënave financiare të bizneseve. Gjithashtu, nëpërmjet kontrollit të organeve tatimore nga KLSH, në mos do të ishin shmangur plotësisht, së paku do të ishin zvogëluar edhe rastet e përfshirjes së zyrtarëve të tatimeve në skema mashtrimi me kompani fantazmë që mendohet se i kanë shkaktuar buxhetit të shtetit dëm me miliona euro.