



KONTROLLI I LARTË I SHËTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Bulevardi "Dëshmorët e Kombit", nr. 3, Tiranë; Tel-Fax: 0693067738

E-mail: rmuca@klsb.org.al; Web-site: www.klsb.org.al

AUDITIM PERFORMANCE

“Performanca administrative e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare kah garantimit të aftësisë paguese të tregut të sigurimeve”

Hyrje

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAI, etj.), sipas programit të auditimit nr. 386/2, dt. 11.09.2015 realizoi auditimin e performancës me temë “Performanca administrative e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare kah garantimit të aftësisë paguese të tregut të sigurimeve”. Ky auditim u programua për t’u ushtruar në Autoritetin e Mbikëqyrjes Financiare. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr. 386/3, datë 26.11.2015 iu dërgua projekt-raporti i auditimit Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare. Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar dhe u morën parasysh të dhënat sipas pyetësorëve shpjegimeve të dërguara nga institucionet e përfshira në këtë auditim, të cilat janë trajtuar në mënyrë të hollësishme në Raportin e Auditimit.

Në përfundim, pasi Kryetari u njoh me Raportin e Auditimit dhe projekt-vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, shpjegimet e dhëna nga institucionet e audituara, mendimin për cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve, vlerësimin mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Kryeaudituesi dhe Drejtori i Departamentit të Auditimit të mësipërm, në mbështetje të nenit 10, 13, 15, 25 dhe 30 të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014" Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”:

KONKLUDOI:

Zhvillimet e tregjeve financiare dhe kriza globale kanë diktuar nevojën për ridimensionimin e rolit të autoriteteve rregulluese dhe mbikëqyrëse të këtyre tregjeve. Nxitur dhe nga fakti që, peshën më të madhe të tregut të sigurimeve e zënë produktet e detyrueshme me ligj, KLSH auditoi performancën e AMF-së si institucioni publik përgjegjës që rregullon dhe mbikëqyr këtë treg.

Performanca e dobët e raporteve teknike dëme/prime, mungesa e informacionit nga ana e shoqërive të sigurimit mbi raportimet financiare dhe teknike, si dhe çështje të tjera që lidhen me shëndetin financiar të tregut të sigurimeve, çuan Grupin e auditimit natyrshëm te pyetja: *A janë të afta shoqëritë e sigurimeve të përmbushin dhe të paguajnë në kohën e duhur të gjitha detyrimet që rrjedhin nga kontratat e nënshkruara? Aftësia paguese dhe likuiditeti janë dy terma që i referohen shëndetit financiar të një shoqërie, por me disa dallime të dukshme. Aftësia paguese i referohet kapacitetit të shoqërisë për të përmbushur angazhimet e saj financiare afatgjata, ndërsa likuiditeti i referohet aftësisë së saj për të paguar detyrimet afatshkurtra si dhe mundësisë të saj për të kthyer aktivet e saj në para.*

Për sa më sipër, KLSH auditoi performancën e AMF-së duke vlerësuar efektivitetin e funksioneve rregullative, mbikëqyrëse dhe të zbatueshmërisë në përgjigje të pyetjes kryesore audituese: **“A i ka përmbushur AMF objektivat ligjorë kah garantimit të aftësisë paguese të tregut të sigurimeve?”**

Mesazhi i auditimit: AMF në përmirësim të performancës së vet për arritjen e objektivave ligjorë kah garantimit të aftësisë paguese të tregut të sigurimeve duhet të ndërtojë:

1. një kuadër rregullativ më efektiv në vendosjen e kriterit të aftësisë paguese, në përputhje me Direktivat e BE-së, që siguron qëndrueshmëri dhe besueshmëri më të lartë të tregut si dhe ndërhyrjen në kohë të rregullatorëve për eliminimin e problemeve.
2. një sistem efikas mbikëqyrës në monitorimin dhe verifikimin e besueshmërisë dhe transparencës së shëndetit financiar të tregut, duke kaluar fokusin nga vlerësimi i përputhshmërisë tek profili dhe cilësia e menaxhimit të riskut të siguruesve,
3. skema më efikase dhe transparente në hetimin, vendim-marrjen dhe zbatimin e masave të zbatueshmërisë dhe që synojnë të japin siguri në respektimin e ligjit dhe mbrojtjen e interesave të konsumatorëve.

Në mënyrë të detajuar të gjitha mangësitë janë trajtuar hollësisht në këtë Raport Auditimi rast pas rasti, si gjetje konkrete me konkluzionet përkatëse.

Nisur nga konkluzionet, gjetjet dhe rezultatet e punës audituese, duke synuar përmirësimin e mëtejshëm të performancës së këtij subjekti, Kryetari i KLSH-së me Vendimin nr. 198 datë 31.12.2015:

V E N D O S I:

I. Të miratojë Raportin e Auditimit me temë “Performanca administrative e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare kah garantimit të aftësisë paguese të tregut të sigurimeve”, të ushtruar në Autoritetin e Mbikëqyrjes Financiare.

II. Të miratojë rekomandimet e përcaktuara dhe të kërkoj marrjen e masave për sa vijon:

1. Me gjithë ndryshimet në ligjin e sigurimeve, kriteret e aftësisë paguese nuk janë vendosur me regjimin e Solvency II. Në përgjithësi, legjislacioni në fuqi i sigurimeve

në Shqipëri është ndërtuar në përputhje me direktivat e regjimit Solvency I dhe ka ngjashmëri me legjislacionet e vendeve të rajonit si Kroacia dhe Maqedonia. Legjislacioni shqiptar vendos kërkesa më të ulëta për kriterin e aftësisë paguese, duke favorizuar më shumë shoqëritë e sigurimit sesa konsumatorët. Niveli minimal i fondit të garancisë për një kompani sigurimi shqiptare rezulton të jetë më i ulët se niveli minimal i kërkuar për një kompani sigurimi evropiane. Për natyrën e këtij biznesi, integrimi në tregun e BE-së kërkon harmonizimin e regjimeve.

Për këtë rekomandojmë:

Për një kuadër rregullator sa më efektiv, Autoriteti të kërkojë amendime të bazës ligjore që rregullon kriteret minimale të fondit të garancisë në përputhje me direktivat e BE-së

Brenda 6-mujorit të parë të vitit 2016

2. Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare, në zbatim të përcaktimeve të ligjit të ri dhe në dobi të përmirësimit të punës së tij, ka nevojë për rregullore të reja, veçanërisht në vendosjen e kriterëve të llogaritjes, monitorimit dhe garantimit të aftësisë paguese dhe likuiditetit. Ligji përcakton, që përfundimi dhe miratimi i këtyre rregulloreve duhet të bëhet brenda një viti nga hyrja në fuqi e tij. Mungesa e rregulloreve cenon plotësinë e kuadrit rregullativ të AMF-së dhe rrjedhimisht efektivitetin e punës së Autoritetit në përgjithësi.

Për këtë rekomandojmë:

Për një kuadër rregullator më të plotë dhe më efektiv, Autoriteti të miratojë rregulloret në plotësim dhe zbatim të neneve (si më poshtë) të Ligjit 52/2014 dhe në përputhje me standardet më të mira të fushës.

- a) Neni 78/5 “Investimet”
- b) Neni 79 “Elementët e zbritshëm për llogaritjen e kapitalit”
- c) Neni 84/4 “Administrimi i likuiditetit”
- d) Neni 89 “Provizionet teknike”
- e) Neni 98/4 “Përputhja e investimeve”
- f) Neni 146/5 “Mjaftueshmëria e kapitalit të një grupi sigurimi”
- g) Neni 118 “Mbulimi i rreziqeve të mëdha”
- h) Neni 119 “Bashkësigurimi”

Brenda 6-mujorit të parë të vitit 2016

3. Në lidhje me rregullat që vendosen për aktivet në mbulim të provigjoneve teknike (rregullore, nr. 19, datë 28.04.2015), Grupi mendon se Autoriteti nuk bën një vlerësim të saktë të objektivit të sigurisë dhe likuiditetit në përcaktimin e limiteve të investimeve të aktiveve në mbulim të provigjoneve teknike, në përputhje dhe me **Direktivën 92/49/EEC** si dhe shkallën e zhvillimit të tregut financiar të brendshëm. Kriteri minimal i riskut të kreditit nuk rezulton i unifikuar. Disa rregulla për investime në aktive më pak likuide duken të jenë më pak shtrenguese, dhe e kundërta.

Gjithashtu, investimi në një shkallë të lartë të përcaktuar në letra me vlerë/fonde apo skema të investimeve kolektive (neni 5, pika a) mund të përbëjë shkak për investime indirekte që dalin jashtë objektivit të kësaj rregulloreje.

Për këtë rekomandojmë:

Në lidhje me rregullat që vendosen për investimet e aktiveve në mbulim të provigjoneve teknike, Autoriteti duhet të bëjë një vlerësim të saktë të objektivave të sigurisë dhe likuiditetit në përcaktimin e limiteve të këtyre investimeve në përputhje dhe me Direktivën **92/49/EEC**, si dhe shkallën e zhvillimit të tregut financiar të brendshëm.

Brenda 6-mujorit të parë të vitit 2016

4. Pasqyrat e marzhit të aftësisë paguese dhe aktiveve në mbulim të provigjoneve konsiderohen si Skedule Suplementarë dhe nuk përfshihen në pasqyrat financiare të audituara. Edhe në rastet kur raportet vjetore bëhen publike në faqet zyrtare të internetit të shoqërive të sigurimit, publiku nuk merr ose mund të marrë informacion jo të besueshëm. Nga ana tjetër, edhe Autoriteti, në raportet e mbikëqyrjes të publikuara në faqen zyrtare, nuk jep informacion mbi mjaftueshmërinë e kapitalit dhe të likuiditetit në nivel shoqërie.

Për këtë rekomandojmë:

Për të garantuar tregje më transparente si dhe përgjegjshmëri më të lartë nga ana e shoqërive, Autoriteti:

- a) duhet të kërkojë nga shoqëritë të bëjnë publike treguesit e mjaftueshmërisë së kapitalit dhe të likuiditetit të vlerësuar sipas kritereve të vendosura nga kuadri rregullator.
- b) në raportet vjetore të mbikëqyrjes të publikojë treguesit e aftësisë paguese dhe testet IRIS (EWT) në nivel shoqërie.

Në vijimësi

5. Në kushtet kur shoqëritë e sigurimeve shfaqin shumë problematika në llogaritjen dhe raportimin e treguesve të aftësisë paguese, dhe kur Autoriteti ka kapacitete të kufizuara mbikëqyrëse, monitorimi, verifikimi dhe analiza e raporteve financiare të shoqërive rezultojnë të marrë shumë kohë nga data e raportimit të tyre

Për këtë rekomandojmë:

Autoriteti duhet të vlerësojë, vendosë dhe respektojë afatet për përgatitjen dhe prezantimin e raporteve të analizave financiare nga strukturat mbikëqyrëse, duke synuar rritjen e efektivitetit të këtij funksioni.

Menjëherë

6. Megjithëse raportimi i likuiditetit është detyrim ligjor (neni 85, pika h), deri më sot as shoqëritë e sigurimit as Autoriteti nuk llogarit një tregues të tillë, kjo dhe për faktin se

ende Autoriteti nuk ka miratuar rregullore të veçantë për metodat e llogaritjes dhe nivelin minimal të pranuar (neni 84 pika 4),

Për këtë rekomandojmë:

Në zbatim të nenit 85, pika h, Autoriteti të kërkojë nga shoqëritë të llogarisin dhe raportojnë raportet e likuiditetit në përputhje me standardet e fushës dhe/ose metodat që miraton vetë Autoriteti.

Brenda 6-mujorit të parë të vitit 2016

7. Shoqëritë e sigurimit jo-jetë miratojnë dhe raportojnë vetëm dy lloj provigjonesh, për llogaritjen e të cilave Autoriteti ka miratuar metodika të veçanta. Mungesa e metodologjive të miratuara nga AMF për llogaritjen e provigjoneve të tjera të kërkuara me ligj (kryesisht ato që lidhen me përgjegjësitë e pritshme dhe rreziqet për dëme të mëdha) bëhet shkak për mosraportim të tyre nga ana e shoqërive dhe nga ana tjetër rrit pasigurinë në saktësinë dhe besueshmërinë e mjaftueshmërisë së tyre në rast raportimi. Llogaritja dhe raportimi i provigjoneve të tjera përveç atyre të miratuara deri më sot nga AMF, do të cenonin më tej aftësitë paguese të shoqërive.

Për këtë rekomandojmë:

Autoriteti duhet të kërkojë nga shoqëritë e sigurimit jo-jetë, që përveç provigjoneve të raportuara deri më sot, të llogarisin dhe raportojnë edhe provigjonet e tjera që parashikon neni 89 i ligjit 53/2014. Këto provigjone dhe metodologjia që shoqëria përdor për llogaritjen e tyre duhet të miratohen nga Autoriteti.

Brenda 6-mujorit të parë të vitit 2016

8. Paraqitja e raporteve vjetore të audituara dhe opinionit të audituesit të jashtëm është shumë i rëndësishëm dhe ndihmon procesin e verifikimit dhe vlerësimit që kryen Departamenti i Mbikëqyrjes. Grupi konstaton raste të mospërputhjeve të raporteve vjetore të audituara dhe raportimeve në AMF. Depozitimi i raporteve të audituara në AMF jashtë afateve të vendosura në ligj dhe ndonjëherë më vonë se afati i përgatitjes dhe prezantimit të raportit të mbikëqyrjes, nuk garanton besueshmërinë e analizave financiare të Autoritetit. Nga ana tjetër, disa nga shoqëritë e sigurimeve nuk raportojnë saktë bazën e të dhënave, që përdoret për llogaritjen e provigjoneve teknike të primit të pafituar dhe dëmeve në kundërshtim me kërkesat e nenit 151, pika e, e ligjit nr. 52/2015 dhe Aneksit 2- të rregullores nr.9 datë 08.02.2007.

Për këtë rekomandojmë:

Autoriteti të ushtrojë gjithë kompetencat ligjore për të kërkuar nga shoqëritë të raportojnë saktë dhe në kohë të gjithë informacionin financiar dhe teknik konform kuadrit rregullator dhe të depozitojnë raportet vjetore të audituara brenda afateve të parashikuara;

Në vijimësi

9. Pavarësisht, evidentimit të shumë çështjeve në inspektimet on-site, Grupi konstaton se, për shumë raste, gjetjet e konstatuara gjatë verifikimeve nuk janë shoqëruar me vlerësimet përkatëse dhe ndikimin e tyre në rezultatet dhe treguesit financiarë të shoqërisë për periudhën e raportimit mbi të cilën inspektohet. Përshkrimet e qarta të problematikave dhe metodave në zgjedhjen e rasteve (mostrës) për verifikim, si dhe vlerësimi i efekteve në rezultatet dhe treguesit financiarë do të rrisin besueshmërinë e treguesve financiarë të raportuar dhe efektivitetin e funksionit mbikëqyrës.

Për këtë rekomandojmë:

Për të rritur besueshmërinë në saktësinë e raporteve, gjetjet e konstatuara gjatë verifikimeve duhet të përshkruhen qartë dhe të shoqërohen me efektet financiare në rezultatet e periudhave që analizohen.

Në vijimësi

10. Për shkak të kapaciteteve mbikëqyrëse jo të mjaftueshme të Autoritetit, përgatitja e raporteve mbikëqyrëse kërkon shumë kohë dhe nga ana tjetër numri i inspektimeve në terren kufizohet ndjeshëm, duke ndikuar direkt efektivitetin e funksionit të mbikëqyrjes dhe zbatueshmërisë. Bordi me Vendimin nr. 27, datë 28.04.2015, ndryshuar me vendim nr. 78, datë 31.08.2015 ka miratuar strukturën e re organizative, sipas të cilit, drejtoritë ekzistuese të Mbikëqyrjes strukturohen jo më sipas ciklit po sipas tregjeve që mbulojnë.

Për këtë rekomandojmë:

Autoriteti të shtojë kapacitetet mbikëqyrëse për tregun e sigurimeve mbështetur strukturës së miratuar.

Brenda 3-mujorit të parë të vitit 2016

11. Deri më sot metodologjia e përdorur nga Departamenti i Mbikëqyrjes është ajo në bazë rregullash. Mbështetur në këtë model, parregullsitë dhe shkeljet kanë gjasa të evidentohen pas faktit, rrjedhimisht dhe masat mbikëqyrëse rezultojnë të jenë të natyrës korigjuese (ex-post). Parregullsitë dhe vonesat në paraqitjen e analizave financiare ulin efektivitetin e procesit të vendim-marrjes dhe zbatimit të masave. Me miratimin e Manualit të ri të mbikëqyrjes me 31.10.2014 metodologjia ka qasjen me bazë risku, me synimin që problemet të evidentohen përpara se ato të rëndohen dhe të eliminohen me masa parandaluese (ex-ante)

Për këtë rekomandojmë:

Autoriteti të konsiderojë si prioritare në planet afat-shkurtra, vlerësimin e profilit të rrezikut për çdo shoqëri nëpërmjet kryerjes së ciklit e plotë të mbikëqyrjes me bazë rreziku në të gjitha shoqëritë e sigurimeve jo-jetë.

Brenda vitit 2016

12. Krahasuar me vitin paraardhës, vendimet dhe masat e këtij viti rezultojnë më të larta në numër, por të të njëjtës natyrë dhe të papërshtatshme. Megjithatë, sipas kuadrit ligjor, shkeljet konsiderohen të rënda dhe të përsëritura, vendimet e propozuara dhe qëndrimet e bordit të ri janë orientuar drejt planeve të masave dhe të rimëkëmbjes.

Për këtë rekomandojmë:

- a) Në rastet e rënies së treguesve të aftësisë paguese nën nivelet e kërkuara, Autoriteti konform kuadrit ligjor të marrë masa për raportime të shpeshta, me afate më të shkurtra se tremujore. Ndjekja dhe zbatimi i këtyre masave duhet të ndiqet me prioritet nga strukturat mbikqyrëse dhe të zbatueshmërisë.
- b) Autoriteti, konform kuadrit ligjor, duhet të ndërtojë dhe t'i kërkojë shoqërisë së sigurimit skema masash në përputhje me kërkesat që vendosin direktivat e BE-së, në rastet e rënies së treguesve të aftësisë paguese nën nivelet e kërkuara.

Në vijimësi

13. Pavarësisht se legjislacioni parashikon dhe masa administrative në formën e sanksioneve me gjobë, Bordet nuk kanë marrë asnjë masë të tillë për periudhën e auditimit.

Për këtë rekomandojmë:

Në respektim të përcaktimeve ligjore, Autoriteti duhet të gjykojë dhe vlerësojë efektshmërinë e përdorimit të masave administrative në formën e sanksioneve.

Në vijimësi

14. Sipas nenit 14...*Vendimet e Bordit arsyetohen dhe publikohen në mënyrën e caktuar prej tij për publikimin e njoftimeve zyrtare.* Grupi vëren që Vendimet e bordit për masat ndaj shoqërive publikohen në faqen zyrtare të internetit të AMF-së, pa bërë transparente përmbajtjen e tekstit të Urdhrit. Ndërkohë që neni 32 “Përdorimi i masave administrative” i këtij ligji përcakton se ...*Autoriteti mund ta vërë në dijeni publikun për masat e marra në zbatim të paragrafit të parë të këtij neni.*

Për këtë rekomandojmë:

Në transparencë me publikun, Autoriteti të bëjë publike përmbajtjen e plotë të Vendimeve të Bordit për masat e marra.

Në vijimësi

Grupi i Auditimit

Enkelejda Tole

Krisi Anastas

Irisa Simo

Drejtori i Departamentit të Auditimit të Performancës

Rinald Muça

Tiranë, Janar 2016

Bujar LESKAJ

K R Y E T A R