

# **Udhëzuesi i APMG për certifikimin e Partneritetit Publik-Privat**

AN INNOVATION OF



FUNDED BY  **PPIAF**  
Enabling Infrastructure Investment

© 2016 ADB, EBRD, IDB, IsDB, dhe WBG

Disa të drejta të rezervuara

Udhëzuesi për certifikimin e partneritetit publik-privat (PPP) të APMG-së, i quajtur Udhëzues për PPP, është Libri i Njohurive (LiNj) që detajon të gjitha aspektet përkatëse të krijimit dhe zbatimit të partneriteteve efikase, të qëndrueshme publik-private (PPP). Udhëzuesi iu dedikohet profesionistëve të PPP-së, qeverive, këshilltarëve, investitorëve dhe të tjerëve të interesuar për PPP. Udhëzuesi PPP është pjesë e familjes së kredencialeve CP3P të cilat, pasi të merren, u mundësojnë individëve të përdorin titullin "Profesionist i certifikuar i PPP-së" ("Certified PPP Professional") një emërtim ky i krijuar nën protektoratin e Programit të Certifikimit për PPP të APMG-së. Programi i Certifikimit për PPP i APMG-së, i quajtur këtu Programi i Certifikimit, është një produkt i Bankës Aziatike të Zhvillimit (ADB), Bankës Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH), Bankës Ndër-Amerikane të Zhvillimit (IDB), Bankës Islamike për Zhvillim (IsDB) dhe Grupit të Bankës Botërore (WBG), i financuar pjesërisht nga Fondi Këshillimor për Infrastrukturë Publike-Private (PPIAF).

"Grupi i Bankës Botërore" i referohet organizatave ligjërisht të veçanta të Bankës Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim (IBRD), Shoqatës Ndërkombëtare të Zhvillimit (IDA), Korporatës Ndërkombëtare të Financave (IFC) dhe Agjencisë Shumëpalëshe të Garantimit të Investimeve (MIGA). Fondi Këshillimor për Infrastrukturë Publike-Private (PPIAF) është një fond i asistencës teknike me shumë donatorë, që administrohet ligjërisht nga Banka Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH).

## **MOHIMI I PËRGJEGJËSISË**

Mendimet, interpretimet, gjetjet dhe/ose konkluzionet e paraqitura në këtë dokument janë të autorëve dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet ose politikat e qëndrimit zyrtare të ADB-së, BERZH-it, IDB-së, IsDB-së, PPIAF-it dhe WBG-së, të bordeve të tyre drejtuese, ose të qeverive që ata përfaqësojnë. Organizatat e lartpërmendura nuk ofrojnë asnjë garanci, të shprehur ose të nënkuptuar, dhe as nuk marrin përsipër asnjë detyrim ose përgjegjësi për saktësinë, përshtatshmërinë, korrektësinë, plotësinë, mundësinë e shfrytëzimit për qëllime tregtare ose përshtatshmërinë për ndonjë qëllim të caktuar të çfarëdo informacioni që është paraqitet këtu.

Ky botim ndjek praktikën e WBG-së lidhur me referencat për emërtimet dhe hartat e anëtarëve. Emërtimi ose referimi ndonjë territori ose zone të caktuar gjeografike, ose përdorimi i termit "shtet" në këtë dokument, nuk nënkuptojnë shprehjen e ndonjë mendimi nga ana e organizatave të lartpërmendura ose bordeve të tyre drejtuese, ose qeverive që ata përfaqësojnë, në lidhje me statusin ligjor të çfarëdo vendi, territori, qyteti ose zone, ose të autoriteteve të tyre, ose në lidhje me ndarjen e kufijve të tyre.

Asgjë në këtë dokument nuk përbën, ose nuk konsiderohet të jetë kufizim apo heqje dorë nga privilegjet dhe imunitetet e ndonjë prej organizatave të Grupit të Bankës Botërore, të cilat janë shprehimisht të rezervuara.

## **TË DREJTAT DHE LEJET**



Ky dokument është në dispozicion në kuadër të licencës Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Në kuadër të licencës Creative Commons Attribution (licencë me Atribute të të Mirës së Përbashkët), jeni të lirë të kopjoni, shpërndani, transmetoni dhe përshtatni këtë vepër, përfshirë për qëllime tregtare, sipas kushteve vijuese:

**Atribuimi** - Ju lutemi citoni punën si në vijim: ADB, EBRD, IDB, IsDB, dhe WBG. 2016. Udhëzuesi i APMG-së për Certifikimin e Partneritetit Publik-Privat. Washington DC: Grupi i Bankës Botërore. Licenca: Attribution Creative Commons CC BY 3.0 IGO (Atribut i të Mirës së Përbashkët)

**Përkthimet** - Nëse bëni përkthimin e këtij dokumenti, luteni të shtoni mohimin vijues krahas atributit: Ky përkthim nuk është bërë nga ADB, BERZH, IDB, IsDB dhe/ose WBG dhe nuk duhet të konsiderohet si një përkthim zyrtar. Organizatat e lartpërmendura nuk janë përgjegjëse për çfarëdo përmbajtje ose gabime në këtë përkthim.

**Përshtatjet** - Nëse bëni përshtatje të këtij dokumenti, luteni të shtoni mohimin vijues krahas atributit: Kjo është një përshtatje e dokumentit origjinal të ADB-së, BERZH-it, IDB-së, IsDB-së dhe WBG-së. Pikëpamjet dhe mendimet e shprehura në këtë përshtatje janë përgjegjësi e vetme e autorit ose autorëve të përshtatjes dhe nuk miratohen nga organizatat e mësipërme.

**Përmbajtja e palëve të treta** - ADB, BERZH, IDB, IsDB dhe/ose WBG nuk zotërojnë domosdoshmërisht, secila, komponentë të përmbajtjes së këtij dokumenti. Prandaj, këto organizata nuk garantojnë që përdorimi i ndonjë komponenti individual të zotëruar nga ndonjë palë të tretë, ose të ndonjë pjese të përfshirë në këtë dokument, nuk do të shkelë të drejtat e atyre palëve të treta. Rreziku ndaj padive që rezultojnë nga ndonjë shkelje e tillë mbetet vetëm te ju. Nëse dëshironi të ripërdorni ndonjë komponent të dokumentit, është përgjegjësia juaj të përcaktoni nëse nevojitet leje për atë ripërdorim dhe të merrni leje nga mbajtësi i të drejtës së autorit. Shembuj të komponentëve mund të jenë, por nuk kufizohen vetëm në, tabela, figura ose imazhe.

Të gjitha pyetjet për të drejtat dhe licencat duhet t'i drejtohen Botimeve të Bankës Botërore, Grupi i Bankës Botërore, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

# Kapitulli 1: Partneriteti Publik-Privat - Hyrje dhe Pasqyrë

## Përmbajtja

Udhëzuesi për certifikim të Partneritetit Publik-Privat të APMG.....	1
MOHIMI I PËRGJEGJËSISË.....	1
TË DREJTAT DHE LEJET .....	2
Hyrje dhe objektivat .....	10
1. Prezantimi dhe shtjellimi i konceptit të PPP-së.....	13
1.1 Përkufizimi i PPP-ve për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP .....	13
PPP është një term ligjor në disa juridiksione.....	16
PPP nuk është privatizim .....	17
1.2 Analizimi i Përkufizimit të Propozuar nga ky Udhëzues për PPP. Përshkrimi dhe shpjegimi i veçorive të një kontrate të PPP-së si një mjet për të prokuruar një infrastrukturë të re.....	17
2. Pjesëmarrja private në infrastrukturën dhe shërbimet publike: Çfarë është dhe çfarë nuk është PPP.....	23
2.1. Opsionet e prokurimit të infrastrukturës që nuk konsiderohen si PPP .....	26
Prokurimi tradicional i infrastrukturës: financimi publik dhe menaxhimi publik. Kontratat për Ndërtim dhe Projektim, dhe Kontratat për Ndërtim.....	26
Projektim, Ndërtim dhe Financim ( DBF).....	28
2.2. Opsionet e prokurimit të infrastrukturës që mund të konsiderohen si PPP ..	31
Projektim, Ndërtim, Operim dhe Financim ( DBOM).....	31
Kontratat DBFOM .....	33
Kontratat DBFOM Bazuar në Pagesat nga Përdoruesit (PPP ose koncension ku paguan përdoruesi) .....	33
DBFOM e bazuar në pagesat e qeverisë (PPP e paguar nga qeveria ose Iniciativa me financim privat [PFI]).....	37
Partneritetet Publik-Publik dhe PPP-të Institucionale (kontrolluar nga autoriteti i prokurimit) .....	40
2.3. Kontratat për menaxhimin e shërbimeve ose infrastrukturës ekzistuese .....	43
Kontratat afatgjata “me rrezik” të menaxhimit ose të shërbimit.....	43
Kontratat afatshkurtra për shërbime dhe kontratat konvencionale të operimit dhe mirëmbajtjes (O&M).....	44
2.4. Përfshirje tjetër private në infrastrukturë dhe në shërbime publike .....	46
Kompanitë e privatizuara dhe kompanitë që veprojnë në një treg të liberalizuar dhe të rregulluar - "Kompanitë e rregulluara të shërbimeve publike në pronësi të investitorëve".....	46
Koncesioni i Domenit Publik dhe Autorizimet Publike për Investime dhe Operim të Infrastrukturës me Interes Publik nën Kushte të Rregulluara .....	47
3. Llojet e PPP-ve dhe çështjet e terminologjisë.....	51
3.1. Llojet dhe format e PPP-ve .....	51
3.2. Nomenklatura – emra të tjerë që përdoren për konceptin e PPP-së.....	52
4. Ku përdoren PPP-të – Sektorët einfrastrukturës.....	58
Pasuritë dhe infrastruktura publike .....	58

Llojet e Infrastrukturës: infrastruktura ekonomike kundrejt asaj sociale .....	59
Lloji i pasurive sipas sektorit.....	60
5. Kur përdoren PPP-të: motivimet dhe paralajmërimet .....	62
5.1. Arsyet e Pretenduara: PPP-të si një mekanizëm financiar për qeveritë për të zhvilluar projekte të infrastrukturës.....	63
5.1.1. PPP-të si metodë alternative për financimin e infrastrukturës (financim privat) .....	63
5.1.2. Motivacioni i qasjes në para të gatshme.....	64
5.2. Efikasiteti dhe efektiviteti: PPP si një burim potencial i efikasitetit më të lartë për projektet e infrastrukturës.....	64
5.2.1. Menaxhimi i kostos: fleksibilitet më i lartë për të menaxhuar kostot dhe natyrën "për fitim".....	66
5.2.2. Menaxhimi i kostos gjatë ciklit jetësor.....	66
5.2.3. Transferimi i rrezikut.....	66
5.2.4. Inovacioni.....	67
5.2.5. Shqyrtimi i përfitimeve: besueshmëria dhe efektiviteti .....	68
5.2.6. Efikasiteti përmes maksimizimit të përdorimit/shfrytëzimit më të mirë të asetit .....	69
5.3. Përfitime të tjera që lidhen me efikasitetin e përgjithshëm për qeveritë .....	70
5.4. Disavantazhet dhe kurthet e opsionit të PPP-së .....	72
5.5. Kushtet për qasje në përfitime: prezantimi i elementeve dhe fazave të një procesi të duhur të PPP-së, nevoja për qeverisjen e projektit dhe roli i kornizës së PPP-së.....	74
5.6. Sfida për disa vende të EMDE dhe posaçërisht vendeve më pak të zhvilluara: nevoja për të përshtatur qasjen e PPP-së në kontekstin makroekonomik dhe me kufizimet e tregut financiar .....	80
5.7. Konkluzionet: çfarë duhet të bëhet dhe të mos bëhet.....	84
6. Struktura themelore tipike e një projekti të PPP-së .....	86
6.1. Hyrje në strukturën themelore të projektit të PPP-së.....	86
1. Konsorciumi përbën SPV-në, i cili nënshkruan kontratën. ....	88
2. SPV ekzekuton marrëveshjet financiare dhe zbaton strukturën e saj të kontratës (nënkontratat e kontratës së projektit). ....	89
3. Punët e ndërtimit ekzekutohen, dhe fondet (të ardhurat nga huatë e borxheve dhe kontributet e kapitalit) shpërndahen (#3 dhe #3a). SPV paguan kontraktuesit e ndërtimit (#3c). ....	90
4. Operacionet fillojnë (#4) dhe SPV fillon të pranojë pagesa nga qeveria dhe/ose përdoruesit (#4b). SPV paguan kontraktuesit e operacioneve dhe të mirëmbajtjes - O&M (#4c). ....	91
5. Kthimi i huasë (#5) dhe shpërndarjet e kapitalit.....	91
6. Dorëzimi.....	92
6.2. Struktura e kontratës së PPP-së (kontrata kryesore) dhe hyrje në mekanizmin e pagesave .....	93
6.3. Shembuj të fushëveprimeve dhe strukturave të ndryshme .....	95
7. Si financohet një PPP me financim privat: Nga vijnë paratë për të paguar kostot e ndërtimit.....	97
7.1. Financimi privat dhe financimi i projektit.....	99

7.2. Struktura financiare: Kategoritë, Instrumentet dhe Burimet (furnitorët e fondeve) - Strategjia Financiare e Sponsorit / Partnerit Privat .....	104
7.2.1. Burimet e fondeve .....	104
7.2.2. Hyrje në strukturën financiare dhe strategjinë financiare .....	108
7.2.3. Roli i Bankave Shumëpalëshe Zhvillimore (MDB) .....	111
7.2.4. Veçantitë e Financimeve Islamike .....	112
7.3. Bashkëfinancimi si një miks i financave / prokurimeve publike tradicionale dhe financave private.....	113
Çështjet që kanë të bëjnë me Vlerën e Parasë (VP) .....	114
7.4. Forma të tjera të pjesëmarrjes së publikut në skemën financiare ose ndërhyrje në fizibilitetin tregtar .....	115
7.4.1. Mënyra të tjera (qarkulluese) për të plotësuar mangësitë e tregut financiar ose për të rritur përballueshmërinë.....	115
7.4.2. Qasjet me eliminim të rrezikut, përmirësimi i aftësisë paguese dhe teknikat e tjera të zbutjes së rrezikut.....	117
7.5. Çështje të tjera në lidhje me strukturën financiare të shoqërisë së projektit që ndikojnë në kontratën e projektit të PPP-së.....	120
Të drejtat e huadhënësve .....	121
Kufizimi i levës financiare dhe kërkimi i zotimeve të kapitalit minimal .....	121
Transferimi i aksioneve dhe ndryshimet në kontroll .....	122
Fitimet nga rifinancimi .....	122
Detyrimi i pagesës së pakos financiare përpara ose lejimi i negociatave pas dhënies së kontratës. Rreziku i mbylljes financiare.....	123
Konkurset për financimin e borxhit të ofertuesit të preferuar.....	124
8. Shkaqet e dështimit të projektit: Nevoja për proces të konsoliduar të menaxhimit dhe përgatitja e projekteve .....	127
8.1. Çfarë është dështimi i projektit? Llojet e dështimit të projektit .....	127
8.2. Kërcënimet ndaj një menaxhimi të konsoliduar të procesit.....	129
8.3. Shembuj të anulimeve të projektit për shkak të menaxhimit jo të duhur të procesit.....	132
8.3.1. Çështje që paraqiten gjatë fazave të para-tenderit dhe tenderit.....	132
8.3.2. Çështje gjatë jetës së kontratës .....	134
8.4. Interesi dhe shqetësimet e sektorit privat (ofertuesve të ardhshëm) në lidhje me tërë procesin e PPP-së .....	135
9. Hyrje në konceptin e kornizës së PPP-së dhe çështje fillestare të kornizës. Roli i sektorit privat lidhur me kornizat dhe tregjet.....	137
Çfarë përbën një kornizë për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP? Përmbajtja ose fushat e një kornize. ....	139
Një kornizë PPP “domosdoshmërisht” përfshin elementët vijuese:.....	140
Si të krijoni ose dokumentoni një kornizë. Tradita të ndryshme juridike. ....	141
Korniza ekziston, por duhet të përpunohet ose të përshtatet për PPP-të.....	141
Sektori privat / ofertuesit e mundshëm gjithashtu kujdesen për kornizën dhe programet.....	144
10. Pasqyrë e ciklit të procesit të PPP-së: Si të përgatitni, strukturoni dhe menaxhoni një kontratë PPP .....	149

Faza 1 (kapitulli 3) - Identifikimi i projektit dhe shqyrtimi paraprak i PPP-së .....	154
Faza 2 (kapitulli 4) - Faza e vlerësimit dhe faza e përgatitjes .....	155
Faza 3 (kapitulli 5) - Faza e strukturimit dhe e hartimit .....	161
Faza 4 (kapitulli 6) - Faza e Tenderit (për dhënien dhe nënshkrimin e kontratës)	163
Faza 5 (kapitulli 7) - Faza e menaxhimit të kontratës - Ndërtimi .....	165
Faza 6 (kapitulli 8) - Faza e menaxhimit të kontratës - Operimi (deri në finalizim dhe dorëzim) .....	167
Referencat .....	169
1. Hyrje .....	178
2. Aspektet themelore të financave të projektit PPP .....	178
3. Ideologjitë e financave të projektit .....	179
4. Përshkrimi bazë i burimeve kryesore të financimit.....	181
Borxhi .....	182
Kapitali neto .....	182
Mbështetja e qeverisë .....	182
5. Financimi i Projektit - përfitimet dhe kufizimet .....	183
1. Hyrje .....	186
2. <i>Istina'a</i> tradicionale .....	187
3. Prokurimi <i>Istina'a</i> .....	187
4. <i>Ijara</i> .....	188
5. Marrëveshjet mbështetëse .....	188
6. Realizimi i pagesave për financuesit islamikë .....	189
7. Kthimi i asetit të projektit të PPP-së tek SPV-ja .....	189
8. Financimi Islam në praktikë .....	189
9. Pasuritë e luajtshme dhe të paluajtshme të Projektit të PPP-së .....	189

## **Kutitë**

KUTIA 1.1: PPP-të: Fokusi i Udhëzuesit për PPP .....	10
KUTIA 1.2: Objektivat mësimore.....	11
KUTIA 1.3: Shembuj të përkufizimeve të PPP .....	14
KUTIA 1.4: Përkufizimi i një Kontrate PPP me "Financim Privat" (si një metodë alternative për prokurimin e infrastrukturës për qëllimet e këtij Udhëzuesi për PPP).....	16
KUTIA 1.5: Përmbledhje e karakteristikave thelbësore dhe të zakonshme të një PPP-je me financim privat .....	22
KUTIA 1.6: Pikat kryesore në lidhje me hyrjen në konceptin e PPP .....	22
KUTIA 1.7: Variacionet e PPP-së të paguar nga përdoruesi.....	36
KUTIA 1.8: Rruga I-595, një Shembull i Rrugës me pagesë, me PPP të paguar nga qeveria përmes bashkëfinancimit me grant .....	39
KUTIA 1.9: Një shembull i PPP-së institucionale: Madrid Calle 30 .....	42

KUTIA 1.10: Qiratë ose Koncesionet Afatgjata për një Infrastrukturë Ekzistuese me pagesë nga përdoruesit si Rast i Veçantë i PPP-së për menaxhim apo shërbim, me financim të konsiderueshëm privat. Skemat për fitim nga asetet. ....	44
KUTIA 1.11: Pikat kyçe që përmbledhin llojet dhe format e pjesëmarrjes private në infrastrukturën dhe shërbimet publike .....	50
KUTIA 1.12: Pikat kryesore të llojeve dhe nomenklaturës së PPP-ve .....	57
KUTIA 1.13: Karakteristikat e një pasurie publike që potencialisht i përshtatet një PPP-je .....	59
KUTIA 1.14: Infrastruktura sociale kundrejt infrastrukturës ekonomike .....	60
KUTIA 1.15: Një PPP që nuk rezulton në borxh publik megjithatë krijon një zotim.....	64
KUTIA 1.16: A janë PPP-të vërtet më efikase? .....	70
KUTIA 1.17: Përmbledhja e pikave kryesore: Shtytësit kryesorë të PPP-ve për efikasitetin dhe efektivitetin e përshkallëzuar në prokurimin e infrastrukturës .....	71
KUTIA 1.18: Nevoja për konkurrencë. Si prokurohen PPP-të.....	76
KUTIA 1.19: Sfida e pushtetit lokal .....	82
KUTIA 1.20: Bëj dhe Mos bëj.....	84
KUTIA 1.21: Subjekti për Qëllime të Veçanta (SPV) si karakteristikë e përbashkët e PPP-ve .....	92
KUTIA 1.22: Një sqarim fillestar: Fondet kundrejt financimit.....	97
KUTIA 1.23: Shqetësimet kryesore të huadhënësve të projektit.....	101
KUTIA 1.24: Aspektet kyçe të strukturës financiare të projektit të PPP-së .	104
KUTIA 1.25: Fondet e Infrastrukturës dhe Partnerët Financiarë .....	108
KUTIA 1.26: Mbështetje financiare dypalëshe: Roli i Agjencive për kredi eksporti (ECA).....	112
KUTIA 1.27: Praktikrat më të fundit në lidhje me Mbështetjen Financiare për PPP me financim privat në Amerikën Latine.....	119
KUTIA 1.28: Pikat kyçe në lidhje me financimin në një kontratë të PPP me financim privat .....	126
KUTIA 1.29: Përmbledhje e llojeve të dështimit të projektit .....	129
KUTIA 1.30: Faktorët më të shpeshtë të menaxhimit të projektit dhe të qeverisjes që mund të rrezikojnë rezultatet e projektit në një PPP (si në çdo projekt qeveritar) .....	130
KUTIA 1.31: Çfarë përbën një kornizë sipas udhëzuesve të tjerë?.....	138
KUTIA 1.32: Idetë kyçe në lidhje me kornizat dhe programet e PPP-së.....	144
KUTIA 1.33: Çështjet në lidhje me vlerësimin dhe vendimet që supozohen nga ky Udhëzues për PPP .....	149
KUTIA 1.34: Çështjet e terminologjisë në lidhje me procesin e PPP-së dhe	

detyrat e ndërlidhura. (Shprehjet e preferuar në këtë Udhëzues të PPP-së krahasuar me termat e tjerë) .....	153
KUTIA 1.35: Proceset alternative për identifikimin dhe vlerësimin e projekteve të PPP-së .....	157
KUTIA 1.36: Llojet kryesore të proceseve të tenderit.....	160

## **Figurat**

FIGURA 1.1: Spektri i pjesëmarrjes private në infrastrukturën dhe shërbimet publike .....	25
FIGURA 1.2: Skema bazë e një kontrate për Projektim-Ndërtim ose Kontrate për Ndërtim.....	28
FIGURA 1.3: Skema bazë e strukturës Projektim, Ndërtim dhe Financim (DBF) .....	30
FIGURA 1.4: Skema bazë e strukturës Projektim, Ndërtim, Operim dhe Financim (DBOM).....	32
FIGURA 1.5: Skema bazë e strukturës së kontratës DBFOM (me pagesë nga përdoruesi) .....	35
FIGURA 1.6: Skema bazë e strukturës së DBFOM (me pagesë nga qeveria) .....	40
FIGURA 1.7: Përmbledhja e faktorëve të efikasitetit në PPP-së.....	65
FIGURA 1.8. Grafiku krahasues i shpenzimeve publike .....	68
FIGURA 1.9: Elementet bazë për suksesin e PPP-ve .....	79
FIGURA 1.10: Struktura e Projektit të PPP-së.....	88
FIGURA 1.11: Bilanci i thjeshtuar - Aktivi dhe pasivi në një shoqëri të projektit të PPP-së .....	99
FIGURA 1.12: Norma e Mbulimit të Pagesës së Borxhit .....	103
FIGURA 1.13: Fazat e përgjithshme ose kryesore në procesin e PPP-ve..	151
FIGURA 1.14: Cikli i Procesit të PPP, ashtu siç shtjellohet në këtë Udhëzues të PPP-së .....	152

## **Tabelat**

TABELA 1.1: Privatizimi kundrejt PPP-ve .....	47
TABELA 1.2: Karakteristikat e një PPP me financim privat dhe Çfarë Mungon në metodat e tjera të prokurimit të infrastrukturës .....	48
TABELA 1.3: Nomenklatura për kontratat e PPP-së që lidhen kryesisht me infrastrukturën e re ose modernizimin e infrastrukturës së zhvilluar me financim privat .....	52
TABELA 1.4: Nomenklatura e përdorur për kontratat PPP të cilat kanë të bëjnë vetëm ose kryesisht me menaxhimin e infrastrukturës ekzistuese ose vetëm me operimin e shërbimeve publike.....	55
TABELA 1.5: Lloji i aseteve sipas sektorit. Sektorët në të cilët një aset i	



infrastrukturës mund të prokurohet përmes një skeme të PPP-së .....	61
TABELA 1.6: Burimet e fondeve dhe siguruesit e fondeve .....	105
TABELA 1.7: Kërkesat ose kushtet nga sektori privat dhe karakteristikat e një projekti të pranueshëm dhe tërheqës .....	136
TABELA 1.8: Përshtatja e kornizave ekzistuese për të lejuar PPP - ose rikrijimi i dokumentit(eve) kornizë ose ndryshimi i legjislacionit ekzistues ose politikave ekzistuese. ....	142
TABELA 1.9: Karakteristikat që kërkohen nga aktorët e sektorit privat të klasit botëror në raport me kornizën e PPP-së, programet e PPP-së (dhe karakteristikat e tjera të një tregu tërheqës dhe të çmuar të PPP-ve) ....	146

## **Hyrje dhe objektivat**

Ky kapitull synon të prezantojë Udhëzuesin për PPP dhe t'u ofrojë lexuesve një pasqyrë të përgjithshme të Partneriteteve Publik-Private (PPP). Gjithashtu ju njeht me disa nga tiparet dhe karakteristikat themelore të PPP-ve.

PPP-të janë një mënyrë për të prokuruar infrastrukturë dhe shërbime. Ashtu siç shpjegohet më poshtë në këtë kapitull, qasja përmes PPP-ve mund të sjell dobi të konsiderueshme, nëse plotësohen disa kushte.

Duke qenë se PPP-të janë të dobishme në prokurimin e infrastrukturës dhe shërbimeve, Udhëzuesi për PPP përqendrohet posaçërisht në përdorimin më të mirë të PPP-ve si mjet për të ofruar infrastrukturë të re ose të modernizuar. Në këtë mënyrë, mund të sigurohet vlera më e madhe e mundshme nga ky opsion i prokurimit, në mënyrë që të ndihmojë vendet të plotësojnë mangësitë e infrastrukturës duke iu qasur më shumë kapitalit dhe ekspertizës private, në një mënyrë efikase dhe programatike; kjo është veçanërisht e vërtetë për vendet me treg në zhvillim dhe ekonomi në zhvillim (EMDE).

Objektivat kryesore të këtij kapitulli janë të prezantojë konceptin PPP si një mundësi për të prokuruar dhe menaxhuar infrastrukturën; të shtjellojë termin për qëllime të Udhëzuesit për PPP dhe të shpjegojë karakteristikat kryesore të tij. Ky kapitull gjithashtu prezanton aspekte të PPP-ve që do të shtjellohen më shumë në pjesën tjetër të Udhëzuesit të PPP-ve. Këto përfshijnë rëndësinë dhe tiparet e një kornize të duhur të PPP-së dhe të gjithë ciklit të procesit të PPP-së, përfshirë një përshkrim të secilës prej fazave që janë pjesë e procesit, nga një këndvështrim praktik. Shih kutinë 1.1.

### ***KUTIA 1.1: PPP-të: Fokusi i Udhëzuesit për PPP***

PPP-të janë një mënyrë për të blerë si infrastrukturën ashtu edhe shërbimet, të cilat nuk kërkojnë domosdoshmërisht përfshirje të kapitalit privat. Qasja përmes PPP mund të jetë e përshtatshme për prokurimin dhe menaxhimin e shërbimeve ose menaxhimin e aseteve ekzistuese të infrastrukturës. Për më tepër, shumica nëse jo të gjitha, përfitimet nga PPP mund të sigurohen në kuadër të strukturave të kontratave për zhvillimin e infrastrukturës së re, në të cilat financimi buron direkt nga sektori publik.

Mirëpo, në kontekstin e këtij Udhëzuesi për PPP, është gjerësisht dhe globalisht e pranuar nevoja për të zgjidhur hendekun e infrastrukturës në shumë vende. Për më tepër, shumë vende (posaçërisht vendet EMDE) duhet të mbështeten në burime private si një mënyrë për të përshpejtuar zhvillimin e infrastrukturës (me të gjitha paralajmërimet për kujdes të përshkruara në këtë kapitull dhe në Udhëzuesin e PPP).

Për këtë arsye, Udhëzuesi për PPP përqendrohet në PPP-në si një mjet për të prokuruar infrastrukturën publike (përfshirë financimin, ndërtimin, vënien në punë dhe mirëmbajtjen) me pjesëmarrjen e financimit privat.

Mirëpo, pjesa më e madhe e njohurive, informacioneve dhe përshkrimeve të praktikave dhe qasjeve për menaxhimin e programeve dhe projekteve të PPP vlejnë edhe për forma të tjera të PPP-ve.

Një objektiv shtesë, si i Udhëzuesit për PPP ashtu edhe i këtij kapitulli, është të

ndihmojë në krijimin e një baze të përbashkët për terminologjinë në lidhje me PPP-të dhe procesin e PPP-ve. Udhëzuesi për PPP pranon se ka larmi të mëdha në të gjithë globin në lidhje me përkufizimin e një PPP-je, motivet kryesore për përdorimin e tyre, dhe shtytësve kryesorë të efikasitetit dhe Vlerës së Parasë (VP). Ekzistojnë gjithashtu dallime lidhur me atë se çfarë përbën një kornizë të PPP-së dhe përbërësit kryesorë të saj, si dhe karakteristikat e një procesi të duhur për të identifikuar, përgatitur, vlerësuar, strukturuar dhe ekzekutuar një marrëveshje të PPP-së.

Në këtë kuptim, Udhëzuesi për PPP advokon përdorimin preferencial të disa termave specifik. Për këtë qëllim, Udhëzuesi ofron një fjalor gjithëpërfshirës për t'i ndihmuar lexuesit të kuptojnë Udhëzuesin për PPP dhe të identifikojnë ekuivalenca me terma dhe përdorime të tjera që mund të jenë më të shpeshta në vende të caktuara. Për lehtësi, ai gjithashtu përshkruan procesin e PPP-së dhe kronologjinë e fazave dhe detyrave në një mënyrë specifike. Mirëpo, struktura duhet të shqyrtohet me një dozë fleksibiliteti, pasi nuk ka për synim të përcaktojë si më të qëlluar ndonjë qasje të caktuar organizative ose menaxhuese. Kutia 1.2 përshkruan objektivat mësimore të këtij kapitulli.

### **KUTIA 1.2: Objektivat mësimore**

Ky kapitull u mundëson lexuesve të mësojnë më shumë rreth PPP-ve dhe Udhëzuesit të PPP-së, si në vijim:

Seksioni 1. Prezantimi dhe studimi i konceptit të PPP-së.

- Përkufizimi i PPP-së për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP.
- Karakteristikat kryesore të një PPP-je.

Seksioni 2. Alternativat për financimin dhe prokurimin e infrastrukturës. Çfarë është dhe çfarë nuk është PPP?

- Metodrat kryesore të prokurimit tradicional ose prokurimit të financuar nga publiku (për shembull kontratat për Ndërtim; Projektim dhe Ndërtim [DB]; Inxhinierim, Prokurim dhe Ndërtimin [EPC]) dhe çfarë i dallon ato nga PPP-të.
- Përkufizimi i një projekti për Projektim, Ndërtim, Financim, Operim dhe Mirëmbajtje (DBFOM) dhe si mund të financohet ("shfrytëzuesi paguan" kundrejt "qeveria paguan" dhe variacione të këtyre kontratave).
- Si mund të jepen apo jo me PPP kontratat për shërbime dhe/ose menaxhim të infrastrukturës ekzistuese (PPP-të për shërbime).
- Të kuptuarit e konteksteve të tjera të pjesëmarrjes private dhe të rasteve kur ato nuk janë as PPP dhe as metoda prokurimi.
- Si dallojnë PPP-të nga metodat e tjera të prokurimit të infrastrukturës.

Seksioni 3. Llojet e PPP-ve dhe çështje të nomenklaturës.

- Si mund të ketë lloje të ndryshme të PPP-ve.
- Si mund të ndryshojë koncepti i PPP-së ndërmjet vendeve/juridiksioneve dhe terminologji të tjera që aplikohen për konceptin e PPP-së.

Seksioni 4. Ku përdoren PPP-të: sektorët e infrastrukturës.

- Të kuptuarit e konceptit të infrastrukturës publike dhe se si ajo ndikon në mënyrën e prokurimit të PPP-së.

- Cilët sektorë dhe projekte janë zakonisht të përshtatshme për PPP-të.

Seksioni 5. Motivimet për përdorimin e PPP-ve: paralajmërimet, shqetësimet dhe prezantimi i ciklit të procesit të PPP-ve.

- Arsyet ose motivimet të cilat zakonisht citohen për aplikimin e PPP-ve.
- Grackat dhe paralajmërimet tipike që duhet të merren parasysh gjatë aplikimit të PPP-ve.
- Pse ka rëndësi procesi rigoroz i përzgjedhjes, përgatitjes dhe transparencës së tenderit.
- Si luan rol korniza në promovimin dhe mbrojtjen e një qasje të suksesshme të PPP-ve.
- Si dhe pse disa EMDE, posaçërisht vendet më pak të zhvilluara (VMZh), mund të hasin vështirësi gjatë zhvillimit të PPP-ve.

Seksioni 6. Struktura tipike e një PPP-je.

- Elementet kryesore të një kontrate për PPP dhe rolet e ndryshme të palëve të ndryshme të përfshira.
- Struktura e një kontrate për PPP: struktura e kontratës kryesore dhe struktura nënkontratave.
- "Mekanizmi i pagesës" dhe çfarë bën ai.
- Pse ka rëndësi strukturimi i PPP-së dhe si duhet të punojë partneri privat për të përmbushur detyrimet e tij.
- Strukturat kryesore për nga fushëveprimi, që mund të gjenden në sektorët më të shpeshtë të PPP-ve.

Seksioni 7. Si financohen PPP-të.

- Burimet tipike të financimit dhe llojet e PPP-ve varësisht prej origjinës së financimit (përfshirë PPP-të e bashkëfinancuara).
- Roli i Bankave Shumëpalëshe të Zhvillimit (BShZh) dhe institucioneve të tjera të zhvillimit, siç janë Agjencitë e Kredive të Eksportit (AKE).
- Çështje që duhet t'i ketë parasysh autoriteti i prokurimit në lidhje me aspektet financiare.
- Grackat dhe shqetësimet e mundshme.

Seksioni 8. Arsyet e dështimit të Projektit: nevoja për menaxhim rigoroz të procesit dhe përgatitja e projekteve.

- Çfarë përbën një projekt të suksesshëm dhe pse projektet mund të dështojnë.
- Çfarë kërkon një partner privat për sa i përket projekteve të pranueshme.

Seksioni 9. Hyrje në konceptin e kornizës së PPP-ve dhe shqyrtimi fillestar i kornizës.

- Nevoja për një kornizë të duhur për të pasur sukses me PPP-të si një mjet programatik ose strategjik. Nga cilat elemente përbëhet një kornizë.
- Pse një partner privat interesohet për kornizat dhe tregjet e PPP-ve.

Seksioni 10. Pasqyrë e procesit të PPP. Fazat kryesore në ciklin e procesit të PPP.

- Cikli i procesit të PPP dhe fazat kryesore (nga identifikimi deri te menaxhimi i kontratës).

## 1. Prezantimi dhe shtjellimi i konceptit të PPP-së

PPP konsiderohet si një metodë për prokurimin dhe shpërndarjen, si të pasurisë publike<sup>1</sup> (asete të reja ose modernizim të aseteve ekzistuese) ashtu edhe të shërbimeve publike.

Ky seksion do të propozojë një përkufizim të gjerë të PPP-ve për të nxjerrë kuptimin e konceptit të PPP-së si një mjet për të prokuruar asete, për të prokuruar dhe ofruar shërbime dhe për të menaxhuar infrastrukturën ekzistuese. Ai gjithashtu do të ofrojë një përkufizim më të ngushtë, përkufizim kryesor ky, i cili do të përdoret në pjesën tjetër të Udhëzuesit për PPP që përqendrohet në PPP-të si një mënyrë alternative për të prokuruar infrastrukturën e re.

Pas prezantimit të përkufizimit të PPP, dhe kualifikimit të aspekteve të përgjithshme që lidhen me termin e PPP, kjo pjesë do të përmbledhë tiparet kryesore të një kontrate PPP.

Në bazë të përkufizimit të propozuar dhe strukturës së kontratës të PPP-së, seksioni tjetër do të ofrojë detaje të mëtejshme, duke përshkruar llojet kryesore të kontratave dhe konteksteve të tjera, në të cilat sektori privat luan rol në menaxhimin e infrastrukturës publike dhe në ofrimin e shërbimeve.

Informata të mëtejshme në lidhje me konceptin e PPP do të jepen në seksionet vijuese. Këto seksione do të shpjegojnë sesi përdoren emra dhe koncepte të ndryshme për t'iu referuar kontratave të PPP-ve në juridiksione të ndryshme, cili lloj i projekteve dhe/ose sektorëve janë zakonisht të përshtatshëm për PPP-të, dhe si duket një strukturë tipike e PPP-së.

### 1.1 Përkufizimi i PPP-ve për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP

PPP-të janë një mjet kontraktual për të ofruar asete publike dhe shërbime publike. Kontratat e PPP-së përfshijnë ato që kanë për qëllim zhvillimin dhe menaxhimin e infrastrukturës së re, kontratat për të ndërmarrë përmirësime të rëndësishme të infrastrukturës ekzistuese (këto quhen PPP të infrastrukturës) dhe ato në kuadër të cilëve një partner privat menaxhon infrastrukturën ekzistuese ose vetëm ofron apo operon shërbime publike (të njohura si PPP të shërbimeve).

Nuk ka një përkufizim të pranuar botërisht të partneritetit publik-privat. Në fakt, termi PPP nganjëherë përdoret për të nënkuptuar çdo formë të asociimit ose bashkëpunimit ndërmjet sektorit publik dhe privat me qëllim arritjen e një qëllimi të përbashkët.

Në lëminë e caktuar të prokurimit dhe të ofrimit të infrastrukturës dhe shërbimeve publike, ekziston gjithashtu një larmi e madhe e përkufizimeve (shih kutinë 1.3 më

---

<sup>1</sup> Asetet publike janë asetet fikse (domethënë, aktive e blerë për përdorim afatgjatë) e që mund të jenë punë publike, që i nënshtrohen apo të cilat i dedikohen përdorimit publik, ose të ndërlidhura me ofrimin e ndonjë shërbimi publik.

Asetet publike shpesh quhen si infrastrukturë publike, duke përdorur infrastrukturën këtu në kuptimin më të gjerë, duke qenë se është lloji i aseteve publike të cilat zakonisht prokurohen në kuadër të PPP-së. Fjalori i gjuhës angleze i Oksfordit e përkufizon infrastrukturën si "Strukturat dhe objektet fizike dhe organizative bazë (për shembull, ndërtesat, rrugët, furnizimet me energji elektrike) që i shërbejnë funksionimit të një shoqërie ose ndërmarrjeje". Seksioni 4 përshkruan më tej konceptin e infrastrukturës dhe ofron shembuj të projekteve infrastrukturore në sektorë të ndryshëm të infrastrukturës.

poshtë).

### **KUTIA 1.3: Shembuj të përkufizimeve të PPP**

Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) e përkufizon Partneritetin Publik-Privat (PPP) si një marrëveshje ndërmjet qeverisë dhe një ose më shumë partnerëve privatë (ku mund të përfshihen operatorët dhe financuesit). Në kuadër të marrëveshjes, partnerët privatë ofrojnë shërbimin, në mënyrë që objektivat e qeverisë për ofrimin e shërbimeve të jenë në përputhje me objektivat e fitimit të partnerëve privatë. Për më tepër, efektiviteti i kësaj përputhshmërie varet nga transferimi i mjaftueshëm i rrezikut te partnerët privatë.

Sipas Fondit Monetar Ndërkombëtar, PPP-të iu referohen marrëveshjeve përmes të cilëve sektori privat ofron asete të infrastrukturës dhe shërbime, të cilat tradicionalisht ofrohen nga qeveria. Përveç realizimit dhe financimit privat të investimeve publike, PPP-të kanë edhe dy karakteristika të tjera të rëndësishme: theksi në ofrimin e shërbimeve dhe investimin nga sektori privat. Në këtë mënyrë, një rrezik i konsiderueshëm kalohet nga qeveria te sektori privat.

PPP-të janë të përfshira në një gamë të gjerë të projekteve të infrastrukturës sociale dhe ekonomike. Mirëpo, ato përdoren kryesisht për ndërtimin dhe operimin e spitaleve, shkollave, burgjeve, rrugëve, urave dhe tuneleve, rrjeteve të lehta hekurudhore, sistemeve të kontrollit të trafikut ajror dhe impianteve të ujit dhe kanalizimeve.

Për Komisionin Evropian, termi Partneritet Publik-Privat nuk ka një përkufizim të unifikuar në nivel komuniteti. Në përgjithësi, termi i referohet formave të bashkëpunimit ndërmjet sektorit publik dhe privat me synimin për të siguruar financimin, ndërtimin, rinovimin, menaxhimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës për ofrimin e një shërbimi.

Standard & Poor's e përkufizon PPP-në si marrëdhënie afatmesme deri afatgjatë ndërmjet sektorit publik dhe privat, që përfshin ndarjen e rreziqeve dhe përfitimeve nga kombinimi i aftësive, ekspertizës dhe financave të dy sektorëve, për të dhënë rezultatet e dëshiruara të politikave.

Për Bankën Evropiane të Investimeve, Partneriteti Publik-Privat është term i përgjithshëm për marrëdhëniet që formohen ndërmjet sektorit privat dhe organeve publike, shpesh me qëllimin për të përdorur burimet dhe/ose ekspertizën e sektorit privat, për të ndihmuar në realizimin dhe ofrimin e veprave dhe shërbimeve të sektorit publik. Kështu, termi PPP përdoret për të përshkruar një gamë të gjerë të marrëdhënieve të punës, që nga partneritete të lira, joformale dhe strategjike, e deri te kontratat për shërbime të tipit projektim-ndërtim-financim-dhe-operim (DBFO) dhe sipërmarrjet e përbashkëta.

*Burimi:* Nga OECD (2008) Partneriteti Publik-Privat: Në ndjekje të ndarjes së rrezikut dhe vlerës së parasë

Bazuar në përkufizimin e dhënë nga *Udhëzuesi Referues për Partneritetet Publik-Privat, V 2.0* (Banka Botërore 2014), si një koncept i gjerë që duhet të aplikohet, si për infrastrukturën dhe shërbimet e reja ashtu edhe për ato ekzistuese, një PPP mund të përkufizohet si:

*“Një kontratë afatgjatë ndërmjet një pale publike dhe një pale private<sup>2</sup>, për zhvillimin*

<sup>2</sup> "Palë private" është termi i përzgjedhur për t'iu referuar agjentit (agjentëve) ose pjesëmarrësit (pjesëmarrësve)

*dhe/ose menaxhimin e një vepre ose shërbimi publik, në të cilin agjenti privat bart rrezik të konsiderueshëm dhe përgjegjësi menaxhimi gjatë gjithë kohëzgjatjes së kontratës, dhe shpërblimi është i ndërlidhur në mënyrë të konsiderueshme me performancën, dhe/ose kërkesën ose shfrytëzimin e veprës ose shërbimit”.*

Ky është përkufizimi i gjerë që përdoret në kuadër të këtij Udhëzuesi të PPP në lidhje me konceptin e PPP-së si një metodë për ofrimin e infrastrukturës publike dhe/ose shërbimeve, si një alternativë ndaj "prokurimit konvencional".

Vendet ndryshojnë për nga format e prokurimit që ata konsiderojnë "konvencional" në varësi të traditës përkatëse të prokurimit. Për më tepër, disa vende ndonjëherë prezantojnë forma të reja të prokurimit (ose lloje të reja të kontratave), të cilat nuk janë tradicionale në vendin përkatës, por të cilat, në këtë Udhëzues për PPP, nuk konsiderohen të jenë PPP. Për lehtësi, ky Udhëzues për PPP i referohet çdo kontrate për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve (përfshirë punët) nga sektori publik, e cila nuk kualifikohet në përkufizimin e mësipërm të një PPP-je, si prokurim tradicional ose konvencional.

Përkufizimi i gjerë i një PPP-je supozon se ka rreziqe dhe përgjegjësi të konsiderueshme, të cilat i bart agjenti privat në kuadër të një marrëdhënieje afatgjatë. Kjo nuk nënkupton domosdoshmëri që agjenti privat do të financojë një pjesë ose të gjithë punët, kur PPP lidhet me zhvillimin e infrastrukturës (PPP të infrastrukturës). Përkundrazi, supozon se ndërtimi/zhvillimi dhe menaxhimi (mirëmbajtja dhe operacionet) grupohen së bashku. Udhëzuesi gjithashtu supozon se ekziston një kontratë që vepron si instrumenti ligjor, që përmban detyrimet dhe të drejtat e të dy palëve. Ai synon të mbulojë jo vetëm prokurimin e infrastrukturës së re ose të modernizuar, por edhe prokurimin e shërbimeve të menaxhimit të infrastrukturës për veprat tashmë të financuara dhe të ndërtuara, dhe madje edhe shërbimet në kuptimin e ngushtë të fjalës (domethënë shërbimet publike, siç janë shërbimet komunale, transporti i udhëtarëve, furnizimi me ujë në shtëpi, etj., e të cilat mund të quhen PPP të shërbimit).

Mirëpo, fokusi i Udhëzuesit për PPP është tek PPP-të si një mënyrë alternative për të prokuruar projekte të infrastrukturës me kapital që mbështetet në financat e sektorit privat. Kjo mund të jetë infrastrukturë e re, ose përmirësime dhe rinovime madhore të infrastrukturës ekzistuese. Prandaj, ky kapitull gjithashtu propozon një përkufizim më të ngushtë të PPP-ve, posaçërisht si një opsion për të prokuruar një infrastrukturë të re ose për të modernizuar infrastrukturën ekzistuese, në bazë të burimeve të kapitalit privat. Për lehtësi, ky Udhëzues PPP iu referohet këtyre PPP-ve si PPP me financim privat ose thjesht si PPP. Shih gjithashtu kutinë 1.4.

---

të sektorit privat, që do të thotë shoqëria ose shoqëritë që do të veprojnë si "partner privat" në "partneritet" (pra, në kontratën e PPP-së). Ky partner privat është palë kontraktuale e "palës publike" dhe zakonisht është shoqëria e projektit, e cila gjithashtu mund të emërtohet si Subjekti për Qëllime të Veçanta (SPV), siç është një shoqëri e themeluar posaçërisht për qëllime të nënshkrimit të kontratës dhe menaxhimin e projektit - shih kutinë në seksionin 6.1. Kjo shpjegohet më poshtë në këtë kapitull. Koncepti i palës publike ka për qëllim të përfshijë qeveritë (autoritetin përkatës të prokurimit), agjencitë, ndërmarrjet ose entitetet të cilët, në kontratën përkatëse, mund të veprojnë si autoritete prokurimi në emër të qeverisë. Shih fjalorin për sqarime të mëtejshme.

**KUTIA 1.4: Përkufizimi i një Kontrate PPP me "Financim Privat" (si një metodë alternative për prokurimin e infrastrukturës për qëllimet e këtij Udhëzuesi për PPP)**

Një kontratë afatgjatë midis një pale publike dhe një pale private për zhvillimin (ose modernizimin ose rinovimin e konsiderueshëm) dhe menaxhimin e një vepre publike (përfshirë potencialisht menaxhimin e një shërbimi publik të ndërlidhur me atë vepër), në të cilën pala private bart rrezik dhe përgjegjësi të konsiderueshme për menaxhimin gjatë gjithë kohëzgjatjes së kontratës, siguron një pjesë të konsiderueshme të financimit me riskun e vet, ndërsa shpërblimi është i lidhur në mënyrë të konsiderueshme me performancën dhe/ose kërkesën ose shfrytëzimin e veprës ose shërbimit në mënyrë që të harmonizojë interesat e të dy palëve.

Ky përkufizim ndjek kryesisht përkufizimin më të gjerë të dhënë në *Udhëzuesin Referues për PPP 2.0* (Banka Botërore 2014), ku përfshihet prezumimi i ekzistencës së ofrimit të financimit privat nga pala private.

Prania dhe përfshirja e ofrimit të financimit privat në listën e grupuar të detyrimeve të palës private nuk është një kusht i domosdoshëm për të gëzuar përfitimet e qasjes me PPP. Mirëpo, transferimi i rrezikut është më efektiv (edhe pse jo domosdoshmërisht më efikas)<sup>3</sup> kur agjenti privat ofron burime kapitale që janë me rrezik, sesa kur agjenti i nënshtrohet vetëm penaliteteve. Në të njëjtën kohë, tërheqja e financave private tek PPP-të përfaqëson një sfidë të rëndësishme për vendet e EMDE-së që përballen me mungesa në infrastrukturë.

Ky përkufizim gjithashtu ka për qëllim të mbulojë dy llojet kryesore të PPP-së, të cilat shtjellohen në këtë Udhëzues për PPP: PPP-të, të ardhurat e të cilave bazohen në pagesa nga përdoruesit (PPP-të që paguhen nga përdoruesi, të cilat në shumë vende gjithashtu njihen si "koncesione") dhe ato të ardhurat e të cilave bazohen nga pagesat publike ose buxhetore (PPP-të që paguhen nga shteti, të cilat në shumë vende gjithashtu njihen si Nisma me Financim Publik ose NFP).

***PPP është një term ligjor në disa juridiksione***

Për disa juridiksione, PPP mund të jetë një term që përcaktohet me ligj (domethënë, një lloj ligjor i kontratës/prokurimit, i përcaktuar me ligj). Në juridiksione të tjera, PPP mbetet një koncept për të përshkruar një mënyrë tjetër të prokurimit të infrastrukturës ose shërbimeve, i cili mund të zbatohet në bazë të një ose më shumë llojeve të ndryshme të kontratave.

Në disa juridiksione, ku korniza ligjore ofron përkufizim për PPP-të, termi (nga pikëpamja ligjore) është i rezervuar për PPP-të në të cilat të ardhurat përbëhen nga pagesa publike, ose në të cilat ato pagesa përfaqësojnë shumicën e të ardhurave të shoqërisë së PPP-së (për shembull, përkufizimi i Sistemit Evropian të Llogarive). Mund të përdoret edhe për projekte të tipit PPP, me çfarëdo niveli ose sasive të

<sup>3</sup> Për të gëzuar efikasitetin e mundshëm që financimi privat mund të sjellë në PPP, por edhe efikasitetin potencial të përshkallëzuar të çdo PPP-je, duhet të plotësohen disa kushte. Kjo përshkruhet më poshtë në seksionin 5.



pagesave nga qeveria (për shembull, si në Brazil).

Në këto juridiksione, mund të ketë kontrata publike që klasifikohen në përkufizimin e PPP-ve në kuadër të Udhëzuesit të PPP-së, por nuk klasifikohen në përkufizimin ligjor vendas të PPP-ve. Në këto raste, për PPP-të e bazuara në pagesat e përdoruesve zakonisht përdoret termi 'koncesion'.

Këto dhe nuanca të tjera në lidhje me terminologjinë që përdoret për t'iu referuar kontratave të PPP-së, shpjegohen në seksionin 3.2. "Nomenklatura - emra të tjerë që përdoren për konceptin e PPP".

### ***PPP nuk është privatizim***

Shpesh krijohet konfuzion mes privatizimit dhe PPP-ve. Mirëpo, ekziston një ndryshim i qartë ndërmjet këtyre dy formave të përfshirjes së sektorit privat. Në kuptimin e vërtetë, privatizimi përfshin transferimin e përhershëm të sektori privat të një vepre që ka qenë në pronësi publike, krahas përgjegjësisë për ofrimin e shërbimeve të përdoruesi i fundor. Mirëpo, një PPP domosdoshmërisht përfshin një rol të vazhdueshëm të sektorit publik si një "partner" në një marrëdhënie të vazhdueshme me sektorin privat (Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas 2011).

Konfuzioni mund të krijohet sepse ndonjëherë termi "privatizim" përdoret më gjerësisht; për shembull, për të karakterizuar çdo formë të menaxhimit privat. Kur përdoret në këtë mënyrë, termi mund të zbatohet për një gamë të gjerë të marrëdhënieve, përfshirë këtu edhe PPP-të. Mirëpo, për qëllimet e këtij Udhëzuesi të PPP, privatizimi në kuptimin e tij të vërtetë përkufizohet si më lart, dhe në kuadër të një përkufizimi të tillë, PPP-të nuk janë privatizime. Sipas përkufizimit, privatizimi, në kuptimin e tij të vërtetë, nuk është një opsion për qeveritë për të prokuruar infrastrukturë të re, pasi privatizimi nënkupton që infrastruktura tashmë është ndërtuar.

Gjithashtu, kontraktimi i menaxhimit të infrastrukturës ekzistuese nuk është privatizim sepse nuk përfshin një transferim të përhershëm të kësaj infrastrukture të sektori privat. Për më tepër, ekziston një rol i vazhdueshëm i sektorit publik si një "partner" në një marrëdhënie të vazhdueshme me sektorin privat.

Seksioni 2.4 shpjegon më tej këtë dallim dhe tiparet e privatizimit.

## **1.2 Analizimi i Përkufizimit të Propozuar nga ky Udhëzues për PPP. Përshkrimi dhe shpjegimi i veçorive të një kontrate të PPP-së si një mjet për të prokuruar një infrastrukturë të re**

Ky udhëzues për PPP përqendrohet në PPP-të si një metodë për prokurimin e zhvillimit dhe menaxhimit të infrastrukturës në bazë të financimit privat, ashtu siç prezantohet në kutinë 1.3. Përkufizimi i një PPP-je me financim privat, i cili jepet në këtë Udhëzues për PPP, nënkupton disa karakteristika të cilat duhet të jenë të pranishme në një kontratë për PPP, në mënyrë që të konsiderohet rregullisht si një PPP me financim privat. Kjo pjesë do të përshkruajë dhe shpjegojë secilën nga këto karakteristika. Shumica e këtyre, me përjashtim të pranisë së financimit privat, janë

gjithashtu tipare të domosdoshme që duhet të përmbushen nga çdo kontratë e infrastrukturës, që të konsiderohet si PPP sipas përkufizimit të gjerë.

## 1) "Një kontratë afatgjatë midis një pale publike dhe një pale private"

**Afatgjatë:** Natyra ose gjendja afatgjatë e një PPP-je lidhet natyrshëm me një nga tiparet thelbësore të çdo PPP-je, e që është transferimi efektiv i rrezikut dhe përgjegjësi të pala private gjatë një pjese të konsiderueshme të jetëgjatësisë së veprës infrastrukturore. Aspekti afatgjatë gjithashtu është i ndërlidhur me strukturën financiare, siç shpjegohet më poshtë.

**Kontrata:** Marrëdhënia dhe/ose delegimi i menaxhimit nga sektori publik te sektori privat zakonisht kërkon përdorimin e një kontrate, që është një dokument i shkruar që përcakton të drejtat dhe detyrimet e zbatueshme për secilën palë. Zakonisht, kontrata është një dokument i vetëm, me shtojca, dhe identifikohet si e detyrueshme. Ndonjëherë marrëdhënia kontraktuale mund të jetë më komplekse, ku përfshihen dokumente të ndryshme të kontratës që lidhin palën private me institucione të ndryshme publike (për shembull, PPP-ja për ndonjë hidrocentral të ri mund të rregullohet nga një licencë ose autorizim nga Ministria përkatëse për hidrocentralin, së bashku me ndonjë marrëveshje për blerjen e energjisë me shoqërinë shtetërore të transmetimit).

Kjo kontratë zakonisht duhet të jepet përmes një procesi konkurrues publik, i cili mund të marrë formën e proceseve të shumta të tenderimit.

**Pala publike:** Përfshin qeveritë (autoritetin prokurues) apo agjencitë, ndërmarrjet ose entitetet të cilët, në kontratën përkatëse, mund të veprojnë si autoritete të prokurimit në emër të qeverisë. Këto autoritete të prokurimit mund të jenë kombëtare ose nën-sovrane (shtetet në një vend federal, qeveritë rajonale, bashkitë, etj.). Partneri publik në këtë Udhëzues për PPP gjithashtu njihet si autoritet i prokurimit<sup>4</sup>, edhe pse në disa juridiksione pranohen apo njihen ndërkombëtarisht edhe terma të tjerë (shih fjalorin).

**Pala private:** Zakonisht i referohet shoqërisë kryesore të sektorit privat ose shoqërive që do të përfshihen në realizimin e projektit, ndërsa "partneri privat" i referohet kundër-palës kontraktuale të palës publike. Në një PPP, është e zakonshme që një grup i palëve private të themelojnë një konsorcium për të ofertuar për kontratën e PPP-së. Nëse konsorciumit i jepet kontrata, ajo krijon një shoqëri të re për të nënshkruar kontratën dhe për të vepruar si partner privat. Kjo shoqëri e re në këtë Udhëzues për PPP gjithashtu quhet shoqëria e projektit ose Subjekti për Qëllime të Veçanta (SPV)<sup>5</sup>

Një shoqëri me pronësi shtetërore ose ndërmarrje shtetërore (NSH) (përfshirë një SPV të mundshme me pronësi shtetërore) në disa vende mund të konsiderohet si "subjekt privat", që i nënshtrohet rregulloreve civile (dhe jo administrative). Mirëpo,

<sup>4</sup> Në përgjithësi, partneri publik ose pala kontraktuese publike në kontratën e PPP-së përkon me autoritetin e prokurimit që tenderon dhe nënshkruan kontratën. Për lehtësi, ky Udhëzues për PPP supozon se kjo është situatë e zakonshme. Sidoqoftë, mund të ketë raste në të cilat autoriteti prokurues që tenderon dhe jep kontratën nuk është organi publik ose institucioni që nënshkruan ose ekzekuton marrëveshjen e PPP-së, por është një njësi publike e lidhur me të njëjtën qeveri.

<sup>5</sup> Një SPV nuk është një kusht i domosdoshëm që një kontratë të konsiderohet PPP. Seksioni 6 shpjegon më tej arsyeshmërinë për SPV dhe forma të tjera alternative të konstituimit të partnerit privat.

kontrata ndërmjet një autoriteti prokurues dhe një subjekti të tillë "privat" me pronësi shtetërore (kur NSH është në pronësi të shtetit që prokuron projektin) normalisht nuk do të konsiderohej të jetë PPP dhe nuk konsiderohet si e tillë nga ky udhëzues për PPP (shih seksionin 2.2). Nuk konsiderohet si një partneritet publik-privat sepse ka dyshime të arsyeshme nëse ekziston transferimi i rrezikut te sektori privat<sup>6</sup>.

Mirëpo, prania e autoritetit të prokurimit, e një qeverie të ndërlidhur, ose e një shoqërie shtetërore si aksioner i shoqërisë së projektit, nuk e ndalon që kontrata e projektit të konsiderohet si PPP, pavarësisht nëse qeveria ka pakicën apo shumicën e aksioneve në pronësi.

## **2) "Për zhvillimin (ose modernizimin ose rinovimin madhor) dhe menaxhimin e një veprë publike (përfshirë, potencialisht, edhe menaxhimin e një shërbimi publik të ndërlidhur me të)"**

**Zhvillimi dhe menaxhimi i veprës:** Një prej tipareve thelbësore të modelit PPP është kërkimi i efikasitetit përmes përfshirjes së kontraktuesit. Kjo vlen jo vetëm për projektimin dhe ndërtimin e veprës, por edhe për mirëmbajtjen e saj afatgjatë, në mënyrë që ndërtimi dhe mirëmbajtja të jenë detyrime të grupuara së bashku. Në disa projekte, menaxhimi gjithashtu përfshin operacione (qoftë të infrastrukturës ose të një shërbimi të ndërlidhur).

**Modernizimi apo rinovimi madhor:** Ky Udhëzues për PPP shtjellon PPP-në si një mundësi e realizimit të projekte që kërkojnë kapital intensiv. PPP-të gjithashtu mund të përdoren për investime intensive shtesë në një pasuri ekzistuese.

**Përfshin, potencialisht, menaxhimin e një shërbimi të ndërlidhur:** Fokusi i Udhëzuesit për PPP është zhvillimi i infrastrukturës. Mirëpo, shumë PPP gjithashtu përfshijnë menaxhimin ose operimin e një shërbimi publik, kur infrastruktura është e ndërlidhur me një shërbim të tillë ose kur është një platformë për t'u mundësuar autoriteteve publike ta ofrojnë shërbimin. Për shembull, PPP për një sistem të madh të transportit, përfshirë operimin e shërbimit të transportit, është brenda fushëveprimit të PPP-së.

## **3) "Në kontratë, pala private mban përgjegjësinë dhe rrezikun kryesor të menaxhimit gjatë kohëzgjatjes së kontratës"**

**Përgjegjësia kryesore e menaxhimit:** Pala private duhet të jetë kryesisht dhe thelbësisht përgjegjëse për menaxhimin e pasurisë (posaçërisht menaxhimin e kostove gjatë gjithë ciklit jetësor), dhe të mos i dedikohet vetëm fushave specifike dhe/ose dytësore të menaxhimit. Përndryshe, nuk ka kurrfarë kuptimi që të transferohen rreziqet e të tërë ciklit jetësor, dhe të mbështetemi në një kontratë afatgjatë sipas një skeme PPP.

Gjithashtu, shtrirja e përgjegjësive zakonisht përcakton edhe shkallën e transferimit

---

<sup>6</sup> Ndryshon rasti kur një shoqëri publike ose NSH është në pronësi të një qeverie që është e ndryshme nga ajo që prokuron projektin. Një ndërmarrje e tillë vepron në treg si çdo operator ekonomik privat (domethënë, konkurren për treg), kështu që rreziku që transferohet në atë NSH konsiderohet si efektivisht i transferuar nga qeveria e prokurimit.

të rrezikut, pasi rreziku nuk duhet të transferohet për aktivitete dhe ngjarje mbi të cilat partneri privat nuk ka kontroll ose mekanizma për të ndikuar në menaxhimin e rrezikut. Rreziqet kanë të bëjnë me përgjegjësitë (që do të thotë, rreziqet e ndërlidhura me menaxhimin gjatë gjithë ciklit jetësor të infrastrukturës, duhet të transferohen vetëm nëse përgjegjësia për menaxhimin afatgjatë - posaçërisht për mirëmbajtjen dhe rinovimin - i është deleguar partnerit privat).

**Transferimi i konsiderueshëm i rrezikut:** Duhet të bëhet transferim i konsiderueshëm i rrezikut te sektori privat, mbi një pjesë të konsiderueshme të ciklit jetësor të veprës (që lidhet me natyrën afatgjatë të këtyre kontratave), krahas transferimit të risqeve të ndërtimit

**I konsiderueshëm:** Pjesa më e madhe e rrezikut duhet të transferohet (pasi që transferimi i rrezikut është shtytësi kryesor për efikasitetin e PPP - shih pjesën 5), por nuk ka nevojë të transferohen të gjitha rreziqet/ngjarjet dhe pasojat e tyre. Mund të jetë joefikas transferimi i rreziqeve të caktuara, të cilat mund të zvogëlohen përmes kalimit apo ndarjes së rrezikut me partnerin publik.

#### 4) “dhe siguron një pjesë të konsiderueshme të financimit<sup>7</sup>”

Ashtu siç u tha në hyrje, pjesëmarrja private në financimin e një projekti nuk është një kusht i domosdoshëm që një projekt të konsiderohet si PPP. Mirëpo, fokusi i këtij Udhëzuesi për PPP janë PPP-të me financim privat.

Sigurimi i financimit privat mund të jetë një pikësynim ose motivim më vete për një autoritet publik për të prokuruar infrastrukturën sipas kësaj mënyre (mirëpo, si motivim, kjo duhet të vlerësohet me kujdes, ashtu siç shpjegohet në seksionin 5).

Për më tepër, financimi privat (zakonisht në kuadër të strukturës "financim projekti") mund të jetë gjithashtu një faktor qenësor për efikasitetin, sepse kur partneri privat financon të gjithë ose një pjesë madhore të infrastrukturës dhe shpërblymimi i tij bazohet në performancën (disponueshmëria dhe/ose shfrytëzimi) i një infrastrukture të tillë, atëherë financimi është në rrezik. Ky është një mekanizëm i fuqishëm për të harmonizuar objektivat e partnerëve publik dhe privat; stimulon partnerin privat të jetë proaktiv në maksimizimin e objektivit të palës publike (i cili është të sigurojë që infrastruktura të jetë në dispozicion dhe të funksionojë dhe/ose të mirëmbahet në mënyrë adekuate). Financimi privat gjithashtu stimulon partnerin privat të menaxhojë kostot gjithë jetësore (gjatë ciklit jetësor të pasurisë)<sup>8</sup> Kjo do të thotë që,

<sup>7</sup> Nga një perspektivë e gjerë, çdo financim i siguar nga sektori privat mund të konsiderohet si financim privat. Mirëpo, "financimi privat" mund të konsiderohet si çështje rregullatore: nga këndvështrimi i kontabilitetit dhe raportimit kombëtar, financimi privat nënkupton financimin që nuk konsiderohet si borxh publik (domethënë, nuk është i konsoliduar në bilancin e sektorit qeveritar). Mirëpo, ky Udhëzues për PPP konsideron si "financim privat" çdo financim që sigurohet nga sektori privat i cili është me risk, që do të thotë, varet nga performanca e kontratës së projektit. Kjo pikëpamje përputhet me konceptin e pronësisë ekonomike të asetit, i cili aplikohet nga disa standarde dhe udhëzues për të vlerësuar nëse një aset i PPP duhet ose nuk duhet të konsolidohet ose të regjistrohet në bilancin e qeverisë. Në disa vende, aplikohen kritere më të rafinuara ose më specifike, sipas standardeve të cilat përcaktojnë nëse pasuria duhet të konsiderohet si publike. Kapitulli 2 ofron më shumë informacion për çështjen e kontabilitetit dhe raportimit për PPP-të, në llogaritë kombëtare dhe në statistikën e financimit publik.

<sup>8</sup> PPP-të ofrojnë fokus në të gjitha kostot gjatë jetës së dobishme të infrastrukturës, ose gjatë jetës së kontratës që rregullon menaxhimin e infrastrukturës. Këtu përfshihen investimi fillestar / kostot e ndërtimit dhe çdo punë tjetër të mirëmbajtjes që kërkohet për të mbajtur asetin në një gjendje teknike ose gjendje të pranueshme, ose në një gjendje të nevojshme për të përmbushur kërkesat e performancës të përcaktuara në kontratë.

pas mbulimit të kostove operative, partneri privat ka të ardhura të mjaftueshme për të paguar borxhin e tij dhe për t'u siguruar kthimin e investimit të investitorët e tij.

**5) "dhe shpërblimi është i lidhur, në mënyrë të konsiderueshme, me performancën dhe/ose kërkesën ose përdorimin e veprës ose të shërbimit, në mënyrë që të harmonizojë interesat e të dy palëve"**

Ky nocion është i ndërlidhur me veçoritë e financimit privat dhe karakteristikat e transferimit të rrezikut të PPP-së. Mënyra më efektive e transferimit të përgjegjësisë dhe rreziqeve madhore gjatë kohëzgjatjes së kontratës është kompensimi i kontraktorit (partneri privat në PPP) në bazë të performancës së asetit (në kuptimin e cilësisë së shërbimit) ose në bazë të nivelit të përdorimit, ose me kombinim të këtyre faktorëve. Zakonisht, performanca e asetit varet nga shkalla në të cilën përmbushen nivelet e dakorduara të shërbimit apo nga niveli ose vëllimi i përdorimit (kur qëllimi kryesor është nxjerrja e vlerës financiare të asetit si krijues i të ardhurave). Kjo e fundit është më e shpeshtë në PPP-të që paguhen nga përdoruesit, ndërsa e para zakonisht të PPP-të që paguhen nga qeveria.

Lidhja me performancën dhe/ose përdorimin gjithashtu rezulton në një tipar tjetër të veçantë të PPP-ve të infrastrukturës: kontraktuesi merr pagesën (ose pjesën më të madhe të pagesave) vetëm pasi të jetë përfunduar vepra infrastrukturore, që do të thotë, autoriteti i prokurimit paguan tërë shumën (apo pjesën më të madhe) vetëm pasi vepra të jetë vënë në shërbim<sup>9</sup>.

Ndërlidhja e pagesave me performancën është thelbësore për përafrimin e interesit të partnerit privat (kryesisht i përqendruar në nxjerrjen e fitimit) me objektivat e sektorit publik (kryesisht i përqendruar në besueshmërinë dhe cilësinë e shërbimit). Mirëpo, interesat duhet të harmonizohen edhe pa përcaktuar detyrimisht mjetet dhe metodat që duhen zbatuar (inputet) dhe duke lënë hapësirë të arsyeshme për inovacion.

Forma tipike e kontratës së një PPP-je me financim privat është kontrata për projektim, ndërtim, financim, operim dhe mirëmbajtje (DBFOM). Por, konsiderohet si një PPP e vërtetë me financim privat vetëm nëse financimi i konsiderueshëm sigurohet nga sektori privat me rrezikun e vet, dhe shumica e pagesës për punën, si dhe për operimin dhe mirëmbajtjen (O&M) ndërlidhen me performancën, mirëmbajtjen ose përdorimin efektiv të infrastrukturës. Ky lloj i kontratës ka disa variacione dhe në disa shtete mban edhe emërtime të tjera.

Ekzistojnë edhe forma të tjera të kontratave që mund të konsiderohen si PPP, përfshirë disa PPP të infrastrukturës të cilat nuk përfshijnë financim privat. Këto, në kryesisht projekte për projektim, ndërtim, operim dhe mirëmbajtje (DBOM) dhe projekte për projektim, ndërtim, financim (DBF).

---

<sup>9</sup> Ashtu si me shumë karakteristika të tjera, këtu mund të ketë përjashtime, si për shembull marrja e një pjese të kompensimit apo pagesave gjatë ndërtimit, në varësi të strukturës financiare të PPP-së (shih bashkëfinancimin në seksionin 7.3).

**KUTIA 1.5: Përmbledhje e karakteristikave thelbësore dhe të zakonshme të një PPP-je me financim privat**

Karakteristikat thelbësore	Karakteristika të tjera të zakonshme
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekziston një kontratë publike afatgjate ndërmjet palës publike dhe palës private.</li> <li>• Ndërtimi dhe menaxhimi afatgjatë i asetit janë të grupuara në një kontratë.</li> <li>• Një pjesë e konsiderueshme e rrezikut i ngarkohet sektorit privat, për një pjesë të konsiderueshme të ciklit jetësor të asetit.</li> <li>• Rreziku ngarkohet mbi një pjesë të konsiderueshme të financimit privat.</li> <li>• Shpërblimi i partnerit privat është i ndërlidhur dhe i ngarkuar me rrezikun e performancës dhe/ose niveleve të kërkesës (përafrimi i interesave).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pala private zakonisht merr formën e një SPV-je.</li> <li>• Financimi i siguar nga pala private zakonisht është në formën e "financimit të projektit".</li> <li>• Të ardhurat fitohen nga pala private (ose kryesisht) kur vepra të jetë përfunduar dhe të jetë e gatshme për përdorim.</li> <li>• Në përputhje me fokusin e kryerjes së pagesës te partneri privat bazuar në performancë, kushtet teknike dhe të shërbimit gjithashtu përqendrohen në rezultate ose në "specifikimet e produktit", dhe jo në inpute. Kushtet gjithashtu lënë hapësirë për inovacione.</li> </ul>

Seksioni në vijim prezanton dhe shpjegon këto dhe strukturat e tjera të kontratave që përdoren për të zhvilluar (ose menaxhuar) infrastrukturën, në mënyrë që të analizojë se cilat prej tyre janë PPP dhe pse. Gjithashtu shqyrtohen edhe situata dhe kontekste të tjera, të cilat nuk janë kontrata, por nganjëherë gabimisht ngatërrohen me PPP-të.

Seksionet vijuese do të japin më shumë informacion lidhur me llojet dhe format e PPP-ve, do të japin sqarime mbi terminologjinë (seksioni 3), do të ofrojnë një shtjellim më të hollësishëm lidhur me gamën e aseteve për të cilat zakonisht mund të aplikohen PPP-të si një metodë për prokurimin e infrastrukturës së re (seksioni 4), dhe do të japin një përshkrim të strukturës tipike të një PPP-je.

**KUTIA 1.6: Pikat kryesore në lidhje me hyrjen në konceptin e PPP**

- PPP është një mundësi për të prokuruar infrastrukturën (PPP-të e infrastrukturës) dhe shërbimet (PPP-të e shërbimeve), të cilat mund të ofrojnë disa përfitime shtesë, përveçse janë një mjet për tërheqjen e financimeve private nga qeveritë.
- Fokusi i këtij Udhëzuesi për PPP është te PPP-të si një mjet për të zhvilluar infrastrukturë të re (ose modernizuar atë ekzistuese) në një mënyrë efektive. Konkretisht, Udhëzuesi për PPP përqendrohet në PPP që mbështeten në financim të konsiderueshëm privat (PPP me financim privat).
- Nuk ka një përkufizim universal të PPP-ve, por ekziston një konsensus i arsyeshëm lidhur me disa karakteristika kryesore se kur një kontratë konsiderohet si PPP: kontratë afatgjate, transferim i konsiderueshëm i rreziqeve dhe përgjegjësi nga qeveria te sektori privat dhe pagesa e ndërlidhur me performancën dhe/ose kërkesën për shërbimet e veprës e infrastrukurore që do të ndërtohet.
- PPP-të mund të klasifikohen si PPP që paguhen nga përdoruesit (financimi i

pagesave bazohet në pagesa nga përdoruesit - tarifa) ose PPP-të që paguan qeveria (financimi i pagesave bazohet në buxhetin publik).

- PPP-të mund të quhen me një mori termash, ku nomenklatura alternative më e shpeshtë janë koncesionet (për PPP-të që paguhen nga përdoruesit) dhe PFI (për PPP-të që paguhen nga qeveria).
- Financimi privat nuk është një kusht i domosdoshëm që një kontratë të konsiderohet PPP. Mirëpo, përfshirja e sektorit privat në financim jo vetëm që mund të ndihmojë në përshpejtimin e zhvillimit të infrastrukturës, por gjithashtu shton përfitime të përshkallëzuara në formën e efikasitetit (në projektet e duhura dhe me kërkesa dhe kushte të caktuara).
- PPP-të nuk janë e njëjta gjë me privatizimin.

## 2. Pjesëmarrja private në infrastrukturën dhe shërbimet publike: Çfarë është dhe çfarë nuk është PPP

Shënim i rëndësishëm: "Infrastruktura" në këtë Udhëzues të PPP përdoret në kuptimin e gjerë. Kjo përfshin jo vetëm sisteme apo objekte të përfunduara, me punë të mëdha ndërtimore, por edhe pajisjet (për shembull, mjetet lëvizëse për hekurudha) dhe impiantet (prodhuesit e pavarur të energjisë, impiantet për trajtimin e ujërave të zeza, etj.) ku punët ndërtimore mund të jenë më pak të rëndësishme. Për qëllime të këtij Udhëzuesi të PPP-së, infrastruktura përfshin infrastrukturën sociale (siç janë spitalet dhe shkollat) si dhe infrastrukturën ekonomike (ato që kanë të bëjnë me ujin, energjinë, transportin dhe telekomunikacionin). Ky Udhëzues për PPP përdor "infrastrukturën", "veprën publike" dhe thjesht "veprën" si sinonime për t'iu referuar pasurisë publike që do të zhvillohet dhe menaxhohet në kuadër të kontratës së PPP-së. Shihni seksionin 3 për një përshkrim më të hollësishëm të termit të infrastrukturës dhe shembuj të veprave të PPP-së.

Kjo pjesë prezanton dhe shpjegon kontekstet kryesore dhe shembujt e mundshëm të pjesëmarrjes private në infrastrukturën publike (shih figurën 1.1) me qëllim të kontekstualizimit të qasjes së PPP-së. Ajo përfshin jo vetëm opsionet e prokurimit për kontrata, por edhe kontekste të tjera në të cilat sektori privat mund të menaxhojë infrastrukturën publike ose të sigurojë shërbime që mund të konsiderohen si publike (privatizime dhe situata të ngjashme).

Pjesëmarrja private në infrastrukturë (PPI)<sup>10</sup> nuk është sinonim me PPP. Koncepti i PPI-së përfshin forma të tjera të përfshirjes private në realizimin dhe/ose menaxhimin e infrastrukturës publike.

Ky seksion do të shpjegojë se cilat nga këto opsione të prokurimit dhe cilat kontekste për pjesëmarrjen private mund të konsiderohen si PPP dhe cilat jo. Ai përshkruan si në vijim:

- Opsionet e prokurimit të infrastrukturës që nuk konsiderohen si PPP;
- Opsionet e prokurimit të infrastrukturës që mund të konsiderohen si PPP;
- Kontratat për menaxhimin e shërbimeve ose infrastrukturës ekzistuese; dhe

<sup>10</sup> Pjesëmarrja Private në Projektet e Infrastrukturës (projektet PPI) është një term që përdoret shpesh nga disa institucione dhe nënkupton çdo modalitet të investimeve private dhe / ose menaxhimit privat të infrastrukturës. Për shembull, baza e të dhënave për PPI e Grupit të Bankës Botërore (<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) përfshin projekte të PPP, por edhe projekte dhe kontrata të tjera me pjesëmarrje private që nuk konsiderohen si PPP.

- Përfshirje tjetër private në infrastrukturë dhe shërbime publike.

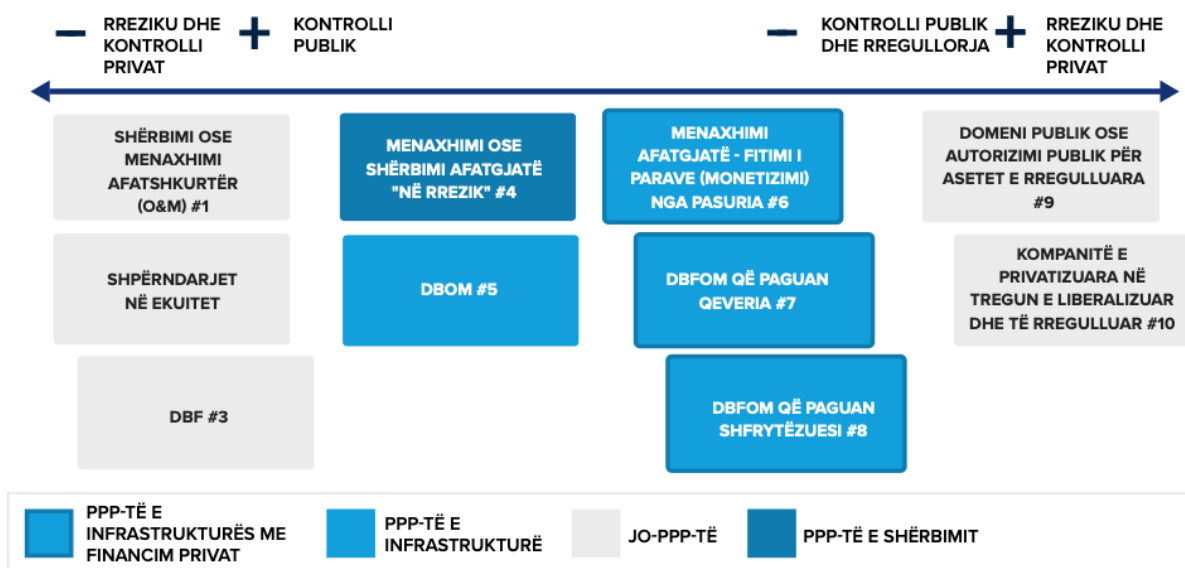
PPP-të, si një koncept i gjerë, janë një opsion për të prokuruar dhe / ose menaxhuar infrastrukturën (përfshirë sistemet, objektet, pajisjet dhe impiantet) dhe shërbimet e ndërlidhura, që do të thotë, termi nënkupton ekzistencën e një kontrate dhe qëllimin specifik të një qeverie për të kontraktuar zhvillimin dhe/ose menaxhimin e infrastrukturës ose shërbimit. Si një kontratë publike, ajo duhet të përmbushë disa karakteristika apo kushte për t'u konsideruar si PPP, të cilat janë më specifike dhe më rigorozë për llojet e kontratave të PPP-së për infrastrukturë.

Vetëm një kontratë e prokurimit mund të jetë një PPP, dhe vetëm kur përmbushen të gjitha tiparet e përshkruara në seksionin 1 (me përjashtim të financimit të konsiderueshëm privat, i cili është një tipar dallues i PPP-ve me financim privat). Prandaj, thjesht dhe vetëm përfshirja e sektorit privat nuk përbën një arsye të mjaftueshme për të përshkruar një marrëveshje si një PPP, dhe, vetvetiu, as përfshirja e të gjithë objektit në një kontratë të vetme, ose sigurimi i financimit nga sektori privat. As natyra e të ardhurave nuk përbën faktor vendimtar, pasi ekzistojnë shumë forma të marrëveshjeve kontraktuale dhe jo-kontraktuale, sipas të cilave të ardhurat mund të vijnë nga përdoruesit ose nga buxheti.

Ky seksion shpjegon skemat kontraktuale që përdoren për të ofruar, financuar dhe menaxhuar infrastrukturën, si dhe kontekste të tjera të pjesëmarrjes private. Këto metoda tregojnë faktorët dallues të modelit PPP të prokurimit për kontraktimin e zhvillimit dhe menaxhimit të infrastrukturës, të cilët janë përmbledhur në tabelën 1.2.



**FIGURA 1.1: Spektri i pjesëmarrjes private në infrastrukturën dhe shërbimet publike**



**SHEMBUJ**

- #1** O&M 2 vjet kontratë për një rrugë.
- #2** Kontrata për projektimin dhe ndërtimin, ose vetëm ndërtimin, e infrastrukturës (p.sh. një rrugë, një binar hekurudhor, një sistem të tërë hekurudhor...).
- #3** Si në #2 por që kontraktori i para-financon punimet kundrejt pagesave të ardhme.
- #4** Kontrata 10 vjeçare për menaxhimin e një shërbimi të furnizimit me ujë, kontrata 15 vjeçare për të menaxhuar operacionet e transportit me autobus në një qytet; kontratë 15 vjeçare për të menaxhuar rinovimet dhe mirëmbajtjen e zakonshme në një rrugë, me çmim fiks dhe cilësi të zbritur. Ndonjëherë quhen qira, afermazh, koncesione ...

- #5** kontratat për realizimin e një aseti ku kontraktori do të ofrojë edhe mirëmbajtjen për disa vite.
- #6** qira ose koncesion 30 vjeçar për të operuar një rrugë ekzistuese me pagesë kundrejt pagesës së një tarife paraprake, ose për të operuar një sistem uji në një qytet.
- #7** 25 kontrata DSFOM për ndërtimin, financimin dhe administrimin e një institucioni/ndërtese spitalore, ose shkollë, një rrugë ose një WWTP, etj. duke u kompensuar nga pagesa e performancës/disponueshmërisë. Një marrëveshje për blerjen e energjisë (PPA) në një projekt të pavarur të energjisë (IPP)

- #8** DBFOM kontrata 30 vjeçare e një rruge të kompensuar nga tarifat ndaj përdoruesit e mbledhur nga partneri privat, ose një koncesion i furnizimit me ujë, kur bëhet një renovim dhe azhurmim i gjerë i infrastrukturës dhe impianteve.
- #9** Një koncesion për të përdorur tokën në një vend porti për të zhvilluar dhe operuar objektet e lidhura me portin për 99 vjet me të gjithë rrezikun e zhvilluesit; një autorizim për të zhvilluar një IPP të energjisë së rinovueshme që do të kompensohet në përputhje me një çmim të rregulluar të subvencionuar në përputhje me rregulloret e energjisë së rinovueshme.

- #10** Një operator i telekomit, ose distributor i energjisë elektrike që konkurren për klientët/përdoruesit sipas disa kufizimeve/rregulloreve

## 2.1. Opsionet e prokurimit të infrastrukturës që nuk konsiderohen si PPP

***Prokurimi tradicional i infrastrukturës: financimi publik dhe menaxhimi publik. Kontratat e tipit ndërtim dhe projektim, dhe kontratat e ndërtimit.***

Punët publike dhe infrastruktura publike financohen tradicionalisht nga qeveria. Burimi i fondeve për një prokurim të tillë tradicional është buxheti publik<sup>11</sup>.

Sektori publik mund të hyjë në borxhe/të mbledhë fonde për projekte specifike. Mirëpo, kjo nuk është qasja më e zakonshme; në shumicën e juridiksioneve, borxhi publik menaxhohet sipas "parimit të përgjithësuar" (single-till) (d.m.th, huatë merren për qëllime të përgjithshme të qeverisë, dhe nuk ndërlidhen me ndonjë projekt specifik).

Për më tepër, në të kaluarën, shumë qeveri kishin mjetet e tyre për realizimin e veprave publike, përfshirë pajisjet dhe personelin e tyre. Sot, praktikisht të gjitha veprat publike ndërtohen nga korporata të veçanta, të cilat, në shumicën e rasteve, kontraktohen përmes ndonjë tenderi publik. Disa korporata publike përbëjnë përjashtime, por edhe në ato raste, pjesa më e madhe e punëve kryhen nga korporata private përmes skemave të nënkontraktimit.

Prokurimi tradicional zakonisht vjen në një të njërit prej formave vijuese:

- Kontratat vetëm për ndërtim (B), në të cilat projektimi është kryer nga një subjekt tjetër, ndërsa është tenderuar kontrata për të ndërtuar veprën infrastrukturore. Kjo formë nganjëherë quhet Projektim-Ofertim-Ndërtim; dhe
- Kontratat për Projektim-Ndërtim (DB), në të cilën tenderohet një kontratë e vetme, si për projektimin ashtu edhe për ndërtimin e veprës infrastrukturore. Në disa vende, kontratat B ose DB mund të quhen gjithashtu si kontrata për Inxhinierim, Prokurim dhe Ndërtim (EPC), veçanërisht kur vepra që do të ndërtohet konsiston kryesisht në impiant. Një term tjetër që mund të përdoret për t'iu referuar të njëjtit fushëveprim të kontratës janë kontrata sipas parimit me çelës në dorë, në të cilën çmimi dhe afati i ndërtimit janë fikse.

Kur infrastruktura prokurohet me mjete konvencionale, autoriteti prokurues paguan për punët nga buxheti i vet dhe merr përsipër të gjithë përgjegjësinë e veprës pasi të ketë përfunduar ndërtimi (shih figurën 1.2). Pagesat zakonisht bëhen teksa puna është në vazhdim e sipër, dhe me çmimin e përcaktuar (ose që është objekt rishikimi). Kontraktuesi mund të jetë përgjegjës për rregullimin me shpenzimet e veta, të defekteve që shfaqen gjatë një periudhe të shkurtër dhe mund të ofrojë siguri (siç janë garancitë bankare) për të mbuluar përgjegjësitë për defektet. Kontraktuesi gjithashtu mund të mbetet përgjegjës për defektet e fshehura për një periudhë më të gjatë, por pa ofruar siguri gjatë kësaj periudhe.

Detyrat e zakonshme të mirëmbajtjes zakonisht i caktohen një pale private përmes një kontrate të veçantë. Mirëpo, menaxhimi afatgjatë ose menaxhimi i ciklit jetësor

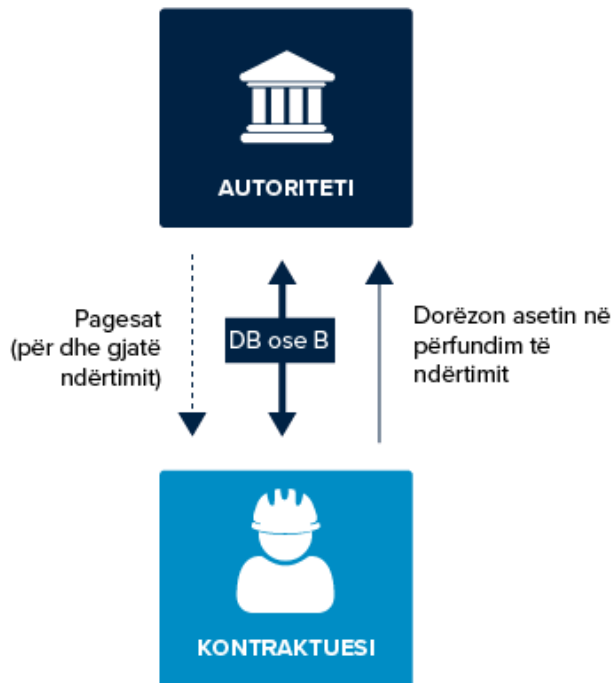
<sup>11</sup> Vlen të ceket se, në disa vende, qeveritë vendosin tatime të veçanta për financimin e infrastrukturës së transportit (më së shpeshti rrugë), zakonisht të strukturuar si taksa për konsum të karburanteve. Në raste të tjera, financimi mund të bazohet në pagesa specifike nga përdoruesit e infrastrukturës, të cilat mund të përdoren për të financuar kostot e infrastrukturës përmes strukturave të ndryshme financiare dhe publike korporative, ku infrastruktura edhe më tej prokurohet sipas një metode konvencionale. Për shembull, një NSH mund të mbledhë financa kundrejt të ardhurave nga taksat e ardhshme rrugore dhe të kontraktotë ndërtimin e rrugës sipas një skeme të DB.

(dhe rreziqet e ndërlidhura) mbeten një përgjegjësi e drejtpërdrejtë e qeverisë, agjencisë publike ose korporatës së themeluar për atë qëllim. Rinovimet dhe mirëmbajtja madhore zakonisht kontrahetohet dhe financohet nga qeveria ose ndonjë agjenci e tillë, sipas nevojës.

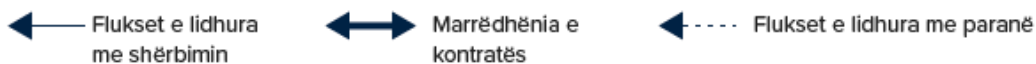
Në kontratat B ose DB mungojnë incentivat natyrore për kontraktuesin që të kujdeset për cilësinë dhe qëndrueshmërinë e veprës. Mirëpo, kontraktuesi ka motivim të qartë të rrisë fitimet qoftë duke ulur kostot (dhe kështu duke rrezikuar cilësinë) qoftë duke kërkuar pagesa shtesë (për shembull, për ndryshimet nga qeveria në objektin e kontratës). Rreziku i uljes së cilësisë ose rritjes së kostove për sektorin publik mund të kontrollohet vetëm me mbikëqyrje intensive për sigurim të cilësisë dhe/ose përmes prirjes natyrore për të qenë sa më rigoroz në përcaktimin e kushteve teknike.

Mirëpo, kontratat B ose DB mund të jenë mundësi të përshtatshme për zhvillimin e infrastrukturës në shumë raste, me kusht që sektori publik të ketë aftësitë, të dijë qartë se cilat zgjidhje teknike dëshiron, të preferojë të mbajë përgjegjësinë për mirëmbajtjen e asaj vepre gjatë jetëgjatësisë së veprës, dhe të ketë fonde të disponueshme në buxhet për të paguar për punimet. Nuk ka një opsion prokurimi të preferuar ose më të mirë, të njohuri botërisht, për secilin lloj të infrastrukturës, por secili projekt kërkon atë formë të posaçme prokurimi që është më optimalia.

**FIGURA 1.2: Skema bazë e një kontrate për Projektim-Ndërtim ose Kontrate për Ndërtim**



Punimet financohen nga sektori publik. Pagesat për punimet pranohen nga kontraktori sipas progresit të punës (financuar nga buxheti) dhe aset pranohet nga Autoriteti në përfundim të ndërtimit.



*Shënim:* B = Ndërto (Build); DB = Dizajno-Ndërto (ang.: Design-Build).

### **Projektim, Ndërtim dhe Financim (DBF)**

Kontrata DBF është e ngjashme me kontratën DB në atë që qeveria merr në dorëzim veprën sapo përfundon ndërtimi. Qeveria gjithashtu mban përgjegjësitë dhe rreziqet lidhur me gjendjen e veprës në planin afatgjatë.

Mirëpo, në një kontratë të tipit DBF, qeveria nuk paguan drejtpërdrejt për punimet, por shtyn pagesën, duke e bërë kontraktuesin një huadhënës "de facto". Kontratat DBF mund të konsiderohet si devijim nga prokurimi tradicional, ku devijimi është koha e pagesës. Kontraktuesi vepron jo vetëm si kontraktues ndërtimi por edhe si huadhënës për sektorin publik. Huadhënia është indirekte, pasi në fund fondet sigurohen nga një institucion huadhënës - siç është banka - kundrejt ndonjë pengu në të drejtën për të pranuar pagesa qeveritare (shih figurën 1.3), apo kundrejt blerjes me zbritje, pa rekurs për ato pagesa të ardhshme<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Në vend që të financojë punimet përmes një kredie të nënshkruar nga kontraktuesi, e cila shlyhet përmes kësteve të pagesave nga qeveria, nuk është e pazakontë që financimi të strukturohet përmes shitjes nga

Pagesat nuk bëhen deri në fund të periudhës së ndërtimit, që do të thotë, në fazën e komisionimit. Zakonisht bëhet në disa kësteve fikse, përgjatë një numri të caktuar vitesh, për shumën që ofrohet nga ofertuesi i suksesshëm (ku përfshihen kostot e ndërtimit dhe kostot e financimit).

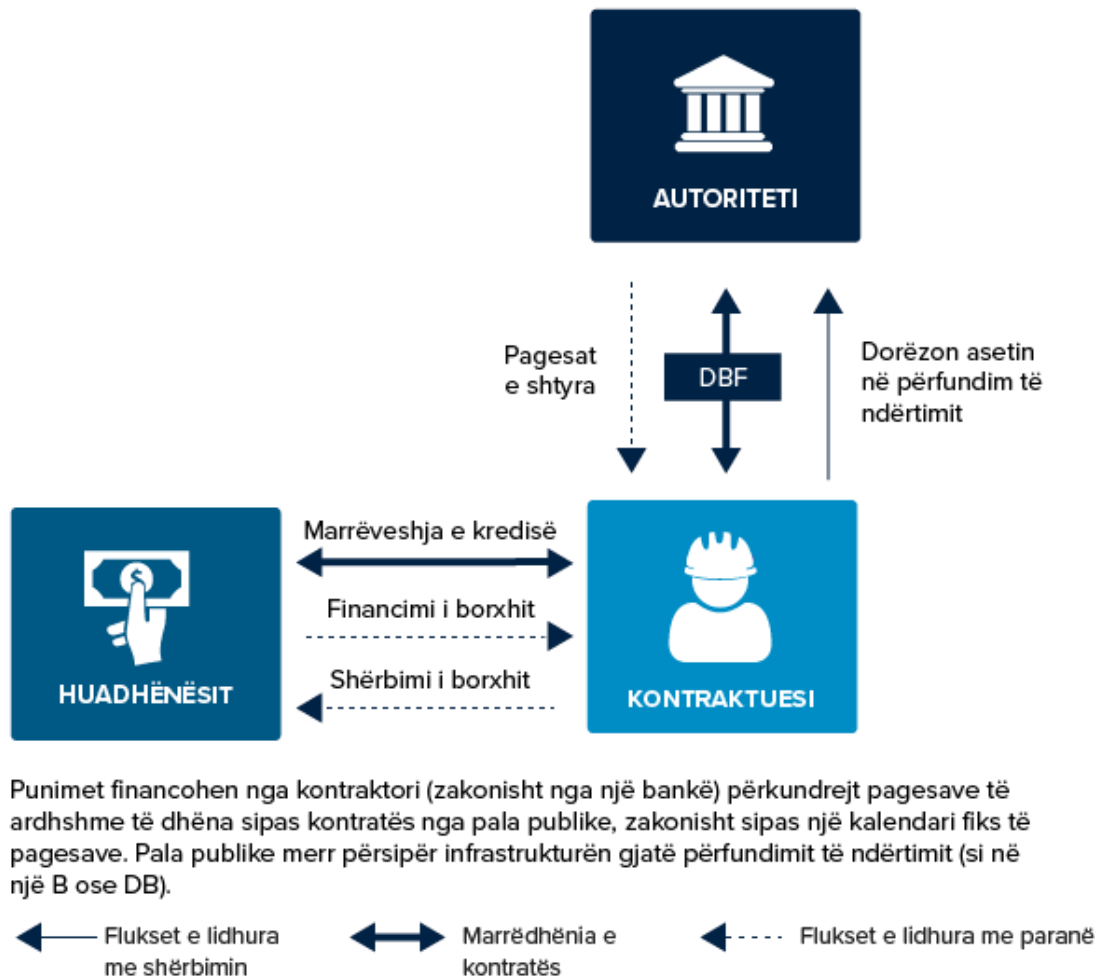
Edhe pse sektori privat ofron financim për zhvillimin e infrastrukturës, ky financim nuk i nënshtrohet materialisht rrezikut të performancës së projektit - vetëm rrezikut të ndërtimit. Pra, nuk konsiderohet si financim privat për qëllimet e këtij Udhëzuesi për PPP. Gjithashtu, kjo metodë e prokurimit zakonisht konsiderohet si financim publik sipas shumë rregullave kombëtare të kontabilitetit<sup>13</sup>.

---

kontraktuesi të huadhënësi i të drejtës për të pranuar ato pagesa, shitje që zakonisht është pa rekurs (ose me rekurs të kufizuar, që përfundon pas përfundimit të ndërtimit). Këto struktura njihen gjithashtu si blerje borxhi.

<sup>13</sup> Çdo vend që ndjek secilin prej standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit qeveritar dhe të raportimit fiskal do/duhet ta konsiderojë këtë strukturë si financim publik, pra, duke konsoliduar në llogaritë qeveritare aktivin dhe pasivin, pasi aktivi është plotësisht nën kontrollin e autoritetit të prokurimit, i cili merr në pronësi të plotë pasuritë dhe të gjitha rreziqet e ndërlidhura pas ndërtimit. Shih kapitullin 4 për informacion statistikor dhe kontabilitet kombëtar në rastet kur një aktiv dhe pasivi i lidhur me të konsiderohen si publike në përputhje me disa standarde.

**FIGURA 1.3: Skema bazë e strukturës Projektim, Ndërtim dhe Financim (DBF)**



Punimet financohen nga kontraktori (zakonisht nga një bankë) përkundërt pagesave të ardhshme të dhëna sipas kontratës nga pala publike, zakonisht sipas një kalendari fiks të pagesave. Pala publike merr përsipër infrastrukturën gjatë përfundimit të ndërtimit (si në një B ose DB).

*Shënim:* B = Ndërtim (Build); DB = Projektim-Ndërtim (Design-Build) .

Qëllimi i këtij opsioni prokurimi zakonisht është që sektori publik të shmangë një kufizim afatshkurtër të fondeve. Mund të ketë përfitime edhe në sigurimin e financimit, pasi borxhi i dedikohet asetit (prandaj financuesi siguron një shtesë shtesë të due diligence-s për projektin, por vetëm në lidhje me rreziqet e ndërtimit). Potencialisht, ekziston një transferim më i madh i rrezikut të ndërtimit sesa në kontratën B ose DB (që është, në thelb, rreziku nga vonesat në ndërtim) për sa kohë që pagesa për punimet e ndërtimit (në para të gatshme) vjen vetëm pasi të përfundojë ndërtimi.

Kjo karakteristikë mund të sjellë përfitime në aspektin e efikasitetit (veçanërisht besueshmërinë e afatit të propozuar të ndërtimit) me kusht që pagesat, deri në njëfarë mase, të jenë të kushtëzuara nga përfundimi i ndërtimit dhe komisionimi.

Qeveria duhet të shqyrtojë nëse përfitimet e mundshme nga kontrata DBF do të kompensojnë koston më të lartë të financimit. Edhe pse ekziston një rrezik i paktë kreditor me këtë skemë (i ndërlidhur me afatet ndërtimore), do të ketë prim të

normës së interesit mbi koston e borxhit publik direkt në të cilën ky hyrë sektori publik.

Ashtu si edhe në kontratën DB, në kontratat DBF nuk ka asnjë nxitje natyrore për ndërtim cilësor. Mirëpo, siç u përmend, sërish mund të ketë nxitje të vullnetshme të kontraktuesit që të maksimizojë marzhin e tij gjatë ndërtimit, sepse pagesat nuk janë të ndërlidhura me performancën e punëve ose të shërbimeve të ardhshme, dhe kostoja e ciklit të gjatë jetësor të infrastrukturës nuk menaxhohet nga kontraktuesi por i mbetet sektorit publik.

Ka disa vende që i konsiderojnë kontratat DBF si një lloj të PPP (ndonjëherë referohet si metodë e "financimit inovativ"), bazuar në karakteristikën e financimit dhe mundësinë për të transferuar më shumë rreziqe të ndërtimit.

Sidoqftë, PPP mund të mos jetë opsioni më i përshtatshëm për të prokuruar një projekt të veçantë të infrastrukturës, por një kontratë DBF mund të ofrojë disa avantazhe dhe përfitime për autoritetin publik, krahasuar me një kontratë konvencionale DB ose B.

## **2.2. Opsionet e prokurimit të infrastrukturës që mund të konsiderohen si PPP**

### ***Projektim, Ndërtim, Operim dhe Financim ( DBOM)***

Ka disa kontrata të cilat financohen nga qeveria kundrejt buxhetit (si prokurim konvencional), por në të cilat kontraktuesi i përzgjedhur kryen punimet e ndërtimit, operacionet e ardhshme dhe mirëmbajtjen.

Këto kontrata referohen si DBOM (projektim, ndërtim, operim dhe mirëmbajtje). Nëse kontraktuesi nuk është përgjegjës për operimin<sup>14</sup> e infrastrukturës, kontrata zakonisht quhet DBM. Sipas kontratës DBOM, puna e mirëmbajtjes përfshihet në kontraktimet paraprakisht dhe paguhet direkt nga qeveria me çmim të dakordësuar. Shih Figurën 1.4.

Një kontratë DBOM (në krahasim me PPP me financim privat) sërish financohet nga sektori publik, pra, punimet e ndërtimit paguhen drejtpërdrejt derisa punët janë në vazhdim e sipër. Dhe çmimi i Operimit dhe Mirëmbajtjes (O&M) është i lidhur ngushtë me performancën e punës O&M, dhe paguhet në një rrjedhë të veçantë. Sidoqftë, mund të ketë ende stimuj për kontraktuesin të ul cilësinë në ndërtim, si një mënyrë për të kursyer kostot dhe për të rritur marzhet, gjë që duhet të kontrollohen me kujdes.

Rreziku i kostove të papritura të mirëmbajtjes mund t'i transferohet kontraktuesit në një mënyrë të kufizuar, zakonisht përmes dëmeve të likuiduara. Përkundër kësaj, pjesa kryesore e rrezikut të mirëmbajtjes, i cili varet nga projektimi dhe ndërtimi i

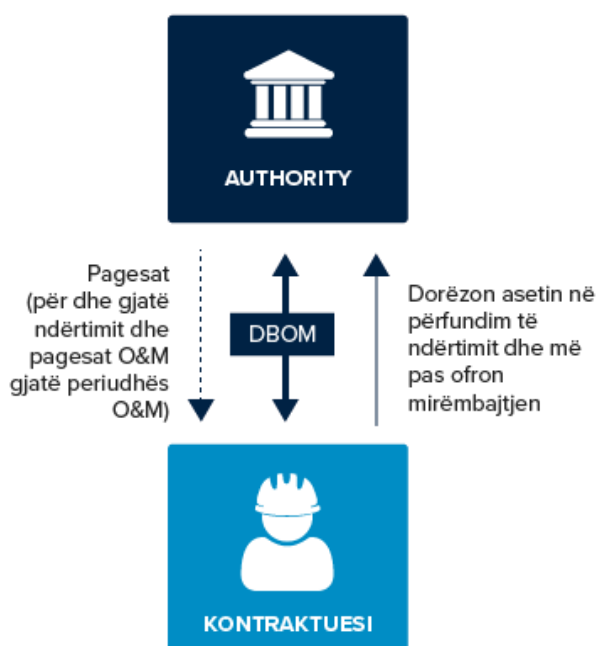
---

<sup>14</sup> Operacionet mund të kuptohen në kuptim të ngushtë (të ndërlidhur me mbledhjen e tarifave, të cilat ndonjëherë quhen operacione komerciale) ose në kuptim më të gjerë. Në rastin e fundit, termi përfshin detyrime dhe përgjegjësi të tjera të cilat mundësojnë që infrastruktura të jetë në dispozicion për përdorim dhe nuk janë domosdo vetëm aktivitete mirëmbajtjeje në kuptimin e ngushtë të fjalës. Për shembull, për një projekt rrugor, pastrimin e aksidenteve, ose shërbimin e largimit të borës (shërbimi i përdorimit gjatë dimrit). Shumë juridiksione, por edhe në praktikë të rëndomtë, përdorin termin "operacion" për të gjithë aktivitetin e ndërlidhur me disponueshmërinë e shërbimit, edhe nëse kjo lidhet kryesisht me aktivitetin e mirëmbajtjes.

duhur i asetit, zakonisht mbetet në duart e qeverisë.

Nxitjet për kontraktorin për të kryer siç duhet punimet dhe për të ofruar cilësi të lartë të ndërtimit mund të jenë të pakta. Mirëpo, për shkak të mungesës së kapitalit të rrezikuar, nëse rreziku i mirëmbajtjes transferohet te kontraktuesi, së bashku me rreziqet e ndërtimit, kontrata DBOM mund të jetë afër konceptit të PPP-së për nga fushëveprimi dhe efikasiteti i mundshëm<sup>15</sup> (për këtë arsye, shumë vende e konsiderojnë kontratën DBOM si lloj të PPP-së).

**FIGURA 1.4: Skema bazë e strukturës Projektim, Ndërtim, Operim dhe Financim (DBOM)**



Punimet financohen nga sektori publik. Pagesat për punimet pranohen nga kontraktori sipas progresit të punës (financuar nga buxheti) dhe asetit pranohet nga Autoriteti në përfundim të ndërtimit. Më pas kontraktori (këtu konsiderohet si një partner privat) siguron mirëmbajtje (ose operon dhe mirëmban dhe paguhet me një çmim O&M për këtë). Punimet mund të merren nga Autoriteti në përfundimin e ndërtimit ose në fund të kontratës në varësi të juridiksionit dhe projektit.

← Flukset e lidhura me shërbimin      ↔ Marrëdhënia e kontratës      ← - - - - Flukset e lidhura me paranë

*Shënim:* O & M = operim dhe mirëmbajtje.

Qeveria mund të zgjedhë ta ofrojë një projekt si DBOM, nëse konsideron se përfitimi i një qasjeje më të integruar të menaxhimit tejkalon humbjen e shaktuar të efikasitetit. Kjo humbje vjen si pasojë e heqjes dorë nga mundësia për të organizuar

<sup>15</sup> Seksioni 7 shpjegon motivet dhe përparësitë e PPP-së - që mund të arrihen vetëm për projektet e duhura dhe në kuadër të një procesi të duhur të përgatitjes dhe strukturimit, ashtu siç shpjegohet më poshtë në këtë kapitull.



një konkurs të veçantë për kontratën e ardhshme për O&M. Kjo zgjedhje ka prirje të ndodhë kur specifikat e projektit dhe konteksti financiar nuk janë të mjaftueshme për të justifikuar një PPP me financim privat (zakonisht një kontratë DBFOM, ashtu siç do të shpjegohet më poshtë).

### ***Kontratat DBFOM***

Në një kontratë DBFOM, kontraktuesi zhvillon infrastrukturën me fondet e veta dhe fondet e mbledhura nga huadhënësit, me rrezikun e vet (domethënë, ai siguron tërë apo pjesën më të madhe të financimit). Kontraktuesi gjithashtu është përgjegjës për menaxhimin e ciklit jetësor të infrastrukturës (duke marrë përsipër rreziqet e kostos gjatë tërë ciklit jetësor), përveç mirëmbajtjes dhe operacioneve rrjedhëse. Për të kryer këto detyra, kontraktuesi (një partner privat në kontekstin e PPP-së), zakonisht themelon një SPV (seksioni 6 shpjegon në mënyrë të hollësishme strukturën e një PPP-je në kuadër të një kontrate DBFOM, agjentët e saj dhe marrëdhëniet kryesore).

Kontrata shpesh referohet si DBFM kur operacionet nuk përfshihen në objektin e kontratës.

Kontratat DBFOM (dhe DBFM) (dhe terma të tjerë ekuivalentë siç janë Ndërtimi-Operimi-Transferimi [BOT], Ndërtimi-Marrja në Pronësi-Operimi-Transferimi [BOOT], Ndërtimi-Transferimi-Operimi [BTO] e kështu me radhë - shih seksionin 3.2.) janë lloji i vetëm i kontratës (për nga objekti) të cilat plotësojnë të gjitha kushtet e nevojshme për të qenë një PPP me financim privat. Mirëpo, nëse një kontratë DBFOM mund të konsiderohet si një PPP e vërtetë me financim privat varet nga efektiviteti i transferimit të rrezikut dhe natyra e ndërlidhjes ndërmjet performancës dhe të ardhurave, pasi disa DBFOM mund të përfaqësojnë një DBOM me financim të siguar nga pala private, por ku investitorët nuk marrin përsipër asnjë rrezik thelbësor. Nëse nuk ka transferim të rrezikut thelbësor tek investitorët, projekti siguron një rezultat të ngjashëm të vlerës së parasë (VP) si një DBOM, dhe jo si një kontratë DBFOM.

### ***Kontratat DBFOM Bazuar në Pagesat nga Përdoruesit (PPP ku paguan përdoruesi ose koncesion)***

Kur autoritetet vendosin të kërkojnë pagesë për përdorimin e infrastrukturës, të ardhurat e mundshme që do të krijohen nga një aset apo infrastrukturë e tillë publike mund të përdoren në disa mënyra. Mund të përdoren si të ardhura për buxhetin e përgjithshëm, si burim i mjeteve për nevojat e financimit të ndonjë sektori të caktuar (për shembull, qasja *eurovignete* në disa vende të Bashkimit Evropian [BE], apo edhe zotimin e mjeteve për ndonjë sistem specifik i cili i krijon ato (për shembull, të ardhurat e sistemit të furnizimit me ujë në një qytet, të ardhurat nga tarifatat që vilen nga ndonjë operator i metrosë publike në një qytet, ose të ardhurat nga taksat rrugore të krijuara nga autostradat në pronësi të qeverisë - siç është rasti i ndërmarrjeve që operojnë autostrada me pagesë (Turnpike) në disa shtete të SHBA-ve).

Të ardhurat e ardhshme që do të krijohen nga ndonjë investim/aset i ri mund t'i kushtohen investimit specifik në ndonjë projekt, duke ia caktuar këto të ardhura një shoqërie të re të caktuar.

Fondet që vijnë nga përdoruesit mund të jenë të mjaftueshme për të mbuluar shpenzimet e O&M dhe të mirëmbajtjes afatgjatë, me një tepricës që më pas mund të përdoret si një burim për të shlyer financimin e ndërtimit të vetë asetit.

Caktimi kontraktual i të ardhurave të ardhshme/potenciale të ndërlidhura me shfrytëzimin publik të një infrastrukture publike të pala private nga ana e administratës publike, si një mjet për të financuar prokurimin e infrastrukturës dhe shërbimeve të ndërlidhura është një PPP ku paguan përdoruesi. PPP-të që paguhen nga përdoruesit njihen gjithashtu si skema koncesioni, posaçërisht në vendet të cilat bazohen në kodin civil<sup>16</sup>.

Një PPP i paguar nga përdoruesi, i cili përdoret për të financuar, ofruar dhe menaxhuar infrastrukturën, është një formë e kontratës objekti i së cilës përfshin DBFOM në një mënyrë të integruar, në të cilën financimi është privat (dhe zakonisht konsiderohet si financim privat sipas standardeve kombëtare të kontabilitetit<sup>17</sup>) dhe në të cilën burimi i të ardhurave është plotësisht ose kryesisht në formën e së drejtës për të komercializuar përdorimin e asetit: të gjitha ose shumica e të ardhurave vijnë nga përdoruesit. Shih Figurën 1.5.

Në këto kontrata (në kontekstin e prokurimit të infrastrukturës së re ose modernizimeve madhore), në krahasim me prokurimin konvencional të përshkruar më sipër, partneri privat jo vetëm që do të ndërtojë (dhe me gjasë edhe të projektojë) punimet, por gjithashtu do të operojë dhe mirëmbajë asetin në kuadër të një kontrate afatgjatë (krahas financimit të tij me rrezikun e vet - me përjashtime që trajtohen më poshtë në këtë kapitull).

Partneri privat rikuperon investimin (në mënyrë të drejtpërdrejt në kapital ose në mënyrë indirekte me investime të fondeve të mbledhura në formën e borxhit) me koston dhe rrezikun e vet, nga pagesat nga përdoruesit. Partneri privat mbetet pronari ekonomik i pasurisë gjatë kohëzgjatjes së kontratës së koncesionit. Kjo do të thotë që partneri privat duhet të mirëmbajë dhe të rinovojë asetin me shpenzime dhe rrezik të vet, pa pasur mundësinë të parashtrojë kërkesa ndaj palës publike (me përjashtime që janë normale për një skemë të duhur të ndarjes së rrezikut).

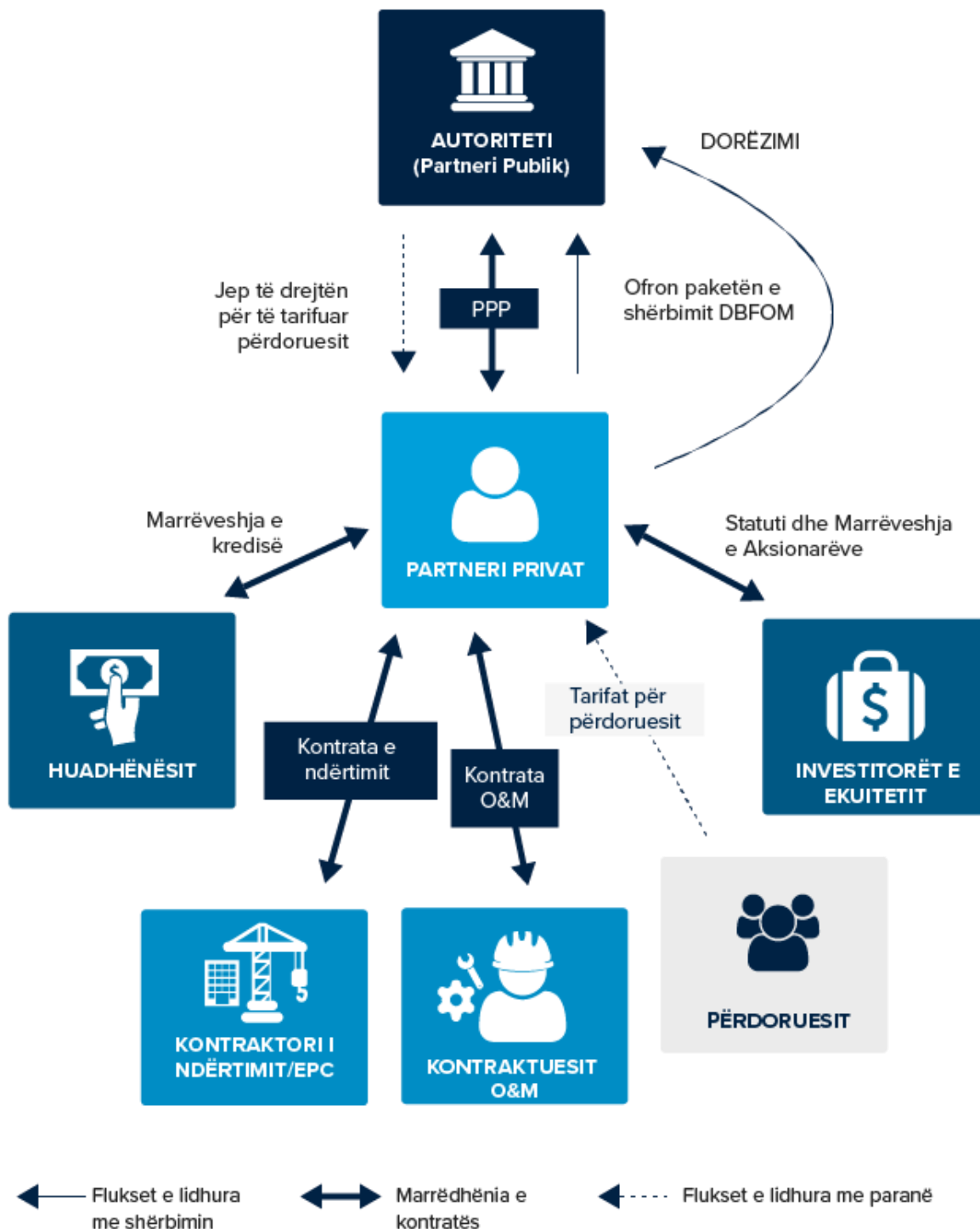
Nëse dhe kur të ardhurat e pritura tejkalojnë të ardhurat e nevojshme për të mbështetur financimin e projektit, struktura e PPP-së e paguar nga përdoruesi, me gjasë, mund të përfshijë pagesë nga pala private tek autoriteti i prokurimit në formën e një tarife të parapaguar dhe / ose tarife të shtyrë, e cila mund të marrë forma të ndryshme (shih kapitullin 5.4).

---

<sup>16</sup> Në vendet e kodit civil, koncesioni mund të zbatohet si për llojet e kontratave DBFOM, ashtu edhe për kontratat e shërbimeve, ose për kontratat që japin të drejtën për të operuar një aset ekzistues. Për asetet ekzistuese, vendet e së drejtës zakonore përdorin gjithashtu termin "qira". Shih seksionin 3 për sqarimet për nomenklaturë.

<sup>17</sup> Mirëpo, një DBFOM i bazuar në pagesa qeveritare mund të konsiderohet si aset publik që ndikon në deficitin dhe borxhin e qeverisë për qëllime të kontabilitetit kombëtar, qoftë në përgjithësi apo kur plotësohen disa kushte. E gjitha varet nga standardet specifike të kontabilitetit, që vlejnë në juridiksionin përkatës (shih kapitujt 1 dhe 3).

**FIGURA 1.5: Skema bazë e strukturës së kontratës DBFOM (me pagesë nga përdoruesi)**



*Shënim:* DBFOM = Projektim, Ndërtim, Financim, Operim dhe Mirëmbajtje; EPC = Inxhinierim, Prokurim dhe Ndërtim; O & M = operim dhe mirëmbajtje; PPP = partneriteti publik-privat.

Në anën tjetër, mund të ndodhë që potenciali i të ardhurave të përdoruesit të mos jetë i mjaftueshëm për të kompensuar të gjitha detyrimet e financimit dhe kostot e

O&M. Mirëpo, nëse projekti ende konsiderohet si një zgjidhje e arsyeshme dhe e vlefshme për publikun / tatimpaguesin, qeveria do të jetë e gatshme ta plotësojë "boshllëkun e rentabilitetit", në kuadër të ndonjë variacioni të skemës DBFOM (shih kutinë 1.7 më poshtë).

Përveç formës standarde të PPP-së të paguar nga përdoruesi, të përshkruar më sipër si dhe variacionit të bashkëfinancimit, ekziston edhe një variacion tjetër i rëndësishëm në skemën DBFOM: shoqëria me kapital miks publik-privat ose ndërmarrja e përbashkët publik-private ("*empresa mixta*"). Shih kutinë 1.7 më poshtë.

### **KUTIA 1.7: Variacionet e PPP-së të paguar nga përdoruesi**

#### **Bashkëfinancimet dhe skema hibride në koncesione të cilat nuk janë vetë-financuese. Financimi i hendekut të rentabilitetit.**

Koncesioni, si mjet për të prokuruar dhe financuar infrastrukturën e re, kërkon ekzistencën e një marzhi ose përfitimi për nga të ardhurat në raport me kostot e operimit dhe mirëmbajtjes (O & M), pra, projekti duhet të krijojë më shumë të ardhura sesa kostot e O&M, të cilat mund të përdoren për të amortizuar financimin e asetit por edhe për të gjeneruar fitime për investitorin privat.

Mirëpo, të ardhurat, dhe për rrjedhojë edhe kjo tepricë, mund të mos jenë të mjaftueshme për të kompensuar detyrimet financiare dhe për të siguruar kthimin e kapitalit. Kjo situatë quhet hendek i rentabilitetit.

Ky hendek zakonisht plotësohet nga financimi publik, zakonisht në formën e granteve (skemave të bashkëfinancimit) ose me anë të pagesave buxhetore shtesë, të ndërlidhura me performancën.

Sektorët tipikë/llojet e projekteve ku të ardhurat nga përdoruesit janë të mjaftueshme për të financuar pjesën më të madhe apo të gjitha nevojat e projektit janë rrugët, aeroportet dhe portet. Gjithashtu, disa projekte të telekomit dhe ujit (kur projekti përbëhet nga cikli integral i ujit, përfshirë furnizimin me ujë të shtëpive dhe përbën një pjesë të konsiderueshme të sistemit). Në ato projekte ku të ardhurat nga përdoruesit janë të pamjaftueshme për të financuar të gjitha nevojat e projektit, mund të ketë nevojë për bashkëfinancim dhe forma të tjera të mbështetjes me të ardhura, për të plotësuar hendekun e rentabilitetit.

Ka sektorë dhe lloje të projekteve që gjenerojnë të ardhura nga pagesat e përdoruesit, e të cilat pothuajse kurrë nuk do të mbulojnë nevojat e financimit që projekti i infrastrukturës të jetë rentabël. Kjo zakonisht ndodh për infrastrukturën e transportit hekurudhor, për shkak të kombinimit të nevojës tepër të mëdha për kapital me çmime të subvencionuara nga shoqëria, në të cilat bashkëfinancimi dhe regjimet hibride të pagesave (ku përzihen pagesat nga përdoruesit me tarifën e shërbimit) janë një tipar standard.

Vlen të theksohet se bashkëfinancimi mund të përdoret edhe kur një projekt ku paguan përdoruesi është i vetë-qëndrueshëm për arsye të tjera. Bashkëfinancimi shpjegohet më tej në seksionin 7.5 në këtë kapitull dhe në më shumë detaje në kapitullin 5.4.

#### **Shoqëritë me kapital të përzier, ndërmarrjet e përbashkëta dhe PPP-të e institucionalizuara<sup>18</sup>**

<sup>18</sup> *Libri i Resurseve për Rastet Studimore për PPP* (Komisioni Evropian, 2005) përfshin disa raste studimore evropiane të ndërmarrjeve të përbashkëta në sektorët e ujit dhe transportit. I veçantë është rasti studimor 10, i

Nuk është e pazakontë të shihen struktura të kontratave PPP ku qeveria merr pjesë në aksionet e kapitalit të shoqërisë së projektit PPP, i cili do të veprojë si partner privat. Mirëpo, këto struktura ndryshojnë ndjeshëm në varësi të shkallës së pjesëmarrjes së kapitalit qeveritar, të drejtave dhe shkallës së pjesëmarrjes dhe ndikimit që qeveria rezervon për veten e saj në menaxhimin e shoqërisë së projektit.

Shumë prej këtyre strukturave në disa vende quhen ndërmarrjet me kapital të përzier (ose "*empresas mixtas*" në vendet spanjisht-folëse) apo si ndërmarrje të përbashkëta (ndërmjet partnerëve publikë dhe privatë) në vende të tjera. Komisioni i BE-së përdor termin PPP-të e institucionalizuara<sup>19</sup>. Mund të quhen jo zyrtarisht edhe si PPP institucionale kur qeveria zotëron kontrollin e shoqërisë së projektit dhe zakonisht zotëron shumicën e aksioneve (shih "Partneritetet Publike Publike dhe PPP-të institucionale (e kontrolluara nga autoriteti i prokurimit)" më poshtë).

Ky Udhëzues për PPP përdor termat sipërmarrje e përbashkët, shoqëri me kapital të përbashkët, shoqëri me kapital të përzier dhe PPP të institucionalizuara si sinonime për t'iu referuar strukturave të kontratës ku qeveria zotëron shumicën e kapitalit në shoqëri si aksionare, ka një prani (me të drejtë vote dhe në përpjesëtim me përqindjen e aksioneve të tyre të kapitalit) në bordin e SPV-së dhe merr pjesë aktive në drejtimin e shoqërisë (për shembull, me mundësinë për të caktuar staf të nivelit të lartë). Pjesëmarrja e kapitalit zotërohet ose drejtpërdrejt nga qeveria/autoriteti i prokurimit ose nga një njësi publike që është përgjegjëse për lëminë e shërbimit për kontratën e PPP.

Në të kundërt, kur pjesëmarrja e qeverisë përfaqësohet thjesht nga një pakicë në aksionet e kapitalit, pa të drejtë të ndikojë në drejtimin e shoqërisë, përtej të drejtave që gëzon zakonisht një aksionar pakicë që vepron sipas standardeve të tregut, nuk është praktikë që struktura e PPP-së të quhet sipërmarrje e përbashkët ose të referohet me terma të ngjashme (edhe pse kjo mund të ndodhë, në varësi të zakoneve të juridiksioneve që caktuara). Dallimi ndërmjet një sipërmarrjeje të përbashkët dhe një "PPP konvencionale me pjesëmarrje të qeverisë në kapitalin e saj" mund të jetë shumë delikat ose madje mjaft i paqartë, dhe nganjëherë mund të pasqyrojë vetëm nomenklaturën ligjore ose terminologjinë konvencionale e cila përdoret në vendin përkatës.

### ***DBFOM e bazuar në pagesat e qeverisë (PPP e paguar nga qeveria ose Iniciativa me financim privat [PFI]<sup>20</sup>)***

Paragrafët e mësipërm shpjegojnë se si një koncesion ose PPP që paguhet nga përdoruesi është një alternativë për financimin dhe prokurimin e infrastrukturës në kuadër të një skeme DBFOM. Një autoritet ose administratë publike (pronari origjinal dhe përfundimtar i së drejtës për t'u kërkuar pagesë përdoruesve për një shërbim publik ose për përdorimin publik të infrastrukturës) i jep këto të drejta një pale, në këmbim të detyrimit të asaj pale për të zhvilluar dhe ndërtuar veprën, për të siguruar financimin dhe mirëmbajtjen e vazhdueshme të veprës/infrastrukturës sipas

---

cili përshkruan një shembull efektiv të një ndërmarrjeje të përbashkët gjermane, të themeluar në vitin 1993 për modernizimin e infrastrukturës dhe menaxhimin e shërbimit të furnizimit me ujë në qytetin Schwerte.

<sup>19</sup> Shih *Dokumentin e konsultimit të hartuar nga qeveria për partneritet publik-privat dhe ligjin e komunitetit për kontratat*

*publike dhe koncesionet*, Seksioni 3. Komisioni Evropian, 2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

<sup>20</sup> Siç u përmend më lartë në këtë seksion, janë disa vende (veçanërisht në Amerikën Latine) që përcaktojnë si PPP vetëm për kontratat ku qeveria paguan, ndërsa projekteve ku përdoruesi paguan u referohen si koncesione. Ndryshe nga këto, disa vende të tjera përdorin termin "PFI" (që nënkupton Iniciativa me financim privat) për PPP-të për të cilat paguan qeveria.

standardeve të caktuara të cilësisë.

Seksioni i mësipërm shpjegoi se kur të ardhurat e përdoruesve janë të konsiderueshme, por jo të mjaftueshme për të financuar projektin në tërësi, projekti mund të bëhet rentabël me anë të granteve ose pagesave plotësuese nga qeveria.

Mirëpo, nëse nuk ka të ardhura nga përdoruesit (për shembull nëse nuk ka përdorues fundor që mund të tarifohen) ose të ardhurat e mundshme janë të vogla në krahasim me nevojat kapitale (tipike për projekte hekurudhore) ose infrastruktura vihet në dispozicion të përdoruesve pa pagesë (për shembull, rrugët pa pagesë), qeveria mund të vendosë se dëshiron një nga opsionet e mëposhtme:

- (i) Kontraktuesi merr përsipër ciklin jetësor integral të infrastrukturës, domethënë, menaxhimin e saj nga ndërtimi e deri te rinovimi (ose edhe më shumë cikle);
- (ii) Kontraktuesi financon punimet me fondet e veta;
- (iii) Kontraktuesi mirëmban dhe/ose operon infrastrukturën sipas niveleve të caktuara të shërbimit ose performancës së kërkuar, gjatë kohëzgjatjes së kontratës. Këto zakonisht bazohen në disponueshmërinë dhe cilësinë e infrastrukturës dhe shërbimit që ofrohet prej tij; dhe
- (iv) Kontraktuesi/investitori paguhet si për ndërtimin ashtu edhe për operimin dhe mirëmbajtjen për aq kohë sa, dhe në masën që, infrastruktura të jetë në dispozicion sipas standardeve të përcaktuara të disponueshmërisë dhe cilësisë.

Ashtu si në koncesion, kontraktuesi merr të ardhura nga infrastruktura. Mirëpo, të ardhurat rezultojnë nga ofrimi i shërbimeve për dhënësin e koncesionit, duke ofruar shërbimin e ndërlidhur me disponueshmërinë e përdorimit të infrastrukturës, sipas kushteve të dakordësuara të projektimit dhe ndërtimit, dhe duke pasur një detyrim të vazhdueshëm për mirëmbajtjen dhe (zakonisht) edhe për operim. Në disa prej këtyre projekteve qeveria nuk është përdoruesi (për shembull, për një rrugë pa pagesë), dhe në projekte të tjera infrastruktura përdoret nga qeveria ose nga punonjësit/nëpunësit publik (për shembull, një spital për të ofruar shërbime të shëndetit publik, një burg që operohet nga zyrtarë publikë, një gjykatë ose një shkollë.).

Ashtu si edhe në rastin e PPP-ve që paguhen nga përdoruesit, PPP-të që paguhen nga publiku mund të përfshijnë të ardhura nga përdoruesit dhe/ose të ardhura të tjera komerciale. Kur këto të ardhura nga tregu ose të ardhura komerciale nuk janë dominante (domethënë, ato nuk përfaqësojnë pjesën më të madhe të të ardhurave), kontrata e PPP-së sërish mund të konsiderohet PPP e paguar nga qeveria.

Forma të tjera që vlejné për PPP-të që paguhen nga përdoruesit janë gjithashtu të pranishme në PPP-të që paguhen nga qeveria: bashkëfinancimi (shih seksionin 7.4.) dhe "sipërmarrja e përbashkët", megjithëse kjo e fundit është një formë më e rrallë në rastin e PPP-ve që paguhen nga përdoruesi.

Një variant specifik i PPP-ve që paguhen nga përdoruesi paraqitet kur përdoruesve u kërkohet taksë a tarifë, por të ardhurat e përdoruesit lihen qëllimisht jashtë të ardhurave që merr partneri privat (shih shembullin në kutinë 1.8 më poshtë)

**KUTIA 1.8: Rruga I-595, një Shembull i Rrugës me pagesë, me PPP të paguar nga qeveria përmes bashkëfinancimit me grant**

Projekti rrugor I-595 i promovuar nga Departamenti i Transportit në Florida (FDOT) në 2008 konsistonte në një kontratë DBFOM për rindërtimin, zgjerimin, riveshjen me asfalt, operimin dhe mirëmbajtjen e dy rrugëve, si dhe ndërtimin, operimin dhe mirëmbajtjen e tre korsive të shpejtësisë për njërin nga rrugët. Shpenzimet totale të kapitale të projektit kapën shumën prej rreth 1.6 miliardë dollarë.

Partneri privat kishte detyrimin të financonte pjesën më të madhe të infrastrukturës (kundrejt të drejtës për të vjelur pagesa për disponueshmëri, pas hapjes së rrugëve), por FDOT gjithashtu i dha shoqërisë së projektit 685 milion dollarë në formën e granteve të shtyra (të pa rimbursueshme) të cilat u morrën përmes shtatë pagesave, në datat e përcaktuara në kontratë, ose në datën e pranimit përfundimtar të ndërtimit, cilado të jetë paraqitur më vonë.

Në këtë mënyrë, FDOT përdori një pjesë të alokimit të buxhetit gjatë viteve të para të kontratës, teksa gëzonte zotime më të ulëta vjetore e të cilat ishin të ndërlidhura me pagesat për disponueshmëri.

Infrastruktura përdoret me pagesë. U vendos që të ardhurat nga qarkullimi të mbeten pronë e FDOT (dhe, për rrjedhojë me rrezikun e saj). FDOT pastaj do të përdorte të ardhurat nga qarkullimi për të kompensuar pjesërisht ose në tërësi pagesat e disponueshmërisë që do t'i bëhen partnerit privat, dhe jo t'i transferonte ato te partneri privat si një burim i të ardhurave. Kjo mundëson fleksibilitet më të madh për FDOT në kuptim të strategjisë së pagesave për shfrytëzimin e rrugës, e cila ishte një çështje e ndjeshme, pasi që përdorej si një sistem dinamik i pagesave me qëllimin kryesor të menaxhimit e mbingarkimit të qarkullimit. Konsiderohej se, nëse partneri privat viltë pagesa për shfrytëzim të rrugës në vend që të mernte pagesa të disponueshmërisë, mund të kishte konflikt ndërmjet qëllimit të qeverisë për menaxhimin e mbingarkimit të qarkullimit dhe motiveve të partnerit privat për maksimizimin e të ardhurave.

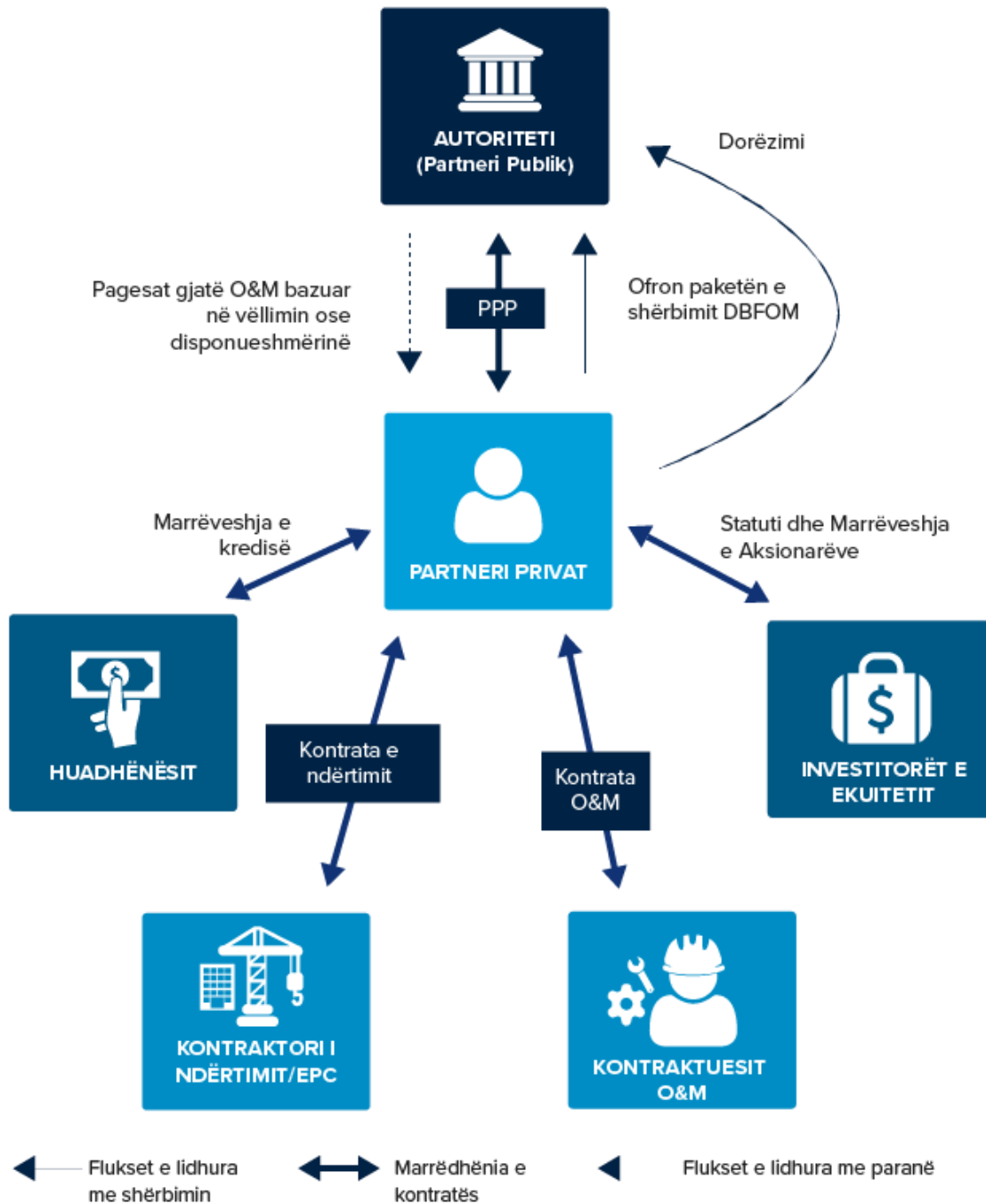
Përshkrimi i karakteristikave dhe nxitësve të tjerë të këtij projekti të PPP-së mund të gjendet në publikime dhe artikuj të ndryshëm të rastit studimor<sup>21</sup>.

Figura 1.6 ilustron strukturën bazë të DBFOM për PPP-të që paguhen nga qeveria. Figura dhe shpjegimi më i hollësishëm i strukturës (si për ato që paguhen nga përdoruesi ashtu edhe për ato që paguhen nga qeveria) është dhënë në seksionin 6.

<sup>21</sup> Shih "Shtimi i Rrugës: Maksimizimi i vlerës së infrastrukturës me financim privat", Forumi Ekonomik Botëror, 2010; dhe "I-595: Marrëveshja e Vitit në fushën e Transportit në Amerikën e Veriut"- Revista *Infra-structure*, Deloitte, korrik 2010

Faqja e internetit e projektit: <http://www.i595express.com/> dhe <http://www.595express.info/>

**FIGURA 1.6: Skema bazë e strukturës së DBFOM (me pagesë nga qeveria)**



*Shënim:* DBFOM = Projektim, Ndërtim, Financim, Operim dhe Mirëmbajtje; EPC = Inxhinierim, Prokurim dhe Ndërtim; O & M = operim dhe mirëmbajtje; PPP = partneriteti publik-privat.

**Partneritetet Publik-Publike dhe PPP-të Institucionale (kontrolluar nga autoriteti i prokurimit)**

Qeveritë mund të krijojnë ndërmarrje *ad-hoc* në pronësi të qeverisë (Ndërmarrjet Shtetërore ose NSH-të) për të ndërtuar, financuar dhe menaxhuar infrastrukturën, zakonisht në bazë të të ardhurave që krijohen nga infrastruktura ose shërbimi që



ofrohet nga infrastruktura (siç janë taksat rrugore, tarifat e transportit publik, dhe pagesat nga përdoruesit / tarifat për shërbimet e furnizimit me ujë).

Kur një korporatë publike krijohet posaçërisht për të zhvilluar, financuar dhe menaxhuar infrastrukturën sipas një kontrate DBFOM nga qeveria që zotëron atë korporatë dhe që ka miratuar projektin (ose një strukturë e tillë DBFOM aplikohet nga një NSH ekzistuese), marrëveshja mund të imitojë pjesën më të madhe të strukturës financiare dhe qeverisëse të një subjekti konvencional (privat) të PPP. Në këtë rast, struktura e kontratës nganjëherë mund të quhet "Partneritet Publik-Publik".

Mirëpo, struktura të tilla nuk konsiderohen si PPP nga ky Udhëzues për PPP: shumë marrëveshje shërbimesh midis qeverive dhe shoqërive publike nuk përfshijnë një kontratë në kuptimin e ngushtë të fjalës, por më tepër një autorizim të përgjithshëm publik dhe kalimin e të drejtave ekonomike të një korporate qeveritare apo NSH. Kur këto skema përfshijnë një kontratë specifike (në një kuptim të ngushtë/strikt) ku përcaktohen të drejtat dhe përgjegjësitë (madje edhe afate të caktuara), ato mund të përfitojnë nga teknikat e financimit të projektit (me huadhënës që veprojnë si financues bazuar kryesisht në cilësinë e asetit); mirëpo, ka dyshime të arsyetuara nëse bëhet transferi i vërtetë i rrezikut në sektorin privat të ekonomisë.

Një shembull i kësaj është struktura e kontratës së shërbimit publik, të cilën e zhvillon Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH) për përmirësimin e transportit urban në disa vende evropiane. Në këto raste, autoriteti nënshkruan një kontratë të shërbimit publik me operatorin publik, e cila imiton shumë nga tiparet e PPP-së (në të cilat pagesat publike të nevojshme për të arritur një ekuilibër financiar, në një farë mase, bazohen në performancë ose ndikohen nga ajo). Autoriteti gjithashtu nënshkruan një Marrëveshje për Mbështetje Komunale (MSA) me BERZH-in për të përforcuar përkushtimin e vet financiar për projektin<sup>22</sup>.

Mirëpo, një qeveri mund të prokurojë edhe lloj të kontratës DBFOM, e cila do t'i caktohet një shoqërie të projektit, e cila është në pronësi të përbashkët të partnerit publik dhe partnerit privat (që do të thotë, në pronësi të një skeme të sipërmarrjes së përbashkët), por ku qeveria zotëron kontrollin e SPV-së (zakonisht duke zotëruar shumicën e aksioneve të kapitalit). Këto skema, qofshin një sipërmarrje e përbashkët ose shoqëri me kapital të përzier, gjithashtu konsiderohen zakonisht si "PPP institucionale" (shih kutinë 1.9 më poshtë).

Ky Udhëzues i PPP pohon se një PPP institucionale mund të konsiderohet si një PPP e vërtetë me financim privat vetëm kur sektori privat është i përfshirë në mënyrë të konsiderueshme si një investitor i kapitalit në shoqërinë e projektit (me një përqindje të konsiderueshme të aksioneve të kapitalit). Prandaj, partneri privat merr përsipër rreziqet e projektit, merr pjesë në mënyrë të konsiderueshme në menaxhimin e ndërmarrjes dhe/ose në operimin e infrastrukturës (për shembull, si kontraktues i emëruar), ndërsa financimi i borxhit varet apo është në rrezik nga performanca.

Ky Udhëzues për PPP përqendrohet në PPP-të konvencionale (në pronësi private ose të cilat kontrollohen në mënyra të tjera nga një investitor privat, dhe me pakicë të aksioneve në pronësi të një organi qeveritar) dhe në procesin e PPP-së, përfshirë strukturimin e kontratës. Procesi i tenderit dhe menaxhimi i kontratës i përshkruar

---

<sup>22</sup> Shih *Përshpejtimi i realizimit të infrastrukturës* (WEF 2014). <http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institute>

në këtë Udhëzues për PPP i kushtohet kësaj forme konvencionale të PPP-ve (ndërsa pjesa më e madhe e përmbajtjes së këtij Udhëzuesi vlen gjithashtu edhe për skema të sipërmarrjes së përbashkët).

### **KUTIA 1.9: Një shembull i PPP-së institucionale: Madrid Calle 30**

Madrid Calle 30 (M-30) është unaza kryesore në Madrid dhe rruga më e ngarkuar në Spanjë. Për të përballuar rritja e ardhshme dhe për të menaxhuar mbingarkesën, si dhe për të riparuar pjesët e dëmtuara të rrugës, u bënë plane për të organizuar qarkullimin me rrugë nëntokësore duke përdorur një sistem tunelesh. Projekti përfshin 99 kilometra (km) rrugë të reja, përfshirë një segment tuneli prej 12 km në jug të Madridit që është tuneli më i gjatë urban në botë.

Kostoja totale e projektit është 4.5 miliardë euro (5.4 miliardë dollarë amerikanë). Financohet nga borxhi afatgjatë i lëshuar nga një grup bankash, si dhe nga kapitali i siguar nga bashkia e qytetit dhe nga një investitor privat (i cili është përgjegjës për operimin dhe mirëmbajtjen efektive të projektit).

Projekti është strukturuar si një DBFOM më kohëzgjatje prej 35 viteve, me pagesa të disponueshmërisë ndërmjet bashkisë së qytetit dhe shoqërisë së projektit. Ishte një sipërmarrje e përbashkët ("Madrid Calle 30") ndërmjet bashkisë dhe një konsorciumi privat (*Empresa Mantenimiento y Explotacion M 30 -EMESA*, i përbërë nga tre operatorë privatë). Bashkia zotëron 80 për qind të kapitalit (përveç që vepron si autoritet prokurimi), dhe partneri privat zotëron rreth 20 për qind të aksioneve përmes EMESA-së. Shoqëria e sipërmarrjes së përbashkët paguan kredinë.

Tenderi publik u shpall nga bashkia për të zgjedhur partnerin privat për të hyrë në pronësi të Madridit Calle 30. Partneri privat duhej të zotëronte 20 për qind të kapitalit dhe të lidhte një kontratë menaxhimi (nënkontratë) për të ofruar shërbimet e operimit dhe mirëmbajtjes (kundrejt një pjese të tarifave të disponueshmërisë) që ishin kontraktuar nga bashkia me shoqërinë e sipërmarrjes së përbashkët.

Është interesante se kontraktuesit e punimeve të ndërtimit që ishin zgjedhur për të realizuar tunelet dhe modernizimet e unazës, u zgjodhën përmes një procesi të veçantë dhe u kontraktuan drejtpërdrejt nga ndërmarrja me kapital të përzier (Madrid Calle 30).

Projekti u zhvillua si PPP me synimin për ta fshirë atë nga bilanci i Madridit. Mirëpo, për shkak të disa faktorëve, posaçërisht transferimit të pamjaftueshëm të rrezikut sipas Eurostat, në fund ai u trajtua si projekt "në bilancin publik (të bashkisë)", duke e regjistruar vlerën e projektit si një borxh publik.

Mirëpo, struktura duket se siguron stimuj të mjaftueshëm për palët private që të jetë rentabël (operatorët privatë që janë gjithashtu investitorë madhor të kapitalit për projektin), dhe shërbimi përgjithësisht perceptohet mirë nga publiku.

Faqja e internetit e projektit është: <http://www.mc30.es>

*Burimi:* Përshtatur nga *Raporti i sintezës së partneriteteve publike-private* ndërkombëtare (Parsons Brinckerhoff porositur nga FHWA, 2013)<sup>23</sup>

<sup>23</sup> [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us\\_ppp\\_case\\_studies\\_final\\_report\\_7-7-07.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf)

### **2.3. Kontratat për menaxhimin e shërbimeve ose infrastrukturës ekzistuese**

Kontratat për prokurimin e shërbimeve ose menaxhimin e infrastrukturës ekzistuese mund të ndahen në dy kategori.

- Kontratat afatgjata “me rrezik” të menaxhimit ose të shërbimeve , që mund të konsiderohen si PPP (këto janë PPP të shërbimit, jo kontrata DBFOM); dhe
- Kontrata që konsiderohen si kontrata O&M ose kontrata konvencionale të shërbimeve.

#### ***Kontratat afatgjata “me rrezik” të menaxhimit ose të shërbimit***

Kontratat, objekti i të cilave është vetëm mirëmbajtja ose operimi i infrastrukturës ose i një shërbimi mund të konsiderohen si PPP (në kuptimin e gjerë ose sipas përkufizimit të gjerë të propozuar nga ky udhëzues për PPP), për sa kohë që ato bartin rreziqe të konsiderueshme, janë të orientuara drejt performancës dhe kanë kohëzgjatje relativisht të gjatë<sup>24</sup>.

Disa shembuj të këtyre llojeve të PPP-ve janë si në vijim (vini re se kohëzgjatjet e dhëna janë vetëm ilustruese):

- Kontratë 7-vjeçare për të menaxhuar mbledhjen e tarifave për një shërbim të furnizimit me ujë në një qytet, me penalitete apo bonuse për performancë (për shembull, bazuar në rritjen e normave të faturimit);
- Koncesion 15-vjeçar për operimin e autobusëve të transportit publik, ku partneri i PPP financon ose rinovon flotën e autobusëve dhe operon shërbimin (përfshirë mbledhjen e biletave). Të ardhurat bazohen në të ardhurat nga biletat plus subvencione, ose në pagesën e shërbimit për kilometër;
- Kontratë për menaxhimin e teknologjisë së informacionit, me një afat 7 vjeçar, ku një njësi publike ose departament qeveritar jep me kontratë furnizimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve dhe sistemeve të teknologjisë së informacionit;
- Kontratë 12-vjeçare për rinovimin dhe menaxhimin e kufizuar të një objekti ekzistues publik - përfshirë pastrimin, furnizimin me ushqim, menaxhimin e mbetjeve dhe mirëmbajtjen (për shembull, një shkollë, një zyrë e një ndërtese publike, dhe kështu me radhë) - bazuar në pagesën e një qiraje në formën e pagesave për disponueshmëri, dhe që i nënshtrohet ndjeshëm ndryshimeve për shkak të cilësisë;
- Kontratë 10-vjeçare për menaxhimin e shërbimeve të grumbullimit të mbetjeve në një qytet, me një tarifë fikse vjetore, e cila i nënshtrohet zbritjeve për shkak të cilësisë;
- Koncesion për shërbimet klinike në një spital publik (ku zakonisht përfshihen pajisjet mjekësore);

---

<sup>24</sup> Edhe pse nuk ka ndonjë konsensus universal se kur mund të flitet për një periudhë afatgjatë, kontratat nën 5 vjet zakonisht konsiderohen si afatshkurtra. Për menaxhimin ose mirëmbajtjen e shërbimit, 2-4 vjet nuk është periudhë aq e gjatë sa të meritojë konceptin e PPP-së, pasi ato kohëzgjatje nuk mundësojnë një transferim të duhur të rrezikut të ndërlidhur me kostot dhe rezultatet. Dhjetë vjet zakonisht konsiderohet si periudhë afatgjatë, por 7 vjet e më gjatë mund të konsiderohen si një afat i mjaftueshëm që këto lloj kontratash të konsiderohen si PPP, edhe pse kjo është një çështje gjykmimi.

- Kontratë 10-vjeçare për pastrimin e rrugëve dhe mirëmbajtjen e hapësirave të gjelbra në një qytet, ku partneri i PPP-së kompensohet me një qira fikse vjetore, e cila iu nënshtruhet zbritjeve bazuar në objektivat e Treguesit Kyç të Performancës (KPI).
- Një kontratë 10-vjeçare e O&M për të operuar dhe mirëmbajtur një rrugë ekzistuese me pagesë, ku të ardhurat e partnerit privat janë një përqindje e dakordësuar e pagesave të mbledhura, ose një shumë fikse e varur nga disponueshmëria, dhe / ose me zbritje bazuar në cilësi; dhe
- Koncesion 40-vjeçar për të operuar dhe mirëmbajtur një rrugë ekzistuese me pagesë e cila është shumë fitimprurëse (shih kutinë 1.10 më poshtë).

Disa prej këtyre projekteve përfshijnë një investim fillestar material (për shembull, blerjen e një flote të re për shërbimin e transportit me autobusë). Arsyeja që këto kontrata të konsiderohen "kontrata menaxhimi" ose "kontrata shërbimi" dhe jo DBFOM është shuma relative e nevojshme për investimin/financimin fillestar. Për shembull, për shumicën e koncesioneve të autobusëve, investimi bëhet vetëm për rinovimin e një numri të kufizuar të automjeteve në vit, kështu që kostoja dominante për qeverinë dhe partnerin privat është kosto vjetore.

Siç përmendet më lart, çështja nëse diçka mund të klasifikohet në kategorinë e të qenit PPP është çështje e shkallës dhe gjykimit, kështu që çdo kontratë menaxhimi ku ka investime të konsiderueshme fillestare mund të klasifikohet lehtësisht si një PPP me financim privat.

Duhet të theksohet se asnjë nga këta shembuj të kontratave nuk duhet të konsiderohet si një PPP kur të ardhurat e palës private bazohen në nxjerrjen e kostos dhe një shumë shtesë (kosto+), gjë që pasqyron kostot reale të shkaktuara dhe jo shumat e para-dakordësuara. Pagesa mbi këtë bazë transferon pak ose aspak rrezik.

### ***Kontratat afatshkurtra për shërbime dhe kontratat konvencionale të operimit dhe mirëmbajtjes (O&M)***

Çdo kontratë që nuk përfshin tiparet e përmendura më sipër për një PPP shërbimi nuk do konsiderohet si PPP.

Kontratat konvencionale për operim dhe mirëmbajtje (O&M) zakonisht bazohen në konceptin kosto plus dhe/ose përqendrohen në pagesën për mjetet (inputet) dhe jo në rezultatet, në kuadër të dokumenteve jashtëzakonisht detyruese të kontratës. Kontrata të tilla afatshkurtra për shërbime ose kontrata të tjera konvencionale të O&M ose kontrata të mirëmbajtjes (M) janë të përshtatshme në shumë kontekste dhe kanë avantazhin e fleksibilitetit.

***KUTIA 1.10: Qiratë ose Koncesionet Afatgjata për një Infrastrukturë Ekzistuese me pagesë nga përdoruesit si Rast i Veçantë i PPP-së për menaxhim apo shërbim, me financim të konsiderueshëm privat. Skemat për fitim nga asetet.***

Kur një qeveri zotëron dhe operon (zakonisht përmes një NSH-je) infrastrukturë ekzistuese (posaçërisht në fushën e transportit) për të cilën paguajnë ose përdoruesit

ose operatorët e tjerë ekonomikë për shfrytëzimin e saj (për shembull, linjat ajrore në një aeroport ose anijet e mallrave dhe linjat e lundrimit në një port), dhe biznesi është fitimprurës (krijon kthim financiar), qeveria mund të jetë e gatshme të përfshijë një partner privat në operimin dhe / ose menaxhimin e infrastrukturës për një mori arsyesh.

Qeveria mund të vendosë të mbajë pronësinë mbi paratë e gatshme që krijohen nga biznesi, por të përmirësojë menaxhimin e kostos dhe cilësinë e shërbimit. Kjo mund të bëhet duke tenderuar menaxhimin ose përmes një kontrate shërbimi që eksternalizon menaxhimin e disa lëmive (siç janë mbledhja e tarifave, mirëmbajtja e zakonshme, etj.). Mund të përfshijë edhe mirëmbajtje afatgjatë ose modernizime madhore të punëve (krijimi i një kontrate DBFOM, të llojit të fazës së dytë). Kjo mund të bëhet duke paguar partnerin privat për kostot operacionale (që i nënshtrohen zbritjeve ose rrezikut të vëllimit) dhe duke ruajtur pronësinë e drejtpërdrejtë mbi të ardhura të tepërta.

Mirëpo, ekziston një numër mjaft i madh i rasteve kur qeveria vendos t'i bart përgjegjësitë e përgjithshme të O&M (ku zakonisht përfshihen mirëmbajtjet kryesore, që do të thotë, menaxhimi i kostos së ciklit jetësor) së bashku me të drejtat ekonomike të biznesit. Prandaj, detyra e mbledhjes së të ardhurave i transferohet partnerit privat. Kjo bëhet me pikësynim mbledhjen e fondeve nga vlera financiare e infrastrukturës si një aset. Zakonisht ky është rasti tipik i projekteve të rrugëve me pagesë.

Nëse një transaksion i tillë ofron vlerë për qeverinë varet nga marrja e një çmimi të drejtë për asetin dhe, mbi të gjitha, çfarë bëhet me të ardhurat. Me fondet e mbledhura nga monetarizimi i aseteve, qeveria mund të zhvillojë infrastrukturë tjetër, të kujdeset për nevoja të tjera publike ose të ulë nivelin e saj të borxhit. Shfrytëzimi i të ardhurave nga shitja mund të menaxhohet duke krijuar një fond të veçantë për zhvillimin e infrastrukturës, ku të ardhurat nga këto shitje të koncesioneve janë një prej kontribuuesve kryesor të këtij fondi. FONADIN në Meksikë është një shembull i kësaj qasjeje.

Ka qasje të tjera, përfshirë edhe kombinim të përdorimeve të të ardhurave nga shitja. Pika e rëndësishme është se, kur ekziston një plan i qartë dhe i arsyeshëm për të aplikuar ato burime, qëllim ky i cili i komunikohet si duhet publikut / tatimpaguesve, është e lehtë të sigurohet konsensusi i nevojshëm politik dhe pëlqimi më i gjerë publik.

Një shembull nga SHBA i marrëveshjes së qirasë për Chicago Skyway<sup>25</sup>.

*Në dhjetor të vitit 2004, Bashkia e Çikagos miratoi alokimin e propozuar nga Kryetari Daly të të ardhurave nga Skyway prej 1.83 miliardë dollarësh. Me propozim është dakordësuar që 875 milion dollarët do të ruhen për të krijuar një fond rezervë afatgjatë prej 500 milion \$ dhe shumë fikse afatmesme prej 375 milion \$ që bashkia mund të përdorë për të zbutur efektet e cikleve ekonomike dhe për të stabilizuar nevojën për të ardhura shtesë. U përcaktua që 100 milion dollarë do të investohen gjatë pesë viteve të ardhshme për të përmirësuar cilësinë e jetës në lagjet e qytetit për njerëzit dhe bizneset. Pjesa më e madhe e atyre 100 milion dollarëve - 28 milion dollarë - do të financojë programe të ashtuquajtur "rrjete të sigurisë" që do të ndihmojnë banorët më në nevojë të Çikagos të përmbushin nevojat elementare, përfshirë shumë prej tyre që janë goditur nga efektet e një ekonomie të ngadaltë kombëtare dhe për programe kritike federale dhe shtetërore, të cilat Bashkia konsideron se nuk financohen në masë të duhur. Këtu përfshihet programi i bashkisë i quajtur Plani për të zgjidhur përfundimisht problemin e të pastrehëve, programet e ndihmës për ngrohjen e banesave, ndihmë për personat me aftësi të kufizuara për të bërë modifikime në shtëpi, programe për strehim të përbalueshëm dhe programe për posedim të shtëpive, krijimin e vendeve të punës dhe trajnime përmes programeve të ri-integrimit në shoqëri për ish-shkelësit e ligjit dhe një Fond të ri për*

<sup>25</sup> Shikoni rastin studimor Chicago Sky Way në "Paving the Way: Maksimizimi i vlerës së financave private në infrastrukturë" (WEF, 2010), faqe 106.

*Zhvillimin e Bizneseve të Vogla, si dhe lehtësira dhe programe për fëmijë dhe të moshuar siç janë programet pas shkollës, Ushqimi me Rrota dhe qendrat satelitore për të moshuarit.*

*Fondet e mbetura do të përdoren për të paguar 463 milion dollarë të borxhit Skyway, 392 milion dollarë për borxhin afatgjatë dhe afatshkurtër, si dhe për të paguar detyrimet e tjera ekzistuese të bashkisë, deklaroi Bashkia.*

*Lajmet Toll Road, dhjetor 2004*

Qasjet tjera për të jetësuar vlerën e fondeve të mbledhura nga një projekt me pjesëmarrje private përfshijnë si në vijim:

- Qeveria që merr një kombinim të një tarife të koncesionit si parapagesë dhe pakice të aksioneve në shoqërinë e projektit PPP (me mundësinë për t'i shitur në të ardhmen).
- Caktimi i një tarife vjetore për partnerin privat në formën e një pagese fikse ose si përqindje e të ardhurave (shih kapitullin 4.4).
- Zvogëlimi i afatit të qirasë në mënyrë që të rimerret aseti sa më shpejt.

Këto lloje të kontratave konsiderohen si PPP me financim privat, dhe pjesa më e madhe e informacionit të dhënë në këtë Udhëzues për PPP vlen edhe për to.

## **2.4. Përfshirje tjetër private në infrastrukturën dhe shërbimet publike**

***Shoqëritë e privatizuara dhe shoqëritë që veprojnë në një treg të liberalizuar dhe të rregulluar - "Shoqëritë e rregulluara të shërbimeve publike në pronësi të investitorëve".***

Shpesh privatizimi dhe PPP-të ngatërrohen si koncepte me njëra-tjetrën (sidomos PPP-të që paguhen nga përdoruesi). Mirëpo, ekziston një dallim i qartë ndërmjet këtyre dy formave të përfshirjes së sektorit privat. Shih tabelën 1.1.

Ashtu siç u propozua më lart, në kuptimin e vërtetë të fjalës, privatizimi nënkupton transferimin e përhershëm të një pronar privat të një aseti që është në pronësi publike, krahas përgjegjësisë për ofrimin e një shërbimi të përdoruesit fundor, ndërsa PPP domosdoshmërisht nënkupton rol të vazhdueshëm për sektorin publik si një "partner" në një marrëdhënie të vazhdueshme me sektorin privat (Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas 2011).

Në shumë vende (përfshirë Australinë, Francën, Mbretërinë e Bashkuar [MB], SHBA dhe të tjerët), infrastruktura e llojit të shërbimeve publike (siç janë prodhimi dhe shpërndarja e energjisë elektrike dhe sistemet e telekomunikacionit) mund të zotërohen plotësisht nga subjekte private (dhe të mos jenë subjekt i koncesioneve) përmes skemave që mund të konsiderohen si "shërbime të rregulluara publike në pronësi të investitorëve". Edhe pse këto skema i japin në mënyrë të natyrshme investitorit të drejtën për të kërkuar pagesë nga përdoruesit (si në PPP-të që paguhen nga përdoruesit), këto nuk janë metoda prokurimi. Sektori publik nuk kontraktonte agjentin privat për qëllimin specifik të zhvillimit dhe menaxhimit të një veprë publike, por duke i dhënë sektorit privat të drejtën ose autorizimin për të ushtruar biznes në kushte të caktuara, të rregulluara, për një periudhë të pakufizuar kohe.

<b>TABELA 1.1: Dallimi mes Privatizimit dhe PPP-ve</b>	
<b>Privatizimi</b>	<b>PPP</b>
Sektori privat ka në pronësi të plotë pasurinë.	Zakonisht pronari ligjor i pasurisë është qeveria dhe pasuria duhet t'i kthehet në dorëzim qeverisë pas mbarimit të afatit të kontratës.
Nuk ka kontratë në kuptimin rigoroz, por autorizimet dhe kushtet përcaktohen me dispozitat e rregullimit të sektorit përkatës të tregut.	Ekziston një kontratë e detajuar që përcakton shprehimisht të drejtat dhe detyrimet e secilës palë.
Koha për të përdorur pasurinë është e pakufizuar.	Koha kufizohet me kontratë.
Privatizimi nuk nënkupton harmonizim rigoroz të objektivave, pasi zakonisht qeveria nuk është e përfshirë në përcaktimin e rezultateve të njësisë ekonomike të privatizuar. Sigurisht që janë ofruesit privatë ata që përcaktojnë cilësinë dhe sasinë e mallrave të ofruara, ndërsa ata gjithashtu specifikojnë modelin dhe përcaktojnë çmimin (mbase pas negociatave me klientët e tyre). (OECD 2008).	Qeveria specifikon në detaje sasinë dhe cilësinë e shërbimit që kërkon.
Subjekti i privatizuar ka më shumë liri për të vendosur çmimin që do t'u ngarkohet përdoruesve.	Shoqëria pranon çmimin e dakordësuar për shërbimin (qeveria paguan) ose tarifën për përdoruesit (në PPP ku paguan përdoruesi) që përcaktohen nga qeveria ose që dakordësohen me kontratë, me pak ose aspak fleksibilitet.

Disa shembuj tipikë të privatizimit janë në sektorët e telekomunikacionit dhe energjisë, kur një qeveri vendos të liberalizojë sektorin specifik. Qeveria zakonisht ka monopol, dhe kur liberalizon tregun (domethënë, hap shërbimin e tregut për konkurrencë të rregulluar), ajo ia shet kompaninë ndonjë investitori privat (ose nganjëherë investitorëve të ndryshëm, pas ndarjes së asetit për të rritur konkurrencën).

Në tregje të tilla të liberalizuara, ku operatorët i nënshtrohen rregullimit specifik, nuk është e nevojshme që qeveria dhe operatorët të lidhin kontratë për të zhvilluar infrastrukturën më tej. Ekziston një stimulim i natyrshëm për secilin operator që të zhvillojë më tej asetet e veta, përfshirë infrastrukturën / rrjetet, dhe me rrezikun e vet.

### **Koncesioni i Pronës Publike dhe Autorizimet Publike për Investime dhe Operim të Infrastrukturës me Interes Publik me Kushte të Rregulluara**

Përveç privatizimit të aseteve ekzistuese në një treg të rregulluar, mund të ketë

projekte specifike të zhvillimit të infrastrukturës ku një promovues privat është i autorizuar të zhvillojë infrastrukturë ose një impiant, dhe të operojë aset në kushte të rregulluara, ndonjëherë me subvencione dhe çmime të rregulluara.

Një shembull i kësaj mund të jetë një prodhues i pavarur i energjisë së rinovueshme, ku pala private blen tokë dhe kërkon autorizim për të prodhuar energjinë e erës, përbrenda një sistemi të subvencionuar. Nuk ka as kontratë dhe as ndonjë kërkesë të drejtpërdrejtë nga qeveria për zhvilluesin, përkundrazi - ka kushte të përgjithshme rregullatore që i lejojnë palës private t'ia shesë energjinë sistemit. Në anën tjetër, kur ka një palë publike që zotohet të paguajë për energjinë e prodhuar dhe fillon qëllimisht një tender për DBFOM për centralin, sipas specifikimeve dhe kundrejt pagesës së zotuar - zakonisht në kuadër të ndonjë kontrate afatgjatë, me blerje të garantuar të energjisë të quajtur Marrëveshje e Blerjes së Energjisë (APP) - kjo konsiderohet si PPP.

Situata të tjera të ngjashme janë ato që lidhen me konceptin e "koncesioneve të pronës publike" në disa vende të kodit civil. Këto janë rastet ku përdorimi i tokës jepet për një kohë të gjatë (potencialisht deri në 99 vjet), por përdorimi kufizohet vetëm në (për shembull) zhvillimin e objekteve portuale që do të operohen sipas rregullave të caktuara dhe do t'i kthehen qeverisë pas kësaj periudhe.

Këto rregullime nuk janë PPP sepse, ashtu si privatizimet dhe bizneset e tjera të liberalizuara të ndërlidhura me infrastrukturën e interesit publik, nuk ka ndonjë kontratë, ndërsa qeveria vepron si një rregullator relativisht pasiv (ndryshe nga një PPP ku qeveria administron kontratën në mënyrë aktive).

### **Privatizimi i pjeshëm i operatorëve publik**

Së fundmi, një situatë e veçantë e pjesëmarrjes private është pjesëmarrja e sektorit privat në aksionet e një shoqërie/operatori ekzistues publik që ka përgjegjësinë për operimin e një infrastrukture të caktuar. Mirëpo, nuk ka kontratë (në kuptimin e ngushtë) ndërmjet qeverisë dhe operatorit, investitorit privat ose investitorëve. Këto situata mund të konsiderohen si "privatizime të pjeshme", dhe ato zakonisht strukturohen përmes një oferte fillestare publike (IPO), ku të gjitha ose shumica e aksioneve të privatizuara hidhen në tregun e aksioneve. Këto situata nuk përbëjnë një rast të kontratave të PPP, pasi nuk ka kontratë në kuptimin e ngushtë, dhe investitorët privatë nuk kanë ndonjë kontroll mbi shërbimin dhe operacionet që ofrohen nga kompania publike (një shembull i kësaj është privatizimi i pjeshëm i operatorit spanjoll të aeroporteve AENA në 2014).

Tabela 1.2 përshkruan karakteristikat më të rëndësishme të prokurimit të infrastrukturës që janë trajtuar në këtë seksion dhe shpjegon se si ato përputhen ose nuk përputhen me tiparet kryesore të një kontrate PPP.

<b>TABELA 1.2: Karakteristikat e një PPP-je me financim privat dhe çfarë mungon në metodat e tjera të prokurimit të infrastrukturës</b>							
	Karakteristika e PPP	DB	DBOM	DBF		DBFOM / Koncesioni (përdoruesi paguan)	DBFOM ose DBFM / PFI (publiku paguan)
1	Parashihet	Po	Po	Po		Po	Po



	<b>me kontratë (ndërmjet palëve private dhe publike)</b>						
1 B	<b>Natyra afatgjate</b>	Jo	Po, zakonisht	Ndonjëherë		Po	Po
2	<b>Përfshin DB dhe OM të grupuara së bashku</b>	Jo	Po	Jo		Po	Po
3	<b>Bëhet transferim i konsiderueshëm i rrezikut gjatë ciklit jetësor të aseteve</b>	Jo	Ndonjëherë	Jo (vetëm rreziqet e ndërtimit)		Zakonisht	Zakonisht
4	<b>Përfshin financim nga sektori privat</b>	Jo	Jo	Po		Po (në kuadër të financimit të projektit)	Po (në kuadër të financimit të projektit)
5	<b>Të ardhurat janë të lidhura me performancën dhe / ose përdorimin</b>	Jo	Ndonjëherë (zakonisht me anë të gjobave ose dëmeve të likuiduara)	Jo		Po (përdorimi)	Po (performanca / cilësia)

*Shënim:* DB = Projektim-Ndërtim; DBF = Projektim-Ndërtim-Financim; DBFM = Projektim-Ndërtim-Financim-Mirëmbajtje; DBFOM = Projektim-Ndërtim-Financim-Operim-Mirëmbajtje; DBOM = Projektim-Ndërtim-Operim-Mirëmbajtje; PFI = Iniciativa e financimit publik; PPP = partneriteti publik-privat.

### **KUTIA 1.11: Pikat kyçe që përmbledhin llojet dhe format e pjesëmarrjes private në infrastrukturën dhe shërbimet publike**

- Pjesëmarrja private në infrastrukturë mund të bëhet në kuadër të kontratës publike të prokurimit (kur qeveria mbetet pronari përfundimtar i infrastrukturës dhe/ose shërbimit, kontrollohet asetet dhe/ose shërbimin në shkallë të ndryshme, me përfshirje më të lartë ose më të ulët private në ciklin jetësor të aseteve) ose mund të bëhet me kushte të liberalizuara dhe të rregulluara (tregjet e liberalizuara dhe/ose asetet dhe shërbimet e privatizuara siç janë telekomunikacioni ose energjia në disa shtete).
- Prokurimi i kontratës së infrastrukturës mund të shtrihet nga kontratat tradicionale për ndërtim (B, DB dhe forma të tjera të ngjashme) e deri te përfshirja më e gjerë dhe më e gjatë e sektorit privat (DBOM dhe DBF), e deri te objekti më i gjerë ku sektori privat ofron dhe administron infrastrukturën (dhe shërbimet potencialisht të lidhura me atë infrastrukturë) në kuadër të një kontrate të prokurimit publik (DBFOM dhe forma siç janë BOT, etj.).
- Kontratat DBF konsiderohen si një model i PPP-ve për infrastrukturë në disa juridiksione. Mirëpo, vetëm DBOM dhe DBFOM (dhe forma siç janë BOT, etj.) përfshijnë detyrimin që mirëmbajtja afatgjatë të shoqërohet me detyrimin për ndërtim. Zakonisht ka edhe forma që janë vetëm me kontratë, në të cilat pagesa bazohet në performancën e asetit.
- Kontratat DBFOM (ose DBFM) janë forma më tipike të PPP-ve me financim privat.
- Variantet e DBFOM dhe DBFM përfshijnë sipërmarrje të përbashkëta (pala publike dhe private bashkë-zotërojnë shoqërinë e projektit, me pjesëmarrje materiale nga pala publike në drejtimin e biznesit) dhe PPP-të me bashkëfinancim (ku qeveria financon drejtpërdrejt një pjesë të investimeve për asete nga buxheti i vet).
- Sipërmarrjet e përbashkëta, ku autoriteti i prokurimit (ose një entitet i ndërlidhur qeveritar) kontrollohet shoqërinë e projektit, quhen PPP institucionale ose "PPP-të nën kontrollin publik". Sipas këtij Udhëzuesi për PPP ato mund të konsiderohen si PPP të mirëfillta vetëm kur ka investime të konsiderueshme të kapitalit privat në një sipërmarrje të përbashkët.
- Strukturat me pronësi njëqind për qind publike ose "partneritetet publik-publik" nuk konsiderohen PPP të mirëfillta.
- Prodhuesit e Pavarur të Energjisë (IPP) që veprojnë në kuadër të një Marrëveshjeje për Blerje të Energjisë (PPA) konsiderohen rast PPP-je, të ngjashme për nga objekti me DBFOM.
- Koncepti i PPP-ve vlen gjithashtu edhe për menaxhimin e infrastrukturës ekzistuese dhe operimin e shërbimeve publike, kur ka kontrata afatgjata që transferojnë rreziqe dhe ku pagesa e partnerit privat bazohet në performancën e asetit ose shërbimit (disponueshmëria dhe/ose vëllimi i përdorimit). Këto marrëveshje ndonjëherë përdoren për të "monetarizuar asete" ose për të "rifinancuar" investimet publike, të ndërtuara më herët, përmes prokurimit konvencional të ndërtimit, përmes një serie të kontratave DB (ndërsa më vonë, FOM) (kryesisht në PPP-të vetë-financuese, që paguhen nga përdoruesi).
- PPP nuk duhet të ngatërrohet me privatizim, dhe termi PPP nuk është i përshtatshëm në kontekstin e operatorëve ekonomikë që veprojnë në një treg të liberalizuar dhe të rregulluar (për shembull, kompanitë e shpërndarjes së energjisë elektrike që veprojnë në një treg të energjisë që është i liberalizuar dhe i hapur për konkurrencë) përderisa nuk ka ndonjë prokurim specifik për të ndërtuar dhe/ose menaxhuar pasurinë për një periudhë të kufizuar kohore sipas një kontrate publike me një operator të tillë privat.

### 3. Llojet e PPP-ve dhe çështjet e terminologjisë

Ky seksion jep informacion në lidhje me sa më poshtë:

- Format ose llojet e PPP-ve; dhe
- Çështjet e nomenklaturës - shpjegimi i emrave të ndryshëm të cilat përdoren për kontrata e që mund të konsiderohen PPP.

#### 3.1. Llojet dhe format e PPP-ve

Në seksionet paraprake janë prezantuar format dhe llojet kryesore të PPP-ve. Klasifikimi më i përshtatshëm është shpjeguar gjerësisht, që do të thotë, PPP-të që paguhen nga përdoruesi kundrejt PPP-ve që paguhen nga qeveria. Këto dhe format e llojet e tjera të PPP-ve, të cilat marrin në konsideratë faktorë të tjerë (pronësia, objekti dhe kështu me radhë) tregohen në vijim në mënyrë të organizuar, duke paraqitur llojet e PPP-ve në varësi të faktorëve specifik.

- Burimi i financimit për të ardhurat e partnerit privat: PPP-të që paguhen nga përdoruesi (kryesisht bazuar në tarifën për përdoruesit) kundrejt PPP-ve që paguhen nga qeveria (kryesisht bazuar në pagesa të qeverisë për shërbimin);
- Pronësia e shoqërisë së PPP-së ose Subjekti për qëllime të veçanta (SPV): Ka PPP konvencionale (pronësi private 100 për qind), PPP institucionale (në pronësi publike me 100 për qind të pronësisë publike ose në kuadër të një sipërmarrjeje të përbashkët ose skema *empresa mixta* ku pala publike kontrollon shoqërinë e PPP-së), dhe sipërmarrje të tjera të përbashkëta ose *empresas mixtas*<sup>26</sup>;
- Fushëveprimi i kontratës dhe/ose objekti i kontratës: PPP-të e infrastrukturës ose PPP-të që përfshijnë investime të konsiderueshme kapitale, ku objektivi kryesor është zhvillimi dhe menaxhimi i infrastrukturës për një periudhë afatgjatë; PPP-të e integruara kur, përveç infrastrukturës, palës private i jepet e drejta dhe detyrimi për të operuar një shërbim; dhe PPP-të për O&M ose PPP-të për shërbime, kur nuk ka as investime kapitale dhe as zhvillim të infrastrukturës së re nga partneri privat; dhe
- Rëndësia e financimit të sektorit privat: PPP-të e bashkëfinancuara (skemat e PPP-ve ku ka një pjesë të konsiderueshme financimi publik, zakonisht në formën e granteve), kundrejt PPP-ve konvencionale.

PPP-të gjithashtu mund të dallohen bazuar në përdorimin e mëparshëm të objektit. Nga këndvështrimi i industrisë së investitorëve, përkufizimet alternative vijuese janë më të shpeshta<sup>27</sup>.

- **Projektet Greenfield:** Investimet në projekt që kanë të bëjnë me një DBFOM, i cili është dhënë kohët e fundit ose është në ndërtim e sipër;
- **Projektet Brownfield:** Investimet e projektit në vepra infrastrukturore që ekzistonin para kohës së prokurimit ose që paraprakisht ishin fusha të gjelbra,

<sup>26</sup> Një PPP me pjesëmarrje të kapitalit nga pala publike mund të kategorizohet ligjërisht si një *empresa mixta*, varësisht prej juridiksionit. Zakonisht, një sipërmarrje e përbashkët ose skemë *empresa mixta* nënkupton një pjesëmarrje të konsiderueshme të palës publike në kapital dhe pjesëmarrje të konsiderueshme në menaxhim, ndërsa një pjesëmarrje e thjeshtë me kapital publik, pa asnjë ndikim strategjik në shoqërinë e PPP-së, nuk konsiderohet si sipërmarrje e përbashkët nga ky udhëzues.

<sup>27</sup> Ka përdorime alternative të termave Greenfield dhe Brownfield (nga ang. - fushë e gjelbër, fushë e kaftë). Shih fjalorin.

- por janë në operim në kohën kur bëhet investimi; dhe
- **Fushat e verdha ose faza dytësore:** PPP ku investimi ka të bëjë me rinovime madhore, restaurime ose zgjerim thelbësor të infrastrukturës ekzistuese.

### 3.2. Nomenklatura – emra të tjerë që përdoren për konceptin e PPP-së

Një lloji i vetëm i PPP-së mund të ketë emra të ndryshëm në sektorë ose vende të ndryshme, pavarësisht nëse objekti i kontratës dhe karakteristikat janë të njëjta. Ky ndryshim shpesh paraqitet për shkak të ndryshimeve në traditën ligjore dhe legjislacionin, por gjithashtu mund të ketë të bëjë me ndryshime në gjuhën e zakonshme ose standarde.

Tabela 1.3 më poshtë paraqet një listë gjithëpërfshirëse të emrave alternative që përdoren për t'iu referuar PPP-ve me financim privat (sërish, fokusi i këtij Udhëzuesi për PPP). Shumica e tyre mund të përdoren në ndonjë juridiksion të caktuar për të emërtuar cilindo prej llojeve kryesore të PPP-ve (paguar nga përdoruesi ose paguar nga qeveria), por disa prej tyre përdoren vetëm për të nënkuptuar njërin prej këtyre të dyve.

Secila prej kontratave që zbatohen me këto emra mund të konsiderohet si PPP me financim privat, për sa kohë që ekzistojnë karakteristikat e PPP-ve të përshkruara më sipër.

Gjithashtu, tabela 1.4 jep emrat që përdoren për PPP-të që nuk kërkojnë kapital intensiv (pra, kontratat që mund të konsiderohen si PPP por që i dedikohen menaxhimit të infrastrukturës ekzistuese dhe/ose shërbimeve publike, për të cilat është dhënë një përkufizim i gjerë i PPP).

**TABELA 1.3: Nomenklatura për kontratat e PPP-së që lidhen kryesisht me infrastrukturën e re ose modernizimin e infrastrukturës së zhvilluar me financim privat<sup>28</sup>**

<p>DBFOM (Projektim, Ndërtim, Financim, Operim dhe Mirëmbajtje), DBFM (Projektim, Ndërtim, Financim dhe Mirëmbajtje) / DCMF (Projektim, Ndërtim, Mirëmbajtje dhe Financim) dhe DBFO (Projektim, Ndërtim, Financim dhe Operim)</p>	<p>Disa juridiksione i referohen llojeve të kontratave duke përshkruar funksionet që transferohen me kontratë te pala private, ose duke përdorur shkurtesat për këto përshkrime. Për shembull, kontrata mund të përshkruhet si kontratë për Projektimin, Ndërtimin, Financimin, Operimin dhe Mirëmbajtjen, ose DBFOM.</p> <p>Për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP, të gjitha nomenklaturat e listuara këtu janë sinonime për një PPP me financim privat.</p> <p>Ndonjëherë (për shembull, kur përdoret termi DBFO) funksioni "mirëmbajtje" konsiderohet i nënkuptuar si pjesë përbërëse e operacioneve. Po kështu, për ato kontrata pa operim në kuptimin e ngushtë të fjalës (bashkëveprim me përdoruesit, posaçërisht mbledhja e tarifave), O "operim" ndonjëherë hiqet.</p>
---	--

<sup>28</sup> Pjesërisht i bazuar në një tabelë të ngjashme të paraqitur në Udhëzuesin Referues për Partneritetin Publik Privat V 2.0 (Banka Botërore 2014)

	<p>Këto koncepte mund t'iu referohen edhe PPP-ve që paguhen nga qeveria edhe atyre që paguhen nga përdoruesi.</p> <p>Vlen të përmendet se DBOM është një lloj i PPP-së së infrastrukturës por që nuk përfshin financim privat, kështu që nuk është një PPP me financim privat.</p>
<p>BOT (Ndërtim-Operim-Transferim), BOOT (Ndërtim-Marrje në Pronësi-Operim-Transferim), BTO (Ndërtim-sipasporosisë), ROT (Rehabilitim-Operim-Transferim) dhe kushte të ngjashme</p>	<p>Ky lloj përkufizimi përfaqëson konceptin e pronësisë ligjore dhe kontrollin e asetit.</p> <p>Në disa juridiksione, pronësia ligjore nga partneri privat në kuptim të plotë nuk është e mundur (për shembull, në disa vende me kod civil) përveç në projekte shumë specifike: në përgjithësi, partneri privat konsiderohet si pronar vetëm në "kuptim ekonomik", por, në kuptimin juridik, asetit mbetet në pronësi të qeverisë (ky është koncepti i pasurisë publike, i cili përdoret në shumicën e vendeve të kodit civil). Prandaj, përdorimi i këtyre shkurtesave nuk është i dobishëm në këto shtete. Sidoqoftë, ka shumë dimensione të pronësisë (juridik, ekonomik, tatimor) dhe këto shkurtesa mund të krijojnë konfuzion të panevojshëm për sa i përket formës së pronësisë.</p> <p>BOT dhe BOOT mund të konsiderohen të tepërta. BTO i referohet kontratave në të cilat pronësia ligjore e pasurisë është në anën private të kontratës vetëm gjatë ndërtimit. ROT thjesht zëvendëson elementin "ndërtim" me "rehabilitim" dhe përdoret për disa kontrata në disa juridiksione ku investimi kapital shoqërohet me rehabilitimin ose modernizimin e veprës infrastrukturore.</p> <p>Këto koncepte mund t'iu referohen edhe PPP-ve që paguhen nga qeveria edhe atyre që paguhen nga përdoruesi.</p> <p>Ky udhëzues për PPP i konsideron të gjithë këto emra si sinonim i grupit të termave DBFOM.</p>
<p>PFI (Iniciativa e Financimit Privat-PFI)</p>	<p>Një emër alternativ i prezantuar nga Britania e Madhe, kryesisht për t'iu referuar PPP-ve të llojit DBFOM, të tipit qeveria pagan.</p>
<p>Koncesioni (i punëve publike)</p>	<p>Koncesioni është një term tradicional ligjor në juridiksionet e kodit civil. Koncesion është, në thelb, titulli ligjor ose institucioni që në një juridiksion të së drejtës administrative, i jep të drejtë qeverisë të transferojë të drejtat ekonomike të përdorimit të një veprës publike të një partner privat.</p> <p>Fillimisht, ky term është përdorur vetëm për kontratat e tipit DBFOM bazuar në të ardhurat nga përdoruesit. Gjithashtu është përdorur në disa juridiksione për kontrata afatgjata të O&amp;M, ku bëhet një transferim i të drejtave ekonomike për të mbledhur tarifat e përdoruesve, së bashku me një përgjegjësi të qartë për mirëmbajtjen e infrastrukturës në planin afatgjatë mbi një bazë integrale (pra, ngarkohen rreziqet e kostos gjatë të gjithë ciklit jetësor).</p> <p>Në shumë raste, termi përkufizohet më tej duke shtuar edhe termin punë publike për të dalluar kontratën nga ato koncesione ku qëllimi i vetëm është transferimi i operimit të një shërbimi publik.</p>

	<p>Disa vende të kodit civil përdorin gjithashtu termin për t'iu referuar edhe kontratave DBFOM, të bazuara në shërbime publike ose në pagesa të bazuara në performancë (për shembull, në Kili dhe Spanjë), ndërsa vendet e tjera të kodit civil e përdorin termin vetëm për kontratat ku përdoruesit paguajnë.</p>
<p>Dhënia me qira e punëve publike (me grantin e tokës publike), i njohur si <i>arrendamiento</i> në spanjisht.</p>	<p>Kjo shprehje përdoret në vendet e kodit civil për t'iu referuar një opsioni të prokurimit për ndërtesa/objekte.</p> <p><i>Arrendamiento</i> mund të përdoret si një alternativë ligjore ndaj kontratave DBFOM ku paguan qeveria, kur toka në të cilën do të ndërtohet një objekt nuk është tokë e rezervuar për përdorim publik, por përkundrazi është pronë e paluajtshme që mund të jepet nga qeveria.</p> <p>Kontrata konsiderohet të jetë një kontratë private që i nënshtrohet juridiksionit civil dhe jo të drejtës administrative (ndërsa procesi i tenderimit mbetet subjekt i të drejtës publike).</p>
<p>PPP (APP në Amerikën Latine) - si term i përcaktuar ligjërisht dhe jo si koncept</p>	<p>Siç është përmendur më sipër, disa shtete të të drejtës civile kanë përcaktuar ligjërisht si PPP kontratat DBFOM të bazuara në pagesa qeveritare, në disa raste duke krijuar një ligj specifik për t'i rregulluar ato.</p> <p>Në ato kontekste, termi ligjor zakonisht përdoret për çdo kontratë të PPP-së në të cilën shumica e të ardhurave vijnë nga buxheti ose pagesat e shërbimit publik. Kjo gjithashtu vlen edhe për standardet kombëtare të kontabilitetit të BE-së (ESA 2010). Mirëpo, disa vende (siç janë Brazili) trajtojnë si PPP çdo kontratë të llojit DBFOM, që përfshin çdo nivel ose shumë të pagesave publike.</p>
<p>Sipërmarrje të përbashkëta ose "<i>empresas mixtas</i>"</p>	<p>Sipërmarrja e përbashkët është një strukturë ku pala e kontraktuar është një shoqëri në pronësi të aksionarëve publik dhe privat. Quhet si "<i>empresa mixta</i>" në vendet që flasin gjuhën spanjolle (zakonisht si term i përcaktuar ligjor dhe si metodë e prokurimit).</p> <p>Investitori publik mund të jetë një NSH ekzistuese që dëshiron të lidhë partneritet me një operator ekonomik privat për të zhvilluar së bashku dhe për të operuar një projekt të ri ose ekzistues.</p> <p>Në raste të tjera, nuk ka ndonjë kompani publike ekzistuese dhe qeveria dëshiron të promovojë një PPP, ku do të rezervojë një përqindje të caktuar të të drejtave ekonomike dhe të votës (ose madje edhe kontrollin mbi shoqërinë, dhe në këtë rast marrëveshja konsiderohet si PPP institucionale - shih më poshtë).</p> <p>Në këto struktura, aksionari privat zgjidhet me një proces konkurrues dhe SPV themelohet bashkërisht nga palët publike dhe private. Këto struktura ligjore mund të përdoren për kontratat DBFOM dhe për kontratat O&amp;M/të shërbimit.</p> <p>Shoqëritë me kapital të përzier shihen rrallë në skemat e PPP-së ku qeveria paguan.</p>
<p>Kontratat e shërbimit publik plus një marrëveshje për</p>	<p>Këto janë terma të krijuara nga BERZH-i për t'iu referuar një strukture të veçantë të zhvilluar nga ndonjë Bankë Shumëpalëshe e Zhvillimit (BSHZH) në disa PPP në Evropën Lindore (kryesisht për projektet e furnizimit me ujë). Kontrata e shërbimit publik vepron si një kontratë</p>

mbështetjen e projektit	PPP ndërmjet operatorit / partnerit privat dhe agjencisë së prokurimit. Marrëveshja për mbështetjen e projektit është një kontratë e nënshkruar nga autoriteti prokurues me BERZH-in, me anë të së cilës shprehet një zotim direkt për të "siguruar mbylljen e boshllëqeve të financimit <sup>29</sup> " Kjo strukturohet qartë edhe në marrëveshjen për mbështetjen e projektit në formën e pagesave të shërbimit, ose në ndonjë farë mënyrë kushtëzohet me performancën.
PPP-të institucionale	Ky term i referohet PPP-ve ku qeveria kontrollon shoqërinë e PPP-së dhe zakonisht zotëron shumicën e aksioneve.  Ky Udhëzues i PPP konsideron se një PPP institucionale mund të shihet si një PPP e vërtetë me financim privat vetëm kur sektori privat është i përfshirë në mënyrë të konsiderueshme si një investitor i kapitalit (me një përqindje të konsiderueshme të aksioneve të kapitalit), dhe për rrjedhojë merr përsipër rreziqet e projektit, dhe financimi i borxhit ngarkohet me rrezikun e performancës. Kontratat e shërbimit ose kontratat për menaxhimin e infrastrukturës ekzistuese mund të jenë gjithashtu PPP institucionale, përveç llojeve të kontratave DBFOM.

**TABELA 1.4: Nomenklatura e përdorur për kontratat PPP të cilat kanë të bëjnë vetëm ose kryesisht me menaxhimin e infrastrukturës ekzistuese ose vetëm me operimin e shërbimeve publike**

Koncesioni (i shërbimeve)	Termi koncesion mund t'i referohet gjithashtu një lloji të kontratës O&M, pa ndonjë investim madhor fillestar ose material. Në përgjithësi, përdoret vetëm si term ligjor për kontratat ku të gjitha ose shumica e të ardhurave vijnë nga përdoruesit, dhe kryesisht në raport me bizneset që lidhen me shërbimet publike dhe shërbimet e kompanive publike.  Koncesionet mund të përdoren gjithashtu për PPP-të, për të dhënë me kontratë operacionet e një asemi ekzistues me tarifa për përdoruesit (zakonisht koncesionin e një rruge ekzistuese ose aeroporti) kundrejt një pagese paraprake nga partneri privat (situatë që quhet edhe "monetarizimi").
Qiradhëniet	Ashtu si me koncesionet, qiradhëniet i referohen institucionit ligjor që lejon qeverinë të japë të drejta ekonomike mbi infrastrukturën ose pronësinë ekonomike të asetit.  Qiradhëniet shihen më shpesh në llojet e kontratave të tipit operim dhe mirëmbajtje në bazë të infrastrukturës ekzistuese (pra, që nuk kanë nevojë për kapital thelbësor) dhe zakonisht aplikohen për PPP-të që paguhen nga përdoruesit (përfshirë strukturat e monetarizimit të aseteve). Në disa vende, termi "qiradhënie" mund të rezervohet për kontratat e projektit ku qeveria mbetet përgjegjëse për shpenzimet kapitale, dhe partneri privat është përgjegjës vetëm për mirëmbajtjen dhe operimin e zakonshëm.
Afermazh	<i>Afermazh</i> (fr.: <i>affermage</i> ) është një term francez që përdoret brenda këtij juridiksioni për t'iu referuar kontraktimit të së drejtës për të operuar ekonomikisht infrastrukturën ekzistuese, ndërsa operatori mban tarifën e

<sup>29</sup> Shih faqen 8 në "Përshpejtimi i ofrimit të Infrastrukturës. Dëshmi të reja nga institucionet financiare ndërkombëtare "(Forumi Ekonomik Botëror, 2014).

	operatorit nga faturat, ndërsa pjesën tjetër ia paguan autoritetit të prokurimit. Ky term nuk lidhet asnjëherë me kontratat që paguhen nga qeveria.
Franshiza	<p>Franshiza është e ngjashme me <i>afermazh</i>, qira ose koncesion të shërbimeve, por kryesisht përdoret në një kontekst transporti. Franshiza rrallë përfshin kërkesën për investime në infrastrukturë dhe infrastruktura zakonisht menaxhohet drejtpërdrejt nga qeveria ose me ndonjë marrëveshje të veçantë.</p> <p>Franshiza mund të përfshijë të drejtën për të operuar një korridor hekurudhor mbi bazën e ekskluzivitetit, ose ekskluziviteti mund t'u referohet vetëm lëmive të para-përcaktuara të shërbimeve, në mënyrë të rregulluar.</p>
O&M	<p>Kontrata O&amp;M (pra, kontrata ku objekti ose funksionet përfshijnë operimin dhe mirëmbajtjen, por jo investimet kapitale) duhet të konsiderohet si PPP vetëm kur kontrata është qartazi afatgjatë dhe, deri në njëfarë mase, transferohet menaxhimi i kostos së ciklit jetësor. Kjo është si shtesë në transferimin e rreziqeve që ndërlidhen me koston dhe një orientim të qartë të performancës.</p> <p>Në përgjithësi, mund të thuhet se vetëm disa kontrata O&amp;M 'meritojnë' të konsiderohen si PPP.</p>
Kontratat e shërbimit	<p>Kontrata e shërbimit është një term tradicional ligjor në juridiksionet e kodit civil. Zakonisht i referohet (madje, në disa juridiksione i referohet ekskluzivisht) transferimit të operimit të një shërbimi publik në kuptimin e ngushtë ligjor (për shembull, një shërbim që lidhet me ujin ose transportin e udhëtarëve, dhe jo mirëmbajtja ose operimi i një rruge). Në juridiksionet e së drejtës zakonore, termi "kontratë shërbimi" nuk ka një kuptim specifik juridik dhe përdoret për një gamë të gjerë të kontratave të jashtme, zakonisht kontrata për periudha relativisht të shkurtra. Vetëm disa kontrata të shërbimeve konsiderohen si PPP.</p>
Kontratat e menaxhimit	<p>Kontrata e menaxhimit është një emër alternativ që përdoret për shumë kontrata O&amp;M, ku thelbi ose i vetmi objekt / funksion i transferuar në sektorin privat është mirëmbajtja afatgjatë e pajisjeve ose asetëve të infrastrukturës. Në raste të tjera, mund t'i referohet një kontrate "vetëm shërbim" pa asnjë implikim në menaxhimin e infrastrukturës (kostot e ciklit jetësor), posaçërisht në sektorin ujit.</p> <p>Ashtu si te kontratat për operim dhe mirëmbajtje dhe ato të shërbimeve, një kontratë menaxhimi meriton të konsiderohet si PPP vetëm nëse kontrata mbulon një periudhë afatgjatë, dhe ekziston një rrezik, si dhe një orientim i performancës.</p>



### **KUTIA 1.12: Pikat kryesore të llojeve dhe nomenklaturës së PPP-ve**

- Termat që përdoren për t'iu referuar kontratave të PPP me financa private në të cilat sektori privat ndërton dhe administron (operon dhe mirëmban) infrastrukturën janë të ndryshëm, dhe varen posaçërisht nga fakti nëse ato i referohen pronësisë. DBFOM dhe variantet e saj (DBFO, DBFM) nuk përfshijnë termin "pronësi" në përkufizimin e tyre. Mirëpo, grupi i termave që vërtiten rreth fjalëve "Marrje në pronësi" dhe "Transferim" (BOT, BOOT, dhe kështu me radhë) specifikojnë nëse aset konsiderohet si i marrë në pronësi (ose jo) nga partneri privat. Ky dallim nuk konsiderohet të jetë në qendër të karakteristikave kryesore të subjektit të PPP-së për PPP-të me financim privat, përderisa aset konsiderohet si një aset publik (në pronësi publike) ose kontrata parashikon transferimin e tij në fund të kontratës.
- Ekziston një grup termash për kontratat PPP që bazohen më shumë në titullin ligjor të dhënë për përdorimin dhe operimin e asetit (për shembull, qiraja, *afermazh*, koncesion, e kështu me radhë). Disa nga këto terma mund të përdoren për të emërtuar kontrata të PPP-së me investime në infrastrukturë me financim privat ose për PPP-të për shërbime (koncesione). Të tjerët përdoren vetëm për infrastrukturën ekzistuese ose për kontrata afatgjata të menaxhimit, zakonisht (në shumicën e juridiksioneve) vetëm për PPP-të që paguhen nga përdoruesit (qira, *afermazh*, dhe kështu me radhë).
- Kontratat që kanë të bëjnë vetëm me operimin dhe/ose mirëmbajtjen e një infrastrukture ekzistuese mund gjithashtu të emërohen duke iu referuar objektit të tyre (O&M, kontrata menaxhimi, kontrata shërbimi). Ato konsiderohen si PPP vetëm nëse transferojnë rrezikun përmes lidhjes kontraktuale afatgjatë me elementet e pagesës të ndërlidhur me performancën ose që i nënshtrohet rrezikut të kërkesës.
- Disa variante të llojeve të PPP-ve përfshijnë rolin e palës publike si ofrues i mundshëm i financimit (me grante/ofrim i financimit jo me mjete qarkulluese), ose si partner i kapitalit (sipërmarrje e përbashkët ose *empresas mixtas*) në të cilën pala publike kontrollon SPV-në ose është një partner aktiv në drejtimin e shoqërisë (në krahasim me një PPP-në me pronësi të thjeshtë pakice të aksioneve).
- Klasifikimi kryesor i PPP-ve ka të bëjë me origjinën e fondeve që përfaqësojnë të gjitha ose shumicën e të ardhurave të SPV-së: PPP-të ku përdoruesi paguan kundrejt PPP-ve ku qeveria paguan (ku disa vende dhe institucione identifikojnë të parën si koncesione ndërsa të dytën si PFI )

## 4. Ku përdoren PPP-të – Sektorët e infrastrukturës

Ky seksion shpjegon më tej konceptin e infrastrukturës dhe veprave publike. Këtu jepen shembuj të llojeve të infrastrukturës që zakonisht zhvillohen në kuadër të skemave të PPP-së.

### ***Asetet dhe infrastruktura publike***

Ky udhëzues për PPP ka të bëjë me prokurimin e pasurive të paluajtshme publike duke përdorur procesin e PPP-ve. Asetet publike janë asete fikse (domethënë, aset i prokuruar për përdorim afatgjatë) që i nënshtrohen apo të cilat i dedikohen përdorimit publik, ose që janë të ndërlidhura me ofrimin e ndonjë shërbimi publik.

Udhëzuesi për PPP shpesh i emërton si infrastrukturë publike dhe jo asete publike, duke përdorur infrastrukturën këtu në kuptimin më të gjerë, duke qenë se është lloji i aseteve publike të cilat zakonisht prokurohen në kuadër të PPP.

Fjalori Oksfordit i gjuhës angleze e përkufizon infrastrukturën si: "Strukturat dhe objektet elementare fizike dhe organizative (për shembull, ndërtesat, rrugët, furnizimet me energji elektrike) të nevojshme për funksionimin e një shoqërie ose ndërmarrjeje".

Këtu mund të përfshihen sisteme të plota, por edhe pjesë të tyre, siç janë struktura, impiante, objekte ose pajisje që janë në përgjithësi të nevojshme për ofrimin e një shërbimi publik ose t'i nënshtrohen përdorimit publik. Disa shembuj janë si më poshtë:

- Objektet ku janë të vendosura ofrimi i shërbimeve të drejtësisë, shëndetit, arsimit, shërbimeve të sigurisë publike dhe kulturës (për shembull, teatrot dhe qendrat e konventave);
- Strukturat, objektet ose sistemet e transportit që përdoren nga publiku për qëllime transporti. Këtu përfshihen struktura siç janë rrugët, urat dhe tunelet; pajisje komplekse siç janë терминалет e aeroportit; sisteme siç janë linja hekurudhore të lehta ose grupe të linjave (përfshirë strukturat hekurudhore, pajisje elektro-mekanike, depot, sistemet e komunikimit dhe sinjalizimit); dhe automjetet për përdorim/transport publik të udhëtarëve;
- Strukturat, objektet ose sistemet e transportit të ndërlidhura me një shërbim publik që përdoret nga operatorët ekonomikë, përfshirë transportin e energjisë elektrike ose të gazit, transportin e ujit, transportin e udhëtarëve (binarë hekurudhor dhe sistemet përkatëse), dhe transportimin e të dhënave (në telekomunikacion);
- Pajisjet ose impiantet që trajtojnë ujërat e zeza, dhe ato që prodhojnë të mira publike si energjia, gazi dhe uji;
- Objektet për banesa sociale, pra, ato që synojnë t'u jepen me qira familjeve me të ardhura të ulëta;
- Objektet e strehimit ose akomodimit për nëpunës publikë (për shembull, objektet për zyra); dhe
- Sisteme ose pajisjet për testimin ose hetimin për përfitime publike, siç janë siguria publike, shërbimet mjeko-ligjore, ose pajisjet e forcave të mbrojtjes.

Kutia 1.13 paraqet tiparet dalluese të një pasurie publike që ndikojnë në konceptin

e PPP-ve si një metodë e prokurimit të infrastrukturës.

***KUTIA 1.13: Karakteristikat e një pasurie publike që potencialisht i përshtatet një PPP-je***

Infrastruktura publike ka disa karakteristika dalluese që ndikojnë në konceptin e PPP-ve si një metodë e prokurimit të infrastrukturës.

- Infrastruktura i referohet veprave publike, pra, veprave që i nënshtrohen përdorimit publik ose që shoqërohen me ofrimin e një shërbimi publik.
- Infrastruktura zakonisht prokurohet (tenderohet) sipas rregullave të prokurimit publik duke përdorur parimet e barazisë, mos-diskriminimit, efikasitetit dhe transparencës.
- Infrastruktura është një aset fiks. Ajo ka një jetë të gjatë dhe është gjenerator i mundshëm i rrjedhës së parave në afat të gjatë, ose është në dispozicion për përdorim publik, ose për ofrimin e një shërbimi publik për një kohë të gjatë.
- Qeveria është zakonisht pronari përfundimtar ligjor i pasurisë ose i tokës/vendndodhjes në të cilin ndodhet aset.
- Infrastruktura mund të jetë një sistem i plotë, ose të përmbajë pjesë përkatëse të një sistemi të plotë që funksionojnë si një njësi e vetme.

***Llojet e Infrastrukturës: infrastruktura ekonomike kundrejt asaj sociale***

Ekzistojnë dy lloje kryesore të infrastrukturës publike: infrastruktura ekonomike dhe sociale.

Infrastruktura ekonomike është infrastruktura që mundëson veprimtarinë tregtare, siç janë komunikimi dhe transporti (për pasagjerë dhe mallra), si dhe rrjetet e shërbimeve utilitare, dhe sistemet dhe impiantet siç janë ato në sistemet e furnizimit me ujë, energji dhe administrimin e mbetjeve<sup>30</sup>. Zakonisht, veprimtaria që përdor infrastrukturën ka çmim ose shërbimi i ndërlidhur i ngarkohet përdoruesit ose operatorit ekonomik që përdor infrastrukturën për t'i ofruar shërbimin përdoruesit/konsumatorit fundor.

Infrastruktura e komunikimit është e privatizuar në shumë vende dhe operatorët privatë janë pronarët ligjor të infrastrukturës. Ata përdorin infrastrukturën për të ofruar shërbime të komunikimit në një treg të hapur dhe konkurrues. Mirëpo, sistemet e telekomunikacionit mund të konsiderohen infrastrukturë publike në ato vende në të cilat shërbimet janë në pronësi publike dhe veprimtaria është e rezervuar për sektorin publik, ose kur sektori publik vendos të forcojë një rrjet telekomunikimi në zona specifike (për shembull, në zona rurale) përmes investimeve qeveritare<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Disa autorë dhe institucione përdorin termin infrastrukturë mjedisore për t'iu referuar ujërave, mbetjeve dhe rrjeteve, sistemeve apo centraleve të energjisë së rinovueshme. Gjithashtu, kur tregu përkatës i infrastrukturës është i hapur për konkurrencë (për shembull, në telekomunikacion), kjo ndonjëherë quhet "infrastrukturë komerciale" e cila gjithashtu konsiderohet si një nëngrup i infrastrukturës ekonomike (WEF 2010).

<sup>31</sup> Në disa raste, shumica e infrastrukturës mund të jetë në dorën e privatit. Mirëpo, qeveria mund të mbajë pronësinë ose kontrollin e pjesëve të ndërmarrjes (porta ndërkombëtare në telekomunikacionin, ose rrjeti i transmetimit në energji elektrike).

Infrastruktura sociale është infrastruktura (kryesisht objekte në formën e ndërtesave) që ofron shërbime sociale. Për shembull, spitale, shkolla dhe universitete, burgje, banesa sociale, gjykata, etj. Shih kutinë 1.14 për të parë dallimin ndërmjet infrastrukturës sociale dhe ekonomike.

Kur qëllimi i objektit është të vendosen ose të akomodojë funksione administrative ose të sigurojë strehim për nëpunësit publikë dhe familjet e tyre (domethënë, kur nuk ka asnjë shërbim publik të siguruar nga ndërtesa), infrastruktura zakonisht quhet infrastrukturë akomodimi.

Ky lloj i infrastrukturës dhe asetëve të tjera që përdoren në aktivitetet qeveritare e që nuk ofrojnë domosdoshmëri një shërbim të drejtpërdrejtë për publikun (për shembull, mbrojtja) nganjëherë quhet edhe infrastrukturë qeveritare.

#### **KUTIA 1.14: Infrastruktura sociale kundrejt infrastrukturës ekonomike**

Çdo infrastrukturë është një platformë për të ofruar një shërbim ose përdorim publik. Një infrastrukturë e tillë mund të përfshijë:

- Një objekt që akomodon nëpunës/zyrtarë publikë ose nga ku ofrohet një shërbim social (për shembull, një spital, një shkollë, burg ose gjykatë).
- Një platformë që ofron shërbim transporti apo shërbime utilitare (për shembull, furnizimi me ujë ose energji elektrike), ose është në dispozicion për përdoruesit dhe publikun e gjerë.

Të parat zakonisht quhen infrastrukturë sociale, ndërsa të dytat konsiderohen infrastrukturë ekonomike.

Infrastruktura sociale zakonisht nuk gjeneron pagesa nga përdoruesit. Përndryshe, nëse janë të pranishme, ato janë zakonisht margjinale dhe kolaterale (d.m.th., të ardhura ndihmëse, ndërsa infrastruktura ekonomike, mund të krijojë ose të mos krijojë të ardhura të përdoruesit). Kjo sepse (i) infrastruktura mund t'u ofrohet përdoruesve falas; (ii) mund të caktohet një tarifë për përdorim dhe të vilet dhe mbahet nga zhvilluesi i infrastrukturës; ose (iii) mund të vendoset një tarifë për përdorim, por mblidhet dhe ruhet nga një entitet tjetër publik ose privat.

#### **Lloji i pasurive sipas sektorit**

Asetet e infrastrukturës publike mund të klasifikohen në disa sektorë. Tabela 1.5 ofron një listë të gjatë të nënsektorëve dhe llojeve të asetëve të infrastrukturës, ku mund të shihen shembuj të zhvillimeve të PPP-ve me financim privat.

Mirëpo, dy çështje duhet të merren në konsideratë:

- Zhvillimi i PPP-ve dhe çdo forme tjetër të pjesëmarrjes private në sektorë të caktuar në disa vende mund të has me kundërshtim të fortë publik dhe politik; dhe
- Disa juridiksione të vendeve kanë vendosur të lënë disa sektorë jashtë fushës së politikave dhe legjisllacionit të PPP-ve (shembull i spikatur i kësaj janë infrastruktura dhe shërbimet shëndetësore). Kjo mund të jetë

e përshtatshme si një zgjidhje kompromisi në mënyrë që të fitohet konsensusi politik për përdorimin e PPP-ve.

Prandaj, edhe pse PPP mund të përshtatet mirë me shumicën e sektorëve të infrastrukturës, qasja nuk do t'i përshtatet domosdo të gjitha projekteve specifike (shih seksionin 5.5. dhe kapitullin 3.5).

**TABELA 1.5: Lloji i asetëve sipas sektorit. Sektorët në të cilët një aset i infrastrukturës mund të prokurohet përmes një skeme të PPP-së<sup>32</sup>**

Sektori	Shembuj
Ekonomia - transporti > rrugët	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rrugë/autostradë e re</li> <li>• Projektet specifike për tunele ose ura</li> <li>• Rrugë lidhëse (për shembull, në porte)</li> <li>• Modernizimi dhe zgjerimi i rrugëve dhe rrjeteve</li> </ul>
Ekonomia - transporti > hekurudha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linjat hekurudhore me shpejtësi të lartë</li> <li>• Linja të rënda konvencionale hekurudhore</li> <li>• Lidhjet e shpejta (për shembull, me aeroportet)</li> <li>• Qiradhënia operationale e mjeteve lëvizëse</li> <li>• Metro dhe projekte të tjera të transportit masiv</li> <li>• Sistemet për bileta dhe për pagesën e taksës rrugore</li> <li>• Stacionet e metrosë</li> </ul>
Ekonomia - transporti > infrastrukturë tjetër për lëvizshmëri urbane	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktura e transportit të shpejtë të autobusëve</li> <li>• Parkingjet</li> <li>• Udhëkryqet apo nyjat ndër-modale</li> </ul>
Ekonomia - transporti > portet dhe aeroportet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aeroporte të reja ose të azhurnuara</li> <li>• Porte të reja ose të modernizuara</li> </ul>
Ekonomia - ujë dhe mbetje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impiantet për distilim</li> <li>• Impiantet e trajtimit të ujërave të zeza (ITUZ)</li> <li>• Koncesione të integruara të ciklit të ujit</li> <li>• Sistemet e menaxhimit të mbetjeve të ngurta</li> <li>• Impiantet për kthimin e mbeturinave në energji - impiantet e djegies (incineratorët)</li> </ul>
Ekonomia - energjetika	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impiante të pavarura të prodhuesve të energjisë përmes PPA-ve</li> <li>• Linjat e transmetimit të energjisë elektrike</li> <li>• Gazsjellësit</li> <li>• Efiçenca e energjisë (për shembull, në ndërtesat publike ose në ndriçimin urban)</li> </ul>
Ekonomia – Teknologjia e Informacionit dhe Komunikimit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linjat ose rrjetet e fibrave optike</li> <li>• Rrjetet e telekomit/ brezi i gjerë</li> </ul>

<sup>32</sup> Laboratori i Njohurive për PPP ofron informacione të mëtejme për zbatimin e PPP-ve në disa prej këtyre sektorëve, përfshirë shembuj konkretë dhe raste studimore. Shih <https://www.ppp.knowledgelab.org/ sektors>. Më shumë material që ofron një përmbledhje ndër-sektoriale të përvojës dhe shembujve të projektit, si dhe materialin "sipas sektorëve", mund të gjenden në Udhëzuesin e Referencës PPP 2.0 (Banka Botërore 2014) në seksionin 1.2. "Si përdoren PPP-të".

(TIK)/telekomunikacioni	
Ekonomia - Turizëm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parqet kombëtare</li> <li>• Ndërtesat e trashëgimisë kulturore</li> </ul>
Ekonomia - Agrobiznes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPP-të për magazinimin e drithërave</li> <li>• Projektet e ujitjes</li> </ul>
Social - shëndetësia, arsimi, siguria/burgjet, gjykatat/drejtësia, strehimi social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spitalet</li> <li>• Rezidencat e studentëve</li> <li>• Objektet universitare</li> <li>• Objektet shkollore</li> <li>• Ndërtesat e gjykatave</li> <li>• Objektet e burgut</li> <li>• Strehimi social</li> </ul>
Social (të tjera) - sport, përgjigjja ndaj emergjencave dhe siguria në vend, zyrat qeveritare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qendrat sportive</li> <li>• Stacionet e zjarrfikësve</li> <li>• Stacionet e policisë</li> <li>• Zyrat qeveritare</li> </ul>
Sektorë të tjerë të mundshëm për PPP-të	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mbrojtja: simulime fluturimi ose simulime të tjera</li> <li>• Objektet ushtarake</li> <li>• Postat ose objektet kufitare kombëtare</li> </ul>

## 5. Kur të përdoren PPP-të: motivimet dhe paralajmërimet

Ekzistojnë arsye të ndryshme të cilat zakonisht parashtrohen për përdorimin e PPP-ve si një mundësi për të prokuruar infrastrukturën. Këto arsye mund të klasifikohen sipas tre grupeve kryesore:

- Ato që lidhen me natyrën financiare të PPP-ve, ose PPP-të si një mekanizëm financiar për qeveritë (përfshirë motivimin "jashtë bilancit");
- Ato që lidhen me efikasitetin dhe efektivitetin e projektit; dhe
- Të tjerët që lidhen me efikasitetin e përgjithshëm për qeveritë (përfshirë nxitjen e transparencës dhe kontrollimin e korrupsionit)<sup>33</sup>.

Kjo pjesë përshkruan dhe shpjegon arsyetimin prapa këtyre grupeve (5.1. deri 5.3.).

Ajo përshkruan gjithashtu disavantazhet kryesore të PPP-ve që kufizojnë ose kualifikojnë dobinë e mjetit (pjesa 5.4), dhe ofron një numër rekomandimesh për përdorimin më të mirë të PPP-ve (pjesa 5.5).

Në fund, pjesa 5.6 ofron disa reflektime për kontekstin specifik të vendeve më pak të zhvilluara dhe sfidat me të cilat përballen kur vendosin të promovojnë rrugën e PPP-ve si mjet për të përshpejtuar zhvillimin e infrastrukturës.

<sup>33</sup> Një kategori tjetër e arsyeve që nuk është zhvilluar në këtë kapitull janë "motivimet ideologjike", për shembull, kur një qeveri ndjek politikën "qeveri e vogël".

## **5.1. Arsyet e Pretenduara: PPP-të si një mekanizëm financiar për qeveritë për të zhvilluar projekte të infrastrukturës**

Motivimi financiar mund të ndahet në dy nëngrupe. Njëra ka të bëjë me këndvështrimin statistikor dhe të kontabilitetit kombëtar (financimi privat që mund të konsiderohet si "jashtë bilancit" të qeverisë, i cili përbën një favorizim të rrezikshëm të PPP-ve). Kjo duhet të veçohet nga motivimi vetëm për para, që do të thotë, qasje në burime të jashtme për të trajtuar një mungesë financimi për zhvillimin e infrastrukturës, pavarësisht nëse kjo konsiderohet apo jo si borxh publik, në sistemin përkatës të kontabilitetit (shpjeguar në 5.1. 2.).

### **5.1.1. PPP-të si metodë alternative për financimin e infrastrukturës (financim privat)**

PPP-të janë një metodë alternative për financimin e zhvillimit të ri ose modernizimit të infrastrukturës. Si një alternativë e financimit publike, ato mund të mundësojnë përshpejtimin e zhvillimit të infrastrukturës.

Fondet për të financuar punimet vijnë nga partneri privat (në formën e ekuitetit plus borxhit, të mbledhur nga promovuesi përmes subjektit të PPP-së), dhe jo nga buxheti i qeverisë. Kjo nuk do të thotë domosdoshmërisht se investimi nuk llogaritet si borxh publik, veçanërisht nëse është një PPP që paguhet nga qeveria (shih kapitullin 2 dhe kapitullin 4.12). Mirëpo, shumë PPP mund të mos ndikojnë në borxhin publik nëse plotësojnë kriteret e caktuara (në varësi të standardeve kombëtare të kontabilitetit që ndjek vendi përkatës).

Prandaj, kur borxhi publik është i kufizuar nga rregulloret fiskale dhe niveli i borxhit është afër kufijve të përcaktuara, opsioni i PPP-së mund t'i mundësojë një qeverie të zhvillojë infrastrukturë që përndryshe nuk do të mund të zhvillohej. Kjo, nga ana tjetër, mund t'i mundësojë qeverisë të përshpejtojë një plan ose një program. Në këto rrethana, qeveritë duhet të kenë parasysh se pavarësisht nga trajtimi fiskal i PPP-së, burime të konsiderueshme janë duke u zotuar në bazë të një kontrate afatgjatë. Në projektet që paguan qeveria, kostoja bartet nga tatimpaguesit, ndërsa në PPP-të që paguhen nga përdoruesi, publiku i gjerë (përdoruesit) paguajnë direkt për përdorimin e infrastrukturës. Prandaj, ekziston rreziku që një abuzim i mundshëm i mjetit për të shmangur kufizimet e borxhit do të rëndojë padrejtësisht shoqërinë, qoftë drejtpërdrejt përmes tarifave të përdoruesit, ose indirekt përmes ndikimit në pagesat e ardhshme të qeverisë. Shih kutinë 1.15.

Kur një PPP përdoret për t'iu qasur një burimi alternativ të financimit, qeveritë gjithashtu duhet të jenë të kujdesshme në lidhje me humbjen potenciale për sa i përket efikasitetit ose Vlerës së Parasë (VP). Nëse opsioni i PPP-së nuk shfaq prova të VP-së (domethënë, efikasitet të përshkallëzuar dhe Vlerë të Parasë për shoqërinë në krahasim me një ofrim tradicional ose opsion të financuar nga qeveria për projektin), PPP-ja mund të zvogëlojë ndjeshëm rezultatin e kosto-përfitim të projektit (shih 5.2).<sup>34 35</sup>

<sup>34</sup> Për më tepër, disa standarde kombëtare të kontabilitetit (për shembull, Sistemi Evropian i Llogarive [ESA] në BE) mund të rrisin transferimin e rrezikut më të lartë të partneri privat sesa ndarja optimale e rrezikut për të maksimizuar VP-në. Transferimi optimal i rrezikut ose alokimi i rrezikut shpjegohet gjerësisht në kapitullin 5.

<sup>35</sup> "PPP-të: në ndjekje të ndarjes së rrezikut dhe vlerës për para" (OECD 2008) ofron një shpjegim mbi rrezikun

### **KUTIA 1.15: Një PPP që nuk rezulton në borxh publik megjithatë krijon një zotim**

Edhe kur aktivi dhe pasivi që lidhen me një PPP (PPP-të që paguhen nga qeveria) nuk pasqyrohen në bilancin kombëtar - në mënyrë që të mos ketë rritje të borxhit publik - përsëri do të ketë një zotim afatgjatë të pagesave publike (të qarta ose të nënkuptuara si detyrime të kushtëzuara) të cilat ndikojnë në pozicionin fiskal afatgjatë të qeverisë. Për këtë arsye, një numër juridiksionesh vendosin një kufi ligjor në prokurimin e PPP-së, zakonisht si përqindje e shumës totale të shpenzimeve kapitale që mund të prokurohen përmes PPP-ve, ose metoda të ngjashme si p.sh. një përqindje e produktit të brendshëm bruto (PBB).

Kapitulli 2.8 jep shpjegime të mëtejshme mbi nevojën për vlerësimin dhe kontrollimin e zotimeve fiskale dhe ekspozimin agregat ndaj PPP-së.

#### **5.1.2. Motivacioni i qasjes në para të gatshme**

Një motivim tjetër financiar për PPP-të është që financimi i sektorit privat mund të ofrojë më shumë fleksibilitet financiar për qeverinë, pavarësisht nga implikimet për pozicionin e raportuar të borxhit të qeverisë. "Motivacioni i parasë së gatshme" është zakonisht shtytësi kryesor në rastin e shumë EMDE-ve.

Nëse përdoret një PPP, nuk ka nevojë të alokohen burime në buxhetin afatshkurtër për vitin ose vitet e ndërtimit. As nuk ka nevojë të përfshihen fondet e kërkuara për projektin në strategjinë e thesarit të qeverisë, ose që qeveria të negociojë borxhe specifike ose shtesë për projektin. Edhe nëse PPP raportohet si borxh publik, ai ka avantazhin e transparencës dhe llogaridhënies pasi është një lehtësi financiare dedikuar qartazi një nevoje specifike.

Pavarësisht nga implikimet e borxhit për kontabilitetin, PPP-të i mundësojnë qeverisë të mobilizojnë burime shtesë të fondeve. Financuesit e borxhit që mund të jenë të interesuar të japin hua për projektin e infrastrukturës PPP mund të mos jenë të interesuar të ofrojnë hua direkte për qeverinë.

#### **5.2. Efikasiteti dhe efektiviteti: PPP si një burim potencial i efikasitetit më të lartë për projektet e infrastrukturës**

Motivimi tjetër kryesor për përdorimin e PPP-ve si një mjet alternativ për të financuar dhe prokuruar infrastrukturën është fitimi i mundshëm afatgjatë për nga efikasiteti (kur aplikohet PPP-ja në projektet e duhura dhe nën strukturën dhe procesin e duhur të prokurimit) dhe efektiviteti (kur PPP përdoret për arritjen e rezultateve të dëshiruara në një kohë efektive dhe me kosto efektive).

Për PPP-të, kostoja e pritur afatgjatë për sektorin publik mund të jetë më e ulët sipas një strukture PPP sesa me prokurimin tradicional (dhe/ose përfitimet e pritshme mund të jenë më të larta). Kjo vlen edhe pasi të merret parasysh kosto më e lartë e kapitalit (kosto financiare) ndërlidhur me financimin privat që është pjesë e PPP-së. Për PPP-të që paguhen nga përdoruesit, efikasiteti mund të rezultojë gjithashtu në

---

e favorizimit të PPP-së në pjesën 1.2.



tarifa më të ulëta për përdoruesit.

Pavarësisht nga opsioni i prokurimit, një zgjidhje teknike (pra, një projekt) duhet të testohet përmes Analizës së Kosto-Përfitimit. Zgjidhja gjithashtu duhet të jetë e arsyeshme dhe e vlefshme për nga rezultatet socio-ekonomike (ose thjesht të jetë zgjidhje optimale teknike).

Pikërisht në këtë pikë projekti duhet të testohet si PPP në mënyrë që të përcaktohet nëse realizimi i PPP-së ofron efikasitet shtesë dhe jo efikasitet të zvogëluar (për shkak të rritjes së kostove ose përfitimeve më të ulëta). Kjo bëhet në formën e analizës së Vlerës së Parasë, i cili shpjegohet gjerësisht në kapitullin 4.

Disa autorë dhe tekste dallojnë tre lloje të efikasitetit: efikasiteti alokues (i ndërlidhur teorikisht me vendimin fillestar nëse duhet të realizohet projekti ose shërbimi), efikasiteti teknik dhe X-efikasiteti<sup>36</sup>. Shih figurën 1.7.

Ky Udhëzues për PPP preferon të shtjellojë më hollësisht "faktorët për efikasitetin e përshkallëzuar në një PPP". Është e njohur që disa faktorë lidhen me një rritje të mundshme të efikasitetit alokues (duke maksimizuar përfitimet e parashikuara të projektit), ndërsa pjesa më e madhe e fitimeve të efikasitetit përmes PPP-së lidhen kryesisht me menaxhimin e rrezikut, si dhe menaxhimin e kostos (përfshirë menaxhimin e ciklit jetësor) dhe inovacionin. Në të gjitha këto raste, të gjithë këta faktorë janë shumë të ndërlidhur dhe nuk është e mundur të shpjegohet njëri pa tjetrin.

**FIGURA 1.7: Përmbledhja e faktorëve të efikasitetit në PPP-së**



<sup>36</sup> Siç sugjerohet në OECD (2008), në aspektin e teorisë ekonomike, duhet të bëhet një dallim midis tre llojeve të efikasitetit: efikasiteti alokues (që është, përdorimi i burimeve në mënyrë që të maksimizohet fitimi dhe dobia), efikasiteti teknik (d.m.th. inputet minimale dhe rezultatet maksimale), dhe X-efikasiteti (që është, duke parandaluar përdorimin e kotë të inputeve) (Fourie dhe Burger 2000: 697). Vendimi nga qeveria për të ofruar një shërbim në radhë të parë, pavarësisht nëse kjo bëhet përmes prokurimit tradicional ose një partneriteti publik-privat, përfshin efikasitetin alokues. Sapo të merret një vendim në lidhje me realizimin, qeveria duhet të vendosë për mënyrën e realizimit: ta realizojë atë ose përmes prokurimit tradicional ose përmes një PPP. Zgjedhja kryesisht përfshin konsiderata në lidhje me efikasitetin teknik dhe X-efikasitetin.

### **5.2.1. Menaxhimi i kostos: fleksibilitet më i lartë për të menaxhuar kostot dhe natyrën "fitimprurëse"**

Sektori privat gëzon një kornizë tjetër të biznesit që ofron një fleksibilitet më të lartë, për sa i përket menaxhimit të kostos, përmes negociatave fleksibile me nënkontraktuesit (në kontrata që nuk i nënshtrohen rregullave të prokurimit publik) dhe/ose një kornizë më fleksibile të punës. Në këtë kontekst, sektori privat nuk i nënshtrohet të njëjtit nivel të presionit shoqëror ose politik në lidhje me numrin e stafit dhe kushtet e punësimit (siç janë pagat, përzgjedhja e stafit dhe ndërrimet).

Natyrisht, efikasiteti i kostos në PPP-të drejtohet gjithashtu nga faktorë të tjerë që shpjegohen më poshtë (kapaciteti i inovacionit, menaxhimi i rreziqeve dhe natyra e detyrimeve të grupuara - ndërtimi së bashku me mirëmbajtjen), të gjithë këta lidhen me natyrën "fitimprurëse" të biznesit privat (për dallim prej natyrës jofitimprurëse të qeverisë).

### **5.2.2. Menaxhimi i kostos gjatë ciklit jetësor**

Në një PPP me financim privat, partneri privat nuk paguhet gjatë ndërtimit të infrastrukturës por kompensohet për investimin e shpenzimeve kapitale (capex) gjatë periudhës operacionale (shih figurën 1.8). Kjo bëhet ose me anë të tarifave të përdoruesve ose me pagesa qeveritare (të cilat do t'i nënshtrohen zbritjeve për performancë/cilësi të dobët të asetit dhe shërbimit). Partneri privat duhet të marrë përsipër rreziqet e mirëmbajtjes (si mirëmbajtjen e zakonshme ashtu edhe atë të jashtëzakonshme, përfshirë rinovimet për të plotësuar kushtet për dorëzimin e asetit), në mënyrë që të përmbushë standardet e performancës/cilësisë. Prandaj, partneri privat ka një nxitje natyrore për të projektuar dhe ndërtuar infrastrukturën në një mënyrë që zvogëlon rreziqet e mirëmbajtjes dhe rinovimit, në kërkim të kursimeve afatgjata në koston e përgjithshme të ciklit jetësor.

Ekzistojnë forma të tjera të prokurimit (përfshirë disa që konsiderohen si PPP-të pa financim privat), siç janë kontratat DBOM, në të cilat kontraktuesi është përgjegjës si për ndërtimin ashtu edhe për mirëmbajtjen. Mirëpo, në kuadër të një DBOM-je, kontraktuesi nuk ka domosdoshmëri të njëjtin stimulim për të kërkuar kursime në koston e përgjithshme të ciklit të jetës siç ka me një PPP. Siç u sugjerua më lart, mund të ketë një nxitje të vullnetshme për kontraktuesin DBOM që të ul kostot e ndërtimit për të rritur marzhin, pasi paguhet veçmas për punimet e ndërtimit dhe zakonisht sipas progresit të punës.

### **5.2.3. Transferimi i rrezikut**

Sektori privat zakonisht konsiderohet të jetë më efikas në menaxhimin e rreziqeve të caktuara (me një kosto më të ulët) përmes vlerësimit më të mirë të rrezikut dhe menaxhimit më të mirë të ngjarjeve të rrezikut (zbutjen e probabilitetit dhe/ose pasojave të rrezikut ose transferimin e tyre te një palë e tretë me një kosto efikase). Si rezultat, sektori privat do të kërkojë një prim më të ulët rreziku sesa kostoja e mundshme për qeverinë nëse nuk e transferon rrezikun. PPP-të transferojnë rreziqe të konsiderueshme te kontraktuesi, dhe kështu ofrojnë mundësi më të mëdha për

të ulur primin e rrezikut të përfshirë në koston e infrastrukturës. Përveç kësaj, investitorët dhe financuesit e sektorit privat, me kapital dhe fonde në rrezik në projekt, bëjnë vlerësimin e tyre paraprak, duke ofruar kështu një shtresë shtesë të mbikëqyrjes së rrezikut.

Rreziku i kohës (vënia e infrastrukturës në dispozicion për shërbime në kohën e planifikuar) transferohet gjithashtu te partneri privat me anë të mekanizmit të pagesës: pjesa më e madhe, nëse jo të gjitha pagesat, bëhen vetëm pasi aseti të jetë ndërtuar dhe vënë në punë (shih figurën 1.8).

Transferimi i rrezikut nuk do të jetë kurrë po aq efektiv nëse nuk ka kapital në rrezik. Nëse materializohet një rrezik që i është transferuar sektorit privat, kontraktuesi, kapitali i të cilit nuk është në rrezik, mund të largohet nga projekti me një humbje minimale dhe nuk do ta zgjidhë problemin, ndërsa një kontraktues me kapital në rrezik, në një PPP të strukturuar mirë, nuk mund ta bëjë këtë.

Transferimi i rrezikut qëndron në thelb të efikasitetit të përshkallëzuar dhe zakonisht është shtytësi më i rëndësishëm i VP-së. Mirëpo, ai duhet të jetë i nuancuar: një projekt i PPP-së me transferim të ulët apo marginal të rrezikut nuk i mundëson partnerit privat të sigurojë efikasitet të përshkallëzuar përmes një menaxhimi më të mirë të rrezikut dhe prandaj duhet të prokurohet me mjete konvencionale<sup>37</sup>. Mirëpo, transferimi i rrezikut shumë të lartë mund gjithashtu të minojë Vlerën e Parasë (kapitulli 5 shtjellon si të gjendet alokimi optimal i rrezikut, duke mbajtur ose marrë dhe/ose ndarë disa rreziqe).

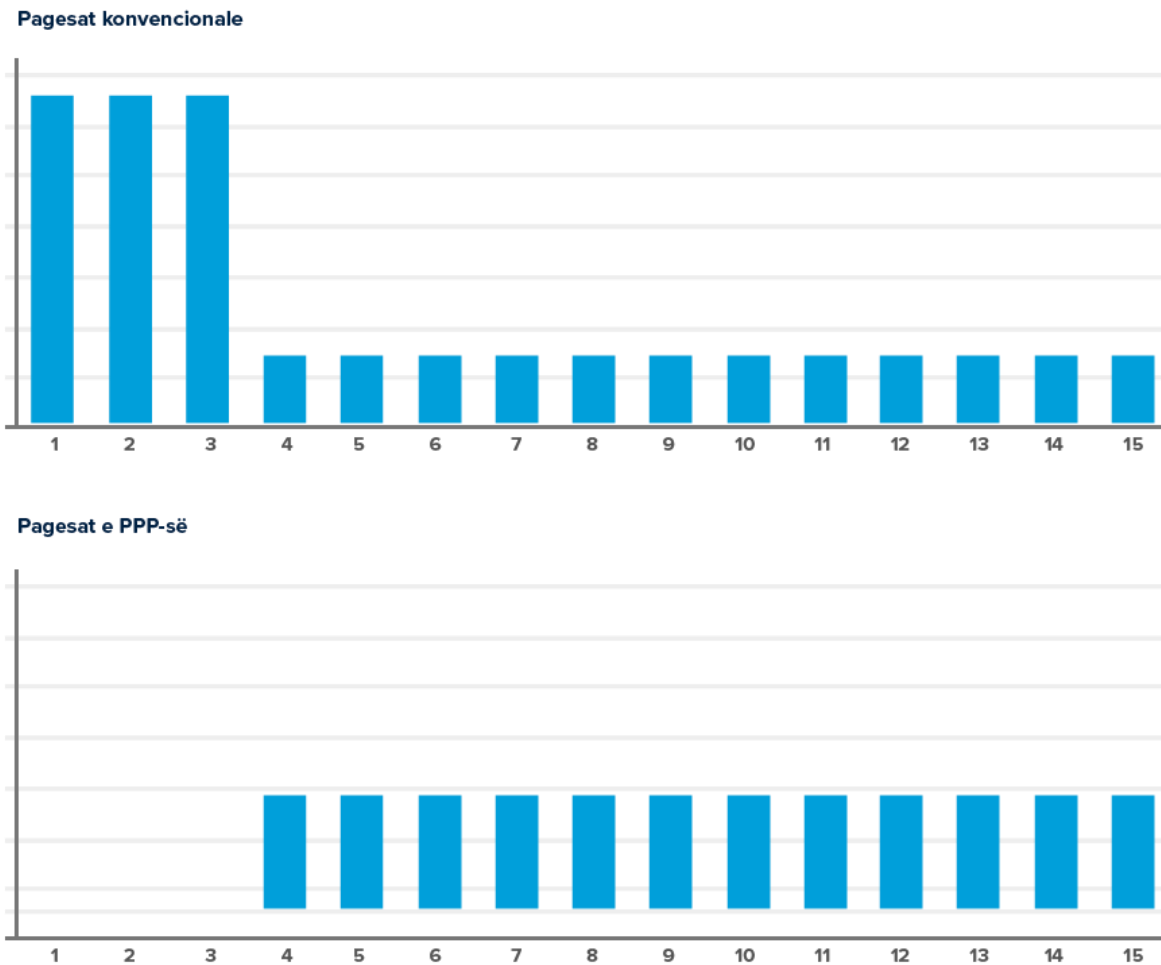
#### **5.2.4. Inovacioni**

Natyra e orientuar drejt performancës e kontratave të PPP-së siguron përfitime duke inkurajuar inovacionin. Kur kërkesat në kontratë përqendrohen ashtu siç duhet në performancë dhe rezultate, kontraktuesit mund t'i jepet një shkallë e caktuar e fleksibilitetit për të strukturuar dhe organizuar mjetet dhe metodat e veta. Prandaj, aftësia e sektorit privat për të bërë inovacion ofron një burim shtesë kursimesh dhe efikasiteti. Nëse kontrata bazohet në performancë (domethënë, ekziston një përshkrim i produktit, përmes specifikimeve ose kërkesave për produktin apo shërbimin, dhe jo vetëm një përshkrim i inputeve ose mjeteve), do të ketë hapësirë dhe stimuj për sektorin privat të zbatojë teknikat dhe metodat inovative. Këto ka mundësi të jenë me kosto më efektive në realizimin e nivelit të kërkuar të performancës së shërbimit. Mënyra për të shfrytëzuar këto efikasitete për të mirën e autoritetit publik dhe tatimpaguesve është përmes tenderit dhe procesit të vlerësimit, i cili duhet të ketë fokus të rëndësishëm në shtytësit e çmimeve dhe koston.

---

<sup>37</sup> Për shembull, në rastin e sistemit të ujit Trencin në Republikën Sllovaqe (rasti 8 në " *Librin e Resurseve mbi Rastet Studimore të PPP-ve (Resource Book on PPP Case Studies)*", Komisioni Evropian 2004) nuk kishte transferim të rrezikut të performancës. Një mekanizëm i të ardhurave i bazuar në një qasje kosto plus, domethënë, garantimi me kontratë se partneri privat do të arrijë një fitim të caktuar mbi koston (e kryera realisht) pa zbritje ose gjobitje për performancë të ulët, konsiderohet mungesë e transferimit të rrezikut dhe mungesë e stimujve për performancë.

**FIGURA 1.8. Grafiku krahasues i shpenzimeve publike**



Në një PPP, qeveria fillon të paguajë vetëm kur aseti të jetë në shërbim, duke paguar për vlerën e ndërtimit dhe kostot O&M të gjitha së bashku. Në këtë mënyrë ajo financon ndërtimin, ndërsa në të njëjtën kohë nxit kontraktorin (partnerin privat) të ndërtojë siç është planifikuar ose më shpejt, dhe të vendosë pagesën për operacionet dhe mirëmbajtjen me kompensim për punimet e ndërtuara.

### **5.2.5. Shqyrtimi i përfitimeve: besueshmëria dhe efektiviteti**

Efikasiteti shpesh matet për nga kostoja financiare. Mirëpo, vendimet e politikave publike duhet gjithashtu të merren, duke marrë parasysh kostot dhe përfitimet në aspektin social. Disa kosto duhet të monetarizohen (kur kjo është e mundur) por edhe përfitimet gjithashtu duhet të monetarizohen ose të paktën të vlerësohen nga aspekti cilësor<sup>38</sup>.

Qasja e PPP-së mund të sjellë ose mbërthejë përfitime shtesë, ose mund të sigurojë kursime në disa kosto sociale nëse këto stimulohen siç duhet në kontratë (efikasiteti i energjisë, ulja e emetimeve të gazit, zvogëlimi i ndotjes së zhurmës, etj.). PPP gjithashtu mund të përmirësojë rezultatin e kosto-përfitimit, duke inkurajuar ndërtimin më të shpejtë në mënyrë që infrastruktura të vihet në dispozicion dhe në shërbim më shpejt, ose duke ofruar më shumë siguri për kohën e realizimit të projektit (besueshmëria e kohës).

Ofrimi i shërbimit në nivele paraprakisht të dakordësuara të cilësisë është një aspekt

<sup>38</sup> Analiza e kostos dhe përfitimit (CBA) është lloji i analizës që synon të kapë kostot dhe përfitimet e një zgjidhjeje të projektit, për të konfirmuar se ofron vlerë neto për shoqërinë, ose për të krahasuar midis opsioneve të projektit për qëllime të përzgjedhjes ose të prioritizimit. Kapitulli 2 i këtij Udhëzuesi për PPP shpjegon më shumë rreth mekanikës dhe përdorimit të analizës CBA.

tjetër i rëndësishëm i përfitimeve të modelit të PPP-së. Aftësia e sektorit publik për të mbajtur një nivel të besueshëm të shërbimit me cilësi të njëjtë kërcënohet nga alokimet buxhetore, menaxhimi i dobët i zinxhirit të furnizimit dhe qarkullimi i stafit. Lidhja e pagesës me nivelet e performancës siguron një nxitje shtesë në PPP për të ruajtur cilësinë e shërbimit.

Në përgjithësi, PPP është në gjendje të ofrojë besueshmëri shtesë për sa i përket kohës (shih figurën 1.8) dhe kostos së përmbushjes së objektivave (për shembull, nivelin e kërkuar të shërbimit, që do të thotë, cilësi). Si të tillë, PPP-të mund të ofrojnë përfitime jo vetëm në efikasitetit, por edhe në efektivitetit.

### **5.2.6. Efikasiteti përmes maksimizimit të përdorimit/shfrytëzimit më të mirë të asetit**

Në projektet që mbështeten në masë të konsiderueshme nga pagesat e përdoruesve, si dhe burime të tjera të të ardhurave jashtë buxhetit, efikasiteti më i lartë se sa pritej mund të rezultojë në të ardhura më të larta se sa pritej (nëse shërbimi mund t'u ofrohet më shumë njerëzve me të njëjtat ose me më pak burime).

Në këto projekte të PPP-së, sektori privat ka një nxitje për të rritur përdorimin publik të infrastrukturës (trafik/përdorim më i lartë i një strukture transporti) dhe për të rritur shfrytëzimin ekonomik ose vlerën e tij. Në disa raste, kjo bëhet përmes shfrytëzimit komercial të hapësirës/vendeve për hotele, restorante, ambiente të pushimit, ose përdorime të tjera sinergjike. Këto stimuj bëjnë që pala private të operojë me pasurinë në mënyrë proaktive dhe të prezantojë qasje dhe strategji inovative.

Kjo mund të prodhojë një tepëri të të ardhurave për autoritetin publik (që do të kapet duke i ngarkuar një tarifë partnerit privat<sup>39</sup>) dhe tatimpaguesit, ose mund të zvogëlojë koston buxhetore (pasi do të zvogëlojë hendekun e qëndrueshmërisë, nëse ka të tillë).

Disa PPP-të që paguhen nga qeveria gjithashtu ofrojnë stimuj për të maksimizuar përdorimin ose për të inkurajuar përdorime alternative të infrastrukturës (për shembull, zhvillimi i fibrave optike në hekurudhë, shfrytëzimi i lëmive komerciale në të gjitha skemat e transportit, etj.).

---

<sup>39</sup> Mënyrat për tërheqjen e të ardhurave të tepërta shpjegohen në Kapitullin 5.8, "Pagesat për autoritetin e prokurimit".

### **KUTIA 1.16: A janë PPP-të vërtet më efikase?<sup>40</sup>**

Ka shumë analiza dhe raporte të zhvilluara nga (ose për) qeveritë dhe Zyrat Kombëtare të Auditimit për të hulumtuar nëse PPP-të me të vërtetë sigurojnë VP. Shumica e raporteve të prodhuara nga (ose për) qeveritë dhe institucionet e auditimit arrijnë në përfundimin se PPP-të gjenerojnë VP<sup>41</sup>.

Studimet e Mbretërisë së Bashkuar tregojnë se departamentet qeveritare që zbatuan PPP-të regjistruan kursime të kostos në masën 10 dhe 20 për qind. Sipas regjistrimit të vitit 2002 të Zyres Kombëtare të Auditimit të Mbretërisë së Bashkuar (ZKA), vetëm 22 për qind e marrëveshjeve të PFI-së tejkaluan kostot dhe 24 për qind patën vonesa, krahasuar me 73 për qind dhe 70 për qind të projekteve të ndërmarra nga sektori publik dhe të shqyrtuara në një sondazh të ZKA-së në vitin 1999.

Thesari i Shkëlqesisë së Saj raportoi në 2006 se, sipas një studimi për Ekzekutivin Skocez nga Shoqatat e Politikave Ekonomike të Kembrixhit (CEPA), 50 për qind e autoriteteve që administrojnë PPP-të raportuan se siguruan një Vlerë të mirë të Parasë, dhe 28 për qind raportuan Vlera të kënaqshme të Parasë.

Forumi Kombëtar i PPP-ve i Australisë (që përfaqëson qeveritë Kombëtare, Shtetërore dhe të Territoreve të Australisë) ka autorizuar Universitetin e Melburnit në 2008 të krahasojë 25 projekte Australiane të PPP-së me 42 projekte të prokuruar në mënyrë tradicionale. Studimi konstatoi se projektet e prokuruar në mënyrë tradicionale kishin një tejkallim mesatar të kostos prej 10.1 për qind, ndërsa projektet PPP kishin një tejkallim mesatar të kostos prej 0.7 për qind. Projektet e prokuruar në mënyrë tradicionale kishin një tejkallim mesatar të kohës prej 10.9 për qind, ndërsa projektet PPP kishin një tejkallim mesatar të kohës prej 5.6 për qind.

Mirëpo, vlen të bëhet paralajmërimi vijues: zgjedhja e mënyrës së prodhimit duhet të bëhet për secilin projekt veç e veç, dhe, më saktë, në bazë të meritave të secilit projekt (OECD 2008).

*Burimet:* Përshtatur nga OECD 2008; Universiteti i Melburnit 2008.

## **5.3. Përfitime të tjera që lidhen me efikasitetin e përgjithshëm për qeveritë**

PPP-të gjithashtu mund të japin përfitime shtesë të efikasitetit si më poshtë:

<sup>40</sup> Raportet kryesore të cituara janë "PFI: Performanca e Ndërtimit. Raporti nga Kontrolluesi dhe Auditori i Përgjithshëm, Sesioni HC 371 2002-2003: 5 shkurt, Canberra (Zyra Kombëtare e Auditimit, 2003); "PFI: Forcimi i Partneriteteve Afatgjata, Zyra e Shkrimit, Londër "(Thesari i HM [2006]). "Forumi Kombëtar i PPP-së - Studimi i Vlerësimit, Faza II: Raport mbi Performancën e Projekteve PPP në Australi kur krahasohet me një model përfaqësues të projekteve të infrastrukturës të prokuruar tradicionalisht" (Universiteti i Melburnit 2008). Më shumë literaturë kërkimore në lidhje me vlerën efektive të shtuar nga PPP-të përfshijnë: Estache, A. and C. Philippe (2012), "Ndikimi i pjesëmarrjes private në performancën e infrastrukturës në vendet në zhvillim: Përmbledhje e provave akademike", "Shënime Ekonomike të IFC, Nr. 2, Prill, Grimsey, D. dhe M.K. Lewis (2005), "A janë Partneritetet Publike Private Vlerë për Para? vlerësimi i qasjeve alternative dhe krahasimi i pikëpamjeve akademike dhe të profesionistëve të fushës", *Forumi i Kontabilitetit*, 29 (4), 345-378, ose Gassner, K., A. Popov, dhe N. Pushak (2009), A e përmirëson pjesëmarrja e sektorit privat performancën në energji elektrike dhe në shpërndarje të ujit? Trendet PPIAF dhe opsionet e politikave, Nr. 6, Uashington, DC: Banka Botërore.

<sup>41</sup> Mirëpo, komuniteti akademik nuk është unanimit dhe ka disa raporte akademike që mbështesin përfundimin e kundërt, domethënë mungesën e dëshmimeve për PPP-të si lehtësues ose mjet për të siguruar efikasitet shtesë.

- PPP-të sigurojnë zotim paraprak të resurseve për mirëmbajtje dhe besueshmëri teknike: sektori privat mund të përmirësojë besueshmërinë e disponueshmërisë dhe cilësisë së infrastrukturës duke zotuar burime që i duhen projektit në planin afatgjatë. Mirëpo, kjo përparësi duhet të kualifikohet me mangësinë e kualifikuar të fleksibilitetit të ulur në menaxhimin e buxhetit;
- PPP-të mund të sjellin "efekte demonstruese": sektori privat mund të prezantojë risi që më pas mund të miratohen në projekte të tjera ose në ofrimin e shërbimeve të tjera qeveritare. Për shembull, PPP-të e burgjeve në Australi dhe Zelandën e Re kanë ofruar mundësi që sektori privat të bëjë inovacion në menaxhimin e burgjeve dhe që qeveria të mësojë prej tyre dhe të zbatojë inovacione të ngjashme në burgjet që menaxhohen nga qeveria (të dyja këto modele jo-PPP dhe DBFM); dhe
- Transparenca: PPP-të mund të sjellin më shumë transparencë dhe siguri për shkak të shumë palëve të përfshira në transaksion (qeveria/autoriteti dhe këshilltarët e tij, investitori privat, kontraktuesit, huadhënësit, këshilltarët e ofertave, etj.). Shih kutinë 1.17.

<b>KUTIA 1.17: Përmbledhja e pikave kryesore: Shtytësit kryesorë të PPP-ve për efikasitetin dhe efektivitetin e përshkallëzuar në prokurimin e infrastrukturës<sup>42</sup></b>	
<b>Menaxhimi i kostos (fleksibiliteti për të negociuar)</b>	Fleksibilitet më i lartë në kontraktim (përmes negociatave fleksibile me nënkontraktuesit dhe/ose një kornizë më fleksibile të punës) dhe natyra 'fitimprurëse' e sektorit privat.
<b>Menaxhimi i kostos të ciklit jetësor</b>	Partneri privat merr përsipër rrezikun e tejkalimit të kostos gjatë gjithë jetës së kontratës. Prandaj, ai ka nxitje të projektojë një cikle jetësor që do të optimizojë koston e përgjithshme të ndërtimit dhe mirëmbajtjes.
<b>Transferimi i rrezikut/menaxhimi i rrezikut</b>	Pagesa në bazë të produktit (disponueshmëria ose përdorimi) dhe jo në bazë të kostos dhe detyrimi që partneri privat të financojë investimin në bazë të të ardhurave të tilla mundëson transferimin e konsiderueshëm të rrezikut. Alokimi ose transferimi i rreziqeve tek partneri privat (rreziqe që janë të qenësishme në objektin e kontratës dhe në përmasa që janë të menaxhueshme nga një menaxher kompetent) siguron Vlera për Para, pasi sektori privat është më i aftë të zbusë, vlerësojë, t'u vendosë çmimin dhe/ose të menaxhojë pasojat e shumicës së rreziqeve.
<b>Inovacion</b>	Fokusimi në kërkesat dhe specifikimet e produktit nxit inovacionin në projektim, ndërtim dhe menaxhim të mirëmbajtjes në një mënyrë më kosto-efektive.

<sup>42</sup> Kur shumica e këtyre shtytësve kryesorë të efikasitetit janë të pranishëm në një projekt, ose mund të nxitin dhe mbrohen në projekt nëse realizohet si PPP, mund të konsiderohet se projekti është i përshtatshëm si një PPP. Për një përshkrim tjetër të shenjave të përshtatshmërisë së PPP-së, shih "Libri i Gjelbër: Vlerësimi në Qeverisjen Qendrore "(Thesari i ShS, MB 2003), kutia 23, "Konsiderimi i financimit privat".

<b>Besueshmëria</b>	Rezultatet për sa i përket kohës për ndërtimin (besueshmëria në kohë) dhe arritjes së rezultateve (qëndrueshmëria teknike ose cilësore) janë më të larta përmes regjimit të të ardhurave të një PPP-je (të ndërlidhur me performancën dhe bazuar në rezultate).
<b>Përdorimi në rritje i asetëve</b>	Me stimujt e duhur, partneri privat do të jetë i interesuar të maksimizojë shfrytëzimin (për shembull, përmes pagesave nga përdoruesi ose për çdo përdorues ose përmes bonuseve specifike).
<b>Zotimi paraprak dhe parashikueshmëria dhe përfitimet e tjera të përgjithshme</b>	Me kujdesin duhur për sa i përket ekspozimit ndaj detyrimeve, PPP-të janë të dobishme në organizimin dhe shpërndarjen e buxheteve për të mbrojtur standardet afatgjata të cilësisë në infrastrukturën publike.  PPP-të gjithashtu mund të ofrojnë efekte demonstruese dhe të ndihmojnë në uljen e korrupsionit duke rritur transparencën dhe sigurinë.

#### 5.4. Disavantazhet dhe kurthet e opsionit të PPP-së

Përveç që ofrojnë përfitime dhe përparësi, PPP-të janë gjithashtu një opsion prokurimi, i cili, megjithatë, ka disa dobësi dhe disavantazhe të mundshme.

- PPP-të janë dukshëm më komplekse sesa metodat tradicionale të prokurimit. Për pasojë, ekziston një rrezik domethënës që resurset të shpërdorohen në projekte të PPP-së që janë të pavlefshme apo të papërshtatshme, të cilat konsumojnë më shumë burime sesa rrugët konvencionale dhe më pak komplekse të prokurimit. Projektet e PPP-së kërkojnë resurse dhe vëmendje më të specializuar nga qeveria. Koha e nevojshme për përgatitjen e projekteve të PPP-së është më e gjatë se sa për projektet e punëve publike, dhe qeveritë që dëshirojnë rezultate të shpejta mund të dekurajohen të ndjekin rrugën e PPP-së. Natyra komplekse e PPP-ve mund të zbutet nga udhëzime të shëndosha dhe të hollësishme për menaxhimin e procesit të PPP-së, si dhe korniza kohore realiste dhe organizimi i duhur i resurseve dhe njohurive (për shembull, përmes njësive të PPP-së);
- Rruga e PPP-së ka më shumë dukshmëri dhe ekspozim politik. Pas ndryshimeve politike, administratat e reja qeveritare mund të kuptojnë se ata po paguajnë për një projekt infrastrukture që krijoi përfitime politike për të tjerët (paraardhësit e tyre) në të kaluarën. Për më tepër, aktualisht ato po zvogëlojnë buxhetet e tyre për të zhvilluar projekte të reja. Ky faktor negativ mund të zbutet në disa mënyra: politikat e duhura të komunikimit, kërkimi i konsensusit politik për aplikimin e modelit të PPP-së dhe krijimi i një programi të PPP-së;
- Mund të shfaqen polemika publike për shkak të bindjes së publikut se PPP nënkupton ose rritje të tarifave ose aplikimin e tarifave të reja për përdoruesit. Si publiku ashtu edhe sindikatat mund të reagojnë dhe të kundërshtojnë PPP-të, posaçërisht kur ato nënkuptojnë zëvendësimin e ofrimit të drejtpërdrejtë të një shërbimi publik. Përsëri, komunikimi është thelbi i menaxhimit të rreziqeve të perceptimit dhe kontestimit. Për më tepër, reduktimi i kostove është një çështje specifike që meriton vëmendje të kujdesshme dhe



menaxhim specifik<sup>43</sup>;

- Prokurimi i PPP-së ka kosto më të larta të transaksionit, si për sektorin publik ashtu edhe për sektorin privat/komunitetin e kontraktuesve. Këto kosto më të larta vijnë për shkak të kompleksitetit më të lartë të prokurimit, posaçërisht gjatë procesit të tenderimit, por edhe për shkak të resurseve për përgatitjen/vlerësimin dhe monitorimin. Ky disavantazh mund të minimizohet nëse prokurohen projekte të sasisë të konsiderueshme të kapitalit. Nëse projekti është i madhësisë së mjaftueshme, efikasiteti i PPP-së ka mundësi të tejkalojë kostot më të larta të transaksionit;
- PPP-të prodhojnë kosto më të lartë të mbikëqyrjes për qeveritë, duke vënë në zbatim një monitorim më të lartë të performancës për t'u siguruar që të arrihet efikasiteti dhe cilësia e dëshiruar. Mirëpo, kostoja më e lartë është pjesë e çmimit të një cilësisë më të lartë të shërbimit. Në projektet e ofruara në mënyrë tradicionale, kostot e monitorimit të vazhdueshëm të cilësisë janë shpesh më pak të dukshme pasi ato shihen si "punë e zakonshme" për autoritetin prokurues, dhe jo si kosto të projektit. Ose, monitorimi nuk bëhet fare, duke çuar në një degradim të cilësisë së shërbimit;
- Rruga e PPP-së duket të jetë më e shtrenjtë për financim, pasi kostoja e financimit privat përfshin një prim të rrezikut, në formën e një marzhi në normat e interesit dhe normën e brendshme të kthimit të kapitalit (IRR) që kërkohet nga kapitali privat, i cili sipas përkufizimit, është një instrument financiar më i shtrenjtë sesa alternativa e financimit të drejtpërdrejtë nga qeveria. Mirëpo, kostoja e marrjes së huasë nga qeveria nuk pasqyron koston e vërtetë të financimit, pasi nuk e shpërblen qeverinë për mbajtjen e rrezikut në projekt;  
Kjo nuk do të thotë që opsioni i PPP-së është automatikisht më i shtrenjtë. Mirëpo, nëse projekti është i papërshtatshëm si PPP, është dobët i strukturuar, ose procesi i prokurimit ose kontrata menaxhohen dobët, përdorimi i financave private të shtrenjta nuk ka mundësi të kompensohet me efikasitete të tjera. Kjo krijon një barrë shtesë të papritur në aspektin e përbalueshmërisë, që nuk kompensohet nga kursimet e efikasitetit;
- Vendet me regjime më pak të sofistikuara të kontabilitetit dhe monitorimit fiskal përballen me një rrezik që PPP-të të rezultojnë në zotime të tepërta buxhetore që kërcënojnë qëndrueshmërinë fiskale afatgjatë. Kur një PPP nuk njihet si kontribues në borxhin publik, ekziston rreziku i injorimit/shpërfilljes së implikimeve afatgjata fiskale. Si rezultat i kësaj mund të rrezikohet qëndrueshmëria afatgjatë e buxhetit. Kjo mund të kompensohet me një vlerësim të fuqishëm (i cili është më rigoroz sesa në një prokurim normal) dhe një kornizë e përshtatshme politike për sa i përket kontrollit të zotimeve agregate të PPP-ve (shih kapitullin 2 për informacione të mëtejshme lidhur me këtë çështje). Shembuj të rreziqeve të tepërta fiskale diskutohen në *Udhëzuesin Referues për PPP, Versioni 2.0* (Banka Botërore, 2014);
- Si zotim afatgjatë kontraktual për palën publike, PPP nënkupton ngurtësi në menaxhimin e buxhetit (rinegociatat e mundshme të një kontrate për të ulur kostot në një rënie të paparashikuar ekonomike, janë të kushtueshme). Mënyra e vetme për të trajtuar kurthet e ngurtësisë është duke kontrolluar ekspozimin agregat ndaj PPP-ve dhe duke analizuar përbalueshmërinë me kujdes (kapitulli 2.8.5 jep një përshkrim të rëndësisë së raportimit dhe

<sup>43</sup> Për udhëzime specifike mbi shkurtimin e kostove, shih *Shënimin e Praktikës së Mirë të Korporatës Ndërkombëtare të Financave (IFC) - Menaxhimi i Shkurtimit të Kostove (Gusht 2005)*.

kontabilitetit); dhe

- Mungesa e konkurrencës (pas dhënies së kontratës): Pas nënshkrimit të kontratës, rinegociatat e kontratës janë të shpeshta. Kur kjo ndodhë, duke qenë një furnizues monopolist, operatori privat ka përparësi në negociatat me qeverinë në krahasim me një furnizues në një treg konkurrues (OECD 2008). Mënyra e vetme për të zbutur këto rreziqe është sendërtimi i fleksibilitetit për ndryshim në kontratë, së bashku me kufij të qartë. Kapitujt 7 dhe 8 trajtojnë gjerësisht çështjet e ndryshimit të kontratës.

Këto karakteristika përfaqësojnë pika të dobëta, disavantazhe dhe rreziqe të natyrshme në rrugën e PPP-së. Prandaj, opsioni i PPP-së mund të mos jetë më i përshtatshmi për një projekt specifik nëse këto rreziqe nuk janë të menaxhueshme nga qeveria për t'i eliminuar ose zbutur ato. Gjithashtu, PPP-ja mund të mos jetë e përshtatshme nëse qeveria nuk ka mekanizma funksionale të kontrollit (për shembull, kontrollin e ekspozimit agregat dhe analizën e duhur të përbalueshmërisë).

Një projekt duhet të përshtatet me mjetin e PPP-së, dhe duhet të pranohet që prokurimi me PPP nuk është i përshtatshëm për çdo projekt të infrastrukturës.

Për më tepër, një vend i caktuar mund të përballet me sfida shtesë për të zhvilluar rrugën e PPP-së me sukses, e cila lidhet me kushtet makroekonomike dhe kornizën e përgjithshme të të bërit biznes në një vend të caktuar. Kjo shpjegohet më poshtë në pjesën 5.6.

## **5.5. Kushtet për qasje në përfitime: prezantimi i elementeve dhe fazave të një procesi të duhur të PPP-së, nevoja për qeverisjen e projektit dhe roli i kornizës së PPP-së**

Pjesët e mësipërme shpjeguan se si opsioni PPP mund të jetë një burim i rëndësishëm i efikasitetit të përshkallëzuar dhe të ofrojë përfitime të tjera për një menaxhim më të mirë të infrastrukturës. Ai gjithashtu ka pika të dobëta dhe dobësi të tjera që e bëjnë atë të papërshtatshëm për disa prej projekteve.

Qeveritë duhet të mbrojnë dhe maksimizojnë përfitimet e mundshme nga mjeti i PPP-së dhe të zbusin rreziqet dhe kurthet potenciale të tij. Përndryshe, PPP-të do të krijojnë më shumë ngarkesa të tepërta për tatimpaguesit dhe nuk do të rrisin efikasitetin dhe besueshmërinë në veprat publike dhe ofrimin e shërbimeve.

Këto përfitime, veçanërisht ato që lidhen me efikasitetin, arrihen vetëm nëse projekti dhe kontrata plotësojnë kushtet e mëposhtme dhe nëse ndërmerren veprimet e mëposhtme:

- Projekti duhet të jetë një projekt i arsyeshëm: Një PPP nuk bën mrekulli dhe nuk do ta shndërrojë një projekt të keq në një projekt të mirë, kjo do të ishte një zgjidhje teknike e pakuptimtë ose papërshtatshme për një nevojë publike (kapitulli 3 shpjegon rëndësinë e mënyrës së identifikimit të projekteve, si të ushqehet cikli i procesit të PPP-së me kandidatët nga vëllimi i përgjithshëm i PPP-ve të identifikuara. Ai gjithashtu paraqet nevojën për të testuar logjikën ekonomike të projektit);

- Projekti duhet të jetë një projekt i përshtatshëm: Përparësitë e PPP-së arrihen vetëm në ato projekte që janë të përshtatshme për zhvillimin e PPP-së (kapitulli 3 shpjegon se si të bëni vlerësimin paraprak (screening) të një projekti të PPP-së). Disa projekte nuk janë të përshtatshme për të qenë PPP-të;
- Projekti duhet të përgatitet dhe vlerësohet: Në veçanti, PPP-ja duhet të jetë financiarisht e realizueshme, e përballueshme dhe e testuar siç duhet (kapitulli 4 shpjegon se si të testohet përshtatshmëria e PPP-së përmes VP-së, dhe si të testohet realizueshmëria<sup>44</sup> dhe përballueshmëria financiare. Ai gjithashtu trajton zbutjen e rrezikut dhe kërcënime të tjera gjatë ciklit jetësor të projektit përmes një përgatitjeje të shëndoshë);
- Projekti duhet të jetë i strukturuar siç duhet: Efikasitetet e mundshme të një PPP-je arrihen vetëm me një strukturë të përshtatshme të kontratës që lejon shtytësit e vlerës të shfaqen dhe të bëhen të qëndrueshme (kapitulli 5 trajton strukturimin dhe hartimin e kontratës);
- Projekti duhet të tenderohet si duhet: Efikasiteti i PPP-së do të humbasë nëse ekziston një proces jo i duhur i prokurimit që nuk nxit konkurrencë të shëndoshë dhe të besueshme (shih kutinë 1.18) (kapitulli 5 përshkruan mënyrën e strukturimit të një procesi të tenderimit dhe kapitulli 6 shpjegon procesin e tenderit nga pikëpamja e menaxhimit); dhe
- Projekti duhet të menaxhohet në mënyrë pro-aktive gjatë gjithë jetës së kontratës: Efikasiteti i PPP-së mund të humbasë gjatë jetës së kontratës nëse ka menaxhim jo të duhur të kontratës (kapitujt 7 dhe 8 trajtojnë menaxhimin e kontratës).

Të gjitha këto veprime kanë një natyrë progresive dhe përsëritëse. Ato përfaqësojnë ciklin e procesit të një PPP-je dhe shpjegohen në kapitujt 3 deri në 8 të këtij Udhëzuesi të PPP-së. Pjesa 10 e këtij kapitulli ofron një hyrje në këtë cikël dhe në kapitujt e Udhëzuesit të PPP-së që lidhen me ciklin e procesit.

Faktori i parë në arritjen e një PPP-je të suksesshme është t'i kushtojmë vëmendje përfitimeve dhe rreziqeve të ndërlidhura me metodën e PPP-së në mënyrë që ky mjet të aplikohet në projektet e duhura. Më pas projektet duhet të vlerësohen dhe përgatiten në mënyrë domethënëse, duke përfshirë strukturën e duhur të rreziqeve dhe stimujve. Ato gjithashtu duhet të tenderohen në një proces që maksimizon efikasitetin dhe transparencën dhe inkurajon konkurrencën e mirë nga ofertuesit e besueshëm.

Kushtet që duhet të plotësohen që të miratohet projekti dhe kontrata (vendimi për investim dhe vendimi i prokurimit) duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme në formën e udhëzimeve. Duhet të ekzistojnë procese për të siguruar përmbushjen e këtyre kushteve. Projekti dhe kontrata duhet të përgatiten siç duhet, në mënyrë që të përballen me rreziqe në mënyrë fleksibile por të parashikueshme, të ofrojnë stimujt e duhur për partnerin privat dhe të maksimizojnë konkurrencën cilësore, duke shmangur dhe zbutur veprime të pamatura në njëjtën kohë. Mospërfillja e këtyre veprimeve mund të sjellë pasoja të dëmshme.

<sup>44</sup> Ky Udhëzues për PPP përcakton realizueshmërinë financiare si "analiza e kryer për të kontrolluar nëse projekti do të tërheqë në mënyrë efektive ofertues, investitorë dhe huadhënës cilësorë, si dhe të nxjerrë në pah kushtet kryesore që duhet të plotësohen për ta bërë këtë". Realizueshmëria financiare lidhet me raportet adekuate të rrezikut/kthimit për investitorët dhe aftësinë e bankimit. Shih kapitullin 4 për më shumë informacion.

### **KUTIA 1.18: Nevoja për konkurrencë. Si prokurohen PPP-të<sup>45</sup>**

Konkurrenca është e nevojshme për të siguruar VP. Në negociata të drejtpërdrejta, ndodh që një qeveri të paguajë më shumë se çmimin e drejtë për punët dhe shërbimet e marra dhe ato mund të jenë me cilësi më të ulët.

Konkurrenca është ajo që sjell inovacionin në ekuacion, pasi shoqëritë tregtare, nën presionin e konkurrencës, kanë nxitje të bëjnë inovacion për të qenë efikase, dhe në mënyrë proaktive të vlerësojnë dhe menaxhojnë rreziqet në mënyrën më efikase. Qartazi, pa konkurrencë, çmimi i të njëjtit projekt me të njëjtën qasje do të jetë më i lartë.

Dhënia e drejtpërdrejtë ose negociatat e drejtpërdrejta mund të jenë të përshtatshme vetëm në shumë pak rrethana. Shumica e arsyeve që përdoren zakonisht për të justifikuar negociimin e drejtpërdrejt konsiderohen jo të vërteta (*Udhëzuesi Referues për PPP*, Banka Botërore 2014).

Rrethanat e pakta në të cilat mund të jenë të përshtatshme negociatat e drejtpërdrejta përgjithësisht kanë të bëjnë me situata kur është e qartë se vetëm një kompani është e përgatitur të kryejë projektin, ose kur ka pasur fatkeqësi natyrore ose emergjenca të tjera që kërkojnë një proces të shpejtë. Në këto rrethana, VP bëhet një faktor dytësor.

Negociatat e drejtpërdrejta jo vetëm që dukshëm mund të dëmtojnë VP-në, por gjithashtu mund të dëmtojnë seriozisht interesin e industrisë në programin dhe tregun përkatës të PPP-së. Në fakt, transparenca është thelbësore për të zgjuar interesim të qëndrueshëm dhe domethënës nga komuniteti i ofertuesve.

Për këtë arsye, një kornizë e duhur përcakton qartë negociatat e drejtpërdrejta si një përjashtim, dhe shteti/qeveria i aplikon ato si proces vetëm në rrethana shumë të kufizuara, nëse ka të tilla fare (në rastin ideal, kur nevoja për një qasje të tillë është e dukshme për publikun dhe industrinë). Praktika e mirë përfaqësohet nga shumë korniza që vendosin kushte të qarta dhe të kufizuara për rrethanat në të cilat lejohen negociatat e drejtpërdrejta (për shembull, Ligji i PPP-së i Porto Rikos - Ligji 29 i vitit 2009), ku disa juridiksione shkojnë edhe më tej dhe ndalojnë proceset e negociatave të drejtpërdrejta (për shembull, Ligji Federal i PPP-së i Brazilit i vitit 2004).

Një qasje e veçantë, e cila mund të jetë një përjashtim i vlefshëm (në disa rrethana dhe sipas rregullave dhe kushteve specifike) në qasjen e procesit konkurrues, është propozimi i pakërkuar (ose "projekti i iniciuar privatisht"). Ky proces qëndron diku ndërmjet negociatave të drejtpërdrejta dhe një procesi konkurrues. Në një propozim të pakërkuar, pala private fillon projektin, domethënë, vepron si promovues dhe i propozon qeverisë kryerjen e një projekti për të zgjidhur një nevojë specifike. Rastet e propozimeve të pakërkura mund të trajtohen në një mënyrë të ngjashme me një dhënie të drejtpërdrejtë (pra, negociata të drejtpërdrejta të pastra), ku qeveria hyn në negociata me iniciatorin privat nëse projekti plotëson kushtet e qeverisë për investim dhe prokurim.

Një praktikë më e mirë është ajo kur nxitet tensioni konkurrues duke ia paraqitur projektin konkurrencës, por duke i dhënë disa përparësi propozuesit fillestar. Shkalla e përparësisë së ofruar mund të ndryshojë dhe kështu inkurajon pak a shumë konkurrencën. Procesi konkurrues duhet të mbizotërojë si qasje standarde ose e paracaktuar për projektet e

<sup>45</sup> Shembuj të rreziqeve dhe kurtheve rreth negociatave të drejtpërdrejta dhe mungesës së konkurrencës janë të shumta. *Libri i Burimeve mbi Studimet e Rastit të PPP-së* (Komisioni Evropian 2004) studimi i rastit 17 (faqe 83) ilustron rastin e një projekti të menaxhimit të mbetjeve dhe *Udhëzuesi i Referencës për PPP-në, V2.0* (Banka Botërore, 2014) propozon një shembull të një IPP të negociuar drejtpërdrejt në Tanzani (faqe 197).

tenderit pasi sjell përfitime të rëndësishme<sup>46</sup>. Projektet e iniciuara privatisht trajtohen në kapitullin 2.6.6.

Ky Udhëzues për PPP supozon se PPP-të prokurohen në kuadër të një procesi konkurrues, në të cilin ka një tender për të cilin duhet të përzgjidhet fituesi në mesin e disa kandidatëve. Prandaj, të gjithë kapitujt e dedikuar për ciklin PPP bazohen në një standard dhe qasje të tillë transparente. Procesi i tenderit duhet të ndjekë një tërësi të rregullave dhe procedurave të botuara (korniza e prokurimit). Këto rregullojnë menaxhimin e opsioneve të ndryshme që janë në dispozicion për të trajtuar fazat e ndryshme të procesit, që zakonisht përfshijnë kualifikimin, dorëzimin e ofertave, vlerësimin, dhënien, dhe nënshkrimin e kontratës.

Ekziston një listë relativisht e gjatë e llojeve të proceseve të tenderit në të gjithë botën, por shumë prej tyre përmbajnë të njëjtat tipare themelore, me ndryshime të vogla.

Janë disa aspekte kryesore që ndikojnë dhe përcaktojnë se si do të projektohet dhe të funksionojë procesi, përfshirë:

- Qasjen ndaj kualifikimeve: Koha e shpalljes së kërkesës për kualifikim (para shpallja e një kërkesë për propozime [KpP] ose jo) dhe nëse duhet të ketë përzgjedhje (lista e ngushtë) apo përdoret vetëm kriteri kalon/nuk kalon.
- Qasja kërkesës për propozime: Koha e finalizimit dhe shpalljes së KpP-së dhe kontratës (qoftë pas një periudhe të dialogut dhe ndërveprimit ose duke mos lejuar ndërveprime dhe dialog, por vetëm sqarime të vogla).
- Qasja për paraqitjen dhe vlerësimin e ofertave: Nëse negociatat lejohen ose jo, dhe nëse lejohet ri-paraqitja e propozimeve me ndryshime.

Kombinimet e ndryshme të elementeve të strategjisë së prokurimit prodhojnë llojet ose modelet më të shpeshta të procesit të prokurimit. Këto janë prezantuar në pjesën 10.

Ekziston një aspekt tjetër kyç që ndikon në procesin e përzgjedhjes, i cili është kriteri i vlerësimit (vetëm çmimi ose kritere të tjera financiare kundrejt kritereve të kombinuara financiare dhe teknike ose kritereve të tjera cilësore). Kriteret e vlerësimit diskutohen në kapitullin 5.

Projektimi i procesit të prokurimit për projektin e PPP-së (referuar kryesisht si procesi i tenderit në këtë Udhëzues për PPP) trajtohet në kapitullin 5, ndërsa kapitulli 6 përshkruan vetë fazën e tenderit.

Menaxhimi jo i duhur i projektit/procesit (menaxhimi i ciklit të procesit PPP siç përshkruhet më lartë) përfundon në dështim të projektit (shih pjesën 8). Kjo jo vetëm që mund të rezultojë në humbjen e përfitimeve të projektit specifik të PPP-së nga ana e qeverisë, por gjithashtu mund të ndikojë në reputacionin e përgjithshëm të qeverisë si një prokurues i PPP-ve dhe i infrastrukturës - si te publiku ashtu edhe te tregu.

Menaxhimi i mirë i procesit të projektit kërkon kapacitet të konsiderueshëm (ekspertizë teknike dhe burime të konsiderueshme) të ndërtuara mbi një strukturë të shëndoshë të qeverisjes së projektit, dhe duhet të përfshihet në një kornizë

<sup>46</sup> Propozimet e pakërkuara kanë si shtysë faktorin e inovacionit. Për shembull, shih projektin PPP të Virginia Hot Lanes (përshkruar në *Udhëzuesin e Referencës PPP*, V 2.0, faqe 40), bazuar në një qasje inovative të propozuar nga iniciatori privat për të menaxhuar bllokimin e trafikut dhe pagesat (pagesa dinamike dhe pagesa të larta të banorëve ose HOT).

rigoroze dhe të qartë (shih pjesën 9). Për më tepër, një kornizë e shëndoshë jo vetëm që zvogëlon rrezikun e dështimeve të menaxhimit dhe kurthet e mundshme të përgjithshme të PPP-ve, por gjithashtu e ngre PPP-në në një nivel më të lartë, përfshirë tërheqjen e qëndrueshme të fondeve private (shih pjesën 9.4)<sup>47</sup>.

Shumë dështime në projekte (duke përdorur projektin në kuptimin e gjerë) ndodhin përfundimisht për shkak të sfidave të shumta me të cilat duhet të përballet një menaxher i projektit, dhe këto mund të trajtohen vetëm nëse ekziston qeverisja e duhur e projektit. Kjo duhet të përmbajë sa vijon:

- Burime të mjaftueshme në formë të ekipit të projektit (jo shumë të madh as shumë të vogël), menaxher të përkushtuar të projektit me orar të plotë dhe përfshirja adekuatë e këshilltarëve;
- Identifikimi i qartë i një Pronari të Projektit dhe një Kampioni të Projektit;
- Ekzistenca e një advokuesi për projektin jashtë ekipit të projektit;
- Një kornizë e qartë e vendimeve (e organizuar përmes bordeve të projektit dhe e ndërlidhur me një strukturë të qeverisjes së programit) dhe zinxhiri i vendimeve;
- Menaxhimi i duhur i grupeve të interesit (të cilët duhet të informohen dhe të bashkëveprojnë me projektin që nga fazat e hershme të tij); dhe
- Komunikim i rrjedhshëm dhe i qartë (përfshirë komunikimin me publikun e gjerë).

Kapitulli 3 ofron një hyrje në menaxhimin e projektit, përfshirjen e grupeve të interesit, rëndësinë e komunikimit dhe nevojën dhe rolin e këshilltarëve kur menaxhojnë projektet e PPP-së.<sup>48</sup>

Pjesa 8.2 shpjegon rreziqet dhe kërcënimet e mëtejshme që mund të rrezikojnë menaxhimin e suksesshëm të procesit. Ajo gjithashtu përfshin rolin e kornizës së PPP-së në zbutjen e rreziqeve të dështimit, duke ofruar shembuj të dështimeve të projektit për shkak të mungesës së përgatitjes, vlerësimit jo të duhur dhe menaxhimit të dobët (8.3).

Siç është shpjeguar në pjesën 8, të kesh një kornizë të shëndoshë dhe t'i afrosh PPP-ve në një mënyrë strategjike dhe programatike jo vetëm që zvogëlon rrezikun e dështimeve, por është rruga e vetme për të nxjerrë vlerën e plotë të rrugës së PPP-së. Me fjalë të tjera, jo vetëm që projektet duhet të përgatiten dhe të jenë gati për tu lançuar dhe më pas menaxhuar si duhet, por vetë qeveritë duhet të jenë të gatshme për të kontrolluar kurthet dhe për të mbrojtur ose maksimizuar vlerën që

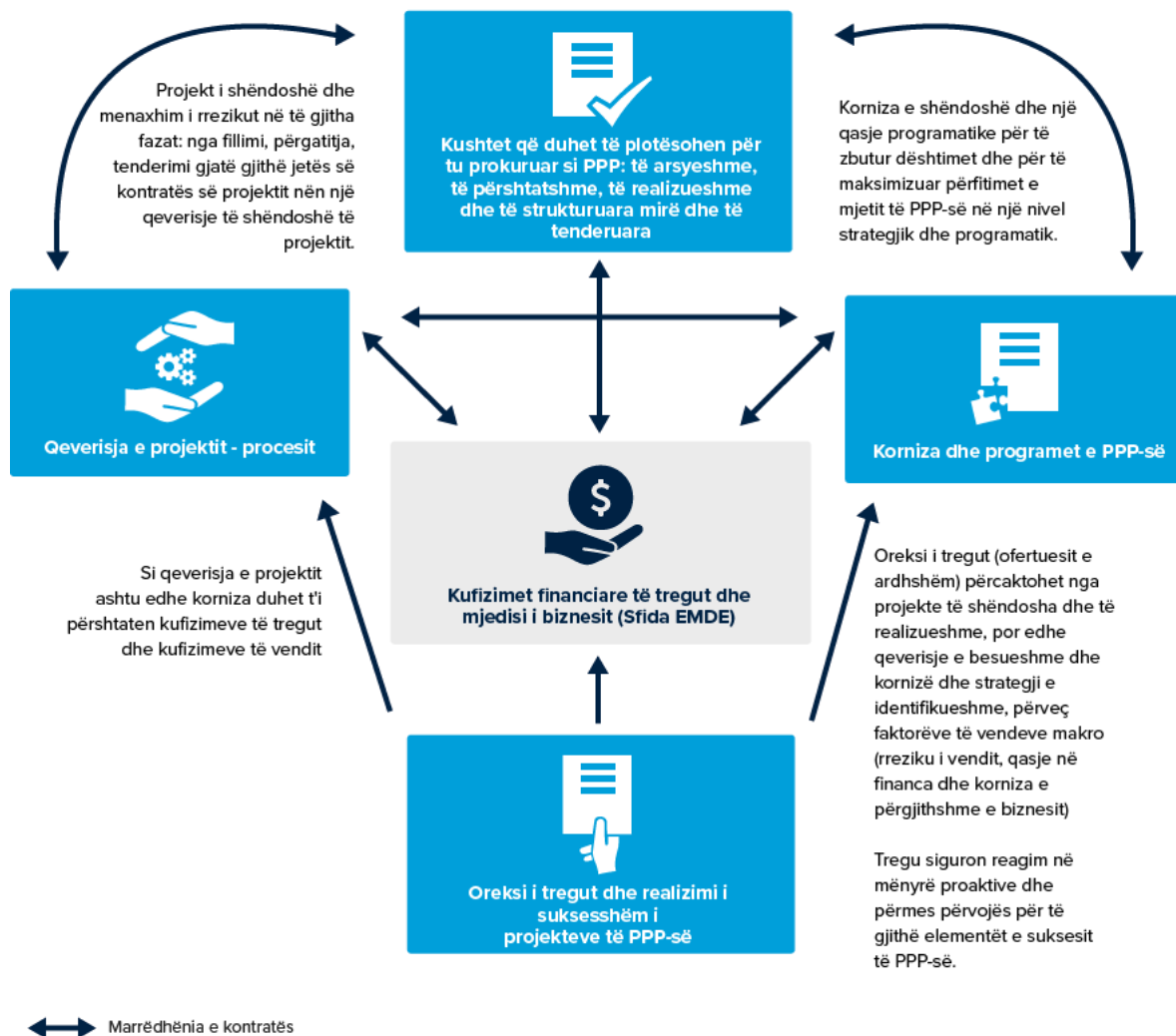
<sup>47</sup> Një pyetje interesante është se kur duhet krijuar korniza. Në përgjithësi, duhet të ekzistojë një kornizë e duhur për PPP para njoftimit dhe fillimit të një programi PPP. Sidoqoftë, përcaktimi mund të mos jetë shterues në shkallën e parë, duke lejuar qeverinë të përshtatë kornizën me përvojën reale të projekteve fillestare. Në çdo rast, është praktikë e mirë të fillohen projekte "udhërrëfyese" në mënyrë që të testohet uji përpara se të angazhohen burime të gjera dhe reputacioni kur një treg nuk është ende mjaft i pjekur në aspektin e PPP-së.

<sup>48</sup> Këto karakteristika dhe role në qeverisjen e projekteve shpjegohen në Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas (2011) faqet 80-83 – Banka Botërore. Njohuritë e hollësishme mbi menaxhimin e projekteve dhe qeverisjen e projekteve janë jashtë fushës së këtij Udhëzuesi për PPP. Sidoqoftë, proceset e menaxhimit të fuqishëm të projektit dhe menaxhimi i rrezikut duhet të zbatohen gjatë gjithë procesit të projektit (nga identifikimi deri te finalizimi i kontratës). Për informacion të mëtejshëm mbi qeverisjen e projektit, shih *Qeverisja e Projektit: Një Shënim Udhëzues për Projektet e Sektorit Publik* (HM Treasury UK 2007). Për informacion mbi menaxhimin e rrezikut të procesit të PPP-së, shihni *The Orange Book. Menaxhimi i Rrezikut - Parimet dhe Konceptet*. Për më tepër, në këtë Udhëzues për PPP, kapitulli 4 dhe pjesa 5.5 trajtojnë menaxhimin e rrezikut nga perspektiva financiare, identifikimin dhe vlerësimin përmes alokimit dhe strukturimit. Kapitujt 6 dhe 7 trajtojnë menaxhimin e mëtejshëm të rrezikut gjatë jetës së një kontrate.

mund të sjellin PPP-të e financave private në veçanti, dhe PPP-të në përgjithësi <sup>49</sup>.

Këto aspekte janë të vlefshme pavarësisht nëse shteti ose tregu përkatës ka qasje të pakufizuar në financim afatgjatë dhe pavarësisht nga stabiliteti i mjedisit politik, ligjor dhe ekonomik të vendit (edhe nëse rreziku i shtetit është jo-ekzistent). Nëse shteti ose tregu ka kufizime të konsiderueshme në qasjen e tij në financimin afatgjatë, ose ka një mjedis të paqëndrueshëm politik, ligjor ose ekonomik, këto kufizime duhet të shtjellohen ose të zbuten (përmes kornizës së PPP-së dhe strukturimit të kontratës), ose strategjia e shtetit ndaj PPP-ve duhet të përshtatet (shih pjesën 5.6).

**FIGURA 1.9: Elementet bazë për suksesin e PPP-ve**



**Shënim:** EMDE = Tregu në Zhvillim dhe Ekonomia në Zhvillim; PPP = partneriteti publik-privat.

<sup>49</sup> Tregjet dhe vendet me sofistikim dhe kapacitet më të lartë në planifikimin dhe menaxhimin e programeve PPP konsiderohen si "vende të pjekura të PPP-ve". Koncepti i pjekurisë së PPP-së propozohet dhe shpjegohet nga Deloitte, duke përfshirë tre fazat e zhvillimit, në *Mbylljen e Hendekut të Infrastrukturës: Roli i PPP-ve* (Eggers and Startup (2006), Deloitte).

## 5.6. Sfida për disa vendet të EMDE<sup>50</sup> dhe posaçërisht vendet më pak të zhvilluara: nevoja për të përshtatur qasjen e PPP-së me kontekstin makroekonomik dhe kufizimet e tregut financiar

### a) Sfida e disponueshmërisë së financimeve afatgjata

PPP-të me financim privat kërkojnë financim afatgjatë, shumica e të cilave duhet të jenë në formën e borxhit në mënyrë që të maksimizojnë efikasitetin financiar përmes raportit të borxhit ndaj kapitalit<sup>51</sup> (shih pjesën 7).

Një strukturë e shëndoshë financiare kërkon që borxhi të shprehet në të njëjtën monedhë si të ardhurat e debitorit (domethënë partnerit privat ose SPV-së). Prandaj, kur të ardhurat nga PPP janë të denominuara në monedhën vendase, borxhi duhet të sigurohet nga huadhënësit vendas (përveç nëse monedha e një vendi është një monedhë mbi-kombëtare, si në rastin e euros). Përndryshe projekti do të ndikohet nga njëri prej rreziqeve më të ashpra dhe më të vështira për t'u menaxhuar, i cili është rreziku i këmbimit valutor (nëse projekti financohet duke përdorur një valutë të huaj dhe ka një zhvlerësim të monedhës vendase, kjo rezulton në një rritje të shumës së borxhit në monedhë vendase, e cila duhet të shlyhet nga të ardhurat e zhvlerësuar).

Një vend pa një sistem financiar relativisht të zhvilluar - që është i aftë të huazojë shuma të konsiderueshme për periudha të gjata (p.sh. mbi 10 vjet) - do të duhet të mbështetet në financimin ndërkufitar në monedhë të fortë, siç është dollari amerikan ose euro. Mirëpo, shteti mund ta bëjë këtë vetëm nëse një nga opsionet e mëposhtme do të jetë në dispozicion dhe kredibël:

- Mekanizmat mbrojtës të rrezikut të këmbimit valutor (siç janë Cross Currency Swaps [CCS], kontrata e kursit të këmbimit të fiksuar etj.) të cilat zakonisht nuk janë të disponueshme në tregjet financiare të pazhvilluara, por mund të jenë një mundësi në disa vende. Kjo është një fushë ku bankat shumëpalëshe të zhvillimit (BShZh) mund të luajnë një rol të rëndësishëm duke siguruar ose marrë pjesë në strukturat e CCS-së <sup>52</sup>;
- Sigurimi nga qeveria ose garancitë kundër rreziqeve të zhvlerësimit. Kjo mund të bëhet në shkallë të ndryshme. Në shkallën më të lartë, në PPP-të e paguara nga qeveria, kjo bëhet duke emëruar pagesën në një monedhë të fortë (për shembull, në disa projekte në Peru) ose, më shpesh, duke siguruar mbrojtje ndaj borxhit (dhe nuk përfshin kapitalin) në formën e garancive të drejtpërdrejta për huadhënësit. Në një shkallë më të ulët, kjo bëhet me garanci kontraktuale (domethënë, sigurimi i kompensimit ndaj partnerit privat

<sup>50</sup> Sistemi i klasifikimit të vendeve të World Economic Outlook (WEO) të FMN-së përcakton 34 vende anëtare si vende të përparuara; 154 vendet e mbetura anëtare etiketohen si "Tregjet në Zhvillim dhe Ekonomitë në Zhvillim" (TZhEZh). Kategoria TZhEZh nuk ndahet zyrtarisht në nën-grupe të tregjeve në zhvillim (TZh) dhe jo-TZh, megjithëse ekziston një diskutim teksti i rëndësishëm i kategorisë TZh dhe TZh të njohur përgjithësisht (për shembull, Brazili, Rusia, India dhe Kina, BRICS). Shih <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

<sup>51</sup> Përdorimi dhe huamarrja nënkuptojnë "raportin e kapitalit të huasë të një kompanie (borxhi) me vlerën e aksioneve të saj të zakonshme (kapitali i saj)" (Oxford English Dictionary). Termi "raport i borxhit ndaj kapitalit" përdoret këmbëshëm me termin "levë financiare" në këtë Udhëzues për PPP.

<sup>52</sup> Shih rastin studimor 3, *Koncesioni i Rrugës me Pagesë të Lekki* (WEF 2010, faqe 94). Në këtë projekt rruge me pagesë në Nigeri, të fituar në vitin 2006, AfDB siguroi një pjesë të konsiderueshme të borxhit në valutë të fortë (dollarë amerikanë) dhe ndihmoi në sigurimin, me MLA-në tregtare, të një shkëmbimi që lehtësonte rrezikun e monedhës së koncesionarit. Gjithashtu, Banka Aziatike për Zhvillim (ADB) lejohet të mbledhë bono rupi dhe të kryejë CCS për të mbështetur borxhin afatgjatë në projekte në Indi (WEF 2010).



përmes kontratës kur zhvlerësimi arrin pragjet e caktuara). Që kjo zgjidhje të jetë efektive, garancitë e ofruara nga autoriteti i prokurimit duhet të jenë qartazi të zbatueshme (për shembull, të parevokueshme dhe të pakushtëzuara), dhe rreziku i shkeljes së një detyrimi të tillë duhet të jetë i pranueshëm për huadhënësit.

Kur nuk bëhet, huadhënësit mund të kërkojnë qasje në garanci për rrezikun politik (për shembull, sigurimi nga një ECA) ose prania e një BShZh-je si bashkë-huadhënës në një strukturë të kredisë të tipit A/B (pjesa 7.2 ofron më shumë informacion në lidhje me rolin e BShZh-ve dhe ECA-ve duke përfshirë një shpjegim të strukturave të kredisë të tipit A/B).

Një teknikë më pak efektive për të zbutur rrezikun valutor, e mundshme vetëm në projektet që paguhen nga përdoruesit, është transferimi i rrezikut tek përdoruesi duke i lejuar partnerit privat të rrisë tarifën sipas indeksit të çmimit të konsumit (CPI) dhe kursit të këmbimit valutor.

- Ulja e ndjeshme e madhësisë së paketës së financimit privat, duke pranuar që qeveria duhet të financojë drejtpërdrejt një pjesë të konsiderueshme të shpenzimeve kapitale të projektit (ose ta bëjë këtë në mënyrë indirekte përmes një huaje publike). Kjo si shtesë garancive ose shkresave të tjera direkte, që ofrohen në formë të mbështetjes (pjesa 7.3 shpjegon më tej qasjen e bashkëfinancimit dhe kapitulli 5.4 ofron detaje të mëtejshme të formave të ndryshme të mbështetjes financiare publike për të rritur realizueshmërinë tregtare). Për shembull, për spitalin e ri kombëtar të referimit prej 150 milion dollarë në Lesoto, të zhvilluar në kuadër të një PPP-je të integruar me një kontratë 18-vjeçare, qeveria kontribuoi me 37 për qind të shpenzimeve kapitale dhe borxhi u sigurua nga Banka për Zhvillim e Afrikës së Jugut me një marrëveshje të drejtpërdrejtë të huadhënësit të nënshkruar nga qeveria për të përmirësuar aftësinë e kreditimit të projektit<sup>53</sup>.

Disa projekte të bazuara në tarifën e përdoruesve (të shprehura në monedhën vendase) ofrojnë mundësinë për transferimin e rrezikut të këmbimit valutor te përdoruesit duke rritur tarifën. Mirëpo, kjo mbrojtje është joefikase për zhvlerësimet materiale pasi ato në masë të madhe do të ndikojnë në kërkesën/përdorimin e infrastrukturës ose rritja e tarifave mund të shpie në protesta të konsiderueshme publike.

Qeveritë duhet të jenë të vetëdijshme që marrja përsipër e rrezikut të këmbimit valutor mund të rrisë ndjeshëm detyrimet e tyre dhe duhet ta përfshijnë këtë rrezik në analizën e VP-së.

Kur asnjëra nga këto strategji nuk është e zbatueshme ose e mundshme, ose qeveria konsideron se marrja përsipër e rreziqeve të tilla nuk është efikase, mund të shqyrtohen disa strategji ndihmëse.

- Përqendrimi ose kufizimi i PPP-ve me financa private vetëm për ato projekte që krijojnë të ardhura me monedha të forta (për shembull, portet, aeroportet etj.), në mënyrë që të përputhen të ardhurat me financimin ndërkufitar. Për

---

<sup>53</sup> Shih *Inovacionin e Sistemit Shëndetësor në Lesoto* të përgatitur nga UCSF Global Health Group dhe PwC, 2013.

shembull, në Afrikën Sub-sahariane, nga viti 1996 deri në vitin 2007, shumica e projekteve të infrastrukturës me pjesëmarrje private ishin porte detare (Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas 2011); dhe

- Përqendrimi në PPP ose kufizimi vetëm në PPP në përgjithësi pa financim privat, në mënyrë që të fitohet njohuria dhe pjekuria në menaxhimin e modelit të PPP-së. Kjo bëhet duke nxjerrë Vlera për Para përmes opsionit të PPP-së në ato projekte dhe nën ato skema të PPP-së që nuk varen nga financimet afatgjata (për shembull, duke përdorur DBOM në vend të DBFOM, dhe duke aplikuar konceptin e PPP-së vetëm në kontratat e shërbimit dhe menaxhimit )

### **b) Kufizimet buxhetore/kapaciteti financiar i qeverisë**

Pavarësisht nëse projektet në një shtet kanë apo jo qasje në financa afatgjata në monedhën vendase, kontratat e PPP-së duhet të paguhen (nga publiku i gjerë si taksapaguesit ose nga përdoruesit e drejtpërdrejtë) dhe qeveritë duhet të pranojnë që infrastruktura është një biznes me kapital intensiv.

Vendet (dhe brenda vendit, nivele të ndryshme qeverisëse - shih kutinë 1.19) me kufizime të konsiderueshme buxhetore dhe nivele përgjithësisht të ulëta të të ardhurave personale të njohura si Vende me të Ardhura të Ulëta (VAU)<sup>54</sup> duhet të vlerësojnë me kujdes ndikimin financiar të PPP-së në buxhet dhe, në rastin e projekteve që paguhen nga përdoruesit, përballeshmërinë për individët<sup>55</sup>. Për shkak të natyrës së financimit privat të PPP-së, tarifat e financimit mund të jenë mbingarkuese për disa vende, ku në këto raste mund të jetë më mirë të mbështetemi në realizimin e infrastrukturës konvencionale dhe në borxh publik, duke përfshirë borxhin e siguruar nga bankat e zhvillimit.

Nëse ka kufizime buxhetore, por qasje të arsyeshme në financa afatgjata në monedhën vendase, PPP-të që paguhen nga përdoruesit dhe me financim privat me kapacitet të fortë të gjenerimit të të ardhurave (krijuesit e të ardhurave) duhet të jenë akoma të mundshme, me kusht që të testohet gatishmëria për të paguar dhe tarifat të jenë të përballeshme për popullatën (pra, qeveria duhet të jetë jashtëzakonisht e kujdesshme me vlerësimin socio-ekonomik në projektet e financuara nga taksat ose tarifat).

Fokusi tek PPP-të që nuk kërkojnë kapital intensiv dhe/ose në PPP-të e shërbimit është gjithashtu një strategji e përshtatshme.

#### **KUTIA 1.19: Sfida e pushtetit lokal**

Në përgjithësi, qeveritë dhe autoritetet nën-sovrane e kanë më të vështirë të sigurojnë financimeve private me kushte të arsyeshme ose nuk sigurojnë fare, veçanërisht në vendet në zhvillim. Kjo mund të ndodhë në nivel të shteteve ose rajoneve, por posaçërisht në nivel

<sup>54</sup> VAU janë një nëngrup i vendeve në zhvillim me të ardhurat kombëtare bruto më të ulëta (AKB) për frymë. Shih <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

<sup>55</sup> Për disa projekte specifike në LDC ose që synojnë zona të varfra ose komunitete të varfra, Ndihma e Bazuar në Rezultate (OBA) është përdorur për të rritur realizueshmërinë e një projekti, me Ndihmën e Bazuar në Rezultate të Partneritetit Global (shih [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)) që sigurojnë subvencione në projekt në forma të granteve. Financimi i OBA-së dhe një studim rasti (Përmirësimi i Hyrjes në Shërbimin e Ujit në Zonën Lindore të Metro Manila, Filipine) shpjegohet në Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas (2011)-Banka Botërore.

të qeverisjeve lokale. Kjo situatë përkeqësohet nga një trend drejt rritjes së decentralizimit të kompetencave nga qeverisja qendrore te bashkitë/qeverisja lokale.

Ushtrimi i pjekurisë dhe realizmit është edhe më i nevojshëm në nivelet e qeverisjes lokale. Këto qeveri duhet të marrin përsipër zotime afatgjata vetëm në përpjesëtim me kapacitetin e të ardhurave të tyre. Për më tepër, ata duhet të marrin në konsideratë përshtatshmërinë e niveleve të tarifave për shërbimet bashkiake, dhe të sigurojnë që subvencionimi i nevojshëm i shërbimeve të caktuara publike të jetë me madhësi dhe strukturim të duhur.

Perceptimi i rrezikut mund të mbivlerësojë kapacitetin real të qeverisjeve lokale. Qeverisja qendrore ka mekanizma për të subvencionuar zhvillimin e projekteve nga qeverisjet rajonale dhe lokale, gjë që mandatohet për disa sektorë ose projekte specifike.

Për këtë arsye, menaxhimi i duhur i politikës së PPP-së duhet të përfshijë mënyra dhe rrugë të mbështetjes nga niveli i qeverisjes qendrore, dhe zhvillimin e PPP-ve nga qeverisjet nën-kombëtare (duke bashkëfinancuar përmes granteve, huave publike ose mbështetjeve për kredi). Në të njëjtën kohë, korniza duhet të prezantojë mekanizma kontrolli në mënyrë që të shmanget ekspozimi i tepërt nga autoritetet nën-sovrane dhe/ose promovimi i projekteve të parealizueshme.

### **c) Perceptimi i rrezikut të vendit**

Rreziku i vendit përfaqëson tërësinë e rreziqeve që lidhen me investimin në një vend të huaj, duke përfshirë rrezikun e këmbimit, rreziqet ekonomike (evolucioni i PBB-së, rreziku i inflacionit), rreziqet e transferimit (rreziku i pësimit të ndonjë bllokade në riatdhesimin e pagesave dhe rrjedhës së parasë te investitori), rreziqet politike, rreziqet sociale (përfshirë rreziqet e trazirave të përgjithshme), rreziqet rregullatore dhe ligjore (rreziku i dispozitave ligjore ekzistuese që prekin një investitor të huaj, ose që janë më të rënda sesa në vendin e vet), korrupsioni dhe rreziku sovran (rreziku i mospagimit të detyrimeve financiare nga vendi)<sup>56</sup>.

Klima e biznesit në një vend (rreziku për të qenë e pafavorshme), përfshirë legjisllacionin e zakonshëm apo të përgjithshëm që ndikon në një biznes normal (legjisllacioni i punës, taksat, sistemi gjyqësor, dhe kështu me radhë), gjendja e infrastrukturës së nevojshme për biznesin, zhvillimi ose kufizimet në tregun e furnizimit (veçanërisht disponueshmëria e fuqisë punëtore të kualifikuar dhe nënkontraktuesit solvent vendas) mund të konsiderohet pjesë e konceptit të rrezikut të vendit, ose së paku, faktorë dallues kur një investitor i afrohet një tregu në zhvillim.

Duhet të theksohet se disa nga rreziqet e pranuar si pjesë ose përbërës të "rrezikut të vendit" mund të ndërthuren ose të përdoren ndryshe nga autorë të ndryshëm. Për shembull, industria e sigurimeve e konsideron rrezikun e luftës, trazirat e përgjithshme dhe transferueshmërinë ose konvertueshmërinë e monedhës si rrezik politik. Konfiskimi, nacionalizimi ose shpronësimi konsiderohen ngjarje të përfshira në rreziqe politike. Rreziku sovran mund të konsiderohet si një nëngrup ose

<sup>56</sup> Sipas sondazhit të Agjencisë Shumëpalëshe të Garantimit të Investimeve (AShGI)/Njësia e Inteligjencës Ekonomiste (NJIE) (*Investimet Botërore dhe Rreziqet Politike 2012* - [www.miga.rg / dokumenteve / WIPR.pdf](http://www.miga.rg/dokumente/WIPR.pdf)) siç citohet në Bankën Botërore, janar 2014 (*Tejkalimi i Kufizimeve për Financimin e Infrastrukturës*), dështimet rregullatore paraqesin shqetësimin kryesor të investitorëve direkt të huaj. Gjithashtu u theksua "sjellja e qeverisë" siç janë trajtimi historik i mosmarrëveshjeve të kontratave, shpronësimet dhe vendimi i riatdhesimit të kapitalit.

konkretizim i mundshëm i rrezikut politik<sup>57</sup>.

Zakonisht, perceptimi i rrezikut të lartë të vendit dhe klasifimi i ulët kreditimit janë të ndërlidhura me mungesën e zhvillimit të tregut financiar dhe shëndetin e dobët buxhetor. Perceptimi i rrezikut të lartë të vendit (veçanërisht nivelet e larta të korrupsionit, paqëndrueshmëria e lartë politike dhe shoqërore, konfliktet sociale, etj.) së bashku me atraktivitetin e dobët për kreditim (domethënë, perceptimi i rrezikut të lartë sovran nga kreditorët e huaj) janë pengesa të mëdha për zhvillimin e PPP-së me financim privat.

Në vende të tilla, PPP-të mund sërish të jenë qasje e dobishme dhe e vlefshme për projekte që nuk kërkojnë kapital intensiv dhe projekte "vetëm për shërbime", dhe ato duhet të jenë në fokus të vendit, nëse nuk ka qasje të qartë në sigurim nga rreziku politik nga BShZh-të ose ECA-të.

#### **d) Konkluzionet**

Për vendet me nivele shumë të ulëta të të ardhurave, jostabilitet të lartë politik dhe social dhe tregje të kufizuara financiare lokale, përdorimi i PPP-së si një mundësi për të financuar dhe menaxhuar infrastrukturën e re duhet të konsiderohet me kujdes. Kur përcaktohet strategjia e PPP-së, vendet me zhvillim të ulët duhet të jenë realiste dhe të matura.

Disa vende kanë zbatuar qasje modeste dhe reale, duke e përshtatur strategjinë e PPP-së të qeverisë me kufizimet e tregut dhe me kapacitetet buxhetore të vendit, (një shembull i dukshëm është Bangladeshi<sup>58</sup>)

### **5.7. Konkluzionet: Çfarë duhet të bëhet dhe të mos bëhet**

Kutia 1.20 ofron një përmbledhje të rekomandimeve kryesore në lidhje me PPP-të si opsione të mundshme për prokurimin e Infrastrukturës publike.

<b>KUTIA 1.20: Bëj dhe Mos bëj</b>	
<b>Bëj</b>	<b>Mos bëj</b>
EMDE-të, VPT-të: Adaptoni strategjinë e PPP-së me kontekstin tuaj politik, shoqëror dhe ekonomik, në bazë të parimeve të realizmit dhe maturisë.	EMDE-të, VPT-të: Mos planifikoni dhe shpallni programe ambicioze të PPP-së të cilat mund të jenë përtej potencialit tuaj (për nga përballueshmëria dhe qasja në investime dhe financa ndërkombëtare). Mos përcaktoni/zgjidhni projektet joreale, dhe në veçanti mos specifikoni përdorimin e teknologjisë jo të besueshme ose të

<sup>57</sup> Për hir të dyshimit, ky Udhëzues për PPP konsideron rreziqe politike ato rreziqe që lidhen me veprimet e qeverisë që prekin partnerin privat ose operacionet e tij. Këto mund të përfshijnë mospagimin e penaliteteve, zgjidhjen e padrejtë të kontratës, mosveprimin në ekzekutimin e detyrimeve të tjera që ndikojnë në kontratë dhe ndryshime diskriminuese në ligj, ndër të tjera.

<sup>58</sup> Shih informacionin mbi tubacionin që përshkruan profilin e projekteve të PPP-së në faqen e internetit të zyrës së PPP-së në Bangladesh në <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>.

	paprovuar.
Zgjidhni projektet e duhura.	Mos përdorni PPP për projekte të vogla (si rregull i përgjithshëm). Mundohuni të gruponi projekte të vogla (për shembull, një grup impiantesh të trajtimit të ujërave të ndotura (ITUZ)) në vend që t'i prokuroni ato në procese të ndara.
Zgjidhni kandidatët e duhur për PPP. Kërkoni efikasitetin e natyrshëm të PPP-ve, maksimizoni dhe mbronni ato.	<p>Mos përdorni PPP-të thjeshtë sepse nuk llogariten si borxh publik.</p> <p>Mos përdorni PPP-të si një opsion përveç nëse projekti është i përshtatshëm për të qenë një PPP, domethënë ka mundësi të kapë efikasitetin e pritur (kapitulli 3 jep informacion se si të bëni vlerësimin paraprak të një projekti si një kandidat i përshtatshëm për PPP).</p> <p>Përdorni ofrimin e PPP-së kur projekti ofron VP, dhe opsioni i PPP-së përforcon VP-në (shih kapitullin 4 për më shumë informacion mbi analizën e VP-së).</p>
<p>Të jeni të vetëdijshëm se PPP-ja dhe procesi i prokurimit të PPP-së kërkojnë resurse të mëdha, dhe sigurohuni që keni kapacitete të mjaftueshme.</p> <p>PPP-të kërkojnë sasi të konsiderueshme të pjesëmarrjes së qeverisë në të gjitha fazat e ciklit të tyre të jetës.</p>	<p>Mos filloni një proces të PPP-së nëse nuk dini ose nuk i njihni aftësitë dhe burimet speciale/specifike të nevojshme dhe kompleksitetin më të lartë të procesit.</p> <p>Në shumë vende, institucionet e ngarkuara me zhvillimin e PPP-së përballen me kufizime të mëdha dhe kanë mangësi të mëdha. Mirëpo, prej atyre pritet të prodhojnë programe dhe projekte që kërkojnë një nivel specializimi dhe përpjekjeje që është përtej aftësive të tyre.</p>
Vlerësoni në detaje projektet për të siguruar realizueshmërinë.	Mos filloni një projekt PPP nëse nuk jeni i sigurt për realizueshmërinë e tij të përgjithshme dhe specifikat e realizueshmërisë së PPP-së, domethënë, projekti është përgatitur dhe vlerësuar në mënyrë të kënaqshme në aspektin ekonomik, financiar, komercial, të përballueshmërisë dhe teknik (kapitulli 4 trajton tërësinë e tij me vlerësimin, nevojat dhe fushëveprimin e projektit).
Përkushtoni resurse për të strukturuar tenderin dhe kontratën siç duhet, dhe për të menaxhuar procesin.	<p>Mos besoni se vlerësimi është gjithçka. VP e qenësishme mund të humbasë përmes strukturimit joadekuat dhe projektimit/hartimit të paqartë.</p> <p>Procesi i tenderit duhet të prokurojë konkurrencën maksimale efektive brenda</p>

	kërkesave të kualifikimit (kapitulli 5 trajton nevojën për strukturimin dhe projektimin e duhur të procesit të tenderit dhe kontratës).
Lejoni kohë të mjaftueshme për prokurim (përgatitja, vlerësimi, strukturimi dhe tenderimi).	Mos nxitoni. Mos vendosni afate kohore tepër ambicioze; sektori privat është më pak i gatshëm të konkurrojë në projekte nëse nuk janë të sigurt në aftësinë e qeverisë për të përmbushur afatet e saj.
Kushtojini vëmendje dhe burime menaxhimit të kontratës pas prokurimit.	Mos supozoni që qeveria ka përfunduar punën e saj pasi të nënshkruhet kontrata. Qeveria duhet të menaxhojë në mënyrë aktive kontratën gjatë gjithë jetës së saj (kapitujt 7 dhe 8 shpjegojnë funksionin e menaxhimit të kontratës).
Organizoni kornizat qeveritare, institucionale dhe të politikave për t'u marrë me PPP-në në mënyrë programatike. Kontrolloni implikimet fiskale dhe vlerësoni projektet dhe programet për përmirësim të vazhdueshëm.	Mos aplikoni për PPP si strategji e politikave (në nivel programatik) nëse nuk jeni të përgatitur dhe të gatshëm (pjesa 9 prezanton dhe diskuton rolin e kornizave të PPP-së, dhe kapitulli 2 shpjegon atë që përbën një kornizë të duhur të PPP-së dhe tiparet kryesore të programeve dhe kornizave të PPP-së).

## 6. Struktura bazë tipike e një projekti të PPP-së

### 6.1. Hyrje në strukturën bazë të projektit të PPP-së

Kjo pjesë shpjegon më tej strukturën bazë të një PPP-je me financim privat, me supozimin se ka formën (ose qëllimin) e një DBFOM-je që u prezantua fillimisht në pjesën 4.

Figura 1.10 ilustron strukturën bazë të një PPP-je të zakonshme (në të cilën i gjithë kapitali në SPV sigurohet nga sektori privat). Kjo strukturë mund të përdoret si për PPP-të që paguhen nga përdoruesit ashtu edhe për PPP-të që paguhen nga qeveria. Struktura në figurën 1.10 nuk përfshin "pagesa për qeverinë" gjë që mund të jetë rasti në disa projekte tepër të realizueshme, me pagesa nga përdoruesit. Ky dhe variacione të tjera të mundshme diskutohen kur shpjegohet marrëdhënia kryesore dhe fluksi i parasë së gatshme, që janë të qenësishme në strukturë.

Në kuptim të gjerë, struktura e projektit i referohet arkitekturës së marrëdhënive të kontratës dhe fluksit të parasë që rregullojnë zhvillimin dhe jetën e projektit.

Marrëdhënia kryesore dhe elementi kryesor i strukturës së projektit është marrëveshja PPP ose kontrata e PPP-së<sup>59</sup> (e quajtur gjithashtu edhe "kontrata

<sup>59</sup> Derisa kontrata normalisht do të përbëhet nga një dokument i vetëm dhe shtojcat e saj që detajojnë çështje të caktuara (siç janë kërkesat teknike dhe mekanizmi i pagesës), ky Udhëzues për PPP përdor termin "kontratë" në një kuptim të gjerë, në mënyrë që të përfshijë potencialisht marrëveshje të tjera që mund të lidhin partnerin privat me palë të tjera të sektorit publik para autoritetit të prokurimit (për shembull, në rastin e marrëveshjeve të blerjes së energjisë me një autoritet ose organ që është palë e tretë). Kontrata e PPP-së mund të referohet gjithashtu si marrëveshja e PPP-së.

kryesore") ndërmjet autoritetit dhe partnerit privat. Ajo zhvillohet nga autoriteti dhe rregullon të drejtat dhe detyrimet e partnerit privat, të cilit do t'i delegohet ose kontraktohet zhvillimi dhe menaxhimi i infrastrukturës. Meqenëse kontrata është elementi kryesor ose thelbësor i strukturës së projektit, struktura e projektit PPP dhe kontrata e projektit të PPP-së përdoren në mënyrë sinonimike në këtë Udhëzues për PPP.

Prandaj, struktura e projektit PPP bazohet kryesisht në fushëveprimin e kontratës (e cila përcakton fushën e përgjegjësive të partnerit privat), duke theksuar se qëllimi dhe struktura mund të ndryshojnë midis projekteve të të njëjtit sektor dhe llojit të infrastrukturës (shih shembujt në pjesën 6.3).

Struktura e projektit gjithashtu pasqyron strukturën financiare (si do të kompensohet ose paguhet pala private për punët dhe shërbimet) dhe strukturën e rrezikut të kontratës së PPP-së (pra, si kualifikohet shtrirja e përgjegjësive për nga rreziqet), si dhe dispozitat e tjera. Kapitulli 5 trajton në detaje strukturimin e kontratës së PPP-së. Mekanizmi i pagesës është në qendër të strukturës financiare dhe të rrezikut dhe është prezantuar në pjesën 6.2.

Siç përshkruhet më poshtë (shih kutinë 1.21), partneri privat zakonisht është në formën e një Subjekti për Qëllime të Veçanta (SPV), domethënë një shoqëri e projektit e themeluar për të zhvilluar dhe menaxhuar projektin.

SPV e "transferon" shumicën e të drejtave dhe detyrimeve të një strukturë nënkontraktore<sup>60</sup>, duke u alokuar përgjegjësitë, detyrimet, rreziqet dhe flukset e parave nga SPV tek aktorët e ndryshëm privatë përmes marrëveshjeve të ndryshme.

- Marrëveshjet e aksionarëve (veçanërisht me investitorët financiarë);
- Marrëveshjet financiare ose të borxhit;
- Kontratat e Ndërtimit/Inxhinierisë, Prokurimit dhe Ndërtimit (EPC) dhe të ngjashme;
- Kontratë ose kontratat për O&M; dhe
- Kontratat e sigurimeve dhe garancitë.

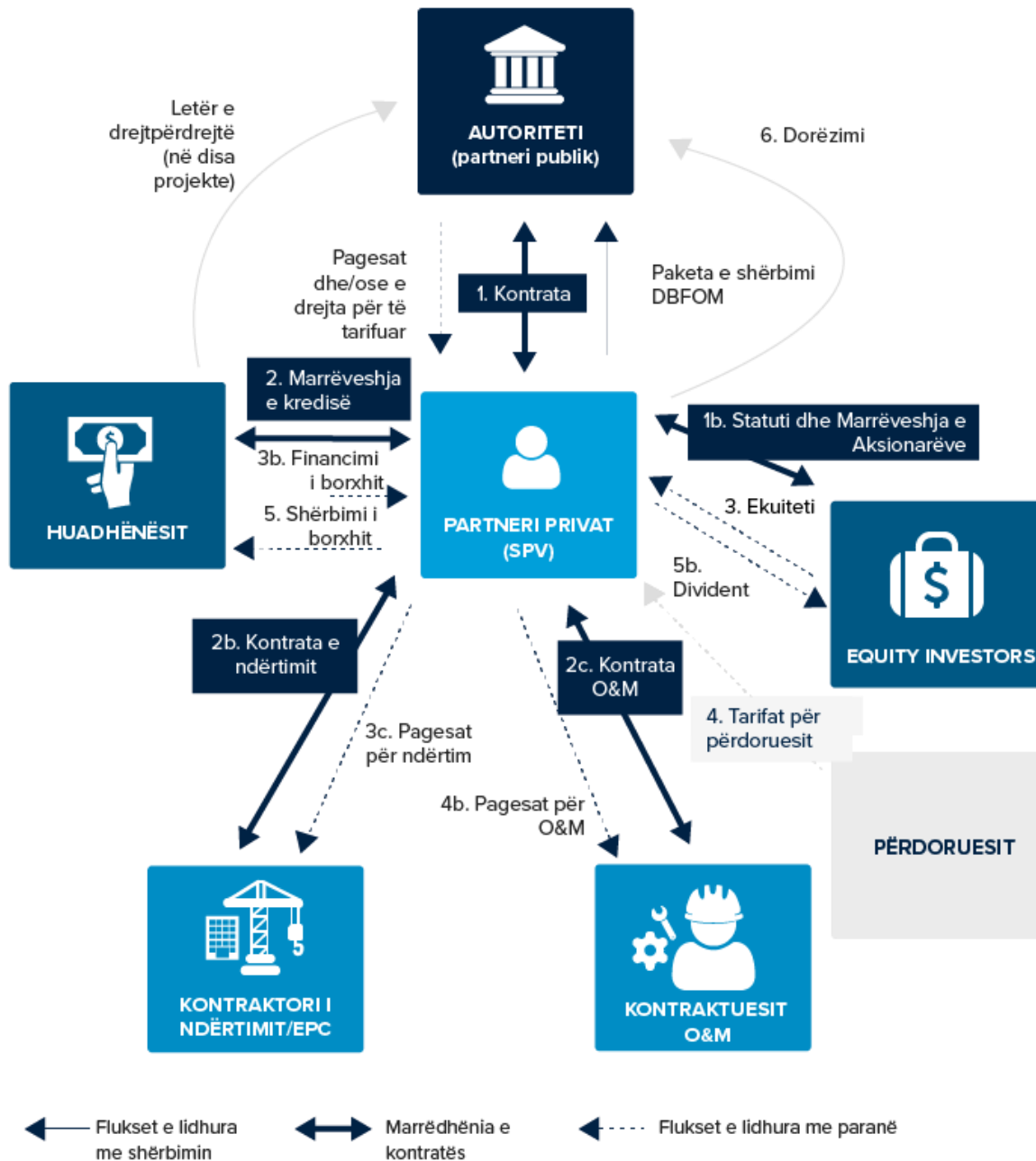
Kontraktuesit e Ndërtimit/EPC dhe të operimit dhe mirëmbajtjes, ose kompanitë e ndërlidhura të investimeve, janë shpesh edhe aksionarë të SPV-së. Mund të ketë aksionarë të tjerë që janë, në thelb, investitorë financiarë, pa asnjë rol në projekt përveç veprimit si sigures të kapitalit. Në përgjithësi nuk është e nevojshme të jesh aksionar për të vepruar si kontraktues (megjithëse disa qeveri mund ta kërkojnë këtë në disa projekte).

Paragrafët vijues kanë të bëjnë me figurën 1.10 dhe kanë për qëllim të përshkruajnë marrëdhëniet më të rëndësishme kontraktuale dhe rrjedhën e detyrimeve dhe fondeve.

---

<sup>60</sup> Struktura e nënkontratave të projektit menaxhohet nga partneri privat dhe ka të bëjë me transferimin dhe shpërndarjen e rreziqeve ndërmjet agjentëve të ndryshme. Këto nënkontrata shpesh quhen "kontrata konsekuative" pasi ato synojnë të pasqyrojnë detyrimet dhe rreziqet e përfshira në kontratën e PPP-së. Shtojca A e kapitullit 6 përshkruan këtë dhe çështje të tjera në lidhje me përgatitjet e partnerit privat për të ofruar, zhvilluar dhe menaxhuar asetit.

**FIGURA 1.10: Struktura e Projektit të PPP-së**



*Shënim:* DBFOM = Projektim-Ndërtim-Financim-Operim-Mirëmbajtje; EPC = Inxhinierim, Prokurim, Ndërtim; O & M = Operim dhe Mirëmbajtje; SPV = Subjekti për Qëllime të Veçanta (SPV).

### **1. Konsorciumi përbën SPV-në që nënshkruan kontratën.**

Qeveria (autoriteti i prokurimit) kontraktën me një agjent privat për kontratë të tipit DBFOM për një infrastrukturë të re (ose të modernizuar).

Zakonisht, qeveria i jep kontratën një shoqërie ose një grupi ndërmarrjesh (konsorcium). Pas dhënies së kontratës, konsorciumi duhet të themelojë një shoqëri specifike<sup>61</sup> (Subjekti për Qëllime të Veçanta, SPV) në përputhje me legjislacionin

<sup>61</sup> Në variantin e JV ose empresas mixtas, SPV mund të jetë tashmë një shoqëri ekzistuese në pronësi të publikut, ose pala publike do të marrë pjesë si akcionare në konstituimin e shoqërisë së projektit.



përkatës që rregullon themelimin e shoqërive. SPV nënshkruan kontratën me autoritetin e prokurimit (kjo etapë njihet gjithashtu edhe si "mbyllje tregtare")<sup>62</sup>, dhe anëtarët e konsorciumit nënshkruajnë marrëveshjen e aksionarëve (#1b).

Me nënshkrimin e kontratës, partneri privat merr përsipër detyrimet e përshkuara në kontratë si më poshtë.

- Të finalizojë projektimin e infrastrukturës, ndërtimin ose zhvillimin e asetit të infrastrukturës (përfshirë marrjen e të gjitha lejeve të nevojshme nëse është i detyruar ta bëjë këtë);
- Të financojë punimet dhe kostot e tjera të zhvillimit (kostot e plota, ose një pjesë përkatëse nëse kontrata ka një strukturë bashkëfinancimi me financim granti nga qeveria); dhe
- Të operojë dhe mirëmbajë asetin (pasi të ketë komisionuar asetin dhe pasi të ketë marrë aprovimet dhe autorizimet).

## **2. SPV ekzekuton marrëveshjet financiare dhe zbaton strukturën e saj të kontratës (nënkontratat e projektit).**

Pas nënshkrimit të kontratës, SPV vepron si në vijim.

- Lidh marrëveshjet e garancisë për garancinë e performancës;
- Lidh marrëveshjet dhe policat e sigurimit<sup>63</sup>;
- Lidh marrëveshjet e financimit, pra marrëveshjet e huasë<sup>64</sup>, e quajtur edhe si "mbyllje financiare" (# 2); dhe
- Lidh nënkontratat, pra kontratat me kontraktuesit e ndërtimit ose të EPC-së, dhe kontratat e operimit dhe mirëmbajtjes me kontraktuesit e O&M. (#2b dhe #2c<sup>65</sup>)

Në disa projekte, autoriteti lidh marrëveshje të drejtpërdrejta me huadhënësit (# 2d) (shih pjesën 7.5).

Përmes nënkontratave, partneri privat delegon përgjegjësi dhe transferon rreziqet te palët e treta në këmbim të një çmimi (duke theksuar se ato palë të treta mund të bëjnë pjesë në të njëjtin grup shoqëror, si aksionar të SPV-së).

Në shumicën e situatave, ekziston vetëm një kontratë ndërtimi me një kontraktues të vetëm ose me një grup të kontraktuesve që veprojnë si një ndërmarrje e përbashkët. Mirëpo, në projekte më komplekse, mund të ketë disa kontrata për

---

<sup>62</sup> Nënshkrimi i kontratës mund të quhet edhe si mbyllje tregtare ose "ekzekutim" i kontratës, duke iu referuar aktit me të cilin kontrata specifike bëhet e vlefshme dhe e zbatueshme.

<sup>63</sup> Roli i policave të sigurimit dhe garancive të performancës shpjegohet në Kapitullin 5.9.5.

<sup>64</sup> Ndonjëherë (p.sh. në vende të caktuara) marrëveshjet financiare ekzekutohen në të njëjtën ditë me nënshkrimin e kontratës. Në situata të tjera, mund të jetë e mundur të shtyhet mbledhja e fondit dhe, si rezultat, fillimi i ndërtimit gjithashtu do të shtyhet për disa muaj. Instrumenti më i zakonshëm për financimin e borxhit janë marrëveshjet e huasë. Mirëpo, në disa tregje, dhe në varësi të profilit të rrezikut të projektit, mund të përdoren edhe obligacionet e projektit (d.m.th. emetimi i obligacioneve për të tërhequr financat në tregjet e kapitalit). Pjesa 7 shpjegon opsionet e borxhit për strukturën e financimit të projektit.

<sup>65</sup> Edhe nëse O&M nuk fillon pas përfundimit të ndërtimit, kontratat O&M duhet të ekzekutohen (nënshkruhen) siç duhet të paktën në momentin e mbylljes financiare, pasi huadhënësit dhe investitorët kërkojnë siguri në lidhje me koston dhe transferimin e rrezikut te kontraktuesi i O&M.

pjesë specifike të punës ndërtimore.

Për shembull, një projekt i një rrjeti të sistemit të lehtë hekurudhor mund të përfshijë furnizimin, instalimin dhe punët e ndërtimit. SPV mund të lidhë një kontratë të vetme me një grup shoqërisht që do të ndajnë punët ndërmjet vetes. Përndryshe, SPV mund të lidhë kontrata të veçanta me grupe të ndryshme të kontraktuesve për elementet specifike të zhvillimit të sistemit hekurudhor: punët e ndërtimit, binarët, sistemet (elektrike, sinjalizimi dhe komunikimet) dhe mjetet lëvizëse. Në rastin e parë, rreziku i integritetit të duhur të të gjithë elementëve të sistemit transferohet te grupi i kontraktuesit ndërsa në rastin e dytë i mbetet SPV-së.

### **3. Punët e ndërtimit ekzekutohen, dhe fondet (të ardhurat nga huatë e borxheve dhe kontributet e kapitalit) shpërndahen (#3 dhe #3a). SPV paguan kontraktuesit e ndërtimit (#3c).**

Ndërtimi zakonisht fillon kur autoriteti i prokurimit jep urdhrin e ndërtimit. Kjo ndodh pasi të miratohet projekti përfundimtar i projektit dhe të plotësohen kushtet e tjera të paracaktuara. Disa nga kushtet e paracaktuara mund të jenë përgjegjësi e autoritetit prokurues (për shembull, për të siguruar të drejtën e kalimit ose të përdorimit të tokës), ndërsa të tjera mund të jenë kërkesa të huadhënësve (siç janë aprovimi përfundimtar i disa lejeve).

Në disa vende, praktika bankare mund të jetë që aksionarët e SPV-së duhet të investojnë zotimin e kapitalit para se të bëjnë tërheqjen e shumave të huas të dhëna nga huadhënësit. Në vendet e tjera, tërheqjet e huave ndodhin paralelisht me investimet në kapital, në përqindje fikse<sup>66</sup>.

Kontraktuesit i paguhet çmimi i kontratës së tij të ndërtimit në një mënyrë progresive siç është rënë dakord në kontratë. Në disa projekte, ai mund të marrë një paradhënie për mbledhjen e materialeve, makinerive dhe pajisjeve, ndërsa në projekte të tjera, mund të marrë një pjesë përkatëse të çmimit pas përfundimit të punimeve.

Mirëpo, qasja më e zakonshme është pagesa mujore progresive kundrejt faturimit të njëpasnjëshëm dhe të pjesëshëm të punimeve të kryera. Punët zakonisht vlerësohen nga këshilltarët teknikë të caktuar nga huadhënësit.

Për të garantuar performancën e duhur të ndërtimit për SPV-në dhe huadhënësit, kontrata e ndërtimit i kërkon kontraktuesit të ndërtimit të ofrojë siguri, siç janë garancitë bankare dhe/ose garancitë e shoqërisë mëmë.

Në PPP-të tipike, ashtu siç janë ilustruar në figurën 1.10, ku financimi total sigurohet nga sektori privat (me anë të kapitalit dhe borxhit), partneri privat nuk merr asnjë pagesë nga qeveria ose nga përdoruesit deri në përfundim dhe komisionim të punëve. Mirëpo, nëse një projekt i caktuar i paguar nga qeveria përfshin disa objekte, qeveria mund të bëjë pagesa të pjesëshme që fillojnë me vënien në punë të secilit objekt, por pagesa e plotë bëhet vetëm pasi të jenë vënë në punë të gjitha objektet. Për më tepër, siç shpjegohet në pjesën 2, ekzistojnë variacione të PPP-ve që përziejnë financimin publik dhe privat (pra “skemat e bashkëfinancimit”), ku partneri

---

<sup>66</sup> Një ndryshim i *qasjes pari passu* është se huadhënësit ndonjëherë kërkojnë paraprakisht një letër kredie ose garanci tjetër të gatishmërisë për të mbështetur disponueshmërinë e fondeve të kapitalit.

publik bën pagesat gjatë ose pas përfundimit të ndërtimit.

**4. Operacionet fillojnë (#4) dhe SPV fillon të pranojë pagesa nga qeveria dhe/ose përdoruesit (#4b). SPV paguan kontraktuesit e operimit dhe të mirëmbajtjes - O&M (#4c).**

Në shumicën e projekteve, autoriteti i prokurimit autorizon fillimin e operacioneve vetëm pasi të ketë përfunduar ndërtimi dhe të jenë autorizuar punimet. Kur kontrata është e llojit me pagesë nga përdoruesi, SPV-së i lejohe të fillojë të tarifojë përdoruesit (në rastin kur projekte të caktuara përfshijnë modernizime të infrastrukturës ekzistuese të transportit, tarifat për përdoruesit mund të paguhen gjatë ndërtimit). Kur kontrata është e llojit me pagesë nga qeveria, SPV-së i lejohe të fillojë të faturojë autoritetin e prokurimit në intervale të përcaktuara në kontratë (për shembull, mujore) dhe sipas mekanizmit të pagesës të përcaktuar në kontratë. Këto janë deri në shumën e barabartë me pagesën e ofruar, minus zbritjet e pagesave (shih kutinë 1.21 më poshtë).

Me fondet e mbledhura, SPV së pari zbrit kostot për O&M të cilat zakonisht përputhen me pagesat që duhet t'iu bëhen kontraktuesve të O&M. Së dyti, SPV paguan tatimet dhe lë mënjanë rezervat e përcaktuara të kërkuara nga ligji dhe nga kontrata. Fondet e mbetura përdoren për të paguar interesin dhe për të shlyer borxhin, si dhe për të bërë shpërndarje të mbajtësit e kapitalit.

Tarifat e operacioneve dhe mirëmbajtjes që duhet t'iu paguhen kontraktuesve të O&M mund të jenë për një shumë fikse vjetore ose mund të jenë të ndryshueshme (si përqindje e të ardhurave, veçanërisht kur rrjedha e të ardhurave të shoqërisë së projektit bazohet në kërkesë ose në vëllim). Këto tarifa zakonisht iu nënshtrohen të njëjtave zbritje dhe/ose dëmeve të likuiduara që ndikojnë në të ardhurat fillestare të SPV-së, duke transferuar pjesërisht ose plotësisht rreziqet e performancës për O dhe M të kontraktuesit e O dhe M.

Gjatë Fazës së Operimit, duhet të bëhen disa investime (rinovime ose riinvestime, ndonjëherë të quajtura edhe "mirëmbajtje kryesore" ose "kosto të ciklit të jetës") në mënyrë që ta mbajnë asetin në gjendje të përshtatshme gjatë gjithë jetës të kontratës. Këto punë zakonisht bëhen nga kontraktuesit e O dhe M sipas kontratave të O dhe M, por mund të trajtohen dhe të kontraktohen veçmas, sipas një kontrate specifike për rinovime.

**5. Kthimi i huasë (#5) dhe shpërndarjet e kapitalit**

Profili i pagesës zakonisht përcaktohet paraprakisht në marrëveshjet financiare dhe rregullohet në mënyrë të tillë që të plotësojë Normën e Mbulimit të Pagesës së Borxhit.

Të ardhurat mund t'iu paguhen mbajtësve të kapitalit vetëm kur kostot O dhe M, tatimet dhe detyrimet e borxhit paguhen siç janë planifikuar dhe rezervat financohen siç duhet. Marrëveshjet financiare zakonisht përfshijnë kufizime shtesë për pagesat mbajtësve të kapitalit.

Më e rëndësishmja është që shumica e fitimit (kthimit) për aksionarët (në formën e

dividendëve (#5b)) bëhet vetëm në fazat e mëvonshme të kontratës<sup>67</sup>.

## **6. Dorëzimi**

Përveç nëse paraqitet ndonjë ngjarje e zgjidhjes së parakohshme (domethënë, kontrata zgjidhet para se të mbarojë afati fillestar për shkak të ndonjë mospërmbushjeje serioze nga partneri privat, paraqitet ndonjë ngjarje e forcës madhore, ose merret vendimi i njëanshëm nga autoriteti i prokurimit), kontrata përfundon në përputhje me afatet kohore të saj.

Në atë pikë, infrastruktura kthehet në duart e qeverisë, e cila mund të ri-tenderojë menaxhimin e asetit me një kontratë të re, të kontrakttojë operimin dhe mirëmbajtjen e asetit në kontrata me afat më të shkurtër, ose të zgjedhë që vet të menaxhojë asetin drejtpërsëdrejti.

Dorëzimi i asetit te organet publike zakonisht quhet "dorëzim". Është praktikë e mirë të kërkohet që partneri privat të dorëzojë infrastrukturën në një gjendje të caktuar. Për të përmbushur këto kërkesa, pala private duhet të bëjë disa investime para dorëzimit. Kjo zakonisht bëhet gjatë viteve të fundit (1 deri në 3 vjet) para datës së mbarimit të kontratës.

### ***KUTIA 1.21: Subjekti për Qëllime të Veçanta (SPV) si karakteristikë e përbashkët e PPP-ve***

SPV është një shoqëri e themeluar enkas për të lidhur kontratën përkatëse të PPP-së. Ofertuesi i suksesshëm (zakonisht një konsorcium shoqëror) themelon SPV-në pasi të jetë dhënë kontrata, por para se të jetë nënshkruar. Anëtarët e konsorciumit regjistrohen për përqindjet e para-dakordësuara të aksioneve në shoqëri (sipas zotimeve në fazën e paraqitjes së ofertave). SPV-ja është ajo që nënshkruan kontratën me autoritetin prokurues.

Në disa vende nuk është e detyrueshme që një konsorcium të themelojë një SPV për të lidhur kontratën. Mirëpo, ky Udhëzues për PPP konsideron se themelimi i SPV-së është një praktikë e mirë.

Themelimi i një SPV-je sjell përfitimet e mëposhtme për palët:

- SPV është një kërkesë e zakonshme nga huadhënësit në mënyrë që të ofrojnë financim përmes teknikave të financimit të projektit, pasi kjo mundëson një kontroll më të mirë të rreziqeve të kreditimit. Teknikat e financimit të projektit u mundësojnë investitorëve të kapitalit neto të kufizojnë ekspozimin e tyre ndaj rrezikut dhe ato ofrojnë levë financiare të lartë pa pasur nevojë që investitorët (në përgjithësi) të ofrojnë garanci të korporatave. Për më tepër, financimi zakonisht konsiderohet si "jashtë bilancit" nga perspektiva e investitorëve të kapitalit (shih "hyrja në financimin e projektit" në shtojcën A).
- Pala publike gjithashtu përfiton nga ekzistenca e një SPV-je, pasi kjo do të thotë që partneri i palës publike i kushtohet vetëm kontratës specifike të PPP-së. Është e zakonshme si për palën publike (përmes Kërkesës për Propozime dhe kontratën) ashtu edhe për huadhënësit që të ndalojnë SPV-në të zhvillojë projekte

<sup>67</sup> Përveç nëse ndodh një nga veprimet e mëposhtme: (i) ri-financimi i projektit, kështu që kapitali zvogëlohet ndaj borxhit shtesë; ose (ii) transferimi i kapitalit, shitja e të gjithë ose pjesërisht të një mbajtës i ri i kapitalit, i cili gjithashtu do t'i nënshtrohet disa kufizimeve nga kontrata.

të tjera në mënyrë që objekti i saj i vetëm të jetë ofrimi i punëve dhe shërbimeve nga PPP-ja.

Për këtë arsye të fundit, nuk është e pazakontë që KpP të kërkojë themelimin e një SPV-je. Edhe pse kjo kërkesë nuk është universale, konsiderohet si praktikë e mirë nga ky Udhëzues për PPP nëse nuk ka arsye konkrete për të mos e bërë këtë. Kjo mund të ndodhë në projekte të vogla që nuk kërkojnë teknika të financimit të projektit (në mënyrë që të mos imponojnë kosto të panevojshme të transaksionit në projektin e PPP-së), ose kur shoqëria që nënshkruan kontratën është një shoqëri ekzistuese (në pronësi të qeverisë) që do të transformohet në *empresa mixta* përmes strukturës së sipërmarrjes së përbashkët për PPP.

## 6.2. Struktura e kontratës së PPP-së (kontrata kryesore) dhe hyrje në mekanizmin e pagesave

Struktura e kontratës së PPP-së (kontrata kryesore) përcaktohet nga autoriteti publik.

Siç shpjegohet më në hollësi në kapitullin 5, strukturimi i kontratës ka disa aspekte: objekti dhe përgjegjësitë, struktura financiare dhe struktura e rrezikut. Ajo përcakton kushtet tregtare të kontratës, ato që janë të ndërlidhura me kushtet financiare ose "strukturën financiare të kontratës së PPP-së" (si do të paguhet partneri privat) dhe kushtet e alokimit të rrezikut ose "struktura e rrezikut të kontratës së PPP-së" (si alokohen rreziqet për secilën palë në kontratë). Në projektet që paguan qeveria, mekanizmi i pagesës është në qendër të strukturës financiare dhe të rrezikut, dhe prezantohet në këtë pjesë.

Struktura financiare kompenson partnerin privat për investimet dhe kostot e tij të vazhdueshme. Në PPP-të që paguhen nga qeveria, shumica e të ardhurave duhet të lidhen me performancën, dhe mjetet për të kompensuar partnerin privat zakonisht quhen mekanizëm i pagesës.

Mekanizmi i pagesës është burimi kryesor i të ardhurave për partnerin privat për punët dhe shërbimet që kryen (projektimi, ndërtimi dhe punët tjera zhvillimore, menaxhimi i ciklit jetësor (mirëmbajtja kryesore), operimi dhe mirëmbajtja e zakonshme). Të ardhura të tjera të mundshme mund të jenë në formën e pagesave direkte ose granteve për punët e ndërtimit, granteve operative ose subvencioneve, të drejtës për të mbledhur tarifa nga përdoruesit ose të ardhurave nga veprimtaria e biznesit dytësor (për shembull, hotelet, pikat e karburantit, etj.)

E drejta për të tarifuar përdoruesit në PPP-të që paguhen nga përdoruesi ndonjëherë quhet edhe formë e mekanizmit të pagesës<sup>68</sup>. Mirëpo, ky Udhëzues për PPP konsideron se termi mekanizëm i pagesës është më adekuat vetëm në kontekstin e PPP-ve që paguhen nga qeveria ose në PPP-të që paguhen nga përdoruesi, kur ekziston një përbërës i qartë i pagesave publike.

Në PPP-të që paguhen nga qeveria, projektimi i mekanizmit të pagesës është

<sup>68</sup> Disa udhëzues dhe dokumente mund të konsiderojnë si pjesë të mekanizmit të pagesave të gjitha llojet e pagesave dhe kompensimeve të dhëna partnerit privat (përfshirë pagesat e grantit) dhe gjithashtu gjokat ose LD-të e vendosura për shkelje të kontratës. Ky Udhëzues për PPP e konsideron të parën një element të strukturës financiare dhe të dytën një sistem me sensin dhe qëllimin e vet, sistemin e penaliteteve (shih kapitullin 4).

thelbësor për disa arsye; këto kanë të bëjnë me nevojën për harmonizimin e interesave ndërmjet dy palëve dhe transferimin efektiv të rrezikut;

- PPP-ja transferon rreziqet e ndërtimit, përfshirë kohën për ndërtim. Pagesat duhet të bëhen vetëm pasi asetit të jetë funksional, domethënë të jetë vënë në shërbim, pasi vetëm nga ai moment asetit i infrastrukturës (si një investim publik) krijon vlerë për përdoruesin (përdoruesi është publiku i gjerë ose qeveria si ofrues i shërbimit publik, për shembull, në infrastrukturën sociale); dhe
- PPP-të, veçanërisht projektet që paguhen nga qeveria, kanë të bëjnë me shërbimin. Pagesat duhet të bëhen vetëm deri në masën kur asetit është funksional, ose, për shembull, kur shërbimi që ofrohet nga partneri privat për përdoruesit është i disponueshëm (kur një shërbim publik përfshihet në objektin e kontratës). Infrastruktura nuk duhet thjesht të ndërtohet, por të mirëmbahet në një gjendje të vazhdueshme teknike, e cila e bën të mundur ofrimin e një niveli të duhur të shërbimit. Prandaj, shërbimi i ofruar duhet të plotësojë "kërkesat e performancës".

Gjithashtu, pagesat duhet të kompensohen në një mënyrë të integruar jo vetëm për kostot e operacioneve dhe të mirëmbajtjes dhe për rinovimet, por edhe për investimin fillestar kapital. Kjo do të thotë që investimi (dhe për rrjedhojë edhe ndërtimi) është i rrezikuar nga luhajtjet në performancë ose në cilësi të shërbimit.

- Në PPP-të, pagesat bëhen për rezultate dhe jo për mjete. Kjo është e ndërlidhur me nivelin e inovacionit të nevojshëm për të ofruar një shërbim optimal, me kosto më efektive. Prandaj, pagesat nuk jepen pasi partneri privat kryen kosto, por në varësi të faktit nëse i plotëson "specifikimet e produktit" (i cili është një term tjetër që përdoret për kërkesat e performancës në kontekstin e PPP-së).

Ekzistojnë dy lloje kryesore të mekanizmave të pagesave (me disa ndryshime dhe kombinime):

- **Pagesat e disponueshmërisë:** Pagesa jepet për sa kohë që asetit është i disponueshëm, dhe në varësi të disponueshmërisë, bëhen zbritje ose zvogëlime. Disponueshmëria mund të ketë dy kuptime: disponueshmëria për t'u përdorur ose disponueshmëria e supozuar. E para i referohet aftësisë reale të një përdoruesi për të përdorur asetin (p.sh. rruga mund të përdoret me kushte të arsyeshme të sigurisë), dhe e dyta i referohet përmbushjes së nivelit të shërbimit të përcaktuar në kontratë (p.sh. rruga nuk ka më shumë se një shteg ose një nga 3 korsi të mbyllura në një anë). Pagesat mund të lidhen gjithashtu me përmbushjen e kërkesave të cilësisë. Në disa projekte, shqetësimet e cilësisë mund të mbulohen nga koncepti i disponueshmërisë. Në të tjerët, kërkesat e cilësisë ndahen prej kërkesave të disponueshmërisë. Është praktikë e mirë që në të gjitha PPP-të me pagesa sipas disponueshmërisë qeveria të shqyrtojë me kujdes nëse ka elemente cilësore që duhet të përfshihen në mekanizmin e pagesës. Kjo mund të bëhet ose duke i konsideruar mospërmbushjet e standardeve të cilësisë si "mungesë të disponueshmërisë", ose duke përdorur një bazë të veçantë, sipas të cilës mund të bëhen zbritjet nga pagesat.

Pagesat mund të lidhen gjithashtu me arritjen e kërkesave për cilësi. Në disa

projekte, kërkesat e cilësisë mund të mbuloen nga koncepti i disponueshmërisë. Në të tjerët, kërkesat e cilësisë janë të ndara nga kërkesat e disponueshmërisë. Është praktikë e mirë në të gjitha PPP-të me pagesë sipas disponueshmërisë që qeveria të shqyrtojë me kujdes nëse ka elemente të cilësisë që duhet të përfshihen në mekanizmin e pagesës. Kjo mund të bëhet ose duke supozuar mospërmbushjet e standardeve të cilësisë si "mungesë e disponueshmërisë", ose duke përdorur një bazë të veçantë, sipas të cilës mund të bëhen zbritjet nga pagesat.

- **Pagesat e vëllimit:** Pagesa është e lidhur me numrin e përdoruesve (për shembull, pagesë "hije" për rrugë në një autostradë pa pagesë) ose me rezultate të tjera që maten sipas vëllimit (për shembull, metra kub ujë të trajtuar në një impiant për trajtimin e ujërave të zeza).

Duke qenë se mekanizmi i pagesës duhet të mbrojë dhe madje të maksimizojë harmonizimin e interesave, lloji i mekanizmit të pagesës duhet të shqyrtohet me shumë kujdes. Për shembull, në një PPP për spital, qeveria nuk duhet të interesohet për kërkesë më të lartë nga publiku për shërbimet klinike që ofrohen brenda spitalit, por që objekti spitalor të garantojë një standard adekuat të disponueshmërisë ose funksionalitetit me komoditet, hapësirë, siguri, pastërti dhe parametra të tjerë të cilësisë.

Pagesat e lidhura me vëllimin janë të arsyetuara kur pikësynimi i qeverisë është të maksimizojë përdorimin e asetit (për shembull, transporti publik). Në disa projekte, shqetësimet për cilësinë dhe çështjet e alokimit të rrezikut mund ta bëjnë të domosdoshme zbatimin e mekanizmave të pagesave të disponueshmërisë ose të cilësisë, së bashku me pagesa më të pakta të ndërlidhura me vëllimin.

Për PPP-të e paguar nga përdoruesit, fakti që pala private merr të ardhura nga përdorimi publik i infrastrukturës jep një nxitje të fortë për t'u siguruar që infrastruktura është në dispozicion. Mirëpo, pala private ka më pak shtytje për të ofruar rezultate cilësore kur këto nuk ndikojnë thelbësisht në kërkesën për përdorimin e infrastrukturës. Për shembull, në një PPP të rrugës me pagesë, pala private mund të mos ketë shtytje që ta mbajë rrugën të pastër pa mbeturina, ose të parandalojë që kullimi nga rruga të përmbysë pronat përreth. Për të adresuar çështje të tilla, disa PPP që paguhen nga përdoruesit përfshijnë kërkesa minimale të cilësisë dhe shërbimit, ku pala private i paguan gjobë ose dëme të likuiduara palës publike ose përdoruesve (për shembull, në formën e zbritjeve të tarifave të përdoruesve) nëse nuk përmbushen ato kërkesa.

Shpjegimet e mëtejshme të mos harmonizimeve të mundshme dhe karakteristikat e tjera më të specializuara që duhet të merren parasysh gjatë projektimit të mekanizmit të pagesës janë dhënë në kapitullin 5.

### 6.3. Shembuj të objekteve dhe strukturave të ndryshme

Objekti i kontratës dhe për rrjedhojë struktura mund të dallojë dukshëm në gamën e projekteve të të njëjtit sektor. Më poshtë ilustrohen dallimet kryesore në tre sektorë të cilët janë tipikë në këtë kuptim.

- **Hekurudha:** Objekti i PPP-së mund të përfshijë sa vijon:

- Vetëm infrastruktura (qeveria mban operacionet përmes një ndërmarrje publike shtetërore, siç janë PPP-të hekurudhore me shpejtësi të lartë [HSR] në Francë) ose operacionet i kontraktohen një partneri tjetër privat;
- Realizimi i infrastrukturës dhe mjeteve lëvizëse dhe operacioneve (për shembull, të gjitha PPP-të e metrosë dhe metrosë së lehtë në Spanjë<sup>69</sup>), në një mënyrë të integruar; dhe
- Vetëm furnizimi dhe mirëmbajtja e mjeteve lëvizëse, vetëm operacionet e shërbimeve (me ose pa ofrim të mjeteve lëvizëse dhe financave), ose vetëm sisteme ose elemente të caktuara të infrastrukturës (për shembull, PPP-të e HSR-së në Spanjë për elektrifikim kundrejt sinjalizimit dhe telekomunikacionit).
- **Uji:** Një PPP për ujë mund të jetë i ndërlidhur me njërin prej elementeve vijuese:
  - Vetëm impianti ose një grup impiantesh për të trajtuar ujin, sipas marrëveshjeve të blerjes (së ujit) me ndonjë ndërmarrje rajonale ose bashkiake të ujit;
  - Modernizimi dhe operacionet dhe mirëmbajtja e një sistemi të tërë, i cili përfshin ndërtimin dhe operimin dhe mirëmbajtjen e të gjitha impianteve, mirëmbajtjen e rrjetit të ujit (tubacionet, stacionet e pompave) dhe operimin e shërbimeve deri në shtëpi (furnizimi me ujë); dhe
  - Vetëm shërbimet e menaxhimit për të mbështetur shërbimin e furnizimit me ujë (për shembull, menaxhimi i mbledhjes së pagesave).<sup>70</sup>
- **Shëndeti:** Një PPP në lëminë e shëndetit mund të përfshijë sa vijon:
  - Ofrimi i integruar i infrastrukturës (objekti spitalor), menaxhimi i objektit dhe shërbimet klinike;
  - Vetëm ofrimi dhe mirëmbajtja e infrastrukturës, por duke i lënë shërbimet klinike në duart e agjencisë së shëndetit publik (ky është modeli mbizotërues në Kanada, Afrikën e Jugut, Spanjë dhe në MB, ndër të tjera);
  - Ofrimi vetëm i shërbimit klinik; dhe
  - Vetëm pajisjet mjekësore. Një shembull i dukshëm i një PPP-je shëndetësore gjithëpërfshirës/të integruar vertikalisht në një Vend më pak të Zhvilluar është PPP-ja e spitalit Masero në Lesoto<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Shih *Experiencia Española en Concesiones y APPs: Hekurudha dhe hekurudhat e Lehta*. A. Rebollo e autorizuar nga IDB, 2009.

<sup>70</sup> *Handshake* (revista tremujore e Korporatës Ndërkombëtare të Financave për PPP) trajton PPP-të e ujit në numrin e saj #1 (maj 2012 ribotuar), dhe përfshin disa shembuj interesantë të llojeve të ndryshme të projekteve. Libri *i Burimeve mbi Studimet e Rastit të PPP-së* (Komisioni Evropian, 2004) analizon zbatimin e PPP-ve në të gjithë Evropën, duke përfshirë 10 raste studimore të projekteve të trajtimit të ujit dhe ujërave të zeza.

<sup>71</sup> Shih *Inovacionin e Sistemit Shëndetësor në Lesoto të përgatitur nga Universiteti i Kalifornisë, Grupi Global i Shëndetit i San Franciskos dhe PwC, 2013. Çështja Handshake #3* (tetor 2011) trajton rolin e PPP-ve dhe përfshirjes tjetër private në sektorin e shëndetësisë. *Një Reflektim Paraprak mbi praktikat më të mira në PPP të Sektorit të Shëndetit: Një Rishikim i Rasteve Studimore dhe Përvojave të PPP-së* (Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën (UNECE), Organizata Botërore e Shëndetësisë (OBSh) dhe Banka Aziatike e Zhvillimit (ADB), në versionin e vitit 2012) përfshijnë disa raste studimore në fusha të ndryshme dhe strukturat në PPP-të shëndetësore. Njësia për PPP e Thesarit Kombëtar të Afrikës së Jugut jep tre raste studimore të projekteve shëndetësore të PPP-ve të zhvilluara në vend në *Rastet Studimore mbi Partneritetet Publike Private në Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital* (Njësia PPP e Thesarit Kombëtar të Afrikës së Jugut 2013). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>.



## 7. Si financohet një Projekt PPP me financim privat: Nga vijnë paratë për të paguar kostot e ndërtimit

### **KUTIA 1.22: Një sqarim fillestar: Fondet kundrejt financimit**

Financimi përcaktohet në këtë Udhëzues për PPP si burim i të hollave që kërkohet paraprakisht për të plotësuar kostot e ndërtimit të infrastrukturës. Financimin zakonisht e siguron qeveria përmes tepricave ose huave qeveritare (për prokurimin tradicional të infrastrukturës) ose nga sektori privat, përmes borxhit apo financimit të kapitalit (për PPP-të).

Fondet në përgjithësi i referohet burimit të parave, që janë të nevojshme për të përmbushur detyrimet e pagesës. Në kontekstin e PPP-së, fondet iu referohen burimit të parave, për një periudhë afatgjatë, për të paguar partnerin privat të PPP-së për investimet, kostot operative dhe mirëmbajtjen e projektit. Fondet zakonisht burojnë nga tatimet (në PPP që paguhen nga qeveria) ose nga tarifat e përdoruesve (në PPP-të që paguhen nga përdoruesi). Qeveritë gjithashtu mund të përdorin burime më specifike të fondeve, një prej më të rëndësishmëve prej të cilëve është "kapja e vlerës së tokës"<sup>72</sup>

Partneri privat është përgjegjës për mbledhjen dhe sigurimin e fondeve për zhvillimin e asetit (domethënë, për projektimin dhe për ndërtimin, e deri në përfundimin e asetit), përveç nëse qeveria siguron një pjesë të financimit, nëse PPP-ja është skemë e bashkë-financimit. Si një metodë e prokurimit të financave private, të gjitha (ose një pjesë e konsiderueshme) e mjeteve për financimin e investimeve kapitale vijnë nga sektori privat. Shih kutinë 1.22.

Siç është shpjeguar, PPP-të zakonisht parashikojnë krijimin e një shoqërie të veçantë (Subjekti për Qëllime të Veçanta - SPV), nga ofertuesi i suksesshëm për të realizuar projektin (pra, ndërtim, financim dhe O&M). SPV nënshkruan kontratën, kështu që të gjitha të drejtat dhe detyrimet merren përsipër nga SPV-ja. Rrjedhimisht, e gjithë rrjedha e parasë së gatshme, e ndërlidhur me projektin, kanalizohet përmes SPV-së ndërsa aktivi dhe pasivi i ndërlidhur me projektin regjistrohet në bilancin e tij. Kjo zakonisht quhet "mburoja virtuale" e rrjedhës së parasë.

Ashtu si për çdo shoqëri private, fondet që do të aplikohen për të zhvilluar investimin (domethënë, për të financuar projektin) zakonisht janë një përzjerje e borxhit dhe kapitalit, të cilat sigurojnë efikasitetin tatimor (me krijimin e "mburojës tatimore") dhe efikasitetin e përgjithshëm, pasi zvogëlon koston e përgjithshme të të gjitha mjeteve

<sup>72</sup> Kapja e vlerës së tokës korrespondon me faktin se në shumë projekte të infrastrukturës (sidomos transporti), vlera e pronave të pasurive të paluajtshme private që rrethojnë infrastrukturën, rritet nga përmirësimi i lidhjes ose drejtpërdrejt nga rigjenerimi urban në disa projekte. Kjo qasje është e nënkuptuar në Projektet Zhvillimore të Orientuar në Transport (TOD), siç është projekti Hyderabad Metro Rail (Metro hekurudha e Hyderabadit), i prokuruar nga qeveria e Andhra Pradesh, Indi. Mekanizmat e kapjes së vlerës së tokës synojnë të mbajnë ose kapin një pjesë të vlerës së rritur, për të kompensuar një pjesë të kostove të zhvillimit të infrastrukturës; kjo arrihet me mjete të ndryshme, siç janë tatimet mbi vlerën e tokës, "tatimet e përmirësimit", ose "taksat e ndikimit zhvillimor". Në disa projekte, autoriteti dhe / ose qeveritë e tjera në sipërmarrje të përbashkëta (për shembull, bashkitë në zhvillimin e linjës për lidhje të hekurudhës së rëndë me një qytet) vetë mund të ndërmarrin zhvillimin e pasurive të paluajtshme në tokë publike (për shembull, ADIF, operatori i hekurudhës me shpejtësi të lartë në Spanjë). Këto dhe koncepte të tjera lidhur me kapjen e vlerës së tokës janë shpjeguar në *Përshpejtimi i ofrimit të infrastrukturës* (WEF, 2014) në seksionin 3.

financiare (kostoja mesatare e ponderuar e kapitalit).

Metoda më e shpeshtë dhe efikase e financimit është përdorimi i "technikës së financimit të projektit". Financimi i projektit ofron disa përparësi, posaçërisht kontroll më të lartë mbi administrimin dhe performancën e projektit nga huadhënësit, dhe mundësinë që sponsorët të mbledhin fonde nga palët e treta, pa qenë drejtpërsëdrejti përgjegjës kundrejt huadhënësve. Por një projekt duhet të përmbushë disa kushte për t'iu qasur këtij lloji financimi (këto përfshijnë kërkesa specifike të huadhënësve që kanë të bëjnë me bankabilitetin (gatishmërinë e bankave për ta financuar) - shih më poshtë - dhe madhësinë e arsyeshme në mënyrë që të kompensojë kostot më të larta të transaksionit të mekanizmit).

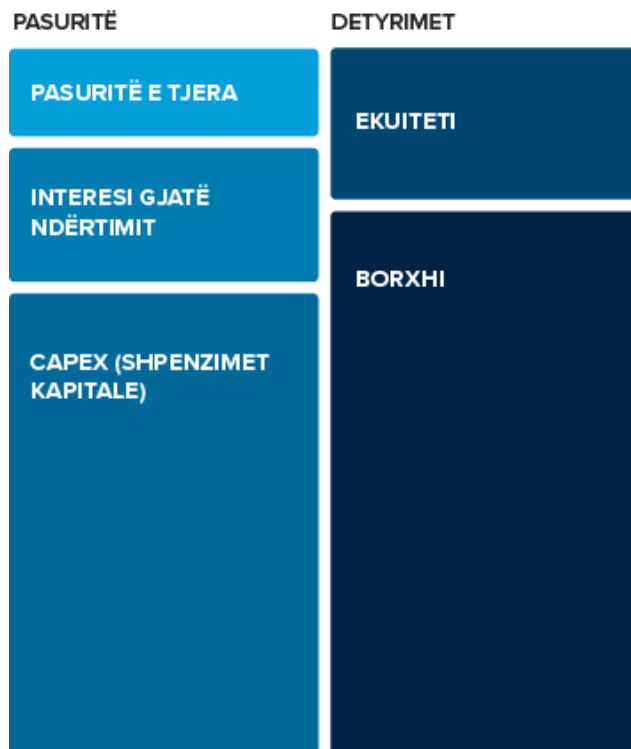
Prandaj, disa projekte financohen përmes "kredive korporative" ose "financimit korporativ"; kjo nënkupton që financimi i mbledhur në formën e borxhit nga SPV garantohet në tërësi nga sponsori (investitori i kapitalit), ose fondet mbledhen në nivelin e korporatës dhe i kalojnë tërësisht projektit si kapital (duke kombinuar aksionet e kapitalit dhe kredinë e nën-varur të sponsorit - shih seksionin 7.2).

Kjo pjesë shpjegon sa më poshtë:

- A është dominues raporti i borxhit ndaj kapital në efikasitetin e kostos së projektit, dhe si struktura më e shpeshtë e financimit në projektet PPP bazohet në teknikën e financimit të projektit (seksioni 7.1). Kjo pjesë gjithashtu prezanton se si autoriteti prokurues duhet të kujdeset për "realizueshmërinë tregtare", përfshirë lehtësinë me të cilën sponsori privat mund të marrë borxh (pra, bankabiliteti) gjatë vlerësimit dhe përgatitjes së projektit;
- Kategoritë e ndryshme të fondeve (borxhi dhe kapitali) dhe nënkategoritë ose instrumentet që zakonisht hasen në një projekt të PPP-së. Ofruesit e mundshëm të fondeve për secilën kategori, dhe roli i BSHZH-ve dhe ECA-ve në financimin e projekteve (seksioni 7.2);
- Sa janë të preokupuar qeveritë për strukturën e financimit privat, përveç interesimit për bankabilitetin (seksioni 7.3);
- Si dhe pse qeveritë mund të sigurojnë një pjesë të financimit, krahas borxhit të sektorit privat dhe investimeve të kapitalit, në formën e granteve (pra, bashkëfinancimin në kuptim të ngushtë) (seksioni 7.4); dhe
- Si një autoritet prokurues mund të ndikojë në strukturën e financimit të projektit (përveç pjesëmarrjes përmes granteve kapitale), dhe pse duhet ta bëjë këtë në mënyrë që të mbrojë ose të rrisë më tej "realizueshmërinë tregtare" të projektit me anë të masave të qarta (ose të rrisë përballueshmërinë) (neni 7.5).

Figura 1.11 ilustron përbërjen bazë të bilancit të një shoqërie të projektit të PPP-së pas përfundimit të ndërtimit dhe fillimit të operacioneve.

**FIGURA 1.11: Bilanci i thjeshtuar - Aktivi dhe pasivi në një shoqëri të projektit të PPP-së**



Shënim: CAPEX = shpenzimet kapitale.

## 7.1. Financimi privat dhe financimi i projektit<sup>73</sup>

Si një metodë e prokurimit me financim privat, të gjitha (ose një pjesë madhore) e mjeteve për financimin e investimeve kapitale vijnë nga sektori privat.

Struktura e PPP-së i ngarkon një agjenti privat, përmes një kontrate, zhvillimin dhe operimin e biznesit ose shfrytëzimin e një aseti publik (me rregulla dhe kushte të caktuara). Partneri privat zakonisht themelon një SPV, zakonisht në formën e një shoqërie me përgjegjësi të kufizuar. Qëllimi specifik i SPV-së është të zhvillojë dhe më pas të operojë biznesin specifik të infrastrukturës, duke përdorur asetin e infrastrukturës.

Partneri privat është përgjegjës për sigurimin e fondeve për zhvillimin e asetit (pra, për projektimin dhe për ndërtimin, e deri në përfundimin e asetit), përveç nëse qeveria siguron një pjesë të financimit, nëse PPP-ja është projekt i bashkë-financuar (në formën e financimit nga granti publik).

Ashtu si në çdo biznes me kapital intensiv, sponsori përdorë borxhin për të shfrytëzuar investimin. Kjo është për shkak të shkallës së investimit dhe kost-

<sup>73</sup> Për më shumë në lidhje me "financimin e projektit", përveç shtojcës A të këtij kapitulli, artikujt vijues mund të jenë të dobishme: *Nga Udhëzuesi në Udhëzim - Si të përgatitni, prokuroni dhe realizoni projekte të PPP-së* (EPEC 2012), i cili ofron një përmbledhje të dobishme të financimit të projektit në kontekstin e PPP-së në aneksin 1; *PPP-të: parimet e politikës dhe financave* (ER Yescombe 2007) kapitujt 8–12; dhe *Si të përfshihemi me sektorin privat në partneritete publik-privat në tregjet në zhvillim* (Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas 2011) kapitulli 5.

efikasitetit të borxhit kur sigurohet me normat dhe kushtet e duhura.

Zakonisht, financimi i borxhit sigurohet duke përdorur teknikën e "financimit të projektit" (*project finance*). Financimi i projektit është një teknikë e financimit jo-rekurziv, në të cilën huamarrësit e projektit mund të paguhen vetëm nga të ardhurat e SPV-së, pa iu drejtuar investitorëve të kapitalit<sup>74</sup>. Detyrimet e shoqërisë së projektit janë të mbrojtura me mburojë nga ato të investitorëve të kapitalit, dhe borxhi sigurohet me rrjedhën e parave të projektit. Financimi është kombinim i kapitalit (të siguruar nga aksionarët e kompanisë së projektit, të cilët nga ana tjetër, janë anëtarë të konsorciumit të ofertuesit të suksesshëm) dhe borxhit (të siguruar nga huadhënësit siç janë banka tregtare ose agjentë të tjerë të huadhënës<sup>75</sup>) Kapitali neto gjithmonë bart humbjet e projektit para borxhit, pasi që pagesat në kapital gjithmonë vijnë sekondare në raport me pagesën e borxhit. Pagesa e borxhit fiksohet në një program borxhi, ku plani kontraktual i pagesave përfshin kryegjëjë dhe interesin. Prandaj, kapitali neto kërkon një çmim (kthim) më të lartë se borxhi (shih kaskadën e rrjedhës së parasë në shtojcën A).

Si një teknikë e bazuar në besueshmërinë e rrjedhës së parasë së lirë, detyrimi i vendosur nga huadhënësit, për një investim në kapitalin themeltar është një kusht kryesor për të marrë kredi, përveç zotimeve standarde që lidhen me normat minimale të mbulimit (Norma e mbulimit gjatë kohëzgjatjes së kredisë - LLCR<sup>76</sup> dhe posaçërisht Norma e mbulimit të pagesës së borxhit- DSCR<sup>77</sup>)

Struktura tipike financiare ka një normë tipike borxh - kapital ndërmjet 60:40 dhe 80:20, ndërsa disa projekte kanë struktura më shumë (ose më pak) agresive financiare, ashtu siç shpjegohet më poshtë.

Borxhi në përgjithësi kërkon kthime më të ulëta sesa kapitali neto në formën e interesit. Pra, nga këndvështrimi i sektorit publik / qeverisë, leva financiare është pozitive, pasi miksi i kostove financiare (WACC)<sup>78</sup> është më i ulët. Prandaj, pagesat që nevojiten nga qeveria për ta bërë projektin komercialisht të realizueshëm janë më të ulëta. Ose, në PPP-të që paguhen nga përdoruesi, gjasat që projekti të jetë i vetë-qëndrueshëm janë më të larta.

Financimi i projektit ofron disa përfitime të rëndësishme.

---

<sup>74</sup> "Jo-rekurziv" do të thotë pamundësia e huamarrësit të ketë kërkesa ndaj aksionarit të shoqërisë në rast të mospagimit. Mirëpo, zakonisht nuk arrihet borxhi i pastër jo-rekurziv në fushën e PPP-ve, veçanërisht në tregjet më pak të sofistikuar. Këto janë situata kur promovuesi / kontraktuesi është zakonisht mbajtësi më i rëndësishëm, nëse jo i vetëm, i kapitalit dhe ku huadhënësit zakonisht parashikojnë rekurs ndaj mbajtësve të kapitalit (të paktën gjatë periudhës së ndërtimit). Për këtë arsye, disa profesionistë i referohen këtij mjeti edhe si financim "me rekurs të kufizuar".

<sup>75</sup> Forma më e zakonshme e financimit të projektit është një kredi afatgjatë e projektit. Mirëpo, financimi mund të sigurohet gjithashtu në formën e një strukture të bonove të projektit, ose kredia mund të jetë një strukturë afat-shkurtër. Kjo shpjegohet në seksionin 7.2.1 "burimet e fondeve".

<sup>76</sup> LLCR vlerëson aftësinë e shoqërisë së projektit për të përmbushur detyrimet e saj (të mbetura) të borxhit, duke pasur parasysh tërë rrjedhën e mbetur të parasë para pagesës së borxhit (shprehur si Vlera Aktuale Neto), krahasuar me borxhin e paguar të vitit të caktuar të analizës.

<sup>77</sup> DSCR vlerëson aftësinë e ndërmarrjes së projektit për ta kryer pagesën e borxhit çdo vit, duke pjesëtuar rrjedhën e parashikuar të parasë së gatshme, para pagesës së borxhit, me pagesën e borxhit të vitit përkatës. Për shembull, raporti prej 1.2 do të thotë që rrjedha e parave në dispozicion është 1.2 herë më e lartë se pagesa e borxhit të atij viti të caktuar. Kjo do të thotë që ka tampon prej 20 përqind në formë të të ardhurave neto operative, pra, këto mund të zvogëlohen deri në 20 përqind pa ndikuar në aftësinë e ndërmarrjes për të paguar borxhin.

<sup>78</sup> WACC është kostoja mesatare e të gjitha resurseve të financimit privat të projektit. Është një mesatare e ponderuar e kostos së burimeve të kapitalit dhe kostos së borxhit.

- Autoriteti përfiton nga mbikëqyrja e huadhënësit mbi qeverisjen dhe performancën e projektit, të cilat janë të qenësishme në këtë teknikë të financimit. Besueshmëria e rrjedhës së parasë është në thelb të financimit të projektit, pasi rrjedha e parave të projektit janë baza e vetme për të shlyer kredinë. Prandaj, huadhënësit shtojnë një shtresë shtesë vëzhgimi në vlerësimin e qeverisë dhe në vlerësimin e vetë ofertuesit për projektin; dhe
- Financimi i projektit u mundëson sponsorëve të mbledhin fonde të palëve të treta pa pasur detyrime të drejtpërdrejta ndaj huadhënësve. Prandaj, kjo liron kapacitet më të lartë të kapitalit neto, për të investuar në më shumë projekte, teksa mirëmbahet një strukturë e shëndetshme financiare në nivelin e korporatës / zotërimit aksionar.

Për këto arsye, qeveritë duhet t'i kushtojnë vëmendje bankabilitetit kur vlerësojnë dhe strukturojnë projektin e PPP-së. Bankabiliteti është një element përbërës i fizibilitetit tregtar (testet e fizibilitetit tregtar, duke përfshirë vlerësimin e bankabilitetit, janë pjesë e vlerësimit dhe, si të tilla, diskutohen në kapitullin 4).

Bankabiliteti i një projekti mund të përcaktohet si niveli i gatishmërisë së huadhënësve të ardhshëm për të financuar projektin, pra, me çfarë shume dhe me çfarë kushtesh. Bankabiliteti më i lartë nënkupton qasje në më shumë fonde dhe / ose kushte më të mira për nga shuma e borxhit (leva financiare), afati i kredisë dhe kostot e kredisë. Shumat e kredisë dhe, së për rrjedhojë edhe raporti i borxhit ndaj kapitalit, varen nga të paraja e gatshme, që parashikohet të jenë në dispozicion çdo vit për pagesën e borxhit (pra, nga shuma e të ardhurave të parashikuara dhe të shqyrtuara nga huadhënësit dhe / ose këshilltarët e tyre, gjatë procesit të vlerësimit paraprak) dhe besueshmëria e tyre. Nëse huadhënësit e ardhshëm konsiderojnë se projekti ka një nivel të papranueshëm të rrezikut dhe pasigurive, ata nuk do të ofrojnë financim dhe projekti nuk do të jetë i bankueshëm<sup>79</sup>. Për një shpjegim më të gjerë të shqetësimeve të huadhënësve gjatë vlerësimit të projektit, shih kutinë 1.23.

#### ***KUTIA 1.23: Shqetësimet kryesore të huadhënësve të projektit***

- Siguri në lidhje me rrjedhën e parave të projektit të nevojshme për të përmbushur nevojat e pagesës së borxhit.
- Mjaftueshmëria e rrjedhës së parasë nga projekti për të realizuar fitimin e pritur (ose fitimin e arsyeshëm) për investitorin e kapitalit.
- Besueshmëria e sektorit publik (në kuptim të përmbushjes së detyrimeve të veta).
- Gjendja dhe stabiliteti i kornizës ligjore për PPP-të.
- Efektiviteti dhe zbatueshmëria e kontratës së PPP-së dhe marrëveshjeve të ndërlidhura.
- Besimi në regjimin rregullator.
- E drejta për të ndërhyrë në rast të dështimit të projektit, dhe disponueshmëria e kontraktuesve alternativë.
- Aftësia e kontraktuesve për të kryer punë dhe cilësia e menaxhimit të tyre.
- Përshtatshmëria e kontraktuesve për kredi dhe cilësia e garancive të tyre.
- Rreziqet duhet të jenë të kuptueshëm, të kontrollueshëm, të kufizuar dhe të alokuar në mënyrë të duhur.
- Pranueshmëria e regjimit të zgjidhjes së kontratës (ofrimi i mbrojtjes së mjaftueshme për borxhin).

<sup>79</sup> Çështja e financimit të projektit dhe huave të bazuara në rreziqet e projektit ka pasoja të tjera në kontratën e ardhshme që shkojnë përtej strukturës së rrezikut dhe fizibilitetit financiar: kujdesi për "të drejtat e huadhënësit" në mënyrë që të mund të futemi në projekt shpjegohet më vonë në këtë pjesë.

- Ndikimi i reputacionit të projektit (mjedisor dhe social) <sup>80</sup>.
- Disponueshmëria dhe efektiviteti i mbulimit me sigurim.

*Burimi:* Përshtatur nga Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas (2011).

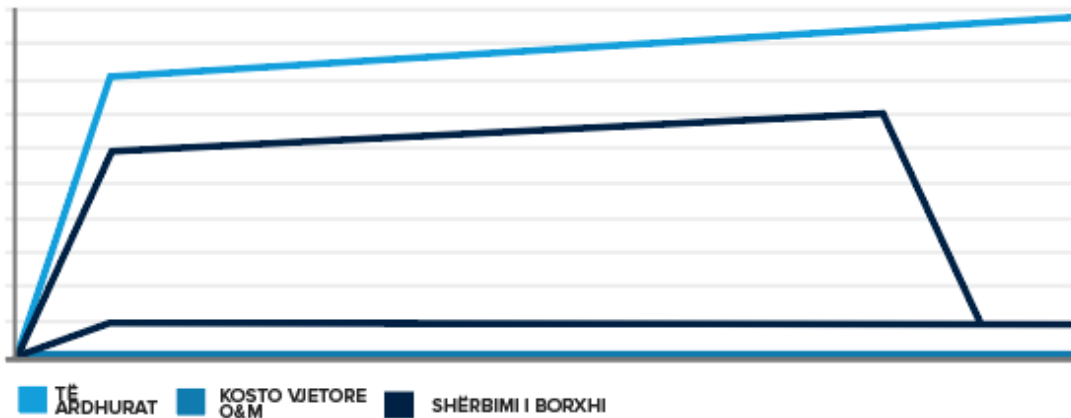
Nivele më të larta të borxhit ose levë financiare më e lartë do të jenë të mundura (nga këndvështrimi i huadhënies) nëse parashikueshmëria dhe qëndrueshmëria e rrjedhës së parasë është më e lartë dhe rreziqet janë më të ulëta. Në këtë kuptim, PPP-të që paguhet nga qeveria, veçanërisht ato të bazuara në pagesa të disponueshmërisë, zakonisht përfitojnë nga niveli më i lartë i borxheve / huadhënies, kjo për shkak të zotimeve më të ulëta për nga DSCR (shih figurën 1.12).

---

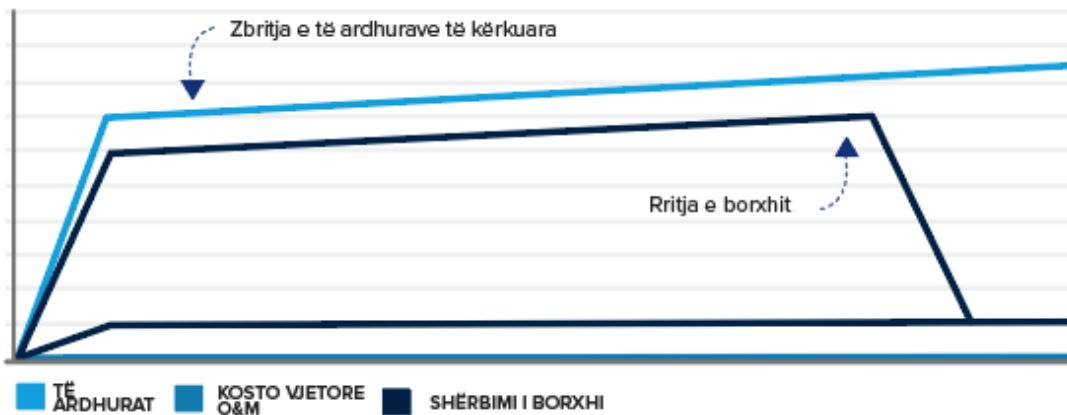
<sup>80</sup> Shumë huadhënës tregtarë dhe të gjitha BSHZH-të vlerësojnë përputhjen e projektit me Parimet e Ekuatorit. Shih <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

**FIGURA 1.12: Norma e Mbulimit të Pagesës së Borxhit**

DSCR = 1,4X



DSCR = 1,2X



ANjë DSCR prej 1,2 do të çlirojë rrjedhën e parave, duke lejuar një rritje në vëllimin e borxhit, pra një rritje të levave dhe një IRR më të lartë të kapitalit, e cila nga ana tjetër lejon ofertuesin e ardhshëm për një ulje të të ardhurave të kërkuara.

*Shënim:* DSCR = Norma e Mbulimit të Pagesës së Borxhit; O & M = operimi dhe mirëmbajtja.

Mirëpo, leva financiare e tepërt mund të rrezikojë qëndrueshmërinë dhe soliditetin e projektit të PPP-së, duke rritur probabilitetin që SPV të bëhet jo solvente madje dhe të falimentojë potencialisht. Për atë arsye, kontratat PPP zakonisht kërkojnë një nivel minimal të kapitalit ose një shkallë të caktuar maksimale të levës financiare (shih seksionin 7.3).

Paketa financiare për një PPP prandaj është kombinim i kapitalit dhe borxhit, me nivele të larta të levës financiare. Disa projekte në vendet e zhvilluara mund të shfaqin nivele shumë të larta të levës financiare (deri në ose rreth 90 për qind) ose nivele më të ulëta (60 për qind), në varësi të profilit të rrezikut të projektit. Në përgjithësi, projektet me rrezik të konsiderueshëm në kërkesë, dhe rrjedhimisht edhe rrjedha më pak të parashikueshme të parave, tregojnë levë financiare më të ulët, ndërsa PPP-të me pagesa sipas disponueshmërisë me rreziqe të ulëta, dhe rrjedhimisht rrjedha shumë të qëndrueshme të parasë së gatshme, tregojnë nivele të larta të levës financiare. Kjo gamë varjon me 50-80 për qind në tregjet e EMDE-

së.

Seksioni në vijim shpjegon format e ndryshme të borxhit dhe paraqet shkurtimisht strategjitë e strukturimit financiar që aplikohen nga sektori privat për të rritur efikasitetin. Gjithashtu shpjegon burimet e fondeve dhe instrumente të ndryshme për investim të kapitalit.

#### ***KUTIA 1.24: Aspektet kyçe të strukturës financiare të projektit të PPP-së***

- Një strukturë tipike financiare bazohet në teknikat jo-rekursive/rekurs të kufizuar të financimit të projektit, duke kufizuar ekspozimin e investitorit/promovuesit të projektit ndaj rrezikut, dhe duke shtuar një vlerësim paraprak dhe masë kontrolli nga huadhënësit.
- SPV financon projektin (asetin) përmes një miksi të borxhit dhe kapitalit.
- Shoqëritë e projektit të PPP-së (SPV) zakonisht gëzojnë nivele më të larta të raportit të borxhit ndaj kapitalit sesa shoqëritë e tjera. Kjo është për shkak të parashikueshmërisë më të lartë të të ardhurave të tyre dhe mbrojtjeve të tjera të biznesit, që janë të qenësishme në biznesin e PPP-së.
- Niveli më i lartë i borxhit siguron efikasitet më të lartë për nga kostoja e kapitalit. Kjo rrit kapacitetin e promovuesve për të zgjeruar biznesin e tyre dhe për të investuar në më shumë projekte (brenda një kufiri të caktuar).
- Bankabiliteti është gurthemeli i realizueshmërisë përbrenda kontekstit të prokurimit të PPP-së. Struktura e kontratës duhet të mbrojë bankabilitetin, përndryshe Vlera për Para do të humbasë. Sidoqoftë, nivelet e tepruara të borxhit mund të rrezikojnë qëndrueshmërinë afatgjatë të një kontrate të projektit, përveç nëse rrjedhat e parasë së projektit janë shumë të qëndrueshme.

## **7.2. Struktura financiare: Kategoritë, Instrumentet dhe Burimet (furnizuesit e fondeve) - Strategjia Financiare e Sponsorit / Partnerit Privat<sup>81</sup>**

### **7.2.1. Burimet e fondeve**

Dy llojet kryesore të fondeve që sigurohen nga shoqëria e projektit, si në çdo strukturë të financimit të korporatave, janë borxhi dhe kapitali neto.

Borxhi mund të jetë në formën e kredive ose obligacioneve. Kapitali neto mund të jetë në formën e kapitalit të pastër ose aksioneve të kapitalit, dhe produkteve të kuazi-kapitalit (borxhi i vogël ose i nënvarur, borxhi i ndërmjetëm (mezanin), etj.); këto janë më të larta se aksionet e kapitalit, por janë në raport vartës nga borxhi (i lartë) ose borxhi kryesor.

Ekzistojnë burime dhe nën-kategori të shumta për të dy kategoritë kryesore të fondeve. Ato më kryesoret shpjegohen në faqet vijuese.

<sup>81</sup> Informacione shtesë mbi këtë temë janë dhënë në shtojcën A të kapitullit 5.



**TABELA 1.6: Burimet e fondeve dhe siguruesit e fondeve**

Kategoria/Instrumenti kryesor	Siguruesit e fondeve dhe tiparet kryesore
<b>Kapitali neto</b>	
Aksionet e kapitalit	<p>Zakonisht një kontraktues / zhvillues industrial i interesuar për ndërtim dhe / ose aspektin e operimit dhe të mirëmbajtjes (O&amp;M) të asetit.</p> <p>Ndonjëherë një investitor financiar (jo një partner industrial), zakonisht si bashkë-investitor. Këto janë zakonisht fonde të infrastrukturës ose investitorë të tjerë të kapitalit me rrezik (në disa raste, një investitor institucional investon drejtpërsëdrejti në projekt). (Shih përshkrimin e shkurtër në kutinë 1.25 të rolit të fondeve të infrastrukturës dhe investitorëve të tjerë financiarë).</p> <p>Në disa raste, qeveria mund të investojë në aksione të kapitalit të SPV-së, duke vepruar si një partner financiar, ku investimet vijnë drejtpërdrejt nga autoriteti i prokurimit, ose përmes fondeve të strukturuar të një kujdestari ose nga "fondet për investime strategjike" (shih kapitullin 5.5 )</p> <p>Në disa tregje tepër të sofistikuara, investitorët me pakicë po bëhen gjithnjë e më të shpeshtë, të cilët hyjnë në strukturën e projektit përmes Ofertave Fillestare Publike (IPO).<sup>82</sup></p>
Borxh më i ulët ose i nënvarur, borxh i ndërmjetëm (mezanin)	<p>Zakonisht ofrohet nga zhvilluesi industrial / aksionarët e kontraktorit për qëllime të efikasitetit të tatimeve.</p> <p>Mund të ofrohet nga investitorë financiarë të palëve të treta (përfshirë qeverinë në disa raste, siç përshkruhet më sipër) për të ofruar mbrojtje më të lartë, por prapë kthime më të larta sesa borxhi konvencional.</p>
<b>Borxhi (borxhi i lartë)</b>	
Kreditë - hua tejkaluëse / kredi afatshkurtra ose miniperim, hua afatgjata	<p>Bankat tregtare dhe bankat e investimeve janë ofruesit më të zakonshëm të borxhit. Të tjerët përfshijnë si në vijim.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BSHZH:</b> Bankat shumëpalëshe / zhvillimore rajonale (Multilateral Development Banks) (Banka Botërore, Korporata Financiare Ndërkombëtare, Banka Ndër-Amerikane e Zhvillimit, Banka CAF, Banka Aziatike e Zhvillimit, Banka Afrikane e Zhvillimit, etj.). Shikoni seksionin 7.2.3 më poshtë.</li> <li>• <b>ECA-të:</b> Agjencitë e Kredive të Eksportit dhe / ose Bankat Bilaterale të Zhvillimit (ECA). Shih kutinë 1.26.</li> <li>• <b>Bankat Kombëtare për Zhvillim (BKZh):</b> Bankat kombëtare të zhvillimit (NDB) ose agjencitë financiare kombëtare (për shembull, Banobras në Meksikë, Banka Braziliiane e Zhvillimit (BNDES) në Brazil, Instituto de Credito Oficial në Spanjë, etj. Shih seksionin 7.4.1.</li> </ul> <p>Duhet të theksohet se BShZh-të dhe ECA-të në veçanti, por edhe BKZh-të, mund ose të sigurojnë financim ose të lehtësojnë qasjen në financim përmes garancive (dhe ndonjëherë edhe përmes sigurimit të rrezikut të kredisë, në rastin e disa ECA-ve).</p>

<sup>82</sup> Shih seksionin 3.4. (Shfrytëzimi i investitorit me pakicë) në *Shtrimi i Rrugës: Maksimizimi i vlerës së financave private në infrastrukturë* (WEF, 2010), faqe 69.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Investitorët institucionalë:</b> Kohët e fundit dhe në tregje të sofistikuar, investitorët institucionalë (siç janë fondet e pensioneëve, kompanitë e sigurimeve dhe fondet sovraane) po u japin borxh PPP-ve, zakonisht përmes obligacioneve të projekteve, në kuadër të skemës për shitje të obligacioneve institucioneve apo investitorëve të para-zgjedhur, ashtu siç shpjegohet më poshtë.</li> <li>• <b>Huadhënësit në hije dhe fondet e borxhit:</b> Disa fonde të specializuara të infrastrukturës mund gjithashtu t'u japin borxh PPP-ve.</li> </ul> <p>Skema më konvencionale për huatë e projekteve (kredi të nënshkruar nga SPV) është një kredi afatgjatë. Mirëpo, partneri privat mund, në disa projekte, të zgjedhë hua afatshkurtra me qëllim të rifinancimit të tij në afat të caktuar (ose partneri privat mund të jetë i detyruar ta bëjë këtë, në varësi të aftësisë së tregut përkatës për të ofruar kredi afatgjate që nga fillimi).</p> <p>Kreditë afatshkurtra ose huatë që synojnë të rifinancohen quhen kredi me mini-afate kur ato strukturohen në kuadër të financimave të projektit (pra, në bazë të aftësisë kredituese të projektit), dhe nuk janë kredi që garantohen plotësisht nga sponsori (i cili zakonisht quhet kredi ndërlidhëse apo tejkaluese)<sup>83</sup>.</p>
<p>Obligacionet ose obligacionet e projekti<sup>84</sup></p>	<p>Obligacionet si një instrument për borxhin vijnë kryesisht nga "tregjet e kapitalit", pra investitorët institucionalë (fondet e pensionit dhe të anuitetit, kompanitë e sigurimeve dhe fondet sovraane), investitorët e pasur dhe super të pasur (drejtpërdrejt ose përmes "zyrave të familjes"), përmes një IPO-je ose përmes "shitjeve të drejtpërdrejta institucioneve të caktuara". Në disa tregje dhe për disa projekte, obligacionet mund të mbledhin fonde nga investitorë me pakicë.</p> <p>Disa tregje në zhvillim (siç janë Kili, Meksika dhe në kohët e fundit Perù, ndër të tjera në Amerikën Latine) po mbështeten gjithnjë e më shumë në obligacione të projekteve si një mënyrë për të financuar infrastrukturën, duke u mbështetur ose tek investitorët institucionalë vendorë ose tek investitorët ndërkombëtarë<sup>85</sup>.</p> <p>Gjithashtu, disa banka shumëpalëshe zhvillimore dhe agjenci kombëtare mund të veprojnë si blerës / investitorë për të rritur tregun e kapitalit të infrastrukturës.</p>

<sup>83</sup> Mini-afatet mund të quhen "të buta" ose "të forta". Në një mini-afat të butë, kur data për pagesën e plotë të huasë arrihet pa ndonjë rifinancim, kredia zgjatet sipas mekanizmit "përfshirja e plotë e parave të gatshme" (domethënë, e gjithë rrjedha e parave të gatshme, pas kostove, aplikohet në amortizimet e kredisë deri në amortizimin e plotë të kredisë). Në mini-afat të fortë, nuk parashihet një fleksibilitet i tillë. Prandaj, konsiderohet se huamarrësi është vonuar me pagesë nëse nuk është bërë rifinancimi në ose para datës për pagesë të plotë të huasë fillestare.

<sup>84</sup> Obligacioni është një investim i borxhit të tregtueshëm, ku një investitor i huazon para partnerit privat për një periudhë kohe të caktuar, me një normë interesi të ndryshueshme ose fikse, për zhvillimin e një projekti. Në financim të obligacioneve, debitori jep borxhin i cili blihet nga një ose më shumë investitorë (përfshirë investitorët me pakicë, kur lëshimi i borxhit për kapjen e fondeve është në formën e një IPO-je). Financimi i obligacioneve gjithashtu quhet një formë e "zhndërmjetësimit", që do të thotë se nuk ka asnjë ndërmjetësues (si p.sh. ndonjë bankë) ndërmjet huamarrësit dhe investitorit përfundimtar.

<sup>85</sup> Rasti më domethënës, me një histori të denjë që ka origjinën në fund të shekullit të kaluar, është Kili. Një nga rastet e projekteve më tipike është autostrada "Costanera Norte", ku struktura përfshinte një kredi nga IDB, e cila bashkë-garantonte borxhin me siguresin njëlinjesh Ambac. Këto dhe karakteristika të tjera në lidhje me obligacionet e projektit dhe rolin e investitorëve institucionalë janë përfshirë në punimin *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina (Praktika më e mirë e financimit të PPP-ve në Amerikën Latine)* e cila riprodhon rezultatit e një Konference të mbajtur në maj 2011 në Uashington dhe është porositur nga Instituti i Bankës Botërore, PPIAF, me mbështetjen e Qeverisë së Spanjës dhe BBVA-së.

Strukturat e tjera të borxhit	Projektet e PPP-së mund të përfshijnë instrumente dhe struktura të tjera të financimit (posaçërisht në PPP ku shpenzimet kryesore kapitale (Capex-i) lidhet me pajisjet dhe furnizimet) siç janë huamarrja (operacionale ose financiare), kreditë e furnizuesve, financimi i furnizuesit (kur furnizuesi i pajisjeve pranon një pagesë të shtyrë, e strukturuar zakonisht si letra premtuese, të cilat ose mund të zbriten me ose pa rekurs - dorëzim- te një palë e tretë), ose strukturat islamike të financimit.
-------------------------------	---

*Shënim:* Huadhënia në hije është një term që përdoret për të përshkruar huatë që sigurohen nga “bankat hije”, ku përfshihen të gjitha njësitë ekonomike jashtë sistemit të rregulluar bankar që kryejnë funksionin kryesor bankar dhe ndërmjetësime për kredi (marrja e parave nga kursimtarët dhe huazimi i tyre te huamarrësit). Fondet e përbashkëta të tregut të parave që bashkojnë fondet e investitorëve për të blerë letra tregtare (IOU-të e korporatave) ose letra me vlerë të mbështetur në hipotekë gjithashtu konsiderohen si banka në hije (*Financa dhe Zhvillim*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>).

### **KUTIA 1.25: Fondet e Infrastrukturës dhe Partnerët Financiarë<sup>86</sup>**

Për projektet e reja në vendet në zhvillim, ofruesi kryesor i kapitalit është zakonisht kontraktuesi. Shumica e grupeve ndërtimore kanë një krah të veçantë, apo filiale, për të menaxhuar biznesin e tyre të PPP-së dhe për të investuar kapital në SPV-të për projektet e tyre.

Mirëpo, një investitor i pastër financiar (pra, ai që nuk ka interes në projektin e PPP-së përveç investimeve në kapital) mund të jetë gjithashtu një partner i kapitalit neto.

Lloji më i shpeshtë i investitorëve financiarë janë "fondet e infrastrukturës". Fonde të tilla strukturohen ngjashëm si çdo fond tjetër i investimit (për shembull, një fond i kapitalit privat). Këto janë fonde në të cilat kontribuojnë disa investitorë fillestarë me paratë e tyre (duke vepruar si "ortakë të kufizuar" ose OK), ndërsa një "shoqëri e menaxhimit" është e ngarkuar me menaxhimin e këtyre fondeve, investimin e tyre në emër të OK-ve dhe mbikëqyrjen e aseteve gjatë jetës së fondit.

Investitori tipik në një fond (OK) është një investitor institucional (fondet e pensionit, fondet sovraane dhe kompanitë e sigurimeve), por OK-të mund gjithashtu të jenë zyra familjare, individë me vlerë të lartë neto, madje edhe banka. Disa OK investojnë gjithnjë e më shumë drejtpërdrejt në projekte përmes platformave të tyre (por zakonisht vetëm në projekte më të mëdha).

Investitorët financiarë në PPP dhe infrastrukturë, përfshirë fondet e infrastrukturës, janë më të interesuar për projekte që janë operacionale (në mënyrë që të shmangin rrezikun e ndërtimit dhe të gëzojnë qasje më të menjëhershme në "rendiment", pra, në shpërndarjet nga shoqëria e projektit). Investimi i tyre në asete kur këto tashmë janë në periudhën e operimit, është gjithashtu i mirë për industrinë e zhvilluesve, pasi kjo do t'i ndihmojë zhvilluesit të riciklojnë kapitalin dhe të kenë para në dispozicion për të investuar në projekte të reja. Mirëpo, pjesëmarrja e industrisë së investitorëve në projekte të fushës së gjelbër (DBFOM-të e tenderuara rishtas) duhet të promovohet nga qeveritë, në mënyrë që të rritet kapaciteti i tregut zhvillues në një program të caktuar të PPP-së.

Investitorët e specializuar financiarë duhet të shqyrtohen nga këndvështrimi pozitiv dhe qeveritë duhet t'iu drejtohen atyre kur promovojnë programet e tyre të PPP-së. Kontratat duhet të strukturohen me kujdes në mënyrë që të lehtësojnë pjesëmarrjen e këtij lloji të investitorëve të kapitalit (për shembull, për të tërhequr këta investitorë, kontrata e PPP-së duhet të mundësojë fleksibilitet të arsyeshëm në lidhje me transferimet e aksioneve të kapitalit).

## **7.2.2. Hyrje në strukturën financiare dhe strategjinë financiare**

Strukturimi financiar (nga këndvështrimi i sektorit privat / sponsorit) i referohet artit të projektimit të miksit të fondeve që do të përdoren për të financuar projektin, posaçërisht në lidhje me atë se sa borxh duhet të mblidhet dhe me çfarë profili të pagesës/rikthimit. Kjo maksimizon kapitalin neto të partnerit privat (ose për të njëjtën IRR të synuar, për të qenë më konkurrues në çmimin e paraqitur në ofertë).

Strukturimi përfshin analizën dhe vendimet lidhur me instrumentet e borxhit, kur ka më shumë se një të disponueshëm (për shembull, huaja kundrejt obligacioneve), dhe gjithashtu përcaktimin e mundshëm të kësteve të ndryshme ose marrëveshjeve të ndryshme të huasë (për shembull, nëse do të merret apo jo borxhi i nën-varur, i

<sup>86</sup> Më shumë informacione mbi këtë çështje mund të gjenden tek artikujt vijues: *Investimi i fondeve të pensionit në infrastrukturë - Një sondazh* (OECD, shtator 2011); *Investimet institucionale në infrastrukturë në tregjet në zhvillim dhe ekonominë në zhvillim* (PPIAF, 2014); *Hapi i radhës në Rrugën Përpara? Anketa e Investitorëve të Infrastrukturës Deloitte 2013; Çfarë janë fondet e infrastrukturës?* (Kelly DePonte, Probitas Partners, 2009).

cili është më i shtrenjtë por më fleksibël se borxhi kryesor).

Në nivel më të detajuar, strukturimi financiar duhet të përcaktojë gjithashtu disa faktorë: rendin dhe kohën e tërheqjeve, profilin e ripagimit/pagesës të burimeve të ndryshme të financimit dhe mbështetjen e nevojshme financiare (për shembull, garancitë e mëmës, garancitë bankare) nga sponsorët dhe nënkontraktuesit kyç.

Fondet e kapitalit neto gjithmonë zotohen (ose nënshkruhen) para dorëzimit të ofertës. Sipas përkufizimit, paraqitja e një oferte kërkon zotim të fortë nga ofertuesi për të investuar kapitalin, gjë që kërkohet në Kërkesën për Propozim ose deklarohet në zotimet në planin financiar të paraqitur.

Borxhi mund gjithashtu të zotohet para dorëzimit të ofertës, kur e kërkon procesi i tenderit. Kjo kërkesë është e zakonshme në dialog dhe procese të tjera interaktive<sup>87</sup>, dhe në disa procese, të cilat zgjedhin paraprakisht një listë të ngushtë të ofertuesve. Në modelet e tenderit të hapur, qasja më e shpeshtë në mbarë botën është të kërkohen dëshmi "të mjaftueshme" për disponueshmërinë e financave<sup>88</sup>. Kjo trajtohet më poshtë në seksionin 7,3.

Ofertuesi i mundshëm do të analizojë opsionet dhe do të hulumtojë disponueshmërinë e burimeve të ndryshme të financimit gjatë përgatitjes së ofertës (ose në një fazë të hershme kur kryen një vlerësim paraprak i mundësive, përpara se të vendosë të investojë burime të konsiderueshme në hartimin e propozimit). Ofertuesi i përfshin këto opsione dhe qasje në një strukturë financiare, në mënyrë që të argumentojë bazën e tij financiare.

Strategjia financiare është një term që mund të krijojë konfuzion pasi mbivendoset me termin strukturimin financiar. Për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP, strategjia financiare i referohet vendimit se si dhe kur t'i drejtohem financuesve, posaçërisht huadhënësve (për shembull, në rastet kur nuk ka nevojë të zotohet paketa financiare gjatë dorëzimit të ofertës<sup>89</sup>) Strategjia financiare përfshin analizën e dy opsioneve të mundshme në lidhje me ngritjen dhe strukturimin e borxhit.

- Kreditë afatshkurtra që marrin përsipër rrezikun e rifinancimit të kredisë, zakonisht pas ndërtimit. Këto gjithashtu mund të quhen strategji e huave ndërlidhëse ose miniperm (kur kredia afatshkurtër rregullohet mbi bazën e financimit të projektit). Kjo siguron qasje në përparësinë<sup>90</sup> e de-rrezikimit të skemës së projektit pas ndërtimit dhe në një aftësi më të madhe për të kaluar nga tregjet e borxhit në tregjet e kapitalit, ose për të kapur rëniet e normave të përgjithshme të interesit; dhe

<sup>87</sup> Seksioni 10 ("Përmbledhje e ciklit të procesit të PPP") në këtë Kapitull ofron një hyrje në procese të ndryshme të tenderit, ndërsa Shtojca A e Seksionit 3 përshkruan këto çështje në më shumë detaje.

<sup>88</sup> Çlirimi i ofertuesve nga detyrimi që të rregullojnë paketat financiare para dorëzimit të ofertave gjithashtu lejohet në tregjet me një numër të vogël të institucioneve financiare në dispozicion për të ofruar financim afatgjatë të projektit. Në këto rrethana, qeveria mund të preferojë t'i sigurojë fituesit fleksibilitetin për të gjetur huadhënësit pasi të jetë shpallur si ofertuesi i preferuar, dhe nga ky moment ai do të ketë akses në të gjithë huadhënësit e disponueshëm në treg.

<sup>89</sup> Në atë kontekst, një ofertues mund t'i zgjedhë huadhënësit paraprakisht (çaktimi i një aranzhuesi kryesor të mandatuar, apo sigurimi i një zotimi për borxhin e plotë) ose mund të bazojë ofertën e tij financiare në letra indikative të mbështetjes nga bankat e ndryshme, pa rregullime ekskluziviteti, në mënyrë që pas dhënies së kontratës kredia të jetë e hapur për konkurrencë. Seksioni 7.5 shpjegon këto çështje më detajisht. Shtojca 1 në Seksionin 5 analizon çështjen e përgjithshme të përgatitjes së ofertave dhe mbledhjes së fondeve.

<sup>90</sup> Përparësitë e rifinancimit mund të kapen pjesërisht nga mekanizmat për ndarjen e fitimeve të rifinancimit. Shiko *Shënimin udhëzues: Llogaritja e pjesës së autoritetit nga fitimi i rifinancimit* (HM Treasury MB, 2008).

- Huaja afatgjatë për financimin e projekti që nga fillimi. Kjo paraqet më pak fleksibilitet në raport me ndërrimet e normave të interesit (skema më e zgjeruar për të minimizuar rreziqet e interesit dhe që zakonisht kërkohet nga huadhënësit), por ofron siguri më të lartë dhe më pak rrezik. Kur skema e financimit të projektit mbështetet në emetimin e obligacioneve në tregjet e kapitalit, zbatimi i paketës financiare është më kompleks. Zhndërmjetësimi ose mbledhja e fondeve përmes tregjeve të kapitalit është vetëm një opsion për vendet me investitorë aktivë institucionalë vendas (fondet e pensionit, kompanitë e sigurimeve) ose me qasje të investitorët globalë institucionalë, që zakonisht kërkon që një agjenci e vlerësimit të japë vlerësimin e kredisë<sup>91</sup>.

Nga pikëpamja e sektorit publik, disponueshmëria e financave është një nga elementet kryesore për suksesin e një PPP-je dhe është një parakusht që duhet të plotësohet nëse qeveria synon të zhvillojë një skemë të PPP-së.

Ashtu siç diskutohet në seksionin 5.6 (#a, sfida financiare), në vendet ku nuk ka disponueshmëri të mjaftueshme të financave (numri minimal i huadhënësve dhe i kapacitetit për të dhënë hua për një kohë të gjatë, për shembull, më shumë se 10 vite), PPP-të mund të mos funksionojnë. Në disa rrethana të kufizuara, qeveritë mund të ndihmojnë të mbushin boshllëkun e mundshëm të disponueshmërisë (për nga vëllimi i borxhit që është në dispozicion në tregun përkatës), duke siguruar një pjesë të borxhit përmes një banke kombëtare ose agjencie kombëtare (shih kreun tjetër). Qeveritë gjithashtu mund të marrin përsipër ose të ndajnë rreziqet nga këmbimi valutë për të lehtësuar qasjen në financimin ndër-kufitar për projekte. Në raste të tjera, mbështetja financiare nga Bankat Shumëpalëshe të Zhvillimit është e rëndësishë kyçe.

Por, edhe në rastet kur tregu financiar është i aftë që, në masë të mjaftueshme, të thithë nivele të konsiderueshme të borxhit, ka projekte që nuk do të pranohen nga tregu i huadhënies sepse profili i rrezikut (edhe kur është i strukturuar siç duhet) mund të mos jetë i pranueshëm, ose, herë pas here, mund të ketë projekte që janë aq të mëdha sa që tejkalojnë madhësinë e tregut financiar. Kjo shpjegohet në seksionet 7.3 dhe 7.4.

Strukturimi dhe strategjia financiare janë përgjegjësi e investitorit privat. Prandaj, qeveria nuk duhet të krijojë kufizime se nga ku duhet të mbledhë financa investitori privat (për shembull, duke insistuar që të sigurohet vetëm nga bankat lokale), ose cilat instrumente ose struktura duhet të negocohen, përveç përcaktimit të levës financiare maksimale, ose insistimit në konkurrencë për huadhënie (kur është e mundur) - shih pjesën 7.5.

Shtojca 6A përfshin një përshkrim më të thellë të strukturimit financiar dhe procesit të mbledhjes së fondeve.

---

<sup>91</sup> Financimi i obligacioneve të projektit është një opsion i zakonshëm për vendet me tregje të zhvilluara mirë të kapitalit, por ai aplikohet më shpesh si një zgjidhje e ri-financimit (përmes kredive "ndërlidhja të obligacionet"), jo si një mekanizëm i financimit të ndërtimit. Kjo siguron qasje në resurse më të gjera për financa afatgjata, të cilat zakonisht kanë afate më të gjata të borxhit, por është një zgjidhje financiare më pak fleksibile (pasi fondet shpesh nuk mund të tërhiqen në mënyrë progresive). Mirëpo, kohët e fundit, në vendet shumë të zhvilluara dhe në tregjet e sofistikuar, tërheqjet e shtyra po bëhen të mundshme. Lexuesit mund të gjejnë diskutim shtesë për obligacionet e projekteve si alternativë e borxhit për projekte në shtojcën 6A. Për informacion në lidhje me procesin e vlerësimit të kredisë dhe metodologjinë që aplikohet nga agjencitë për vlerësimin të kredive, shih faqet përkatëse të internetit të vlerësimit të kredive.

### 7.2.3. Roli i Bankave Shumëpalëshe Zhvillimore (BShZh)<sup>92</sup>

Në trajtimin e PPP-ve në vendet EMDE, një rol të rëndësishëm luajnë BShZh-të, siç janë Grupi i Bankës Botërore (zakonisht përmes Korporatës Ndërkombëtare Financiare, IFC), Banka Ndër-Amerikane e Zhvillimit (direkt ose përmes Korporatës së Investimeve Ndër-Amerikane, IIC), Banka Aziatike e Zhvillimit (ADB), Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH), Banka Evropiane e Investimeve (EIB)<sup>93</sup>, Banka Afrikane për Zhvillim (AfDB) dhe Banka Islamike për Zhvillim (IsDB). Agjenci të tjera me fokus më rajonal janë Banka CAF për rajonin Andean ose Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) për Amerikën Qendrore, ndër të tjera.

BShZh-të ofrojnë financim për projekte (PPP dhe projekte të tjera publike ose private) - më së shpeshti në valutë të fortë - për periudha afatgjata. Këto zakonisht janë afate më të gjata sesa ato të huadhënësve tregtarë, të cilët mund të mos ofrojnë afate ose shumë të mjaftueshme për strukturën e financimit të projektit. Prania e këtyre institucioneve siguron mbrojtje për huadhënësit tregtarë, në kuadër të strukturave të huasë A / B, për shkak të statusit të preferuar të kreditorit prej shumicës së BShZh-ve. Një hua A është kredia e cila ofrohet nga BShZh, ndërsa kredia B është një hua tregtare, e dhënë për huadhënësit tregtar nga një grup i huadhënësve (sindikata), e cila mbrohet në mënyrë indirekte nga një klauzolë e ndërthurur në rast të mos pagesës. Prania e BShZh-së mund të jetë e rëndësishme madhore për ato banka tregtare ndërkombëtare, të cilat marrin përsipër rreziqet e projektit në një treg në zhvillim dhe bien dakord të ofrojnë financim ndërkufitar.

Gjithashtu, një BShZh mund të ofrojë instrumente të garancisë (rrezik i pjesëshëm dhe garanci e pjesëshme), ose garanci specifike ndaj rreziqeve politike, si për bankat tregtare ashtu edhe për investitorët (për shembull, Agjencia Shumëpalëshe e Garantimit të Investimeve [MIGA], si pjesë e Grupit të Bankës Botërore, ofron garanci të tilla). Shembujt e garancive të pjesëshme janë të shumta.

Një shembull interesant është pjesëmarrja e IDB-së në projektin IIRSA në Perù. IIRSA Amazonas Norte është një rrjet rrugësh me pagesë me gjatësi prej 960 kilometra (km), që ndodhen në veri të Perusë, të cilat lidhin rajonin Amazonian në pjesën e brendshme lindore të vendit me bregdetin e Paqësorit. Projekti është financuar me një obligacion të projektit, të lëshuar në kuadër të 144-A për një shumë se 224 milion \$, bazuar në Certifikatat e Njohjes së Pagesës Vjetore për Punë (CRPAO) të cilat i zotoi qeveria, e cila gjithashtu kishte një garanci të pjesëshme nga IDB për 60 milion \$. Ky shembull është interesant pasi ilustron se BShZh-të mund të mbështesin zhvillimin e zgjidhjeve të sofistikuar financiare në vendet e EMDE-së.

Kohët e fundit, këto institucione kanë filluar zhvillimin e fondeve të tyre vetjake të

<sup>92</sup> Këto dhe role të tjera të BShZh-ve trajtohen në *Financimi i investimeve pas krizës: Roli i Bankave Shumëpalëshe Zhvillimore* (Chelsky dhe të tjerët, 2013). Shih gjithashtu *Trasimi i rrugës* (WEF 2010) seksioni 2.3, dhe *Bankat shumëpalëshe: ngritja e aftësive dhe tregjeve* Faqe 41 dhe në vijim.

<sup>93</sup> EIB është qartazi një Institucion Financiar Ndërkombëtar (IFI) por gjithashtu konsiderohet si BShZh nga disa profesionistë të lëmisë. EIB (Banka Evropiane e Investimeve) përfshin në strategjinë dhe portofolin e saj huadhënie për projekte në vendet EMDE, edhe pse pjesa më e madhe e operacioneve të saj mbetet brenda BE-së.

infrastrukturës (në vitin 2011, IFC lansoi një fond për infrastrukturë prej \$ 1 miliardë<sup>94</sup>) ose ofrojnë fonde për fondet e infrastrukturës në menaxhim privat, si një LP tjetër.

Mirëpo, mbështetja e BShZh-ve në kontekstin e PPP-ve shkon përtej sigurimit të financave dhe përfshin sa vijon:

- Mbështetje në identifikimin dhe përzgjedhjen e projekteve;
- Mbështetje në strukturimin e PPP-së, duke vepruar si këshilltarë të qeverive ose duke siguruar fonde për punësimin e këshilltarëve, për të siguruar një strukturë dhe projektim sa më të mirë për PPP-në; dhe
- Këshilla për politika për të forcuar kornizën e politikave dhe të PPP-ve.

#### ***KUTIA 1.26: Mbështetje financiare dypalëshe: Roli i Agjencive për kredi eksporti (ECA)***

BShZh-të nuk janë aktorët e vetëm ndërkombëtarë për financimin e projekteve ndërkombëtare. Shumica e vendeve (të zhvilluara dhe disa në zhvillim) kanë themeluar "Agjenci për kredi eksporti" (ECA). Këto janë institucione financiare (ose të sigurimeve) që ofrojnë mbështetje financiare për projektet që zhvillojnë shoqëritë e tyre kombëtare jashtë vendit.

Kjo mbështetje është më e shpeshtë për kontratat e eksportit, duke ofruar lehtësira financiare për blerësin e huaj, qoftë publik ose privat. Mirëpo, ECA-të gjithashtu luajnë një rol në strukturat e financimit të projekteve, përfshirë projektet PPP.

Pjesëmarrja e tyre është qartazi e lidhur me pjesëmarrjen e një ofertuesi nga vendi i ECA-së, e cila mund të jetë në formën e financimit për projektin, por më së shpeshti është ofrimi i garancive (për huadhënësit e projektit por, në disa raste, edhe për investitorët e kapitalit). ECA-të e disa vendeve ofrojnë të dy format e mbështetjes, ndërsa disa të tjerë ofrojnë vetëm garanci ose sigurime kundrejt rreziqeve të kredisë (përfshirë rrezikun politik). Disa shembuj të spikatur janë Banka për Eksport-Import (EXIM) dhe Korporata Private e Investimeve të Jashtme (OPIC) (SHBA), CESCE (Spanjë), Hermes (Gjermani), SACE (Itali), Banka Japoneze për Bashkëpunim Ndërkombëtar (JBIC) ( Japoni) dhe Banka e Eksport-Importit e Koresë (KEXIM) (Republika e Koresë).

Ofrimi i kësaj mbështetjeje bëhet sipas kushteve të përcaktuara nga "Konsensusi i OECD-së" qëllimi i të cilëve është të rregullojë kushtet për të shmangur konkurrencën e dumping-ut financiar ndërmjet vendeve, duke kontrolluar subvencionimin e mundshëm të financimit.

#### **7.2.4. Veçantitë e Financimeve Islamike**

Në vendet islamike, financimi ka një sërë veçorish që lidhen me fenë. Bankat dhe huadhënësit në përgjithësi duhet të veprojnë në përputhje me Sheriatin (ligjin Islam). Ligji i Sheriatit ndikon në llojet e investimeve të lejueshme dhe ndikon në mënyrën

<sup>94</sup> Fondi u mbyll në vitin 2013 me pjesëmarrjen e 11 investitorëve: IFC dhe një Fondi Sovran i Singaporit; GIC (Korporata e Investimeve e Qeverisë së Singaporit, fondi sovran i Singaporit) si investitorë spirancë apo kyç; dhe 9 investitorë të fondeve sovranë dhe të pensionit nga Azia, Lindja e Mesme, Evropa dhe Amerika e Veriut. Shih *Fondi Global i Infrastrukturës IFC Përfundon grumbullimin e fondeve prej 1.2 miliard \$* në <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>



e trajtimit të një transaksioni financiar. Për shembull, pagesat e interesit nuk lejohen, por lejohet fitimi i ligjshëm i bankës bazuar në ndarjen e fitimit dhe humbjes së ndërmarrjes për të cilën po jep hua.

Shtojca B e këtij kapitulli ofron informacion mbi këtë temë të veçantë.

### **7.3. Bashkëfinancimi si një miks i financimit/prokurimit publik tradicional dhe financimit privat.**

Qeveria mund të kërkojë të mbështesë financiarisht një projekt kur është një projekt ekonomikisht i qëndrueshëm me pagesë nga përdoruesit, por të ardhurat e parashikuara në bazë të përdorimit nuk janë të mjaftueshme që projekti të jetë komercialisht rentabël. Një arsye tjetër është që çmimi i shërbimeve që ofrohet nga asetit të mbetet në një nivel të pranueshëm shoqëror / politik për popullsinë. Kjo quhet Financimi i Hendekut të Rentabilitetit dhe është shpjeguar në seksionin 2.2.

Mirëpo, pavarësisht regjimit të të ardhurave dhe llojit të PPP-së (përdoruesi paguan ose qeveria paguan), qeveria sërish mund të vendosë të ofrojë mbështetje financiare për një projekt të PPP-së për disa arsye.

- Ekziston një mungesë strukturore ose e përkohshme e huave private;
- Projekti është shumë i madh ose shumë i rrezikshëm, dhe fizibiliteti komercial dhe bankabiliteti janë të rrezikuara; dhe
- Qëllimi është të ulet WACC e projektit dhe skema të bëhet më e përballueshme.

Kur disponueshmëria e financave private është e dyshimtë, edhe me mbështetjen financiare, arsyeshmëria e realizimit të PPP-së duhet të shqyrtohet me shumë kujdes (për më tepër sepse ekziston rreziku nga mungesa e konkurrencës në procesin e ofertimit). Por sidoqoftë, pjesëmarrja ose mbështetja financiare direkte ose indirekte (përfshirë qasjet e de-rrezikimit, që shpjegohen në kreun vijues) duhet të vlerësohen me kujdes për të shmangur minimizimin e dobive të Vlerës për Para nga aplikimi i metodës së PPP-së.

Ky nënseksion do të prezantojë konceptin e bashkëfinancimit si një variacion i shpeshtë i PPP-ve (shumë i zakonshëm në mega-projekte). Dhe pikërisht këtu përzihen financimi publik (në kuptim të ngushtë) dhe financimi privat. Titulli i mëposhtëm do të shpjegojë mjete të tjera financiare për të marrë pjesë në provizione financiare dhe qasje të tjera për të rritur fizibilitetin tregtar dhe bankabilitetin.

Në disa tregje lokale, ku është vendndodhja e projektit të infrastrukturës, mund të ketë mungesë të financimit afatgjatë. Mungesa mund të jetë për shkak të një mungese të përgjithshme të kapacitetit në tregun financiar lokal, ose mund të jetë një rrethanë e përkohshme për shkak të kushteve afatshkurtra të tregut. Mungesa mund ta bëjë të domosdoshme që qeveritë të plotësojnë financimin ekzistues në treg, posaçërisht për projekte më të mëdha dhe në kontekstin e programeve ambicioze të PPP-së<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Tregu financiar vendas mund të ketë kapacitet të mjaftueshëm për të financuar një projekt të madh ose një numër të projekteve më të vogla, por kur një program i PPP-së është në zhvillim e sipër dhe përqendrohet në

Qeveritë mund të vendosin të plotësojnë financimin e nevojshëm për projektin, duke liruuar partnerin privat nga një pjesë e nevojave për kapital. Në këto raste, qeveria siguron financim publik për një pjesë të nevojave fillestare të investimeve për projektin, duke krijuar një skemë hibride (PPP-të e bashkëfinancuara). Këto skema, në rrethana ideale, ruajnë të gjitha tiparet tipike të një PPP-je normale, me të vetmin dallim që duhet të ekzistojë niveli i caktuar i kompensimit gjatë ndërtimit, i cili më pas do të paguajë për një pjesë fikse të kostos së punimeve.

Bashkëfinancimi i pastër përfaqësohet nga sigurimi i financimit të grantit, pra, sigurimi i pagesave gjatë ndërtimit, të cilat pjesërisht kompensojnë kostot e punës (pagesat mujore ose tremujore teksa puna është duke u realizuar, ose në bazë të etapave specifike gjatë ose në fund të periudhës së ndërtimit).

Një variacion i kësaj është që pagesat e grantit akumulohen, bazuar në realizimin e etapave të caktuara gjatë ose në fund të periudhës së ndërtimit, ndërsa pagesat shtyhen. Qeveria pastaj bën pagesat gjatë Fazës së Operacioneve të PPP-së; pagesat nuk i nënshtrohen asnjë reduktimi të ndërlidhur me performancën operacionale të projektit. Këto pagesa zakonisht janë të pakushtëzuara dhe të përvokueshme (për shembull, Certifikatat e Njohjes së Pagesave Vjetore për Punë (CRPAO) në Perù ose Pagos Diferidos (PDIFs)<sup>96</sup> në Spanjë në lidhje me PPP-të hekurudhore me shpejtësi të lartë. Kjo mund të konsiderohet edhe si një teknikë e uljes së rrezikut (de-rrezikim), ashtu siç shpjegohet në seksionin 7.4.1.

Ky rast i fundit është zgjidhje kur sektori publik dëshiron të bashkëfinancojë një pjesë të projektit, por nuk ka likuiditet të mjaftueshëm. SPV-ja mbledhë fondet e ndërlidhura me grantin, por instrumenti financiar për të "para-financuar" fondet e zotuar, të vonuara publike është shumë më lehtë të negociohet.

Sidoqoftë, shumat e grantit zakonisht caktohen gjatë nënshkrimit të PPP-së. Ato përlllogariten/akumulohen si përqindje e punës së përfunduar (ose pas përmbushjes së etapave specifike), pavarësisht nëse në realitet paguhen gjatë ndërtimit ose me një shtyrje.

### ***Çështjet që kanë të bëjnë me Vlerë për Para (VP)***

Shuma e bashkëfinancimit përbrenda PPP-së nuk duhet të minojë VP-në duke zvogëluar harmonizimin e interesit në rastin e skemave të PPP-së me shtyrje të pagesës në varësi të performancës. Financimi i tepërt publik zvogëlon rreziqet dhe motivimet që partneri privat të operojë projektin siç duhet, i cili mund të shndërrohet në një prokurim normal për nga alokimi i rrezikut dhe i stimujve.

Bashkëfinancimi mund të ndikojë në trajtimin kontabël të projektit. Mund gjithashtu të bëjë që financimi privat të raportohet si borxh publik (kapitulli 4.12 ofron më shumë informacion mbi çështjet e kontabilitetit kombëtar të PPP-së).

Vendimi për bashkëfinancim dhe shuma e bashkëfinancimit është një çështje e

---

shumë projekte brenda një periudhe të shkurtër kohe, mund të paraqiten probleme të disponueshmërisë së financave. Kjo duhet të planifikohet më herët, ashtu siç duhet.

<sup>96</sup> PDIFs (Pagos Diferidos) janë një obligim i përvokueshëm dhe i pakushtëzuar për pagesë, i cili përlllogaritet për sa kohë që ndërtimi është në proces dhe certifikohet. Kjo dhe skemat e tjera shpjegohen më tej në seksionin 4.5.

strukturimit (strukturimi financiar) dhe shpjegohet më detajisht në kapitullin 5.5.2.

#### **7.4. Forma të tjera të pjesëmarrjes publike në skemën financiare ose të ndërhyrjes në fizibilitetin tregtar<sup>97</sup>**

Financimi me grante (ose bashkëfinancimi i pastër) nuk është mënyra e vetme për të rritur përballueshmërinë dhe/ose fizibilitetin dhe bankabilitetin tregtar në projektet e PPP-së. Ekzistojnë instrumente (mjetet qarkulluese, siç janë kreditë publike ose "bashkë-huadhënia") dhe teknikat të tjera (të cilat mund të quhen teknika të de-rrezikimit ose të përmirësimit të aftësisë paguese<sup>98</sup>). E para mund të ndihmojë në plotësimin e hendekut të disponueshmërisë së financave ndërsa e dyta mund të përmirësojë qasjen në financat e tregut.

Të gjitha këto forma të mbështetjes financiare përdoren si në vendet e zhvilluara ashtu edhe në vendet në zhvillim. Ato kanë një rol thelbësor në rastin e EMDE-ve për shkak të mungesës së zakonshme ose kufizimeve në disponueshmërinë e financimeve afatgjata.

Titujt e mëposhtëm shpjegojnë si mbështetjen financiare publike me mjete qarkulluese ashtu edhe teknikën e de-rrezikimit.

Kutia 1.27 përfshin një përshkrim të mënyrës se si Amerika Latine është përballur me sfidën e financimeve afatgjata dhe prezanton disa instrumente dhe teknika të cilat janë aplikuar në rajon kohët e fundit.

##### **7.4.1. Mënyra të tjera (mjetet qarkulluese) për të plotësuar mangësitë e tregut financiar ose për të rritur përballueshmërinë**

Përveç granteve, ka mënyra të tjera më të sofistikuara për të injektuar fonde, për të mbështetur rentabilitetin ose për të rritur përballueshmërinë. Për dallim nga financimi i grantit, këto mund të mos konsiderohen si financim publik (në kuptimin e financimit publik konvencional, duke ndikuar në buxhetin e investimeve të sektorit publik), por sërish qeveria vepron si një huadhënës tregu ose investitor.

Si alternativa të granteve, këto skema janë forma të mbështetjes me mjete qarkulluese, pra, financimi duhet të paguhet. Ndonjëherë ofrohet me kushte dhe me çmim të tregut, ndërsa në raste të tjera ofrohet me kushte të favorshme, "kushte të buta" ose "kushte koncesionare". Ky rasti i fundit zakonisht ndodh në përgjigje të vështirësive të përballueshmërisë, ndërsa ofrimi i fondeve me kushtet e tregut është zakonisht një zgjidhje për disponueshmërinë e fondeve (për shembull, për shkak të krizave financiare, siç ishte kriza financiare globale 2008-2010) ose të oreksit të

<sup>97</sup> Artikuj interesant për të mësuar më shumë se si masat e ndërhyrjes mund të ndihmojnë PPP-të në kohë të krizës ekonomike ose financiare janë *Kriza financiare dhe tregu i PPP - Veprimet përmirësuese* (EPEC, 2009), dhe *Njësia e Thesarit për Financa të Infrastrukturës në MB: Mbështetja e financimit të PPP-ve gjatë krizës globale të likuiditetit* (Farquharson dhe Encinas; [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP\\_Solutions\\_01.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf)).

<sup>98</sup> Dallimi midis de-rrezikimit dhe përmirësimit të kredisë është me të vërtetë i vogël, pasi de-rrezikimi ndikon në mënyrë të favorshme në vlerësimin e kredisë dhe rrit bankabilitetin. Ky Udhëzues i PPP përcakton përmirësimin e kredisë si "instrumente të cilat janë kryesisht të strukturuar për të ofruar një shkallë më të lartë të mbrojtjes për huadhënësit, duke rritur kështu vlerësimin e aftësisë paguese të borxhit". Në përgjithësi, teknikat e de-rrezikimit janë të qenësishme në kontratë dhe janë pjesë e mekanizmit të pagesës ose strukturës së rrezikut, ndërsa përmirësimet e kredisë janë instrumente specifike, të cilat nuk janë pjesë e kontratës (ose kur përmenden, zakonisht krijojnë zotim ndaj huadhënësve, por jo ndaj partnerit privat).

tregut.

Kapitulli 5.5 ofron një shpjegim më të thellë të këtyre teknikave të strukturimit financiar, shumë prej të cilave mund të përmblihen si më poshtë.

- **Kredi afatgjata publike (të buta ose jo të buta):** Nga një agjenci financiare publike/kombëtare, për shembull, BNDES në Brazil, Njësia e Thesarit për Financim të Infrastrukturës (TIFU) në Mbretërinë e Bashkuar, Banobras në Meksikë - të cilat zakonisht shoqërojnë huadhënësit privatë me kushte të tregut), institucione të tjera, apo edhe një fond specifik buxhetor (Akti i Financimit të Infrastrukturës së Transportit dhe Inovacionit [TIFIA] në SH.B.A. - i cili gjithmonë shoqëron huadhënësit privatë dhe pranon varësi në garanci dhe afat). Shih kapitullin 5 për detaje;
- **Borxhi i varur publik:** Zakonisht me kushte të buta (për shembull, hua pjesëmarrëse në Spanjë për projekte të perealizueshme të taksave rrugore). Shih kapitullin 5 për detaje;
- **Kapitali neto:** Investimi përmes fondeve specifike të infrastrukturës publike ose "fondeve strategjike" siç është Fonadin në Meksikë - zakonisht me kushte të tregut, dhe menaxhuar në mënyrë të pavarur nga një shoqëri menaxhimi; dhe
- **Investim *ad hoc* i kapitalit publik për projektin:** Këto mund të propozohen në Kërkesën për Propozime (KpP). Disa gracka të mundshme të kësaj qasje diskutohen më poshtë. Seksioni 5.5.5 jep informacione shtesë dhe më të hollësishme.

Kur qëllimi është të rritet përbalueshmëria, si në rastin e granteve, qeveritë duhet të kujdesen për të shmangur rrezikun e minimumit të VP, pasi bashkëfinancimi mund të ulë efektivitetin e transferimit të rrezikut.

### **Qeveria si një partner i kapitalit neto**

Seksioni 2 shpjegonte strukturat e PPP-së, në të cilat palët publike dhe private marrin pjesë së bashku në kapitalin neto. Në këto raste, partneri publik zakonisht zotëron shumicën ose një pjesë të konsiderueshme të aksioneve, dhe merr pjesë aktive në drejtimin e shoqërisë së projektit ose rezervon disa të drejta të kontrollit për vete, për vendimet strategjike.

Këto strukturave mund që quhen me emra të ndryshëm, përfshirë sipërmarrje të përbashkëta, shoqëri me kapital të përzier ose PPP të institucionalizuara.

Mirëpo, partneri publik mund të marrë pjesë gjithashtu në kapitalin e shoqërisë së PPP-së, duke vepruar vetëm si investitor financiar, në mënyrë që të mbështesë realizueshmërinë tregtare të projektit të PPP-së (duke ulur shumën e kapitalit që do të investohet nga investitori i kapitalit privat) ose si një mënyrë për të ulur koston neto (dhe të përmirësohet përbalueshmëria), duke pasur qasje në një pjesë të rrjedhës së të parave të gatshme të kapitalit. Ky Udhëzues i PPP-së nuk i konsideron këto raste si sipërmarrje të përbashkëta ose si PPP institucionale, por si një variacion i thjeshtë financiar i një PPP-je konvencionale.

Në disa prej këtyre rasteve, nxitja që qeveria të veprojë si një bashkë-investitor mund të jetë që të rrisë kontrollin e saj mbi projektin, duke siguruar qasje të

drejtpërdrejtë në çështjet e menaxhimit të përditshëm të shoqërisë së projektit, dhe qasje të plotë në informacionet e projektit. Kjo bëhet me synim transferimin e gamës së plotë të rreziqeve dhe përgjegjësive të partnerit privat. Ky motivim duhet të shqyrtohet me shumë kujdes, pasi mund të pengojë investitorët e mundshëm, që mund të jenë të preokupuar për ndërhyrjet politike. Kjo gjithashtu bart një rrezik që qeveria të ndërhyjë padrejtësisht në përgjegjësitë dhe aftësinë e sektorit privat për të menaxhuar projektin, duke kufizuar kapacitetin e projektit për të realizuar fitimet nga efikasiteti<sup>99</sup>.

Nëse investimi i kapitalit i jep qeverisë të drejtën të përfaqësohet në bordin e SPV-së, ky do të jetë një burim i mundshëm i konfliktit. Prandaj, është e dëshirueshme që investimi të menaxhohet nga një organ ose njësi e veçantë dhe jo vetë agjencia e prokurimit<sup>100</sup>.

Qeveritë duhet të jenë të vetëdijshme që investimi i kapitalit të vet nënkupton që ajo po merr përsipër më shumë rrezik, sesa nëse investon një shumë ekuivalente si borxh.

Kapitulli 5.4.5 shpjegon më tej implikimet dhe tiparet e një strukture të PPP-së me pjesëmarrjen e kapitalit të qeverisë.

#### **7.4.2. Qasjet de-rrezikuese, përmirësimi i kredisë dhe teknikat e tjera të zbutjes së rrezikut**

Qeveria duhet t'i kushtojë vëmendje fizibilitetit tregtar që nga fillimi i projektit (përgatitja dhe strukturimi), përfshirë edhe bankabilitetin. Një projekt i porealizueshëm nuk do të bëhet i realizueshëm vetëm duke injektuar në miks të financave publike. Struktura/alokimi i rrezikut duhet të jetë i pranueshëm nga sektori privat (si për investitorët, ashtu edhe për huadhënësit).

Mirëpo, mund të ketë situata specifike ku një numër i konsiderueshëm i rreziqeve (ose disa rreziqe me ndikim potencial madhor) mund të mos përthithen nga sektori privat, por qeveria ende mendon se PPP-ja është një opsion i përshtatshëm. Mund të ketë gjithashtu projekte që tenderohen në kontekstin e situatave të vështira të tregut financiar, siç është ndonjë krizë bankare, ose kur një qeveri dëshiron të nxisë zhvillimin e një tregu (për shembull, zhvillimin e tregjeve të kapitalit në ekonominë në zhvillim). Në këto rrethana, qeveria mund të hartojë një skemë të de-rrezikuar për të lehtësuar marrjen e borxhit.

Shembuj të qasjeve të de-rrezikimit janë si në vijim:

---

<sup>99</sup> Prania e autoritetit të prokurimit ose qeverisë si aksionare në shoqërinë e projektit mund të ketë përfitime për menaxhimin e projektit (pasi iu jep të dy palëve mundësinë për të trajtuar, paraprakisht, çdo mosmarrëveshje ose konvergencë në lëminë e qeverisjes së shoqërisë së PPP-së). Mirëpo, kur qëllimi është të ruhet kontrolli më i madh mbi operacionet e partnerit privat, teksa përfitohet nga përvoja dhe aftësitë e sektorit privat, ose arsye të tjera strategjike (për shembull, për të ndihmuar partnerin publik të fitojë përvojë në menaxhimin e shërbimit përkatës në të ardhmen), të drejtat e kontrollit duhet të përcaktohen qartë në dokumentet e Kërkesës për Propozime që nga fillimi. Këto të drejta nuk duhet të devijojnë materialisht nga të drejtat e zakonshme të ndërhyrjes. Të drejtat e partnerit privat duhet të mbrohen qartë, në mënyrë që të shmanget ndërhyrja e panevojshme në operacione, përfshirë realizimin e nën-kontratave konsekuative për të transferuar përgjegjësitë materiale dhe të drejtave që synojnë të menaxhohen nga partneri privat.

<sup>100</sup> Reflektime të mëtejshme për këtë çështje mund të gjenden në *Një qasje e re për partneritetet publike private: Konsultimi mbi Kushtet e Pjesëmarrjes së Kapitalit të Sektorit Publik në projektet PF2* (Thesari i Shkëlqesisë së Saj 2012).

- Garanci të drejtpërdrejta për huadhënësit (të pakushtëzuara dhe të parevokueshme), të cilat ofrohen nga Bankat e Zhvillimit Kombëtar (BZhSh) (për shembull, Banobras në Meksikë) ose direkt nga thesari (për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, gjatë ndërtimit, duke marrë përsipër rrezikun e materializimit të rreziqeve të ndërtimit);
- Pjesa e garantuar e pagesave të shërbimeve (pra, kufizimi i zbritjeve që mund të aplikohen për shkak të performancës më të ulët, për shembull, me 20 për qind);
- Pagesat fikse të shtyra, të pakushtëzuara dhe të parevokueshme (si në PPP-të e hekurudhës me shpejtësi të lartë (HSR) në Francë dhe Spanjë, ose si CRPAO në Perù), të cilat janë trajtuar në kapitullin e mësipërm, mund të konsiderohen ose bashkëfinancim përmes një granti të shtyrë të financimit ose teknika të de-rrezikimit;
- "Fondet e garancisë" për të ofruar siguri për detyrimet e qeverisë për pagesë, sipas kontratës për PPP;
- Llogaritë e dorëzanisë dhe strukturat e administratorit të besuar (për shembull, pagesa për një impiant uji nga autoriteti përgjegjës për furnizim me ujë, të bazuara mbi një pjesë të tarifës që paguhen nga përdoruesit fundorë, e cila rezervohet dhe alokohet në llogari të veçanta, që menaxhohen nga një administrator i besuar); dhe
- Garancitë e kushtëzuara ose kontraktuale që synojnë të mbrojnë shoqërinë e projektit (për shembull, garancia e trafikut minimal në projektet rrugore që paguhen nga përdoruesi) ose huadhënësit (për shembull, duke garantuar të gjithë ose një përqindje të caktuar të borxhit të papaguar në rast të zgjidhjes së parakohshme, përfshirë zgjidhjen për shkak të mospagesës nga partneri privat. Kjo ndonjëherë quhet "solidifikim i borxhit" - Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, më 2011).

Në kontekstin e disponueshmërisë së pamjaftueshme të financimit vendas, kur është e nevojshme të zvogëlohet rreziku nga këmbimi valutë në mënyrë që të ndihmohen projektet t'iu qasen financave ndërkufitare, lind nevoja për garanci specifike ose mekanizma për të zbutur një rrezik të tillë. Kjo mund të zgjidhet duke përdorur garancitë kontraktuale (për shembull, në skemat me pagesa nga përdoruesit, të lejohet rishikimi i tarifës në varësi të luhatjeve të kursit të këmbimit valutë, ose të trajtohet si ngjarje kompensimi, që jep të drejtën për të marrë kompensim të drejtpërdrejtë për një pjesë ose për të gjithë humbjen e shkaktuar nga një zhvlerësim, i cili është mbi pragun e caktuar të kursit të këmbimit). Përndryshe, kjo mund të trajtohet përmes garancive të drejtpërdrejta nga qeveria për huadhënësit, apo edhe duke përdorur një monedhë të fortë për të bërë pagesa, në PPP-të që paguhen nga qeveria. Kjo është shpjeguar në kapitullin 5, ku seksioni 4.6 ofron shembuj shtesë të këtij lloji mekanizmi.

Gjithashtu, letrat e drejtpërdrejta për huadhënësit mund të konsiderohen si një lloj i garancisë së butë, që synon të ofrojë një rehati shtesë dhe "të drejtpërdrejtë". Për shembull, huadhënësit mund të kërkojnë konfirmim nga autoriteti prokurues se nuk ka pasur sfida me dhënie të kontratës.

## **Përmirësimi i kredisë**

Ekzistojnë disa instrumente për të siguruar financa publike (në modalitetin e mjeteve

qarkulluese) që jo domosdo ofrojnë afate të buta dhe që mund të ulin drejtpërdrejt koston mesatare të kapitalit të projektit. Në vend të tyre, ose si shtesë e tyre, këto instrumente janë kryesisht të strukturuar për të ofruar një shkallë më të lartë të mbrojtjes për huadhënësit, duke rritur kështu vlerësimin e aftësisë paguese të borxhit. Kështu mund të jetë rasti i kredive në bazë të Aktit të Financimit të Infrastrukturës së Transportit dhe Inovacionit (TIFIA) në SH.B.A. (kapitulli 5 ofron një shembull/rast studimor në lidhje me TIFIA), ose së fundmi mekanizmi i Rritjes së Kredive të Projekteve (PBCE) i strukturuar nga komisioni i BE-së dhe menaxhuar nga EIB për të ofruar përmirësim të kredisë, veçanërisht për projektet që financohen përmes tregjeve të kapitalit me anë të bonove të projektit.

Në kuadër të stabilimentit PBCE, Banka Evropiane për Investime (EIB) ofron një hua të varur ose një garanci që mbulon humbjen e parë të projektit (zakonisht deri në 20 për qind të koston së kapitalit). Prandaj, kjo rrit vlerësimin e projektit, duke i mundësuar qasje në tregjet e kapitalit me kushte më të mira - ose madje duke i mundësuar atij qasje në treg.

***KUTIA 1.27: Praktikë më të fundit në lidhje me Mbështetjen Financiare për PPP me financim privat në Amerikën Latine***

- Investitorët institucionalë në rajon (sidomos fondet e pensionit) mund të jenë ofruesit edhe më të mëdhenj të mbështetjes financiare për PPP-të nga sa janë sot, nëse zgjidhen ose zbuten disa faktorë kufizues. Këto përfshijnë nevojën për një proces më rigoroz përgatitor të vetë projekteve të PPP-së dhe bashkëpunimin specifik të BZhSh-ve në promovimin e pjesëmarrjes së fondeve të pensionit. Përkundër kësaj, qasjet de-rrezikuese që zbatohen në disa vende kanë pasur rol në tërheqjen e investitorëve institucionalë.
- Disa vende kanë zhvilluar "fonde garancie" (për shembull, Brazili), por vlera e tyre nuk është e qartë krahasuar me teknikat e tjera të zbutjes dhe ato nuk janë promovuar siç duhet. Një shembull është FGP (Fondo Garantidor de PPP) i cili u themelua në vitin 2005 me 3 miliardë dollarë dhe menaxhohet nga Banco do Brazil, e cila vepron si administrator i besuar.
- Përdorimi i garancive financiare ishte i kufizuar, përkundër përpjekjeve në disa vende. Për shembull, në vitin 2008, Meksika themeloi linjat e garancisë financiare që veprojnë si shtesë kreditore (këto ishin garanci të pjesëshme dhe garanci të pagesës për të mbështetur riskun e pagesës së kredisë në PPP-të që promovohen nga shtetet dhe qeverisjet vendore).
- Garancitë kontraktuale janë përdorur gjerësisht me rezultate të mira në Kili, Kolumbi dhe Perù (një rast i rëndësishëm është skema kiliane për garantimin e të ardhurave minimale në PPP-të e rrugëve me pagesë).
- Meksiko themeloi një Fond Strategjik të Investimeve të quajtur FONADIN, në vitin 2008, në bazë të ish Fondit të Investimeve në Infrastrukturë (FINFRA) dhe Trusteve të PPP-ve të Autostradave (FARAC) (kjo e fundit duke qenë vetëm një fond buxhetor, e synuar për të ofruar financim jo qarkullues). FONAFIN mund të ofrojë financim jo-qarkullues në rastet kur bihet dakord nga qeveria dhe mund të përfshihet në kapital (aksionet e kapitalit dhe borxh të vogël) si dhe të ofrojë garanci<sup>101</sup>.
- Përveç kësaj, disa qasje më të sofistikuar të de-rrezikimit janë zbatuar me sukses, siç janë Certifikatat e Njohjes së Pagesës Vjetore për Punë (CRPAO) në Perù dhe Certifikatat e Kapitalit Zhvillimor (CKD) në Meksikë - edhe pse kjo e

<sup>101</sup> [http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes\\_somos](http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos)

fundit ishte si përgjigje ndaj një ndryshimi rregullator, që ishte menduar të nxisë projektet e investimeve institucionale, dhe jo si një instrument ose skemë de-rrezikuese<sup>102</sup>.

*Burimi:* Përmbajtja e kësaj kutie është një përmbledhje e lirë e punimit "Praktika më e mirë në financimin e PPP-ve në Amerikën Latine" (Instituti i Bankës Botërore, 2011).

## 7.5. Çështje të tjera në lidhje me strukturën financiare të shoqërisë së projektit që ndikojnë në kontratën e projektit të PPP-së.

Përveç shqetësimeve themelore lidhur me 'bankabilitetin', qeveritë kanë shqetësime të tjera në lidhje me paketën financiare private, që do të ndikojë në strukturën e kontratës së projektit. Këto kanë implikime të veçanta në rregulloret e procesit të tenderit (Kërkesat për Propozime - KpP) dhe veçanërisht në hartimin e kontratës.

Disa prej këtyre shqetësimeve kanë të bëjnë me bankabilitetin në një mënyrë më sublimë, përtej nevojës për një strukturë të përshtatshme të rrezikut që është e pranueshme për huadhënësit, dhe nevojën për të ardhura të mjaftueshme për të mbuluar pagesën e borxhit. Duhet të pranohet që huadhënësit kërkojnë të drejta të caktuara për t'iu mundësuar atyre të ndikojnë në menaxhimin e partnerit privat, posaçërisht në rastet e performancës së ulët, ose në situata kur ekziston rreziku i mospagesës ("të drejtat e huadhënësit").

Shqetësime të tjera për qeverinë përfshijnë nevojën për të ekuilibruar objektivat konkurruese ndërmjet rritjes së mundësisë për financim më efikas nga njëra anë, ndërsa në anën tjetër, sigurimi i një partneri privat, financiarisht të besueshëm dhe rezistent, që është me të vërtetë i përkushtuar. Shih më poshtë "kufizimi i levës financiare dhe kërkimi i kapitalit minimal" dhe "transferimi i aksioneve dhe ndryshimet në kontroll". Një shqetësim tjetër është të merret parasysh potenciali për fitime të papranueshme, me anë të ristrukturimit të financimit (shih "fitimet e rifinancimit" më poshtë).

Ekziston gjithashtu një tension ndërmjet ruajtjes së konkurrencës dhe administrimit të rreziqeve të mbylljes financiare. Për pasojë, çështja se si dhe kur partneri privat duhet të bëjë mbylljen financiare janë të shpeshta. Në disa juridiksione, qeveria lejon zhvillimin e negociatave të financimit pas dhënies së ofertës ose edhe pas nënshkrimit të kontratës, ndërsa juridiksionet e tjera kërkojnë që financimi të rregullohet plotësisht në kohën e dorëzimit të ofertës (shih "koha e mbylljes financiare" më poshtë). Kohët e fundit, disa tregje të sofistikuara kanë bërë të detyrueshme "konkurset për financim të borxheve nga ofertuesit e preferuar" të cilat monitorohen me kujdes.

<sup>102</sup> Këto struktura ligjore janë konceptuar për të kanalizuar fondet nga investitorët institucionale përmes strukturave të trustit, që do të përfshihen në tregun e aksioneve. Shih një punim nga Deloitte për më shumë informacion (në gjuhën spanjolle): [http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados\\_Capital\\_CKDes\\_210610.pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf)



## ***Të drejtat e huadhënësve***

Përtej nevojës për një strukturë të duhur të rrezikut të pranueshme për huadhënësit (dhe investitorët), të drejtat e huadhënësve janë çështje kryesore në një PPP të projektuar mirë. Garancia kryesore (dhe pas ndërtimit, garancia e vetme) për huadhënësit përbëhet nga të drejtat ekonomike që janë përfshirë në kontratë, pra, vlera ekonomike e biznesit.

Si korniza ligjore ashtu edhe kontrata duhet të marrin parasysh mundësinë që partneri privat të zotojë të drejta ekonomike (të ardhura, aksione, kompensim) për huadhënësit në paketën e garancisë të marrëveshjeve të huasë.

Është gjithashtu praktikë e mirë të lejohen huadhënësit të "ndërhynjë", pra, të marrin kontrollin mbi kontratën e projektit nëse dhe kur sponsori/investitori është duke mos performuar seriozisht dhe qëndrueshmëria financiare e shoqërisë së projektit është në rrezik, por para se qeveria të ketë nevojë të ushtrojë të drejtën e saj për të zgjidhur kontratën.

Në disa juridiksione, huadhënësit lejohen të sugjerojnë vetëm një plan të zgjidhjeve, përpara se autoriteti të deklarojë projektin të përfunduar. Kjo përfshin mundësinë për të propozuar një kontraktues të ri për të operuar asetin në vend të partnerit privat fillestar. Mirëpo, kjo (në shumë raste) është e mundur vetëm në një proces publik për të zgjedhur partnerin e ri dhe për të zëvendësuar investitorin në largim.

## ***Kufizimi i levës financiare dhe kërkimi i zotimeve të kapitalit minimal***

Ashtu siç e kemi parë tashmë, niveli i borxhit i siguron efikasitet strukturës financiare (duke ulur koston mesatare të ponderuar të kapitalit - WACC). Prandaj, ai rrit përballueshmërinë ose ul pagesat e përgjithshme që duhet të bëhen nga autoriteti (në PPP-të që paguhen nga qeveria), ose rrit vlerën aktuale neto (NPV) të rrjedhës së parave të kapitalit (në PPP-të që paguhen nga përdoruesi). Mirëpo, leva e tepërt financiare mund të rrezikojë qëndrueshmërinë dhe soliditetin e projektit të PPP-së, duke rritur riskun që SPV të bëhet jo solvente<sup>103</sup>.

Pala publike gjithashtu përfiton nga fakti që sponsori/promovuesi të jetë në risk, pra, t'i ekspozohen drejtpërdrejt afateve financiare të dështimit të projektit dhe performancës së projektit. Për të siguruar se ka kapital të mjaftueshëm në rrezik, qeveritë shpesh kufizojnë nivelin e borxhit në kontratë dhe kërkojnë zotim të kapitalit minimal nga ofertuesi/sponsori. Për shembull, në Spanjë është praktikë e zakonshme të kërkojnë një kontribut minimal të kapitalit nga sponsori të paktën 15-20 për qind, me fleksibilitetin e uljes së shumës dhe përqindjes dy ose tre vjet pasi të ketë përfunduar ndërtimi dhe projekti të jetë vënë në shërbim ose operim.

Ekzistojnë gjithashtu juridiksione që kërkojnë një nivel specifik minimal të përfshirjes së kapitalit nga investitori-kontraktori ose nga çdo partner kryesor. Këta janë të gjithë ata që sjellin kapacitetin ose përvojën në projekt, që formon bazën mbi të cilën është kualifikuar (ose përzgjedhur) konsorciumi.

---

<sup>103</sup> Shih "Një shembull të një PPP-je me levë financiare të tepërt: Tramvajët e Viktorias" në *Udhëzuesi Referues i PPP-ve V2* (Banka Botërore 2014) faqe 55.

## **Transferimi i aksioneve dhe ndryshimet në kontroll**

Një shqetësim tjetër i qeverisë ka të bëjë me mundësinë ligjore të pronarëve të Shoqërisë së PPP-së (ofertuesi fillestar i suksesshëm) për të shitur kapitalin e tyre dhe për t'u larguar nga projekti. Ekziston një tension konkurrues ndërmjet objektivit të rentabilitetit tregtar (sa më e lehtë të shiten aksionet, aq më likuid dhe tërheqës është investimi) dhe logjikës së shmangies së sjelljeve oportuniste (siç janë ofertimi dhe fitimi, por më pas shitja e të drejtës për të zhvilluar projektin). Nevoja për të rregulluar transferimet e aksioneve lidhet gjithashtu me transparencën dhe drejtësinë e procesit të prokurimit, pasi ka shumë gjasa që pronësia e propozuar e Shoqërisë së PPP-së të jetë shqyrtuar gjatë vlerësimit të ofertave.

Është praktikë e zakonshme të ndalohet transferimi i aksioneve pa autorizimin paraprak nga autoriteti, kur një transferim i tillë rezulton në një ndryshim të kontrollit (domethënë, kompania e projektit pushon të kontrollohet nga pala që u zgjodh në procesin e tenderit). Shumë kontrata ndalojnë në mënyrë rigorozë ndryshime të tilla gjatë fazës së ndërtimit (nëse nuk paraqiten rrethana të jashtëzakonshme, siç është paaftësia e aksionerëve për të paguar), por lejojnë transferime (me kusht që qeveria të njoftohet) kur ato nuk sjellin një ndryshim në kontroll dhe nuk ndikojnë thelbësisht në kredinë dhe qëndrueshmërinë e kapacitetit të shoqërisë së projektit<sup>104</sup>.

Kur kërkohet autorizimi, kjo bëhet në përputhje me kërkesat e parashikuara me kontratë. Këto kërkesa mund të përcaktojnë arsyet mbi të cilat autoriteti, duke vepruar në mënyrë të arsyeshme, mund të refuzojë autorizimin. Partneri privat mund të ketë nevojë të bindë autoritetin që ndryshimi në kontroll nuk do të ndikojë negativisht në gjendjen e vet kreditorë dhe kapacitetin teknik. Në disa juridiksione, mjafton që aksionari kontrollues i ardhshëm të plotësojë kërkesën kalon/nuk kalon në kërkesën fillestare për kualifikim (KpK).

Autoritetet duhet të jenë të vëmendshme për nevojën për të sjellë fleksibilitet, si në vijim:

- Ndryshimet në pronësinë e shoqërisë, në mënyrë që të sigurohet likuiditet për investitorët fillestarë; dhe
- Lehtësimi i kushteve për transferimin e aksioneve pa kërkuar autorizim paraprak, përveç nëse ka ndonjë ndryshim në kontroll (të paktën deri pas ndërtimit).

Në këtë kontekst, ata duhet të jenë shumë të qartë për kushtet që duhet të përmbushen për të dhënë autorizimin.

## **Fitimet nga rifinancimi**

Në disa juridiksione, kontratat përfshijnë dispozita për ndarjen e fitimeve të caktuara nga rifinancimi. Kjo mund të ndodhë nëse bëhet rinegociim i kushteve të borxhit (zakonisht pas disa viteve të operimit) ose zëvendësim të grupit ekzistues të bankave dhe marrëveshjes aktuale të huasë me një marrëveshje tjetër të re, me

---

<sup>104</sup> Ndryshimi në kontroll duhet të përcaktohet qartë në kontratë. Ka qasje të ndryshme në juridiksione dhe praktika të ndryshme. Përveç kontrollit efektiv të shoqërisë, disa praktika të PPP përcaktojnë një prag për ndryshimin e kontrollit, të ndryshëm nga 51 për qind të aksioneve. Për shembull, kontrata mund të përcaktojë ndryshimin e pronësisë të 20 për qind të aksioneve për të qenë një ndryshim në kontroll.

kushte më të favorshme.

Zakonisht, partneri privat duhet të ndajë me partnerin publik një përqindje të rritjes së kapitalit IRR që krijohet nga rifinancimi<sup>105</sup>. Shikoni kapitullin 8 për informacione të mëtejshme mbi ndarjen e fitimeve të rifinancimit.

***Detyrimi për pagesën paraprake të paketës financiare ose lejimi i negociatave pas dhënies së kontratës. Rreziku i mbylljes financiare.***

Duke supozuar që tregu financiar vendas ka, në përgjithësi, kapacitet të mjaftueshëm për të financuar projektin (si për nga vëllimi ashtu edhe për nga afati), qeveritë kanë të drejtën e zgjedhjes për ta kërkuar ose jo financimin në momentin e dorëzimit të ofertës.

Autoriteti i prokurimit është i shqetësuar, për arsye logjike, për aftësinë e projektit dhe sponsorit që të mbledh fondet e nevojshme në formën e borxhit, posaçërisht kur projekti ka një profil të lartë të rrezikut. Mirëpo, detyrimi që paketa financiare të rregullohet gjatë dorëzimit të ofertës ose para nënshkrimit të kontratës mund të ndikojë në konkurrencë, nëse ka kapacitet të pamjaftueshëm në tregun financiar për të financuar plotësisht secilën ofertë.

Sipas Qendrës Evropiane të Ekspertizës për PPP (EPEC)<sup>106</sup>, "Në kushte të vështira të tregut financiar (për shembull, likuiditet i zvogëluar), mund të jetë vështirë të sigurohen paketa financiare plotësisht të zotuar në kohën e ofertimit. Kjo mund të sjell situatën ku marrëveshjet e financimit nuk lidhen menjëherë pasi të nënshkruhet kontrata e PPP-së". Gjithashtu, "në të kaluarën, financimet e PPP-ve për transaksionet madhore zakonisht siguroheshin përmes kredive sindikale, ku një numër i vogël bankash nënshkruanin financimin e projektit dhe ia 'ri-shisnin' atë një sindikate bankash pas mbylljes financiare. Shumica e projekteve të PPP-së tani financohen përmes 'marrëveshjeve të klubeve': ku supozohet se secila bankë do të mbajë pjesën e saj të borxhit të projektit deri në maturim. Në disa raste, këto rregullime klubesh mund të lidhen vetëm pas emërimit të ofertuesit të preferuar (i ashtuquajtur 'ndërtimi i librave të ofertuesve të preferuar pas përzgjedhjes'), në kuadër të të cilëve grupi i plotë i huadhënësve mbledhet duke përdorur huadhënësit që mund të kenë mbështetur ofertues të pasuksesshëm".

Kërkimi i paketës financiare që në fillim kërkon gjithashtu një kohë më të gjatë për dorëzimin e ofertës. Kjo bëhet në mënyrë që t'u mundësojë bankave të bëjnë strukturimin e duhur dhe vlerësimin paraprak para afatit të fundit të ofertës. Prandaj, kjo qasje është më e shpeshtë kur rruga e prokurimit bazohet në një listë të ngushtë paraprake (e cila, me përkufizim, ngushton problemin e mundshëm të mungesës së huadhënësve).

Nuk ka ndonjë qasje të vlefshme universale për këtë çështje pasi varet nga tregu financiar i secilit vend, si dhe nga rruga e ndjekur e prokurimit. Në përgjithësi, në aspektin global, ekzistojnë dy lloje.

<sup>105</sup> Më shumë material leximi mbi çështjet e rifinancimit mund të gjenden në *Standardizimi i kontratave PF2* (Thesari i HM 2012).

<sup>106</sup> *Udhëzues për Udhëzim* (EPEC, 2012), "Përmbyllni aranzhimet e financimit". <http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procuction/32/322/index.htm>

- Tregjet në të cilat dialogu konkurrues (kapitulli 5.8.3) dhe procesi tjetër interaktiv ose i negociuar është standard, dhe paketa financiare zakonisht (por jo gjithmonë) rregullohet përpara;
- Tregjet që janë më të mësuara, ose që prokurojnë vetëm me një fazë (tender i hapur pa listë të ngushtë). Këtu, rregullimet financiare mund të shtyhen deri pas mbylljes tregtare ose nënshkrimit të kontratës.

**Praktikë e mirë:** Në një treg ku ka shenja të mungesës së huadhënësve ose kapacitetit të huadhënies bankare për të mbështetur më shumë sesa një numër të arsyeshëm të ofertuesve (për shembull, tre ofertues), dhe qeveria përvetëson qasje të tenderit të hapur (d.m.th., pa listë të ngushtë), është praktikë e mirë që të mos kërkohet nga ofertuesit të ofrojnë rregullime financiare gjatë dorëzimit të ofertës. Mirëpo, KpP duhet të kërkojë dëshmi të arsyeshme të disponueshmërisë së fondeve (domethënë letra indikative nga bankat).

Për dallim nga "konkurset për financim të ofertuesit të preferuar" (shpjeguar më poshtë), në procesin konvencional të mbylljes financiare, kushtet reale financiare të negociuara në mbyllje financiare (dhe për rrjedhojë edhe kushtet e supozuara gjatë dorëzimit të ofertave) janë rreziku që bart vetëm ofertuesi. Mirëpo, është praktikë e mirë t'u jepen lehtësira partnerit privat kur ndodh një ndryshim jo i favorshëm dhe paraqitet ndonjë ndryshim i papritur në tregun financiar (përfshirë aftësinë për të tërhequr ofertën ose për të hequr dorë nga kontrata). Po bëhet gjithashtu standard, dhe konsiderohet si praktikë e mirë, që rreziku i paqëndrueshmërisë së kushteve të çmimeve të financimit (ato që nuk janë të ndërlidhura me vlerësimin kreditor të projektit të PPP-së, ashtu siç është ofruar nga ofertuesi i suksesshëm) të bartet nga autoriteti ose të jetë i përbashkët: kjo i referohet lëvizjeve të "normës bazë të interesit" ndërmjet paraqitjes së ofertës dhe mbylljes financiare (shih shtojcën 5A dhe kapitullin 3.1)<sup>107</sup>.

### ***Konkurset për financimin e borxhit të ofertuesit të preferuar***<sup>108</sup>

Për dallim nga situata e përshkruar (pra, kur disponueshmëria e financave nuk është problem, por tregu financiar është shumë konkurrues dhe PPP-të janë një aset i njohur për huadhënësit), qeveritë mund të kërkojnë të kontrollojnë më shumë dhe të marrin një pjesë (apo tërë) të rrezikut dhe shpërblimit në lidhje me kushtet financiare, që mund të arrihen në mbyllje financiare.

Në ato rrethana, dhe posaçërisht në projekte të mëdha të PPP-ve<sup>109</sup>, autoriteti mund të kërkojë të sigurojë kushte konkurruese të financimit duke kërkuar që ofertuesi i preferuar të bëjë një konkurs të financimit të borxhit (garë ndërmjet huadhënësve të mundshëm në mënyrë që të sigurohen kushtet më të mira të mundshme të financimit). Autoriteti mban pjesën më të madhe ose të gjitha përfitimet (dhe merr

<sup>107</sup> Shënim për Aplikimin - Rreziqet e Normës së Interesit dhe të Inflacionit në Kontratat PFI (Thesari dhe Infrastruktura e Shkëlqesisë së Saj, MB, 2013) shpjegon këtë çështje në seksionin 2.3 dhe si të trajtohet neutralizimi i lëvizjeve të normave të interesit deri në mbylljen financiare.

<sup>108</sup> Për përshkrimin e qasjes që sugjerohet në Mbretërinë e Bashkuar, shih punimin nga Thesari i Shkëlqesisë së Saj *Konkurset për financimin e borxhit të ofertuesit të preferuar: Drafti i Udhëzimeve*, gusht 2016

<sup>109</sup> Kur një projekt është i vogël, kostot e zhvillimit të konkursit, përfshirë koston e këshilltarëve të specializuar për mbikëqyrjen e procesit dhe kohën shtesë, mund lehtëzi t'i minojnë përfitimet nga kushtet potencialisht më të mira financiare.

përsipër rreziqet e ndërlidhura).

Mirëpo, ashtu siç përmendet në udhëzuesin EPEC, konkurset për financim të borxhit mund të mos jenë të përshtatshme për projekte ose tregje ku inovacioni financiar pritet të luajë një rol të rëndësishëm në pozicionin konkurrues të ofertuesve. Për më tepër, mund të mos jetë i përshtatshëm në kushtet e likuiditetit të kufizuar financiar.

**KUTIA 1.28: Pikat kyçe në lidhje me financimin në një kontrate të PPP me financim privat**

- Financimi privat është financimi që sigurohen nga pala private (qoftë nga fondet e veta ose nga mbledhja e fondeve nga huadhënësit palë të treta) për të financuar të gjithë ose një pjesë të kostove të zhvillimit të infrastrukturës. Kostot do të rikuperohen nga të ardhurat që do të realizohen nga kontrata.
- Ashtu si çdo operator biznesi, shoqëria e projektit të PPP-së paraqet një përzjerje të fondeve në formën e kapitalit dhe borxhit.
- Edhe pse borxhi mund të merret kundrejt garancive të korporatave, praktika e zakonshme është strukturimi i paketës financiare mbi bazën e teknikës së financimit të projektit. Përfshirja e fondeve nga borxhi në miks të strukturës financiare të shoqërisë së projektit, me teknikën e financimit të projektit, do të çlirojë kapacitetin e kapitalit për investitorin e kapitalit që të investojë në projekte të tjera. Kjo gjithashtu ul koston e miksit të përgjithshëm të fondeve (WACC më e ulët), e cila është koncepti i levave.
- Financimi i projektit zakonisht është më i shtrenjtë se borxhi i korporatave, por ofron disa përparësi, si për partnerët privatë ashtu edhe për partnerët publik.
- Sipas teknikës së financimit të projektit, pala publike duhet t'i kushtojë vëmendje jo vetëm fizibilitetit, por edhe bankabilitetit. Prandaj, struktura e projektit (e të ardhurave dhe veçanërisht për sa i përket rreziqeve) duhet të përputhet me kërkesat e zakonshme të huadhënësit, përveç kërkesave nga pala private si investitor i kapitalit neto.
- Bankabiliteti është në thelb të vlerësimit dhe përgatitjes së projektit, i cili shpjegohet në detaje në kapitullin 4.
- Ka shumë burime të fondeve për kapitalin dhe borxhin, përfshirë investitorë të pastër financiarë për të siguruar kapital, investitorë institucionalë, banka zhvillimore dhe banka tregtare.
- Pala publike (ose qeveria në kuptimin e përgjithshëm) mund të jetë një ofrues i financimeve në shumë forma, përfshirë sigurimin e financimit publik me afate strikte (financimin e grantit), skemat e bashkë-huadhënies dhe kapital neto, ose mund të mbështesë bankabilitetin në mënyra të tjera (de-rrezikimi dhe përmirësimi i kredisë).
- Qeveria mund të veprojë si një ofrues i financimit në projektet që paguhet nga përdoruesit kur projekti është ekonomikisht rentabël, por është një hendek i rentabilitetit që plotësohet nga financimi publik (ku një qasje alternative është të ofrojë mbështetje të shtyrë/të vonuar, në formën e një mekanizmi hibrid të pagesës).
- Qeveria gjithashtu mund të veprojë si një ofrues i financimit në të gjitha regjimet e të ardhurave për të zbutur dështimet ose papërsosmëritë e tregut financiar, ose thjesht për të rritur përbalueshmërinë e projektit në planin afatgjatë.

## **8. Shkaqet e dështimit të projektit: Nevoja për rigorozitet në menaxhimin e procesit dhe përgatitjen e projekteve**

Seksioni 5 (Kur mund të përdoren PPP-të: Motivimet dhe Paralajmërimet) përshkruan karakteristikat dhe nxitësit e vlerës së një PPP-je, pra, ato karakteristika që i lejojnë qeverisë dhe tatimpaguesit të përfitojnë nga efikasiteti i përshkallëzuar kur prokurojnë projekte që janë të përshtatshme për tu bërë PPP. Por seksioni gjithashtu sinjalizon disa kushte të nevojshme për t'iu qasur atyre përfitimeve, si dhe disa disavantazhe dhe gracka të mundshme.

Një projekt i PPP-së duhet të prokurohet vetëm kur ka prova të forta se është projekti i duhur. Si në çdo opsion të prokurimit, projekti duhet të jetë teknikisht i realizueshëm dhe opsioni më i mirë ekonomik për nevojën e publikut, i përballueshëm dhe i realizueshëm në aspektin tregtar (duhet të ketë konkurrencë të konsiderueshme, me oferta tërheqëse për mbështetje nga bankat). Për më tepër, opsioni PPP duhet të miratohet vetëm kur ka prova të konsiderueshme se do t'i shtojë Vlerë të përshkallëzuar për Para (VP) opsionit teknik ose projektit të identifikuar, krahasuar me metodat e tjera të prokurimit.

Ekzistojnë rreziqe që VP (dhe fizibiliteti) mund të vlerësohen në mënyrë jo të duhur (gabime në vlerësimin e kostove ose përfitimeve, ose gabime të tjera në tërë vlerësimin). Një rrezik tjetër është që puna përgatitore nuk bëhet si duhet, për shembull, rreziqet dhe dobësitë nuk zbulohen dhe trajtohen si duhet paraprakisht. VP mund të humbasë përmes strukturimit ose hartimit jo të mirë, ose menaxhimit të dobët të procesit të tenderimit ose të kontratës gjatë jetës së saj operacionale.

VP duhet të mbrohet dhe maksimizohet përmes procesit të përgatitjes dhe zbatimit, dhe gjatë gjithë kohëzgjatjes së kontratës. Kjo nënkupton menaxhimin e duhur të procesit, me kapacitete dhe burime adekuate, si dhe nevojën për të ndjekur qasjet standarde dhe praktikën e mira. Këto janë kushtet kryesore që një PPP të ketë sukses (domethënë, për të shmangur dështimet e projektit). Seksioni 10 prezanton fazat e një procesi tipik ndërsa kapitujt 3 deri në 8 të Udhëzuesit PPP përshkruajnë secilën nga fazat e ciklit të procesit PPP, duke ofruar inteligjencë dhe praktikë të mirë në lidhje me secilën prej fazave.

Para përshkrimit hyrës të procesit të PPP-së (pjesa 10), kjo pjesë do të shpjegojë se si menaxhimi jo i duhur i procesit të PPP, veçanërisht në lidhje me vlerësimin dhe përgatitjen, mund të përfundojë në një dështim të projektit. Ai gjithashtu jep shembuj të dështimeve të projekteve, që shfaqen në faza të ndryshme të ciklit të procesit të projektit.

Seksioni 9 prezanton konceptin e një kornize dhe rëndësinë e saj për suksesin e PPP si një qasje programatike dhe strategjike.

### **8.1. Çfarë është dështimi i projektit? Llojet e dështimit të projektit**

Që një PPP të jetë i suksesshëm, qeveria duhet të mbrojë dhe të maksimizojë VP gjatë gjithë procesit të përgatitjes dhe zbatimit dhe gjatë gjithë jetës së kontratës. Mos arritja e VP-së së pritur përbën dështim të projektit.

Suksesi në menaxhimin e procesit të PPP-së arrihet duke shmangur rreziqet e dështimit të projektit ose duke minimizuar pasojat e tyre (që është, në thelb, menaxhimi efektiv i rrezikut). Kjo nënkupton që:

- Projekti është projekti i duhur (domethënë, zgjidhet një opsion optimal i projektit për VP dhe prioritizohet në mënyrë të duhur mbi projektet e tjera të mundshme);
- PPP është modeli i duhur i realizimit të projektit (domethënë, procesi i PPP-së ka të ngjarë të japë një VpP më të mirë sesa metodat tradicionale të projektit); dhe
- Projekti është vlerësuar/përgatitur, strukturuar dhe menaxhuar në mënyrë të tillë që të minimizojë ndikimet e padëshirueshme në kosto, kohë, fushëveprim dhe cilësi.

Dështimi i projektit mund të jetë më shumë ose më pak i rëndë, në varësi të momentit të ndodhjes dhe ashpërsisë dhe pasojave të dështimit.

Projekti (në kuptimin e gjerë të fjalës) mund të dështojë gjatë dy fazave kryesore: para se kontrata të nënshkruhet në mbylljen tregtare (për shembull, projekti është anuluar dhe nuk është tenderuar, ose gjatë tenderimit nuk ka pasur oferta të përgjegjshme, ose pas dhënies, kontrata nuk nënshkruhet) dhe pas nënshkrimit të kontratës (domethënë gjatë jetës së kontratës). Arritja e nënshkrimit të kontratës, me kushtet e parashikuara në KP nuk do të thotë që PPP-ja ka pasur sukses, pasi kontrata e projektit mund të dështojë gjatë jetës së saj.

Ekzistojnë dy kategori kryesore të dështimit të projektit (për nga pasojat) gjatë përgatitjes dhe tenderimit.

- Proces i projektit pezullohet dhe projekti riformatohet (qoftë në tërësi, duke ndryshuar fushëveprimin e projektit dhe duke rifilluar procesin e vlerësimit; ose pjesërisht, duke rafinuar disa karakteristika të projektit siç janë fushëveprimi ose kushtet tregtare/struktura e kontratës); dhe
- Proces i projektit anulohet përfundimisht, të paktën si PPP.

Vendimi për të mos vazhduar me projektin si PPP, në mes të procesit, nuk është çështje apo vendim negativ, pasi ky është pikërisht qëllimi i vlerësimit dhe përgatitjes progresive.

Sa më larg të jetë shkuar në proces, aq më e lartë është humbja. Kjo është arsyeja përfundimtare për advokimin e një procesi hap pas hapi, progresiv së bashku me miratimet progresive ("proces i me porta"), ashtu siç këshillohet dhe përshkruhet gjatë gjithë këtij Udhëzuesi për PPP. Situata më e keqe dhe ndikimi më i lartë (para nënshkrimit të kontratës) është anulimi i projektit pas lançimit të tenderit; kjo do të ndikojë në reputacionin e PPP-së, vendit/qeverisë prokurorese, përveç se do të shkaktojë humbje të kohës dhe resurseve.

Pasi palët të kenë lidhur kontratën, janë edhe dy shkallë të dështimit (për nga pasojat).

- **Dështimi absolut i kontratës:** Një situatë në të cilën qeveria duhet të shpëtojë kontratën ose ta ritenderojë atë. Kjo mund të jetë për dy arsye kryesore, ndonjëherë të ndërlidhura madje edhe të ndërthurrura;
  - Kontraktuesi/partneri privat nuk ka bërë pagesën; dhe



- Kontraktuesi/partneri privat (shoqëria e projektit ose SPV) falimentojnë.
- **Dështimi relativ i projektit:** Kjo i referohet situatave në të cilat VP është humbur pjesërisht, dhe kontrata e projektit nuk arrin VP-në e pritur fillimisht. Kjo mund të ndodhë në disa rrethana: performanca është nën nivelin e pritur dhe kontrata nuk kap humbjen e vlerës së shërbimit, ose kontrata ka siguruar një përfitim të papritur për partnerin privat, që duhet të ishte kapur, të paktën pjesërisht, nga qeveria ose përdoruesit. Mund të ketë gjithashtu rrethana të paparashikuara ku qeveria duhet të marrë përsipër një pjesë ose të gjithë humbjen, por ngjarja e rrezikut nuk është parashikuar siç duhet në kontratë, duke krijuar kështu një situatë jo të ekuilibruar, ose qeveria nuk është e përgatitur siç duhet (në aspektin buxhetor) për të përballuar kompensimin që kërkohet sipas kontratës.

#### ***KUTIA 1.29: Përmbledhje e llojeve të dështimit të projektit***

Sipas kohës kur ndodhin dhe ashpërsisë së dështimit.

- Gjatë përgatitjes, strukturimit ose gjatë tenderit.
  - Procesi vonohet pasi duhet të ripërcaktohet dhe/ose rivlerësohet (dhe të ritenderohet nëse ka qenë në fazën e tenderit).
  - Projekti është anuluar përfundimisht.
- Gjatë jetës së kontratës.
  - Përfundimi / anulimi i parakohshëm i kontratës.
  - Humbja e pjesshme e VP.

## **8.2. Kërcënimet ndaj një menaxhimi të shëndoshë të procesit**

Një projekt mund të dështojë për shumë arsye. Një numër i mirë i tyre janë të ndërlidhura me karakteristikat e PPP-së dhe madje me thelbin e vetë projektit. Shumë rreziqe që mund të ndikojnë në projekt janë të pashmangshme (zakonisht forca madhore, dhe një kategori më e gjerë e cila ndonjëherë njihet si rrethana të paparashikuara). Por kontrata duhet të jetë e gatshme për të trajtuar ato situata në mënyrën më efektive dhe efikase. PPP si mjet (ose kontrata e PPP-së, ashtu siç është përcaktuar ose strukturuar) dështon kur nuk iu lejon palëve të merren me rrethana të tilla; kjo krijon situata të paekuilibruara ose çon në zgjidhje të parakohshme të kontratës që përndryshe mund të ishin shmangur. Jo të gjitha dështimet e projektit janë domosdo dështime të PPP-së si një mjet - në fakt, për disa dështime, shkaku i dështimit do të kishte një ndikim negativ të barabartë ose më të madh, nëse projekti do të realizohej tradicionalisht dhe jo si një PPP.

Edhe vetë kontrata mund të jetë burim i rreziqeve ose situatave problematike. Kjo është ajo që ndonjëherë përkufizohet si "rreziku i kontratës".

Shumë dështime të projektit e kanë origjinën e tyre përfundimtare te defektet në identifikimin, vlerësimin dhe përgatitjen (vlerësimin) e projektit, strukturimin e dobët

dhe menaxhimin e dobët të procesit të tenderit, ose menaxhimin e dobët të kontratës (e cila gjithashtu është e ndërlidhur me përgatitjen, pasi strategjia e menaxhimit të kontratës duhet të merret parasysh kur hartohet kontrata dhe dispozitat adekuate të përfshihen në kontratë).

Këto arsye të dështimit të projektit ndërlidhen ose identifikohen me mungesë të mundshme të menaxhimit të duhur të procesit të PPP-së gjatë fazave të ndryshme të procesit, nga identifikimi e deri te tenderi, si dhe menaxhimi i mëvonshëm i kontratës.

Shkaku thelbësor i menaxhimit të dobët të procesit është mungesë e kapacitetit të menaxhimit të transaksioneve, i cili në këtë rast kërkon disa aftësi dhe kapacitete shumë të specializuara, e që duhet të ekuilibrohen me natyrën shumë komplekse të këtij lloji prokurimi. Nuk mjaftojnë vetëm këshilltarët me përvojë (edhe pse mbështetja e tyre rekomandohet shumë për vlerësimin, përgatitjen, strukturimin dhe mbështetjen e procesit të tenderit - shih kapitullin 3.14). Qeveria dhe autoritetet e saj të prokurimit duhet të zhvillojnë aftësi të brendshme. Ngritja e këtij kapaciteti, mirëmbajtja, shfrytëzimi i përvojës dhe ruajtja e talentit janë sfida për qeverinë<sup>110</sup>.

Këto dhe rreziqet e tjera që kërcënojnë suksesin e projektit janë tipike për çdo proces të menaxhimit të projekteve (shih kutinë 1.30). Ato mund të shmangen vetëm përmes qeverisjes së shëndoshë të projektit (ashtu siç prezantohet në seksionin 5.5).

***KUTIA 1.30: Faktorët më të shpeshtë të menaxhimit të projektit dhe të qeverisjes që mund të rrezikojnë rezultatet e projektit në një PPP (si në çdo projekt qeveritar)***

- Mungesa e kapacitetit menaxherial dhe aftësive të duhura (mungesa e burimeve të afta dhe mungesa e fondeve për punësimin e këshilltarëve).
- Mungesa e vazhdimësisë / ndryshimet e shpeshta në ekipin e projektit.
- Mungesa e autorësisë dhe udhëheqjes së qartë të projektit.
- Dështimi në marrjen dhe menaxhimin e vendimeve (delegimi i pamjaftueshëm i kompetencave, ndërhyrja e jashtme).
- Mungesa e një kampioni.
- Mungesa e një advokuesi “të pavarur” ose të pa përfshirë në konflikt.
- Mungesa e mekanizmave të duhur të kontrollit të cilësisë.
- Dështimet në identifikimin e grupeve të interesit.
- Mungesa e komunikimit (brenda, jashtë, me publikun, ndërgjegjësimi i publikut për ta pranuar projektin dhe menaxhimi i rezistencës së publik, dhe me investitorët).
- Mos harmonizimi i projektit me objektivat strategjike të qeverisë ose ndryshime në objektivat e qeverisë.
- Ngutja politike dhe afate joreale kohore.

Është e vështirë të ofrohet një listim i pranuar botërisht i burimeve kryesore të dështimit të projektit. Mirëpo, posaçërisht në rastin e EMDE, burimi i shpeshtë i

<sup>110</sup> Shih *Trasimi i rrugës* (WEF, 2010) seksioni 2.2, dhe *Sfida e ngritjes dhe mbajtjes së aftësive*.

dështimeve të projekteve të PPP-së është mungesa e kohës për përgatitje të shëndoshë të projektit dhe analiza e rreziqeve. Projektet PPP zhvillohen në kontekste që zakonisht janë përplot me presione politike. Në vendet që nuk kanë përvojë me këto projekte, prania e "aktorëve" që nuk sillen në mënyrë rigorozë sipas rregullave dhe që presin të marrin ndonjë avantazh përmes ndikimit dhe/ose rrugëve të shkurtra është mjaft e shpeshtë, dhe kjo duhet të adresohet për të shmangur dështimin e projekteve.

Ekzistojnë edhe disa faktorë shtesë që mund të përkeqësojnë rreziqet e dështimit të projektit. Shumica prej tyre kanë të bëjnë me mungesën e një kornize të duhur për PPP-të, ose kanë të bëjnë me dështimet e qeverisjes, diçka që mund të zbutet duke zhvilluar dhe zbatuar një Kornizë të duhur për PPP.

Një listë e faktorëve të rrezikut për dështimet e qeverisjes ose mungesa e një kornize dhe pasojat e saj shpjegohen më poshtë.

- Mungesa e një procesi të standardizuar për identifikimin dhe përgatitjen e projekteve, si dhe për strukturimin dhe lançimin e tyre, sipas një "procesi me porta" përkeqëson rrezikun e dështimit të projektit;
- Një kornizë institucionale komplekse dhe e paqartë do ta bëjë të vështirë menaxhimin e aktorëve dhe mund të krijojë drejtime kontradiktore dhe ndryshim të vendimeve;
- Mungesa e një organizate institucionale e bën më të vështirë ruajtjen e njohurive dhe përvojës, duke çuar në humbjen e talentit;
- Mungesa e një kornize të menaxhimit fiskal dhe qasjes afatgjatë të menaxhimit fiskal (kontrolli i ekspozimit agregat të një vendi ndaj PPP-ve) mund të prodhojë konflikte të papritura në zbatimin e projektit dhe përfundimin e një procesi të PPP-së, edhe pasi të jetë shpallur;
- Mungesa e udhëzimeve të qarta të politikave në lidhje me objektivat e PPP-së mund të prodhojë konflikte politike dhe ndryshim të vendimeve. Kjo mund të shkatërrojë perceptimin e zotimit politik dhe stabilitetin e qasjes së qeverisë ndaj PPP-ve;
- Në mungesë të një kornize të përshtatshme për PPP, një ministri e cila beson se mund të zhvendosë kostot te sektorët tjerë brenda qeverisë, mund të bëjë transaksione nga PPP-ja të cilët nuk mund të jenë të përballueshme ose nuk përfaqësojnë Vlerë për Para. Në mënyrë të ngjashme, një ministri e cila nuk i bart drejtpërsëdrejti rreziqet e ndërlidhura me projektin, mund të mos jetë e kujdesshme sa duhet, për t'u siguruar që sektori privat të mbajë një nivel të duhur të rrezikut;
- Në mungesë të një kornize të përshtatshme të PPP, agjencitë individuale mund të veprojnë brenda "silloseve", me pak shkëmbim informacioni ose bashkëpunim me agjencitë e tjera. Në situata të tilla të silloseve, agjencitë me funksione të ndërlidhura mund të mos jenë në gjendje të koordinojnë aktivitetet e tyre aq sa duhet për të realizuar PPP-të;
- Pa një kornizë të duhur që përfshin dispozitat e duhura të nxjerrjes së informacionit<sup>111</sup>, transparenca do të vuajë dhe kjo do të dëmtojë interesin

---

<sup>111</sup> Publikimi i informacionit është një çështje ndërsektoriale që prek të gjithë ciklin e procesit (para dhe pas prokurimit) dhe shumë aspekte të kornizës (për shembull, menaxhimin fiskal, auditimin e cilësisë / auditimin *ex-post*). Dhënia e informacionit gjithashtu prek ose është me interes për aktorë të ndryshëm, siç janë sektori privat, publiku i gjerë, legjislatura, etj. Dhënia e informacionit mund të jetë reaktive dhe proaktive, e kjo e fundit është një sfidë madhore dhe fokusi i përmirësimit në tregjet e zhvilluara të PPP-së. Kutia 1.28 në kapitullin 1 ofron një përmbledhje të gjerë të kornizave të nxjerrjes së informacionit. *Udhëzuesi Referues i PPP-së* gjithashtu diskuton

privat, pranueshmërinë e publikut dhe zotimin politik. Për pasojë, kjo mund të rrisë korrupsionin dhe të krijojë një rreth vicioz;

- Pa mekanizmat për të audituar procesin (kontrollet dhe verifikimet e jashtme të cilësisë, auditimi i procesit të tenderit për nga transparencja dhe barazia) dhe programet (përfshirë publikimin e informacioneve, por edhe mekanizmat e auditimit *ex-post*), përgjegjësia e qeverisë nuk mund të gjurmohet; dhe
- Në përgjithësi, pa një kornizë dhe një politikë që stimulon planifikimin e shëndoshë afatgjatë dhe krijimin e programeve PPP, qeveria nuk do të kapë përfitimin e plotë të instrumentit të PPP-së dhe do të rrezikojë të humbasë interesimin e tregut të PPP-ve (shih seksionin 9.4 )

Seksioni 9 paraqet arsyetimin e konceptit kornizë, përbërësit dhe manifestimet kryesore, dhe mënyrën se si një kornizë është e nevojshme për menaxhimin e duhur të PPP-së, si një element strategjik i politikës së infrastrukturës. Kapitulli 2 i kushtohet vetëm diskutimit të çështjes së kornizave të PPP-së dhe shpjegon të gjitha çështjet e përmendura më lart në lidhje me kornizat, programet dhe më shumë.

### **8.3. Shembuj të anulimeve të projektit për shkak të menaxhimit jo të duhur të procesit<sup>112</sup>**

#### **8.3.1. Çështje që paraqiten gjatë fazave të para-tenderit dhe tenderit**

Në vijim janë shembuj të zakonshëm të menaxhimit të dobët gjatë fazës së parë të projektit, që pasqyrojnë gabimet dhe rreziqet e dështimit të projektit (lista të konsiderohet si një listë jo shteruese).

**Vlerësimi mund të konstatojë se projekti duhet të ndërpritet si PPP sepse nuk ishte kaluar nëpër shqyrtimin paraprak si duhet ose logjika e tij ekonomike nuk ishte vlerësuar si duhet.**

Shembuj:

- Analiza e koston-përfitimit (CBA) në Fazën e Vlerësimit jep rezultate negative ose rezultate shumë më të dobëta se ato në Fazën e Identifikimit sepse nuk ishte bërë më herët ndonjë CBA, ose ishte bërë në bazë të supozimeve tepër optimiste; dhe
- Rezultatet e CBA-së janë të dobëta për shkak të ndonjë ndryshimi në fushëveprimin e projektit, sepse nuk ishte bërë dhe konfirmuar si duhet në Fazën e Identifikimit.

**Projekti anulohet / braktiset para lançimit të tenderit sepse nuk është vlerësuar si duhet gjatë vlerësimit ose nuk është përgatitur siç duhet.**

Shembuj:

---

këtë çështje në seksionin 2.5.1.

<sup>112</sup> Për raste studimore në projekte të vërteta për të ilustruar arsye të tjera për anulimin e projekteve, kryesisht për shkak të vlerësimit dhe përgatitjes joefektive, shih *Projekte Publik-Privat në Indi - Përmbledhje e Rasteve Studimore* (Qeveria e Indisë dhe PPIAF, 2010). Punimi përshkruan mësimet kryesore të nxjerra për disa projekte. [http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case\\_studies.pdf](http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf)

- Kufizimet ligjore ose pengesat në lidhje me disponueshmërinë e tokës për një spital nuk u vlerësuan ose nuk u zbuluan siç duhet gjatë vlerësimit;
- Shërbimet publike në një projekt të linjës së tramvajit nuk u vlerësuan siç duhet, dhe para fillimit kishte dëshmi të mungesës së informacionit;
- Ka prova që projekti mund të mos jetë i përballueshëm ose nuk është i realizueshëm, sipas supozimeve paraprake të përballueshmërisë; dhe
- Fushëveprimet të projektit i janë bërë ndryshime domethënëse, kështu që vlerësimi i kostos së projektit është bëri i pavlefshëm ose shumë optimist. Kjo zhvleftëson vlerësimin e fizibilitetit financiar, CBA-në dhe vlerësimin e përballueshmërisë.

**Tenderi anulohet ose pezullohet (pas lançimit të tenderit) sepse disa çështje nga vlerësimi paraprak duhet të ishin zgjidhur gjatë fazës së tenderit ose para nënshkrimit të kontratës, por ka prova që ato nuk do të zgjidhen. Tenderi anulohet ose pezullohet sepse tenderi i projektit kundërshtohet nga publiku i gjerë, organizatat civile ose nga partitë politike.**

Shembuj:

- Informacionet mbi alokimin e shërbimeve publike janë të mangëta dhe marrin shumë më tepër kohë sesa pritej;
- Marrëveshjet me administratat e tjera publike (për shembull, marrëveshja e bashkisë me disa sektorë të caktuar të transportit) nuk mund të finalizohen ose nuk kanë përparuar aq sa duhet;
- Informacioni mbi projektin nuk është publikuar me kohë për të marrë sugjerime dhe komente; dhe
- Gjatë vlerësimit nuk janë zbuluar rreziqe ose pengesa të tjera.

**Nuk ka asnjë ofertë. Asnjë ofertues nuk ka paraqitur ofertë kualifikuese.**

Shembuj:

- Projekti, ose kontrata ashtu siç është hartuar, nuk ishte e realizueshme financiarisht ose teknikisht<sup>113</sup>;
- Tenderi u lançua pa njoftim të mjaftueshëm paraprak për prokurimin e projektit në treg;
- Periudha për t'iu përgjigjur KpP ishte shumë e shkurtër dhe/ose periudha e përgjigjes ndaj KpP do detyronte përfituesit të punonin gjatë një periudhe të njohur pushimesh; dhe
- Tenderi u lançua në kohën kur u krijua një perceptim se qeveria nuk po i respekton detyrimet e veta në raport me kontrata të tjera të ngjashme të PPP-së.

<sup>113</sup> Favorizimi optimist ose thjesht mungesa e analizës së duhur është një nga arsyet më të zakonshme për anulimin e projekteve, përfshirë PPP-të. Shih *Tejkalimet e kostove dhe mungesa e kërkesës në hekurudhat urbane dhe infrastrukturë tjetër*, Bent Flyvberg, Planifikimi dhe Teknologjia e Transportit, vëll. 30, nr. 1, shkurt 2007, f. 9-30.

**Kontrata e projektit jepet por nuk ekzekutohet (nënshkruhet) për shkak të ankesës së një konkurenti ndaj vendimit administrativ, ose ofertuesit e suksesshëm refuzojnë të nënshkruajnë kontratën për shkak të ndonjë mungese të përgatitjes së projektit.**

**Financimi nuk mbyllet (kur nuk kërkohet si kusht i mëparshëm) për shkak të problemeve të pazgjidhura të përgatitjes.**

Shembuj:

- Një e drejtë e domosdoshme kalimi supozohej se ekzistonte, por në fakt nuk ekzistonte, dhe
- Ekziston rreziku që lejet mjedisore të mos aprovohen për shkak të dështimit të autoritetit të prokurimit për të menaxhuar procesin siç duhet.

### **8.3.2. Çështje gjatë jetës së kontratës**

**Ndërtimi është vonuar për shkak të mungesës së përgatitjes së vlerësimit paraprak nga qeveria në lidhje me rreziqet dhe përgjegjësitë që ajo merr përsipër me kontratë.**

Shembull:

- Vonesë e jashtëzakonshme në ndërtim për shkak të çështjes së pazgjidhur të së të drejtës së kalimit, të nevojshme për projektin.

**Partneri privat shkel kontratën për shkak të strukturës së dobët të kontratës dhe/ose menaxhimit të tenderit.**

Shembuj:

- Shkelje e kontratës për shkak të mungesës së kapacitetit. Kapaciteti dhe përvoja e konsorciumit ofertues nuk u vlerësua si duhet gjatë procesit të tenderimit;
- Mosrespektim i kontratës për shkak të pa aftësisë për ta realizuar atë, sepse oferta e konsorciumit fitues ishte shumë agresive. Tenderi nuk ishte strukturuar si duhet për të shmangur ose zbuluar oferta tepër agresive ose tepër optimiste;
- Mosrespektim i kontratës për shkak të pa aftësisë së partnerit privat që të përmbush kërkesat minimale të shërbimit, për shkak se qeveria caktoi kushte joreale të performancës; dhe
- Mosrespektim për shkak se kontrata i transferoi rreziqe partnerit privat të cilat ata nuk mund t'i menaxhojnë.

**Falimentimi i kontraktuesit.**

Shembull:

- Pala private bëhet jo solevente pasi konstaton se projekti nuk është i zbatueshëm për shkak të vlerësimit të dobët (për shembull, parashikimi i trafikut ishte shumë optimist).

## **Vonesat ose zgjidhja e kontratës për shkak të shkeljes nga autoriteti kontraktues.**

Shembuj:

- Qeveria nuk mund të përballojë pagesat për shkak të kufizimeve buxhetore të cilat nuk janë marrë parasysh siç duhet gjatë miratimit të projektit (analiza e përballueshmërisë);
- Qeveria nuk mund të përballojë pagesat e paparashikuara pasi këto nuk janë vlerësuar si duhet gjatë vlerësimit; dhe
- Qeveria nuk arrin të realizojë në mënyrë adekuate punët e tjera që bashkëveprojnë me punët e palës private sipas kontratës së PPP-së. Për shembull, në rastet kur qeveria është përgjegjëse për punët ndërtimore për një projekt hekurudhor, dhe sektori privat sipas një kontrate të PPP-së është përgjegjës për sistemet hekurudhore, mjetet lëvizëse dhe operacionet.

## **Dështime të tjera të vogla të projektit/humbja e VP.**

Shembuj:

- Mund të ketë dështime të projekteve që rrjedhin nga konteste të kushtueshme, e që shkaktohen nga alokimi jo i qartë i rrezikut; dhe
- Performanca e kërkuar në kontratën e PPP-së mund të mos jetë përcaktuar si duhet, dhe për pasojë, është e pamundur të matet ose të zbatohet në praktikë.

## **8.4. Interesi dhe shqetësimet e sektorit privat (ofertuesve të ardhshëm) në lidhje me tërë procesin e PPP-së**

PPP-të kërkojnë ekzistencën e agjentëve privatë, të gatshëm të lidhin kontratë afatgjatë duke marrë përsipër rreziqe të konsiderueshme, si dhe investitorë financiarë të gatshëm për të investuar kapital (dhe ndonjëherë edhe borxh) në projekte, dhe banka të gatshme të japin hua për këto projekte.

Projektet duhet të jenë financiarisht të realizueshme (dhe për të qenë financiarisht të realizueshme, projektet duhet të jenë tërheqëse për bankat). Ky është një kusht i domosdoshëm për zhvillimin e një kontrate të PPP-së, dhe është po aq i rëndësishëm sa kushtet e tjera të fizibilitetit (për shembull, fizibiliteti ekonomik, pra, projekti i duhur; përshtatshmëria e mjetit të PPP-së; dhe përballueshmëria).

Mirëpo, një partner privat si një ofertues i mundshëm është gjithashtu i shqetësuar për të gjitha aspektet e realizueshmërisë, duke përfshirë çështje socio-ekonomike dhe përballueshmërinë.

- Nëse projekti ka vlerë të dobët ekonomike ose ekziston një rrezik më i lartë i mungesës së përkushtimit të qeverisë për projektin, do të ketë gjasa më të larta të ndërprerjes së kontratës apo që një qeveri e re të kërkojë ri-negociim; dhe
- Një partner privat do të ketë një interesim të natyrshëm që projekti të jetë i përballueshëm për qeverinë. Kjo shmang rrezikun e shkeljes së kontratës nga qeveria.

Për më tepër, sektori privat gjithashtu dëshiron një plan kohor të besueshëm, domethënë pret që procesi i projektit të trajtohet në përputhje me planin kohor të

njoftuar. Në përgjithësi, gatishmëria e sektorit privat për të investuar ndikohet nga menaxhimi i përgjithshëm i të gjithë procesit të PPP-së.

Tabela 1.7 paraqet një listë të kushteve kryesore që një projekt duhet t'i plotësojë për të qenë i pranueshëm nga një ofertues i ardhshëm, përtej realizueshmërisë financiare. Ai supozon se alokimi i rrezikut është i tolerueshëm, se projekti është tërheqës për bankat dhe financimi është i qasshëm, dhe se tavani i pagesave është i pranueshëm/i realizueshëm (gjë që ofron një IRR të mundshëm, që është në përpjesëtim me rreziqet).

**TABELA 1.7: Kërkesat ose kushtet nga sektori privat dhe karakteristikat e një projekti të pranueshëm dhe tërheqës**

*Secili projekt duhet të plotësojë domosdo disa kushte për të qenë i pranueshëm për sektorin privat.*

*Gatishmëria e sektorit privat për të ofertuar dhe investuar qëndron në realizueshmërinë financiare (proporcion adekuat i rrezikut / fitimit). Kjo ngre disa shqetësime të fizibilitetit, e që janë kryesisht të njëjta si shqetësimet e qeverisë kur prokuron një PPP. Projekti dhe kontrata duhet të plotësojnë kushtet e mëposhtme.*

<b>Kushti</b>	<b>Përshkrimi</b>
Ekonomikisht i realizueshëm ose i shëndoshë	Projekti duhet të jetë zgjidhja më e përshtatshme për nevojën: një projekt i cili dështon si zgjidhje e përshtatshme (për shembull, shfrytëzimi është shumë më poshtë se sa pritej) prodhon rrezik të zvogëlimit të përkushtimit nga sektori publik, dhe gjithashtu mund të rrezikojë realizueshmërinë financiare (për shembull, rasti i projekteve të bazuara në kërkesë/trafik).
Përshtatshmëria si PPP (realizimi i PPP-së do të përmirësojë VP-në e projektit të zgjedhur)	Nëse një projekt i papërshtatshëm tenderohet si PPP, ai do të ketë një strukturë artificiale dhe joefikase të rrezikut, e cila me gjasë do të rezultojë të mos pranimit e asnjë oferte ose dështim në zhvillimin e mëvonshëm të projektit.
Teknikisht i realizueshëm	Nga këndvështrimi i një partneri privat, kjo nënkupton që fizibiliteti financiar nuk rrezikohet nga rreziqet teknike të paparapara.
Financiarisht i realizueshëm	Kjo do të thotë që kufiri i epërm i pagesave ose çmimi i kontratës është i mjaftueshëm për të mbuluar të gjitha kostot, madje edhe ato kushte të paparashikuara të ndërlidhura me strukturën e transferimit të rrezikut.
Tërheqës për bankat	Komuniteti i huadhënësve (dhe komuniteti i investitorëve) duhet të jenë të gatshëm të sigurojnë financimet e nevojshme për projektin.
Ligjërish i realizueshëm	Forma e kontratës ose struktura e kontratës duhet qartazi të përmbushë kërkesat e kornizës ligjore. Kjo do të shmangte kufizimet e të drejtave, krijimin e bazës për anulimin e kontratës, ose gjasat për ankesa nga palët e treta.
I përballueshëm	Në mënyrë më sublimë, ofertuesi privat mund të shqetësohet nga miratimi i lehtë i projekteve nga qeveria, me një mungesë të dozës së realizimit lidhur me kapacitetin real për të përballuar projektin.



Të përgatitur siç duhet	Është bërë vlerësim i duhur paraprak për të identifikuar dhe adresuar të gjitha të gjitha rreziqet / pengesat materiale. Qeveria duhet të jetë realisht e aftë të përmbushë përgjegjësitë e saj (për shembull, blerja e të drejtës së kalimit për një projekt). Për ato rreziqe që barten në sektorin privat, informacionet duhet të jenë konsistente dhe të disponueshme (procesi i miratimit mjedisor, informacionet mbi vendndodhjen e shërbimeve publike, etj.).
Kontratë e strukturuar siç duhet - e sendërtuar në realizueshmërinë tregtare	Rreziqet që i barten sektorit privat duhet të jenë rreziqe që mund të merren përsipër dhe të menaxhohen prej tyre, dhe gjithashtu duhet të zbatohen në kontratë në një mënyrë të qartë dhe objektive. Mekanizmat e pagesave dhe regjimet e performancës duhet të jenë të qarta, objektive dhe të arritshme. Kontrata duhet të ofrojë mbrojtje nga mosmarrëveshjet dhe shkeljet e mundshme nga ana e publikut.
Të strukturuar si duhet (procesi i tenderit / KpP-së)	Projekti duhet të tenderohet në bazë të kërkesave të balancuara të kapacitetit dhe kriterëve transparente të përzgjedhjes. Aktorët e mirë/me reputacion të mirë do të kërkojnë nivele të larta të kapacitetit dhe propozime teknike të projektit, për të shmangur konkurrencën e padrejtë në formën e ofertave joreale dhe agresive.

## 9. Hyrje në konceptin e kornizës së PPP-së dhe çështje fillestare të kornizës. Preokupimet e sektorit privat lidhur me kornizat dhe tregjet.

Korniza përcaktohet nga Fjalori i Oksfordit i gjuhës angleze si "një strukturë themelore që qëndron në themel të një sistemi, koncepti ose teksti".

Fjalori spanjoll përcakton kornizën si "kufij ose rrethana që rrethojnë një çështje ose një periudhë historie".

PPP-të përfshijnë menaxhim kompleks të proceseve në disa fronte (politike, fiskale, financiare dhe sociale) që kërkojnë një qasje programatike në mënyrë që PPP-të të shihen si një opsion i përsëritur për projektet e përshtatshme. Si në çdo veprim programatik, ose çdo veprim ose qasje që ka qëllim afatgjatë, një kornizë është e domosdoshme.

Ky Udhëzues për PPP advokon një qasje programatike të PPP-së për të nxjerrë dhe mbrojtur VP-në e përgjithshme nga PPP-ja, si një opsion strategjik për të prokuruar infrastrukturën. Shumica e vendeve me qasje të suksesshme programatike me PPP e kanë ndërtuar atë program mbi një kornizë të shëndoshë të PPP-së. Ashtu siç përkrahë nga Udhëzuesi Referues për PPP, V 2.0 (Banka Botërore, 2014), "krijimi i një kornize të qartë të PPP-së komunikon publikisht zotimin e qeverisë ndaj PPP". Ajo gjithashtu definon se si zbatohen projektet, duke ndihmuar kështu në sigurimin e qeverisjes së mirë të PPP-ve, që do të thotë, "promovon efikasitetin, llogaridhënien, transparencën, mirësjelljen, drejtësinë, duke ndihmuar në ngritjen e interesimit të sektorit privat dhe pranueshmërisë publike për PPP-të".

Kompleksiteti i mjetit PPP e bën të nevojshme standardizimin e proceseve dhe dokumenteve, gjë që do të kursejë kohë dhe mund në përgatitjen dhe zbatimin/strukturimin e detyrave, që janë jashtëzakonisht të vështira për PPP-të. Gjithashtu këshillohet që të homogjenizohen ato procese për të siguruar

përmbushjen e kushteve për të prokuruar PPP-në (për secilin PPP brenda një juridiksioni të caktuar).

Natyrë e PPP-ve, në kuptimin e zotimit të burimeve buxhetore në planin afatgjatë (në shumicën e rasteve, përtej mandatit të një legjislatore) me pritjen e nxjerrjes së një efikasiteti më të lartë në shifra neto, kërkon qartë një qasje të duhur dhe specifike të qeverisjes, si një përgjegjësi e qeverisë për menaxhimin e burimeve publike.

Për më tepër, dhe posaçërisht kur përvetësojmë (ashtu siç këshillohet) një qasje programatike, është me rëndësi madhore të tërheqim dhe të mbajmë interesimin e sektorit privat. Kjo kërkon një qasje të duhur dhe të fortë qeverisëse, përmes një kornize të solide dhe të qëndrueshme.

Korniza duhet të mbështetet nga dokumentet zyrtare që janë të detyrueshme për pjesëmarrësit të cilët veprojnë nën këtë kuadër. Disa autorë madje përkufizojnë kornizën duke përshkruar vetë dokumentet dhe ligjet që e kufizojnë dhe rregullojnë kornizën.

Vendet e ndryshme kanë qasje të ndryshme lidhur me dokumentacionin kornizë. Qasja e zgjedhur varet kryesisht nga dy faktorë: sistemi ligjor ose tradita ligjore e vendit (ku dallimi kryesor përbëhet nga vendet me sisteme të së drejtës zakonore kundrejt vendeve me tradita të kodit civil), dhe shkalla e zhvillimit në aspektin e përvojës PPP dhe përdorimit të tyre (vendet me traditë në PPP, zakonisht në kontekstin e projekteve të tipit koncesion, kundrejt vendeve pa traditë ose përvojë të mëparshme).

Korniza e PPP-ve ndonjëherë përshkruhet si një grup i nën-kornizave për elemente specifike që rrethojnë qeverisjen e PPP-ve. Në këtë rast, politika e PPP-së ose korniza ligjore e PPP-së është një tjetër element i kornizës. Shih gjithashtu kutinë 1.31.

#### **KUTIA 1.31: Çfarë përbën një kornizë sipas udhëzuesve të tjerë<sup>114</sup>?**

- Sipas WBRG-së, korniza e PPP-së përbëhet nga politika dhe korniza ligjore. Ekzistojnë tre komponente ose lëmi kryesore të rregullimit: procesi dhe përgjegjësitë institucionale, menaxhimi i financave publike dhe qeverisja e programit të PPP-së.
- Udhëzuesi *Tërheqja e investitorëve në PPP-të afrikane* (Banka Botërore, 2009) propozon katër fusha teksa përshkruan se çfarë përbën një kornizë të PPP-së: Politika e PPP-së, korniza ligjore, korniza e investimeve (përfshirë procesin e aprovimit) dhe korniza operative (e cila trajton aftësitë e menaxhimit dhe punën gjatë gjithë procesit).

Ky Udhëzues për PPP përdor përkufizimin e kornizës të propozuar nga Udhëzuesi Referues i Partneritetit Publik-Privat V2.0 (Banka Botërore 2014): "korniza e PPP-së nënkupton politikën, procedurat, institucionet dhe rregullat që së bashku

<sup>114</sup> Shih "përkufizimi i kornizës së PPP" në *Moduli 2 Udhëzuesi Referues për PPP i Bankës Botërore* (faqet 66-68) dhe "përcaktimi i kornizës" në *Tërheqja e investitorëve në PPP-të afrikane* (Banka Botërore, 2014) (faqe 13-18).

përcaktojnë se si do të zbatohen PPP-të - pra, si do të identifikohen, vlerësohen, zgjidhen, buxhetohen, prokurohen, monitorohen dhe regjistrohen në kontabilitet".

Seksionet vijuese shpjegojnë se çfarë përbën një kornizë (pjesa 9.1), duke reflektuar mbi çështjet në zbatimin dhe dokumentimin e kornizës (seksionet 9.2 dhe 9.3), dhe në fund shpjegojnë këndvështrimin e sektorit privat dhe se si kornizat dhe programet janë të rëndësishme për ta përfshirë, në mënyrë domethënëse, industrinë e PPP-së në një mënyrë konkurruese dhe solide.

### ***Çfarë përbën një kornizë për qëllime të këtij Udhëzuesi për PPP? Përmbajtja ose fushat e një kornize.***

Korniza që rregullon PPP-në si një metodë për prokurimin dhe menaxhimin e infrastrukturës ka disa elemente që përcaktojnë kufijtë ose rregullat e tyre.

Elementet e mëposhtëm kanë të bëjnë me karakteristikat kryesore të PPP-ve si metodë e prokurimit.

- Prokurimi i PPP-së ka të bëjë me prokurimin publik dhe prandaj mund të jetë i kufizuar me rregullat e prokurimit;
- Një PPP si një opsion për shpërndarjen dhe menaxhimin e pasurive publike dhe shërbimeve publike rregullohet nga rregullat e kontratës publike;
- PPP përfshin një operator ekonomik privat që administron një biznes i cili iu nënshtrohet të njëjtave ligje si çdo biznes tjetër privat;
- PPP-të janë një alternativë që sigurojnë financim afatgjatë për qeverinë, duke zëvendësuar sektorin publik dhe buxhetin e përgjithshëm si ofrues i fondeve për të përmbushur nevojat financiare të tyre. Prandaj, procesi duhet të integrohet në menaxhimin fiskal, me rregullat e kontrollit ose masat e politikave;
- Si një fushë e financave private, PPP duhet të përmbushë pritshmëritë e investitorëve privatë gjatë gjithë procesit, por edhe nga këndvështrimi i kornizës. Kjo gjithashtu nënkupton nevojën për komunikim dhe politika të duhura të marrëdhënieve me publikun;
- PPP-të kanë të bëjnë me arenën e vendimeve të projektit dhe menaxhimin e projektit, të cilat kërkojnë një kornizë të menaxhimit të proceseve ose kornizë operacionale; dhe
- Një kornizë e PPP-së zakonisht cakton përgjegjësi për agjentë dhe departamente të ndryshme përbrenda një qeverie; prandaj i referohet gjithashtu arkitekturës dhe organizimit institucional.

Shumë nga elementët dhe faktorët që ndikojnë në qeverisjen e përgjithshme të PPP-së ndërthuren me njëri-tjetrin, dhe disa prej tyre mund të kategorizohen në të njëjtin grup.

Përcaktimi shumë i saktë i komponenteve ose elementeve të një kornize të PPP-së është diçka arbitrare. Mirëpo, për hir të një baze të përbashkët për njohuri dhe mirëkuptim, ky Udhëzues për PPP propozon elementet kryesore vijuese, si elemente që në thelb përbëjnë kornizën e PPP-së.

## **Një kornizë PPP “domosdoshmërisht” përfshin elementët vijuese:**

1. Një grup skicash strategjike dhe themelore, që rregullojnë por edhe kufizojnë përdorimin e përgjithshëm të PPP-së si një opsion prokurimi. Këto përfshijnë objektivat e përgjithshëm për përdorimin e mjetit, fushën e veprimit (cili lloj i projekteve dhe cilët sektorë), dhe **"parimet zbatuese"** (si mund të zbatohen PPP-të), përfshirë rregulloret e procesit të prokurimit/tenderit. Disa vende miratojnë ligje specifike për të përcaktuar këto parime strategjike dhe zbatuese (këto zakonisht quhen ligje të PPP-ve), ndërsa vende të tjera zgjedhin dokumente specifike të politikave (këto zakonisht quhen politika të PPP-së). Në disa vende, nuk kërkohet ndonjë ligj ose politikë e veçantë për PPP. Në të gjitha rastet, është një gamë e gjerë e ligjeve që mund të kenë një ndikim praktik në përdorimin dhe kontrollin e opsionit të PPP (për shembull, ligjet sektoriale), dhe të gjitha këto ligje së bashku formojnë kornizën ligjore të PPP-së. Mund të ketë gjithashtu një gamë të gjerë të politikave qeveritare që ndikojnë në përdorimin e opsionit të PPP-së, përveç ligjeve specifike për PPP ose dokumentit të politikave për PPP;
2. Një tërësi e rregullave dhe procedurave për të identifikuar, përgatitur dhe vlerësuar projektet, për të zhvilluar strukturën e kontratës së PPP-së dhe strukturën e KpP-së, si dhe menaxhimin e procesit të tenderit dhe menaxhimin e kontratës. Këto rregulla dhe procedura zakonisht quhen **korniza operacionale ose korniza e menaxhimit të procesit**. Disa elemente të këtyre rregullave dhe procedurave mund të konsiderohen gjithashtu si pjesë e **kornizës së investimeve publike ose kornizës së planifikimit**, por mund të aplikohen edhe etiketime të tjera. Rregullat dhe procedurat zakonisht janë në formën e udhëzimeve me nivele të ndryshme të zbatueshmërisë;
3. Tërësi e rregullave dhe/ose procedurave për të kontrolluar ekspozimin agregat ndaj PPP-ve (dhe gjithashtu për të ndikuar në procesin e investimeve, për nga aprovimet). Këto zakonisht quhen **korniza të menaxhimit fiskal**;
4. Një arkitekturë brenda qeverisë (për shembull, përfshirë fuqinë legjislative) që mund të ndikojë në menaxhimin dhe qeverisjen e opsionit të PPP. Kjo zakonisht quhet **kornizë institucionale**; dhe
5. Një varg rregullash, procedurash dhe përgjegjësish të tjera në lidhje me **çështje të tjera të ndërlidhura me qeverisjen**, siç janë sigurimi i përgjithshëm i cilësisë së politikës dhe projekteve të PPP-ve, çështjet e transparencës dhe komunikimit.

Në disa raste, elementë të caktuar të kornizës gjithashtu njihen si "Programi për PPP" i qeverisë.

Këto lëmi ose nën-korniza ndërthuren në mënyrë të konsiderueshme. Për shembull, ekziston një ndërthurje e qartë ndërmjet kornizës së përgjithshme të politikës dhe rolit të vetë kornizës ligjore të PPP-së. Gjithashtu, korniza institucionale ndikon në rregullat operacionale dhe procedurat për menaxhimin e procesit të PPP-së, ndërsa përgjegjësitë institucionale dhe arkitektura ndikojnë në sistemin ose qasjen për menaxhimin dhe mbikëqyrjen e pasojave fiskale të PPP-së. Për më tepër, menaxhimi fiskal ndikon edhe në procesin specifik të projektit.

### ***Si të implantonit ose dokumentoni një kornizë. Tradita të ndryshme juridike.***

Pavarësisht nëse flasim për kornizën e përgjithshme të politikave ose për kornizën në përgjithësi, rregullat (si në një kornizë) dhe procedurat duhet të nguliten në një dokument që është detyrues, qoftë përmes zbatueshmërisë ligjore qoftë përmes proceseve të fuqishme qeveritare që zbatohen rregullisht.

Ky Udhëzues për PPP ka për qëllim të ofrojë një standard të arsyeshëm të njohurive të konceptit dhe lëndës së PPP, duke propozuar koncepte të vlefshme dhe bazën e njohurive për çdo vend, apo edhe në kuptim global. Është gjithashtu e nevojshme të pranohet se në shumë aspekte të PPP-ve, ka dallime të konsiderueshme ndërmjet vendeve të cilat nuk mund të ndryshohen lehtë, pasi ato imponohen nga ligje të tjera të përgjithshme ose tradita të hershme. Prandaj, është gjithashtu me rëndësi thelbësore të kuptohet dhe vlerësohet se si dhe pse kornizat për PPP dallojnë në vende të ndryshme.

Në këtë kuptim, faktori kryesor që ndikon në ndryshimet përkatëse, veçanërisht përse i përket një kornizë të PPP-së, është tradita ligjore e vendit përkatës.

Ky Udhëzues për PPP shtjellon dy sisteme kryesore ligjore: ato që bazohen në traditën e së drejtës zakonore dhe ato të bazuara në kodet civile. Në kuptim të përgjithshëm dhe të gjerë, kur dokumentohen kornizat e PPP-së, lloji i parë i juridiksioneve mbështetet më shumë në "deklaratat e politikave" ose dokumentet e politikave, ndërsa i dyti mbështetet, në masë domethënëse, në ligje.

Kornizat ligjore ose kornizat e bazuara në ligje vlerësohen si të favorshme për sa i përket stabilitetit, megjithëse e kundërta e kësaj është se ato gjithashtu prezantojnë një faktor negativ - ngurtësinë.

Sipas disa udhëzuesve, mund të gjejmë një opsion të tretë, që është implantimi ose ndërtimi i kornizës në formë dokumentare: me fjalë të tjera, ofrimi i udhëzimeve definitive (Banka Botërore 2014, faqe 71). Mirëpo, duhet të pranohet se shumë udhëzime të tilla, veçanërisht në vendet e kodit civil, hartohen duke u mbështetur në ligje, duke qenë brenda ligjit, ose duke qenë nën zhvillimin rregullator të një ligji. Në raste të tjera, udhëzimet (në formën e "manualeve" ose "doracakëve") nuk janë pjesë e një ligji ose nuk përbëjnë një ligj. Këto mund të ndryshohen herë pas here, edhe versioni ekzistues aktualisht është i detyrueshëm për zyrtarët publikë dhe për praktikuesit e PPP.

Gjithashtu, në shumë vende të së drejtës zakonore, politika plotësohet nga udhëzime të cilat shpesh konsiderohen se janë të detyrueshme për zyrtarët publikë dhe praktikuesit e PPP-ve nëse miratimi për t'u larguar nga udhëzimet nuk jepet përmes miratimit të PPP-së dhe procesit të qeverisjes.

### ***Korniza ekziston, por duhet të përpunohet ose të përshtatet për PPP-të.***

Në masë të madhe, bazat e kornizës janë të njëjta me metodat e tjera të prokurimit, për shembull, si te çdo juridiksion që ka përcaktuar rregulla të arsyeshme, solide për të prokuruar punë dhe shërbime publike. Ata kanë autoritete mjedisore për të vendosur për ndikimet mjedisore të zhvillimit të infrastrukturës dhe për t'i kontrolluar ato. Ata kanë autoritete fiskale/departamentet përgjegjëse për të marrë pjesë në

vendimet dhe miratimet që mund të shkaktojnë shpenzime publike që ndikojnë ose zotojnë burime buxhetore.

Ekzistojnë kornizat e PPP-ve që zhvillohen në mënyrë kohezive, në një ligj specifik dhe gjithëpërfshirës ose në një dokument të plotë të politikave, i cili mbulon:

- Cilat projekte mund të zhvillohen si PPP;
- Si zbatohet procesi i kontratës dhe prokurimit;
- Çfarë duhet të bëhet për të përgatitur dhe vlerësuar projektin para fillimit; dhe
- Kush ka kompetenca të vendosë për cilat çështje në kuadër të procesit të vendimmarrjes dhe aprovimit, por edhe më pas gjatë jetës së kontratës.

Në ekstremin tjetër, ka juridiksione ku PPP-të thjesht vendosen brenda ligjeve ekzistuese të përgjithshme të prokurimit. Në këto vende, PPP-të që paguhen nga qeveria janë zakonisht një risi dhe përqafohen në bazë të faktit që ato mund të rregullohen përmes të njëjtave rregulla si koncesionet tradicionale (pra, ato ku përdoruesi paguan). Në këto raste, rregullat e prokurimit mund të jenë ato që zakonisht vlejnë për çdo prokurim, pa parashikuar kushte specifike për PPP-në, ose mund të ketë rregulla për procedurat dhe proceset për të vlerësuar projektet, të cilat rregullohen pavarësisht nga forma. Sido që të jetë, nuk ka rregulla specifike në lidhje me menaxhimin fiskal afatgjatë të PPP-ve, etj.

Pavarësisht mënyrës se si dokumentohet korniza, PPP-të (si një mundësi alternative për të prokuruar infrastrukturën dhe shërbimet) përballen me sfida të rëndësishme që kërkojnë trajtim specifik në shumë fusha.

Prandaj, korniza duhet, në shumë lëmi (ligjore/prokurim, menaxhim i procesit, çështje institucionale, menaxhim fiskal), të përshtatet për të mbuluar në mënyrë specifike PPP-të ose për të trajtuar specifikat e PPP-së (shih tabelën 1.8 më poshtë).

Tabela 1.8 supozon se korniza ekzistuese i lejon sektorit privat të operojë një aset publik në një formë, dhe se ekzistojnë rregullore për prokurimin transparent të punëve dhe shërbimeve publike. Tabela shpjegon ndryshimet të cilat mund të jenë të nevojshme ose të dobishme në mënyrë që të përshtatet korniza ekzistuese për të përfshirë PPP-të.

Ekzistenca e një kornize nuk siguron sukses në vetvete, pasi sukcesi i PPP-së mund të matet vetëm përmes projekteve. Qeveritë duhet të shqyrtojnë me kujdes se kur duhet të zhvillojnë një kornizë dhe të shpallin një program, sepse zhvillimi i një kornize duhet të pasohet menjëherë nga lançimi i një projekti ose nga shpallja e një përzgjedhje projektësh, të cilat janë ato që mund të konsiderohen si "udhërrëfyesit" ose projektet pilot. Shembuj të kësaj qasjeje dhe të menaxhimit të qartë të politikave mund të gjenden në Indi dhe Meksikë<sup>115</sup>.

**TABELA 1.8: Përshtatja e kornizave ekzistuese për të lejuar PPP - ose rikrijimi i dokumentit (eve) kornizë ose ndryshimi i legjislacionit ekzistues ose politikave ekzistuese.**

<sup>115</sup> Banka Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas (2011) përfshijnë një rast studimor në "Hospital del Bajío" (faqe 50), duke ilustruar se si qeveria zhvilloi politikën e PPP-së për projekte shëndetësore, definuan një program shëndetësor për PPP dhe përgatitën PPP-në e parë shëndetësore në mënyrë që ta lançojnë atë pa vonesë.

Lëmia	Ndryshimet dhe adaptimet e nevojshme	E domosdoshme apo e dobishme?
Korniza ligjore e prokurimit (llojet e lejuara të kontratës dhe procesi i tenderit)	<p>Përshtatja e kornizës për të trajtuar një formë të kontratës e cila përfshin fusha të shumta të detyrimeve (DBFOM). Kjo është më shumë një çështje për vendet me kod civil sesa për vendet me të drejtë zakonore.</p> <p>Konkretisht, mbulimi ose përfshirja e llojit të kontratës DBFOM, ku të ardhurat janë në formën e pagesave të qeverisë për një shërbim.</p> <p>Për më tepër, është praktikë e mirë që korniza të përfshijë modele të tenderave, të bazuara ose të përqendruara në dialog dhe bashkëveprim me ofertuesit e mundshëm. Kjo është e rëndësishme për projektet komplekse që kërkojnë bashkëveprim dhe komunikim më të thellë me listën e zgjedhur të kandidatëve.</p>	E domosdoshme.
Përzgjedhja, përgatitja dhe / ose vlerësimi	<p>Udhëzimet për të vlerësuar dhe përzgjedhur projektet në mbarë qeverinë dhe në të gjitha nivelet e administratës (qendrore, rajonale dhe/ose lokale) janë shumë të dobishme, dhe zakonisht ato që përdoren apo që janë në fuqi për çfarëdo prokurimi publik mund të jenë të vlefshme.</p> <p>Mirëpo, PPP-të kërkojnë edhe udhëzime specifike në mënyrë që të mbrohet përbalueshmëria, rentabiliteti tregtar dhe Vlera për Para.</p>	Të domosdoshme për qeverisjen e duhur dhe nëse PPP-të përdoren për çështje programatike.
Menaxhimi fiskal (ekspozimi agregat i një PPP-je)	<p>Vlen posaçërisht për PPP-të që paguhen nga qeveria. Qeveria është duke zotuar burime afatgjata buxhetore, të cilat mund të jenë një çështje e re në prokurimin e punëve publike.</p> <p>Kjo kërkon një shkallë disipline (qeverisjes) për të kontrolluar ekspozimin e përgjithshëm (agregat).</p> <p>Shumë vende mbështeten vetëm në kufijtë e borxhit publik dhe/ose llogaridhënien e borxhit publik, ndërsa pranojnë që disa projekte të tipit që paguhen qeveria mund të konsiderohen si financim privat (shih kreun e mëparshëm).</p> <p>Kjo qasje mund të jetë çorientuese dhe të injorojë faktin se projektet "qeveria paguan" kërkojnë një zotim afatgjatë të burimeve buxhetore, pavarësisht nëse detyrimet në lidhje me projektin njihen si borxh publik.</p> <p>Zotimi: zotimi buxhetor afatgjatë mund të jetë çështje ligjore në disa vende, pasi ndonjëherë buxheti mund të mos zotohet paraprakisht (në afatgjatë).</p>	Të domosdoshme për qeverisjen e duhur dhe nëse PPP-të përdoren për çështje programatike.
Korniza dhe arkitektura institucionale	Edhe nëse është në kuadër të një qasjeje programatike/strategjike, PPP si model i prokurimit NUK kërkon agjentë apo pozita të reja brenda administratës. Rolet kryesore (agjencia e prokurimit/promovuesi i projektit, struktura përgjegjëse për thesarin/buxhetin, prokurori i	Shumë të dobishme për qeverisjen e duhur dhe nëse PPP-të përdoren për çështje programatike.

	<p>përgjithshëm ose figura të ngjashme) janë të njëjtat si në çdo prokurim.</p> <p>Mirëpo, për shkak të kompleksitetit të mjetit (posaçërisht për sa i përket procesit të përzgjedhjes, përgatitjes/vlerësimit dhe zbatimit të kontratës), është e dobishme dhe mjaft e zakonshme (konsiderohet si praktikë e mirë) të krijohen organe ose agjenci të specializuara ose të paktën ekipe përbrenda arkitekturës qeveritare. Qëllimi i këtyre është të udhëheqin pjesën më të madhe të detyrave të vlerësimit dhe përgatitjes ose të mbështesin organet e tjera të qeverisë gjatë këtyre punëve.</p>	<p>Nevoja varet nga niveli i punës / rëndësia e PPP-së si një mjet dhe madhësia e vëllimit të punëve të qeverisë / administratës specifike.</p>
--	--	---

### **KUTIA 1.32: Idetë kyçe në lidhje me kornizat dhe programet e PPP-së**

- Korniza ka të bëjë me qeverisjen.
- Korniza e PPP ka disa dimensione: menaxhimin e procesit, politikën e përgjithshme, menaxhimin fiskal dhe vlerësimin ex-post.
- Korniza e PPP-së zvogëlon rreziqet e vendimeve jo të duhura dhe menaxhimin e dobët të projekteve.
- Një kornizë e duhur gjithashtu mundëson procese pa vështirësi madhore, duke kursyer para dhe kohë.
- Korniza ndërlihet me nevojën për të tërhequr investitorë dhe për të ruajtur interesimin e tyre në planin afatgjatë (besueshmëria dhe praktika e mirë).
- Themelet e një kornize të PPP - posaçërisht për sa i përket kornizës ligjore dhe institucionale - janë fillimisht të njëjtat si për çdo prokurim publik, por ekziston nevoja për adaptim mjaft të madh.
- Zhvillimi i një kornize duhet të shoqërohet me fillimin e shpejtë të projekteve "pilot" (një ose më shumë projekte fillestare që ndërmerren për të demonstruar zbatimin e kornizës).

### **Sektori privat / ofertuesit e ardhshëm gjithashtu kujdesen për kornizën dhe programet.**

Ashtu siç është përmendur në seksionin 8, sektori privat nuk është i interesuar vetëm për realizueshmërinë tregtare teorike të një projekti të vetëm (proporcioni adekuat i rrezikut/shpërblimit dhe bankabiliteti), por është gjithashtu i interesuar dhe i preokupuar për të gjithë procesin e PPP-së në të gjitha apo pothuajse të gjitha dimensionet e tij.

Kornizat rigoroze janë mënyra më e mirë për të siguruar suksesin e projektit, kështu që sektori privat gjithashtu kujdeset për funksionimin e një kuadri të duhur rregullator. Por, për të marrë përfitimin e plotë nga opsioni i PPP-së, ky opsion duhet të trajtohet në kuadër të një qasjeje programatike. Përdorimi i programeve të PPP-së jo vetëm që është drejtpërdrejt i dobishëm nga këndvështrimi i menaxhimit të përgjithshëm publik, por është i një rëndësie të madhe edhe për qasjen në industrinë e PPP-së. Qëllimi është të krijojë interesim tek një numër sa më i madh i investitorëve të mundshëm, dhe posaçërisht interesimin dhe qasjes tek zhvilluesit me reputacion



dhe me përvojë në PPP<sup>116</sup>.

Sektori privat (industria e PPP-së) është më shumë e interesuar në tregje dhe jo vetëm në "projekte", prandaj pikat vijuese janë me rëndësi.

- Zhvilluesit privatë janë të interesuar për tregjet që ofrojnë një shteg, pra, mundësi të shumta që krijojnë ekonomi të shkallës për nga përgatitja e ofertave dhe menaxhimit të tenderëve dhe projekteve;
- Konsistenca është e rëndësishme. Korniza ndihmon që projekte të ndryshme të strukturohen dhe menaxhohen në mënyrë konsistente, gjë që ul kostot për sektorin privat dhe krijon besimin në treg. Në mungesë të një kornize të fortë, ministri të ndryshme mund të veprojnë në mënyra jo konsistente, gjë që mund të jetë zhgënjyese dhe të rezultojë në humbjen e disa ofertuesve;
- Sektori privat preokupohet për aftësinë e qeverisë që të menaxhojë këtë shteg apo vëllim të punëve në mënyrë programatike. Kjo nuk ka të bëjë vetëm me besueshmërinë e ndonjë projekti specifik, por gjithashtu edhe me besueshmërinë e qeverisë si menaxher i vëllimit dhe përdorimin e PPP-ve nga ana e saj si një mjet strategjik në planin afatgjatë; dhe
- Sektori privat preokupohet për çështje siç janë qëndrueshmëria afatgjatë fiskale, përkushtimi politik ndaj PPP-ve, pranueshmëria shoqërore e këtij mjeti, ruajtja e talentit/përvojës dhe një kornizë minimale ligjore që ofron mundësinë për prokurim të PPP-së. Shumë prej tyre ndikojnë në realizueshmërinë dhe gatishmërinë e secilit projekt specifik, por ato gjithashtu ndikojnë në qëndrueshmërinë dhe besueshmërinë e PPP-së si mjet, dhe ekzistencën e një shtegu apo vëllimi të duhur.

Tri pikat e para lidhen me konceptin e programeve të PPP-së<sup>117</sup>. Në shumicën e vendeve, programet e PPP-ve shënojnë përparim më të ngadaltë sesa që do të duhej, jo për shkak të mungesës së financave ose mos përmbytjeje së kritereve fizibilitetit tregtar, por sepse ka një sasi të pamjaftueshme të projekteve të përshtatshme, të përgatitura mirë për PPP. Prandaj, posedimi i projekteve të tilla është me rëndësi të madhe për qeveritë që dëshirojnë të promovojnë zhvillimin e infrastrukturës përmes PPP-ve, pasi pamundësia për të tërhequr aktorë të klasës botërore do të bëjë që ata të kërkojnë mundësitë e tyre gjetiu. Për pasojë, këto qeveri mund të përfundojnë me pjesëmarrës të padëshiruar dhe/ose me programe shumë të ekspozuara ndaj korrupsionit dhe, në fund, me projekte të dështuara.

Mbërthimi në vazhdimësi i interesimit afatgjatë të sektorit privat është thelbësor për suksesin e PPP-ve, si një mjet programatik ose si shteg për të fuqizuar zhvillimin e infrastrukturës. Kjo kërkon një kornizë të duhur dhe të qartë të PPP-së, në të gjitha

---

<sup>116</sup> Një shembull i një programi me reputacion të mirë është Programi Kombëtar i Zhvillimit të Autostradave në Indi, i cili përshkruhet në Bankën Botërore - Farquharson, Torres de Mästle dhe Yescombe, me Encinas (2011). Përshkrimi i shkurtër i disa programeve përkatëse të PPP-së mund të gjenden në WEF (2010), faqe 17 (programi meksikan i rrugëve me pagesë) dhe faqe 18 (programi rrugor kilian i PPP-së). Shih gjithashtu rastin, tashmë të cituar, studimor të Spitalit El Bajio, i cili është i ndërlidhur programin shëndetësor të PPP-së në Meksikë.

<sup>117</sup> EPEC shpjegon rëndësinë e qasjes programatike dhe tiparet kryesore të saj. Shembuj të programeve evropiane të PPP-ve mund të gjenden në *Një Qasje Programatike për PPP-të. Mësime nga përvoja evropiane* (EPEC, 2015).

lëmitë kryesore të menaxhimit të PPP-ve.

Qasja programatike mund të krijojë një rreth të virtytshëm bazuar në një faktor thelbësor: historiku i suksesshëm do të rrisë interesimin e industrisë për projekte, ndërsa interesimi i shtuar do të sigurojë më shumë opinione, që do të ndihmojnë për të përmirësuar kornizën dhe qasjen e PPP-së.

Tabela 1.9 paraqet një listë jo shteruese të kushteve të cilat duhet t'i plotësojë një kornizë e PPP-së së bashku me programet përkatëse, në mënyrë që të fitojnë interesimin e industrisë. Kjo listë supozon se programi dhe projektet e PPP-së (dhe për rrjedhojë edhe tregu) nuk kanë kufizime thelbësore për të siguruar akses në financim afatgjat, dhe/ose që faktorët e rrezikut të vendit nuk përfaqësojnë një pengesë të pashmangshme për të tërhequr investime të huaja direkte (IHD), ose që programi i është përshtatur kufizimeve përkatëse (ashtu siç shpjegohet në seksionin 5.6).

<b>TABELA 1.9: Karakteristikat që kërkohen nga aktorët e sektorit privat të klasit botëror në raport me kornizën e PPP-së, programet e PPP-së (dhe karakteristikat e tjera të një tregu tërheqës dhe të çmuar të PPP-ve)<sup>118</sup></b>		
<b>Faktorët për të pasur sukses me qasjen programatike ose përdorimin strategjik të PPP-ve</b>	<b>Përshkrimi</b>	<b>Si korniza dhe politikat mund të rrisin atraktivitetin e tregut</b>
Shtegu/vëllimi i punëve është relevant ose domethënës (dhe i identifikueshëm)	Ekzistojnë dëshmi në treg se ekziston vëllim domethënës ose ekzistojnë nevoja / mangësi madhore në infrastrukturë.	Korniza dhe politika mund të sigurojnë se ekziston vëllimi më i strukturuar dhe i organizuar duke krijuar plane dhe/ose programe të PPP-ve, me indikacion të qartë të rolit të PPP-së.  Kjo gjithashtu duhet t'i komunikohet në mënyrë proaktive industrisë (menaxhimi i komunikimit është një pjesë thelbësore e kornizës operacionale ose të investimeve).
Historiku	Ekziston historik i suksesshëm i projekteve të PPP-së, të cilat dëshmojnë zgjidhje të pastër dhe të drejtë të mosmarrëveshjeve dhe krizave të tjera.	Historiku i suksesshëm mund të ndërtohet vetëm me anë të një kornize të duhur dhe menaxhimit optimal të rreziqeve dhe krizave.  Përtej përgatitjes së projektit, menaxhimi i suksesshëm i kontratës kërkon një qasje proaktive e cila duhet të institucionalizohet brenda kornizës së

<sup>118</sup> Seria "Infrascop", e prodhuar nga Njësia e Inteligjencës pranë "Economist", ofron inteligjencë mbi faktorët dhe kriteret për të shqyrtuar kapacitetin e një vendi për të zhvilluar projekte dhe programe të PPP-së, të cilat jo domosdoshmërisht reflektojnë perspektivën private, por me një pamje më të gjerë. *Vlerësimi i mjedisit për PPP në Amerikën Latine dhe Karaibe* (shkurt 2013), i porositur nga FOMIN dhe sponsorizuar nga Qeveria e Spanjës, ofron një pasqyrë të përgjithshme mbi evolucionin dhe shkallën e zhvillimit të vendeve të rajonit, të përbërë nga rreth 19 tregues, të grupuar në 6 kategori. Seria përfshin gjithashtu analiza të rajonit Aziatik-Paqësor dhe të Evropës Lindore dhe të Komonuelthit të Shteteve të Pavarura (CIS).

		<p>PPP-së (në lëminë e menaxhimit të procesit të PPP-së).</p> <p>Për ata që iu janë rrekur PPP-ve së fundi, apo për vendet që kanë filluar të zhvillojnë qasjen e tyre të PPP-së, është e rëndësishme të tregohen sa më skrupuloz në përzgjedhjen e projekteve dhe menaxhimin e procesit të përgatitjes dhe prokurimit në mënyrë që të shmangen dështimet. Është gjithashtu e rëndësishme të punohet brenda një kornize të fuqishme.</p>
<p>Korniza e fortë e procesit të PPP: cilësia në standarde dhe qasjet ndaj realizueshmërisë dhe strukturimit, kapaciteti i menaxhimit dhe besueshmëria në afate dhe vendime</p>	<p>Menaxhimi i PPP-ve të shumta dhe zhvillimi i suksesshëm i një programi kërkon një kornizë të qartë operationale që lehtëson procesin, zvogëlon rrezikun e dështimit, dhe veçanërisht (nga pikëpamja private) reflekton realizueshmëri komerciale dhe shqetësimet e sektorit privat. Menaxhimi i duhur i projekteve të PPP-së prodhon besim afatgjatë në industri, përtej ndonjë projekti të caktuar të suksesshëm të PPP-së.</p>	<p>Kjo është një prej pjesëve thelbësore të kornizës së PPP-së, që lidhet posaçërisht me procesin para-tenderimit dhe menaxhimin e tenderit. Këto duhet të mbështeten në udhëzimet dhe standardet e praktikave më të mira, që zbatohen me konsistencë, dhe të jenë qartazi të identifikueshme nga sektori privat.</p> <p>Varet gjithashtu edhe nga arkitektura institucionale.</p>
<p>Qartësia në / e kornizës ligjore në lidhje me ligjshmërinë e PPP-së, transparencën e prokurimit dhe zbatueshmërinë<sup>119</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparenca (qasja në informacione të besueshme, dhe kriteret dhe procesi transparent dhe i drejtë i përzgjedhjes).</li> <li>• Të drejtat e zbatueshme.</li> <li>• Procesi i zgjidhjes së mosmarrëveshjeve.</li> <li>• Ndarja e rrezikut.</li> </ul>	<p>I referohet politikës dhe kornizës ligjore, posaçërisht procedurave të prokurimit, transparencës dhe standardeve të kontratës.</p>
<p>Përkushtim dhe mbështetje e fortë politike</p>	<p>Prania e një "kampioni politik" - një ministër i lartë që mbron fuqimisht programin PPP - ka rëndësi për industrinë e PPP-së.</p> <p>Projektet përkatëse dhe komplekse duhet të tregojnë shenja të qarta të përkushtimit përmes mbajtjes së duhur të rrezikut dhe ndarjes së pozitive, dhe/ose mobilizimit të mjeteve institucionale të financimit. Politika dhe korniza dhe programet e PPP-së duhet të pranohen politikisht sa më gjerë që të jetë e mundur për të fituar</p>	<p>Kampioni politik është çështje e praktikës së mirë në kornizat menaxheriale, dhe kjo është e mundur vetëm me udhëzime të qarta dhe të shëndosha të procesit të PPP-së.</p> <p>Mbështetja e përgjithshme politike është e mundur vetëm në kuadër të politikave të programeve të PPP-së që shpjegohen dhe komunikohen mirë. Kjo duhet të mbështetet në menaxhimin e duhur të komunikimit, i cili është gjithashtu një nën-element i kornizës së PPP-së.</p>

<sup>119</sup> Në lidhje me kornizën ligjore dhe rregullatore të një tregu të vendit konkretisht, *Si të bashkëveprojmë me sektorin privat në PPP në tregjet në zhvillim* (Banka Botërore 2011) ofron, në faqen 17, një listë gjithëpërfshirëse të pyetjeve më konkrete që duhet të bëhen nga investitorët dhe huadhënësit.

	besueshmëri (e cila zakonisht varet edhe nga pranueshmëria publike e programeve të PPP-së).	
Pranueshmëria publike	Investitorët ndërkombëtarë dhe vendorë do të shfaqin rezistencë për të investuar në PPP në vendet ku ekziston ende një perceptim negativ për PPP-të. Kjo përveç shqetësimit specifik që mund të kenë në lidhje me pranueshmërinë e ndonjë projekti specifik të infrastrukturës.	Kornizat ligjore dhe / ose të politikave në formë të udhëzimeve të pranuar dhe solide dhe një qasje e menduar/e pjekur ndaj PPP-ve kërkon pranueshmëri të këtij mjeti nga publiku. Programet PPP dhe projektet specifike mund të rrisin kundërshtimin e mundshëm publik, i cili përsëri trajtohet përmes menaxhimit të duhur të komunikimit.  Transparenca dhe përgjegjësia janë faktorët kryesorë për të fituar besimin e publikut: realizimi i auditimeve publike, publikimi i informacioneve mbi performancën e projektit, e kështu me radhë duhet të lehtësohet ose të institucionalizohet brenda kornizës së PPP.
Qëndrueshmëria fiskale dhe menaxhimi racional i PPP-së	Sektori privat mund të preokupohet lidhur me qëndrimin e relaksuar rreth ekspozimit afatgjatë agregat ndaj PPP-së, posaçërisht pasi kjo është një shenjë se projektet do të zgjidhen dhe nxitohen në mënyrë jo të duhur.  Gjatë vlerësimit të kredisë së një qeverie, agjencitë e vlerësimit do të shqyrtojnë detyrimet e ardhshme sipas kontratave të PPP-së dhe do t'i marrin këto parasysh. Vlerësimi kreditor i qeverisë, nga ana tjetër, merret parasysh nga investitorët dhe financuesit e PPP-së kur vlerësojnë fitimin e tyre të kërkuar të kapitalit ose normën e interesit.  Në disa vende, qeverive u është dashur të rinegociojnë PPP-të, sepse kishin hyrë në zotime të tepërta agregate. Ky nuk është një rezultat i dëshirueshëm, pasi krijon pasiguri për sektorin privat nëse ata do të marrin marrëveshjen për të cilën kanë negociuar.	Kjo, në thelb, është ajo pjesë e kornizës së PPP-së që lidhet me menaxhimin agregat afatgjatë të ekspozimit fiskal.

## 10. Pasqyrë e ciklit procesit të PPP-së: Si të përgatitni, strukturoni dhe menaxhoni një kontratë PPP

Kjo pjesë përshkruan përmbledhjen e procesit të projektit të PPP-së i cili më pas zhvillohet në detaje - fazë pas faze - në kapitujt 3 deri në 8 të këtij Udhëzuesi për PPP.

Qëllimi i këtij përshkrimi është t'i japë lexuesit një pamje të përgjithshme të të gjithë procesit, duke ofruar një përshkrim paraprak të fazave kryesore të tij. Ai gjithashtu ilustron se si procesi dallon në disa vende, në varësi të rrugës ose modalitetit të përzgjedhur të tenderit (kur ka më shumë se një të tilla në dispozicion në një vend). Shih Figurën 1.13.

Procesi, ashtu siç përshkruhet në këtë pjesë dhe siç shtjellohet në Udhëzuesin për PPP, lidhet me ciklin e një projekti të PPP-së. Normalisht ky proces fillon me identifikimin dhe përzgjedhjen e projektit, dhe Udhëzuesi për PPP supozon se kjo ndodh në varësi të projektit<sup>120</sup>. Mirëpo, kur qeveria përvetëson një qasje programatike, identifikimi dhe përzgjedhja e projektit, si dhe shqyrtimi i projekteve si kandidatë për PPP, zakonisht ndodh si pjesë e zhvillimit të një programi.

Përkufizimi i secilës fazë, përfshirë emrin dhe fushën e secilës prej tyre, është disi arbitrar. Nuk ka ndonjë konsensus universal lidhur me atë se çka duhet të përfshihet në secilën fazë ose ku secila duhet të fillojë ose mbarojë. Kështu, ka pikëpamje të ndryshme, për shembull, në lidhje me mënyrën e përkufizimit të "strukturimit" të kontratës dhe çfarë saktësisht duhet të konsiderohet "strukturim" apo edhe "realizueshmëri" e një kontrate të projektit. Gjithashtu, ekzistojnë pikëpamje dhe qasje të ndryshme lidhur me atë se çka duhet të jetë rezultati përfundimtar i aktivitetit të vlerësimit; nëse vlerësimi i projektit duhet të konsiderohet si fazë më vete dhe vendimi i investimit të merret përpara se të konfirmohet përshtatshmëria dhe realizueshmëria e projektit si PPP, ose nëse edhe aktivitetet dhe vendimet mund të trajtohen më mirë në të njëjtën fazë (e cila është qasja që supozohet nga ky Udhëzues për PPP për lehtësi, si qasje më e përshtatshme për vendet EMDE). Shih kutinë 1.33 në vijim

### **KUTIA 1.33: Çështjet në lidhje me vlerësimin dhe vendimet që supozohen nga ky Udhëzues për PPP**

Cikli standard i procesit të PPP-së, të përshkruar në këtë Udhëzues për PPP, përfshin analizën fillestare të ekonomisë së projektit dhe shqyrtimin e PPP-së në Fazën e Identifikimit dhe Shqyrtimit Paraprak të PPP-së, pasuar nga vlerësimi i hollësishëm i projektit si zgjidhje teknike dhe si PPP gjatë Fazës së Vlerësimit dhe Përgatitjes. Kjo kronologji është e përshtatshme për programet e PPP-së që motivohen nga dëshira për të përdorur PPP-në si një alternativë ndaj financimit publik, duke lejuar kështu përshpejtimin e zhvillimit të infrastrukturës (shih pjesën 5.1). Në këto rrethana, vendimi për investime (nëse projekti duhet të vazhdojë ose jo) është i ndërlidhur me vendimin e prokurimit (nëse projekti duhet të jetë apo jo një PPP). Nëse një projekt nuk është i përshtatshëm për të qenë një PPP, mund të mos jetë e mundur (për shkak të kufizimeve fiskale) që të realizohet si një projekt me prokurim tradicional. Duke bërë shqyrtimin paraprak të projektit si të përshtatshëm apo jo për PPP në një fazë të hershme, qeveria

<sup>120</sup> Procesi i përshkruar i PPP-së nuk përfshin ndonjë detyrë që vlerësohet si pjesë e ciklit të projektit në disa udhëzues: vlerësimi *ex-post* (pas përfundimit) i projektit konsiderohet si praktikë e mirë e menaxhimit për programet e PPP-së ose kur një vend përdor PPP-në si një mjet strategjik në një mënyrë programatike, dhe shpjegohet në Kapitullin 1 ("Krijimi i kornizës së PPP") me çështje të tjera që ndërlidhen me kornizën.

mund të shmangë humbjen e parave për vlerësimin, nëse projekti nuk është i përshtatshëm për të qenë një PPP.

Kështu, meqenëse është e nevojshme të përcaktohet një bazë e përbashkët për të dhënë një shpjegim të duhur të procesit të PPP-së (si dhe detyrave të ndryshme që duhen ndërmarrë dhe vendimeve që duhet të merren); ky udhëzues për PPP domosdoshmërisht përvetëson një qasje fleksibile. Procesi i përshkruar, i paraqitur në figurën 1.14 përfshin fleksibilitet të konsiderueshëm për të pasqyruar variacionet kryesore të mundshme në detyrat, vendimet dhe autorizimet që duhet të merren në secilën "fazë".

Si çështje praktike, analiza dhe detyrat që kryhen në shumë faza, në të vërtetë do të shkojnë përtej kufirit arbitrar të fazës përkatëse. Për shembull, disa nga analizat që do të kryhen si pjesë e vlerësimit mund të mos përfundojnë deri në fazat pasuese, ose kjo analizë duhet të rishikohet në ndonjë fazë të mëvonshme.

Puna që do të kryhet në secilën fazë gjithashtu ndikohet nga politika e zbatueshme dhe korniza ligjore.

Megjithatë, ajo që është e qartë është se çfarë duhet të bëhet për të zhvilluar me sukses një projekt si PPP. Pavarësisht nga renditja ose koha e secilës prej detyrave ose emrave dhe koncepteve të ndryshme që përdoren në rajone dhe juridiksione të ndryshme, prokurimi i PPP përfshin punë të mëdha, sipas qasjes me faza. Ashtu siç përshkruhet në seksionin 5.5, një projekt i PPP-së duhet:

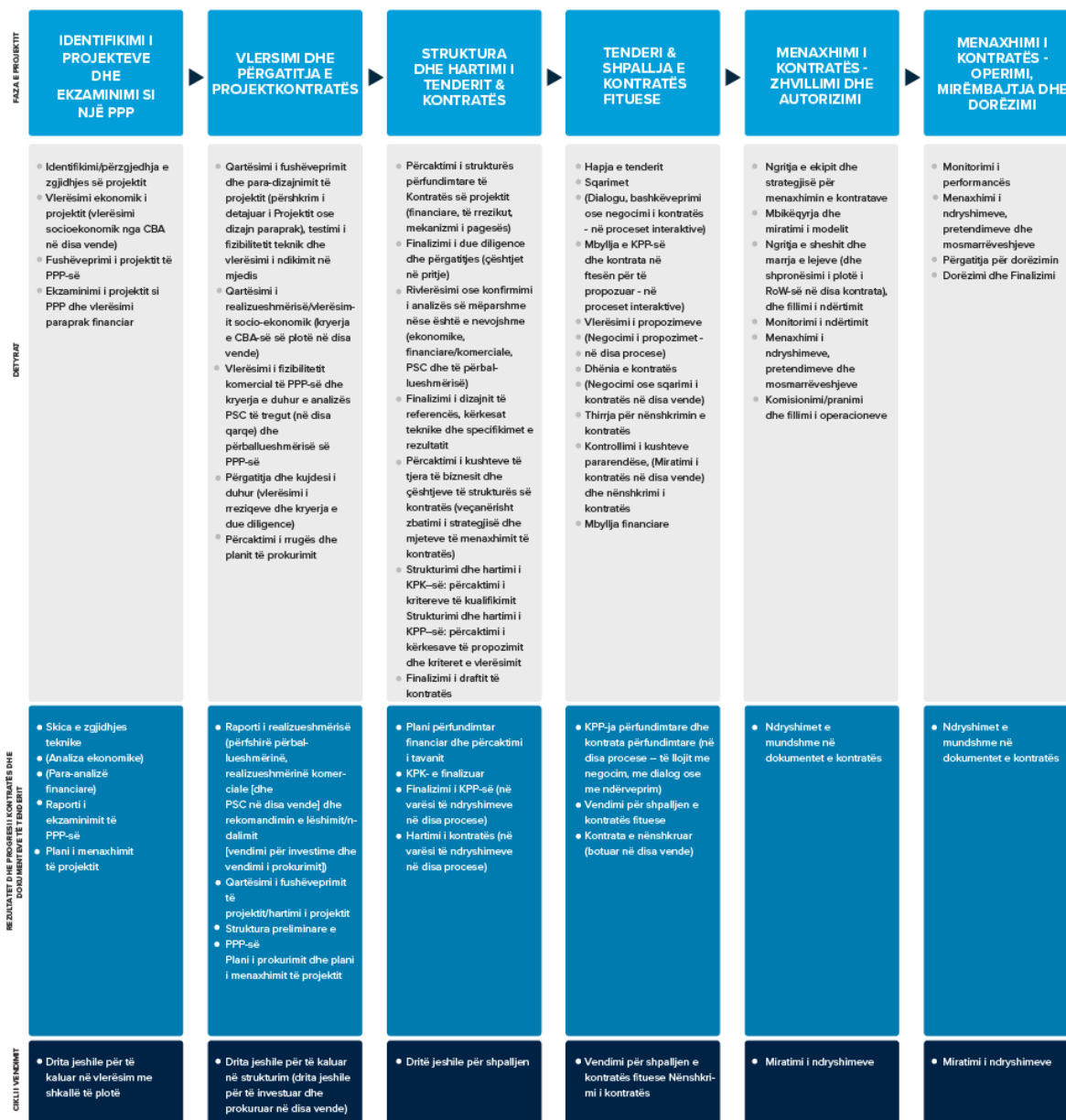
- Të jetë i bazuar në zgjidhje teknike ose "projekt" të përshtatshëm ose optimal: kjo zakonisht quhet identifikim;
- Të bëhet vlerësimi i duhur financiar për të parë nëse janë të realizueshme (si zgjidhja teknike, ashtu edhe realizimi i projektit si PPP), se PPP është zgjidhja më e mirë e prokurimit dhe se duhet të përgatitet siç duhet para tenderimit: kjo ka të bëjë me vlerësimin dhe përgatitjen;
- Të përgatitet një kontratë e mirë-strukturuar e PPP-së dhe një proces i mirëprojektuar tenderimi: në këtë Udhëzues për PPP, këto quhen si strukturim dhe hartim i kontratës dhe tenderit;
- Të prokurohen ose tenderohen në mënyrë efektive, në përputhje me kërkesat ligjore dhe normative në fuqi: kjo mund të quhet si vetë proces i tenderimit (ndonjëherë i quajtur "menaxhimi i transaksionit"); dhe
- Të menaxhohet gjatë kohëzgjatjes së kontratës: kjo quhet menaxhim i kontratës.

**FIGURA 1.13: Fazat e përgjithshme ose kryesore në procesin e PPP-ve**



**FIGURA 1.14: Cikli i Procesit të PPP, ashtu siç shtjellohet në këtë Udhëzues të PPP-së**

Figura 1.14 përshkruan në detaje të mëtejshme procesin dhe detyrat kryesore që zakonisht zhvillohen në secilën prej fazave (ashtu siç përcaktohen në Udhëzuesin e PPP-së) duke veçuar format më të shpeshta. Shumë prej detyrave dhe nën-proceseve kanë natyrë progresive dhe përsëritëse: shembujt përfshijnë vlerësimin financiar dhe përgatitjen, si dhe projektimin e kontratës dhe procesit. Figura përfshin një përshkrim të rrjedhës së procesit deri në një kontratë përfundimtare, dhe se si vendimet gjithashtu merren përmes një qasjeje me disa faza.





Përveç ndryshimeve në rrjedhën e procesit, terminologjia që përdoret për të përshkruar fazat dhe detyrat ndryshon nga një juridiksion në tjetrin. Kutia 1.34 ilustron emrat dhe konceptet kryesore që përdoren në Udhëzuesin për PPP, si dhe format më të shpeshta ose emrat alternative.

<b>KUTIA 1.34: Çështjet e terminologjisë në lidhje me procesin e PPP-së dhe detyrat e ndërlidhura. (Shprehjet e preferuar në këtë Udhëzues të PPP-së krahasuar me termat e tjerë)</b>	
<b>Shprehjet e preferuara</b>	<b>Shprehje të tjera</b>
Identifikimi i projektit	Përzgjedhja e projektit.
Analiza e kostos dhe përfitimit (CBA)	Fizibiliteti ekonomik, vlerësimi ekonomik.
Shqyrtimi paraprak (screening) i projektit si PPP	Para-vlerësimi i projektit si PPP. Në disa vende gjithashtu përdoret para-fizibiliteti
Vlerësimi (financiar)	Analizat e fizibilitetit të një projekti, vlerësimi i një projekti, due diligence (e kufizuar vetëm në disa procese të fizibilitetit ose të vlerësimit), vlerësimi i projektit si PPP (për vlerësimin e opsionit të PPP-së si një alternativë e prokurimit për projektin, dhe jo vlerësimi i vetë projektit si një zgjidhje teknike), përgatitja e projektit, zhvillimi i arsyeshmërisë tregtare (business case) (në disa vende arsyeshmëria zhvillohet në mënyrë progresive gjatë gjithë ciklit të PPP-së - aktivitetet e vlerësimit ndodhin kryesisht në fazën e Skicës së Arsyeshmërisë Tregtare).
Fizibiliteti	Gjithashtu e njohur si rentabilitet në cilën do lëmi.
Analiza e VP (e PPP-së si opsion i prokurimit)	VP sipas metodës së Krahasuesit të Sektorit Publik (KDP) (përdoret në disa vende).
Strukturimi i tenderit (Kërkesa për Kualifikime - KpK dhe Kërkesa për Propozime - KpP)	Skicimi ose projektimi i rrugës së prokurimit ose procesit të tenderit.
Strukturimi i kontratës	Projektimi i kontratës.
Hartimi (KpK, KpP dhe kontrata)	Finalizimi i këtyre dokumenteve. Në disa vende dhe udhëzues, strukturimi plus hartimi së bashku mund të quhen si implementimi.
Procesi i tenderit	Procesi i prokurimit ose procedura e prokurimit.
Lista e ngushtë	Zgjedhja ose para-zgjedhja e ofertuesve.
Kontrata e PPP	Projekti i PPP-së, marrëveshja e projektit (më e shpeshtë në kontekstin e investitorëve privatë).

Secila prej fazave kryesore të një procesi të tillë analizohet në detaje në kapitujt përkatës të këtij Udhëzuesi për PPP (nga kapitulli 3 deri në kapitullin 8), pas kapitullit 2.

### **Faza 1 (kapitulli 3) - Identifikimi i projektit dhe shqyrtimi paraprak i PPP-së**

Objektivat: Të zgjidhet opsioni më i mirë i projektit (zgjidhja më e mirë teknike për nevojën), dhe për të para-vlerësuar përshtatshmërinë e projektit si një PPP potenciale, në mënyrë që të shmanget shpenzimi i resurseve të panevojshme në vlerësimin e plotë dhe përgatitjen e projekteve të papërshtatshme.

Detyrat:

- Identifikimi/ përzgjedhja e zgjidhjes projektuese në mesin e disa opsioneve;
- Përcaktimi i fushëveprimit të projektit;
- Vlerësimi i ekonomisë së projektit (përfshirë vlerësimin socio-ekonomik nga autoriteti qendror bankar CBA në disa vende) dhe prioritizimi i projekteve më të vlefshme, sipas nevojës;
- Shqyrtimi paraprak i projektit si PPP; dhe
- Përgatitja e qeverisjes së projektit për procesin e përgatitjes deri në lançimin e tenderit, duke përfshirë zhvillimin e një plani të menaxhimit të projektit dhe përcaktimin e ekipit të projektit.

Detyra e identifikimit të infrastrukturës është pjesë përbërëse e ciklit të procesi për çdo vendim për infrastrukturë, pavarësisht se si do të prokurohet. Kjo detyrë nuk është pjesë përbërëse në ciklin PPP-së në mënyrë strikte, pasi në shumë raste dhe shumë vende projektet veç identifikohen në kuadër të planifikimit, ose ato mund të propozohen nga ndonjë agjenci ose autoritet i prokurimit gjatë legjislaturës së mandatit qeveritar (dhe konsiderohen si të tilla përderisa përshtaten me objektivat strategjike të qeverisë).

Për lehtësi, ky Udhëzues për PPP përfshin këtë detyrë në të njëjtën fazë si shqyrtimi paraprak i PPP-së, për të fuqizuar rëndësinë e përzgjedhjes së duhur të projektit (PPP nuk mund të bëjnë mrekulli dhe një PPP do të ketë sukses vetëm nëse është një projekt ekonomikisht i shëndoshë dhe i arsyeshëm). Mirëpo, në disa raste, veçanërisht në EMDE, dhe kur rruga e PPP-së motivohet kryesisht nga nevojat financiare të qeverisë (përfshirë faktin që ndonjëherë, nëse nuk prokurohet si PPP, nuk do prokurohet fare), identifikimi dhe vlerësimi vijnë së bashku me shqyrtimin paraprak dhe testimin e përshtatshmërisë dhe rentabilitetit të PPP-së.

Para se të shqyrtojmë se si mund të prokurohet një projekt, është e nevojshme të kemi një nocion të qartë se cila është zgjidhja më e mirë për nevojën përkatëse publike nga pikëpamja teknike dhe strategjike. Për shembull, për të zgjidhur një problem të mbingarkesës në lëvizje në një qytet të caktuar, zgjidhjet e mundshme mund të jenë investim në një sistem të transportit të lehtë hekurudhor (TLH), modernizimi i rrjetit rrugor, ose një sistem metro. Për çdo vendim të ndërlidhur me ndonjë projekt publik (në infrastrukturë, për një shërbim, një politikë, një ligj ose në ndonjë aktivitet tjetër qeveritar), duhet të bëhet vlerësimi i zgjidhjeve të mundshme. Kjo është baza e praktikës më të mirë në identifikimin e projektit.

Duhet të shqyrtohen dhe të krahasohen disa opsione (përfshirë opsionin "mos bëj

asgjë" si pikënisje), ndërsa opsioni më i përshtatshëm zgjidhet sipas metodës së përzgjedhjes. Për këtë qëllim, mund të aplikohet metoda e analizës së kostos dhe përfitimit (CBA) dhe metoda të tjera më të thjeshta (për shembull, analiza me kritere të shumëfishta, analiza e efektivitetit të kostos). Ky proces identifikon një zgjidhje teknike në aspektin e përgjithshëm. Në këtë fazë, fushëveprimi i projektit mund të jetë në formën e një koncepti, ku përfshihen vlerësime të përafërta të kostos. Fushëveprimi dhe kostoja përpunohen më tej përmes një vlerësimi përfundimtar në Fazën e Vlerësimit (financiar).

Përveç aplikimit të CBA-së për qëllime të përzgjedhjes, CBA mund të bëhet edhe në Fazën e Identifikimit të projektit për të para-vlerësuar nëse projekti ka kuptim ekonomik. Në disa vende, detyra të tjera të vlerësimit mund gjithashtu të fillojnë në Fazën e Identifikimit të projektit. Këto analiza zakonisht quhen analiza të para-fizibilitetit, pasi ato përshtaten, ndryshohen ose zhvillohen më tej në fazat pasuese, para se projekti të shkojë në tenderim.

Pasi projekti të jetë identifikuar siç duhet (përfshirë para-vlerësimin ekonomik), ky Udhëzues për PPP supozon se projekti do të kalojë nëpër shqyrtimin paraprak si PPP. Kjo kërkon përcaktimin e fushëveprimit të kontratës në aspektin e përgjithshëm dhe realizimin e një testi paraprak nëse metoda e prokurimit si PPP është e përshtatshme për projektin.

Në fund të kësaj faze, merret një vendim nëse do të vazhdohet me një analizë të plotë (financiare) si të projektit ashtu edhe të kontratës së projektit si PPP, në bazë të "raportit të shqyrtimit paraprak të PPP". Raporti gjithashtu përfshin një përshkrim të mënyrës se si do të menaxhohet procesi i projektit sipas planit të projektit dhe grafikut kohor përkatës.

## ***Faza 2 (kapitulli 4) - Faza e vlerësimit dhe faza e përgatitjes***

Objektivat: Të vlerësohet nëse projekti dhe kontrata e projektit të PPP-së është e zbatueshme në mënyrë që të zvogëlohet rreziku i dështimit të projektit gjatë tenderit ose gjatë kohëzgjatjes së projektit, dhe të avancohet më tej përgatitja si PPP.

Detyrat:

- Përpunimi i fushëveprimit të projektit dhe para-projektimi, testimi i realizueshmërisë teknike dhe vlerësimi i ndikimit në mjedis;
- Përpunimi i analizës/fizibilitetit socio-ekonomik (të kosto-përfitimit) ose ribërja e tyre nga fillimi;
- Vlerësimi i fizibilitetit tregtar të PPP-së (i cili përfshin edhe bankabilitetin) dhe testimi i tregut;
- Realizimi i vlerësimeve të tjera financiare: VP sipas metodës së Krahasuesit të Sektorit Publik (analiza e PSC-së) në disa vende, përballueshmëria e PPP-së dhe analiza e ndikimit në kontabilitetin kombëtar (në disa vende);
- Përgatitja dhe due diligence: vlerësimi i rreziqeve dhe realizimi i detyrave të ndërlidhura me due diligence;
- Para-strukturimi i PPP-së; dhe
- Përcaktimi i strategjisë / rrugës së prokurimit dhe projektimi i planit të prokurimit.

Kutia 1.35 jep informacione mbi proceset alternative për identifikimin dhe vlerësimin e projekteve të PPP-së.

### **KUTIA 1.35: Proceset alternative për identifikimin dhe vlerësimin e projekteve të PPP-së**

Cikli standard i procesit të PPP-së, të përshkruar në këtë Udhëzues për PPP, përfshin analizën fillestare të ekonomisë së projektit dhe shqyrtimin paraprak të PPP-së në Fazën e Identifikimit dhe Shqyrtimit Paraprak, pasuar nga vlerësimi i hollësishëm i projektit si zgjidhje teknike dhe si PPP gjatë Fazës së Vlerësimit.

Cikli standard i procesit të PPP-së, i përshkruar në këtë Udhëzues të PPP-së është i përshtatshëm për vendet e EMDE-së me programe të PPP-së të motivuara nga dëshira për të përdorur PPP-të si një alternativë për financim publik. Mirëpo, për disa qeveri (veçanërisht në vendet e zhvilluara me pozicione të forta fiskale), motivi kryesor për përdorimin e PPP-ve është efikasiteti dhe efektiviteti (shih pjesën 5.2). Këto qeveri janë në gjendje të ndajnë vendimin e investimit nga vendimi i prokurimit, duke marrë, së pari, vendimin për investime. Kështu, qeveria së pari vendos nëse projekti duhet të procedojë (bazuar në analizën socio-ekonomike) pavarësisht nga mënyra se si prokurohet, dhe pastaj vendos nëse prokurimi përmes PPP do të ofrojë Vlerë më të mirë për Para sesa realizimi tradicional. Ky proces i vendimmarrjes është i mundur vetëm nëse qeveria është në pozitë fiskale ta ndërmarrë projektin si një PPP ose si një projekt tradicional, dhe kjo mundëson një proces të vendimmarrjes ndryshe nga procesi standard i përshkruar në këtë Udhëzues për PPP.

Shteti i Victoria-s, Australi, është një shembull i një juridiksioni që është në një pozicion fiskal për të ndërmarrë projekte, qoftë si PPP, qoftë si projekte tradicionale. Ai përqendrohet në efikasitetin dhe efektivitetin si motivim për përdorimin e PPP-ve. Fazat fillestare në ciklin e projektit në shtetin e Victoria-s janë si më poshtë:

- Për një projekt të madh dhe kompleks që mund të bëhet PPP, faza e parë është zhvillimi i një arsyeshmërie strategjike biznesi. Arsyeshmëria strategjike e biznesit analizon problemin ose punën që duhet të adresohet, përfitimet që qeveria pret për të zgjidhur me sukses problemin dhe identifikimin e një përgjigje strategjike (e cila mund të përfshijë një projekt infrastrukture) që do të adresojë më së miri problemin e identifikuar ose nevojën tregtare. Për të identifikuar përgjigjen e preferuar strategjike, opsionet analizohen duke përdorur një formë të analizës me kritere të shumëfishta. Analiza e vërtetë e kostos dhe përfitimit nuk është e nevojshme. Opsionet që shqyrtohen në këtë fazë zakonisht përfaqësojnë përgjigje të ndryshme strategjike, për shembull, opsionet që merren parasysh për nevoja të transportit publik mund të përfshijnë rrugë me autobus dhe sistem të lehtë hekurudhor.
- Arsyeshmëria strategjike e biznesit mund të identifikojë kahjen e pritur të prokurimit, nëse tashmë dihet, por për këtë nuk nevojiten dëshmi të hollësishme, pasi në këtë fazë nuk merret asnjë vendim mbi prokurimin.
- Pas shqyrtimit të arsyeshmërisë strategjike të biznesit, qeveria merr një vendim nëse duhet të zhvillohet arsyeshmëria e plotë e biznesit. Arsyeshmëria e plotë e biznesit përmban atë që Procesi i Certifikimit të PPP-së e përshkruan si vlerësim, ku përfshihet analiza e plotë e kostos dhe përfitimit - zakonisht për më shumë se një opsion të projektit. Opsionet e krahasuara në këtë fazë zakonisht përfaqësojnë fushëveprime të ndryshme për përgjigjen e preferuar strategjike, të identifikuar në fazën e mëparshme. Për shembull, nëse arsyeshmëria strategjike e biznesit ka identifikuar sistemin e lehtë hekurudhor si përgjigjen e preferuar strategjike ndaj një nevoje të transportit publik, arsyeshmëria e plotë e biznesit mund të shqyrtojë dy orientime të ndryshme dhe dy teknologji të ndryshme (furnizimi i energjisë elektrike me linja ajrore ose furnizim i energjisë përmes rrjetit pa tel (wireless)) për projektin e sistemit të lehtë hekurudhor.
- Gjithashtu, arsyeshmëria e plotë e biznesit përfshin strategjinë e prokurimit, e cila

është një analizë krahasuese cilësore e metodave të ndryshme të prokurimit. Zakonisht, strategjia e prokurimit është një nga elementët e fundit që zhvillohet gjatë hartimit të arsyeshmërisë strategjike të biznesit, dhe ajo përqendrohet vetëm në opsionin e preferuar të fushëveprimit të projektit. Duke qenë se analiza e kostos dhe përfitimit dhe elementët e tjerë të vlerësimit janë pothuajse të kompletuara në këtë fazë, njohja shumë e mirë e projektit i ndihmon analizës së metodave të mundshme të prokurimit.

- Qeveria më pas vendos (si pjesë e procesit të saj buxhetor) nëse projekti duhet të vazhdojë (ky është vendimi për investime). Nëse jepet aprovimi që projektit të vazhdojë, qeveria atëherë vendos se si duhet të realizohet, përfshirë nëse duhet të jetë një PPP apo të prokurohet tradicionalisht (ky është vendimi i prokurimit).

Një projekt duhet të vlerësohet pavarësisht nga mënyra e prokurimit që mund të zgjidhet në fund për ta zhvilluar dhe menaxhuar atë. Prandaj, pjesa më e madhe e punës së kryer në këtë fazë është e përbashkët për çfarëdo lloji prokurimi dhe nuk është ekskluzive për procesin e PPP-së. Në fakt, PPP-ja është vetëm një “degëzim” i një procesi më të gjerë të menaxhimit të investimeve publike (Banka Botërore 2014). Mirëpo, përveç detyrave të vlerësimit dhe aktiviteteve përgatitore që do të kryheshin për çdo projekt tjetër, ka edhe detyra dhe aktivitete specifike për të vlerësuar dhe përgatitur projektin si PPP.

Në vendet ose kontekstet me një traditë të fortë të punëve publike (praktikisht të gjitha), ekziston një prirje për të menduar se proceset e përgatitjes dhe ofertimit të projekteve të PPP-së mund të jenë po aq të shkurtra sa edhe ato që aplikohen zakonisht për projekte të punëve publike. Mirëpo, kjo nuk është aspak e vërtetë; profesionistët e lëmisë që dëshirojnë të hartojnë projekte të përshtatshme dhe realiste të PPP-së si dhe proceset e tyre të tenderimit, duhet të kuptojnë se përgatitja, vlerësimi dhe strukturimi i një projekti të shëndoshë të PPP-së kërkon shumë më tepër kohë në krahasim me një projekt konvencional.

Analiza e fizibilitetit është e dyfishtë. Së pari, analiza e fizibilitetit përdoret për të vlerësuar nëse projekti (ose forma e prokurimit) është zgjidhja optimale për nevojën e identifikuar të projektit. Kjo zakonisht bëhet në Fazën e Identifikimit. Së dyti, një analizë e fizibilitetit përdoret për të vlerësuar zbatueshmërinë e zgjidhjes (a mund të realizohet projekti pa rrezik ose me rrezik të paktë të dështimit?).

Vlerësimi nëse projekti është zgjidhja optimale kërkon një analizë të plotë të kostos dhe përfitimit. Analiza duhet të bëhet gjatë vlerësimit, përveç nëse është bërë në Fazën e Identifikimit. Nëse analiza është bërë në Fazën e Identifikimit, nganjëherë do të zhvillohet më tej, ose do të përpunohet në Fazën e Vlerësimit, nëse në atë fazë sigurohet ndonjë tërësi më e kompletuar e të dhënave për qëllime të konfirmimit.

Qëllimi kryesor i vlerësimit të projektit është të konfirmojë që projekti ofron Vlerë për Para (në kuptimin e gjerë) për shoqërinë, e cila zakonisht konsiderohet si fizibiliteti "ekonomik" ose "socio-ekonomik". Realizohen dhe disa vlerësime shtesë të fizibilitetit për të konfirmuar se përfitimi neto i pritur ose vlera e vlerësuar e projektit për shoqërinë është e arritshme.

Analizat gjithashtu bëhen për të përcaktuar nëse realizimi i projektit si PPP është opsioni më i mirë i prokurimit. Në shumë vende, kjo përfshin përgatitjen e një Krahasuesi të Sektorit Publik, i cili përdoret për të krahasuar opsionin PPP me metodat e tjera (zakonisht me prokurimin konvencional). Kjo përdoret për të testuar dhe konfirmuar që opsioni i PPP-së, si një metodë e prokurimit, do të prodhojë

përfitime shtesë neto, në vend që të shkatërrojë një pjesë të përfitimit të përgjithshëm të natyrshëm në zgjidhjen e projektit.

Duke qenë se vlerësimi është një proces progresiv dhe përsëritës; disa elemente të analizës së fizibilitetit vazhdojnë gjatë fazës tjetër (strukturimi). Kjo është posaçërisht e vërtetë për elementet e analizës që janë specifike për PPP-në dhe kanë të bëjnë me çështje financiare, siç janë fizibiliteti tregtar dhe financiar, VP/PSC, dhe përballueshmëria.

Ekziston një dallim delikat ndërmjet vlerësimit dhe përgatitjes. Përgatitja i referohet aktiviteteve që kryhen nga qeveria për të zbutur rreziqet e projektit dhe për të çuar përpara çështjet që janë përgjegjësi e qeverisë përpara se të tenderohet kontrata, duke filluar me vlerësim paraprak të rreziqeve dhe pengesave që mund të kërcënojnë suksesin e projektit. Shembuj të kësaj janë kryerja e testeve gjeoteknike kur rreziku gjeoteknik paraqet një pasiguri serioze për rezultatin e projektit, sigurimi i vendndodhjes për objektin, ose marrja e lejeve mjedisore paraprake.

Aktivitetet përgatitore mund të vazhdojnë edhe gjatë fazës tjetër. Ato duhet të finalizohen brenda afatit kohor të vlerësuar në planin e prokurimit dhe para se të fillojë tenderi.

Ashtu siç është prezantuar, fizibiliteti zakonisht ndahet në disa lloje të veprimeve ose analizave. Disa prej tyre kanë të bëjnë vetëm me projektin. Këto përfshijnë realizueshmërinë teknike, ekonomike ose socio-ekonomike si dhe atë ligjore dhe mjedisore. Shumica e këtyre elementeve të fizibilitetit kanë të bëjnë me “aftësinë e realizimit” të projektit, edhe fizibiliteti socio-ekonomik lidhet më shumë me vlerën e projektit.

Elemente të tjerë të realizueshmërisë lidhen me projektin si PPP. Këto përfshijnë PSC ose formë tjetër të testeve për të vlerësuar përshtatshmërinë e opsionit PPP, fizibilitetin financiar dhe tregtar si dhe testin e përballueshmërisë (i cili përfshin kontroll të ekspozimit agregat (total) të qeverisë ndaj PPP-së). Është gjithashtu e zakonshme në disa vende të analizohet natyra e transaksionit për nga trajtimi fiskal (domethënë, nëse infrastruktura dhe borxhi i ndërlidhur duhet të konsiderohen si aktive dhe pasive të sektorit publik në sistemin kombëtar të kontabilitetit).

Rezultatet e kësaj faze përfshijnë bazat e vlerësimit të fizibilitetit (nëse projekti është i dobishëm dhe i mundshëm) që i mundëson qeverisë të vendosë nëse projekti duhet të vazhdojë në fazën tjetër. Rezultatet gjithashtu janë një skicë fillestare e strukturës së propozuar të PPP-së për projektin, e cila zhvillohet më tej në fazën tjetër.

Para kalimit në fazën tjetër (strukturimi), përcaktohet strategjia e prokurimit dhe formohet një plan i prokurimit. Karakteristikat themelore të strategjisë së prokurimit janë si më poshtë.

- Qasja për kualifikimet, përfshirë:
  - kohën e shpalljes së kërkesës për kualifikime, domethënë më herët apo në të njëjtën kohë me KpP-në; dhe
  - nëse do të bëhet para-zgjedhja (lista e ngushtë) ose do aplikohet kriteri i kualifikimit i tipit kalon/nuk kalon.
- Qasja për Kërkesën për Propozime, përfshirë:
  - koha e finalizimit dhe shpalljes së Kërkesës për Propozime dhe

- kontratës - qoftë para ose pas periudhës së dialogut dhe ndërveprimit, ose të mos lejohet bashkëveprimi dhe dialogu, por vetëm sqarime të vogla; dhe
- o qasja paraqitjes dhe vlerësimit të ofertave - nëse lejohen negociatat dhe propozimet përsëritëse.

Përcaktimi i këtyre karakteristikave varet nga korniza ligjore dhe praktikat e zakonshme në vendin përkatës. Kutia 1.36 prezanton llojet kryesore të procesit të tenderit që aplikohet në të gjithë botën.

### ***KUTIA 1.36: Llojet kryesore të proceseve të tenderit***

#### **Tender i hapur ose proces i tenderimit me një fazë**

Ekziston vetëm një fazë e vetme, që integron paraqitjen e kualifikimeve dhe propozimeve. Kushtet për propozime përfshijnë gjithashtu kushtet për kualifikime, që janë të strukturuar në një dokument të vetëm ose dy dokumente të ndara, por të ndërlidhura (KpP dhe kontrata).

Tenderi i hapur është metoda më e zakonshme (dhe në disa juridiksione madje e vetmja) për prokurim në shumë vende të Amerikës Latine. Kjo qasje përdoret gjithashtu në Filipine për disa projekte.

Kjo formë e tenderit të hapur quhet edhe "procesi i tenderit me një fazë" nga disa profesionistë dhe udhëzues.

#### **Tender i hapur me parakualifikim të tipit kalon / nuk kalon (ose tender i hapur me dy faza)**

Ky mund të konsiderohet si një variant i procesit më sipër, ku dallimi i vetëm është koha e shpalljes së dokumenteve, duke ndarë thirrjen për kualifikime (ThpK) nga thirrja për oferta ose ftesa për propozime (shpallja e KpP-së).

Prandaj, ekziston një fazë fillestare në të cilën ofertuesit e mundshëm ftohen të parakualifikohen para shpalljes së KpP-së dhe kontratës, por nuk ka listë të ngushtë. Shpallja e KpP-së nënkupton ftesë për të paraqitur propozime. Zakonisht, ka vetëm një ofertë (domethënë, vetëm një raund ofertash) dhe nuk ka negociata.

Kjo është gjithashtu e zakonshme për disa vende të Amerikës Latine (për shembull, Meksikën).

#### **Procedura e kufizuar (lista e ngushtë me një ofertë)**

Ashtu si me tenderin e hapur me parakualifikim, ekziston një fazë fillestare në të cilën ofertuesit e mundshëm ftohen të paraqesin kualifikimet. Ofertuesit e kualifikuar (ata që plotësojnë kriteret e tipit kalon/nuk kalon) renditen sipas fuqisë së kualifikimit të tyre, dhe një numër i kufizuar i ofertuesve të rangut më të lartë vendosen në listën e ngushtë.

Ofertuesit nga kjo listë e ngushtë e ofertuesve ftohen të paraqesin ofertat e tyre, të cilat vlerësohen para se të merret vendim për shpalljen e fituesit.

Kjo është një metodë e zakonshme në disa vende, siç janë vendet anëtare të BE-së dhe India, dhe

#### **Procedura me negociim (lista e ngushtë me negociata)**



Bazuar në listën paraprake të përzgjedhur, shoqëritë ftohen të paraqesin ofertat e tyre. Më pas, hapen negociatat me të gjithë ofertuesit e përzgjedhur në listën e ngushtë ose me një numër të kufizuar të kandidatëve.

Ofertat mund të jenë përsëritëse, ku secili propozues mund të ofrojë më shumë se një ofertë gjatë fazës ofertuese, para se të bëhet ftesë për ofertën përfundimtare. Vlerësohet vetëm oferta përfundimtare, por mund të bëhen negociata me ofertuesin e preferuar (gjë që nuk është e dëshirueshme).

Procedura me negociim mund të konsiderohet si një variant i llojit të procedurës më sipër, pra, çdo procedurë me negociim është zakonisht procedurë e kufizuar.

### **Dialogu ose procesi i ndërveprimit**

Në disa vende, lista e ngushtë shoqërohet nga një dialog ose proces i strukturuar i ndërveprimit. Së pari, shpallet KpP (ku zakonisht përfshihen kushtet elementare të punës dhe struktura e projektit) me qëllim të zgjedhjes paraprake të një liste të ngushtë të ofertuesve të kualifikuar. Më pas, dialogu ose bashkëveprimi zhvillohet krahas procesit të KpP-së.

Ky modalitet dallon dukshëm ndërmjet vendeve, posaçërisht ndërmjet Australisë, BE-së dhe Zelandës së Re.

## **Faza 3 (kapitulli 5) - Faza e vlerësimit dhe faza e hartimit**

Objektivat: Të përcaktohet dhe zhvillohet zgjidhja kontraktuese e PPP-së dhe një proces tenderimi, i cili i përshtatet më së miri tipareve specifike të kontratës së projektit në mënyrë që të mbrohet dhe, nëse është e mundur, të optimizohet VP.

Detyrat:

- Të përcaktohet struktura përfundimtare e kontratës së projektit (strukturimi financiar, alokimi dhe strukturimi i rrezikut, përcaktimi i mekanizmit të pagesës) dhe skica e kontratës;
- Finalizimi i vlerësimit paraprak dhe përgatitja (finalizimi i detyrave të përgatitjes të filluara në Fazën e Vlerësimit);
- Ri-vlerësimi ose konfirmimi i analizës paraprake nëse është e nevojshme (ekonomike, financiare, komerciale - mbase duke përfshirë testimin e tregut të ri, dhe azhurnimin e PSC-së dhe analizës së përbalueshmërisë);
- Finalizimi i projektit referues, kushteve teknike dhe specifikimeve të produktit;
- Përcaktimi i kushteve të tjera tregtare dhe çështjeve të strukturës së kontratës (posaçërisht strategjia dhe mjetet e zbatimit të menaxhimit të kontratës);
- Struktura dhe hartimi i KpK-së: përcaktimi i kriterëve të kualifikimit;
- Struktura dhe hartimi i KpP-së: përcaktimi i kushteve të propozimit dhe kriterëve për vlerësim (si dhe rregulloret për dialogun ose fazën ndërvepruese, kur procesi i tenderit është i atij lloji, ose procedurat e negociatave kur ato lejohen); dhe
- Finalizimi i draftit të kontratës për ta shpallur së bashku me KpP.

Puna kryesore në këtë fazë korrespondon me dy detyra kryesore:

1. Strukturimi dhe hartimi i kontratës së projektit; dhe

2. Strukturimi dhe hartimi i një pakete të zbatueshme të dokumentacionit të prokurimit, duke përfshirë KpK dhe KpP-në:

Strukturimi i kontratës: Struktura që është zhvilluar në nivelin paraprak, në fazën e mëparshme, tani duhet të përpunohet (posaçërisht në lidhje me strukturën financiare, mekanizmin e pagesës dhe alokimin e rrezikut, pasi zakonisht në këtë fazë analiza e rrezikut zhvillohet në detaje përmbajtësore dhe më të hollësishme) Pjesa tjetër e kushteve tregtare duhet gjithashtu të zhvillohet para fillimit të hartimit të kontratës.

Strukturimi KpK-së dhe KpP-së: Nuk është vetëm kontrata që duhet të hartohet gjatë kësaj faze. Procesi i tenderit gjithashtu duhet të jetë i strukturuar dhe i projektuar, sepse duhet të jetë i përshtatur për t'iu përgjigjur karakteristikave të projektit. Procesi i tenderit përzgjidhet në fund të Fazës së Vlerësimit, por shumë detaje tashmë përcaktohen në përputhje me specifikat e projektit. Këto përfshijnë pragun për kriteret e tipit kalon/nuk kalon si dhe kriteret e veçanta të vlerësimit. Ato gjithashtu përfshijnë disa karakteristika të rëndësishme të procesit të tenderit, siç janë kërkesat për garancinë e ofertës, afati i paraqitjes, dhe rregulloret e hollësishme për dialog ose ndërveprim gjatë këtij lloji të procesit të tenderimit.

Hartimi është procesi i zhvillimit të gjithë përmbajtjes dhe dispozitave të paketës së tenderit, përfshirë KpK-në, KpP-në dhe kontratën. Hartimi duhet të ndodhë vetëm pasi karakteristikat kryesore të secilit dokument të jenë skicuar, diskutuar dhe aprovuar. Koha e hartimit të dokumenteve mund të ndryshojë në varësi të procesit të zgjedhur të tenderit. Në një tender të hapur, kushtet e kualifikimit përfshihen në të njëjtin dokument dhe janë pjesë përbërëse e KpP-së. Në këto procese, tenderi është një paketë e vetme që mbulon kushtet për kualifikim dhe përzgjedhje, kushtet për paraqitje të propozimeve, kriteret e vlerësimit dhe rregulloret e kontratës.

Në proceset me dy faza, mund të mos jetë e nevojshme të finalizohet KpP-ja në të njëjtën kohë si KpK-ja. Mirëpo, bazat e kushteve të propozimit dhe kriteret e vlerësimit, e posaçërisht ato të kontratës, duhet të përcaktohen para fillimit të procesit të kualifikimit. Periudha ndërmjet fillimit të procesit të kualifikimit dhe pranimit të dorëzimeve është koha për të përpunuar dhe finalizuar KpP-në dhe kontratën<sup>121</sup>.

Procesi i strukturimit dhe hartimit është një detyrë shumë përsëritëse. Struktura e kontratës është e ndërlidhur me zgjidhjen e çështjeve të rrezikut, fizibilitetin financiar dhe tregtar, dhe për rrjedhojë, përbalueshmërinë. Këto sërisht vlerësohen gjatë kësaj faze, dhe varen nga përcaktimi përfundimtar i kushteve teknike dhe i specifikimeve të produktit.

Sapo të përfundohen të gjitha vlerësimet paralelisht dhe në vazhdimësi me përpunimin e strukturës së kontratës, draftet mbyllen dhe dorëzohen për miratime të brendshme, në mënyrë që të marrin dritën jeshile për fillimin e procesit të tenderit.

<sup>121</sup> Në proceset me dy faza, ku përfshihet dialogu ose faza e bashkëveprimit, është praktikë e zakonshme të përfshihet një përshkrim i kushteve kryesore të propozuara të kontratës së projektit së bashku me paketën e KpK-së. Kjo përfshin strukturën elementare dhe tiparet thelbësore të cilat janë duke u shqyrtuar, si dhe një përshkrim i shkurtër i procedurave të vlerësimit.

#### **Faza 4 (kapitulli 6) - Faza e Tenderit (për dhënien dhe nënshkrimin e kontratës)**

Objektivat: Të menaxhohet mirë por në mënyrë rigoroze procesi, në mënyrë që të zgjidhet propozimi me vlerë më të mirë në një mjedis konkurrues dhe të rregulluar, dhe të ekzekutohet kontrata me ofertuesin më të përshtatshëm dhe më të besueshëm.

Detyrat:

- Lançimi i tenderit;
- Kualifikimi i ofertuesve (dhe përzgjedhja e tyre në disa procese);
- Qartësime të çështjeve;
- Dialog, bashkëveprim ose negociim i kontratës - në proceset me ndërveprim;
- Mbyllja e KpP-së dhe kontratës dhe nxjerrja e ftesës për propozime (FpP) - në proceset me bashkëveprim;
- Vlerësimi i propozimeve;
- Negociimi i propozimeve - në disa procese;
- Shpallja e kontratës fituese dhe ftesa për të nënshkruar kontratën;
- Kontrollimi i kushteve paraprake (aprovimi i kontratës në disa shtete) dhe nënshkrimi i kontratës; dhe
- Mbyllja financiare.

Aktiviteti kryesor gjatë kësaj faze është menaxhimi i procesit të tenderit, ashtu siç është projektuar dhe rregulluar përmes KpK-së dhe KpP-së. Procesi duhet të menaxhohet sa më rrjedhshëm të jetë e mundur për të shfrytëzuar në maksimum vlerat e mishëruara në projekt.

Shumë tipare dhe karakteristika të procesit të tenderit janë të njëjta si në çdo proces tjetër të prokurimit publik. Të njëjtat objektiva të përgjithshëm të prokurimit (siç janë transparenca dhe drejtësia) vlejné për prokurim të PPP-së ashtu si për proceset e tjera të prokurimit. Mirëpo, prokurimet e PPP-së janë më komplekse sesa shumica e proceseve të tjera të prokurimit, dhe specifikat e PPP-së kërkojnë vëmendje dhe burime shtesë nga autoriteti i prokurimit.

Faza e Tenderit mund të ndahet në disa faza, të cilat varen nga lloji i procesit të zgjedhur të prokurimit.

Në përgjithësi, ekzistojné katër faza kryesore në të cilat mund të ndahet çdo proces i tenderimit.

- Para-kualifikimi (në procedurën e hapur me një fazë para-kualifikuese) ose me listë të ngushtë (në një procedurë me listë të ngushtë ose para-përzgjedhje të kandidatëve);
- Periudha e ofertimit nga fillimi deri në dorëzimin ose pranimin e ofertave (në procedurën e hapur pa parakualifikim) ose nga ftesa për ofertim (ose për negociim) e deri te dorëzimi i ofertave në procese të tjera;
- Vlerësimi i ofertës (përfshirë kualifikimet në procedurën e hapur me një fazë) dhe dhënia e kontratës - agjencia e prokurimit pranon, analizon/shqyrton, vlerëson dhe zgjedh një fitues (zakonisht i quajtur ofertuesi i preferuar); dhe
- Nënshkrimi i kontratës ose "mbyllja tregtare" (nga vendimi për shpalljen e kontratës fituese deri në datën e hyrjes në fuqi të kontratës) - mbyllja financiare mund të ndodhë në fund të kësaj periudhe ose më vonë pas nënshkrimit të kontratës.

Skica reale e procesit dhe përshkrimi më i hollësishëm i fazave dallojnë në varësi të llojit të procesit të tenderit.

Në njërën anë të spektrit të llojeve të proceseve të tenderit është tenderi i hapur me një fazë. Variacioni kryesor i procesit të tenderit të hapur është tenderi i hapur me dy faza, me para-kualifikim. Në anën tjetër të spektrit të variacioneve, ka bashkëveprime ose procese të ndryshme të dialogut.

Në një tender të hapur me një fazë, hapat ose kronologjia e procesit të tenderit është si në vijim.

1. Periudha e ofertimit (nga fillimi e deri te dorëzimi i ofertave) - ofertuesit përgatisin dhe paraqesin ofertat e tyre, së bashku me kualifikimet e tyre;
2. Kualifikimi dhe vlerësimi - agjencia e prokurimit pranon, analizon/shqyrton, vlerëson dhe zgjedh një fitues (ofertuesi i preferuar); dhe
3. Ekzekutimi i kontratës - nga shpallja e kontratës fituese e deri te nënshkrimi i kontratës.

Nga pikëpamja e agjencisë së brendshme, faza e kualifikimit dhe vlerësimit gjithashtu ndahen në 2.1 "Kualifikim", 2.2 "Vlerësim" (i cili zakonisht fillon me vlerësim cilësor të faktorëve teknikë dhe të tjerë, ndërsa më vonë ofertën ekonomike/të çmimit dhe potencialisht edhe kritere të tjera numerike), dhe 2.3 "Shpallja e Kontratës Fituese". Në disa juridiksione, mund të zhvillohen negociata ndërmjet agjencisë së prokurimit dhe ofertuesit të preferuar para se të jepet kontrata.

Edhe në kuadër të procedurës së hapur, mund të ketë ndryshime në procesin e dhënies së kontratës: në disa juridiksione, duhet të merret autorizimi i prokurorit të përgjithshëm ose ekspertit kontabël, ose të merret ratifikimi nga legjislatura (për shembull, nga parlamenti). Në disa juridiksione, vetë faza e dhënies ka dy nën-faza, ku vendimi i dhënies konsiderohet i përkohshëm për një kohë të caktuar para se të bëhet përfundimtar.

Disa juridiksione lejojnë sqarime të kufizuara të ofertës pas dhënies së kontratës. Gjithashtu, KpP në përgjithësi përcakton disa kushte paraprake që duhet të plotësohen (brenda një afati të caktuar kohor) para se të bëhet nënshkrimi i kontratës. Në veçanti, qeverisë duhet t'i sigurohet statuti i SPV-së, i cili nënshkruan kontratën.

Në lloje të tjera të proceseve, afatet dhe fazat, dallojnë dukshëm. Për shembull, me metodën e dialogut konkurrues bazuar në dy faza, procesi trajtohet në përputhje me fazat dhe kronologjinë vijuese.

1. KpK: Nga ftesa për t'u kualifikuar, dhe më pas deri te Dorëzimi i Kualifikimeve (DiK);
2. Vlerësimi i kualifikimeve dhe përzgjedhja e listës së ngushtë: Kjo fazë përfundon me publikimin e rezultateve të përzgjedhjes dhe emërimit të ofertuesve të kualifikuar (ose ofertuesve në listë të ngushtë);
3. Faza e dialogut ose bashkëveprimit: Kjo fazë fillon me njoftimin e ftesës për të negociuar ose thirrjen për dialog (gjatë së cilës kontrata diskutohet dhe përsoset në procesin e dialogut të BE);
4. Dorëzimi i ofertës: Kjo bëhet në formë të ofertave konsektive dhe një oferte përfundimtare (ndonjëherë vetëm ndërmjet dy konkurrentëve); dhe

5. Ekzekutimi i kontratës: Nga shpallja fituese e deri te nënshkrimi i kontratës. Kjo mund të përfshijë negociatat përfundimtare në disa procese.

Përveç vetë dialogut ose procesit bashkëveprues, pjesa tjetër e procesit dhe sfidat e menaxhimit janë të njëjta, si në metodat e tjera të prokurimit. Autoriteti duhet të kualifikojë (në këtë rast, zakonisht t'i vendosë në listë të ngushtë) dhe të vlerësojë ofertat në mënyrë që të zgjedhë fituesin, e më pas të menaxhojë procesin e ekzekutimit të kontratës.

Përveç nënshkrimit të kontratës, fituesi duhet të arrijë mbyllje financiare, i cili është momenti kur ai dëshmon se ka financa në dispozicion për projektin. Ashtu siç përmendet në seksionin 7, në disa vende mbyllja financiare bëhet pak kohë pas nënshkrimit të kontratës. Në vende të tjera, kërkohet më shumë kohë që fituesi ta bëjë mbylljen financiare, por ndërtimi nuk fillon derisa të bëhet mbyllja financiare. Këto variacione shpjegohen më tej në kapitullin 6 (gjithashtu, shtojca A në kapitullin 6 ofron këndvështrimin e partnerit privat në menaxhimin e procesit të përgatitjes dhe dorëzimit të ofertës dhe mbylljes financiare).

Me këtë fazë, procesi i prokurimit përfundon dhe Faza e Menaxhimit të Kontratës fillon.

### ***Faza 5 (kapitulli 7) - Faza e menaxhimit të kontratës - Ndërtimi***

Objektivat: Të menaxhohet në mënyrë aktive kontrata, në mënyrë që të shmanget ose minimizohet efekti i rreziqeve dhe kërcënimeve (në këtë rast, gjatë Fazës së Ndërtimit) të lidhura me ndryshime, pretendime dhe mosmarrëveshje. Në këtë fazë, është posaçërisht e rëndësishme të monitorohet përputhshmëria me kushtet e ndërtimit.

Detyrat:

- Krijimi i qeverisjes dhe i një ekipi për menaxhimin e kontratës;
- Themelimi dhe ekzekutimi i administrimit të kontratës - përfshirë zhvillimin e një doracakut për menaxhimin e kontratës (fillimisht i përqendruar në fazën e ndërtimit);
- Mbikëqyrja dhe administrimi i dorëzimit të kantierëve, lejeve dhe projektit;
- Monitorimi i përputhshmërisë dhe performancës së palës private gjatë ndërtimit;
- Menaxhimi i vonesave;
- Menaxhimi i komunikimit dhe grupeve të interesit;
- Menaxhimi i ndryshimeve (për shkak të urdhrave për ndryshim që propozohen nga qeveria ose që sugjerohen nga partneri privat), pretendimeve (për shkak të ngjarjeve të rrezikut të mbajtur ose të rrezikut të përbashkët) dhe mosmarrëveshjeve;
- Administrimi i pagesave gjatë ndërtimit në projekte të bashkë-financuara; dhe
- Komisionimi /pranimi dhe fillimi i punës.

Themelet e strategjisë së menaxhimit të kontratës përfshijnë një gamë të mjeteve, të cilat përfshihen në vetë kontratën. Këto përfshijnë:

- Modelin dhe raportimin financiar;

- Mekanizmat për të korrigjuar defektet dhe performancën e ulët siç janë gjobat, dëmet e likuiduara (LD), zbritjet, apo madje edhe zgjidhja e parakohshme e kontratës; dhe
- Procedurat bazë për trajtimin e rreziqeve, pretendimeve, ndryshimeve dhe mosmarrëveshjeve.

Sidoqoftë, është praktikë e mirë të hartohet një doracak i menaxhimit të kontratës në "gjuhë të kuptueshme" si një mjet më i përshtatshëm për menaxhim. Doracaku nuk duhet të jetë zëvendësim i kontratës si dokument "referues", por duhet të ndihmojë ekipin e menaxhimit të kontratës ta zhvillojnë detyrën e vet të menaxhimit. Doracaku mund të shërbejë për të sqaruar paqartësitë ose për të zhvilluar më tej procedurat e menaxhimit, të përshkruara në kontratë. Mund të shërbejë madje edhe për të arritur një konsensus në lidhje me paqartësitë e mundshme.

Detyra e parë në fazën e menaxhimit të kontratës është të zhvillohet doracaku, të themelohet ekipi për menaxhimin e kontratës dhe të themelohet qeverisja e vendimeve menaxheriale (rrjedhat e vendimeve). Përgatitja për këtë detyrë duhet të fillojë para nënshkrimit të kontratës.

Kapitulli 7 shpjegon elementet kryesore të strategjisë së menaxhimit të kontratës, që janë të zakonshme gjatë gjithë kohëzgjatjes së kontratës, përpara se të shpjegohen aspektet specifike menaxheriale që ndërlidhen me pjesën e parë të kontratës, zhvillimin dhe ndërtimin e deri te komisionimi dhe fillimi i shërbimit.

Menaxhimi i kontratës përfshin shumë aktivitete të ndryshme, ndër të cilat janë:

- Monitorimi i performancës;
- Menaxhimi i kërcënimeve dhe rreziqeve të tjera që mund të ndikojnë në rezultatin e projektit, dhe për rrjedhojë edhe në VP-në;
- Menaxhimi i ndryshimeve në kontratë, shpërndarja e rrezikut, mosmarrëveshjet, dhe shumë ngjarje të tjera, përfshirë edhe zgjidhjen e parakohshme të kontratës;
- Administrimi i detyrimeve dhe përgjegjësive të autoritetit prokurues;
- Dhënia e autorizimeve;
- Llogaritja dhe likuidimi i pagesave;
- Analizimi i pretendimeve/kërkesave; dhe
- Menaxhimi i informacionit dhe komunikimit.

Disa prej detyrave të lartpërmendura janë detyra të vazhdueshme (monitorimi, administrimi i pagesave). Të tjerat janë diskrete dhe u përgjigjen episodeve të paraqitjes së rrezikut. Proceset episodike lidhen, në rend të parë, me situatat ose llojet e vijuese të ngjarjeve.

- Pretendimet/kërkesat për kompensim ose përshtatje financiare (të quajtura ribalancim në vendet me të drejtë civile), posaçërisht ato të ndërlidhura me ngjarjet e rreziqeve të kontratës së projektit, e të cilat kanë mbetur tek autoriteti i prokurimit ose janë të përbashkëta;
- Ndryshimet në kushtet e kontratës së shërbimeve, ose "urdhrat për ndryshim", të cilat mund të jenë posaçërisht me rëndësi gjatë Fazës së Ndërtimit; dhe
- Mosmarrëveshjet që lindin nga sa më lartë dhe nga ndryshime të tjera.

Faza e Ndërtimit përfundon me komisionimin e veprës dhe me dhënien e autorizimit

dhe të urdhrin për të filluar shërbimin ose operacionet, e cila është në vetvete një etapë, që duhet të menaxhohet me kujdes.

### ***Faza 6 (kapitulli 8) - Faza e menaxhimit të kontratës - Operimi (deri në finalizim dhe dorëzim)***

Objektivat: Të menaxhohet në mënyrë pro-aktive kontrata, në mënyrë që të shmanget ose minimizohet efekti i rreziqeve dhe kërcënimeve (në këtë rast, gjatë Fazës së Operacioneve) të lidhura me ndryshime, pretendime dhe mosmarrëveshje. Kjo vlen posaçërisht për monitorimin e performancës dhe kontrollimin e dorëzimit të asetit, pas datës së përfundimit të afatit të kontratës.

Detyrat:

- Monitorimi i performancës;
- Menaxhimi i ndryshimeve, pretendimeve/kërkesave dhe mosmarrëveshjeve;
- Përgatitja për dorëzim; dhe
- Dorëzimi dhe finalizimi.

Gjatë kësaj faze të jetës së kontratës, themelet e menaxhimit të kontratës janë të njëjtat si ato gjatë ndërtimit. Mirëpo, disa situata dhe rreziqe janë specifike për Fazën e Operacioneve.

Është praktikë e mirë që doracaku i menaxhimit të kontratës të përmbajë pjesë të veçanta kushtuar secilës fazë.

Gjatë Fazës së Operacioneve, fillon monitorimi i duhur i performancës së kontratës (pasi thelbi i PPP-ve është të paguajnë për shërbimin e kryer, dhe vetëm nëse shërbimi është kryer dhe pasi të jetë kryer), si edhe administrimi i mekanizmit të pagesës.

Kjo është faza në të cilën autoriteti i prokurimit zakonisht duhet të merret me aspektet vijuese:

- Mosrespektimi dhe performanca e ulët e partnerit privat në realizimin e rezultateve të specifikuara në kontratë;
- Ndryshimet në pronësi dhe/ose transferimi i aksioneve;
- Refinancimi (i cili është një ndryshim në planin financiar, i cili zakonisht ndikon në arkitekturën financiare të kontratës, përderisa fitimet e refinancimit ndahen); dhe
- Mbikëqyrja e planit të rinovimit, investimeve në rinovim dhe menaxhimi i fondit të rinovimit.

Kjo fazë gjithashtu përfshin mbarimin e afatit të kontratës dhe dorëzimin final të asetit tek autoriteti i prokurimit. Kontrata duhet të përfshijë dispozita specifike për dorëzimin përfundimtar, si dhe specifikime teknike për gjendjen që infrastruktura duhet ta ketë në atë moment kohor. Për ta përmbushur këtë kusht, pala private mund të duhet të bëjë investime materiale përpara se t'ia dorëzojë pasurinë autoritetit.

Këto dhe specifikat e tjera në lidhje me menaxhimin e kontratës gjatë periudhës së operacioneve të kontratës përshkruhen në kapitullin 8.





## Referencat

Pjesa tjetër e Udhëzuesit për PPP ofron njohuri të mëtejshme mbi të gjitha temat përkatëse në lidhje me përdorimin dhe menaxhimin e opsionit të PPP-së për të prokuruar dhe menaxhuar infrastrukturën.

Këto dokumente vënë në dukje disa referenca të jashtme. Përzgjedhja e udhëzuesve të tjerë të përgjithshëm për PPP-të janë dhënë në seksionin e parë, pastaj disa referenca specifike shtesë, të përmendura në këtë kapitull, janë dhënë si burime të mëtejshme informacioni lidhur me disa aspekte më specifike.

Emri i dokumentit	Autorët / Redaktorët dhe viti	Përshkrimi	Lidhja http (kur ka të tillë)
<b>Udhëzime të përgjithshme mbi konceptin e PPP-së dhe cikli i procesit të PPP-së</b>			
<b>Udhëzuesi Kombëtar Australian për PPP-të në Infrastrukturë, Vëllimi 2: Udhëzues për profesionistët e lëmisë</b>	Komonuelthi i Australisë (2011)	Material udhëzues i hollësishëm për agjencitë zbatuese në lidhje me mënyrën e zbatimit të projekteve të PPP-së në kuadër të politikës kombëtare të PPP-së, përfshirë identifikimin e projektit, vlerësimin, strukturimin e PPP-së, procesin e tenderimit dhe menaxhimin e kontratës. Në anekse, ofron udhëzime të hollësishme për temë teknike.	<a href="http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf">http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf</a>
<b>Si të bashkëveprojmë me sektorin privat në partneritetet publik-privat në tregjet në zhvillim</b>	Bank Botërore-Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011)	Përshkruan dhe ofron udhëzime për të gjithë procesin e PPP-ve, duke theksuar përvojën e vendeve në zhvillim. Shkurtime shtjellon përzgjedhjen e projekteve. Fokusi është në përgatitjen dhe sjelljen e projektit në treg, dhe përfshirjen e sektorit privat.	<a href="https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLI C1.pdf?sequence=1">https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLI C1.pdf?sequence=1</a>
<b>Paketa Online për Partneritet Publik Privat në Rrugë dhe Autostrada, Banka Botërore</b>	Banka Botërore, PPIAF (2009)	Zbatimi dhe monitorimi, ofron udhëzime dhe lidhje për tek materialin shtesë mbi identifikimin e projektit, studimet e fizibilitetit dhe analizat, prokurimin, dhënien e	<a href="http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html">http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html</a>

		kontratës dhe menaxhimin e kontratës.	
<b>PPP e Bankës Botërore në Qendrën e Burimeve Infrastrukturore, online në adresën: <a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/</a></b>	Banka Botërore	Jep lidhje dhe referenca për një gamë të gjerë të temave të ndërlidhura me PPP-të.	<a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/</a>
<b>Udhëzuesi referuese për partneritete publik-privat, versioni 2.0</b>	Banka Botërore (2014)	Një përshkrim gjithëpërfshirës i procesit të PPP-së dhe themeleve të PPP-së, përfshirë një listë të dobishme dhe të hollësishme të referencave kryesore të jashtme për secilën temë.	<a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20</a>
<b>Doracaku i Thesarit Kombëtar të Afrikës Jugore për PPP-të</b>	Afrika e Jugut (2004)	Një udhëzues gjithëpërfshirës për menaxhimin e procesit të PPP-së.	<a href="http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf">http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf</a>
<b>Udhëzuesi për udhëzim - Si të përgatitni, prokuroni dhe realizoni projekte të PPP-së</b>	EPEC (2012)	Një përshkrim gjithëpërfshirës i procesit të PPP-së, përfshirë referenca të shumta për udhëzime të mëtejshme për secilën nga temat dhe fazat e përshkruara.	<a href="http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm">http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm</a>
<b>Tërheqja e investitorëve në PPP-të afrikane</b>	Banka Botërore 2009	Përfshin reflektime interesante nga këndvështrimi i rajonit afrikan.	<a href="https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1">https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1</a>
<b>Partneritetet Publik-Privat: Në ndjekje të ndarjes së rrezikut dhe vlerës për para</b>	OECD (2008)	Analizon PPP-të nga këndvështrimi i VP dhe ndarjes së rrezikut.	
<b>Standardizimi i Kontratave të PFI-së (versioni 4)</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj (2007)	Udhëzime të hollësishme për të strukturuar një kontratë PFI (PPP qeveria pagan).	
<b>Standardizimi i kontratave të tipit PF2</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj (2012)	Zhvillon standardet e mëparshme në mënyrë që t'i përshtatë ato për PF2.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardis">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardis</a>

			ation_of_contracts_051212.pdf
<b>Informacione dhe udhëzime lidhur me investimet institucionale në PPP dhe fondet e infrastrukturës</b>			
Investimi i fondeve të pensionit në infrastrukturë - Një sondazh	OECD, shtator 2011	Sondazh mbi pranimin e kapitalit institucional në asetet e infrastrukturës.	<a href="http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf">http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf</a>
Investimet institucionale në infrastrukturën në tregjet në zhvillim dhe në ekonomitë në zhvillim	PPIAF, 2014	Një pasqyrë e përgjithshme e investitorëve institucionale.	<a href="http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf">http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf</a>
Hapi i radhës në rrugën përpara? Sondazhi i Deloitte-s për investitorët në infrastrukturë.	Deloitte, 2013	Një punim interesant mbi zhvillimet dhe trendet e fundit në mesin e fondeve të infrastrukturës dhe rolin e investitorëve institucionale në investimet në infrastrukturë.	<a href="http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf">http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf</a>
Çfarë janë fondet e infrastrukturës?	Kelly DePonte, Probitas Partners, 2009	Ofron prezantim të dobishëm hyrës për punën e fondeve të infrastrukturës.	<a href="http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf">http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf</a>
Financimi i investimeve në vazhden e krizës: Roli i Bankave Shumëpalëshe Zhvillimore	Chelsky dhe të tjerët, 2013	Ofron informacion në lidhje me rolin e Bankave Shumëpalëshe të Investimeve.	<a href="http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf">http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf</a>
<b>Informacion hyrës mbi Financimin e Projektit</b>			
PPP: Parimet e politikës dhe financave	E. R. Yescombe (2007)	Kapitujt 8–12 ofrojnë njohuri rreth teknikave të financimit të projekteve në kontekstin e PPP-ve.	
Udhëzues për udhëzime: Udhëzues për udhëzime - Si të përgatitni, prokuroni dhe realizoni projekte të PPP-së	EPEC 2012	Shtojca 1 ofron një përmbledhje të dobishme të financimit të projektit në kontekstin e PPP-ve.	<a href="http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm">http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm</a>
<b>Bibliografia dhe leximet e tjera të cituara në këtë kapitull</b>			
Një qasje e re për partneritetin publik-privat: Konsultimi mbi	Thesari i Shkëlqesisë së Saj 2012	Një dokument konsultimi mbi qasjen e re të PPP-së, të zhvilluar në Mbretërinë	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/upload">https://www.gov.uk/government/uploads/system/upload</a>

<b>Kushtet e Pjesëmarrjes së Kapitalit të Sektorit Publik në projektet PF2</b>		e Bashkuar në lidhje me pjesëmarrjen e sektorit publik në kapital.	s/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equality_consultation.pdf
<b>Shënim udhëzues: Llogaritja e pjesës së autoritetit në fitimin nga rifinancimi</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj, 2008	Një metodologji për të llogaritur pjesën në rifinancimin e PPP-së.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf</a>
<b>Infrascopë. Vlerësimi i mjedisit për PPP në Amerikën Latine dhe Karaibe</b>	Zhvilluar nga EIU dhe porositur nga FOMIN, me sponsorizim të Qeverisë së Spanjës. 2013	Ofron një pasqyrë të përgjithshme të evolucionit dhe shkallës së zhvillimit të vendeve në rajonin e Amerikës Latine.	<a href="http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascop.aspx">http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascop.aspx</a>
<b>Njësia e Financave të Infrastrukturës të Thesarit të Mbretërisë së Bashkuar: Mbështetja financimit të PPP-ve gjatë krizës globale të likuiditetit</b>	Farquharson dhe Encinas, 2010	Përshkruan interevenimin dhe masat proaktive për të mbështetur PPP-të financiarisht.	<a href="http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global">http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global</a>
<b>Konkurset për financimin e borxhit të ofertuesit të preferuar: Drafti i udhëzimeve</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj, gusht 2016	Përshkruan procesin dhe çështjet e ndërlidhura me konkurset për financim të borxhit.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdfcguide100806.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdfcguide100806.pdf</a>
<b>Libri Portokalli. Menaxhimi i Rrezikut - Parimet dhe Konceptet</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj Mbretëria e Bashkuar, 2004	Ofron informacion mbi menaxhimin e rrezikut të procesit të PPP-së.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf</a>
<b>Qeverisja e Projektit: Shënim udhëzues për projektet e sektorit publik</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj, Mbretëria e Bashkuar 2007	Ofron informacion mbi çështjet kryesore në lidhje me qeverisjen e projekteve publike.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf</a>
<b>Mbyllja e Hendekut të Infrastrukturës: Roli i PPP-ve</b>	Eggers dhe Startup, Deloitte, (2006), azhurnuar në 2015	Koncepti i pjekurisë së PPP-së propozohet dhe shpjegohet nga Deloitte, duke përfshirë tre faza të zhvillimit. Ky studim ofron	<a href="https://library.pppknowledge.org/documents/2199">https://library.pppknowledge.org/documents/2199</a>

		një pasqyrë të shkurtër dhe të kuptueshme të avantazheve dhe disavantazheve të PPP-ve.	
<b>Tejkalimet e kostove dhe mungesat e kërkesës në hekurudhat urbane dhe infrastrukturë tjetër</b>	Bent Flyvberg, Planifikimi dhe Teknologjia e Transportit, vëll. 30, nr. 1, shkurt 2007, f. 9-30	Shpjegon sesi optimizmi ose thjesht mungesa e analizës së duhur është një nga arsyet më të shpeshta për anulimin e projekteve.	
<b>Libri i gjelbër: Vlerësimi (financiar) dhe Vlerësimi në Qeverisjen Qendrore</b>	Thesari i Shkëlqesisë së Saj, Mbretëria e Bashkuar, (2003)	Jep një përshkrim të shenjave të përshtatshmërisë së PPP-së, në kutinë 23, "Shqyrtimi i ofrimit privat".	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf</a>
<b>Shënim mbi praktikat e mira - Menaxhimi i redukimeve</b>	IFC (gusht 2005)	Ofron udhëzime lidhur me menaxhimin e redukimeve	<a href="http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES">http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES</a>
<b>Experiencia Española en Concesiones y APPs: Binarët dhe binarët e lehtë dhe infrastruktura tjetër e transportit</b>	A. Rebollo, i porositur nga IDB (2009)	Përshkruan përvojën spanjolle në PPP-të e hekurudhës dhe rrjetit të lehtë hekurudhor dhe ofron raste studimore dhe reflektime mbi mekanizmat e pagesës.	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328</a>
<b>Handshake (the International Finance Corporation's quarterly journal on PPPs) issue #1</b>	IFC (maj 2012, ribotuar)	Jep informata dhe diskutime në lidhje me rolin e PPP-ve në sektorin e ujit.	<a href="http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES">http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES</a>
<b>Handshake issue #3</b>	IFC (tetor 2011)	Diskuton rolin e PPP-ve dhe përfshirjen tjetër private në sektorin e shëndetësisë.	
<b>IMF, Finance &amp; Development</b>	IMF (2013)	Paraqet reflektime mbi bankat në hije.	<a href="http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basic.s.htm">http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basic.s.htm</a>
<b>Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en America</b>	Instituti i Bankës Botërore (2011)	Riprodhon rezultatin e një Konference të mbajtur në maj 2011 në Uashington rreth praktikave më të	<a href="http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Con">http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Con</a>

<b>Latina Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America, Washington, DC: Raporti i Konferencës së Institutit të Bankës Botërore, Banka Botërore</b>		mira në financat private në rajonin e Amerikës Latine.	ferencereportSpanish.pdf
<b>Kriza financiare dhe tregu i PPP-ve - Veprimet korrigjuese</b>	(EPEC , 2009),	Një material interesant për të mësuar më shumë se si masat e ndërhyrjes mund të ndihmojnë PPP-të në kohë krize ekonomike ose financiare.	<a href="http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf">http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf</a>
<b>Forumi Kombëtar i PPP-ve - Studimi Vlerësues, Faza II: Raporti mbi performancën e projekteve të PPP-së në Australi kur krahasohen me një shembull përfaqësues të projekteve të infrastrukturës, të prokuruar në mënyrë tradicionale</b>	Universiteti i Mellburnit, 2008	Në vitin 2008, Forumi Kombëtar i PPP-ve i Australisë (që përfaqëson qeveritë Kombëtare, Shtetërore dhe të Territoreve të Australisë) angazhoi Universitetin e Mellburnit që të krahasojë 25 projekte Australiane të PPP-së me 42 projekte të prokuruar në mënyrë tradicionale.	
<b>Burimet për rastet studimore</b>			
<b>Inovacioni i sistemit shëndetësor në Lesoto</b>	Përgatitur nga UCSF Global Health Group dhe PwC, 2013.	Përshkruan rastin e një PPP-je të shëndetësisë të integruar në Lesoto.	<a href="http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshilesotho-ppip-report.pdf">http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshilesotho-ppip-report.pdf</a>
<b>Libri i resurseve për rastet studimore të PPP-ve</b>	Komisioni Evropian, (2004)	Përfshin disa raste studimore Evropiane, përfshirë disa shembuj të sipërmarrjeve të përbashkëta në sektorët e ujit dhe transportit.	<a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf">http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf</a>
<b>Laboratori i njohurive të PPP-së</b>		Laboratori i Njohurive për PPP ofron më shumë informacion lidhur me zbatimin e PPP-ve në disa prej këtyre sektorëve, përfshirë shembuj konkretë dhe raste studimore.	<a href="https://www.pppknowledgelab.org/sectors">https://www.pppknowledgelab.org/sectors</a>

<b>Projektet Publik-Privat në Indi - Përmbledhje e rasteve studimore</b>	Qeveria e Indisë dhe PPIAF, 2010	Përshkruan mësimet kryesore të nxjerra (të mira dhe të këqija) për disa projekte. Kjo është shumë e dobishme për të plotësuar informacionet dhe shpjegimet që jepen në lidhje me "dështimet e projektit" në këtë kapitull.	<a href="http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf">http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf</a>
<b>Trasimi i Rrugës: Maksimizimi i vlerës së financave private në infrastrukturë</b>	Forumi Ekonomik Botëror (WEF), 2010	Përfshin disa raste studimore mbi transaksionet relevante për PPP-të.	<a href="http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf">http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf</a>
<b>Programi IPP i Energjisë së Rinovueshme të Afrikës së Jugut: Faktorët e suksesit dhe mësimet.</b>	Eberhard dhe të tjerët, Instituti i Bankës Botërore dhe Instrumenti Këshillues i Infrastrukturës Publik-Privat (PPIAF), Banka Botërore, Uashington, DC, maj 2014	Analizon rastet studimore, përfshirë programin energjetik IPP në Afrikën e Jugut.	<a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-factors-and-lessons">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-factors-and-lessons</a>
<b>I-595: Marrëveshja e Transportit e Vitit në Amerikën e Veriut.</b>	Infrastructure Magazine, Deloitte, Korrik 2010	Përshkruan rastin studimor të I-95 në Florida.	Uebfaqet e projektit: <a href="http://www.i595express.com/">http://www.i595express.com/</a> dhe <a href="http://www.595express.info/">http://www.595express.info/</a>
<b>Një reflektim preliminar mbi praktikat më të mira në PPP-të e sektorit shëndetësor: Një përmbledhje e rasteve dhe përvojave të ndryshme studimore të PPP-së</b>	Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën (UNECE), Organizata Botërore e Shëndetësisë (OBSH) dhe Banka Aziatike e Zhvillimit (ADB), në draft versionin 2012	Përfshin disa raste studimore mbi fushëveprimet dhe strukturat e ndryshme të PPP-ve shëndetësore.	<a href="http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf">http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf</a>
<b>Rastet studimore mbi partneritetet publik-privat në Spitalin Universitar Humansdorp District, Spitalet Pelonomi dhe</b>	Njësia për PPP e Thesarit Kombëtar të Afrikës së Jugut, 2013.	Përshkruan disa raste studimore mbi fushëveprimet dhe strukturat e ndryshme të PPP-ve shëndetësore në vend.	<a href="http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf">http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf</a>

<b><i>Spitalin Qendror Inkosi Albert Luthuli</i></b>			
--	--	--	--



## **Shtojca A e Kapitullit 1: Hyrje bazë në Financimin e Projektit**

## 1. Hyrje

Kjo shtojcë paraqet disa tipare bazë të financimit të projektit. Ajo gjithashtu identifikon disa qasje të ndryshme, dhe parimet e financimit të projekteve të PPP-së. Ajo ofron një shpjegim të burimeve kryesore të financimit dhe përshkruan disa përfitime dhe kufizime të financimit të projektit. Kjo shtojcë duhet të lexohet së bashku me kapitullin 1 pasi jo të gjitha çështjet, që janë komplekse madje edhe specifike për projektin, e që janë relevante për strukturat e financimit të PPP-ve, trajtohen në këtë përmbledhje.

Për projektet e PPP-së, teknika e financimit të projektit është mekanizmi që përvetësohet për të siguruar financim të borxhit për institucionet huadhënëse. Financimi i projektit është një lloj specifik i financimit në të cilin institucionet huadhënëse shikojnë kryesisht rrjedhën e pritur të të ardhurave të projektit si mënyra e vetme për pagesën e interesit dhe shlyerjen e borxhit të papaguar. Institucionet e huadhënies nuk shqyrtojnë aq shumë portofolet e aktivitetit dhe pasivitetit të firmës kur vendosin të japin një hua. Përkundrazi, ata e shikojnë projektin si një subjekt i veçantë me aktivitetin e veta të projektit, kontratat e ndërlidhura me projektin dhe rrjedhën e parave të projektit, i cili është mjaft i ndarë nga subjekti ekonomik që sponsorizon projektin. Për këtë arsye, financimi i projektit njihen gjithashtu si financimi "me rekurs të kufizuar" ose financim "jo-rekurziv", pasi huadhënësit zakonisht nuk kanë të drejtë ankese tek subjektet (sponsorët dhe aksionarët) që kanë iniciuar projektin, nëse projekti ka vështirësi me pagesën e borxhit. Ky është një dallim në raport me me huadhënien nga korporatat, ku huadhënësit bazohen në fuqinë e bilancit të huamarrësit për huatë e tyre.

## 2. Aspektet bazë të financimit të projektit PPP

- Marrëveshje për të përfunduar projektin dhe zotim për të siguruar të gjitha fondet e nevojshme për të përfunduar projektin;
- Kërkesa e përcaktuar për rezultatet e projektit, pra që projekti do të krijojë të holla të mjaftueshme për të mbuluar shpenzimet operative të veta, por dhe pagesën e borxhit, edhe nëse projekti dështon të bëjë këtë për shkak të forcës madhore ose për ndonjë arsye tjetër. Kjo mund bëhet në formën e ndonjë marrëveshjeje nga një palë që blen rezultatet e projektit; dhe
- Garanci për disponueshmërinë e fondeve adekuate gjatë Fazës së Operacioneve të projektit, për të mirëmbajtur dhe rikthyer projektin në gjendje operative.

Është me rëndësi të theksohet se struktura e financimit të projektit duhet të projektohet për të optimizuar kostot e financimit për projektin. Ato gjithashtu duhet të mbështesin shpërndarjen e rreziqeve ndërmjet sektorit publik dhe privat, ashtu siç është dakordësuar në kontratën e PPP-së. Në veçanti, financimi i projektit duhet të sigurojnë që rreziqet financiare dhe të tjera të menaxhohen mirë përbrenda dhe ndërmjet aksionarëve të shoqërisë së PPP-së, sponsorëve dhe financuesve të saj. Kjo duhet t'i japë një dozë sigurie qeverisë që partneri privat, dhe posaçërisht

financuesit e tij, janë edhe të stimuluar por dhe të fuqizuar që të merren menjëherë me problemet që mund të paraqiten në projekt. Në të vërtetë, në një masë mjaft të madhe, struktura e financimit të projektit duhet të sigurojë që interesat e huadhënësve kryesorë të projektit të jenë të harmonizuara me ato të qeverisë.

### **3. Ideologjitë e financimit të projektit**

Koncepti i financimit të projektit kërkon që sponsorët të miratojnë një strukturë unike organizative në formën e një shoqërie të pavarur të projektit (pra, një subjekt për qëllime të veçanta, SPV) e cila lidh marrëveshjen e PPP-së me qeverinë për të projektuar, ndërtuar, dhe operuar projektin. Ky SPV ka një jetëgjatësi të caktuar, që është e barabartë me kohëzgjatjen e marrëveshjes së koncesionit. Sponsorët janë aksionarët e vetëm të shoqërisë së projektit dhe ata ekspozohen vetëm për shumën e investimeve të kapitalit që është bërë në projekt (me përjashtime të mundshme në disa projekte gjatë fazës së ndërtimit).

Duke qenë se SPV-të nuk kanë historik të operimit, huadhënësit shikojnë kryesisht rrjedhën e parashikuar të parave të projektit si kolateral në vend të aseteve të projektit (i cili nuk do të ketë shumë vlerë në rast të ndonjë vështirësie financiare). Huamarrësit, pra, kërkojnë siguri që projekti do të vihet në shërbim në kohë, dhe se sapo projekti të jetë në veprim, ai do të jetë një ndërmarrje ekonomikisht rentabël. Kështu pra, për të përfituar financim, sponsorët e projektit duhet të bindin huadhënësit se projekti është teknikisht i realizueshëm dhe financiarisht rentabël.

Gjatë vlerësimit të qëndrueshmërisë së një projekti, huadhënësit gjithashtu ekzaminon realizueshmërinë teknike, fizibilitetin financiar dhe përshtatshmërinë e projektit për kredi (kapaciteti i projektit për të paguar borxhin, duke marrë parasysh një shkallë të caktuar të rënies në rrjedhën e parave në dispozicion) në mënyrë që të vendosin nëse do të aprovojnë apo jo ndonjë hua (procesi i vlerësimit paraprak).

Shqyrtohet fizibiliteti teknik i projektit për të konstatuar se: (1) projekti mund të ndërtohet përbrenda afatit të propozuar dhe brenda buxhetit; (2) sapo të përfundojë, projekti do të jetë në gjendje të operojë me kapacitetin e planifikuar; dhe (3) vlerësimet e kostos së ndërtimit, së bashku me planet rezervë për skenarë të ndryshëm, janë adekuate për përfundimin e projektit. Gjatë vlerësimit të fizibilitetit teknik, është e nevojshme të merret parasysh ndikimi i faktorëve mjedisor në ndërtimin e objekteve të propozuara dhe/ose operimin e objekteve të ndërtuara. Kur proceset teknologjike dhe/ose projekti i parashikuar për projektin janë ose të paprovuara ose janë të një shkalle që nuk është provuar më parë, duhet të verifikohen proceset dhe të optimizohet modeli si pjesë e vlerësimit të realizueshmërisë teknike të projektit.

Nga perspektiva e gjerë dhe analiza e përgjithshme, rentabiliteti financiar (ose fizibiliteti tregtar) i projektit vlerësohet duke përcaktuar nëse vlera aktuale neto (VAN) është pozitive. VAN do të jetë pozitive nëse vlera e pritur aktuale e rrjedhës së

parave të gatshme<sup>122</sup> është më e madhe se vlera aktuale e pritur e kostove të ndërtimit. Mirëpo, përveç VAN ose në vend të saj, huadhënësit do të përdorin raportet e borxhit siç janë Raporti i Mbulimit të Pagesës së Borxhit (DSCR) dhe Raporti i Mbulimit të Kohëzgjatjes së Huasë (LLCR) si raportet kryesore për të matur bankabilitetin.

DSCR mat mbrojtjen e pagesës së borxhit çdo vit, duke krahasuar rrjedhën e lirë të parave (më saktësisht, rrjedhën e parave në dispozicion për pagesën e borxhit - CFADS) me borxhin që duhet të paguhet. DSCR kërkon që rrjedha e parave në dispozicion për pagesën e borxhit të jetë së paku një raport i specifikuar (për shembull, 1.2 herë) i pagesës së planifikuar të borxhit për vitin përkatës. LLCR krahason shumën e përgjithshme të rrjedhës së parave të gatshme që parashihen për tërë kohëzgjatjen e huasë, e cila zbritet për shumën e borxhit, e cila është duke u analizuar. LLCR gjithashtu pasqyron kapacitetin e SPV-së për të përmbushur detyrimet e borxhit gjatë gjithë kohëzgjatjes së huasë (përfshirë ristrukturimin e mundshëm<sup>123</sup>)

Në bazë të rrjedhës së parashikuar të parave të SPV-së, përfshirë profilin e borxhit që është duke u analizuar, huadhënësit dhe këshilltarët e tyre të vlerësimit paraprak vëzhgojnë vlerën e raporteve të tilla dhe caktojnë shumën e borxhit për përmbushjen e tyre, duke marrë parasysh afatin maksimal kohor për të cilin mund ta japin huanë. Më pas, ata bëjnë analizën e ndjeshmërive (përfshirë analizën e barazimit) lidhur me rrjedhën e paraparë të parashikuara të projektit, për të testuar rezistencën e projektit ndaj kushteve jo të favorshme ose lëvizjeve negative të shifrave të rrjedhës së parasë së gatshme nga pikënisja bazë.

Në përcaktimin e rentabilitetit financiar, dhe lidhur me besueshmërinë e rrjedhës së parave dhe garancitë që ofrohen nga kontrata (posaçërisht dispozitat e zgjidhjes së kontratës), huadhënësit analizojnë strukturën e rrezikut të kontratës. Kjo nënkupton të përcaktohet se sa janë të arritshme standardet e performancës në projektet e tipit qeveria paguan, ose garancitë kontraktuale në projektet e tipit përdoruesi paguan.

Huadhënësit ushtrojnë kontroll të ngushtë në tërë rrjedhën e parasë së gatshme, duke kufizuar aftësinë e partnerit privat që t'i shpenzojë ato - përmes "zotimeve" (për shembull, nuk mund të bëhet asnjë shpërndarje nëse DSCR e vitit të kaluar nuk përmbush një prag të caktuar). Llogaritë bankare përmes të cilave kalojnë rrjedhat e parave bëhen peng dhe mbahen nga një bankë që është pjesë e sindikatës; kjo si shtesë dispozitave tjera që duhen përshtatur në marrëveshjen e huasë<sup>124</sup>. Pagesat nga rrjedha e parasë bëhen sipas rregullave të prioritizimit, të

---

<sup>122</sup> Rrjedhja e lirë e parave është ajo që mbetet pasi shoqëria të ketë paguar të gjitha kostot e prodhimit (shpenzimet operative dhe të mirëmbajtjes së zakonshme) dhe tatimet, si dhe të ketë bërë çdo shpenzim kapital të nevojshëm për të mbajtur objektet e saj të prodhimit në gjendje të mirë pune.

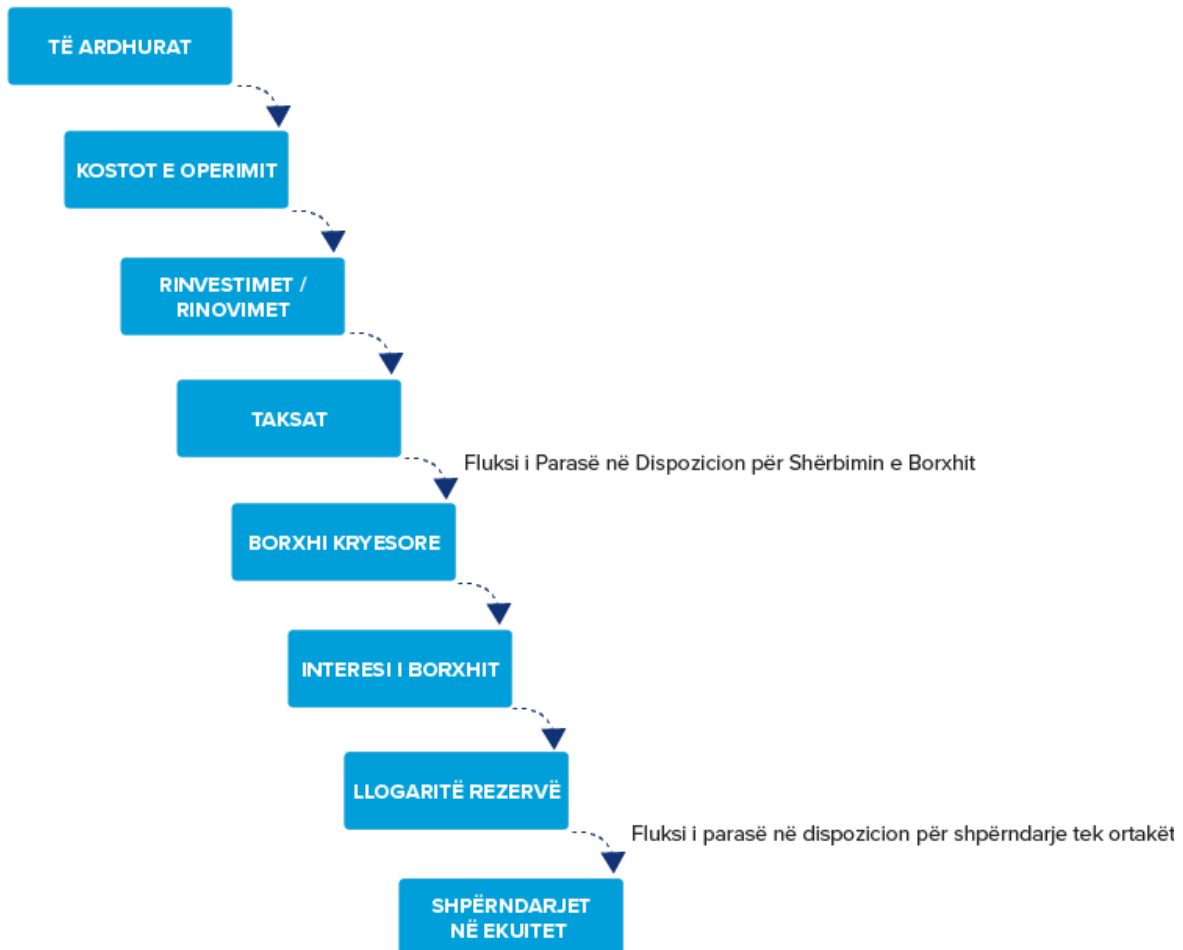
<sup>123</sup> Norma e Mbulimit të Kohëzgjatjes së Projektit (PLCR) shpesh përdoret si një masë dytësore. Ajo krahason rrjedhën e parave të gatshme për tërë jetën apo kohëzgjatjen e projektit kundrejt shumës së borxhit.

<sup>124</sup> Shtojca A në kapitullin 6 trajton më tej kushtet tipike dhe zotimet që zakonisht përfshihen në huanë e financimit të projektit.

përcaktuara në marrëveshjen e huasë, sipas renditjes "ujëvarë" (shih figurën A1).

**FIGURA A1: Ujëvara e pagesave nga rrjedha e parasë së projektit**

Ujëvara e Pagesave të Rrjedhës së Parave të Projektit



#### 4. Përshkrimi bazë i burimeve kryesore të financimit

Ekzistojnë tre burime bazë nga të cilat mund të financohet një projekt i PPP-së: borxhi, kapitali dhe mbështetja e qeverisë<sup>125</sup>.

<sup>125</sup> Udhëzuesi i EPEC-së për PPP-të (2015), *Si të Përgatitni, prokuroni dhe realizoni projekte të PPP-së*, Banka Evropiane e Investimeve.

## **Borxhi**

Borxhet kryesore gëzojnë përparësi për ripagim mbi të gjitha format e tjera të financimit. Borxhi i ndërmjetëm është i nënvarur për nga pagesa në raport me borxhin kryesor, por renditet mbi kapitalin, si për shpërndarjen e parave të lira në të ashtuquajturën "ujëvarë të parave" (pra, prioriteti i secilës prurje apo dalje të parave të projektit) ashtu edhe në rast të likuidimit të Shoqërisë së PPP-së. Meqenëse ripagimi i borxhit të ndërmjetëm mund të ndikohet nga performanca e dobët e Shoqërisë së PPP-së, dhe duke pasur parasysh prioritetin në ripagimin e borxhit kryesor, borxhi i ndërmjetëm sjell kthime më të larta se sa borxhi kryesor.

Borxhit për një projekt të PPP-së zakonisht i jepet çmimi në bazë të kostos themelore të fondeve për huadhënësin, plus një komponent fiks (ose "marzhi") i shprehur si numër i pikave bazë, për të mbuluar rrezikun nga mospagesa dhe kostot e tjera të huadhënësit (për shembull, kostot operative, kostot oportune të alokimeve të kapitalit, fitimi).

Borxhi për projektet madhore të PPP-së mund të sigurohet nga bankat tregtare, nga institucionet ndërkombëtare financiare ose direkt nga tregjet e kapitalit. Në rastin e fundit, shoqëritë e projektit lëshojnë obligacione që merren nga institucionet financiare, siç janë fondet e pensionit ose kompanitë e sigurimeve që kërkojnë investime afatgjata.

Këshilltarët financiarë mund të japin këshilla për burimet e mundshme të financimit për një projekt të caktuar. Prej tyre gjithashtu pritet të bëjnë një vlerësim të kostove dhe përfitimeve të parashikuara të opsioneve të financimit. Kjo përfshin vlerësim të maturiteteve të borxhit (gjatësia e kohës deri në maturim, ose ripagesë të borxhit) të cilat mund të jenë në dispozicion nga burime të ndryshme.

## **Kapitali neto**

Kapitali neto zakonisht sigurohet nga sponsorët e projektit, duke përfshirë potencialisht kontraktuesit të cilët do të ndërtojnë dhe operojnë projektin, si dhe nga institucionet financiare. Një pjesë e madhe e kapitalit neto (e quajtur shpesh "kuazi-kapital") mund të jetë në fakt në formën e borxhit të nënvarur të aksionarëve si përfitime tatimore apo të kontabilitetit. Duke qenë se mbajtësit e kapitalit neto bartin rreziqet kryesore të një projekti të PPP-së, ata kërkojnë fitim më të lartë për fondet që ofrojnë. Në disa projekte, sponsorët kontribuojnë në kapital në formën e "kapitalit të djersës" i cili nuk pranohet lehtë nga huadhënësit<sup>126</sup>.

## **Mbështetja e qeverisë**

Mbështetja e qeverisë mund të përkufizohet si një mbështetje e drejtpërdrejtë me fonde, përmes kontributeve të kapitalit të sektorit publik, zakonisht në formën e

---

<sup>126</sup> Kapitali i djersës është "kontribut në naturë i barabartë me vlerën e punëve të caktuara ose kontributi për projektin ose ndërmarrjen në formën e përpjekjeve dhe mundit. Kapitali i djersës është interesi i pronësisë, ose rritja e vlerës, që krijohet si rezultat i drejtpërdrejtë i punës së palodhur nga pronari(ët). Është mënyra e preferuar e ngritjes së kapitalit për sipërmarrësit e varfër në sipërmarrjet e tyre fillestare, pasi ata mund të mos jenë në gjendje të kontribuojnë shumë kapital financiar në ndërmarrjen e tyre... "(Nga <http://www.investopedia.com>).

granteve. Këto mund të vijnë nga fonde të komunitetit, fonde kombëtare, rajonale ose specifike. Ato mund të kenë për synim ta bëjnë një projekt atraktiv për financim nga bankat ose të përballeshëm. Ato mund të marrin formën e mbështetjes kontigjente ose garancive nga sektori publik për Shoqërinë e PPP-së ose për pjesëmarrësit e tjerë të sektorit privat. Kjo mund të bëhet për lloje të caktuara të rreziqeve të cilat nuk mund të menaxhohen ose zbuten në mënyrë efektive nga Shoqëria e PPP-së ose nga pjesëmarrës të tjerë të sektorit privat (për shembull, garanci minimale e të ardhurave për një rrugë me pagesë).

## **5. Financimi i Projekti (*Project Finance*) - përfitimet dhe kufizimet**

Financimi i projekteve të infrastrukturës përmes teknikës së financimit të projektit ofron përfitime të ndryshme, siç janë mundësia për ndarjen e rrezikut, zgjerimi i kapacitetit të borxhit, clirimi i parave të lira, dhe ruajtja e përparësisë konkurruese në një treg konkurrues. Financimi i projektit është një mjet i dobishëm për shoqëritë që dëshirojnë të shmangin lëshimin e garancive korporative të pagesës së borxhit, duke preferuar kështu të financojnë projektin jashtë bilancit. Metoda e financimit nga projekti i mundëson sponsorit të zgjerojë kapacitetin e tij të borxhit duke i mundësuar sponsorit që të financojë projektin me anë të kredisë së një pale të tretë, i cili mund të jetë blerësi i rezultateve/produkteve të projektit. Sponsorët mund të ngrenë fonde për projektin bazuar thjesht në zotimet kontraktuale.

Teknika e financimit të projektit gjithashtu iu mundëson sponsorëve të ndajnë rreziqet e projektit me palët e tjera të interesit. Struktura themelore e financimit të projektit kërkon që sponsorët të shpërndajnë rreziqet përmes një rrjeti të marrëveshjeve të sigurimit të kredisë, marrëveshjeve kontraktuale dhe mbështetjeve tjera kreditore shtesë, për palët e tjera financiarisht të afta, të gatshme të marrin përsipër rreziqet. Kjo ndihmon në zvogëlimin e ekspozimit ndaj rrezikut të ndërmarrjes së projektit.

Metoda e financimit të projektit i mundëson ofruesit të fondeve të financimit të vendosë se si do të menaxhohen likuiditetet e lira që mbeten pasi të jenë paguar shpenzimet operationale dhe të mirëmbajtjes dhe pagesa të tjera të kërkuara nga ligji. Në format tradicionale të organizimit të një korporate, drejtuesit e shoqërisë janë ata që vendosin se si do të përdoren paratë e lira - nëse do të investohen në projekte të reja ose t'u paguhet dividend aksionarëve. Gjithashtu, pasi kapitali iu kthehet agjencive të financimit, posaçërisht investitorëve, ata mund të vendosin vetë se si ta riinvestojnë atë. Duke qenë se shoqëria e projektit ka jetëgjatësi të caktuar, dhe biznesi i saj është i kufizuar vetëm në projekt, nuk ka konflikt interesi ndërmjet investitorëve dhe drejtuesve të shoqërisë, ashtu siç ndodh shpesh në rastin e formave tradicionale të organizimit të korporatave.

Financimi i projekteve përmes rrugës së financimit të projektit mund t'u japë mundësi sponsorëve të ruajnë konfidencialitetin e informacioneve të vlefshëm për projektin

dhe të ruajnë avantazhin konkurrues. Kjo është dobia e ngritjes së financave të kapitalit për projektin. Mirëpo, kjo përparësi është mjaft e kufizuar kur kërkohet financimi nga tregu i kapitalit (obligacione të projektit). Kur fondet e kapitalit duhet të mbliidhen (ose të shiten më vonë në mënyrë që të riciklohet kapitali) përmes rrugëve të tregut (për shembull, përmes Ofertave Fillestare Publike [IPO-të]), informacionet në lidhje me projektin duhet të ndahen me tregun e kapitalit, ku mund të jenë të përfshirë edhe konkurrentët e shoqërisë/sponsorëve të projektit. Me rrugën e financimit të projektit, sponsorët mund të ndajnë informacionin me një grup të vogël investitorësh dhe të negociojnë çmimin pa zbuluar informacione pronësore për publikun e gjerë. Dhe, meqenëse investitorët do të kenë një interes financiar në projekt, është gjithashtu në interesin e tyre të ruajnë konfidencialitetin.

Pavarësisht këtyre përparësive, metodat e financimit të projektit janë mjaft komplekse dhe kushtojnë shumë. Kostoja e kapitalit e rregulluar përmes kësaj rruge është e lartë në krahasim me kapitalin e rregulluar përmes rrugëve konvencionale. Kompleksiteti i marrëveshjeve të financimit të projektit rrjedh nga nevoja për të strukturuar një sërë kontratash që duhet të negociohen nga të gjitha palët në projekt. Kjo gjithashtu çon në kosto më të larta të transaksionit për shkak të shpenzimeve ligjore në hartimin e strukturës së projektit, trajtimin e çështjeve ligjore dhe tatimeve dhe çështjeve ligjore të ndërlidhura me projektin, si dhe përgatitjen e dokumentacionit të nevojshëm për pronësinë, huanë dhe kontratat e tjera të projektit.



## **Shtojca B e Kapitullit 1: Financimi Islamik për Projektin e PPP-së**

## 1. Hyrje

Financimi islamik i projekteve të PPP-së po bëhet gjithnjë e më i shpeshtë për disa arsye, përfshirë: krijimin e bankave islamike (siç është Banka Islamike për Zhvillim - IDB) e të cilat janë në gjendje të ofrojnë produkte islamike të financimit për projektet e PPP-së, disponueshmërinë e zvogëluar të financimit jo-islamit pas krizës globale financiare, dhe numrit të rritur të projekteve të PPP-së që prokurohen në Lindjen e Mesme të cilat, në fakt, kanë vepruar si një katalizator për përdorimin e financave të projektit në përputhje me Sheriatin.

Financimi islamik i projekteve të PPP-së mund të ofrojë një zgjidhje të plotë financiare, ose mund të përdoret në kombinim me burime të tjera të financave jo islamike.

Çdo financim islamik duhet të jetë në përputhje me parimet vijuese të Sheriatit Islam në tabelën B1.

**TABELA B1: Parimet Islamike të Sheriatit**

<b>Parimi Islam</b>	<b>Kuptimi</b>
<i>Riba</i>	Ndalimi i interesit (kamatës). Rrjedhimisht, nuk mund të fitohet interes në marrëveshje.
<i>Gharar</i>	Ndalimi ndaj pasigurisë. Në praktikë, kjo do të thotë që sipas çdo marrëveshjeje përkatëse, objekti, çmimi dhe koha e dorëzimit të objektit të kontratës të pala pritëse duhet të përcaktohet që në fillim.
<i>Maisir</i>	Ndalimi kundër bixhozit/spekulimeve. Kjo do të thotë që nuk lejohen marrëveshjet në të cilat kthimi i investimit nuk mund të përcaktohet më herët, por thjeshtë përlllogarit afërsisht.
Ndarja e fitimit dhe rrezikut	Fitimet nga një transaksion duhet të jenë reale dhe të përfaqësojnë një kthim të mirëfilltë për ndarjen e fitimit dhe rrezikut brenda këtij transaksioni. Fitimet nuk duhet të përcaktohen paraprakisht.
Ndalimi kundër bixhozit, alkoolit, drogës	Nuk mund të lidhet një transaksion i cili përfshin bixhoz, alkool ose drogë.
Respektimi i Ligjit të Sheriatit	Një transaksion duhet të jetë etik dhe të jetë në përputhje me Ligjin lokal të Sheriatit, i cili mund të jetë i ndryshëm në rajone/vende të ndryshme.

Ekzistojnë zgjidhje të ndryshme të financimit islamik, që mund të përdoren për të financuar një projekt të PPP-së. Produktet kryesore financiare dhe marrëveshjet dytësore mbështesin secilën zgjidhje. Produktet kryesore parësore financiare janë:

- *Istina'a* tradicionale;
- *Istina'a* e prokurimit; dhe
- *Ijara*

Marrëveshjet kryesore dytësore përfshijnë:

- Marrëveshjet e shërbimeve; dhe
- Marrëveshjet e blerjes.

## **2. *Istina'a* tradicionale**

Një *istina'a tradicionale* ('*istina'a*') është një marrëveshje midis dy palëve (financuesit islamik dhe kontraktorit të ndërtimit) ku kontraktuesi i ndërtimit bie dakord që në fillim për të ndërtuar/prodhuar një aset të përshkruar/specifikuar qartë të projektit PPP për financuesin islamik. Çmimi për realizimin e ndërtimit/prodhimit përcaktohet në kohën e lidhjes së marrëveshjes, së bashku me datën e dorëzimit të asetit të financuesi. Pagesa e çmimit mund të bëhet si shumë e sheshtë gjatë dorëzimit ose, që është praktikë me shpeshtë, në këste të ndërlidhura me arritjen e etapave të caktuara gjatë gjithë periudhës së ndërtimit/prodhimit. Titulli i asetit të projektit të PPP-së i kalon financuesit islam gjatë dorëzimit.

Marrëveshja kërkon që financuesi islamik të hyjë në një marrëdhënie të drejtpërdrejtë kontraktuale me kontraktuesin e ndërtimit. Kjo do të thotë që financuesi islamik po merr përsipër rrezikun e performancës - një rrezik për të cilin nuk do të ketë shumë oreks për ta përthithur. Rrjedhimisht, përdorimi i *istina'a*-s tradicionale për projektet e PPP-së në përgjithësi ka ndalur dhe është zëvendësuar me prokurimin *istina'a*.

## **3. Prokurimi *Istina'a***

Prokurimi *istina'a* ('marrëveshja e prokurimit') është gjithashtu një marrëveshje ndërmjet dy palëve, mirëpo palët janë financuesi islamik dhe Subjekti për Qëllime të Veçanta i projektit të PPP-së. Sipas marrëveshjes së prokurimit, SPV-së i kërkohet të prokurojë pasurinë e projektit të PPP-së deri në një datë të caktuar. SPV-ja prokuron pasurinë duke lidhur një marrëveshje të drejtpërdrejtë me kontraktuesin e saj të ndërtimit.

Sapo asetit të jetë ndërtuar dhe prokuruar në mënyrë efektive, SPV-ja do t'ia dorëzojë atë financuesit Islam në datën e specifikuar dhe pronësia mbi asetin i kalon financuesit Islamik. Çmimi që financuesi islamik i paguan SPV-së për prokurimin e aseteve të projektit të PPP-së përcaktohet në fillim. Llogaritjet duke iu referuar

kostos totale të asetit të projektit të PPP-së (pra, një shumë që është e vlerës së njëjtë si huaja e projektit të PPP-së, që përdoret në financim tradicional të projektit). Pagesa e çmimit normalisht bëhet në përputhje me arritjen e etapave.

Si *istina'a* tradicionale ashtu edhe produktet e marrëveshjes së prokurimit kanë ngjashmëri me marrëveshjet tradicionale të financimit të projektit, siç është llogaritja e çmimit. Gjithashtu, aplikimi i pagesave sipas etapave, është në fakt i barasvlershëm me tërheqjet e rregullta, që bëhen në kuadër të financimit tradicional të projektit.

Mirëpo, edhe *istina'a* dhe marrëveshja e prokurimit nuk krijojnë të ardhura për financuesin islamik. Duke qenë se ata kërkojnë të ardhura në këmbim të ofrimit të financave të projektit, kjo nënkupton që duhet të lidhet një *ijara*.

#### **4. Ijara**

Një *ijara* është qiraja e asetit të projektit të PPP-së, që financuesi islamik i jep SPV-së. Kjo bëhet e mundur sepse, në kuadër të *istina'a-s*, financuesi islamik ka marrë përsipër pronësinë mbi asetin e projektit të PPP-së.

*Ijara* hyn në fuqi gjatë fazës së Operacioneve të Projektit. Sipas marrëveshjes, SPV e merr me qira asetin e projektit të PPP-së nga financuesi islamik dhe, për këtë qëllim, i bën pagesa të qirasë financuesit islamik. Shuma e pagesave të qirasë llogaritet duke grumbulluar koston totale të borxhit të marrë nga financuesi islamik plus koston e çfarëdo marzhi, dhe pastaj duke e pjesëtuar për muaj, gjatë gjithë kohëzgjatjes së Fazës së Operacioneve të projektit të PPP-së.

Prandaj, *ijara* është i vetmi produkt financiar që i siguron të ardhura fikse dhe të përcaktuara financuesit islamik. Dhe pikërisht kjo është arsyeja se pse *istina'a* dhe *ijara* përdoren së bashku. *Istina'a* i siguron financuesit islamik asetet e projektit të PPP-së, ndërsa *ijara* siguron që asetit të projektit të PPP-së, përmes qirasë, të krijojë të ardhura (kthimi i shumës së huasë) të financuesit islamikë.

#### **5. Marrëveshjet mbështetëse**

Është praktikë e zakonshme të lidhen marrëveshjet mbështetëse, të njohura si marrëveshje të shërbimeve, ndërmjet SPV-së dhe financuesit islamik.

Duke qenë se financuesi islamik mban pronësinë mbi asetin e projektit të PPP-së, ai ka përgjegjësinë të veprorë, mirëmbajtje dhe të rregullojë sigurimin për atë aset. Për këtë nevojitet kohë dhe para. Mirëpo, përgjegjësitë e financuesit islamik mund të përmbushen përmes lidhjes së marrëveshjeve për shërbimet. Marrëveshja e shërbimeve është një marrëveshje përmes së cilës SPV vepron si agjent i financuesit islamik. Në kuadër të saj, SPV administron pasurinë që ka marrë me qira nga financuesi islamik. Në këmbim të një tarife, SPV paguan të gjitha kostot e

ndërlidhura me menaxhimin e pasurisë. Menaxhimi përfshin kryerjen e aktiviteteve, siç janë menaxhimi i përditshëm operacional dhe mirëmbajtja e aseteve të projektit të PPP-së, si dhe mbulimin e kostos së sigurimeve të projektit.

## 6. Realizimi i pagesave për financuesit islamikë

SPV përdorë tarifën unitare dhe/ose të ardhurat nga përdoruesit për të bërë pagesat e qirasë *ijara*.

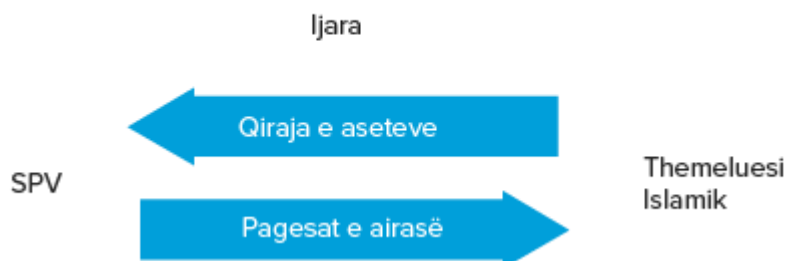
## 7. Kthimi i asetit të projektit të PPP-së tek SPV-ja

Marrëveshja tjetër mbështetëse parësore që lidhet në kuadër të financimit islamik është marrëveshja e blerjes. Sipas kësaj marrëveshjeje, aseti i projektit të PPP-së i kthehet SPV-së në fund të kohëzgjatjes së Projektit të PPP-së.

## 8. Financimi Islam në praktikë

Përdorimi i kombinuar i *istina'a-s* dhe *ijara-s* mund të ilustruhet në figurën B1.

**FIGURA B1: Përdorimi i kombinuar i Istina'a-s dhe Ijara-s**



## 9. Asetet e trupëzuara dhe të patrupëzuara të Projektit të PPP-së

Financimi islamik i një projekti të PPP-së normalisht supozon financim të bazuar në asete, që kërkon transferimin e aseteve të trupëzuara /pasurisë së paluajtshme. Mirëpo, mund të ketë disa situata ku transferimi i aseteve të trupëzuara/pasurisë së paluajtshme. Për shembull, nëse një aktiv i projektit të PPP-së ka rëndësi kulturore dhe/ose strategjike, atëherë autoriteti prokurues mund të mos lejojë transferimin fizik të tij. Nëse është kështu, atëherë aplikohet një variant i përdorimit të kombinuar të *istina'a* dhe *ijara*.

Në këtë situatë, financuesi islamik lidh marrëveshje prokurimi, për t'i caktuar atij të drejtat që parashikohen me marrëveshjen e projektit (pra, SPV i bart të drejtat nga

marrëveshja e projektit të financuesit islam). Në këmbim të caktimit të të drejtave nga projekti, SPV merr pagesa në bazë të etapave të realizuara, nga financuesi islamik, për t'i mundësuar asaj të paguajë për ndërtimin e asetëve të projektit të PPP-së. Përveç kësaj, SPV lidh marrëveshje shërbimi me financuesin islamik. Sipas marrëveshjes së shërbimit, SPV paguhet për të menaxhuar, mirëmbajtur dhe operuar aktivin fizik të projektit të PPP-së.

Sipas kësaj marrëveshjeje, kur SPV merr pagesën e saj unitare dhe/ose të ardhurat nga përdoruesit, ajo zbret të gjitha detyrimet papaguara nga këto para, duke lënë vetëm me fitimin e saj. SPV më pas i paguan fitimin financuesit islamik.