



SUPPORT  
TO SOCIAL  
PARTNERS



# MOS RIPARO ATË QË FUNKSIONON – I

Dokument i Politikave  
Opsionet për Kosovën  
Reformat e Sistemit Pensional në  
Vendet e Tranzicionit



An EU funded project managed by the  
European Union Office in Kosovo



## PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE .....	1
HYRJE .....	3
SIGURIA E MOSHËS SË SHTYRË NË SHTETET ANËTARE TË BE-SË (DHE MË GJERË): PASQYRË .....	5
Europa Perëndimore .....	5
Europa Qendrore, Lindore dhe Juglindore .....	7
PËRVOJA GLOBALE ME PENSIONET BAZIKE .....	12
Këndvështrimi i Bankës Botërore .....	12
Universalizmi kundrejt shënjestrimit .....	13
Pensionet bazike anëmbanë botës .....	16
Pensionet kontribpaguese: norma fikse dhe garancitë e pensionit minimal .....	17
Pensionet jokontribpaguese: ndihma sociale, residenciale, rekuperuese dhe universale pa testim mjetesh .....	18
REFORMA E SISTEMIT PENSIONAL NË EKONOMITË E TRANZICIONIT: SFIDAT DHE LËSHIMET .....	23
Vëmendja joadekuate për zbutjen e varfërisë .....	23
Theksi i pamjaftueshëm mbi zbatim .....	25
Dështimi i adresimit të problemeve të njohura .....	26
OPSIONE TË POLITIKAVE PËR MINISTRINË E PUNËS DHE MIRËQENIES SOCIALE SI DHE PËR QEVERINË E KOSOVËS .....	27
Tregu i punës i Kosovës .....	27
Sistemi pensional i Kosovës .....	29
Ndryshimi i shtyllës zero .....	34
Zvogëlimi i pagesave fiskale për shtyllën zero .....	38
Tatimi i pensioneve bazike universale (dhe i llojeve të tjera të pensioneve) .....	38
Rritja e moshës së pensionimit .....	39
Zvogëlimi i beneficioneve të pensioneve .....	41
Rritja e efikasitetit administrativ të sistemit pensional .....	42
PËRFUNDIMET: NJË STRATEGJI MIKSE .....	44
BIBLIOGRAFIA .....	46

## PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Sistemi pensional i Kosovës shfaq një sërë mospërputhjesh për sa i takon një numri komponentësh të tij. Derisa pjesa më e madhe e joefikasitetit buron nga skemat e beneficioneve sociale si dhe nga pensionet familjare dhe të paaftësisë, dy skema pensionale të moshës të cilat përbëjnë të ashtuquajturën shtyllën zero, gjegjësisht pensioni bazik i moshës dhe ai kontributpagues, janë relativisht më pak problematike.

Megjithatë, një numër intervenimesh do të ishin të mirëseardhura. Ky dokument politikash rekomandon një strategji mikse e cila njëkohësisht merret me problemin e kualifikueshmërisë, përpilimin e beneficioneve, çështjet e tatimit, si dhe me efikasitetin administrativ, në mënyrë koherente dhe simultane. Rekomandimet kryesore, pra, janë:

### *Kualifikueshmëria*

- **Të parashihet moshë e njëjtë pensionimi për pensionin bazik dhe atë kontributpagues që ka të bëjë me jetëgjatësinë e pritshme** (automatikisht, në vend të shqyrtimit periodik) për t'i zvogëluar pagesat fiskale ndërsa popullsia plakët.

### *Çështjet e tatimit*

- **Të taten beneficinet pensionale si të ardhura përmes Tatimit mbi të Ardhurat Personale** për të rritur barazinë dhe efikasitetin.
- **Të mos dekurajohen pensionistët nga puna: rrjedhimisht, të parashihet një normë e moderuar rikthimi, e bazuar në testimin real të mjeteve,** që eliminon pjesën më të madhe të ndikimit të sektorit të punësimit mbi kualifikueshmërinë për beneficione pensionale (moshën, vendbanimin dhe rezultatet e testimit të mjeteve).

### *Struktura e beneficioneve*

- **Të mbahen beneficinet në shkallën aktuale** për të mos prodhuar edhe më shumë efekte negative sa i përket kërkesës për punë dhe modeleve të kursimit.
- **Të indeksohen pensionet dhe beneficinet e tjera në mënyrë konsistente** për t'iu shmangur rritjeve *ad hoc* me diskrecion të qeverisë.

*Efikasiteti administrativ*

- **Të fuqizohen testet e vendbanimit si për pensionin bazik të moshës ashtu edhe për atë kontributpagues** për të shmangur marrjen e padrejtë të pensionit nga personat jorezidentë.
- **Të krijohet një databazë e integruar e transfereve të financuara nga buxheti, që mundëson shkëmbimin automatik të të dhënave ndërmjet databazës së beneficioneve, autoritetit tatimor dhe ofruesve të shërbimeve financiare** për të zvogëluar kostot administrative dhe për të kufizuar mundësitë e të pensionuarve të marrin beneficinet që përjashtojnë njëri-tjetrin.
- **Të konsolidohet kapaciteti ekzekutiv i agjencive ekzistuese** pa krijuar agjenci të reja për të shmangur dyfishimin e kushtueshëm të stafit dhe të detyrave administrative.

Dokumenti i politikave për *Reformën e Sistemit Pensional në Vendet e Tranzicionit: Opsionet për Kosovën* është shkruar në kuadër të projektit Mbështetja e Dialogut Social në Kosovë përmes Ndërtimit të Kapaciteteve dhe Riorganizimit të Partnerëve Socialë (Mbështetja e Partnerëve Socialë - SPP), që u implementua nga Iniciativa Kosovare për Stabilitet (IKS) në partneritet me: Friedrich Ebert Stiftung (FES), Fundació Pau i Solidaritat (FPPS), Qendrën Kosovare për Studime Gjinore (QKSGj), Odën Ekonomike të Kosovës, Sindikatën e Punëtorëve të Metalit, Sindikatën e Punëtorëve të Energjisë dhe në bashkëpunim me UNIA Switcerland dhe me Aleancën Kosovare të Biznesit. Ky projekt është i financuar nga Bashkimi Europian, i menaxhuar nga Zyra e BE-së me qëllim të mbështetjes së Dialogut Social në Kosovë.

Qëllimi i projektit është, pikësisht, t'i ofrojë SSP-së dhe Ministrisë së Punës dhe të Mirëqenies Sociale (MPMS) të Kosovës një pasqyrë të shkurtë të burimeve, fushëveprimit dhe mbulueshmërisë së beneficioneve materiale dhe jomateriale që kanë të bëjnë me rrezikun e moshës në shtetet e ndryshme anëtare të BE-së, duke përfshirë një a më shumë shtete anëtare nga Europa Qendrore, Lindore dhe Juglindore (CESE), edhe sa i përket kornizës së aplikueshme teorike edhe informacionit për menaxhimin praktik të skemave të ndryshme pensionale të moshës.

Së dyti, projekti ka për qëllim t'i vëjë në pah sfidat si dhe gabimet dhe lëshimet më të shpeshta në reformën e sistemit pensional në vendet e tranzicionit. Duke sjellë mësim nga përvojat e vendeve të tjera, mëtohet të parandalohen gabimet e ngjashme në Kosovë.

Së treti, dokumenti i politikave ka për qëllim të paraqesë një numër opsionesh të politikave për MPMS-në dhe për Qeverinë e Kosovës sa i përket reformës së sistemit pensional, me qëllim të përmirësimit të shërbimeve dhe të kapacitetit për t'iu përgjigjur nevojave të të moshuarve. Mundësitë e propozuara për përmirësim, ndryshimet e politikave dhe ndikimi relativ i veprimeve të ndryshme më pastaj plotësohet përmes prezentimit të praktikave të mira ndërkombëtare me fokus të veçantë në shembujt nga këto

shtete, politika dhe beneficione që më së shumti i përshtaten situatës kosovare.

Në këtë drejtim, ky dokument është i ndarë si vijon: Pjesa 2 ofron një pasqyrë të aranzhimeve të sigurisë së moshës në shtetet anëtare të BE-së me fokus të veçantë në vendet e Europës Qendrore, Lindore dhe Juglindore. Pjesa 3 vazhdon me pasqyrën por tërheq vëmendjen në përvojën me pensionet bazike në gjithë botën, duke pasur parasysh relevancën e tyre për situatën kosovare. Pjesa 4 ilustron sfidat dhe lëshimet e politikëbërësve kur merren me reformat e sistemit pensional në ekonomitë e tranzicionit, duke u fokusuar në rolin e zbutjes së varfërisë, çështjet e implementimit si dhe në shpërfilljen e problemeve ekzistuese. Pjesa 5 së pari bën një hyrje duke dhënë një përshkrim të shkurtër të tregut të punës së Kosovës dhe të sistemeve të pensionit bazik të moshës dhe të atij kontributpagues. Pas kësaj, në këtë pjesë numërohen dhe analizohet opsioni i reformave për MPMS-në dhe për Qeverinë e Kosovës si për ndryshimin e strukturës së shtyllës zero të Kosovës ashtu edhe për zvogëlimin e pagesave fiskale dhe joefikasiteteve të tjera në lidhje me to. Pjesa 6 nxjerr përfundime me një listë rekomandimesh të politikave.

## SIGURIA E MOSHËS SË SHTYRË NË SHTETET ANËTARE TË BE-SË (DHE MË GJERË): PASQYRË

Që nga zanafilla e sistemit pensional bashkëkohor, vendet europiane shpërfaqin llojllojshmërinë më të madhe të rregullimit të daljes në pension. Megjithatë, mjaft lehtë mund të dallohen vendet e frymëzuara nga Bismarku në njërën anë, dhe ato me trashëgimi të Beverixhit në anën tjetër. Edhe pse shumica e vendeve postsocialiste të Europës Qendrore, Lindore dhe Juglindore (CESE) hynë në domenin Bismarkian, ato do të trajtohen ndaras për shkak të rëndësisë së tyre në këtë dokument.

Përveç formës, qëllimeve dhe frymëzimit të përgjithshëm të rregullimeve pensionale perëndimore dhe lindore, ato janë të rëndësisë relative për situatën kosovare, për shkak të natyrës së saj të veçantë. Andaj, Pjesa 3 do t'i kushtohet një hapësirë më të madhe të vendeve përtej Europës, me pensione bazike, kontributpaguese dhe jokontributpaguese, e të cilat janë më të përshtatshme për kontekstin aktual.

### Europa Perëndimore

Duke u nisur nga dallimi fillestar ndërmjet sistemit Bismarkian dhe atij Beverixhian (shih Bonoli, 2003), Tabela 1 përmbledh karakteristikat e përbashkëta të dy sistemeve.

Tabela 1 Bismarku kundrejt Beverigjit

	<b>Bismarku</b>	<b>Beverigji (original)</b>
<b>Mbulueshmëria</b>	Profesionale	Universale
<b>Kualifikueshmëria</b>	Punësimi	Shtetësia, vendbanimi, nevoja
<b>Financimi</b>	Kontributet e sigurimit social	Tatimi gjeneral
<b>Beneficionet</b>	Që kanë të bëjnë me të hyra	Norma fikse
<b>Modelet sociale</b>	Të përfshirë	Të papërfshirë
<b>Sektori publik</b>	Mbulimi i plotë nga shteti	Mbulimi i pjesshëm nga shteti



<b>Sektori privat</b>	Fondet pensionale të zhvilluara vonë	Fondet pensionale të zhvilluara herët
-----------------------	--------------------------------------	---------------------------------------

*Burimi: Bonoli (2003)*

Ekzistojnë dallimet e shquara në shumicën e aspekteve; megjithatë, qëllimi parësor është mirëmbajtja e të ardhurave për ata që janë të punësuar, historia e sigurimit apo e kontributit në rastin Bismarkian, dhe zbutja universale e varfërisë në rastin Beverigxhan. Në fillim, vendet europiane janë të ndarë siç paraqitet në Tabelën 2.

Tabela 2 Ndarjet e shteteve

**Ndarjet Bismarkiane**

**Kontinentale**

Austria, Belgjika, Franca, Gjermania, Holanda (para vitit '56)

**Jugore**

Greqia, Italia, Portugalia, Spanja

**Lindore**

Bullgaria, Çekosllovakia, Hungaria, Polonia, Rumania, Jugosllavia

**Ndarjet Beverigjiane**

**Nordike**

Danimarka, Finlanda, Norvegjia, Suedia

**Anglo-kelte**

Mbretëria e Bashkuar, Irlanda

**Mikse**

Zvicra, Holanda (pas vitit '56)

*Burimi: Klasifikim i këtij punimi*

Këto konfigurime fillestare i hapën rrugë ndarjes së mëtejme të vendeve në ato njëshpyllëshe dhe shumëshpyllëshe. Në nivelin më abstrakt, vendet Bismarkiane u mbetën besnike sistemeve të mëdha PAYG (parapagim) me administrim publik. Finlanda, Norvegjia dhe Suedia kanë krijuar një kombinim publiko-privat i cili është i detyrueshëm për të gjithë të punësuarit, e që i shtohet pesnioneve bazike Beverixhiane. Vendet e tjera Beverixhiane mbështeten në një strukturë shumëshpyllëshe, ku pensionet profesioinale dhe ato individuale janë vullnetare (në Irlandë dhe në Mbretërinë e Bashkuar) apo kuazi-obligative (në Danimarkë, Holandë dhe Zvicër) duke shkaktuar probleme të mbulueshmërisë në ndarjen anglo-kelte.

Që nga vitet 1990, shumicës së vendeve Bismarkiane u duhej të ballafaqoheshin me kushtet e austeritetit të përhershëm dhe si rrjedhojë ato

lëvizën nga zgjerimi i shtetit të mirëqenies drejt një shkurtimi dhe derregullimi, bashkë me privatizimin e politikës sociale (Pierson, 2001; Leibfried, 2010). Modeli ishte çuditërisht i ngjashëm gjithandej: shpërndarja e punës përmes pensionimit të hershëm në fund të viteve 1970 dhe në fillim të viteve 1980 si përgjigje ndaj papunësisë masive së pari u desh të rifinancohej përmes normave më të larta të kontributit dhe shpenzimit deficitar, e kjo shumë shpejt u bë e paqëndrueshme. Pastaj i erdhi radha shkurimit përmes moshave më të larta të pensionimit, përmes lidhjes më të ngushtë ndërmjet kontributeve dhe beneficioneve si dhe përmes indeksimit më të ulët, gjithashtu si përgjigje ndaj anëtarësimit të mëvonshëm në Unionin Ekonomik dhe Monetar (EMU) (shih Hennessy, 2014). Si rrjedhojë, shtyllat plotësuese të pensionit nisën të zgjeroheshin për t'i kompensuar pensionet publike më pak bujare. Andaj, një trend konvergjent drejt shumëshytlëzimit duket qartë dhe ka gjasa të lëvizë tutje në dekadat në vijim.

Kriza financiare globale dhe recesioni i madh, përbrenda kontekstit të konsolidimit fiskal përmes Ciklit të Politikave të Semsetrit Europian, ka përsheptuar shkurtime të mëtejme në disa shtete anëtare të BE-së, duke përfshirë lidhjen e pensionimit statutor me jetëgjatësinë e pritshme, tkurrjen e opsioneve të paaftësisë dhe të pensionimit të hershëm, dhe integrimin e speciale brenda skemave të përgjithshme pensionale. Raporti i Plakjes i vitit 2015 (SPC and DG EMPL, 2015) është i pari i këtij lloji i cili deklaron se BE-ja si e tërë do të pësojë ulje të shpenzimeve pensionale dhe jo rritje pas vitit 2037, kur të kenë dalur tërësisht në pension të gjithë të lindurit ndërmjet viteve 1940-1960.

## Europa Qendrore, Lindore dhe Juglindore

Vendet komuniste, për shkak të zgjedhjeve të tyre eksplicite të politikave, ishin të ashtuquajtura shtete të parakohshme të mirëqenies (Kornai, 1992) ku normat e bujarisë dhe të mbulueshmërisë ishin shumë më të larta se niveli i tyre i zhvillimit - normat e mbulueshmërisë së të moshuarve në këto vende aktualisht i tejkalojnë vlerat e pritura në bazë të GDP-së për kokë banori për më se 26 për qind (Forteza, Lucchetti and Pallares-Miralles, 2009: 33-34).

Sipas Ingotit (2008) shteti socialist i mirëqenies përbëhej prej tri shtresave ekskluzivisht nën kontrollin qeveritar: i) bërthama Bismarkiane që parasheh

punësimin si bazë ligjore për pensionim dhe mbrojtjen sociale dhe, rrjedhimisht, edhe një universalizëm përmes shtrirjes së të drejtës për punë të garantuar me kushtetutë; ii) solidariteti shoqëror socialist i pasluftës, i cili bazohej në sistemin e financimit PAYG, ku mbulueshmëria gradualisht shtrihej te bujqit dhe te disa ndërmarrës të vegjël, por i cili gjithashtu mbështeste shtresëzimin e potencuar (favorizimi i punëve të cilat i përshtaten avansimit të socializmit); iii) centralizimi i imponuar Stalinist, i cili prodhon administratë publike njëbllokëshe.

Kriza ekonomike e socializmit të vonshëm nuk i kurseu as pensionet. Kufizimet financiare nisën të shfaqeshin që në vitet 1980 për shkak të bujarisë së tepërt që shkaktoi moshë të ulët pensionimi dhe periudha të gjata të asimiluara (psh. pushimi i lehonisë), beneficionet llogariteshin sipas formulës së beneficionit më të mirë - dhe/ose beneficionit të definuar sipas viteve të fundit, dhe përmes ndërsubvencionimit të shpenzimeve të tjera buxhetore (psh. ndihma sociale). Në të njëjtën kohë, shumë pensionistë përjetuan varfërinë në moshën e shtyrë, për shkak të indeksimit të pamjaftueshëm.

Gjatë transformimit, krizat u përshpejtuan, të shtyrë nga urgjenca e shtuar demografike (për Kosovën, shih Tabelën 15), papunësia, informalizimi i ekonomisë dhe pesnionimi i hershëm si pasojë e recesionit transformues, duke prodhuar të ashtuquajturat 'shpërthime gjigante abnormale të pensionistëve' (Tabelat 16-18, shih Shtojcën) (Vanhuysse, 2006), si dhe vështirësi administrative për gjurmimin e kontribuesve të shumëfishtë, për rritjen e të hyrave gjatë periudhës të rënies së prodhimit dhe për luftimim e evazionin fiskal.

Çuditërisht, modelet e reformave të shteteve të CESE-s ishin shumë të ngjashme me ato të homologeve të tyre perëndimore Bismarkiane. Nëse merren për bazë katër shtetet (Kroacia, Hungaria, Polonia dhe Sllovenia) mospërputhja e madhe ndërmjet numrit të pensionistëve dhe kontributpaguesve simultanisht çoi në të hyra më të vogla dhe shpenzime më të mëdha (Tabela 3).

Tabela 3 Të siguarit dhe pensionistët (1990-2000)

1990-2000	Kroacia	Hungaria	Polonia	Sllovenia
<b>Të siguarit</b>	-30%	-25%	-15%	-10%

**Pensionistët**      +55%                      +21%                      +38%                      +26%

*Burimi: Guardiancich (2013)*

Deficitet e vazhdueshme të pensioneve duheshin rfinansuar përmes injektiveve të parave të taksapaguesve dhe kontributeve të rritura. Këto arritën vlerën deri në 6% të GDP-së në Kroaci dhe Poloni, 4% në Slloveni dhe një përqindje më të menaxhueshme prej 0,5% në Hungari. Pastaj pasoi një rritje e shpejtë e kontributeve të sigurimit social (Tabela 4).

Table 4 Normat dhe vitet e kontributeve

<b>Kroacia</b>	1991	18.5%	1992-3	22%	1994	27%
<b>Polonia</b>	1981	25%	1987-9	38%	1990	45%
<b>Sllovenia</b>	1990	22.7%	1991-2	28.8%	1993-5	31%

*Burimi: Guardiancich (2013)*

Refinancimi u ndërpre shpejt për shkak të shqetësimeve të konkurrencës ndërkombëtare dhe u zëvendësua me shkurtime pak a shumë të fshehta, kryesisht përmes indeksimeve më të ulëta. Gjykatat Kushtetuese ndoqën disa raste të tilla duke deklaruar se pas recesioneve fillestare më nuk ekzistonte asnjë rrethanë e jashtëzakonshme.

Si pasojë e kësaj, ristrukturimet e njëmendta të sistemeve pensionale të shteteve të CESE-s nisën vetëm pas valës së dytë të reformave nga mesi deri në fund të viteve 1990 dhe më pas. Ky ristrukturim parashihte lidhje më të rrepta ndërmjet kontributeve dhe beneficioneve në sisteme PAYG që tradicionalisht drejtoheshin nga administratat publike, e që përvetësuan ose sistemin e pikave sipas modelit gjerman (psh. në Kroaci, Rumani, Sllovaki, Serbi, Ukrainë) ose modelin suedez të Kontributit të Definuar Konceptual (NDC) (Letoni, Poloni, Rusi).

Po ashtu, shumica e vendeve pos Republikës Çeke, Sllovenisë, Serbisë etj. ndoqën këshillën e Bankës Botërore dhe parashikuan variacione të shtyllave apo radhave obligative të financuara plotësisht dhe të menaxhuara privatisht (Tabela 5).<sup>1</sup> Përkundër veçantive të saj, Kosova ka vendosur shtyllën private zëvendësuese, Trustin e Kursimeve Pensionale të Kosovës (TKPK), ku edhe punëdhënësit edhe punëtorët kontribuojnë me 5-15% të rrogës bruto secili.

Tabela 5 Shtyllat e dyta të Bankës Botërore në vendet e CESE-s

	Viti i shtyllës së dytë	Lloji i privatizimit	Kontributet (% e rrogës bruto)	Anëtarësimi i detyrueshëm
<b>Bullgaria</b>	2002	miks	2-5% deri më 2007	të lindur më 1960 ose më vonë
<b>Kroacia</b>	2002	miks	5%	të lindur më 1962 ose më vonë
<b>Estonia</b>	2002	miks	6%	të lindur më 1983 ose më vonë
<b>Hungaria</b>	1998	miks	fillimisht 6%, 8% deri më 2004	hyrësit në tregun e punës
<b>Letonia</b>	2001	miks	fillimisht 2%, 10% deri më 2010	të lindur pas 1 korrikut 1971
<b>Lituania</b>	2004	paralel	fillimisht 2.5%, 5.5% deri më 2007	asnjë (tërësisht vullnetar)
<b>Polonia</b>	1999	miks	7.3%	të lindur më 1969 ose më vonë

<sup>1</sup>I ashtuquajturi pension i privatizimit, gjegjësisht futja e shtyllës detyrimisht të financueshme, mund të jetë zëvendësues (drejt mbylljes së sistemit PAYG, psh. në Kili, Kazakistan), miks (një pjesë e sistemit PAYG ruhet, në shumicën e vendeve), apo paralel (sistemi i vjetër PAYG dhe sistemi i ri miks vepronë paralelisht, psh. në Kolumbi, Lituanij).

<b>Rumania</b>	2008	miks	fillimisht 2%, 6% deri më 2016	të lindur më 1973 ose më vonë
<b>Rusia</b>	2002	miks	6%	të lindur më 1967 ose më vonë
<b>Slovakia</b>	2005	miks	8%	hyrësit në tregun e punës

*Burimi: Naczyk and Domonkos (2015)*

Përfundimisht, recesioni ka sjellë jo vetëm shkurtime të ngjashme në vendet e CESE-s siç ka ndodhur në Europën Perëndimore, por gjithashtu edhe braktisje të përkohshme apo të përhershme të elementeve të financuara privatisht dhe kthim të plotë apo të pjesshëm te shtylla e vetme PAYG.

## PËRVOJA GLOBALE ME PENSIONET BAZIKE

Duke marrë parasysh pozicionin e Kosovës si vend me të ardhura të vogla-të mesme, sipas Bankës Botërore dhe duke u nisur nga problemet e saj idiosinkretike që kanë të bëjnë me pensionet (Shih Pjesën 5.2), nevojitet një qasje tjetër ndaj sistemit pensional krahasuar me pjesën tjetër të Europës. Andaj, kjo pjesë e këtij dokumenti shkurtimisht shtjellon rolin dhe funksionimin e pensioneve bazike në një kontekst më të gjerë, duke prezentuar kësajohi këndvështrimet e Bankës Botërore, avantazhet dhe disavantazhet e shënjestrimit kundrejt universalizimit, si dhe jep një pasqyrë të pensioneve bazike në mbarë botën.

### Këndvështrimi i Bankës Botërore

Në kontributin e saj me mjaft ndikim, *Shmangia e Krizës së Moshës së Shtyrë*, Banka Botërore (1994) avokon për një pension bazik, të ashtuquajtur Shtylla 1, që mund të marrë njërën prej gjashtë formave të dy mekanizmave të ndryshëm të financimit (Tabela 6).

Tabela 6 Llojet e pensioneve bazike të Bankës Botërore

Kontributpaguese	Jokontributpaguese
1. pensioni fiks	3. pensioni universal pa testim mjetesht
2. pensionit minimal i garantuar	4. pensioni residencial
	5. pensioni i rekuperimit (testimi real i mjeteve)
	6. pensioni i ndihmës sociale (testimi i parashikuar i mjeteve)

*Burimi:* Banka Botërore (1994)

Pas shqyrtimit të politikave të saj, në një punim të mëvonshëm, zeroja e re e Bankës Botërore apo shtylla bazike përjashton pensionet bazike kontributpaguese, sepse ato: *“nuk mund ta mbulojnë secilin, sidomos të varfërit e përhershëm, ata me histori të paplotë punësimi, si dhe punëtorët e sektorit joformal të cilët mund të mbesin jashtë sektorit formal”* (Holzmann

and Hinz, 2005: 95), përveç me një kosto tejet të lartë administrative. Pensionet universale pa testim mjetelesh kanë shumë avantazhe ndaj skemave të cilat u mohojnë pensione bazike atyre me të ardhura shumë të mëdha, atyre me shumë asete, me histori të shkurtë punësimi, apo me histori joadekuate të kontributeve. Ato janë *"mbase mënyra më e mirë për të siguruar zbutjen e varfërisë së të moshuarve. Duke marrë parasysh vështirësinë e identifikimit të të varfërve në mesin e të moshuarve, merita fillestare e programit është se universaliteti i saj shmang problemet e shënjestrimit"* (Holzmann and Hinz, 2005: 95).

## Universalizmi kundrejt shënjestrimit

Ekzistojnë disa avantazhe në të dyja qasjet dhe nuk ka ndarje të qartë e cila tregon nëse njëra është superiore ndaj tjetrës meqë kjo varet nga disa faktorë, duke përfshirë edhe popullsinë e shënjestruar. Tabela 7 tregon përmbledhtazi avantazhet dhe disavantazhet e universalizmit dhe shënjestrimit në relacion me disa funksione të kryera. Edhe pse shumica e këtyre dallimeve janë mjaft të njohura, vlen të komentohen disa prej tyre.

Tabela 7 Avantazhet dhe disavantazhet e universalizmit kundrejt shënjestrimit

	<b>Universalizmi</b>	<b>Shënjestrimi</b>
<b>Kualifikueshmëria</b>	E gjithë popullsia	Grupi i shënjestruar
— Humbjet vertikale	Po (varet nga norma e rrezikut nga varfëria e të moshuarve)	Pak
— Humbjet horizontale	Pak	Po (varet nga rreptësia/efikasiteti i shënjestrimit)
<b>Kostot e përgjithshme</b>	Mesatare, të mëdha	Të ulëta, mesatare
— Kosot administrative	Të ulëta	Mesatare, të mëdha (varësisht nga kompleksiteti i shënjestrimit)



— Kostot fiskale	Të larta (varësisht nga pjesa e popullsisë së mbuluar dhe bujaria)	Të ulëta, mesatare (varësisht nga testimi i mjeteve dhe bujaria)
<b>Problemet në relacion me kërkesën</b>	Pak (shpërfillja nëse nevojitet angazhimit aktiv, mashtrimi)	Disa (shpërfillja, inercia, stigma, mashtrimi)
<b>Problemet në relacion me ofertën</b>	Pak (korrupsioni)	Disa (kompleksiteti administrativ, keqpërdorimi i pushtetit, korrupsioni)
<b>Mbështetja politike</b>	Mesatare, të mëdha (rishpërndarja e madhe mund të mos përballohet)	Të ulëta, mesatare (nëse çojnë në gracka papunësie/varfërie; mund të nxisë 'geto shërbime')
<b>Efikasiteti i zbutjes së varfërisë</b>	Të ulëta, të larta (krejtësisht varet nga burimet e shpërndara)	Mesatare, të larta (mund të shënjestrojnë beneficione më të mëdha, mund të nxiten nga grackat e varfërisë)
— Rreziku moral	Asnjë (në formën e pastër)	I ulët, mesatar (varësisht nga rreptësia e testimit të mjeteve)
— Grackat e varfërisë	Asnjë (në formën e pastër)	Të ulëta, mesatare (varësisht nga norma e zvogëlimit/norma implicite e tatimit)

*Burimi: Barr (2012); Gugushvili and Hirsch (2014)*

Nuk ekziton pajtimi sa i përket relacionit ndërmjet shënjestrimit dhe rishpërndarjes. Në anën tjetër, në një artikull të njohur, Korpi dhe Palme (1998: 661) theksojnë: *"sa më shumë që i shënjestrojmë beneficionet për të varfërit [...], aq më pak kemi gjasa ta zbusim varfërinë"*, derisa studimet e mëvonshme e sfiduan këtë qëndrim. Marx, Salanauskaite dhe Verbist (2013) i bënë replikë artikullit të tyre dhe zbuluan se (ibid: 42): *"shënjestrimi ka prirje të lidhet me nivelet e larta të ndikimit rishpërndarës, sidomos kur përpjekjet e gjithanshme për shpenzime janë të mëdha"*. Ekzistojnë disa arsye për të ardhur deri te përfundimet e tilla aq diametralisht të kundërta; megjithatë, vlen të përmendet se autorët gjetën dallimet ndërmjet llojeve jo të ngjashme të dispozitave të transferit.

Sa u përket politikave të caktuara, së paku tre faktorë luajnë rol: i) dizajni i politikës (kualifikueshmëria, përzgjedhja në bazë të të ardhurave apo ajo kategorike; kushtet për llogaritjen e lartësisë së transferit); ii) shpërndarja e karakteristikave sociale, ekonomike dhe demografike të cilat përcaktojnë kualifikueshmërinë dhe lartësinë e transferit; iii) rangimi i përfituesve në shpërndarjen e të ardhurave (varësisht nga shpërndarja e matur e të ardhurave).

Për këtë dokument, më i rëndësishëm është dizajni i politikës si dhe aspektet socioekonomike të popullsisë së shënjestruar. Është shumë e mundur që një sistem universal i moshës të mund të karakterizohet si shumë i shënjestruar nëse të moshuarit në mënyrë disproporcionale futen në nivele më të ulëta të shpërndarjes së të ardhurave. Andaj, jo domosdo një pension universal ka probleme shumë më të mëdha të efikasitetit vertikal (që ndihmon vetëm apo kryesisht të varfërit) sesa sistemet e shënjestruara përdërisa, në parim, eliminon problemet e efikasitetit horizontal (që i mbulon të gjithë të varfërit) (shih Barr and Diamond, 2009; Barr, 2012).

Sa u përket shpenzimeve, kjo gjithësesi është thembra e Akilit e beneficioneve universale. Nëse beneficioni universal vendoset në nivel tejet të lartë, sidomos me kufizimet e konsiderueshme buxhetore, ai ngrit çështjet e kostos oportune. Fëmijët gjithashtu kanë gjasa të jenë të varfër. Andaj, cili është alokimi më i mirë i mjeteve? Gjithashtu, nëse beneficiet janë shumë të vogla dhe shpërndahen shumë ngushtë, me këtë çënohet funksioni i zbutjes së varfërisë. Kundrejt këtij sfondi, kostot administrative të sistemeve universale janë të ulëta nëse krahasohen me shënjestrimin. Megjithatë, inovacionet teknologjike edhe në kushtet e kapaciteteve të ulëta administrative japin shpresë (shih Sluchynsky, 2009). Megjithatë, ka edhe çështje të tjera si në anën e kërkesës ashtu edhe në anën e ofertës së këtij ekuacioni. Administrata mund të jetë komplekse, të keqpërdorë pushtetin, dhe/ose të korruptohet. Në të njëjtën kohë, shënjestrimi i rëndon problemet e anës së kërkesës, siç është stigma ndaj pretenduesit, shpërfillja e saj në çështjet administrative e kështu me radhë.

Sa u përket qëndrimeve të votuesve, Korpi dhe Palme (1993) kanë konsideruar se madhësia relative e elektoratit që përfiton dhe paguan për masa rishpërndarëse kishte rëndësi, duke zvogëluar kësisoji mbështetjen politike për sistemet e shënjestruara. Ky vështrim u kundërshtua gjithashtu,

por ai duhet sjellë brenda kontekstit. Disa sisteme të shënjestruara, sidomos ato të testimimit të mjeteve, ishin më pak robuste në aspektin politik dhe me prirje të shkurtimit të shpenzimeve, sepse ato përfshinin dekurajime të mëdha nga puna. Në vend se ta adresojnë një pjesë të vogël elektorati dhe duke u shpërfillur nga politikanët, sistemet e testimimit të mjeteve sot nuk u kushtohen ekskluzivisht njerëzve që nuk janë në punë, por edhe atyre që punojnë me paga të vogla. Andaj, ato gëzojnë mbështetjen më të madhe publike.

Kjo na sjell te pika e fundit e krahasimit. Shënjestrimi, sidomos testimi i mjeteve ka disa disavantazhe të sjelljes (Barr and Diamond, 2008). Nëse shkalla e zvogëlimit (shkalla implicite e tatimit) është 100% atëherë sistemi prodhon probleme të rrezikut moral (përfituesi nuk kursen për moshën e pleqërisë) dhe shkakton pasivitet dhe gracka varfërie, sidomos nëse objekti i testimimit janë të ardhurat e familjes (shtysë e vogël për të punuar në amvisëri). Në këtë rast të fundit, shënjestrimi madje mund të krijojë dekurajim për krijimin e familjes. Andaj, nëse shënjestrimi është i pashmangshëm, preferohen format e tjera në vend të asaj të testimimit të mjeteve (shih Pjesën 5.3).

## Pensionet bazike anëmbanë botës

Ekziston pak literaturë, megjithëse në rritje, e cila mbulon pensionet bazike anëmbanë botës. Holzmann, Guven (2009) dhe Rofman, Apella dhe Veza (2015) respektivisht mbulojnë vendet e Europës Qendrore, Lindore dhe Juglindore si dhe vendet e Amerikës Latine. Barrientos (2009), Asher (2009) dhe Pearson dhe Whitehouse (2009) respektivisht merren me pensionet bazike në vendet me të ardhura të vogla, mesatare dhe të larta.

Ky punim do ta përcjellë Willmore-in (2007) i cili i klasifikon pensionet bazike sipas kërkesave të tyre të kualifikueshmërisë. Kjo qasje i përshtatet sistemit të veçantë të Kosovës (shih Pjesën 5.2). Vendi në fakt ka adoptuar një shtyllë zero mikse, e cila përfshin komponentën e normës fikse (kuazi)kontributpaguese (pensionin kontributpagues) si dhe një pension universal pa testim mjetesh me një kërkesë residenciale *sui generis* (mosha bazike e pensionimit).

## Pensionet kontributpaguese: norma fikse dhe garancitë e pensionit minimal

Vetëm disa vende, kryesisht Beverixhiane, kanë skema pensionale kontributpaguese të cilat përmbajnë komponentën fikse, që përbëhet prej beneficioneve që kanë të bëjnë me numrin e kontributpaguesve e jo me shumën e tyre. I këtillë është rasti në Mbretërinë e Bashkuar dhe në Irlandë, ku beneficionet janë fikse meqë varen vetëm nga numri i javëve të kontributeve, edhe pse kontributet janë përqindje e pagave të mbuluara (Willmore, 2007: 27-28). Rishpërndarja këtu është kyçe, por njerëzit jashtë fuqisë punëtore formale dhe të pasiguruarit (kujdestarët e papaguar, njerëzit që marrin pushim nga puna, etj.) as nuk kontribuojnë as nuk janë të kualifikueshëm për beneficione, pos nëse kjo në mënyrë eksplicite garantohej me ligj. Shpeshherë, pensionet e këtilla me normë fikse financohen përmes kontributeve PAYG, por jo domosdo.

Pensioni kontributpagues i Kosovës (për më shumë hollësi, shih Pjesën 5.2) është vërtet sistem kontributpagues me normë fikse, meqë ai varet vetëm nga vitet e kontributeve dhe jo nga shumat e kontribuara (megjithëse disa reforma janë në zhvillim e sipër). Natyrisht, duke marrë parasysh veçantinë e Kosovës ai financohet nga tatimi, dhe për shkak të boshllëqeve të dukshme të mbulueshmërisë ai është i përfocuar me pensionin bazik të moshës, i cili është universal dhe pa testim mjetesesh, dhe kjo është e drejtë.

Garancionet e pensionit minimal shpesh janë të pranishme në sistemet pensionale të cilat bazohen në llogaritë personale të mandatuara. Është ky një premtim, implicit për sistemin PAYG, se në momentin që plotësohen kërkesat kontributpaguese beneficionet e pensionimit nuk mund të bien nën një prag të caktuar. Ato dallojnë nga skemat e normës fikse, meqë ato futen në sisteme databazash të cilat shpërndajnë beneficionet që kanë të bëjnë me fitimet. Ato mund të jenë regressive: kur ato financohen nga burimet qeveritare ato kanë prirje t'u ndihmojnë më shumë atyre që qëndrojnë financiarisht më mirë (të cilët marrin pjesë në skemat e pensionit kontributpagues) sesa të varfërve (të cilët shpesh nuk janë pjesë e atyre skemave).

Garancionet e pensionit minimal mund të kombinohen me llojet e tjera të pensioneve bazike. Në Poloni, për shembull, përveç pensioneve të ndihmës

sociale pensionistët të cilët kanë paguar kontribut për së paku 25 vjet (burrat) dhe 20 vjet (gratë) dhe pensioni total i të cilëve bie nën një prag të caktuar, marrin diferencën e cila mbulohet nga buxheti shtetëror (Holzmann and Guven, 2009: 23).

### Pensionet jokontributpaguese: ndihma sociale, residenciale, recuperuese dhe universale pa testim mjeteve

Kompleksiteti, llojllojshmëria dhe informacionet e mangëta në dispozicion për pensionet bazike jokontributpaguese në mbarë botën ofrojnë vetëm pasqyrë të përciptë mbi këtë temë, përderisa ka më shumë informacione për situatën në vendet e CESE-s.

Pensionet e ndihmës sociale janë më të zakonshme dhe vinë në një sërë formatesh. Të gjitha ato paraqesin përmasa më të vogla apo më të mëdha problemesh efikasiteti dhe drejtësie të paraqitura në Tabelën 7, ku theksohen procedurat e mëdha administrative, gabimet trashanike të përfshirjes dhe mospërfshirjes, dekurajimet për punë dhe kursime.

Willmore (2007) dallon tri qasje të ndryshme ndaj testimit të mjeteve: shënjestrimi i zgjeruar, i sajuar për mospërfshirjen e të kamurve në vend të shkurtimeve të pagesave për të varfërit (Afrikë e Jugut); dhënia e pensioneve jokontributpaguese vetëm për ata që kanë vërtetim se jetojnë në varfëri (Kostarikë); shënjestrim i koncentruar i beneficioneve për ata që jetojnë në varfëri ekstreme (SHBA, Indi)

Në vendet postsocialiste të tranzicionit (shih Tabelën 19 në Shtojcë) ndihma sociale si program i gjerë jokontributpagues në dispozicion të secilit pavarësisht moshës, u parashikua për të garantuar nivel minimal të ardhurash. Programet e tilla me testim mjeteve ishin të nevojshme sepse vetëm kategoritë e caktuara (siç ishin invalidët) ishin të kualifikueshëm për ndihmë sociale sipas planifikimit qendror, pasi çdokush tjetër gëzonte të drejtën kushtetuese për punë dhe për beneficion pasues pensional. Me tranzicionin drejt një ekonomie të tregut, ky 'privilegj' u zhduk (Holzmann and Guven, 2009: 22).

Vetëm tre shtete u përcaktuan për pensionet sociale që u kushtoheshin vetëm të moshuarve, krahas ndihmës sociale, ku përfshihen testet më pak ndërhyrëse të mjeteve dhe ofrojnë beneficione më të mëdha: Bugllaria, Hungaria dhe Sllovenia.<sup>2</sup> Në Hungari, pensionet sociale u jepen personave mbi moshën 70-vjeçare të cilët nuk marrin pension të moshës apo të paaftësisë. Kualifikueshmëria bazohet në të ardhurat mesatare për anëtar të familjes. Kjo pagesë realizohet me testim të mjeteve dhe i pëcaktohet vlera në atë mënyrë që të ardhurat totale të përfituesit arrijnë pragun minimal (rreth 18% të rrogës mesatare). Në Hungari, kualifikueshmëria kufizohet në personat mbi moshën 62-vjeçare të cilët mund të dëshmojnë se të ardhurat e tyre janë më pak se 80% (95% për çiftet) e pensionit minimal të moshës. Në Slloveni, kualifikueshmëria kufizohet në personat mbi moshën 65-vjeçare të cilët kanë jetuar së paku 30 vjet në këtë vend dhe të cilët nuk kualifikohen për pensionin e moshës. Beneficionet janë baraz me një të tretën e bazës minimale të vlerësimit të pensionit.

Në vendet të cilat aplikojnë pensione residenciale dhe ato të rekuperimit këto dy skema përkrijnë gati tërësisht me njëra-tjetrën. Këtu hyn pesëshja skandinave (Danimarka, Finlanda, Islanda, Norvegjia dhe Suedia) plus Kanadaja. Dy përjashtimet janë Holanda, e cila ka pension residencial pa rekuperim; dhe Mbretëria e Bashkuar e cila aplikon pension të rekuperimit pa kërkesa residenciale. Duke u fokusuar në rastet që përkrijnë, të gjitha këto vende duket qartë se hynë në grupin Beverixian, të cilat janë kuazi-kontributpaguese, pasi që çdo vit banimi në vendin gjegjës llogaritet si pjesë e beneficionit të plotë.

Shumica e këtyre vendeve kërkojnë 40 vjet qëndrimi (50 vjet në Holandë) të një jete të moshës madhore për t'u kualifikuar për pension të plotë, dhe çdo vit më pak zvogëlon beneficionin e plotë. Zakonisht ekziston një minimum prej 3 vitesh qëndrimi për t'u kualifikuar për pension të pjesshëm. Moshja e pensionimit dallon. Danimarka në vitin 2011 e lidhi moshën e pensionimit statutor me jetëgjatësinë e pritshme, duke i hapur rrugë shkrirjes së politikave me ato të BE-së. Në vendet më pak të zhvilluara, ka pak apo nuk ka fare shembuj të pensioneve residenciale meqë barra administrative është shumë e madhe, e avantazhet të paarrtshme.

---

<sup>2</sup>

Detajet kanë të bëjnë me mesin e viteve 2000.

Siç u përmend më lart, beneficionet nga pensionistët e kamur dhe tatimet e pensioneve këto vende i rikthejnë si të ardhura normale personale, gjë që është e drejtë mbi bazat e barazisë. Rekuperimi është test real i mjeteve: çdo përfitues i një pensioni universal duhet gjithashtu ta kthejë një pjesë të tij apo të ardhura të tjera të fituara gjatë vitit. Norma implicite e tatimit mund të jetë kudo ndërmjet 0 dhe 100% duke rritur dekurajimin për punë dhe për kursime me rritjen e normës. Në përgjithësi, pensionet e rekuperimit imitojnë një sistem normal të tatimit mbi të ardhurat: gjë që është më efikase, kushton më pak, dhe i nxjerr më pak punë administratës publike sesa testimi i parashikuar i mjeteve të skemave të ndihmës sociale.

Në fund, si në rastin e pensioneve universale pa testim të mjeteve, përveç Kosovës, shtatë vendet (Botsvana, Brunei, Mauriciusi, Namibia, Nepali, Zelanda e Re, Samoa) dhe Meksika siguruan beneficione pensionimi pa ndonjë test shtesë përveç atij të moshës, residencës dhe shtetësisë. Australia ofroi beneficione të njëjta ndërmjet viteve 1973 dhe 1978. Bolivia i ka zgjeruar 'Të ardhurat e dinjitetit' në vitin 2008 ndërsa Trinidad dhe Tobago ka paraparë Grantin për 'Qytetarët e moshuar' në vitin 2010 (Rofman, Apella and Vezza, 2015). Asnjë vend tjetër postsocialist i tranzicionit nuk ka pension universal pa testim mjetesh ndërsa Zelanda e Re është i vetmi vend me të ardhura të larta në këtë mostër.

Për sa u takon kriterëve të kualifikueshmërisë, mosha e kualifikueshmërisë dallon në masë të madhe, duke filluar nga 60 në Brunei, Mauricius dhe Namibi, deri në 75 në Nepal (që jashtëzakonisht shumë i kufizon përfituesit dhe kostot fiskale). Kosova është i vetmi vend ku residenca aktuale është i vetmi kusht shtesë. Në vendet e tjera, përfituesi potencial duhet të dëshmojë ose që ka jetuar për një numër vitesh, ose që është shtetas, ose të dyjat.

Sa i përket popullsisë së mbuluar, pensioni bazik i moshës në Kosovë është zgjeruar sadopak (me luhatje) në vitet e fundit, duke mbuluar rreth 7.4% të popullsisë në vitin 2015 (shih Tabelën 11). Kjo është përqindje relativisht e lartë në krahasim ndërkombëtar. Nga mesi i viteve 2000, vetëm Zelanda e Re (12.0%) dhe Mauriciusi (9.2%) regjistruan më shumë përfitues. Nepali shënoi numrim më të vogël rekord: 1.1%.

Sa i përket bujarisë, pensioni bazik i moshës në Kosovë shpesh është përshkruar si sistemi më bujar universal pa testim mjetesh në mbarë botën

për sa i përket GDP-së për kokë banori. Sipas Palacios dhe Sluchynsky-t (2006) beneficionet arrijnë totalin prej 45% të GDP-së për kokë banori, duke i tejkaluar të gjitha shtetet e tjera me të ardhura mesatare dhe të ulëta, që është shumë më shumë sesa 15-20% i rekomanduar dhe jodeformues, si dhe më shumë se mesatarja e botës reale prej 18%. Megjithatë, të dhënat u takojnë ditëve të para të programit. Duke qenë beneficioni i rregulluar në mënyrë *ad hoc* dhe jo i indeksuar sistematikisht (qoftë kundrejt çmimeve, pagave apo kundrejt GDP-së), vlera e tij ka luhatur mjaft shumë, ndërmjet 20% dhe 29% të GDP-së për kokë banori, duke mos u larguar mjaft shumë nga vlerat e rekomanduara (Shih Tabelën 11).

Sa u takon kostove administrative, Sluchynsky (2009) thekson se plani i Kosovës, përkundër faktit se është programi më pak i kushtueshëm për anëtar në aspektin absolut, është relativisht joefikas kur kostot rregullohen sipas të ardhurave, siç shihet në Tabelën 8.

Tabela 8 Kostot administrative të programe të caktuara të pensioneve sociale

	Viti	Kostoja si % e transfereve	Kostoja për përfitues (USD)	Kostoja për përfitues si % e GDP-së së
<b>Botsvana</b>	1999	4.5	15	0.4
<b>Kosova</b>	2006	1.5	9	0.6
<b>Mauriciusi</b>	1999	2.5	17	0.5
<b>Namibia</b>	1999	15.0	51	2.5
<b>Zelanda e Re</b>	2006	0.5	48	0.2

*Burimi:* Sluchynsky (2009: 210)

Kjo është e habitshme, duke marrë parasysh se në aspektin operativ ky është programi më i thjeshtë: i) ai i paguan beneficionet fikse një grupi me kërkesat më të vogla të kualifikueshmërisë; ii) mekanizmat e identifikimit janë të thjeshta (në vitin 2002 politikëbërësit vendosën ta shfrytëzojnë regjistrin civil si mënyrën e vetme dhe provën e mjaftueshme për identitetin, moshën dhe residencën); iii) realizimi i të gjitha pagesave ndodh me një proces të centralizuar automatik (një kombinim hartash të bankave, opsionesh të



llogarive të përbashkëta, si dhe shërbimesh bankare mobile u tregua i suksesshëm).

## REFORMA E SISTEMIT PENSIONAL NË EKONOMITË E TRANZICIONIT: SFIDAT DHE LËSHIMET

Në librin e tyre të njohur, Barr dhe Diamond (2008) numëruan një sërë gabimesh më të shpeshta të politikëbërësve në ekonomitë e tranzicionit me rastin e reformimit të sistemeve të tyre pensionale. Në përgjithësi, ekziston mundësia të veçohen tri fusha të gjera ku janë shfaqur problemet përkundër parashikueshmërisë së tyre dhe nuk ndodhi asnjë ndërhyrje e kënaqshme apo në kohën e duhur: i) vëmendja joadekuate ndaj zbutjes së varfërisë, duke çuar në boshllëqe të vazhdueshme dhe beneficinet e pamjaftueshme në të adhmen për një pjesë të madhe të popullsisë; ii) theksi i pamjaftueshëm mbi implementimin, duke prodhuar lidhshmëri të vogël të brendshme të sistemit dhe kapacitet administrativ nënoptimal; iii) dështimi i adresimit të problemeve të njohura, ku vonesat e trajtimit të trajektores së paqëndrueshme të sistemit pensional rrit masën e ndryshimit i cili duhet realizuar më vonë.

Shumë prej këtyre problemeve janë theksuar nga Grupi i Pavarur Vlerësues i Bankës Botërore (Banka Botërore, 2006) duke vlerësuar implementimin e politikës shumëshytlëshe të institucionit, të lansuar nga mesi i viteve 1990. Në një mënyrë pothuajse të ngjashme, vlerësimi i FMN-së i vitit 2016 që prekte disa prej sfidave të sistemit më të gjerë të sigurisë sociale të Kosovës (Feher, Jirasavetakul and Jousten, 2016) tregon qartë se disa gabime të zakonshme nuk janë shmangur dhe ato kërkojnë përmirësim të menjëhershëm.

### Vëmendja joadekuate ndaj zbutjes së varfërisë

Sa i përket shpërfilljes së qëllimit kyç të zbutjes së varfërisë dhe të pasojave të tjera, organizatat ndërkombëtare si Banka Botërore, dhe së fundi edhe Komisioni Europian janë fokusuar në masë të madhe në qëndrueshmërinë fiskale (Banka Botërore, 2006; Barr and Diamond, 2008; Guardiancich and Guidi, 2016).

Kjo krijon dy seri të mëdha problemesh. Së pari, te vendet me të ardhura të vogla dhe mesatare shfaqet nevoja për t'u fokusuar më shumë në shtyllën e parandalimit të daljes në pension për shkak të boshllëqeve të mëdha të mbulueshmërisë. Në Amerikën Latine, shumë prej premtimeve të dhëna përmes shumështyllëzimit nuk u jetësuan. Nivelet e mbulueshmërisë, në veçanti, nuk u përmirësuan (siç pritej të ndodhte meqë kontributet u lidhën shumë më shumë me beneficinet). Përkundrazi, ato pësuan rënie si rezultat i informalitetit të rritur të punës (Cetrángolo, Bertranou and Casanova, 2015). Rrjedhimisht, shumë prej këtyre sistemeve kanë pësuar reformim të përsëritur (Mesa-Lago, 2014).

Situata në vendet postsocialiste të CESE-s është ndryshe, meqë nivelet e mbulueshmërisë ishin më të larta seç parashihet me fazat e tyre të zhvillimit. Megjithatë, gjatë tranzicionit drejt ekonomisë së tregut, siç u përmend në Pjesën 2.2, mbulueshmëria e popullatës së punësuar ka pësuar rënie dhe kjo ka gjasa t'i prekë të moshuarit në të ardhmen, sidomos meqë vendet e CESE-s kanë shkuar me skemat kontributpaguese, ku zbutja e varfërisë kryesisht u lihej sistemeve të ndihmës sociale të cilat kanë potencial humbjeje.

Sa i përket përshtatshmërisë së beneficioneve pensionale në aspektin më të gjerë, ky është një problem i ndërlidhur me zbutjen e varfërisë. Në vendet postsocialiste, një numër reformash të cilat lidhin ngushtë kontributet me beneficinet mund të prodhojë probleme varfërie në mesin e pensionistëve potencialë. Siç tregon Barr (2012), nëse variabla e vetme endogjene sipas së cilës sistemi u përshtatet rrethanave të ndryshueshme (p.sh. jetëgjatësia e pritshme, rritja e punësimit apo rritja e produktivitetit) është beneficioni pensional, atëherë në kufijtë e tij ai zvogëlon kualifikueshmërinë e përfituesve për të marrë pension minimal. Aktualisht, kështu duket të jetë rasti i Letonisë. Në këtë shtet, shpenzimi i përgjithshëm për pensionin e moshës ka gjasa të zvogëlohet nga një përqindje tashmë e vogël prej 7.7 për qind të GDP-së për kokë banori në 4.6 për qind deri më 2060 me reperkusione të ashpra mbi shkallët e varfërisë së pensionistëve (SPC and DG EMPL, 2015).

Duke marrë parasysh karakteristikat e veçanta të tregut të punës së Kosovës si dhe të sistemit pensional (shih Pjesën 5.1 dhe 5.2), problemi i mbulueshmërisë këtu nuk u paraqit si rrjedhojë e përfshirjes së pensionit universal pa testim mjetesh, i cili - së paku në letër - ende mbetet relativisht bujar (Shih Tabelën 11). Problemet që kanë të bëjnë me zbutjen e varfërisë

në Kosovë janë më shumë të një natyre tjetër. Feher, Jirasavetakul dhe Jousten (2016: 6-7) theksojnë mospërputhjet në dizajnin e sistemit, të cilat quan në tejmbrojtjen e rreziqeve dhe të kategorive të caktuara në dëm të të tjerave: i) mbulueshmëria e skemës së ndihmës sociale dhe niveli i beneficioneve janë joadekuate; ii) mungesa e një vizioni gjithëpërfshirës të politikave sociale bën që rreziqet e ngjashme të trajtohen ndryshe nga skemat e ndryshme; iii) rreziqet e caktuara mbesin të pambuluara derisa rreziqet e tjera (sidomos jetëgjatësia) adresohen nga shumë skema me beneficione që janë paralelisht në dispozicion; iv) rregulloret janë shpesh jokonsistente, me dispozita kundërtëne.

## Theksi i pamjaftueshëm mbi implementimin

Një sërë problemesh të implementimit gërshetohen brenda shtyllave me financim të detyrueshëm (kapaciteti administrativ, tregjet e cekëta financiare, etj.), dhe kjo vlen edhe për Kosovën. Ky dokument i politikave nuk merret aq shumë me sistemin e pensioneve private sa merret me sistemin e pensioneve publike në Kosovë. Andaj, si kapaciteti administrativ i sektorit publik ashtu edhe aspektet politike të implementimit janë më të rëndësishme.

Kapaciteti administrativ u dëshmuar tejet joefikas në disa vende në zhvillim, p.sh. në Bolivi edhe regjistrat civilë ishin aq të dobët duke shkaktuar keqpërdorime të mëdha, edhe administrata publike nuk ishte e përgatitur të paguante beneficione në zona të largëta të vendit (Barr and Diamond, 2008: 209). Politikat e implementimit janë eksploatuar në regjionin postsocialist, për shembull, përmes rregullimeve të vazhdueshme të hollësive të sistemit para secilës palë zgjedhjeje në Hungari si dhe përmes zgjerimit të tepërt të mbulueshmërisë dhe bujarisë së beneficioneve pensionale për veteranët e luftës në Kroaci (Guardiancich, 2013).

Kosova nuk ka qenë fare immune ndaj problemeve serioze gjatë implementimit. Sa i përket kapaciteti administrativ, Feher, Jirasavetakul dhe Jousten (2016: 6-7) theksojnë se nuk ka kontrolle efikase të kërkesave për beneficione që vinë nga qytetarët kosovarë të cilët jetojnë jashtë vendit, duke çuar në keqpërdorime të mëdha. Sa i përket eksploatimit politik (dhe problemeve të

qëndrueshmërisë në të ardhmen), shpenzimet për beneficione në relacion me luftën dhe shpenzimet e tjera speciale të pagueshme për personat e moshës së punës përbëjnë një pjesë të shpërpjestuar të transfereve sociale.

## Dështimi i adresimit të problemeve të njohura

Një rregull i artë për të gjitha reformat pensionale është të mos shtyhet adresimi i problemeve të cilat janë të dukshme, sepse fatura mund të bëhet e papërbalueshme në një të ardhme të afërt siç ndodhi, për shembull, në Slloveni. Pas një reforme të butë të parametrave të PAYG-së sistemi dështoi për shkak të referendumit të vitit 2011.

Për më tepër, problemet e dizajnit nuk e prekin sistemin pensional në vetvete, por e prekin ekonominë në përgjithësi. Në Kosovë janë identifikuar një sërë problemesh në këtë drejtim. Së pari, një numër shtysash joefikase të pensionimit prodhojnë joaktivitet dhe gracka varfërie: i) mbrojtja sociale mbështetet në masë të madhe në beneficionet e përhershme, në vend të atyre të përkohshme, duke dekurajuar kështu punësimin; ii) rregullat e kualifikueshmërisë dekurajojnë ofertën e tregut dhe rrisin varësinë nga beneficionet.

Së dyti, çekulibrimet e lartpërmendura të sistemit kanë reperkusione afatgjata fiskale. Ç'është e vërteta, Feher, Jirasavetakul dhe Jousten (2016) theksojnë se rritja graduale e të hyrave nga pensionet jokontributpaguese (si keqpërdorimi i sistemeve bazike dhe kontributpaguese ashtu edhe beneficionet e veteranëve) prodhojnë detyrime pensionale të pabaza, implikojnë rishpërndarje perverse dhe mund t'i hapin rrugë zbrapjes së sistemit pensional aktual.

# OPSIONE TË POLITIKAVE PËR MINISTRINË E PUNËS DHE MIRËQENIES SOCIALE SI DHE PËR QEVERINË E KOSOVËS

Duke u fokusuar në shtyllën zero, Qeveria e Kosovës në fakt ka tri opsione: i) ta ndryshojë mënyrën e organizimit të shtyllës zero, duke çuar në modifikime të ndryshme të kualifikueshmërisë së përfituesve; ii) ta ruajë strukturën aktuale të shtyllës zero dhe të kualifikueshmërisë, por duke e rritur qëndrueshmërinë e saj fiskale duke marrë parasysh plakjen demografike; iii) kombinim i këtyre dy opsioneve;

Për t'i kuptuar sfidat në horizont, ky dokument në vazhdim jep një përshkrim të shkurtë të tregut aktual të punës në Kosovë dhe të sistemit pensional të Kosovës.

## Tregu i punës në Kosovë

Ekzistojnë disa arsye të forta që Kosova e ka miratuar reformën pensionale shumëshpyllëshe, e cila karakterizohet me pensionin universal pa testim mjetesh. Duke u nisur nga tregu i punës, Tabela 9 jep disa indikatorë themelorë.

Tabela 9 Treguesit e tregut të punës për Kosovën (2012-14)

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Totali i shkallës së aktivitetit (20-64)</b>	42.5	46.4	47.7
<b>Shkalla e aktivitetit burrat (20-64)</b>	64.3	69.5	71.4
<b>Shkalla e aktivitetit gratë (20-64)</b>	20.3	23.7	24.2
<b>Totali i shkallës së punësimit (20-64)</b>	29.7	33.0	31.3
<b>Shkalla e punësimit burrat (20-64)</b>	46.6	51.5	48.4
<b>Shkalla e punësimit gratë (20-64)</b>	12.4	14.9	14.5
<b>Totali i shkallës së papunësisë</b>	30.9	30.0	35.3
<b>Shkalla e papunësisë burrat</b>	28.1	26.9	41.6
<b>Shkalla e papunësisë gratë</b>	40.0	38.8	33.1
<b>Totali i shkallës së papunësisë (&lt;25)</b>	55.3	55.9	61.0

<b>Shkalla e papunësisë burrat (&lt;25)</b>	52.0	50.4	56.2
<b>Shkalla e papunësisë gratë (&lt;25)</b>	63.8	68.4	71.7

*Burimi:* Eurostat

Shifrat tregojnë qartë se përkundër disa përmirësimeve, kushtet e tregut të punës në Kosovë në vitin 2014 ishin shumë larg mesatareve europiane.<sup>3</sup> Kjo do të thotë se *de facto* ka pak kontributpagues të rregullt të sistemit të sigurimit social dhe se probabiliteti i prodhimit të boshllëqeve kontributpaguese është i madh.

Përmasat e kësaj dukurie rriten edhe më shumë kur të vetëpunësuarit, amvisët dhe punëtorët familjarë pa pagesë futen në këtë mozaik. Sipas Eurostatit, të vetëpunësuarit (duke përfshirë edhe punëtorët e vetëpunësuar edhe punëdhënësit) bashkë me punëtorët familjarë arrijnë 31.8% të të gjithë personave të punësuar në Kosovë (të moshës 15-64) - duke treguar për një trend në rritje. Këto tri grupe zakonisht karakterizohen me indikatorë më jocilësorë të punësimit krahasuar me punëtorët me pagë (paga më të ulëta, mungesa e mbulimit të sigurimit social dhe mungesa e evidentimit në regjistra të punës dhe ato fiskalë).

Këto karakteristika të tregut të punës flasin për një ekonomi të madhe joformale, e cila ofron mjete jetese për popullsinë e përfshirë, por kufizon qasje në llojet formale të sigurimit social dhe zvogëlon të hyra qeveritare. Krasniqi dhe Topxhiu (2012) përmendin një numër arsyesh për nivelet e larta të informalitetit.

Së pari, përbërja demografike e popullsisë është anormale në kontekstin europian. Sipas regjistrimit të popullsisë të vitit 2011 (KAS, 2013), mbi 47% e popullsisë ishte më e re se 25 vjet, duke nxjerrë rreth 35 mijë punëkërkues të ri çdo vit, të cilët tregu i punës nuk mund t'i absorbojë. Andaj, nga fundi i viteve 2000, sigurimi social nuk mbuloi rreth 67% të punëtorëve në moshë dhe rreth 73% të punëtorëve të rinj.

---

<sup>3</sup> Sipas Eurostatit, për vitin 2014 popullsia aktive për grupmoshat 20-64 ishte 76.9% në EU-28, me një shtrirje prej 86.0% në Suedi deri në 68.4% në Itali; dhe shkalla e punësimit për këtë grupmoshë ishte 69.2%, me një shtrirje prej 80.0% në Suedi deri në 53.3% në Greqi. Sa i përket papunësisë, dallimet ishin më të mëdha: mesatarja e EU-28 ishte 10.2% në vitin 2014, me një shtrirje prej 6.6% në Danimarkë deri në 26.5% në Greqi; ndërsa papunësia e të rinjve ishte 22.2%, me një shtrirje prej 15.0% në Estoni deri në 53.2% në Spanjë.

Së dyti, karakteristikat e ekonomive në tranzicion të cilat lidhen me Europën Lindore (transformimi i shpejtë në ekonomi të tregut dhe pagat e vogla në ekonominë formale) në Kosovë gërshetohen me efektet e konfliktit etnik të fundit të viteve 1990. Ekonomia joformale e vendit, e cila llogaritej të përbënte rreth 27-35% të GDP-së në vitet 2004-2006, është në linjë me pjesën tjetër të Europës Juglindore, më e madhe se në shtetet e Vishegradit si Sllovenia, por më e vogël nëse krahasohet me ish-Republikat Sovjetike (Schneider, Buehn and Montenegro, 2010: 24).

Po ashtu, si komplikim shtesë, Kosova ishte dëshmitare e shpërnguljes së madhe të personave të moshës së punës për shkak të konfliktit të fundit të viteve 1990 dhe si pasojë e vështirësive ekonomike. Kësisoj, remitencat dhe vizitat e familjarëve nga diaspora i mbështesin familjet, rrisin konsumin sezonal, por në të njëjtën kohë edhe vështirësojnë identifikimin e familjeve në nevojë dhe e çrregullojnë strukturën e të hyrave fiskale (Feher, Jirasavetakul and Jousten, 2016).

## Sistemi pensional i Kosovës

Siç përmend Gubbels, Snelbecker dhe Zezulin (2007: 11-13), ekzistojnë tri probleme specifike që kishin të bënin me sistemin pensional të Jugosllavisë dhe me konfliktin që i komplikoi gjërat.

Së pari, gjatë konfliktit, autoritetet serbe ndërprejnë pagesën e beneficioneve për shqiptarët dhe, para kësaj, në vitin 1989 shumë prej tyre u përjashtuan nga sistemi dhe u larguan nga pozitat e punës së sektorit formal. Së dyti, mbulueshmëria e sistemit jugosllav të PAYG-së ishte e vogël meqë gati 50% e popullsisë mbi moshën 65-vjeçare nuk merrte kurrfarë beneficioni. Së treti, gjatë intervenimit të NATO-s, një raketë dhe zjarri që shpërtheu shkatërroi pjesërisht shumicën e regjistrave të kontributpaguesve kosovarë të moshës së punës.

Sistemi pensional aktual përbëhet nga shtatë skema, që tregojnë se fragmentimi i tyre ka qenë në rritje gjatë viteve të fundit - një trend i cili është i kundërt me atë të rekomandimeve të Semestrit Europian dhe me zhvillimet në shtetet anëtare të BE-së (Guardiancich and Guidi, 2016), të cilët përpiqen



të unifikojnë shumicën e niveleve dhe rregullave pensionale. Tabela 10 jep një përshkrim të përmblëdhur.

Table 10 Karakteristikat themelore të skemave pensionale të moshës dhe të paaftësisë në Kosovë

Skema	Grupi i shënjestruar	Mosha	Të ardhurat e testuara	Pension i testuar	Lloji dhe shuma e beneficionit
<b>Pensioni bazik i moshës</b>	Të gjithë	65+	Jo	Po	Fiks (€75/muaj)
<b>Pensioni kontributpagues</b>	Përfituesit në bazë të ligjit para vitit 1999	65+	Jo	Po	Në relacion me arsimin (€158-240/muaj)
<b>Pensioni i paaftësisë</b>	100% paaftësi	<65	Po (kategorik)	Po	Fiks (€75/muaj)
<b>Pensioni i paaftësisë për punë</b>	Aksidenti në punë apo sëmundja profesionale	<65	Po (kategorik)	Po	Fiks (€75/muaj)
<b>Pensioni familjar</b>	Përfituesit në bazë të ligjit para vitit 1999 apo familja e të paftit për punë	Bashkëshorti/ja <65	Po (kategorik)	Po	Fiks €50/muaj + 20% për fëmijë të kualifikueshëm)

<b>Pensioni i parakohshëm i Trepçës</b>	Të papunësuar pa dëshirë; >50% paaftësi	50-64	Po (kategorik )	Po	Fiks (€105/muaj)
<b>KPST</b>	Të gjithë	65+	Jo	Jo	Tërheqja në faza (min. €150/muaj) apo vjetore

*Burimi: Feher, Jirasavetakul and Jousten (2016: 32)*

Këtu janë interesante dy skema të pensioneve të moshës të cilat, së bashku, përbëjnë shtyllën zero të Kosovës. Pensioni bazik i moshës është universal, i financuar nga taksat dhe me beneficione fikse, i cili mbulon qytetarët mbi moshën 65-vjeçare të cilët nuk kualifikohen për skema të tjera të financuara nga buxheti dhe të cilët janë banorë të Kosovës. Ky përputhet me pensionin universal pa testim mjtesh të Bankës Botërore, siç paraqitet në Tabelën 6.

Tabela 11 Indikatorët e pensionit bazik dhe kontributpagues

Viti	Pensionet bazike të moshës				Pensionet kontributpaguese			
	Nr. i të pensionuarve	Norma mujore	% e GDP-së për kokë banor i	Buxheti i vjetor (min €)	Nr. i të pensionuarve	Norma mujore	% e GDP-së për kokë banor i	Buxheti i vjetor (min €)
<b>2008</b>	138,847	€40	21.3%	65.641	27,774	€75	39.9%	11.287
<b>2009</b>	130,347	€45	23.2%	73.604	22,883	€80	41.2%	12.104
<b>2010</b>	109,585	€45	21.8%	63.641	30,641	€80	38.7%	30.900
<b>2011</b>	107,145	€45	20.2%	61.192	32,415	€80	35.9%	31.670

<b>2012</b>	113,043	€50	21.4%	69.204	34,722	€101	43.3%	42.038
<b>2013</b>	117,042	€60	24.5%	87.340	36,015	€112	45.8%	49.413
<b>2014</b>	125,883	€75	29.2%	na	38,651	€140	54.5%	na
<b>2015</b>	132,000	€75	27.6%	na	40,365	€140	51.6%	na

*Burimi: KAS (2016)*

Individët duhet të raportojnë në një zyrë të caktuar nga ministria së paku çdo gjashtë muaj (me përjashtime) për t'u kualifikuar për marrjen e vazhdueshne të beneficioneve. Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale e administron planin. Që nga fillimi i vitit 2012 deri në fund të vitit 2015 skema është zgjeruar edhe sa i përket shpërndarjes së shumës fikse, e cila u rrit nga 28 në 75 euro në muaj, edhe sa u përket përfituesve, duke u rritur (me luhatje) nga 93 në 132 mijë (shih Loxha, 2012; Feher, Jirasavetakul and Jousten, 2016; KAS, 2016).

Deri në vitin 2015, Ministra e Financave përcaktonte çdo vit shumën e beneficionit pensional, duke u bazuar në Shportën minimale të Konsumit. Indeksi ishte josistematik dhe kushtëzohej me mjaftueshmërinë e fondeve nga buxheti. Sipas Ligjit të vitit 2014 për Skemat Pensionale të Financuara nga Shteti, ministri i financave është ende kompetent dhe përsëri përcakton shumën varësisht nga buxheti dhe shkalla e inflacionit. Kostoja e programit në vitin 2015 ishte më pak se 2.1% e GDP-së së Kosovës, gjegjësisht rreth 11% të shpenzimeve të përgjithshme qeveritare dhe rreth 40% e të gjitha shpenzimeve për kontribute dhe beneficione sociale (Tabela 12).

Table 12 Llogaritë e përzgjedhura nacionale dhe qeveritare

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>GDP mil. €</b>	3,882.8	4,069.6	4,402.0	4,814.5	5,058.7	5,326.6	5,567.5	5,771.5
<b>GDP 2008=100</b>	100.0	104.8	113.4	124.0	130.3	137.2	143.4	148.6

<b>GDP për kokë banori</b>	2,258	2,329	2,480	2,672	2,799	2,935	3,084	3,258
<b>Të hyrat qeveritare mil. €</b>	959.9	1,142.4	1,139.0	1,311.3	1,383.4	1,355.7	1,349.5	1,706.1
<b>- si % e GDP-së</b>	24.7	28.1	25.9	27.2	27.3	25.5	24.2	29.6
<b>Shpenzimet qeveritare mil. €</b>	957.6	1,138.0	1,220.0	1,362.7	1,445.0	1,490.2	1,512.1	1,612.3
<b>- si % e GDP-së</b>	24.7	28.0	27.7	28.3	28.6	28.0	27.2	27.9
<b>Kontributet dhe beneficionet sociale mil. €</b>	137.9	156.1	171.8	176.3	198.5	228.7	282.1	306.9
<b>- si % e GDP-së</b>	3.6	3.8	3.9	3.7	3.9	4.3	5.1	5.3
<b>- si % e shpenzimeve qeveritare</b>	14.4	13.7	14.1	12.9	13.7	15.3	18.7	19.0

*Burimi: KAS (2016)*

Pensioni kontributpagues është i financuar nga buxheti dhe u kushtohet qytetarëve mbi moshën 65-vjeçare me së paku 15 vjet pagese kontributesh para vitit 1999 në skemën e sigurimit social të Jugosllavisë. Pensioni kontributpagues faktikisht është i njëjtë me skemën pensionale fikse, siç paraqitet në Tabelën 6 edhe pse dalëngadalë ky pension po kalon në njëfarë skeme beneficionit të definuar.

Këtu po ashtu, si shumat e shpërndara ashtu edhe numri i përfituesve u rrit përgjatë viteve. Në vitin 2008 kjo shumë ishte 35 euro në muaj mbi pensionin bazik që u shpërndahej rreth 28 mijë përfituesve. Në vitin 2015 mbi 40 mijë individë të kualifikueshëm kishin të drejtë për beneficione fikse prej 140 eurove, me procedura të njëjta residenciale dhe administrative si për

pensionin bazik. Kostoja e gjithëmbarshme buxhetore rrjedhimisht arriti në gati 1.2% të GDP-së.

Në vitin 2014 pensioni kontributpagues pësoi disa ndryshime. Pikësëpari, disa periudha jokontributpaguese ndikojnë në kualifikueshmëri, siç janë vitet e punës në sistemin shëndetësor paralel (joformal), sistemin arsimor si dhe në sektorë të tjerë në Kosovë ndërmjet viteve 1988 dhe 1999. Së dyti, të gjithë përfituesve të kualifikueshëm u jepen 25 vite shtesë të historisë nominale të të ardhurave, me 0.5% rritje të beneficioneve për vit shërbimi, e që në total përbën 12.5%. Kjo do të thotë se beneficioni total u rrit nga 140 në 158 euro për muaj nga janari i vitit 2016 me një kosto të përlogaritur prej 8.7 milionë euro në vitin 2016, gjegjësisht diçka më pak se 0.2% të GDP-së. Së treti, do të ketë disa diferencime të beneficioneve sipas nivelit të edukimit të përfituesve individualë (për ta restauruar një pjesë të karakteristikave që kanë të bëjnë me të ardhura përmes ndërmjetësimit). FMN-ja ka vlerësuar se kjo do të kushtonte 7.4 milionë euro, gjegjësisht gati 0.15% të GDP-së.

Për fund, ekziston një çekulibër i theksuar gjinor te përfituesit potencialë. Derisa gratë në masë të madhe marrin pensione bazike (65%), ato përfaqësojnë vetëm 12% të individëve të kualifikueshëm për pensione kontributpaguese, mbase për shkak të historive të shkurta apo joekzistuese të pagesës së kontributeve. Reforma e shtyllës bazike rrjedhimisht do t'i prejë gratë në masë të madhe.

## Ndryshimi i shtyllës zero

Mënyra më e qartë e ndryshimit të pensionit bazik të moshës, duke e ruajtur me atë rast karakterin e nevojshëm jokontributpagues, do të ishte përfshirja e një testi kualifikueshmërie përtej atyre ekzistuese (të moshës dhe të rezidencës) dhe me administratë qoftë të pavarur nga programet e tjera qoftë të integruar brenda ndihmës së përgjithshme sociale. Tabela 13 paraqet avantazhet dhe disavantazhet e këtyre dy qasjeve.

Table 13 Shënjestrimi i pavarur kundrejt integritimit brenda ndihmës së përgjithshme sociale

## Avantazhet kryesore

## Disavantazhet kryesore

### Pensionet sociale të shënjestruara

- Zvogëlimi i kostos fiskale
- Potenciali për zvogëlimin e pabarazisë horizontale me grupet e tjera
- Mbështetja politike mund të jetë më e madhe se për universalizimin
- Nevojitet sistemi i shënjestrimit
- Problemet e nxitjes, problemet administrative, të efikasitetit dhe të barazisë lidhen me çdo grup të shënjestruar (shih Tabelën 14)

### Përfshirja e të moshuarve në programin e përgjithshëm të ndihmës sociale që ka për cak varfërinë

- Minimalizimi i kostove administrative, shmangia e funksioneve të dyfishimit
- Shmangia e çështjeve të prioritetizimit të një mbështetjeje ndaj tjetrës
- Administrata e ndihmës sociale ruan orientimin e saj ndaj shërbimeve, në vend se të bëhet rojtare
- Stigma me gjasë bëhet më e madhe nëse mbështetja emërtohet ndihmë sociale e jo pension
- Përfitimi i ndihmës sociale familjare nuk i përshtatet fuqizimit të të moshuarve brenda familjes, ashtu siç mund të ishte rasti me pensionin specifik individual
- Mbështetja politike për ndihmën sociale shpesh është më e vogël se mbështetja politike për pensionet

*Burimi: Grosh and Leite (2009: 163)*

Kur merren parasysh çështjet fiskale, administrative dhe ato të efikasitetit këshillohet të mos krijohet agjenci speciale për menaxhimin e pensiooneve por të punohet 'mbi kurrizin' e strukturave ekzistuese administrative. Ekziston një tendencë e qartë në një numër vendesh për t'i centralizuar dhe për t'i automatizuar procedurat dhe komunikimin e sigurimit social. Për shembull, në Amerikën Latine, vetëm Paraguaji raportohet të ketë një drejtori të pavarur të autorizuar për pensione jokontributpaguese. Vendet e tjera ose i menaxhojnë ato përmes institucioneve përgjegjëse për pjesën tjetër të sistemit pensional (kontributpagues) ose të ndihmës sociale (Rofman, Apella dhe Veza, 2015: 30-31).

Aktualisht, pensionet bazike testohen vetëm sa u përket kërkesave residenciale dhe të moshës, ku për pensionet kontributpaguese kërkohet

histori e dëshmuar i sigurimit. Edhe pse ka pasur përparime të dukshme sa i përket shënjestrimit në dekadat e kaluara, sidomos në shënjestrimin e ndërmjetësuar - Tabela 14 paraqet avantazhet dhe disavantazhet e secilës metodë - ky studim nuk këshillon testim të parashikuar shtesë përtej testimit të beneficioneve të tjera pensionale.

Table 14 Avantazhet dhe disavantazhet e metodave të shënjestrimit

<b>Avantazhet kryesore</b>	<b>Disavantazhet kryesore</b>
<b>Sipas moshës</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Administrativisht i lehtë</li> <li>— Pragu i lartë i moshës, siç është 75 ose 80 vjeç, mund t'i kufizojë numrat në mënyrë të konsiderueshme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— I pasaktë; të moshuarit nuk janë gjithmonë të varfër apo të varfërit e vetëm</li> <li>— Pasi që të varfërit vdesin më të ri përgjithësisht, pragjet e larta të moshës aploikohen për më të kamurit</li> </ul>
<b>Sipas strukturës së familjes (vetëm të moshuarit, apo të moshuarit dhe fëmijët në familjet e 'brezit të munguar')</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Struktura e familjes mund të shihet më lehtë se të ardhurat</li> <li>— Kufizimet prodhojnë përfitime të mëdha sepse mund të përbëjnë vetëm 1-2 për qind të të gjitha familjeve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— I pasaktë; shumë të moshuar që jetojnë vetëm janë ata që mund ta përballojnë këtë</li> <li>— Shtysë brengosëse për familjet që të moshuarit e tyre të jetojnë vetëm</li> </ul>
<b>Metodat e bazuara në komunitet (përcaktimi i nevojës nga zyrtarët apo komisionet lokale)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Në shumicën e skemave të tilla, të moshuarit shpesh përfshihen si grup prioritar</li> <li>— Nevojitet administratë relativisht e vogël</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Kostot e mundshme për kohezionin e bashkësisë nuk kuptohen mirë</li> <li>— Saktësia nuk dihet qartë</li> </ul>
<b>Testimi i mjeteve</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Zakonisht më i saktë</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Kërkon administratë të zhvilluar</li> </ul>

- Mbështetet në një masë ideale të mirëqenies familjare
- Mirëqenia verifikohet me vështirësi nga ana e autoriteteve
- Mund të dekurajojë punën

### Testimi i ndërmjetësuar i testeve

- Zakonisht ofron shënjestrim mjaft të mirë të programit në nivel individual
- Duke u bazuar në statusin e varfërisë përmes shfrytëzimit të një sasive të vogël informacionesh
- Kërkon administratë më të zhvilluar
- Kërkon staf me shkathtësi përdorimi të kompjuterit dhe nivele mesatare të larta të TI-së
- Formula mund të mos marrë parasysh ndryshime të shpejta të mirëqenies familjare apo të të ardhurave në dispozicion
- I ndieshëm ndaj përzgjedhjes së variablave

*Burimi: Grosh and Leite (2009: 165)*

Ekzistojnë së paku tri arsye për të mos bërë testimin real të mjeteve për pensione bazike. Së pari, përvoja me ndihmën sociale në Kosovë<sup>4</sup> duket të jetë relativisht pozitive sa i përket efikasitetit, por ka disa humbje horizontale, psh. fëmijët e varfër janë të përjashtuar (Roelen and Gassmann, 2011). Se një numër të moshuarish do të hiqen nga skema duhet të jetë e pritshme nëse pensioni bazik i moshës testohet për të hyra të përgjithshme, rast i cili mund të ketë pasoja të mëdha për mirëqenien individuale. Në një eksperiment retrospektiv natyror, Jencen dhe Richter (2004) gjetën se gjatë krizës së vitit 1996, ndërsa një numër familjesh ruse e humbën të drejtën e tyre për pensionin publik, probabiliteti i vdekjes së burrave nga të gjitha shkaqet brenda dy viteve u rrit për 5%, edhe pse disa familje ishin në gjendje t'i zëvendësonin mesatarisht 20% të të ardhurave të humbura duke punuar më gjatë, duke shitur asete e duke huazuar.

Së dyti, përmes këtij intervenimi arrihen relativisht pak përfitime fiskale. Ç'është e vërteta, fuqizimi i testit residencial edhe i kohezionit të

---

<sup>4</sup> Beneficionet e ndihmës sociale në Kosovë u kushtohen familjeve të varfëra mbi bazën e një forme hibride të shënjestrimit, duke përfshirë shënjestrimin kategorik, teste ndërmjetësuese mjeteve dhe teste të të ardhurave.



përgjithshëm të sistemit pensional ka gjasa ta përmirësojë edhe më tej qëndrueshmërinë financare. Për më tepër, kapaciteti i kërkuar administrativ për të menaxhuar një sistem të tillë të shënjestruar është i domosdoshëm, sepse testimi i mjeteve në Kosovë është problematik për shkak të informalitetit ekonomik si dhe për shkak të remitencave të mëdha, dhe kostot operacionale kanë gjasa t'i prekin pjesërisht kursimet potenciale.

Së treti, nëse testimi kundrejt të ardhurave të tjera pensionale ka kuptim, testimi i të ardhurave të përgjithshme dhe i të ardhurave të tjera krijon joaktivitet dhe gracka varfërie. Pasojat e mundshme mund ta kufizojnë në masë të madhe mundësinë e njerëzve të moshës mbi 65 vjeç për t'u përfshirë në punë fitimprurëse dhe vetëpunësim si dhe mund të prodhojnë dekurajime të prekshme për punëtorët e ri, me të ardhura më të vogla që ata të kursejnë apo ta formalizojnë statusin e tyre të punës.

## Zvogëlimi i pagesave fiskale për shtyllën zero

Willmore (2007: 35) përmend katër mënyra kryesore të zvogëlimit të kostove duke e ruajtur njëkohësisht universalitetin e sistemit pensional: i) krijimi i një fondi investimesh si mjet të zbutjes së tatimeve; ii) tatimi i pensionit bazik universal si e ardhur e zakonshme; iii) zvogëlimi i popullsisë së kualifikueshme për beneficione (mosha më e lartë e kualifikueshmërisë); iv) zvogëlimi i përpjestimit ndërmjet beneficionit pensional dhe GDP-së për kokë banori (bujaria më e vogël). Natyrisht, mënyra e pestë e nënkuptueshme është: v) rritja e efikasitetit administrativ dhe e efektshmërisë së kostos së skemës. Kuptohet se opsionet (i) dhe (ii) janë më të përshtatshme për vendet me të ardhura më të mëdha, derisa opsionet (iii), (iv) kanë më shumë mundësi suksesi në vendet me të ardhura të vogla dhe të mesme. Ky studim do të shtjellojë shkurtimisht prej opsionin (ii) deri te opsioni (v).

## Tatimi i pensioneve bazike universale (dhe i llojeve të tjera të pensioneve)

Meqë pensionet bazike universale financohet nga të ardhurat e përgjithshme, një mënyrë e sigurimit si të barazisë vertikale ashtu edhe të qëndrueshmërisë fiskale është përmes Tatimit Progresit mbi të Ardhurat Personale, i cili vlen

edhe për pensionet. Në këtë rast, pensionistët i kontribuojnë vetes me zvogëlimin e kostove të pensionit universal, ku pensionistët më të pasur paguajnë një pjesë proporcionalisht më të madhe të barrës. Kjo metodë u aplikua në mënyrë të suksesshme në të gjitha vendet nordike si dhe në Zelandën e Re, por nuk është gjithmonë e zbatueshme në vendet me të ardhura të vogla dhe të mesme, ku synimi është zbutja e varfërisë dhe ku kapaciteti administrativ është i ulët.

Në Kosovë, të gjitha transferet sociale janë të liruana nga TAP-i. Por, siç sugjerojnë Feher, Jirasavetakul dhe Jousten (2016: 30), këto duhet të jenë subjekt edhe i tatimit mbi të ardhurat edhe i beneficioneve shëndetësore - të cilat do të kompensoheshin nga shteti për përfituesit më në nevojë. Avantazhi i kësaj është se i trajton të gjitha burimet e të ardhurave në mënyrën e njëjtë (nuk ka efekte deformuese mbi tregun e punës, duke e zvogëluar kësisoji joaktivitetin dhe grackat e varfërisë, të përmendura më lart), ndan barrën e sigurimit social te të gjithë brezat, përmirëson barazinë vertikale dhe horizontale. Gjithsesi, një tatim i tillë pikësëpari do të aplikohet te përfituesit e pensioneve kontributpaguese.

Për më tepër, personave të përfshirë në punësim të varur apo të vetëpunësuarve të cilët janë përfitues të beneficioneve të sigurimit social duhet t'u mundësohet të vazhdojnë të punojnë por njëkohësisht të jenë edhe subjekt i një shkalle të moderuar shkurtimi (rikthimi të pjesërishtëm të beneficioneve pensionale me rritjen e të ardhurave të tyre) Kjo do të nënkuptonte që e gjithë struktura e beneficioneve të shndërrohej në një sistem pensional të kushtëzuar nga rekuperimi, ku kryhet një testim real mjetesh përmes administratës tatimore.

### Rritja e moshës së pensionimit

Njëra prej mënyrave më efektive, e shprehur nga shumë ekspertë (shih Barr, 2012; Barr and Diamond, 2008), për frenimin e kostove duke rritur njëkohësisht përshtatshmërinë e beneficioneve është rritja e moshës statutore të pensionimit.

Nëse fokusohemi në pensionet bazike universale, ekzistojnë disa përfitime të cilat duhet të merren parasysh sa i përket shënjestrimin të moshës, siç shihet

në Tabelën 14. Ndër avantazhet është edhe ruajtja e thjeshtësisë administrative të sistemit si dhe mundësia e shënjestrimit adekuat të numrit të përfituesve. Ndër disavantazhet janë humbjet vertikale (beneficionet u shkojnë njerëzve të cilët nuk janë të varfër), grumbullimi i fondeve të cilat do të mund t'u shkonin grupeve në rrezik nga varfëria (psh. fëmijët) dhe pragjet shumë të larta janë regresive, meqë të varfërit vdesin më të rinj se të pasurit.

Duke marrë parasysh se popullsia e Kosovës është më e reja në Europë, mosha aktuale 65 vjeç aktualisht është e qëndrueshme, por nuk është e përshtatshme për të ardhmen. Në fakt, plakja e shpejtë (gjithashtu si rezultat i migrimit të vazhdueshëm të popullsisë në moshë të punës), që mund të shihet qartë në Tabelën 15, mund të paraqesë sfidë në periudhë afatmesme dhe afatgjatë.

Tabela 15 Të moshuarit si % e popullsisë së përgjithshme (1980, 2015, 2050)

Viti	Grupmosha	Bota	Më të zhvilluarit	Më pak të zhvilluar	Më së paku të zhvilluar	Kosova
<b>1980</b>	+65	5.8	11.7	4.0	3.1	-
<b>2015</b>	+65	8.3	17.6	6.4	3.6	8.0
<b>2050</b>	+65	16.0	26.5	14.4	6.6	22.8
<b>1980</b>	+70	3.5	7.6	2.2	1.6	-
<b>2015</b>	+70	5.3	12.3	3.9	2.1	5.2
<b>2050</b>	+70	11.4	20.5	10.0	4.1	16.8
<b>1980</b>	+75	1.9	4.2	1.1	0.7	-
<b>2015</b>	+75	3.3	8.2	2.2	1.1	3.0
<b>2050</b>	+75	7.6	15.0	6.5	2.3	11.1

*Burimet:* Kombet e Bashkuara (2015); KAS (2013).

*Shënim:* Projektionet për Kosovën kanë të bëjnë me vitin 2016 dhe 2051. Të gjitha projektionet bazohen në variantet mesatare të OKB-së ose të ASK-së. Këto aplikohen kategorizimet e OKB-së në vendet më të zhvilluara, më pak të zhvilluara dhe më së paku të zhvilluara.

Andaj, një zgjidhje e arsyeshme, e cila gjithashtu mund të ndihmojë që tregu i punës të adaptohet gradualisht, është të lidhet mosha statutore e pensionimit me jetëgjatësinë e pritshme. Nëse kjo bëhet automatikisht, ajo gjithashtu i dekurajon politikanët të luajnë me sistemin, siç mund të ndodhë kur nevojiten rishikimet periodike (shih Schoyen and Stamati, 2013).

Për më tepër, një adaptim i tillë është në përputhje me rekomandimet e Semestrit European sa i përket politikave pensionale. Anketa e parë e Rritjes Vjetore (Komisioni European, 2011) rekomandoi një sërë masash konsolidimi fiskal të cilat duhen miratuar për ta rritur qëndrueshmërinë, por në të njëjtën kohë edhe përshtatshmërinë e sistemeve pensionale vendore. Ndër to, rekomandimi eksplicit i sajuar nga Komisioni European që të lidhet mosha statutore e pensionimit me jetëgjatësinë e pritshme bazohej në reformat nismëtare në Danimarkë. Ato i ndoqi një numër i madh vendesh anëtare të BE-së (SPC dhe DG EMPL, 2015).

Meqë nuk ekziston zgjidhja ideale, përfituesit ose duhet të zgjedhin të kursejnë më shumë, të marrin më pak beneficione apo të punojnë më gjatë, duke e shtyrë kështu daljen në pension. Nga këto tri opsione, ai i fundit është më i pranueshmi, me kusht që tregjet e punës të futen në territorin e panjohur. Në Zelandën e Re, për shembull, mosha e pensionimit u rrit nga 60 në 65 vjet gjatë një periudhe 10-vjeçare deri në vitin 2000. Kjo përshtatje, së bashku me indeksimin më të ulët, çoi në rënien e shpenzimeve publike pensionale nga 8% në më pak se 5% të GDP-së.

### Zvogëlimi i beneficioneve të pensioneve

Siç u përmend në Pjesën 3.2.2, pensioni bazik i moshës në Kosovë u cilësua mjaft gabimisht si ndër më bujarët në botë. Është e vërtetë se pensioni është dorëlibër, por ai është pak më i lartë se 15-20% i rekomanduar i GDP-së për kokë banori. Perceptimi i përgjithshëm i përfituesve është se beneficioni është modest, nëse krahasohet me koston e jetesës në këtë shtet të ri.

Siç theksojnë në vazhdimësi Feher, Jirasavetakul dhe Jousten (2016: 30), nuk paraqet problem mosha bazike dhe as sistemet e pensionimit kontributpagues për sa i përket bujarisë. Në fakt janë një sërë skemash të tjera të veçanta pensionale (psh. beneficionet e padrejta dhe të kushtueshme

në relacion me luftën), procedurat e mangëta të vlerësimit të paaftësisë dhe indeksimi josistematik i të gjitha beneficioneve, ato që duhet të adresohen në fillim.

Andaj, një pjesë e rëndësishme e strategjisë së gjithëmbarshme pensionale është që të gjitha beneficionet e financuara nga buxheti t'i nënshtrohen indeksimit dhe të shmangen rritjet *ad hoc* me dekret.

### Rritja e efikasitetit administrativ të sistemit pensional

Ekzistojnë së paku dy intervenime të cilat mund ta përmirësojnë efikasitetin e sistemit pensional të Kosovës.

Së pari, edhe pse pensioni bazik dhe ai kontributpagues nuk mund t'i paguhet të njëjtit person, shifrat nuk po përputhen. Në fakt, në fund të vitit 2015 raportohet të ketë pasur 172,365 përfitues të pensioneve bazike (132,000) dhe kontributpaguese (40,365) në Kosovë, kundrejt numrit të vlerësuar të popullsisë mbi moshën 65-vjeçare prej 142,000. Andaj, mund të ketë më se 30,000 persona (më shumë se 20 për qind të këtij grupi) të cilët jashtëligjshëm pranojnë pikësëpari pensionin bazik. FMN-ja nxjerr katër shkaqe të mundshme: i) individët të cilët pretendojnë edhe beneficione bazike edhe ato kontributpaguese; ii) vlerësimet e paqëndrueshme të popullsisë gjatë regjistrimit të vitit 2011; iii) mosdeklarimi i vdekjeve; iv) gabimet në konceptet e vendbanimit, edhe sa i përket kualifikueshmërinë për beneficione edhe regjistrimit të popullsisë.

Për ta përmirësuar situatën, e cila mund të grumbullonte kursime deri në 8-10 milionë euro në vit, kërkesat residenciale duhet të jenë më të rrepta dhe më të kontrolluara, siç ndodh në rastin e ndihmës sociale. Kjo do të nënkuptonte se të gjithë përfituesit e të gjitha llojeve të pensioneve të moshës (dhe të paaftësisë) duhet të paraqiten më shpesh në agjenci të caktuara qeveritare, në të kundërtën do të suspendohej shpërndarja e beneficionit, dhe se grumbullimi retroaktiv i beneficioneve duhet të jetë i kufizuar.

Së dyti, kostot administrative të sistemit pensional duhet të zvogëlohen përmes një integrimi gradual të të gjitha pagesave të sigurimit social, kontrollove dhe testeve nga ana e administratës tatimore. siç është trendi në shumë vende në zhvillim si dhe praktikë e kahmotshme në mbarë Skandinavinë. Në të vërtetë, sistemi pensional i Kosovës, përkundër thjeshtësisë së tij, nuk është më efikas në aspektin e kostos, siç u përmend në Pjesën 3.2.2.

Andaj, një databazë e konsoliduar e transfereve të parave të financuara nga buxheti për individët dhe familjet si dhe një databazë e përfituesve, përmes përdorimit, për shembull, të një numri personal identifikimi sipas modelit danez, duhet të përforcohet me një shkëmbim automatik të dhënash ndërmjet databazës së përfituesve, autoritetit tatimor dhe ofruesve të shërbimeve financiare të licencuara për ekzekutimin e transfereve të parave. Kjo i shërben qëllimit të dyfishtë: i) zvogëlon kostot e gjithëmbarshme administrative; ii) kufizon në masë të madhe mundësinë që individët të pranojnë beneficione që përjashtojnë njëri-tjetrin.

## PËRFUNDIMET: STRATEGJI MIKSE

Sistemi pensional i Kosovës pasqyron një sërë mospërputhjesh për sa i takon një numri komponentësh të tij. Pjesa e madhe e komplikimeve, joefikasitetit dhe tejkalimeve buxhetore përqendrohen në skema të beneficioneve pensionale, në pensionet familjare dhe të paftësisë. Në aspektin krahasimtar, dy skemat pensionale të moshës - pensioni bazik i moshës dhe pensioni kontributpagues - janë relativisht më pak problematike

Siç u pa përgjatë këtij dokumenti, rekomandimi më i mirë për të arritur efikasitetin më të madh të pensionit bazik të moshës, që gjithashtu është në përputhje me disa prej gjetjeve të fundit të Bankës Botërore (shih Robalino and Holzmann, 2009:18-19), është të miratohet një strategji mikse e cila adreson problemin në një numër frontesh.

### Kualifikueshmëria:

- Të parashihet mosha pensionale e barabartë me moshën statutores të sistemit kontributpagues që lidhet me jetëgjatësinë e pritshme (automatikisht, dhe jo me rishikime periodike) për të zvogëluar kosto fiskale ndërsa popullsia plakët.

### Çështjet e tatimit:

- Të taten beneficionet pensionale si të ardhura të zakonshme përmes tatimit mbi të ardhurat personale për të rritur barazinë dhe efikasitetin.
- T'u mundësohet përfituesve të beneficioneve pensionale të vazhdojnë të punojnë, por njëkohësisht të parashikohet një normë e moderuar rikthimi në bazë të një testimi real të mjeteve, duke eliminuar kështu një pjesë të madhe të ndikimit të sektorit të punësimit në kualifikueshmërinë për beneficione pensionale (vetëm mosha, residenca dhe rezultatet e testit të të ardhurave).

### Struktura e beneficioneve:

- Të mbahen beneficionet në shkallën aktuale për të mos prodhuar edhe më shumë efekte negative sa i përket kërkesës për punë dhe modelevë të kursimit.
- Të indeksohen pensionet dhe beneficionet e tjera në mënyrë konsistente *për t'iu shmangur rritjeve ad hoc me diskrecion të qeverisë.*

#### Efikasiteti administrativ:

- Të fuqizohen testet e vendbanimit si për pensionin bazik të moshës ashtu edhe për atë kontributpagues për të shmangur marrjen e padrejtë të pensionit nga personat jorezidentë.
- Të zvogëlohen kostot administrative dhe të kufizohet mundësia e pensionistëve të marrin beneficione që përjashtojnë njëri-tjetrin duke krijuar një databazë të integruar të transfereve të parave të financuara nga buxheti që mundëson shkëmbim automatik të të dhënave ndërmjet databazës së përfituesve, autoritetit tatimor dhe ofruesve të shërbimeve finansiare.
- Të konsolidohet kapaciteti administrativ i agjencive ekzistuese pa pasur nevojë për dyfishimin e stafit dhe të detyrave.



## BIBLIOGRAFIA

- Asher, M. G., 2009. Social pensions four middle-income countries. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds), *Closing the coverage gap: Role of social pensions and other retirement income transfers*. Washington, DC: The World Bank Publications.
- Barr, N., 2012. *Economics of the welfare state, 5<sup>th</sup> edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. and Diamond, P., 2008. *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrientos, A., 2009. Social pensions in low-income countries. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds).
- Bonoli, G., 2003. Two worlds of pension reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35(4), pp. 399-416.
- Cetrángolo, O., Bertranou, F. and Casanova, L., 2015. Universal social protection in labour markets with high levels of informality. ECLAC/ILO, *Employment Situation in Latin America and the Caribbean, May 2015, Number 12*.
- European Commission, 2011. Annual growth survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis. *COM(2011) 11 final*. Brussels: European Commission.
- Feher, C., Jirasavetakul, L-B. F., and Jousten, A., 2016. Kosovo: Enhancing social protection cash benefits. *IMF Country Report No. 16/123*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Forteza, A., Lucchetti, L. and Pallares-Miralles, M., 2009. Measuring the coverage gap. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds).
- Grosh, M. and Leite, P.G., 2009. Defining eligibility for social pensions: A view from a social assistance perspective. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds).
- Guardiancich, I., 2013. *Pension reforms in Central, Eastern and Southeastern Europe: From post-socialist transition to the global financial crisis*. New York: Routledge.
- Guardiancich, I. and Guidi, M., 2016. *Pensions and the European Semester: From national to supranational policy*. Paper presented at: The 8<sup>th</sup> Pan-European Conference on the European Union, SGEU Conference. Trento: University of Trento, 15-18 June 2016.

- Gubbels, J., Snelbecker, D. and Zezulin, L., 2007. The Kosovo pension reform: Achievements and lessons. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, 707.
- Gugushvili, D. and Hirsch, D., 2014. *Means-testing or universalism: What strategies best address poverty. A review contributing to Joseph Rowntree Foundation's development of an anti-poverty strategy*. Leicestershire: Loughborough University, Centre for Research in Social Policy.
- Hennessy, A., 2014. *The Europeanization of workplace pensions: Economic interests, social protection, and credible signalling*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holzmann, R. and Guven, U., 2009. *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern, and Southeastern Europe: Nine country studies*. Washington, DC: The World Bank.
- Holzmann, R. and Hinz, R., 2005. *Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: The World Bank.
- Inglot, T., 2008. *Welfare states in East Central Europe, 1919–2004*. New York: Cambridge University Press.
- Jensen, R.T. and Richter, K., 2004. The health implications of social security failure: evidence from the Russian pension crisis. *Journal of Public Economics*, 88(1), pp.209-236.
- AKS, 2013. *Projeksioni i popullsisë së Kosovës 2011-2061* Prishtinë: Agjencia Statistikore e Kosovës.
- AKS, 2016. *Statistikat e mirëqenies sociale (2015)*. Prishtinë: Agjencia Statistikore e Kosovës.
- Kornai, J., 1992. *The socialist system: The political economy of communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, W. and Palme, J., 1998. The paradox of redistribution and strategies for equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5): pp. 661-687.
- Krasniqi, F.X. and Topxhiu, R.M., 2012. The informal economy in Kosovo: Characteristics, current trends and challenges. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, 11(2), pp.1-25.

- Leibfried, S., 2015. **Social** policy: Left to the judges and the markets?. In: Wallace, H., Pollack, M. A. and Young, R. A., (eds). *Policy-making in the European Union, 7<sup>th</sup> edn*. Oxford: Oxford University Press.
- Loxha, A., 2012. Sistemi pensional në Kosovë: Pasqyrë e gjendjes aktuale, sfidat dhe boshllëqet aktuale. Prishtinë, Grupi për Studime Juridike dhe Politike. *Raport i politikave 06/2012*
- Marx, I., Salanauskaite, L. and Verbist, G., 2013. The paradox of redistribution revisited: And that it may rest in peace? AIAS, *Gini Discussion Paper* 82.
- Mesa-Lago, C., 2014. Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary. ILO, Social Protection Office, *Extension of Social Security Working Paper*, 44.
- Naczyk, M. and Domonkos, S., 2015. The financial crisis and varieties of pension privatization reversals in Eastern Europe. *Governance*, DOI: 10.1111/gove.12159.
- Palacios, R. J., and Sluchynsky. O. 2006. Social pensions part I: Their role in the overall pension system. *Social Protection Discussion Paper 0601*. Washington, DC: The World Bank.
- Pearson, M. and Whitehouse, E., 2009. Social pensions in high-income countries. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds).
- Pierson, P., 2001. Coping with Permanent Austerity. In: Pierson, P. (ed.), *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Robalino, D.A. and Holzmann, R., 2009. Overview and preliminary policy guidance. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds).
- Roelen, K. and Gassmann, F., 2011. How effective can efficient be? Social assistance in Kosovo and what it means for children. *Journal of European Social Policy*, 21(3), pp. 238-252.
- Rofman, R., Apella, I. and Veza E., 2015. Introduction and overview. In: Rofman, R., Apella, I. and Veza E., (eds.), *Beyond pension reform. Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*. Buenos Aires: The World Bank.
- Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C.E., 2010. Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. *World Bank Policy Research Working Paper* 5356.
- Schoyen, M.A. and Stamati, F., 2013. Political sustainability of the NDC pension model: The cases of Sweden and Italy. *European Journal of Social Security*, 15(1), pp. 79-101.

- Sluchynsky, O., 2009. Administration of social pension programs. In: Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama, N. (eds).
- SPC and DG EMPL (Social Protection Committee and Directorate-General Employment), 2015. The 2015 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- United Nations, 2015. *World population prospects: The 2015 revision*. New York: Department for Economic and Social Affairs, Population Division.
- Vanhuyse, P., 2006. *Divide and pacify: Strategic social policies and political protests in post-communist democracies*. Budapest: Central European University Press.
- Willmore, L., 2007. Universal pensions for developing countries. *World Development*, 35(1), pp. 24-51.
- World Bank, 2006. *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance*. Washington, DC: Independent Evaluation Group, The World Bank.
- World Bank, 1994. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, DC: Oxford University Press.

## SHTOJCA

Tabela 16 Shkallët e papunësisë në CESE (1990-2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>CZ</b>	0,7	4,1	2,6	4,3	4,3	4,0	3,9	4,8	6,5	8,7	8,8
<b>HU</b>	1,4	8,2	9,3	11,9	10,7	10,2	9,9	8,7	7,8	7,0	6,4
<b>PL</b>	6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9	13,2	10,9	10,2	13,4	16,1
<b>SK</b>	1,2	9,5	10,4	14,4	13,6	13,1	11,3	11,8	12,5	16,2	18,6
<b>SI</b>	na	7,3	8,3	9,1	9,1	7,2	6,9	7,1	7,4	7,4	6,4
<b>BG</b>	1,6	10,5	15,0	16,3	18,6	13,7	13,0	14,5	16,0	17,0	16,4
<b>RO</b>	na	na	na	na	na	na	na	na	na	7,1	7,3
<b>EE</b>	0,6	1,5	3,7	6,6	7,6	9,7	10,0	9,6	9,8	12,2	13,6
<b>LV</b>	0,5	0,6	3,9	8,7	16,7	18,1	20,5	15,4	14,3	14,5	14,6
<b>LT</b>	na	0,3	1,3	4,4	3,8	17,5	16,4	14,1	13,2	14,6	16,4
<b>RU</b>	na	na	5,3	6,0	7,7	9,2	9,3	10,8	11,9	12,9	10,7
<b>UKR</b>	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	1,3	2,3	3,7	4,3	11,6

*Burimi:* Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim

Tabela 17 Ekonomia joformale në vendet e CESE-s si % e GDP-së (1990-2000)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>CZ</b>	21.7	24.3	31.7	31.8	27.1	24.5	21.8
<b>HU</b>	24.6	25.6	31.1	33.2	33.6	31.4	29.6
<b>PL</b>	22.9	31.6	32.5	31.7	31.1	27.9	23.9
<b>SK</b>	21.7	24.3	32.0	32.0	34.1	32.0	28.4
<b>SI</b>	26.7	26.8	27.4	31.2	28.4	25.0	22.7

<b>BG</b>	23.3	28.9	33.7	34.1	34.0	35.9	34.0
<b>RO</b>	17.3	24.4	36.9	39.0	37.5	34.2	28.3
<b>EE</b>	16.9	22.0	32.0	37.4	38.4	38.1	35.8
<b>LV</b>	17.3	19.4	22.6	41.7	45.5	43.1	43.7
<b>LT</b>	17.0	21.0	31.7	47.4	52.2	47.6	46.0
<b>RU</b>	na	na	na	37.8	36.0	39.1	39.2
<b>UKR</b>	na	na	28.1	37.4	47.0	54.6	52.8

*Burimi: Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim*

Tabela 18 Bumi i pensionistëve në CESE, mijëshe (1990-1999)

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>
<b>CZ</b>	na	na	na	2,521	2,519	2,523	2,498	2,507	2,545	2,537	0.6
<b>HU</b>	2,587	2,668	2,795	2,868	2,948	3,010	3,059	3,104	3,139	3,184	23.1
<b>PL</b>	5,598	6,154	6,505	6,703	6,873	7,036	7,172	7,313	7,466	7,524	34.4
<b>SK</b>	na	na	na	na	1,386	1,387	1,393	1,402	1,415	1,435	3.5
<b>SI</b>	na	419	449	458	458	460	463	468	472	476	13.6
<b>BG</b>	2,273	2,347	2,443	2,440	2,424	2,409	2,381	2,392	2,387	2,381	4.8
<b>RO</b>	2,570	3,018	3,201	3,253	3,439	3,600	3,740	3,875	4,020	4,181	62.7
<b>EE</b>	361	374	383	387	376	375	375	374	375	378	4.7
<b>LV</b>	610	648	661	665	663	666	662	664	660	653	7.0
<b>LT</b>	879	909	891	897	907	898	930	990	1,076	na	22.4
<b>RU</b>	32,848	34,044	35,273	36,100	36,623	37,083	37,827	38,184	38,410	38,381	16.8
<b>UKR</b>	na	13,100	13,600	14,200	14,500	14,500	14,488	14,487	14,535	14,520	10.8

*Burimi: Agjencitë statistikore nacionale*

Tabela 19 Pensionet bazike në nëntë vendet e CESE-s (rreth 2006)

Vendi	Beneficioni	Mbulueshmëria	Kualifikueshmëria	Niveli i beneficionit	Indeksi	Përfituesit	Shpenzimi
<b>Bullgaria</b>	Pensionet sociale	Personat mbi 70 vjeç	Personat mbi 70 vjeç që nuk marrin pension; të ardhurat mesatare për anëtar të familjes duhet të jenë më të ulëta se GMI-ja për një periudhë të plotë 12-mujore.	BGN 63 (17.75% e pagës mesatare)	50% inflacion, 50% rritje të pagës së vitit të kaluar	4,592 apo 0.20% e të gjithë pensionistëve	NA
<b>Kroacia</b>	GMI	E gjithë popullsia	Personat me të ardhura më të ulëta se minimumi i garantuar	E vendosur si përqindje e mjeteve të jetesës të definuar nga shteti	Ad hoc	2.7% e popullsisë	0.22% e GDP-së
<b>Republika Çeke</b>	GMI	E gjithë popullsia	Personat me të ardhura më të ulëta se minimumi i garantuar	CZK 3,126	Çmimet	4% e familjeve	NA

<b>Hungaria</b>	Pagesa e moshës së shtyrë	Personat mbi 62 vjeç	Personat mbi 62 vjeç me të ardhura nën 80% të pensionit të moshës	U shtohet të ardhurave për të arritur 80% të pensionit minimal të moshës	Bazuar në pensionin minimal të moshës	6,679 përfitues (0.4% e popullsisë mbi moshën 62 vjeç)	0.01% e GDP-së
<b>Polonia</b>	GMI	E gjithë popullsia	Personat me të ardhura më të ulëta se minimumi i garantuar	Rreth 16% e pagës mesatare	Rritjet e rregullta në bazë të legjislacionit për ndihmë sociale	NA	NA
<b>Rumania</b>	GMI	E gjithë popullsia	Personat me të ardhura më të ulëta se minimumi i garantuar	RON 92 (9% e pagës mesatare)	Bazuar në Indeksin e Çmimit të Konsumit	834,000 përfitues	0.2% e GDP-së
<b>Serbia</b>	GMI	E gjithë popullsia	Personat me të ardhura më të ulëta se minimumi i garantuar	23% e pagës mesatare	Ndryshimet e kostove të jetesës	1% e familjeve	0.14% e GDP-së
<b>Slovakia</b>	GMI	E gjithë popullsia	Personat me të ardhura më të ulëta se minimumi i garantuar	SKK 4,980 (rreth 27% e pagës mesatare)	Niveli minimal i mjeteve (afër IÇK-së)	182,479 përfitues	0.45% e GDP-së
<b>Slllovenia</b>	Pensioni shtetëror	Personat mbi 65 vjeç	Pensionet mbi moshën 65 vjeç nuk	33.3% e bazës së vlerësimit	Rritja e bazës së	NA	NA



kualifikohen për pension nga shtylla e parë e skemës pensionale	të pensionit minimal	vlërësimet të pensionit minimal
--	-------------------------	---------------------------------------

*Burimi:* Holzmann and Guven (2009)

## PËR NE

Iniciativa Kosovare për Stabilitet (IKS) është institut kërkimor i pavarur, jofitimprurës që fokusohet në hulumtime dhe analiza empirike të zhvillimeve socioekonomike në Kosovë. IKS-ja u themelua në vitin 2004 duke parë nevojën e madhe për analiza të pavarura e të thukta të çështjeve të rëndësishme që ndërlidhen me promovimin e stabilitetit dhe të prosperitetit në Kosovë. Hulumtimet e saj inovative dhe të orientuara drejt politikave kanë për qëllim të nxisin debate rreth çështjeve të rëndësishme për të ardhmen e Kosovës

Ne besojmë se debatet publike të bazuara në argumente përbëjnë thelbin e vendimmarrjeve demokratike dhe të transformimit ekonomik të vendit. IKS-ja nuk ka përkatësi politike, partiake apo organizative të çfarëdo lloji.

Ekipi me përvojë të gjerë dhe shumëdimensionale i IKS-së është i përkushtuar ta arrijë synimin e vet. Bordi Këshillëdhënës me analistë e ekspertë vendorë e ndërkombëtarë gjithashtu mbështet punën e saj.

Që nga themelimi, IKS-ja ka zhvilluar një sërë projektsh hulumtimi empirik të përqendruara në çështjet siç është qeverisja, zhvillimi ekonomik, planifikimi urban, trashëgimia kulturore, korrupsioni në rindërtimin e pasluftës, çështjet e mjedisit, arsimit, problemi i imazhit të Kosovës si dhe struktura e tanishme e ngatërruar qeverisëse.

IKS-ja është pjesë e rrjetit të frymëzuar nga Iniciativa Europiane për Stabilitet, me shtrirje në mbarë Europën Juglindore dhe anëtare e asociuar e ECAS-së.

Të gjitha raportet mund të shkarkohen pa pagesë nga uebfaqja jonë.



SUPPORT  
TO SOCIAL  
PARTNERS



An EU funded project managed by the  
European Union Office in Kosovo

