



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË**  
**KONTROLLI I LARTË I SHTETIT**  
**KRYETARI**

Nr. 507/6 Prot.

Tiranë, më 21/04/2021

**VENDIM**

**Nr. 50 Datë 21 / 04 /2021**

**PËR**

**AUDITIMIN E USHTRUAR NË INSTITUTIN E SIGURIMEVE SHOQËRORE MBI**  
**“FONDI REZERVË I INSTITUTIT TË SIGURIMEVE SHOQËRORE”**  
**(për periudhën 01.01.2015 - 30.06.2020).**

Nga auditimi i ushtruar në Institutin e Sigurimeve Shoqërore me temë “Fondi Rezervë i ISSH-së” rezultoi që, situata e pandemisë, përveç pasojave shëndetësore shkaktoi një rënie dhe tkurrje të ekonomisë, për shkak të mbylljes së bizneseve dhe shkurtimit të vendeve të punës<sup>1</sup>. 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. Me qëllim përballimin e situatave të jashtëzakonshme dhe garantimin e fondit të pensioneve, Instituti i Sigurimeve Shoqërore (ISSH) ka krijuar një fond rezervë, të barabartë me shumën e pagesave që nevojiten për të përballuar të paktën 1 muaj shpenzimet për pensione.

Ky auditim u fokusua në menaxhimin e fondit rezervë të Institutit të Sigurimeve Shoqërore, duke shqyrtuar kështu 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.

Në përfundim të Auditimit si dhe në respektim të afatit 1 mujor, grupi i auditimit priti observacionet nga subjekti nën auditim. Nëpërmjet shkresës së ISSH-së nr. prot. 8089, datë 24.12.2020 “Përgjigje e Projekt- Raportit të Kontrollit të Lartë të Shtetit”, protokolluar në KLSH me shkresë nr. prot. 507/4 datë 30.12.2020, Instituti i Sigurimeve Shoqërore parashitroi disa komente lidhur me auditimin e zhvilluar pranë ISSH-së, me temë “Fondi Rezervë i Institutit të Sigurimeve Shoqërore”. Qëndrimi i grupit të auditimit lidhur me komentet e përcjella pasqyrohet në Aneksin nr. 2 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

---

<sup>1</sup> OECD “The Covid-19 crisis in Albania” 22 July 2020 - <https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-in-Albania.pdf>.

Pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe Projekt-Vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit i Departamentit të Auditimit të Performancës, mendimin për cilësinë e auditimit nga Kryeaudituesi dhe Drejtori i Departamentit të Auditimit të Performancës, Drejtori i Drejtorisë së Standardeve dhe Sigurimit të Cilësisë, si dhe Drejtori i Përgjithshëm, në mbështetje të nenit 15, shkronja “c” të Ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014, “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”,

## VENDOSA:

- I. Të miratoj Raportin e Auditimit me temë **“Fondi Rezervë i Institutit të Sigurimeve Shoqërore”** të ushtruar në Institutin e Sigurimeve Shoqërore, sipas Programit të Auditimit nr. prot 507/2, datë 30.09.2020, për periudhën 2015-2020, me fokus më të madh në gjashtë mujorin e parë të vitit 2020.
- II. Të miratoj mesazhin e auditimit dhe rekomandimet për përmirësimin e gjendjes dhe të kërkoj marrjen e masave sa vijon;

### Mesazhi i auditimit:

“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.”

**I. Për pyetjen audituese: “A ka hartuar ISSH kuadrin e nevojshëm ligjor, me qëllim mirë-funksionimin e 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 paafte për punë, sipas një sistemi të caktuar me ligj”<sup>2</sup>.

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.

Ulja e nivelit të sigurimit nëpërmjet këtij fondi pa u bazuar në asnjë argument ligjor, 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.

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 konfundim në përmbajtjen e tyre.

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 që me anë të këtij akti të ketë përditësuar gjithashtu edhe “Rregulloren Financiare të ISSH-së” 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 legjisllacionit në fuqi janë të ndryshme.

---

<sup>2</sup> Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 52;

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 legjislative 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 nxjerrë. 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.

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 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 shoqërore. Edhe aktet ndërkombëtare në fushën e sigurimeve shoqërore e trajtojnë fondin rezervë si një fond i me rëndësisë së veçantë.

Nga sa më sipër, pas konstatimit të fakteve, 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 praktikat 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 implementimi i tyre të jetë sa më efektiv, duke përmbushur kështu qëllimin kryesor për të cilin hartohen.

#### **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 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, duke cënuar parimin e sigurisë juridike për qytetarët, pasi riskon të drejtat e tyre në një masë më të madhe sesa përcaktimi ligjor i mëparshëm. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Bazuar në teknikat legjislative<sup>3</sup>, 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. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- 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”. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

---

<sup>3</sup> <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. Tirane: Morava;

- Amendimi i Rregullores Financiare të ISSH-së nr. 5, datë 25.05.2009, e cila rregullon menaxhimin e fondit rezervë, nuk mund të kryhet nëpërmjet Urdhrit 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 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. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Urdhri nr.1424/5 datë 12.11.2019, përsa i përket anës formale, nuk është hartuar konform rregullave të teknikës legjislative 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. Urdhri nr. 1424/5 datë 12.11.2019 nuk referon asnjë akt ligjor ku bazohet dhe në bazë të të cilit ka dalë. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- 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. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*
- Bazuar në udhëzimet e ISSA<sup>4</sup> dhe praktikat e mira<sup>5</sup>, ISSH nuk ka hartuar një Strategji ose udhëzues, që përcakton në mënyrë të imtësishme objektivat e fondit rezervë. *Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.1.1, përkatësisht faqet 33-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

#### ***Për sa më sipër, rekomandoj:***

- 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.

***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 praktikat e mira dhe udhëzuesit e ISSA, me qëllim përcaktimin e objektiveve SMART<sup>6</sup> 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

<sup>4</sup> ISSA Guidelines “Investment of Social Insurance Security Fund”;

<sup>5</sup> OECD Guidelines on Pension Fund Governance, OECD Guidelines on Pension Fund Asset Managementl (OECD (2006a), OECD Principles on Corporate Governancel (OECD (2004);

<sup>6</sup> Objektiva specifike, të matshme, të arritshme, realiste dhe me afat të përcaktuar realizimi;

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*

## **II. Për pyetjen audituese: “A ka investuar ISSH fondin rezervë me eficiencë?”**

Vendimmarrja e ISSH në kuadër të përmbushjes së misionit të saj, ku ndër të tjera përcaktohet edhe përmirësimi i eficiencës në menaxhimin e fondit rezervë, nuk ka rezultuar efektive, për shkak të mungesës së analizave të detajuara për vlerësimin e alternativave investuese, diversifikimin, dhe përcaktimin e objektivave SMART. ISSH, Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE) dhe Banka e Shqipërisë (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 emetim në faqen zyrtare të Bankës së Shqipërisë.

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 strategji institucionale për menaxhimin e fondit rezervë dhe përcaktimin e objektivave të matshëm, prioritetive dhe planeve të veprimit, e cila do të mundësonte analizimin e përfitimeve financiare të gjeneruara cdo vit, dhe ushtrimin me efektivitetin 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 Këshilli Administrativ (KA) të garantojë një pozicion më aktiv në investimin e fondit rezervë, në përmbushje të rolit të tij. Njësia e ngritur në ISSH në vijim të urdhrin të titullarit në datë 12.11.2019 për administrimin, analizimin financiar dhe formën e investimit të fondit rezervë të ISSH-së, 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 në vijim të hartimit të një strategjie për investimin e fondit rezervë sikundër trajtuar më sipër, të hartojë një guidë për menaxhimin e fondit rezervë, duke u bazuar në përcaktimet e Manualin të Investimit të ISSA dhe praktikata e mira, me qëllim përcaktimin e objektivave SMART dhe planin e punës për arritjen e tyre.

## **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 përllogaritje 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.*

#### ***Për sa më sipër, rekomandoj:***

- 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*

### III. Për pyetjen audituese: *“A ka përdorur ISSH me efektivitet fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë?”*

Nëpërmjet nënpyetjes së dytë audituese, grupi i auditimit synoi të vlerësonte nëse ISSH ka marrë masat e nevojshme me qëllim mbulimin e përfitimeve gjatë periudhës së pandemisë, me fokus përdorimin e fondit rezervë.

Nënpyetja e dytë audituese, u hartua që të vlerësonte situatën pak më gjerë sesa vetëm përdorimi i fondit rezervë, pra të analizonte nëse ISSH ka marrë masat e nevojshme me qëllim mbulimin me përfitime gjatë periudhës së pandemisë ndërsa nën-pyetje kishte fokus përdorimin me efektivitet të fondit rezervë. Kjo, nisur dhe nga fakti që në auditimet e performancës është në fokus qytetari dhe cilësia e shërbimit që ai merr nga institucionet publike.

Kështu, në pyetjen e nivelit të fundit (2.1.1)<sup>7</sup>, bazuar në piramidën e pyetjeve audituese, është analizuar mos përdorimi i fondit rezervë, nevoja e përdorimit të tij, dhe në mënyrë indirekte pasojat që ka sjellë mos përdorimi i këtij fondi. Po kështu, njëkohësisht gjatë trajtimit të kësaj nën- nën pyetje është analizuar edhe menaxhimi i situatës së pandemisë (që i jep përgjigje pyetjes së nivelit të dytë (2.1))<sup>8</sup> parë ngushtësisht në mbulimin me përfitime të pensionistëve dhe përfituesve të tjerë të skemës.

Nga sa më sipër, në përfundim të auditimit rezultoi se ISSH pavarësisht përpjekjeve, nuk ka menaxhuar me efektivitet të gjitha problematikat që ndikuan sistemin e pensioneve dhe pensionistët gjatë periudhës së pandemisë. Shpallja e gjendjes 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 gjashtë mujorin 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.<sup>9</sup> 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.

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.<sup>10</sup> 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***

<sup>7</sup> 2.1.1 A ka përdorur ISSH me efektivitet fondin rezervë gjatë periudhës së pandemisë?;

<sup>8</sup> 2.1 A ka marrë ISSH masat e nevojshme me qëllim mbulimin e përfitimeve gjatë periudhës së pandemisë?.

<sup>9</sup>ISSH “Statistika të Sigurimeve Shoqërore janar-qershor 2020”;

<sup>10</sup> Ligji nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar;



*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 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 lekë dhe rritjen e transferimeve të buxhetit të shtetit në vlerën 7.27 miliard lekë.

Njëkohësisht, gjatë muajve të izolimit, për shkak të mbylljes së Agjencive Lokale të Sigurimeve Shoqërore dhe Drejtorive Rajonale të Sigurimeve Shoqërore, 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 tej zgjatura 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 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.

Gjithashtu, për shkak të masave kufizuese të lëvizjes, një numër i lartë i pensionistëve nuk kanë mundur të tërheqin pensionin e tyre, ku gjatë muajit mars konstatohen 174,890 përfitime të pa tërhequra, gjatë muajit prill 162,450 përfitime të pa tërhequra dhe gjatë muajit maj 160,450 përfitime të pa tërhequra. E përkthyer në vlerë monetare, gjatë muajit mars ka pasur 1,317,188,590 lekë përfitime të pa tërhequra, gjatë muajit prill ka pasur 932,395,235 lekë përfitime të pa tërhequra dhe gjatë muajit maj 794,021,886 lekë përfitime të pa tërhequra. 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 nuk morën ndihmë financiare për të lehtësuar përballimin e situatës së pandemisë, sikurse vepruan vendet e rajonit. Gjithashtu edhe 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, duke marrë në konsideratë numrin e lartë të ankesave dhe kërkesave drejtuar në ISSH, rekomandon që Instituti i Sigurimeve Shoqërore të marrë masat e nevojshme për vendosjen e të gjitha mjeteve të mundshme të komunikimit efektiv në dispozicion të qytetarëve (duke prioritarizuar komunikimin telefonik), nga ora 08:00 - 20:00, me qëllim ofrimin e një shërbimi të shpejtë dhe cilësor kah qytetarëve, për t'i qartësuar ata në lidhje me pretendimet tyre.

## **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”. Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.2.1, përkatësisht faqet 54-61 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

- 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*”. Trajtuar më gjerësisht në nën-pyetjen 3.1.2.1, përkatësisht faqet 54-61 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.
- 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 muajve 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.

***Për sa më sipër, rekomandoj:***

- ISSH, si institucioni teknik kompetent në administrimin e skemës së sigurimeve shoqërore, të marrë masat e nevojshme me qëllim përmirësimin e bazës ligjore dhe përcaktimin në mënyrë 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 të gjitha mjeteve të mundshme të komunikimit efektiv në dispozicion të qytetarëve (duke prioritarizuar komunikimin telefonik), nga ora 08:00 - 20:00, me qëllim ofrimin e një shërbimi të shpejtë dhe cilësor kah qytetarëve, 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***

**KRYETAR**

**Arben SHEHU**