|  |  |
| --- | --- |
| **RAPORTI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT**  |  |
| **EMËRTIMI I PROPOZIMIT TË POLITIKËS**  | Projektligji “Për Regjimin Fiskal në Sektorin Hidrokarbur” |
| **MINISTRIA UDHËHEQËSE**  | Ministria e Financave dhe Ekonomisë |
| **FAZA E POLITIKËS/VLERËSIMIT TË NDIKIMIT** | Konsultim  |
| **BURIMI I PROPOZIMIT TË POLITIKËS** |  I brendshëm.  |
| **DIREKTIVË/RREGULLORE E BE-së**  | Jo e zbatueshme |
| **PUBLIKIMET DHE STRATEGJITË E LIDHURA** | Jo e zbatueshme |
| **DATA E KONSULTIMIT PUBLIK** | 02.04.2019 |
| **DATA E VLERËSIMIT TË NDIKIMIT**  | 23.04.2019 |
| **A E KA SHQYRTUAR KRYEMINISTRIA VLERËSIMIN E NDIKIMIT?** **NËSE PO, JEPNI DATËN E SHQYRTIMIT** | PO, 03.05.2019 |
| **NUMRI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT** | 2019 – MFE- 10 |
| **TE DHËNA KONTAKTI** **(EMRI, E-MAIL, NUMRI I TELEFONIT TË PERSONIT TË KONTAKTIT)** | Doriana ToroDoriana.toro@financa.gov.alTel: +355697862520Irida BarkajIrida.barkaj@financa.gov.alTel: +355693692886 |
|  |
| **PJESA 1: PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE** **(Maksimumi 2 faqe)** |
| **PËRKUFIZIMI I PROBLEMIT***Cili është problemi në shqyrtim dhe cilat janë shkaqet e tij? Pse është e nevojshme ndërhyrja qeverisë?* Sistemi ekzistues është i një natyre hibride përmes së cilit taksa vendoset nga ligji, por ligji për të vendosur bazën e taksës mbështetet kryesisht në marrëveshjet hidrokarbure të lidhura me kontraktorët. Marrëveshjet hidrokarbure janë arritur mbi baza jo-uniforme dhe kjo ka krijuar çështje të vështira ndërlidhjeje ndërmjet marrëveshjeve dhe ligjit ekzistues tatimor. Çështje të tjera janë ngritur gjithashtu lidhur me shpërndarjen e përgjegjësive administrative për menaxhimin e regjimit fiskal në sektorin hidrokarbur. Marrëveshjet hidrokarbure administrohen nga rregullatori i industrisë, Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore (AKBN), ndërkohë ligjet tatimore administrohen nga Administrata Tatimore. Ndërhyrja e qeverisë është e domosdoshme për të rritur nivelin e qartësisë në regjimin ekzistues fiskal për operacionet hidrokarbure, promovimit të transparencës, si dhe sqarimit të çështjeve që shkaktojnë vështirësi në praktikë, të tilla si përcaktim i qartë i të drejtave dhe detyrimeve që rrjedhin nga zbatimi i ligjit dhe të drejtave dhe detyrimeve që rrjedhin nga zbatimi i marrëveshjeve për palët. Kjo, pasi aktualisht, ligji i tatimit mbi fitimin për operacionet hidrokarbure aplikon tatim fitimin mbi bazën e tatimit siç përcaktohet nga marrëveshja hidrokarbure përkatëse. Kjo krijon natyrën hibride të sistemit aktual ku tatimi mbi fitimin vendoset nga një ligj tatimor i administruar nga administrata tatimore, por mbi një bazë që përcaktohet kryesisht nga autoriteti rregullator. Kjo do të thotë që baza e saktë e taksës ndryshon nga marrëveshja në marrëveshje dhe duke qenë se marrëveshja është e negociuar mund të krijojë çështje serioze pasigurie. Ky sistem hibrid zëvendësohet me një sistem sipas të cilit baza e taksave përcaktohet me ligj dhe jo me marrëveshje.Gjithashtu, kjo ndërhyrje do të mundësonte një qartësi më të madhe përsa i përket roleve përkatëse në administrimin e këtij regjimi fiskal, si nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve ashtu dhe nga ana e Agjensisë Kombëtare të Burimeve Natyrore.  |
| **OBJEKTIVAT***Cilat janë objektivat dhe efektet e synuara të propozimit?*Objektivat e propozimit janë:1. Të specifikohet me qartësi regjimi fiskal për operacionet hidrokarbure dhe ndërlidhja e tij me regjimin rregullator.
2. Të rritet pjesa e të ardhurave që qeveria shqiptare do të marrë nga sektori i hidrokarbureve.
3. Të transferohet taksa e rentës nga ligji i taksave kombëtare, në këtë politike të re, me qëllim koordinim më të mirë për përcaktimin e bazës së taksës për vendosjen e rentës me bazën e taksës për vendosjen e tatimit mbi fitimin në operacionet hidrokarbure dhe koordinimi më i mirë i administrimit të këtyre dy detyrimeve.
4. Të aplikohet tatim fitimi për operacionet hidrokarbure duke ndërlidhur rregullat e posacme për hidrokarbure me rregullat e zakonshme që përdoren në zbatimin e tatim fitimit për operacionet johidrokarbure.
 |
| **OPSIONET E POLITIKAVE***Cilat janë opsionet kryesore të politikave, duke përfshirë mënyrat ndaj rregullimit? Duhet të bëni krahasimin e avantazheve/përfitimeve kryesore dhe të dizavantazheve/kostove të opsioneve të mundshme. Duhet të përcaktoni detajet në lidhje me opsionin e preferuar.*Opsionet e marra në konsideratë janë:Opsioni 0 (status quo): të vijohet me kuadrin ekzistues ligjor, Ligji Nr.7811, datë 12.04.1994 "Mbi aprovimin e dekretit nr.782, datë 22.2.1994 ″Mbi sistemin fiskal në sektorin e Hidrokarbureve (kërkim-prodhim)”, i ndryshuar.Opsioni 1: Hartimi i një ligji të ri. Opsioni 2: Ndryshimi i ligjit aktual, Ligji Nr.7811, datë 12.04.1994 "Mbi aprovimin e dekretit nr.782, datë 22.2.1994 ″Mbi sistemin fiskal në sektorin e Hidrokarbureve (kërkim-prodhim)”, i ndryshuar. |
| **ANALIZA E NDIKIMEVE***Cilat janë ndikimet e opsionit të preferuar? Kjo duhet të përfshijë ndikimet me vlerë monetare të përcaktuar dhe ndikimet pa vlerë monetare të përcaktuar mbi buxhetin dhe bizneset.*Opsioni i preferuar do të ketë ndikim si për investitorët e sektorit të hidrokarbureve ashtu dhe për qeverinë shqiptare, kjo pasi ka reduktim në kufirin e kostove të rikuperueshme.Është vendosur një limit i kostove të rikuperueshme në masën në 85%. Kjo siguron që pavarësisht nivelit të kostove të bëra në një periudhë të caktuar, gjithmonë ka 15 për qind të prodhimit në dispozicion, pas përqindjes së rentës prej 10 për qind, të disponueshëm si fitim dhe subjekt i tatimit mbi fitimin. Me fjalë të tjera, për çdo periudhë prodhimi ku kufiri i kostove përdoret plotësisht, qeveria gjithmonë do të marrë rreth 16 për qind të vlerës së prodhimit, me shpenzimet e pashpërndara të mbartura në periudhën e ardhshme*.* Gjithashtu, ndikim do të ketë dhe për kategorinë e nënkontraktorëve (referuar përcaktimeve që do të bëhen me akt nënligjor), të cilët do të jenë subjekte që i nënshtrohen regjimit fiskal në sektorin hidrokarbur, ashtu si dhe kontraktorët. Opsioni i preferuar do të sigurojë përfitim dhe për institucionet shtetërore përgjegjëse për manaxhimin e regjimit fiskal në sektorin hidrokarbur, Drejtoria e Përgjithshmme e Tatimeve (DPT) dhe Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore (AKBN), përsa i përket qartësimit dhe ndarjes së përgjegjësive ndërmjet tyre për një administrim sa më të mirë të sistemit.  |
| **ARSYETIMI I OPSIONIT TË PREFERUAR** *Shpjegoni arsyet për zgjedhjen e opsionit të preferuar. Ju lutemi jepni nëse është e mundur koston dhe përfitimin me vlerë të përcaktuar monetare.*Opsioni i preferuar është zgjedhur opsioni nr. 1.Opsioni i zgjedhur është e vetmja mundësi për të përmbushur qëllimin për kuadrin rregullator në fushën e hidrokarbureve, sepse ruan sistemin aktual të regjimit fiskal (renta dhe tatim fitimi), qartëson sistemin aktual dhe përgjegjësitë administrative për AKBN dhe DPT, si dhe thjeshton regjimin duke hequr disa ngarkesa fiskale.Opsioni 1 është opsioni më i mirë sepse synon të adresojë vështirësitë e sistemit aktual, ndërkohë që njëkohësisht është më pak pengues në kushtet e ndryshimit nga regjimi ekzistues. Ky opsion premton të sigurojë bazën më të mirë (ndërmjet alternativave) për të rinegociuar marrëveshjet ekzistuese. **Kostoja e përllogaritur në total e opsionit të preferuar mbi buxhetin e shtetit gjatë periudhës 3-vjeçare menjëherë pas miratimit të ligjit (kostoja në total në lek, çmimet aktuale, në terma nominalë):**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Viti 2019** | **Viti 2020** | **Viti 2021** |
| **Jo e zbatueshme** | **Jo e zbatueshme**  | **Jo e zbatueshme** |
|  |  |  |

 |
|  |
| **KONSULTIMI***Jepni një përmbledhje të çdo konsultimi të kryer (me kë dhe si jeni konsultuar?), çfarë pikëpamjesh janë shprehur, si janë trajtuar ato, domethënë çfarë ndryshimesh janë pranuar dhe çfarë janë refuzuar dhe arsyet pse?)*Projektligji është hartuar me kontribut kryesor të asistencës së ekspertëve të FMN-së dhe Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Projektligji është hedhur për konsultim në regjistrin elektronik të konsultimeve publike, në faqen zyrtare të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.  |
| **ZBATIMI DHE MONITORIMI***Si do të organizohen zbatimi dhe monitorimi?*Zbatimi i opsionit të preferuar do të kryhet nga Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore monitoruar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë. Ministri përgjegjës për financat dhe Ministri përgjegjës për Infrastrukturën dhe Energjinë ngarkohen të nxjerrin aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji. |

|  |
| --- |
| **PJESA 2: BAZA KRYESORE E ANALIZËS DHE E PROVAVE**  |

#

# Historik

* ***Jepni kontekstin e politikës***

Në Shqipëri nafta është zbuluar më shumë se një shekull më parë dhe ka pasur nivel modest të prodhimit të naftës për dekada me radhë në mes të viteve 1970. Sektori i naftës rihapi investimet nga sektori privat në vitin 1993. Patos-Marinza është fusha më e madhe onshore në Evropë sa i përket burimeve të naftës, edhe pse norma e rimëkëmbjes është e ulët. Investitori ndërkombëtar, Bankers Petroleum, hyri në sektorin hidrokarbur në vitin 2004 dhe ka rritur prodhimin përmes investimeve të rëndësishme në rizhvillimin e fushës, por gjeneron të ardhura relativisht të ulëta për qeverinë shqiptare (kryesisht nga renta). Kërkimi nga Shell, një investitor i njohur, është një tregues i interesit të investitorëve të huaj në sektorin hidrokarbur, duke kërkuar në të dyja fushat onshore dhe ofshore.

Kuadri fiskal sigurohet nëpërmjet rentës dhe tatimit mbi fitimin specifik për sektorin, duke lënë detaje të rëndësishme për aplikimin e regjimit fiskal të përcaktohen në Marrëveshjet me Ndarje Prodhimi (PSC). Këto marrëveshje të nënshkruara, ndjekin një strukturë përgjithësisht të përbashkët, megjithëse kushtet fiskale kanë evoluar gjatë viteve. Modeli i PSC-së nuk është përditësuar në përputhje me regjimin fiskal në zhvillim. Pasiguritë në kornizën legjislative fiskale mund të kenë kontribuar në mosmarrëveshjet e fundit me tatimpaguesit. Si shembull, sipas mendimit të misionit të asistencës teknike nga departamenti i çështjeve fiskale të FMN-së, ligji për tatimin mbi fitimet e hidrokarbureve parasheh që baza për tatimin mbi fitimin nga hidrokarburet është e llogaritur referuar PSC-ve; megjithatë, kjo pikëpamje mund të mos jetë mbajtur në mënyrë të vazhdueshme. Shqetësim për qeverinë është kontributi fiskal i kufizuar nga sektori hidrokarbur.

Simulimet e modelit fiskal të përgatitura nga misioni i FMN-së sugjerojnë se vetëm PSC-të e periudhës së fundit sigurojnë të ardhura të arsyeshme për qeverinë krahasuar në rang ndërkombëtar. Është e dëshirueshme që regjimi fiskal të garantojë një mbledhje minimale të pranueshme nga qeveria (të themi rreth 15 për qind e të ardhurave bruto) realizuar nga një kombinim i rentës, kufirit të rikuperimit të kostos dhe/ose pjesës minimale të qeverisë në fitimin hidrokarbur ose tatimit mbi fitimin.

Kontributi i të ardhurave historikisht të ulëta reflekton pjesërisht shpenzimet e shpeshta të shpimit në një zonë të maturuar hidrokarbure dhe vlerën e ulët të prodhimit të papërpunuar; por mangësitë në administrimin dhe manaxhimin e sektorit hidrokarbur mund të kenë kontribuar gjithashtu. Me prioritet është të qartësohen rolet dhe përgjegjësitë përkatëse të Agjencisë Kombëtare të Burimeve Natyrore (AKBN) dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT). Ndërkohë që ka pasur disa kontrolle të përbashkëta, bashkëpunimi midis këtyre dy entiteteve nuk ka qenë në nivelin e duhur.

Ky ligj synon të sqarojë masën në të cilën administrata tatimore duhet të zbatojë dispozita fiskale në marrëveshjet e naftës gjatë administrimit të ligjeve tatimore. Duke vepruar kështu, ajo në mënyrë indirekte imponon kufizime për llojet e dispozitave fiskale në marrëveshjet e naftës që do të hyjnë në fuqi.

Ligji siguron një bazë legjislative për përcaktimin e tatimit mbi fitimin. Aktualisht, ligji i tatimit mbi fitimin për operacionet hidrokarbure përdor bazën e tatueshme siç përcaktohet nga marrëveshja përkatëse e naftës si bazë për vendosjen e tatimit mbi fitimin. Kjo krijon natyrën hibride të sistemit aktual ku tatimi mbi fitimin vendoset nga një ligj tatimor i administruar nga administrata tatimore, por mbi një bazë që përcaktohet kryesisht nga autoriteti rregullator. Kjo do të thotë që baza e saktë e taksës ndryshon nga marrëveshja në marrëveshje dhe duke qenë se marrëveshja është e negociuar mund të krijojë çështje serioze pasigurie. Ky sistem hibrid duhet të zëvendësohet me një sistem sipas të cilit baza e taksave përcaktohet me ligj dhe jo marrëveshje.

Ligji bën dallimin e rëndësishëm midis marrëveshjeve ekzistuese të naftës dhe marrëveshjeve të ardhshme. Qeveria është e angazhuar të respektojë marrëveshjet ekzistuese, megjithëse do të kërkojë të inkurajojë kontraktorët ekzistues të rinegociojnë sipas kushteve të draftit të ri.

Është i rëndësishëm finalizimi, hartimi dhe zbatimi i reformave të regjimit fiskal hidrokarbur. Objektivi kryesor duhet të jetë një regjim fiskal i hidrokarbureve që është i thjeshtë për t'u administruar, që ofron siguri nëpërmjet rregullave të qarta tatimore, tërheqës për investitorët, duke siguruar një pjesë të drejtë të shpërblimit për qeverinë.

# Problemi në shqyrtim

* ***Përshkruani natyrën e problemit.***
* ***Identifikoni shkaqet e problemit.***
* ***Përshkruani shtrirjen e problemit.***
* ***Identifikoni grupet e prekura nga ky problem - qeveria / biznesi / shoqëria civile / qytetarët.***
* ***Vlerësoni nëse problemi mund të trajtohet ose jo përmes një ndryshimi të politikave.***

Regjimi fiskal hidrokarbur në Shqipëri është hibrid midis një regjimi të marrëveshjeve hidrokarbure (PSC-Profit sharing contract) dhe taksave-tatimeve me disa karakteristika unike. Në thelbin e tij, një rentë prej 10 përqind dhe tatim fitimi prej 50 përqind. Ky i fundit, aplikohet për tatim fitimin e hidrokarbureve siç përcaktohet në PSC. Në kontrast me një PSC konvencionale, pjesa qeveritare e fitimit është shumë e ulët ose madje zero në disa marrëveshje. Deri në marrëveshjet më të fundit të nënshkruara, PSC-të nuk kishin asnjë kufizim mbi rikuperueshmërinë e kostove. Ka edhe tarifa shtesë fiskale që japin pak të ardhura, por e komplikojnë regjimin fiskal.

Kuadri legjislativ për regjimin fiskal në sektorin hidrokarbur është elementar, duke krijuar pasiguri si për tatimpaguesit (kontraktorët e sistemit hidrokarbur) ashtu dhe për administratorët e këtij sistemi (DPT dhe AKBN). Në fakt, shumë detaje kritike mbeten për t'u përcaktuar nga PSC-të dhe këto shpesh nuk japin qartësi të mjaftueshme. Ndërsa struktura e PSC-ve të nënshkruara ka mbetur gjerësisht e pandryshuar gjatë dekadës së fundit, karakteristikat specifike kanë evoluar me kalimin e kohës. Megjithatë, marrëveshja model nuk është përditësuar për të pasqyruar këtë evolucion.

Personat që kryejnë operacionet hidrokarbure janë të autorizuar nga marrëveshjet për nxjerrjen e naftës shqiptare dhe për këtë të drejtë regjimi ata paguajnë një çmim të caktuar. Një çështje veçanërisht e vështirë është e drejta e kontraktorëve për të përdorur persona të tjerë për nxjerrjen e naftës shqiptare, dmth., përdorimi i nënkontraktorëve. Veçanërisht lidhur me tatim fitimin, sa më i madh të jetë qëllimi i kontraktorit për të përdorur dhe paguar nënkontraktor aq më i madh është qëllimi i tij për të zhvendosur fitimet nga regjimi i posaçëm (dhe më i lartë) fiskal i zbatueshëm, tek nënkontraktorët me regjim të zakonshëm tatimi ( më të ulët).

Me lidhjen e një marrëveshjeje hidrokarbure me një person të caktuar, regjimi rregullator nënkupton që ai person do të kryejë operacionet hidrokarbure. Ka një ndarje të vogël mes një nënkontraktori që kryen operacione hidrokarbure në emër të kontraktorit dhe nënkontraktorit që shkon përtej këtij pragu dhe drejton drejtpërdrejt operacionet (që ndalohet nga ligji i sektorit). Në kërkimin e një ekuilibri të duhur në këtë drejtim, ligji siguron një të drejtë për të zgjeruar funksionimin e regjimit fiskal tek nënkontraktorët në rrethana të caktuara. Gjerësisht, këto rrethana përfshijnë raste, ku risku që të ketë abuzim me regjimin fiskal është më i madh. Këto janë gjithashtu rrethana ku rregullatori i sektorit duhet të alertohet që kontraktori nuk është drejtpërdrejt dhe plotësisht i angazhuar në përmbushjen e detyrimeve sipas marrëveshjes.

Kontraktorëve të naftës do t’i krijohen mundësi të barabarta kur është fjala për investimet në operacionet e reja hidrokarbure. Kjo pasi një nga cështjet kryesore është qartësimi i çështjeve në sistemin ekzistues si p.sh.llogaritja e tatim fitimit në mënyrë të ndarë për secilin nga "operacionet hidrokarbure” nga kontraktorët e naftës.

Kjo, gjithashtu siguron që shpenzimet dhe humbjet nga një operacion i veçantë hidrokarbur nuk kompensojnë të ardhurat nga një operacion tjetër i ndarë. Më tej, shpenzimet dhe humbjet nga operacionet jo-hidrokarbure nuk mund të kompensojnë të ardhurat nga operacionet hidrokarbure dhe anasjelltas. Si një kufizim shtesë, brenda një operacioni të veçantë hidrokarbur, shpenzimet dhe humbjet mund të reduktojnë të ardhurat deri në një maksimum prej 85%. Në këtë mënyrë sigurohet një tatim fitimi minimal që merret nga e gjithë nafta e nxjerrë.

Gjithashtu specifikohen qartë të ardhurat nga operacionet hidrokarbure dhe shpenzimet që janë të zbritshme nga të ardhurat. Këto janë përgjithësisht në përputhje me pozicionin sipas marrëveshjeve aktuale të naftës, edhe pse nëpërmjet ligjit do të vendoset uniformiteti strikt dhe do të ketë qartësi më të madhe për të gjithë kontraktorët.

Për të thjeshtuar procedurën, të ardhurat nga shitja e naftës duhet të përcaktohen në të njëjtën bazë si për rentën. Shpenzimet e zbritshme janë specifikuar, por lidhja e tyre me një operacion të caktuar të naftës më së shumti do të përcaktohet duke iu referuar programit të punës për operacionin hidrokarbur.

Marrëveshjet e naftës janë lidhur për qëllime të autorizimit të një kontraktori për të kryer operacionet hidrokarbure dhe rregullimin e mënyrës së kryerjes së këtyre operacioneve. Në këtë kontekst, nuk është e qartë nëse dhe deri në çfarë mase një marrëveshje e naftës e lidhur nga ekzekutivi (edhe nëse ratifikohet nga Parlamenti) mund të ndikojë në një detyrim tatimor që është parashikuar shprehimisht në një ligj të veçantë, d.m.th ligjin tatimor miratuar nga Parlamenti. Administrata tatimore është e ngarkuar me detyrën për të administruar ligjet tatimore pa ndonjë detyrim të qartë legjislativ (ose të drejtë) për të administruar këto ligje si të prekura nga një marrëveshje nafte. Këto janë çështje veçanërisht të vështira që kanë të bëjnë me ndërlidhjen e ligjeve dhe funksioneve rregullatore.

Situata do të jetë shumë e ndryshme në lidhje me marrëveshjet e reja. Gjatë administrimit të ligjeve tatimore, administrata tatimore do të jetë e autorizuar p.sh për të zbatuar dy lloje të dispozitave në marrëveshjet e naftës; klauzolat e miratuara të stabilitetit fiskal dhe lehtësimin nga taksat vendore. Një klauzolë e miratuar e stabilitetit fiskal i mundëson një kontraktori të mbrohet nga rregullimet diskriminuese në ligjet tatimore. Megjithatë, koha maksimale për këtë lloj të fundit të stabilitetit fiskal është 12 vjet nga data e miratimit të një zone zhvillimi sipas marrëveshjes së naftës.

# Arsyeja e ndërhyrjes

* *Shpjegoni pse qeveria planifikon të ndërhyjë dhe pse është e nevojshme.*
* *Shpjegoni se çfarë shpreson të trajtojë qeveria nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje.*
* *Identifikoni shkallën e ndërhyrjes së qeverisë që nevojitet për të trajtuar problemin.*
* *Shpjegoni se si i mbështet kjo ndërhyrje objektivat e nivelit të lartë të qeverisë.*
* *Rendisni punën ekzistuese që është realizuar tashmë.*

Qeveria nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje synon të reformojë regjimin e ardhshëm fiskal në sektorin hidrokarbur. Kjo synohet të arrihet nëpërmjet një reforme të gjerë sektoriale me një vizion të qartë të artikuluar për sektorin hidrokarbur. Reforma e regjimit fiskal kryesisht do të zbatohet për investimet e reja, pasi projektet ekzistuese mbrohen nëpërmjet klauzolave ​​të stabilitetit fiskal kontraktual që janë pjesë e marrëveshjeve ekzistuese.

Reforma e regjimit fiskal është dizenjuar për të arritur objektiva të ngjashme ekonomike dhe fiskale. Cdo ndërhyrje ka avantazhe dhe disavantazhe, por nëpërmjet saj qeveria synon të arrijë dhe të sigurojë një thjeshtësim të regjimit fiskal, duke ofruar më shumë siguri për zbatimin e tij, me minimumin e kërkuar të ndryshimeve legjislative në veçanti të ligjit të tatimit mbi fitimin.

Nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje synohet të krijohet një sistem mbrojtës për tatimin mbi fitimin në operacionet hidrokarbure dhe për të krijuar mundësi të barabarta kur është fjala për investimet në operacionet e reja hidrokarbure. Kjo, duke sqaruar çështjet e paqarta në sistemin ekzistues si p.sh kontraktorët e naftës duhet të llogarisin detyrimin e tatim fitimit të ndarë për secilin nga "operacionet e vecanta hidrokarbure". Në mënyrë tipike, kjo do të jetë në bazë të kontratave, por në disa raste, do të jetë mbi zonën e zhvillimit (kur më shumë se një operacion është miratuar brenda një kontrate). Kjo për të siguruar që shpenzimet e bëra në lidhje me një zonë të kontratës në fund vendosen përballë të ardhurave nga ajo zonë.

Gjithashtu, qartësohet se në administrimin e një ligji tatimor, administrata tatimore do të zbatojë vetëm dispozitat e një marrëveshjeje të naftës për detyrimin tatimor të kontraktuesit. Ajo nuk do të zbatojë marrëveshjen për persona të tjerë si bashkëpunëtorët ose nënkontraktorët. Kjo është në përputhje me natyrën e marrëveshjeve të naftës sipas ligjit të sektorit si marrëveshje për rregullimin e operacioneve hidrokarbure (të cilat, sipas përkufizimit, kryen vetëm nga kontraktuesi).

Një grup pune ndërministror u krijua për të shqyrtuar mundësitë e politikave në nivelin teknik. Sipas afateve ambicioze të qeverisë. Më pas, hapi tjetër ishte finalizimi i një dokumenti politikash që paraqet drejtimin strategjik të qeverisë për politikën e re fiskale në sektorin hidrokarbur. Menjëherë pas kësaj, puna duhet të vazhdojë me ndryshimet në legjislacionin fiskal dhe më pas në hartimin e një modeli të ri PSC-je.

# Objektivi i politikës

* *Vendosni objektiva që korrespondojnë me problemin dhe shkaqet e tij.*
* *Sigurohuni që objektivat janë specifikë, të matshëm, të arritshëm, realë dhe në kohë.*

Objektivat e propozimit janë:

1. Të specifikohet me qartësi regjimi fiskal për operacionet hidrokarbure dhe ndërlidhja e tij me regjimin rregullator.
2. Të rritet pjesa e të ardhurave që qeveria shqiptare do të marrë nga sektori i hidrokarbureve.
3. Të transferohet taksa e rentës nga ligji i taksave kombëtare në këtë politikë të re me qëllim koordinim më të mirë për përcaktimin e bazës së taksës për vendosjen e rentës me bazën e taksës për vendosjen e tatimit mbi fitimin në operacionet hidrokarbure dhe koordinimi më i mirë i administrimit të këtyre dy detyrimeve.
4. Të aplikohet tatim fitimi për operacionet hidrokarbure duke ndërlidhur rregullat e posacme për hidrokarbure me rregullat e zakonshme që përdoren në zbatimin e tatim fitimit për operacionet johidrokarbure.

# Përshkrimi i opsioneve të shqyrtuara

* *Përshkruani opsionin e status quo-së.*
* *Identifikoni dhe përshkruani të gjitha opsionet e politikave që keni marrë parasysh.*
* *Shpjegoni se si janë zgjedhur opsionet e renditura.*

Opsioni 0 (status quo) *Pra vijimi i gjendjes ekzistuese*: Vazhdimi i zbatimit të Ligjit Nr.7811, datë 12.04.1994 "Mbi aprovimin e dekretit nr.782, datë 22.2.1994 ″Mbi sistemin fiskal në sektorin e Hidrokarbureve (kërkim-prodhim)”, i ndryshuar, nuk ofron një kuadër rregullator unifikues për të pasur qartësi në legjislacionin fiskal në sektorin hidrokarbur dhe në gjenerimin e më shumë të ardhurave për qeverinë nga ky sektor. Ja pse vijimi i status quo-së është i dëmshëm për ekonominë e vendit.

Opsioni 1 *Miratimi i një ligji të ri* : Hartimi i një ligji të ri, është mënyra më e mirë dhe është një mundësi për të përmbushur qëllimin për krijimin e një kuadri rregullator unifikues në fushën e hidrokarbureve. Ky proces është i domosdoshëm për të bërë të mundur përmirësimin e zbatueshmërisë së legjislacionit fiskal në sektorin hidrokarbur.

Opsioni 2: Ndryshimi i ligjit aktual do të sillte ndryshime totale në pak nene ekzistuese dhe do të amendohej duke shtuar dispozitat e reja në tekstin e ligjit ekzistues. Kjo do të ishte pa kuptim pasi nuk nuk mund të konsiderohen amendime të një ligji ekzistues, nëse të gjitha dispozitat konceptohen nga e para, pra do ta kthente në një ligj të ri dhe jo në një ligj të ndryshuar.

# Vlerësimi i opsioneve/analizimi i ndikimeve

* *Identifikoni se kush preket.*
* *Identifikoni llojet e ndikimeve për secilin grup të prekur; bëni dallimin midis ndikimeve të drejtpërdrejta dhe jo të drejtpërdrejta*
* *Për ndikimet e drejtpërdrejta:*

* + *Përshkruani nga ana cilësore ndikimet e drejtpërdrejta mbi grupet e prekura.*
	+ *Analizoni nga ana sasiore ndikimet më të rëndësishme të drejtpërdrejta.*
	+ *Përcaktoni vlerën monetare të ndikimeve më të rëndësishme të drejtpërdrejta aty ku është e mundur (shih aneksin 1/a për tabelën që mund të përdorni).*
	+ *Analizoni ndikimin mbi ndërmarrjet e vogla dhe të mesme.*
* *Për ndikimet jo të drejtpërdrejta:*
	+ *Përshkruani nga ana cilësore ndikimet jo të drejtpërdrejta mbi grupet e prekura.*
	+ *Analizoni ndikimin mbi konkurrencën.*
* *Diskutoni kufizimin e analizës:*
	+ *Jepni supozimet në të cilat janë bazuar parashikimet dhe risqet, të cilave ato u nënshtrohen.*
	+ *Tregoni sa të forta, të pavarura dhe të rëndësishme janë provat që mbështesin supozimet.*
	+ *Tregoni se çfarë mund të pengojë realizimin e përfitimeve, të rrisë kostot ose të sjellë pasoja të papritura.*
* *Përmblidhni vlerësimin e opsioneve:*

* + *Paraqisni një pasqyrë përmbledhëse të të gjitha ndikimeve të opsioneve të analizuara.*
	+ *Shpjegoni se si ndikimet e të gjitha opsioneve të analizuara krahasohen me njëra-tjetrën.*
	+ *Paraqisni përllogaritjet më të mira të përgjithshme neto të ndikimit me vlerë monetare të përcaktuar për çdo opsion (shih aneksin 1/b për tabelën që mund të përdorni).*

Subjektet që preken nga ky ligj janë personat që kryejnë operacione hidrokabure (kontraktorët, nënkontraktorët), si dhe institucionet e administrimit të sektorit hidrokarbur, AKBN dhe DPT.

Përfshirja e nënkontraktorëve në këtë regjim fiskal do të bëjë që të reduktohet abuzimi me taksat nëpërmjet zhvendosjes së fitimeve nga regjimi fiskal më i lartë tek regjimi i zakonshëm më i ulët, i cili mund të marrë një nga format si vijon;

Vendosja nga ana e nënkontraktorëve e çmimeve të më të larta se cmimet e tregut për shërbimet që ofrojnë. Kjo është çështja e transferimit të çmimit, e cila do të adresohet duke zbatuar rregulla trensferimi çmimi strikte për transaksionet e palëve të lidhura, që ndodhin brenda sektorit hidrokarbur.

Ky ligj zhvendos taksën e rentës mbi naftën nga Ligji për Taksat Kombëtare, pa ndryshuar normën në të cilën vendoset taksa. Kjo do të sjellë koordinim më të mirë të bazës së taksës për vendosjen e rentës me bazën e tatimit mbi fitimin në operacionet hidrokarbure dhe koordinim më të mirë në administrimin e këtyre dy detyrimeve, si dhe lehtëson ndërlidhjen me regjimin rregullator.

Për të gjithë aktorët e sektorit hidrokarbur, si për personat që kryejnë operacione hidrokabure, ashtu dhe institucionet e administrimit të këtij sektori, si bazë ligjore për regjimin fiskal do të jetë ligji dhe jo marrëveshjet. Kjo, pasi ligji siguron bazën legjislative për përcaktimin e tatimit mbi fitimin. Aktualisht, ligji i tatimit mbi fitimin për operacionet hidrokarbure përdor fitimin siç përcaktohet nga marrëveshja përkatëse e naftës si bazë për vendosjen e tatimit mbi fitimin. Kjo krijon natyrën hibride të sistemit aktual ku tatimi mbi fitimin vendoset nga një ligj tatimor i administruar nga administrata tatimore, por mbi një bazë që përcaktohet kryesisht nga autoriteti rregullator. Kjo do të thotë që baza e saktë e taksës ndryshon nga marrëveshja në marrëveshje dhe duke qenë se marrëveshja është e negociuar mund të krijojë çështje serioze pasigurie. Ky sistem hibrid zëvendësohet me një sistem sipas të cilit baza e taksave përcaktohet me ligj dhe jo me marrëveshje.

Gjithashtu, krijohen mundësi të barabarta kur është fjala për investimet në operacionet e reja hidrokarbure. Kjo, pasi ligji krijon një sistem mbrojtës për tatim fitimin në operacionet hidrokarbure dhe për pasojë kontraktuesit e naftës duhet të llogarisin detyrimin e tatim fitimit të ndarë për secilin nga "operacionet hidrokarbure."

Pra nxitja e konkurueshmerise dhe barazia ne treg do te ndikojnë në rritjen e besimit dhe tërheqjen e investitorëve potencialë në këtë sektor.

Institucionet shtetërore përgjegjëse për administrimin e sistemit hidrokarbur do të ndikohen nga ky ligj. Kështu, administrata tatimore e cila është e ngarkuar me detyrën për të administruar ligjet tatimore pa ndonjë detyrim të qartë legjislativ (ose të drejtë) për të administruar këto ligje si të prekura nga një marrëveshje nafte. Këto janë çështje veçanërisht të vështira që kanë të bëjnë me ndërlidhjen e ligjeve dhe funksioneve rregullatore që janë përgjegjësi e ministrive të ndryshme. Opsioni i propozuar sqaron masën në të cilën administrata tatimore duhet të zbatojë dispozita fiskale në marrëveshjet e naftës gjatë administrimit të ligjeve tatimore. Duke vepruar kështu, ajo në mënyrë indirekte imponon kufizime për llojet e dispozitave fiskale në marrëveshjet e naftës që do të hyjnë në fuqi.

Gjithashtu, qartësohen rolet dhe përgjegjësitë përkatëse të Agjencisë Kombëtare të Burimeve Natyrore (AKBN) dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT). Ndërkohë që ka pasur disa kontrolle të përbashkëta, bashkëpunimi midis këtyre dy entiteteve nuk ka qenë në nivelin e duhur.

Ospioni i paraqitur bën dallimin e rëndësishëm midis marrëveshjeve ekzistuese të naftës dhe marrëveshjeve të ardhshme. Qeveria është e angazhuar të respektojë marrëveshjet ekzistuese, megjithëse do të kërkojë të inkurajojë kontraktorët ekzistues të rinegociojnë sipas kushteve të ligjit të ri.

Ky Ligj përcakton se, në çdo periudhë prodhimi në të cilën kufiri i kostove përdoret plotësisht siç e përcakton ligji (d.mth në masën 85%), qeveria shqiptare do të marrë rreth 16 për qind të vlerës së prodhimit, me shpenzimet e pashpërndara të mbartura në periudhën e ardhshme. Kjo, do të jetë një vlerë më e lartë krahasuar me vlerën aktuale që është rreth 11 për qind e vlerës së prodhimit hidrokabur.

# Arsyetimi i opsionit të preferuar

* *Zgjidhni opsionin e preferuar, bazuar në analizë.*
* *Shpjegoni arsyetimin tuaj.*

Opsioni nr. 1, miratimi i një ligji të ri është opsioni i preferuar. Hartimi i një ligji të ri, është e vetmja mundësi për të përmbushur qëllimin për krijimin e një kuadri rregullator unifikues në fushën e hidrokarbureve sepse ruan sistemin aktual të regjimit fiskal , qartëson sistemin aktual dhe përgjegjësitë administrative, si dhe thjeshton regjimin duke hequr disa ngarkesa fiskale.

Hartimi i nje ligji te ri, është i domosdoshëm për të bërë të mundur zhvillimin e sektorit hidrokarbur dhe përgjegjësi të qarta për institucionet administruese. Ky opsion premton të sigurojë bazën më të mirë (ndërmjet alternativave) për të rinegociuar marrëveshjet ekzistuese.

Si një input teknik për strategjinë e qeverisë, ekspertët e FMN që asistuan në përgatitjen e ligjit të ri, paraparkisht paraqitën tre alternativa të mundshme për reformën e regjimit fiskal në sektorin hidrokarbur. Pas shqyrtimit të alternativave u konkludua se Alternativa 1 ishte më e përshtatshmja për rastin tonë, që i korrespondon opsionit nr.1, d.m.th opsionit të preferuar.

**Alternativa 1:** Ruajtja e regjimit fiskal ekzistues me ndarje prodhimi (me rentë dhe tatim fitimi), por nevojitet qartësim i legjislacionit ekzistues tatimor dhe kontratës model (PSC) dhe thjeshtim i regjimit duke hequr barrët e ndryshme fiskale të vogla.

**Alternativa 2;** Një rregullim i regjimit fiskal duke kaluar në një model konvencional të ndarjes së prodhimit, duke zëvendësuar tatimin mbi fitimin me një ndarje të fitimit të naftës bazuar tek faktori R dhe duke aplikuar CIT (corporate income tax) në nivel korporate. Ndryshimi kryesor i politikave do të ishte shfuqizimi i tatimit mbi fitimin dhe zëvendësimi i tij me një përqindje më të lartë të fitimit të naftës, përcaktuar në PSC.

**Alternativa 3;** Një ndryshim themelor që kalon nga ndarja e prodhimit në një regjim fiskal rente, një taksë mbi cashfloë, dhe CIT. Kjo alternativë do të kërkonte zëvendësimin e kuadrit me ndarje prodhimi me rentë dhe taksën e naftës; të dyja aplikohen ring-fenced rreth zonës së licensuar të prodhimit.

*U vlerësua alternativa 1 si alternativa më e përshtatshme*, pasi, ka kryesisht karakterisitikat e PSC-ve më të fundit të nënshkruara, por redukton kufirin e kostove të rikuperueshme në mënyrë modeste dhe eliminon instrumente të tjera të panevojshme. Kjo alternativë në krahasim me dy alternativat e tjera ka avantazhin se kërkon ndryshime më të pakta në kuadrin aktual kontraktual dhe legjislativ. Ndryshimi kryesor në këtë rast është zvogëlimi i kufirit të kostove në 85%. Kjo siguron që pavarësisht nivelit të kostove të kryera në një periudhë të caktuar, gjithmonë ka 15 për qind të prodhimit në dispozicion, të disponueshëm si subjekt i tatimit mbi fitimin pas përqindjes së rentës prej 10 për qind.

# Çështje të zbatimit

* *Shpjegoni se cila njësi do të jetë përgjegjëse për zbatimin e opsionit të zgjedhur.*
* *Shpjegoni pengesat e mundshme për zbatimin e opsionit të zgjedhur.*
* *Përshkruani masat që do të ndërmerren gjatë zbatimit për të arritur qëllimet e politikës.*
* *Specifikoni të gjitha kërkesat e përputhshmërisë dhe të zbatimit.*

Njësitë përgjegjëse që do të merren me zbatimin e opsionit të preferuar janë Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve, e mbikëqyrur nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, si dhe Agjensia Kombëtare e Burimeve Natyrore e mbikëqyrur nga Ministria e Infrstrukturës dhe Energjisë.

Gjithashtu, për të bërë të mundur implementimin e tij do të dalin në zbatim të opsionit të preferuar akte nënligjore.

Kështu me Vendim të Këshillit të Ministrave parashikohet të përcaktohen kategoria e personave që kryejnë operacione hidrokarbure në emër të personave të tjerë (të referuar si "nënkontraktorë"). Gjithashtu, në sqarim të mëtejshem të dispozitave ligjore do të hartohet udhëzim nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në bashkëpunim me Ministrinë e Infrastrukturës dhe Energjisë.

Nuk parashikohen pengesa për zbatimin e opsionit të preferuar për marrëveshjet e reja që do të lidhen në të ardhmen në sektorin hidrokarbur. Për marrëveshjet ekzistuese ky opsion mund të zbatohet vetëm nëse marrëveshjet do të rinegocohen dhe kjo varet dhe nga vullneti i palëve për rinegocim.

**Faza e shqyrtimit/vlerësimit**

* *Jepni një përshkrim të përmbledhur të masave të monitorimit dhe të vlerësimit.*
* *Identifikoni kriteret/treguesit për të matur arritjen e qëllimeve ose progresin drejt tyre.*

Opsioni i preferuar përmban rregulla standarde për pagesën e rentës dhe tatimit mbi fitimin. Veçanërisht, një person që kryen operacionet hidrokarbure duhet të dorëzojë deklarata të veçanta tatimore për operacionet hidrokarbure dhe operacionet jo hidrokarbure.

Nëse për kontratat e reja që do të lidhen në të ardhmen të ardhurat fiskale do të përbëjnë rreth 16% të të ardhurave nga prodhimi i naftës, ky është një kriter që tregon që opsioni i preferuar ka arritur një nga objektivat më të rëndësishem, atë të rritjes së të ardhurave të qeverisë nga rreth 11% e prodhimit të naftës që është aktualisht në rreth 16%.

Parashikohet koordinim midis AKBN dhe administratës tatimore. Ai autorizon në mënyrë specifike shkëmbimin e informacionit dhe kryerjen e auditimeve të përbashkëta nga këto autoritete. Pasja e një infromacioni më të plotë si dhe verifikimi i këtij informacioni dhe më gjerë do të cojë në rritjen e shkallës së monitorimit dhe vlerësimit për regjimin fiskal në sektorin hidrokarbur nga institucionet përgjegjëse për administrimin e këtij sistemi.

Ndarja e qartë fushave të përgjegjësisë ndërmjet administratës tatimore dhe AKBN-së, është një masë që do të cojë në një monitorim dhe vlerësim më të saktë të regjimit fiskal në sektorin hidrokarbur, pasi secili institucion do ta ketë qartësi për detyrat dhe përgjegjësitë e veta.

Në këtë kuadër, paraqiten fushat në të cilat administrata tatimore duhet të marrë në konsideratë përcaktimet e autoritetit rregullator. Këto janë fusha në të cilat autoriteti rregullator ka ekspertizë të veçantë dhe ku analizat e mëtejshme nga administrata tatimore mund të krijojnë dublikime të panevojshme. Sidoqoftë, zonat ku administrata tatimore ka të ngjarë të jetë eksperte, si përsa i përket metodologjive të transferimit të çmimit, i janë lënë administratës tatimore.

Gjitashtu për të pasur një panoramë të progresit të sektorit, kontraktorët duhet t’i paraqesin Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë parashikime financiare në baza dyvjeçare. Është e domosdoshme që Ministria të ketë këtë informacion për buxhetin e vet, për menaxhimin ekonomik dhe qëllimet e parashikimit. Innformacioni, gjithashtu do të jetë i nevojshëm për përdorim në modelet fiskale me synim parashikimin e trendit të të ardhurave të këtij sektori.

**Raporti i vlerësimit të ndikimit - Shtojca 2/a**

***Tabela: Vlera aktuale neto në total (VAN) - kostot dhe përfitimet me vlerë monetare të përcaktuar në milionë lekë e zbritur për 10 vjet (Vlera aktuale e kostos dhe vlera aktuale e përfitimit); krahasuar me status quo-në*.**

Ndërkohë, është e pamundur të zbërthejmë vlerën e prodhimit që do të përfitojë qeveria shqiptare në vite, për të mundësuar përllogaritjen e vlerës aktuale neto të përfitimeve. Arsyeja është se parashikimi i këtyre përfitimeve për shtetin, do të varet nga niveli i prodhimit që do të ketë sektori hidrokarbur në vitet në vijim.

Nga pikëpamja e kostove, ky projektligj (opsioni i preferuar) nuk ka impakt mbi shpenzimet buxhetore.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 4 | Viti 5 | Viti 6 | Viti 7 | Viti 8 | Viti 9 | Viti 10 |
| **Faktori zbritës**  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për buxhetin – një herë |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për buxhetin – në vazhdim |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për biznesin – një herë |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për biznesin – në vazhdim |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për grupet e tjera – një herë |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për grupet e tjera – në vazhdim  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Kosto në total**  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Kosto e zbritur në total** = Kosto në total x faktorin zbritës |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Përfitimi për buxhetin – në vazhdim |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Përfitimi për biznesin – një herë |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Përfitimi për biznesin – në vazhdim |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Përfitimi për grupet e tjera – njëherë |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Përfitimi për grupet e tjera – në vazhdim  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kosto për buxhetin – në vazhdim |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Përfitimi në total** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Përfitimi i zbritur në total** = Përfitimi në total x faktorin zbritës |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Vlera aktuale e kostos në total**  |  |
| **Vlera aktuale e përfitimit në total** |  |
| **Vlera aktuale neto (VAN) =** Vlera aktuale e përfitimit në total – Vlera aktuale e kostos në total |  |

**Raporti i vlerësimit të ndikimit - Shtojca 2/b**

***Tabelë: Vlera aktuale neto në total e çdo opsioni***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opsioni** | **Vlera aktuale në milionë lekë** | **Vlera aktuale neto në milionë lekë** |
| **Kosto** | **Përfitimi** |
| Opsioni 1 |  |  |  |
| Opsioni 2 |  |  |  |