

UDHËZIM

“MBI VLERËSIMIN E PASOJAVE TË LEGJISLACIONIT MBI KONKURRENCËN”

Mbështetur në nenin 24, shkronja dh, nenet 69, 70 dhe 82 të ligjit nr. 9121, datë 28.07.2003 “Për mbrojtjen e konkurrencës”, Autoriteti i Konkurrencës

Udhëzon:

I. Hyrje

1.1 Rëndësia e vlerësimit të pasojave mbi konkurrencën

Legjislacioni i hartuar nga organet e administratës qendrore, ato vendore, ose nga iniciues të pavarura, mund të ketë pasoja negative mbi konkurrencën në treg. Vlerësimi i këtyre akteve legjislative ka për qëllim analizën e pasojave që ka ose mund të kenë këto akte mbi konkurrencën. Zbatimi i hapave kryesore analitike në vlerësimin legjislative ka për qëllim përmirësimin e cilësisë së propozimit si dhe ndihmon për të shpjeguar nevojshmërinë e një veprimi apo, në të kundërt, demonstroi që nuk duhet të ndërmerret një veprim i caktuar legjislativ.

Ligji nr. 9121, datë 28.07.2003 “Për mbrojtjen e konkurrencës” parashikon vlerësimin *ex post* dhe *ex ante*, nga Autoriteti i Konkurrencës, të akteve normative. Ky ligj përcakton gjithashtu detyrimin e organeve të administratës qendrore dhe vendore që të kërkojnë vlerësimin e Autoritetit për çdo projekt akt-normativ që prek konkurrencën në treg.

Vlerësimi *ex post* i ligjeve ekzistuese është detyrë e Autoritetit dhe presupozon identifikimin e akteve normative në fuqi dhe analizën e pasojave mbi konkurrencën. Bashkëpunimi me rregullatorët sektorialë dhe autoritetet kompetente (ministritë apo organet e qeverisë vendore) është i dëshirueshëm dhe në disa raste i domosdoshëm për kryerjen e këtij vlerësimi. Për vlerësimin e projekt-akteve normative (vlerësimi *ex ante*) është e domosdoshme që hartuesit e këtyre projekt ligjeve të bashkëpunojnë dhe të marrin parasysh sugjerimet dhe rekomandimet e parashtruara nga Autoriteti i Konkurrencës.

Vlerësimi i pavarur – d.m.th nga autoritetet vetë apo hartuesit e ligjeve – përbën një hallkë shumë të rëndësishme të vlerësimit legjislativ, kjo sepse këto autoritete kanë një njohje më të mirë të realitetit dhe sektorit ekonomik ku ato veprojnë.

Me qëllim përmirësimin e këtij procesi, nxitjen e bashkëpunimit të hartuesve të projekt-akteve dhe autoriteteve kompetente për zbatimin e ligjeve ekzistuese me Autoritetin e Konkurrencës, dhe përhapjen e një metodologjie të përgjithshme për vlerësimin e akteve normative, Autoriteti i Konkurrencës ka përgatitur këtë udhëzim në të cilin janë përcaktuar kriteret dhe standardet e mëposhtme që duhet të merren parasysh nga institucionet përkatëse, qendrore apo vendore.

Kjo do të krijojë mundësinë e rritjes së cilësisë të akteve normative të propozuara, si dhe shmangien e pasojave kufizuese të konkurrencës në këto projekt-akte.

1.2 Rëndësia e mbrojtjes dhe nxitjes së konkurrencës

Neni 11 i Kushtetues së Republikës së Shqipërisë, përcakton qartë se “sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike”. Vlerësimi i pasojave konkurruese nuk është vetëm detyrë e vënë nga legjislacioni në fushën e mbrojtjes së konkurrencës, por rrjedh dhe nga parimi i ekonomisë së tregut dhe nga liria ekonomike e garantuar drejtpërdrejtë nga Kushtetuta e Shqipërisë.

Integrimi i Shqipërisë në Bashkimin Evropian dhe standardet që kërkohen të arrihen në këtë proces, është një tjetër faktor përcaktues dhe nxitës për fushën e konkurrencës. Marrëveshja e Stabilizimit Asocimit dhe dispozitat përkatëse të saj që prekin këtë fushë, shërbejnë si një katalizator për zhvillimin dhe zbatimin e politikave të konkurrencës në përputhje me standardet dhe praktikën me të mira evropiane.

Një mjedis konkurrues siguron se do te ketë hyrës potenciale ne “garën” për te prodhuar një produkt te ri apo për te ofruar një shërbim me te mire. Si pasoje, konkurrenca e fuqishme përbën nxitësin kryesore te rritjes se produktivitetit dhe siguron qe tregu do te mbetet konkurrues. Njëkohësisht ajo ka një pasojë pozitive tek konsumatorët, te cilët përfitojnë nga mundësia e zgjedhjeve, cilësia, çmimet e drejta dhe produktet e reja.

1.3 Rëndësia e identifikimit të tregut të prekur

Legjislacioni mund të prekë shumë tregje ose një sërë sektorësh ekonomikë. Për shembull, legjislacioni për tatimet ose për rregullat e sigurisë në punë zbatohet për të gjithë sektorët e ekonomisë në kushte të njëjta ose të ngjashme. Por legjislacioni mund të prekë dhe një sektor ekonomik ose një treg përkatës të veçantë. Në shumë raste pasojat mbi konkurrencën mund të vlerësohen duke pasur si referencë një treg përkatës në kuptimin e së drejtës së konkurrencën.

Pikënisja për identifikimin e tregut apo tregjeve te prekura nga ndonjë mase apo politike e caktuar, është identifikimi i produkteve apo shërbimeve qe preken drejtpërdrejtë nga legjislacioni. Analiza duhet të përqendrohet tek ato produkte apo shërbime qe mund te jene prekur ne mënyrë direkt ose indirekte nga një mase apo politike e caktuar ose një akt normativ, sepse konsumatorët apo furnizuesit do ti zëvendësojnë me produkte te tjera si përgjigje ndaj masës së parashikuar.

Në përgjithësi vlerësimi i pasojave të aktit normativ përqendrohet në tregun përkatës të përkufizuar si “produktet që vlerësohen si të zëvendësueshme nga konsumatorët ose klientët e tjerë, për sa u përket karakteristikave, çmimit dhe funksionit të tyre dhe që ofrohen ose kërkohen nga ndërmarrjet në një zonë gjeografike me kushte të njëjta konkurrence, zonë kjo e cila veçohet nga zonat e tjera kufizuese” (neni 3 pika 7 e Ligjit për mbrojtjen e konkurrencës).

Ne vlerësimin e pasojave indirekte, vlerësimi duhet te përqendrohet më së pari në gadishmerine dhe mundësinë e konsumatoreve për te zëvendësuar produktet apo shërbimet e prekura nga masa apo politika e re ne produkte alternative që nuk preken nga kjo mase apo politike, dhe së dyti në gadishmerine dhe mundësinë e furnizuesve et ofruesve për te ofruar produkte apo shërbimeve alternative nga ato te prekura nga masa apo politika e re.

Ne përcaktimin e pasojës te masës apo politikës se parashikuar, duhet te identifikohet dhe dimensionin gjeografik i tregut. Tregu mund te jete lokal, rajonal, kombëtar apo ndërkombëtar.

Vlerësimi legjislativ duhet të analizojë dhe pasojat në tregjet fqinje si dhe pasojat në procesin e furnizimit me lëndë të para, të prodhimit dhe të shpërndarjes. Hartuesit e akteve normative duhet te marrin ne konsiderate pasojat e propozimeve te tyre mbi furnizuesit për lëndët e para qe kërkohen për te prodhuar produkte te prekura. Hartuesit e politikave akteve normative duhet gjithashtu te marrin ne konsiderate nëse propozimet e tyre prekin ato qe shpërndajnë, me shumice apo pakice, prodhimet e prekura. Kjo kërkon një kuptim te thellë te procesit te prodhimit dhe shpërndarjes.

1.4 Hapat e vlerësimit legjislativ

1.4.1 Vlerësimi paraprak: identifikimi i dispozitave që rrezikojnë të kufizojnë konkurrencën në treg

Kjo analizë do te identifikojë propozimet qe mund te kenë rrezikun me te madh ne lidhje me pasojën mbi konkurrencën. Ky vlerësim do te behet nga institucionet iniciuese te aktit duke u bazuar në pyetësorin, sipas Aneksit 1, bashkëlidhur në këtë udhëzim.

Nga përgjigjet e marra, do te vlerësohet nëse projekt-akti normativ rrezikon të ketë një pasojë mbi konkurrencën. Nëse nga analiza paraprake e dispozitave rezulton *qoftë dhe një përgjigje pozitive* ndaj pyetjeve të pyetësorit, ky projekt-akt duhet t'i nënshtrohet analizës së thelluar, ose etapës së dytë të vlerësimit legjislativ. Hartuesit e projekt-akteve normative duhet ta shohin atë me një sy kritik, domethënë të frymëzohen nga ky pyetësor dhe të identifikojnë dhe çdo dispozite të ngjashme me shembujt e dhënë në pyetësor dhe që ata gjykojnë që mund të ketë pasoja negative të ngjashme mbi konkurrencën.

Nëse institucioni hartues i aktit normativ identifikon dispozita që mund të kufizojnë konkurrencën, ai duhet të përgatisë një informacion te shkurtër ne lidhje me vlerësimin. Me konkretisht,

informacioni duhet te përmbajë një shpjegim të masave të marra në dispozitën e identifikuar dhe të qëllimit të hartimit të këtij akti normativ (shih më poshtë kapitullin III); një shpjegim nëse kjo masë ka apo jo ndonjë pasojë të dëmshme për konkurrencën; një shpjegim te përgjigjeve pozitive të pyetjeve të parashtruara ne Aneksin 1 bashkëlidhur, duke shpjeguar në mënyrë sa më konkrete përgjigjet e dhëna.

Ne një situatë të tillë institucioni iniciues duhet te njoftoje zyrtarisht Autoritetin. Të dy autoritetet do te ndërmarrin mbledhjen e një informacioni shtese dhe kryerjen e një vlerësimi te detajuar te konkurrencës ne lidhje me aktin e propozuar. Ky vlerësim i detajuar do te jete ne proporcionalitet me shkallen e pasojave mbi konkurrencën.

1.4.2 Vlerësimi i detajuar

Faza e dyte do te jete kryerja e një vlerësimi te detajuar dhe te thelle, ku do te identifikohet ne mënyrë me te hollësishme natyra dhe shkalla e pasojave qe mund te rrjedhin nga zbatimi i këtij akti te propozuar. Me konkretisht vlerësimi i detajuar përfshin hapat dhe analizën e parashtruara në kapitullin III të këtij udhëzimi.

II. Domosdoshmëria e rregullimit dhe alternativat përpara ligjbërësit

2.1 Parime të përgjithshme të ndërhyrjes në shtetit

Ndërhyrja e shtetit në treg i nënshtrohet parimeve të përgjithshme kushtetuese. Megjithëse ky udhëzim përqendrohet në vlerësimin e pasojave të legjislacionit mbi konkurrencën, disa nga kërkesat e një ekonomie tregu ku vepron në mënyrë efikase konkurrenca efektive mund të plotësohen nëse ndiqen këto parime të përgjithshme:

1. *parimi i ligjshmërisë.* Një masë e marrë që prek aktivitetin ekonomik të ndërmarrjeve mund të merret vetëm me ligj;
2. *parimi i interesit publik.* Shteti mund të ndërhyjë në treg vetëm me qëllim ndjekjen ose përmbushjen e një interesi publik;
3. *parimi i proporcionalitetit.* Sipas nën-parimit të adekuacionit, masa e marrë duhet të jetë e tillë që të mund të përmbushë qëllimin e vënë. Sipas nën-parimit të domosdoshmërisë, masa e propozuar duhet të jetë e domosdoshme për përmbushjen e interesit publik. Dhe sipas nën-parimit të përpjesëtueshmërisë, kufizimi i veprimtarisë ekonomike dhe kufizimi i parimit të ekonomisë së tregut duhet të jetë në përpjesëtim me objektivin e ndjekur.

Hartuesit e politikave dhe institucionet propozues duhet te përcaktojnë qëllimin dhe objektivat që duhet të arrihen me aktin e propozuar. Pyetja kryesore që duhet të shtrohet është se perse është e nevojshme ndërhyrja e shtetit. Në përgjithësi, shteti ndërhyr me anë të një legjislacioni për të rregulluar një sektor ekonomik apo për të arritur objektiva të tjera sociale. Rregullimi ekonomik ka për qëllim eliminimin e dështimit të tregut, i cili mund të marrë formën e fuqisë së tregut deri në monopol natyror, eksternaliteteve (për shembull ndotja e ambientit); tregu mund të dështojë në ofrimin e disa lloj produkteve ose shërbimeve që janë në interes të të gjithës (*public goods*); ose mund të dështojë në dhënien e informacioneve të domosdoshme për funksionimin e drejtë të një tregu. Nga ana tjetër, legjislacioni me objektiv social ka për qëllim ndër të tjera rritjen e sigurisë në vendin e punës, ose shpërndarjen sa më te drejtë te të ardhurave, rritjen e sigurisë së mallrave të konsumimit, qofshin këto medikamente apo ushqime. Në lidhje me këtë të fundit, rregullat për informimin e konsumatorëve bëjnë të mundur ndërgjegjësimin e tyre në procesin e zgjedhjes së produkteve që konsumojnë.

2.2 Përcaktimi i qëllimit të legjislacionit

Një akt normativ hartohet dhe adoptohet me një qëllim të caktuar ekonomik, social apo organizativ. Shpjegimi i qëllimit të ligjit ndihmon qartësimin e objektivave që duhet te ndiqen. Për të arritur qëllimin dhe objektivat e përcaktuara, akti normativ parashikon masa ose instrumente të caktuara. Disa nga këto instrumente ose masa që parashikohen të merren mund të kenë një ndikim mbi konkurrencën dhe ta kufizojnë atë.

Për këtë qëllim, hartuesit e akteve normative duhet të shtrojnë tre pyetje:

1. *së pari*, cili është qëllimi i përgjithshëm i hartimit të aktit normativ, dhe si rrjedhim i ndërhyrjes së shtetit;
2. *së dyti*, cilat janë masat dhe instrumentet që mendohet të përdoren për të arritur qëllimin ose objektivat e vëna;
3. *së treti*, cili është qëllimi i përdorimit të masës të përfshirë në dispozitën e identifikuar në analizën paraprake, masë e cila mund të kufizojë konkurrencën.

Kjo analizë mundëson autoritetin propozues të vlerësojë domosdoshmërinë e masave të identifikuar në pikën tre. Duhet pasur parasysh që ne disa raste, problemet e tregut mund të zgjidhen përmes alternativave jo-rregullator. Hartuesit e projekt-akteve duhet të marrin në konsideratë mundësinë e mos ndërhyrjes në treg, domethënë që të hiqet dorë nga hartimi i një projekt ligji nëse avantazhet nuk janë qartësisht të identifikueshme. Nga ana tjetër duhen marrë parasysh mundësi të tjera ndërhyrje, si për shembull me anë të fushatave informuese dhe edukuese, dhe duke lejuar vete-rregullimin ose duke mundësuar bashke-rregullimin.

2.3 Identifikimi i alternativave dhe vlerësimi i pasojave mbi konkurrencën

Kur ekzistojnë dy ose më shumë mënyra për të arritur objektivin e legjislacionit, ligjberësi duhet të vlerësojë pasojat negative ose positive mbi konkurrencën dhe të zgjedhë alternativën që nuk kufizon ose kufizon më pak konkurrencën ose atë që e nxit më shumë.

Kjo etapë presupozon identifikimin e alternativave në dispozicion. Për këtë, këshillimi me përfaqësuesit e industrisë mund të jetë shumë i vlefshëm.

Nëse identifikohet një masë ose instrument, i përfshirë në një dispozitë projekt akti, i cili mund të kufizojë konkurrencën, hartuesit duhet të marrin analizojnë nëse ekzistojnë apo jo alternativa të tjera për që kufizojnë më pak konkurrencën por gjithashtu duke mos cenuar arritjen e objektivave dhe qëllimit të përgjithshëm. Institucionet hartuese të projekt-akteve duhet të bëjnë një vlerësim paraprak të pasojave të çdo mase alternative mbi konkurrencën në tregjet e prekura. Në këtë mënyrë, i jepet mundësia hartuesve të politikave apo institucioneve propozuese që të paraprijnë problemeve që mund të dalin si dhe të reduktojnë mundësitë e pasojave të paparashikuara në treg. Së fundi, duke vlerësuar paraprakisht pasojat kufizuese mbi konkurrencën në treg, hartuesit do të mund të krahasojnë masat apo instrumentet alternative dhe të identifikojnë atë që kufizon më pak konkurrencën.

Në këtë etapë, është e rëndësishme që hartuesit të bëjnë një listë me subjektet e prekura në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo nga masa ose instrumenti i parashikuar. Në shume raste, ky identifikim është i qartë por në disa raste, nevojitet për përdoret procesi konsultues për të identifikuar se kusht është prekur nga propozimet e tyre.

III. Metodologjia e përgjithshme për vlerësimin e pasojave të legjislacionit mbi konkurrencën

3.1 Pasojat e legjislacionit mbi numrin e ofruesve në treg

Në përgjithësi, kur në treg janë aktive shumë ndërmarrje që ofrojnë produkte dhe shërbime, probabiliteti i krijimit të ndërmarrjeve që zotërojnë fuqi tregu është më i vogël. Tregu në këtë rast është konkurrues. Anasjelltas, sa më pak ndërmarrje të ketë në treg, aq më shumë shtohet mundësia që një ose më shumë nga këto ndërmarrje të ketë fuqi tregu dhe mundësia e kufizimit të konkurrencës në këtë treg. Si rrjedhim, legjislacioni që ndikon në numrin e ndërmarrjeve në treg, qoftë në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, ndikon në nivelin e konkurrencës në treg.

3.1.1 Kufizimi direkt i numrit të ofruesve

Legjislacioni mund të kufizojë në mënyrë direkt numrin e ofruesve në treg me parashikimin e të drejtave ekskluzive ose speciale, liçensave ose autorizimeve për të ushtruar një aktivitet ekonomik. Legjislacioni ndikon në numrin e ofruesve në treg nëse disa ndërmarrje ndalohen të tregtojnë një produkt ose shërbim të caktuar. Gjithashtu, legjislacioni kufizon numrin e ofruesve

nëse vë pengesa në hyrjen e ndërmarrjeve të reja në treg. Duhet theksuar që hyrja, ose kërcënimi për te hyre ne treg, është një presion i rëndësishëm konkurrues mbi kompanitë ekzistuese ne treg. Politikat qe ne mënyrë te drejtpërdrejte pengojnë hyrjen krijojnë mundësinë qe te pengojnë presionin konkurrues ndaj kompanive ekzistuese.

Legjislacioni i cili i jep të drejtën ekskluzive të aktivitetit në një treg ose zonë gjeografike një ndërmarrje te caktuar kufizon në mënyrë të ndjeshme konkurrencën. Hartuesit e politikave dhe propozuesit e akteve kur marrin ne konsiderate mundësinë e dhënies te të drejtave ekskluzive, duhet te sigurojnë qe kontratat te lidhen për një periudhe relativisht te shkurtër kohore, për te lejuar konkurrimin e herëpashershëm për te drejtën ekskluzive.

Për disa aktivitete ekonomike, legjislacioni parashikon liçensë ose autorizim paraprak për ushtrimin e aktivitetit. Sa më shumë kushte të parashikojë legjislacioni për marrjen e liçensës ose autorizimit, aq më shumë rriten pengesat për subjektet e rinj që dëshirojnë të hyjnë në treg. Gjithashtu, koha e marrjes së autorizimit ose liçensës pengon hyrjen e menjëhershme të aktorëve të rinj në treg.

Legjislacioni ose akte të tjera normative mund të kufizojë numrin ofruesve që marrin pjesë në një prokurim publik ose të parashikojë kushte pjesëmarrjeje të cilat kufizojnë mundësinë e pjesëmarrjes të disa ndërmarrjeve. Nëse një akt i propozuar mundëson që një furnizues i vetëm te fitoje kontratën, dhe furnizuesi i vetëm është (si ne shume kontrata ne sektorin publik) i vetmi blerës ne treg, procesi prokurues është i ngjashëm me dhënien e një te drejte ekskluzive për te furnizuar. Hartuesit e politikave dhe propozuesit e akteve mund te marrin ne konsiderate qe ekzistojnë përfitime te qarta (qe rezultojnë nga efijenca ne administrimin e procesit te prokurimit dhe kostove me te ulëta për shkak te konkurrencës ndërmjet ofertuesve) nga dhënia e një kontrate te vetme, por duhet te jene te ndërgjegjshëm se këto përfitime duhet te vlerësohen duke pasur parasysh humbjen e konkurrencës në treg. Vlerësimi i pasojave mbi konkurrencën në këtë rast ka për qëllim analizën e domosdoshmërisë të këtyre kushteve dhe vlerësimin e alternativave të tjera.

Shembull (hipotetik)

Shoqata e profesioneve te lira (kontabël ose avokatë inxhinierë ose arkitektë) ngarkohet nga ligji për përgatitjen e provimeve për testimin e njohurive në fushën e tyre. Ligji i njuh mundësinë të organizojnë provime dhe të limitojnë numrin e tyre në funksion të nevojave të tregut dhe numrit të operatorëve independentë që veprojnë në treg. Kjo i jep mundësinë shoqatës që të kontrollojë në mënyrë direkt numrin e operatorëve në treg dhe të ulin nivelin e konkurrencës në treg. Kjo masë nuk bazohet në asnjë arsye të interesit publik, siç do të ishte për shembull rritja e cilësisë së shërbimeve.

3.1.2 Kufizimi indirekt i numrit të ofruesve

Numri i ofruesve në treg mund të kufizohet në mënyrë indirekte, kur legjislacioni vendos kushte për hyrjen ose kërkesa të veçanta gjatë ushtrimit të aktivitetit ekonomik. Përmbushja e kërkesave mund të ketë pasoja të ndryshme mbi ndërmarrjet që duan të hyjnë në treg ose ndërmarrjet e vogla dhe të mesme: nëse këto masa rrisin koston e veprimtarisë vetëm për këto kategori ndërmarrjes, është e nevojshme të bëhet një rivlerësim i kushteve duke filluar nga përmbushja e parimit të domosdoshmërisë dhe proporcionalitetit. Kur pasoja e legjislacionit mbi kostot është e vogël dhe prek te gjithë furnizuesit ne mënyrë te barabarte, pasoja mbi konkurrencën mund të jetë e dobët. Kur kostoja që shtohet si pasojë e legjislacionit është e madhe, furnizuesit mund te detyrohen te dalin nga tregu, gjë që prek negativisht numrin e ofruesve ne treg dhe si rrjedhim nivelin e konkurrencës.

Vlerësimi i pasojave mbi konkurrencën duhet të përqendrohet në identifikimin e rasteve të mëposhtme:

7. Legjislacioni i propozuar rrit ne mënyrë të ndjeshme koston e furnizuesve te rinj në krahasim me furnizuesit ekzistues. Furnizuesit ekzistues mundet shpesh qe të influencojnë hartimin e projekt-akteve legjislative me qëllim përjashtimin e tyre nga pasojat e këtij projekt-akti, te paktën për një periudhe kohore. Ky përjashtim, edhe nëse është i përkohshëm, mund

te frenoje hyrësit e rinj të cilët duhet të përballen me kosto me te larta për te vepruar ne përputhje me këtë politike te re. Të njëjtën pasojë mund të ketë dhënia e te drejtave preferenciale (*grandfather rights*) për disa produkte ose për përdorimin e infrastrukturave ekzistuese krahasuar me hyrësit e rinj ne treg. Ne këto raste, furnizuesit e rinj ne treg përballojnë kosto me te larta se furnizuesit ekzistues gjë që frenon hyrjet në treg.

8. Legjislacioni i propozuar rrit ne mënyrë të ndjeshme koston e disa furnizuesve ekzistues në krahasim me furnizues te tjerë ekzistues. Për shembull, një politike apo akt i hartuar qe imponon teknologji te reja mbi kompanitë do te favorizojë hyrësit e rinj ne treg qe e kane adaptuar tashme këtë teknologji. Një politike e tille qe specifikon një standard produkti, mund te favorizojë furnizuesit qe tashme e plotësojnë këtë standard ne krahasim me te tjerë qe nuk e plotësojnë atë.
9. Legjislacioni i propozuar rrit ne mënyrë të ndjeshme kostot e hyrjes, apo daljes, ne tregun e prekur. Politikat apo aktet e hartuara qe rrisin koston e hyrjes do te frenonin hyrjen ne treg. Kostot duhet te krahasohen me te ardhurat e mundshme te kompanive për te vlerësuar efektin e tyre frenues. Hartuesit e politikave dhe Institucionet propozuese te akteve duhet gjithashtu te marrin ne konsiderate nëse një kompani e re është ne gjendje të përballojë rritjen e koston apo nëse ato do te prekin ne mënyrë te drejtpërdrejte fitimet e kompanisë.

Në fushën e prokurimeve publike, vlera e kontratës se ofruar mund te kufizojë numrin e firmave qe janë ne gjendje te konkurrojnë, dhe kjo mund ne vetvete te kufizojë numrin e furnizuesve potenciale. Shpesh, ne kontratat e mëdha, nen-kontratat u lihen furnizuesve me te vegjël dhe kjo u mundëson hartuesve te politikave dhe propozuesve te akteve te përdorin nën-kontraktimin për te siguruar qe ekziston një konkurrence e mjaftueshme në treg.

Numri i ofruesve në treg mund të kufizohet dhe me anë të kontrollit paraprak të njohurive. Megjithëse për disa profesione është e domosdoshme që ofruesit të mund të provojnë që kanë njohuri të mjaftueshme për të siguruar një kualitet të mjaftueshëm shërbimi, vendosja e kushteve të pa-përpjesëtueshme me interesin publik mund të shkaktojë pasoja të dëmshme për konkurrencën dhe si rrjedhim mbi cilësinë e përgjithshme dhe çmimin e shërbimeve. Në veçanti, duhet bërë kujdes me kushte të tilla si domosdoshmëria e një eksperience në fushë për dhënien e liçensave.

Shembull (real)

Ligji për kontrollin e tatimeve detyron ndërmarrjet të kryejnë pagesat e ndryshme nëpërmjet një banke ose institucioni financiar. Në rast të kundërt, këto shpenzime nuk do të zbriten nga të ardhurat me qëllim llogaritjen e tatim-fitimit. Kjo dispozitë ka pasoja të ndryshme mbi koston e ndërmarrjeve: në veçanti, për ndërmarrjet e vogla në zona të largëta ku mungojnë pikat e shërbimit të bankave kostoja e kësaj dispozite është shumë e madhe. Megjithëse masa e marrë plotëson objektivin e kësaj dispozite, d.m.th kontrollin e shpenzimeve dhe uljen e evazimit tatimor, ky objektivi mund të arrihet dhe me anë të masave të tjera, si p.sh. kontrolli periodik i të gjitha ndërmarrjeve. Nga ana tjetër, duhet vlerësuar kostoja e përgjithshme për ndërmarrjet e vogla dhe fitimin e përgjithshëm të kësaj mase. Një përjashtim për ndërmarrjet që veprojnë në zona të largëta mund të bëjë që kjo dispozitë të përmbushë parimin e proporcionalitetit.

Shembull (real)

Ligji për avokatinë i jep mundësinë dhomave të avokatisë nëpër rrethe që të kufizojnë numrin e avokatëve të cilët mund të përfaqësojnë klientët para Gjykatave të Apelit dhe Gjykatës së Lartë në Tiranë. Në listën e hartuar nga Dhomat e avokatëve mund të figuro në vetëm avokatë me shumë vjet eksperiencë. Megjithëse kjo dispozitë nuk redukton në mënyrë direkte numrin e avokatëve në treg, nëse vihet në jetë ajo kufizon në mënyrë të ndjeshme konkurrencën për ofrimin e shërbimeve juridike përpara Gjykatave të Apelit dhe Gjykatës së Lartë. Kufizimi i konkurrencës nuk mund të justifikohet për shkak të rritjes së cilësisë në shërbim. Në fakt, cilësia ulet për shkak se klienti nuk përfaqësohet nga i njëjti avokat në të gjitha shkallët.

3.2 Pasoja e legjislacionit mbi kërkesën

Konkurrenca mund të kufizohet dhe kur një masë e marrë kufizon mundësinë e konsumatorëve për të zgjedhur ose për të ndërruar nga një produkt në tjetrin. Çdo masë që ndikon në zgjedhjen e konsumatorëve ul dhe nivelin e zëvendësueshmërisë ndërmjet produkteve të ndryshme.

3.2.1 Kufizimi i zgjedhjes së konsumatorëve

Konkurrenca kufizohet dhe kur konsumatorët ose klientët kanë mundësi më të pakta zgjedhjeje. Kur një akt normativ kufizon mundësinë e konsumatorëve të furnizohen jashtë një zone të caktuar gjeografike ose i detyron ata të furnizohen tek një furnizues të caktuar, mundësia e kufizuar në zgjedhje ul konkurrencën duke sjellë në këtë mënyrë dhe uljen e cilësisë së shërbimeve për konsumatorët.

Shembull (hipotetik)

Projekt-akti për arsimin e lartë vë kërkesa për akreditimin e institucioneve. Një nga kushtet është dhe formimi dhe kualifikimi i personelit pedagogjik. Për të marrë pikët e duhura, personeli duhet të kryejë studime ose kualifikime post-universitare në një Universitet publik. Kurset e ofruara nga Universitetet private ose shkollat e larta të tjera nuk japin të drejtë për pikë (ose akreditim). Kjo krijon një diskriminim ndërmjet universiteteve dhe redukton zgjedhjen e konsumatorëve. Një masë e tillë nuk mund të justifikohet për shkak të rritjes së cilësisë, sepse Universitetet e akredituara duhet të kenë mundësinë të rrisin kualifikimin e personelit pedagogjik me qëllim që të jenë sa më konkurruese në treg.

3.2.2 Rritja e koston së zëvendësimit të ofruesve

Kostoja e zëvendësimit të ofruesve mund të rritet nëse ligji parashikon afate të gjata për denoncimin e kontratave, ose mundësi të kufizuar për ndërrimin e furnizuesve. Kur legjislacioni i jep mundësi ofruesve të parashikojnë afate kontraktore fillestare prej një kohe të konsiderueshme (6 muaj ose një vit), konsumatori nuk mund të ushtrojë një presion të mjaftueshëm ndaj furnizuesit për shkak të pamundësisë së denoncimit të kontratës.

Mungesa e masave të marra në një treg mund të rrisë gjithashtu koston e ndërrimit të furnizuesit. Për shembull, nëse legjislacioni për telekomunikacionin nuk parashikon mundësinë e mbartjes së numrit të telefonit (portabilitetin e numrave), kostoja e ndërrimit të operatorit është e konsiderueshme për konsumatorin. Marrja e masave për detyrimin e operatorëve që të sigurojnë të njëjtin numër do të ulë koston e konsumatorëve dhe do të rrisë presionin konkurrues ndaj operatorëve të telefonisë së lëvizshme apo fikse.

3.4 Pasoja e legjislacionit mbi parametrat e konkurrencës (çmimi, sasia, inovimi)

Legjislacioni mund të ndërhyjë në mënyrë direkt ose indirekte mbi parametrat kryesorë të konkurrencës siç janë çmimi, sasia e ofruar ose teknologjia e përdorur.

3.4.1 Kontrolli i çmimeve

Projekt-aktet normative mund të parashikojnë kontrollin e çmimeve me anë të një fiksimit paraprak të çmimeve nga një autoritet kompetent ose me anë të miratimit të çmimeve të propozuara nga ndërmarrjet ose një shoqatë ndërmarrjesh. Rekomandimet e çmimeve mund të kenë të njëjtën pasojë nëse respektohen nga shumica e ndërmarrjeve në treg. Fiksimi i çmimeve përbën një nga kufizimet më të dëmshme për konkurrencën. Vendosja e një çmimi më të lartë se niveli i konkurrencës rezulton në humbje të efikasitetit alokativ: konsumatorët paguajnë më shumë se në situatë konkurrence. Vendosja e një çmimi më të ulët se niveli i konkurrencës krijon barriera në hyrje dhe mund të shkaktojë ulje të investimeve dhe ulje të cilësisë në sektorin ekonomik të prekur. Çmimet minimum propozohen për të siguruar ruajtjen e standardeve të cilësisë apo sigurisë, në interes të konsumatorëve. Ato kanë si pasojë mbrojtjen e prodhuesve ekzistues nga procesi

konkurrues. Në mungese të një çmimi dysheme, prodhuesit më eficientë do të mund të shesin produktet e tyre me çmime më të ulëta se rivalët e tyre dhe konsumatorët do të përfitojnë nga këto çmime. Prodhuesit jo-eficientë do të duhet të gjejnë mjete më efektive prodhimi për të mbetur në treg. Nëse objektivi i politikës është rritja e cilësisë së produktit, rregullimi i drejtpërdrejtë i cilësisë mund të jetë një mjet më pak kufizues i konkurrencës.

Nga ana tjetër, çmimet maksimale mund të veprojnë si një pike orientuese për furnizuesit, të cilët do të vendosin çmimet në nivelin maksimal të lejuar. Çmimet tavan mund të synojnë mbrojtjen e konsumatorëve nga prodhuesit që janë të fuqishëm në treg, por mund të kenë dhe pasojën e kundërt.

Skemat e llogaritjes mund të kenë si pasojë të tërthortë fiksimit të çmimit final në treg. Të tilla skema mund të jenë të justifikueshme kur i japin përdoruesve baza llogaritje të standardizuara, formula llogaritje dhe të dhëna për këtë qëllim. Të tilla skema ose shkëmbime informacionesh duhet të jenë të domosdoshme. Ato nuk duhet të shërbejnë si mjet i shkëmbimit të informacioneve mbi sjelljen e ndërmarrjeve në treg. Nga ana tjetër, këto skema duhet të lënë të lira ndërmarrjet të caktojnë çmimet finale dhe politikën e uljeve të çmimeve në treg.

Shembull (real)

Ligji Nr. 9267, datë 29.7.2004, për veprimtarinë e sigurimit, të risigurimit dhe ndërmjetësitimit në sigurime dhe risigurime parashikon në nenet 99 dhe 100 mënyrën e llogaritjes së primit dhe miratimit të primit të pastër nga Ministria e Financave¹⁰³. Ligji radhit miratimin e primeve në masat të cilat kanë për qëllim menaxhimin e rrezikut dhe në veçanti sigurimin e një kapitali të mjaftueshëm për vazhdimin e aktivitetit. Së pari analiza e vlerësimit të këtij ligji duhet të identifikojë mekanizmat alternativë për menaxhimin e rrezikut, që është dhe objektivi kryesor i masës së marrë në shqyrtim. Nga një vështrim i ligjit vihet re që ekzistojnë mekanizma të tjerë për mbulimin e rrezikut të aktivitetit të sigurimit dhe risigurimit si detyrimi për krijimin e rezervave të sigurisë (neni 93), rregullat për investimin e kapitalit (neni 95) ose detyrimi për mbajtjen e një fondi garancie (neni 98). Analiza e dispozitës që parashikon mënyrën e llogaritjes së primit dhe parimin e miratimit të primit duhet të përfshijë së pari vlerësimin e efikasitetit të kësaj mase për arritjen e objektivit. Meqë ekzistojnë mekanizma të tjerë të menaxhimit të riskut, analiza duhet të tregojë se çfarë përmirësimi shtesë sjellin këto dispozita për menaxhimin e rrezikut të aktivitetit të sigurimit. E thënë ndryshe, duhet analizuar domosdoshmëria dhe efektiviteti i këtyre masave, duke marrë parasysh ekzistencën e mekanizmave të tjerë. Në radhë të dytë, analiza përfshin vlerësimin e pasojave mbi konkurrencën. Parashikimi dhe monitorimi i mënyrës së llogaritjes së primit mund të përbëjë një mekanizëm efikas dhe të domosdoshëm për menaxhimin e rrezikut; nga ana tjetër vendoja e rregullave për mënyrën e llogaritjes së primit të pastër nuk kufizon ndjeshëm konkurrencën. Ndërsa miratimi i primeve (ose e një pjese të primeve) nuk justifikohet për arsyen e menaxhimit të rrezikut. Miratimi i primeve mund të rezultojë në ngrirjen e çmimeve dhe fiksimit të çmimeve për primin përfundimtar.

3.4.2 Kufizimi i sasisë së prodhuar ose ofruar

Kufizimi i sasisë së prodhuar ose ofruar në treg ka për pasojë rritjen e çmimeve dhe uljen e cilësisë. Kufizimi i sasisë mund të bëhet në mënyrë direkt: çdo ndërmarrje duhet të prodhojë një sasi të caktuar; ose në mënyrë indirekte: legjislacioni rrit koston e prodhimit gjë që rezulton dhe në uljen e sasisë së prodhuar. Masa të tilla duhet të analizohen duke identifikuar masat alternative për arritjen e objektivit të vënë (për shembull mbrojtjen e konsumatorëve, të ambientit ose punëtorëve), dhe vlerësimin e pasojave për konkurrencën të çdo mase të identifikuar.

3.4.3 Kufizimi i teknologjisë së përdorur

Përdorimi i teknologjisë mund të kufizohet nga adoptimi i një standardi teknik ose teknologjik. Kjo zgjedhje mund të favorizojë një nga pronarët ose tregtuesit e kësaj teknologjie. Për ndërmarrjet e tjera aktive në industri, adoptimi i një standardi të caktuar mund të rrisë koston e prodhimit; në

¹⁰³ Shih Aneksin 2 për dispozitën e plotë.

raste të caktuara adoptimi i një standardi mund të çojë deri në nxjerrjen jashtë tregu të këtyre ndërmarrjeve. Nga ana tjetër, adoptimi i një teknologjie mund të rrisë koston e ndërmarrjeve që dëshirojnë të hyjnë në treg duke reduktuar në këtë mënyrë konkurrencën e mundshme.

Kufizimi i përdorimit të një procesi ekonomik mund të sjellë të njëjtat pasoja negative për konkurrencën. Avantazhi i një procesi të caktuar mund të privilegjojë një pjesë të ndërmarrjeve ekzistuese duke rritur koston dhe njëkohësisht reduktuar mundësinë e ndërmarrjeve të tjerave që konkurrojnë.

Zhvillimi i produkteve të reja është një formë kryesore me të cilën furnizuesit konkurrojnë me njeri-tjetrin për të tërhequr konsumatorët. Aktet që kufizojnë hapësirën për novacione, për shembull përmes kufizimeve mbi karakteristikat e produkteve që mund të furnizohen në treg, mund të kufizojnë intensitetin e konkurrencës ndërmjet furnizuesve ekzistues dhe furnizuesve të rinj. Kufizimet mbi procesin e prodhimit apo mbi mënyrat e furnizimit të produktit, mund gjithashtu të kufizojnë mundësinë për novacione dhe të kufizojnë konkurrencën.

3.5 Pasoja të legjisllacionit mbi parametra të tjerë.

Legjisllacioni mund të ndikojë në parametra të tjerë të rëndësishëm për konkurrencën. Kufizimi i reklamës ul nivelin e informacionit në treg, ndërsa masa të tjera mund të nxisin bashkëpunimin ndërmjet ndërmarrjeve në treg duke ulur kështu nivelin e konkurrencës.

3.5.1 Kufizimi i reklamës

Kufizimi i reklamës ndikon negativisht në nivelin e konkurrencës së treg. Reklama shërben të informojë konsumatorët dhe klientët e tjerë për karakteristikat e produktit. Kufizimet mbi reklamën mund të kufizojnë konkurrencën, veçanërisht nëse ato pengojnë hyrësit e rinj në treg për të bërë të mundur ndërgjegjësimin e konsumatorëve për produktet e tyre të reja. Konsumatorët duhet të jenë në gjendje të krahasojnë karakteristikat e produkteve të ndryshme, përfshi dhe çmimin, me qëllim zgjedhjen e produktit që i përshatet më mirë nevojave të tyre. Për këto arsye, ndalimi i reklamës së krahasuar kufizon ndjeshëm konkurrencën në treg. Nga ana tjetër, reklama duhet të jetë objektive dhe të përmbajë informacione të vërtetueshme. Kufizimi i reklamës mashtruese dhe jo objektive përmirëson informacionin ndaj konsumatorëve duke rritur në këtë mënyrë konkurrencën në treg.

Ndalimi i reklamës mund të ketë si qëllim dhe uljen e sasisë së konsumuar të një produkti nga konsumatorët, produkt që mund të jetë i dëmshëm për shëndetin. I tillë është dhe rasti i duhanit ose pijeve alkoolike. Në këto raste, kufizimi i reklamës është krejtësisht i justifikuar.

3.5.2 Nxitja e bashkëpunimit ndërmjet ndërmarrjeve

Legjisllacioni mund të nxisë bashkëpunimin ndërmjet ndërmarrjeve të një sektori, të nxisë shkëmbimin e informacionit ose të ndikojë ndjeshëm në rritjen e transparencës në treg. Të njëjtat pasoja mund të vihen re dhe pas miratimit të një praktike ose marrëveshje të lidhur nga ndërmarrjet ose shoqatat e ndërmarrjeve në treg.

3.5.3 Reduktimi i cilësisë dhe i shumëllojshmërisë

Ndihma ose avantazhet që i jepen një produkti i jep ndërmarrjes prodhuese një avantazh ndaj produkteve të tjerë. Avantazhet mund të jenë ndihma financiare ose avantazhe fiskale, por dhe garancia e blerjes së sasisë së prodhuar. Gjithashtu, vendosja e një çmimi të ulët pengon investimet në produkte të reja dhe rritjen e cilësisë së produkteve ekzistuese. Së fundi, vendosja e një tavani për fitimet mund të pengojë ndërmarrjet të investojnë dhe të futen në tregje të reja.

IV. Pasoja të rregullimit mbi barazinë e konkurruesve

Adoptimi i një legjisllacioni që kushtëzon veprimtarinë e operatorëve në treg me marrjen e një vendimi paraprak rrezikon të diskriminojë operatorët duke avantazhuar në këtë mënyrë disa prej tyre në treg.

4.1 Parimi i barazisë në ligj

Në radhë të parë, akti normativ mund të parashikojë kushte të ndryshme për operatorë të ndryshëm ose kushte për zbatimin e të cilave autoritetet zotërojnë një shkallë të lartë discrecioni ose lirie në zbatim. Aktet normative duhet të trajtojnë në mënyrë të barabartë ndërmarrjet në treg; trajtimi i ndryshëm duhet të bazohet në kritere objektive. Për shembull, duhet evituar avantazhimi dhe krijimi i lehtësirave për ndërmarrjet e mëdha sepse kjo rrit mundësinë e krijimit të ndërmarrjeve që zotërojnë fuqi tregu dhe pengon ndërmarrjet e tjera të jenë konkurrese në treg.

4.2 Parimi i barazisë në zbatimin e ligjit

Në radhë të dytë, ligjbërësi duhet të marrë parasysh faktin që zbatimi i ligjit mund të çojë në diskriminimin e konkurrentëve dhe së fundi shtrembërimin të konkurrencës. Kjo mund të vijë dhe nga zbatimi i pabarabartë i ligjit për subjektet dhe avantazhimi i disa ndërmarrjeve, megjithëse autoriteti zbatues qëndron në lirinë e dhënë nga ligji.

Konkurrentët mund të disavantazhohen dhe në qoftë se rregulla të qarta zbatohen për disa ndërmarrje dhe jo për të tjera. Akti normativ mund të parashikojë kushte ose detyrime financiare të njëjta për ndërmarrjet, por autoriteti i ngarkuar me zbatimin e ligjit nuk e zbaton këtë të fundit për të gjithë subjektet që bien në fushën e zbatimit. Për shembull, detyrimet doganore ose tatimet nuk vilen për disa nga ndërmarrjet, duke i avantazhuar në këtë mënyrë në procesin e konkurrencës. Për të evituar këtë shtrembërim të konkurrencës, ligjbërësi duhet të parashikojë instrumente dhe mjete të mjaftueshme për zbatimin e ligjit, me qëllim zbatimin e njëjtë për të gjithë pjesëmarrësit në treg dhe garantimit të kushteve bazë të njëjta.

Për shembull, qe një regjim licencimi të jete efektive, ai duhet qe te monitorohet dhe zbatohet ne mënyrë efektive. Nxitja për te vepruar ne përputhje me regjimin e licencimit duhet gjithashtu te parashikojë mekanizma dhe sanksione të afta të ulin interesin e ndërmarrjeve për te mos vepruar ne përputhje me këtë regjim. Përndryshe, kompanitë apo individë te pa-licencuara do te vazhdojnë te operojnë ne konkurrim me kompanitë apo individët e licencuar dhe kjo mund te destabilizojë vete regjimin e licensimit dhe së fundi konkurrencën në treg.

V. Ndhurma shtetërore

Subsidat dhe masat e tjera të cilat ndihmojnë ndërmarrjet mund të kufizojnë ose shtrembërojnë ndjeshëm konkurrencën. Hartuesit e akteve normative duhet të identifikojnë masat të cilat përbëjnë ndihmë shtetërore dhe t'i njoftojnë pranë Drejtorisë së Ndhmës Shtetërore.

[Adresa e drejtorisë/ministritsë]

[Të pyetet Ministria e ekonomisë nëse e sheh të arsyeshme që të jepet një listë e shkurtër e masave që mund të përbëjnë ndihmë shtetërore.]

ANEKS 1

Pvetësor për hartuesit e akteve normative

<i>Pyetje mbi pasojat e legjislacionit mbi konkurrencën</i>	Po	Jo	Nuk e di
Ka lidhje/ka të bëjë legjislacioni direkt me produkte ose shërbime të caktuara? Në veçanti, ka të bëjë legjislacioni me rregullat e prodhimit ose tregtimit, të shitjes ose të blerjes të një produkti?			
Ka pasoja direkte ose indirekte legjislacioni mbi ndërmarrjet që veprojnë në sektorin ekonomik ose sektorët ekonomikë të përfshirë në rregullim?			
Parashikon legjislacioni përjashtim të sektorit ekonomik ose të veprimtarisë së disa ndërmarrjeve nga fusha e zbatimit të ligjit për mbrojtjen e konkurrencës?			

Pasojat direkte mbi strukturën = numrin e ndërmarrjeve

Ndikon legjislacioni në numrin ose madhësinë e ndërmarrjeve që veprojnë në treg?			
Parashikon ligji liçensë ose forma të tjera autorizimi për ushtrimin e aktivitetit ekonomik në treg?			
Parashikon ligji të drejta ekskluzive ose speciale për një ose më shumë ndërmarrje në treg?			
Parashikon ligji një numër limit të ndërmarrjeve aktive në treg?			

Pasojat mbi koston e prodhimit ose shpërndarjes

A rrit legjislacioni koston për ndërmarrjet aktive në një ose disa tregje?			
Preken disa ndërmarrje ekzistuese më shumë se të tjerat nga kostoja e rregullimit ?			
A rrit ligji koston e fillimit të aktivitetit për ndërmarrjet që duan të hyjnë në treg ?			
A rrit ligji koston operacionale për ndërmarrjet që mund të hyjnë në treg pa rritur koston e ndërmarrjeve ekzistuese ?			

Pasojat mbi sjelljen e ndërmarrjeve

<i>Pyetje mbi pasojat e legjislacionit mbi konkurrencën</i>	Po	Jo	Nuk e di
A kufizon legjislacioni mundësinë e ndërmarrjeve për të zgjedhur çmimin e produkteve të tyre ?			
A kufizon legjislacioni mundësinë e ndërmarrjeve për të zgjedhur cilësinë e produkteve të tyre ?			
A kufizon legjislacioni mundësinë e ndërmarrjeve për të zgjedhur gamën e produkteve të tyre ?			
A kufizon legjislacioni mundësinë e ndërmarrjeve për të zgjedhur teknologjinë për prodhimin ose shpërndarjen e produkteve të tyre ?			
A kufizon legjislacioni mundësinë e ndërmarrjeve për të bërë reklamë për produktet ose shërbimet e tyre?			

Pasojat mbi kërkesën

A kufizon ligji mundësinë e konsumatorëve ose klientëve të një produkti për të zgjedhur ndërmjet ndërmarrjeve që ofrojnë produkte ose shërbime të ngjashme ?			
--	--	--	--

Pasojat mbi organizimin dhe fushën e veprimit

A kufizon legjislacioni lirinë e organizimit e brendshëm të veprimtarisë së ndërmarrjeve aktive në treg?			
A kufizon legjislacioni lirinë e ndërmarrjes për të qenë aktive në një nivel tjetër të tregut ose në një treg tjetër (prodhim-shpërndarje) ?			
A nxit legjislacioni kontaktet ndërmjet ndërmarrjeve aktive në të njëjtin treg ose në nivele të ndryshme të prodhimit ose shpërndarjet së këtij produkti?			

ANEKS 2

SHEMBULL VLERËSIMI LEGJISLATIV

Vlerësimi i pasojave të mundshme mbi konkurrencën të neneve 99 dhe 100 të ligjit Nr. 9267, date 29.7.2004, “Për veprimtarinë e sigurimit, të risigurimit dhe ndërmjetësimin në sigurime dhe risigurime”

I. Dispozita në shqyrtim

Ky vlerësim legjislativ ka për qëllim vlerësimin e pasojave të mundshme mbi konkurrencën të dispozitave që parashikojnë mënyrën e llogaritjes dhe miratimin e primeve të pastra në sektorin e sigurimeve dhe risigurimeve.

Sipas nenit 99 të ligjit 9267 mbi “Primet e sigurimit ose të risigurimit” (këtëj e tutje “Ligji për sigurimet”), primi i sigurimit ose i risigurimit përbëhet nga:

- a. pjesa e llogaritur për mbulimin e rrezikut të marre në sigurim i quajtur primi i pastër;
- b. pjesa e llogaritur për mbulimin e shpenzimeve administrative;
- c. elementet e kursimit për klasa të caktuara të sigurimit të jetës;
- ç. pjesa e llogaritur për fitimin e shoqërisë, duke përfshirë fitimin nga investimi pa risk dhe investimi në sigurime me risk.

Neni 100 parashikon miratimin i primeve:

4. Primi i pastër për mbulimin e rrezikut të marre në sigurimin e detyrueshëm miratohet nga Ministri i Financave.
5. Primet e sigurimit vullnetar përcaktohen nga vete shoqëria e sigurimit.
6. Autoriteti, në funksion të mbikëqyrjes së veprimtarisë së shoqërisë së sigurimit, kërkon bazat teknike të përdorura për llogaritjen e tarifave dhe primeve për të gjitha produktet e sigurimit vullnetar.
7. Autoriteti, për shoqëritë që ushtrojnë veprimtarinë e sigurimit të jetës, ka të drejtë të rekomandojë bazën e të dhënave statistikore që përdoren në llogaritjen e primit.
5. Shoqëria e sigurimit dhe ndërmjetësit në sigurime janë të detyruar të zbatojnë primet e sigurimit të detyrueshëm.

II. Qëllimi i legjislacionit dhe i dispozitës së veçantë

Ligji për sigurimet ka si objekt vendosjen e parimeve dhe e rregullave të përgjithshme për veprimtarinë e sigurimit dhe të risigurimit, të ndërmjetësimin në sigurime dhe risigurime dhe mbikëqyrjen nga shteti të subjekteve që marrin përsipër të ushtrojnë veprimtaritë e parashikuara në këtë ligj (neni 1). Me “sigurim” nënkuptohet transferimi i një rreziku të mundshëm, të një humbjeje financiare ose të një dematerial nga i siguruari të siguruari, sipas një kontrate sigurimi (neni 3 pika 1 e Ligjit për sigurimet).

Sigurimi ndahet në “sigurim të detyruar”, i cili nënkupton sigurimin, për të cilin ekziston një detyrim ligjor; dhe në “sigurimin vullnetar”, i cili nënkupton sigurimin, për të cilin nuk ekziston një detyrim ligjor (neni 3 pika 2 dhe 3 i Ligjit për sigurimin).

Aktiviteti i sigurimit ka dy karakteristika të përgjithshme: nga njëra anë shoqëritë e sigurimit kryen një tërësi operacionesh të njëjtës natyrë me qëllim shpërndarjen e rrezikut tek të gjithë të siguruarit; nga ana tjetër, i siguruari nënshkruan një kontratë e cila i garanton mbulimin e një rreziku të mundshëm përkundërt pagesës së një primi, i cili përfaqëson dhe “çmimin” e paguar për shërbimin e ofruar.

Meqë shoqëritë e sigurimit duhet të jenë afta të “shpërndajnë” rrezikun dhe të përmbushin detyrimet kontraktore ndaj të siguruarve, ligji për sigurimin i kushton një vëmendje të veçantë “menaxhim i rrezikut”, i cili nënkupton tërësinë e metodave dhe të rregullave që përdoren nga shoqëria e sigurimit ose e risigurimit për përcaktimin, vlerësimin dhe analizimin e të gjitha rreziqeve të mundshme, me qëllim shmangien e humbjeve financiare (neni 3 pika 37).

Llogaritja e primit të parashikuar në nenin 99 dhe miratimi i primeve të parashikuara në nenin 100 të Ligjit për sigurimet kanë për qëllim menaxhimin e e rrezikut. Kjo shihet nga vendosja e këtyre dy dispozitave në kreun e menaxhimit të rrezikut dhe veçanërisht në seksionin që i përket kapitalit të shoqërisë së sigurimit. Vjelja e primit nga të siguruarit përbën dhe të ardhurën kryesore të shoqërive të sigurimit, gjë që tregon dhe rolin e kontrollit të llogaritjes së primit dhe kontrollit të nivelit të primit nga Ministria e Financave dhe Autoritetit mbikëqyrës së këtij sektori.

III. Alternativat ekzistuese për arritjen e qëllimit të dëshiruar

Kreu VI i Ligjit për sigurimet jep një sërë rregullash të cilat kanë për qëllim të sigurojnë që shoqëritë e sigurimit të mund të shlyejnë detyrimet ndaj të siguruarve si dhe një sërë rregullash kontabël që kanë si qëllim sigurimin e kontrollit të vazhdueshëm të gjendjes financiare të shoqërive të sigurimit. Shoqëria e sigurimit, gjate gjithë veprimtarisë së saj, duhet të zotërojë një kapital të mjaftueshëm, që përbën edhe aftësinë paguese të saj (neni 96 pika 1 e Ligjit për sigurimet).

1. Rezervat e sigurisë

Ligji për sigurimet parashikon krijimin dhe mbajtjen e rezervave të sigurisë, të cilat janë aktivet që shërbejnë për të mbuluar përgjegjësitë afatgjata të shoqërisë së sigurimit. Rezerva minimale përbëhet nga jo më pak se 15 për qind dhe nuk kalojnë 30 për qind të totalit të primeve të shkruara neto mesatare vjetore në dy vitet e fundit. Kjo rezerve krijohet për të garantuar aftësinë paguese dhe fondin e garancisë së shoqërisë së sigurimit (neni 93 pika 3 i Ligjit për sigurimet). Për këtë, shoqëria e sigurimit është e detyruar të krijojë dhe të mbajë çdo vit financiar me burimet e veta rezervën e sigurisë në nivelin jo më pak se 1/3 e fitimit të vitit ushtrimor, nëse fitimi nuk përdoret për mbulimin e humbjeve të trashëguara nga vitet e mëparshme (neni 93 pika 1 i Ligjit për sigurimet).

2. Provizionet teknike dhe matematike

Në bilancin e shoqërive të sigurimit duhet të figurojnë provizione teknike dhe matematike të mjaftueshme për sigurimin e pagesës totale të detyrimeve ndaj të siguruarve (neni 101 i Ligjit për sigurimet).

Gjatë gjithë veprimtarisë së saj, shoqëria e sigurimit duhet të mbulojë këto provizione teknike dhe matematike me aktive ekuivalente. Aktivitetet në mbulim të provizioneve teknike dhe matematike duhet të korrespondojnë me përgjegjësitë financiare të kontraktuara. Investimi i aktiveve në mbulim të provizioneve teknike dhe matematike duhet të respektojë rregulla mbi ruajtjen e vlerës, perfitueshmerisë dhe likuiditetit të investimeve (neni 102 i Ligjit për sigurimet).

3. Fondi i garancisë

Shoqëritë e sigurimeve duhet të depozitojnë në një bankë një fond të garancie, i cili duhet të jetë i barabartë me 1/3 e nivelit të kërkuar të aftësisë paguese ose të kapitalit të shoqërisë. Ligji parashikon kufij minimalë për çdo klasë sigurimi (neni 98 i Ligjit të sigurimit).

Nga kjo analizë e shkurtër e ligjit vihet re që ekzistojnë mekanizma të tjerë për mbulimin e rrezikut të aktivitetit të sigurimit dhe risigurimit si detyrimi për krijimin e rezervave të sigurisë (neni 93), rregullat për investimin e kapitalit (neni 95) ose detyrimi për mbajtjen e një fondi garancie (neni 98). Këto mekanizma kanë për qëllim vetëm menaxhimin e rrezikut të aktivitetit të sigurimit dhe risigurimit. Ato nga një anë bazohen në kritere objektive, nga ana tjetër nuk ndërhyjnë në çmimin final në treg as dhe në sasinë ose cilësinë e produkteve të sigurimit ose risigurimit.

IV. Vlerësimi i pasojave mbi konkurrencën

Në radhë të parë, duhet bërë dallimi ndërmjet rregullave ose metodologjisë për llogaritjen e primit dhe miratimit të primit ose një pjese të tij. Gjithashtu, duhet bërë dallimi ndërmjet sigurimit vullnetar dhe ai i detyruar.

1. Sigurimi i detyruar

Në bazë të nenit 100 pika 1 të Ligjit për sigurimet, Ministri i Financave miraton *primi i pastër* për mbulimin e rrezikut të marre në *sigurimin e detyrueshëm*. Primi i pastër quhet pjesa e primit e cila llogaritet të mbulojë rrezikun e marre në sigurim (neni 99 shkronja a) i Ligjit për sigurimin).

Primi i pastër përbën dhe një nga kostot kryesore të primit final të sigurimit. Nëse ky element i kostos kontrollohet nga një autoritet mbikëqyrës, kjo do të thotë një pjesë e rëndësishme e kostos miratohet nga autoritetet publike. Miratimi nënkupton dhe mundësinë e refuzimit të një primi të propozuar nga një shoqëri sigurimi, dhe me këtë vendosjen e një primi më të ulët ose më të lartë. Miratimi i një primi të njëjtë për çdo ndërmarrje (primi të njëjtë në treg) eliminon konkurrencën. Autoriteti mbikëqyrës mund të miratojë dhe një nivel të ndryshëm të primit për çdo ndërmarrje, nivel primi ky që do i korrespondonte më shumë nivelit të rrezikut të marrë nga çdo ndërmarrje. Ndryshimi i propozimit të ndërmarrjeve si dhe fiksimi i një niveli më të ulët ose më të lartë do të prishte ekuilibrin në treg duke disavantazhuar një nga ndërmarrjet nga shoqëritë e tjera. Gjithashtu, fiksimi i primit të pastër mund të përmbajë një gabim të nivelit të tij, i cili mund të rezultojë në ineficiencë alokative dhe produktive.

Nëse miratimi i primit ka për qëllim sigurimin e mbulimit të rrezikut të përgjithshëm, duhet analizuar me autoritetet kompetente se në çfarë rastesh miratimi i primit të pastër i shërben qëllimit të menaxhimit të rrezikut. Gjithashtu, analiza e përbashkët me autoritetet mbikëqyrëse duhet të vlerësojë nëse mekanizmat e tjerë të përdorur të paraqitur në pjesën e tretë (III) janë të mjaftueshëm për menaxhimin e rrezikut. Miratimi i primit të pastër është i domosdoshëm nëse mekanizmat e tjerë janë të pamjaftueshëm. Së fundi, në qoftë se miratimi i primit të pastër bëhet me qëllim mbulimit dhe menaxhimit të rrezikut të sigurimit, duhet analizuar përse ky mekanizëm i zbatohet vetëm sigurimit të detyruar. Nëse një masë e tillë është efikase dhe e nevojshme për menaxhimin e rrezikut të sigurimit, nuk ka pse të bëhet dallim ndërmjet sigurimit të detyruar dhe atij vullnetar.

Së fundi, pika 5 e nenit 100 parashikon që shoqëria e sigurimit dhe ndërmjetësit në sigurime janë të detyruar të zbatojnë *primet* e sigurimit të detyrueshëm. Kjo dispozitë është shumë e paqartë mbi pjesën e primit që duhet të miratohet nga autoriteti mbikëqyrës. Është e qartë që miratimi i totalitetit të primit nuk mund të ketë si qëllim menaxhimin e rrezikut të sigurimit, sepse një pjesë e mirë e primit nuk varet nga ky risk. Nga ana tjetër, meqë sigurimi është i detyruar me ligj, mund të jetë e domosdoshme që *primet finale* (ose çmimi final) të miratohet nga një organ kompetent për të mënjanuar shfrytëzimin dhe abuzimin e konsumatorëve (të siguruarve). Në këtë rast, autoriteti mund të fiksojë një prim maksimal të cilën shoqëritë e sigurimit nuk mund ta kalojnë. Konkurrenca me çmimet (*primet*) mbetet gjithmonë e mundshme.

2. Sigurimi vullnetar

Në bazë të nenit 100 pika 2 dhe 3, “*primet e sigurimit vullnetar përcaktohen nga vete shoqëria e sigurimit. Autoriteti, në funksion të mbikëqyrjes së veprimtarisë së shoqërisë së sigurimit, kërkon bazat teknike të përdorura për llogaritjen e tarifave dhe primeve për të gjitha produktet e sigurimit vullnetar.*”

Siç shihet, parashikimi dhe monitorimi i mënyrës së llogaritjes së primit mund të përbëjë një mekanizëm efikas dhe të domosdoshëm për menaxhimin e rrezikut të sigurimit; nga ana tjetër kontrolli ose miratimi i rregullave për mënyrën e llogaritjes së primit të pastër nuk kufizon ndjeshëm konkurrencën. Në këtë rast parimi i konkurrencës është respektuar.

3. Sigurimi i jetës

Sipas pikës 4 të nenit 100, “*autoriteti, për shoqëritë që ushtrojnë veprimtarinë e sigurimit të jetës, ka të drejtë të rekomandojë bazën e të dhënave statistikore që përdoren në llogaritjen e primit*”. Në këtë rast autoriteti nuk kontrollon mënyrën e llogaritjes së primit të një shoqërie sigurimi individuale, por mund të rekomandojë një bazë statistikore për llogaritjen e primit. Një rekomandim i tillë është i justifikueshëm për arsye të menaxhimit më eficient të rrezikut.

Nga ana tjetër, ky rekomandim duhet të kufizohet në dhënien e të dhënave statistikore ose në dhënien e formulave të llogaritjes. Kontaktet ndërmjet shoqërive të sigurimit nga njëra anë, dhe

autoriteti nga ana tjetër, mund të shërbejnë dhe për shkëmbimin e eksperiencës për llogaritjen e rrezikut. Shoqëritë e sigurimit në këtë rast të përcaktojnë nivelin e primit si dhe politikën e uljeve të çmimeve. Rekomandimet e autoritetit mbikëqyrës nuk duhet të lehtësojnë shkëmbimin e informacioneve ndërmjet shoqërive të sigurimit dhe as të japin informacione mbi sjelljen efektive të tyre në treg.

V. Peshimi i pasojave pozitive dhe negative

Miratimi ose caktimi i primit të pastër për sigurimin e detyruar ka pak mundësi të shërbejë për menaxhimin e rrezikut të sigurimit. Nga njëra anë mekanizmat e tjerë të parashikuar në ligj – rezervat e sigurisë, provizionet teknike dhe fondet e garancisë – mund të jenë të mjaftueshme për mbulimin e rrezikut të sigurimit nga shoqëritë e sigurimit. Kjo përforcohet dhe nga fakti që miratimi i primit të pastër nuk parashikohet për sigurimin vullnetar.

Miratimi ose caktimi i primit të pastër ka si pasojë fiksimin e një pjese të rëndësishme të çmimit final të tregut. Megjithëse autoriteti mbikëqyrës mund të miratojë nivele të ndryshme primesh për shoqëri të ndryshme, kjo masë rrezikon të çojë në nivelimi e primeve drejt një çmimi minimal, i cili mund të kufizojë konkurrencën në tregun e sigurimeve të detyrueshme. Pasojat e mundshme negative kalojnë në këtë rast të pasojat pozitive.

Përcaktimi i bazës së llogaritjes justifikohet nëse ajo shërben për llogaritjen dhe menaxhimin e rrezikut. Në sektorin e sigurimeve këto skema llogaritje dhe bazat e përbashkëta rrisin eficiencën ekonomike dhe ndihmojnë në mbulimin e rrezikut të sigurimit.

VI. Përfundimi i analizës dhe rekomandime

Rekomandohet që autoriteti mbikëqyrës të bëjë një analizë më të thellë për domosdoshmërinë e mekanizmit të miratimit të primit të pastër për sigurimin e detyruar. Nëse ky mekanizëm nuk përmirëson në mënyrë të dukshme menaxhimin e rrezikut të sigurimit, duhet parashikuar modifikimi i kësaj dispozite.

