

**Mbledhja e
Kontributeve:
Prirjet, Çeshtjet dhe Problemet
në Evropën Qendrore dhe
Lindore**

Hyrje dhe Një Vështrim i Përgjithshëm

**REDAKTORËT
ELAINE FULTZ
TINE STANOVNIK**

Zyra Ndërkombëtare e Punës

Copyright © Organizata Ndërkombëtare e Punës 2007
E publikuar për herë të parë në 2007

Publikimet e Zyrës Ndërkombëtare të Punës gëzojnë të drejtën e autorësisë sipas Protokollit të 2-të të Konventës Universale të së Drejtës së Autorit. Gjithsesi, pjesë të shkurtra të tyre mund të riprodhohen pa autorizim, me kusht që të tregohet burimi. Përsa i përket të drejtave të riprodhimit apo përkthimit, aplikimet duhet t'i drejtohen Publikimeve të ILO-s, International Labour Office, CH-1211 Gjeneve 22, Switzerland. Zyra Ndërkombëtare e Punës mirëpret aplikime të tilla.

Fultz, E.; T. Stanovnik

Mbledhja e Kontributeve: Prirjet, Çeshtjet dhe Problemet në Evropën Qendrore dhe Lindore: Hyrje dhe Një Vështrim i Përgjithshëm
Budapest, Zyra Ndërkombëtare e Punës, 2007.

Përkthyer nga Dr. Merita (Vaso) Xhumari.

ISBN 978-92-2-819832-4 (e printuar)
ISBN 978-92-2-819833-1 (në web versioni PDF)

Also available in English:

Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe, Budapest, 2004,
ISBN 92-2-116262-1 (print), ISBN 92-2-116263-X (web pdf).

Konceptimet në publikimet e ILO-s, të cilat janë në përputhje me praktikatat e Kombeve të Bashkuara dhe prezantimi i këtij materiali nuk nënkuptojnë shprehjen e ndonjë opinioni të Zyrës Ndërkombëtare të Punës në lidhje me statusin ligjor të ndonjë vendi, zone apo territori apo të autoriteteve të tij, apo në lidhje me përcaktimin e kufijve të tij.

Përgjegjësia për opinionet e shprehura në artikujt, studimet dhe kontributet e tjera të firmosura bie vetëm mbi autorët e tyre dhe publikimi nuk përbën ndonjë miratim nga ana e Zyrës Ndërkombëtare të Punës mbi opinionet e shprehura në to.

Referimi që i bëhet emrave të firmave apo produkteve dhe proceseve komerciale nuk nënkupton miratimin e tyre nga ana e Zyrës Ndërkombëtare të Punës, dhe mos përmendja e një firme të caktuar, produkti apo procesi komercial nuk do të thotë mos miratim.

Publikimet e ILO-s mund të merren nëpërmjet librarive më të mëdha apo zyrave lokale të ILO-s në shumë vende, apo drejtpërsëdrejti nga Publikimet ILO, Zyra Ndërkombëtare e Punës, CH-1211 Gjeneve 22, Switzerland. Katalogët apo listat e publikimeve të reja gjenden pa pagesë në adresën e mësipërme apo duke dërguar një e-mail në adresën: pubvente@ilo.org

Vizitoni faqen tonë të internetit: www.ilo.org/publns
Shtypur në Shqipëri

Hyrje

Elaine Fultz dhe Tine Stanovnik

Aktualisht rrallë lexon apo dëgjon ndonjë diskutim për reformën e pensioneve në Evropën Qendrore dhe Lindore, që nuk ve në dukje problemin e humbjes së të ardhurave kontributive. Rrënjët e këtij problemi shtrihen në vitet e para të tranzicionit, kur shumica e vendeve humbën një numër të madh të punëve në sektorin formal, në masën 20-30 përqind.¹ Disa nga këta punëtorë lanë punën plotësisht, por shumë të tjerë gjetën punë në sektorin informal, larg prej monitorimit nga institucionet e mbledhjes së kontributeve për pensione. Përveç kësaj, periudha e viteve 1990 përjetoj një ulje të zbatimit të detyrimit për pagesën e kontributeve edhe nga firmat e rregjistruara dhe individët e punësuar në sektorin formal. Në shumë vende, zvogëlimi i numrit të punëtorëve dhe i masës së pagave u bë një praktikë e përhapur, sikurse u bë edhe toleranca e qeverisë për ndëshkimet në lidhje me kontributet për firmat e mëdha me financime të dobëta dhe lidhje të ngushta me shtetin. Humbjet e të ardhurave që rezultuan, ushqyen presionin për pakësimin e përfitimeve të pensioneve (p.sh. përshtatjen e ulët të pensioneve, rritjen e moshës së daljes në pension, uljen e masës së zëvendësimit) dhe kërkuan subvencione shtetërore vjetore të sistemit të pensioneve.

Akoma sot, megjithë referimet e herëpashershme në diskutimet publike të këtij problemi dhe pasojave serioze të tij për financimin e skemës, përpjekjet për të gjetur zgjidhjet kanë qenë deri tani të kufizuara. Në shumicëm e vendeve, analizat e politikës së pensioneve kanë qenë të dominuara nga debati për skemat publike-private, ndërsa çeshtjet bazë të menaxhimit të skemës, të tilla si mbledhja e kontributeve, janë lënë si çeshtje anësore. Dialogu social tripalësh rrallë prek problemet e shkallës së zbatimit të karakterit të detyrueshëm të skemës kontributive, si dhe nuk ka përparuar në

¹ Studim Ekonomik i Evropës, (*Economic Survey of Europe*, 2004/1, UNECE), Tabela 5.

drejtim të edukimit të publikut lidhur me problemet që do të përballojnë punonjësit e pasiguruar kur të dalin në pension, kur të bëhen të paaftë, apo nëse vdesin në një moshë të re dhe lenë pas njerëzit e familjes. Gjithashtu, pak investigime ka pasur për karakteristikat e firmave dhe të punonjësve që nuk futen në skemën e detyrueshme – p.sh. cila është masa e personave të përfshirë në ekonominë gri apo të zezë, apo në bizneset familjare, cili është kapaciteti i tyre për të paguar kontributet dhe çfarë mund t'i shtyjë ata të futen apo të kthehen në sistemin e pensioneve.

Ky material kërkon të plotësojë një pjesë të këtyre çështjeve të pa trajtuara. Ai shqyrton çështjet e mbledhjes së kontributeve dhe problemet në Evropën Qëndrore e Lindore, duke u fokusuar kryesisht në pesë vënde: Kroacinë, Hungarinë, Poloninë, Rumaninë dhe Slloveninë. Këto janë përzgjedhur për sjellë shembuj nga mënyrat e ndryshme për mbledhjen e kontributeve dhe reformat e ndryshme të pensioneve që kanë të bëjnë edhe me mbledhjen e kontributeve.² Studimet e vëndeve janë organizuar sipas linjave të ngjashme për të lehtësuar krahasimet: ato në fillim përshkruajnë procesin e mbledhjes së kontributeve sesi realizohet në secilin vend, duke përfshirë komponentët e funksioneve të tij të kontrollit, inspektimit dhe të detyrimit. Pastaj ato skicojnë prirjet kombëtare më të fundit duke përdorur disa matësa për pjesëmarrjen në skemë.³ Ato kërkojnë të shpjegojnë tendencat e vërejtura, të identifikojnë sektorët kryesorë dhe firmat që nuk marrin pjesë në pagesën e kontributeve, si dhe të vlerësojnë pasojat ligjore të mospagesës së kontributeve për punonjësit.

Një shqyrtim krahasues i studimeve (Kapitulli 2) analizon modelet dhe tendencat midis vëndeve. Në këtë krahasim dalin në pah katër modele kryesore. Së pari, ky shqyrtim tregon shqetësimin e vazhdueshëm për pjesëmarrjen e dobët në skemën e detyrueshme si një problem rajonal.

² Shtojca përmban materiale shtesë mbi mbledhjen e kontributeve sikurse edhe probleme të ndryshme në skema të tjera, të përfaqësuara në konferencën e ILO mbi këtë çështje, Forcimi i Mbrojtjes Shoqërore të Punëtorëve përmes Përmirësimit të Mbledhjes së Kontributeve (Strengthening Workers Protection through Enhanced Collection of Pension Contribution), mbajtur në Bled, më 13-15 Nentor, 2003.

³ Këto janë: 1) listëpagesat e mbuluara; 2) niveli efektiv i kontributit; 3) boshllëku apo hendeku që krijohet nga kontributi; 4) borxhi apo gjobat e kontributeve; dhe/ose 5) raportit midis listëpagesës së mbuluar me listëpagesën aktuale. Stanovnik dhe Fultz, 2004, Seksioni 4.3.1.

Listëpagesat e mbuluara⁴ të përlllogaritura për këto vënde janë mjaft të ulëta edhe ndaj nivelit minimal të ekonomive të zhvilluara. Asnjë nga të pesë vëndet nuk ka kaluar ende prapun përfundimisht, për të rikuperuar humbjet e kontribuesve dhe të ardhurat e munguara në vitet e para të tranzicionit. Probleme kronike janë ndeshur në sektorët e industrisë të tillë si ndërtimi, kujdesi shëndetsor, turizmi dhe shërbimet e shpërndarjes së ushqimit, si dhe tregëtia e vogël. Vetëpunësimi fiktiv raportohet në mënyrë të gjërë.⁵ Pjesa më e madhe e vonesave të pagesave të kontributeve iu atribuohet akoma firmave të mëdha, me lidhje të ngushta me shtetin.

Së dyti, përpjekjet kombëtare për të luftuar mos pjesëmarrjen në sigurimet shoqërore u mbështetën shumë tek reformat që lidhën ngushtësisht kontributet e secilit punonjës me përfitimet e tij të ardhshme, duke krijuar nxitje financiare më të fuqishme për të paguar kontributet. Ndërsa qeveritë kanë strukturuar nxitje të tilla në rrugë të ndryshme, mënyra më radikale përfshin reduktimin e sistemit të sigurimeve shoqërore dhe zëvendësimin e tij me skemat e kursimeve individuale të menaxhuara në mënyrë private. Studimet nuk sjellin të dhëna që këto lidhje të kenë patur efektin e synuar.⁶

Së treti, këto skema të reja të kursimeve individuale kanë sjellë kërkesa të mëdha për procesin e mbledhjes së kontributeve, duke përfshirë këtu nevojën për të krijuar të dhëna më të shpeshta dhe më të detajuara, nga sa

⁴ Listëpagesa e mbuluar është një sasi hipotetike e pagave që do të duhet të sjellin kontributet e mbledhura aktualisht sipas përqindjes së kontributit në atë periudhë. Kjo masë normalisht tejkalon 50 përqind të GDP në ekonomitë e zhvilluara, por në këto pesë vënde përlllogaritja në vitin 2002 varionte nga një nivel i ulët prej 16.4 përqind (Rumania), në atë të lartë prej 40.8 përqind (Kroacia). Në rastin e Kroacisë mund të jetë raportuar një masë më e madhe, gjë që lidhet me vlerësimin e ulët të GDP. Stanovnik dhe Fultz, 2004, Seksioni 4.3.1.

⁵ Kjo është një marrëveshje në të cilën të punësuarit janë përfaqësuar jo realisht si të vetëpunësuar, me qëllim që t'i shpëtojnë punëdhënësit nga pagesa e pjesës së tyre të kontributit, duke mbajtur një bazë më të ulët kontributive.

⁶ Evidenca më e mirë për këtë është siguruar prej Polonisë, e cila adoptoi një skemë të konceptuar sipas modelit ku Përfitimet janë të Përcaktuara sipas Kontributit (NDC) dhe në të njëjtën kohë, krijoi një skemë të detyrueshme kursimesh individuale. Atje, pesë vjet pas adoptimit të këtyre dy reformave, listëpagesat e mbuluara vazhdojnë të ulen. Stanovnik dhe Fultz, 2004, Tabela 7. Megjithatë, Chłoń-Domińczak argumenton që lidhja e përfitimeve me kontributet e ka bërë më të vështirë për qeverinë Polake të përjashtojë prej kontributeve firmat shtetërore. Chłoń-Domińczak në Stanovnik dhe Fultz, 2004, Seksioni 6.

kërkohej për mbajtjen e të dhënave për të njëjtën mbrojtje të punonjësit nga sigurimet shoqërore.⁷ Ndërsa qeveritë i janë përgjigjur këtyre kërkesave në mënyra të ndryshme, në asnjë rast nuk duket se ato kanë shmangur prirje të reja, çrregullime, ose dobësi në procesin e mbledhjes së kontributeve.⁸

Së katërti, në një përpjekje për të rritur pjesëmarrjen në skemë, disa vënde kanë transferuar përgjegjësinë për mbledhjen e kontributeve të pensioneve tek agjencitë e taksave ose planifikojnë t'a bëjnë atë. Ndërsa ky ndryshim ka mundësi për arritjen e një shkalle më të lartë të mbledhjes së kontributeve në ekonomi, shtrohen çështje të tilla nëse ekzistojnë vërtet parakushtet institucionale për sukses; dhe studimet dëshmojnë koston afat-shkurtër të këtij ndryshimi të përgjegjësive.⁹

Si një përpjekje e parë për të hedhur dritë në çështjen e mbledhjes së kontributeve në një kuadër rajonal, edhe ky material çështje të rëndësishme i le pa përgjigje. Përllogaritjet e përdorura për matjen e pjesëmarrjes në skemë janë të përgjithshme, që nuk na lejojnë ne të vlerësojmë me saktësi dështimet. Përderisa asnjë vënd nuk ka marrë drejtimin e duhur për të përmirësuar pjesëmarrjen kontributive në skemë, në këto kushte nuk ishte e mundur të përcaktoheshin praktikatat të cilat mund të kenë kontribuar për të tilla përmirësime. Ne nuk kemi mundësi as të përcaktojmë

⁷ Ajo që ky tip sistemi kërkon është një regjistrim për çdo kontribut të bërë në emër të secilit punonjës çdo muaj. Në skemat e sigurimeve shoqërore, regjistrime të tilla nuk janë të nevojshme për llogaritjet e përfitimeve, sikurse as nuk nevojiten për të zbatuar kërkesat e pagesës së kontributeve. Kështu, pak skema të Evropës Perëndimore mbajnë këto kërkesa të detajuara në regjistrat e kontributeve të tyre.

⁸ Në Poloni, ata shkaktuan një shëmbje fillestare të sistemit lidhur me vendosjen e pagesave në kolonën e dytë, një rënie të përkohshme në pjesëmarrjen në skemë, dhe një rritje me 20 përqind të stafit të ZUS-it; në Kroaci, ngritja e një institucioni të ri shtetëror, REGOS, për të mbledhur dhe regjistruar kontributet e skemës së kolonës së dytë ka rezultuar deri tani në raportim të dyfishtë të kërkesave për punëdhënësit; dhe në Hungari, ku agjencia e taksave mbledh kontributet, qeverisë i mungon një paketë e regjistrimit të kontributeve individuale për të monitoruar pjesëmarrjen në skemë. Shih Bejaković, Máté, dhe Chłoń-Domińczak, Seksionet 2, në Stanovnik dhe Fultz.

⁹ Ross përcakton në këto parakushte një agjensi taksash të modernizuar, një agjensi sigurimesh shoqërore të modernizuar, si dhe një kulturë të fortë pjesëmarrjeje në skemë. Stan Ross "Collection of social contributions: Current practice and critical issues," ISSA Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, ("Mbledhja e kontributeve sociale: Praktika aktuale dhe çështjet kritike," Konferenca e ISSA-s për Ndryshimet në Strukturë dhe Organizimi i Administratës së Sigurimeve Shoqërore), Krakov, Poloni, 3-4 Qershor 2004, f. 9.

me saktësi karakteristikat e atyre që nuk realizojnë kryerjen e pagesave të kontributeve. Megjithëkëtë, studimet e vëndeve përcaktojnë disa praktika pozitive që mbeten të mira për përmirësimet e ardhshme lidhur me mbledhjen e kontributeve, si dhe të tjera që, në mënyrë të qartë, kanë keqësuar situatën. Duke marrë shkas prej kësaj experience, ne japim shtatë rrugë të përgjithshme për qeveritë dhe partnerët e tyre socialë të cilët kanë interes të jenë më aktivë në këtë çështje:

1. *Drejtim nëpërmjet shëmbullit* – Detyrimi në mënyrë të njëjtë, i paanshëm nga qeveritë për të marrë pjesë në skemë është një hap i parë thelbësor, në përpjekjet për përmirësimin e saj, pa të cilën iniciativat e tjera nuk mund të arrijnë sukses. Qeveritë duhet të mbledhin kontributet si nga firmat e mëdha, ashtu edhe nga ato të vogla, si nga ato shtetërore, edhe nga ato private. Një paanshmëri e tillë është e domosdoshme për të rindërtuar besimin e publikut në qeverisjen e pensioneve, pa të cilin, lidhja e kontributeve të secilit punonjës me përfitimet e ardhshme të tij/saj, nuk arrin të bëhet një nxitës i besueshëm për pjesëmarrjen në skemë. Të punësuarit dhe punëdhënësit duhet të insistojnë që qeveritë e tyre të drejtojnë nëpërmjet shëmbullit për mbështetjen e këtyre standardeve. Për firmat jo konkurruese, detyrimi për të paguar kontributet mund të jetë një rrezik për humbjen e punës. Akoma më tepër, subvencionimi i fshehtë në formën e tolerimit të mbledhjes së kontributeve, mund të mos jetë mjeti më i efektshëm për mbështetjen e industrisë së dobët dhe politika të tilla vonojnë ristrukturimin e ekonomisë dhe krijimin e vëndeve të punës, në sektorët ku perspektivat e punësimit afat-gjatë janë më premtuese. Ajo që kërkohet është modeli që bazohet në dy ndërhyrje të lidhura me njëra tjetrën, ku kombinohet mbledhja e paanshme e kontributeve, me një mbështetje të fortë tranzitore për punonjësit e sektorëve të dobët të industrisë.¹⁰ Anëtarësimi në BE, i vendeve që janë sot dhe atyre që do të hyjnë në perspective, siguron një themel të ri për politika të tilla.¹¹

¹⁰ Një strategji e tillë është siguruar në modelin “përkulshmërisë” (flexicurity), i cili tregon avantazhet e mundshme nga një humbje e mbrojtjes në punë dhe nga një forcim i mbrojtjes shoqërore. Sandrine Cazes dhe Alena Nesporova, *Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Ekuilibrimi i fleksibilitetit dhe sigurimi në Evropën Qëndrore dhe Lindore), Gjeneva: ILO, 2003.

¹¹ Politikat e qeverisë për lejimin dhe faljen e borxheve të kontributeve për kompani të veçanta përbën ndihmë shtetërore ilegale sipas ligjit të EU.

2. *Ripërcaktimi i mos-pjesëmarrjes në skemë si një çështje sociale* – Mos-pjesëmarrja në skemë shpesh është parë si një çështje e padobishme, thjesht teknike ose çështje e pastër financiare, që është plotësisht e ndarë nga mbulimi i pensioneve. Kështu, rritja e ndërgjegjësimit publik për pasojat sociale të mospagesave të kontributeve, është një tjetër hap themelor parësor. Qeveritë mund të përdorin zyrat e tyre si një vënd i përkryer prej të cilit të flitet hapur lidhur me këto pasoja – p.sh. problemet me të cilat do të ndeshen punonjësit e sektorit informal të ekonomisë, të cilët janë të përjashtuar prej këtij mbulimi, apo humbja e të ardhurave të skemës që vijnë nga mos-pjesëmarrja në të i firmave nga sektori formal i ekonomisë (të regjistruara), si dhe humbja absolute e përfitimeve të punonjësve nga skemat e reja të kursimeve individuale të ngritura në rajon. Qeveritë mundet gjithashtu ta bëjnë pjesëmarrjen në skemë një fokus të dialogut social të nivelit të lartë dhe të angazhojnë partnerët socialë në përcaktimin e zgjidhjeve.¹² Sindikatat dhe shoqatat e punëdhënësve duhet të luajnë një rol kyç, sepse që të dyja janë të rrezikuara nga konkurrentët që në mënyrë të pandershme nxjerrin përfitime duke ju shmangur pagesës së kontributeve. Shoqatat e punëdhënësve mund ta bëjnë pagesën e kontributeve një matës për bashkëpunimin e mire të firmave përfaqësuese të tyre, ndërsa sindikatat mund të edukojnë anëtarët e tyre për të kuptuar rrezikun nga mospjesëmarrja në pagesën e kontributeve dhe, nga ana tjetër, mbrojtjen e fuqishme që sjell pjesëmarrja në skemë. Duke marrë përgjegjësitë e tyre ndaj këtij problemi dhe duke u angazhuar për gjetjen e zgjidhjeve, të punësuarit dhe punëdhënësit mund të mbeten ose rifitojnë një rol qëndror në politikëbërjen lidhur me pensionet.

3. *Investim lidhur me detyrimin për pjesëmarrjen në skemë* – Pjesëmarrja në skemë lehtësohet kur ata që duhet të paguajnë kontributet e dinë që janë të kontrolluar dhe çdo devijim nga ana tyre do të kapet dhe do të marrë një përgjigje të menjëhershme. Kostoja e realizimit të këtij kontrolli mund të reduktohet ndjeshëm nga sistemet e automatizuara të informimit të cilat bëjnë përputhjen e të ardhurave me një listë standard për ata që duhet të bëjnë pagesat e kontributeve. Qeveritë, gjithashtu, mund të sigurojnë një ekip mjaft të gjërë të agjentëve të mbledhjes së kontributeve, për t'i bërë

¹² Kufiri minimal i kontributit në Bullgari është rezultat i drejtëpërdrejtë i një bashkëpunimi të tillë. Shih aneksin 2.

auditimin dhe veprimet për detyrimin e pagesave të kontributeve kërcënime reale, t'i trainojnë këta agjentë me teknikat e auditimit dhe t'i shpërblejnë sa duhet, duke reduktuar kështu prekjen e tyre nga tundimet financiare. Po aq e rëndësishme është që, ata të krijojnë një kulturë organizative e cila respekton rëndësinë e rolit të agjentëve të mbledhjes së kontributeve si të “besuarit” financiarë të sistemit të pensioneve. Krijimi i një kodi formal të sjelljes është i dobishëm, ashtu sikurse është edhe trainimi i vazhdueshëm në vendin e punës. Ndëshkimet, gjobat dhe masat e tjera për mos-pjesëmarrjen në skemë duhet të përcaktohen për ta bërë koston e mundshme për mospagesën e kontributeve të tejkalojë përfitimet që mund të sigurohen nga to – por, në të njëjtën kohë, jo aq të larta sa ta bëjnë detyrimin hakmarrës. Ashtu si edhe funksionet e tjera kryesore të skemës së pensioneve, mbledhja e kontributeve duhet të kontrollohet nga një organizëm i nivelit të lartë i cili përfshin përfaqësues nga kontribuesit e skemës.

4. *Mbajtja e rregullave dhe procedurave ekzistuese* – Përgjegjësia e detyrës për realizimin e pagesave të kontributeve mund të lehtësohet nga mbështetja në metodat indirekte, të cilat i kërkojnë punëdhënësve të provojnë që ata i kanë paguar kontributet deri në ditët më të fundit, duke fituar në këtë mënyrë të drejtën për të patur disa përfitime qeveritare. Për shëmbull, një dëshmi e tillë mund të kërkohej me qëllim për të marrë një licensë importi ose eksporti, për të marrë pjesë në një tender publik, për të marrë kredi ose subvencione për biznese të vogla, apo edhe për t'u futur në listën e tregut të bonove të thesarit. Qeveritë, gjithashtu, mund të kërkojnë që kontributet të identifikohen si një çështje e veçantë në auditimin e firmave. Institucionet e mbledhjes së kontributeve mund të hartojnë marrëveshje të përbashkëta me agjencitë e tjera për të imponuar kërkesa të tilla, për të kontribuar në përpjekjet për detyrimin e pjesëmarrjes në skemë, si dhe për të ndihmuar në kontrollin e punëdhënësve dhe të punësuarve. Këto metoda indirekte për detyrimin e pjesëmarrjes në skemë, duhet të rishikohen rregullisht me qëllim që ato të mbeten në fuqi, për aq kohë sa nevojiten.

5. *Ulja e barrës së pjesëmarrjes në skemë* – Sistemet e sigurimeve shoqërore që janë të thjeshta për t'u zbatuar nxisin besimin dhe inkurajojnë pjesëmarrjen në skemë. Për të ndihmuar punëdhënësit dhe të punësuarit në përmbushjen e detyrimeve të tyre, sistemet mund të sigurojnë informacion të qartë, të plotë dhe në kohën e duhur. Ato mund të venë rregull në

formularët që lidhen me pagesat e kontributeve dhe të krijojnë mundësi për kryerjen e veprimeve në mënyrë elektronike. Raportimi i dyfishtë mund të eliminohet nëpërmjet unifikimit të mbledhjes së kontributeve në një agjenci të vetme, por gjithashtu edhe nëpërmjet bashkëpunimit midis agjencive të veçanta. Është e dobishme të krijohet një njësi e veçantë që të ofrojë asistencë për pagesat e kontributeve, duke përfshirë këtu edhe një numër telefoni pa pagesë, një adresë në internet dhe adresë e-maili, nëpërmjet të cilave mund të sigurohet informacioni që kërkohet në mënyrë të shpejtë.¹³ Administratorët mundet gjithashtu të zhvillojnë takime publike me punëdhënësit për t'iu shpjeguar procedurat e mbledhjes së kontributeve dhe nëpërmjet tyre të nxjerrin përfundimet e duhura. Ata gjithashtu mund të japin njoftime për publikun e gjerë në lidhje me ndryshimet e propozuara në procedurat. Shoqatat e punëdhënësve mund të ndihmojnë anëtarët e tyre në përmbushjen e detyrimeve për pagesat e kontributeve, ndërsa të punësuarit mund të ndihmojnë në kontrollin e përmbushjes së detyrimeve të punëdhënësve.¹⁴ Së bashku me masat për të rregulluar raportimin për kontributet, nivelet më të ulëta të masës së kontributeve mund të inkurajojnë pjesëmarrjen në skemë dhe të lehtësojnë barrën në këtë drejtim. Balancimi midis uljes së përqindjes së kontributeve dhe mbajtjes apo përmirësimit të përfitimeve është një çështje e ndjeshme, që duhet të zgjidhet nëpërmjet dialogut social për çdo rast në veçanti. Megjithëkëtë, të gjitha palët duhet të dinë që, në kontekstin rajonal, ku oferta e forcave të punës tejkalon kërkesën, përqindjet e larta iu mohojnë punonjësve mbulimin me pensione, po aq sa edhe zvogëlimin e përfitimeve.

6. *Bëj përshtatjen, përpara se ta ndërrosh atë* – Kur sistemet e pensioneve nuk funksionojnë mirë, politikëbërësit duhet gjithnjë të vendosin nëse duhet të përpiqen për të korrigjuar problemet që dalin, apo ta zëvendësojnë sistemin – që do të thotë, nëse duhet “ta përshtasin, apo ta zëvendësojmë atë”.¹⁵ Për mbledhjen e kontributeve të pensioneve, kjo çështje ngrihet në lidhje

¹³ Që do të thotë se linjat telefonike nuk janë të bllokuara me sinjalin e vazhdueshëm të zënë dhe që e-mailët qarkullojnë shpejtë.

¹⁴ Punëdhënësit e luajnë këtë rol sot në Belgjikë, ndërsa reforma e vitit 2000 në Rumani autorizoi qeverinë për të raportuar borxhet e kontributeve të punëdhënësve tek sindikatat përkatëse.

¹⁵ Aaron, Henry J. dhe Robert A. Reishauer, eds., *Countdown to Reform: the Great Social Security Debate*, (Shkallëzimi i Reformës: Debati i Madh i Sigurimeve Shoqërore), Century Foundation Press, 2001.

me transferimin e funksionit të mbledhjes së kontributeve nga agjencitë e pensioneve në një agjenci tjetër, zakonisht në agjencitë e taksave. Në parim, argumentet për unifikimin e mbledhjes së të gjitha detyrimeve nën një agjenci janë të forta, të tilla si: kjo i lejon mbledhësit e detyrimeve të arrijnë të mbulojnë ekonominë në një shkallë më të madhe, të marrin informacionin për punëdhënësit që duhet të paguajnë prej shumë burimeve shtetërore, dhe të lehtësojë barrën e raportimit që lidhet me pagesën e detyrimeve. E megjithatë duhet të përpiqesh shumë për të gjetur të dhënat empirike për këto avantazhe. Kudo në botë, agjenci nga më të ndryshmet kryejnë mbledhjen e kontributeve, dhe eksperiencia e tyre kolektive nuk arrin të dëshmojë se një mënyrë është në vetvete më e mirë se të tjerat.¹⁶ Megjithëkëtë, zëvendësimi i sistemit ekzistues me një të ri gjithënjë përfshin një kosto të përkohëshme – humbje financiare, humbje eficiency, si dhe një rrezik shumë real që zëvendësimi nuk do të jetë i suksesshëm siç ishte planifikuar për një sërë arsyesh të paparashikura. Megjithëkëtë, kur sistemet shtetërore janë të dobëta dhe jo eficiente, zëvendësimet e mëdha kanë të ngjarë të çojnë në dështime të mëdha; dhe të njëjtat probleme që çuan në braktisjen e sistemit të mëparshëm ka të ngjarë të prekin edhe organizimet e reja.

Faktorët realë të suksesit në mbledhjen e kontributeve nuk gjenden në një organizim të veçantë administrative, por në fuqinë ekonomike të vëndit, si dhe në kompetencat e vullnetin politik të qeverisë. Në varësi të tyre, një numër organizimesh për mbledhjen e kontributeve mund të japin rezultate të mira ose dobëta. Përveç rrethanave të veçanta, qeveritë që nuk janë në gjendje të ndërtojnë një system të mirë për mbledhjen e detyrimeve, ka pak të ngjarë të arrijnë të bëjnë mirë tjetër gjë. Mënyra më e sigurtë për të përmirësuar pjesëmarrjen në skemë është të trajtohen dobësitë drejtpërdrejtë në sistemin ekzistues, nëpërmjet rregullimit të procedurave; përmirësimit të bashkëpunimit brënda për brënda agjencisë dhe me agjencitë e tjera; zhvillimit të sistemeve të informacionit që ulin kostot e kontrollit; dhe investimin në personel e trainime.

¹⁶ Në Belgjikë, kontributet për pension mbledhen prej zyrës kombëtare të sigurimeve shoqërore, në Gjermani prej fondit të sigurimeve shëndetësore, dhe në Francë prej skemës së pensioneve dhe institucioneve që japin pensionet plotësuese, ndërsa në Mbretërinë e Bashkuar prej autoritetit të taksave.

7. *Ndalimi i ekonomisë informale hap pas hapi* – Rekomandimi i ofruar më sipër për detyrimin e paanshëm të kërkesave për pagesat e kontributit, fatkeqësisht, nuk mund të shtrihet edhe për ekonominë e informale. Ky sektor është shumë i shpërndarë për t'u përfshirë në skemë nëpërmjet një ndërhyrjeje të vetme. Për më tepër, ky sektor nuk përbën një entitet të vetëm, por një numër firmash heterogjene dhe individë me status ligjor të ndryshëm (ekonomi formale, gri ose punë e zezë), të cilat kanë ndjeshmëri të ndryshme ndaj nxitjeve pozitive apo ndëshkimeve, përdërisa ato kanë kapacitete mjaft të ndryshme për të paguar kontributet. Në këtë situatë, më e mira është të veprohet gradualisht e me tendencë në rritje, duke identifikuar ato industri dhe sektorë ku punëtorët dhe punëdhënësit kanë një kapacitet të qartë për të paguar dhe ku ka një mënyrë page të përcaktuar qartë, që e bën detyrimin për të marrë pjesë në skemë efektive nga pikpamja e kostos. Së bashku me partnerët e tyre socialë, qeveritë mund të vendosin përparësi për veprimtaritë e tyre dhe të hartojnë projekte për të synuar problemet specifike. Projekte të tilla mund të përfshijnë, për shëmbull, monitorim dhe inspektim më të mirë; fushata publike informimi që theksojnë rëndësinë e pjesëmarrjes në skemë dhe pasojat sociale të mos-pjesëmarrjes në të; ose një kufi kontributi për të gjithë të punësuarit, pavarësisht nga pagat e raportuara. Është e rëndësishme që këto iniciativa të mos ndjekin një model të parapërcaktuar ose recetë, por të përcaktohen sipas kushteve e problemeve të veçanta të çdo vendi, shkurt, që ato të jenë “produkt shtëpie”.

Në analizë të fundit, nxitja e pjesëmarrjes në skemë ka të bëjë me ndërtimin e besimit në sistemin e pensioneve. Nuk ka ndonjë numër policësh dhe inspektorësh që të vetëm, të mund të sigurojnë pjesëmarrjen e asaj pjese të popullsisë që e ka vendosur për t'u shmangur. Për më tepër, është më e lehtë dhe me kosto më të ulët të mbledhësh kontributet prej një popullsie që i njeh përfitimet e mbrojtjes, sesa prej atyre që nuk besojnë në aftësinë e qeverisë ose vendosmërinë për të mbajtur premtimet e bëra. Ndërsa të gjitha qeveritë punojnë për të krijuar një besim të tillë, mënyrat e veprimit janë ravijëzuar qartë drejt lidhjes më ngushtë të kontributeve me përfitimet. Shumë më tepër mund të bëhet. Që të punësuarit të rrisin besimin se kontributet e paguara sot do të rezultojnë në një pension më të madh nesër, ata duhet gjithashtu të perceptojnë që sistemi i pensioneve po mirëmenaxhohet – që veprimtaritë e tij janë transparente, vendimmarrja

është e drejtë, si dhe drejtimi i tij sheh në të ardhmen.

Në kontekstin aktual rajonal, ka disa lloj iniciativash që mund të ndihmojnë për të rritur besimin. Për shembull, qeveritë mund të ngrenë, ose forcojnë një organizëm këshillues përfaqësues për të udhëzuar politikëbërjen e pensioneve. Duke u dhënë përfaqësuesve të kontribuesve një zë, organizma të tilla u sigurojnë skemave të pensioneve një element të rëndësishëm legjitimiteti. Organizmat këshillues janë veçanërisht të nevojshëm për të mbikqyrur kolonën e re të dytë të detyrueshme, ku punëtorëve në përgjithësi iu mungon një përfaqësim i tillë. Qeveritë, gjithashtu mund të zhvillojnë kapacitete për parashikimin e bilancit afatë-gjatë financiar të skemës së pensioneve, t'i bëjnë këto parashikime rregullisht dhe t'i publikojnë këto rezultate.¹⁷ Në shumë vende të Evropës Qendrore dhe Lindore (CEE), mungesa e vazhdueshme e parashikimeve të tilla, sjell mosnjohjen nga publiku për masat që nevojiten për të siguruar vazhdimësinë e skemës në të ardhmen. Për më tepër, qeveritë mund të fillojnë një diskutim publik për sfidat e mëdha që ndesh skema e pensioneve, përfshirë nevojën për të luftuar mos-pjesëmarrjen, për të përballuar plakjen demografike, si dhe për të ulur shpenzimet e larta administrative, që janë duke konsumuar kursimet e punonjësve në skemat e shumta private. Në shumë vende të Evropës Qendrore dhe Lindore (CEE), të tilla çështje nuk tërheqin vëmendjen në diskutimet e politikës kombëtare. Jo vetëm që diskutimi i hapur është mjeti më efektiv për të gjetur zgjidhjet që janë më praktike dhe afat-gjata, por ai është edhe një sinjal i dukshëm për të gjithë publikun që sistemi i pensioneve është në duar të sigurta.

Brenda këtyre udhëzimeve të përgjithëshme, ka mundësi të mëdha për shumë lloj iniciativash për të përmirësuar pjesëmarrjen në skemë, jo vetëm prej qeverive por gjithashtu edhe prej të punësuarve e punëdhënësve. Parrullat për përpjekje të tilla janë eksperimentim dhe krijim. Organizatat ndërkombëtare kane një rol thelbësor për të luajtur, jo si drejtues me zgjidhje të sigurta, por si mbështetës të atyre të cilët dëshirojnë të gjejnë këndvështrimet e tyre, “produkt i shtëpisë” së vet. Nevoja për të tilla këndvështrime reflektohet në eksperiencën e dekadës së fundit, kur shumë reforma u realizuan bazuar në modelet e huazuara, përzierja e të cilave me kushtet rajonale po del gjithmonë e më qartë në pah. Huazime të tilla

¹⁷ Për të arritur pranimin e rezultateve, ata duhet të përfshijnë partnerët socialë në formulimin e hipotezave për këto parashikime.

veçanërisht janë keq-përshtatur në problemin e mbledhjes së kontributeve, ku sistemet e suksesshme gjithmonë reflektojnë elementët kryesorë të mjedisit të tyre, përfshirë madhësinë, burimet, strukturën ekonomike dhe normat sociale. Kështu, duhen bërë përpjekjet për të përmirësuar mbulimin me pensione nëpërmjet rritjes së pjesëmarrjes në skemë.

Mbledhja e Kontributeve – Një Vështrim Krahasues

Tine Stanovnik dhe Elaine Fultz

Gjatë viteve 1990, një numër vendesh të Evropës Qëndrore dhe Lindore i reformuan në mënyrë rrënjësore sistemet e tyre të pensioneve. Një karakteristikë thuajse e përbashkët e këtyre reformave është se, gjatë përgatitjeve të tyre, nuk iu kushtua vëmendja e mjaftueshme përcaktimit të disa elementëve mjaft të rëndësishëm të funksionimit të sistemeve të pensioneve. Duket se zelli ideologjik për reforma radikale kishte fituar më tepër rëndësi, në raport me planifikimin analitik dhe zgjidhjet pragmatike, kështu që përgatitjet organizative dhe administrative për reformat ishin të dobta. Megjithëse përgatitjet e plota janë të vështira për t'u realizuar edhe në rrethana të mira, lënia pas dore e çështjeve më të rëndësishme institucionale dhe administrative është e pazakontë.

Të gjithë kapitujt e këtij materiali trajtojnë pikërisht çështjen që mund të konsiderohet e lënë pas dore në lidhje me reformën e pensioneve: mbledhjen e kontributeve. Ky kapitull do të hedhë dritë në studimin e këtyre vendeve, për të paraqitur një analizë krahasuese të mbledhjes së kontributeve dhe çështjeve të lidhura me to, në pesë vëndet e Evropës Qëndrore dhe Lindore: Poloni, Hungari, Rumani, Kroaci dhe Slloveni. Këto vende nisën reformat e pensioneve në vitet 1990 dhe në fillim të 2000-shit, ku çdo vend dallohet për veçoritë e tij, veçori të cilat, gjithashtu, ndikuan në hartimin dhe funksionimin e sistemeve të mbledhjes së kontributeve. Kjo analizë do të përpiqet të verë në dukje veçoritë e ndryshme kombëtare, duke kërkuar çështjet e përbashkëta dhe prirjet e përgjithshme. Ne nuk do t'i shmangemi gjykimeve të vlefshme, megjithëse do të abstenojmë nga mbrojtja e praktikave më të mira dhe zgjidhjet optimale. Kjo për arsye se, në çdo rast, do të ishte e vështirë të thuhej se këto ekzistojnë, pasi çdo vënd duhej të përballej me një shumëllojshmëri problemesh që reforma e pensioneve solli për zgjidhje – me mënyrën mirë të mirë të mundshme, duke marrë parasysh kushtet ekonomike dhe sociale, kapacite-

tet administrative, grupimet politike dhe shkallën e nxitjeve ideologjike që frymëzoi procesin e reformës së pensioneve. Me fjalë të tjera, ndryshimi institucional dhe administrativ është një çëshje specifike e çdo vëndi dhe do të ishte në kundërshtim me eksperiencën aktuale, të sugjerohej zgjidhja e vetme më e mirë.

Struktura e këtij materiali është si më poshtë. Seksioni 1 (*Sistemi i pensioneve: reformat dhe ndryshimet institucionale*) përshkruan organizimin e sistemit të pensioneve dhe tregon se si reforma e pensioneve imponoi kërkesat e reja që duhej të përmbusheshin, si nëpërmjet përshtatjes dhe modernizimit të institucioneve ekzistuese, ashtu edhe nëpërmjet krijimit të atyre të reja. Do të shihet që, në të tre vëndet, ku reforma e pensioneve ndërmorri futjen e kolonës së dytë të detyrueshme me financim kapital – Poloni, Hungari dhe Kroaci – u përcaktuan tre sisteme krejtësisht të ndryshme administrative për mbledhjen e kontributeve të kolonës së dytë. Seksioni 2 (*Sistemi i mbledhjes së kontributeve*) përshkruan rolet e institucioneve të ndryshme të sigurimeve shoqërore në procesin e mbledhjes së kontributeve, marrëdhëniet e tyre me agjencitë kombëtare të taksave, si dhe ndarjen e detyrave ndërmjet tyre. Aty shqyrtohen me hollësi katër komponentët e funksionit të mbledhjes së kontributeve, kontrolli, inspektimi, detyrimi për derdhjen e kontributeve dhe mbajtjes së të dhënave për to.¹ Ky seksion trajton gjithashtu hapat kryesore në regjistrimin e pagesave të kontributeve dhe personave të siguruar. Seksioni 3 (*Mbulimi, baza e kontributeve dhe përqindja e kontributeve*) trajton një vlerësim të gjërë të mbulimit të popullsisë aktive, bazën e kontributit për grupet e ndryshme të personave të siguruar (të punësuar, të vetë-punësuar, të vetë-punësuar në bujqësi), si dhe përqindjet e kontributeve. Seksioni 4 (*Realizimi i pagesave të kontributeve*) merret me çështjen e realizimit të pagesave të kontributeve. Aty paraqiten një numër treguesish për matjen e realizimit të pagesave të kontributeve; këta tregues janë veçanërisht të dobishëm për sigurimin e vlerësimeve të përgjithshme orientuese lidhur me përmirësimin apo keqësimin e ecurisë së pagesave të kontributeve; ato janë ndoshta më pak të dobishëm për krahasime midis vëndeve. Ky seksion trajton gjithashtu

¹ Funksioni i kontrollit i referohet funksionit të monitorimit dhe inspektimit, të auditimit të dokumentacionit të kompanisë. Në të vërtetë, funksioni i parë i referohet verifikimit të korespondencës midis lëvizjes së parasë dhe të informacionit, ndërsa funksioni i dytë konsiston në inspektimin e drejtpërdrejtë në vend, që kryhet prej inspektorëve të sigurimeve shoqërore ose të taksave. Shih gjithashtu Wiktorow (2004).

një çështje specifike lidhur me mos ecurinë e pagesave të kontributeve - borxhin prej kontributeve. Seksioni konkludon me një analizë të politikave të ndryshme kombëtare mbi anulimet e pagesave, shtyrje afatesh dhe me efektet në mos përmbushjen e së drejtës për pensione për të punësuarit. Seksioni 5 ofron disa ide konkluduese.

1. Sistemi i pensioneve: reformat dhe ndryshimet institucionale

1.1. Unifikimi i skemave të pensioneve

Gjatë tri dekadave të fundit, skemat e pensioneve, që mbulonin segmente të ndryshme të popullsisë aktive në katër prej pesë vëndeve, u integruan gradualisht në skemën e përgjithshme publike të pensioneve. Vetëm Polonia nuk e përshtati këtë model, sepse i mbajti të ndara skemat e pensioneve të të vetë-punësuarve në bujqësi dhe të personave që punojnë në shërbimin ushtarak. Përgjithësisht, integrimi i skemave të veçanta, të të vetë-punësuarve në bujqësi dhe të të vetë-punësuarve të tjerë, në skemën e përgjithshme ka qenë i dobët, që do të thotë se përfshirja është e detyrueshme vetëm nëse të ardhurat e tyre kalojnë një kufi të caktuar.

Sistemi i pensioneve publike në Poloni akoma konsiston në tre sisteme të veçanta: ZUS (për të punësuarit dhe të vetë-punësuarit), KRUS (për të vetë-punësuarit në bujqësi) dhe një sistem për personat që punojnë në shërbimin ushtarak (duke përfshirë ushtrinë dhe policinë). Rumania, deri në vitin 1998, ka patur tre fonde të veçanta të emëtuara: Fondi Shtetëror i Sigurimeve Shoqërore, Fondi Suplementar i Pensioneve, dhe Fondi i të Vetë-Punësuarve në Bujqësi, të treja të administruara nga Ministria e Punës dhe Mbrojtjes Shoqërore. Në vitin 1998, si një masë para-reformuese, Fondi i Pensioneve Suplementare dhe Fondi i të Vetë-Punësuarve në Bujqësi u përcaktuan si kapituj të veçantë në buxhetin e Fondit Shtetëror të Sigurimeve Shoqërore; ky trajtim vazhdoi kështu deri në Prill të vitit 2001, kur një ligj i ri për sigurimet shoqërore hyri në fuqi dhe të dy fondet u shkrinë në Fondin Shtetëror të Sigurimeve Shoqërore. Kroacia deri në vitin 1988, kishte tre fonde të veçanta pensionesh: për të punësuarit, të vetë-punësuarit dhe të vetë-punësuarit në bujqësi. Në vitin 1999 që të treja u bashkuan dhe u krijua Instituti i Sigurimeve të Pensioneve të Kroacisë

(CPII). Sllovenia ka patur vetëm një skemë publike pensionesh që nga viti 1984, vit kur skema e pensioneve për të vetë-punësuarit në bujqësi u integrua në skemën e përgjithshme. Hungaria ka pasur një skemë të vetme të përgjithshme pensionesh publike që nga viti 1975.

1.2. Reforma e pensioneve, ndryshimi i institucioneve dhe funksioneve

Gjatë viteve 1990, katër nga të pesë vëndet, ndërmorrën ndryshime të rëndësishme parametrike në kolonën e parë publike, si dhe përfshinë futjen e një kolone të dytë (të detyrueshme ose vullnetare). Polonia ndërmorri një reformë të madhe në vitin 1999, Hungaria në vitin 1998, Kroacia në vitin 2001, dhe Sllovenia në vitin 1999. Në Poloni, Hungari dhe Kroaci, reforma përfshiu futjen e një kolone të dytë të detyrueshme me financim kapital; në Slloveni kolona e dytë është vullnetare; megjithëkëtë, për shkak të mekanizmave nxitës të fuqishëm që lidhen me taksat, rreth 50 përqind e personave të siguruar në kolonën e parë publike janë tashmë të siguruar, gjithashtu edhe në kolonën e dytë. Rumania ndërmorri një numër të madh ndryshimesh në sistemin publik të pensioneve dhe një reformë të thellë në vitin 2000. Megjithëse, që në atë kohë, mjaft çështje esenciale të ligjit kanë ndryshuar, qeveria ende nuk ka autorizuar mbulimin suplementar privat, qoftë ky vullnetar apo i detyrueshëm.²

Këto reforma imponuan detyra të reja për institucionet ekzistuese dhe, në disa raste, rivendosën detyrat ekzistuese. Megjithatë, rivendosja e detyrave nuk ishte një kërkesë e brendshme e reformës. Kështu, në Poloni dhe Slloveni, u vendosën detyra të reja për institucionet e sigurimeve shoqërore (ZUS dhe ZPIZ, respektivisht). Në anën tjetër të këtij spektri qëndrojnë Hungaria dhe Kroacia, të cilat të dyja së bashku me reformën e pensioneve, ndërmorrën një rivendosje të funksioneve në një masë të madhe; në Hungari autoritetit të taksave iu caktuan disa funksione të mbledhjes së kontributeve, të kryera më parë prej institucionit të sigurimeve shoqërore, ndërsa në Kroaci funksionet e mbledhjes së kontributeve iu ridhanë autoritetit të mbledhjes së taksave dhe një agjencie të re të mbledhjes së kontributeve (REGOS).

² Megjithëkëtë, qeveria ka bërë propozime për të dyja. Toma, Seksioni 1.5., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Polonia, megjithëse ndërmorri reformën më radikale të pensioneve ndër katër vëndet, nuk bëri ndonjë ndryshim institucional. Institucioni i Sigurimeve Shoqërore – ZUS – vazhdon të kryejë funksionet e tij të mbledhjes së kontributeve, kontrollin dhe detyrimin për pagesat e kontributeve. Megjithëkëtë, puna e ZUS-it është zgjeruar mjaft, për shkak se reforma e pensioneve kërkon përllogaritjen çdo muaj të të dhënave për kontributin, jo vetëm për kolonën e dytë, por edhe për kolonën e parë, e cila është transformuar në një skemë Përfitimesh me bazë Kontributi (NDC).³ ZUS-i mbledh gjithashtu kontributet për kolonën e dytë dhe i transferon ato në një fond privat të ri kursimesh. Ngarkesa e re e punës së ZUS-it u reflektua me një rritje të rëndësishme të numrit të stafit të tij.⁴

Përkundrazi, Hungaria zgjodhi të realizojë një rivendosi, në një masë të konsiderueshme, të funksioneve ndërmjet institucioneve të përfshira. Në vijim të reformës së pensioneve të vitit 1998, në vitin 1999 Administrata e Kontrollit Financiar dhe Taksave (TFCA) mori përsipër përgjegjësitë e Administratës Qëndrore të Fondit Kombëtar të Sigurimeve Shëndetësore (CANHI) dhe Administratës Qëndrore të Fondit Kombëtar të Sigurimeve të Pensioneve (CANPI) për regjistrimin e kontribuesve dhe personave të siguruar, mbledhjen e kontributeve të tyre, kontrollin dhe detyrimin për derdhjen e kontributeve. Megjithatë, ende që të dyja institucionet e sigurimeve shoqërore (CANPI dhe CANHI) janë përgjegjëse për mbajtjen e të dhënave. CANPI është gjithashtu përgjegjës për përcaktimin e të drejtës dhe masës së përfitimit. Në të kundërt me këtë situatë në Kroaci dhe Poloni, kontributet e detyrueshme të fondeve private të kursimeve në Hungari u transferuan drejtpërdrejtë nga punëdhësit, pa ndonjë rol të qeverisë në mbajtjen e të dhënave.

Kroacia ndërmorri gjithashtu ndryshime të mëdha institucionale. Si pjesë e një reforme të plotë të pensioneve të filluar në vitin 2001, Kroacia krijoi një organizim të ri, Regjistrin Qëndror të Personave të Siguruar (REGOS), i cili është përgjegjës për mbajtjen e regjistrit qëndror për të gjitha kontributet, duke përfshirë edhe ato të kolonës së dytë. Ajo është gjithashtu e ngarkuar për kryerjen e këtij funksioni për taksat e të ard-

³ Në NDC, përfitimet bazohen drejtpërdrejtë prej kontributeve të pensioneve të secilit punonjës, duke kërkuar nevojën e mbajtjes së të dhënave të kontributeve individuale. Chłoń-Domińczak, Seksioni 1.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁴ Që do të thotë, një rritje prej 20 përqind, prej 40,000 në 48,000 punonjës. Chłoń-Domińczak, Seksioni 2.2.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

hurave personale dhe mbitaksat. Përveç kësaj, REGOS mbledh kontributet e kolonës së dytë dhe i transferon ato në fondet e duhura të kursimeve individuale. Së bashku me Administratën e Taksave, ai kontrollon pagesat e kontributeve; Administrata e Taksave është pra përgjegjësi i vetëm për inspektimet në terren dhe detyrimin për derdhjen e kontributeve. Në të vërtetë, CPII ka humbur mjaft nga funksionet e saj të mëparshme, dhe përgjegjësitë e tij kryesore sot janë mbajtja e të dhënave të kontributeve dhe marrja e vendimeve për të drejtën e përfitimit.

Sikurse Polonia, Sllovenia bëri shumë pak ndryshime organizative ose institucionale gjatë viteve 1990, vetëm në vijimësi të reformave të mëparshme të vitit 1999. Në vitin 1996 u formua një Administratë e Re e unifikuar e Taksave, e cila u bë përgjegjëse për mbledhjen e të gjithë kontributeve dhe taksave (përveç detyrimeve doganore). Duhet të theksohet se institucione të rëndësishme të sigurimeve shoqërore nuk ishin përfshirë ndonjëherë në funksionet për mbledhjen e kontributeve, kontrollin dhe detyrimin e derdhjes së tyre; përpara vitit 1996 këto ishin përgjegjësi të Agjencisë Qëndrore të pagesave (për personat juridikë) dhe Zyrës Publike të të Ardhurave (për të vetë-punësuarit dhe të vetë-punësuarit në bujqësi).

Rumania bëri një numër ndryshimesh institucionale dhe administrative në vitet 1990, duke integruar gradualisht funksione të ndryshme - atë të mbledhjes, kontrollit, inspektimit dhe detyrimit të derdhjes së kontributeve. Kështu, në vitin 2000 u krijua një institucion i ri, Shtëpia Kombëtare e Pensioneve dhe të Drejtave të tjera të Sigurimeve Shoqërore, duke marrë përgjegjësinë për mbledhjen, kontrollin dhe detyrimin e derdhjes së kontributeve. Ndryshime të tjera u ndërmorrën në vitin 2002, kur u bashkuan organizmat kontrolluese të Shtëpisë Kombëtare të Pensioneve dhe të të Drejtave të tjera të Sigurimeve Shoqërore dhe të Agjencisë Kombëtare për Punësimin (përgjegjëse për sigurimin për papunësinë). Një tjetër riorganizim u planifikua për vitin 2004, kur u krijua Agjencia e Re Kombëtare për Administratën Fiskale. Ajo do të jetë përgjegjëse jo vetëm për mbledhjen e kontributeve, por gjithashtu për regjistrimin e personave juridikë e fizikë, kontrollin e kontributeve të paguara, si dhe funksione të tjera, përfshirë mbledhjen e taksave.

Është interesante të vërehet sesi u krijuan tre forma të ndryshme institucionale për mbledhjen e kontributeve të kolonës së dytës. Në Poloni, institucioni ekzistues i sigurimeve shoqërore ZUS mori përgjegjësinë për mbledhjen dhe kontrollin e këtyre kontributeve. Në Hungari, as autoriteti i

taksave dhe as institucioni i sigurimeve shoqërore nuk janë përgjegjës për këto funksione dhe kontributet për kolonën e dytë të detyrueshme transferohen drejtpërdrejtë, prej punëdhënësve në fondet private të pensioneve (MPPF). Kroacia zgjodhi një rrugë të tretë, duke krijuar një institucion të ri – REGOS – për mbledhjen dhe kontrollin e kontributeve të kolonës së dytë. Siç e ka përshkruar Bejaković, ende ka tensione ndërmjet autoritetit të taksave dhe REGOS.⁵ Nuk është për t'u çuditur që, për shkak të këtyre funksioneve të njëjta, edhe qëndrueshmëria e një rregullimi të tillë institucional mbetet për t'u parë.

1.3. Përgatitjet administrative për reformën e pensioneve, sistemet e IT dhe individualizimi i mbajtjes së të dhënave të kontributeve

Reformat imponuan detyra të reja dhe, në disa raste të vështira, për sistemet ekzistuese të mbledhjes së kontributeve. Ndërkohë që tre nga të pesë vendet futën skemën e detyrueshme të kursimeve individuale si pjesë e kolonës së dytë, kjo në të vërtetë nënkuptonte që duhet të mbaheshin e të regjistroheshin kontributet mujore individuale të çdo punonjësi. Kjo është një detyrë shumë më tepër e vështirë, sesa ajo e mbajtjes së të dhënave për një skemë sigurimesh shoqërore, ku përfitimet bazohen në pagat vjetore. Kërkesa për mbajtjen e të dhënave individuale mujore për kontributet është si një hap i parë thelbësor i aplikimit të sistemeve të reja të IT. Këtu eksperiencat e vëndeve ndryshojnë shumë. Reforma Polake, e cila gjithashtu aplikoi sistemin e përfitimeve me baë kontributet (NDC) në kolonën e parë, e bëri mbajtjen e të dhënave për kontributet individuale të domosdoshme për të dyja kolonat. Siç do ta shohim edhe më poshtë, kjo kërkesë kaloi shumë më tepër kapacitetet administrative të ZUS dhe fillimisht shkaktoi çrregullime serioze në mbledhjen e kontributeve. Në Hungari, kërkesa për mbajtjen e të dhënave individuale mujore për kontributet, megjithëse u bë ligjore, në fillim u shty për një periudhë e më pas u anulua.⁶ Siç Augusztinovics et al. shpjegon, “STCA nuk ishte as e aftë e as nuk dëshëronte të zhvillonte apo mbante regjistrin e jashtëzakonshëm

⁵ Bejaković, Seksioni 2.1.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁶ Máté, Seksioni 2, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

që do të kërkonte kjo punë”.⁷ Zhvillime të ngjashme ndodhën në Slloveni. Atje, në vitin 1999 Ligji i Pensioneve dhe Sigurimit të Paaftësisë kërkon mbajtjen e të dhënave individuale mujore për kontributet që nga viti 2003, por deri tani është bërë pak progres drejt këtij qëllimi, kjo për shkak të mungesës së entuziazmit prej të dy partnerëve të përfshirë – Administrata e Taksave dhe Instituti i Sigurimit të Pensioneve dhe Paaftësisë. Sikurse kuptohet, hezitimi i tyre mund të lidhet me barrën e rëndë administrative për mbajtjen e një sistemi të tillë dhe nevojën e paktë të Sllovenisë për mbajtjen e të dhënave të kontributeve mujore individuale.⁸ Në kundërshtim me këto dy vënde, Kroacia ka lëvizur me një mënyrë më delikate drejt individualizimit të mbajtjes së kontributeve të kolonës së parë e të dytë. Rumania është përpjekur të aplikojë mbajtjen e të dhënave për sistemin e saj publik të pensioneve, por puna bazë për këtë ka qënë e dobët, prandaj dhe regjistri bazë për kontribuesit dhe personat e siguruar është mjaft larg të qenit i plotë dhe i plotësuar me të dhënat e fundit.⁹ Këto dobësi çuan në anulimin e një ligji bazë të reformës së vitit 2000, i cili ka ndryshuar bazën për përfitimin e pensionit të punonjësve, nga ajo që e lidhte me të ardhurat në atë që e lidh me kontributet aktualisht të paguara.¹⁰

Tabela 1 tregon kërkesën e raportimeve mujore për kontributet e detyrueshme të punëdhënësve në të pesë vëndet. Kontributet e detyrueshme përfshijnë jo vetëm kontributet e pensioneve të kolonës së parë, por gjithashtu – në vëndet që kanë zbatuar skemën e pensioneve të detyrueshme të kolonës së dytë – kontributet e pensioneve të kolonës së dytë.

⁷ Augusztinovics et al., 2002, f. 49.

⁸ Që do të thotë, ndryshe nga tre vëndet e tjera, Sllovenia nuk kërkon mbajtje të individualizuar të kontributeve për t’u bërë të zbatueshme kolonën e dytë, e cila është me zgjedhje të lirë, dhe as ato nuk janë thelbësore për t’u përpunuar e përfshirë në fitimet e pensioneve publike, të cilat bazohen në të ardhurat vjetore.

⁹ Toma, Seksioni 2.2.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

¹⁰ Toma, Seksioni 1.4., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Tabela 1

Kërkesat mujore të raportimit nga punëdhënësi në administratën e taksave (T) ose institucionin e sigurimeve shoqërore (S) për kontributet e paguara, viti 2003

Polonia	Të Individualizuar (S)
Rumania	Të Individualizuar (S)
Hungaria	E Përzier (T)
Kroacia	Të Individualizuar(R*) dhe E Përzier (T)
Slovenia	E Përzier (T)

* REGOS.

Burimi: Bejaković, Seksioni 2.1.4.; Máté, Seksioni 2; Chłóń-Domińczak, Seksioni 1.1.; Toma, Seksioni 2.2.; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 2.3.1, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shënim: Rumania do të ndryshojë në E Përzier “T” në 2004. Për Kroacinë, REGOS merr formularët R-S, ndërsa Administrata e Taksave merr çdo muaj formularët ID and IDD. Në Slloveni, punëtorët që punojnë të vetë-punësuar duhet të paraqesin lista të individualizuara.

Vështirësitë e Polonisë në fillim të zbatimit të mbajtjes së të dhënave individuale për kontributet dhe sistemet e kërkuara të IT janë mësimdhënëse. Kur u ndërmorr reforma e Polonisë në vitin 1999, sistemi i vjetër për monitorimin e pagesave të kontributeve u ndërpre, kur ende sistemi i ri nuk kishte filluar të zbatohet. Si rezultat, ZUS-i humbi kontrollin për pagesat prej punëdhënësve. Ndërsa sistemi i llogarisë nuk mund të vepronte, ZUS-i kishte pak dijeni për të ardhurat nga kontributet. Një krizë e rëndë shpërtheu, e nxitur prej faktit që pagesit e kontributeve (punëdhënësit) u njohën me kushtet kaotike dhe, si pasojë e tyre, dobësimin e funksioneve të kontrollit dhe monitorimit. Ata ndaluan pagesat për kontributet. Në bazë të rregullave të emergjencës, u adoptuan një seri masash të menjëhershme me qëllim përmirësimin e mbledhjes, mbajtjen e të dhënave dhe transferimin e kontributeve individuale në skemat e dhura të pensioneve private. Vetëm në Qershor të vitit 2002 u arrit që procedimi me transfertat e kontributeve të futej në platformën përfundimtare të IT. Përveç një mase të paidentifikuar të prapambetur të kontributeve që kishin mbetur gjatë

kësaj periudhe, situata tashmë ka shkuar drejt normalizimit dhe vihet re një përmirësim i madh lidhur me saktësinë e dokumenteve të individualizuara që janë raportuar.¹¹

Gjëndja aktuale e zbatimit të kërkesave për kontributet e kolonës së dytë nuk mund të vlerësohet lehtë në Hungari, sepse nuk ka një institucion publik përgjegjës për monitorimin e kontributeve të kolonës së dytë. Agjencia e Taksave mbështetet në ankesat e fondeve të kursimeve individuale për të detyruar punëdhësit për të bërë pagesat, të cilët i transferojnë drejtpërdrejtë në këto fonde kontributet e punonjësve. Máté raporton që gjatë nëntë muajve të parë të vitit 2003, Zyra e Taksave realizoi 3,586 inspektime në përgjigje të ankesave të tilla që përqëndroheshin në borxhet e kontributeve¹² Augusztinovics et al. gjithashtu raporton që, “Gati gjashtë përqind e të gjitha pagesave të realizuara në Fondet e Detyrueshme të Pensioneve Private (MPPF) janë pagesa të pidentifikueshme,” e cila është një shifër mjaft e lartë.¹³

Rumania gjithashtu, kaloi një numër vështirësish gjatë procesit të reformës. Aplikimi i sistemeve të IT nuk ka proceduar në mënyrë uniforme dhe njëherazi në disa drejtime. Tre sisteme të ndryshme të IT aktualisht paraqiten në faza të ndryshme përgatitjeje: një është për Shtëpinë Kombëtare të Pensioneve dhe të Drejtave të tjera të Sigurimeve Shoqërore, një është për Agjencinë Kombëtare për Punësimin dhe e treta është për Shtëpinë Kombëtare për Sigurimin Shëndetësor. Toma raporton gjithashtu mangësi të mëdha në përmbajtjen e regjistrit të punëdhënësve, bazuar në regjistrin themelor të Regjistrit Kombëtar të Tregëtisë dhe Ministrinë e Financave Publike.¹⁴

Pakësimi i një numri formularësh të ndryshëm, që duhet të dorëzohen rregullisht nga punëdhësit, është një nga masat më të rëndësishme të cilat duhet të shqyrtohen gjatë përgatitjeve për reformat. Kështu, për shëmbull, në Kroaci aktualisht ka katër formularë për raportimin e pagesave të kontributeve në katër institucione të ndryshme. Me qëllim që të pakësohet barra administrative për punëdhësit, do të duhet të pakësohet numri i formularëve, bashkë me të ashtuquajturin formulari R-S, i cili trans-

¹¹ Chłoń-Domińczak, Section 2.1.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

¹² Máté, Seksion 5.9., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

¹³ Augusztinovics et al. (2002), f.73–74.

¹⁴ Toma, Seksion 2.2.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

ferohet çdo muaj prej punëdhënësve tek REGOS-i (ai pëmban të dhëna të individualizuara për të gjitha kontributet, taksat personale të të ardhurave dhe mbitaksën), dhe të bëhet një formular i vetëm i domosdoshëm. Megjithëkëtë, Autoriteti i Taksave deri tani i ka rezistuar këtij ndryshimi dhe ka refuzuar për të punuar me të dhënat e REGOS, duke kërkuar që për këtë të marrë ai funksionet e REGOS.¹⁵

2. Sistemi i mbledhjes

2.1. Sistemi i mbledhjes dhe sistemi i taksave

Kombinimi i mbledhjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe taksave mund të përmirësojë zbatimin dhe të sjellë si rezultat një mënyrë më eficiente përsa i përket përdorimit të burimeve. Kjo është pikëpamja e shtruar nga Bailey dhe Turner (1998) dhe McGillivray (2002). Megjithëkëtë, duhet të krijohen disa kushte; Bailey dhe Turner, si edhe McGillivray, nënvizojnë fuqimisht që një mbledhje e përbashkët e kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe taksave është kuptimplote vetëm në vëndet me sisteme tepër të zhvilluara të administratës shtetërore dhe administratë të fortë fiskale. Ata theksojnë gjithashtu nevojën për besim në një agjenci që do të realizojë mbledhjen e përbashkët të kontributeve. Një pozicion të tillë ka edhe S. Ross: “Në princip, integrimi i aktiviteteve të mbledhjes do të synojë më të mirën, kur të dyja, si agjencia e sigurimeve shoqërore dhe administrata e taksave, janë të modernizuara, kështu që detyra e integritit mund të përqëndrohet pikërisht vetëm për transferimin e funksioneve të mbledhjes.”¹⁶

Realisht, ende mund të vihet në dyshim nëse këto kushte janë plotësuar në vëndet e Evropës Qëndrore dhe Lindore; akoma ndonjë prej këtyre vëndeve nuk ka ndryshuar në drejtim të mbledhjes së përbashkët të kontributeve dhe taksave. Në të njëjtën kohë, disa vënde i kanë rezistuar kësaj tendence, siç u vërejt edhe më lart. Padyshim, mbledhja e kontributeve është e rëndësishme, por është një funksion brënda sistemit të sigurimeve shoqërore. Regjistrimi i personave të siguruar, kontrolli i pagesave,

¹⁵ Bejaković, Seksion 2.1.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

¹⁶ Ross (2004), f. 9.ë

inspektimet në terren, procedurat për detyrimin e derdhjes së kontributeve dhe mbajtja e të dhënave janë të gjitha thelbësore për të patur gjithashtu një mbledhje të suksesshme. Nuk ka ndonjë arsye të veçantë për caktimin e të gjitha këtyre detyrave një institucioni të vetëm, qoftë ky institucioni i sigurimeve shoqërore ose autoriteti i taksave.

Në tre nga pesë vëndet – Hungari, Kroaci dhe Slloveni – autoriteti i taksave është përgjegjës për mbledhjen e kontributeve. Duke filluar prej vitit 2004, në Rumani përgjegjësia për mbledhjen e kontributeve të punëmarrësve iu transferua autoritetit të taksave (Agjencia Kombëtare për Administratën Fiskale), kurse mbledhja e kontributeve shoqërore për të vetë-punësuarit, përfshirë dhe të vetë-punësuarit në bujqësi, do të vazhdojë të mbetet detyrë e rëndësishme e institucioneve të sigurimeve shoqërore (Shtëpia Kombëtare e Pensioneve dhe e të Drejtave të tjera të Sigurimeve Shoqërore, Agjencia për Punësimin dhe Shtëpia Kombëtare për Sigurimin Shëndetësor). Polonia është i vetmi vend, midis të pestëve, ku kontributet kanë mbetur gjithnjë nën përgjegjësinë e institucionit të sigurimeve shoqërore, ZUS.

“Ndryshimi i rojeve” në Hungari dhe Kroaci ndodhi vetëm kohët e fundit: në Hungari në vitin 1999 dhe në Kroaci në vitin 2002. Në Slloveni, mbledhja e kontributeve në periudhën e para-tranzicionit dhe deri në vitin 1996 kryhej nga Agjencia Qëndrore e Pagesave (për entitetet juridike); në vitin 1996 një pjesë e kësaj agjencie u bashkua me Administratën e Re të krijuar të Taksave .

Hapat e tjerë pasues për procedurat e mbledhjes së kontributeve për të pesë vëndet janë të njëjta.¹⁷ Me marrjen e urdhërit të pagesës prej punëdhësit, banka i dërgon paratë (kontributet e nevojshme) në administratën e taksave ose në llogarinë e institucionit të sigurimeve shoqërore, nëpërmjet thesarit të shtetit (ose bankës kombëtare). Nëse paratë janë dërguar në llogarinë e administratës së taksave, ajo pastaj e transferon shumën në llogarinë e institucionit të sigurimeve shoqërore çdo ditë.¹⁸ Të dyja llogaritë janë të vendosura në thesarin e shtetit. Në parim, kontrollimi i të ardhurave të

¹⁷ Ky përshkrim aplikohet vetëm në rastin kur pagesi i kontributit është punëdhënës.

¹⁸ Në Kroaci paratë i transferohen nën-llogarisë së sigurimeve shoqërore nëpërmjet llogarisë së buxhetit shtetëror, për shkak se institucionet e sigurimeve shoqërore nuk janë institucione të veçanta ligjore dhe nuk janë të përfshira në aktivitete të ardhura-shpërndarje.

sigurimeve shoqërore është mjaft i drejtpërdrejtë, përderisa paratë shkojnë në llogarinë brënda thesarit të shtetit dhe krahasohen me dokumentin e listë pagesës, të cilën punëdhënësi e dërgon tek autoriteti i taksave ose institucioni i sigurimeve shoqërore, çdo muaj (ose nëpërmjet pagesës së pagave).

2.2. Procedurat për regjistrimin e kontribuesve dhe personave të siguruar

Procedurat për regjistrimin ndryshojnë ndërmjet pesë vëndeve dhe kjo lidhet më shumë me faktin nëse regjistrimi është i unifikuar apo jo, kështu që, nëse regjistrimi bëhet vetëm në institucionin e sigurimeve shoqërore ai është i mjaftueshëm, ose në raste të tjera, kërkohet një regjistrim tjetër i veçantë për çdo institucion sigurimesh shoqërore. Është detyra e punëdhënësit (“paguesi i kontributit”) të regjistrohet në institutin e përshtatshëm të sigurimeve shoqërore: në Poloni është ZUS-i, dhe në Slloveni – pothuajse njëjloj si në Gjermani¹⁹ – punëdhësi duhet të regjistrohet në Institutin për Sigurimin Shëndetësor. Në Kroaci dhe Rumani kërkohen regjistrime të veçanta për çdo institut sigurimesh shoqërore. Në Hungari, “mbajtësit e llogarisë” (punëdhësit dhe të vetë-punësuarit) duhet të regjistrohen në Zyrën e Taksave.

2.3. Kontrolli i pagesave të kontributeve

Kontrolli efektiv kërkon një korrespondencë të ngushtë në shkëmbimin e informacionit dhe të lëvizjes së parave. Për shkak të rritjes së madhe të të dhënave që kërkohen për skemat e kursimeve individuale, shkëmbimin e informacionit në formë elektronike është bërë i rëndësishëm. Raportet për pagesat e kontributit sigurohen me çdo derdhje të ardhurash e pagash. Në parim, funksioni i kontrollit konsiston në krahasimin e pagesave të bëra për llogari të veçantë, nëpërmjet thesarit të shtetit, me korrespondimin e informacionit mujor të dërguar autoritetit të taksave ose institucionit të sigurimeve shoqërore. Në Hungari, Kroaci dhe Slloveni ky bashkim

¹⁹ Shih Queisser (1996) dhe Manchester (1999).

i informacionit të dhënë dhe lëvizjes së parave realizohet nga autoriteti i taksave, ndërsa në Poloni dhe në Rumani kjo është një detyrë e rëndësishme e institutionit të rëndësishëm të sigurimeve shoqërore (respektivisht, ZUS-it dhe Shtëpisë Kombëtare të Pensioneve dhe të Drejtave për Sigurime Shoqërore).²⁰ Disa vënde kanë gjithashtu një “mekanizëm sinjalizues” shtesë brënda sistemit. Kështu, bankat në Rumani, Kroaci dhe Slloveni janë të detyruara të raportojnë nëse pagat janë transferuar në llogaritë bankare, kurse kontributet e sigurimeve shoqërore nuk janë derdhur. Duket që ky mekanizëm sinjalizues nuk është shumë efektiv.²¹

Në Poloni punëdhënësi i dërgon në bazë mujore ZUS-it të dhëna për çdo punonjës, për kontributin bazë dhe për kontributin në secilën degë të sigurimeve shoqërore (pension, kujdes shëndetësor, etj). Punëdhënësi i raporton gjithashtu ZUS-it kontributet në të gjithë komponentët e tyre, si p.sh. kontributet për secilën degë të sigurimeve shoqërore, numrin e të punësuarve, etj.

Në Hungari, punëdhësi duhet t’i dërgojë Zyrës së Taksave informacion mujor për pagesat e kontributeve; këto janë të dhëna të përgjithshme, nuk janë të individualizuara. Punëdhënësit duhet gjithashtu të japin të dhëna mujore për kolonën e dytë Fondeve të Pensioneve të Detyrueshme Private (MPPFs) lidhur me pagesat e kontributeve të të punësuarve të tyre. Të dhënat për MPPF-të janë sigurisht të individualizuara.

Siç u njohëm pak më sipër, reforma legjislative e vitit 1997 fillimisht parashikonte raportime mujore për qeverinë, lidhur me kontributet individuale për kolonën e parë dhe kolonën e dytë. Kjo kërkesë u shty për më vonë e më pas u anulua.

Në Slloveni, punëdhënësit i japin Administratës së Taksave vetëm të dhëna të përgjithshme në bazë mujore për kontributet dhe taksat.²²

²⁰ Sikurse u vërejt më sipër, Agjencia Kombëtare për Administratën Fiskale do të marrë përsipër funksionin e kontrollit në vitin 2004. Në Rumani kontributet e sigurimeve shoqërore duhet të paguhen në të njëjtën kohë me pagat; në Kroaci maksimumi i lejueshëm është deri tetë ditë pas kryerjes së pagesave të pagave; dhe në Slloveni deri në gjashtë ditë pas kryerjes së pagesave të pagave.

²¹ Shih Bejaković, Seksioni 2.1.4.; Toma, Seksioni 2.2.; dhe Vežjak dh Stanovnik, Seksioni 2.3.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

²² Megjithatë, të vetë-punësuarit të cilët punësojnë persona të tjerë janë të detyruar të paraqesin lista të individualizuara çdo muaj, me shumën e taksave dhe kontributeve të paguara për secilin punonjës. Rregullsia mujore për raportimin e të dhënave është e lidhur me faktin që pagat paguhen një herë në muaj. Nëse punëdhënësi paguan paga dy herë

Përderisa anëtarësimi në fondin e pensioneve për kolonën e dytë është vullnetar, Administrata e Taksave nuk bën mbledhjen e të dhënave dhe parave për fondin e pensioneve të kolonës së dytë.²³ Në një zhvillim jashtë-zakonisht të ngjashëm me atë që ndodhi në Hungari, legjislacioni Slloven parashikoi që raportimi mujor i kontributeve individuale të paguara (për kolonën e parë) të fillonte në Janar 2003. Megjithatë, në ndryshim nga sa ndodhi në Hungari, ku kjo kërkesë në fillim u shty për më vonë dhe pastaj u hoq fare si e tillë, në Slloveni kjo kërkesë me karakter ligjor thjesht u neglizhua. Kjo ishte padyshim e lidhur me faktin që një kërkesë e tillë, e cila u konceptua pa një përgatitje me kujdesin e mjaftueshëm të sistemit të nevojshëm të IT, do të shkaktonte probleme serioze administrative.

Në Kroaci, punëdhënësi duhet të dorëzojë për çdo muaj të dhëna të individualizuara të kontributeve të përlllogaritura dhe atyre të paguara, taksën e të ardhurave personale, dhe mbitaksën. Kjo bëhet me formularin R-S të përmendur më lart, i cili i dorëzohet REGOS. Megjithatë, punëdhënësi duhet gjithashtu të dorëzojë çdo muaj ID dhe formularin IDD, të cilat përmbajnë të dhëna për të gjithë komponentët që kanë të bëjnë me kontributet, taksat dhe me bazën mbi të cilën llogariten kontributi dhe taksat; këto i dorëzohen Administratës së Taksave. Bejaković shpjegon për Kroacinë, kontradiktën në vazhdimësi lidhur me rolin e këtyre dy agjencive dhe refuzimin edhe në ditët e sotme të Administratës së Taksave për të përdorur të dhënat e përgjithshme mujore të REGOS.²⁴

2.4. Inspektimi dhe funksionet e detyrimit

Të pesë vëndet e përfshira në këtë vlerësim i kanë ndarë funksionet e inspektimit dhe të detyrimit të pagesës së kontributeve në mënyra të ndryshme midis institucionit të sigurimeve shoqërore dhe autoritetit të

në muaj, atëhere ai duhet të sigurojë dhënien e informacionit të përshtatshëm dy herë në muaj, p.sh. pas çdo dhënieje pagash.

²³ Fondet e pensioneve ushtruan presion në mënyrë të fuqishme për një akt ligjor që do të vendoste Administratën e Taksave në ngarkim për mbledhjen e informacionit dhe të pagesave për to. Administrata e Taksave e shmangu në mënyrë të suksesshme këtë, me argumentin që këto skema pensionesh nuk janë të detyrueshme dhe nuk janë kështu në fushën e financave publike.

²⁴ Bejaković, Seksioni 2.1..2, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

taksave. Roli i institucionit të sigurimeve shoqërore është mjaft i madh në Poloni. Ligji i sigurimeve shoqërore, jo vetëm i jep ZUS-it të drejtën për të inspektuar, por gjithashtu autoritetin ligjor për të detyruar që të kryhen pagesat e kontributeve. Në Hungari, përgjegjësia për kryerjen e këtyre funksioneve, gjatë viteve 1990, iu kalua institucionit që e kishte patur deri atëhere. Deri në vitin 1992, institucioni i sigurimeve shoqërore pati vetëm një rol të kufizuar lidhur me zbatimin e funksionit të detyrimit, pasi ky kryhej kryesisht nëpërmjet autoritetit të taksës.²⁵ Në vitin 1992, Parlamenti aprovoi me ligj dhënien e këtij autoriteti CANHI-it, me qëllim që të shlyheshin borxhet nëpërmjet mbledhjes së drejtpërdrejtë, ndërkohë që gjatë viteve 1992–99 CANHI dhe autoriteti i taksave kryen inspektime të përbashkëta.²⁶ Megjithatë, që nga viti 1999, Administrata e Taksave dhe Kontrollit Financiar (TFCA) është ngarkuar tërësisht me kontrollin, inspektimin dhe detyrimin, p.sh. ajo fillon veprimin ligjor në rastet e shkeljes serioze të detyrimeve ligjore. Në Rumani institucionet e sigurimeve shoqërore (Shtëpia Kombëtare për Pensionet dhe të Drejtat e tjera për Sigurime Shoqërore, etj.) kryen inspektimet dhe ka gjithë autoritetin ligjor për të filluar procedurat e detyrimit për ata që duhet të paguajnë kontributet. Megjithatë, prej vitit 2004 këto funksione i kaluan për ndjekje e zbatim Agjencisë së Re Kombëtare për Administratën Fiskale. Në Kroaci, që nga viti 2002, Administrata e Taksave ka qënë përgjegjëse për inspektimin dhe detyrimin për kryerjen e pagesave të kontributeve. Ajo inspekon mbajtjen e të dhënave në ndërmarrje me mbështetjen e Institutit të Sigurimit të Pensioneve të Kroacisë, i cili e mbështet atë me informacionet përkatëse për kontribuesit. Megjithëse Administrata e Taksave në Slloveni është përgjegjëse për inspektimin dhe detyrimin, që të dyja institutet e sigurimeve shoqërore (Institutit për Sigurimin e Shëndetit dhe Institutit për Sigurimin e Pensioneve dhe Paaftësisë) luajnë rol shumë aktiv në procesin e inspektimit. Që të dyja institutet kanë stafet e tyre për auditimin, të cilët bëjnë inspektime në terren për punëdhënësit. Detyrimi i punëdhënësve lidhur me kryerjen e pagesave të kontributeve bëhet nga Administrata e Taksave.

²⁵ Në atë kohë ishte Administrata Qëndrore e Fondit Kombëtar të Sigurimeve Shoqërore (CANSI).

²⁶ Në vitin 1992 CANSI ishte i ndarë në Administratën Qëndrore të Fondit Kombëtar të Sigurimeve Shoqërore (CANHI) dhe Administratën Qëndrore të Fondit Kombëtar të Sigurimeve të Pensioneve (CANH). CANHI ishte përgjegjës për mbledhjen e kontributeve.

Në Kroaci, autoritetet e taksave kanë gjithashtu detyrën për kontrollin, inspektimin dhe detyrimin lidhur me kontributet e kolonës së dytë, nga të cilat funksioni i kontrollit kryhet edhe nga REGOS. Në Hungari, ku nuk ka institucion publik (autoriteti i taksave ose institucioni i sigurimeve shoqërore) për mbajtjen e të dhënave të individualizuara, për monitorimin e punëdhënësve lidhur me pagesat e kontributeve, inspektimet (që kryhen nga autoriteti i taksave) realizohen me kërkesën kryesisht të fondeve private.

2.5. Funksioni i mbajtjes së të dhënave

Në tre nga të pesë vendet, të dhënat e pensioneve janë mbajtur tradicionalisht prej punëdhënësve.²⁷ Megjithatë, subjekti i këtij funksioni ka ndryshuar, ai është bërë përgjegjësi e përbashkët e punëdhënësve dhe institucioneve të sigurimeve shoqërore. Tabela 2 tregon kërkesat aktuale për raportimin vjetor për kontributet individuale të paguara (si për bazat e kontributit) prej punëdhënësve. Ky raportim vjetor është i nevojshëm për përcaktimin e të drejtave të fituara për pensione.²⁸

²⁷ Në Rumani punëdhënësi është gjithashtu përgjegjës për pagesat e disa përfitimeve të sigurimeve shoqërore: ai/ajo përllëgarit kontributet totale të sigurimeve shoqërore dhe zbret prej saj përfitimet për sigurime shoqërore, të cilat ai/ajo ia paguan punonjësve. Diferenca përfaqeson shumën që i dërgohet Shtëpisë Rajonale të Pensioneve dhe të të Drejtave për Sigurime Shoqërore të tjera. Shih Toma, Seksioni 2.2.B., në Stanovnik dhe Fultz, 2004. Në Slloveni, punëdhënësi paguan pagesën për kohë të pjesëshme (për persona me paaftësi të pjesëshme) dhe rembursohet prej Institutit për Pensione dhe Sigurime për Paaftësi.

²⁸ Megjithëkëtë, sic do të shpjegohet më pas, e drejta e pensionit për kolonën e parë nuk humbet kur nuk paguhen kontributet, për aq kohë sa vërtetohet që punonjësi e ka mbuluar me të ardhura periudhën në diskutim. Për kolonën e dytë, mospagesa e kontributeve rezultojnë drejtëpërdrejtë në humbjen e përfitimeve, përveçse në Poloni, në ndonjë rast të veçantë, kur punëdhënësi përfundon në falimentim: Chłoń-Domińczak, Seksioni 5, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Tabela 2

Kërkesat për raportimin vjetor të punëdhënësve në administratën e taksave (T) ose institucionin e sigurimeve shoqërore (S) për kontributet individuale të paguara ose të të ardhurave (“bazat e kontributit”), vetëm për kolonën e parë, viti 2003

Poloni	Nuk ka*
Rumani	Nuk ka*
Hungari	Të individualizuar(S)
Kroaci	Të individualizuar (S)
Slovenia	Të individualizuar (S)

* Megjithatë, kërkohet raportimi i individualizuar mujor, siç përshkruhet në Tabelen 1.

Burimi: Bejaković, Seksioni 2.1.5.; Mate, Seksioni 2; Toma, Seksioni 2.2.A.; Chłoń-Domińczak, Seksioni 1.1.; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 2.2, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shënim: Kroacia planifikon të ndërpresë raportimin e individualizuar në vitin 2004 (formulari M4P/M8P).

Në Kroaci dhe Slloveni, mbajtja e të dhënave është një përgjegjësi afatëgjatë e institucioneve të sigurimeve shoqërore, në veprim që nga fillimi i viteve 1970. Në të dyja vëndet, punëdhënësit i kërkohet të japë të dhëna të individualizuara vjetore për të ardhurat (bazat e kontributit), dhe këto të dhëna mbahen të ruajtura në institucionet përkatëse të pensioneve.²⁹ Në Kroaci, e cila filloi raportimin mujor të të ardhurave dhe kontributeve të individualizuara me reformën e pensioneve të vitit 2001, raportimi vjetor në Institutin e Sigurimit të Pensioneve të Kroacisë mendohet të ndërpritet në një të ardhme të afërt.

Në Poloni, deri në vitin 1999, punëdhënësi i jepte ZUS-it informacionin e nevojshëm individual për llogaritjen e pensioneve, vetëm në

²⁹ Në Slloveni, raportimi vjetor për të vetë-punësuarit, përfshirë dhe të vetë-punësuarit në bujqësi, si dhe ata të përfshirë në mënyrë vullnetare në sistemin publik të pensioneve, është bërë prej Administratës së Taksave, e cila siguron informacionin përkatës prej Institutit për Pensione dhe Sigurimin e Paaftësisë (ZPIZ).

kohën e daljes në pension të punonjësit. Që me reformën e pensioneve të vitit 1999, raportimi vjetor nuk kërkohet më në Poloni; në vënd të tij punëdhënësit duhet të bëjnë raporte të individualizuara me bazë mujore për të dhënat mbi kontributet. Megjithatë, gjatë ndërprerjes së punës në ZUS gjatë muajve të parë të vënies në zbatim të ligjit, raportet vjetore rifilluan të përdoren përkohësisht. Në vitin 2000, vetëm informacioni për përfitime sëmundjeje nevojitej të jepej në bazë vjetore; ndërsa që prej vitit 2001 kërkohet përsëri vetëm raportim mujor.

Në Hungari, punëdhënësit i kërkohet të mbajë të dhëna për të ardhurat dhe kontributet e paguara. Megjithatë, legjislacioni që ka hyrë në fuqi gjatë viteve 1995-96, i kërkonte punëdhënësve të dorëzonin të gjitha dokumentet e mbajtura që lidheshin me sigurimin e pensioneve në CANPI; dhe që prej vitit 1997 punëdhënësve iu është kërkuar të dorëzojnë në CANPI të gjithë informacionin përkatës.³⁰ Megjithëse këto raporte vjetore janë të individualizuara, ato nuk janë të kontrolluara me të dhënat e përgjithshme të raportuara në Zyrën e Taksave, kështu që nuk ka ndonjë mënyrë për të verifikuar nëse këto lista korrespondojnë ose jo me kontributet e paguara.

Në Rumani, personi i siguruar që aplikon për pension pleqërie duhet të dorëzojë librezat e shkruara me dorë (të siguruara prej punëdhënësve), që kanë të shënuara kontributet e derdhura prej tij, për periudhën përpara vitit 2001. Që prej vitit 2001, mbajtja e të dhënave është përgjegjësi e Shtëpisë Kombëtare të Pensioneve dhe të Drejtave të tjera të Sigurimeve Shoqërore.³¹ Pavarësisht nga ndryshimet e mëtejshme organizative të planifikuara për vitin 2004, Shtëpia Kombëtare e Pensioneve dhe të Drejtave të tjera të Sigurimeve Shoqërore do të mbetet mbajtësi i të dhënave për të punësuarit. Raportimi në Rumani ndryshon prej raportimit në katër vëndet e tjera, nga që Rumania nuk ka patur ndonjëherë raportim të individualizuar vjetor të të dhënave që lidhen me kontributet. Duke filluar nga viti 2000, Rumania filloi raportimin e individualizuar mujor të të dhënave.

Është për tu vënë në dukje se Sllovenia, si vëndi më i zhvilluar dhe institucionalisht i organizuar ndërmjet këtyre pesë vënedeve, nuk ka filluar të përdorë raportimin mujor të individualizuar nga punëdhënësit.³² Për

³⁰ Mate, seksioni 6.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

³¹ Sigurisht, vetëm për periudhat e siguruara prej vitit 2001 e në vazhdim.

³² Megjithëkëtë, sikurse shpjegohet në Seksionin 3.3., ZPIZ ka injoruar deri tani detyrimin ligjor për vendosjen e sistemit të mbajtjes së këtyre të dhënave.

qëllimin e mbajtjes së të dhënave, ZPIZ mbështetet në raportet vjetore të individualizuara të të ardhurave (bazat e kontributit). Duke filluar prej vitit 2003, këto raporte përfshijnë gjithashtu masën e kontributeve të paguara. Kjo situatë ka paralele të ngjashme me Hungarinë ku, sikurse është diskutuar më sipër, nuk mbahen të dhëna të individualizuara të kontributeve për kolonën e parë dhe punëdhënësit i kërkohet të raportojë kontributet e kolonës së dytë, fondeve private, por jo autoritetit të taksave ose institucionit të sigurimeve shoqërore. Duket sikur kërkesat mujore të të dhënave të individualizuara të kenë qënë shumë të rrepta për tu përballuar nga autoritetet e taksave dhe institucionet e sigurimeve shoqërore në këto dy vënde.

Është gjithashtu interesante për tu vërejtur se, ndërmjet tre vendeve që adoptuan skemat e detyrueshme individuale të kursimeve, në asnjë rast mbajtja e të dhënave të kontributeve të individualizuara mujore nuk është bërë prej autoritetit të taksave. Në një kuptim, kjo nuk është e çuditëshme, përderisa ky funksion është jashtë misionit të zakonshëm të autoritetit të taksave, i cili ka të bëjë me maksimalizimin e të ardhurave të vjela nga taksat. Mungesa e dëshirës ose paaftësia e agjencive të taksave për të mbajtur të dhëna të tilla sollti si rezultat tre zgjidhje të ndryshme për funksionin e mbajtjes së të dhënave. Në Kroaci, kontributet e kolonës së dytë mbahen prej një agjencie publike të veçantë (REGOS), në Hungari nuk ka sistem publik për mbajtjen e të dhënave të individualizuara të kontributeve për kolonën e dytë, ndërsa në Poloni mbajtja e të dhënave të individualizuara të kontributeve për kolonën e dytë bëhet nga institucioni i sigurimeve shoqërore – ZUS.

3. Mbulimi i personave aktivë; bazat e kontributit dhe masat e kontributit

3.1. Mbulimi i personave aktivë

Personat e mbuluar prej një skeme sigurimesh shoqërore janë ata të cilët “... me ligj ose rregulla janë përgjithësisht të detyruar të kontribuojnë për të”.³³ Në shumë vënde të botës, ata që janë të mbuluar prej sigurimeve sho-

³³ McGillivray (2001), f.4.

qërore përbëjnë një nëngrup të vogël të popullsisë ekonomikisht aktive. Vetëm në vënde të zhvilluara sigurimet shoqërore mbulojnë shumicën e forcave të punës, madje edhe në raste të tilla, mbrojtja tenton të jetë e kufizuar për grupe të vështira-për-tu mbuluar, të tillë si të vetë-punësuarit në bujqësi dhe të vetë-punësuarit. Ish vëndet socialiste të Evropës Qëndrore janë në një pozicion të veçantë, ato ndodhen ndërmjet vëndeve të zhvilluara dhe vëndeve në zhvillim, duke trashëguar ligje që mbulojnë të gjithë popullsinë, ose pothuajse të gjithën. Kështu, në këtë studim, ne përdorëm një hipotezë që të gjithë personat aktivë për punë duhet të mbulohen prej skemave të sigurimeve shoqërore.

Duke adoptuar këtë kuadër të gjërë, ne krahasojmë numrin e personave aktualisht të siguruar me numrin e personave të punësuar. Ky krahasim është dhënë në Tabelën 3.

Tabela 3
Personat e siguruar (kontribuesit) dhe personat e punësuar (në mijë), viti 2002

	Personat e siguruar (kontribuesit)	Personat e punësuar
Polonia	14,321	13,863
Rumania	4,561	9,556
Hungaria	3,845	3,871
Kroacia	1,422	1,527
Sllovenia	814	914

Burimi: Bejaković, Tabela 6; Máté, Tabela 4; Chłoń-Domińczak, Tabela 6; Toma, Tabela 2; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Tabela 6, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shënim: Për Rumaninë dhe Slloveninë shifrat i referohen vitit 2001.

Sic shihet prej Tabeles 3, diferenca ndërmjet numrit të personave të punësuar dhe numrit të personave të siguruar është mjaft e vogël në Poloni, Hungari dhe Kroaci. Në Poloni numri i personave të punësuar është edhe më i vogël se numri i personave të siguruar (kontribuesit); kjo mund të shpjegohet me faktin që personat e siguruar përfshijnë gjithashtu ato që janë të papunë, të cilët marrin përfitimet e papunësisë dhe ato persona me pushim barrë lindjeje dhe prindëror, të cilët janë të siguruar, megjithëse

nuk janë duke punuar, sipas kriterit të Studimit të Forcës së Punës të ILO-s (LFS). Diferenca ndërmjet numrit të personave të siguar dhe personave të punësuar është diçka më e madhe në Slloveni, një fenomen për të cilin ky studim nuk arrin shpjegim të plotë.³⁴ Ndryshimi ndërmjet personave të punësuar dhe personave të siguar (kontribuesit) është me të vërtetë i madh në Rumani, ku më tepër se gjysma e popullsisë aktive nuk është e mbuluar prej sistemit publik të sigurimit të pensioneve.

Grupet më të vështira-për-tu mbuluar janë trajtuar në rrugë të ndryshme në këto sisteme të mbrojtjes sociale. Kështu, Polonia dhe Sllovenia janë kthyer prapa për të përfshirë të vetë-punësuarit në bujqësi. Në këto dy vende, ata të vetë-punësuar në bujqësi që nuk përmbushin kriterin për përfshirje të detyruar në sistemin e sigurimit të pensioneve, mund të zgjedhin të bëjnë sigurim vullnetar në kushte shumë të favorshme. Të vetë-punësuarit në bujqësi marrin përfitime pensioni bazë, por ato gjithashtu paguajnë kontribute shumë të vogla dhe pensionet e tyre janë mjaft të subvencionuara.³⁵ Në Poloni, ata kanë edhe një sistem të veçantë pensioni, të cilin reforma e pensioneve e anashkaloi.

Në të pesë vendet, sigurimet për pensione shtrihen deri tek të papunët të cilët marrin përfitime papunësie.³⁶ Personat që kryejnë detyra me interes kombëtar janë të siguar gjithashtu. Këto grupe përfshijnë personat në shërbim ushtarak të detyrueshëm, personat me pushim prindëror dhe personat që kujdesen për fëmijët me paaftësi ose për anëtarë me paaftësi në familjet e tyre. Megjithatë, sigurimet për këta të fundit mundet të jenë më pak të favorshme sesa ato për punonjësit e rregullt. Për shëmbull, në Poloni baza e kontributit për personat që sigurojnë kujdes për fëmijë është përfitimi për kujdes për fëmijë, i cili është shumë më i vogël sesa të ardhurat e mëparshme ose të mëpasme si punëtorë. Në Slloveni shërbimi i detyruar ushtarak është i vlerësuar, por vetëm që të plotësohet kushti i së drejtës për

³⁴ Një shpjegim i pjesshëm është dhënë prej Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 4.1, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

³⁵ Në Slloveni, qeveria paguan kontributin e punëdhënësit, ndërsa në Poloni qeveria jep më shumë se 90 përqind të të ardhurave për skemën e të vetë-punësuarve në bujqësi. Shih Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 3.3., dhe Chłoń-Domińczak, Seksioni 1.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

³⁶ Në Kroaci, vetëm veteranët invalidë të luftës të papunësuar (të viteve 1991–95 Lufta e Kufijve) janë të siguar për qëllimet e pensionit, si edhe personat e papunë, të cilëve iu mungojnë maksimumi pesë vjet për arritjen e kushtit të moshës për pension.

daljen në pension, periudha e sigurimit. Pensioni që përlogaritet nuk rritet për arsye të vitit të këtij shërbimi, p.sh. përqindja e rritur është zero përqind; megjithatë, një person i siguruar mund t'a paguajë këtë vit shërbimi (dhe kështu mundet që të shtojë periudhën e sigurimit të tij nga jashtë). Sllovenia, gjithashtu, përdori një qasje më të shtrënguar në njohjen e vepërimitarive të vlerësueshme për përfitime nga sigurimet shoqërore; përpara vitit 2004, personat që kujdeseshin për fëmijët e tyre të paaftë, mund të siguroheshin nëpërmjet skemës vullnetare për pension, por duke paguar vetë kontributet e tyre. Që prej vitit 2004, ndryshimet ligjore e bënë shtetin përgjegjës për pagimin e kontributeve për këtë grup.

Sikurse u vu re edhe më lart, Rumania qëndron jashtë kësaj situatë si një vënd me mbulim të ulët; kjo është e lidhur me faktin që, me fillimet e viteve nëntëdhjetë, sigurimet shoqërore kanë qënë vullnetare për të vetë-punësuarit dhe të vetë-punësuarit në bujqësi. Që prej vitit 2000, sigurimi shoqëror është bërë i detyrueshëm për të vetë-punësuarit, në kushtet kur të ardhurat vjetore të tyre e kalojnë tre herë rrogën mesatare mujore bruto.³⁷ Pavarësisht këtij niveli të ulët, shumë pak të vetë-punësuar janë regjistruar dhe kanë derdhur kontributet, sipas kërkesave nga ligji. Mbulimi i tyre i ulët, i dyfishuar me mos-mbulimin e të vetë-punësuarve në bujqësi, në kushtet kur kanë mundësi zgjedhjeje sipas ligjit, do të shkaktojë padyshim probleme serioze në një kohë të caktuar: një pjesë e madhe e popullsisë së moshuar do të kenë të ardhura shumë të ulëta dhe shkallë të lartë varfërie, që mund të shfaqet si një problem serioz social.

3.2. Baza e të ardhurave për pagesën e kontributit dhe përqindjet e kontributit

Nga vëzhgimi i të gjitha vëndeve, mund të vihet re një përpjekje modeste dhe ndoshta jo shumë e suksesshme, për të rritur të ardhurat që shërbejnë si bazë për pagesën e kontributeve të sigurimeve shoqërore (bazën e kontributit). Qëllimi i afërt i këtyre përpjekjeve është i shpjegueshëm, pjesërisht prej niveleve të larta të mbulimit ligjor tashmë në veprim në të

³⁷ Prej vitit 2000, mbulimi i detyruar me ligj ishte i shtrirë edhe tek të vetë-punësuarit në bujqësi, por kjo u anulua shpejt, për shkak të paaftësisë së qeverisë për të vënë në zbatim kërkesat. Toma, Seksioni 3.D., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

gjithë rajonin. Suksesi i tyre duhet të gjykohet jo aq shumë në drejtim të rritjes së të ardhurave prej kontributeve, se sa në drejtim të parandalimit të arbitrazhit të taksave; që do të thotë, pagesa për të ardhurat nëpërmjet rrugëve që kanë përqindje më të ulëta taksash.

3.2.1. Baza e kontributit për të punësuarit

Për të punësuarit, detyrimi kontributiv ka qënë i shtrirë në të gjitha të fitimet nga punësime të ndryshme, të lidhura si me të ardhurat, ashtu edhe me shpenzimet. Këto shtrirje janë mjaft të ndryshme në vënde të ndryshme. Në Poloni, paga bruto dhe përfitimet e tjera që rezultojnë prej punës (të tilla si bonuse, shpërblime dhe pagesa për punë jashtë orarit) janë të përfshira në bazën e kontributit.³⁸ Në Rumani, baza e kontributit për të punësuarit përfshin pagën bruto, bonuset dhe shpërblimet; dhe baza e kontributit për punëdhënësit është shuma totale e tyre në pagën bruto.³⁹ Në Hungari, të tilla të ardhura si vlera e përfitimeve në mall, përfshihen në bazën e kontributit të punëdhënësit, por jo në atë të të punësuarit. Baza e kontributit për të punësuarit përfshin gjithashtu zëra të ndryshëm të shumëllojshëm të tilla: si kuotat e anëtarësisë për sindikatat, kuota të përcaktuara në kontrata për kompensim në shërbime, etj. Megjithatë, nuk përfshin disa forma të kompensimit të pagave të tilla si pagesat për sëmundje dhe në rast aksidentesh, ndonëse këto bëjnë pjesë në të ardhurat personale të taksueshme.⁴⁰ Kjo është kreu e kundërta e Kroacisë, ku format e ndryshme të kompensimit të pagave janë subjekt për pagesat e kontributeve, por nuk janë të tilla që të përfshihen si të ardhura personale të taksueshme.⁴¹ Sllovenia është rasti më i skajshëm në këtë drejtim, ku kompensimi i pagës është subjekt për të dyja, për kontributet dhe taksimin si e ardhur personale. Kroacia dhe Sllovenia trashëgjuan prej Federatës Jugosllave një bonus feste në të holla në dorë, që u jepej punonjësve ('të ashtuquajturën regres). Në Kroaci e gjithë shuma e këtij bonusi është subjekt për kontributet, ndërsa në Slloveni është vetëm ajo pjesë që kalon përtej 70 përqind të pagës mesatare të vëndit. Megjithatë, në Slloveni ajo është gjithashtu pjesë e të ardhurave per-

³⁸ Chłoń-Domińczak, Seksioni 3.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

³⁹ Toma, Seksion 1.4., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁴⁰ Máté, Seksioni 3.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁴¹ Bejaković, Seksioni 3.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

sonale të taksueshme. Në Slloveni një numër i përfitimeve dytësore dhe shpenzimeve të lidhura me punën (shpenzime udhëtimi, shpërblime ditore për punë, pagesa e largimit nga puna) janë subjekt si për kontributet, ashtu edhe për taksën mbi të ardhurat personale, kur shuma kalon një nivel të caktuar të vendosur me vendim qeverie. Pagesat e largimit nga puna për shkak të falimentimit të një kompanie nuk taksohen.⁴²

Tre nga të pesë vëndet (Hungaria, Polonia dhe Rumania) nuk kanë vendosur një masë të ardhurash minimale si bazë kontributi për të punësuarit.⁴³ Në Kroaci, baza minimale është përafërsisht 35 përqind e pagës bruto mesatare.⁴⁴ Në Slloveni, ajo është e barabartë me pagën minimale, e cila është rreth 42 përqind e pagës bruto mesatare.⁴⁵

3.2.2. Baza e kontributit për të vetë-punësuarit

Të vetë-punësuarit janë një grup problematik në të gjitha sistemet e sigurimeve shoqërore, megjithëse problemet lindin jo vetëm nga mbulimi i ulët, por gjithashtu, me nivelin e tyre të ulët të të ardhurave të mbuluara (baza e kontributit) dhe kontributet relativisht të vogla. Duket se politikëbërësit e mbrojtjes sociale i kanë humbur të gjitha shpresat dhe ambiciet për “përfshirje jo vetëm sasiore, por edhe cilësore” të këtij grupi në personat e siguruar.

Bazat e kontributit dhe bazat minimale për të vetë-punësuarit janë paraqitur në Tabelën 4.

⁴² Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 3.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁴³ Do të thotë, një shumë minimale për të cilën kontributet duhet të paguhen pavarësisht nga raportimi i të ardhurave aktuale ose të raportuara.

⁴⁴ Bejaković, Seksioni 3.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁴⁵ Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 3.5., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Tabela 4
Bazat e kontributit për të vetë-punësuarit

	Baza e kontributit	Baza minimale e kontributit
Polonia	e ardhura e deklaruar	60% e pagës mesatare
Romania	e ardhura e siguruar	25% e pagës mesatare
Hungaria	e ardhura e taksuar	paga minimale
Kroacia	e ardhura e taksuar	e caktuar me vendim qeverie
Slovenia	e ardhura e taksuar	paga minimale

Burimi: Bejaković, Seksioni 3.1.; Máté, Seksioni 3.1.; Chłoń-Domińczak, Seksioni 3.1.; Toma, Seksioni 3.C.; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 3.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shënim: Për Rumaninë e ardhura e siguruar është e ardhura e vendosur në deklaratën e sigurimeve.

3.2.3. Bazat e kontributit për të vetë-punësuarit në bujqësi

Sikurse shihet në Tabelën 5, vetëm në Rumani të vetë-punësuarit në bujqësi janë plotësisht të lirë të zgjedhin nëse duan të përfshihen në sistemin e pensioneve publike. Në Kroaci, Poloni dhe Slloveni, të vetë-punësuarit në bujqësi duhet të përfshihen, duke dhënë nga pronësia e tokës ose nga e ardhura vjetore që kalon një kufi minimal të caktuar. Kështu në Poloni, kufiri minimal është një hektar tokë, në Slloveni ajo është e ardhur kadastrale për çdo anëtar të familjes kur kalon pagën minimale; në Kroaci, për shumicën e të vetë-punësuarve në bujqësi, ajo është 40 përqind e pagës mesatare.⁴⁶ Polonia dhe Sllovenia ofrojnë gjithashtu mundësinë për përfshirjen më të favorshme, vullnetare në sistemin e pensioneve, për të vetë-punësuarit në bujqësi.⁴⁷ Në Hungari, është e detyrueshme që të vetë-punësuarit në bujqësi të mbulohen si individë të vetë-punësuar, nëse të ardhurat e tyre

⁴⁶ Një kadastrë është një fjale Veneciane për huanë, e cila i referohet një regjistrimi publik, bazuar në një hartë ose studim, i madhësisë, vlerës, ose një pronësi tokë për tu përdorur si bazë për taksim.

⁴⁷ Kushtet për përfshirjen e detyrueshme dhe vullnetare të të vetë-punësuarve në bujqësi në sistemin e pensioneve në Hungari dhe Kroaci nuk janë të qarta.

kalojnë kufirin e caktuar minimal të të ardhurave për të vetë-punësuarit. Ato që kanë të ardhura nën këtë kufi minimal mund të mbulohen në bazë të zgjedhjeve të tyre.

Tabela 5
Mbulimi me pension i të vetë-punësuarve në bujqësi, viti 2003

Polonia	E detyrueshme (mbi kufirin minimal të të ardhurave), vullnetare (nën kufirin minimal të të ardhurave)
Rumania	Vullnetare për të gjithë
Hungaria	E detyrueshme (mbi kufirin minimal të të ardhurave), vullnetare (nën kufirin minimal të të ardhurave)
Kroacia	E detyrueshme (mbi kufirin minimal të të ardhurave), vullnetare (nën kufirin minimal të të ardhurave)
Slovenia	E detyrueshme (mbi kufirin minimal të të ardhurave), vullnetare (nën kufirin minimal të të ardhurave)

Burimi: Bejaković, Seksioni 2.2.; Máté, Seksioni 4; Chłoń-Domińczak, Seksioni 2.1.2.; Toma, fondet Seksioni 1.2.C.; Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 3.3., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

3.2.4. Niveli i kontributeve në përqindje

Tabela 6 jep përqindjen e kontributeve të sigurimeve shoqërore për pensionet, që paguhet nga punëdhënësit dhe të punësuarit.⁴⁸ Ajo nuk jep të dhëna për pjesën e nivelit të kontributeve në përqindje që është përlllogaritur për tu derdhur për kolonën e detyrueshme të dytë në fondet e kursimeve private. Këto pjesë të përlllogaritura kontributesh janë përkatësisht: 7.3 përqind në Poloni, 7.0 përqind në Hungari dhe 5 përqind në Kroaci.

⁴⁸ Këto nivele të kontributeve në përqindje përfshijnë mosheën e vjetër, paaftësinë, dhe mbulimin e të mbijetuarve nga aksidentet dhe në disa vënde rastet e dëmtimeve në punë.

Tabela 6
Nivelet e kontributit për sigurimin për pension dhe invaliditet (në %), viti 2003

	Përqindja e punë- marrësit	Përqindja e punëd- hënësit	Totali
Polonia	16.26	16.26	32.52
Rumania	9.50	24.50	34.00
Hungaria	8.50	18.00	26.50
Kroacia	20.00	0.00	20.00
Sllovenia	15.50	8.85	24.35

Burimi: Bejaković, Seksioni 3.1.; Máté, Seksioni 3.3.; Chłóń-Domińczak, Seksioni 3.1.; Toma, Seksioni 3; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 3.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shenim: Për Rumaninë dhe Kroacinë janë dhënë nivelet normale të kontributeve në përqindje (dhe nuk janë dhënë nivelet më të larta për sigurime dhe për periudha të gjata).

4. Realizimi i derdhjes së kontributit

Realizimi i derdhjes së kontributit mund të matet duke përdorur tregues të ndryshëm. Ai më kryesori që përllogaritet në të gjitha studimet e vëndit është bilanci i pagës së mbuluar, i cili shprehet si përqindje e GDP. Ky matës tregon masën që duhet të ketë fatura e pagës hipotetike në ekonomi, duke qënë i njohur niveli i kontributit (punëdhënësi + punonjësi), të ardhurat e siguruara aktualisht (të vëzhguara) të kontributit të mbledhur për të punësuarit. Vlerat e ulëta të këtij treguesi mundet gjithashtu të nënkuptojnë që fatura e pagës së mbuluar përfaqëson një pjesë të ulët të GDP. Megjithatë, një tendencë për uljen e vlerës së këtij treguesi shpreh në mënyrë të qartë keqësimin e realizimit të derdhjes së kontributit për të punësuarit, grupi më i madh i personave të siguruar; dhe një tendencë në rritje shpreh permirësimin e realizimit të derdhjes së kontributit.

Një tregues tjetër që është mjaft i ndjeshëm për vlerësimin e cilësisë së realizimit të derdhjes së kontributit për të punësuarit është niveli efektiv i përqindjes së kontributit. Ky nivel tregon raportin ndërmjet (1) të ardhurave aktuale të mbledhura nga kontributi në emër të të punësuarve, dhe

(2) bazës së kontributit të përgjithshëm të përlllogaritur për të punësuarit. Kjo e fundit sigurohet prej shumëzimit të numrit të të punësuarve me pagën mesatare (vjetore). Përqindja e kontributit efektiv krahasohet pastaj me gjëndjen (p.sh. përqindjen e punëdhënësit + të punësuarit së bashku). Përqindja efektive e kontributit është mjaft e lidhur me diferencën e kontributit, e përcaktuar si diferencë ndërmjet të ardhurave aktuale të kontributit të mbledhur dhe prodhimit të (1) numrit mesatar vjetor të të punësuarve, shumëzuar me (2) pagën mesatare vjetore, shumëzuar me (3) gjëndjen e përqindjes së kontributit.⁴⁹ Një përqindje efektive e kontributit/përqindje e lartë e gjëndjes së kontributit shpreh realizimin e lartë të derdhjes së kontributit për grupin më të madh të personave të siguruar – të të punësuarve.

Një matës shtesë i realizimit të derdhjes së kontributit është borxhi i kontributit, e shprehur në përqindje të GDP. Ky matës është më pak informuesi, përderisa vlera e tij varet nga politika e qeverisë për faljet, si edhe nga procedurat administrative të një vëndi-specifik. Në Slloveni, për shëmbull, nëse një punëdhënës nuk dorëzon një listë mujore informuese për pagat, atëhere nuk ka të dhëna për kontributet.

4.1. Fatura e pagës së mbuluar

Sic është përshkruar më lart, vlera e faturës së pagës së mbuluar nuk është vlera e saj aktuale në ekonominë kombëtare, por është më shumë një vlerë hipotetike. Në vëndet e zhvilluara vlera reale e faturës së pagës është mjaft e lartë, përgjithësisht më e madhe se 50 përqind e GDP. Vlerat e ulëta (të matura në përqindje të GDP) mund të tregojnë se madhësia e ekonomisë informale është mjaft e madhe, p.sh. se një masë e madhe e personave aktivë nuk marrin paga ose marrin paga të cilat nuk shoqërohen me derdhjen e kontributeve. Në Evropën Qëndrore dhe Lindore, ku mbulimi ligjor për sigurimet shoqërore shtrihet në shumicën më të madhe të punonjësve, vlerat e ulëta të faturës së pagës së mbuluar janë gjithashtu një tregues i fuqishëm i mos realizimit të derdhjes së kontributeve të sigurimeve shoqërore. Tabela 7 tregon dinamikën e faturës së pagës së mbuluar në të pesë vëndet.

⁴⁹ Ky matës është përshkruar nga McGillivray (viti 2001, f. 10).

Tabela 7
Fatura e pagës së mbuluar në përqindje të GDP

	Polonia	Rumania	Hungaria	Kroacia	Slllovenia
1990	-	42.5	32.0	-	-
1991	-	36.3	33.2	-	-
1992	26.8	30.2	28.8	-	42.0
1993	26.3	25.3	27.6	-	42.3
1994	27.1	21.3	27.4	-	40.0
1995	25.9	21.3	25.6	-	39.5
1996	26.3	20.3	24.4	38.4	38.8
1997	26.1	17.7	24.4	37.6	38.0
1998	25.2	18.0	24.5	38.5	38.0
1999	29.5	15.2	24.1	39.6	37.4
2000	28.0	15.3	24.1	40.0	36.1
2001	28.6	15.9	26.1	39.8	35.6
2002	27.5	16.4	27.5	40.8	35.1

Burimi: Bejaković, Tabela 9; Máté, Tabela 6; Chłoń-Domińczak, Tabela 9; Toma, Tabela 6; dhe Vezjak & Stanovnik, Tabela 8, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shënim: Në faturën e përlogaritur të pagës së mbuluar në Poloni, janë përfshirë gjithashtu të ardhurat e mbledhura nga kontributet e të vetë-punësuarëve, ndërsa të dhënat e veçanta për kontributet e mbledhura në emër të të punësuarëve nuk pasqyrohen. Rritja e madhe e faturës së pagës së mbuluar në Poloni në vitin 1999 është shkaktuar prej lëvizjes së madhe të barrës së kontributit – prej punëdhënësve tek të punësuarit – me ndryshim të vogël në koston e përgjithshme të punës (pagat + kontributet e punëdhënësve). Me qëllim që të parandalohet rënia e pagave neto reale, e cila do të shkaktonte nga vendosja e përqindjes së kontributit të të punësuarëve, pagat nominale u rritën dhe kështu fatura aktuale e pagës nominale në ekonomi gjithashtu u rrit (Chłoń-Domińczak, Seksioni 4, në Stanovnik dhe Fultz, 2004).

Sikurse mund të shihet prej Tabelës 7, fatura e pagës së mbuluar (e matur si përqindje e GDP) u pakësua në Poloni, Rumani, Hungari dhe Sllloveni gjatë viteve 1990. Megjithatë, në Rumani dhe Hungari ky tregues së fundmi ka treguar një rritje të vogël, duke filluar respektivisht prej vitit

2000 dhe 2001. Por akoma, nuk po vihen re shënja të qarta të prirjes për rritje në Poloni dhe Slloveni, megjithëse vlera e faturës së pagës së mbuluar është akoma relativisht e lartë në Slloveni. Kroacia gjithashtu duket se po provon një përmirësim të realizimit të derdhjes së kontributeve dhe vlera e faturës së pagës së mbuluar në vitin 2002 – 40.8 përqind e GDP – është më e larta midis të pesë vëndeve. Megjithëse vlerat e ulëta dhe në pakësim të faturës së pagës së mbuluar japin një sinjal të fortë për përkeqësimin e realizimit të derdhjes së kontributit, vlera në rënie mundet gjithashtu të shkaktohet prej ndryshimeve strukturale të ekonomisë – të tilla si rritja e numrit të të vetë-punësuarve dhe ulja e numrit të të punësuarve. Lëvizje të tilla strukturore shkaktojnë një ulje në masën e pagave në GDP dhe, për pasojë, një ulje gjithashtu të faturës së pagës së mbuluar, e matur në përqindje të GDP.

Është pikërisht kjo arsyeja përse një krahasim i faturës së pagës së mbuluar dhe faturës së pagës aktuale siguron një matës ndihmës të dobishëm, duke treguar nëse realizimi i derdhjes së kontributeve është në përmirësim apo keqësim në nëngrupin më të madh të personave të siguruar – të punësuarit. Gál et al. (viti 2002) tregojnë se fatura e pagës aktuale në Hungari u ul nga 39.6 përqind e GDP, në vitin 1992, në 34.3 përqind në vitin 2000, një ulje që u shkaktua sipas pikëpamjes së tij në një masë të madhe prej ekonomisë informale. Raporti midis faturës së pagës së mbuluar dhe faturës së pagës aktuale në Hungari u ul nga 76.5 përqind, në vitin 1992, në 71.9 përqind në vitin 2000, duke dhënë provë të qartë për keqësimin e realizimit të derdhjes së kontributeve për të punësuarit gjatë kësaj periudhe.⁵⁰ Në Slloveni, gjithashtu, ky raport ka qënë në mënyrë të vazhdueshme në rënie që prej vitit 1998, kur vlera e tij ishte 83.3 përqind; në vitin 2002 vlera e tij ishte vetëm 78.0 percent. Kjo në fakt nënkupton që në vitin 2002, në Hungari rreth 28 përqind e rrogave të paguara i anashkalluan pagesës së kontributit; ndërsa përqindja korresponduese në Slloveni ishte 22 përqind. Kroacia mund të veçohet si një vënd me një vlerë jashtëzakonisht të lartë – dhe në rritje – të këtij treguesi ndihmës. Në vitin 2001, raporti midis faturës së pagës së mbuluar dhe faturës së pagës aktuale u

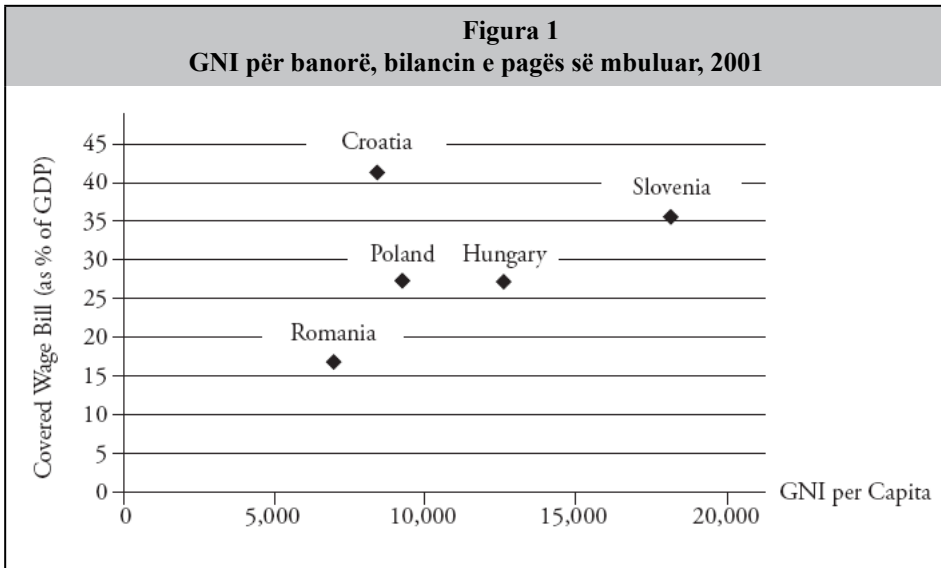
⁵⁰ Gál et al. (2002). Raporti ndërmjet bilancit të pagës së mbuluar dhe bilancit të pages aktuale, duke përdorur të dhëna prej Tabeles 7 janë: 72.7 përqind në vitin 1992 dhe 70.3 përqind në vitin 2002. Kështu sipas të dhënave tona, rënia në realizimin e derdhjes së kontributeve ishte më pak e rëndë, megjithëse në esencë konkluzionet mbeten të njëjta.

rrit në 91.4 përqind, duke nënkuptuar se vetëm 8.6 përqind e të ardhurave anashkaluan pagesën e kontributit.

Është interesante të krahasosh vlerat e faturës së pagës së mbuluar (e shprehur në përqindje të GDP) në të gjitha vëndet. Megjithatë, duhet bërë kujdes, derisa diferencat në cilësinë e statistikave të llogarive kombëtare dhe paaftësia për të dalluar kontributet e mbledhura prej grupeve të personave të siguruar, në të shumtën e rasteve rezultojnë në mbivlerësime të faturës “së vërtetë” të pagës së mbuluar. Kështu, për shëmbull, vlera e përllogaritur e faturës së pagës së mbuluar në Poloni, e paraqitur në Tabelën 7, mbivlerëson faturën e pagës së mbuluar “në të vërtetë”, sepse përfshin të ardhurat e të vetë-punësuarve. Kjo është e lidhur me faktin që të ardhurat e kontributit të mbledhura prej të vetë-punësuarve nuk mund të ndahen prej atyre të mbledhura në emër të të punësuarve. Siç u vërejt prej Bejaković, është gjithashtu e mundur që vlerësimet zyrtare të GDP dhe pagave për Kroacinë, të publikuara prej Zyrës Qëndrore të Statistikave, janë shumë të ulëta dhe kjo shkakton atë që, treguesit e realizimit të derdhjes së kontributeve të jenë të mbivlerësuar.⁵¹

Duke mbajtur parasysh këto çrregullime, gjithsesi Figura 1 tregon qartë që fatura e pagës së mbuluar (e shprehur në përqindje të GDP) është e lidhur me GDP për frymë; vëndet me GDP më të lartë për frymë kanë gjithashtu një vlerë më të lartë të faturës së pagës së mbuluar (e shprehur në përqindje të GDP).

⁵¹ Do të jetë me interes të vërehet nëse do të ketë rivlerësime në ngritje të GDP në Kroaci, të lidhura me procesin e hyrjes së saj në BE, dhe – më konkretisht – kërkesat e Eurostatit.



Burimi: për GNI (E Ardhura e Përgjithëshme Kombëtare) për banorë: World Development Raporti Zhvillimit Botëror viti 2003, Banka Botërore; për bilancin e pagës së mbuluar, Tabelën 7.

4.2. Borxhi i kontributit

Borxhi i kontributit është ndoshta treguesi më pak i dobishëm për matjen e eficiencës së mbledhjes së kontributit dhe realizimin e derdhjes së tij. Borxhi i jashtëzakonshëm për sigurimet shoqërore varet nga përqindja e interesit të përdorur, dhe këto përqindje interesi zakonisht përfshijnë një gjobë të përqindjes së interesit. Mjaft nga ky borxh është “përtej kufirit të lejuar” dhe është i pa mbledhshëm. Për më tepër, qeveria me politikën e saj të anulimit dhe konvertimit të borxhit në shlyerje të mëvonëshme, mund të bëjë mjaft për të modifikuar vlerën e tij. Kjo shihet qartë në Tabelën 8, ku vërehet një përmirësim i menjëhershëm, p.sh. rënia e ndjeshme në raportin borxh/GDP, në Hungari ishte rezultat i ligjit të ardhur në fuqi në vitin 1999, i cili autorizoi anulimin e borxheve në sasi të vogla.

Tabela 8
Borxhi i kontributit (në përqindje të GDP)

	Polonia	Rumania	Hungaria	Sllovenia
1992	-	-	1.48	-
1993	-	-	1.83	-
1994	-	-	2.40	-
1995	1.42	-	2.20	-
1996	1.27	-	1.81	0.62
1997	1.29	-	1.48	0.64
1998	1.58	3.00	1.39	0.59
1999	1.64	5.08	1.59	0.54
2000	1.50	8.25	0.48	0.47
2001	1.42	6.54	0.40	0.46
2002	1.63	6.19	0.43	0.45

Burimi: Máté, Tabela 8; Chłoń-Domińczak, Tabela 10; Toma, Tabela 7; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Tabela 10, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Shënim: Për Poloninë borxhi nuk përfshin interesin e akumuluar. Ai përbën borxhin si për ZUS, ashtu edhe për KRUS, sistemin e pensioneve të të vetë-punësuarve në bujqësi.

4.2.1. Struktura e borxhit të kontributit

Lidhur me strukturën e borxhit të kontributit, ndërsa mungon cilësia e të dhënave dhe detajet për të gjitha vëndet, nuk duket të jetë shfaqur një model i qartë i tij.

Në Poloni, pjesa më madhe e borxhit ishte nga borxhlinjtë strukturorë – këtu përfshihen ndërmarrjet e industrisë së çelikut, minierat e qymyrit dhe kompanitë e transportit hekurudhor. Në Rumani, firmat e mëdha (p.sh. ato që punësojnë më shumë se 250 punonjës) përbëjnë më shumë se 70 përqind të borxhit të kontributit. Në Hungari, borxhliu më i madh, në mesin e viteve 1990, ishte ndërmarrja e Transportit Shtetëror Hekurudhor të Hungarisë. Ky borxh u trajtua me një ligj të veçantë dhe u

vendos për tu paguar prej buxhetit të shtetit. Përqëndrim shumë i madh i borxhit të kontributit është parë në fakt që në vitin 1995, ku 0.5 përqind e të gjithë debitorëve ishin përgjegjës për 65 përqind të borxhit të kontributit të përgjithshëm, ndërsa 0.1 përqind e të gjithë debitorëve ishin përgjegjës për 41 përqind të borxhit të përgjithshëm të kontributit. Në Kroaci, borxhi i kontributit është gjithashtu i përqëndruar midis pesë firmave të mëdha: ndërmarrjeve të porteve, transportit hekurudhor e përpunimit të prodhimeve bujqësore. Në Slloveni, pjesa më e madhe e borxhit është shkaktuar prej të vetë-punësuarëve; megjithatë, kjo është e lidhur me teknikën e pagesës. Për të vetë-punësuarit teknika është pagesë në avancë, p.sh. ata duhet të paguajnë shumat pavarësisht nga kushtet financiare dhe ekonomike. Nga ana tjetër, personat juridikë mund të anashkalojnë pagesën thjesht prej mos dorëzimit të listës së pagave të shlyera (i ashtu-quajtura formulari REK), i cili ka të bëjë me besueshmërinë ligjore.⁵²

4.2. Anullimet dhe shtyrjet e detyrimeve

Në të pesë vëndet, institucionet e sigurimeve shoqërore kanë shumë pak mundësi për anulimin e borxhit. Kështu, në Poloni ZUS nuk mundet që ai vetë të bëjë anulimin e borxhit ose të ndonjë pjese që lidhet me kontributet. Në Rumani, institucioni i sigurimeve shoqërore mundet (në disa kushte të caktuara) të ulë ose anullojë vetëm pagesat e interesit dhe ekziston një kornizë ligjore për hartimin e kësaj marrëveshjeje. Një politikë e tillë ndiqet në Hungari, kur një debitori mund t'i ofrohet një marrëveshje, me anë të së cilës gjobat dhe përqindjet e pagesave të vonuara mund të zvogëlohen ose edhe të anulohen plotësisht; sigurisht që ka disa kushte me të cilat ai lidhet.⁵³ Në Slloveni, ZPIZ mund të bëjë anulime të borxhit, por vetëm me rekomandimin e Administratës së Taksave dhe nëse borxhi është i pambledhshëm.

⁵² Sepse nës Slloveni punëdhënësit kanë detyrimin për të paguar kontributet vetëm nëse dorëzojnë formularin e REK-ut, ata mund të anashkalojnë kërkesën për kontributin thjesht duke mos e dorëzuar këtë formular. Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 5.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁵³ Emërtimi, “sjellje e mire,” nënkupton që kjo fjalë e favorshme nuk do të merrej në konsideratë nëse debitori nuk do të plotësonte detyrimet aktuale. Shih Máté, Seksioni 5.7., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

Megjithatë, anulimi i borxhit është, në më të shumtën e rasteve, një çështje e politikës së qeverisë. Kështu, Polonia arriti në një anulim të pjesshëm të borxhit dhe, duke filluar prej vitit 1999, u krijuan rezervat me qëllim mbulimin e pasigurisë së detyrimeve.⁵⁴ Në Kroaci qeveria aprovoi një masë ligjore në vitin 2001 për konsolidimin e firmave të përpunimit bujqësor, duke autorizuar disa nga ministritë përkatëse të anulojnë ose të shtyjnë për më vonë afatin e borxhit ose të shndërrojnë borxhin në shlyerje të mëvonshme.⁵⁵ Në Rumani, kompanive shtetërore në sektorin bujqësor, ligji u siguron anulimin e interesit të kontributit dhe gjobave kur firma privatizohet.⁵⁶

Politikat për shtyrjen e detyrimeve janë të njëjta, në të gjitha këto vënde dhe, në këtë drejtim, institucioneve të sigurimeve shoqërore iu është dhënë një lloj lirie më e madhe. Në Poloni, ligji i mbrojtjes shoqërore lejon shtyrjen e pagesave të kontributit, nëse plotësohen disa kushte: kontributet aktuale duhet të paguhen rregullisht dhe të gjithë kontributet e të punësuarve duhet të azhurnohen deri në ditët e fundit.⁵⁷ Siç u vërejt edhe më sipër, reduktimi i detyrimeve kontributive është e mundur vetëm me ligj. Rumania ndjek një politikë të ngjashme për shtyrjen e detyrimeve: institucionet e sigurimeve shoqërore kanë të drejtë të shtyjnë pagesën e kontributeve, si edhe të ulin ose anulojnë pagesën e interesit, kur sigurohet se disa kushte janë plotësuar.⁵⁸ Në Slloveni, masat ligjore të vitit 1999 me Ligjin e Sigurimeve të Pensioneve dhe Paaftësisë, i dhanë ZPIZ autoritetin për të bërë shtyrjen e pagesës së kontributeve, si edhe anulimin e pjesshëm ose derdhjet e pagesës. Kjo bëhet me rekomandimin e Administratës së Taksave. E drejta për të bërë shtyrjen e pagesës së kontributit është gjithashtu në kompetencën e Ministrit të Punës (dhe kërkesat më të mëdha zakonisht janë të vendosura në tryezën e tij).⁵⁹

⁵⁴ Chłoń-Domińczak, Seksioni 5.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁵⁵ Bejaković, Seksioni 5.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁵⁶ Toma, Seksioni 5.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁵⁷ Chłoń-Domińczak, Seksioni 5.4., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁵⁸ Toma, Seksioni 5.3., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁵⁹ Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 5.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

4.3. Mos-realizimi dhe e drejta e mbrojtjes së të punësuarve

Politika e mbrojtjes së të drejtave të të punësuarve, në rastin e mos-realizimit nga punëdhënësit të derdhjes së kontributeve, është thuajse e njëjtë në të gjitha këto vënde. Me një fjalë: të drejtat e të punësuarve mbrohen, madje edhe nëse punëdhënësi nuk paguan kontributet. Sikurse thuhet prej Máté, “... koncepti bazë është që mosrealizimi i pagesës së kontributeve prej punëdhënësve mund të mos shkaktojë dëmtim të të punësuarve.”⁶⁰ Kështu, në Hungari, koha për të cilën punëdhënësi zvogëlon ose presupozohet të zvogëlojë kontributet (presupozim në bazë të ekzistencës së sigurimeve) është përllogaritur si periudhë sigurimi. Kjo sigurisht lidhet me të drejtën vetëm të kolonës së pare publike. Me interes është të vërehet që në Rumani ligji i pensioneve, i ardhur në fuqi në vitin 2000, solli një ndryshim ku vetëm periudhat për të cilat janë paguar kontributet përllogariten si periudha sigurimi. Kjo masë u anulua shpejt.⁶¹ Në të njëjtën mënyrë në Poloni, ku të drejtat e punëtorëve janë të mbrojtura në rastin e mos-pagesës së kontributeve dhe buxheti i shtetit merr të gjitha përgjegjësitë për këtë pjesë.⁶² Në Kroaci dhe Slloveni, të gjitha periudhat për të cilën mund të vërtetohet që pagat janë paguar, janë përllogaritur si periudha sigurimi. Nëse nuk ka prova për paga të paguara, por personi është formalisht në sigurimet shoqërore (p.sh. në regjistrin e personave të siguruar) kjo periudhë llogaritet si një periudhë sigurimi, por me zero rritje përqindjeje.⁶³

Kolona e dytë paraqet një situatë shumë të ndryshme, lidhur me të drejtat e punëtorëve: mospagesa e kontributeve në fondet e kursimeve private nënkupton akumulim më të vogël në kursimet për pensione. Megjithatë, të drejtat e punëtorëve mbrohen në Poloni, dhe buxheti i shtetit merr përsipër përgjegjësinë, por vetëm në rast falimentimi ose shkrirje të plotë të firmës.⁶⁴ Në Kroaci, nuk ka mbrojtje të të drejtave të punëtorëve në rast falimentimi të firmës dhe ndërgjegjësimi publik i këtij problemi është bërë veçanërisht i mprehtë.⁶⁵

⁶⁰ Máté, Seksioni 5.8., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁶¹ Toma, Seksioni 5.1., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁶² Chłoń-Domińczak, Seksioni 5, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁶³ Bejaković, Seksioni 5.2.; dhe Vezjak dhe Stanovnik, Seksioni 5.4., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁶⁴ Chłoń-Domińczak, Seksioni 5, në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

⁶⁵ Bejaković, Seksioni 6.2., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

4.4. Përmirësimi i realizimit të derdhjes dhe mbledhjes së kontributeve

Duke vërejtur masat për përmirësimin e realizimit të derdhjes dhe mbledhjes së kontributit, dikush nuk mund të jetë i kënaqur me masat e një liste të gjërë dëshirash, disa nga të cilat mund të provohen të mos jenë të zbatueshme në praktikë. Nga ana tjetër, dikush nuk duhet të jetë i detyruar nga realiteti që të pranojë si arsye për mos zbatimin e tyre kapacitetet e dobëta administrative, infrastrukturën e varfër dhe mungesën e sistemeve IT. Modernizimi i sistemit të taksave dhe kontributeve duhet të vazhdohet, sepse ai do të sigurojë një transparencë më të madhe, kosto më të ulët të agjencisë që merret me monitorimin e detyrimit të pagesave të kontributit, si dhe do të përmirësojë cilësinë e informacionit të disponueshëm për të gjitha palët e përfshira. Disa vënde kanë bërë progres të konsiderueshëm në këtë drejtim, më të spikatura Polonia dhe Kroacia, por jo pa kosto të lartë afat-shkurtër dhe pengesa. Modernizimi teknik mundet gjithashtu të sjell një përmirësim të përgjithshëm të ndërgjegjësimit në çështjen e derdhjes së kontributeve.

Rritja e nivelit të derdhjes së kontributeve, me shpresën e kotë të rritjes së të ardhurave kontributive, nuk mund të jetë një zgjidhje e besueshme. Rumania rriti nivelin e kontributeve disa herë gjatë viteve 1990, por që kjo u shoqërua me një rënie të vazhdueshme në të ardhurat e kontributeve. Ky është një shëmbull teksti shkollor i kurbës Laffer, ku taksat më të larta zvogëluan të ardhurat nga taksat.⁶⁶ Ulja e nivelit të kontributeve, e dubluar me masa të rrepta për rritjen e realizimit të derdhjes e mbledhjes së kontributeve, mund të jetë me përfitim për të gjithë. Në këtë kuptim, eksperiencia e Hungarisë, e cila uli nivelin e kontributeve në vitin 2002 me 6 përqind pikë krahasuar me vitin 1998, dhe eksperiencia e Rumanisë, e cila uli nivelin e tij të kontributeve për të punësuarit me 4.5 përqind pikë në vitin 2003, do të monitorohen nga afër.

⁶⁶ Toma, Seksioni 4.3., në Stanovnik dhe Fultz, 2004.

5. Përfundime

Ndryshimi i modelit që ka ndodhur në Evropën Qëndrore dhe Lindore, p.sh. shtytja e fuqishme për privatizim të sistemeve të mbrojtjes sociale, dhe veçanërisht sistemeve të pensioneve, – ka patur një efekt të qartë në administrimin e institucioneve. Megjithatë, do të ishte e gabuar të përshkruhej ulja e rolit të institucioneve të sigurimeve shoqërore, nisur vetëm nga radikalizimi i reformës së pensioneve. Nga të pesë vëndet e analizuar në këtë studim, Polonia ndërmorri padyshim reformën më rrënjësore të pensioneve, jo vetëm në kolonën e dytë, por gjithashtu në kolonën e parë. Megjithatë, institucioni qëndror i sigurimeve shoqërore, ZUS, mbajti rolin e tij dominues dhe të gjithë funksionet e tij të para-reformës, pavarësisht prej gabimeve dhe pasigurisë të cilat ky institucion provoi në procesin e reformës. Në fakt, funksionet e ZUS-it janë shtuar shumë si pasojë e reformës. Në Slloveni, e cila ndërmorri gjithashtu një reformë afat-gjatë në vitin 1999, roli i institucionit të sigurimeve të pensioneve u rrit, me dhënien ZPIZ të një mandati më të madh për inspektimin dhe shtyrjen e kontributeve. Kjo ka qënë e kundërt me Hungarinë dhe Kroacinë, ku funksionet kyçe të institucioneve të sigurimeve shoqërore për mbledhjen e kontributeve u transferuan tek autoriteti i taksave; në rastin e Kroacisë, u krijua një agjenci e re për mbledhjen e kontributeve. Gjykimi për krijimin e kësaj agjencie të re për mbledhjen e kontributeve mund të jetë i diskutueshem, përderisa përdorimi i sistemeve ekzistuese për mbledhjen e kontributeve kishte kosto më të lartë në raport me efektivitetin, ndërsa sistemet ekzistuese u cilësuan të pareformueshme dhe të paafta për tu modernizuar.⁶⁷

Lëvizja drejt mbajtjes në mënyrë të vazhdueshme (çdo muaj) të të dhënave të kontributeve individuale ishte një prej cilësive themelore të privatizimit të pensioneve; këto kërkesa të reja dhe të shumta lidhen me futjen e kolonës së dytë të detyrueshme. Individualizimi i raporteve mujore nuk kërkohej për kolonën e parë, përveçse në Poloni, ku u fut një skemë e përfitimeve me bazë kontributin (NDC). Megjithatë, tendenca drejt individualizimit duket të ketë patur efekte të shumta për kolonën e parë – nëpërmjet përdorimit të sistemeve moderne të IT, për shkëmbimin të dhënave, përpunimin dhe kontrollin e tyre, etj. Me sa duket, këto efekte nuk u shfaqën në Hungari, ku ka pasur vetëm pak progres në thjeshtëzimin

⁶⁷ Ky është gjithashtu pozicioni i S. Ross (2004), f. 5.

dhe modernizimin e mbledhjes së kontributeve. Rumania është një tjetër shembull që individualizimi i kontributeve nuk paraqet – në vetëvete – se ka përmirësuar eficiencën në mbledhjen e kontributeve. Kështu, Rumania ende nuk ka një regjistër të kompletuar dhe të plotësuar deri në momentin aktual me të dhënat për kontribuesit, i cili përbën një nga kërkesat bazë për raportimin eficient dhe vendosjen e kontributeve tek individët e duhur. Këtu, mund të përmendet vërejtja e Stanley Roses që “... mbledhja e taksave ose mbledhja e kontributeve në shoqëritë moderne kërkon një qasje të gjërë-shtetërore. Për të siguruar efektivitetin, është e nevojshme të arrihet bashkëpunimi i një numri agjencish shtetërore.”⁶⁸

Në përfundim, sisteme efektive të mbledhjes së kontributeve janë ato që marrin në konsideratë kapacitetin më të gjërë administrativ dhe arritjet e institucioneve shtetërore. Përmirësimet këtu nuk ndodhin brënda natës dhe kërkojnë krijimin e një besimi gradual. Qytetarët duhet t’i shohin institucionet – qofshin ato institucionet e sigurimeve shoqërore ose institucionet e tjera të shtetit – sa më eficiente dhe të drejta. Kjo mund të arrihet nëpërmjet transparencës më të madhe dhe konsultimit më të madh midis palëve të përfshira: qeveria, institucionet e sigurimeve shoqërore, punëdhënësit dhe të punësuarit.⁶⁹ Konsultime të tilla rrisin besimin dhe perceptimin pozitiv të publikut për institucionet e sigurimeve shoqërore si mekanizma të paanshëm dhe të drejtë për transfertat e të ardhurave (dhe konsumit) midis brezave apo edhe brenda të njëjtit brez në shoqëri.

⁶⁸ Ross (2004), p. 5.

⁶⁹ Franca ka nënshkruar një Marrëveshje për Menaxhimin e Objektivave, të hartuar së bashku nga qeveria dhe institucioni përgjegjës i sigurimeve shoqërore për mbledhjen e kontributeve, të cilat konkretizohen me një sërë matësish, të përcaktuar për të shtuar besueshmerinë dhe bashkëpunimin midis paguesve të kontributeve (ndërmarrjeve) dhe organizatave përgjegjëse të mbrojtjes shoqërore për mbledhjen e kontributit. Lion, 2004, f.8.

6. Referenca

- Augusztinovics, M. et al. (2002). The Hungarian pension system before and after the 1998 reform. In E. Fultz (ed.) *Pension reform in Central and Eastern Europe*, ILO SRO, Budapest.
- Bailey, C. and J. Turner (1998). Contribution evasion and social security: causes and remedies. 2nd International Research conference on social security, International Social Security Association, Jerusalem, January 25–28, 1998.
- Chłoń-Domińczak, A. (2002). The Polish pension reform of 1999. In E. Fultz (ed.) *Pension reform in Central and Eastern Europe*, ILO SRO, Budapest.
- Fultz, E. and T. Stanovnik eds. (2004). *Collection of pension contributions: Trends, issues and problems in Central and Eastern Europe*, ILO SRO, Budapest.
- Gál, R. I., Z. Mogyorósy, A. Szende and P. Szivós (2002). *Social protection in Hungary* (mimeo).
- Lion, E. (2004). Le recouvrement des cotisation en France, ISSA, International Conference on *Changes in the structure and organization of social security administration*, Cracow, June 3–4.
- Manchester, J. (1999). Compliance in social security systems around the world. In O. Mitchell, R.J.Myers and H. Young (eds). *Prospects for social security reform*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- McGillivray, W. (2001). Contribution evasion: Implications for social security pension schemes. *International Social Security Review*, 54(4)
- Queisser, M. (1996), Pensions in Germany, World Bank Policy Research Working Paper no. 1664. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ross, S. (2004). Collection of social contributions: current practice and critical issues, ISSA, International Conference on *Changes in the structure and organization of social security administration*, Cracow, June 3–4.

Wiktorow, A. (2004). Effectiveness of social security contribution collection, ISSA, International Conference on *Changes in the structure and organization of social security administration*, Cracow, June 3–4.