



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS**

Nr. Prot. 507/7

Tiranë, më 14/05/2020

Miratohet

KRYETAR

ARBEN SHEHU

**Raport Auditimi Performance
“FONDI REZERVË I INSTITUTIT TË SIGURIMEVE
SHOQËRORE”**



RAPORT PËRFUNDIMTAR I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS
“FONDI REZERVË I INSTITUTIT TË SIGURIMEVE SHOQËRORE”

DHJETOR 2020

Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit të miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit me nr. prot. 507/2, datë 30.09.2020.

Faza studimore e auditimit nisi më datë 01.06.2020 me shkresën njoftim-fillim auditimi, drejtuar Institutit të Sigurimeve Shoqërore, me nr. prot. 507, datë 01.06.2020.

Faza e terrenit të auditimit nisi në datë 30.09.2020 me programin e auditimit të cituar më lart dhe përfundoi më datë 31.10.2020.

Projekt-raporti i auditimit mori formë përfundimtare më datë 26.11.20 dhe iu përcoll subjektit nën auditim, përkatësisht me nr.prot. 507/3:

1. Instituti i Sigurimeve Shoqërore.

Në respektim të afatit 1-mujor, grupi i auditimit priti observacionet nga subjektet nën auditim. ISSH nuk dërgoi asnjë observacion lidhur me projekt-raportin e përcjellë dhe rrjedhimisht takimi ballafaques nuk u realizua.

Raporti përfundimtar është hartuar nga:

1. S. R, audituese e parë, përgjegjëse grupi;
2. M.M, audituese e parë, anëtare;
3. J. T, audituese e dytë, anëtare.

Procesi auditues u mbikqyr në mënyrë të vazhdueshme dhe të kujdesshme nga drejtori i departamentit me Autorizim, z. A. G.

Dosja audituese kaloi në filtrin e Kontrollit të Cilësisë dhe më pas iu përcoll Kryetarit për Vendimin Përfundimtar.



PËRMBAJTJA

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT	5
1.1 Konteksti i problemit social dhe performancës.....	5
1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës	7
1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë	8
1.4 Subjektet nën auditim.....	9
1.4.1 Hyrje.....	10
1.4.2 Politikat e institucioneve	12
1.4.3 Peshat në buxhet dhe GDP	14
1.4.4 Risqet e aktivitetit të institucioneve	17
1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjekteve	21
1.4.6 Feedback-u i subjekteve në fazën studimore	24
2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT	25
2.1 Objektivi dhe problemi i performancës	25
2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës	25
2.1.2 Objektivi i auditimit	26
2.2 Përkufizimet dhe terminologjia.....	26
2.3 Burimet e kriterëve.....	27
2.3.1 Burimet e kriterëve të politikës	27
2.3.2 Burimet e kriterëve të monitorimit dhe raportimit	27
2.3.3 Burimet e kriterëve teknike	27
2.3.4 Burimet e kriterëve të tjera/Praktikat më të mira	27
2.4 Piramida e pyetjeve audituese	29
2.5 Skema e auditimit.....	30
2.5.1 Qasja/metodologjia e auditimit	30
2.5.2 Metodatat/teknikat audituese	30
2.6 Rezultatet e parashikuara	30
2.6.1 Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë	31
2.6.2 Impakti për publikun dhe palët e interesit.....	31
2.6.3 Forma e publikimit.....	31
3. SHITJELLIMI I PYETJEVE DHE NËNPYETJEVE	32
3.1 A është menaxhuar me eficiencë dhe efektivitet Fondi Rezervë nga ISSH?	32
NËNPYETJA 1	33
3.1.1 A ka përmbushur ISSH kompetencat institucionale lidhur me fondin rezervë?	33
NËNPYETJA 2	54
3.1.2 A ka marrë ISSH masat e nevojshme me qëllim mbulimin e përfitimeve gjatë periudhës së pandemisë?	54
4. PËRMBLEDHJA	63
5. ANEKSE	68
6. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE	81

✂ LISTA E SHKURTIMEVE

MFE	Ministria e Financave dhe Ekonomisë
KM	Këshilli i Ministrave
ISSH	Instituti i Sigurimeve Shoqërore
BE	Bashkimi European
BB	Banka Botërore
BSH	Banka e Shqipërisë
ISSA	International Social Security Association
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
PAYG	Sistemi “Pay as you go”
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
KE	Komisioni European
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
INSTAT	Instituti i Statistikave
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
GDP	Gross Domestic Product

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT

Auditimi i performancës është një shqyrtim i pavarur, objektiv dhe i besueshëm i faktit nëse sipërmarrjet, sistemet, operacionet, programet, aktivitetet dhe organizatat qeveritare po veprojnë në përputhje me parimet e ekonomicitetit, efikasitetit dhe efektivitetit dhe nëse ekziston mundësia për përmirësim të mëtejshëm. Kontrolli i Lartë i Shtetit e ka vendosur auditimin e performancës në si një nga shtyllat moderne të zhvillimit institucional. Në Planin e ri Strategjik 2018-2022, KLSH e ndërton misionin e vet si institucion i pavarur kushtetues duke qenë partner strategjik i Kuvendit, i qytetarit shqiptar dhe palëve të interesit, duke i informuar në mënyrë të vazhdueshme, të paanshme dhe të plotë, mbi përgjegjshmërinë që qeveria dhe entet publike tregojnë në përdorimin e kontributit të taksapaguesve shqiptarë e duke kontribuar në përmirësimin e qeverisjes nëpërmjet luftës kundër korrupsionit.

Synimi i KLSH-së në auditimin e performancës është përmirësimi i efikasitetit dhe efektivitetit në shërbimet publike që i ofrohen taksapaguesit shqiptar, duke ekonomizuar njëkohësisht përdorimin e fondeve publike. Në linjë me rekomandimet e Progres Raportit 2019 dhe Strategjinë institucionale 2018-2022, auditimi i performancës synon parandalimin përmes këshillimit, përpara ndëshkimit përmes penalizimit.

Auditimi me temë “Fondi i Emergjencës në ISSH” është një propozim që paraqitet në kuadër të shpalljes së gjendjes së fatkeqësisë natyrore në Republikën e Shqipërisë për shkak të epidemisë së shkaktuar nga COVID-19.

Duke vlerësuar rëndësinë dhe rolin që ka Instituti i Sigurimeve Shoqërore në mbrojtjen sociale, nëpërmjet mirë-administrimit të situatave emergjente, ky auditim performance orienton ISSH-në kah menaxhimin me efikasitet të fondit rezervë të sigurimeve shoqërore, si dhe informon qytetarët rreth transparencës së menaxhimit dhe përdorimit të këtij fondi.

1.1 Konteksti i problemit social dhe performancës

Sistemi i pensioneve është forma më e mirë e mbrojtjes shoqërore për personat të cilëve u reduktohen të ardhurat si pasojë e pa aftësisë për punë për arsye moshe apo arsye të tjera. Aktualisht në Shqipëri përfitojnë pensione 621.2 mijë pensionistë dhe paguajnë kontribute 752.4 mijë kontribues.

Ligji për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë mbështetet në sistemin e sigurimeve shoqërore të ngritur nga kancelari gjerman Bismarck. Rrjedhimisht, sistemi i përgjithshëm i sigurimeve shoqërore në vendin tonë mbështetet në parimin kontributiv, parimin e vetë-përgjegjësisë

së individit për risqet e së ardhmes në fushën sociale, si dhe në parimin e marrëveshjes së brezave “paguaj sot që të përfitosh sot (pay as you go)”, duke u përqendruar tek lidhja e fortë dhe e drejtpërdrejtë midis kontributeve dhe përfitimeve.

Përhapja e Covid 19 dhe shpallja e gjendjes së pandemisë botërore nga Organizata Botërore e Shëndetësisë nxiti shtetet në marrjen e masave të jashtëzakonshme për menaxhimin e situatës së krijuar. Nëpërmjet VKM-së Nr.243, datë 24.3.2020 “Për Shpalljen e Gjendjes së Fatkeqësisë Natyrore” në vendin tonë u implementuan disa kufizime, të cilat sollën edhe mbylljen e një sërë aktivitetesh tregtare.

Kriza e krijuar si pasojë e pandemisë nuk është vetëm një krizë shëndetësore por edhe ekonomike. Ecuria e ekonomisë së Shqipërisë, si pasojë e kësaj krize paraqitet e zymtë në vlerësimet e bëra nga Fondi Monetar Ndërkombëtar dhe Banka Botërore. Në këto raporte theksohet se në vendin tonë i goditur do të jetë edhe tregu i punës, duke qenë se ai është i bazuar në nivelin e lartë të vetëpunësimit dhe punësimit informal. OECD në një raport të tij thekson se sektorët më të prekur në vendin tonë do të jenë turizmi, transporti dhe tregtia dhe se 50 mijë vende pune tashmë janë mbyllur për shkak të krizës së pandemisë.¹

Ulja e numrit të të punësuarve, nënkupton ulje edhe të kontributeve të tyre, duke ndikuar në sistemin e pensioneve, i cili është një sistem kontributiv. Kjo nënkupton ulje të të ardhurave të fondit të sigurimeve shoqërore, duke riskuar përfituesit.

Për të përballuar situatat e emergjencës të shkaktuara nga fatkeqësitë natyrore apo të tjera, ISSH ka krijuar dhe mban një fond rezervë i cili mbulon të paktën një muaj shpenzime për skemën e pensioneve.²

Pavarësisht parashikimeve ligjore dhe ekzistencës së fondit rezervë, gjatë periudhës së gjendjes së fatkeqësisë natyrore, Z. I. B, deputet i Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, i cili gjatë viteve 2003-2006 ka pasur gjithashtu edhe postin e Drejtorit të Përgjithshëm të ISSH-së, deklaroi se “*çdo pension suplementar e shtesë pensioni suplementar (nëpunës i lartë shtetëror, ushtarak në lirim, profesor etj.) për tetë muajt e mbetur të vitit, të marrë 75 % të kështit mujor të muajit prill 2020*”.³

¹ OECD “The Covid-19 crisis in Albania” 22 July 2020

<https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-in-Albania.pdf>;

² Ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar;

³ Propozimi i deputetit të PS/ “Nga shkurtimi i pagave të administratës të rishikimi i pensioneve, si mund të dilet nga kriza ekonomike” <http://www.panorama.com.al/propozimi-i-deputetit-te-ps-nga-shkurtimi-i-pagave-te-administrates-te-rishikimi-i-pensioneve-si-mund-te-dilet-nga-kriza-ekonomike/>;

Ndërkohë, duke vlerësuar nevojën e pensionistëve gjatë periudhës së pandemisë, një sërë vendesh të Ballkanit Perëndimor kanë marrë masa për rritje të pensioneve. Në Serbi, të gjithë pensionistët kanë marrë mbështetje me një vlerë prej 35 eurosh ndërsa në Kosovë, pensionistët që paguhen më pak se 100 euro kanë marrë një shtesë të përkohshme prej 30 eurosh.⁴

Edhe pse të moshuarit janë grupi më i rrezikuar nga pikëpamja shëndetësore, ata së pari duhen mbrojtur nga rënia ekonomike, pasi mbështeten te pagesa e pensionit.

1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të objektivave të parashtruara në Planin Strategjik të Zhvillimit Institucional 2018-2022, në zbatim të standardeve ndërkombëtare të auditimit (ISSAI) dhe praktikave më të mira evropiane, synon të kërkojë vlerën e parasë së shpenzuar të fondeve publike, nëpërmjet përdorimit të tyre me efektivitet, efikasitet dhe ekonomicitet, për një shërbim sa më të mirë dhe të përgjegjshëm ndaj qytetarit dhe taksapaguesit shqiptar.⁵

Ky auditim performance është kryer duke u bazuar tek Standardet Ndërkombëtare ISSAI dhe Udhëzuesi i Auditimit të Performancës (ISSAI 300, 3000, 3100 & 3200), Manuali i Auditimit të Departamentit të Performancës dhe Indikatorët e Performancës sipas eksperiencës britanike, të cilët shërbejnë si udhërrëfyes për konceptimin, planifikimin, kryerjen, konkludimin dhe ndjekjen e rekomandimeve të auditimit të performancës. Këto dokumente përmbajnë një numër udhëzimesh dhe informacionesh, që marrin në konsideratë kushtet specifike dhe karakteristikat e çdo auditimi performance.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, duke synuar realizimin e misionit të tij, si institucion që ofron një ekspertizë të pavarur në ndihmë të një menaxhimi sa më të përgjegjshëm në shërbim të qytetarëve, synon t'u përgjigjet sfidave dhe kërkesave të kohës, duke u aftësuar t'u qëndrojnë dhe përshtatet ndryshimeve në mjedisin rrethues, me të cilat ballafaqohet sektori publik. Ky auditim ndihmon Institutin e Sigurimeve Shoqërore të identifikojë mangësitë në politikat e hartuara dhe ushtrimin e kompetencave lidhur me investimin e fondit rezervë dhe të synojë përdorimin me efektivitet të këtij fondi, në përmbushje të qëllimit të tij.

Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ISSAI 300, 3000, 3100 & 3200) nxisin një orientim drejt nevojave të qytetarëve dhe nëpërmjet këtij auditimi performance synohet në çdo rast vlerësimi i cilësisë së shërbimit që marrin qytetarët nga subjekti i audituar.

⁴ World Bank. "Ndikimi social-ekonomik i COVID-19 - masat reaguese të mbrojtjes sociale"- Maj 2020;

⁵Strategjia e Zhvillimit të KLSH 2018-2022;

1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë

Nisur nga rëndësia që ka Instituti i Sigurimeve Shoqërore në menaxhimin e skemës së pensioneve si dhe nga pesha e lartë që zë në buxhetin e shtetit subvencionimi i kësaj skeme, Kontrolli i Lartë i Shtetit kryen auditime financiare dhe përputhshmërie të përvitshme në këtë institucion. Këto auditime fokusohen në çështjet që lidhen me organizimin dhe mbajtjen e kontabilitetit, plotësimin e pasqyrave financiare në afat, dhënien e opinionit për saktësinë e paraqitjes së zërave të aktivit e pasivit dhe pasqyrave të tjera shoqëruese të bilancit, si dhe në përputhshmërinë e aktivitetit dhe transaksioneve financiare me kuadrin ligjor përkatës. Në auditimin e kryer në vitin 2019, grupi i auditimit shprehu opinion të pakualifikuar me rezervë mbi pasqyrat financiare të ISSH-së të mbyllura në 31 Dhjetor 2018 dhe opinion të pakualifikuar mbi përputhshmërinë me bazën ligjore dhe rregullative në fuqi.

Në vitin 2017, KLSH ka kryer në këtë institucion edhe një auditim të Teknologjisë së Informacionit. Në këtë auditim u konstatua mungesa e një strategjie për TI si dhe mungesa e personelit të kualifikuar në pozicione kritike në drejtorinë e TI. Gjithashtu u konstatuan probleme lidhur me importimin e bazës së të dhënave të DPT në ISSH, dhe funksionimin e sistemeve PCAMS, CMIS dhe DMAIS.

Përpos këtyre auditimeve, në vitin 2019 KLSH ka kryer një auditim performance me temë “Performanca e Institutit të Sigurimeve Shoqërore” i cili kishte fokus rolin dhe kontributin e ISSH-së në menaxhimin e skemës së pensioneve dhe shërbimin ndaj qytetarit. Nga auditimi rezultoi se për periudhën nën auditim 2015-2018, ISSH nuk ka përmbushur me efektivitet misionin institucional gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij. Disa nga problematikat e identifikuara janë:

1. Reforma e vitit 2014, pavarësisht qëllimeve të mira nuk ka rezultuar efektive. Kjo reformë paraqitet e vakët, pasi nuk pasqyron ndryshime thelbësore të ligjit ekzistues dhe nuk ka reflektuar zgjidhje për problematikat e konstatuara përpara hartimit të saj.
2. ISSH nuk kishte një strategji institucionale dhe plane veprimi, si dhe nuk dispononte një rregullore të brendshme në përputhje me strukturën organizative.
3. ISSH nuk kishte zbatuar me efektivitet marrëveshjet e bashkëpunimit me DPT-në dhe Postën Shqiptare, pasi borxhi nga debitorët për kontribute të papaguara rezultonte 12 miliard lekë dhe DPT nuk kishte dërguar në ISSH 1.4 milion listëpagesa.
4. ISSH, pavarësisht përpjekjeve, nuk ka arritur të ofrojë një shërbim cilësor kah qytetarëve duke mos iu vënë në dispozicion të gjithë informacionin e nevojshëm dhe duke reflektuar vonesa dhe tejkalim afatesh në lidhjen e pensioneve. Procedura e lidhjes së pensionit është burokratike dhe me afate të tej zgjatura dhe të pajustificuara.

Përveç problematikave të mësipërme, një nga çështjet e trajtuara në auditim ishte edhe *fondi rezervë*, nga ku u konstatua se Këshilli Administrativ nuk ka bërë një studim të mirëfilltë lidhur me vlerësimin e alternativave investuese më fitimprurëse. Ky fond është investuar kryesisht në bono thesari ku norma e interesit ka qenë më e ulët, ndërkohë nëse do të zgjidhej si alternativë investimi obligacioni, norma e interesit do të ishte më e lartë. Nga sa më sipër, grupi i auditimit konstatoi të ardhura potencialisht të munguara për këtë institucion në vlerën 710 milionë lekë. Për këtë, grupi i auditimit rekomandoi ISSH-në që të krijojë një njësi që merret me analizën e investimeve, në mënyrë që të zgjedhë alternativat investuese më fitimprurëse për fondin e saj rezervë dhe fondet e lira.

1.4 Subjektet nën auditim

Sigurimet shoqërore luajnë një rol tepër të rëndësishëm në jetën e individëve, dhe në aspektin ekonomik e politik të vendit. Përhapja e pandemisë Covid-19 nuk është vetëm një krizë shëndetësore por edhe ekonomike. Qeveritë dhe organizatat ndërkombëtare kanë ndërmarrë hapat e nevojshëm për të zbutur ndikimin negativ ekonomik dhe shoqëror të kësaj pandemie, megjithatë tkurrja ekonomike dhe mbyllja e disa bizneseve gjatë kësaj periudhe ka ndikuar gjithashtu edhe në uljen e numrit të kontributeve të derdhura për sigurimet shoqërore.

Nga sa më sipër, duke marrë në konsideratë faktin se sistemi i sigurimeve shoqërore në vendin tonë mbështetet në parimin kontributiv, skema e pensioneve u prek në mënyrë të drejtë për drejtë nga kriza e Covid-19. Nisur nga shpallja e gjendjes së fatkeqësisë natyrore në të gjithë Republikën e Shqipërisë për shkak të epidemisë së shkaktuar⁶, si dhe bazuar në aktet institucionale, me qëllim mirë-administimin e situatave emergjente, Instituti i Sigurimeve Shoqërore duhet të krijojë një fond rezervë, që të mbulojë të paktën një muaj shpenzime për pensione.

Si institucion përgjegjës për drejtimin dhe administrimin e sigurimeve shoqërore në Republikën e Shqipërisë, subjekti që grupi auditues ka përfshirë në këtë auditim është Instituti i Sigurimeve Shoqërore (ISSH). ISSH është institucion publik i pavarur dhe luan rol të posaçëm në mbrojtjen sociale, përmirësimin e eficiencës në menaxhimin e fondeve të sigurimeve shoqërore dhe dhënien e përfitimeve kah qytetarëve. Në linjë edhe me temën e këtij auditimi, vlerësimi i masave të marra nga ky institucion, me qëllim menaxhimin me efikasitet dhe efektivitet të fondit rezervë në drejtim të përgjegjshmërisë institucionale dhe mbrojtjes së përfituesëve të skemës së sigurimeve shoqërore është objektivi që ka shoqëruar këtë auditim.

⁶ VKM Nr.243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së Fatkeqësisë Natyrore”;

1.4.1 Hyrje

“Siguria Sociale është një premtim që nuk mund dhe nuk duhet thyer”

-Bernie Sanders-

Nocionet e para të drejtave në fushën e sigurimeve shoqërore i shohim të formalizuara që në vitin 1927, në ligjin e parë të sigurimeve shoqërore me numër 129, datë 28 tetor 1927 “Ligji i Pensioneve Civile”. Ky ligj u ndikua nga sistemi i sigurimeve shoqërore i ngritur nga kancelari gjerman Bismarck. Megjithatë, pavarësisht ekzistencës së këtij akti ligjor, vendosja e një sistemi të plotë të sigurimeve shoqërore u evidentua për herë të parë në Shqipëri në vitin 1947. Sistemi i sigurimeve shoqërore ishte i bazuar në solidaritetin e brezave dhe siguronte mbrojtje të plotë sociale, duke mundësuar mosha të ulta të daljes në pension dhe trajtim të diferencuar për kategori të caktuara të punësuarish. Ky sistem u plotësua dhe konsolidua më tej në vitin 1966, me miratimin dhe fillimin e zbatimit të Ligjit nr. 4171, datë 13.09.1966 “Për sigurimet shoqërore shtetërore në RPSSH”.

Ndryshimet thelbësore në sistemin politik dhe ekonomik në Shqipëri në vitet 90-të, sollën nevojën për ndërmarrjen e një reforme të sistemit të sigurimeve shoqërore. Ligji nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, u hartua në përputhje dhe koherencë me zhvillimet e reja të sistemit ekonomik në vend, duke përcaktuar kështu edhe parimet bazë të sistemit të pensioneve.

Sistemi i përgjithshëm i sigurimeve shoqërore mbështetet në parimin kontributiv, parimin e vetë-përgjegjësisë së individit për risqet e së ardhmes në fushën sociale, si dhe në parimin e marrëveshjes së brezave “paguej sot që të përfitosh nesër (pay as you go)”. Për herë të parë, Ligji nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë” përcaktoi edhe krijimin e një fondi rezervë, me qëllim sigurimin dhe garantimin e fondit të pensioneve.

Ndryshimet e reflektuara dhe përshtatja me kushtet e reja sociale dhe ekonomike, solli gjithashtu nevojën për riorganizimin dhe përcaktimin e institucionit përgjegjës për administrimin e sigurimeve shoqërore. Në vitin 1992, me Vendim të Këshillit të Ministrave u miratua për herë të parë Instituti i Sigurimeve Shoqërore (ISSH), si institucioni shtetëror i ngarkuar për administrimin e sigurimeve shoqërore.⁷ Përpara miratimit të këtij akti nënligjor, administrimi i sigurimeve shoqërore ishte tagër i Drejtorisë së Përgjithshme të Sigurimeve Shoqërore, Drejtori në varësi të Ministrisë së Financave.

Organizimi dhe funksionimi i ISSH-së rregullohet me Ligjin nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar dhe VKM-në e vitit 1994 “Për miratimin e

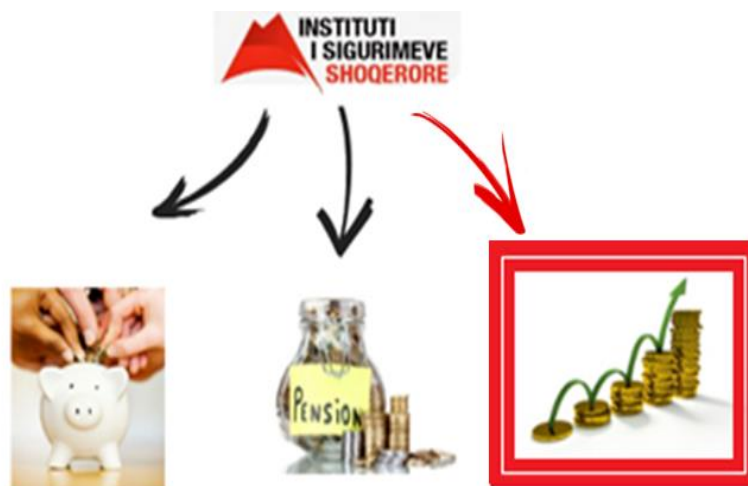
⁷ Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 249, datë 05.06.1992;

Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”. Vendimi i Këshillit të Ministrave⁸ përcakton statusin e ISSH-së si institucion publik shtetëror i pavarur, i krijuar me qëllim administrimin e sigurimeve shoqërore dhe kufijtë e veprimtarisë së këtij institucioni. Instituti i Sigurimeve Shoqërore drejtohet nga: Këshilli Administrativ i Sigurimeve Shoqërore dhe Drejtori i Përgjithshëm i Sigurimeve Shoqërore.

Veprimtaria e Institutit të Sigurimeve Shoqërore përfshin:

1. Arkëtimin e detyrimeve, që rrjedhin nga derdhja e kontributit të punëmarrësve, punëdhënësve dhe të vetëpunësuarve;
2. Pagimin e përfitimeve të sigurimeve, sipas dispozitave ligjore;
3. *Investimin e fondit rezervë, me qëllim rritjen e tij.*⁹

Infografik 1: Ilustrim i veprimtarisë së ISSH-së



Burimi: grupi i auditimit

Misioni i Institutit të Sigurimeve Shoqërore është:¹⁰

1. Administrimi i sigurimeve shoqërore në përgjithësi dhe i politikave të pensioneve në veçanti;
2. Përcaktimi i personave të siguruar dhe përmirësimi i shërbimeve ndaj tyre;
3. Mbulimi i popullsisë në të gjithë Republikën e Shqipërisë me element të sigurimeve shoqërore, kur iu lind kjo e drejtë;
4. Rritja e numrit të kontribuesve dhe grumbullimi i të ardhurave nga kontributet e fermerëve dhe të siguruarit vullnetar;

⁸ Vendim nr. 161 datë 11.04.1994 “Për miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”, i ndryshuar;

⁹ Neni 6, Vendim nr. 161 datë 11.04.1994 “Për miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”, i ndryshuar;

¹⁰ ISSH. “Misioni i ISSH” Për më tepër shiko: http://www.isssh.gov.al/?page_id=519;

5. Përmirësimi i eficiencës në menaxhimin e fondeve të sigurimeve shoqërore, i fondeve përkohësisht të lira dhe fondit rezervë.

Në bazë dhe për zbatim të veprimtarisë dhe misionit institucional të përcaktuar në aktet ligjore e nënligjore të ISSH-së, menaxhimi me eficiencë dhe efektivitet i fondit rezervë përbën prioritet institucional për Institutin e Sigurimeve Shoqërore, në përmbushje të administrimit të përgjithshëm të skemës së pensioneve.

1.4.2 Politikat e institucioneve

Krijimi i fondit rezervë të pensioneve është një detyrim që buron nga neni 70 i ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 i Sigurimeve Shoqërore, i ndryshuar. Gjithashtu, edhe në vijim të udhëzimeve të ISSA¹¹, përcaktohet krijimi i një fondi rezervë të tillë për të siguruar dhe garantuar fondin e pensioneve.

Për herë të parë nocionin e fondit rezervë e gjejmë të formalizuar në përcaktimet e ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 të Sigurimeve Shoqërore, në të cilin parashikohej se: *“Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë, të barabartë me shumën e pagesave që nevojiten për të përballuar të paktën 3 muaj shpenzimet për pensione”*.¹²

Në vitin 2014, Këshilli i Ministrave, me urdhrin nr. 7, datë 07.01.2014, ngriti grupin ndërinstitutional të punës për bashkërendimin dhe mbikëqyrjen e procesit të përgatitjes së reformës në fushën e pensioneve. Nevoja për reformim, lidhej me disa grupe problematikash që kërkonin zgjidhje.¹³

1. Defiçiti i skemës së pensioneve me një tendencë në rritje dhe pamundësinë e skemës për të paguar përfitimet në të ardhmen;
2. Informaliteti;
3. Dhënia e përfitimeve të ulta në raport me kontributet e paguara për disa kategori kontribuesish;
4. Rishpërndarja shumë e lartë.

Duke u bazuar në faktin se Sektori i Sigurimeve Shoqërore qëndron në themel të zhvillimit njerëzor dhe shoqëror në Shqipëri, me qëllim zgjidhjen e problematikave të konstatuara dhe për të siguruar qëndrueshmëri afatgjatë të sistemit, u përcaktua një grup teknikësh nga Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë dhe nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore, për realizimin e studimeve aktuariale

¹¹ ISSA Guidelines “Investment of Social Insurance Security Fund”;

¹² Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, Neni 70;

¹³ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë “Dokumenti i Politikave të Pensioneve” Tiranë 2014;

përkatëse, hartimin e opsioneve të ndryshme të Reformës dhe paraqitjen për diskutim në grupin ndërinstitutional. Kjo punë u formalizua me anë të hartimit të Dokumentit të Politikave të Pensioneve.

Ndryshimet e ndodhura në Ligjin e Sigurimeve Shoqërore për shkak të reformës së vitit 2014 prekën edhe dispozitat ligjore që përcaktojnë fondin rezervë të ISSH-së. Kjo reformë bëri të ndryshohej periudha e mbulimit të pagesave të skemës së pensioneve të sigurimeve shoqërore nga fondi rezervë, nga 3 muaj në 1 muaj.

Në vijim të ndryshimeve të lart përmendura, ISSH ka krijuar dhe administron një fond rezervë të sigurimit shoqëror që mbulon të paktën një muaj shpenzimet për pensione. Normativa e fondit rezervë do të plotësohet gjatë tre viteve që prej hyrjes në fuqi të këtij ligji. Në çdo rast kur fondi rezervë është nën nivelin përcaktues, merren masat e nevojshme për ta vendosur atë në kuotën e caktuar. Procedurat e plotësimit përcaktohen në statutin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore, miratuar nga Këshilli i Ministrave.

Në kuadër të mirë menaxhimit të fondit rezervë të sigurimeve shoqërore, ISSH ka si objektiva kryesorë:

1. *Krijimi i një fondi rezervë që mbulon pagesat e pensioneve për një muaj.*

Instituti i Sigurimeve Shoqërore që nga koha e krijimit të tij e deri më sot ka krijuar një fond rezervë për skemën e sigurimit shoqëror, fond i cili garanton mbulimin e pagesave të skemës së pensioneve në raste fatkeqësish apo situata të jashtëzakonshme për të paktën një muaj.

2. *Garantimin e likuiditetit të fondit rezervë.*

Fondi rezervë i sigurimit shoqëror i krijuar nga ISSH është një fond i cili garanton likuiditetin e skemës së sigurimit shoqëror, pra ky fond është investuar në mjete financiare, të cilat konvertohen lehtësisht në mjete likuide, sic janë titujt financiar qeveritar.

3. *Garantimin e sigurisë së investimit të fondit rezervë.*

Fondi rezervë i pensioneve të ISSH që nga koha e krijimit të tij është investuar në tituj financiarë qeveritar që garantojnë besueshmëri dhe siguri financiare. Ky portofol investimi është diversifikuar në tituj financiar të emëtuar nga Qeveria Shqiptare.

4. *Rritja e fondit rezervë*

Bazuar në Statutin e ISSH-së, akt i cili përcakton veprimtarinë institucionale, parashikohet se veprimtaria e Institutit të Sigurimeve Shoqërore përfshin ndër të tjera edhe investimin e fondit rezervë, me qëllim rritjen e tij.¹⁴

1.4.3 Pësja në buxhet dhe GDP

Instituti i Sigurimeve Shoqërore është institucion publik i pavarur i cili drejton dhe administron fondin e sigurimeve shoqërore, organizimi dhe funksionimi i të cilit rregullohen me Ligjin Nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar. Në nenin 66 të këtij ligji përcaktohet se të ardhurat e fondit të sigurimeve shoqërore përbëhen nga:

- a. kontributet e personave të siguruar dhe e punëdhënësve të tyre;
- b. kontributet nga Buxheti i shtetit për personat që nuk mund të paguajnë kontribucione, veçanërisht për: (i) shtetasit që shërbejnë në shërbimin e detyrueshëm ushtarak; (ii) punonjësit që marrin një pagesë nga sigurimi i papunësisë; (iii) shtetasit që mbulohen nga skema e përfitimit me Vendim të Këshillit të Ministrave;
- c. subvencione të Buxhetit të Shtetit për të mbështetur shpenzimet shtesë, si pasojë e: (i) indeksimit që bëhet sipas këtij Ligji, miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe që përcakton ky Ligj dhe (ii) mbulimit të shpenzimeve, kur të ardhurat nuk mjaftojnë;
- d. pagesa për veprimtari shtesë, të përcaktuara nga Këshilli i Ministrave;
- e. subvencione të Buxhetit të Shtetit, të miratuara nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë;
- f. të ardhurat nga investimet e fondit të sigurimeve shoqërore;
- g. të ardhura të tjera, duke përfshirë gjokat, të ardhura nga veprimtaritë administrative të sigurimit shoqëror, dhurata, trashëgimi etj.

Ndërkohë, në nenin 67 të këtij ligji përcaktohet se shpenzimet e fondit të sigurimeve shoqërore përfshijnë:

- a) pagesat në para e në natyrë të përfitimeve për sigurime, ndihma dhe pensione;
- b) shpenzimet administrative.

Kur shpenzimet për sigurimet shoqërore nuk mbulohen me të ardhurat e parashikuara në nenin 66, diferenca mbulohet nga Buxheti i Shtetit;

¹⁴ Neni 6, Vendim nr. 161 datë 11.04.1994 “Për miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”, i ndryshuar;

Tabela 1: Të ardhurat dhe shpenzimet e skemës së sigurimeve shoqërore për periudhën 2015 - 2018*Në milion lekë*

Emertimi/Vitet	2015	2016	2017	2018
TË ARDHURAT				
Të ardhurat nga kontributet në total	60,148	66,383	73,556	79,340
Kontribute me destinacion nga BSH ¹⁵	5,794	5,022	4,680	4,902
Financime me destinacion nga BSH ¹⁶	15,661	14,473	14,909	17,804
Totali i të ardhurave	81,604	85,878	93,145	102,047
SHPENZIMET				
Shpenzime për përfitime	88,904	93,457	100,174	105,426
Programe të veçanta të qeverisë	11,497	13,687	11,829	13,082
Skema supl & trajtime të veçanta	4,892	4,973	4,933	4,722
Shpenzime administrative	2,016	2,159	2,145	2,134
Totali i shpenzimeve	107,308	114,276	119,081	125,364
DEFICITI	(25,705)	(28,398)	(25,936)	(23,317)

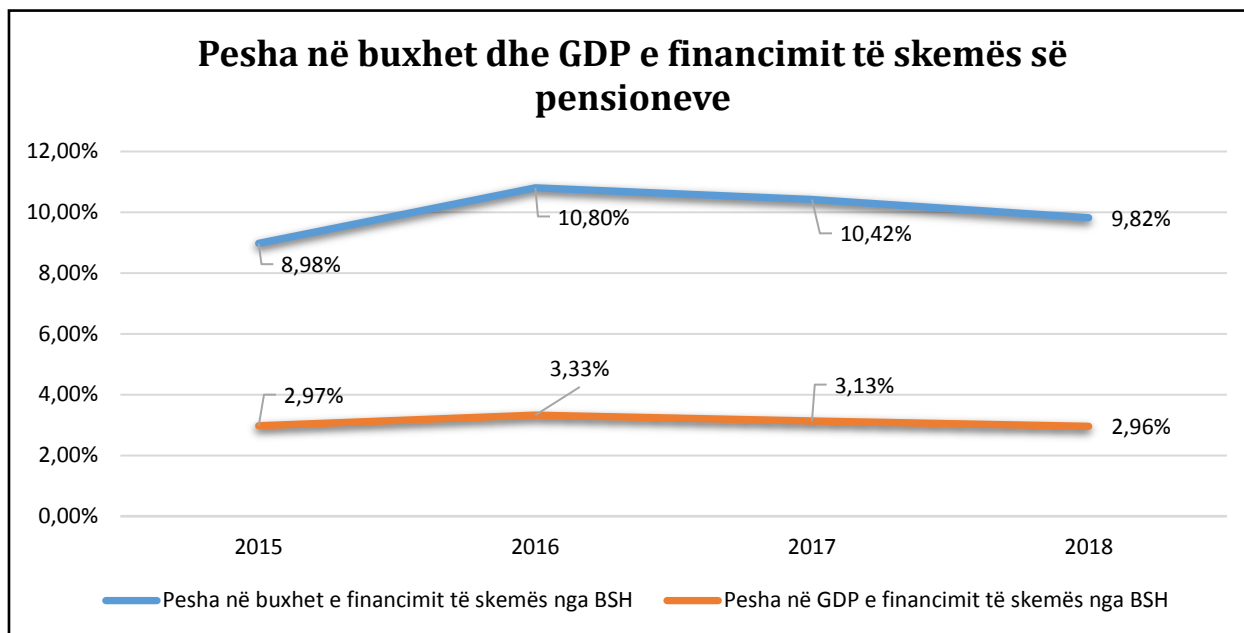
Burimi: Raportet Vjetore ISSH

Siç shihet edhe në tabelën e mësipërme ku janë paraqitur të ardhurat dhe shpenzimet e fondit të pensioneve, vihet re që buxheti i shtetit financon një pjesë të konsiderueshme të kësaj skeme. Një pjesë e financon në formën e të ardhurave për fondin ku paguan kontribute për kategori të veçanta dhe mbulon skemat suplementare, programet dhe trajtimet e veçanta, ndërsa pjesën tjetër e financon në formë subvencioni për të mbuluar defiqitin. Edhe pse subvencionimi për të mbuluar defiqitin ka ardhur në rënie që nga viti 2016, financimi total nga buxheti i shtetit i skemës, ka mbetur pothuajse i pandryshuar.

¹⁵ Buxheti i shtetit paguan kontribute për: për personat që marrin pagesë papunësie; për personat që marrin pagesë kalimtare; për ushtarakët në reformë; për policët në reformë; diferenca për të vetëpunësuarit në bujqësi; për punonjës të industrisë ushtarake; për gra të pensionuara për vitin raportues;

¹⁶ Financime për: kompensime çmimesh; pensione të posaçme shtetërore; shpërblime mbi pensione për veteranët; shtesë nga statusi i invalidit të punës; pensione sociale; kompensim për pensione;

Grafik 1: Pesha në buxhet dhe GDP e financimit të skemës së pensioneve



Burimi: Të dhënat nga raportet vjetore të ISSH, analizimi nga GA

Nëse shohim peshën që zë financimi nga buxheti i shtetit i skemës së pensioneve në total buxhetin e shtetit, kjo vlerë është 8.89% në vitin 2015, 10.8% në vitin 2016, 10.42% në vitin 2017 dhe 9.82% në vitin 2018. Ndërsa pesha që zë financimi i skemës në Produktin e Brendshëm Bruto (GDP) luhet rreth 3%, duke ruajtur të njëjtin trend si pesha në total buxhetin e shtetit. Kjo është një vlerë e lartë e cila duhet të rishikohet për tu ulur në reformat që duhet të ndërmerret ISSH.

Tabela 2: Rezultati financiar i skemës së sigurimeve shoqërore për periudhën 2015 - 2018

Në milion lekë

Emertimi/Vitet	2015	2016	2017	2018
TË ARDHURA	108,628	115,361	122,261	128,139
Nga kontributet	60,148	66,383	73,556	79,340
Nga buxheti	42,480	48,978	48,705	48,799
Nga gjendja e ISSH	6,000			
SHPENZIME	107,308	114,276	119,081	125,364
REZULTATI	1,320	1,085	3,180	2,775

Burimi: Raportet Vjetore ISSH

Në tabelën e mësipërme janë paraqitur të ardhurat, shpenzimet dhe rezultati financiar i skemës së sigurimeve shoqërore për periudhën 2015-2018. Në Rregulloren Financiare nr. 5 datë 25.05.2009, përcaktohet se rezultati financiar duhet të kalohet në fondin rezervë të ISSH-së, me qëllim që të arrihet vlera e përcaktuar në ligj, për të mbuluar 1 muaj shpenzimet për pensione.

Në grafikun e mëposhtëm është paraqitur vlera e fondit rezervë të ISSH-së, si dhe është përlogaritur vlera e këtij fondi si përqindje ndaj buxhetit të shtetit për të kuptuar peshën dhe rëndësinë që ka, në momentet kur lind nevoja e përdorimit të tij.

Tabela 3: Fondi rezervë i ISSH-së dhe pesha e tij ndaj buxhetit të shtetit

Në mijë lekë

	2015	2016	2017	2018
Fondi rezervë	4,308,140	4,650,520	7,055,640	9,138,740
Pesha e fondit rezerve ndaj buxhetit të shtetit	0.91%	1.03%	1.51%	1.84%

Burimi: ISSH

Aktualisht, fondi rezervë i ISSH-së është në vlerën 9.8 miliard lekë. Periudha e pandemisë e shkaktuar nga COVID-19 nxjerr në pah nevojën dhe përdorimin e këtij fondit, si një mjet për të përballuar periudhat e krizës që prekin edhe sistemin e pensioneve.

1.4.4 Risqet e aktivitetit të institucioneve

Institucionet dhe organizatat janë vazhdimisht të ekspozuara ndaj faktorëve të mjedisit të jashtëm, të cilët mund të ndikojnë pozitivisht ose negativisht në performancën e tyre. Një mjet analitik i cili mundëson identifikimin e faktorëve të mjedisit të jashtëm dhe ndikimin që mund të kenë këta faktorë në veprimtarinë institucionale, është analiza PESTLE.

Nëpërmjet PESTLE, janë analizuar faktorët politik, ekonomik, social, teknologjik, ligjor dhe mjedisor, të cilët kanë ndikuar në mënyrë direkte ose indirekte në sistemin e pensioneve me fokus fondin rezervë i cili menaxhohet nga ISSH.

Shpallja e gjendjes së fatkeqësisë natyrore si pasojë e pandemisë së shkaktuar nga COVID-19,¹⁷ solli kufizime në të gjitha veprimtaritë dhe aktivitetet e jetës së përditshme. Situata e pandemisë, përveç pasojave shëndetësore, solli një rënie dhe kaos të ekonomisë, për shkak të mbylljes së bizneseve dhe shkurtimit të vendeve të punës. Sipas një raporti të OECD, gjatë periudhës së pandemisë humbën vendin e punës rreth 50 mijë të punësuar.¹⁸ Ulja e numrit të të punësuarve, nënkupton ulje edhe të kontributeve të tyre, duke ndikuar në sistemin e pensioneve, i cili është një sistem kontributiv. Kjo nënkupton ulje të të ardhurave të fondit të sigurimeve shoqërore, duke riskuar përfitësit.

¹⁷ VKM nr.243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore”

¹⁸ OECD “The covid-19 crisis in Albania” 22 July 2020

Infografik 2: Analiza PESTLE



Burimi: Grupi i auditimit

Në kuadër të programeve të mbështetjes, qeveria Shqiptare ofroi dy paketa financiare për bizneset dhe individët, duke subvencionuar pagat e punonjësve të larguar nga puna gjatë periudhës së pandemisë si dhe të disa kategorive të tjera punonjësish. Pavarësisht kësaj, qeveria nuk subvencionoi pagesën e sigurimeve shoqërore për këta punonjës, cka do të thotë se fondi i sigurimeve shoqërore kishte të ardhura të munguara.

Për të përballuar situatat e emergjencës, siç është edhe situata e pandemisë, ISSH ka krijuar dhe mban fondin rezervë i cili mbulon shpenzimet për 1 muaj përfitime. Periudha e mbulimit me përfitime ishte 3 muaj, por në reformën e vitit 2014 u ul në një muaj, duke e riskuar sistemin në situata të tilla.

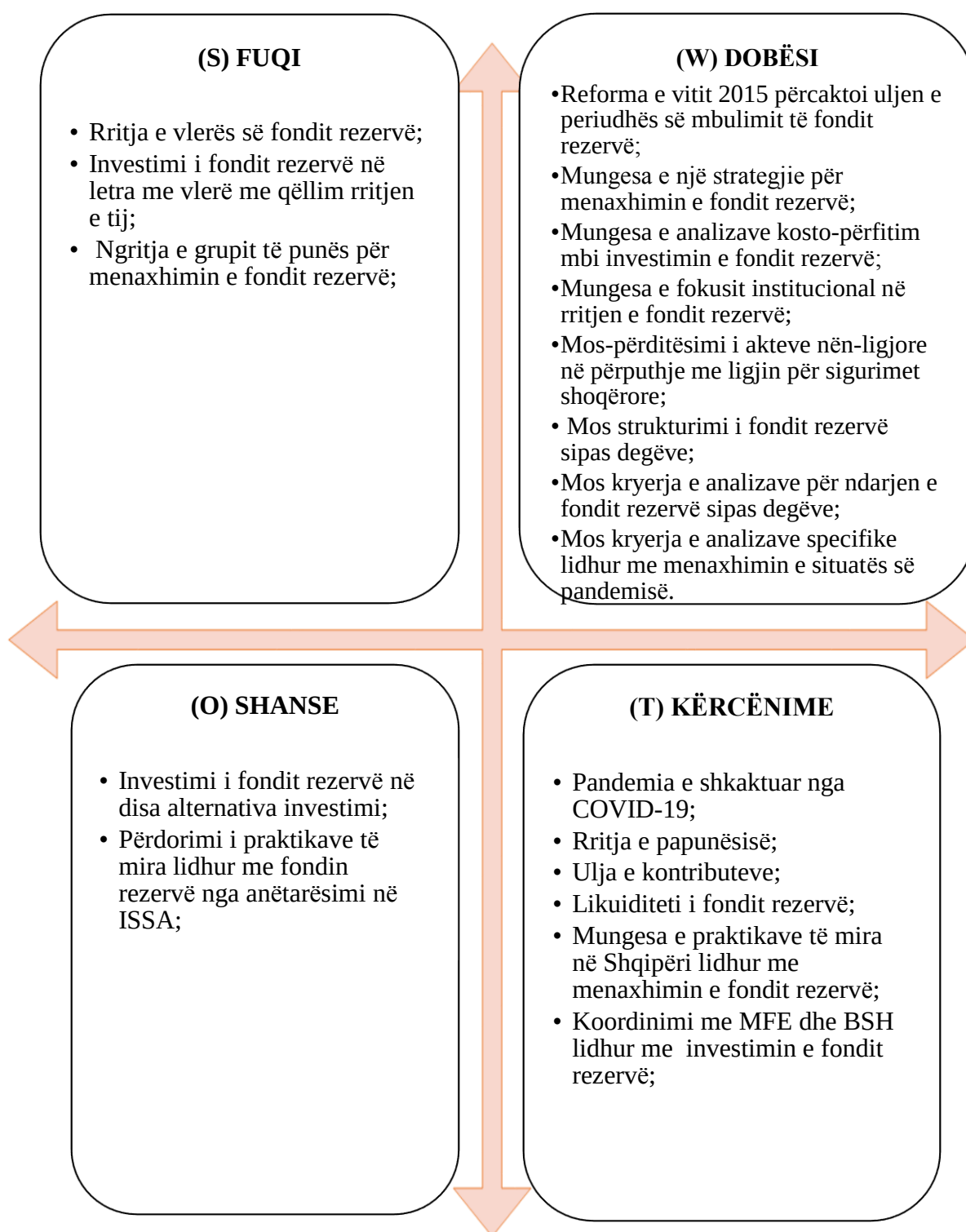
Sistemi i pensioneve është prekur edhe në aspekte të tjera. Për shkak të mbylljes së ALSSH-ve, një pjesë e madhe e pensionistëve nuk kanë mundur të lidhin pensionin e tyre. Edhe pse janë zhvilluar sisteme online dhe u është kërkuar që të aplikojnë nëpërmjet tyre, duhet mbajtur në konsideratë fakti se moshat e treta e kanë shumë të vështirë përdorimin dhe adoptimin me teknologjinë.

Pas analizës PESTLE, e cila paraqet risqet që i vijnë institucionit nga mjedisi i jashtëm, është me rëndësi që të analizohen edhe risqet që vijnë nga mjedisi i brendshëm. Analiza SWOT paraqet fuqitë dhe dobësitë e institucionit që janë faktorë “brenda kontrollit menaxherial”, si dhe shanset dhe kërcënimet që janë faktorë “jashtë kontrollit menaxherial” ose të klasifikuara si risqe nga faktorë të brendshëm dhe risqe nga faktorë të jashtëm.

Kur risqet vijnë nga faktorë të brendshëm, institucioni duhet të mbështetet në fuqitë dhe të minimizojë dobësitë, ndërsa kur risqet vijnë nga faktorë të jashtëm institucioni duhet të shfrytëzojë shanset dhe të shmangë kërcënimet. Disa nga dobësitë institucionale që cenojnë menaxhimin me efektivitet të fondit rezervë janë:

- Ulja e periudhës së mbulimit me përfitime nga fondi rezervë, nga 3 muaj në 1 muaj, në reformën e vitit 2014, ndryshim ky i pabazuar në analiza dhe argumenta;
- Mungesa e një strategjie për menaxhimin e fondit rezervë, në të cilën të përcaktohen mënyrat e investimit dhe rastet e përdorimit të këtij fondi;
- Mungesa e analizave kosto-përfitim mbi investimin e fondit rezervë, duke synuar investimin në letra me vlerë që kanë norma interesi më të larta, si dhe duke mbajtur në konsideratë raportin risk-fitim-likuiditet;
- Mungesa e fokusit institucional në rritjen e fondit rezervë, duke mos vlerësuar alternativat e mundshme të investimit por duke u fokusuar kryesisht në investimin në bono-thesari;
- Mos-përditësimi i akteve nën-ligjore në përputhje me ligjin për sigurimet shoqërore, në të cilat nuk reflektohen ndryshimet e bëra lidhur me fondin rezervë;
- Mos strukturimi i fondit rezervë sipas degëve të përfitimeve, sikurse përcaktohet në rregulloren financiare nr. 5, datë 25.05.2009;
- Mos kryerja e analizave për ndarjen e fondit rezervë sipas degëve;
- Mos kryerja e analizave specifike lidhur me menaxhimin e situatës së pandemisë, duke mos përdorur fondin rezervë.

Infografik 3: Analiza SWOT



Burimi: Grupi i auditimit

Pasi u paraqitën risqet e mjedisit të jashtëm dhe risqet e mjedisit të brendshëm që cenojnë menaxhimin efektiv të fondit rezervë, më poshtë është paraqitur klasifikimi i tyre në risk strategjik, financiar, juridik, taktik dhe operacional.

Infografik 4: Klasifikimi i risqeve në risk strategjik, financiar, juridik, taktik, operacional

	I ulët	I mesëm	I lartë
Strategjik		Koordinimi me MFE dhe BSH lidhur me investimin e fondit rezervë;	- Ulja e periudhës së mbulimit me përfitime nga fondi rezervë, nga 3 muaj në 1 muaj; - Mungesa e një strategjie për menaxhimin e fondit rezervë;
Taktik		- Mos strukturimi i fondit rezervë sipas degëve të përfitimeve; - Mos kryerja e analizave për ndarjen e fondit rezervë sipas degëve; -Mos kryerja e analizave specifike lidhur me menaxhimin e situatës së pandemisë, duke mos përdorur fondin rezervë;	
Operaional			-Mungesa e fokusit institucional në rritjen e fondit rezervë;
Financiar			- Mungesa e analizave kosto-përfitim mbi investimin e fondit rezervë me qëllim rritjen;
Juridik		- Mos-përditësimi i akteve nën-ligjore në përputhje me ligjin për sigurimet shoqërore, në të cilat nuk reflektohen ndryshimet e bëra lidhur me fondin rezervë;	

Burimi: Grupi i auditimit

1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjekteve

Lidhur me **pikën 3**, Investimi i fondit rezervë, me qëllim rritjen e tij, Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë që të mbulojë të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione. Qëllimi i këtij fondi rezervë është të përballoj shpenzimet e skemës së pensione në raste të jashtëzakonshme, si pasojë e luhatjeve të të ardhurave dhe shpenzimeve. Kjo rezervë duhet të plotësohet gjatë 3 viteve nga data e hyrjes në fuqi të ligjit për sigurime shoqërore dhe në çdo rast, kur fondi rezervë është nën nivelin përcaktues, merren masat e nevojshme për ta vendosur në kuotën e caktuar.¹⁹

Fondi rezervë mbahet në një llogari të veçantë. Ky fond administrohet në një llogari speciale në Bankën e Shqipërisë. Investimi i tij kryhet me vendim të ISSH-së dhe me autorizim nga Drejtori i Thesarit në Ministrinë e Financave, deri në masën e parashikuar nga dispozitat ligjore në fuqi.²⁰

¹⁹ Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, Neni 70

²⁰ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni A, pika 2

Fondi Rezervë strukturohet sipas Fondit të Sigurimeve Shoqërore, që nënkupton se duhet të kryen analiza të veçanta për nivelin e rezervës sipas degëve të ndryshme të sigurimit si më poshtë:²¹

1. sigurimi i sëmundjeve;
2. sigurimi i barrëlindjes;
3. sigurimi i pensioneve;
4. sigurimi i aksidenteve-sëmundjet profesionale;
5. sigurimi i papunësisë.

Tejkalimet në të ardhurat për secilën degë, kur në ligjin për buxhetin vjetor nuk parashikohet ndryshe, transferohen në llogarinë e fondit rezervë, në dispozicion të degës përkatëse.²² Fondi Rezervë investohet në përputhje me planin financiar të Institutit, në mënyrë të sigurtë dhe me rrezikshmëri minimale, sikurse përcaktohet në ligjin për sigurimet shoqërore dhe statutin e ISSH-së. Si organ drejtues i ISSH-së, është kompetencë e Këshillit Administrativ që ndër të tjera të vendos edhe për çështjet që kanë të bëjnë me investimet e fondeve.²³

Fondet e çliruara nga investimi përkatës kthehen përsëri në llogarinë e posaçme bankare të fondit rezervë të investuar, për tu ri-investuar në rastin më të parë. Së paku 80 % e fondit rezervë duhet investuar në kontrata qeveritare dhe pasuri të patundshme.²⁴

Fondi rezervë destinohet në përpjestimet si më poshtë:

- a. Fondi rezervë i investuar 80 %;
- b. Fondi rezervë korent 20 %.²⁵

Këto përpjestime mund të ndryshojnë me vendim të Këshillit Administrativ, në bazë të propozimit të Drejtorit të Përgjithshëm.

Përveçse në situata emergjente dhe raste të jashtëzakonshme, një pjesë e fondit rezervë mund të përdoret gjithashtu edhe në raste të veçanta të mungesës së aftësisë paguese. Drejtori i Përgjithshëm i ISSH-së ka të drejtë të kalojë përkohësisht një pjesë nga llogaria e fondit rezervë të investuar, në llogarinë rrjedhëse të ISSH-së, për një periudhë jo më të gjatë se një muaj dhe për një shumë jo më të madhe se sa 20 % e fondit rezervë të investuar.²⁶

²¹ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni A, pika 4;

²² Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni B, pika 1;

²³ Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, Neni 74;

²⁴ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni C, pika 5;

²⁵ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni C, pika 4;

²⁶ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni C, pika 8;

Fondi rezervë korent që u vihet në dispozicion Drejtorive Rajonale të Sigurimeve Shoqërore, administrohet prej tyre për të përballuar kryerjen e pagesave korente dhe zëvendësohet brenda periudhës mujore. Edhe në rastet kur në drejtori të veçanta nuk është i mundur zëvendësimi, fondi rezervë në totalin e llogarive të ISSH-së duhet të jetë i plotë. Verifikimi dhe mbajtja e plotësisë së tij është përgjegjësi e Drejtorisë së Financave në Drejtorinë e Përgjithshme të ISSH-së.²⁷

Tabela 4. Portofoli i investimit të fondit rezervë të ISSH-së ndër vite

Portofoli i investimit / mijë lekë					
	Bono Thesari	Bono Thesari Total	Obligacion	Obligacion Total	Totali
Vitet	12mujor		2Vjeçar		
2014	3,969,810	3,969,810			3,969,810
2015	4,308,140	4,308,140			4,308,140
2016	4,650,520	4,650,520			4,650,520
2017	5,970,640	5,970,640	1,085,000	1,085,000	7,055,640
2018	6,426,640	6,426,640	2,712,100	2,712,100	9,138,740
2019	7,876,040	7,876,040	1,922,700	1,922,700	9,798,740

Burimi: Pasqyrat financiare të Instituti i Sigurimeve Shoqërore

Nëpërmjet Udhëzimit nr. prot. 1424/4, datë 12.11.2019 Drejtori i Përgjithshëm i ISSH ka krijuar një njësi të veçantë për menaxhimin dhe investimin e fondeve të lira dhe fondit rezervë, e përbërë nga 4 anëtarë dhe e kryesuar nga vetë ai.

Për çdo projekt investimi apo edhe riinvestimi njësia për menaxhimin financiar të fondit rezervë dhe fondeve përkohësisht të lira zbaton procedurat si më poshtë:²⁸

1. Analizon situatën financiare të ISSH-së për investimin e fondit të krijuar nga rezultati pozitiv financiar për periudhën e mbyllur kontabël;
2. Ndërmerr vendime për tituj dhe letra me vlerë të investuara dhe që duhet të riinvestohen, duke u bazuar në yieldet e ankandëve të fundit të Bonove të Thesarit të publikuara në faqen zyrtare të internetit të BSH apo MFE-së.

Të gjitha veprimet që lidhen me rritjen e Fondit Rezervë do të kryhen me miratimin e Këshillit Administrativ, bazuar në propozimin e Drejtorit të Përgjithshëm. Nga sa më sipër bazuar në aktet

²⁷ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni C, pika 9;

²⁸ Udhëzimit nr. prot. 1424/4, datë 12.11.2019 “Për procedurat administrative të investimit të fondit rezervë dhe fondeve përkohësisht të lira të ISSH”;

ligjore dhe nën ligjore të ISSH-së, investimi i fondit rezervë me qëllim rritjen e tij ka rëndësi të posaçme dhe përbën prioritet në objektivat institucional.

1.4.6 Feedback-u i subjekteve në fazën studimore

Gjatë fazës studimore, grupi i auditimit bashkëpunoi me subjektin nën auditim, me qëllim vënien në dispozicion të informacionit të kërkuar. Në këtë fazë është vënë re një koordinim eficient nga ana e subjektit, kryesisht nga znj. E.F- Drejtoresh e Financave në ISSH, në cilësinë e personit të kontaktit, duke reflektuar bashkëpunim me grupin e auditimit dhe vënien në dispozicion të dokumentave e materialeve të kërkuara brenda afateve ligjore. ISSH i është përgjigjur në kohë takimeve konsultuese dhe intervistave paraprake, në zbatim të detyrimeve që rrjedhin nga ligji 154/ 2014 “Për organizimin dhe funksionimin e KLSH-së”, me qëllim adresimin e problematikave reale të performancës së subjektit dhe përmirësimit të tyre pas rekomandimeve që do të japë KLSH.

Edhe përgjatë fazës së terrenit, grupi i auditimit bashkëpunoi me subjektin nën auditim, me qëllim vënien në dispozicion të informacionit të kërkuar. Në këtë fazë është vënë re një koordinim nga ana e subjektit, kryesisht nga znj. E.D- Shefe Sektori në Drejtorinë e Financave në ISSH, duke reflektuar bashkëpunim me grupin e auditimit dhe vënien në dispozicion të dokumentave e materialeve të kërkuara. ISSH i është përgjigjur në kohë takimeve konsultuese dhe intervistës për konfirmimin e të dhënave zyrtare, në zbatim të detyrimeve që rrjedhin nga ligji 154/ 2014 “Për organizimin dhe funksionimin e KLSH-së”, me qëllim adresimin e problematikave reale të performancës së subjektit dhe përmirësimit të tyre pas rekomandimeve që do të japë KLSH.

2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT

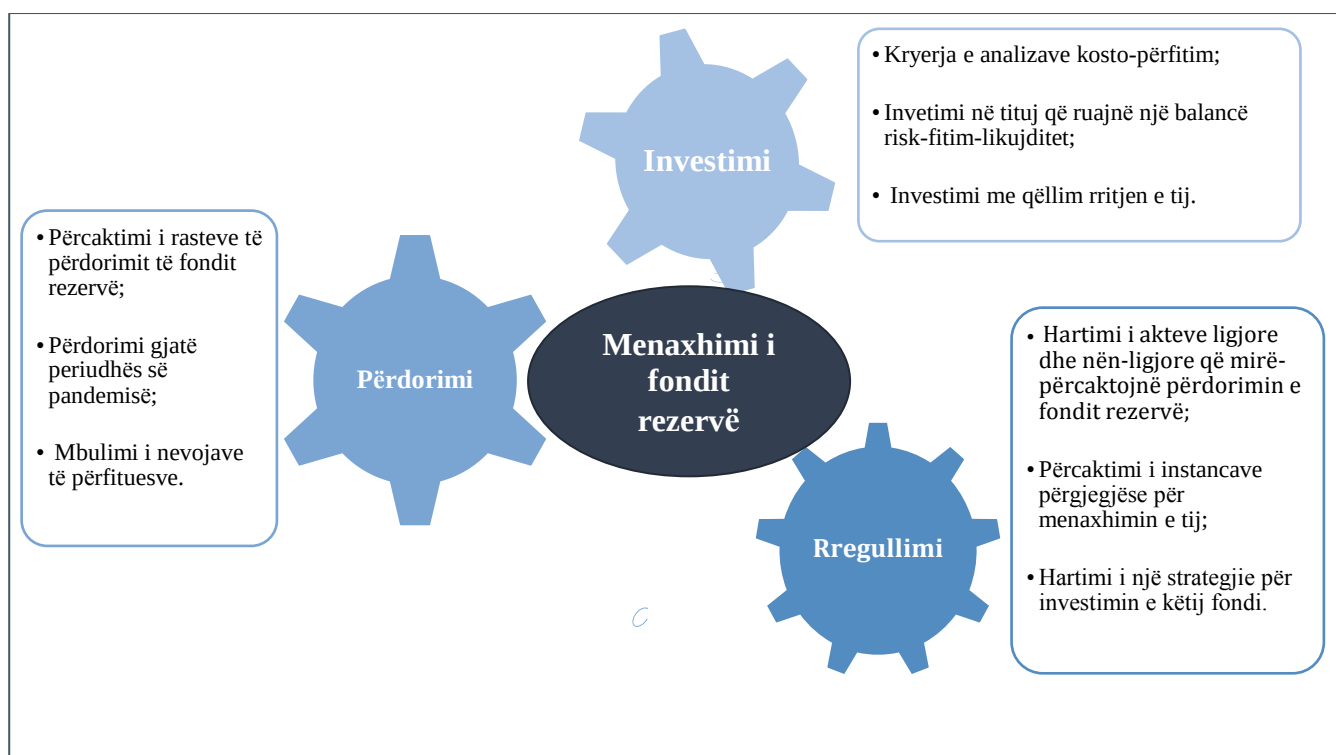
2.1 Objektivi dhe problemi i performancës

2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës

Ky auditim u fokusua në performancën e Institutit të Sigurimeve Shoqërore, kah menaxhimit të fondit rezervë, duke shqyrtuar rregullimin ligjor të këtij fondi, investimin e tij dhe përdorimin gjatë periudhës së pandemisë. Periudha që u auditua ishin vitet 2015-2020, me fokus më të madh në gjashtë mujorin e parë të vitit 2020.

Nxitja për ndërmarrjen e këtij auditimi performance vjen në kuadër të pandemisë së shkaktuar nga COVID-19. Situata e pandemisë, përveç pasojave shëndetësore, shkaktoi një rënie dhe kaos të ekonomisë, për shkak të mbylljes së bizneseve dhe shkurtimit të vendeve të punës. Një nga fushat të cilat u prek, është edhe sistemi i pensioneve, pasi rritja e nivelit të papunësisë solli uljen e kontributeve mbi bazën e të cilave mbulohen përfitimet e pensionistëve.

Infografik 5: Hartë konjitive e çështjes nën auditim



Burimi: grupi i auditimit

Për të përballuar situatat e emergjencës të shkaktuara nga fatkeqësitë natyrore apo të tjera, ISSH ka krijuar dhe mban një fond rezervë i cili është i barabartë me shumën e pagesave që nevojiten për të përballuar të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione. Ky fond duhet të investohet në tituj shtetërorë

që kanë risk të ulët dhe janë likuid dhe që mundësojnë përfitimin e interesave, me qëllim rritjen e tij. Gjithashtu ky fond duhet të përdoret në situata krize për të mbrojtur interesat dhe të drejtat e përfituesve. Periudha e pandemisë është një “test” për këtë fond, ku nxjerr në pah rëndësinë e tij, nevojën për përdorim dhe eficiencën e investimit.

Nga sa më sipër, rrjedhimisht, paradigma e këtij auditimi merr formën: *“Fondi rezervë mirëmenaxhohet nga ISSH duke e investuar me eficiencë dhe duke e përdorur me efektivitet, me qëllim rritjen e tij dhe garantimin e nevojave të përfituesve në situata emergjence”*.

2.1.2 Objektivi i auditimit

Ky auditim kishte si objektiv vlerësimin e performancës së Institutit të Sigurimeve Shoqërore, me fokus menaxhimin e fondit rezervë. Grupi auditues ka vlerësuar, kështu:

1. Efektivitetin e ISSH-së në hartimin e kuadrit ligjor me qëllim mirë-funksionimin e fondit rezervë;
2. Eficiencën e investimit të fondit rezervë, me qëllim rritjen e tij, në përmbushje të veprimtarisë institucionale;
3. Efektivitetin e përdorimit të këtij fondi gjatë periudhës së pandemisë, për të mbuluar nevojat e përfituesve.

2.2 Përkufizimet dhe terminologjia

Termet e mëposhtëm kanë këto kuptime:

- **“Fondi rezervë”** është fondi i krijuar nga ISSH-ja, i barabartë me shumën e pagesave që nevojiten për të përballuar të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione.
- **“Titujt shtetërorë”** apo **“letrat me vlerë të qeverisë”**, janë instrumente borxhi të emetuara dhe garantuara nga Qeveria e Republikës së Shqipërisë. Titujt shtetërorë emetohen në formën e bonove të thesarit dhe obligacioneve, në monedhë kombëtare dhe të huaj.
- **“Obligacionet”** janë instrumente financiare afatmesëm dhe afatgjatë me maturim 2, 3, 5, 7 dhe 10-vjeçare, të cilat emetohen dhe garantohen nga Qeveria e Republikës së Shqipërisë dhe e detyrojnë emetuesin t’i paguajë zotëruesit të obligacionit vlerën nominale dhe interesin, me një apo disa kështe, në një datë të caktuar.
- **“Bonot e thesarit”** janë instrumente financiare afatshkurtra me maturim 3, 6 dhe 12-mujor, të cilat emetohen dhe garantohen nga Qeveria e Republikës së Shqipërisë dhe e detyrojnë emetuesin t’i paguajë zotëruesit interesin, brenda periudhës së maturimit, si dhe të paguajë vlerën nominale të tyre në datën e maturimit.
- **“Ankandi”** është proces i ofertimit i zhvilluar nga Banka për shitjen e titujve.

- “**Data e emetimit**” është data nga e cila nis llogaritja e interesit për një titull të shitur nëpërmjet ankandit në tregun primar.
- “**Data e maturimit**” është datë në të cilën paguhet nga Ministria vlera nominale e titullit.

2.3 Burimet e kritereve

2.3.1 Burimet e kriterevetë politikës

- Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020, Këshilli i Ministrave;
- Dokumenti i Politikave të Pensioneve, Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, Prill 2014.

2.3.2 Burimet e kritereve të monitorimit dhe raportimit

- Raportet vjetore të ISSH-së për vitet 2015-2020;
- Pasqyrat Financiare të ISSH-së dhe Relacionet Shpjeguese të Veprimtarisë Ekonomiko Financiare për vitet 2015-2020;
- Raportet e Komisionit të Kontrollit të Revizionit “Për veprimtarinë Ekonomike dhe Rezultatit Financiar të Sigurimeve Shoqërore”, për vitet 2015-2020.
- Raportet Statistikore të ISSH-së për vitet 2015-2020;
- PBA-të për vitet 2014-2016 dhe 2017-2019;
- Rregullore Financiare e ISSH-së Nr. 5 datë 25.05.2009;
- Marrëveshje Bashkëpunimi ndërmjet ISSH-së dhe Postës Shqiptare.

2.3.3 Burimet e kritereve teknike

- **Ligji nr. 7703, datë 11.5.1993** “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar;
- **Ligji nr. 10 296, date 08.07.2010** “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, i ndryshuar;
- **VKM nr. 161, datë 11.04.1994** “Për miratimin e statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore” ndryshuar me vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 1022, datë 09.07.2008 dhe VKM nr. 264, datë 07.05.2014;
- **VKM nr. 263, datë 7.5.2014** “Për caktimin e funksioneve të përfaqësuesve të institucioneve shtetërore në përbërje të këshillit administrativ të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”;
- **Rregullore nr. 3/2, datë 26.02.2008** “Për personelin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore”;

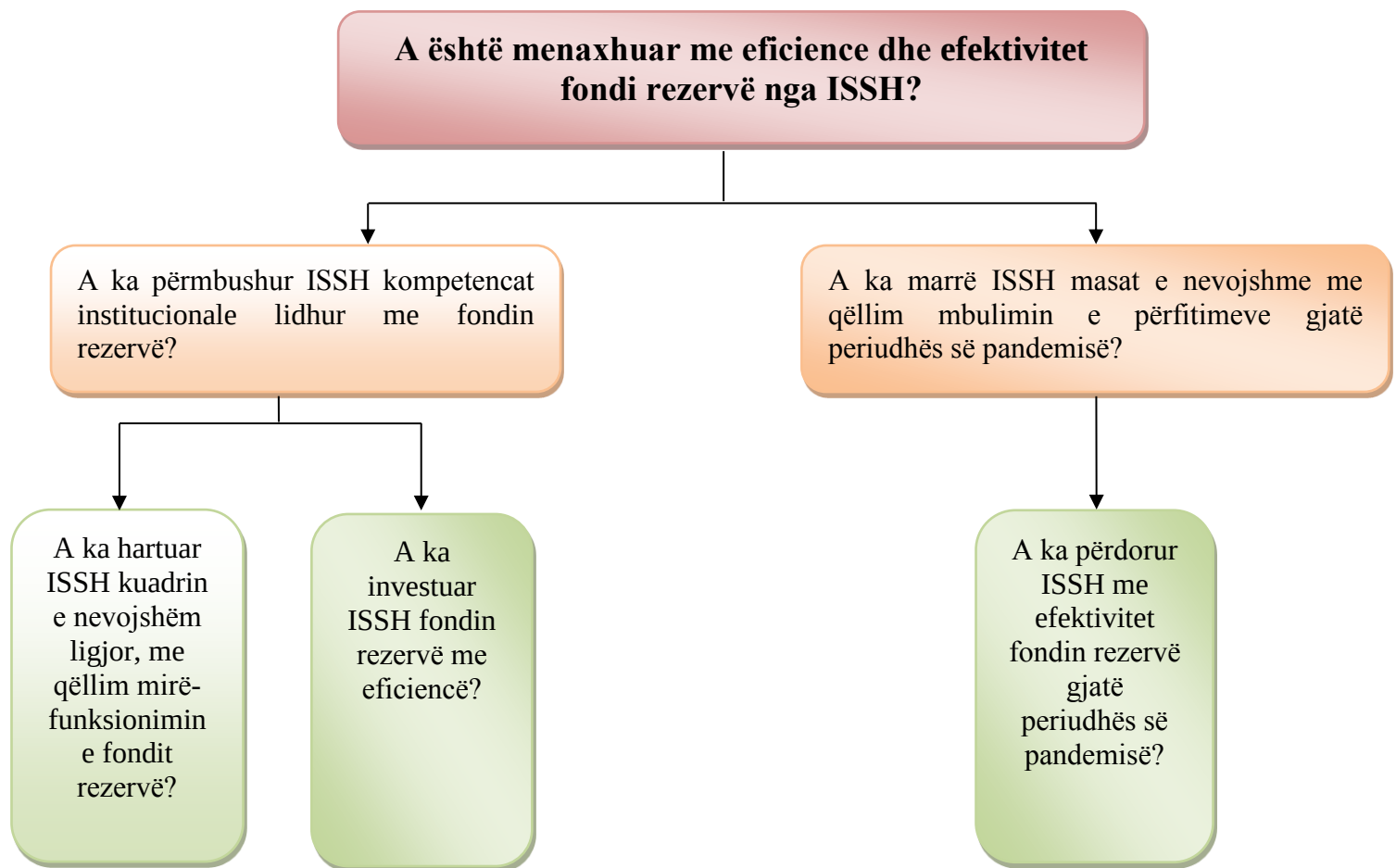
2.3.4 Burimet e kritereve të tjera/Praktikat më të mira

- Katja Hujo “Reforming pensions in developing and transition countries”
https://books.google.al/books?id=M0NvBAAQBAJ&pg=PT58&lpg=PT58&dq=reserve+fund+issa+recommendations&source=bl&ots=ccQpidqQC_&sig=ACfU3U3UvTpcz37e-

[0JCIQ40U7BcO4oGng&hl=it&sa=X&ved=2ahUKEwio3JCa27rqAhXkpYsKHTKwB9sQ6AEwBnoECAYQAQ#v=onepage&q=reserve%20fund%20issa%20recommendations&f=false](http://www.oecd.org/finance/private-pensions/40194872.pdf)

- Yermo, J. (2008), "*Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries*", OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 15, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/40194872.pdf>

2.4 Piramida e pyetjeve audituese



Burimi: Grupi i auditimit KLSH

Pyetja kryesore:

A është menaxhuar me eficiencë dhe efektivitet Fondi Rezervë nga ISSH?

Nën-pyetjet e nivelit të parë:

1.1. A ka përmbushur ISSH kompetencat institucionale lidhur me fondin rezervë?

1.2. A ka marrë ISSH masat e nevojshme me qëllim mbulimin e përfitimeve gjatë periudhës së pandemisë?

Nën-pyetjet e nivelit të dytë:

1.1.1 A ka hartuar ISSH kuadrin e nevojshëm ligjor, me qëllim mirë-funksionimin e fondit rezervë?

1.1.2 A ka investuar ISSH fondin rezervë me eficiencë?

1.2.1 A ka përdorur ISSH me efektivitet fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë?

2.5 Skema e auditimit

2.5.1 Qasja/metodologjia e auditimit

Të dhënat e marra nga grupi i auditimit janë si të natyrës sasiore, ashtu edhe cilësore. Për rrjedhojë, në këtë auditim përdor *qasja pragmatike* për të bërë një analizë të duhur dhe korrekte të evidencave, duke çuar në gjetje kokëforta dhe konkluzione e rekomandime të bazuara në to.

Gjithashtu, grupi i auditimit gjykoj të arsyeshme përdorimin e qasjes së orientuar si *kah procesi*, ashtu dhe *kah rezultati* për të matur eficiencën dhe efektivitetin e institucionit. për të vlerësuar efektivitetin e përdorimit të fondit rezervë gjatë periudhës së pandemisë së shkaktuar nga COVID-19 dhe eficiencën e investimit të tij në instrumenta financiare që ruajnë një balancë risk-fitim-likuiditet. Kështu, u vlerësua performanca e ISSH-së në investimin dhe përdorimin e fondit rezervë.

2.5.2 Metodatat/teknikat audituese

Metodat dhe teknikat audituese që u përdorën janë si vijon:

- mbledhje, shqyrtim dhe analizim cilësor e sasior i evidencave shkresore gjatë fazës studimore të auditimit;
- analizë risku (SWOT) dhe analizë PESTLE e faktorëve që ndikojnë në mjedisin e jashtëm në të cilin gjendet subjekti;
- intervista të strukturuar dhe gjysëm të strukturuar me titullarin e ISSH-së, me Drejtorin e Financës dhe specialistin përgjegjës për investimin e fondit rezervë, si dhe me punojnës të tjerë të lidhur me çështjen nën auditim;
- pyetësorë me publikun;
- kryqëzim i të dhënave për të gjeneruar evidenca të mjaftueshme, të besueshme dhe relevante;
- ekspertizë e jashtme; konsultime me ekspertë të sektorit të sigurimeve shoqërore;
- benchmarking me standardet dhe praktikat më të mira.

2.6 Rezultatet e parashikuara

Auditimi me temë “Fondi i Emergjencës në ISSH” kishte si qëllim kryesor dhënien e një vlerësimi dhënien e një vlerësimi realist mbi performancën e ISSH-së në menaxhimin e fondit rezervë. Ky auditim do të vlerësoi nëse fondi rezervë është investuar në mënyrë eficiente si dhe nëse është përdorur në mënyrë efektive gjatë periudhës së pandemisë.

2.6.1 Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë

Kuvendi dhe Qeveria, si palë kryesore të cilave u adresohet raporti i auditimit, do të shqyrtojnë gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e këtij auditimi për të nxitur përmirësimin e performancës së ISSH-së, me fokus menaxhimin eficient të fondit rezervë. Ky auditim ka një impakt të rëndësishëm për Kuvendin, pasi do të njihet me performancën e ISSH-së në menaxhimin e fondit rezervë si dhe do ta nxisë atë që të zbatojë rekomandimet e dhëna nga KLSH.

2.6.2 Impakti për publikun dhe palët e interesit

“KLSH shërbestar i qytetarit” është motoja e Strategjisë së Zhvillimit të KLSH-së për periudhën 2018-2022. Në funksion të misionit të tij, KLSH synon t’u shërbejë qytetarëve dhe taksapaguesve duke u ofruar mundësinë dhe aksesin e plotë për të kontribuar në realizimin e qëllimit të përbashkët, që është mirëqeverisja. Ndërgjegjësimi i qytetarëve dhe palëve të tjera të interesit për mënyrën se si po vepron autoriteti përgjegjës me administrimin e financave të tyre, luan një rol jetik në mbrojtjen e interesave të tyre. Ky auditim ka impakt te qytetarët pasi nëpërmjet tij ata do të njihen me faktin që ISSH ka një fond rezervë për të mbuluar shpenzimet për një muaj pensione në periudha emergjence, ku këtu bën pjesë edhe pandemia e shkaktuar nga COVID-19, si dhe do të informohen se si është menaxhuar dhe përdorur ky fond për të mbrojtur interesat dhe të drejtat e pensionistëve.

2.6.3 Forma e publikimit

Në përfundim të auditimit u përgatit Projekt-Raporti i Auditimit, i cili iu dërgua subjektit të përfshirë në këtë auditim, i cili është Instituti i Sigurimeve Shoqërore. Në respektim të afatit 1-mujor, grupi i auditimit priti observacionet nga subjektet nën auditim, të cilët nuk përcollën asnjë koment apo observacion lidhur me projekt-raportin e auditimit. Në vijim dhe në respektim të afatit të sipërcituar, u përgatit ky Raport Final i Auditimit, që do t’i përcillet përsëri subjektit nën auditim dhe do të publikohet në faqen Web të KLSH-së, LinkedIn të Departamentit të Performancës në KLSH, si edhe në shtypin e përditshëm apo dhe *workshop*-e të ndryshme dhe analiza vjetore të institucionit.

3. SHTJELLIMI I PYETJEVE DHE NËNPYETJEVE

3.1 A është menaxhuar me eficiencë dhe efektivitet Fondi Rezervë nga ISSH?

Pas shqyrtimit të dokumentacionit, fokusimit të problemit, përcaktimit të objektivave në fazën studimore, analizimit dhe testimit të evidencave gjatë fazës analitike, grupi i auditimit arriti në këtë mesazh:

“Menaxhimi i fondit rezervë, edhe pse një ndër objektivat prioritar të ISSH-së, nuk është përmbushur me efektivitet dhe eficiencë. Qëllimi i krijimit të këtij fondi është sigurimi i një rezerve koherente për të përballuar përfitimet e skemës së sigurimeve shoqërore në raste të jashtëzakonshme.

Ulja e nivelit të sigurimit të skemës së pensioneve nëpërmjet fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj jo vetëm çënon objektivin e këtij fondi, por çënon gjithashtu edhe parimin e sigurisë juridike për qytetarët, i cili është një parim kushtetues që shërben si bazë për funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm.

ISSH nuk ka kryer analiza të detajuara kosto/përfitim lidhur me alternativat e mundshme të investimit të fondit rezervë, të cilat do të mundësonin maksimizimin e përfitimeve financiare të gjeneruara nga investimi i këtij fondi dhe investimin e tij në mënyrë efektive. Pas maturimit të instrumenteve financiare, bazuar në publikimet për alternativat investuese në faqen zyrtare të Bankës së Shqipërisë në atë periudhë, ISSH ka ri investuar kryesisht në të njëjtat mjete, dhe vlera të njëjta, me përjashtim të atyre instrumenteve financiare që u shtohet edhe vlera për të cilën është bërë edhe rritja e normës së fondit rezervë. Kështu, nuk evidentohet të jetë kryer një analizë apo përlllogaritje nga ana e subjektit të audituar mbi përzgjedhjen e vlerës së instrumentit financiar të investuar në bono thesari apo obligacione. Aktualisht, pas përmbushjes së objektivit ligjor për nivelin e sigurimit nëpërmjet fondit rezervë, ISSH nuk ka parashikuar asnjë objektiv për administrimin në vazhdim dhe investimin e këtij fondi me qëllim rritjen e tij.

Pavarësisht përpjekjeve, ISSH nuk ka menaxhuar me efektivitet të gjitha problematikat që ndikuan sistemin e pensioneve dhe përfituesve të skemës gjatë periudhës së pandemisë. ISSH nuk e ka përdorur fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë edhe pse doli në pah nevoja e përdorimit të këtij fondi si pasojë e uljes së të ardhurave nga kontributet. Gjithashtu, ISSH

nuk ka përgatitur një plan masash që përcakton në mënyrë të detajuar menaxhimin e situatave të jashtëzakonshme dhe përcaktimin e rasteve eksplicite të përdorimit të fondit rezervë.”

NËNPYETJA 1

3.1.1 A ka përmbushur ISSH kompetencat institucionale lidhur me fondin rezervë?

3.1.1.1 A ka hartuar ISSH kuadrin e nevojshëm ligjor, me qëllim mirë-funksionimin e fondit rezervë?

Zhvillimi i sistemeve të mbrojtjes sociale në përgjithësi dhe i sigurimeve shoqërore në veçanti përbën një nga prioritetet shtetërore. Mbrojtja nëpërmjet skemës së sigurimeve shoqërore sanksionohet në mënyrë eksplicite në aktin themeltar të veprimtarisë shtetërore, Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ku përcaktohet se: “Kushdo ka të drejtën e sigurimeve shoqërore në pleqëri ose kur është i paafte për punë, sipas një sistemi të caktuar me ligj”²⁹.

Pavarësisht se nocionet e para të të drejtave në fushën e sigurimeve shoqërore në Shqipëri, i shohim të formalizuara që në vitin 1927, ndryshimet thelbësore në sistemin politik dhe ekonomik në Shqipëri në vitet 90-të, sollën nevojën për ndërmarrjen e një reforme të sistemit të sigurimeve shoqërore. Ligji nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, u hartua në përputhje dhe koherencë me zhvillimet e reja të sistemit ekonomik në vend, duke përcaktuar kështu edhe parimet bazë të sistemit të pensioneve.

Për here të parë, reforma e ndërmarrë në vitin 93 në përmbajtjen e dispozitave ligjore të saj, përcaktoi një nocion të ri, i cili kishte të bënte me krijimin e një “Fondi Rezervë” në fushën e sigurimeve shoqërore në Republikën e Shqipërisë.

Në nenin 70 të ligjit nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, u përcaktua që:

- 1. Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë që të mbulojë të paktën 3 muaj shpenzimet për pensione.***
- 2. Rezerva do të krijohet gjatë 5 vjetëve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji. Në cdo rast kur fondi rezervë është nën nivelin përcaktues, merren masat e nevojshme nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore për t’a vendosur në kuotën e caktuar.***

²⁹ Neni 52 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë;

3. *Fondet e krijuara mbi nivelin përcaktues rezervë janë pjesë e kapitalit rezervë, i cili do të përdoret në përputhje me rregullat e përgjithshme financiare të përcaktuara në statutin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore me një rrezik minimal, që mund të pësohet³⁰.*

Qëllimi i krijimit të këtij fondi është sigurimi i një rezerve koherente për të përballuar shpenzimet e skemës së sigurimeve shoqërore në raste të jashtëzakonshme.

Ligji nr. 7703, datë 11.5.1993 “Për sigurimet shoqërore” ka qenë objekt i amendimeve të shpeshta dhe disa reformave ndër vite, megjithatë, pavarësisht nga ky fakt, dispozita ligjore e cila përcaktonte fondin rezervë nuk ka pësuar asnjë amendim nga viti 1993 deri në vitin 2014.

Në vitin 2014, duke marrë shkas në problematikat e shumta që pasqyronte sistemi i sigurimeve shoqërore, Këshilli i Ministrave, me urdhrin nr. 7, datë 07.01.2014, ngriti grupin ndërinstitucional të punës, të përbërë nga Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë dhe Instituti i Sigurimeve Shoqërore, për bashkërendimin dhe mbikqyrjen e procesit të përgatitjes së një reforme të re në fushën e pensioneve. Nevoja për reformim lidhej me disa grupe problematikash të konstatuara, që kërkonin zgjidhje:³¹

1. Defiçiti i skemës së pensioneve me një tendencë në rritje dhe pamundësinë e skemës për të paguar përfitimet në të ardhmen;
2. Informaliteti;
3. Dhënia e përfitimeve të ulëta në raport me kontributet e paguara për disa kategori kontribuesish;
4. Rishpërndarja shumë e lartë.

Në përfundim të kësaj reforme, për herë të parë, ndër të tjera u amendua edhe dispozita e cila parashikonte krijimin e fondit rezervë, duke ndryshuar si më poshtë:

1. *Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë që të mbulojë të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione.*
2. *Rezerva të plotësohet gjatë 3 vjetëve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji. Në çdo rast, kur fondi rezervë është nën nivelin përcaktues, merren masat e nevojshme për ta vendosur në kuotën e caktuar. Procedurat e plotësimit përcaktohen në statutin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore miratuar nga Këshilli i Ministrave³².*

³⁰ Nenin 70 Ligji nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”;

³¹ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë “Dokumenti i Politikave të Pensioneve” Tiranë 2014;

³² Nenin 70 Ligji nr. 7703 datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar;

Nevoja për ndërhyrje legjislative mund të lind për arsye nga më të ndryshmet. Megjithatë, në çdo rast, reformat legjislative kërkojnë vëmendje të posaçme dhe duhet të hartohen me kujdes, me qëllim që të jenë lehtësisht të zbatueshme dhe t'i qëndrojnë kohës, duke reflektuar kështu zgjidhje për problematikat e konstatuara.

Përcaktimi i saktë i problematikave është parakusht për formulimin e një ligji efektiv, duke reflektuar kështu zgjidhje të sakta dhe të qëndrueshme për secilën nga problematikat e konstatuara.

Ndryshimet e reflektuara në ligjin për sigurime shoqërore nëpërmjet reformës së vitit 2014, jo vetëm që nuk ofruan zgjidhje për shumë nga problematikat e përgjithshme të sistemit, por njëkohësisht ndikuan negativisht në parashikimet e bëra lidhur me fondin rezervë.

Për sa më lartë, niveli i sigurimit të skemës së pensioneve nëpërmjet fondit rezervë u ul nga 3 muaj në 1 muaj. Bazuar në faktin se sistemi i përgjithshëm i sigurimeve shoqërore mbështetet në parimin kontributiv dhe të ardhurat e mbledhura nga kontributet janë të pamjaftueshme për të mbuluar të gjitha shpenzimet për përfitime dhe, për rrjedhojë, diferenca mbulohet nga buxheti i shtetit, forcimi i fondit rezervë nëpërmjet rritjes së nivelit të sigurimit dhe jo uljes së tij, referuar këtu edhe praktikave të ndjekura nga vendet e zhvilluara³³, do të garantonte mbrojtje efektive të së drejtës kushtetuese të qytetarëve për pension në raste të jashtëzakonshme.

Çdo projekt ligj duhet të shoqërohet nga një relacion, i cili shpjegon dispozitat e ligjore në gjuhë të thjeshtë, jo teknike, duke parashtruar ndryshimet e propozuara³⁴. Sa më e plotë dhe sa më e saktë të jetë përmbajta e relacionit aq më i kuptueshëm është ligji i propozuar. Relacioni ka rëndësi specifike dhe duhet të shkruhet me kujdes për efekt të cilësisë dhe efektivitetit të legjislacionit, duke ndikuar kështu pozitivisht në zbatimin e ligjit në praktikë.

Çdo ndryshim dhe amendim në dispozitat ligjore duhet të paraprihet nga një justifikim ligjor, duke parashtruar argumentat mbështetëse dhe duke ju dhënë përgjigje dy pyetjeve:

1. A është problemi i përcaktuar në mënyrë korrekte?
2. A është veprimi i ndërmarrë i justifikuar dhe a reflekton ai zgjidhje?

Relacioni duhet të përmbajë të gjitha komentet e nevojshme mbi nenet e projektligjit, analizën e efekteve financiare si dhe një përshkrim të pasojave ekonomike, sociale, tregtare dhe mjedisore të projektligjit.

³³ Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries;

³⁴ <https://drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2019/02/MANUAL-PER-HARTIMIN-E-LEGJISLACIONIT.pdf>;

Nga sa më lart, ulja e fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj nuk është e bazuar në asnjë argument ligjor. Ky ndryshim jo vetëm cënon objektivin e këtij fondi, por njëkohësisht cënon parimin e sigurisë juridike për qytetarët, i cili është një parim kushtetues që shërben si bazë për funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm. Ky koncept kushtetues përfshin qartësinë, kuptueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e sistemit normativ, duke përcaktuar kështu që një ligj i ri, në përmbajtjen e tij nuk duhet të cënojë të drejtat e fituara nëpërmjet ligjeve apo dispozitave ekzistuese të mëparshme. Një përfundim i tillë, arrihet edhe pasi kemi bërë një interpretim të zgjeruar të nenit 69 të ligjit 7703, datë 11.05.1993, i ndryshuar “Për sigurimet shoqërore”, në të cilin përcaktohet është detyrim i shtetit të garantojë fondin e sigurimeve shoqërore të detyrueshme në rast falimentimi.

Pas çdo ndryshimi në legjislacion, çdo akt nënligjor i dalë në bazë dhe për zbatim të këtij ligji, dispozitat e të cilit bien ndesh me ndryshimet që ligji ka pësuar, duhet të amendohet në përputhje me këto ndryshime. Statuti i Institutit të Sigurimeve Shoqërore nuk është përditësuar me ndryshimet që solli reforma e vitit 2014. Në nenin 5 të këtij Statuti përcaktohet se: “ISSH-ja krijon një fond rezervë, të barabartë me shumën e pagesave që nevojiten për të përballuar të paktën 3 muaj shpenzimet për pensione”³⁵. Neni 70 i ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), parashikon se: “Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë që të mbulojë të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione”³⁶. Ndërkohë që ligji prashikon mbulimin nëpërmjet fondit rezervë vetëm për 1 muaj shpenzime për pensione, Statuti i ISSH-së, në mënyrë taksative përcakton një afat mbulimi shpenzimesh prej 3 muajsh. Në këtë rast këto dy akte bien ndesh me njëra tjetrën duke krijuar konfondim dhe paqartësi. Statuti i Institutit të Sigurimeve Shoqërore duhet të ishte përditësuar dhe dispozitat e tij duhet të ishin në përputhje me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit për sigurimet shoqërore, si akt më i ulët në shkallë hierarkie.

Teknikat dhe procedurat e hartimit të ligjeve luajnë një rol të rëndësishëm për të siguruar sukses në zbatueshmërinë e dispozitave ligjore. Brenda këtij konteksti, hartuesi i ligjeve duhet të sigurojë që projektligjet dhe aktet nënligjore të respektojnë hierarkinë, statusin dhe efektin e normave ligjore të parashikuara në Kushtetutë. Për rrjedhojë, dispozitat e ligjeve dhe akteve nënligjore duhet të jenë në përputhje dhe të mos bien ndesh me njëra tjetrën.

Është kompetencë e ISSH-së, si institucioni shtetëror i ngarkuar për administrimin e sigurimeve shoqërore, të garantojë përputhshmëri ndërmjet reformës së ndërmarrë, amendimeve ligjore të

35Vendim Nr. 161, Datë 11.04.1994 Për Miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore, Neni 4;

36 Neni 70, Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar);

reflektuara në të dhe renditligjor ekzistues, dhe të sigurojë me ndryshime apo shfuqizime koherencën e legjislacionit, duke eliminuar konfliktet midis dispozitave të ndryshme ligjore e nënligjore.

Me qëllim mirë funksionimin dhe bazuar në parimin e shtetit ligjor, Institucionet që kryejnë veprimtari administrative nxjerrin akte nën ligjore, pjesë e Burimeve të tyre Formale, ku bazojnë funksionimin dhe veprimtarinë e tyre institucionale. ISSH, në përmbushje të kompetencave të saj ka hartuar “Rregulloren Financiare”.

Pavarësisht se në ligjin për sigurimet shoqërore hasim dispozita të cilat na referojnë në Statutin e ISSH-së për trajtimin e imtësishëm të fondit rezervë, vetë statuti nuk përcakton asnjë rregull më specifik nga përcaktimet e ligjit. Akti nënligjor i cili parashikon në mënyrë më të detajuar fondin rezervë është Rregullorja Financiare e ISSH-së nr. 5 datë 25.05.2009. Kjo rregullore, në Kreun II të saj përcakton rregulla të përgjithshme lidhur me krijimin, investimin dhe përdorimin e fondit rezervë.

Në vitin 2019, Departamenti i Auditimit të Performancës në KLSH ka kryer një auditim pranë ISSH me temë “Performanca e ISSH”. Lidhur me auditimin e kryer, me qëllim rritjen e efektivitetit gjatë ushtrimit të kompetencave të organeve drejtuese të ISSH, një ndër rekomandimet e lëna nga Grupi Auditimit ishte: “ISSH të krijojë një njësi që merret me analizën e investimeve, në mënyrë që të zgjedhë alternativat investuese më fitimprurëse për fondin e saj rezervë dhe fondet e lira”.

Në vijim të këtij rekomandimi, Drejtori i Përgjithshëm i ISSH-së ka nxjerrë Urdhërin nr.1424/5 datë 12.11.2019. Nëpërmjet këtij urdhëri ISSH ka krijuar një njësi për analizimin dhe menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë dhe pretendon të ketë përditësuar rregulloren financiare pika C, duke reflektuar ndryshime në formën e organizimit operacional të menaxhimit të fondit rezervë.

Për sa më sipër, bazuar në nenin 74 të ligjit për sigurimet shoqërore është kompetencë e Këshillit Administrativ të miratoj rregulloret e propozuara nga Drejtori i Përgjithshëm, që kanë të bëjnë me çështje financiare të Institutit të Sigurimeve Shoqërore. Ndërkohë që nxjerrja e urdhërave me qëllim organizimin, administrimin dhe procedurat administrative, sipas përcaktimeve ligjore është kompetencë e Drejtorit të Përgjithshëm të ISSH-së.

Amendimi i një akti kryhet nga organi publik që ka kompetencë të nxjerrë aktin. Në bazë dhe për zbatim të këtij parimi ligjor, këto dy akte nuk mundën të amendojnë dispozitat e njëri tjetrit për shkak se organet kompetente për nxjerrjen e tyre, referuar legjislacionit në fuqi janë të ndryshme.

Për më tepër, amendimi i një akti nënligjor dhe ndërhyrja në rregullat që ai vendos, duke sjellë kështu ndryshim të tij bëhet ose me të njëjtin lloj akti, në këtë rast duke përditësuar vetë Rregulloren Financiare, ose nëpërmjet një akti ligjor më të lartë në shkallë hierarkie.

Ndër të tjera, ky urdhër, përsa i përket anës formale, nuk është hartuar konform rregullave të teknikës legislative dhe nuk përbëhet nga elementët e tekstit zyrtar. Aktet nënligjore gjithmonë nxirren në bazë dhe për zbatim të një akti ligjor më të lartë, Urdhri nr. 1424/5 datë 12.11.2019 nuk referon asnjë akt ligjor ku bazohet dhe në bazë të të cilit ka dalë.

Kërkesat e formës së aktit administrativ përcaktohen edhe në nenin 99 të Kodit të Procedurave Administrative. Referuar kësaj klauzole, akti administrativ i shkruar përmban në pjesën hyrëse të tij edhe bazën ligjore në bazë dhe për zbatim të të cilës ky akt është nxjerrë³⁷. Mungesa e formës së caktuar ligjore për hartimin e një akti nënligjor, duke mos reflektuar kështu elementët e detyrueshëm të aktit, sjell pavlefshmërinë juridike të tij³⁸.

Rëndësia e fondit rezervë, investimi i këtij fondi me qëllim rritjen e tij, si dhe përmirësimi i efijencës në menaxhimin e tij reflektohet qartazi edhe në përcaktimin e misionit³⁹ të veprimtarisë institucionale të ISSH-së, si edhe në përcaktimin e kompetencat kryesore të ISSH-së dhe produkteve që ajo gjeneron ajo në tregun e sigurimeve shoqërore⁴⁰. Edhe aktet ndërkombëtare në fushën e sigurimeve shoqërore e trajtojnë fondin rezervë si një fond i me rëndësisë së veçantë.

Konventa e Sigurimeve Shoqërore mbi Standardet Minimale, e vitit 1952, e ratifikuar nga Shqipëria me ligjin nr. 9442, datë 16.11.2005 “Për ratifikimin e Konventës së ILO-s “Mbi standardet Minimale të Sigurimeve Shoqërore” jep gjithashtu një përkufizim lidhur me fondin rezervë, duke përcaktuar si qëllim thelbësor të këtij fondi ruajtjen dhe garantimin e qëndrueshmërisë së skemës së sigurimeve shoqërore, në raste të jashtëzakonshme, të cilat do të ndikonin në uljen e ndjeshme të kontributeve⁴¹.

Rëndësia e investimit dhe rritjes në mënyrë progressive e fondit rezervë reflektohet qartë edhe në përmbajtjen e udhëzimeve të ISSA (Organizatës Ndërkombëtare të Sigurimeve Sociale)⁴², e cila ka si objektiv të saj bashkëpunimin në nivel ndërkombëtar për promovimin dhe zhvillimin e mbrojtjes sociale përmes përmirësimit teknik dhe administrativ. Në vijim të këtyre udhëzimeve, përcaktohet jo vetëm krijimi i një fondi rezervë, me qëllim garantimin e skemës së pensioneve, por njëkohësisht edhe politikat dhe qëllimet që Institucionet kompetente në fushën e sigurimeve shoqërore duhet të mbajnë në konsideratë përsa i përket investimit dhe rritjes së këtij fondi.

³⁷ Neni 99 Ligj nr. 44/20151 kodi i procedurave administrative i republikës së shqipërisë;

³⁸ Neni 108 Ligj nr. 44/20151 kodi i procedurave administrative i republikës së shqipërisë;

³⁹ ISSH. “Misioni i ISSH” Për më tepër shiko: http://www.iss.gov.al/?page_id=519;

⁴⁰ Neni 6, Vendim nr. 161 datë 11.04.1994 “Për miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”, i ndryshuar;

⁴¹ ILO-http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo_beijing/documents/briefingnote/wcms_749634.pdf;

⁴² ISSA Guidelines “Investment of Social Insurance Security Fund”;

Gjatë marrjes së vendimit për një projekt të ri legjislativ, lidhur me klauzolën e fondit rezervë në veçanti, por edhe me ndryshimet e pasqyruara në përgjithësi në ligjin për sigurimet shoqërore, do të konsiderohej e dobishme që të ishin konsultuar paraprakisht përvojat e vendeve të tjera, duke mbajtur në konsideratë gjithmonë kushtet dhe rrethanat specifike të realitetit shqiptar. Është e nevojshme që nxjerrja e ligjeve të bëhet në përputhje me zhvillimet sociale dhe zhvillimet e të drejtës ndërkombëtare. Një detyrim i tillë diktohet jo vetëm nga fakti që Shqipëria është vend kandidat i BE-së dhe Integrimi European është objektivi gjeostrategjik dhe politik i joni, që qëndron në thelb të politikës së brendshme dhe të jashtme, por njëkohësisht edhe si anëtare e ISSA, ISSH duhet të ndjek udhëzimet dhe praktikën e percaktuar nga kjo organizatë, të cilat shërbejnë si orjentuese në organizimin dhe menaxhimin e fondit rezervë.

Në vijim orientimeve bazuar në udhëzuesit e ISSA, bazuar në praktikën e mira dhe me qëllim përcaktimin dhe më pas realizimin e objektivave institucionale, të cilat ndikojnë drejtë për drejtë në eficientësinë e menaxhimit të fondit rezervë të sigurimeve shoqërore, ISSH, si institucioni kompetent për mirë administrimin e këtij fondi, duhet të kishte hartuar një Strategji për menaxhimin e fondit e rezervë.

Pavarësisht nga sa më sipër, ISSH nuk ka hartuar një Strategji, duke treguar në këtë lloj forme *de facto* mungesë fokusi ndaj fondit rezervë, ndërkohë që *de jure* bazuar në interpretimin ligjor të dispozitave të percaktuara në aktet ligjore dhe nënligjore, ky fond duhet të trajtohet nga ISSH si një fond i rëndësishëm së veçantë dhe efektiviteti i menaxhimit të tij dhe rritja e këtij fondi duhet të konsideroheshin objektiv kryesorë i ISSH, duke e reflektuar këtë gjatë ushtrimit të veprimtarisë institucionale.

Në vijim si të analizës së kryer, nëse do të referohemi Nenit 70 të ligjit për sigurime shoqërore konstatojmë që në paragrafin e parë të kësaj dispozite përcaktohet se: *“Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë që të mbulojë të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione.”*

Nëse do të bëjmë një interpretim literal të këtij përcaktimi ligjor, tokë fjalëshi *“të mbulojë të paktën 1 muaj”*, nënkupton që ligjvënësi ka ndryshuar nivelin minimal që duhet të mbulohet nëpërmjet fondit rezervë.

Paragrafi i sipërcituar duhet të konsiderohet si “dysHEME” nga ISSH, pasi në të përcaktohet periudha minimale e shpenzimeve që duhet të mbulojë fondi rezervë. Pavarësisht kësaj, ISSH këtë përcaktim ligjor e ka trajtuar gjatë ushtrimit të veprimtarisë institucionale si “tavan”, pra si periudhë maksimale të mbulimit nëpërmjet fondit rezervë.

Nga sa më sipër, grupi i auditimit ka konstatuar që ISSH gjatë viteve 2015-2018 nuk ka transferuar të gjithë vlerën e rezultatit pozitiv në fondin rezervë të ISSH-së, sikurse përcaktohet në rregulloren financiare nr. 5 datë 25.05.2009, por vetëm një pjesë e tij. Gjithashtu, ISSH nuk ka parashikuar asnjë objektiv për administrimin dhe investimin e mëtejshëm të këtij fondi me qëllim rritjen e tij, duke përforcuar se, sipas tyre objektivi ligjor për vlerën e fondit është realizuar, pra mbulimi për 1 muaj shpenzime.

Për sa u trajtua, edhe gjatë shqyrtimit të Raporteve Vjetore të ISSH-së, për vitet 2015-2018, Grupi i Auditimit ka konstatuar që trajtimi i fondit rezervë në këtë akt paraqitet i vakët. Raporti Vjetori Institucional përmban një analizë të veprimtarisë së vetë institucionit përgjatë vitit, duke evidentuar punën dhe arritjet e tij në përmbushje të misionit institucional. Bazuar në faktin se menaxhimi i fondit rezervë përbën objektiv kryesor të veprimtarisë institucionale, mungesa e trajtimit të tij në Analizën Vjetore të ISSH-së tregon edhe njëherë mungesë fokusi ndaj fondit rezerve.

Gjetje:

- Ndryshimet e reflektuara në ligjin nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) nëpërmjet reformës së vitit 2014, jo vetëm që nuk ofruan zgjidhje për shumë nga problematikat e përgjithshme të sistemit, por njëkohësisht ndikuan negativisht në parashikimet e bëra lidhur me fondin rezervë. Niveli i sigurimit të skemës së pensioneve nëpërmjet fondit rezervë u ul nga 3 muaj në 1 muaj.
- Bazuar në teknikat legislative⁴³, çdo ndryshim dhe amendim në dispozitat ligjore duhet të paraprihet nga një justifikim ligjor, duke parashtruar argumentat mbështetëse që sjellin nevojën e këtyre amendimeve. Ulja e fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj nuk është e bazuar në asnjë argument ligjor.
- Statuti i Institutit të Sigurimeve Shoqërore nuk është përditësuar me ndryshimet që solli në ligjin nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” reforma e vitit 2014.
- Amendimi i Rregullores Financiare të ISSH-së Nr. 5 datë 25.05.2009 nuk mund të kryhet nëpërmjet Urdhërit nr.1424/5 datë 12.11.2019 për shkak se organet kompetente për nxjerrjen e tyre, referuar legjislacionit në fuqi janë të ndryshme. Ndryshimi i një akti nënligjor dhe ndryshimi i rregullat që ai vendos, duke sjellë kështu ndryshim të tij bëhet ose me të njëjtin lloj akti, në këtë rast duke përditësuar vetë Rregulloren Financiare, ose nëpërmjet një akti ligjor më të lartë në shkallë hierarkie.

⁴³ <https://drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2019/02/MANUAL-PER-HARTIMIN-E-LEGJISLACIONIT.pdf> dhe Berberi, S. (2012). Parime dhe Rregulla për Hartimin e Akteve Normative, Teknika Legjislative. Tiranë: Morava;

- Urdhëri nr.1424/5 datë 12.11.2019, përse i përket anës formale, nuk është hartuar konform rregullave të teknikës legislative dhe nuk përbëhet nga elementët e tekstit zyrtar. Aktet nënligjore gjithmonë nxirren në bazë dhe për zbatim të një akti ligjor më të lartë, kërkesat e formës së aktit administrativ përcaktohen edhe në nenin 99 të Kodit të Procedurave Administrative. Urdhëri nr. 1424/5 datë 12.11.2019 nuk referon asnjë akt ligjor ku bazohet dhe në bazë të të cilit ka dalë.
- ISSH periudhën 1 mujore të mbulimit nëpërmjet fondit rezervë e konsideron periudhë maksimale, ndërkohë që ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) e konsideron periudhë minimale, pasi në të përcaktohet që ky fond duhet të mbulojë të paktën një muaj shpenzime për pensione.
- Bazuar në udhëzimet e ISSA⁴⁴ dhe praktikat e mira⁴⁵, ISSH nuk ka hartuar një Strategji, e cila përcakton në mënyrë të imtësishme objektivat e fondit rezervë.

Konkluzione:

- Ulja e periudhës së sigurimit nëpërmjet fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj, riskon sistemin e sigurimeve shoqërore dhe të drejtën kushtetuese të qytetarëve lidhur me garantimin e pensionit të tyre në raste të jashtëzakonshme.
- Ulja e fondit rezervë pa u bazuar në asnjë argument ligjor, jo vetëm cënon objektivin e këtij fondi, por njëkohësisht cënon parimin e sigurisë juridike për qytetarët, i cili është një parim kushtetues që shërben si bazë për funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm.
- Mos përditësimi i Statutit të ISSH-së dhe i Rregullores Financiare me ligjin për sigurimet shoqërore, ka krijuar parashikime të mbivendosura në dispozitat e këtyre akteve, që jo vetëm bien ndesh me përcaktimet ligjore, por njëkohësisht ndikojnë në implementimin me efektivitet të këtyre akteve, duke krijuar kështu paqartësi dhe konfuzion në përmbajtjen e tyre.
- Mungesa e formës së caktuar ligjore për hartimin e një akti nënligjor, duke mos reflektuar kështu elementët e detyrueshëm të aktit, sjell pavlefshmërinë juridike të tij.
- Trajtimi i periudhës 1 mujore si periudhë maksimale e mbulimit nëpërmjet fondit rezervë ka sjellë mungesë efektiviteti në administrimin e fondit rezervë nga ISSH.

⁴⁴ ISSA Guidelines “Investment of Social Insurance Security Fund”;

⁴⁵ OECD Guidelines on Pension Fund Governance, OECD Guidelines on Pension Fund Asset Managementl (OECD (2006a), OECD Principles on Corporate Governancel (OECD (2004);

- Mungesa e Strategjisë lidhur me menaxhimin e fondit rezervë, duke mos përcaktuar dhe evidentuar objektivat e institucionit lidhur me këtë fond, tregon *de facto* mungesë fokusi nga ISSH ndaj fondit rezervë dhe investimit të tij me qëllim rritjen.

Rekomandime:

- ISSH të analizojë efektet dhe të rishikojë edhe njëherë afatin e detyrueshëm të përcaktuar, për mbulim nëpërmjet fondit rezervë, duke mbajtur në konsideratë dhe reflektuar me vëmendje qëllimin e krijimit të këtij fondi nga ligjvënësi, udhëzimet e Organizatës Ndërkombëtare të Mbrojtjes Sociale (ISSA) dhe praktikën e mira.

Korrik 2021 e në vazhdim

- ISSH të krijojë një strategji ose udhëzues për menaxhimin e fondit rezervë, duke i dhënë një fokus më të madh këtij fondi gjatë ushtrimit të veprimtarisë institucionale, sikurse përcaktohet në aktet ligjore e nënligjore mbi bazë dhe për zbatim të të cilave ai vepron. Gjatë hartimit të kësaj strategjie të merren në konsideratë praktikën e mira dhe udhëzuesit e ISSA, me qëllim përcaktimin e objektivave SMART⁴⁶ që lidhen me menaxhimin e këtij fondi.

Korrik 2021 e në vazhdim

- ISSH, si institucioni shtetëror i ngarkuar për administrimin e sigurimeve shoqërore, të garantojë përputhshmëri ndërmjet ligjit dhe akteve nënligjore në fuqi që ISSH nxjerr, duke eliminuar konfliktet midis dispozitave të ndryshme ligjore e nënligjore, me qëllim që implemetimi i tyre të jetë sa më efektiv.

Maj 2021 e në vazhdim

- Gjatë nxjerrjes së akteve nënligjore, ISSH duhet të tregojë kujdes të veçantë në hartimin e tyre dhe të sigurohet që këto akte kanë në përmbajtjen e tyre të gjithë elementët e domosdoshëm të tekstit zyrtar.

Maj 2021 e në vazhdim

- ISSH ta trajtojë përcaktimin ligjor të nenit 70 të ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) si periudhë minimale të shpenzimeve që duhet të mbulojë fondi rezervë.

Maj 2021 e në vazhdim

⁴⁶ Objektiva specifike, të matshme, të arritshme, realiste dhe me afat të përcaktuar realizimi;

3.1.1.2 A ka investuar ISSH fondin rezervë me eficiencë?

Përmirësimi i eficiencës në menaxhimin e fondeve të sigurimeve shoqërore, i fondeve përkohësisht të lira, dhe fondit rezervë, është një ndër **objektivat thelbësor** të Institutit të Sigurimeve Shoqërore, sikundër përcaktohet edhe në misionin institucional.⁴⁷

Të ardhurat e fondit rezervë gjenerohen nga rezultati financiar pozitiv i çdo viti i ISSH-së. Ky portofol përcaktohet në mënyrë të tillë që të garantojë besueshmëri dhe siguri financiare. Ai investohet në përputhje me planin financiar të Institutit, në mënyrë të sigurt dhe me rrezikshmëri minimale. Megjithatë, garantimi i likuiditetit në rast nevojë për përdorimin e këtij fondi përbërn një ndër elementët që dikton instrumentet financiare në të cilat do të investohet ky fond. Për këtë arsye, institucioni përzgjedh mjete financiare, të cilat konvertohen lehtësisht në mjete likuide, siç janë titujt financiar qeveritar.

Fondi Rezervë administrohet në një llogari speciale në Bankën e Shqipërisë dhe investimi i tij kryhet me vendim të ISSH-së dhe me autorizim nga Drejtori i Thesarit në Ministrinë e Financave, deri në masën e parashikuar nga dispozitat ligjore në fuqi.⁴⁸ Investimet e kryera nga llogaria e posaçme bankare kryhen vetëm me disponim të Drejtorit të Përgjithshëm dhe Drejtorit të Financës.

Fondi Rezervë strukturoret sipas Fondit të Sigurimeve Shoqërore ⁴⁹, në mënyrë të përmbledhur trajtuar në aneksin nr. 1. Nëse i referohemi portofolit të investuar të fondit rezervë, vërejmë se ai ka pësuar ndryshime në mjetet financiare të përzgjedhura. Fillimisht investimi i tij ka konsistuar vetëm në bono thesari (në vitin 2014, 2015 dhe 2016). Në vijim të rekomandimeve të KLSH-së ku është përcaktuar kryerja e analizave për investimin më eficient të fondit rezervë, ky portofol investimi është diversifikuar duke u investuar jo vetëm në bono thesari, por edhe në obligacione. Më hollësisht portofoli i investimeve të fondit rezerve të ISSH ndër vite paraqitet si më poshtë:

Tabela 5. Portofoli i investimit të fondit rezervë të ISSH-së ndër vite

Në mijë lekë

Viti	Bono Thesari	Obligacion	Totali
2014	3,969,810		3,969,810
2015	4,308,140		4,308,140
2016	4,650,520		4,650,520
2017	5,970,640	1,085,000	7,055,640
2018	6,426,640	2,712,100	9,138,740
2019	7,876,040	1,922,700	9,798,740

Burimi: Pasqyrat financiare të Instituti i Sigurimeve Shoqërore

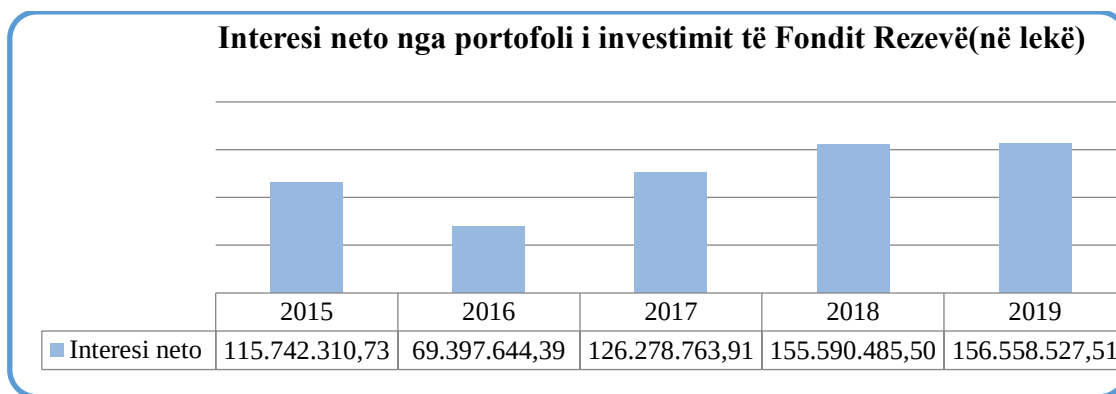
Të ardhurat e realizuara nga portofoli i investimeve të fondit rezervë paraqitet si më poshtë:

⁴⁷ ISSH. "Misioni i ISSH" Përmëtepërshiko: http://www.isssh.gov.al/?page_id=519

⁴⁸ Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni A, pika 2

⁴⁹ Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 "Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë", Neni 70

Grafiku 2 .Interesi përfituar nga investimi i fondit rezervë për periudhën 2014-2019



Burimi: Pasqyrat financiare të Instituti i Sigurimeve Shoqërore

Megjithatë, referuar faktit se përgjatë vitit 2019, vlera e obligacioneve të investuara nga ISSH ka pësuar rënie krahasuar me vitin paraardhës, për periudhat në vijim, pritet që të ardhurat e përfituara nga interesat e investimit të fondit rezervë të pësojnë gjithashtu një rënie.

Pas miratimit të rezulttit financiar, tejkalimet në të ardhurat për secilën degë, kur në ligjin për buxhetin vjetor nuk parashikohet ndryshe, **transferohen në llogarinë e fondit rezervë**, në dispozicion të degës përkatëse.⁵⁰ Gjithashtu, të ardhurat që gjenerohen nga investimi i fondit, kamatëvonesa, dhe donacionet do të jenë të ardhura për Fondin Rezervë.⁵¹ **Bazuar në vendimarrjen e KA, konstatojmë që rezultati pozitiv i vitit nuk ka kaluar i gjithi në fondin rezervë të ISSH, sikundër përcaktohet në rregulloren financiare nr. 5 datë 25.05.2009.** Në rastin e rezulttit financiar të vitit 2015 dhe 2016, në fondin rezervë është investuar **i gjithë rezultati financiar pozitiv** i ISSH. Në rezultatin financiar të vitit 2017 dhe 2018, është investuar **vetëm një pjesë e rezulttit financiar** në fondin rezervë, pasi vendimarrja për vlerën e investuar në fondin rezervë nga ISSH dhe KA lidhet gjithmonë me arritjen e objektivit: “*mbulimi i shpenzimeve për pensione për 1 muaj*”. Më hollësisht, në vitin 2018 është transferuar rreth **65.5%** e rezulttit financiar të vitit 2017, dhe në vitin 2019 në fondin rezervë është transferuar **24%** e rezultatin financiar të vitit 2018.

Rritja e fondit rezervë e përlllogaritur sipas shpenzimeve faktike të skemës së pensioneve për çdo vit, vlera e fondit rezervë, dhe shtesat e tij në vijim të rezulttit financiar të vitit, paraqiten në mënyrë të detajuar si më poshtë.

⁵⁰Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni B, pika 1

⁵¹Rregullore Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni B, pika 2

Tabela 6. Vendimmarrja e KA për rritjen e fondit rezervë të ISSH ndër vite

Në lekë

Viti	Vendimi i KA	Rezultati financiar	Vlera e fondit rezervë	Shtesa sipas vendimit	Vlera përfundimtare e fondit	Forma e investimit
2016	Nr. 24, date 30.11.2016	1,320,124,585	4,650,521,543.4	1,320,124,585	5,970,646,128	Bono Thesari
2017	Nr.17, datë 20.12.2017	1,085,017,106	5,970,646,128	1,085,017,106	7,055,663,196	Bono Thesari
2018	Nr.7 datë 19.12.2018	3,179,994,228	7,055,663,196	2,083,313,184	9,138,975,380	Bono Thesari dhe Obligacion
2019	Nr.25 datë 06.12.2019	2,775,025,353	9,138,975,380	668,403,575	9,807,378,954	Bono Thesari dhe Obligacion

Burimi: ISSH dhe përpunuar nga grupi i auditimit KLSH

Në aneksin nr. 2 janë evidentuar mjetet financiare në vlerat dhe llojet përkatëse, afatet e maturimit, datat e emetimit dhe maturimit të tyre, për periudhën 2016-2019. **Pas shqyrtimit të vendimeve të mara nga Këshilli Administrativ, si organi kompetent për çështjet që kanë të bëjnë me investimet e fondeve,⁵² grupi i auditimit konstatoi se miratimi i shtesës së fondit rezervë nga KA në fund të vitit, ka legjitimuar iniciativat e ndërmarra nga vetë ISSH përgjatë vitit.** Kjo pasi, sikundër evidentohet më poshtë, **instrumentet financiar të investuar të fondit rezervë, kanë përfshirë edhe vlerën e shtuar të fondit.** Mbledhjet e KA rezultojnë të kryera **formalisht, pas faktit**, për transferimin zyrtar të rezultatit pozitiv financiar për llogari të fondit rezervë.

1. Investimi i fondit përgjatë vitit **2016**, ka konsistuar në 6 bono thesari me afat maturimi 1 vjeçar, me vlerë totale të mjeteve financiare të investuara deri në fund të vitit prej **4,650 milion lekë**. Rezultati pozitiv prej 1,320 milion lekë sipas mbledhjes së datës 30.11.2016 është investuar përgjatë vitit pasardhës (pra nuk përfshihet në investimin prej 4,650 milion lekë).
2. Investimi i fondit përgjatë vitit **2017** ka konsistuar në 7 bono thesari me afat maturimi 1 vjeçar, 1 bono thesari me afat 6 mujor, dhe 1 obligacion me afat maturimi 2 vjeçar, me vlerë totale të mjeteve financiare të investuara deri në fund të vitit prej **7,055 milion lekë**. Rezultati pozitiv i vitit 2016 prej rreth 1,085 milion lekë i kaluar për llogari të fondit rezervë sipas vendimit të Këshillit Administrativ nr.17, datë 20.12.2017, dhe rezulton të jetë investuar në

⁵²Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993“Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, Neni 74

të njëjtën ditë në një obligacion me afat maturimi 2 vjeçar (pra për të njëjtën shumë, 1,085 milion lekë).

3. Investimi i fondit përgjatë vitit **2018** ka konsistuar në 7 bono thesari me afat maturimi 1 vjeçar, dhe 2 obligacione me afat maturimi 2 vjeçar, me vlerë totale të mjeteve financiare të investuara deri në fund të vitit prej **9,138 milion lekë**. Konstatohet se investimet e kryera gjatë vitit 2018 nga ISSH në mjetet financiare të përzgjedhura, e kanë rritur vlerën e investimit me shumën rreth 2,083 milion lekë. Megjithatë, kjo shumë rezulton të jetë legjitimuar si shtesë për fondin rezervë vetëm sipas vendimit të Këshillit Administrativ nr.7 datë 19.12.2018, edhe pse investimi për këtë vlerë sikundër paraqitet më sipër, është kryer nga ISSH më herët, përgjatë vitit 2018, çka nënkupton se KA ka patur një vendimarrje formale për sa i përket investimit të këtij fondi.
4. Investimi i fondit përgjatë vitit **2019** ka konsistuar në 8 bono thesari me afat maturimi 1 vjeçar (njëra prej bonove e shpallur në fund të vitit por data e emetimit nga B.Sh është 06.1.2020), dhe 2 obligacione me afat maturimi 2 vjeçar (njëri prej obligacioneve është maturuar dhe ri investuar sërish), me vlerë totale të mjeteve financiare të investuara deri në fund të vitit prej **9,798 milion lekë**. Konstatohet sepas maturimit të obligacionit 2 vjeçar në 20.12.2019 (në vlerë totale 1,085,000 mijë lekë), kjo shumë është ri investuar, një pjesë në obligacion 2 vjeçar në datën 23.12.2019 (shuma prej 295,600 mijë lekë, ose 27% e total instrumentit financiar të maturuar), dhe pjesa tjetër në bono thesari 1 vjeçar në datën 06.01.2020 (shuma prej 789,400 mijë lekë, ose 73% e total instrumentit financiar të maturuar). Sikundër vihet re edhe në aneksin nr. 2, ku paraqitet portofoli i investimit të fondit rezervë, përgjatë vitit 2019, **vlera e fondeve të investuara në obligacioneve ka pësuar një rënie**, krahasuar me vitin e më parshëm. Nuk dokumentohet analiza e kryer nga ISSH, sipas procesverbalit të datës 10.12.2019 të njesisë së investimit për këtë vendimarrje të tyre, pra për mos ri investimin e të gjithë vlerës së obligacionit pas maturimit të tij, referuar edhe faktit se kryesisht fondet e portofolit janë ri investuar në të njëjtat instrumente dhe vlera (me përjashtim të rastit kur kemi një rritje të fondit).

Gjithashtu konstatohet se vlera prej rreth 660 milion lekë e ri investuar përgjatë vitit 2019 nga ISSH, është pikërisht vlera e shtuar e fondit rezervë, sipas vendimit të KA nr.25 datë 06.12.2019 nga rezultati financiar i vitit 2018. Pra, konstatohet sërish se, shuma prej rreth 660 milion lekë rezulton të jetë legjitimuar si shtesë për fondin rezervë vetëm sipas vendimit të Këshillit Administrativ nr.25 datë 06.12.2019, edhe pse investimi për këtë vlerë sikundër paraqitet më sipër, është kryer nga ISSH më herët, përgjatë vitit 2019, çka nënkupton edhe njëherë se KA ka patur një vendimarrje formale për sa i përket investimit të këtij fondi.

Statuti i ISSH, akt i cili përcakton veprimtarinë institucionale, ndër të tjera një vëmendje të shtuar i kushton edhe investimit të fondit rezervë, me qëllim rritjen e tij.⁵³ Pra, menaxhimi i fondit rezervë me eficiencë është **një objektiv prioritar** i Institutit të Sigurimeve Shoqërore, që konsiston në investimin e fondit rezervë, duke konsideruar në çdo rast, rritjen e tij. Në përmbushje të këtij misioni, planifikimi për investimin e fondit duhet të parashikohet nga ISSH, **si për efekt të arritjes së vlerës financiare të tij konform akteve ligjore, ashtu edhe për maksimizimin e vlerës së tij në vijim.** Pas përmbushjes së objektivit ligjor për vlerën e fondit (për mbulimin e pensioneve për një muaj dhe aktualisht, fondi rezervë i ISSH-së është në vlerën rreth **9.8 miliard lekë**), **ISSH nuk ka parashikuar asnjë objektiv për administrimin në vazhdim dhe investimin e këtij fondi me qëllim rritjen e tij.**

Në vijim të rekomandimeve të Auditimit të Performancës zhvilluar pranë ISSH, me urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të ISSH nr. 1424/5 datë 12.11.2019 është përditësuar pika C e Rregullores financiare të ISSH, duke reflektuar ndryshime në formën e organizimit operacional të menaxhimit të fondit rezervë. Nëpërmjet Udhëzimit nr. prot. 1424/4, datë 12.11.2019 Drejtori i Përgjithshëm i ISSH ka krijuar një njësi të veçantë për menaxhimin dhe investimin e fondeve të lira dhe fondit rezervë, e përbërë nga 4 anëtarë dhe e kryesuar nga vetë ai. Këta anëtarë janë punonjës të ISSH. Njësia e ngritur është mbledhur çdo muaj për të diskutuar mbi administrimin, analizimin financiar dhe formën e investimit të fondit rezervë të ISSH-së. Sipas ISSH, grupi i punës për investimin e fondit rezervë është bazuar në vendimmarrjen e tij në:

- Të dhënat e portofolit të investimit dhe titujve të investimit (maturim dhe ri investim)
- Treguesit fiskal mujor të situatës financiare të ISSH-së, tregues të cilët raportohen çdo muaj në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë.
- Informacionin e marrë nga Banka e Shqipërisë lidhur me tregun e investimit të titujve financiar dhe ankandeve të investimit.

Në aneksin nr.3 paraqiten mbledhjet e zhvilluara nga njësia e investimit në ISSH që nga momenti i krijimit të saj, dhe vendimmarrjet respektive të tyre mbi instrumentat e përzgjedhur financiar.

Për çdo projekt investimi apo edhe ri investimi, njësia është përcaktuar të zbatojë procedurat, si më poshtë.⁵⁴

5. *Analizon situatën financiare të ISSH-së për investimin e fondit të krijuar nga rezultati pozitiv financiar për periudhën e mbyllur kontabël;*

Njësia e ngritur në ISSH për administrimin, analizën financiare dhe formën e investimit të fondit rezervë ka ndërmarrë vendime për investimin dhe ri investimin e fondit rezervë. Megjithatë, **në asnjë**

⁵³Neni 6, Vendim nr. 161 datë 11.04.1994 “Për miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”, i ndryshuar

⁵⁴Udhëzimi nr. prot. 1424/4, datë 12.11.2019 “Për procedurat administrative të investimit të fondit rezervë dhe fondeve përkohësisht të lira të ISSH”

rast të mbledhjeve të tyre nuk dokumentohet një strategji apo një objektivi i pritshëm nga investimi i fondit, sipas intervaleve të caktuara kohore. Analiza financiare për vlerën e fondit që do të realizohet ka konsistuar vetëm në arritjen e limitit për mbulimin e shpenzimeve për pensione në një muaj.

6. *Ndërmerr vendime për tituj dhe letra me vlerë të investuara dhe që duhet të ri investohen, duke u bazuar në yieldet e ankandëve të fundit të Bonove të Thesarit të publikuara në faqen zyrtare të internetit të BSH apo MFE-së.*

Në vendimmarrjet për investimin e fondit grupi i auditimit ka konstatuar se pas maturimit të instrumenteve financiare ato ri investohen kryesisht në të njëjtat mjete, dhe vlera të njëjta, me përjashtim të atyre instrumenteve financiare që u shtohet edhe vlera për të cilën është bërë edhe rritja e normës së fondit rezervë. Kështu, nuk evidentohet të jetë kryer një analizë apo përlogaritje nga ana e subjektit të audituar mbi përzgjedhjen e vlerës së instrumentit financiar të investuar në bono thesari apo obligacione.

Në udhëzimin nr. 1424/4, datë 12.11.2019 të Drejtorit të Përgjithshëm të ISSH përcaktohet se njësia për menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë duhet të hartojë çdo muaj politikat që do të ndiqen dhe veprimet që do të ndërmerren lidhur me investimin e fondit rezervë. Në vijim të pyetjes së grupit të auditimit nëse njësia për menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë ka ndërmarrë vendime për titujt dhe letrat me vlerë tashmë të investuara dhe që duhet të ri investohen, duke u bazuar në analiza kosto/përfitim lidhur me alternativat e mundshme të investimit të këtij fondi, sikurse përcaktohet në udhëzimin nr. 1424/4, datë 12.11.2019 të nxjerrë nga Drejtori i Përgjithshëm i ISSH-së, subjekti i audituar është shprehur se Fondi Rezervë i Sigurimeve Shoqërore nuk është një fond që të krijohet në vijim të analizës kosto/përfitim për çdo titull investimi, dhe menaxhimi i tij bazohet në sigurimin dhe menaxhimin efikas të fondit rezervë për krijimin e një portofoli investimesh, që risku i titujve të investuar të garantojnë siguri investimi, pra me risk minimal. Kështu, investimi i tij nuk rezulton të ketë qenë subjekt i analizave të detajuara për rezultatin e pritshëm nga instrumentet financiare të përzgjedhura. Lidhur me maturimin e obligacionit në datën 26.03.2020, ISSH ka vendosur investimin tanimë të kësaj shume, së bashku me një bono thesari që maturohet në 02.04.2020, në Bono Thesari me afat 12 mujor. Nga auditimi konstatohet se ankandi i obligacionit i zhvilluar në muajin prill me afat 2 vjeçar është shpallur në 16.04.2020 (ISIN: AL0199NF2Y22), pra 2 javë pas maturimit të bonos së thesarit⁵⁵. Kjo situatë reflekton problematikën e mungesës së komunikimit dhe përcjelljes së informacionit me Bankën e Shqipërisë, pasi sikundër rezulton nga procesverbalet e ISSH, anëtarët e njësisë së investimit bazohen vetëm në të dhënat e faqes zyrtare të B.Sh. Gjithashtu, për përzgjedhjen më efektive dhe eficiente të instrumenteve financiare në të cilat duhet të kryhet investimi, ISSH nuk rezulton të ketë asnjë orientim, komunikim

⁵⁵Burimi: Banka e Shqipërisë :

https://www.bankofalbania.org/Tregjet/Titujt_shteterore/Obligacione/Rezultatet_e_ankandëve_te_zhvilluar/

apo konsultim me Bankën e Shqipërisë apo Ministrinë e Financave. Në mbledhjet e njësive së investimit në ISSH, vendimmarrja lidhur me investimin e fondit bazohet vetëm në periudhat kohore kur instrumentet maturohen, dhe shqyrtimin në website-n e Bankës së Shqipërisë nëse në atë periudhë ka patur ose jo ankande bono thesari apo obligacione. Në asnjë rast nuk dokumentohet të jetë kryer një analizë krahasimore lidhur me normat e interesit më të favorshme sipas afateve respektive për investimin e fondit. Konstatohet se kjo lidhet edhe me mungesën e objektivave të matshëm për investimin e fondit rezervë, dhe interesit të pritshëm vjetor nga investimi i tyre. Përcaktimi i qartë i këtyre objektivave dhe strategjive, do të mundësonte edhe vendimmarrjen e subjektit me qëllim arritjen e tyre.

7. *Studion dhe analizon përqindjet e interesit të tregu të ofruara nga Bankat e Nivelit të Dytë dhe ndërmerr vendime për investimin dhe ri investimin e fondeve përkohësisht të lira të krijuara gjatë periudhës ushtrimore fiskale, duke përzgjedhur Bankat e Nivelit të Dytë me Normat më të larta të interesit. Gjithashtu, në përzgjedhjen e bankës që do të investohet merren në konsideratë edhe volumet e pagesave të pensioneve që kryhen ajo bankë.*

Grupi i auditimit konstatoi se në vijim të mbledhjeve të zhvilluara nga njësia e ngritur në ISSH për investimin e fondit rezervë, në asnjë rast të procesverbaleve të mbajtura nuk është dokumentuar studimi dhe analizimi i përqindjeve të interesit të tregu të ofruara nga Bankat e Nivelit të Dytë dhe ndërmarrjen e vendimeve për investimin dhe ri investimin e fondeve përkohësisht të lira të krijuara gjatë periudhës ushtrimore fiskale, duke përzgjedhur Bankat e Nivelit të Dytë me Normat më të larta të interesit.⁵⁶

Praktikat e mira lidhur me investimin e fondit rezervë dhe administrimin e tij

Sipas OECD, fondet rezervë të pensioneve publike duhet të jenë subjekt i standardeve të qeverisjes dhe investimit të ngjashëm me fondet e pensionit.⁵⁷ Gjithashtu, këto standarde duhet të jenë plotësisht në përputhje me Manualin e ISSA për Investimin e Fondeve të Sigurimeve Shoqërore, i cili përfshin çështje të qeverisjes dhe menaxhimit të investimit.⁵⁸ Këto praktika, i kushtojnë një vëmendje të shtuar mbrojtjes nga manipulimet politike të mundshme në administrimin e fondit rezervë, nëpërmjet përzgjedhjes së kujdesshme të përzgjedhjes së anëtarëve të bordit të fondit rezervë, referuar përgjegjësisë të tyre në dizejnimin e strategjive të investimit. Manuali i ISSA për kriteret në implementimin e objektivave për investimin e fondeve, parashtron ekzistencën e një strukture qeverisjeje me përgjegjësi të plotë për fondin, dhe e cila të jetë e besueshme për përfituesit. Anëtarët

⁵⁶Udhëzimi nr. prot. 1424/4, datë 12.11.2019 “Për procedurat administrative të investimit të fondit rezervë dhe fondeve përkohësisht të lira të ISSH”;

⁵⁷OECD Guidelines on Pension Fund Governance, OECD Guidelines on Pension Fund Asset Management (OECD (2006a), OECD Principles on Corporate Governance (OECD (2004);

⁵⁸ International Social Security Association (ISSA, 2005);

e kësaj strukture duhet të kenë ekspertizën e duhur, detyra specifike e të qarta dhe një mandat të përcaktuar. Struktura qeverisëse mund të jetë një ministri e linjës, bordi i sigurimeve shoqërore, ose një bord i një entiteti i ndërtuar për qëllim të investimit të fondeve të skemës. Kjo e fundit, mund të jetë më e favorshme, veçanërisht për mbrojtjen ndaj ndërhyrjeve të mundshme politike, në rastin kur një ministri linje është përgjegjëse për administrimin e skemës së sigurimeve shoqërore. Në rastin konkret, të Institutit të Sigurimeve Shoqërore në Shqipëri, në rolin e kësaj njësie qeverisjeje sikundër përcaktojnë praktikën më të mirë të OECD dhe manualin e ISSA, është Këshilli Administrativ i ISSH, përgjegjës për qeverisjen dhe vendimmarrjen. Sipas praktikave të OECD, njësi e qeverisjes asistohet nga një komitet investimi, i cili këshillon/konsulton lidhur me strategjitë e investimit dhe menaxhimin e aseteve. Në rastet kur bordi qeverisës nuk posedon njohuritë e nevojshme dhe kompetenca për investimin, ai duhet të kërkojë asistencë të jashtme. Sfidat specifike që lidhen me fondin rezervë sipas praktikave më të mira të OECD përfshijnë:

1. Fondet rezervë krijohen nga qeveritë, institutet e sigurimeve shoqërore, ose një entitet tjetër i sektorit publik. Qeveria përzgjedh të paktën disa prej anëtarëve të këtij bordi qeveritës, dhe mund të influencojë vendimmarrjet e tyre, e cila mund të jetë ose në mënyrë të drejtpërdrejtë (nëpërmjet rregullave), ose indirekt, nëpërmjet influencave politike. Risku politik mund të rrezikojë qeverisjen efektive të fondit.
2. Fondet rezervë nuk janë zakonisht subjekt i mbikëqyrjes së një autoriteti financiar të pavarur, dhe besueshmëria e vendimmarrjes njësisë së qeverisjes bazohet në vetë veprimtarinë e tij, apo ndonjë kërkesë për paraqitjen e një raporti pranë qeverisë, parlamentit apo auditit të jashtëm publik.
3. Fondet rezervë zakonisht nuk kanë konkurrentë shtetëror apo të ngjashëm, sikundër mund të kenë fondet e pensioneve. Si rezultat, performanca e tyre mund thjeshtë të analizohet kundrejt ndonjë objekti fillestar.

Sipas OECD, komiteti i investimit luan një rol qendror në fondin rezervë, pasi ai këshillon njësinë e qeverisjes mbi politikat e investimit dhe performancën e fondit. Është njësi e qeverisjes ajo që përzgjedh komitetin e investimit, punonjësit e investimit, ekspertët e brendshëm dhe të jashtëm. Anëtarët e komitetit duhet të kenë njohuri lidhur me investimet, si dhe është gjithashtu e rëndësishme që të ketë përfaqësues të njësisë së qeverisjes në komitetin e investimit, në mënyrë që të krijohet një linjë institucionale komunikimi nëpërmjet dy strukturave. Praktikën për pagesat e pjesëmarrësve variojnë në fondet rezervë, ku në rastin e fondit rezervë të Francës janë vullnetarë, dhe në rastin e fondit të Suedisë, pagesa kryhet sipas politikave të qeverisë.

Fondet rezervë, ashtu sikundër fondet e pensioneve duhet të përcaktojnë misionin dhe objektiva të matshëm për menaxhimin eficient të tyre dhe rritjen e besueshmërisë së njësisë qeverisëse. Në aneksin nr. 4 paraqiten çështje të cilat duhet të përfshihen në strategjinë dhe programin e ISSH për

investimin e fondit rezervë sipas manualit të ISSA për Investimin e Fondit të Sigurimeve Shoqërore. Sipas Manualit të ISSA, për investimin e fondit rezervë⁵⁹, në misionin e investimit të fondit rezervë janë përcaktuar qartë qëllimet, objektivat dhe angazhimin e palëve të interesuara. Për institucionet e sigurimeve shoqërore që kanë të përfshirë në mandatin e tyre investimin e një fondi, legjislacioni apo politikat mund të përcaktojnë drejtimet e përgjithshme të politikës së investimeve dhe të përshkruajnë llojet e instrumenteve të lejuara të investimeve. Për më tepër, në mënyrë që të maksimizohet norma afatgjatë e kthimit të rezervave duke zbutur rreziqet e investimeve dhe duke marrë parasysh natyrën e detyrimeve, diapazoni i instrumenteve të lejuara të investimeve duhet të diferencohet mjaftueshëm. Ekzistojnë një numër faktorësh që ndikojnë në strategjinë e investimeve të një institucioni duke përfshirë sigurinë e investimeve, normat e pritshme të kthimit, çështjet e rrjedhës së parasë dhe natyrën e detyrimeve të organizatës. Megjithatë, jo të gjithë fondet rezervë kanë të detajuara objektiva investimi specifike të mjaftueshme, për t'i lejuar të përcaktojnë strategjitë e duhura të investimit. Fondet rezervë parashikojnë një objektiv specifik, i cili përcaktohet si objektivi për rritjen e fondit (kthimin e pritshëm), sipas një periudhe kohore të caktuar. Megjithatë, edhe pse në disa raste shtete të ndryshme përcaktojnë norma të caktuara për përqindjet e rritjes së fondeve rezervë, sipas periudhave respektive, në disa të tjera objektivat janë më të përgjithshme. Këtu përmendim rastin e Suedisë, ku si objektiv është “arritja e kthimit më të madh të mundshëm të investimit, por me kushtin që risku i investimit duhet të jetë tepër i ulët”; në rastin e Norvegjisë me objektiv “arritja e kthimit të lartë financiar, do të jetë subjekt i një risku të moderuar”, apo në rastin e Koresë ku “arritjen e vlerës së fondit dhe rritjen e tij, me qëllim arritjen e stabilitetit afat gjatë të fondit”.

Në rastin e Shqipërisë, objektivi i përcaktuar për investimin e fondit rezervë është arritja e vlerës së fondit me qëllim mbulimin e shpenzimeve për pensione për një muaj. ISSH nuk rezulton të ketë hartuar një strategji të mire përcaktuar, në të cilën të dokumentohen objektivat dhe plani i punës, lidhur me investimin e fondit rezervë dhe rritjen e tij. Në vijim të diskutimeve me subjektin e audituar, konstatohet se objektivi strategjik i institucionit në vitet e fundit ka qenë përmbushja e detyrimit ligjor të nenit 70, të ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 i Sigurimeve Shoqërore, i ndryshuar. ISSH ka krijuar dhe administruar një fond rezervë, në zbatim edhe të udhëzimeve të ISSA, ku përcaktohet krijimi i fondit për sigurimin dhe garantimin e fondit të pensioneve. Pas arritjes së kësaj vlere, Instituti i Sigurimeve Shoqërore **nuk ka përcaktuar asnjë objektiv për misionin aktual të investimit të fondit rezervë**. Si rezultat, pyetjes së grupit të auditimit nëse ISSH e ka përmbushur me efektivitet tagrin institucional lidhur me investimin e fondit rezervë me qëllim rritjen e tij, përcaktuar edhe në statutin e ISSH, subjekti i audituar e lidh me plotësimin normës ligjore në vlerën **9,807,378,954 lekë**. Në vijim të këtij objektivi, ISSH nuk ka përcaktuar asnjë objektiv lidhur me vijueshmërinë dhe

⁵⁹Investment of Social Security Funds, ISSA;

strategjitë konkrete të rritjes së fondit, sipas intervaleve të përcaktuara kohore. Për periudhat e ardhshme, vlera e pritshme e fondit përcaktohet nga ISSH sipas përlllogaritjeve të shpenzimeve të vitit 2019, për plotësimin e shpenzimeve për një muaj, e cila duhet arrijë në vlerën **10,167,579,850 lekë**. Shtesa e fondit rezervë parashikohet të plotësohet nga rezultati financiar i vitit 2019 që do të përcaktohet me vendim të Këshillit Administrativ, në vlerën 360,200,895 lekë, pas miratimit të rezultatit financiar të vitit, në fund të vitit 2020.

Gjetje:

- ISSH nuk evidenton të ketë kryer një analizë të detajuar të normave të interesit, riskut dhe afateve të instrumenteve financiare mbi përzgjedhjen e vlerës së instrumentit financiar të investuar në bono thesari apo obligacione, e cila do të mundësonte diversifikimin më të mirë dhe efektiv të fondit rezervë. Njësia e ngritur në ISSH për investimin e fondit reserve, nuk ka analizuar situatën financiare të ISSH-së për investimin e fondit të krijuar nga rezultati pozitiv financiar për periudhën e mbyllur kontabël, përgjatë periudhës nën auditim. Pas maturimit të instrumenteve financiare ato ri investohen kryesisht në njëjtat mjete, dhe vlera të njëjta, me përjashtim të atyre instrumenteve financiare që u shtohet edhe vlera për të cilën është bërë edhe rritja e normës së fondit rezervë. Kështu, nuk evidentohet të jetë kryer një analizë apo përlllogaritje nga ana e subjektit të audituar mbi përzgjedhjen e vlerës së instrumentit financiar të investuar në bono thesari apo obligacione. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.2, përkatësisht faqet 43-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- ISSH nuk rezulton të ketë përcaktuar objektiva SMART për rezultatet e pritshme nga investimi i fondit rezervë, me qëllim vlerësimin e investimeve të kryera. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.2, përkatësisht faqet 43-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Pas miratimit të rezultatit financiar të vitit nga KA, jo e gjithë vlera e këtij rezultati është transferuar në fondin rezervë të ISSH, sikurse përcaktohet në rregulloren financiare të ISSH nr. 5, datë 25.05.2009, por vetëm një pjesë e tij. Më hollësisht, në vitin 2018 është transferuar rreth **65.5%** e rezultatit financiar të vitit 2017, dhe në vitin 2019 në fondin rezervë është transferuar **24%** e rezultatit financiar të vitit 2018. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.2, përkatësisht faqet 43-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Këshilli Administrativ, edhe pse organi përgjegjës për çështjet që kanë të bëjnë me investimet e fondit rezervë, ka marrë vendime formale lidhur me investimin e këtij fondi. Bazuar në procesverbalet e gjeneruara për mbledhjet e zhvilluara të KA-s, grupi i auditimit ka konstatuar se për periudhën 2018-2019 KA ka marrë vendimet për investimin e fondit pasi ai është investuar, pra pas faktit. Gjithashtu, edhe për vitin 2017, investimi i rezultatit financiar është kryer në të njëjtën ditë që është marrë vendimi i KA-së për miratimin e tij. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.2, përkatësisht faqet 43-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Pas përmbushjes së objektivit ligjor për vlerën e fondit (për mbulimin e pensioneve për një muaj), ISSH nuk ka parashikuar asnjë objektiv për administrimin në vazhdim dhe investimin e këtij fondi me qëllim rritjen e tij. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.2, përkatësisht faqet 43-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Bashkëpunimi mes ISSH, MFE dhe B.SH nuk ka qenë efektiv, pasi nuk dokumentohet asnjë konsultim i kryer ndërmjet tyre për mundësitë e investimit të portofolit të fondit rezervë me

qëllim investimin eficient të tij. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.2, përkatësisht faqet 43-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Konkluzione

- Mos kryerja e analizave të detajuara dhe mos përcaktimi i objektivave të matshëm për investimin e fondit, ka sjellë që ISSH të mos maksimizojë përfitimet financiare të gjeneruara nga investimi i fondit rezervë.
- Mungesa e një komunikimi efektiv mes ISSH, BSH dhe MFE, ka ndikuar në mungesën e efektivitetit në përzgjedhjen e instrumenteve financiare për investimin e fondit rezervë, pasi përzgjedhja e kryer nga ISSH bazohet vetëm në humultimin në faqen zyrtare të Bankës së Shqipërisë të instrumenteve financiare të publikuara sipas datave në vijim, duke i krahasuar ato me afatet e maturimit të mjeteve financiare në portofolin e investimit.
- Marrja e vendimeve të KA pas faktit ka sjellë mungesën e eficiencës së këtij organi dhe mungesë efektiviteti për investimin e fondit rezervë.
- Mungesa e një strategjie për investimin e fondit rezervë dhe fokusi vetëm për mbulimin e shpenzimeve për pensione për një muaj, ka ndikuar në mungesën e efektivitetit gjatë ushtrimit të veprimtarisë institucionale për investimin e fondit.

Rekomandime

- Njësia e ngritur në ISSH për investimin e fondit rezervë, të kryejë analiza reale kosto përfitim për studimin e normave të interesit, instrumenteve financiare në treg, riskun, dhe likuiditetin që ato ofrojnë, me qëllim garantimin e investimit efektiv të fondit rezervë, diversifikimin e portofolit, dhe rritjen e tij.

Qershor 2021 e në vazhdim

- KA të garantojë një pozicion më aktiv në investimin e fondit rezervë, në përmbushje të rolit të tij vendimmarrës, duke mos u mjaftuar në mbledhjet formale për miratimin e rezultatit financiar të vitit dhe shtesës së fondit rezervë.

Qershor 2021 e në vazhdim

- ISSH, të garantojë një bashkëpunim më efektiv me Bankën e Shqipërisë dhe Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, me qëllim shqyrtimin e alternativave të instrumenteve financiare që do të emëtohen në periudhat e ardhshme për investimin e fondit rezervë, duke komunikuar në mënyrë të vazhdueshëm për shkëmbimin e informacioneve dhe dokumentimin e këtij bashkëpunimi me minuta takimi dhe gjurmë të tjera auditimi.

Qershor 2021 e në vazhdim

NËNPYETJA 2

3.1.2 A ka marrë ISSH masat e nevojshme me qëllim mbulimin e përfitimeve gjatë periudhës së pandemisë?

3.1.2.1 A ka përdorur ISSH me efektivitet fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë?

Të jetosh me krizën e shkaktuar nga Covid-19, është sfiduese për këdo – për individët, bizneset, institucionet, qeveritë. Individët po përballen me kostot dhe pasojat shëndetësore dhe ekonomike, ndërsa qeveritë po përpiqen të ruajnë një balancë dhe të menaxhojnë sa më efektivisht këtë situatë të jashtëzakonshme.

Për të vendosur kontrollin ndaj situatës së pandemisë, në mars të vitit 2020, qeveria shqiptare shpalli gjendjen e fatkeqësisë natyrore në të gjithë Republikën e Shqipërisë.⁶⁰ Për përballimin dhe lehtësimin e pasojave të fatkeqësisë natyrore u morën masa të jashtëzakonshme, ku institucioneve publike iu kërkuar:

- a) të realizojnë plane masash organizative dhe administrative për përballimin e gjendjes së fatkeqësisë natyrore;
- b) të përdorin burimet financiare të parashikuara në buxhetin vjetor, si dhe të rivlerësojnë buxhetin e tyre vjetor, në përputhje me kryerjen e shpenzimeve shtesë të parashikuara;⁶¹

Një nga institucionet publike më të rëndësishme i cili u prek nga situata e pandemisë, është Instituti i Sigurimeve Shoqërore. ISSH menaxhon fondin e sigurimeve shoqërore të ardhurat e të cilit përbëhen kryesisht nga kontributet e 738 mijë kontribuesve ndërsa shpenzimet e tij përfshijnë pagesën e 658 mijë pensione.⁶²

Si një institucion publik me rëndësi të posaçme, me qëllim menaxhimin e situatës së pandemisë, ISSH duhet të hartonte plane masash organizative dhe administrative për përballimin e gjendjes së fatkeqësisë natyrore, sikurse përcaktohet në pikën 6, germa a të VKM nr.243.⁶³ ***Pavarësisht detyrimit***

⁶⁰ VKM nr.243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore”

⁶¹ VKM nr.243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore” pika 6

⁶² ISSH “Statistika të Sigurimeve Shoqërore janar-qershor 2020”

⁶³ VKM nr.243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore” pika 6 germa a

që rrjedh nga ky akt nënligjor, ISSH nuk ka përgatitur një plan masash që përcakton në mënyrë të detajuar menaxhimin e situatës së pandemisë.

Duke qenë se sistemi i sigurimeve shoqërore në vendin tonë është njëshpyllësh “pay-as-you-go” (kontributet e sotme paguajnë pensionet e sotme), përqëndrohet te lidhja e fortë dhe e drejtpërdrejtë midis kontributeve dhe përfitimeve. Pra ky sistem varet nga numri i të punësuarve që paguajnë kontribute nëpërmjet të cilave mundësohet pagesa e pensioneve. Por shpallja e gjendejs së fatkeqësisë natyrore solli kufizime në të gjitha veprimtaritë dhe aktivitetet e jetës së përditshme, ku u mbyllën shumë biznese dhe u shkurtuan shumë vende pune. Rritja e numrit të personave të papunë nënkupton ulje të kontributeve të tyre, duke ndikuar në sistemin e pensioneve dhe duke ulur të ardhurat e fondit të sigurimeve shoqërore.

Sipas të dhënave të ISSH, në gjashtëmuorin e parë të vitit 2020 u larguan nga pagesa e sigurimeve shoqërore 48 mijë të punësuar, nga të cilët 22 mijë në sektorin privat, 15 mijë të vetëpunësuar në bujqësi dhe pjesa tjetër të vetëpunësuar, punonjës të sipërmarrjeve buxhetore dhe jo buxhetore.⁶⁴ Efektet e para të papunësisë u ndjenë në muajin prill, ku kontributet u ulën me rreth 1.7 miliard lekë më pak sesa e njëjta periudhë e vitit 2019, duke riskuar pagesën e pensioneve.

Situata e pandemisë nxjerr në pah dhe thekson më tepër problemin e sistemit aktual njëshpyllësh të pensioneve në vendin tonë, ku pensionistët janë të varur nga ecuria e punësimit të forcës punëtore. Në situatat e gjendjes së fatkeqësisë natyrore apo gjendjeve të jashtëzakonshme të cilat mund të zgjasin në kohë, ku vendet e punës shkurtohen ndjeshëm e si rrjedhojë kontributet, ekonomia shkon në kaos dhe buxheti i shtetit nuk mund ta përballojë tërësisht mbulimin e pagesave të pensioneve. Në rastet kur sistemi i pensioneve ka dhe shtyllën e dytë, pensionistët kanë një mbrojtje. Kjo mund duhet të shërbejë si një reflektim për shqyrtimin dhe analizimin e mundësisë për reformim të sistemit të pensioneve.

Për të përballuar luhatjen e të ardhurave të fondit të sigurimeve shoqërore, ISSH ka krijuar dhe mban një fond rezervë i cili mbulon të paktën një muaj shpenzime për skemën e pensioneve.⁶⁵ Krijimi i këtij fondi është i paraqitur në ligj, statut dhe rregulloren financiare të ISSH, megjithatë, ***në asnjërin nga këto akte ligjore nuk përcaktohen në mënyrë eksplicite rastet se kur duhet të përdoret fondi rezervë***, duke lënë hapësira për interpretime.

Edhe pse periudha e pandemisë nxori në pah nevojën e përdorimit të fondit rezervë si pasojë e uljes së të ardhurave, ISSH nuk e përdori këtë fond. Pamjaftueshmëria e të ardhurave u mbulua nga buxheti

⁶⁴ISSH “Statistika të Sigurimeve Shoqërore janar-qershor 2020”;

⁶⁵ Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar;

i shtetit, ku nëpërmjet aktit normativ nr. 28, datë 02.07.2020, Këshilli i Ministrave ndryshoi ligjin nr.88/2019, “Për buxhetin e vitit 2020”, duke reflektuar uljen e të ardhurave nga kontributet në vlerën e 7.77 miliard lekëve dhe rritjen e transferimeve të buxhetit të shtetit në vlerën 7.27 miliard lekë, siç paraqitet në tabelën e mëposhtme.

Tabela 7: Buxheti i sigurimeve shoqërore për vitin 2020

(në million lekë)

	Buxheti sipas ligjit 88/2019	Buxheti sipas Aktit Normativ Nr.28 datë 02.07.2020
1. Sigurimi i detyrueshëm		
Të ardhurat, gjithsej	133,300	132,530
- kontributet	87,076	79,340
- transferimet nga buxheti i shtetit	43,854	51,190
- transferata nga buxheti për indeksimin e pensioneve	2,370	2,000
Shpenzimet	133,300	132,530
2. Sigurimi suplementar		
Të ardhurat, gjithsej	6,688	6,538
- kontributet	1,533	1,500
- transferimet nga buxheti i shtetit	5,005	4,938
- transferata nga buxheti për indeksimin e pensioneve	150	100
Shpenzimet	6,688	6,538
3. Skema e sigurimit të detyrueshëm dhe suplementar		
Të ardhurat, gjithsej	139,988	139,068
- kontributet	88,609	80,840
- transferimet nga buxheti i shtetit	48,859	56,128
- transferata nga buxheti për indeksimin e pensioneve	2,520	2,100
Shpenzimet	139,988	139,068

Burimi: Të dhëna nga ISSH

Gjithashtu, në nenin 4 të këtij akti normativ, u theksua se “Instituti i Sigurimeve Shoqërore autorizohet të përdorë gjendjen në llogarinë bankare mbi fondin rezervë, përpara përdorimit të transfertës së buxhetit të shtetit, gjithmonë duke ruajtur tavanin e shpenzimeve të përcaktuar më sipër. Në rast se nevojitet, ministria përgjegjëse për financat, autorizon përdorimin e fondit rezervë të ISSH”.⁶⁶ Por pavarësisht këtij autorizimi, ISSH nuk e ka përdorur në asnjë moment fondin rezervë.

⁶⁶Akti Normativ nr.28, datë 02.07.2020 Disa ndryshime në ligjin nr.88/2019 “Për buxhetin e vitit 2020”, të ndryshuar

Natyrshëm mund të lindë pyetja nëse duhej përdorur fondi rezervë në rastin kur mungesën e të ardhurave e mbuloi buxheti i shtetit?!

Së pari duhet të theksojmë se shtresa më e prekur nga kriza Covid-19, qoftë në aspektin shëndetësor, social, emocional dhe financiar, ishin mosha e tretë-pensionistët. Sipas OBSH, 8 në 10 persona që kanë ndërruar jetë si pasojë e Covid-19 janë mbi moshën 65 vjeç. Infektimi me Covid-19 dhe trajtimi i tij, shoqërohej me një kosto financiare shumë të lartë. Gjithashtu, gjatë periudhës së izolimit kishte një rritje të lartë të çmimeve të konsumit dhe atyre të higjenës, çka e bënte akoma më të vështirë përballimin e situatës nga moshat e treta, ku vlera mesatare e pensionit të tyre është 16,254 lekë për pensionet urbane dhe 9,165 lekë për pensionet rurale.⁶⁷

Së dyti, duke vlerësuar nevojën e pensionistëve gjatë periudhës së pandemisë, një sërë vendesh të Ballkanit Perëndimor kanë marrë masa për rritje të pensioneve. Në Serbi, të gjithë pensionistët kanë marrë mbështetje me një vlerë prej 35 eurosh ndërsa në Kosovë, pensionistët që paguhen më pak se 100 euro kanë marrë një shtesë të përkohshme prej 30 eurosh.⁶⁸

Nisur nga sa më sipër, fondi rezervë mund të ishte përdorur për të mbështetur pensionistët duke ofruar shtesë pensioni ngjashëm me vendet e rajonit, për të lehtësuar përballimin e pasojave të pandemisë.

Në fund të muajit mars 2020, qeveria deklaroi rritje të pensioneve. Kjo rritje nuk ishte pjesë e paketës financiare për të ndihmuar përballimin e pandemisë, por një detyrim ligjor, ku në nenin 61 të ligjit të ISSH përcaktohet se *“Pensioni social, pensionet e pleqërisë, të invaliditetit, familjare, si edhe të ardhurat nga aksidentet në punë dhe sëmundjet profesionale indeksohen çdo vit për të kompensuar pasojat e ndryshimit të çmimeve të mallrave dhe të shërbimeve të zgjedhura për nivelin minimal të jetesës së pensionistëve”*.⁶⁹ Nëpërmjet Vendimit nr.263, datë 30.3.2020,⁷⁰ Këshilli i Ministrave vendosi indeksimin e pensioneve në masën 2.3 përqind me një efekt financiar 2.1 miliard lekë. Indeksi i pensioneve bëhet çdo vit për të kompensuar pasojat e rritjes së çmimit të mallrave dhe shërbimeve. Sipas INSTAT, ndryshimi vjetor i çmimeve, i matur nga indeksi i harmonizuar i çmimeve të konsumit, në muajin mars 2020 ishte 2,6 %.⁷¹ Kjo nënkupton që indeksi i pensioneve në masën 2.3 përqind nuk mbulon gjithë koston e rritjes së çmimeve e cila është në masën 2.6 përqind.

Gjithashtu, nëse shohim masën e indeksimit në vitet e mëparshme, ka qenë më i lartë se indeksi i këtij viti, ku:

⁶⁷ ISSH. “Statistika të Sigurimeve Shoqërore Viti 2019”;

⁶⁸ World Bank. “Ndikimi social-ekonomik i COVID-19 – masat reaguese të mbrojtjes sociale”. Maj 2020;

⁶⁹ Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, neni 61;

⁷⁰ Vendim nr. 263, datë 30.3.2020 “Për indeksimin e pensioneve”;

⁷¹ INSTAT “Indeksi i Harmonizuar i Çmimeve të Konsumit Mars 2020” Tiranë, më 21 Prill 2020;

1. në vitin 2017 u indeksua në masën 3 përqind;⁷²
2. në vitin 2018 u indeksua në masën 2.8 përqind;⁷³ dhe
3. në vitin 2019 u indeksua në masën 2.8 përqind;⁷⁴
4. në vitin 2020 u indeksua në masën 2.3 përqind.

Nëse shohim planifikimin e buxhetit të ISSH të vitit 2020 miratuar me ligjin 88/2019, vlera e planifikuar e transfertës nga buxheti për indeksimin e pensioneve ishte 2.52 miliard lekë, ndërkohë që me ndryshimin e buxhetit nëpërmjet aktit normativ nr. 28, fondi për indeksimin e pensioneve u parashikua 2.1 miliard lekë, pra një ulje 420 milion lekë. ***Një ndryshim i tillë tregon jo vetëm mungesë fokusi në mbrojtjen e përfituesve gjatë periudhës së pandemisë, por njëkohësisht dhe cenim të së drejtës së tyre të njohur fillimisht në ligjin 88/2019.***

Përveç sa më sipër, periudha e pandemisë, më së shumti preku personat të cilët kishin arritur moshën e pensionit, dhe gjatë kësaj periudhe ishin totalisht pa të ardhura. ***Për shkak të mbylljes së ALSSH-ve dhe DRSSH-ve, një pjesë e madhe e pensionistëve nuk kanë mundur të lidhin pensionin e tyre.*** Edhe pse aplikuesit për pension u njoftuan që dokumentacionin ta dorëzojnë nëpërmjet postës, kjo shkaktoi vonesa të tejzgjatura të lidhjes së pensioneve pasi në shumicën e rasteve mungojnë dokumente dhe shkëmbimi i komunikimit nëpërmjet postës zgjat në kohë. Gjithashtu, për shkak të masave ndaj Covid-19 degët rajonale kanë punuar me staf të reduktuar duke prioritarizuar telework dhe kjo ka vështirësuar lidhjen e pensioneve të reja.

Tabela 8: Kërkesat për pensione të reja për vitet 2019 dhe 2020 dhe pensionet e lidhura gjatë vitit 2020

	Kërkesa për pensione të reja 2019	Kërkesa për pensione të reja 2020	Pensione të lidhura 2020
Janar	3,227	3,444	2,956
Shkurt	3,195	3,271	2,924
Mars	3,986	2,032	2,305
Prill	4,244	2,107	2,207
Maj	4,333	4,550	2,735
Qershor	3,518	5,764	3,860
Korrik	4,150	5,101	3,900
Gusht	3,399	3,675	3,429
Shtator	3,773	4,570	3,473
Total	33,825	34,514	27,789

Burimi: Të dhëna nga ISSH

Nëse shohim kërkesën për pensione të reja në muajt mars dhe prill të vitit 2020, konstatojmë se ***gjatë muajve të izolimit për shkak të pandemisë, numri i kërkesave për pensione të reja është ulur me***

⁷² VKM nr. 130, datë 22.2.2017 “Për indeksimin e pensioneve”;

⁷³ Vendim nr. 348, datë 12.6.2018 “Për indeksimin e pensioneve”;

⁷⁴ Vendim nr. 263, datë 27.3.2019 “Për indeksimin e pensioneve”.

rrëth 50% krahasuar me të njëjtën periudhë të vitit të mëparshëm. Në muajt pasardhës, vihet re një rritje mbi mesataren e kërkesave për lidhje pensioni, duke shkaktuar mbingarkesë të specialistëve që lidhin pensionet, për shkak se procesi kryhet manualisht. Kjo mbingarkesë ka ndikuar që për periudhën janar-shtator, nga 34,514 kërkesa që janë bërë për lidhje pensioni, vetëm 27,789 kanë arritur të lidhen, dhe **6,725 pensione ende nuk janë lidhur.**

Kjo problematikë, rrjedh nga procesi i cunguar i dixhitalizimit të arkivës qendrore të ISSH, ku për periudhën 1994-2011 dokumentat e vjetërsisë (regjistra, libra page, bordero, listëpagesa) nuk janë të dixhitalizuara dhe për verifikimin e viteve të punës gjatë kësaj periudhe duhet të bëhet verifikimi fizik i cili është shumë burokratik. Nëse të gjitha dokumentat e vjetërsisë do të ishin të dixhitalizuara, procesi i lidhjes së pensionit do të ishte shumë i shpejtë, pasi llogaritja do të bëhej në mënyrë automatike dhe pensionistët do të shmangnin procesin e mbedhjes të dokumentacionit, shkëmbimit të tij me ALSSH-të nëpërmjet postës dhe tejzgjatjeve të afateve duke cenuar të drejtën e tyre për përfitime nga sigurimet shoqërore.

Një problematikë tjetër gjatë periudhës së pandemisë dhe kryesisht muajve të izolimit, ishte vështirësia në tërheqjen e pensioneve. Pensionistët, si grupmosha më e rishikuar, duhet të zbatonin masat anti-Covid dhe të lëviznin me orare të kufizuara. Për këtë qëllim, qeveria përmes një akti normativ vendosi dërgimin në shtëpi të pensioneve, duke shmangur kështu radhët në sportele. Edhe pse ky vendim ishte lehtësues për pjesën më të madhe të pensionistëve, ata që jetonin në zona të largëta apo në vende ku nuk ka një sistem adresash, mbetën pa përfitime gjatë kësaj periudhe.

Tabela 9: Numri i përfitimeve të gjeneruara dhe të tërhequra për periudhën janar-shtator 2020

	Përfitime për tu tërhequr	Përfitime të tërhequra	Përfitime të patërhequra
Janar	670,001	529,329	140,672
Shkurt	673,938	526,984	146,954
Mars	676,034	501,144	174,890
Prill	678,778	516,328	162,450
Maj	681,882	521,432	160,450
Qershor	683,254	535,660	147,594
Korrik	682,005	541,037	140,968
Gusht	688,372	539,554	148,818
Shtator	689,521	557,039	132,482

Burimi: Të dhëna nga ISSH

Nga të dhënat e paraqitura në tabelën e mësipërme, ku paraqiten përfitimet që duhet të tërhiqeshin, përfitimet që u tërhoqën dhe përfitimet që mbetën pa tërhequr gjatë periudhës janar-shtator 2020,

konstatohet se *në muajt mars, prill dhe maj, ka një numër më të lartë të pensioneve të patërhequra, për shkak se në këto muaj ishin në fuqi masat kufizuese të lëvizjes.*

Problematikat e shumta të pensionistëve gjatë periudhës së pandemisë, reflektohen edhe nëpërmjet ankesave të bëra, ku *sipas ISSH për 7 mujorin e parë të këtij viti janë bërë rreth 18 mijë ankesa, ku një pjesë e tyre ende nuk janë shqyrtuar.* Në auditimin e performancës së kryer nga KLSH me temë “Performanca e Institutit të Sigurimeve Shoqërore” miratuar me Vendim nr.76 datë 17.09.2019, grupi i auditimit rekomandoi ISSH-në që *“Të marrë masat për ngritjen e një call center-i, i cili të funksionojë nga ora 08:00-20:00, duke iu ofruar qytetarëve shërbim të shpejtë dhe cilësor për t’i qartësuar ata në lidhje me çdo pretendim të tyre.”* Nëse ky rekomandim do të ishte zbatuar nga ISSH, qytetarët do të merrnin përgjigje dhe zgjidhje të shpejtë për problemet apo pretendimet e tyre, sidomos gjatë periudhës së pandemisë ku çdo gjë funksionoi online.

Gjetje

- ISSH nuk ka përgatitur një plan masash që përcakton në mënyrë të detajuar menaxhimin e situatës së pandemisë, sikurse përcaktohet në pikën 6 të VKM nr.243, datë 24.3.2020 *“Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore”*..
- ISSH nuk ka përcaktuar në mënyrë eksplicite në asnjë akt ligjor apo nënligjor si ligji, statuti apo rregullorja financiare, rastet se kur duhet të përdoret fondi rezervë, duke lënë hapësira për interpretime.
- Në ligjin nr. 7703 të ISSH të ndryshuar, në nenin 70 të tij lidhur me fondin rezervë përcaktohet *“Instituti i Sigurimeve Shoqërore krijon një fond rezervë që të mbulojë të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione. Rezerva të plotësohet gjatë 3 vjetëve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji. Në çdo rast, kur fondi rezervë është nën nivelin përcaktues, merren masat e nevojshme për ta vendosur në kuotën e caktuar. Procedurat e plotësimit përcaktohen në statutin e Institutit të Sigurimeve Shoqërore miratuar nga Këshilli i Ministrave”*.
- Në statutin e ISSH, neni 5, lidhur me fondin rezervë përcaktohet *“ISSH krijon një fond rezervë korrent, të barabartë me shumën e pagesave që nevojiten për të përballuar jo më pak se një muaj shpenzimet e sigurimeve shoqërore”*.
- Në rregulloren financiare të ISSH, Kreu II, seksioni B lidhur me krijimin dhe përdorimin e fondit rezervë përcaktohet *“Tejkalimet në të ardhurat në secilën degë, kur në ligjin për buxhetin vjetor nuk parashikohet ndryshe, do të transferohen në llogarinë e duhur të fondit rezervë dhe do të jenë në dispozicion të asaj dege. Kamatvonesat donacionet, do të jenë të ardhura për fondin rezervë dhe do të mblidhen në llogarinë e përgjithshme, për tu përdorur në përfitim të ndonjë dege të sigurimit në përputhje me Buxhetin dhe Vendimin e Këshillit Administrativ”*.

- ISSH nuk e ka përdorur fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë edhe pse doli në pah nevoja e përdorimit të këtij fondi si pasojë e uljes së të ardhurave. Pamjaftueshmëria e të ardhurave u mbulua nga buxheti i shtetit, ku nëpërmjet aktit normativ nr. 28, datë 02.07.2020, Këshilli i Ministrave ndryshoi ligjin nr.88/2019, “Për buxhetin e vitit 2020”, duke reflektuar rritjen e transferimeve të buxhetit të shtetit në fondin e ISSH-së në vlerën 7.27 miliard lekë. Edhe pse në nenin 4 të aktit Akti Normativ përcaktohet se “*ISSH autorizohet të përdorë gjendjen në llogarinë bankare mbi fondin rezervë, përpara përdorimit të transfertës së buxhetit të shtetit*” ISSH nuk ka përdorur fondin rezervë por transfertën e buxhetit të shtetit. Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.2.1, përkatësisht faqet 54-61 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.
- Për shkak të mbylljes së Agjencive Lokale të Sigurimeve Shoqërore (ALSSH) dhe Drejtorive Rajonale të Sigurimeve Shoqërore (DRSSH) gjatë periudhës së izolimit, rreth 2,000 përfitues, ose e shprehur në përqindje rreth 50 përqind e individëve që do të aplikonin për pension të ri, nuk kanë mundur të lidhin pensionin e tyre, duke i lënë gjatë kësaj periudhe totalisht pa të ardhura. Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.2.1, përkatësisht faqet 54-61 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.
- Gjatë 7 mujorit të parë të këtij viti në ISSH janë paraqitur rreth 18 mijë ankesa ku një pjesë e tyre ende nuk janë shqyrtuar, çka tregon për problematika të shumta të përfituesve gjatë periudhës së pandemisë. Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.2.1, përkatësisht faqet 54-61 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

Konkluzione

- ISSH, duke mos përgatitur një plan të detajuar masash mbi menaxhimin e situatës së pandemisë, tregon mungesë fokusi dhe mungesë efektiviteti në përballimin me efektivitet të kësaj situate.
- Mos përcaktimi i qartë i rasteve të përdorimit të fondit rezervë, në ligj, statut, rregullore financiare apo dokumenta të tjerë, ndikon në mos përdorimin me efektivitet të këtij fondi, pasi në këtë lloj forme ka vend për interpretime.
- Për shkak të mospërdorimit të fondit rezervë, mungesa e të ardhurave në fondin e sigurimeve shoqërore është mbuluar nëpërmjet transfertës së bërë nga buxheti i shtetit duke e rënduar më tej atë dhe duke ngushtuar mundësinë për t’i ndihmuar pensionistët me paketa financiare, sikurse vepruan vendet e rajonit.
- Mbyllja e ALSSH-ve dhe DRSSH-ve për shkak të izolimit dhe njoftimi i aplikuesve që dokumentat për lidhje pensioni t’i dorëzojnë nëpërmjet postës, ku shkëmbimi i informacionit DRSSH-postë është burokratik, shkaktoi vonesa të tej zgjatura të lidhjes së pensioneve duke cenuar të drejtën e tyre për përfitime nga sigurimet shoqërore.

Rekomandime

- ISSH, si institucioni teknik kompetent në administrimin e skemës së sigurimeve shoqërore, të marrë masat e nevojshme me qëllim përmirësimin e brezës ligjore dhe përcaktimin në menyrë eksplicite të rasteve të përdorimit të fondit rezervë.

Qershor 2021

- Duke marrë në konsideratë numrin e lartë të ankesave dhe kërkesave drejtuar në ISSH, Instituti i Sigurimeve Shoqërore duhet të marrë masat për vendosjen e disa numrave telefonik në dispozicion të qytetarëve, të cilët të funksionojë nga ora 08:00- 20:00, duke iu ofruar qytetarëve shërbim të shpejtë dhe cilësor për t'i qartësuar ata në lidhje me pretendimet tyre.

Qershor 2021 e në vazhdim

- Lidhur me problematikat e konstatuara nga procesi i cunguar i dixhitalizimit të arkivës, ku për periudhën 1994-2011 dokumentet e vjetërsisë (regjistra, libra page, bordero, listë-pagesa) nuk janë të dixhitalizuara dhe për verifikimin e viteve të punës gjatë kësaj periudhe duhet të bëhet verifikimi fizik, i cili është shumë burokratik dhe shpeshherë cënon të drejtën e qytetarëve duke tejkaluar afatin ligjor të lidhjes së pensioneve, propozojmë që kjo çështje të trajtohet më imtësisht në auditimin e rradhës që KLSH do të kryejë në ISSH, duke vlerësuar mundësinë e hartimit të një projekt-propozim nga ana e ISSH mbi dixhitalizimin e arkivës qendrore të sigurimeve shoqërore për vitet 1994 – 2011 dhe njëkohësisht analizuar përfitimet që do të sjellë në sistemin e pensioneve zbatimi i këtij projekti.

Në vazhdimësi

4. PËRMBLEDHJA

Sigurimet shoqërore luajnë një rol tepër të rëndësishëm në jetën e individëve, dhe në aspektin ekonomik e politik të vendit. Nxitja për ndërmarrjen e këtij auditimi performance erdhi në kuadër të pandemisë së shkaktuar nga COVID-19. Situata e pandemisë, përveç pasojave shëndetësore, shkaktoi një rënie dhe kaos të ekonomisë, për shkak të mbylljes së bizneseve dhe shkurtimit të vendeve të punës. Një nga fushat të cilat u prek, është edhe sistemi i pensioneve, pasi ky sistem mbështetet në parimin kontributiv dhe rritja e nivelit të papunësisë solli uljen e kontributeve mbi bazën e të cilave mbulohen përfitimet e pensionistëve.

Nisur nga shpallja e gjendjes së fatkeqësisë natyrore në të gjithë Republikën e Shqipërisë për shkak të epidemisë së shkaktuar⁷⁵, si dhe bazuar në aktet institucionale, me qëllim mirë-administimin e situatave emergjente, Instituti i Sigurimeve Shoqërore ka krijuar një fond rezervë, që të mbulon të paktën një muaj shpenzime për pensione.

Si institucion përgjegjës për drejtimin dhe administrimin e sigurimeve shoqërore në Republikën e Shqipërisë, subjekti që grupi auditues përfshiu në këtë auditim ishte Instituti i Sigurimeve Shoqërore (ISSH). ISSH është institucion publik i pavarur dhe luan rol të posaçëm në mbrojtjen sociale, përmirësimin e eficiencës në menaxhimin e fondeve të sigurimeve shoqërore dhe dhënien e përfitimeve kah qytetarëve.

Në bazë dhe për zbatim të veprimtarisë dhe misionit institucional të përcaktuar në aktet ligjore e nënligjore të ISSH-së, menaxhimi me eficiencë dhe efektivitet i fondit rezervë përbën prioritet institucional për Institutin e Sigurimeve Shoqërore, në përmbushje të administrimit të përgjithshëm të skemës së pensioneve.

Krijimi i fondit rezervë të pensioneve është një detyrim që buron nga neni 70 i ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 i Sigurimeve Shoqërore, i ndryshuar. Gjithashtu, edhe në vijim të udhëzimeve të ISSA⁷⁶, përcaktohet krijimi i një fondi rezervë të tillë për të siguruar dhe garantuar fondin e pensioneve.

Në kuadër të mirë menaxhimit të fondit rezervë të sigurimeve shoqërore, ISSH ka si objektiva kryesorë:

1. *Krijimi i një fondi rezervë që mbulon pagesat e pensioneve për një muaj;*
2. *Garantimin e likuiditetit të fondit rezervë;*
3. *Garantimin e sigurisë së investimit të fondit rezervë;*
4. *Rritja e fondit rezervë.*

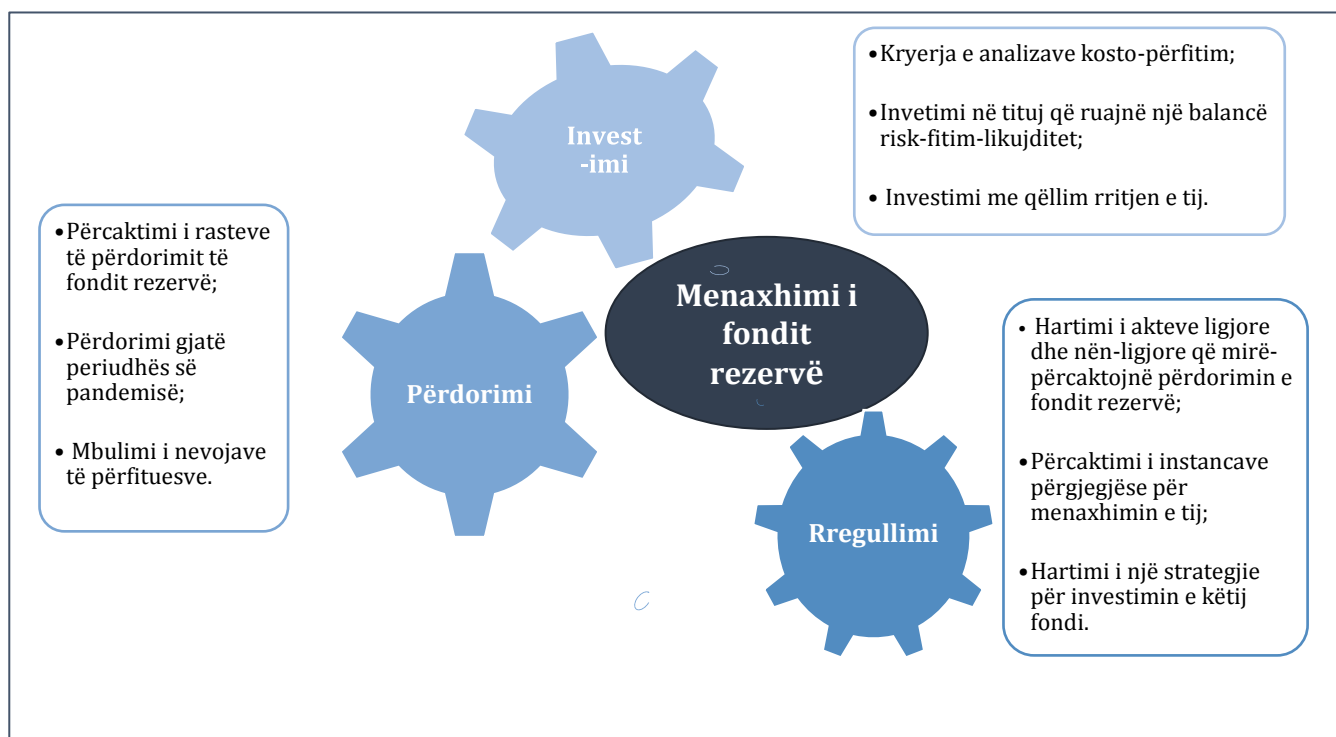
⁷⁵ VKM Nr.243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së Fatkeqësisë Natyrore”

⁷⁶ ISSA Guidelines “Investment of Social Insurance Security Fund”

Objektiv i këtij auditimi ishte vlerësimi i performancës së Institutit të Sigurimeve Shoqërore, me fokus menaxhimin e fondit rezervë. Grupi auditues vlerësoj, kështu:

1. Efektivitetin e ISSH-së në hartimin e kuadrit ligjor me qëllim mirë-funksionimin e fondit rezervë;
2. Eficiencën e investimit të fondit rezervë, me qëllim rritjen e tij, në përmbushje të veprimtarisë institucionale;
3. Efektivitetin e përdorimit të këtij fondi gjatë periudhës së pandemisë, për të mbuluar nevojat e përfituesve.

Infografik: Hartë konjitive e çështjes nën auditim



Burimi: grupi i auditimit

Pas ngritjes së pyetjes kryesore të auditimit **“A është menaxhuar me eficiencë dhe efektivitet Fondi Rezervë nga ISSH?”** dhe pas shqyrtimit të dokumentacionit, fokusimit të problemit, përcaktimit të objektivave në fazën studimore, analizimit dhe testimit të evidencave gjatë fazës analitike, grupi i auditimit arriti në këtë përfundim:

“Menaxhimi i fondit rezervë, edhe pse një ndër objektivat prioritar të ISSH-së, nuk është përmbushur me efektivitet dhe eficiencë. Qëllimi i krijimit të këtij fondi është siguri i një rezerve koherente për të përballuar përfitimet e skemës së sigurimeve shoqërore në raste të jashtëzakonshme.

Ulja e nivelit të sigurimit të skemës së pensioneve nëpërmjet fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj jo vetëm cënon objektivin e këtij fondi, por cënon gjithashtu edhe parimin e sigurisë juridike për qytetarët, i cili është një parim kushtetues që shërben si bazë për funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm.

ISSH nuk ka kryer analiza të detajuara kosto/përfitim lidhur me alternativat e mundshme të investimit të fondit rezervë, të cilat do të mundësonin maksimizimin e përfitimeve financiare të gjeneruara nga investimi i këtij fondi dhe investimin e tij në mënyrë efektive. Pas maturimit të instrumenteve financiare, bazuar në publikimet për alternativat investuese në faqen zyrtare të Bankës së Shqipërisë në atë periudhë, ISSH ka ri investuar kryesisht në të njëjtat mjete, dhe vlera të njëjta, me përjashtim të atyre instrumenteve financiare që u shtohet edhe vlera për të cilën është bërë edhe rritja e normës së fondit rezervë. Kështu, nuk evidentohet të jetë kryer një analizë apo përlllogaritje nga ana e subjektit të audituar mbi përzgjedhjen e vlerës së instrumentit financiar të investuar në bono thesari apo obligacione. Aktualisht, pas përmbushjes së objektivit ligjor për nivelin e sigurimit nëpërmjet fondit rezervë, ISSH nuk ka parashikuar asnjë objektiv për administrimin në vazhdim dhe investimin e këtij fondi me qëllim rritjen e tij.

Pavarësisht përpjekjeve, ISSH nuk ka menaxhuar me efektivitet të gjitha problematikat që ndikuan sistemin e pensioneve dhe përfituesve të skemës gjatë periudhës së pandemisë. ISSH nuk e ka përdorur fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë edhe pse doli në pah nevoja e përdorimit të këtij fondi si pasojë e uljes së të ardhurave nga kontributet. Gjithashtu, ISSH nuk ka përgatitur një plan masash që përcakton në mënyrë të detajuar menaxhimin e situatave të jashtëzakonshme dhe përcaktimin e rasteve eksplicite të përdorimit të fondit rezervë.”

Mbrojtja nëpërmjet skemës së sigurimeve shoqërore sanksionohet në mënyrë eksplicite në aktin themeltar të veprimtarisë shtetërore, Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ku përcaktohet se: *“Kushdo ka të drejtën e sigurimeve shoqërore në pleqëri ose kur është i paafët për punë, sipas një sistemi të caktuar me ligj”*⁷⁷.

Ndryshimet e reflektuara në ligjin nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) nëpërmjet reformës së vitit 2014, ndryshuan nivelin e sigurimit të skemës së pensioneve nëpërmjet fondit rezervë, nga 3 muaj në 1 muaj.

77 Neni 52 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë;

Ky ndryshim nuk është e bazuar në asnjë argument ligjor. Ulja e nivelit të sigurimit nëpërmjet këtij fondi pa u bazuar në asnjë argument ligjor, jo vetëm cënon objektivin e këtij fondi, por njëkohësisht cënon parimin e sigurisë juridike për qytetarët, i cili është një parim kushtetues që shërben si bazë për funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm.

Aktet nënligjore, në bazë dhe për zbatim të të cilave ISSH kryen veprimtarinë institucionale, nuk janë përditësuar pas ndryshimit të ligjit nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për sigurimet shoqërore në Republikën e Shqipërisë” në vitin 2014. Mos përditësimi i këtyre akteve me ligjin për sigurimet shoqërore, ka krijuar parashikime të mbivendosura në dispozitat e këtyre akteve, që jo vetëm bien ndesh me përcaktimet ligjore, por njëkohësisht ndikojnë në implementimin me efektivitet të këtyre akteve, duke krijuar kështu paqartësi dhe konfuzion në përmbajtjen e tyre.

Amendimi i Rregullores Financiare të ISSH-së nuk mund të kryhet nëpërmjet Urdhërit nr.1424/5 datë 12.11.2019, pasi organet kompetente për nxjerrjen e këtyre akteve ndryshojnë. Ndryshimi i një akti nënligjor dhe ndërhyrja në rregullat që ai vendos bëhet ose me të njëjtin lloj akti ose nëpërmjet një akti ligjor më të lartë në shkallë hierarkie. Gjithashtu, urdhëri nr.1424/5 datë 12.11.2019, përsa i përket anës formale, nuk është hartuar konform rregullave të teknikës legislative dhe nuk përbëhet nga elementët e tekstit zyrtar. Mungesa e formës së caktuar ligjore për hartimin e një akti nënligjor, duke mos reflektuar kështu elementët e detyrueshëm të aktit, sjell pavlefshmërinë juridike të tij.

Bazuar në çka më sipër u trajtua, me qëllim përmirësimin e bazës ligjore në fuqi, grupi i auditimit, ndër të tjera, rekomandoi që ISSH të rishikojë edhe njëherë afatin e përcaktuar për mbulim nëpërmjet fondit rezervë, duke mbajtur në konsideratë dhe reflektuar me vëmendje qëllimin e krijimit të këtij fondi nga ligjvënësi, udhëzimet e ISSA dhe praktikën e mira, si edhe të garantojë përputhshmëri ndërmjet ligjit dhe akteve nënligjore në fuqi, duke eliminuar konfliktet midis dispozitave të ndryshme ligjore e nënligjore, me qëllim që implemetimi i tyre të jetë sa më efektiv, duke përmbushur kështu qëllimin kryesor për të cilin hartohen.

Vendimmarja e ISSH në kuadër të përmbushjes së misionit të saj për maksimizimin e fondit rezervë, nëpërmjet kryerjes së analizave të detajuara për vlerësimin e alternativave investuese, diversifikimin, dhe përcaktimin e objektivave SMART, nuk ka rezultuar efektive. ISSH, MFE dhe BSH nuk kanë dokumentuar konsultimet ndër institucionale, me fokus bashkëpunimin për investimin eficient të fondit, dhe si rezultat përzgjedhja e instrumenteve financiare është bazuar vetëm në përputhshmërinë e periudhave të maturimit të titujve financiarë, dhe atyre të shpallura për emëtim në faqen zyrtare të BSH. Në fondin rezervë nuk është transferuar i gjithë rezultati pozitiv i vitit, por vetëm diferenca për mbulimin e shpenzimeve të pensionit për një muaj, duke e konsideruar limitin minimal të këtij fondi, si vlerën maksimale që ISSH duhet të disponojë. ISSH nuk disponon një strategji institucionale për menaxhimin e fondit rezervë dhe përcaktimin e objektivave të matshëm, prioriteteve dhe planeve të

veprimit, e cila do të mundësonte analizimin e përfitimeve financiare të gjeneruara cdo vit, dhe ushtrimin me efektivitet të veprimtarisë për investimin e fondit.

Grupi i Auditimit, me qëllim përmirësimin e performancës organizative të ISSH-së, lidhur me problematikat e trajtuara me sipër, rekomandoi që KA të garantojë një pozicion më aktiv në investimin e fondit rezervë, në përmbushje të rolit të tij. Njësia e ngritur në ISSH për investimin e fondit rezervë, të kryejë analiza reale kosto përfitim për studimin e normave të interesit, instrumenteve financiare në treg, riskun, dhe likuiditetin që ato ofrojnë, me qëllim garantimin e investimit efektiv të fondit rezervë, diversifikimin e portofolit, dhe rritjen e tij.

ISSH duhet gjithashtu të hartojë një strategji për investimin e fondit rezervë në vijim të misionit institucional, duke u bazuar në përcaktimet e Manualin të Investimit të ISSA dhe praktikat e mira, me qëllim përcaktimin e objektivave SMART dhe planin e punës për arritjen e tyre.

Pavarësisht përpjekjeve, ISSH nuk ka menaxhuar me efektivitet të gjitha problematikat që ndikuan sistemin e pensioneve dhe pensionistët gjatë periudhës së pandemisë. Gjatë muajve të izolimit, për shkak të mbylljes së ALSSH-ve dhe DRSSH-ve, një pjesë e madhe e pensionistëve nuk kanë mundur të lidhin pensionin e tyre. Edhe pse aplikuesit për pension u njoftuan që dokumentacionin ta dorëzojnë nëpërmjet postës, kjo shkaktoi vonesa të tejzgjatura të lidhjes së pensioneve pasi në shumicën e rasteve mungojnë dokumente dhe shkëmbimi i komunikimit nëpërmjet postës zgjat në kohë. Si rrjedhojë, rreth 50 përqind e individëve që do të aplikonin për pension të ri, nuk kanë aplikuar dot, duke i lënë gjatë kësaj periudhe totalisht pa të ardhura. Kjo problematikë, rrjedh nga procesi i cunguar i dixhitalizimit të arkivës qendrore të ISSH, ku për periudhën 1994-2011 dokumentat e vjetërsisë (regjistra, libra page, bordero, listëpagesa) nuk janë të dixhitalizuara dhe për verifikimin e viteve të punës gjatë kësaj periudhe duhet të bëhet verifikimi fizik i cili është shumë burokratik.

Gjithashtu, për shkak të masave kufizuese të lëvizjes, një numër i lartë i pensionistëve nuk kanë mundur të tërheqin pensionin e tyre. Edhe pse qeveria përmes një akti normativ vendosi dërgimin në shtëpi të pensioneve, duke shmangur kështu radhët në sportele, ata që jetonin në zona të largëta apo në vende ku nuk ka një sistem adresash, mbetën pa përfitime.

Pensionistët jo vetëm që nuk morën asnjë ndihmë financiare për të lehtësuar përballimin e situatës së pandemisë, sikurse vepruan vendet e rajonit, por dhe indeksimi i pensioneve u bë më i ulët seç ishte planifikuar dhe më i ulët se indeksi i rritjes së çmimeve, duke mos mbuluar as rritjen e çmimeve.

Problematikat e shumta të pensionistëve gjatë periudhës së pandemisë, reflektohen edhe nëpërmjet ankesave të bëra, ku vetëm në 7 mujorin e parë të këtij viti janë bërë rreth 18 mijë ankesa, dhe një pjesë e tyre ende nuk janë shqyrtuar.

Për sa më sipër, grupi i auditimit ka rekomanduar ISSH-në që të marrë masat për vendosjen e disa numrave telefonik në dispozicion të qytetarëve, të cilët të funksionojë nga ora 08:00- 20:00, duke iu ofruar qytetarëve shërbim të shpejtë dhe cilësor për t'i qartësuar ata në lidhje me pretendimet tyre.

5. ANEKSE

Aneksi nr. 1 “Qendrimi i Grupit të Auditimit lidhur me observacionet e ISSH

“Qendrimi i Grupit të Auditimit lidhur me komentet e derguara nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore, lidhur me projekt-raportin “Fondi Rezervë i Institutit të Sigurimeve Shoqërore”

- **Për sa i përket pyetjes audituese 3.1.1.1:** “A ka hartuar ISSH kuadrin e nevojshëm ligjor, me qëllim mirë-funksionimin e fondit rezervë?”

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit Përfundimtar të Auditimit, nga subjekti i audituar është paraqitur observacioni nr. prot. 8089 në ISSH, datë 24.12.2020, protokolluar në KLSH me shkresë nr. prot. 507/4 datë 30.12.2020 “Përgjigje e Projekt raportit të Kontrollit të Lartë të Shtetit” nga z. A. H, Drejtor i Përgjithshëm i ISSH, ku janë shprehur objeksionet si më poshtë:

Pretendimi i subjektit: Për sa i përket rekomandimit nr.1, faqe 41, reformimi i sistemeve të sigurimeve shoqërore është realizuar duke vendosur në themel parimet e drejtësisë sociale plotësimin e standarteve minimale të mbrojtjes shoqërore të përcaktuara në konventën 102 të ILO-s dhe ndër të tjera një nga elementët e rëndësishëm të tij mbetej edhe mbrojtja dhe zhvillimi në kushtet e ekonomisë së tregut të drejtave të fituara. Ky legjislacion u ndërtua me konsulencën e plotë të Bankës Botërore,

ligjislacioni i ri vendosi bazën e sistemit të përgjithshëm të sigurimeve shoqërore, bashkëviprimin e tij me legjislacionin e fushave të tjera të mbrojtjes sociale dhe në vecanti me legjislacionin për sigurimet shëndetsore dhe ndihmë sociale. Ndryshimet e ndodhura në ligjin e sigurimeve shoqërore për shkak të reformës së vitit 2015 ka ndikuar edhe në periudhën e mbulimit të pagesave të Skemës së pensioneve sigurimeve shoqërore nga fondi rezervë, nga 3 muaj në 1 muaj, fond rezervë ky që garantohej nga shteti. Argumenta bazë që kanë sjellë ndryshim në afatin kohor të mbulimit të Fondit Rezervë paraqitet si më poshtë:

1. Në kutimin e drejtëpërdrejtë edhe pse fondi i sigurimeve rezulton me një deficit fiskal të konsiderueshëm dhe që në kushtet e zbatimit të atyre dispozitave dhe politikave të ndryshme dhe me “sens politik” të rritjes së pensioneve edhe pse sistemi ofronte përfitime që tentojnë gjithmonë të plotësojnë mjaftueshmëri të ardhurave të pensionistit, përsëri cdo zgjidhje e institucionalizuar gjatë reformës do të duhet të plotësonte standartet minimale të përcaktuara në konventën 102 të ILO-s të fokusuar në mënyrë të përgjithshme në tre parime bazë: Mbulimi, parimi kontributiv dhe drejtësia sociale në rishpërndarje
2. legjislacioni u ndërtua me konsulencë të plotë të Bankës Botërore dhe kordinatorës së ANITA SHWARS
3. Fondi i sigurimeve shoqërore i krijuar nga kontributet nuk arrinte të mbulonte shpenzimet për degen pensione, të cilat nuk arrijnë as aktualisht. Deficiti mbulohej nga buxheti i shtetit nëpërmjet të ardhurave të siguruar nga taksimi i përgjithshëm, gjë e cila konsiderohet si anomali dhe jostandart, pavarësisht se skema është Pay-GO dhe që deficit është si të thuash edhe efekti i zbatimit afatgjatë të saj (në vitet kur kanë lindur të drejtat, numri i kontribuesve ndaj përfituesve ka qënë shumë më i lartë se aktualisht). Kjo ka sjellë që në ligj të vendoset dispozita e garantimit të fondeve dhe garantimi i pagesave.

Në parim një system i balancuar duhet të realizojë së pari drejtësi të koficientit të kthimit, i cili dikton jo vetëm normën e kontributit por edhe formulën e pensionit apo dhe kufizimet administrative lidhur me rishpërndarjen në raste të pamjaftueshmërisë së fondeve dhe pas kësaj parimi i rezervës është që gjithë teprica e akumuluar të vendoset në një fond rezervë.

Zakonisht vendosen kufizime në masën e rezervës, me arsyetimin që në periudha të caktuara mund të përdoren politika uljes së normës së kontributit edhe pse mund të krijojnë rritje të koficientit të kthimit, por që lirojnë hapësirat për zgjerim dhe rritje të biznesit.

Në studimet dhe përllogaritjet e kostove të reformës është parashikuar që balancimi i të ardhurave me shpenzimet e sistemit do të jenë normalisht në vitin 2045-2050, sikurse është detajuar në dokumentin e politikave të pensioneve. Në këto kushte konsiderohet se asnjëherë edhe për 25 vitet e ardhshme sistemi nuk do të mund të sjellë teprica për një fond rezervë të mirëqenë apo edhe si ishte menduar në parimet e legjislacionit të vitit 1993. Për pasojë koncepti i rezervës së fondit aktual ishte: Garantimi i pagesave të pensioneve dhe mbulimi i dispoicioneve që krijohen nga flukse të ndryshme të ardhurave dhe të pagesave, si dhe garantimi i pagesave të pensioneve kur nuk realizohen treguesit e buxhetit për të ardhurat e programuara edhe për një kohë të caktuar.

Si konkluzion evidentojmë se mbajtja e sistemit kontributiv sipas parimit pay go thellimi i parimit kontributiv konsiderohet një zgjedhje që u përgjigjet përmbush dhe jep zgjidhje për kërkesat e dhe disa çështje të ngritura më lart. Sa më sipër, ulja e rezervë dhe vendosja e e saj në nivelin 1 muaj mban parasysh një mosrealizim të mundshëm të të ardhurave afërsisht deri në nivelin 8-10% si dhe garantimin e likuiditetit në cdo kohë, pasi parimisht dhe ligjërisht derdhja e kontributeve është deri në datën 20 të muajit, që do të thotë se ditët e para të muajit qoftë dhe në datat 10-20 janë ditë që programohen në parim si hyrje por që edhe mund të ndodhin ose jo. Fondi parashikohet edhe në rënje drastike sic është rasti i pandemisë. Për vitin 2020 programi i të ardhurave për shka të pandemisë është reduktuar me afërsisht 10% nga 88.6 miliard në 80.8 miliard lekë. Ulja e planit të të ardhurave në bashkëpunim me MFE është programuar të mbulohej nga buxheti, pa prekur buxhetin.

Qëndrimi i Grupit të auditimit:

Në lidhje me komentet e bëra nga subjekti i audituar, sqarojmë se zhvillimi i sistemeve të mbrojtjes sociale në përgjithësi dhe i sigurimeve shoqërore në veçanti përbën një nga prioritetet shtetërore. Mbrojtja nëpërmjet skemës së sigurimeve shoqërore sanksionohet në mënyrë eksplicite në aktin

themeltar të veprimtarisë shtetërore, Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ku përcaktohet se: “Kushdo ka të drejtën e sigurimeve shoqërore në pleqëri ose kur është i paaftë për punë, sipas një sistemi të caktuar me ligj”⁷⁸.

Nevoja për ndërhyrje legislative mund të lind për arsye nga më të ndryshmet. Megjithatë, në çdo rast, reformat legislative kërkojnë vëmendje të posaçme dhe duhet të hartohen me kujdes, me qëllim që të jenë lehtësisht të zbatueshme dhe t’i qendrojnë kohës, duke reflektuar kështu zgjidhje për problematikat e konstatuara.

Reforma e ndërmarrë në vitin 2014 në skemën e sigurimeve shoqërore, uli nivelin e sigurimit të skemës së pensioneve nëpërmjet fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj.

Bazuar në faktin se sistemi i përgjithshëm i sigurimeve shoqërore mbështetet në parimin kontributiv dhe të ardhurat e mbledhura nga kontributet janë të pamjaftueshme për të mbuluar të gjitha shpenzimet për përfitime dhe, për rrjedhojë, diferenca mbulohet nga buxheti i shtetit, forcimi i fondit rezervë nëpërmjet rritjes së nivelit të sigurimit dhe jo uljes së tij, referuar këtu edhe praktikave të ndjekura nga vendet e zhvilluara⁷⁹, do të garantonte mbrojtje efektive të së drejtës kushtetuese të qytetarëve për pension në raste të jashtëzakonshme.

Në vijim, *Rëndësia e fondit rezervë, investimi i këtij fondi me qëllim rritjen e tij, si dhe përmirësimi i efikasitetit në menaxhimin e tij reflektohet qartazi edhe në përcaktimin e misionit*⁸⁰ të veprimtarisë institucionale të ISSH-së, si edhe në përcaktimin e kompetencat kryesore të ISSH-së dhe produkteve që ajo gjeneron ajo në tregun e sigurimeve shoqërore⁸¹.

Ky ndryshim i reflektuar pas reformës së vitit 2014, jo vetëm çënon objektivin e këtij fondi, por njëkohësisht çënon parimin e sigurisë juridike për qytetarët, i cili është një parim kushtetues që shërben si bazë për funksionimin e shtetit të së drejtës, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm.

Për rrjedhojë, grupi i auditimit, bazuar në misionin institucional të ISSH-së, rëndësinë specifike të fondit rezervë por gjithashtu edhe në bazë dhe për zbatim të praktikave të mira dhe udhëzuesve të ISSA, ka qekomanduar që ISSH të analizojë efektet dhe të rishikojë edhe njëherë afatin e detyrueshëm të përcaktuar, për mbulim nëpërmjet fondit rezervë, duke mbajtur në konsideratë dhe reflektuar me vëmendje qëllimin e krijimit të këtij fondi nga ligjvënësi, udhëzimet e Organizatës Ndërkombëtare të Mbrojtjes Sociale (ISSA) dhe praktikat e mira.

• **Për sa i përket pyetjes audituese 3.1.1.2: “A ka investuar ISSH fondin rezervë me efikasitet?”**

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit Përfundimtar të Auditimit, nga subjekti i audituar është paraqitur observacioni nr. 8089 prot në ISSH sdatë 24.12.2020, prot në KLSH me shkresë nr 507/4 datë 30.12.2020 “Përgjigje e Projekt raportit të Kontrollit të Lartë të Shtetit” nga z. A. H, Drejtor i Përgjithshëm i ISSH, ku janë shprehur objeksionet si më poshtë:

Pretendimi i subjektit: Për sa i përket rekomandimit nr.3, faqe 41, ISSH që nga krijimi i fondit rezervë ka zbatuar praktikën e një menaxhimi efikas, duke patur si qëllim analizimin financiar të pasqyrave financiare mujore dhe vjetore dhe sigurimin e nivelit të nevojshëm në plotësimin e normave të fondit rezervë. Fondi është investuar në tituj financiar qeveritar me risk minimal, me qëllim garantimin e likuiditetit të tij në cash në rast të përdorimit në situata të jashtëzakonshme. ISSH në asnjë moment nuk ka patur mungesë strategjie për menaxhimin e fondit rezervë, por ka ndjekur strategjinë në bazë të parimit të ligjit të ISSH dhe krijimit të fondit rezervë.

Qëndrimi i Grupit të auditimit:

Në lidhje me komentet e bëra nga subjekti i audituar, sqarojmë se nga auditimi i kryer në ISSH, ka rezultuar se fondi rezervë, me përjashtim të objektivit për arritjen e një mase të caktuar mbulimi (

⁷⁸ Neni 52 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë;

⁷⁹ Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries;

⁸⁰ ISSH. “Misioni i ISSH” Për më tepër shiko: http://www.iss.gov.al/?page_id=519;

⁸¹ Neni 6, Vendim nr. 161 datë 11.04.1994 “Për miratimin e Statutit të Institutit të Sigurimeve Shoqërore”, i ndryshuar;

mbulimin e shpenzimeve të pensioneve për 1 muaj), nuk është bërë pjesë e asnjë strategjie të ISSH për menaxhimin e tij, pas arritjes së kësaj norme. Si rezultat, nuk janë përcaktuar objektivat e mëtejshëm për mirëadministrimin e këtij fondi, në zbatim edhe të udhëzimeve të ISSA. Për sa më sipër, observacioni nuk paraqet fakte të reja.

Pretendimi i subjektit: Për sa i përket rekomandimit nr.6, faqe 52, fondi rezervë është krijuar sipas nenit 69 të ligjit të sigurimeve shoqërore, ku Këshilli i Ministrave ka të drejtën e mbikëqyrjes së financimit për sigurimet shoqërore, të revizionimit të llogarive vjetore dhe të miratimit të buxhetit. Fondi nuk krijohet në vijim të analizës kosto përfitim për çdo titull investimi, por është krijuar për garantimin e pagesave e pagesave në raste të jashtëzakonshme. Menaxhimi bazohet në sigurimin dhe menaxhimin efikas të fondit për krijimin e një portofoli investimesh, që risku i titujve të investuar të garantojë siguri investimi, pra me tituj qeveritar me risk minimal, sipas Rregullores së ISSH-së.

Qëndrimi i Grupit të auditimit:

Në lidhje me komentet e bëra nga subjekti i audituar, sqarojmë se rekomandimi i grupit nuk lidhet me organin përkatës për krijimin e fondit, por me përzgjedhjen e instrumenteve financiar për investimin e fondit. Cdo vit, ISSH ka kryer investimin e fondit në obligacione apo bono thesari, ku grupit të auditimit nuk ju vendos në dispozicion asnjë analizë kosto përfitim për përzgjedhjen e tyre, vlerave që do të investohet, si dhe rezultatet e pritshme nga investimi, që argumentojnë edhe investimin e tyre. Në këtë mënyrë mund të kryhet dhe analizimi i investimit në mënyrë krahasimore nga viti në vit, duke përcaktuar dhe objektivat për investimet në të ardhmen. Për sa më sipër, observacioni nuk paraqet fakte të reja.

Pretendimi i subjektit: Për sa i përket rekomandimit nr.9, faqe 53, ISSH në mënyrë të vazhdueshme ka bashkëpunuar me Bankën e Shqipërisë dhe Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë për marrjen e informacionit të nevojshëm për kryerjen e investimit të instrumenteve financiar.

Qëndrimi i Grupit të auditimit:

Në lidhje me komentet e bëra nga subjekti i audituar, sqarojmë se grupit të auditimit nuk ju vendos në dispozicion asnjë dokumentacion shkresor lidhur me këto bashkëpunime. Nga subjekti është bërë me dije se komunikimi me BSH është realizuar vetëm në telefon si dhe duke hulumtuar faqen zyrtare për titujt financiar që emetohen. Në lidhje me komunikimin me MFE, është bërë me dije se nuk ka patur asnjë komunikim/këshillim lidhur me investimin e fondit rezervë. Për sa më sipër, observacioni nuk paraqet fakte të reja.

- **Për sa i përket pyetjes audituese 3.1.2.1: “A ka përdorur ISSH me efektivitet fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë?”**

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit Përfundimtar të Auditimit, nga subjekti i audituar është paraqitur observacioni nr. 8089 prot në ISSH datë 24.12.2020, prot në KLSH me shkresë nr 507/4 datë 30.12.2020 “Përgjigje e Projekt raportit të Kontrollit të Lartë të Shtetit” nga z. A. H, Drejtor i Përgjithshëm i ISSH, ku janë shprehur objeksionet si më poshtë:

Pretendimi i subjektit: Për sa i përket rekomandimit nr.12, faqe 60, ISSH nuk ka ngritur një Call Center, por Website-n, numër telefonni, dhe rrjetet sociale, ku qytetarët mund të paraqesin ankesat dhe pyetjet trajtuar nga Drejtoria e Marëdhënieve me Publikun në ISSH. Gjithashtu, bashkëveprohet edhe me Kryeministrinë në portalin e bashkëqeverisjes.

Qëndrimi i Grupit të auditimit:

Në lidhje me komentet e bëra nga subjekti i audituar, sqarojmë se gjetja dhe rekomandimi i grupit të auditimit ka ardhur si rezultat i numrit të lartë të ankesave të qytetarëve (18 mijë) ku ka rezultuar se një pjesë e tyre ende nuk është trajtuar. Gjithashtu, përgjatë pandemisë problematikat kanë qenë të shumta dhe referuar grupmohës që do të aksesojë rrjetet sociale, grupi i auditimit ka gjykuar se vendosja e disa numrave telefonik në dispozicion të qytetarëve, të cilët të funksionojë nga ora 08:00-20:00, duke iu ofruar qytetarëve shërbim të shpejtë dhe cilësor për t'i qartësuar ata në lidhje me pretendimet tyre do e lehtësonte komunikimin për adresimin e ankesave dhe kërkesave në ISSH.

Aneksi nr. 2 “Struktura e Fondit Rezervë sipas skemës së sigurimit”

Nëlekë

Viti	2016
Përshkrimi:	
Shpenzime për Sëmundje, Aksident dhe Sëmundje Profesionale	18,292,960
Shpenzime për Barrë lindje	134,676,951
Shpenzime për Pensione	5,704,851,424
Shpenzime për Administrim	112,824,793
Shuma e Fondit Rezervë	5,970,646,128
Viti	2017
Përshkrimi:	
Shpenzime për Sëmundje, Aksident dhe Sëmundje Profesionale	22,825,720
Shpenzime për Barrë lindje	178,842,549
Shpenzime për Pensione	6,726,947,155
Shpenzime për Administrim	127,047,771
Shuma e Fondit Rezervë	7,055,663,196
Viti	2018
Përshkrimi:	
Shpenzime për Sëmundje, Aksident dhe Sëmundje Profesionale	34,303,941
Shpenzime për Barrë lindje	246,704,908
Shpenzime për Pensione	8,702,406,250
Shpenzime për Administrim	155,560,281
Shuma e Fondit Rezervë	9,138,975,380
Viti	2019
Përshkrimi:	
Shpenzime për Sëmundje, Aksident dhe Sëmundje Profesionale	40,532,066
Shpenzime për Barrë lindje	269,329,936
Shpenzime për Pensione	9,326,116,714
Shpenzime për Administrim	171,400,239
Shuma e Fondit Rezervë	9,807,378,954

Burimi: ISSH

Aneksi nr. 3 Instrumentet financiarë në vlerat dhe llojet përkatëse, afatet e maturimit, datat e emetimit dhe maturimit të tyre

Tabela 2.1. Instrumentet financiare të investimit të fondit rezervë për vitin 2016

Në mijë lekë

Nr.	Instrumenti financiar	Afati maturimit	Data e emetimit	Data e maturimit	Shuma e investuar
1	Bono Thesari	12 mujor	07.01.2016	05.01.2017	640.000
2	Bono Thesari	12 mujor	28.01.2016	26.01.2017	1.094.380
3	Bono Thesari	12 mujor	23.06.2016	22.06.2017	680.230
4	Bono Thesari	12 mujor	08.09.2016	07.09.2017	338.000
5	Bono Thesari	12 mujor	27.10.2016	26.10.2017	1.443.000
6	Bono Thesari	12 mujor	10.11.2016	09.11.2017	454.910
Totali					4.650.520

Burimi: ISSH

-Lidhur me investimin e fondit përgjatë vitit **2016**, konstatohet se instrumentet sipas tabelës më sipër, në pikat 1-6 janë investuar në bono thesari 1 vjeçare, duke kryer ri investimin e tyre pas maturimit të investimeve të kryera në periudhat e mëparshme. Në fund të vitit 2015, gjendja e fondit rezervë ishte

4,650,521,543.4 lekë. Me vendimin e Këshillit Administrate nr. 24, date **30.11.2016** "Për miratimin e rezultatit financiar të sigurimeve shoqërore për vitin 2015" është vendosur që rezultati pozitiv i vitit 2015 me vlerë **1,320,124,585** leke të kalojë si shtese e fondit rezervë të ISSH-së. **Kjo vlerë rezulton të jetë investuar përgjatë vitit pasardhës, pasi sikundër vërehet edhe nga tabela, vlera totale e investimit të instrumenteve financiare përgjatë vitit 2016 është rreth 4,650 milion lekë.**

Tabela 2.2. Instrumentet financiare të investimit të fondit rezervë për vitin 2017

Në mijë lekë

Nr.	Instrumenti financiar	Afati i maturimit	Data e emëtimit	Data e maturimit	Shuma e investuar
1	Bono Thesari	12mujor	26.01.2017	25.01.2018	1.734.380
2	Bono Thesari	6mujor	09.02.2017	10.08.2017	817.990
3	Bono Thesari	12mujor	06.04.2017	05.04.2018	502.130
4	Bono Thesari	12mujor	22.06.2017	21.06.2018	680.230
5	Bono Thesari	12mujor	10.08.2017	09.08.2018	817.990
6	Bono Thesari	12mujor	07.09.2017	06.09.2018	338.000
7	Bono Thesari	12mujor	26.10.2017	25.10.2018	1.443.000
8	Bono Thesari	12mujor	09.11.2017	08.11.2018	454.910
9	Obligacion	2Vjeçar	20.12.2017	20.12.2019	1.085.000
Totali					7.055.640

Burimi: ISSH

-Lidhur me investimin e fondit përgjatë vitit **2017**, konstatohet se instrumentet sipas tabelës më sipër, në pikat 1-8 janë investuar në bono thesari, duke kryer ri investimin e tyre pas maturimit të investimeve të kryera në periudhat e mëparshme. Evidentohet se përgjatë vitit është kryer një investim në bono thesari 6 mujore, i cili është ri investuar menjëherë pas maturimit në bono 1 vjeçar.

-Në pikën 9 të tabelës evidentohet investimi në obligacion 2 vjeçar në vlerën **1,085 milion lekë** me datë emetimi **20.12.2017**. Kjo vlerë e investuar është pikërisht shtesa e fondit rezervë, sipas Vendimit të Këshillit Administrativ nr.17, datë **20.12.2017** "Për miratimin e rezultatit financiar të sigurimeve shoqërore për vitin 2016" rezultati financiar prej **1,085,017,106.8 lekë** të kalojë shtesë e fondit rezervë të ISSH. **Pra evidentohet se në të njëjtën datë kur është kryer miratimi i shtesës për llogari të fondit rezervë të ISSH, është kryhet edhe investimi i saj në obligacion 2 vjeçar.**

Tabela 2.3 Instrumentet financiare të investimit të fondit rezervë për vitin 2018

Në mijë lekë

Nr.	Instrumenti financiar	Afati i maturimit	Data e emëtimit	Data e maturimit	Shuma e investuar
1	Bono Thesari	12mujor	25.01.2018	24.01.2019	1.734.380
2	Bono Thesari	12mujor	05.04.2018	04.04.2019	958.130
3	Bono Thesari	12mujor	05.07.2018	04.07.2019	680.230
4	Bono Thesari	12mujor	09.08.2018	08.08.2019	817.990
5	Bono Thesari	12mujor	06.09.2018	05.09.2019	338.000
6	Bono Thesari	12mujor	25.10.2018	24.10.2019	1.443.000
7	Bono Thesari	12mujor	08.11.2018	07.11.2019	454.910
8	Obligacion	2Vjeçar**	20.12.2017	20.12.2019	1.085.000
9	Obligacion	2Vjeçar*	26.03.2018	26.03.2020	1.627.100
Totali					9.138.740

Burimi: ISSH

-Lidhur me investimin e fondit përgjatë vitit **2018**, konstatohet se instrumentet sipas tabelës më sipër, në pikën 8 është obligacion i periudhave të mëparshme, afati i së cilave ka qenë përgjatë vitit 2018.

-Investimet në pikën 1,3,4,5,6,7 pas maturimit të tyre përgjatë vitit, janë ri investuar menjëherë në instrumentet financiare që ishin para maturimit (bono thesari).

-Pas maturimit të bonos së thesarit të periudhave të mëparshme në vlerë 502.130 mijë lekë, me afat maturimi 05.04.2018, kjo shumë është shtuar nga ISSH me vlerën 456,000 mijë lekë, dhe është investuar në bono thesari me afat 1 vjeçar në datën **05.04.2018**, sipas pikës 2 të tabelës më sipër (total instrumenti financiar në vlerë 958,130 mijë lekë).

- Në pikën 9 të tabelës më sipër, paraqitet obligacioni 2 vjeçar i emetuar në datë **26.03.2018**, me afat 2 vjeçar në shumën rreth 1,627 milion lekë. Kjo shumë, së bashku me vlerën prej 456 milion lekë të

bonos së thesarit trajtuar më sipër, e kanë shtuar fondin rezervë me vlerën totale prej **2.083 milion lekë**, përgjatë vitit 2018. Sipas Vendimit të Këshillit Administrativ nr.7 datë **19.12.2018** "Për miratimin e rezultatit financiar të sigurimeve shoqërore për vitin 2017" nga rezultati financiar i vitit 2017, vlera prej **2,083,313 mijë lekë** është përcaktuar të kalojë shtesë e fondit rezervë të ISSH. Sikundër vërehet më sipër, kjo vlerë përbën pikërisht shumën që është investuar përgjatë vitit 2018 nga ISSH. **Pra, konstatohet se vendimmarrja e KA është kryer në një datë të mëvonshme me atë të datës së emetimit të instrumenteve financiare gjatë vitit, duke reflektuar kështu faktin se mbledhja e KA ka legjitimuar një shtesë të fondit rezervë që ishte kryer nga ISSH me vendimmarrjen e saj, përgjatë vitit 2018.**

Tabela 2.4. Instrumentet financiare të investimit të fondit rezervë për vitin 2019

Në mijë lekë

Nr.	Instrumenti financiar	Afati i maturimit	Data e emëtimit	Data e maturimit	Shuma e investuar
1	Obligacion	2Vjeçar	20.12.2017	20.12.2019	1.085.000
2	Bono Thesari	12mujor	24.01.2019	23.01.2020	1.734.380
3	Obligacion	2Vjeçar	26.03.2018	26.03.2020	1.627.100
4	Bono Thesari	12mujor	04.04.2019	02.04.2020	958.130
5	Bono Thesari	12mujor	04.07.2019	02.07.2020	680.230
6	Bono Thesari	12mujor	08.08.2019	08.08.2020	817.990
7	Bono Thesari	12mujor	06.09.2019	03.09.2020	338.000
8	Bono Thesari	12mujor	24.10.2019	22.10.2020	1.443.000
9	Bono Thesari	12mujor	07.11.2019	05.11.2020	1.114.910
10	Obligacion	2Vjeçar	23.12.2019	23.12.2021	295.600
11	Bono Thesari	12mujor ⁸²	06.01.2020	31.12.2020	789.400
Total					9.798.740

Burimi: ISSH

-Lidhur me investimin e fondit përgjatë vitit **2019**, konstatohet se instrumentet sipas tabelës më sipër, në pikën 1 dhe 3 janë obligacione të periudhave të mëparshme, afati i së cilave ka qenë përgjatë vitit 2019.

-Investimet në pikën 2, 4,5,6,7,8 pas maturimit të tyre përgjatë vitit, janë ri investuar menjëherë në instrumentet financiare që ishin para maturimit (bono thesari).

-Pas maturimit të obligacionit 2 vjeçar në 20.12.2019 (në vlerë totale 1,085,000 mijë lekë), kjo shumë është ri investuar një pjesë në obligacion 2 vjeçar në datën **23.12.2019** (shuma prej 295,600 mijë lekë, ose 27% e total instrumentit financiar të maturuar), dhe pjesa tjetër në bono thesari 1 vjeçarë në datën **06.01.2020** (shuma prej 789,400 mijë lekë, ose 73% e total instrumentit financiar të maturuar). Sikundër vihet re edhe në tabelën më sipër ku paraqitet portofoli i investimit të fondit rezervë, përgjatë vitit 2019, vlera e obligacioneve ka pësuar një rënie, krahasuar me vitin e mëparshëm. Sipas procesverbalit të datës 10.12.2019, të njësishë së krijuar për investimin e fondi rezervë, është përcaktuar se në për muajin Dhjetor maturohet një titull financiar me afat 2 vjeçar, konkretisht Obligacion dhe njësia ka vendosur të bëjë investimi në të njëjtin titull financiar, **por me shumë të ndryshme** dhe të njëjtin afat, pra Obligacion 2 vjeçar. Grupit të auditimit nuk ju vendosën në dispozicion dokumentacione apo argumente të tjera të njësishë së investimit lidhur me këtë vendimmarrje të tyre, për mos ri investimin e të gjithë vlerës së obligacionit pas maturimit të tij.

-Gjithashtu, nëse i referohemi instrumentit financiar në pikën 9 të tabelës më sipër, është kryer investimi në bono thesari 1 vjeçarë i shumës prej 1,114,910 mijë lekë në datën **07.11.2019**. Nga analizimi i kësaj shume, rezulton se ajo përbëhet nga 454,910 mijë lekë të bonos së thesarit të maturuar pas afatit 1 vjeçar në 07.11.2019, dhe vlera prej rreth **660 milion lekë**. Kjo diferencë është pikërisht vlera e shtuar e fondit rezervë për vitin 2019, sipas vendimit të KA nr.25 datë **06.12.2019** "Për miratimin e rezultatit financiar të sigurimeve shoqërore për vitin 2018" ku është vendosur se nga rezultati financiar i vitit 2018, vlera prej rreth **668 milion lekë të kalojë shtesë e fondit rezervë të ISSH. Konstatohet se vendimmarrja e KA është kryer në një datë të mëvonshme me atë të**

⁸²Bono Thesarit shume 789,400,000 mln leke është shtuar si fond i investuar për vitin 2019 pasi pjesëmarrja në ankand ka qene me date 31.12.2019 ndërkohe qe investimi nga BSH është kryer me date 06.01.2020

datës së emetimit të bonos së thesarit, duke reflektuar kështu faktin se mbledhja e KA ka legjitimuar një shtesë të fondit rezervë që ishte kryer nga ISSH me vendimmarrjen e saj, përkatësisht rreth 1 muaj më parë.

Aneksi nr. 4 Mbledhjet e zhvilluar nga njësia e investimit në ISSh

5. Sipas procesverbalit të datës **25.11.2019**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se për periudhën 25.11.2019-30.11.2019 nuk ka tituj financiar, Bono Thesari apo Obligacione që kanë afat maturimi dhe që duhet të investohen.
6. Sipas procesverbalit të datës **10.12.2019**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se nisur nga informacioni mbi portofolin e investuar të fondit rezervë të ISSH-së rezulton se për muajin Dhjetor maturohet një titull financiar me afat 2 vjeçar, konkretisht Obligacion. Njësia ka marrë informacion nga Banka e Shqipërisë lidhur me zhvillimin e ankandëve të titujve të qeverisë dhe nga analiza e website-t të BSH konstatohet se për muajin Dhjetor zhvillohet ankand për obligacione 2 vjeçare, dhe njësia vendosi të bëhet investimi në të njëjtin titull financiar, por me shumë të ndryshme dhe të njëjtin afat, pra Obligacion 2 vjeçar.
7. Sipas procesverbalit të datës **10.01.2020**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se nisur nga informacioni mbi portofolin e investuar të fondit rezervë të ISSH-së rezulton se për muajin janar maturohet një titull financiar me afat 12 mujor, konkretisht Bono Thesari. Njësia ka marrë informacion nga Banka e Shqipërisë lidhur me zhvillimin e ankandëve të titujve të qeverisë dhe nga analiza e website-t të BSH konstatohet se për muajin janar do të zhvillohet ankand për Bono Thesari me afat 12 mujor, duke u vendosur të bëhet investimi në të njëjtin titull financiar dhe të njëjtin afat, pra Bono Thesari me afat 12 mujor.
8. Sipas procesverbalit të datës **04.02.2020**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se për muajin shkurt nuk ka tituj financiar, Bono Thesari apo Obligacione që kanë afat maturimi dhe që duhet të investohen.
9. Sipas procesverbalit të datës **18.03.2020**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se nisur nga informacioni mbi portofolin e investuar të fondit rezervë të ISSH-së rezulton se për muajin Mars maturohet një titull financiar me afat 2 vjeçar, konkretisht Obligacion. Njësia ka marrë informacion nga Banka e Shqipërisë lidhur me zhvillimin e ankandëve të titujve të qeverisë dhe nga analiza e website-t të BSH konstatohet se për muajin Mars, sipas datës së maturimit të Obligacionit në datë 26.03.2020, nuk ka ankande 2 vjeçare, dhe si pasojë njësia vendosi të mos investojë. Në rastin e pare, që do të zhvillohen ankande me tituj financiar, ISSh do të paraqesë kërkesën për pjesëmarrje në investim.
10. Sipas procesverbalit të datës **30.03.2020** të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se nisur nga informacion mbi portofolin e investuar të fondit rezervë të ISSH-së, rezulton se për muajin Mars, maturohet një titull financiar me afat 2 vjeçar, konkretisht Obligacion. Ndërkohë në fillim të muajit Prill, datë 02.04.2020 maturohet një titull financiar me afat 12 mujor, konkretisht Bono Thesari. Sa më sipër njësia ka marrë vendimin për marrjen e informacionin nga Banka e Shqipërisë lidhur me ankandet e titujve të qeverisë me afat 2 vjeçar dhe bono thesari 12 mujor.
11. Nga analiza e website-t të Bankës së Shqipërisë konstatoi se për muajin Mars, sipas datës së maturimit të obligacionit në 26.03.2020, nuk ka ankande 2 vjeçare, por ankandi më i afërt është ai për Bono Thesari me afat 12 mujor.

12. Për pasojë njësia vendosi që shuma e Obligacionit dhe Bonos së Thesarit të bashkohen dhe të paraqiten si njësi e vetme për investim.
13. Njësia vendosi investimin në titull financiar Bono Thesari me afat 12 mujor.
14. Sipas procesverbalit të datës **10.04.2020**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se për periudhën 10.04.2020-30.04.2020 nuk ka tituj financiar, Bono Thesari apo Obligacione që kanë afat maturimi dhe që duhet të investohen.
15. Sipas procesverbalit të datës **04.05.2020**, të pa protokolluar në ISSH është zhvilluar mbledhja e njësisë së krijuar për investimin e fondi rezervë, ku është përcaktuar se për periudhën 01.05.2020-31.05.2020 nuk ka tituj financiar, Bono Thesari apo Obligacione që kanë afat maturimi dhe që duhet të investohen.

Aneksi nr. 5 Manuali i ISSA për Investimin e Fondit të Sigurimeve Shoqërore

Struktura

16. Bordi i investimit duhet të miratojë një mision investimi të përcaktuar qartë dhe të specifikuar mirë, të dakorduar nga të gjithë palët e interesuara me përparësinë e secilit komponent.
17. Misioni i investimit do të respektojë legjislacionin, politikën dhe të përputhi objektivat me një qëllim të pranuar operacional, të tilla si një **normë reale vjetore e kthimit**, ndërsa i nënshtrohen parametrave të riskut të rënë dakord.
18. Objektivat mbështetëse duhet të zhvillohet për të asistuar suksesin e misionit primar të investimit të fondit.
19. Bordi duhet të vendosë horizontin të caktuar kohor të investimit në misionin e investimit. Kjo duhet të balancojë avantazhet e një horizonti të gjatë kohor, dhe nevojën për rishikime ndaj ndryshimeve afatshkurtra të rrethanave dhe performancës.

A.Parimet e qeverisjes së fondit rezervë

- 1.Plani i investimit.
- 2.Misioni dhe objektivat e investimit.

B.Strukturat e Qeverisjes së Investimeve

- 1.Organet dhe përgjegjësitë e tyre
- 2.Përgjegjësitë mbi besimin e palëve të përfshira
- 3.Struktura e qeverisjes dhe aspektet organizative të institucioneve të sigurimeve shoqërore

C. Proceset e Punës

1. Marrja parasysh e detyrimeve të sigurimeve shoqërore dhe politikës së financimit në përcaktimin e politikës së investimeve
2. Përcaktimi i riskut të buxhetit
3. Kufizimet në investime
4. Investimi me përgjegjësi shoqërore dhe qeverisja mjedisore, shoqërore dhe e korporatave
5. Supozimet e investimeve
6. Analiza dhe menaxhimi i riskut të buxhetit
7. Investimi dinamik
8. Strategjitë për ribalancimin e nivelet të riskut
9. Përzgjedhja e standardeve të përshtatshme
10. Kriteret për zgjedhjen midis funksionit të një investuesi të brendshëm dhe një menaxheri të jashtëm për investimin e fondit
11. Qasjet në krijimin e portofolit të investimit
12. Menaxhimi aktiv, pasiv dhe hibrid
13. Përpjekja e duhur e kryer për investimet nga një institucion investues 3

14. Masat për ruajtjen e aseteve
15. Vlerësimi i portofolit të investimeve
16. Monitorimi dhe raportimi i performancës dhe analizës së rrezikut
17. Monitorimi dhe vlerësimi i menaxherit
18. Politika të tjera mbi investimin
19. Parime të tjera të personave të lidhur

D.Proceset specifike për menaxherët e investimeve të brendshme dhe të jashtme

D.1. Menaxhimi i Brendshëm i Investimeve

20. Zbatimi i politikave të investimeve nga një institucion investues
21. Vëzhgimi i duhur operacional për menaxhimin e investimeve të brendshme
22. Investimi dhe përfaqësimi i drejtpërdrejtë në bordin e kompanive
23. Mbrojtja e valutës

D.2. Menaxhimi i Jashtëm i Investimeve

24. Procesi i përzgjedhjes për menaxherët e jashtëm të fondeve
25. Përzgjedhja e kujdesshme për menaxherët e jashtëm të fondeve
26. Renditja e komensimeve të menaxherëve të jashtëm të fondeve të jashtme dhe objektivat e institucionit të sigurimeve shoqërore
27. Veprimtaria operacional për menaxherët e jashtëm të fondeve
28. Ndryshimi i aseteve në rastet kur ndodh një ndryshim në menaxherët e jashtëm të investimit.

Aneks nr. 6 “Intervistë për konfirmimin e të dhënave zyrtare”



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Rr. Abdi Toptani, nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 0694057089

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

Nr. Prot. _____

Tiranë, më 21/10/2020

MBI AUDITIMIN E PERFORMANCËS ME TEMË
“Fondi Rezervë i Institutit të Sigurimeve Shoqërore”

Lënda: Intervistë për konfirmimin e të dhënave zyrtare

Drejtuar: Z. A. H

Drejtor i Përgjithshëm i Institutit të Sigurimeve Shoqërore

I nderuar Z. Drejtor!

Në përputhje me Programin e Auditimit të Performancës **“Fondi Rezervë i Institutit të Sigurimeve Shoqërore”** të Kontrollit të Lartë të Shtetit, me **nr. 507/2, datë 30.09.2020**, shtrirja e të cilit është në Institutin e Sigurimeve Shoqërore, për periudhën 2015-2020, jeni të lutur të plotësoni intervistën vijuese.

Nëpërmjet përgjigjeve Tuaja, KLSH synon të kontribuojë në përmirësimin e menaxhimit të Fondit Rezervë të ISSH-së, si dhe në rritjen e performancës së institucionit që Ju drejtoni.

Përgjigjet duhet të jepen për çdo pyetje, me argumente dhe komente sqaruese. Gjithashtu, lutemi të na vini në dispozicion gjithë dokumentacionin, evidencat, raportet, bazën ligjore apo praktikën e mira në rast se kërkohet apo kur gjykoni se ka nevojë për dokumente mbështetëse. Informacioni, pasi të nënshkruhet nga të gjithë personat që kanë marrë pjesë në përgatitjen e tij, të dërgohet zyrtarisht në formë elektronike, si edhe në formë shkresore.

Për sa mësipër, në përputhje me nenin 15 gërma “dh” dhe “e”, si dhe nenin 26 pika 1 dhe 2 të Ligjit nr. 154/2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, përgjigjet e kësaj interviste duhet të gjenerohen brenda datës 28.10.2020.

Ju falenderojmë paraprakisht për bashkëpunimin!

I. Kuadri rregullator i ISSH-së

(referuar pyetjes 1.1.1 të piramidës së pyetjeve në programin e auditimit)

29. A preku dhe përmirësoi reforma e vitit 2014 përcaktimet ligjore që lidhen me fondin rezervë të ISSH-së?
 1. Çfarë ndryshimesh konkrete u reflektuan lidhur me fondin rezervë?
 2. Cilat kanë qenë argumentat ligjorë të përdorura në relacionin mbështetës së kësaj reforme lidhur me këto amendime? Ju lutem na vini në dispozicion relacionin përkatës.
 3. A mendoni se ulja e fondit rezervë nga 3 muaj në 1 muaj rrit riskun në përballimin e shpenzimeve të skemës në raste të jashtëzakonshme, si pasojë e luhatjeve të të ardhurave dhe shpenzimeve? Ju lutem argumentoni përgjigjen tuaj.
30. A ka përditësuar ISSH Rregulloren Financiare në bazë të së cilës kryen veprimtarinë e saj, duke reflektuar ndryshimet ligjore, për sa i përket përcaktimeve të parashikuara për fondin rezervë? Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion rregulloren e përditësuar.
31. A është përditësuar Statuti i Institutit të Sigurimeve Shoqërore në përputhje me ndryshimet që solli reforma e vitit 2014? Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion statutin e përditësuar.
32. A ka hartuar ISSH një Strategji për menaxhimin e fondit rezervë? Nëse po, Ju lutem na vini në dispozicion strategjinë.
 1. A ka hartuar dhe përcaktuar njësi për menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë çdo muaj, politikat që do të ndiqen dhe veprimet që do të ndërmerren lidhur me investimin e fondit rezervë, sikurse përcaktohet në udhëzimin nr. 1424/4, datë 12.11.2019 të nxjerrë nga Drtejtori i Përgjithshëm i ISSH-së? Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion evidencat.
33. A mendoni se ISSH ka përmbushur me efektivitet tagrin institucional lidhur me investimin e fondit rezervë me qëllim rritjen e tij sikurse përcaktohet në statut? Ju lutem argumentoni përgjigjen tuaj.

II. Investimi i Fondit Rezervë

(referuar pyetjes 1.1.2 të piramidës së pyetjeve në Programin e Auditimit)

34. Referuar situatës aktuale, ku limiti i fondit rezervë është arritur, a janë kryer planifikime/strategji për investimin e fondit rezervë për vitin 2020 dhe në vijim? Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion evidencat.
35. A janë ndërmarrë iniciativat për investimin e fondit rezervë pas vendimeve të KA për periudhat respektive, për të gjitha rastet? Ju lutem argumentoni përgjigjen tuaj.
36. A ka kryer njësi për menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë *analiza për situatën financiare të ISSH-së lidhur me investimin e fondit të krijuar nga rezultati pozitiv financiar për periudhën e mbyllur kontabile*, sikurse përcaktohet në udhëzimin nr. 1424/4, datë

12.11.2019 të nxjerrë nga Drejtori i Përgjithshëm i ISSH-së? Ju lutem argumentoni përgjigjen tuaj duke na vënë dispozicion analizat e kryera. Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion evidencat.

1. Cfarë metodologjie është përdorur nga ISSH në përcaktimin e vlerës që do të investohet nga rezultati financiar në fondin rezervë. Ju lutem na vini në dispozicion evidencat.
37. A ka ndërmarrë njësi për menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë *vendime për titujt dhe letrat me vlerë tashmë të investuara dhe që duhet të riinvestohen, duke u bazuar në analiza kosto/përfitim* lidhur me alternativat e mundshme të investimit të këtij fondi, sikurse përcaktohet në udhëzimin nr. 1424/4, datë 12.11.2019 të nxjerrë nga Drejtori i Përgjithshëm i ISSH-së? Ju lutem argumentoni përgjigjen tuaj duke na vënë dispozicion vendimet e ndërmarra me qëllim rritjen e fondit rezervë. Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion evidencat.
38. A ka ndjekur dhe analizuar njësi për menaxhimin financiar të investimit të fondit rezervë fondet e investuara dhe a ka marrë vendime për investimin dhe riinvestimin e këtyre fondeve, sikurse përcaktohet në udhëzimin nr. 1424/4, datë 12.11.2019 të nxjerrë nga Drejtori i Përgjithshëm? Ju lutem argumentoni përgjigjen tuaj duke na vënë dispozicion analizat e kryera me qëllim rritjen e fondit rezervë. Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion evidencat.
39. A është strukturuar investimi i Fondit sipas degëve të ndryshme të sigurimit dhe a janë kryer analiza të veçanta për nivelin e rezervës sipas degëve të ndryshme të sigurimit, sikundër përcakton Rregulloren Financiare e ISSH-së, Kreu II, Seksioni A, pika 4? Nëse po, ju lutem na vini në dispozicion evidencat.

III. Përdorimi i Fondit Rezervë

(referuar pyetjes 1.2.1 të piramidës së pyetjeve në Programin e Auditimit)

40. A ka ISSH në aktet ligjore dhe nënligjore të përcaktuara rastet specifike se kur mund dhe duhet të përdoret fondi rezervë?
 1. Në çfarë rastesh apo situatash e gjykoni ju të nevojshëm përdorimin e fondit rezervë?
 2. Në dijeninë tuaj, a ka pasur vende të cilat e kanë përdorur fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë? Nëse po, ju lutem na i vini në dispozicion.
41. Si është përballuar pagesa e pensioneve gjatë periudhës së pandemisë? Sa ka qenë rënia e të ardhurave nga kontributet krahasuar me vitet e mëparshme?
42. Ju lutem na vini në dispozicion të dhënat që tregojnë të ardhurat dhe shpenzimet për përfitime për secilin muaj për vitet 2019 – shtator 2020. Të ardhurat të jenë të klasifikuara sipas të ardhurave nga kontributet dhe nga buxheti i shtetit ndërsa përfitimet të jenë të klasifikuara sipas degëve.
43. Ju lutem na vini në dispozicion të dhënat që tregojnë plan/fakt të transfertave nga buxheti i shtetit për të mbuluar nevojat për pensione, për vitet 2019 – shtator 2020.
44. Ju lutem na vini në dispozicion të dhënat që tregojnë vlerën e fondeve të lira gjatë periudhës 2019 – shtator 2020 si dhe sa nga këto fonde të lira janë përdorur për të mbuluar shpenzimet për përfitime?
45. Cila nga degët e përfitimeve është prekur më shumë nga periudha e pandemisë? A e ka ISSH të strukturuar fondin rezervë sipas degëve të përfitimeve, sikurse përcaktohet në Rregulloren Financiare të ISSH-së?
46. Çfarë masash ka marrë ISSH për të menaxhuar situatën e pandemisë dhe për të siguruar mbulimin me përfitime për të gjithë përfituesit e skemës?

47. A ka pasur ankesa nga qytetarët drejtuar ISSH-së dhe DRSSH-ve përse i përket marrjes së pensionit?
48. Ju lutem na vini në dispozicion databazën e ankesave dhe përgjigjet e dhëna për periudhën janar-shtator 2020, si për ankesat drejtuar ISSH-së, ashtu dhe për ankesat drejtuar DRSSH-ve.
49. Cila është procedura dhe metodologjia e përdorur në marrëdhënien me Postën Shqiptare, përse i përket transfertës së parave ISSH/DRSSH-Posta për të mbuluar shpenzimet për pensione?
50. Ju lutem na vini në dispozicion grafikun mujor të pagesave për DRSSH Tiranë për periudhën janar 2019-shtator 2020.
51. A janë kryer kontrole lidhur me zbatimin e marrëveshjes së bashkëpunimit ndërmjet ISSH-së dhe Postës Shqiptare të nënshkruar me datë 21.08.2008?
 1. A është ngritur komisioni i përbashkët për të shqyrtuar zbatimin e marrëveshjes së bashkëpunimit sikurse përcaktohet në këtë marrëveshje? Nëse po, ju lutem na e vini në dispozicion evidencat.
 2. A është bërë kontrolli i pagesave të përfitimeve në zyrat postare, nga punonjësit e ISSH-së sikurse përcaktohet në këtë marrëveshje? Nëse po, ju lutem na e vini në dispozicion evidencat.
 3. A ka kryer ISSH kontrole gjatë periudhës së pandemisë për të siguruar mosçënimin e të drejtave të përfituesve? Nëse po, ju lutem na e vini në dispozicion evidencat.
52. A është hartuar strategjia dhe harta e riskut në fushën e pagesave dhe kontrollit të pagesave, nga sektori i kontrollit të pagesave, sikurse përcaktohet në rregulloren e Drejtorisë së Financave?
53. Ju lutem na vini në dispozicion strategjinë dhe hartën e riskut.
54. Ju lutem na vini në dispozicion evidencat dhe raportet e dala nga kontrolli mbi bazë risku.
55. A janë raportuar çdo muaj problematikat mbi performancën e shërbimit të kontrollit, sikurse përcaktohet në rregulloren e Drejtorisë së Financave? Ju lutem na vini në dispozicion raportet mujore të shpenzimeve, sipas qendrave të pageses dhe zërave, për çdo rajon.
56. Nisur nga situata e pandemisë e cila riskon sistemin e pensioneve, a janë kryer analiza dhe hartuar skenarë për përballimin e situatës në rast se do të ketë një izolim të dytë? Nëse po, ju lutem na i vini në dispozicion.
 1. A ka hartuar ISSH një plan përdorimi dhe rikuperimi të fondit rezervë gjatë periudhës së pandemisë?

Tiranë, më datë 21.10.2020

GRUPI I AUDITIMIT

S. R (përgjegjëse grupi)

M. M

J. T

6. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE

1. S.R, Audituese e Parë, përgjegjës i grupit të auditimit;
2. M.M, Audituese e Parë, anëtare;
3. J.T, Audituese e Dytë, anëtare.

Drejtore i Departamentit
Y.P