

KOMENTE DHE REKOMANDIME MBI PROJEKTLIGJIN “PËR DONACIONET DHE SPONSORIZIMET”

Qëllimi i Projektligjit

Projektligji “Për donacionet dhe sponsorizimet” paraqitet në një moment të rëndësishëm të procesit të reformave ligjore dhe institucionale, në kontekstin e detyrimeve që ka Shqipëria në procesin e integritetit evropian si pjesë e paketës së ligjeve në fushën e antikorrupsionit.

Projektligji ka si objekt përcaktimin e parimeve, rregullave dhe procedurave për dhënien dhe pranimin e donacioneve dhe sponsorizimeve me interes publik në Republikën e Shqipërisë. Siç përcaktohet edhe në relacionin shpjegues, projektligji është konceptuar si një ligj kuadër që synon *rritjen e transparencës dhe llogaridhënies në rastet kur organet publike pranojnë donacione dhe sponsorizime*, në përputhje me Udhërrëfyesin e Shtetit të së Drejtës, i cili parashikon analizimin e kuadrit ligjor për donacionet dhe sponsorizimet brenda 2025 dhe rishikimin e legjislacionit përkatës në 2027. Gjithashtu, neni 4 i projektligjit përcakton se: *“Subjekte të këtij ligji janë organet publike kur marrin donacione dhe sponsorizime për realizimin e veprimtarive me interes publik sipas fushave të përcaktuara në nenin 2 të këtij ligji”*.

Pavarësisht për sa më sipër, projektligji parashikon rregullimin e sponsorizimeve edhe për subjekte të tjera, përfshirë organizatat jofitimprurëse, duke e shtrirë efektin e tij përtej organeve publike që janë synimi i ligjit.

Nga ana tjetër, projektligji parashikon edhe lehtësira tatimore për sponsorizuesit dhe përfituesit e sponsorizimeve (organe publike, organizata jofitimprurëse, organizata sportive, shoqëritë sportive, subjekte tregtare në fushën e prodhimit të filmit dhe industrisë audiovizive, si dhe individët që përfaqësojnë Republikën e Shqipërisë në aktivitete ndërkombëtare në fushën e artit, sportit dhe kulturës), të cilat nuk lidhen me objektin e ligjit. Përkundrazi, rishikime të kuadrit të sponsorizimeve në funksion të stimulujve tatimorë përcaktohen në Udhërrëfyesin për Funksionimin e Institucioneve Demokratike, i cili parashikon miratimin e një ligji të rishikuar për sponsorizimet në lidhje me stimujt tatimorë për donacionet deri në vitin 2027, nën Fushën “Roli i Shoqërisë Civile”.

Vlerësimi i Projektligjit

Për organizatat jofitimprurëse

Në lidhje me organizatat jofitimprurëse, sikundër citohet në relacion, projektligjit ka një fokus më të ngushtë duke përcaktuar rregulla vetëm në rastin e lidhjes së kontratave të sponsorizimit,

me qëllim mbrojtjen e interesit publik dhe nuk prek donacionet apo grantet që organizatat jofitimprurëse mund të përfitojnë.

Në vlerësimin tonë, **organizatat jofitimprurëse të rregulluara sipas Ligjit Nr. 8788/2001 “Për organizatat jofitimprurëse”, i ndryshuar, nuk duhet të jenë subjekt i këtij ligji dhe as i Regjistrin Kombëtar Elektronik të Donacioneve dhe Sponsorizimeve.** Argumentet në mbështetje të këtij qëndrimi janë si më poshtë:

1. Organizatat jofitimprurëse (OJF-të) nuk ushtrojnë pushtet publik dhe nuk marrin vendime detyruese për qytetarët. Veprimtaria e tyre zhvillohet në bazë të së drejtës private dhe në funksion të interesit publik ose të interesave të anëtarëve të tyre, pa kompetenca rregullatore apo sanksionuese siç e ushtrojnë organet publike. Në këtë kontekst, duke marrë në konsideratë se ligji synon rritjen e transparencës dhe llogaridhënies së organeve publike në rastet kur ato pranojnë donacione dhe sponsorizime, përfshirja e organizatave jofitimprurëse në fushën e zbatimit të ligjit nuk rezulton e arsyetuar nga natyra e rolit dhe funksionit që ato ushtrojnë.
 2. Në lidhje me Regjistrin Kombëtar të Donacioneve dhe Sponsorizimeve, as në projektligj dhe as në relacionin shpjegues të tij nuk është i qartë qëllimi i regjistrimit të sponsorizimeve përfituese të së cilave janë OJF-të, aq më tepër që në projektligj parashikohet që të dhënat në regjistër kur përfitues të sponsorizimeve janë organizatat jofitimprurëse, organizatat sportive, shoqëritë sportive, subjektet tregtare dhe individët nuk janë të aksesueshme për publikun. Në praktikën evropiane, përfshirë edhe ato të vendeve të cilave u referohet relacioni i projektligjit, nuk ekziston një regjistër publik për sponsorizimet ndaj organizatave jofitimprurëse.
- Gjithashtu, sipas nenit 11 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), liria e organizimit përfshin edhe të drejtën e organizatave për të kërkuar, marrë dhe përdorur burime financiare nga burime të ndryshme qofshin këto monedha apo në natyrë. Për rrjedhojë, rregullimi i financimit të OJF-ve përbën një ndërhyrje në një të drejtë themelore dhe duhet të jetë në përputhje me parimet e ligjshmërisë, qëllimit legjitim, domosdoshmërisë dhe proporcionalitetit.
 - Në të njëjtën linjë, Udhëzimet e Përbashkëta mbi Lirinë e Organizimit të OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias¹ theksojnë se *“e drejta e lirisë së organizimit përfshin të drejtën për të kërkuar, marrë dhe përdorur burime financiare dhe të tjera... Burimet e financimit të marra nga organizata mund t'i nënshtrohen në mënyrë legjitime kërkesave të raportimit dhe transparencës. Megjithatë, kërkesa të tilla nuk duhet të jenë të panevojshme të shtuara dhe duhet të jenë në përpjesëtim me madhësinë e organizatës dhe fushën e aktiviteteve të saj, duke marrë parasysh vlerën e aseteve dhe të ardhurave të saj... Kërkesat e raportimit nuk duhet të rregullohen nga më shumë se një akt ligjor, pasi kjo mund të krijojë kërkesa*

¹ OSCE/OHDIR, Komisioni i Venecias (2014) “Udhëzimet e Përbashkëta mbi Lirinë e Organizimit”, fq. 32, 33 dhe 63. I disponueshëm online <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29046-e>

raportimi të ndryshme dhe potencialisht kontradiktore dhe, si rrjedhojë, përgjegjësi të ndryshme për mos përmbushjen e tyre". Për këtë arsye, mekanizmat e transparencës në fushën e financimit të OJF-ve duhet të konceptohen me kujdes, duke garantuar transparencën pa çënuar gatishmërinë për mbështetje private të ligjshme.

- Këshilli i Ekspertëve të Këshillit të Evropës për Ligjin e OJF-ve, ka vënë në dukje më tej në këtë drejtim se *"publikimi i informacionit personal i donatorëve do t'i bënte ata publikisht të identifikueshëm dhe informacioni në lidhje me përkatësinë, mendimin ose besimin e tyre politik mund të nxirret nga fakti se ata po dhurojnë ose po merren me OJF të caktuara dhe jo me të tjera, gjë që mbrohet nga e drejta e privatësisë. Fakti që informacioni i tillë do të jetë i hapur për publikun mund të ketë një efekt pengues mbi ta dhe donatorë të tjerë potencialë, duke rrezikuar kështu kufizimin e qasjes së OJF-ve në burime. Veçanërisht nëse detyrimi i identifikimit vlen për të gjitha dhurimet pavarësisht nga madhësia e tyre, duke përfshirë financimin kolektiv dhe donacionet me SMS"*².
- Po kështu, në opinionin e tij mbi Projektligjin për Transparencën e Organizatave që Marrin Mbështetje nga Jashtë Vendit, Komisioni i Venecias se *"zbulimi i identitetit të të gjithë sponsorëve, përfshirë ata të vegjël, është, megjithatë, i tepërt dhe gjithashtu i panevojshëm, veçanërisht në lidhje me kërkesat e së drejtës së privatësisë, siç përcaktohet në Nenin 8 të KEDNJ-së. Këta sponsorë vështirë se mund të kenë ndonjë ndikim të madh në organizatën përkatëse dhe për këtë arsye nuk ka asnjë arsye dhe domosdoshmëri legjitime për përfshirjen e tyre në listë"* (paragrafi 53)³.

3. Organizatat jofitimprurëse nuk janë subjekt i ligjit për të drejtën e informimit dhe, për rrjedhojë, marrëdhëniet e tyre kontraktore me sponsorë privatë nuk mund të trajtohen si informacion publik. Vendorsja e detyrimit për regjistrim të kontratave të sponsorizimit do të krijonte një regjim të ri transparence që nuk buron nga asnjë detyrim ekzistues ligjor dhe që bie në kundërshtim me parimin e proporcionalitetit.
4. Sponsorizimet për organizatat jofitimprurëse janë tashmë të rregulluara dhe të raportuara përmes mekanizmave ekzistues ligjorë dhe administrativë. Organizatat raportojnë mbi sponsorizimet e marra pranë organeve tatimore si pjesë e deklaratave financiare vjetore, duke vënë këtë informacion në dispozicion të administratës tatimore. Për më tepër, organizatat jofitimprurëse janë subjekt i detyrimeve të raportimit edhe në kuadër të legjislacionit për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit. Në këto kushte, nuk rezulton e justifikuar dhe as e argumentuar nevoja që i njëjti informacion të regjistrohet edhe në një regjistër të posaçëm sponsorizimesh. Vendorsja e një detyrimi shtesë regjistrimi për të njëjtin informacion krijon mbivendosje

² Këshilli i Ekspertëve për Ligjin e OJF, (2018) "Standardet Ndërkombëtare lidhur me kërkesat e raportimit dhe Publikimit të Informacionit për Organizatat Jofitimprurëse", fq. 17. I disponueshëm online: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2018-3-review-ngo-reporting-requirements/16808f2237>

³ Komisioni i Venecias, (2017) Projektligjin për Transparencën e Organizatave që Marrin Mbështetje nga Jashtë Vendit. I disponueshëm online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015)

rregullatore dhe përbën një ngarkesë të dyfishtë administrative, e cila nuk mbështetet në një nevojë të qartë rregullatore apo vlerësim rreziku. Nëse synohet rritja e nivelit të transparencës dhe llogaridhënies nga ana e OJF-ve (që nuk është objekt i këtij ligji), kjo mund dhe duhet të adresohet përmes përmirësimit dhe zbatimit efektiv të kuadrit ekzistues tatimor dhe të parandalimit të pastrimit të parave, pa krijuar mekanizma të rinj paralelë raportimi.

Lehtësirat tatimore

Sa i përket vlerësimit tonë, **propozojmë që lehtësirat tatimore, të mos jenë objekt i këtij ligji**. Argumentet janë si më poshtë:

1. Siç përcaktohet në objektin e projektligjit dhe relacionin shpjegues, projektligji “Për donacionet dhe sponsorizimet” nuk ka si objekt krijimin e lehtësirave tatimore, të cilat rregullohen nëpërmjet legjislacionit tatimor. Nga ana tjetër, miratimi i një ligji të rishikuar për sponsorizimet në lidhje me stimujt tatimorë për donacionet, parashikohet në Udhërrëfyesin për Funksionimin e Institucioneve Demokratike, nën Fushën “Roli i Shoqërisë Civile”.
2. Nga analiza paraprake e projektligjit, vlerësojmë se ai ndërhyr në mënyrë të paqartë dhe të pa harmonizuar në fushën e lehtësirave tatimor. Projektligji dhe legjislacioni tatimor në fuqi parashikojnë mekanizma të ndryshëm të trajtimit fiskal të sponsorizimeve. Konkretisht, projektligji parashikon njohjen e sponsorizimit si shpenzim të zbritshëm **jo më pak se 3% të tatimit mbi fitimin** (neni 14), si dhe një përfitim fiskal total deri në **30% të tatim-fitimit** për sponsorizimet në fushën e artit, sportit dhe kulturës (neni 15). Ndërkohë, Ligji nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar, parashikon trajtim të ndryshëm, duke njohur sponsorizimet si shpenzim të zbritshëm deri në **3% ose 5% të fitimit para tatimit**, si dhe deri në **trefishin e shumës së sponsorizuar në fushën e sportit** (neni 50). Këto parashikime aplikohen në faza të ndryshme të llogaritjes së tatimit, prodhojnë efekte fiskale të ndryshme dhe nuk janë të harmonizuara ndërmjet tyre, duke krijuar pasiguri për tatimpaguesit dhe vështirësi në zbatim.
3. Parashikimi i mekanizmave tatimorë, jashtë kuadrit të ligjit për tatimin mbi të ardhurat, rrezikon fragmentimin e politikës tatimore, për rrjedhojë, çdo rishikim i fashave të zbritshme apo i instrumenteve fiskale për nxitjen e sponsorizimit duhet të trajtohet ekskluzivisht brenda ligjit Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar, dhe jo të përfshihet në projektligjin “Për donacionet dhe sponsorizimet”.

Komente dhe rekomandime nen për nen

Neni 1 “Objekti i ligjit”, pika 1, parashikon se ligji ka për objekt përcaktimin e parimeve, rregullave dhe procedurave për *“dhënien dhe pranimin e donacioneve dhe sponsorizimeve për*

veprimtari me interes publik”. Në përputhje me synimin e ligjit “*rritja e transparencës dhe llogaridhënies në rastet kur organet publike pranojnë donacione dhe sponsorizime*” dhe me rekomandimin tonë për përjashtimin e organizatave jofitimprurëse nga objekti i ligjit, rekomandohet riformulimi i objektit të ligjit në “*dhënien për dhe pranimin e donacioneve dhe sponsorizimeve nga organet publike për veprimtari me interes publik*”. Rekomandohet gjithashtu shtimi i një neni që përcakton se dhënia e financimeve publike nga organet publike në formën e granteve, subvencioneve dhe formave të tjera të financimit buxhetor nuk përbën objekt rregullimi i këtij ligji. Ky shtim është i nevojshëm për të siguruar qartësi normative dhe për të mos krijuar konfuzion me legjislacionin ekzistues që rregullon dhënien e financimeve buxhetore, të cilat janë të rregulluara nga kuadri ligjor për financat publike, menaxhimin financiar dhe kontrollin, si dhe procedurat buxhetore.

Neni 2, “Fusha e zbatimit” përfshin ndër të tjera “*b) artin, kulturën dhe mbrojtjen e trashëgimisë dhe dh) sportin dhe edukimin fizik*”, ndërsa nenet 15, 18, 19, dhe 27 të projektligjit i referohen në mënyrë eksplicite vetëm “*arti, kultura dhe sporti*”. Kjo reflekton një pasaktësi në ndërtimin terminologjik të ligjit, prandaj për të garantuar unitet konceptual dhe zbatim të qartë të ligjit, është e nevojshme që përcaktimi dhe grupimi i fushave në Nenin 2 të rishikohet dhe të harmonizohet me terminologjinë e përdorur në nenet 15, 18, 19, dhe 27.

Neni 3 “*Përkufizime*”, pika 2 përkufizon donatorin si “*çdo person fizik ose juridik, vendas ose i huaj që bën donacion në bazë të këtij ligji*”. Ky formulim përjashton “individin” i cili mund të bëjë një transferim të pakushtëzuar tek institucionet publike. Andaj, rekomandohet që të shtohet dhe fjala “individ” sikundër është përcaktuar në pikën 16 “sponsorizues”.

Pika 10 e nenit 3 “*Përfitues i sponsorizimit*” parashikon si përfitues edhe individët në fushën e kulturës, artit dhe sportit që përfaqësojnë Republikën e Shqipërisë në nivel ndërkombëtar. Megjithatë, dispozitat aktuale krijojnë pasiguri të konsiderueshme dhe hapësira për abuzim:

- Mungesë dallimi ndërmjet sponsorizimit dhe marrëdhënieve tregtare. Ligji nuk ndan qartë sponsorizimin si mbështetje për një aktivitet me interes publik (i cili nuk është i tatueshëm), dhe kontratën tregtare/reklamuese, ku ofrohet një shërbim (përdorim i imazhit, promovim), që duhet të trajtohet si e ardhur dhe të tatohet. Kjo paqartësi lejon që marrëveshje me natyrë komerciale të maskohen si sponsorizime të përjashtuara nga tatimi.
- Status ligjor i papërcaktuar dhe mungesë baze tatimore. Edhe pse individët lejohen si përfitues, projektligji: (i) nuk kërkon që të jenë të regjistruar me NIPT apo në një status të pranuar tatimor; dhe (ii) nuk ofron mekanizëm të ligjshëm për të lëshuar dokumente tatimore të vlefshme për sponsorin. Kjo dëmton edhe sponsorin, që nuk mund të justifikojë zbritjen tatimore sipas Ligjit Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar.
- Përjashtim tatimor pa kontroll mbi përdorimin e fondeve. Sponsorizimet për individë janë të patatueshme, por: (i) nuk ka mekanizma për të ndjekur apo justifikuar përdorimin e sponsorizimeve; dhe (ii) përdorimi mund të bëhet për qëllime personale apo tregtare. Kjo përbën rrezik që fondet mund të funksionojnë si të ardhura të padeklaruara, të fshehura pas përjashtimit ligjor.

- Mungesë integrimi me ligjin kundër pastrimit të parave. Projektligji nuk referon as nuk kërkon zbatim të Ligjit nr. 9917/2008 për AML. Mungon: (i) verifikimi i shtuar për sponsorizime me vlera të larta; (ii) detyrimi për të raportuar transaksione të dyshimta; dhe (iii) Autoritet kontrollues i qartë. Struktura mund të përdoret për pastrim parash apo evazion fiskal, sidomos në sektorë informalë.
- Dobësi në zbatim dhe mungesë sanksionesh efektive. Nuk parashikohet: (i) përjashtim nga e drejta për sponsorizim për individë që shkelin ligjin; (ii) rikuperimi i fondeve në rast shpërdorimi; dhe (iii) mbikëqyrje institucionale për përputhshmërinë. Kjo i lë individët jo-kompliantë pa pasoja efektive dhe mundësi për të vazhduar aktivitetin.

Ndaj do të kërkohej që të:

1. Kërkohej NIPT ose regjistrim në regjim të veçantë fiskal për përfituesit individualë.
2. Krijohet format standard i dokumentit të sponsorizimit të vlefshëm për tatime.
3. Lidhet qartë me ligjin AML/CFT dhe përfshihet detyrimi për raportim të dyshimeve.
4. Vendosen pragje të kontrollit për sponsorizime me vlerë të lartë.
5. Caktohet institucion mbikëqyrës për individët për raportim dhe monitorim.
6. Sanksionohet abuzimi me përjashtimin tatimor dhe mos raportimi i fondeve.

Formulimi aktual i nenit 4 “*Subjektet e Ligjit*”, sipas të cilit “*Organet publike nuk zbatojnë rregullat e këtij ligji për donacionet që përfitohen në kuadër të aktivitetit të institucioneve publike ndërkombëtare*”, krijon paqartësi normative, pasi nuk sqaron nëse dhe në çfarë mase këto donacione i nënshtrohen detyrimeve të regjistrimit, dokumentimit dhe mbikëqyrjes. Kjo paqartësi rrezikon të interpretohet si mungesë rregullimi dhe të cënojë parimin e sigurisë juridike. Për këtë arsye, sugjerohet që neni të parashikojë shprehimisht se donacionet për organet publike që burojnë nga institucione publike ndërkombëtare ose organizata ndërqeveritare t’i nënshtrohen regjistrimit dhe mbikëqyrjes institucionale minimale, me qëllim garantimin e transparencës dhe gjurmueshmërisë. Njëkohësisht, neni duhet të lejojë kufizimin e publikimit të këtyre donacioneve në rastet kur transparenca sigurohet përmes mekanizmave publikë të raportimit të vetë donatorit, duke respektuar parimin e proporcionalitetit dhe duke shmangur dyfishimin e detyrimeve raportuese.

Neni 6 “*Format e donacioneve dhe sponsorizimeve*”, pika 1 parashikon se “*donacionet dhe sponsorizimet financiare kryhen nëpërmjet sistemit bankar*”. Ky formulim është kufizues për organizatat jofitimprurëse (nëse ato do të mbeten subjekt i ligjit) që nuk kanë akses të lehtë ose afërsi gjeografike me institucionet bankare dhe, për rrjedhojë, duhet të rishikohet. Sponsorizimet për sektorin jofitimprurës nuk duhet të kufizohen vetëm në kryerjen përmes sistemit bankar, por mund të realizohen edhe përmes kanaleve të tjera pagese ose transferimi, për aq kohë sa garantohet identifikimi i qartë i dhuruesit ose sponsorizuesit dhe i përfituesit, si dhe gjurmueshmëria dhe dokumentimi i transaksionit.

Gjithashtu ka një mospërputhje në nenin 6 ndërmjet pikave 2 dhe 3. Pika 2 citon që “*donacionet dhe sponsorizimet në pasuri të luajtshme ose të paluajtshme, mallra, mbështetje në infrastrukturë dhe ofrim shërbimesh llogariten me vlerën e tregut në momentin e dhënies së donacionit ose në momentin e lidhjes së kontratës së sponsorizimit*”, kurse pika 3 “*Donacionet në formën e ekspertizës teknike ose profesionale nuk konvertohen në vlerë financiare*”. Këto

dy dispozita, siç janë formuluar aktualisht, nuk janë plotësisht koherente me njëra-tjetrën, pasi pika 2 parashikon vlerësim financiar për shërbimet, ndërkohë që pika 3 përjashton në mënyrë absolute ekspertizën teknike ose profesionale, e cila përbën një formë shërbimi.

Po ashtu, pika 3 e nenit 6 vlerësojmë që duhet të rishikohet. Mos konvertimi i donacioneve në formën e ekspertizës teknike ose profesionale në vlerë financiare, në kushtet kur ligji parashikon detyrimin e regjistrimit të donacioneve mbi pragun prej 500,000 lekësh, çënon transparencën dhe llogaridhënien, pasi donacionet në formën e ekspertizës profesionale nuk do të regjistroheshin në asnjë rast në regjistër pavarësisht nivelit të tyre.

Neni 7 *“Kufizime për donatorët dhe sponsorizuesit”*, pika 1, parashikon një ndalim të përgjithshëm për të qenë donator ose sponsorizues për personat fizikë ose juridikë të dënuar për vepra penale që lidhen me korrupsionin, pastrimin e parave, financimin e terrorizmit dhe vepra të tjera të ngjashme, duke e shtrirë këtë ndalim edhe në rastet kur personi i dënuar është aksionar, ortak ose administrator i personit juridik. Megjithëse ky parashikim synon të adresojë rreziqe të rëndësishme që lidhen me integritetin dhe korrupsionin, ai kërkon rishikim në funksion të natyrës së aktit të dhurimit dhe sponsorizimit, duke përcaktuar shprehimisht që personat, të cilët me vendim gjyqësor të formës së prerë, janë dënuar për vepra penale që lidhen me korrupsionin, pastrimin e produkteve të veprës penale, financimin e terrorizmit, evazionin fiskal, krimin e organizuar ose shpërdorimin e fondeve publike, dhe që nuk janë rehabilituar ligjërisht në përputhje me Kodin Penal, nuk lejohen të veprojnë si dhurues ose sponsorizues sipas këtij projektligji.

E drejta shqiptare njeh institucionin e rehabilitimit, qoftë automatik apo gjyqësor, dhe pas rehabilitimit personi konsiderohet juridikisht si i padënuar, përveç rasteve kur ligji parashikon shprehimisht ndryshe. Çdo dispozitë e projektligjit që kufizon donacionet ose sponsorizimet nga persona të dënuar për korrupsion, pastrim parash ose evazion fiskal duhet, për rrjedhojë, të përcaktojë qartë nëse zbatohet vetëm për dënime të pa rehabilituara apo edhe pas rehabilitimit. Nëse ligji nuk e përcakton qartë dhe shprehimisht ndryshe, këto kufizime rrezikojnë të cenojnë efektin juridik dhe qëllimin e rehabilitimit dhe përbëjnë ndëshkim përtej dënimit të dhënë nga gjykata, pa marrë parasysh rëndësinë e veprës penale, kalimin e kohës dhe sjelljen e mëvonshme të ligjshme. Megjithëse kufizime me efekte më afatgjata mund të justifikohen për vepra të rënda financiare, rehabilitimi mbetet juridikisht i rëndësishëm, përveç rasteve kur përjashtohet shprehimisht nga Kushtetuta ose nga një ligj i posaçëm. Çdo tejkalim i tij duhet të jetë i shprehur qartë, i kufizuar dhe i justifikuar në aspektin kushtetues. Heshtja ligjore nuk mjafton.

Neni 9 *“Dokumentet e kërkuara për shkak të ligjit”*, pika 1 citon *“Përpara lidhjes së kontratës së sponsorizimit, sponsorizuesi dorëzon pranë përfituesit të sponsorizimit dokumentacionin që vërteton se përmbush kriteret për të qenë sponsorizues.”* Termi “kriteret” është i paqartë se çfarë nënkupton pasi në projektligj nuk janë të përcaktuara kriteret për të qenë sponsorizues. Sugjerojmë që të rregullohet shprehimisht *“Përpara lidhjes së kontratës së sponsorizimit, sponsorizuesi dorëzon pranë përfituesit të sponsorizimit dokumentacionin e mëposhtëm”*.

Pika 2, e nenit 9 parashikon një listë të gjerë dokumentesh në formë origjinale ose të njehsuara me origjinalin. Në formën aktuale, këto kërkesa krijojnë një barrë administrative jo proporcionale dhe i afrohen më shumë një regjimi kontrolli tipik për prokurimin publik sesa natyrës vullnetare të sponsorizimit. Veçanërisht problematike është shtrirja e verifikimeve penale dhe e vetëdeklarimeve edhe mbi aksionerët ose ortakët e personit juridik, të cilët nuk janë palë kontraktore dhe nuk ushtrojnë domosdoshmërisht kompetenca përfaqësimi, administrimi apo kontrolli mbi aktin e sponsorizimit. Ndërsa formulime të hapura si “çdo dokument tjetër që çmohet i nevojshëm” rrisin rrezikun e arbitraritetit. Në këtë kontekst, sugjerohet rishikimi dhe thjeshtimi i kërkesave dokumentare përmes një qasjeje të diferencuar sipas nivelit të sponsorizimit, në përputhje me praktikën evropiane që aplikojnë mekanizma të shkallëzuar rregullimi. Këto praktika bazohen në parimin e proporcionalitetit dhe në vlerësimin e rrezikut, duke parashikuar kërkesa minimale dokumentacioni për sponsorizimet me ndikim dhe ekspozim të kufizuar, si dhe kërkesa më të detajuara vetëm në rastet kur niveli i sponsorizimit dhe rreziku i lidhur me të janë më të larta. Në këtë kuadër, për sponsorizimet me nivel të ulët, që në praktikën evropiane zakonisht konsiderohen deri në 3,000 euro, dokumentacioni duhet të kufizohet në elementet thelbësore që garantojnë identifikimin e palëve dhe ligjshmërinë bazë të transaksionit, në përputhje me praktikën e ndjekura në vende si Belgjika, Holanda dhe Zvicra, ku për sponsorizime ose donacione me vlerë të ulët kërkohet vetëm dokumentacion bazë dhe nuk aplikohen verifikime të zgjeruara. Konkretisht, dokumentacioni duhet të përfshijë kontratën e sponsorizimit, dokumentin e identifikimit të përfaqësuesit ligjor dhe një vetëdeklaratë mbi përmbushjen e detyrimeve tatimore.

Për sponsorizimet me nivel të ndërmjetëm, që në praktikën evropiane zakonisht shtrihen nga 10,000 – 20,000 Euro, mund të parashikohet dokumentacion shtesë i kufizuar dhe i mirëpërcaktuar, i fokusuar kryesisht në verifikimin formal të statusit fiskal të sponsorizuesit, në përputhje me qasjen e ndjekur në Gjermani, Itali dhe Francë, ku edhe për sponsorizime me vlerë disa mijëra euro nuk kërkohen certifikata gjyqësore apo verifikime të zgjeruara penale, por kërkesa kryesore mbetet të gjurmueshmëria e pagesës, kontrata përkatëse dhe dokumentet që vërtetojnë përmbushjen e detyrimeve tatimore.

Vetëm në rastet e sponsorizimeve me nivel të lartë, përtej vlerave të përmendura më sipër, duhet të kërkohet dokumentacion më i plotë, përfshirë certifikatën e gjendjes gjyqësore të përfaqësuesit ligjor dhe dokumente zyrtare mbi gjendjen financiare të sponsorizuesit, në përputhje me parimin se intensiteti i kontrollit duhet të jetë proporcional me nivelin e rrezikut dhe vlerën e sponsorizimit. Kjo qasje është në linjë me praktikën e aplikuar në Francë, Spanjë dhe Finlandë, ku verifikimet e thelluara dhe kërkesat dokumentare të zgjeruara aktivizohen vetëm për sponsorizime me vlera të larta ose për marrëdhënie shumëvjeçare që krijojnë ekspozim më të madh financiar ose reputacional.

Neni 10 “*Regjistri Kombëtar Elektronik i Donacioneve dhe Sponsorizimeve*”, pika 2, parashikon se të dhënat e Regjistrimit nuk janë të aksesueshme për publikun kur përfitues të sponsorizimeve janë organizatat jofitimprurëse, organizatat sportive, shoqëritë sportive, subjektet tregtare dhe individët. Ky parashikim, në vetvete, konfirmon se ligjvënësi pranon ekzistencën e regjimeve të diferencuara transparence për kategori të caktuara përfituesish. Në këtë kuadër, duke qenë se sponsorizimet për organizatat jofitimprurëse janë tashmë subjekt i

rregullimeve specifike përmes kuadrit tatimor dhe mekanizmave të parandalimit të pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit (AML/CFT), sugjerohet që sponsorizime për organizatat jofitimprurëse të mos përfshihen në fushën e zbatimit të këtij ligji, dhe të mos jenë pjesë e regjistrit kombëtar elektronik të donacioneve dhe sponsorizimeve. Përfshirja e tyre krijon mbivendosje rregullatore dhe rrezikon të shtojë kërkesa administrative të panevojshme, pa rritur realisht nivelin e transparencës ose të mbrojtjes së interesit publik, sikundër është argumentuar më sipër në dokument.

Neni 13 “*Shmangia e konfliktit të interesave*” përmban dispozita të tepërta dhe jo proporcionale, të shtrira në të gjitha nivelet organizative, që shkojnë përtej nevojës reale për adresimin e konfliktit të interesit. Duke qenë se donacionet dhe sponsorizimet lejohen vetëm pas filtrave të interesit publik dhe në mungesë të mekanizmave nxitës, këto parashikime krijojnë mbivendosje me legjislacionin ekzistues dhe barrë të panevojshme rregullatore. Për këtë arsye, rekomandohet thjeshtimi i dispozitës, me fokus në parimet bazë dhe referim te legjislacioni i përgjithshëm në fuqi.

Neni 14 “*Lehtësirat tatimore*” dhe neni 15 “*Lehtësirat tatimore në fushën e artit, sportit dhe kulturës*” nuk duhet të jenë objekt i këtij ligji. Pavarësisht nga sa më sipër, duke mbetur koherent në sugjerimin për heqjen nga projektligjit të neneve 14 dhe 15, vlerësojmë sa parashikimet e këtyre neneve paraqesin disa problematika si më poshtë:

Neni 14, “*Lehtësirat tatimore*” pika 1, shkronja a), parashikon se subjekteve, persona fizikë ose juridikë që paguajnë tatim mbi fitimin sipas ligjit nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar, shuma e sponsorizuar u njihet si shpenzim i zbritshëm **jo më pak se 3 (tre) për qind të tatim-fitimit**. Ndërkohë, neni 50, pika p), nënndarja iv), e Ligjit Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar, parashikon se kufiri i zbritjes për sponsorizimet është **deri në masën 3 për qind të fitimit para tatimit**. Ky formulim është konceptualisht i pasaktë dhe krijon paqartësi në zbatim, duke devijuar nga struktura bazë e skemës së zbritjeve tatimore. Për këtë arsye, rekomandohet që neni 14 të harmonizohet plotësisht me Ligjin Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar, duke përdorur të njëjtën bazë llogaritjeje dhe duke shmangur çdo formulim që ndryshon ose shtrembëron thelbin e lehtësisë tatimore të parashikuar në legjislacionin në fuqi. Formulimi “jo më pak se 3 për qind e tatim-fitimit” e shndërron kufirin nga maksimal siç parashikohet në Ligjin Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar, në një kufi minimal, çka sjell pasojë të paarsyeshme në zbatim. Në këtë mënyrë, rezulton se sponsorizimet nën këtë prag nuk do të njiheshin si shpenzim i zbritshëm, duke krijuar në mënyrë të tërthortë prezumimin se subjektet që sponsorizojnë në vlera më të ulëta nuk përfitojnë lehtësi tatimore.

Neni 14, pika 2 parashikon se sponsorizuesi duhet të dorëzojë kopje të kontratës së sponsorizimit, raportin për përdorimin e sponsorizimit dhe dokumente të tjera provuese në organet tatimore. Referimi i përgjithshëm ndaj “*dokumente të tjera provuese sipas kërkesave të legjislacionit tatimor në fuqi*”, pa një përcaktim minimal të llojit, qëllimit apo kufijve të tyre, krijon paqartësi për sponsorizuesin dhe hap mundësi për kërkesa shtesë diskrecionale nga administrata tatimore. Duke qenë se kontrata e sponsorizimit dhe dokumentacioni financiar

përkatës përbëjnë bazën provuese për verifikimin tatimor, kjo formulë e hapur rrezikon të shtojë barrë administrative të panevojshme për sponsorizuesit, duke rezultuar në reduktim të sponsorizimeve, sidomos në sektorin jofitimprurës ku vlera e sponsorizimeve është relativisht e vogël.

Neni 15 i projektligjit parashikon një mekanizëm të ndryshëm fiskal nga ai i Ligjit Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat” i ndryshuar. Përkatësisht, pika 1 e nenit citon *“Sponsorizuesit e veprimtarive publike në fushat e artit, kulturës dhe sportit, të cilët paguajnë tatim mbi fitimin sipas ligjit nr.29/2023 "Për tatimin mbi të ardhurat", të ndryshuar, shuma e sponsorizuar u zbritet deri në masën 30% (tridhjetë) përqind të tatimit fitimit, të vitit paraardhës fiskal.”*. Neni 50, pika p, nënndarja ii. përcakton se *“shpenzimet e mëposhtme nuk janë të zbritshme kur tejkalojnë masën 5 përqind të tatimit për veprimtarinë sportive. Shumat e sponsorizuara brenda kufirit të mësipërm për veprimtarinë e ekipeve sportive, pjesë e organizatave sportive, federatave sportive, komiteteve olimpike si dhe sportistëve të nivelit të lartë të cilët kanë fituar tituj për meritë në sport, të njohura nga legjislacioni në fuqi i fushës për efekt të përlllogaritjes të tatimit mbi fitimin e periudhës tatimore janë të zbritshme sa trefishi i vlerës së shumës së sponsorizuar... Kjo dispozitë zbatohet vetëm për entitetet sponsorizuese, të cilat realizojnë fitim të tatueshëm mbi 100 milion lekë”*. Në këtë rast kemi dy mekanizma të ndryshëm fiskalë: njëri parashikon zbritje direkte nga tatim-fitimi (neni 15 i projektligjit), ndërsa tjetri trajton sponsorizimet si shpenzime të zbritshme ose trefish të zbritjes në bazën e tatimit (Ligji Nr. 29/2023 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar), duke ndërhyrë në faza të ndryshme të llogaritjes së tatimit. Këto dy mekanizma veprojnë në faza të ndryshme të kalkulimit të tatimit dhe prodhojnë efekte fiskale të ndryshme. Projektligji nuk qartëson marrëdhënien ndërmjet tyre, duke mos përcaktuar nëse ato zbatohen në mënyrë alternative, plotësojnë njëra-tjetrën apo zbatohen paralelisht, çka krijon paqartësi në kalkulimin e detyrimit tatimor dhe rrezik për mbivendosje normative dhe zbatim të pabarabartë.

Neni 15 *“Lehtësirat tatimore në fushën e artit, sportit dhe kulturës”*, pika 4, parashikon se *“të ardhurat nga sponsorizimi janë të ardhura të patatueshme për përfituesin e sponsorizimit”*. Në relacionin shpjegues përcaktohet shprehimisht se ky përjashtim tatimor zbatohet për të gjitha sponsorizimet, pa dallim fushe, forme apo qëllimi, rezulton i sqaruar, ndërkohë kjo nuk reflektohet shprehimisht në tekstin e projektligjit, i cili i kufizon këto lehtësira vetëm në fushën e artit, sportit dhe kulturës. Ky përcaktim në projektligj, në kundërshtim me parimin e shprehur në relacionin shpjegues krijon një diferencim të pajustificuar midis fushave të sponsorizimit dhe krijon paqartësi normative.

Neni 15, pika 6, parashikon se *“sponsorizuesi dorëzon në organet tatimore kopje të kontratës së sponsorizimit, mandatet e transfertave, si dhe dokumente të tjera provuese sipas kërkesave të legjislacionit tatimor në fuqi”*. Në vlerësimin tonë, ky parashikim përbën një mbirregullim, pasi detyrimi për dorëzimin e mandateve të transfertave shkon përtej nevojës së verifikimit tatimor dhe i ngarkon organet tatimore me funksione kontrolli dhe ruajtjeje dokumentacioni që tejkalojnë kompetencat e tyre ligjore, të cilat janë tashmë të mbuluara nga mekanizmat ekzistues të deklarimit dhe kontrollit tatimor.

Neni 18, *“Interesi publik në fushën e artit, sportit dhe kulturës”*, pika 1, parashikon që, përpara lidhjes së kontratës së sponsorizimit, ministria përgjegjëse, me kërkesë të përfituesit, lëshon një vërtetim që konfirmon se sponsorizimi përbën interes publik. Ky parashikim ngre shqetësime në raport me parimin e pavarësisë dhe të proporcionalitetit, pasi vendos një kërkesë procedurale të detyrueshme për të gjitha sponsorizimet, pa dallim sipas vlerës së tyre, duke krijuar barriera administrative të panevojshme, veçanërisht për sponsorizimet e vogla ndaj organizatave jofitimprurëse. Për më tepër, lëshimi i vërtetimit përbën një procedurë të tepërt dhe krijon hapësirë për konkurrencë të pandershme ndërmjet shtetit dhe sektorit jofitimprurës në përfitimin e sponsorizimeve. Ndërsa një mekanizëm i tillë mund të jetë i justifikueshëm për sponsorizime me vlerë të lartë, ai nuk është i përshtatur për sponsorizime të vogla. Për këtë arsye, vlerësohet e nevojshme përcaktimi i një pragu të qartë mbi të cilin kërkohet lëshimi i vërtetimit, si dhe parashikimi shprehimisht i së drejtës për ankimim ndaj vendimit të ministrisë, në funksion të arsyes, proporcionalitetit dhe sigurisë juridike, një e drejtë që në këtë projektligj mungon.

Neni 19, *“Raportimi për realizimin e sponsorizimit”*, parashikon hartimin e një raporti të përbashkët nga sponsorizuesi dhe përfituesi i sponsorizimit, por kërkesa për paraqitjen e këtij raporti, përveç kontratës së sponsorizimit, nuk argumentohet qartë në relacion për sa i përket funksionit dhe vlerës së tij shtesë, duke qenë se kontrata përbën dokumentin bazë ligjor dhe provues të marrëdhënies së sponsorizimit. Për më tepër, detyrimi për dorëzimin e raportit pranë dy institucioneve të ndryshme – organeve tatimore dhe ministrisë përgjegjëse (në rastin e individëve që përfaqësojnë Republikën e Shqipërisë në aktivitete ndërkombëtare në fushën e artit, sportit, kulturës) – krijon mbivendosje procedurale, raportim të dyfishtë dhe barrë administrative të panevojshme për palët, në mungesë të një ndarjeje të qartë të kompetencave dhe qëllimit të përdorimit të këtij dokumenti, duke cenuar parimin e proporcionalitetit dhe duke komplikuar në mënyrë të pajustificuar procesin e sponsorizimit.

Neni 20, *“Kufizimi për organet publike”*, pika 2, parashikon se *“organet publike nuk duhet të ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në mbledhjen e donacioneve, që synojnë mbështetjen e shërbimeve të drejtpërdrejta të ofruara nga shteti pa pagesë”*. Ky formulim është i paqartë dhe deklarativ dhe ka nevojë për rishikim.

Neni 21 *“Qasja në informacion”*, pika 1, parashikon se *“kontrata e sponsorizimit është informacion publik në kuptim të ligjit nr. 119/2014 ‘Për të Drejtën e Informimit’, i ndryshuar”*. Megjithatë, siç është argumentuar më sipër, organizatat e sektorit jofitimprurës nuk janë subjekte të këtij ligji dhe, për rrjedhojë, kontratat e sponsorizimit ku përfitues është sektori jofitimprurës (nëse mbeten subjekt i ligjit) nuk mund të konsiderohen informacion publik në kuptim të legjislacionit për të drejtën e informimit, çka krijon paqartësi normative dhe rrezik për zbatim të pasaktë të dispozitës.

Neni 23, *“Thirrja e hapur për sponsorizime”*, parashikon se thirrja për sponsorizim shoqërohet me kriteret që organi publik merr në konsideratë në procesin e përzgjedhjes, në referim të

rregullave të këtij ligji. Megjithatë, duke qenë se kjo dispozitë në thelb rregullon elemente konkurrimi dhe përzgjedhjeje, rezulton e domosdoshme që kriteret përkatëse të përcaktohen qartë dhe shprehimisht në ligj dhe në aktet nënligjore përkatëse, me qëllim garantimin e transparencës, barazisë së trajtimit dhe shmangien e çdo diskrecioni të pajustificuar në procesin e sponsorizimit.

Pika 3 e këtij neni, e cila citon se “thirrja për sponsorizim shoqërohet me kriteret që organi publik mban në konsideratë në përzgjedhjen e të sponsorizuarve”, duket se përmban një lapsus terminologjik, pasi, logjikisht dhe në përputhje me qëllimin e dispozitës, referenca duhet të jetë ndaj “sponsorizuesve” dhe jo “të sponsorizuarve”.

Neni 24, “*Donacionet në organet publike*”, pikat 6 dhe 7, parashikojnë se organi publik, përpara pranimi të një donacioni nga një individ ose person juridik i huaj, njofton organin epror dhe, gjatë procesit të pranimi dhe lidhjes së marrëveshjes, merr të gjitha masat e nevojshme për të garantuar sigurinë kombëtare, pavarësinë dhe paanshmërinë në vendimmarrje, si dhe integritetin institucional. Megjithatë, këto dispozita mbeten të paqarta, pasi nuk përcaktojnë kriteret konkrete mbi bazën e të cilave do të vlerësohen donacionet e huaja në funksion të mbrojtjes së sigurisë kombëtare, ndërkohë që për donacionet nga burime vendase ligji parashikon shprehimisht mekanizmat dhe subjektet përgjegjëse për verifikim. Mungesa e këtyre kriterëve dhe procedurave për donacionet e huaja krijon pasiguri juridike dhe hapësirë për interpretim diskrecional, andaj nevojitet një qartësi mbi këtë pikë.

Neni 27, “*Sanksionet administrative*”, pika 3, parashikon se pranimi i sponsorizimeve të paligjshme përbën kundërvajtje administrative dhe ndëshkohet me gjobë në masën nga 200.000 deri në 300.000 lekë, pavarësisht shumës së sponsorizimit. Ky parashikim ngre shqetësime serioze në raport me parimin e proporcionalitetit, pasi vendos një sanksion fiks dhe relativisht të lartë, pa marrë në konsideratë natyrën e shkeljes, rrezikshmërinë e saj konkrete apo vlerën e sponsorizimit të përfituar. Sipas parimeve të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, masat ndëshkuese administrative duhet të jenë të përshtatshme, të domosdoshme dhe të arsyeshme në raport me qëllimin që synohet të arrihet. Vendosija e sanksioneve të njëjta për shkelje me peshë dhe pasoja të ndryshme rrezikon të prodhojë masa më të ashpra sesa kërkohet për arritjen e objektivit ligjor, duke krijuar ndëshkime të pajustificuara për shkelje formale ose me ndikim të kufizuar. Për më tepër, mungesa e një lidhjeje të qartë ndërmjet masës së gjobës dhe vlerës së sponsorizimit apo ndikimit financiar të shkeljes cenon kërkesën për qartësi dhe parashikueshmëri të normës juridike, duke i ekspozuar subjektet ndaj sanksioneve potencialisht arbitrare. Në këtë kuadër, vlerësohet e nevojshme që sistemi i sanksioneve të diferencohet sipas peshës së shkeljes dhe të reflektojë një raport të drejtë ndërmjet masës ndëshkuese dhe pasojave reale të veprimi të kundërligjshëm.

Neni 30, “*Dispozitat tranzitore*”, parashikon se kontratat e sponsorizimit dhe procedurat e filluara për lehtësirat tatimore përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji trajtohen sipas ligjit në fuqi në momentin e nënshkrimit të kontratës së sponsorizimit. Megjithatë, ky parashikim rezulton jashtë objektit të projektligjit “Për donacionet dhe sponsorizimet”, i cili nuk ka për qëllim rregullimin e regjimit të përgjithshëm të lehtësirave tatimore dhe parashikon vetëm dy elemente

të kufizuara fiskale, të cilat rregullohen tashmë nga legjislacioni për tatimin mbi të ardhurat. Për rrjedhojë, çdo referencë lidhur me trajtimin tranzitor të lehtësirave tatimore duhet të jetë e referuar shprehimisht dhe ekskluzivisht kuadrit tatimor në fuqi, në funksion të koherencës normative dhe sigurisë juridike.