

RAPORTI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	
EMËRTIMI I PROPOZIMIT TË POLITIKËS	Projektligj “Për mbikëqyrjen shitesë të institucioneve të kreditit, shoqërive të sigurimeve dhe shoqërive komisionere, pjesë e konglomerateve financiare”
MINISTRIA UDHËHEQËSE	Ministria e Financave
FAZA E POLITIKËS/VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	Finale
BURIMI I PROPOZIMIT TË POLITIKËS	Transpozim i plotë i Direktivës së BE-së si nevojë e brendshme për të krijuar një mbikëqyrje të integruar të grupeve financiare që operojnë në disa sektorë financiarë. I brendshëm
DIREKTIVË/RREGULLORE E BE-së	Direktiva (BE) 2002/87/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, datë 16 Dhjetor 2002, mbi mbikëqyrjen plotësuese të institucioneve të kreditit, shoqërive të sigurimeve dhe shoqërive komisionere në një konglomerat financiar, si dhe për ndryshimin e Direktivave 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE dhe 93/22/CEE të Këshillit dhe Direktivave 98/78/EC dhe 2000/12/EC të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit (OJ L 035, 11.2.2003, fq. 1) e ndryshuar nga: • Direktiva 2011/89/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, datë 16 nëntor 2011, për ndryshimin e Direktivave 98/78/EC, 2002/87/EC, 2006/48/EC dhe 2009/138/EC sa i përket mbikëqyrjes plotësuese të entiteteve financiare në një konglomerat financiar (OJ L 326, 8.12.2011, fq. 113); • Direktiva 2009/138/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, datë 25 nëntor 2009, mbi fillimin dhe ushtrimin e veprimtarisë së sigurimeve dhe risigurimeve (Solvency II) (OJ L 335, 17.12.2009, fq. 1); • Direktiva 2013/36/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, datë 26 qershor 2013, mbi qasjen në veprimtarinë e institucioneve të kreditit dhe mbikëqyrjen prudenciale të institucioneve të kreditit dhe shoqërive komisionere (OJ L 176, 27.6.2013, fq. 338);

	Direktiva (EU) 2019/2034 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, datë 27 nëntor 2019, mbi mbikëqyrjen prudenciale të shoqërive komisionere dhe për ndryshimin e disa direktivave (OJ L 314, 5.12.2019, fq. 64); Shënim: Direktivat 2006/48/EC, 2008/25/EC dhe 2010/78/EU edhe pse instrumente ndryshuese, janë shfuqizuar dhe përmbajtja e tyre është integruar në legjislacionin pasues të sipërpërmendur, prandaj nuk përshihen si burime të veçanta.
PUBLIKIMET DHE STRATEGJITË E LIDHURA	Strategjine e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare 2023-2027 Dokumenti Politik “Për Krijimin e një Mjedisi Mundësues për Zhvillimin e Tregjeve të Kapitalit në Shqipëri, 2023-2027”
DATA E KONSULTIMIT PUBLIK	25/03/2026 - 22/04/2026
DATA E VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	07/05/2026
A E KA SHQYRTUAR KRYEMINISTRIA VLERËSIMIN E NDIKIMIT?	Po,
NËSE PO, JEPNI DATËN E SHQYRTIMIT	15/04/2026
NUMRI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	Data e shqyrtimit
TE DHËNA KONTAKTI (EMRI, E-MAIL, NUMRI I TELEFONIT TË PERSONIT TË KONTAKTIT)	2026 – MF – Nr. 3
	Lusjana Lloji Drejtor i Drejtorisë Juridike lusjana.lloji@amf.gov.al
PJESA 1: PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE (maksimumi 2 faqe)	
PËRKUFIZIMI I PROBLEMIT <i>Cili është problemi në shqyrtim dhe cilat janë shkaqet e tij? Jepni arsyet e nevojës së ndërhyrjes së qeverisë. (Jo më shumë se 10 rreshta)</i>	
Problemi kryesor që kërkon adresim lidhet së pari, me mungesën e një kuadri të plotë ligjor dhe rregullator për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare në Shqipëri. Aktualisht, mbikëqyrja e sektorëve bankar, të sigurimeve dhe të investimeve realizohet në mënyrë të fragmentuar nga autoritetet përkatëse, përkatësisht Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe Banka e Shqipërisë, pa ekzistencën e një mekanizmi të integruar që të mundësojë vlerësimin në nivel grupi të rreziqeve që burojnë nga aktiviteti i konglomerateve financiare. Kjo qasje e fragmentuar krijon boshllëqe rregullatore dhe rrit ekspozimin ndaj rreziqeve sistematike, duke përfshirë përdorimin e dyfishtë të kapitalit (double gearing), përhapjen e rreziqeve ndërmjet	

entiteteve të ndryshme brenda të njëjtit konglomerat, si dhe mundësinë e arbitrazhit rregullator. Si rezultat, mungesa e mbikëqyrjes së konsoliduar cenon efektivitetin e kontrollit mbi stabilitetin financiar të subjekteve nën mbikëqyrje dhe të sistemit financiar në tërësi.

Së dyti, ekziston nevoja për harmonizimin e kuadrit rregullator vendas me *acquis* të Bashkimit Evropian në fushën e shërbimeve financiare, në funksion të procesit të integritetit evropian. Në kuadër të Kapitullit 9 “Shërbimet Financiare”, autoritetet kompetente kanë detyrimin të përafrojnë legjislacionin e brendshëm me kërkesat e Directive 2002/87/EC dhe ndryshimet e saj pasuese, të cilat përcaktojnë standardet për mbikëqyrjen plotësuese të institucioneve që janë pjesë e konglomerateve financiare.

Në mungesë të këtij përafrimi, Shqipëria përballlet me kufizime në zhvillimin e një tregu financiar të integruar dhe konkurrues, si dhe me sfida në përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga procesi i anëtarësimit në Bashkimin Evropian.

OBJEKTIVAT

Cilat janë objektivat dhe rezultatet e synuara të propozimit? (jo më shumë se 7 rreshta)

Objektivi i përgjithshëm i kësaj politike është krijimi i një kuadri ligjor të integruar dhe efektiv për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare, në funksion të garantimit të stabilitetit financiar dhe përmbushjes së detyrimeve që rrjedhin nga procesi i integritetit evropian.

Objektivat specifike janë:

- **Përafrimi i legjislacionit kombëtar me *acquis* të BE-së**, në kuadër të Kapitullit 9 “Shërbimet Financiare”, nëpërmjet transpozimit dhe zbatimit të kërkesave të Directive 2002/87/EC dhe ndryshimeve të saj pasuese;
- **Krijimi i një sistemi të unifikuar për mbikëqyrjen plotësuese**, që mundëson vlerësimin e rreziqeve në nivel konglomerati financiar dhe adresimin e ndërveprimeve ndër-sektorale (bankar, sigurime dhe investime);
- **Forcimi i stabilitetit financiar**, përmes identifikimit dhe menaxhimit më efektiv të rreziqeve sistematike që burojnë nga strukturat komplekse të konglomerateve financiare;
- **Parandalimi i praktikave me ekspozim të lartë ndaj rrezikut**, përfshirë përdorimin e dyfishtë të kapitalit (double gearing), përhapjen e rreziqeve brenda grupit dhe arbitrazhin rregullator;
- **Rritja e transparencës dhe cilësisë së raportimit financiar**, duke vendosur kërkesa të qarta për raportim dhe kontroll në nivel grupi;
- **Përmirësimi i mbrojtjes së konsumatorëve dhe investitorëve**, nëpërmjet një mbikëqyrjeje më të plotë dhe të koordinuar të subjekteve financiare;
- **Forcimi i bashkëpunimit institucional ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse**, duke krijuar mekanizma efektivë koordinimi ndërmjet Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe Banka e Shqipërisë;
- **Përmirësimi i menaxhimit të rrezikut dhe kontrollit mbi kapitalin**, në nivel konglomerati, duke siguruar një mbikëqyrje të konsoliduar dhe gjithëpërfshirëse.

Këto objektiva synojnë të vendosin një kuadër të qëndrueshëm, transparent dhe të harmonizuar me standardet evropiane, duke kontribuar në zhvillimin e një sistemi financiar të sigurt dhe konkurrues.

OPSIONET E POLITIKAVE

Cilat janë opsionet kryesore të politikave? Duhet të bëni krahasimin e avantazheve/përfitimeve kryesore dhe të dizavantazheve/kostove të opsioneve të mundshme. (jo më shumë se 7 rreshta)

Opsionet e mëposhtme janë vlerësuar në funksion të arritjes së objektivave të politikës për transpozimin e Direktivës 2002/87/EC (FICOD):

Opsioni 0 (status quo) – Ky opsion do të mbështetë në kuadrin ligjor dhe rregullator sektorial ekzistues dhe marrëveshjet e bashkëpunimit mes autoriteteve. Disavantazh i këtij opsioni është fakti që do të krijonte mospërputhje me *acquis* të BE-së, do të linte boshllëqe rregullatore dhe do të përbënte një pengesë për integrimin e Shqipërisë në BE.

Opsioni 1 (jo rregullator) - Ky opsion përfshin masa jorregullatore, si fushata ndërgjegjëse për të informuar autoritetet, konglomeratet financiare dhe publikun mbi rreziqet që burojnë nga përdorimi i dyfishtë i kapitalit, shpërndarjen e rrezikut, etj. Nga pikëpamja ligjore, ky opsion nuk është i zbatueshëm, pasi nuk mund të krijojë një kuadër detyrues për të zbatuar mbikëqyrjen plotësuese të kërkuar nga FICOD-i, duke lënë boshllëqe në rregullimin e kapitalit të konsoliduar, transaksioneve brenda grupit dhe menaxhimit të rrezikut, të cilat janë thelbësore për stabilitetin financiar dhe përafrimin me BE-në

Opsioni 2 (rregullator) - Ndryshime në aktet ekzistuese ligjore dhe nënligjore për mbikëqyrjen e subjekteve financiare sipas fushës së përgjegjësisë të Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare

Ky opsion siguron një transpozim të plotë të FICOD dhe gjithë paketës së direktivave/rregulloreve të ndërthurura me të (kryesisht rregullore që miratohen nga Banka e Shqipërisë dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare). Megjithatë ky opsion ka kosto të konsiderueshme financiare, njerezore dhe administrative që do e bënin ndërhyrjen kaotike dhe shumë të rëndë ligjërish dhe nga ana rregullatore duke konsideruar implikimet e njëkohshme të shumë akteve ligjore dhe rregullatore në një mjedis të patestuar mbikëqyrës.

Disa prej akteve të ndërthurura që mund të kërkojnë përshtatje rregullatore janë: Direktiva 2013/36/EU (CRD IV) mbi mbikëqyrjen prudenciale të institucioneve të kreditit; Rregullorja (BE) Nr. 575/2013 (CRR) për kërkesat e kapitalit; Direktiva (EU) 2019/878 (CRD V) për përditësimin e rregullave prudenciale të bankave; Rregullorja (EU) 2019/876 (CRR II) për përmirësimin e kërkesave të kapitalit; Direktivën 2009/138/EC (Solvency II) për sektorin e sigurimeve; Direktiva (EU) 2019/2034 (IFD) për shoqëritë komisionere dhe Rregullorja (EU) 2019/2033 (IFR) për kërkesat prudenciale të shoqërive komisionere. Ky opsion nuk është i favorshëm për shkak të kompleksitetit të jashtëzakonshëm ligjor dhe rregullator, pasi zbatimi i njëkohshëm i këtyre akteve në një mjedis mbikëqyrës të patestuar do të kërkonte ndryshime të gjera në legjislacionin sektorial dhe rregulloret e brendshme, duke rrezikuar tronditje të tregut financiar shqiptar dhe duke krijuar sfida të mëdha administrative.

Opsioni 3 (rregullator) i preferuar: – Miratimi i një ligji të ri. Hartimi i një ligji të ri për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiar.e

Në këtë opsion, parashikohet hartimi i një ligji të ri i cili përafron sa më ngushtë të jetë e mundur Direktivën 2002/87/EC (FICOD) dhe ndryshimet e saj të mëvonshme me qëllim mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare. Ky opsion adreson në mënyrë efektive nevojën për të mbyllur boshllëqet rregullatore ekzistuese dhe për të krijuar një kornizë të qartë mbikëqyrëse për konglomeratet financiare, duke pasur parasysh specifikat e tregut shqiptar dhe kapacitetet institucionale të autoriteteve mbikëqyrëse. Kompleksiteti i mbikëqyrjes ndër sektoriale, dikton përafrimin progresiv përmes një ligji të veçantë për konglomeratet financiare i cili plotëson ligjet sektoriale duke adresuar çështje që nuk mbulohen prej tyre, siguron një zgjidhje pragmatike dhe të

realizueshme, duke balancuar nevojën për përputhshmëri me BE-në me kapacitetet aktuale rregullatore dhe administruese të Shqipërisë. Një nga arsyt kryesore që e bën këtë opsion të preferuar është se krijon një bazë të qartë ligjore për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare pa krijuar një barrë të menjëhershme rregullatore për të gjithë sektorët. Ndryshe nga opsioni i dytë i cili kërkon një reformë të gjerë legjislative dhe një rishikim gjithëpërfshirës të të gjitha rregullave sektoriale, ky opsion përdor një qasje të shkallëzuar, duke lejuar që ndryshimet në rregullat sektoriale të adresohen vetëm ku është e nevojshme.

Për më tepër, kjo qasje shmang menjëherë fragmentimin e mbikëqyrjes dhe rreziqet që rrjedhin nga mungesa e koordinimit ndërmjet Bankës së Shqipërisë dhe AMF-së, duke vendosur një mekanizëm të qartë për mbikëqyrjen plotësuese, pa ndërhyrë drejtpërdrejt në mbikëqyrjen e ushtruar nga autoritetet ekzistuese sektoriale. Si disavantazh i opsionit 3, është evidentuar nevoja për nivel të lartë koordinimit institucional.

ANALIZA E NDIKIMEVE

Cilat janë ndikimet e opsionit të preferuar? Kjo duhet të përshkruajë ndikimet në mënyrë sasiore (monetare) dhe cilësore (narrative) mbi buxhetin dhe grupet e tjera të prekura. (jo më shumë se 10 rreshta)

Ndikimet e opsionit të preferuar janë të shumanshme dhe shtrihen në disa dimensione kyçe. Nga pikëpamja e tregjeve financiare, krijimi i një kuadri të qartë ligjor për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare do të forcojë stabilitetin makroekonomik dhe do të ulë ndjeshëm rrezikun sistematik, duke parandaluar transmetimin e krizave ndërmjet sektorëve financiarë. Përmirësimi i mbikëqyrjes do të rrisë besimin e tregut financiar, duke tërhequr investime të huaja dhe duke ndihmuar në integrimin gradual të Shqipërisë në sistemin financiar evropian.

Nga ana administrative, megjithëse autoritetet rregullatore do të përballen fillimisht me një rritje të kostove operative për ngritjen e mekanizmave të reja të mbikëqyrjes dhe forcimin e kapaciteteve teknike, përfitimet afatgjata do të tejkalojnë këto kosto. Kjo qasje do të reflektohet në krijimin e një sistemi mbikëqyrës më të efektshëm, duke zvogëluar kështu nevojën për ndërhyrje emergjente nga institucionet rregullatore. Një sistem i tillë parandalon më mirë rreziqet financiare dhe ul pasiguritë, duke krijuar një mjedis financiar më të parashikueshëm e më të qëndrueshëm për bizneset dhe investitorët. Në këtë mënyrë, tregjet financiare do të funksionojnë në mënyrë më transparente, duke e bërë më të lehtë planifikimin afatgjatë për kompanitë dhe individët.

Përfitimet e këtyre ndryshimeve, siç u theksua edhe më lart, pritet të jenë më të dukshme në periudhën afatgjatë dhe mund të jenë të vështira për t'u matur në fazat fillestare të vlerësimit. Megjithatë, mund të thuhet se krahas harmonizimit me standardet dhe direktivat e Bashkimit Evropian, këto përfitime do të reflektohen kryesisht në rritjen e efektivitetit dhe eficiencës operacionale të institucioneve financiare, reduktimin e kostove administrative, si dhe përmirësimin e klimës së biznesit.

Në aspektin e bizneseve dhe konsumatorëve, bankat, shoqëritë e sigurimeve dhe shoqëritë komisionere do të operojnë në një treg më të qëndrueshëm dhe transparent, ku rregullat për kapitalin dhe menaxhimin e rrezikut do të jenë më të qarta. Kjo jo vetëm që do të ulë kostot e mundshme, por gjithashtu do të rrisë aksesin në financime më të sigurta për bizneset dhe qytetarët. Për qytetarët, përmirësimi i kuadrit rregullator do të përkthehet në një mbrojtje më të madhe të depozitave,

investimeve dhe produkteve të sigurimeve, duke forcuar besimin e përgjithshëm në sistemin financiar.

Ndikimi social dhe i barazisë gjinore pritet të jetë minimal ose neutral, pasi rregullat e reja kanë një fokus teknik mbi mbikëqyrjen prudenciale dhe menaxhimin e rrezikut në grupet financiare. Nuk ka tregues që sugjerojnë një ndikim të drejtpërdrejtë në qasjen e burrave apo grave në shërbimet financiare ose në mundësitë e tyre ekonomike. Megjithatë, ndikimi i tërthortë mund të jetë pozitiv, pasi një sistem financiar më i qëndrueshëm dhe i mbikëqyrur më mirë redukton rreziqet për depozituesit, investorët dhe përdoruesit e shërbimeve financiare, duke sjellë më shumë siguri për të gjithë qytetarët. Në të ardhmen, për të siguruar një qasje gjithëpërfshirëse, mund të merret në konsideratë monitorimi i ndikimit gjinor përmes raporteve të mbikëqyrjes financiare.

ARSYETIMI I OPSIONIT TË PREFERUAR

Shpjegoni arsyet për zgjedhjen e optionit të preferuar. Ju lutemi jepni nëse është e mundur koston dhe përfitimin me vlerë të përcaktuar monetare. (jo më shumë se 7 rreshta).

Opsioni i preferuar është Opsioni 3- Ligji i ri për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare.

Ky option është i përshtatshëm për t'u zbatuar për arsye se:

Opsioni 3 siguron transpozimin e plotë të FICOD. Opsioni i hartimit të një ligji specifik për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare është zgjedhur për shkak të transpozimit të plotë të FICOD, sigurimit të një sistemi mbikëqyrës të integruar dhe shmangies së fragmentimit rregullator. Ky option mundëson koordinim efikas midis autoriteteve mbikëqyrëse, vendos kritere të qarta prudenciale dhe rrit transparencën e tregut financiar.

Nga pikëpamja e kostove, zbatimi i këtij optioni parashikon kosto fillestare të lidhura me:

- përshtatjen e kuadrit institucional dhe, nëse është e nevojshme, krijimin ose forcimin e strukturave të specializuara për mbikëqyrje të konsoliduar;
- zhvillimin e kapaciteteve njerëzore përmes trajnimeve specifike në fushën e mbikëqyrjes së konglomerateve;
- përmirësimin e infrastrukturës teknologjike për mbledhjen, përpunimin dhe shkëmbimin e të dhënave ndërmjet autoriteteve.

Megjithatë, këto kosto konsiderohen të përballueshme dhe proporcionale në raport me përfitimet afatgjata, të cilat përfshijnë rritjen e stabilitetit financiar, përmirësimin e menaxhimit të rreziqeve sistematike dhe përshpejtimin e procesit të përafrimit me standardet e Bashkimit Evropian.

Kostot e implementimit të Opsionit 1 janë disa, megjithatë janë të menaxhueshme në kuadrin e strategjisë më të gjerë të integritetit të Shqipërisë në BE. Investimet e nevojshme do të drejtohen kryesisht në ndërtimin e kapaciteteve institucionale, duke përfshirë programe trajnimi për profesionistët, krijimin e infrastrukturës digjitale për operacionet ndërkufitare, etj.

Opsioni 3 siguron transpozimin e plotë të FICOD. Opsioni i hartimit të një ligji specifik për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare është zgjedhur për shkak të transpozimit të plotë të FICOD, sigurimit të një sistemi mbikëqyrës të integruar dhe shmangies së fragmentimit rregullator. Ky option mundëson koordinim efikas midis autoriteteve mbikëqyrëse, vendos kritere të qarta prudenciale dhe rrit transparencën e tregut financiar. Kostot e fillimit lidhen me krijimin e mundshëm të strukturave të reja mbikëqyrëse ose përmirësimin e atyre ekzistuese, nëse do të vlerësohet e nevojshme nga secili autoritet rregullator por përfitimet afatgjata e tejkalojnë këtë investim fillestar.

Nga analiza e kryer, bazuar në kriteret përkatëse, si dhe duke vlerësuar secilin opsion, rezulton se opsioni 3 ka prioritet krahasuar me opsionet e tjera.

Si rezultat, vlerësojmë se opsioni më i përshtatshëm do të jetë opsioni 3.

Kostoja totale e opsionit të preferuar mbi autoritetet rregullatore dhe konglomeratet financiare që do të zbatojnë ligjin gjatë periudhës 3-vjeçare menjëherë pas miratimit të ligjit (shprehur në lekë, me çmime aktuale dhe në terma nominalë), parashikohet të jetë më e lartë në vitin e parë, kryesisht për shkak të nevojës për investime fillestare në ngritjen dhe përmirësimin e kapaciteteve administrative, teknike dhe infrastrukturore. Në dy vitet pasuese, kostoja pritet të jetë më e ulët dhe do të ketë natyrë kryesisht operative, duke përfshirë kryesisht pagesat e pagave për grupet e specializuara financiare.

Konkretisht si kosto konsiderohen shpenzimet për ekspertët të cilët do të hartojnë ligjin e ri, përfshirë hartimin dhe përmirësimin e dispozitave zbatuese dhe rregulloreve dhe manualeve përkatëse. Shpenzimet për trajnimin e stafit të autoriteteve rregullatore, përfshirë Bankën e Shqipërisë, AMF dhe institucione të tjera të lidhura si edhe ndaj bankave të nivelit të dytë dhe ndaj institucionve të kreditit që do të jenë subjekt i ligjit. Për vitin e parë janë përfshirë edhe shpenzime për përmirësime të nevojshme në sistemet IT dhe në procedurat e kontrollit dhe raportimit.

Kostoja e përlogaritur në total e opsionit të preferuar gjatë periudhës 3-vjeçare menjëherë pas miratimit të ligjit (kostoja totale në lek):

Viti 1	Viti 2	Viti 3
27 (njëzet e shtatë milion)	7 (shtatë milion)	7 (shtatë milion)

KONSULTIMI

Jepni një përmbledhje të çdo konsultimi të kryer (me kë dhe si jeni konsultuar? (jo më shumë se 5 rreshta)

Projektligji është publikuar në Regjistrin Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike, në datën **25 mars 2026** deri në datë **22 prill 2026**. Projektligji ka patur 221 shikime dhe asnjë koment nga publiku.

Në kuadër të konsultimi publik kanë depozituar komente Dhoma Amerikane e Tregëtisë, si dhe shoqata “Bashkimi Tregtar i Shqipërisë”.

Komentet e lidheshin me shtimin në nenin 2 të projektligjit të togfjalëshit “*të gjitha*”, si dhe zëvendësimin e 100 milion EUR në nenin 3 të projektligjit me vlerën 6 miliard EUR sipas përmbajtjes së direktivës.

Komentet u shqyrtuan dhe u vlerësuan nga ana e Autoritetit. Në nenin 2 u shtua togfjalëshit “*Të gjitha u pranua*”, ndërsa për vlerën e 6 miliard u sqarua, ndër të tjera se “*Vlera prej 100 milion euro është parashikuar si një dispozitë tranzitore, e cila do të zbatohet deri në momentin e anëtarësimit të Shqipërisë në Bashkimi Evropian. Kjo vlerë është përcaktuar duke marrë në konsideratë nivelin aktual të zhvillimit të tregjeve financiare shqiptare, si dhe madhësinë e institucioneve që operojnë në to. Gjithashtu, ajo reflekton nevojën për një qasje graduale dhe proporcionale ndaj kërkesave rregullatore të BE-së.*”

Në kuadër të procesit të konsultimit të brendshëm me grupet e interesit, Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare, në bashkëpunim me Bankën e Shqipërisë ka dërguar projektligjin për mendim tek

Shoqata e Bankave, Shoqata e Siguruesve të Shqipërisë, si dhe Shoqata e Siguruesve të Jetës, Pensioneve dhe Fondeve të Investimeve. Nga subjektet e sipër përmendur nuk pati komente ose sugjerime.

ZBATIMI DHE MONITORIMI

Si do të organizohen zbatimi dhe monitorimi?(jo më shumë se 5 rreshta)

Zbatimi i ligjit do të jetë në përgjegjësi të Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare dhe Bankës së Shqipërisë. Monitorimi do të kryhet përmes raportimeve periodike nga konglomeratet financiare. Indikatorët kryesorë të vlerësimit do të përshijnë transparencën financiare, reduktimin dhe administrimin e rreziqeve sistematike dhe përputhshmërinë me kuadrin ligjor dhe rregullator përkatës.

Çdo institucion do të marrë përgjegjësi për implementimin e komponentëve të caktuar të reformës, duke përfshirë trajnime për profesionistët dhe përditësimin e proceseve ligjore. Monitorimi do të realizohet përmes krijimit të një mekanizmi të rregullt vlerësimi që do të analizojë progresin e zbatimit, do të identifikojë pengesat dhe do të sigurojë korrigjime të menjëhershme.

PJESA 2: BAZA KRYESORE E ANALIZËS DHE E PROVAVE

Historik

Jepni kontekstin e politikës.

Mbikëqyrja e konglomerateve financiare ka marrë një rëndësi të veçantë në politikën rregullatore ndërkombëtare si një mjet për të forcuar stabilitetin financiar dhe reduktuar rreziqet sistematike që burojnë nga grupet financiare të mëdha dhe të ndërlidhura. Me zhvillimin e tregjeve financiare dhe ndërthurjen e shërbimeve bankare, sigurimeve dhe investimeve, nevoja për një qasje të integruar mbikëqyrëse është bërë gjithnjë e më e rëndësishme.

Konteksti ndërkombëtar

Në nivel global, kriza financiare e vitit 2008 tregoi qartë rreziqet që lidhen me konglomeratet financiare dhe mungesën e një mbikëqyrjeje të integruar për grupet që operojnë në sektorë të ndryshëm financiarë. Përgjigja rregullatore e komunitetit ndërkombëtar, përfshirë BE-në, ishte forcimi i mbikëqyrjes dhe kërkesave prudeniale për këto subjekte. Kjo përfshiu zhvillimin e rregulloreve të reja për kapitalin, raportimin e rreziqeve dhe kontrollin e transaksioneve ndërmjet sektorëve.

Në Bashkimin Evropian, kuadri rregullator për konglomeratet financiare u formalizua me Direktivën 2002/87/EC (FICOD), e cila vendosi rregulla për mbikëqyrjen shtesë të grupeve financiare që operojnë në sektorë të ndryshëm. Më pas, me Direktivën 2011/89/EU (FICOD I), u forcua mbikëqyrja e kompanive zotëruese të konglomerateve dhe u përmirësuan mekanizmat e bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse të shteteve anëtare.

Për të adresuar rreziqet që lidhen me strukturën dhe operacionet ndërkombëtare të konglomerateve financiare, Forumi i Përbashkët i Komitetit të Bazelit për Mbikëqyrjen Bankare (BCBS) miratoi Parimet për Mbikëqyrjen e Konglomerateve Financiare në 1999. Këto Parime përfaqësojnë një sërë standardesh të pranuar ndërkombëtarisht që mbështesin mbikëqyrjen e qëndrueshme dhe efektive të konglomerateve financiare edhe në rastet e konglomerateve financiare që operojnë në juridiksione të ndryshme. Parimet përbëjnë bazën për rregullimin në mbarë botën, duke siguruar një qasje të unifikuar ndaj mbikëqyrjes. Një version i përditësuar dhe i zgjeruar u miratua në vitin 2012, për të inkorporuar mësimet e nxjerra nga kriza financiare që filloi në 2007. Parimet theksojnë: (1) identifikimin dhe korrigjimin e përdorimeve të shumta

të kapitalit (d.m.th. ingranazh i dyfishtë ose i shumëfishtë ku i njëjti kapital i emetuar nga konglomerati përdoret disa herë për të përmbushur kërkesat për kapital për bankën, për shoqërinë e sigurimit apo kompaninë e investimeve), (2) vlerësimi i rrezeve të grupit ndërsektorial (p.sh. ngjitja, përqendrimi dhe 3) minimizimi i interesave, përqendrimi dhe sistemimi i qasjes mbikëqyrëse në një të vetme.

Angazhimi i Shqipërisë në përafrimin me BE-në

Shqipëria, si një vend kandidat për anëtarësim në BE, ka ndërmarrë reforma të rëndësishme në sektorin financiar për të përafruar legjislacionin e saj me acquis të BE-së në kuadër të Kapitullit 9 që trajton shërbimet financiare. Procesi i harmonizimit ka përfshirë përmirësime në rregullat e mbikëqyrjes bankare, sigurimeve dhe tregjeve të kapitalit, por ende mungon një kuadër i plotë për mbikëqyrjen ndër-sektoriale të konglomerateve financiare. Acquis në fushën e shërbimeve financiare synon të garantojë konkurrencën e barabartë midis institucioneve financiare dhe stabilitetin e tyre financiar, veçanërisht në fushat e veprimtarisë bankare, sigurimeve, pensioneve suplementare, shërbimeve të investimeve dhe tregjeve të titujve.

Përafrimi i kuadrit ligjor në fushën e shërbimeve financiare me acquis, lind si detyrim për përmbushjen e angazhimeve të marra në kuadër të zbatimit të neneve 50, 57, 70,82 dhe 89 të MSA-së. Acquis në fushën e shërbimeve financiare përmban rregulla për licencimin, funksionimin dhe mbikëqyrjen e institucioneve financiare në fushat e veprimtarisë bankare, sigurimeve, pensioneve suplementare, shërbimet e investimeve dhe tregjet e titujve.

Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë në vitin 2025 evidenton përparimet e bëra, por gjithashtu nënvizon nevojën për një kuadër të qartë ligjor për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare si një nga fushat që kërkojnë përafrim të mëtejshëm. Sipas raportit, Shqipëria ka një nivel mesatar dhe të mirë përgatitjeje në fushën e shërbimeve financiare. Komisioni thekson se shtë bërë progres në përafrimin e mëtejshëm të legjislacionit me acquis të BE-së në drejtim të rimëkëmbjes dhe ndërhyrjes së jashtëzakonshme të bankave, ësi dhe për fondet private të pensioneve. Rekomandimet e Komisionit nga viti i kaluar janë zbatuar pjesërisht dhe mbeten kryesisht të vlefshme.

Për zbatimin e këtyre angazhimeve ligjore e politike, në planin e punës ndërinstitutional për adresimin e piketave mbyllëse (closing benchmarks) për Kapitullin 9 “Shërbimet Financiare”, nga Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe Banka e Shqipërisë janë parashikuar masa me afate perkatëse për përafrimin rregullator të Direktivës FICOD, të ndryshuar, brenda vitit 2025, kjo me mbështetje të asistencës teknike ofruar nga Qeveria Gjermane, përmes GIZ.

Problemi në shqyrtim

1. *Përshkruani natyrën e problemit.*
2. *Identifikoni shkaqet e problemit.*
3. *Përshkruani shtrirjen e problemit.*
4. *Identifikoni grupet e prekura nga ky problem - qeveria / biznesi / shoqëria civile / qytetarët.*
5. *Vlerësoni nëse problemi mund të trajtohet ose jo përmes një ndryshimi të politikave.*

Sistemi financiar shqiptar po bëhet gjithnjë e më kompleks, duke reflektuar tendencat e përgjithshme të zhvillimit ekonomik dhe rritjes së investimeve në sektorin bankar, atë të sigurimeve dhe tregjeve të kapitalit. Megjithatë, rregullimi i këtyre sektorëve mbetet i ndarë dhe nuk ekziston një kornizë e veçantë dhe e unifikuar rregullatore për mbikëqyrjen e grupeve financiare që operojnë në më shumë se një sektor. Kjo mungesë përfaqëson një boshllëk të rëndësishëm në rregullimin financiar të vendit, duke krijuar hapësirë për rrezeq sistematike dhe dobësi strukturore në stabilitetin e sektorit financiar.

Në mungesë të një kuadri rregullator për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, autoritetet mbikëqyrëse përballen me sfida serioze në identifikimin dhe monitorimin e rreziqeve që mund të burojnë nga këto grupe të ndërthurura.

Ndërsa Banka e Shqipërisë mbikëqyr institucionet bankare, dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare (AMF) rregullon sektorin e sigurimeve dhe tregun e kapitaleve, nuk ka një mekanizëm që të mundësojë mbikëqyrjen e konglomeratit financiar në tërësi. Kjo situatë e lë të pambrojtur sistemin financiar nga forma të ndryshme të ekspozimit të tepërt, përdorimi i dyfishtë i kapitalit (double gearing), dhe praktikat e rrezikshme të menaxhimit të rreziqeve brenda konglomerateve të mëdha financiare. Në mungesë të një mbikëqyrjeje të integruar, një konglomerat financiar mund të krijojë ekspozime të ndërsjella të mëdha midis subjekteve të tij, duke përfutur nga rregullime të ndryshme dhe duke shmangur kërkesat prudenciale për kapital. Një situatë e tillë do të thotë se rreziqet e një subjekti brenda konglomeratit mund të ndikojnë pjesën tjetër të grupit, duke krijuar pasoja serioze për stabilitetin e tregut financiar dhe të gjithë ekonomisë.

Identifikimi i shkaqeve të problemit

Problemi i mungesës së një mekanizmi të mbikëqyrjes së konglomerateve financiare në Shqipëri buron nga disa faktorë kryesorë.

Së pari, nuk ekziston një kuadër ligjor specifik për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare. Shqipëria ka një kuadër të qartë për mbikëqyrjen bankare, të sigurimeve dhe atë të investimeve, por nuk ka dispozita që të mundësojnë identifikimin dhe mbikëqyrjen e një konglomerati që operon në disa sektorë financiarë njëkohësisht. Në mungesë të një ligji të tillë, autoritetet mbikëqyrëse nuk kanë mekanizma për të kufizuar transaksionet e rrezikshme ndërmjet anëtarëve të një konglomerati, apo për të imponuar kërkesa për kapitalin e grupit në tërësi.

Së dyti, nuk ekziston një mekanizëm formal bashkëpunimi ndërmjet Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare për të trajtuar çështjet që lidhen me konglomeratet financiare. Edhe pse këto institucione mund të shkëmbejnë informacion për qëllime mbikëqyrjeje, nuk ka një kornizë të detyrueshme ligjore që i kërkon autoriteteve të punojnë së bashku në mbikëqyrjen e grupeve të ndërthurura financiarisht. Një nga problemet kryesorë është mungesa e një kuadri ligjor dhe rregullator për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare në Shqipëri, shoqëruar me mungesën e një regjistri zyrtar të këtyre entiteteve. Në Shqipëri, mungesa e një mekanizmi të tillë regjistrimi pengon identifikimin e qartë të grupeve financiare që mund të jenë subjekt i rreziqeve të ndërsjella dhe kërkesave prudenciale shtesë. Ky boshllëk ligjor lë pa adresuar rreziqet sistemike, si teprica e levës financiare dhe transferimet e rrezikut brenda grupeve, duke kufizuar aftësinë e Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare për të zbatuar mbikëqyrjen e duhur. Në vendet e BE-së, firmat e mëdha që operojnë në disa sektorë financiarë janë të detyruara të regjistrohen si konglomerate dhe t'u nënshtrohen rregullave shtesë të mbikëqyrjes. Shqipëria nuk ka ende një mekanizëm të tillë, duke lënë të pasqaruar se cilat grupe financiare janë subjekt i rreziqeve të ndërsjella dhe kërkesave prudenciale shtesë. Harmonizimi i kuadrit rregullator me standardet e BE-së është i domosdoshëm për integrimin e Shqipërisë në tregjet financiare evropiane dhe sigurimin dhe ruajtjen e stabilitetit

Shtrirja e problemit

Në nivel global dhe europian, konglomeratet financiare janë bërë pjesë integrale e sistemit financiar, duke përfshirë banka, kompani sigurimesh dhe fonde investimi në struktura të mëdha dhe komplekse. Këto grupe të diversifikuara ofrojnë produkte dhe shërbime financiare të integruara, të cilat sjellin përfitime për

ekonominë dhe konsumatorët, por njëkohësisht krijojnë rreziqe të ndërlikuara dhe të ndërlidhura që mund të prekin stabilitetin financiar të një vendi.

Në Bashkimin Evropian, kuadri ligjor për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare u përcaktua fillimisht nga Direktiva 2002/87/EC (FICOD), e cila kërkonte mbikëqyrje prudenciale të shtuar për grupet financiare të integruara. Gjatë viteve, sfidat në implementimin e saj bënë të nevojshëm përditësime të mëtejshme, duke sjellë ndër të tjera në 2011, Direktivën 2011/89/EU (FICOD I), si ndryshimin më të madh thelbësori cili përmirësoi rregullat mbi mbikëqyrjen e kompanive zotëruese të konglomerateve financiare dhe bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse.

Shqipëria, në procesin e saj të integritimit në BE dhe në kuadër të detyrimeve për përafrimin e *acquis* të Kapitullit 9 “Shërbimet financiare”, është e angazhuar për të transpozuar këto direktiva në legjislacionin e saj kombëtar. Megjithatë, mbikëqyrja e konglomerateve financiare mbetet një zonë e parregulluar në Shqipëri, duke krijuar një boshllëk rregullator që rrit rrezikun e keqmenaxhimit të rrezikut brenda grupeve të konglomerateve financiare.

Në sistemin aktual financiar shqiptar, mbikëqyrja kryhet veçmas për sektorin bankar dhe atë të sigurimeve, ku Banka e Shqipërisë (BSH) mbikëqyr bankat, ndërsa Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare (AMF) mbikëqyr tregun e sigurimeve dhe investimeve. Megjithatë, këto autoritete nuk kanë një mekanizëm të qartë për të mbikëqyrur tërësinë e konglomerateve financiare, duke krijuar rrezikun që problemet financiare të një segmenti të grupit të përhapen në të gjithë sistemin financiar.

Zhvillimi i tregjeve financiare ka çuar në shfaqjen e grupeve të konglomerateve financiare — subjekte që operojnë në segmentet e ndryshme të industrisë financiare, duke përfshirë bankat, sigurimet dhe titujt. Tradicionalisht mbikëqyrja sektorale ka rregulluar këto segmente në mënyrë të veçantë, duke u fokusuar në secilin sektor si bankat, sigurimet dhe tregjet e kapitalit, pa marrë parasysh lidhjet midis tyre. Megjithatë, natyra e lidhur e grupeve të konglomerateve financiare, ku një subjekt mund të ketë filiale në sektorë të ndryshëm, ka treguar kufizime në këtë qasje, duke çuar në prezantimin e mbikëqyrjes shitesë të synuar për të trajtuar rreziqet dhe sfidat unike që sjellin operacionet e tyre të integruara. Kjo analizë tregon disa nga aspektet kyce të shtrirjes së problemit në Shqipëri:

- **Përdorimi i dyfishtë i kapitalit (Double gearing):** Kjo ndodh kur i njëjti kapital i emetuar nga konglomerati llogaritet/përdoret dy ose disa herë brenda grupit për të përmbushur kërkesat për kapital, duke rritur artificialisht fuqinë e perceptuar financiare të grupit. Kjo ndodh brenda grupeve që nuk janë plotësisht të bashkuar në çdo nivel, dhe mbikëqyrësit duhet të përjashtojnë zotërimet brenda-grupit në llogaritjen e kapitalit rregullator, kur vlerësojnë kapitalin e grupit. Përgjithësisht, kur grupi dhe filiale të tij janë nënshtruar kërkesave të kapitalit në bazë të funksionit si konglomerat, konglomerati nuk merr përfitime nga kapitali rregullator nga dyfishimi i kapitalit, duke ulur kështu shqetësimet mbikëqyrëse.
- **Teprica e levës financiare (Excessive leveraging):** nënkupton transformimin e kapitalit me cilësi të ulët në një kapital me cilësi të lartë. Kjo ndodh kur shoqëria mëmë e konglomeratit financiar emeton borxhe ose instrumente kapitali me cilësi më të ulët dhe përdor të ardhurat për blerje aksionesh në një subjekt të varur. Kjo asimetri në shpërndarje mund të sjellë shqetësime edhe atëherë kur grupi është i nënshtruar kërkesave të kapitalit, duke rritur rrezikun financiar.
- **Arbitrazh rregullator (Regulatory arbitrage):** Dallimet në kuadret rregullatore midis sektorëve, si për bankat ashtu edhe për sigurimet, mund të lejojnë konglomeratet të shfrytëzojnë boshllëqe, duke zvogëluar efektivitetin e rregullimit. Për shembull, një grup mund të zhvendosë aktivitete të rrezikshme në filialin e sigurimeve për të shmangur kërkesat rregullative më të rrepta bankare.

- **Infektimi (Contagion):** Vështirësi financiare në një filial mund të përhapen në filialet e tjera në sektorë të ndryshëm, ose përmes lidhjeve financiare direkte ose dëmtimit të reputacionit, duke rrezikuar stabilitetin e tërë grupit.
- **Shfrytëzim i lirë (Free-riding):** Subjektet e rregulluar dhe jo të rregulluar brenda një konglomerati mund të përfshihen në sjellje më të rrezikshme se sa do të bënin si institucione të vetme, duke u mbështetur në sigurimin e depozitave ose duke pritur ndihmë nga kompania mbështetëse, duke krijuar një rrezik moral.
- **Madhësi dhe kompleksitet (Size and complexity):** Sa më shumë rritet konglomerati, operacionet e tij bëhen më të vështira për t'u menaxhuar dhe mbikëqyrur, dhe statusi i tij “shumë i madh për të dështuar” krijon risk ligjor dhe reputacional, ku grupi mund të marrë rreziqe të tepërta duke pritur ndihmën e qeverisë.
- **Mungesa e mbikëqyrjes së konsoliduar të kapitalit dhe likuiditetit.** Pasoja: një grup mund të duket likuid në një sektor, por të ketë mungesë likuiditeti në nivel të përgjithshëm.
- **Rreziku i transferimit të humbjeve brenda grupit.** Humbjet mund të zhvendosen nga një subjekt në tjetrin përmes kontabilitetit ose strukturave financiare gjë që sjell manipulim të rezultateve financiare brenda grupit.
- **Problemi i mungesës së transparencës strukturore.** Strukturat holding mund të jenë shumë komplekse (shoqëri zinxhir, offshore, nën-holding) rregullatorët nuk shohin “kush kontrollon çfarë” Pasoja: vështirësi në identifikimin e rrezikut real dhe pronësisë kontrolluese.

Pse mbikëqyrja e veçuar për çdo sektor më vete është e pamjaftueshme?

Mbikëqyrja sektoriale, e cila rregullon bankat, sigurimet dhe titujt në mënyrë të pavarur, është e pamjaftueshme për konglomeratet financiare për shkak të natyrës së tyre ndërsektoriale. Për shkak të natyrës së tyre, konglomeratet mund të çojë në akumulimin e rreziqeve specifike që nuk kapen nga mbikëqyrja e vetëm një sektori të veçantë nga rregullatori përkatës. Këto rreziqe përfshijnë ato të listuara më sipër, si dyfishimi i kapitalit të cilat shtrihen në sektorë të ndryshëm dhe nuk mund të menaxhohen efektivisht pa një perspektivë më të gjerë. Për shkak të natyrës së tyre të izoluar, rregullat sektoriale mund të çojnë në akumulimin e rreziqeve specifike dhe një mungesë të mjeteve efektive mbikëqyrëse për t'i trajtuar ato.

Rregullat e mjaftueshmërisë së kapitalit

Eliminimi i përdorimit të dyfishtë ose të shumëfishtë të kapitalit (double or multiple gearing) dhe tepriçës së levës financiare (excessive leveraging) është qëllimi kryesor i kërkesave plotësuese për mjaftueshmërinë e kapitalit në nivel grupi. Për qëllime të llogaritjes së kërkesave të mjaftueshmërisë së kapitalit, subjektet e mëposhtme përfshihen në fushën e mbikëqyrjes plotësuese:

- (1) institucionet e krediti, institucion financiar ose një shoqëri e veprimtarive ndihmëse;
- (2) shoqëri sigurimi, shoqëri risigurimi;
- (3) shoqëri komisionere;
- (4) shoqëri zotëruese financiare e përzier (neni 6, parag. 3 i FICOD).

Kërkesat e aftësisë paguese për subjektet e sektorit financiar që nuk janë të rregulluara llogariten në bazë kombëtare (Aneksi I i FICOD).

Subjektet e rregulluara në një konglomerat financiar duhet të sigurojnë që fondet e veta të disponueshme në nivelin e konglomeratit financiar të jenë gjithmonë të paktën të barabarta me kërkesat e mjaftueshmërisë

së kapitalit, siç llogariten sipas Aneksit I të FICOD. Këto llogaritje duhet të kryhen të paktën një herë në vit nga drejtuesi i konglomeratit financiar. Aneksi I përshkruan tre metoda të ndryshme për llogaritjen e pozicionit të aftësisë paguese në nivelin e një konglomerati financiar:

- (1) konsolidimi kontabël;
- (2) zbritja dhe agregimi;
- (3) një kombinim i metodës 1 dhe metodës 2.

Metodat teknike të llogaritjes

Metoda 1 – “Konsolidimi kontabël” përdor llogaritë e konsoliduara si bazë për llogaritjen e mjaftueshmërisë plotësuese të kapitalit. Kështu, ajo është e zbatueshme vetëm për grupet e konsoliduara. Sipas kësaj metode, mjaftueshmëria plotësuese e kapitalit llogaritet si diferenca midis (i) fondeve të veta të konglomeratit financiar, të llogaritura mbi bazën e pozicionit të konsoliduar të grupit, dhe (ii) shumës së kërkesave për kapital për secilin sektor financiar të ndryshëm të përfaqësuar në grup. Kjo diferencë nuk duhet të jetë negative.

Metoda 2 – “Zbritja dhe agregimi” kryhet mbi bazën e llogarive të veçanta të secilit subjekt në grup që përfshihet në llogaritjen e mjaftueshmërisë së kapitalit. Efekti i kësaj metode është të simulojë situatën e llogarive të konsoliduara, dhe kështu të eliminojë përdorimin e shumëfishtë të kapitalit, tepricën e levës financiare, dhe keqpërdorimin e marzheve kontabël që lidhen me vlerën kontabël të pjesëmarrjeve duke zbritur ato pjesëmarrje. Mjaftueshmëria plotësuese e kapitalit llogaritet si diferenca midis shumës së fondeve të veta të secilit entitet të rregulluar dhe jo të rregulluar në konglomeratin financiar, dhe shumës së (i) kërkesave për kapital për secilin subjekt të rregulluar dhe jo të rregulluar në grup **dhe** (ii) vlerës kontabël të pjesëmarrjeve në subjekte të tjera të grupit. Kjo diferencë nuk duhet të jetë negative.

Për ta adresuar shtrirjen e problemit, është e domosdoshme që legjislacioni shqiptar të adoptojë një kornizë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, duke krijuar një bazë të qartë për identifikimin, monitorimin dhe kontrollin e rreziqeve ndër-sektoriale.

Grupet e prekura nga ky problem

Rreziku që vjen nga mungesa e një mbikëqyrjeje të integruar për konglomeratet financiare ka pasoja të gjera, duke prekur një sërë aktorësh brenda sistemit financiar dhe ekonomisë në tërësi.

- **Qeveria dhe Autoritetet Mbikëqyrëse:** Për Bankën e Shqipërisë dhe Autoritetin e Mbikëqyrjes Financiare, mungesa e një ligji të posaçëm për konglomeratet financiare krijon vështirësi në mbikëqyrjen dhe menaxhimin e rreziqeve ndër-sektoriale. Kjo mund të çojë në mungesë transparence në lidhje me detyrimet financiare të konglomerateve dhe ekspozimet e ndërsjella brenda grupit.
- **Institucionet financiare dhe bizneset:** Për bankat dhe shoqëritë e sigurimeve që janë pjesë e konglomerateve financiare, mungesa e rregullave të qarta mbi mbikëqyrjen e këtyre konglomerateve, mund të krijojë pasiguri rregullatore dhe vështirësi në planifikimin e kapitalit. Po ashtu, ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (SME) që mbështeten te financimi nga këto grupe mund të ndihen të pasigurta në mungesë të transparencës mbi gjendjen financiare të konglomerateve.
- **Qytetarët dhe investitorët:** Nëse një konglomerat financiar ka vështirësi financiare për shkak të menaxhimit të dobët të rrezikut, depozituesit, të siguruarit dhe investitorët mund të përballen me humbje të konsiderueshme. Në mungesë të një rregullimi të qartë, qytetarët mund të mos kenë garanci të mjaftueshme për sigurinë e kursimeve të tyre, investimeve apo politikave të sigurimeve.

Mundësia e zgjidhjes së problemit përmes ndryshimeve të politikave

Në përputhje me përvojën e Bashkimit Evropian, zgjidhja më e përshtatshme për këtë problem është ndërmarrja e një nisme qeveritare për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, në përputhje me Direktivën 2002/87/EC (FICOD).

- Krijimi i një mekanizmi të integruar mbikëqyrës midis Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare për të siguruar që konglomeratet financiare të mos shmangin rregullat prudenciale dhe të mos krijojnë rreziqe sistemike.
- Vendosja e kërkesave për kapital dhe ekspozime të ndërsjella, për të parandaluar përdorimin e dyfishtë të kapitalit (double gearing) dhe transaksionet e rrezikshme ndërmjet subjekteve brenda një konglomerati.
- Implementimi i një regjistri të konglomerateve financiare, për të identifikuar dhe mbikëqyrur më mirë grupet që operojnë në më shumë se një sektor financiar.

Në këtë mënyrë, legjislacioni i ri do të ndihmojë Shqipërinë të përmbushë angazhimet e saj sipas MSA-së dhe Kapitullit 9 të *acquis*, duke garantuar një sistem financiar më të qëndrueshëm dhe të mbrojtur nga rreziqet sistemike.

Sipas analizës së huaj teknike të ofruar nga Qeveria Gjermane përmes GIZ në Shqipëri është përgatitur një analizë e ndikimit të politikave, më tej referuar si PIA. Sipas kësaj analize aktualisht vetëm grupi Eurosig/UBA, me asete totale rreth 200 milionë euro mund të klasifikohet si konglomerat financiar për t'u mbikëqyrur pikërisht si konglomerat. Publiku i gjerë, përfshirë klientët dhe investitorët, mund të përfitojë indirekt nga ruajtja e stabilitetit financiar.

Arsyeja e ndërhyrjes

6. *Shpjegoni pse qeveria e sheh të nevojshme të ndërhyjë.*
7. *Shpjegoni se çfarë shpreson të trajtojë qeveria nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje.*
8. *Shpjegoni se si i mbështet kjo ndërhyrje objektivat e nivelit të lartë të qeverisë.*
9. *Rendisni punën ekzistuese që është realizuar tashmë.*

Pse qeveria e sheh të nevojshme të ndërhyjë?

Qeveria shqiptare ka një detyrim strategjik për të forcuar stabilitetin financiar dhe për të siguruar që sektori financiar të jetë i mbrojtur nga rreziqet sistemike të cilat mund të vijnë nga grupet financiare të mëdha dhe të ndërlidhura. Aktualisht, mungesa e një kuadri të qartë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare krijon një boshllëk të rëndësishëm rregullator që mund të kërcënojë qëndrueshmërinë e sistemit financiar.

Arsyeja kryesore e ndërhyrjes është edhe përmbushja e detyrimeve të Shqipërisë për përafrimin e saj me *acquis* të BE-së, veçanërisht me *acquis* të Kapitullin 9 mbi shërbimet financiare. Shqipëria është e angazhuar në procesin e anëtarësimit në BE, dhe një nga kërkesat kyçe të këtij procesi është krijimi i një kuadri ligjor të integruar për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, në përputhje me Direktivën 2002/87/EC (FICOD) dhe Direktivën 2011/89/EU (FICOD I).

Sa i përket faktorëve shtytës për krijimin e një modeli biznesi konglomerat, akademikët argumentojnë se konglomeratet financiare krijohen për arsye tregtare: kombinimi i bankave dhe sigurimeve mundëson hyrjen në tregje të reja dhe shfrytëzimin e kanaleve ekzistuese të shpërndarjes. Megjithatë, ky kombinim sjell rreziqe shtesë, të cilat tregu i reflekton në vlerësimin e tyre.

Knot & Van Lelyveld (Knot K., Van Lelyveld I., *Do financial conglomerates create or destroy value? Evidence for the EU*, *Journal of Banking & Finance*, 2009) dhe Schmid & Ealter (Schmid M., Walter I.,

Do financial conglomerates create or destroy economic value?, Journal of Financial Intermediation, 2009) argumentojnë se institucionet financiare të mëdha dhe komplekse (Large and Complex Financial Institutions – LCFIs) shpesh kanë një vlerësim më të ulët në treg (lower market valuation), për shkak të faktorëve të ndryshëm të lidhur me rreziqet në nivel grupi. Sipas tyre, grupet e mëdha që kombinojnë disa aktivitete financiare përballen me perceptimin e një kompleksiteti më të lartë dhe mungesë të transparencës, çka ndikon në vlerësimin e tyre financiar.

Nga ana tjetër, Völz & Wedow (Völz M., Wedow M., *Does bank size distort market prices? Evidence for too-big-to-fail in the CDS market*, Discussion Paper Series 2: Banking and Financial Studies, Deutsche Bundesbank, 2009) gjejnë një premium për shpëtimin e mundshëm të këtyre grupeve financiare nga qeveritë (*too-big-to-fail premium*), i cili zbut efektin e vlerësimit më të ulët në treg për grupet që konsiderohen institucione me rëndësi sistemike (Systemically Important Financial Institutions – SIFIs). Kjo do të thotë se, edhe pse tregjet janë të vetëdijshme se LCFIs përballen me sfida në menaxhimin e rrezikut, ato i konsiderojnë këto grupe si aq të rëndësishme për stabilitetin financiar saqë marrin parasysh “pashmangshmërinë” e një ndërhyrjeje shtetërore për shpëtimin e tyre.

Kriza financiare e vitit 2008 nxiti një debat mbi institucionet financiare me rëndësi sistemike (SIFIs), për të cilat është e justifikuar mbikëqyrja shtesë dhe kërkesat më të larta për kapital. Grupi i konglomerateve financiare të përfshira në këtë diskutim përfshin një pjesë të madhe të konglomerateve të identifikuara në BE. Nga 13 bankat evropiane të klasifikuara si SIFIs sipas *Financial Times*, 12 janë konglomerate nën këtë direktivë, ndërsa nga 6 shoqëritë e sigurimeve të listuara si SIFIs, 5 janë konglomerate. Disa konglomerate të rëndësishme nuk përfshihen në listën e FT, si Generali dhe Credit Agricole.

Pavarësisht këndvështrimeve të ndryshme mbi vlerësimin e konglomerateve financiare, të dyja qasjet konfirmojnë se LCFIs përmbajnë rreziqe shtesë (kompleksitet dhe rëndësi sistemike) përtej rreziqeve të sektorëve të veçantë ku operojnë, duke justifikuar nevojën për mbikëqyrje shtesë.

Më konkretisht, ka nevojë për ndërhyrje për shkak të:

- Ekspozimeve të ndërsjella midis subjekteve të konglomerateve financiare të pamenaxhuara nga një kuadër i integruar. Konglomeratet financiare mund të kenë transaksione të brendshme dhe rreziqe të fshehura, të cilat nuk janë të dukshme nëse nuk ka një mekanizëm të integruar mbikëqyrës.
- Nevoja për transparencë dhe koordinim ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse. Pa një kuadër të qartë që normon mënyrën e mbikëqyrjes së përbashkët dhe të koordinuar midis Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare (AMF), mund të ketë keqkuptime dhe vonesa në reagim nëse një konglomerat përballlet me vështirësi financiare.
- Përmbushja e detyrimeve të Shqipërisë sipas Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA). Shqipëria ka një detyrim të qartë për të harmonizuar legjislacionin financiar me standardet e BE-së. Një sistem i fortë i mbikëqyrjes së konglomerateve financiare është një element kyç i përmbushjes së këtij kriteri.
- Parandalimi i krizave të mundshme financiare. Eksperienca ndërkombëtare, sidomos në BE gjatë krizës financiare të 2008, ka treguar se mungesa e mbikëqyrjes së konglomerateve financiare mund të çojë në kolaps të sistemit financiar. Duke pasur një sistem të integruar mbikëqyrjeje, qeveria shqiptare siguron parandalimin dhe zbutjen e efekteve të mundshme të krizave financiare.

Në nivel të BE-së, kjo sfidë është adresuar përmes Direktivës 2002/87/EC (FICOD) dhe përmirësimeve të saj ndër vite të listuar në hyrje të këtij dokumenti RIA. Këto direktiva vendosin një kuadër për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare për të siguruar që një konglomerat financiar i ndërthurur të jetë subjekt i mbikëqyrjes prudenciale shtesë, pavarësisht nga sektori ku operojnë subjektet individuale të tij. Për Shqipërinë, si një vend kandidat për në BE, mungesa e një kornize të tillë ligjore paraqet një pengesë serioze

për përafrimin me Kapitullin 9 të *acquis* të BE-së dhe përmbushjen e detyrimeve nga Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit (MSA).

FICOD zbatohet për subjektet e rregulluara të BE-së bazuar në tre kritere: (1) subjekti është pjesë e një grupi; (2) grupi kualifikohet si një konglomerat financiar; (3) subjekti i rregulluar është subjekt i mbikëqyrjes plotësuese.

Një “grup” përcaktohet nga një marrëdhënie shoqëri zotëruese –shoqëri bijë, një marrëdhënie e bazuar në pjesëmarrje, ose një strukturë horizontale (neni 2, pika 12 e FICOD). Një grup kualifikohet si një konglomerat financiar nëse plotëson disa kushte specifike (neni 2, pika 14 dhe neni 3 i FICOD). Megjithatë, autoritetet kompetente kanë kompetenca diskrecionale të rëndësishme për të përjashtuar grupe të caktuara nga, ose për të përfshirë grupe të tjera brenda, fushës së mbikëqyrjes plotësuese të konglomerateve financiare.

Mbikëqyrja shitesë është e nevojshme për të trajtuar rreziqet unike të konglomerateve financiare, duke vlerësuar dhe zvogëluar rreziqet në nivelin e konglomeratit. Kjo lloj mbikëqyrje zbatohet për të plotësuar mbikëqyrjen sektorale dhe fokusohet në pozicionin financiar të konsoliduar, transaksionet brenda grupit dhe praktikën e menaxhimit të rrezikut. Projektligji i propozuar për mbikëqyrjen plotësuese të institucioneve të kreditit, shoqërive të sigurimeve dhe shoqërive komisionere, pjesë e konglomerateve financiare synon të përbëjë një kuadër të përputhur me Direktivën e Konglomerateve Financiare (FICOD) e 2002, e rishikuar, duke arritur për këtë qëllim, përputhjen me Parimet e BCBS. Mbikëqyrja shitesë adreson çështjet e identifikuara në mënyrat e mëposhtme:

- **Mjaftueshmëria e kapitalit:** Eliminohet përdorimi i dyfishtë i kapitalit duke kërkuar llogaritje të mjaftueshmërisë së kapitalit në nivel grupi, duke përdorur metoda si bashkimi kontabël dhe zbritja dhe agregimi. Kjo siguron që kapitali nuk rritet artificialisht dhe që konglomerati të ketë rezervat e mjaftueshme.
- **Përqendrimet e rrezikut dhe transaksionet brenda grupit:** Kërkon raportim për përqendrimet e rrezikut dhe transaksionet brenda grupit, duke i dhënë mbikëqyrësve një pamje të plotë të akumulimit të mundshëm të rrezikut brenda grupit, gjë që mbikëqyrja sektorale mund ta humbasë.
- **Kontrolli i brendshëm dhe menaxhimi i rrezikut:** Kërkon që konglomeratet financiare të kenë procese të forta të kontrollit të brendshëm dhe menaxhimit të rrezikut për të menaxhuar infektimin dhe konfliktet e interesit, duke rritur stabilitetin e përgjithshëm.
- **Koordinimi midis mbikëqyrësve:** Mbikëqyrja shitesë lehtëson bashkëpunimin dhe shkëmbimin e informacionit midis rregullatorëve në sektorë të ndryshëm dhe atyre ndërkuftar, duke siguruar një qasje të koordinuar. Kjo është e rëndësishme për të adresuar kompleksitetin dhe operacionet e konglomerateve.

Duke aplikuar këto masa, mbikëqyrja shitesë siguron stabilitetin e konglomerateve financiare dhe adreson rreziqet sistematike që mbikëqyrja sektorale nuk mund t'i trajtojë vetëm, duke bërë kuadrin rregullator më të plotë dhe efektiv.

Një sfidë kryesore në zbatimin e FICOD ka qenë identifikimi i konglomerateve financiare në praktikë. Një analizë e vitit 2006 nga Komiteti i Përbashkët për Konglomeratet Financiare (JCFC) tregoi ndryshime të mëdha në mënyrën se si mbikëqyrësit kombëtarë identifikonin dhe rregullonin konglomeratet financiare. Disa grupe, ndonëse përmbushnin të gjitha kriteret teknike për klasifikim, nuk u identifikuan zyrtarisht si konglomerate për shkak të dallimeve në zbatimin e direktivës në nivel kombëtar.

Një rast i dokumentuar mirë i fragmentimit rregullator është falimentimi i AIG në vitin 2008. AIG ishte kryesisht një konglomerat sigurimesh, por ishte thellësisht i përfshirë në tregtinë bankare dhe derivatet financiare. Për shkak se mbikëqyrja zbatohet vetëm në nivel sektorial dhe jo në nivel grupi, rregullatorët nuk arritën të identifikonin grumbullimin e rreziqeve në aktivitetet jo të sigurimeve, çka përfundimisht çoi në një ndërhyrje të qeverisë amerikane prej 180 miliardë dollarësh për shpëtimin e kompanisë. Rasti i AIG nxori në pah nevojën urgjente për një qasje më të integruar mbikëqyrëse, duke siguruar që Shoqëritë Zotëruese të Përziera Financiare (MFHCs) t'i nënshtrohen mbikëqyrjes së konsoliduar financiare, për të parandaluar krizat financiare dhe ndikimin e tyre në sistemin global.

7. Çfarë shpreson të trajtojë qeveria nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje?

Ndërhyrja synon të përmirësojë mbikëqyrjen dhe rregullimin e konglomerateve financiare, duke garantuar që këto grupe menaxhohen në mënyrë të qëndrueshme, pa rreziqe të fshehura dhe pa shfrytëzimin e boshllëqeve rregullatore për përfitime afatshkurtra. Nëpërmjet hartimit dhe miratimit të një Ligji për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare, qeveria shpreson të arrijë objektivat e mëposhtme:

1. **Forcimi i stabilitetit financiar** – Duke vendosur një kuadër të integruar mbikëqyrjeje që minimizon rreziqet sistemike dhe siguron që grupet financiare të ndjekin rregulla të qarta prudenciale për kapitalin dhe menaxhimin e rrezikut.
2. **Mbrojtja e konsumatorëve dhe investorëve** – Duke garantuar që bankat, shoqëritë e sigurimeve dhe shoqëritë komisionere brenda një konglomerati të mbeten të qëndrueshme, duke reduktuar mundësinë e falimentimeve që mund të prekin klientët dhe kursimtarët.
3. **Parandalimi i keqmenaxhimit financiar dhe arbitrazhit rregullator** – Ligji i ri do të sigurojë që grupet financiare të mos mund të shmangin rregullat prudenciale duke zhvendosur aktivitetet nga një sektor më i rregulluar në një më pak të rregulluar.
4. **Rritja e besimit të investorëve dhe sistemit financiar** – Investorët e huaj dhe operatorët ndërkombëtarë e vlerësojnë një treg të rregulluar në mënyrë të qëndrueshme. Një sistem modern mbikëqyrjeje do të ndihmojë në rritjen e investimeve të huaja dhe përmirësimin e imazhit të Shqipërisë në tregjet financiare ndërkombëtare.
5. Qeveria ka nevojë të sigurojë se tregjet financiare të **përputhen me direktivat dhe standardet ndërkombëtare** për të lehtësuar integrimin në tregjet globale. Mungesa e përputhshmërisë mund të dëmtojë reputacionin e sektorit dhe të pengojë zhvillimin e tij.

8. Si i mbështet kjo ndërhyrje objektivat e nivelit të lartë të qeverisë?

Ndërhyrja rregullatore për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare është në përputhje të plotë me dokumentet strategjike të zhvillimit ekonomik dhe financiar në Shqipëri, duke kontribuar drejtpërdrejt në forcimin e stabilitetit financiar, zhvillimin e tregjeve dhe përmirësimin e klimës së investimeve.

Në kuadër të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI), kjo ndërhyrje mbështet objektivat për zhvillim ekonomik afatgjatë, stabilitet makro-financiar dhe rritje të konkurrueshmërisë së ekonomisë. Forcimi i mbikëqyrjes në nivel grupi përmes kuadrit të konglomerateve financiare kontribuon në reduktimin e rreziqeve sistemike dhe rrit besueshmërinë e sistemit financiar, duke mbështetur drejtpërdrejt lidhjen midis stabilitetit financiar dhe rritjes ekonomike.

Në të njëjtën linjë, ndërhyrja është e harmonizuar me prioritetet e Banka e Shqipërisë dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare, të reflektuara në strategjitë e tyre afatmesme dhe dokumentet e stabilitetit financiar. Përmes rritjes së transparencës, përmirësimit të menaxhimit të rrezikut dhe forcimit të kontrollit të brendshëm, kjo reformë kontribuon në një mbikëqyrje më efektive dhe në parandalimin e akumulimit të rreziqeve në nivel grupi.

Ndërhyrja lidhet drejtpërdrejt edhe me Dokumenti Politik për Zhvillimin e Tregjeve të Kapitalit në Shqipëri 2023–2027, duke mbështetur thellimin e tregjeve financiare, rritjen e investimeve dhe transparencën e institucioneve financiare. Mbikëqyrja e konsoliduar e konglomerateve krijon kushte për një funksionim më të sigurt dhe më të besueshëm të tregjeve, çka është parakusht për zhvillimin e tyre.

Nga këndvështrimi i klimës së biznesit, ndërhyrja është në përputhje me Strategjia për Përmirësimin e Klimës së Biznesit dhe Investimeve, pasi kontribuon në rritjen e sigurisë juridike, uljen e rreziqeve për investitorët dhe forcimin e stabilitetit financiar. Një sektor financiar më transparent dhe më i mbikëqyrur ul pasiguritë dhe krijon kushte më të favorshme për investime të qëndrueshme.

Gjithashtu, kjo reformë është e lidhur me Strategjia e Menaxhimit të Financave Publike 2025–2030, veçanërisht në drejtim të menaxhimit të rreziqeve fiskale dhe sistemike. Duke adresuar ndërthurjen e rreziqeve ndërsektoriale brenda konglomerateve financiare, ndërhyrja ndihmon në kufizimin e rreziqeve që mund të transmetohen në ekonominë reale dhe në financat publike.

Në plan më të gjerë, ndërhyrja mbështet tre objektiva madhorë të politikave publike:

- **Integrimi në Bashkimin Evropian** – Transpozimi i kërkesave të Directive 2002/87/EC on Financial Conglomerates (FICOD) përbën një hap të rëndësishëm në harmonizimin e legjislacionit me *acquis* të BE-së, në kuadër të Kapitullit 9 (Shërbimet financiare).
- **Stabiliteti dhe rritja ekonomike** – Një sistem financiar më i qëndrueshëm dhe i mbikëqyrur në mënyrë të konsoliduar rrit besimin e tregut, mbështet zhvillimin e tregjeve financiare dhe krijon kushte për rritje ekonomike afatgjatë.
- **Përmirësimi i klimës së biznesit dhe mbrojtja e investimeve** – Rritja e transparencës dhe adresimi i rreziqeve në nivel grupi redukton pasiguritë për investitorët dhe kontribuon në tërheqjen e investimeve cilësore.

Në këtë kontekst, krijimi i një kuadri të fuqishëm për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare është një masë kyçe për të mbështetur stabilitetin makroekonomik dhe për të siguruar integritetin e sektorit financiar.

Synimi kryesor i rregullatorëve dhe qeverisë është të harmonizojë dhe të përmirësojë praktikën mbikëqyrëse, duke forcuar koordinimin dhe transparencën. Rritja e parashikueshmërisë së mbikëqyrjes, duke lehtësuar interpretimin e rregullave për institucionet financiare dhe duke rritur transparencën e kërkesave rregullatore është gjithashtu një objektivi i nivelit të lartë.

Prandaj, objektivat politike të iniciativave legjislative, janë të lidhura ngushtë me njëra-tjetrën dhe synojnë të forcojnë konvergjencën dhe koherencën e qasjes mbikëqyrëse në Shqipëri, ashtu siç ka ndodhur dhe po ndodh në të gjitha vendet e BE-së. Ashtu si të gjitha iniciativat e përfshira në paketën mbikëqyrëse të BE-së, transpozimi i FICOD kontribuon në objektivin ndërkombëtar që ka pasur dhe BE-ja për të forcuar koordinimin dhe konsistencën mbikëqyrëse mes vendeve anëtare. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për shkak se konglomeratet financiare që operojnë ndërkufitarisht janë raste tipike që kërkojnë një mbikëqyrje të unifikuar dhe më të fuqishme.

9. Puna ekzistuese e realizuar

Për të mbështetur këtë reformë, disa hapa janë ndërmarrë deri më tani:

- Hartimi i vlerësimit të ndikimit të politikave (PIA) mbi mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, në bashkëpunim me ekspertët ndërkombëtarë dhe me mbështetjen e projekteve të asistencës teknike (p.sh., projekti SANECA II).

- Vlerësimi i boshllëqeve rregullatore në përputhje me *acquis* të BE-së, duke identifikuar pikat ku legjislacioni shqiptar nuk është ende në përputhje me Direktivën 2002/87/EC (FICOD) dhe me ndryshimet e saj të mëvonshme.
- Bashkëpunimi ndërmjet Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare për hartimin e një mekanizmi të përbashkët mbikëqyrës, megjithëse pa një bazë të detyrueshme ligjore.

Pavarësisht këtyre hapave, Shqipëria ende nuk ka një ligj të plotë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, dhe ky mbetet hapi më i rëndësishëm për të garantuar një sistem mbikëqyrës modern dhe në përputhje me standardet e BE-së.

Shqipëria ka bërë përparime të rëndësishme në përafrimin e legjislacionit të saj me Kapitullin 9 të *acquis* së BE-së, duke ndërmarrë një sërë reformash në sektorët financiarë.

1. Tregjet e kapitalit

Në maj 2020, Kuvendi miratoi Ligjin nr. 62/2020 "Për tregjet e kapitalit", i cili rregullon mënyrën dhe kushtet për ofrimin e shërbimeve në tregjet e kapitalit, duke synuar krijimin e një mjedisi të sigurt dhe transparent për investitorët.

2. Mbikëqyrja e UCITS

Për të harmonizuar legjislacionin kombëtar me direktivat e BE-së mbi shoqëritë administruese investimeve kolektive në letrat me vlerë të transferueshme (UCITS), janë ndërmarrë hapa për përmirësimin e kuadrit rregullator dhe mbikëqyrës, duke siguruar mbrojtje më të madhe për investitorët dhe stabilitet në tregjet financiare. Më konkretisht, në prill 2020, Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin nr. 56/2020, datë 30.04.2020 "Për sipërmarrjet e investimeve kolektive", i cili rregullon:

- Themelimin, regjistrimin dhe veprimtarinë e shoqërive administruese të fondeve, të shoqërive administruese të sipërmarrjeve të investimeve kolektive me ofertë publike dhe të shoqërive administruese të fondeve të investimeve alternative në Republikën e Shqipërisë;
- Themelimin, regjistrimin dhe veprimtarinë e depozitarëve të sipërmarrjeve të investimeve kolektive në Republikën e Shqipërisë;
- Shitjen dhe marketimin në Republikën e Shqipërisë të sipërmarrjeve të investimeve kolektive të themeluara brenda ose jashtë vendit, nëpërmjet shoqërive administruese vendase ose të huaja.

Kjo iniciativë synon të harmonizojë legjislacionin shqiptar me Direktivën 2009/65/KE të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit, duke siguruar një kuadër të qartë rregullator për funksionimin e sipërmarrjeve të investimeve kolektive.

3. Ligji për fondet private të pensione

Në shtator 2023, u miratua Ligji nr. 76/2023 "Për fondet e pensionit privat", i cili hyri në fuqi më 6 nëntor 2023. Ky ligj synon krijimin e një kuadri të qartë për krijimin, licencimin, administrimin dhe mbikëqyrjen e fondeve private të pensione, duke ofruar alternativa shtesë për qytetarët në planifikimin e pensione të tyre.

4. Direktiva dhe rregullorja e kërkesave për kapital e EU (CRD dhe CRR)

Në kuadër të Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2025–2027, Shqipëria ka planifikuar përafrimin e legjislacionit të saj me Direktivën për Kërkesat e Kapitalit (CRD) dhe Rregulloren për Kërkesat e Kapitalit (CRR) të BE-së, duke synuar forcimin e stabilitetit financiar dhe mbikëqyrjen efektive të institucioneve financiare.

Banka e Shqipërisë ka ndërmarrë hapa të vazhdueshëm për përafrimin e kuadrit rregullator mbikëqyrës me direktivat dhe rregulloret evropiane, si CRD dhe CRR.

Në këtë kontekst, me kërkesë të Bankës së Shqipërisë, bazuar në një projekt të financuar nga BERZH, u krye një vlerësim i pavarur i kuadrit aktual mbikëqyrës për bankat nga Price WaterhouseCoopers (PwC) Spain, nën një qasje gjithëpërfshirëse, duke u mbështetur në metodologjinë dhe pyetësin e rishikuar të Autoritetit Bankar Evropian (EBA).

Nga kjo analizë rezultoi se kuadri rregullator dhe procedural, si dhe praktikat mbikëqyrëse të Bankës së Shqipërisë, kanë në një nivel të lartë ekuivalence dhe janë në përputhje me standardet e aplikueshme në vendet e BE-së. Për këtë arsye, Banka e Shqipërisë ka paraqitur edhe kërkesën pranë EBA për të vlerësuar nivelin e ekuivalencës së kuadrit ligjor e rregullativ shqiptar për bankat, me atë të BE-së.

Banka e Shqipërisë ka ngritur grupin e punës për hartimin e ligjit të ri “Për bankat në Republikën e Shqipërisë” me qëllim përafrimin maksimal me Direktivën Europiane 2013/36/EU (CRD) dhe të rishikimeve të mëtejshme të saj.

Këto përpjekje demonstrojnë angazhimin e Shqipërisë për të përmbushur kërkesat e Kapitullit 9 të *acquis* të BE-së, duke forcuar kuadrin rregullator dhe mbikëqyrës në sektorin financiar.

Objektivi i politikës

1. *Vendosni objektiva që korrespondojnë me problemin dhe shkaqet e tij.*
2. *Sigurohuni që objektivat e vendosur të korrespondojnë me ato të dhëna në përmbledhjen ekzekutive, por më të detajuara.*
3. *Sigurohuni që objektivat janë specifike, të matshëm, të arritshëm, realë dhe në kohë.*

Objktivi kryesor i kësaj politike është transpozimi i plotë i Direktivës FICOD, e cila u miratua në vitin 2002 si adresim i nevojës për mbikëqyrje në nivel grupi të konglomerateve financiare që ofrojnë shërbime dhe produkte në sektorë të ndryshëm të tregjeve financiare, veçanërisht grupeve bankë-sigurime.

FICOD si direktivë ka disa objektiva si:

- sigurimi i stabilitetit të tregut financiar evropian;
- vendosja e standardeve të përbashkëta prudenciale për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare; si dhe
- krijimi i kushteve të barabarta të konkurrencës dhe sigurisë juridike ndërmjet institucioneve financiare.

Mbikëqyrja e konglomerateve financiare përbën një nga sfidat kryesore të rregullimit të sistemit financiar në Shqipëri. Aktualisht, sistemi mbikëqyrës shqiptar operon mbi bazën e mbikëqyrjes sektoriale, ku Banka e Shqipërisë mbikëqyr sektorin bankar dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare mbikëqyr sektorin e sigurimeve, tregjet e kapitalit dhe fondet e pensioneve private. Kjo qasje ka krijuar boshllëqe rregullatore për grupet financiare ndërsektoriale, të cilat operojnë në disa fusha të tregut financiar dhe mund të krijojnë rreziqe sistemike për stabilitetin financiar të vendit.

Për sa më sipër objektivi i përgjithshëm i kësaj politike është krijimi i një kuadri ligjor të integruar dhe efektiv për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare, nëpërmjet hartimit të një projektligji të ri. Projektligji do përmbush edhe detyrimet që rrjedhin nga procesi i integritetit evropian.

Më konkretisht objektivat specifike që synohet të arrihen nëpërmjet kësaj akti ligjor janë:

- Përafrimi i legjislacionit kombëtar me *acquis* të BE-së, në kuadër të Kapitullit 9 “Shërbimet Financiare”, nëpërmjet transpozimit dhe zbatimit të kërkesave të Directive 2002/87/EC dhe ndryshimeve të saj pasuese;
- Krijimi i një sistemi të unifikuar për mbikëqyrjen plotësuese, që mundëson vlerësimin e rreziqeve në nivel konglomerati financiar dhe adresimin e ndërveprimeve ndër-sektorale (bankar, sigurime dhe investime);

- Forcimi i stabilitetit financiar, përmes identifikimit dhe menaxhimit më efektiv të rreziqeve sistematike që burojnë nga strukturat komplekse të konglomerateve financiare;
- Parandalimi i praktikave me ekspozim të lartë ndaj rrezikut, përfshirë përdorimin e dyfishtë të kapitalit (double gearing), përhapjen e rreziqeve brenda grupit dhe arbitrazhin rregullator;
- Rritja e transparencës dhe cilësisë së raportimit financiar, duke vendosur kërkesa të qarta për raportim dhe kontroll në nivel grupi;
- Përmirësimi i mbrojtjes së konsumatorëve dhe investitorëve, nëpërmjet një mbikëqyrjeje më të plotë dhe të koordinuar të subjekteve financiare;
- Forcimi i bashkëpunimit institucional ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse, duke krijuar mekanizma efektivë koordinimi ndërmjet Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe Banka e Shqipërisë;
- Përmirësimi i menaxhimit të rrezikut dhe kontrollit mbi kapitalin, në nivel konglomerati, duke siguruar një mbikëqyrje të konsoliduar dhe gjithëpërfshirëse.

Këto objektiva synojnë të vendosin një kuadër të qëndrueshëm, transparent dhe të harmonizuar me standardet evropiane, duke kontribuar në zhvillimin e një sistemi financiar të sigurt dhe konkurrues.

Përshkrimi i opsioneve të shqyrtuara

1. *Përshkruani opsionin e status quo-së.*
2. *Identifikoni dhe përshkruani të gjitha opsionet e politikave që keni marrë parasysh.*
3. *Shpjegoni se si janë identifikuar opsionet e politikës.*

Është e rëndësishme të vihet në dukje se asnjë nga tre aktet kryesore sektoriale në Shqipëri (ligji për bankat, ligji për sigurimet dhe ligji për tregjet e kapitalit) nuk është plotësisht i përafruar me legjislacionin e BE-së në fushat përkatëse. Kjo vlen edhe për disa dispozita specifike të shtuara në rregullat sektoriale të BE-së për të mundësuar mbikëqyrjen e konglomerateve financiare. Për shembull, Ligji për bankat është duke u përditësuar për të siguruar përputhshmëri më të lartë me CRD IV dhe elemente të Direktivës (EU) 2019/878 (CRD V) [siç është përmendur më sipër, ndërsa përpjekjet për përafrimin e Ligjit për sigurimet me Solvency II janë në vazhdim].

Një sfidë tjetër është transpozimi i dispozitave që lidhen me marrëdhëniet me vendet e treta dhe vendet anëtare të BE-së. Një qasje e arsyeshme mund të jetë zbatimi i të njëjtës strategji tashmë të përdorur në ligjet bankare dhe ato të sigurimeve, ku lejohet mbikëqyrja në nivel grupi nga autoritetet kompetente të huaja, me kusht që të jenë në fuqi marrëveshje adekuate bashkëpunimi midis autoriteteve kompetente shqiptare dhe atyre të huaja. Dispozitat nga FICOD që zbatohen ekskluzivisht për Shtetet Anëtare (p.sh. mbi bashkëpunimin me Komitetin e Përbashkët, etj.) mund të përfshihen me hyrje të shtyrë në fuqi, në varësi të mënyrës se si zakonisht trajtohen situatat e ngjashme nga legjislatori shqiptar.

Një vendim tjetër i rëndësishëm lidhet me çështjen se ku duhet të vendosen dispozitat mbi mbikëqyrjen e konglomerateve financiare. Të gjitha vendet e shqyrtuara në këtë analizë kanë miratuar ligje të veçanta për konglomeratet financiare. Megjithatë, ekzistojnë zgjidhje të tjera në BE, sidomos atje ku vendet kanë kode të integruara të sektorit financiar. Për shembull, që nga viti 2001 sektori financiar në Danimarkë rregullohet nga një ligj i vetëm “Mbi Veprimtarinë Financiare”, i cili mbulon institucionet e kreditit, shoqëritë e sigurimit, shoqëritë komisionere dhe shoqëritë administruuese. Në Danimarkë, mbikëqyrja e grupeve dhe mbikëqyrja plotësuese e konglomerateve financiare janë të integruara brenda një sërë dispozitash që nuk i përmendin shprehimisht konglomeratet financiare. Një model tjetër gjendet në Francë, një vend tjetër i BE-së me kode të integruara të shërbimeve financiare, ku rregulloret bankare dhe ato të tregjeve të kapitalit janë përfshirë në Fodin Monetar dhe Financiar – duke përfshirë edhe mbikëqyrjen e konglomerateve financiare – ndërsa rregulloret e sigurimeve trajtohen në Kodin e Sigurimeve. Duke pasur parasysh

strukturën aktuale të legjislacionit financiar dhe sistemit mbikëqyrës në Shqipëri, qasja e një ligji të veçantë për konglomeratet financiare duket më e përshtatshme.

Bazuar në argumentet e paraqitura në paragrafët e mësipërm, janë të mundshme 4 opsione kryesore: Opsioni 0 (status quo); Opsion (1) marrja e masave jo rregullatore, Opsioni (2) miratimi i ndryshimeve gjithëpërfshirëse të rregullave sektoriale, me synim përafrimin e plotë të tyre në të gjitha aspektet e rëndësishme për mbikëqyrjen në nivel grupi dhe mbikëqyrjen e konglomerateve financiare; dhe Opsioni (3) miratimi i një ligji për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare.

Opsioni 0 (status quo)

Në opsionin 0 “pa ndryshim”, autoritetet rregullatore në Shqipëri do të vazhdonin të mbështeteshin te rregulloret sektoriale ekzistuese dhe marrëveshjet e bashkëpunimit. Meqenëse aktualisht në Shqipëri ekziston vetëm një konglomerat financiar i mundshëm, dhe ai është me përmasa dhe kompleksitet të kufizuar, mund të argumentohet se ndërhyrja legjislative nuk është e nevojshme në këtë kohë. Përparësia e qartë e këtij opsioni është se ai nuk krijon punë apo barrë shtesë për asnjë palë të interesuar. Megjithatë, sa më shumë rreziqe të identifikohen që burojnë nga konglomeratet financiare, aq më pak i këshillueshëm bëhet ky opsion. Përveç kësaj, ai nuk merr parasysh angazhimet e Shqipërisë për t’u përafruar me legjislacionin e BE-së. Ky opsion gjithashtu e lë Shqipërinë ndër vendet që nuk i kanë përafruar rregulloret e tyre me standardet ndërkombëtare në fushën e mbikëqyrjes së konglomerateve financiare. Kjo gjë potencialisht mund të krijojë pengesa për zgjerimin ndërkombëtar të konglomerateve shqiptare. Së fundi, mungesa e një legjislacioni adekuat mund të bëhet një pengesë serioze nëse konglomeratet financiare dhe rreziqet e brendësura në to rriten papritmas.

Opsioni 1 (jorregullator): Masa ndërgjegjësuese dhe forcim i praktikave mbikëqyrëse

Në këtë opsion nuk parashikohet ndërhyrje legjislative, por përdorimi i instrumenteve jorregullatore, si: fushata ndërgjegjësuese për subjektet financiare, publikimi i udhëzimeve dhe praktikave më të mira, rritja e bashkëpunimit ndërinstytucional dhe intensifikimi i kontroleve mbikëqyrëse mbi bazën e kuadrit ekzistues. Kjo qasje synon përmirësimin e kuptimit dhe zbatimit të kërkesave ekzistuese lidhur me rreziqet ndërsektoriale dhe funksionimin e mundshëm të konglomerateve financiare, pa krijuar detyrime të reja ligjore.

Avantazhet:

- Nuk kërkon ndryshime ligjore dhe mund të zbatohet menjëherë.
- Ka kosto të ulëta administrative dhe financiare.
- Rrit ndërgjegjësimin dhe përgatitjen e tregut dhe autoriteteve për reforma të ardhshme.
- Forcon bashkëpunimin praktik ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse.

Disavantazhet:

- Nuk adreson boshllëqet ligjore dhe rregullatore ekzistuese.
- Nuk krijon detyrime të detyrueshme për subjektet financiare.
- Efektivitet i kufizuar në menaxhimin e rreziqeve komplekse të konglomerateve financiare.
- Nuk kontribuon drejtpërdrejt në përafrimin me acquis të BE-së.
- Mund të rezultojë i pamjaftueshëm në rast të rritjes së kompleksitetit të tregut financiar.

Opsioni jorregullator përbën një zgjidhje të shpejtë dhe me kosto të ulët, por me ndikim të kufizuar strukturor, duke mos garantuar një kuadër të qëndrueshëm dhe të detyrueshëm për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare.

Opsioni 2: Ndryshime në aktet ekzistuese për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare dhe paketës plotësuese rregullatore të Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare

Në këtë opsion, një reformë më e gjerë legjislative do të përfshinte hartimin dhe miratimin paralel të një ligji mbi mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare dhe ndryshime gjithëpërfshirëse të të gjitha rregullave sektoriale përkatëse. Ligji i propozuar për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, do të ishte po ai i përmendur në Opsionin 1. Por sfida do të ishte shoqërimi i atij ligji me një paketë legjislative që

përafrohet plotësisht kuadrin mbikëqyrës të Shqipërisë për konglomeratet financiare me acquis-në e BE-së përmes transpozimit të plotë të Solvency II, CRD/CRR dhe IFD/IFR në kuadrin ligjor e rregullativ shqiptarë të sektorit bankar, atij të titujve dhe të sigurimeve.

Mangësia e dukshme është se kjo kërkon një punë të gjerë legislative, të paraprirë nga një analizë e hollësishme e boshllëqeve midis rregullave sektoriale aktuale në Shqipëri dhe acquis-së së BE-së. Por ndërhyrja dhe burimet për këtë ndërhyrje janë masive si në nivel kostosh, ashtu dhe në aspektin kohor. Opsioni 2 në fund të fundit nuk ndryshon shumë nga Opsioni 1, sepse në thelb të ndërhyrjes mbetet ligji specifik për konglomeratet financiare, por rregullat në zbatim të këtij ligji do të duan kohën e tyre si dhe ndërthurjen me kapituj të tjerë të Acquis, për më tepër që rregullat specifike do duhet të hartohen në mënyrë të pavarur nga rregullatorët, konkretisht: AMF, për ligjin për sigurimin dhe risigurimin në kuadër të përafrimit të tij me Solvency II si dhe rregulloret IFD/IFR dhe Banka e Shqipërisë për përafrimin e mëtejshëm të CRD/CRR. Kjo ndërhyrje natyrisht kërkon që fillimisht të ketë një ligj të miratuar për konglomeratet financiare në mënyrë që ndërhyrjet plotësuese të mbështeten mbi një bazë ligjore solide dhe të gjithëpranuar nga rregullatorët.

Për qartësi, kjo RIA identifikon në tabelën e mëposhtme të gjitha direktivat dhe rregulloret në nivel BE-je që do të duhet të përafrohen në të ardhmen nga AMF dhe BSH pas transpozimit të FICOD nëpërmjet Projektligjit:

Direktiva/Rregullorja	Sektori	Dispozitat kryesore	Niveli aktual i përafrimit
Direktiva 2002/87/EC (FICOD)	Konglomerate Financiare	Përcakton konglomeratet financiare, kërkon mbikëqyrje plotësuese, përcakton kërkesat për kapital, përqendrimin e rrezikut, transaksionet ndërmjet grupeve dhe koordinimin ndërmjet rregullatorëve.	E pa transpozuar. Vetëm disa koncepte minore janë të përfshira në ligjin bankar, por mungon trajtimi dhe mbikëqyrja e plotë ndër-sektoriale.
Direktiva 2011/89/EU (FICOD I)	Konglomerate Financiare	Zgjeron fushëveprimin për të përfshirë kompanitë zotëruese të përziera financiare, forcon koordinimin mbikëqyrës, prezanton fleksibilitetin e bazuar në rrezik për identifikimin e konglomerateve.	Ende i patranspozuar; Shqipëria nuk ka një kuadër formal mbikëqyrës për konglomeratet financiare.
Direktiva 2013/36/EU (CRD IV)	Bankar	Vendos kërkesa prudenciale për institucionet e kreditit dhe shoqëritë komisionere, duke përfshirë mjaftueshmërinë e kapitalit, qeverisjen, menaxhimin e rrezikut dhe likuiditetin.	Pjesërisht i përafuar; Banka e Shqipërisë mbikëqyr grupet bankare, por mungojnë rregullat për mbikëqyrjen ndër-sektoriale.
Rregullorja (BE) Nr. 575/2013 (CRR)	Bankar	Korniza e mjaftueshmërisë së kapitalit për institucionet e kreditit dhe firmat e mëdha të investimeve, përcakton kërkesat për fondet e veta, kufizimet e përqendrimit të rrezikut dhe llogaritjen e kapitalit.	Pjesërisht i përafuar; rregullat e kapitalit zbatohen për bankat, por jo në nivel konglomerati.
Direktiva 2019/2034/BE (IFD)	Shoqëritë komisionere	Përcakton rregullat prudenciale për shoqëritë komisionere, klasifikon firmat në kategori sistematike, të mesme dhe të vogla.	Ende i patranspozuar; rregullimi i shoqërive komisionere në Shqipëri ka nevojë për përafrim të mëtejshëm.
Rregullorja (BE) 2019/2033 (IFR)	Shoqëritë komisionere	Kërkesat për kapital dhe rregullat prudenciale për shoqëritë komisionere.	Ende i patranspozuar; shoqëritë komisionere në Shqipëri duhet të përafrohen me IFR kur janë pjesë e një konglomerati.
Direktiva 2009/138/EC (Solvency II)	Sigurime	Vendos rregullat prudenciale për siguruesit, duke përfshirë kërkesat për kapital të bazuar në rrezik, mbikëqyrjen në grup dhe qeverisjen.	Jo plotësisht i transpozuar; ligji për sigurimet në Shqipëri përfshin disa elemente të mbikëqyrjes në grup, por mungon mbikëqyrja e konglomerateve financiare.

Rregullorja (BE) Nr. 342/2014	Konglomerate Financiare	Përcakton metodologjitë për llogaritjen e mjaftueshmërisë së kapitalit të konglomerateve financiare, duke parandaluar përdorimin e dyfishtë të kapitalit.	Ende i patranspozuar; kërkon përshtatje rregullatore për vlerësimet e mjaftueshmërisë së kapitalit në konglomeratet financiare.
Rregullorja (BE) 2015/2303	Konglomerate Financiare	Vendos rregulla për monitorimin e përqendrimit të rrezikut dhe transaksionet ndërmjet grupeve në konglomeratet financiare.	Ende i patranspozuar; Shqipëria nuk ka standarde të përcaktuara për raportimin e rrezikut në konglomerate.
Rregullorja (BE) 2022/2454	Konglomerate Financiare	Përcakton formatet e raportimit dhe udhëzimet për përqendrimin e rrezikut dhe transaksionet ndërmjet grupeve në konglomeratet financiare.	Ende i patranspozuar; Shqipëria duhet të zhvillojë një kuadër rregullator për raportimin e konglomerateve financiare.

Opsioni 3: Ligj për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare -Opsioni i preferuar

Në këtë opsion, legjislacioni që do të prezantojë mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare do të hartohet për t'u përafëruar sa më ngushtë të jetë e mundur me FICOD, por pa bërë të gjitha ndryshimet në rregullat sektoriale për një përafrim të plotë me *acquis*-në e BE-së. Kjo qasje do të kapërcente boshllëqet kryesore që aktualisht pengojnë mbikëqyrjen në nivel konglomerati financiar që janë emergjente, prandaj dhe konsiderohet si qasja e preferuar. Kur të jetë e nevojshme në të ardhmen, rregullat sektoriale do të ndryshoheshin drejtpërdrejt ose do të adresoheshin përmes dispozitave të veçanta në rregulloret dhe aktet sekondare që do të burojnë nga legjislacioni i ri për konglomeratet financiare.

Përparësia kryesore e kësaj qasjeje është se ajo mundëson një proces legjislativ më të shpejtë. Ajo është më e përshtatshme nëse midis autoriteteve rregullatore ekziston një ndjenjë emergjence. Për më tepër, kjo qasje nuk cenon planet e mëparshme të hartuara nga autoritetet e veçanta për konvergjencën drejt *acquis*-së së BE-së. Mangësia kryesore është se ajo mund të mos i përfshijë plotësisht të gjitha aspektet e mbikëqyrjes në BE, duke qenë se rregullat sektoriale në Shqipëri nuk janë plotësisht të përafëruara, por kjo nuk lidhet drejtpërdrejt me mbikëqyrjen e konglomerateve por me ndërhyrjet që rregullatorët do duhet të bëjnë gjithësesi në ligjet e tyre sektoriale në kuadër të përafrimit me BE (psh. Përputhja e legjislacionit për sigurimet me Solvency II).

Disa mospërputhje midis legjislacionit aktual shqiptar dhe *acquis*-së së BE-së mund të duhet të adresohen në të ardhmen në mënyrë që autoritetet shqiptare të mbikëqyrin në mënyrë efektive konglomeratet financiare.

Thënë kjo, duhet theksuar se mbikëqyrja e konglomerateve financiare mund të realizohet edhe nëse disa rregulla sektoriale në nivel aktesh sekondare do duhet ende të hartohen nga rregullatorët. Për shembull, nëse rregulla të caktuara që ndikojnë te kërkesat e kapitalit në nivel të subjektit individual ose grupit sektorial ato duhet të llogariten nga rregullatorët në mënyrë të pavarur. Por nga ana tjetër, kërkesat e kapitalit në nivelin e konglomeratit financiar, do të jenë të përcaktuara në ligjin e ri. Në shumicën e vendeve të tjera të BE-së, qasja më e zakonshme ka qenë miratimi i një ligji të veçantë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, i cili transponon drejtpërdrejt Direktivën FICOD. Kjo është qasja që kanë ndjekur vende si Gjermania, Holanda dhe Belgjika, ku rregullat sektoriale ekzistuese nuk u ndryshuan plotësisht, por u shtuan dispozita të posaçme për konglomeratet financiare.

Bazuar në këto modele, Shqipëria duhet të ndjekë një qasje të ngjashme me shumicën e vendeve të BE-së duke miratuar një ligj të veçantë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, duke synuar transpozimin e plotë të FICOD, pa rishikuar të gjitha rregulloret sektoriale njëkohësisht.

Vlerësimi i opsioneve/analizimi i ndikimeve

a) Identifikoni grupet e prekura.

- b) Identifikoni llojet e ndikimeve për secilin grup të prekur, bëni dallimin midis ndikimeve të drejtpërdrejta dhe jo të drejtpërdrejta.*
- c) Për ndikimet e drejtpërdrejta:*
- a. Përshkruani nga ana cilësore ndikimet e drejtpërdrejta mbi grupet e prekura.*
 - b. Analizoni nga ana sasiore ndikimet më të rëndësishme të drejtpërdrejta.*
 - c. Përcaktoni vlerën monetare të ndikimeve më të rëndësishme të drejtpërdrejta aty ku është e mundur (përdor tabelën në Aneksin 2/a të këtij dokumenti).*
 - d. Analizoni ndikimin mbi ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (nëse ka).*
- d) Për ndikimet jo të drejtpërdrejta:*
- a. Përshkruani nga ana cilësore ndikimet jo të drejtpërdrejta mbi grupet e prekura.*
 - b. Analizoni ndikimin mbi konkurrencën.*
- e) Diskutoni kufizimin e analizës:*
- a. Jepni supozimet në të cilat janë bazuar parashikimet dhe risqet, të cilave ato u nënshtrohen.*
 - b. Tregoni se çfarë mund të pengojë realizimin e përfitimeve, të rrisë kostot ose të sjellë pasoja të papritura.*
- f) Përmbledhni vlerësimin e opsioneve:*
- a. Paraqisni një pasqyrë përmbledhëse të të gjitha ndikimeve të opsioneve të analizuara.*
 - b. Shpjegoni se si ndikimet e të gjitha opsioneve të analizuara krahasohen me njëra-tjetrën.*
 - c. Paraqisni përlllogaritjet më të mira të përgjithshme neto të ndikimit me vlerë monetare të përcaktuar për çdo opsion (përdor tabelën në Aneksin 2/b të këtij dokumenti).*

Direktiva e Konglomerateve Financiare (FICOD), pjesë e kuadrit rregullator të BE-së, fokusohet në mbikëqyrjen plotësuese të grupeve të konglomerateve financiare për të zvogëluar rreziqet si përdorimi i dyfishtë i kapitalit dhe arbitrazhi rregullator. Kjo direktivë është e hartuar sipas standardeve ndërkombëtare nga Komiteti i Bazelit për Mbikëqyrjen Bankare dhe është adoptuar në 2002 dhe rishikuar në 2011. FICOD synon të sigurojë stabilitetin e tregjeve financiare, të vendosë standarde të përbashkëta të kujdesit dhe të ofrojë siguri ligjore, duke mbuluar mjaftueshmërinë e kapitalit, përqendrimin e rrezikut dhe kontrollin e brendshëm.

Sfidat e mbikëqyrjes së konglomerateve financiare nuk janë unike për Shqipërinë, por përfaqësojnë një problem të njohur edhe në nivel ndërkombëtar. Kjo përfshin përcaktimin e metodologjisë për identifikimin e konglomerateve financiare, për të siguruar se të gjitha grupet që plotësojnë kriteret e përcaktuara nga FICOD do të përfshihen në regjimin e ri mbikëqyrës.

Në Shqipëri, kuadri ligjor aktual, duke përfshirë ligjet për bankat, sigurimet dhe tregjet e kapitalit, është pjesërisht në përputhje me standardet e BE-së, por mungojnë dispozitat për mbikëqyrjen ndërsektoriale të grupeve financiare. Ky boshllëk kërkon transpozimin, duke ndikuar në palë të ndryshme të interesuara siç do të përcaktohet më poshtë. Ndikimet kryesore nga përafrimi i FICOD në legjislacionin shqiptar, përfshijnë rritjen e ngarkesës rregullatore për autoritetet dhe kërkesat e reja të raportimit për grupet financiare, me kosto vjetore të vlerësuara nga 50,000 deri në 70,000 euro për autoritetet dhe nga 12,000 deri në 24,000 euro për grupet, plus investime fillestare. Duket se ka përfitime indirekte si stabiliteti financiar i përmirësuar dhe besueshmëria në nivel ndërkombëtar, megjithëse përfitimet monetare janë të vështira për t'u saktësuar. Një element për t'u përmendur është se bizneset e vogla dhe të mesme (NVM) nuk preken drejtpërdrejt, por mund të përfitojnë indirekt nga një sistem financiar më i qëndrueshëm.

Përshkrimi i grupeve të prekura: Grupi i parë i prekur janë autoritetet kompetente, si Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe Banka e Shqipërisë, të cilat do të kenë më shumë detyra mbikëqyrëse. Grupi i dytë përfshin konglomeratet financiare. Sipas analizës PIA, aktualisht vetëm grupi Eurosig/UBA, me total aktivesh rreth 200 milionë euro mund të klasifikohet si konglomerat financiar, subjekt mbikëqyrjeje plotësuese. Publiku i gjerë, përfshirë klientët dhe investitorët, mund të përfitojnë indirekt nga ruajtja e stabilitetit financiar.

Ndikimet direkte dhe indirekte: Ndikimet direkte përfshijnë kosto shtesë për autoritetet, si pagat e stafit të ri (50,000-70,000 euro/vit) dhe për grupet financiare, si pagat e stafit shtesë (12,000-24,000 euro/vit). Ndikimet indirekte përfshijnë përmirësimin e besueshmërisë ndërkombëtare për autoritetet dhe stabilitetin financiar për publikun.

Vlerësimi i opsioneve: Ka tre opsione: mosndryshim (zero kosto, por rrezik për stabilitet), miratimi i një ligji të ri që transpozon FICOD (kosto mesatare, përfitime të balancuara) dhe ligj i ri që transpozon FICOD dhe ndërhyrje në të gjithë ligjet dhe rregulloret e ndërthurura (kosto të larta, kohë e gjatë ndërhyrjeje por përputhje e plotë).

Identifikimi i grupeve të prekura

Transpozimi do të ndikojë në tre grupe kryesore. Së pari, autoritetet kompetente, konkretisht Banka e Shqipërisë (BSH) dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare (AMF), do të përballen me përgjegjësi të reja për mbikëqyrjen e grupeve të konglomerateve financiare. Këto janë autoritete që operojnë në sektorë të ndryshëm financiar, si bankat dhe sigurimet, duke paraqitur rreziqe sistematike nëse nuk menaxhohen siç duhet.

Së dyti, grupet e konglomerateve financiare në Shqipëri janë aktualisht të kufizuara në një grup potencial, grupi Eurosig/UBA, i cili përfshin Eurosig, Bankën e Bashkuar të Shqipërisë, Insig Life dhe Insig non-life, me total aktivesh rreth 200 milionë euro.

Megjithatë numri i konglomerateve në Shqipëri mund të rritet për shkak të bashkimeve dhe blerjeve në të ardhmen në tregjet e mbikëqyrura. Këtu është e nevojshme të bëhet një dallim. Për shembull kur një bankë që kontrollon një shoqëri administruese fondesh investimi ose pensioni nuk plotëson automatikisht kriteret për të qenë konglomerat financiar, pasi tregjet e fondeve nuk klasifikohen si sektor i veçantë financiar, por konsiderohen pjesë e sektorit të investimeve. Megjithatë, nëse e njëjta bankë do të kishte edhe një degë të sigurimeve ose do të ofronte shërbime të plota investimi (p.sh., menaxhim i portofolit, brokerim, etj.), atëherë ajo mund të klasifikohet si konglomerat financiar, nëse përmbush kriteret e FICOD. Përfundimisht, çështja e klasifikimit si konglomerat financiar varet nga struktura e grupit dhe shtrirja e veprimtarisë së tij në sektorët e ndryshëm financiarë. Për këtë arsye, në Shqipëri mund të ketë nevojë për një mekanizëm të koordinuar ndërmjet BSH dhe AMF për të siguruar mbikëqyrje të efektshme të konglomerateve financiare, veçanërisht për ndërmarrjet më të angazhuara në disa sektorë, që mund të ushtrojnë veprimtari në më shumë se një sektor. Megjithëse FICOD trajton kryesisht grupet bankë-sigurime, ai përfshin gjithashtu edhe aktivitete të tjera nën termin “subjekte të rregulluara”, duke përfshirë shoqëritë komisionere, shoqëritë administruese të fondeve UCITS dhe shoqëritë administruese të fondeve alternative të investimeve (FICOD nen 2 pika 4).

Së treti, klientët, investitorët dhe publiku i gjerë, ndonëse nuk preken drejtpërdrejt, do të përfitojnë indirekt nga stabiliteti i përmirësuar financiar që rezulton nga mbikëqyrja më e mirë. Kjo përputhet me theksimin e Kapitullit 3 për objektivat e FICOD-it për të ruajtur besimin e tregut dhe për të zvogëluar rreziqet sistematike.

Ndikimi social dhe i çështjeve të barazisë gjinore

Zbatimi i ligjit për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare ka një ndikim të rëndësishëm në stabilitetin financiar dhe mbrojtjen e konsumatorëve, por ndikimi social apo i barazisë gjinore pritet të jetë

minimal ose neutral. Rregullat e reja synojnë të rrisin transparencën dhe menaxhimin e rrezikut në grupet financiare, duke kontribuar në një sistem më të sigurt për të gjithë qytetarët, përfshirë individët dhe familjet që përdorin shërbimet financiare.

Në aspektin gjinor, nuk ka tregues të drejtpërdrejtë që sugjerojnë se transpozimi i Direktivës FICOD dhe krijimi i një kuadri të ri mbikëqyrës do të kenë një ndikim të veçantë te burrat apo gratë. Ligji është teknik dhe ka të bëjë kryesisht me strukturat financiare dhe mbikëqyrjen prudenciale, pa ndikuar drejtpërdrejt në aksesin e grave ose burrave në financa apo mundësitë e tyre ekonomike. Megjithatë, një ndikim i tërthortë pozitiv mund të vijë nga forcimi i mbikëqyrjes dhe reduktimi i rreziqeve financiare, i cili mund të përkthehet në më shumë stabilitet për depozituesit, investitorët dhe përdoruesit e shërbimeve financiare, ku gratë shpesh janë më të ekspozuara ndaj pasojave të krizave financiare. Përveç kësaj, duke siguruar që konglomeratet financiare të menaxhojnë më mirë rreziqet e tyre dhe të shmangin krizat sistematike, ky ligj kontribuon në një klimë të përgjithshme ekonomike më të qëndrueshme, nga e cila përfiton e gjithë shoqëria.

Në vijim, për të siguruar një qasje të plotë gjithëpërfshirëse dhe të ndjeshme ndaj aspektit gjinor, mund të merren në konsideratë hapa si vlerësimi i ndikimit gjinor në raportet periodike të mbikëqyrjes financiare, për të siguruar që ndryshimet rregullatore nuk krijojnë pa dashje barriera gjinore në qasje apo ndikime të pabarabarta në grupet vulnerabël.

Llojet e ndikimeve: Direkte dhe indirekte

Ndikimet ndryshojnë sipas grupit, me një dallim të qartë midis efekteve direkte dhe indirekte. Për autoritetet kompetente, ndikimet direkte përfshijnë rritjen e ngarkesës rregullatore dhe administrative. Ata duhet të zhvillojnë procese për identifikimin e grupeve financiare, vlerësimin e profileve të rrezikut të tyre dhe koordinimin e mbikëqyrjes midis AMF-së dhe BSH-së. Kjo mund të përfshijë punësimin e stafit shtesë dhe investimin në trajnime, duke pasqyruar nevojën për mbikëqyrje në nivel grupi. Rregullatorët duhet të zhvillojnë procese për identifikimin e grupeve financiare, vlerësimin e profileve të rrezikut të tyre dhe koordinimin e mbikëqyrjes midis AMF-së dhe BSH-së, siç kërkohet nga Nenet 6-10 të FICOD-it për mbikëqyrjen plotësuese. Kjo mund të përfshijë punësimin e stafit shtesë dhe investimin në trajnime, duke pasqyruar nevojën për mbikëqyrje në nivel grupi, siç theksohet në vlerësimet e PIA-së. Në mënyrë të tërthortë, autoritetet do të përfitojnë nga aftësitë e përmirësuara për të menaxhuar rreziqet sistematike, duke forcuar reputacionin e tyre ndërkombëtar.

Ndikimet e identifikuara renditen si më poshtë:

1. Ndikimi në efikasitetin e tregut financiar

Zbatimi i kuadrit për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare mund të ndikojë në mënyrën se si alokohet kapitali brenda sistemit financiar. Rritja e kërkesave prudenciale dhe e raportimit në nivel grupi mund të përmirësojë disiplinën e tregut, por njëkohësisht mund të sjellë rritje të kompleksitetit operacional dhe vendimmarrje më të ngadaltë brenda grupeve financiare. Në afat të shkurtër, kjo mund të ndikojë në fleksibilitetin e ndërmjetësimit financiar, ndërsa në afat të gjatë kontribuon në një alokim më të kujdesshëm të burimeve.

2. Ndikimi në inovacionin financiar dhe zhvillimin teknologjik

Kërkesat shtesë rregullatore dhe mbikëqyrja në nivel grupi mund të rrisin kostot e pajtueshmërisë për institucionet financiare, duke ndikuar potencialisht në ritmin e zhvillimit të produkteve të reja financiare dhe adoptimit të teknologjive inovative (p.sh. shërbimet digjitale, fintech, modelimet e reja të biznesit). Megjithatë, rritja e sigurisë dhe transparencës mund të krijojë një mjedis më të besueshëm për inovacion afatgjatë.

3. Ndikimi në investimet e huaja direkte dhe perceptimin e tregut

Përmirësimi i kuadrit mbikëqyrës dhe përafrimi me standardet e BE-së pritet të rrisë besueshmërinë e sistemit financiar shqiptar në sytë e investitorëve ndërkombëtarë. Kjo mund të ketë efekt pozitiv në tërheqjen e investimeve të huaja dhe në integrimin e institucioneve financiare shqiptare në tregjet

ndërkombëtare. Në të njëjtën kohë, rritja e kërkesave rregullatore mund të perceptohet si rritje e barrës së pajtueshmërisë, veçanërisht për operatorët ekzistues.

4. Ndikimi në strukturën e tregut dhe konkurrencën afatgjatë

Zbatimi i mbikëqyrjes së konglomerateve financiare mund të ndikojë në strukturën e tregut financiar duke nxitur konsolidimin e institucioneve financiare dhe rritjen e kërkesave për kapital dhe qeverisje korporative. Në afat të gjatë, kjo mund të çojë në një numër më të kufizuar, por më të fuqishëm dhe më të rregulluar aktorësh në treg. Njëkohësisht, kuadri i unifikuar rregullator ndihmon në reduktimin e arbitrazhit rregullator dhe promovon konkurrencë më të drejtë ndërmjet subjekteve financiare.

5. Ndikimi në sjelljen e rrezikut brenda institucioneve financiare

Rritja e mbikëqyrjes në nivel grupi dhe kërkesat për kapital të konsoliduar mund të ndikojnë në sjelljen e menaxhimit të rrezikut brenda konglomerateve financiare. Kjo pritet të ulë marrjen e tepër të rrezikut dhe të forcojë kontrollin e brendshëm, por gjithashtu mund të çojë në zhvendosje të aktiviteteve më të rrezikshme drejt segmenteve më pak të rregulluara nëse nuk monitorohet në mënyrë efektive.

6. Ndikimi në koordinimin institucional dhe qeverisjen rregullatore

Zbatimi i kuadrit të ri kërkon rritje të koordinimit midis autoriteteve mbikëqyrëse (Banka e Shqipërisë dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare), duke krijuar nevojën për mekanizma të formalizuar bashkëpunimi dhe shkëmbimi informacioni. Kjo mund të përmirësojë efektivitetin e mbikëqyrjes, por gjithashtu mund të sjellë sfida në ndarjen e kompetencave dhe në shmangien e mbivendosjeve institucionale.

7. Ndikimi në stabilitetin makrofinanciar dhe ciklet ekonomike

Forcimi i mbikëqyrjes prudeniale të konglomerateve financiare kontribuon në uljen e rrezikut sistematik dhe në rritjen e qëndrueshmërisë së sistemit financiar në tërësi. Megjithatë, kërkesat më të larta për kapital dhe kontroll mund të kenë efekt pro-ciklik në kreditim në periudhën afatshkurtër, duke ndikuar në ritmin e financimit të ekonomisë reale.

8. Ndikimi i kostove të tranzicionit dhe përshtatjes institucionale

Kalimi nga kuadri aktual sektorial drejt një mbikëqyrjeje të integruar të konglomerateve financiare përfshin kosto tranzicioni jo vetëm financiare, por edhe organizative dhe operacionale. Këto përfshijnë përshtatjen e sistemeve të raportimit, trajnimin e stafit dhe krijimin e procedurave të reja të bashkëpunimit institucional, të cilat mund të ndikojnë në afatshkurtër në efikasitetin administrativ.

Indirekt, autoritetet do të përfitojnë nga aftësitë e përmirësuara për të menaxhuar rreziqet sistemike, duke rritur besueshmërinë e tyre ndërkombëtare.

Për konglomeratet financiare, ndikimet direkte përfshijnë detyrime të reja raportimi për strukturën e kapitalit, ekspozimet e rrezikut dhe kontrollin e brendshëm, si dhe respektimin e standardeve të mjaftueshmërisë së kapitalit në nivel grupi. Kjo mund të kërkojë personel shtesë, për kryerjen e analizave të rrezikut dhe kontrollit të brendshëm duke përbërur kosto vjetore të stafit nga 12,000 deri në 24,000 euro, bazuar në vlerësimet e PIA-s.

Për llogaritjen e këtyre kostove bazohemi në skenarin si më poshtë:

Skenari 1 – Riorganizim i brendshëm (low-cost scenario)

- 1 specialist risk/compliance (jo full-time, p.sh. 0.5 FTE)
- Paga mesatare bruto në treg: 1,000 – 1,500 €/muaj

Llogaritja:

$$1,000 \text{ €} \times 12 \text{ muaj} \times 0.5 = 6,000 \text{ €}$$

Kosto shtesë (sigurime, kosto shtesë ~20–30%) $\approx$ 7,500 – 8,000 €

Shtohet: kontribut i pjesshëm nga auditimi i brendshëm / finance (~4,000 – 6,000 €)

Totali: ~12,000 € / vit

Skenari 2 – Punësim i dedikuar (higher-cost scenario)

- 1 specialist i dedikuar për raportim në nivel grupi dhe analizë të rrezikut të konsoliduar

- Paga mesatare bruto: 1,500 – 2,000 €/muaj

Llogaritja:

$$1,500 \text{ €} \times 12 = 18,000 \text{ €}$$

Kosto shtesë ($\approx 30\%$) = $\sim 23,000 - 24,000 \text{ €}$

Totali: $\sim 20,000 - 24,000 \text{ €} / \text{vit}$

Indirekt, këto grupe mund të gjejnë mundësi për zgjerim ndërkombëtar dhe reputacion të përmirësuar, duke i bërë ato më tërheqëse për investitorët globalë. Kjo përputhet me diskutimin e Kapitullit 3 për rolin e FICOD-it në lehtësimin e operacioneve ndërkufitare brenda BE-së.

Për klientët, investitorët dhe publikun e gjerë, nuk identifikohen ndikime direkte. Megjithatë, indirekt, ata do të përfitojnë nga një sistem financiar më i qëndrueshëm, duke zvogëluar rreziqet sistemike, siç vërehet në seksionin e vlerësimit të ndikimit të PIA-s.

Analiza e detajuar e ndikimeve direkte

Ndikimet direkte ndahen më tej në vlerësime cilësore dhe sasiore, me vlera monetare ku është e mundur.

Përshkrimi cilësor: Për autoritetet mbikëqyrëse e rregullatore, ndikimet direkte përfshijnë detyra mbikëqyrëse të zgjeruara, duke përfshirë identifikimin e grupeve dhe koordinimin e mbikëqyrjes. Kjo mund të kërkojë protokolle të reja për shkëmbimin e informacionit, duke pasur parasysh natyrën ndërsektoriale të konglomerateve financiare, siç diskutohet në përmbledhjen e Kapitullit 3 të FICOD-it. Për konglomeratet financiare, ndikimet përfshijnë përmbushjen e standardeve të raportimit dhe kapitalit, potencialisht duke kërkuar përmirësime në sisteme dhe punësim shtesë.

Analiza sasiore: analiza sasiore ëtë kryer bazuar në faktin se aktualisht kemi vetëm një grup të identifikuar si konglomerat financiar në treg që kërkon mbikëqyrje të konsoliduar, si dhe në përfshirjen e 2 autoriteteve përgjegjëse (Banka e Shqipërisë dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare).

1. Baza e supozimeve

- Numri i institucioneve: 2 autoritete mbikëqyrëse (AMF dhe BSH)+ 1 grup financiar
- Ngarkesa e punës (FTE):

Vlerësohet se mbikëqyrja shtesë kërkon rreth 2–3 FTE për çdo autoritet, bazuar në:

- analizën e raportimit të konsoliduar;
- koordinimin ndërinstitutional;
- kryerjen e inspektimeve dhe vlerësimeve të riskut në nivel grupi.
- Paga mesatare vjetore:

Është marrë si supozim një pagë mesatare prej 10,000 euro/vit për specialist, e bazuar në nivelet aktuale të pagave në sektorin publik për profile të mesme–të larta teknike në Shqipëri.

- Kostot e trajnimit:

Vlerësohen në 5,000 euro për autoritet, duke përfshirë trajnime mbi mbikëqyrjen e grupeve financiare dhe standardet e BE-së.

- Kostot IT:

Nuk janë përfshirë në këtë fazë si kosto të veçanta kapitale, duke supozuar përdorimin e infrastrukturës ekzistuese, me vetëm përshtatje minimale.

2. Llogaritja hap pas hapi

Kosto stafi për një autoritet:

Skenari minimal:

$$2 \text{ staf} \times 10,000 \text{ €} = 20,000 \text{ € / vit}$$

Skenari maksimal:

$$3 \text{ staf} \times 10,000 \text{ €} = 30,000 \text{ € / vit}$$

Kosto stafi për dy autoritete:

Minimal:

$$2 \text{ autoritete} \times 20,000 \text{ €} = 40,000 \text{ € / vit}$$

Maksimal:

$$2 \text{ autoritete} \times 30,000 \text{ €} = 60,000 \text{ € / vit}$$

Kosto trajnimi:

$$2 \text{ autoritete} \times 5,000 \text{ €} = 10,000 \text{ € / vit}$$

3. Kosto totale vjetore

Skenari minimal:

$$40,000 \text{ € (staf)} + 10,000 \text{ € (trajnim)} = 50,000 \text{ € / vit}$$

Skenari maksimal:

$$60,000 \text{ € (staf)} + 10,000 \text{ € (trajnim)} = 70,000 \text{ € / vit}$$

4. Përfundim

Në bazë të supozimeve të mësipërme, kostoja totale vjetore për zbatimin e mbikëqyrjes së grupeve financiare vlerësohet në intervalin 50,000 – 70,000 euro, me një metodologji të bazuar në:

- numrin e autoriteteve dhe grupeve,
- vlerësimin e ngarkesës së punës (FTE),
- paga mesatare të supozuara,
- dhe kostot standarde të trajnimit

Ndikimi në bizneset e vogla dhe të mesme (NVM): NVM-të nuk preken drejtpërdrejt, pasi subjektet e konglomerateve financiare janë subjekte të mëdha, duke tejkaluar pragjet e NVM-ve. Megjithatë, NVM-të që janë klientë të këtyre grupeve mund të përfitojnë indirekt nga një sistem financiar më i qëndrueshëm, duke përmirësuar qasjen e tyre në financim dhe duke zvogëluar rreziqet ekonomike.

Ndikimet indirekte dhe analiza e konkurrencës: Ndikimet indirekte janë ato që identifikohen me kalimin e kohës. Për autoritetet mbikëqyrëse e rregullatore, besueshmëria ndërkombëtare e përmirësuar mund të çojë në bashkëpunim më të mirë me rregullatorët e huaj, duke u përputhur me diskutimin e Kapitullit 3 të PIA-s (Policy Impact Assessment) për praktikën e BE-së. Për grupet financiare, pajtueshmëria me FICOD mund të hapë tregje ndërkombëtare, duke përmirësuar reputacionin e tyre. Për publikun, stabiliteti financiar i përmirësuar zvogëlon rreziqet sistematike, duke mbështetur rritjen ekonomike.

Ndikimi në konkurrencë është aktualisht minimal, duke pasur parasysh vetëm një grup, por në afat të gjatë, FICOD mund të sigurojë një fushë loje të barabartë, duke parandaluar arbitrazhin rregullator dhe duke promovuar konkurrencën e drejtë, siç shihet në rishikimin e zbatimeve të vendeve të zgjedhura në Kapitullin 3 të PIA-s.

Kufizimet e analizës

Analiza bazohet në disa supozime dhe mbart rreziqe. Supozon se numri i grupeve financiare do të mbetet i vogël, duke ndikuar në vlerësimet e kostos. Megjithatë, nëse dalin më shumë grupe ose ato ekzistuese rriten në kompleksitet, burimet mund të jenë të tensionuara, potencialisht duke rritur kostot përtej 70,000 euro në vit për autoritetet. Një supozim tjetër është koordinimi efektiv midis rregullatorëve; mungesa e tij mund të vonojë zbatimin. Rezistenca nga grupet financiare mund gjithashtu të rrisë kostot, dhe ndryshimet e shpejta të tregut, si teknologjitë e reja, mund të bëjnë opsionin e zgjedhur jo të përshtatshëm.

Kapitulli 3 i PIAs vë në dukje se në disa vende, zbatimi ishte i thjeshtë për shkak të pak grupeve, por me evolucionin e sektorëve, përgjigjet adaptive janë të nevojshme, duke theksuar rëndësinë e proporcionalitetit në kuadrin rregullator. Faktorët që kufizojnë përfitimet përfshijnë mungesën e bashkëpunimit, rezistencën e grupeve dhe ndryshimet e tregut, potencialisht duke çuar në pasoja të papritura si pengimi i inovacionit nëse rregulloret janë shumë të rrepta.

Përmbledhja e vlerësimit të opsioneve

Në analizën e opsioneve për transpozimin e FICOD dhe krijimin e një kuadri të përshtatshëm për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, janë shqyrtuar tre opsione të mundshme, secili me avantazhet dhe disavantazhet e tij në kontekstin e legjislacionit shqiptar dhe përafrimit me *acquis* të BE-së.

Opsioni zero, "Pa ndryshim", mbështetet në rregulloret sektoriale ekzistuese dhe marrëveshjet e bashkëpunimit midis autoriteteve mbikëqyrëse. Megjithatë, kjo qasje nuk është e pranueshme për disa arsye thelbësore. Së pari, në nivel makro, ajo nuk garanton përafrimin e duhur me legjislacionin e BE-së, duke krijuar pengesa serioze për procesin e integritetit të Shqipërisë në BE. Së dyti, lënia e situatës aktuale të pandryshuar do të mbante të pazgjidhura disa nga rreziqet më të rëndësishme që lidhen me operimin e konglomerateve financiare, duke rritur potencialin për destabilitet financiar. Së fundmi, kjo qasje do të kufizonte aftësinë e institucioneve financiare shqiptare për t'u zgjeruar ndërkombëtarisht, pasi mungesa e një mbikëqyrjeje të përshtatshme do të krijonte pasiguri për investitorët dhe partnerët e huaj.

Opsioni i tretë "Ligj i dedikuar për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare", është zgjidhja më e përshtatshme dhe modeli më i vlefshëm për Shqipërinë. Kjo qasje lejon transpozimin e drejtpërdrejtë të Direktivës FICOD dhe ndryshimeve të saj, duke siguruar një përafrim të plotë me *acquis* të BE-së. Ky model është tashmë i testuar dhe i zbatuar në disa vende anëtare të BE-së, të cilat kanë zgjedhur të krijojnë një kuadër të veçantë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare në vend që të modifikojnë rregulloret sektoriale ekzistuese. Përfitimet kryesore të këtij opsioni përfshijnë:

- Harmonizim të plotë me *acquis* të BE-së, duke siguruar një përafrim të saktë të kërkesave të FICOD dhe duke shmangur nevojën për ndryshime të shpeshta në të ardhmen.
- Qartësi dhe qëndrueshmëri rregullatore, duke krijuar një kuadër të veçantë ligjor për konglomeratet financiare, i cili nuk do të ndikohet nga ndryshimet e mundshme në rregulloret sektoriale.
- Përafrim me praktikën më të mira ndërkombëtare, duke e vendosur Shqipërinë në të njëjtën linjë me vendet e tjera të BE-së që kanë adoptuar qasje të ngjashme.
- Mbështetje për zhvillimin e sektorit financiar shqiptar, duke krijuar një mjedis më të sigurt dhe më transparent për investitorët dhe duke inkurajuar zgjerimin e institucioneve financiare në tregjet ndërkombëtare.

Ndërsa opsioni i dytë, që parashikon një ligj të ri për konglomeratet financiare plus rishikimin e gjithë kuadrit sektorial paralelisht me miratimin e një ligji për konglomeratet financiare, do të ishte një reformë e ndërlikuar që do të kërkonte një kohëzgjatje të konsiderueshme dhe burime të mëdha institucionale, duke vonuar zbatimin efektiv të mbikëqyrjes plotësuese.

Ndërsa opsioni i tretë ai, jo rregullator, përfshin masa jorregullatore, si fushata ndërgjegjësuere për të informuar autoritetet, konglomeratet financiare dhe publikun mbi rreziqet si që burojnë nga përdorimi i dyfishtë i kapitalit, shpërndarjen e rrezikut etj. Nga pikëpamja ligjore, ky opsion nuk është i zbatueshëm,

pasi nuk mund të krijojë një kuadër detyrues për të zbatuar mbikëqyrjen plotësuese të kërkuar nga FICOD-i, duke lënë boshllëqe në rregullimin e kapitalit të konsoliduar, transaksioneve brenda grupit dhe menaxhimit të rrezikut, të cilat janë thelbësore për stabilitetin financiar dhe përafrimin me BE-në.

Arsyetimi i opsionit të preferuar

1. *Zgjidhni opsionin e preferuar, bazuar në analizë.*
2. *Shpjegoni arsyetimin tuaj.*

Në vlerësimin e opsioneve për transpozimin e FICOD në kuadrin ligjor shqiptar dhe krijimin e një mekanizmi të përshtatshëm për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare, opsioni më i përshtatshëm është Opsioni 3: Miratimi i një ligji për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare. Ky opsion lejon Shqipërinë të krijojë një bazë solide rregullatore për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, duke shmangur vonesat e panevojshme që do të vinin nga një reformë gjithëpërfshirëse e kuadrit ligjor sektorial. Kjo qasje siguron që elementet kyçe të FICOD të inkorporohen në legjislacionin shqiptar pa qenë e nevojshme një përshtatje e menjëhershme dhe e plotë e ligjeve sektoriale ekzistuese. Meqenëse Shqipëria ende nuk ka një numër të madh konglomeratesh financiare me kompleksitet të lartë, një transpozim i plotë përmes rishikimit të gjithë rregullave sektoriale do të ishte një qasje e kushtueshme dhe potencialisht e panevojshme në këtë fazë. Gjithashtu, kjo qasje i lejon autoriteteve të mbikëqyrjes që të zbatojnë menjëherë mekanizmat e kontrollit dhe transparencës për grupet ekzistuese pa pritur një rishikim të përgjithshëm të rregulloreve bankare, sigurimeve dhe investimeve.

Ky opsion siguron që Shqipëria të përmbushë në kohë angazhimet e saj në kuadër të përafrimit me acquis të BE-së dhe të përmbushë kërkesat e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit. Për më tepër, ai lejon një tranzicion të kontrolluar drejt një mbikëqyrjeje të plotë të konglomerateve financiare, duke i dhënë hapësirë autoriteteve shqiptare që të forcojnë kapacitetet mbikëqyrëse dhe të përshtasin gradualisht rregullat sektoriale me një analizë të hollësishme të boshllëqeve ekzistuese. Përparësitë kryesore të kësaj qasjeje përfshijnë:

1. **Efikasitet më i lartë dhe zbatim më i shpejtë** – Miratimi i një ligji të dedikuar për konglomeratet financiare siguron një implementim të shpejtë të kërkesave të FICOD pa pasur nevojë për një reformë të gjerë të ligjeve sektoriale.
2. **Përshtatje me kontekstin shqiptar** – Duke marrë parasysh madhësinë dhe kompleksitetin aktual të sektorit financiar në Shqipëri, kjo qasje ofron një zgjidhje praktike pa krijuar një barrë të panevojshme për rregullatorët dhe aktorët e tregut.
3. **Mundësi për përmirësim të mëtejshëm** – Ligji i ri do të mundësojë mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare, ndërsa ndryshimet e mëtejshme në rregulloret sektoriale do të mund të realizohen në mënyrë të matur dhe graduale.
4. **Përshtatje me praktikën më të mira ndërkombëtare** – Opsioni 1 është në përputhje me qasjet e përdorura nga shumë shtete të BE-së dhe vende të tjera që kanë transpozuar FICOD pa kryer rishikime gjithëpërfshirëse të kuadrit të tyre rregullator sektorial, ose duke e kryer këtë në një moment të dytë ose kohë pas kohe sipas nivelit të zhvillimit të tregjeve¹.

Në të kundërt, opsioni i parë ("Pa Ndryshim") do të linte boshllëqe të mëdha rregullatore dhe do të ishte në kundërshtim me detyrimet e Shqipërisë për përafrimin me acquis të BE-së. Ndërsa opsioni i dytë, që parashikon rishikimin e gjithë kuadrit sektorial paralelisht me miratimin e një ligji për konglomeratet financiare, do të ishte një reformë e ndërlikuar që do të kërkonte një kohëzgjatje të konsiderueshme dhe burime të mëdha institucionale dhe financiare, duke vonuar zbatimin efektiv të mbikëqyrjes plotësuese.

¹ Në shumicën e vendeve të tjera të BE-së, qasja më e zakonshme ka qenë miratimi i një ligji të veçantë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, i cili transponon drejtpërdrejt Direktivën FICOD. Analiza ka përfshirë vende shumë të zhvilluara si Gjermania dhe Blegjika. Megjithatë qasja e ndjekur pasqyron vende me karakteristika sociale me të ngjashme me Shqipërinë si psh. Sllovenia, Kroacia dhe Bullgaria, ku rregullat sektoriale ekzistuese nuk u ndryshuan menjëherë, por u miratuan ligje të reja për konglomeratet financiare. Bazuar në këto modele, Shqipëria ka vendosur të ndjekë një qasje të ngjashme me shumicën e vendeve të BE-së duke miratuar një ligj të veçantë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, duke synuar transpozimin e plotë të FICOD pa rishikuar njëkohësisht të gjitha ligjet dhe rregulloret sektoriale.

Për vlerësimin e opsionit të preferuar për transpozimin e Direktivës 2002/87/EC (FICOD) dhe ndryshimeve të saj të mëvonshme, janë identifikuar pesë kritere kryesore për të vlerësuar efektivitetin, përputhshmërinë dhe qëndrueshmërinë e ndërhyrjes ligjore:

1. **Përafrimi me acquis të BE-së dhe zbatueshmëria e Direktivës 2002/87/EC (FICOD)** – Vlerëson nëse opsioni i propozuar siguron përafrim të plotë dhe të qëndrueshëm me kërkesat e FICOD dhe direktivave pasuese (përfshirë Direktivën 2011/89/EU, Direktivën 2019/2034 dhe Rregulloren (BE) 2019/2033), duke garantuar një bazë të qëndrueshme për mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare dhe përgatitjen për zbatimin e drejtpërdrejtë të kuadrit evropian në momentin e anëtarësimit të Shqipërisë në BE. **Pesha: 5**
2. **Efikasiteti në forcimin e kapaciteteve institucionale dhe bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse (Banka e Shqipërisë dhe AMF)** – Vlerëson nëse opsioni garanton një mekanizëm funksional koordinimi, shkëmbimi informacioni dhe mbikëqyrjeje të integruar midis autoriteteve, si dhe përmirësimin e kuadrit të raportimit dhe kontrollit për konglomeratet financiare. **Pesha: 4**
3. **Përshtatshmëria me legjislacionin ekzistues dhe koherenca rregullatore** – Vlerëson ndikimin e opsioneve të propozuara mbi kuadrin ligjor sektorial (ligjet për bankat, sigurimet dhe shoqëritë komisionere), duke shmangur mbivendosjet dhe mospërputhjet rregullatore. Opsioni duhet të garantojë një harmonizim të qëndrueshëm të ligjit të ri me ligjet ekzistuese sektoriale. **Pesha: 4**
4. **Efikasiteti në garantimin e stabilitetit financiar dhe reduktimin e rrezikut sistemik** – Vlerëson efektet e opsionit në forcimin e qëndrueshmërisë së sistemit financiar, menaxhimin e rreziqeve ndër-sektoriale (si përdorimi i dyfishtë i kapitalit, infektimi dhe arbitrazhi rregullator), si dhe përmirësimin e transparencës dhe besimit në tregjet financiare. **Pesha: 3**
5. **Kosto-efektiviteti** – Vlerëson nëse opsioni është i qëndrueshëm financiarisht dhe administrativisht për autoritetet mbikëqyrëse dhe institucionet e përfshira. Ky kriter përfshin kostot e ngritjes së mekanizmave të rinj mbikëqyrës, trajnimin e stafit dhe përmirësimet teknologjike, krahasuar me përfitimet afatgjata të rritjes së efikasitetit dhe stabilitetit financiar. **Pesha: 5**

Këto kritere janë vlerësuar me pikë për secilin opsion si vijon:

Kriteret	Pesha	Opsioni 0	Opsioni 1	Opsioni 2	Opsioni 3
Përafrimi me acquis të BE-së dhe zbatueshmëria e Direktivës 2002/87/EC (FICOD)	5	1 (5)	1 (5)	4 (20)	5 (25)
Efikasiteti në forcimin e kapaciteteve institucionale dhe bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve mbikëqyrëse	4	1 (4)	1 (4)	3 (12)	4 (16)
Përshtatshmëria me legjislacionin ekzistues dhe koherenca rregullatore	4	2 (8)	1 (4)	3 (12)	4 (16)
Efikasiteti në garantimin e stabilitetit financiar dhe reduktimin e rrezikut sistemik	3	1 (3)	1 (3)	3 (9)	3 (9)
Kosto-efektiviteti	5	1 (5)	2 (10)	4 (20)	5 (25)
Pikët		25	37	73	91

Bazuar në vlerësimin e secilit opsion në raport me kriteret e përcaktuara, rezulton se opsioni 3 ka numrin më të lartë të pikëve (89 pikë), duke u vlerësuar si opsioni më i përshtatshëm. Duke marrë në konsideratë

të gjithë këta faktorë, miratimi i një Ligji për Mbikëqyrjen e Konglomerateve Financiare, është opsioni më i favorshëm për Shqipërinë në këtë fazë të zhvillimit të saj financiar dhe procesit të përafrimit me BE-në.

Opsioni 3, hartimi i një projektligji mbështetur në FICOD nuk do të përcaktojë detyrimin që të gjitha shoqëritë brenda një konglomerati financiar t'i nënshtrohen mbikëqyrjes plotësuese. Projektligji do të bëjë dallimin midis subjekteve që i nënshtrohen mbikëqyrjes plotësuese në nivel konglomerati, subjekteve me detyrime të caktuara sipas FICOD, dhe subjekteve që preken vetëm tërthorazi nga FICOD. Dy kategoritë e fundit preken nga FICOD vetëm në masën e nevojshme për të lehtësuar mbikëqyrjen plotësuese në nivel konglomerati. Megjithatë, kjo nuk nënkupton që autoritetet kompetente i mbikëqyrin këto subjekte në mënyrë individuale (neni 5, parag. 5 i FICOD).

Subjektet e mëposhtme i nënshtrohen mbikëqyrjes plotësuese në nivelin e konglomeratit financiar:

- (1) çdo subjekt i rregulluar i BE-së në krye të një konglomerati financiar;
- (2) çdo subjekt i rregulluar i BE-së, shoqëria mëmë e të cilit është një shoqëri zotëruese financiare e përzier me seli në BE; dhe
- (3) çdo subjekt i rregulluar i BE-së i lidhur me një entitet tjetër të sektorit financiar përmes një marrëdhënie horizontale në grup, domethënë çdo subjekt i rregulluar i BE-së në një konglomerat financiar horizontal (neni 5, parag. 2 i FICOD).

Nenet 6 deri 17 të FICOD zbatohen për këto subjekte. Nëse një konglomerat financiar ka në krye një subjekt të rregulluar të BE-së, vetëm ai subjekt (dhe jo subjektet e tjera të rregulluara në konglomeratin financiar) duhet të përmbushë kërkesat që zbatohen “në nivelin e konglomeratit financiar”. Në të kundërt, nëse një konglomerat financiar ka në krye një shoqëri zotëruese financiare të përzier me seli në BE, secili subjekt i rregulluar i BE-së në konglomeratin financiar duhet të përmbushë kërkesat që zbatohen “në nivelin e konglomeratit financiar”.

Një aspekt tjetër thelbësor i kësaj politike është vendosja e kërkesave për mjaftueshmërinë e kapitalit, duke shmangur praktikën e rrezikshme si *double gearing* dhe *excessive leveraging*, të cilat mund të krijojnë shtrembërime të rrezikshme në tregun financiar. Ky objektivi do të realizohet përmes vendosjes së mekanizmave të raportimit të ndërsjellë dhe koordinimit mes rregullatorëve financiarë, duke garantuar një nivel më të lartë kontrolli mbi ekspozimet dhe strukturat e brendshme të konglomerateve.

Objektivi i politikës përfshin gjithashtu eliminimin e arbitrazhit rregullator dhe shmangien e trajtimeve të ndryshme për institucionet financiare që i përkasin të njëjtit konglomerat. Deri më tani, rregullatorët shqiptarë nuk kanë pasur një qasje të unifikuar për mbikëqyrjen e grupeve të mëdha financiare, çka ka çuar në trajtime të ndryshme për subjekte që operojnë brenda të njëjtit grup. Përmes këtij rregullimi, synohet të vendosen rregulla të qarta për kontrollin dhe mbikëqyrjen, duke rritur transparencën dhe përgjegjshmërinë e institucioneve financiare që operojnë si pjesë e një konglomerati.

FICOD kërkon përfshirjen e shoqërive administruese të fondeve të investimit brenda fushës së mbikëqyrjes së konsoliduar të institucioneve të kreditit dhe shoqërive komsionere, ose brenda fushës së mbikëqyrjes plotësuese të shoqërive të sigurimit në një grup sigurimesh. Nëse grupi është një konglomerat financiar, këto shoqëri duhet të përfshihen gjithashtu brenda fushës së mbikëqyrjes plotësuese të konglomerateve financiare (neni 30 i FICOD).

Synimi i këtij opsioni është të krijohet një mbikëqyrje prudenciale e konsoliduar, që do të sigurojë një analizë gjithëpërfshirëse të rreziqeve të ndërsjella midis bankave, sigurimeve dhe institucioneve të tjera financiare të përfshira në konglomeratet financiare. Kjo ndërhyrje rregullatore është e domosdoshme për të

përmirësuar mekanizmat e mbikëqyrjes ndërsektoriale dhe për të shmangur arbitrazhin rregullator, i cili mund të krijojë trajtime të pabarabarta mes institucioneve financiare të ndryshme.

Objektivat e kësaj politike janë të lidhura ngushtë me përmbushjen e detyrimeve të Shqipërisë në procesin e anëtarësimit në BE dhe me harmonizimin e kuadrit rregullator me praktikën më të mira evropiane. Në këtë kontekst, objektivat kryesorë janë krijimi i një kuadri ligjor të veçantë për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, forcimi i kapaciteteve institucionale për mbikëqyrje të integruar, vendosja e kërkesave prudenciale të përbashkëta dhe garantimi i transparencës financiare përmes mekanizmave të raportimit dhe kontrollit të brendshëm.

Përmes kësaj reforme, Shqipëria synon të rrisë qëndrueshmërinë e sistemit financiar dhe të shmangë krizat e mundshme të shkaktuara nga ndërthurja e tepërt e rreziqeve brenda grupeve të mëdha financiare. Mungesa e një kuadri të qartë për mbikëqyrjen e konglomerateve ka sjellë vështirësi në zbatimin e politikave të menaxhimit të rrezikut dhe ka ekspozuar sistemin financiar ndaj pasigurive të mëdha. Në këtë kuadër, synohet që rregullimi i ri të vendosë mekanizma të qartë për kontrollin e transaksioneve brenda grupit, duke parandaluar rrezikun e transferimit të kapitalit nga një sektor në tjetrin pa një analizë të qartë të ndikimit financiar.

Çështje të zbatimit

1. *Shpjegoni se cila strukturë do të jetë përgjegjëse për zbatimin e opsionit të zgjedhur.*
2. *Shpjegoni pengesat e mundshme për zbatimin e opsionit të zgjedhur.*
3. *Përshkruani masat që do të ndërmerren gjatë zbatimit për të arritur qëllimet e politikës.*

Një tjetër element kyç i kësaj reforme është forcimi i bashkëpunimit ndërmjet Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare, për të krijuar një mekanizëm të përbashkët mbikëqyrës që do të mundësojë shkëmbimin efektiv të informacionit dhe koordinimin e kontrolleve rregullatore. Aktualisht, mungesa e një mekanizmi të detyrueshëm të bashkëpunimit ka ndikuar në fragmentimin e mbikëqyrjes, duke krijuar hapësira për boshllëqe rregullatore dhe për rreziqe të paidentifikuara në kohë.

Për të garantuar suksesin e kësaj reforme, procesi i implementimit do të zbatohet me një qasje graduale. Në fazën e parë, do të përgatiten aktet ligjore dhe rregullatore, të cilat do të përcaktojnë qartë strukturën e mbikëqyrjes dhe detyrimet e subjekteve të përfshira. Në fazën e dytë, do të zbatohet një mekanizëm monitorimi dhe raportimi, i cili do të sigurojë që konglomeratet financiare të respektojnë rregullat e reja dhe të përshtatin strukturat e tyre të qeverisjes në përputhje me kërkesat e mbikëqyrjes së konsoliduar.

Në fazën përfundimtare, synohet që sistemi i ri i mbikëqyrjes të bëhet funksional dhe të përfshihet plotësisht në mekanizmin e mbikëqyrjes financiare të BE-së, duke garantuar që Shqipëria të ketë një sistem tërësishëm të përafruar me standardet evropiane për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare.

Duhet të theksohet se megjithëse FICOD prezanton kërkesa shtesë mbikëqyrjeje për subjektet e rregulluara brenda grupeve që operojnë nëpër disa sektorë të ndryshëm financiarë, mbikëqyrja e vetme e subjekteve të rregulluara individualisht mbetet gurthemeli i mbikëqyrjes. FICOD nuk zëvendëson mbikëqyrjen ekzistuese të konsoliduar ose suplementare të grupeve që operojnë brenda një sektori të vetëm të industrisë financiare, siç janë grupet e institucioneve të kreditit ose grupet e shoqërive të sigurimit. Për zbatimin e opsionit të zgjedhur, përgjegjësia do të ndahet midis Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare dhe Bankës së Shqipërisë të cilat do të kenë një rol kyç në mbikëqyrjen e konglomerateve financiare. Banka e Shqipërisë do të vazhdojë të jetë përgjegjëse për mbikëqyrjen e institucioneve bankare, ndërsa AMF do të mbikëqyrë kompanitë e sigurimeve, fondet e pensioneve dhe investimeve, si dhe tregun e kapitaleve. Për të siguruar një koordinim efikas, do të krijohet një mekanizëm i përbashkët për shkëmbimin e informacionit dhe harmonizimin e rregullave mbikëqyrëse midis këtyre dy autoriteteve.

Sipas nenit 4 të FICOD, nëse një autoritet kompetent vlerëson se një subjekt i rregulluar që ai e licencon është pjesë e një grupi që mund të jetë konglomerat financiar, ai duhet të komunikojë këtë vlerësim të autoritetet e tjera kompetente të përfshira dhe tek Komiteti i Përbashkët. Ky nen përcakton më tej se autoritetet kompetente duhet të bashkëpunojnë ngushtë për të identifikuar konglomeratet financiare. Megjithatë FICOD nuk e specifikon qartë, është e nënkuptuar se një autoritet kompetent nuk mund të shpallë një konglomerat financiar pa konsultuar autoritetet e tjera kompetente.

Pengesat kryesore për zbatimin e opsionit të zgjedhur përfshijnë mungesën e kapaciteteve teknike dhe burimeve njerëzore të specializuara, të cilat janë të nevojshme për të kryer një mbikëqyrje efektive të konglomerateve financiare. Gjithashtu, do të kërkohej harmonizimi i rregulloreve ekzistuese sektoriale, i cili mund të hasë vështirësi për shkak të nevojës për përshtatje të kuadrit rregullator dhe për shkak të ndërlikimeve të lidhura me transpozimin e rregullave të ndryshme të BE-së. Resistenca e industrisë financiare është gjithashtu një sfidë e mundshme, pasi kërkesat e reja mbikëqyrëse dhe raportuese mund të rrisin barrën e përputhshmërisë për institucionet financiare dhe të kërkojnë investime të konsiderueshme në sistemet e tyre të brendshme të kontrollit dhe raportimit.

Në nivel Bashkimi Evropian tregohet qasja mbikëqyrëse që mund të transpozohet edhe në Shqipëri. FICOD kërkon bashkëpunim të shtuar, shkëmbim informacioni dhe koordinim midis autoriteteve mbikëqyrëse, si brenda kufijve kombëtarë, ashtu edhe në sektorë të ndryshëm. Për të lehtësuar mbikëqyrjen shtesë, FICOD kërkon emërimin e një koordinatori të vetëm nga autoritetet kompetente për çdo konglomerat financiar në vendet anëtare të përfshira. Ky koordinator është përgjegjës për koordinimin dhe zbatimin e mbikëqyrjes shtesë (neni 10 i FICOD).

Një pengesë kryesore për zbatimin e Opsionit të preferuar, lidhet me kërkesat komplekse të FICOD-it për koordinimin dhe shkëmbimin e informacionit në mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare. Sipas Nenit 11, paragrafi 4 të FICOD-it, i cili do të jetë rrjedhimisht dhe pjesë e Projektligjit, koordinatori dhe autoritetet kompetente, Banka e Shqipërisë dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare AMF, duhet të luajnë një rol kyç në mbikëqyrjen shtesë, ndërsa autoritetet e tjera përfshihen vetëm kur është e nevojshme, dhe bashkëpunimi me autoritetet e vendeve të treta realizohet përmes kolegjeve sektoriale. Megjithatë, Shqipëria nuk ka ende kolegje sektoriale për bashkëpunim ndërkufitar, çka e vështirëson zbatimin efektiv të këtyre kërkesave. Për më tepër, Neni 14 i FICOD-it detyron shtetet anëtare të eliminojnë pengesat ligjore për shkëmbimin e informacionit midis entiteteve të rregulluara dhe jo të rregulluara brenda konglomerateve, si dhe me Autoritetet Evropiane të Mbikëqyrjes (EBA, EIOPA, ESMA). Në kontekstin shqiptar, mungesa e dispozitave ligjore që mundësojnë shkëmbimin e lirë të informacionit dhe qasjen e autoriteteve në të dhënat e konglomerateve përbën një pengesë të rëndësishme, pasi legjislacioni aktual sektorial (Ligji për bankat, Ligji për sigurimet, Ligji për tregjet e kapitalit) nuk i adreson këto nevoja specifike. Gjithashtu, roli i Komitetit të Përbashkët të Autoriteteve Evropiane të Mbikëqyrjes, i cili promovon mbikëqyrje koherente ndër-sektoriale përmes “Udhëzimeve të përbashkëta mbi konvergjencën e praktikave mbikëqyrëse” [<https://ëëë.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-cooperation>], është i vështirë për t’u zbatuar në Shqipëri për shkak të kapaciteteve të kufizuara të BSH-së dhe AMF-së për të ndjekur standardet e avancuara të koordinimit. Këto boshllëqe rregullatore dhe operative, të identifikuara edhe në PIA, rrezikojnë aftësinë për të përmbushur standardet e BE-së për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, duke e bërë zbatimin e Opsionit të preferuar sfidues pa reforma paraprake në kuadrin ligjor dhe institucional. Sa i përket masave të zbatimit, për të korrigjuar mospërputhjet me kërkesat e FICOD, koordinatori dhe autoritetet kompetente duhet të marrin "masat e nevojshme" ndaj kompanive zotëruese të përziera financiare, drejtuesve të tyre efektivë dhe subjekteve të rregulluara (neni 16 dhe 17 i FICOD). Këto dispozita përmendin vetëm "masat e nevojshme" pa i specifikuar ato, duke ia lënë shteteve anëtare përcaktimin e veprimeve që duhet të ndërmarrin autoritetet kompetente.

Duke pasur parasysh punën e vazhdueshme për përafrimin e CRD IV, mund të lindë nevoja për ndërhyrje të mëvonshme në Projektligjin e ri, veçanërisht nëse opsioni i preferuar (Opsioni 1) zbatohet. Ky shqetësim është i arsyeshëm, duke pasur parasysh se CRD IV (Direktiva 2013/36/EU) së bashku me Rregulloren (BE) Nr. 575/2013 (CRR) formon kuadrin kryesor prudencial për institucionet bankare dhe firmat e investimeve

në BE, duke përfshirë mbikëqyrjen e grupeve bankare. FICOD nga ana tjetër, fokusohet në mbikëqyrjen plotësuese të konglomerateve financiare, të cilat operojnë në sektorë të ndryshëm financiarë, si bankat dhe sigurimet. Hulumtimet sugjerojnë se ka një ndërthurje të qartë midis këtyre dy kuadrave. Sipas Kapitullit 3 të CRD IV, shtetet anëtare duhet të sigurojnë që konglomeratet financiare të jenë subjekt i mbikëqyrjes plotësuese sipas FICOD-it, duke bërë të qartë se transpozimi i FICOD-it duhet të jetë i harmonizuar me CRD IV. Kjo ndërthurje mund të krijojë nevojën për koordinim midis dy proceseve të transpozimit, veçanërisht në aspekte si:

- **Përcaktimi i konglomerateve financiare:** FICOD përcakton “entitetet e rregulluara” që përfshihen në konglomerate, duke përfshirë institucionet bankare. Nëse definimi i grupeve bankare nën CRD IV ndryshon nga ai i konglomerateve në ligjin e ri, mund të ketë përplasje, duke kërkuar përshtatje.
- **Kërkesat për kapital:** FICOD kërkon llogaritjen e mjaftueshmërisë së kapitalit në nivel grupi, duke përdorur metoda si bashkimi kontabël dhe zbritja dhe agregimi. Këto metoda duhet të jenë të përafëruara me kërkesat e CRD IV për institucionet bankare, veçanërisht për konglomeratet që përfshijnë banka të rëndësishme, duke mundësuar ndërhyrje të mundshme në këto nene.
- **Koordinimi dhe bashkëpunimi mbikëqyrës:** FICOD kërkon bashkëpunim midis autoriteteve kompetente, si Banka e Shqipërisë dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe me autoritetet e vendeve të treta. Kjo duhet të harmonizohet me mekanizmat e CRD IV për mbikëqyrjen e grupeve bankare, duke mundësuar ndërhyrje të mundshme në dispozitat e koordinimit.

Duket se, nëse përafrimi i CRD IV zbulon nevoja specifike, mund të lindë nevoja për ndërhyrje të mëvonshme në projektligjin e ri, veçanërisht për çështjet e listuara më sipër. Megjithatë, kjo varet nga forma përfundimtare e transpozimit të CRD IV, dhe FICOD. Opsioni 1 fokusohet vetëm në transpozimin e FICOD-it, duke lënë ndërhyrjet e mëtejshme si detyra për rregullatorët. Për të adresuar këtë, kjo RIA sugjeron që Projektligji të jetë fleksibil, duke parashikuar mekanizma për ndryshime të ardhshme për të përafëruar me CRD IV apo rregullore të tjera të cilat do të parashikohen shprehimisht si detyra të Rregullatorëve për të ndërhyrë me Rregulloret përkatëse pa pasur nevojën e amendimit të Projektligjit. Kjo është dhe fryma, madje dhe qasja që vetë FICOD ka në formën e tij aktuale.

Ndërthurja midis ligjit të ri për konglomeratet dhe për shembull CRD IV është e rëndësishme për të garantuar një kuadër koherent. Konglomeratet që përfshijnë institucionet bankare do të duhet të përmbushin kërkesat e CRD IV për kapital dhe mbikëqyrje, si dhe ato të FICOD-it për mbikëqyrje plotësuese. FICOD-i kërkon shkëmbim të informacionit midis autoriteteve dhe entiteteve, i cili duhet të jetë i harmonizuar me dispozitat e CRD IV për transparencë dhe raportim. Bashkëpunimi me autoritetet e huaja sipas FICOD-it duhet të jetë i përafëruar me standardet e CRD IV për koordinim ndërkufitar.

Faza e monitorimit dhe vlerësimit

4. *Jepni një përshkrim të përmbledhur të masave të monitorimit dhe të vlerësimit.*
5. *Identifikoni kriteret/treguesit për të matur arritjen e objektivave ose progresin drejt tyre.*

Monitorimi dhe vlerësimi i zbatimit të legjislacionit për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare është thelbësor për të siguruar efektivitetin dhe përshtatshmërinë e tij me realitetin e tregut financiar shqiptar. Për këtë arsye, autoritetet kompetente duhet të përcaktojnë një plan të qartë monitorimi, duke përfshirë tregues të matshëm dhe mekanizma raportimi të rregullt.

Në përputhje me FICOD dhe praktikat më të mira të BE-së, monitorimi duhet të fokusohet në vlerësimin e kapitalit të disponueshëm në nivel konglomerati, analizën e rrezikut të përqëndrimit dhe transaksioneve brenda grupit, si dhe efektivitetin e mekanizmave të brendshëm të kontrollit dhe menaxhimit të rrezikut. Koordinatori i mbikëqyrjes duhet të raportojë periodikisht mbi performancën e konglomerateve financiare dhe të vlerësojë nëse kërkesat rregullore janë duke u zbatuar në mënyrë efektive. Neni 11 i FICOD parashikon që të krijohen marrëveshje koordinimi midis koordinatorit dhe autoriteteve të tjera kompetente përkatëse për të deleguar detyra shtesë te koordinatori, për të përcaktuar procedurat e procesit të vendimmarrjes dhe për të lehtësuar bashkëpunimin me autoritetet e tjera kompetente. Këto marrëveshje koordinimi zbatohen në nivelin e secilit konglomerat financiar individual.

Nga perspektiva e autoriteteve kompetente shqiptare, duke marrë parasysh që Shqipëria nuk është ende një Shtet Anëtar, duhet të merren parasysh koordinimi midis autoriteteve për të vendosur mbi një konglomerat financiar tërësisht vendas si dhe përafrimi i mekanizmave të mbikëqyrjes me praktikën e BE-së për mbikëqyrjen e konglomerateve financiare ndërkufitare.

Një aspekt i rëndësishëm i procesit të monitorimit siç u tha më sipër, është harmonizimi i qasjeve të mbikëqyrjes midis Bankës së Shqipërisë dhe Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare. Për këtë qëllim, mund të krijohen mekanizma të përbashkët monitorimi dhe shkëmbimi informacioni për të siguruar një qasje të integruar në mbikëqyrjen e konglomerateve financiare. Në mënyrë që të matet suksesi i zbatimit të ligjit, disa tregues kryesorë të performancës mund të përfshijnë:

- Niveli i kapitalit të disponueshëm në raport me kërkesat minimale rregullatore.
- Shpeshtësia dhe vëllimi i transaksioneve brenda grupit financiar dhe ndikimi i tyre në stabilitetin e grupit.
- Numri i rasteve të ndërhyrjeve mbikëqyrëse për shkelje të rregullave të konglomeratit financiar.
- Rritja e kapaciteteve të institucioneve shqiptare për të menaxhuar mbikëqyrjen shtesë sipas kërkesave të BE-së.

Për të garantuar efektivitetin e plotë të kornizës së re rregullatore, është e nevojshme që të ketë një mekanizëm të qartë rishikimi, duke përfshirë vlerësime periodike mbi efektet e mbikëqyrjes dhe rekomandime për përmirësime të mundshme në kuadrin rregullator.

Për të siguruar një zbatim të suksesshëm të ligjit të ri mbi mbikëqyrjen e konglomerateve financiare, do të ndërmerren disa masa kyçe. Fillimisht, do të zhvillohen programe të specializuara të trajnimit për stafin mbikëqyrës në Bankën e Shqipërisë dhe AMF, duke siguruar që ata të kenë njohuritë dhe mjetet e nevojshme për të zbatuar dispozitat e reja ligjore. Për më tepër, do të krijohen udhëzime dhe rregullore të detajuara që do të operacionalizojnë dispozitat e ligjit, duke përcaktuar detaje specifike mbi mënyrën e mbikëqyrjes dhe raportimit nga institucionet financiare. Një tjetër hap i rëndësishëm do të jetë faza e tranzicionit për subjektet financiare, duke u dhënë atyre kohë të mjaftueshme për t'u përshtatur me kërkesat e reja, në mënyrë që të minimizohen kostot dhe vështirësitë operacionale.

Gjithashtu, do të krijohet një mekanizëm monitorimi dhe vlerësimi që do të sigurojë një ndjekje të rregullt të efektivitetit të ligjit dhe rregullave të reja mbikëqyrëse. Ky mekanizëm do të përfshijë raportime periodike nga institucionet e mbikëqyrura, analiza të ndikimit të legjislacionit në stabilitetin financiar dhe ndërhyrje të shpejta për të korrigjuar çdo mospërputhje ose problem që mund të lindë gjatë zbatimit. Në këtë kontekst, bashkëpunimi i vazhdueshëm me institucionet e BE-së dhe përfitimi nga asistenca teknike ndërkombëtare do të jenë thelbësore për të siguruar një zbatim të suksesshëm të reformës dhe për të arritur përputhshmërinë e plotë me acquis të BE-së.

Raporti i vlerësimit të ndikimit - Shtojca 2/a

Tabela: Vlera aktuale neto në total (VAN) - kostot dhe përfitimet me vlerë monetare të përcaktuar në milionë lekë e zbritur për 10 vjet (Vlera aktuale e kostos dhe vlera aktuale e përfitimit); krahasuar me status quo-në.

Analiza financiare e paraqitur më poshtë është bazuar kryesisht në kostot më të rëndësishme dhe më relevante, duke u fokusuar në kostot e investimit fillestar si dhe në kostot operative që kërkohen në vazhdimësi për administratën dhe grupet financiare. Vlerësimi i saktë dhe sasior i përfitimeve në fazën fillestare është i vështirë për shkak të natyrës së tyre kryesisht cilësore dhe afatgjatë. Megjithatë, mund të konkludohet paraprakisht se përfitimet do të bëhen më të qarta me kalimin e kohës, ndërsa përvoja dhe praktika do të mundësojnë identifikimin më të mirë të treguesve sasiorë dhe matjen efektive të tyre.

Duke marrë një skenar mesatar të arsyeshëm bazuar në analizën e ndikimit, është përdorur një vlerë prej 60 milionë lekësh për kostot vjetore për buxhetin, 15 milionë lekë për kostot fillestare për bizneset/grupet e tjera dhe 18 milionë lekë për kostot e tyre të vazhdueshme. Në këtë kuadër, kostoja totale në vitin e parë vlerësohet në 93 milionë lekë, ndërsa në vitet pasuese stabilizohet në rreth 78 milionë lekë në vit. Vlera prezente aktuale e kostove për një periudhë 10-vjeçare vlerësohet në rreth 649 milionë lekë.

Shifrat në tabelë janë të shprehura në milionë (000 000) Lekë.

	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10
Faktori zbritës	1.00	0.95	0.91	0.87	0.82	0.79	0.75	0.71	0.68	0.65
Kosto për buxhetin - një herë										
Kosto për buxhetin - në vazhdimësi	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Kosto për bizneset - një herë										
Kosto për bizneset - në vazhdimësi										
Kosto për grupet e tjera - një herë	15									
Kosto për grupet e tjera - në vazhdimësi	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Kosto në total	93	78	78	78	78	78	78	78	78	78
Kosto e zbritur= Kosto në total x Faktori zbritës	93.00	93.00	93.00	93.00	93.00	93.00	93.00	93.00	93.00	93.00

Përfitimet për buxhetin – një herë										
Përfitimet për buxhetin – në vazhdimësi										
Përfitimet për grupet e tjera – një herë										
Përfitimet për grupet e tjera – në vazhdimësi										
Përfitimet për biznesin – një herë										
Përfitimet për biznesin – në vazhdimësi										
Përfitimet totale										
Përfitimi i zbritur = Përfitimi në total x faktori zbritës										
Vlera prezente aktuale e përfitimit në total										
Vlera prezente aktuale e kostos në total	649									
Vlera Prezente Neto Aktuale (VAN) = Vlera aktuale e përfitimit në total – Vlera aktuale e kostos në total	(649)									

Raporti i vlerësimit të ndikimit - Shtojca 2/b

Tabelë: Vlera aktuale neto në total e çdo opsioni

Opsioni	Vlera aktuale në milionë lekë		Vlera aktuale neto në milionë lekë
	Kosto	Përfitimi	
Opsioni 1	77	0	-77
Opsioni 2	65	0	-65
Opsioni 3			

Të gjitha vlerat janë shprehur në milionë lekë.

Kostot janë konvertuar nga euro duke përdorur një kurs orientues 1 euro $\approx$ 100 lekë, duke rezultuar në një vlerë të përafërt prej 65 milionë lekë.

() Përfitimet nuk janë monetizuar, por pritet të jenë pozitive në terma të stabilitetit financiar, uljes së rrezikut sistemik dhe përmirësimit të klimës së investimeve.*

MINISTRI

PETRIT MALAJ