

ABSTRAKT

Dekadat e fundit të zhvillimit të ekonomive të tregut kanë njohur një burim të ri financimi dhe eficient për projektet publike dhe ato me rëndësi strategjike. Ky burim i ri është gjetur tek partneriteti mes sektorit publik me atë privat. Studimi i marrëdhënieve dhe çështjeve që lidhen me këtë partneritet publik-privat (PPP) vjen si një nevojë e identifikuar disa vite më parë në Shqipëri, moment në të cilin kjo temë u bë çështja me e diskutuar në politiken shqiptare. Në atë kohë, Qeveria Shqiptare ndërmori një serë iniciativash ligjore për të hartuar një legjislacion bashkëkohor në përputhje me standardet ndërkombëtare. Një numër i madh kontratash koncesionare për ndërtimin e hidrocentraleve në mbarë vendin e shndërruan termin “koncesion” në një nga fjalët me të përdorshme, jo vetëm nga politikëbërësit dhe vendimmarrësit shqiptare, por edhe nga njerëzit e biznesit apo ata të shoqërisë civile, të cilët filluan të debatonin për koncesionet me rëndësinë që ka një temë e ditës.

Në fakt, vetëm një pjesë e vogël e tyre kanë informacion teknik së çfarë përfaqësojnë në të vërtetë koncesionet; çfarë është kjo marrëdhënie partneriteti midis aktorëve publike dhe private; cilat janë karakteristikat e këtij partneriteti dhe si bëhet e mundur qëndrueshmëria e tij edhe pse kemi të bëjmë me dy organizata me misione të ndryshme; cilat janë avantazhet dhe disavantazhet e këtij partneriteti; cilat janë modelet që ndjekin vende të ndryshme të botës dhe ku qëndron suksesi i këtij partneriteti parë nga këndvështrimi i një qeverie dhe i një investitori privat; a po ndërtonim legjislacionin më modern dhe a ka vend për përmirësime në këtë sektor në Shqipëri, etj. Ishin pikërisht këto pyetje ato që iniciuan këtë studim, me synimin e mirë për t’i dhënë përgjigje atyre shqetësimeve që ngrihen para burokracisë shqiptare, apo kompanive vendase dhe të huaja, kur vjen fjala për të vlerësuar një koncesion në marrëdhënie afatgjatë partneriteti me shtetin shqiptar.

Në vendimmarrjet e qeverive ekziston gjithnjë një kosto “e padukshme” për momentin, por që padyshim ka një “vlerë në para” që mund t’i rendojë brezave që do të vijnë nëse kjo vendimmarrje nuk është e drejtë dhe e paanshme. Nga ana tjetër, nëse një biznes privat hyn në një partneritet të pamenduar mirë, mund të shkaktojë dëme ekonomike të pariparueshme si për vetë biznesin ashtu dhe për partnerin shtet që e ka besuar. Natyrisht, kur vendoset mbi baza të studiuara mirë nga të dy partneret, kjo marrëdhënie sa është delikate dhe e brishtë, po aq është e sigurt dhe fitimprurëse për të dyja palët.

Bazuar në rëndësinë dhe impaktin e fortë që japin në ekonomi, u gjykua se është i rëndësishëm studimi i alternativave të ndryshme të PPP-ve duke marrë gjithnjë në

konsideratë mundësitë reale të zbatimit masiv të tyre në ekonominë shqiptare. Në kushtet kur nevoja për financimin e projekteve dhe shërbimeve me natyrë publike dhe strategjike është mbi mundësitë reale të financave publike, bashkëpunimi me partnerin privat bëhet i domosdoshëm. Kjo domosdoshmëri është akoma më e theksuar për vendet në zhvillim si Shqipëria, për të cilët ndërtimi i infrastrukturës rrugore, energjetike dhe asaj sociale janë emergjente dhe të pamundura të përballen nga fondet publike. Përpos kësaj, ngritja e partneritetit mes publikut dhe privatit ofron shanse për rritjen e cilësisë së menaxhimit, efijencës si dhe minimizon risqet e projekteve, krahasuar me metodën tradicionale të prokurimit.

Në paragrafët në vijim ofrohet një pasqyrë të përgjithshme të punimit. Ai fillon me një diskutim të rëndësisë së temës së hulumtimit .Një vend jo pak i rëndësishëm i jepet paraqitja e debateve që shoqërojnë procese të tilla duke ndikuar jo pak në legjislacion dhe vendimmarrjen publike. Ai vazhdon me diskutimin e qëllimeve të studimit, kufizimet e tij, kontributin dhe metodologjinë e përdorur për studimin si dhe përmbyllet me një vështrim të shkurtër të gjithë kapitujve të tezës.

HYRJJE

Që prej fillimit të procesit të transformimit të ekonomisë shqiptare nga sistemi i ekonomisë së centralizuar drejt një sistemi të ekonomisë së tregut, pesha e shtetit në sipërmarrje ka ardhur duke u zvogëluar për t'i lënë gjithnjë e më shumë hapësirë sipërmarrjeve private. Modeli i ekonomisë së tregut që po ndjek Shqipëria me një sektor shtetëror gjithnjë e më të vogël¹ e bën të domosdoshëm ngritjen dhe forcimin e një partneriteti mes sektorit shtetëror dhe atij privat, sidomos për projekte me rëndësi strategjike. Qëllimi kryesor i një partneriteti të tillë sigurisht është përmirësimi i efikasitetit dhe cilësisë së shërbimit dhe produkteve. Këto marrëdhënie kanë lindur si një instrument i rëndësishëm për të pakësuar 'deficitin infrastrukturor'. "Sfida primare e një qeverie, kur është fjala për një angazhim të tillë partneriteti, konsiston në mënyrën se si *do të realizojë ndërveprimin e sektorit publik me atë privat*"². Kjo sfidë nuk mund të marrë një përgjigje të standarde, pasi për çdo sektor dhe në shumicën e rasteve, për çdo projekt, ka një përgjigje të specifike.

Shumë qeveri kanë filluar të kuptojnë që vetëm nëpërmjet taksave nuk mund të përballohen nevojat e mëdha për investime publike. Ka vende, siç ishte dhe Shqipëria, tek të cilët ekziston një nevojë emergjente për të rehabilituar infrastrukturën rrugore dhe atë energjetike. Njëkohësisht me këtë nevojë, qeveritë duhet të përballen me sfidën e gjetjes së fondeve për mbështetjen financiare të projekteve publike, veçanërisht të projekteve gjigante sociale që kërkohen nga ekonomitë në zhvillim. Ndërtimi i marrëdhënieve të partneritetit publik-privat (PPP) janë një opzion për përballimin e kësaj sfide.

Ndryshe nga rasti kur një projekt prokurohet nga sektori publik dhe natyrisht financohet me huamarrjen publike, në një PPP, sektori privat ka pjesën e vet të financimit. Kostoja e kapitalit për sektorin privat, pjesë të një PPP-je, zakonisht është rreth 2% deri në 3%, më e lartë se kostoja që do të kishte po të financohej nga sektori publik. Shkaku qëndron në faktin se huamarrja e sektorit publik është më pak e kushtueshme për shkak të riskut më të vogël, ndryshe nga huamarrja për një PPP-të të marrë përsipër nga një subjekt privat, për të cilën risku ndaj të cilit ekspozohen huadhënësit është më i lartë. Gjithsesi, risku i një projekti të përbashkët publik-privat nuk eliminohet nga fakti se shteti është pjesë e projektit. Në të vërtetë, mund të argumentohet se këto risqe merren përsipër nga sektori publik dhe përbëjnë një kosto të fshehur të projektit që duhet t'i shtohet pjesës së kostos së

¹ Që prej vitit 1992 në Shqipëri ka nisur procesi i privatizimit të sipërmarrjeve publike, proces i cili është në vazhdim. Tendenca është drejt privatizimit/koncesionit dhe të shërbimeve publike të tilla si tatimet, doganat, etj.

² Kumar, Dr. Sasi, and C. Jayasankar Prasad. 2004

financimit të sektorit publik për ta bërë atë të krahasueshme me kostot e financimit të një PPP-je.

✓ *Debati politik mbi PPP-të*

Për shkak se PPP-të ofrojnë shërbime me natyrë publike apo/dhe strategjike, është e paevitueshme që ato t'i nënshtrohen një debati të fortë politik, ndonjëherë disavjeçar. Përveç rasteve kur sektori publik shpreh një vullnet të fortë politik dhe një aftësi për të komunikuar çështjen duke iu përmbajtur PPP-ve qartësisht dhe në mënyrë të drejtë, në raste të tjera mund të ndodhë që debatet politike ta nxjerrin procesin nga shtrati dhe një program PPP-të ndodh të gjendet përballë një lufte për mbijetesë.

Ky presion që buron nga debati politik i vendos PPP-të përballë një disavantazhi për shkak të detyrimit për një transparencë më të madhe, duke bërë që kostoja e një PPP-je të jetë më e lartë se kostoja e kapitalit fillestar. Jo vetëm kaq, por transparenca më e lartë i bën gabimet më të dukshme duke rikthyer në këtë mënyrë debatin herëpashershëm politik.

Për fat të keq ndodh shpesh që debatet politike lidhur me PPP-të të jenë të njëanshme, duke i nxjerrë ato me shpenzime më të ulëta krahasuar me prokurimin e sektorit publik gjë që i nxit PPP-të drejt kërkimit të avantazheve politike afat shkurtra. Zakonisht është e vështirë të ruhet një debat i balancuar mbi anët pozitive apo negative të një programi PPP-sh, veçanërisht për shkak së argumentet “Pro” dhe “Kundër” PPP-ve nuk janë patjetër bardh e zi.

Sot PPP-të zbatohen në një gamë të gjerë sektorësh. Debati politik dhe media tashmë e kanë përqendruar diskutimin nëse të mirat e ashtuquajtura publike mund të sigurohen nga sektori privat. Qysh prej lindjes dhe zhvillimit të shtetit modern, këto të mira janë prodhuar drejtpërdrejt nga qeveria dhe shpesh PPP-të shihen me mosbesim. Për këtë, përveç faktorit ekonomik, ndikojnë dhe faktorë që lidhen me zhvillimet kulturore dhe historike të një vendi.

Është për t'u theksuar se në infrastrukturën e transportit, PPP-të janë bërë politikisht më të pranueshme në shumë vende të ndryshme me ekonomi tregu. Por e njëjta frymë pranimi nuk vërehet në sektorë të tjerë, veçanërisht në arsim, kujdes shëndetësor dhe shërbime sociale. Shkaku është se ekonomitë e shkallës, përkufizimi i qartë i produktit, përcaktimi i risqeve dhe përcaktimi i përgjegjësive të qarta, janë më të lehta për t'u zbatuar në PPP-të për infrastrukturën dhe më të vështira në shëndetësi dhe arsim, të cilat ndryshe etiketohen si “sektor i infrastrukturës sociale”.

✓ *Koncesionet si një qasje frytdhënëse e PPP-ve*

Kontraktimi me koncesion³, ndryshe njihet si iniciativë e financimit privat (IPF). Ekzistojnë disa forma të kontratave të koncesionit ku më të përdorurat janë “projektim–ndërtim–financim–mirëmbajtje” (DBFM); “projektim- ndërtim- financim- operim” (DBFO); “ndërtim- operim- transferim” (BOT) si dhe shumë forma të tjera. Këto tre forma bazë të marrëveshjeve kontraktuale janë metoda dorëzimi në të cilat klienti prokuron projektimin, ndërtimin, financimin, mirëmbajtjen dhe operimin e një objekti dhe shërbimet shoqëruese si një paketë të integruar dhe të dorëzuar nga një kontraktor i vetëm. Klienti siguron planifikimin fillestar dhe plan projektin funksional dhe të gjitha risqet merren përsipër nga kontraktori. Në një kuptim më të drejtpërdrejtë, në rastin e koncesioneve sektori publik blen një shërbim. Ky shërbim është disponimi i një produkti të caktuar për një kohë, kapacitet dhe cilësi të caktuar. Shërbimi përftohet nga dhënia e një koncesioni ku koncesionari është gjithashtu përgjegjës për financimin e projektit. Përparësia e koncesioneve në këtë kuptim qëndron në faktin se *drejtimi është në duart e sektorit publik që është klienti ndërsa risqet transferohen tek sektori privat (koncesionari)*.

Koncesionari shpesh është një konsorcium shumë disiplinësh i formuar posaçërisht për një projekt të caktuar. Këto konsorciume përbëhen nga organizata me aktivitetet kryesor ose në projektimin-ndërtimin-financimin-mirëmbajtjen ose në operimin e një objekti të caktuar. Ky konsorcium është partneri privat në PPP-të me koncesion. Konsorciumi ka kryesisht rol ekzekutiv dhe përzgjidhet përmes tenderimit konkurrues. Palët private që marrin pjesë në konsorcium shpesh organizohen në një kompani të përbashkët. Zakonisht, bashkimi i përkohshëm (konsorciumi) duhet të përballojë shumicën e rreziqeve të përfshira në projekt të cilët shfaqen në forma të ndryshme të grupuara në dy kategori bazë: *rreziqet elementare*⁴ dhe *rreziqet globale*⁵. Në shumicën e rasteve të gjitha *rreziqet elementare përballohen nga partneri privat, ndërsa rreziqet globale i transferohen pjesëmarrësit të PPP-së më të aftë për t’i kontrolluar ato*.

1. Qëllimi i studimit

Ky studim do të bazohet në analizën e elementeve kryesore të një partneriteti publik-privat si dhe karakteristikave të tij. Njëkohësisht me këtë analizë, do të merren në shqyrtim

³ Koncesionet si një lloj i veçantë i PPP-ve analizohet në kreun e tretë të këtij punimi tek i cili paraqiten llojet e kontratave koncesionare.

⁴ Këtu përfshihen rreziqet fizike, projektimi, ndërtimi, operimi dhe mirëmbajtja, teknologjia, financa dhe gjenerimi i të ardhurave.

⁵ Këtu përfshihen rreziqet politike, ligjore, tregtare dhe mjedisore

historiku i partneriteteve publike-private në tërësi, praktikave koncesionare në veçanti si dhe trendi i zhvillimit të tyre në vendet e tjera. Duke studiuar njëkohësisht elementët e një partneriteti të tillë nën fokusin e praktikave më të mira botërore do të synohet të nxirren në pah vlerat e modelit shqiptar të koncesioneve, *arritjet dhe problematika të tij*, me qëllim final *zbulimin e rrugëve për përmirësimin e këtij modeli në dobi të ekonomisë dhe interesit publik*.

2. Pyetjet dhe Dilemat

Një mori pyetjesh ngriheshin çdo ditë ndërsa projektohej legjislacioni shqiptar për koncesionet⁶ dhe një numër akoma më i madh pyetjesh lindën gjatë zbatimit të tij. Ekspertë të Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës përballëshin me kompanitë private në negociimin e kontratave koncesionare ndonjëherë dhe me kompani nga me të suksesshmet në fushën e energjisë sikurse është kompania austriake EVN e Verbund, apo kompania norvegjeze Statkraft. Pyetjet vazhdojnë ende ndërsa zbatohen kontratat koncesionare dhe kompanitë ngrenë biznesin e tyre në Shqipëri. Më poshtë janë listuar pikërisht këto pyetje të renditura në varësi të rendit se si do të trajtohen në këtë punim.

Së pari, sa është mundësia e transferimit të riskut të menaxhimit të një projekti të përbashkët tek partneri privat

Së dyti, sa e mundur është shmangia e riskut të ndryshimit të qeverive.

Së treti, sa e mundur është që PPP-të të jenë një zgjidhje që mund t'i qëndrojë kohës

Së katërti, trendi i zhvillimit të PPP-ve në botë dhe pozicioni i Shqipërisë në këtë proces.

Dhe *së pesti*, mësimet për të përmirësuar efektivitetin e menaxhimit të kontratave koncesionare në Shqipëri

Të gjitha këtyre pyetjeve i jepet përgjigje përmes këtij studimi krahasimor, i cili do të sjellë një panoramë të plotë të PPP-ve, historikut dhe evolucionit të tyre, strukturës së funksionimit dhe karakteristikave të tyre, duke evidentuar problematikat dhe rekomanduar zgjidhjet për forcimin dhe zhvillimin e mëtejshëm të këtyre metodave në Shqipëri.

⁶ Ligji shqiptar për koncesionet është hartuar nën konsulencën e Korporatës Financiare Ndërkombëtare (IFC) dhe në datë 18 Dhjetor 2006 u miratua nga Parlamenti Shqiptar.

3. Metodologjia e kërkimit

Metodologjia e përdorur është në funksion të qëllimeve të vendosura në këtë studim. Për të realizuar këtë studim, janë përdorur të dhënat *primare dhe sekondare*.

3.1 - Të dhënat primare

Të dhënat primare për këtë punim janë grumbulluar nëpërmjet dy formave.

A - Rastet Studimore. Një formë e grumbullimit të të dhënave janë rastet studimore. Në funksion të arritjes së qëllimit të studimit janë analizuar katër raste studimore si histori suksesi shoqëruar dhe me problematikën përkatëse. Zgjedhja e rasteve është bërë në varësi të fushave të operimit të tyre si dhe rëndësisë që kanë për ekonominë shqiptare. Një faktor i rëndësishëm në zgjedhjen e rasteve studimore lidhet me karakteristikat përgjithësuese që rastet e zgjedhura mbartin. Në mënyrë të përmblodhur më poshtë renditen rastet e studiuara të cilat paraqiten gjerësisht në Kreun 3:

a) koncesionet infrastrukturore

1. Aeroporti “Nënë Tereza”

2. Koncesionet në Gjirin e Vlorës për ndërtimin e kalatës dhe rezervave.

b) Koncesione në hidroenergji:

3. Koncesioni hidroenergjetik në lumin Devoll

4. Projektin e Ashtës.

Siç dhe shihet, në këtë punim janë analizuar koncesionet si një formë e përhapur dhe besoj me të ardhme në ekonominë shqiptare. Për këtë qëllim kanë analizuar projektet koncesionare në zhvillim të cilat janë më karakteristiket në fushat e tyre. Siç dhe është paraqitur më sipër, është analizuar rasti i koncesioneve infrastrukturore për (1) aeroportin “Nënë Tereza” si dhe (2) projekteve koncesionare në Gjirin e Vlorës për ndërtimin e kalatës dhe rezervave nga kompania Petrolifera Italo Rumena. Të dyja këto raste janë analizuar duke parë të dyja anët e medaljes: suksesin dhe problematikë që kanë krijuar që ditën kur janë miratuar e deri më sot.

Një vend të veçantë zënë kontratat koncesionare në hidroenergji. Kjo për shkak se gjykoj bazuar në potencialet e mëdha që ekzistojnë në këtë sektor dhe njëkohësisht mbi numrin e madh të kontratave që janë nënshkruar gjatë dekadës të fundit. Në veçanti dhe problematika kryesore, *mungesa e një studimi të thelluar*, është shfaqur më qartë në këtë sektor dhe ka dhënë pasojat e veta gjatë këtyre viteve. Për këtë arsye janë analizuar në mënyrë të thelluar dy projekte koncesionare në hidroenergji: (1) Koncesioni

hidroenergjetik në lumin Devoll dhe (2) Projektin e Ashtës. Të dyja këto kontrata, edhe pse me ndryshime të dukshme kanë shfaqur probleme dhe detyrime për tu ndryshuar kushtet në dëm të palës publike. Shkaku në të dyja rastet ka qenë i njëjtë: *kontratat janë nënshkruar pa pasur më parë një studim të thelluar mbi projektin.*

Besoj se përfundimet e arritura bazuar në këto raste janë të vlefshme dhe për kontratat e tjera koncesionare që janë nënshkruar apo do të nënshkruhen në Shqipëri.

B - Pyetëtori. Në Aneksin 1 të këtij punimi gjendet formati i pyetëtorit përdorur në këtë studim. Qëllimi i ndërtimit të pyetjeve dhe i vetë pyetëtorit ishte grumbullimi i qëndrimeve dhe gjykimeve teknike të specialistëve dhe vendimmarrësve qoftë nga partneri publik ashtu dhe nga partneri privat.

Kërkimi nëpërmjet pyetëtorit, nëpërmjet intervistave të strukturuar dhe ato gjysmë të strukturuar, është shtrirë në një hark kohor prej 4 vitesh. Ka filluar që në mesin e vitit 2010, periudhë në të cilën autori studioi terrenin lidhur me fushën e studimit dhe ka zgjatur deri në muajin Nëntor të vitit 2014, moment në të cilin punimi mori formën përfundimtare. Intervistimi ka qenë i vazhdueshëm gjatë kësaj periudhe për shkak të zhvillimeve që kanë ndodhur qoftë në kontratat koncesionare qoftë dhe të Legjislacionit shqiptar.

❖ *Qëllimi dhe synimi i intervistimit*

Janë intervistuar në mënyrë të vazhduar përfaqësues të koncesionarëve më të rëndësishëm në Shqipëri angazhuar për vepra me rëndësi ekonomike dhe strategjike në ekonominë shqiptare. Nëpërmjet intervistimeve të personalizuar kam mbledhur qëndrimet e tyre dhe shqetësimet lidhur me papërshtatshmëritë e ligjit aktual të koncesioneve dhe kontratave të nënshkruara sipas modeleve aktuale. Gjithashtu janë grumbulluar gjykimet dhe sugjerimet e tyre duke synuar të gjenden pikat e përbashkëta me qëllim daljen në një përfundim të vlefshëm dhe gjithëpërfshirës. Për shkak të zhvillimeve që ndodhnin gjatë kohës së përgatitjes së këtij punimi, janë mbledhur informacione nëpërmjet intervistimit edhe më shumë se një herë në të njëjtin partner me qëllim njohjen e dinamikës së zhvillimeve dhe arritjen në një përfundim sa më bashkëkohor.

Në të njëjtë kohë janë intervistuar dhe përfaqësues të partnerit publik. Angazhimi me punë e autorit të punimit në institucionin më të madh publik të përfshirë në kontrata koncesioni METE e ka bërë më të lehtë identifikimin e specialistëve dhe vendimmarrësve të duhur tek

të cilët janë mbledhur qëndrime dhe sugjerime që do të ishin të vlefshme për përmirësimin e modelit shqiptar të koncesioneve në veçanti dhe PPP-ve në përgjithësi.

❖ *Fokusgrupi*

Që në momentet e para të punës për ndërtimin e pyetësit është identifikuar fokusgrupi të cilit ai do t'i drejtohej. Zgjedhja e çdo kategorie është bazuar në *modelet e kërkimit të autorëve të huaj* si dhe në *çështje konkrete* që autori ka identifikuar si të vlefshme për ndërtimin e punimit. Në mënyrë më konkrete janë intervistuar nëpërmjet intervistave të strukturuar dhe gjysmë të strukturuar 160 individë me funksione të ndryshme në partnerin publik dhe atë privat. Nga këta 55 janë pjesëtarë të partnerit publik dhe 105 pjesëtarë të partnerit privat. Pjesëtarët e *partnerit publik* përbëhen jo vetëm nga specialistë dhe drejtues në nivel qendror por dhe ata në nivel lokal për projekte të caktuara koncesionare. Ndërsa përfaqësuesit e partnerit privat në pjesën më të madhe janë mbledhur nga katër rastet studimore të trajtuara gjerësisht në këtë punim.

Mbështetur në ngjashmëritë e funksioneve që kanë pasur këta përfaqësues pjesë të hulumtimit, i kam ndarë sipas katër kategorive të mëposhtme:

- Përfaqësues të koncesionarëve
- Përfaqësues të partnerit publik
- Specialistë dhe vendimmarrës të projekteve
- Përfaqësues të koncesioneve në nivel ndërkombëtarë

❖ *Pyetësi*

Pyetjet e pyetësit që gjendet në Aneksin 1 të këtij punimi janë ndërtuar në funksion të qëllimit të tij. Paraprakisht kam konsultuar praktika të ngjashme hulumtimi në punime me të njëjtën temë përgatitur nga autorë të vendeve të BE. Gjithashtu, në funksion të ndërtimit të pyetësit, jam bazuar tek njohjet e problematikave të legjislacionit dhe praktikave koncesionare në Shqipëri.

Pyetjet e këtij pyetësi janë *tërësisht të përgatitura nga autori* pasi specifika e problemeve dhe çështjeve që duhen hulumtuar në Shqipëri është e tillë sa nuk mund të shërbente asnjë model pyetësi dhe pyetjesh përdorur nga studiues të tjerë të njohur të kësaj fushe. Në total janë hartuar 16 pyetje me një diapazon nga 3 deri në 5 alternativa. Synimi alternativave është fokusojë përgjigjen e të intervistuarve tek çështjet që gjej me interes dhe i shërbejnë hulumtimit të koncesioneve në Shqipëri.

❖ *Intervistimi*

Për realizimin e qëllimit të këtij pyetësi janë përdorur dy lloj intervistimesh. Një formë është *intervista e strukturuar* nëpërmjet pyetësorit prej 16 pyetjesh. Kjo formë ka grumbulluar informacion të vlefshëm në arritjen e qëllimeve të hulumtimit nëpërmjet pyetësorit. Në këtë mënyrë janë intervistuar 120 drejtues, specialistë, përfaqësues të investitorëve dhe bankave financues si dhe vendimmarrës ndërkombëtar. Në Tabelën I paraqitet shpërndarja e këtyre intervistimeve për çdo kategori si dhe shpërndarë sipas partnerëve publik dhe privat. Të dhënat nga kjo formë intervistimi janë realizuar në pyetësorë të personalizuar të cilët autori i ka koduar dhe kategorizuar duke nxjerrë dhe konkluzionet e nevojshme.

Një formë e dytë intervistimi, po aq e dobishme sa e para, ka qenë *intervistat gjysmë të strukturuar*. Për disa kategori interesi ka qenë mbledhje e informacionit vetëm për disa pyetje të pyetësorit. Për disa kategori drejtuesish dhe specialistësh nuk do të ishte e përshtatshme grumbullimi i opinionit dhe gjykimit për të gjitha çështjet e pyetësorit. Gjithashtu intervistat gjysmë të strukturuar janë përdorur dhe për të hulumtur për pyetje specifike jashtë pyetësorit me synim gjetjen e përgjigjeve për zhvillimet që kanë ndodhur në legjislacionin Shqiptar dhe kontratat koncesionare gjatë kohës së përgatitjes së këtij punimi. Nëpërmjet kësaj forme janë intervistuar të paktën 40 drejtues, specialistë, përfaqësues të investitorëve dhe bankave financues si dhe vendimmarrës ndërkombëtar si të partnerit publik ashtu dhe atij privat.

Tabela I – Baza e të dhënave primare.

INSTRUMENTI	Nr.	SHPERNDARJA	
Intervista të strukturuar	120	45 Partneri publik 75 Partneri privat	80 drejtues dhe specialistë 30 përfaqësues të investitorëve 7 përfaqësues të bankave financuese 3 vendimmarrës në nivel ndërkombëtarë
Intervista gjysmë të strukturuar	40	10 Partneri publik 30 Partneri privat	30 drejtues dhe specialistë 5 përfaqësues të investitorëve 3 përfaqësues të bankave financuese 2 vendimmarrës në nivel ndërkombëtarë

3.2 - *Literatura sekondare*

Të dhënat dytësore janë marrë gjithashtu duke studiuar dokumente të ndryshme mbi financat e koncesioneve, revista shkencore, libra të biznesit, shoqatat e biznesit, institucionet qeveritare, bibliotekat online dhe kërkimet në internet, Banka e Shqipërisë,

raportet vjetore dhe konferenca, etj. Kërkimi është bazuar në shqyrtimin e literaturës me qëllim verifikimin e gjetjeve të studimeve kryer nga autorë të shumtë në përshtatje me vende që karakterizohen nga zhvillime të ndryshme ekonomike, politike dhe sociale. Janë përdorur trajtimet më të fundit teorike të realizuara në lidhje me partneritetin Publik Privat Pjesa më e madhe e artikujve studimore dhe librave është gjetur në libraritë elektronike të artikujve shkencor si: Science Direct, EBSCO, Emerald, JStor dhe u përkasin viteve të fundit pas 2000. Megjithëse, nuk përjashtohen edhe punime të hershme, të cilat kanë qenë pikë referimi për tu vlerësuar.

Qasja metodologjike është cilësore (Creswell 2003). Qasja cilësore përshkruan në mënyrë implicite ose eksplicite, qëllimin e hulumtimit cilësor, rolin e hulumtuesit, fazat e hulumtimit dhe metodat e analizës së të dhënave. Fokusi i kërkimit cilësor është kuptimi i fenomeneve që rrjedhin nga situatat sociale dhe kontekstet e tyre (Guba dhe Lincoln, 1994). Shembujt përfshijnë teorinë e bazuar në raste studimi si dhe hulumtime narrative (Zigmund 2003).

Është për t'u nënvizuar se mundësia e mbledhjes së të dhënave të hulumtimit ka qenë relativisht e kufizuar me informacione të ndara në kohë të ndryshme sipas zhvillimeve në kontratat koncesionare si dhe Legjislacionin shqiptar. Kjo ka qenë arsyeja kryesore e pamundësisë së ndërtimit të në metode *sasiore* kërkimi. Në këtë kuptim, ka qenë relativisht e vështirë nxjerrja e të dhënave empirike përgjithësuese çka e ka bërë të vështirë dhe të pavlefshme përpjekjen për ndërtimin e një metode kërkimi sasiore

Në këtë studim janë shfrytëzuar qasjet induktive teorike dhe cilësore metodologjike për të analizuar literaturën dhe fituar njohuri rreth subjektit të kërkimit. Për qëllime të këtij studimi, përzgjedhja e metodës u kufizua në të quajturat teknika cilësore si intervista dhe vrojtme (Easterby-Smith, Thorpe dhe Lowe, 1991). "Metodat cilësore përdoren kur qëllimi i studiuesit është të kuptojë këndvështrimin dhe eksperiencën e të intervistuarit"⁷. Mendoj se madhësia e "sample" në metodat cilësore varet nga burimet dhe koha në dispozicion të studiuesit, si edhe në objektivat e studimit. Madhësia e sample shpesh varet edhe nga "faza e pjekjes së informacionit të mbledhur (pika në të cilën, informacione të reja nuk do të shtonin vlerë).

Në varësi të objektivit të studimit, në rastin e përdorimit të case study si metodë hulumtuese, numri i subjekteve të marra në analizë mund të evoluojë nga 2 deri në 30.

⁷ Kvale, 1996; King, 2004

Përgjatë këtij studimi do të prezantohen PPP-të në përgjithësi dhe do të analizohen në mënyrë të veçantë koncesionet si një formë tashmë e prekshme në ekonominë shqiptare. Përvoja e deritanishme krijuar nga kontratat koncesionare në Shqipëri do të vihet përballë eksperiencave më të mira të vendeve të Evropës, Shteteve të Bashkuara dhe Mbretërisë së Bashkuar. Por, sido të arrihet ky krahasim?

Në radhë të parë, do të evidentohen risitë lidhur me zhvillimet e PPP-ve dhe praktikave koncesionare në vende të ndryshme të botës dhe rajonit.

Së dyti, do të identifikohen problemet dhe mësimet e nxjerra nga këto eksperiencat;

Së treti, do të paraqitet historiku i sukseseve dhe dështimeve të kontratave koncesionare në Shqipëri;

Së katërti, nisur nga problematikat dhe mësimet e nxjerra nga eksperiencat e koncesioneve, nisur nga avantazhet dhe disavantazhet e këtij procesi dhe nisur nga trendi i zhvillimit të PPP-ve në botë janë nxjerrë konkluzione dhe rekomandime për përmirësime në kuadrin ligjor dhe institucional në Shqipëri.

Në thelb të këtij punimi *gërshetohen, nga njëra anë, modelet më të mira teorike me praktikën më të mira koncesionare të vendeve të zhvilluara dhe, nga ana tjetër, praktika e deritanishme e koncesioneve në Shqipëri me potencialet reale që ka vendi për të implementuar përvojën më të mirë të vendeve të zhvilluara*. Në thelb synohet që, duke analizuar modelet dhe praktikën më të mira, të identifikohen mundësitë reale të përmirësimit me qëllim nxjerrjen e rekomandimeve të dobishme dhe praktikisht të mundshme për ekonominë shqiptare.

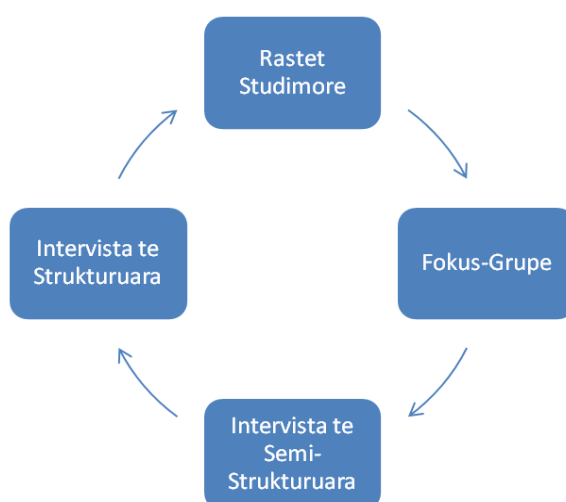
Si bazë studimore janë përdorur botimet më të njohura në fushën e PPP-ve dhe koncesioneve; me tej janë përzgjedhur të gjitha dokumentet dhe konsulencat të ofruara nga KFW, IFC dhe donatorë të tjerë në Shqipëri për sektorin e PPP-ve dhe koncesioneve; përzgjedhja e dokumenteve të ofruara nga Komisioni Evropian dhe Banka Botërore për këtë qëllim.

Padyshim, për të plotësuar gjetjet lidhur me çështjet që shqetësojnë sot ecurinë e koncesioneve në vend, janë shfrytëzuar opinionet dhe shqetësimet e ngritura në një sërë intervistimesh që janë organizuar me njerëz të biznesit dhe vendimmarrës të Autoriteteve Publike. Në këto intervistime kam gjetur përgjigje të disa pyetjeve delikate që kanë të bëjnë me performancën e një koncesioni, suksesi i së cilës kurorëzon përpjekjet e të gjitha palëve për identifikimin dhe vlerësimin e një projekti koncesionar.

3.3 - Koordinimi i metodave të kërkimit

Siç dhe theksuam më lart për të realizuar këtë studim, janë përdorur të dhënat *primare dhe sekondare*. Në Figurën i është paraqitur renditja logjike e lidhja konceptuale midis metodave të kërkimit të përdorura në këtë punim.

Figura I: Lidhja Konceptuale e Metodave



Siç dhe demonstroi Figura I, të katërta pjesët e strukturës metodologjike janë në funksion të njëra tjetrës. Kështu p.sh fokusgrupet e pjesës së partnerit privat, në pjesën më të madhe, janë zgjedhur në funksion të rasteve studimore të studiuara.

Tabela II – Baza e metodologjisë së punimit.

INSTRUMENTI	Nr.	SHPERNDARJA	
Rastet studimore	4	2 – Koncesione infrastrukturore	1- Aeroporti “Nënë Tereza” 2- Kalata dhe rezervat në Gjirin e Vlorës
		2 – Koncesione energjetike	1- Koncesioni në lumin Devoll 2- Projektin e Ashtës.
Intervista të strukturuar	120	45 Partneri publik 75 Partneri privat	80 drejtues dhe specialistë 30 përfaqësues të investitorëve 7 përfaqësues të bankave financuese 3 vendimmarrës në nivel ndërkombëtarë
Intervista gjysëm të strukturuar	40	10 Partneri publik 30 Partneri privat	30 drejtues dhe specialistë 5 përfaqësues të investitorëve 3 përfaqësues të bankave financuese 2 vendimmarrës në nivel ndërkombëtarë
Fokusgrupi		1 - Përfaqësues të koncesionarëve 2 - Përfaqësues të partnerit publik 3 - Specialistë dhe vendimmarrës të projekteve 4 - Përfaqësues të koncesioneve në nivel ndërkombëtarë	

Dhe janë pikërisht këto fokusgrupi që kanë prodhuar intervistat e strukturuar dhe gjysmë të strukturuar (semi-strukturuar) prej të cilave është arritur në një përfundim për natyrën dhe problematikën e rasteve studimore dhe kontratave koncesionare në përgjithësi. Në mënyrë më të përmbledhur dhe sasiore, në Tabelën II janë paraqitur të dhënat që janë përdorur për të ndërtuar argumentet dhe nxjerrë përfundimet e këtij punimi.

4. Kontributi i studimit

Dhënia e kontributit të një studimi përgjithësisht shprehet me “njohuritë që ofron”, si p.sh. evidentimin e një konkluzioni që ka vlere në një fushe të caktuar. Një studim nuk është diçka e bere në izolim; në fakt është një ligjërim midis shume studiuësve, duke na siguruar evidentimin dhe argumentet që kontribuojnë në shtimin e njohurive në një fushe specifike dhe në rastin konkret, në fushën e partneritetit publik privat.

Përmes këtij studimi të thelluar mbi partneritetin publik-privat, do të sillen një informacion dhe analizë e detajuar mbi PPP-të në përgjithësi dhe koncesionet në veçanti, duke u fokusuar në eksperiencën botërore dhe atë të Shqipërisë lidhur me projektet koncesionare.

Koncesionet janë një ndër format më të përshtatshme për të financuar zhvillimin në vend si Shqipëria. Aktualisht që prej vitit 2006 ka një ligj të ri për koncesionet si dhe një numër i madh projektsh koncesionare kanë përfunduar apo janë në zbatim. Gjithsesi ka një sërë problematikash që kanë mbetur pa përgjigje ashtu sikundër dhe ekzistojnë në sërë zgjidhjesh nga modelet teorike dhe një sërë shembuj nga zbatimet praktike në vendet e zhvilluara. Nëpërmjet këtij punimi synohet që në radhë të parë të sillen në Shqipëri këto modele dhe praktika dhe në radhë të dytë të gjenden rrugët e mundshme të implementimit të tyre duke evidentuar kontributet që ato japin në ekonominë shqiptare.

Në këtë prizëm autori beson se ky studim do të jete një kontribut i ri për komunitetin e biznesit, për administratoret publike si dhe për studentet dhe studiuësit e rinj në fushën e PPP-ve, pasi:

Së pari, rëndësia e kësaj teme mbetet aktuale dhe informacioni që ekziston në qarqet publike, apo private është ende i ceket, edhe pse projektet koncesionare po shtohen nga dita në dite si iniciative e qeverisë, apo iniciative e vete biznesit;

Së dyti, ky studim do të sjellë gjetje të reja mbi zhvillimin e suksesshëm të PPP-ve në vend dhe padyshim këto gjetje kanë rëndësi për vendimmarrësit publike dhe private në marrjen e një vendimi për lidhjen e një kontrate bashkëpunimi të partneritetit publik privat dhe marrjen e angazhimeve reciproke përmes kësaj kontrate.

Dhe *së treti*, duke shfrytëzuar eksperiencën ndërkombëtare, ky studim do të sjellë fakte të reja mbi ecurinë e koncesioneve në Shqipëri dhe me gjetjet dhe rezultatet e tij do të sjellë evidentimin e problematikave aktuale në zbatimin e praktikave koncesionare dhe shqyrtimin e mundësive për përmirësime të kuadrit legjislativ si dhe gjetjen e rrugëve për shmangien e gabimeve të mundshme gjate negocimit të kontratave koncesionare dhe zbatimit të tyre nga palët.

5. Struktura e punimit

Ashtu siç dhe u theksua më sipër tek “Pyetjet dhe Dilemat”, në këtë punim do të synohet ti jepet përgjigje pyetjeve dhe të gjendet zgjidhje për një sërë dilemash që ekzistojnë mbi PPP-të në përgjithësi dhe koncesionet në veçanti. Në krerët në vazhdim do të renditen të gjitha argumentet lidhur me përgjigjet e pyetjeve të ngritura, sipas shkallës së informacionit që ato ofrojnë. Në mënyrë të detajuar sipas krerëve në këtë punim do të trajtohet:

Kreu 1: Rishikimi i Literatures, Përkufizimi i PPP-ve dhe karakteristikat e tyre.

Në këtë kre do të paraqitet një rishikim të literaturës në lidhje me PPP-të duke dhënë njohuritë e para mbi PPP-të dhe spektrin global të tyre. PPP-të do të trajtohen në spektrin historik të krijimit dhe evoluimit të tyre si dhe do të identifikohen llojet kryesore të këtyre kontratave në ditët e sotme. Për të bërë më të plotë paraqitjen e këtyre kontratave do të identifikohen dhe argumentohen karakteristikat e tyre parë në këndvështrimin e autorëve të ndryshëm bashkuar me shembuj konkret nga vendet me përvojat më të mira në këtë drejtim.

Kreu 2: Koncesioni, një kontratë PPP-je

Në Kreun 2 fokusi do të jenë kontratat koncesionare të përzgjedhura për t’u trajtuar në mënyrë të veçantë në këtë punim. Arsyeja qëndron tek fakti që koncesionet janë forma më tipike dhe më e përhapur e kontratave koncesionare në vendet me ekonomi tregu të zhvilluara dhe në Shqipëri. Në këtë kre kontratat koncesionare prezantohen në mënyrë të plotë duke u njohur njëkohësisht me praktikën më të mira të kontratave koncesionare në disa vende me ekonomi tregu të zhvilluar.

Kreu 3: Shqipëria, rast studimor

Kreu 3 lidhet drejtpërsëdrejti me qëllimin e këtij punimi. Duke analizuar infrastrukturën ligjore dhe institucionale të koncesioneve në Shqipëri si dhe duke u njohur me disa nga praktikën më tipike të kontratave koncesionare të nënshkruara në të kaluarën do të synohet të nxirren përfundime dhe mësimet për përmirësimet e mundshme.

Duke vënë përballë praktikës shqiptare përvojën më të mirë botërore do të synohet të paraqiten argumentet rreth drejtimit që mund dhe atij që duhet të ndjekin këto kontrata në të ardhmen e ekonomisë shqiptare.

Kreu 4: Tendencat e zhvillimit të PPP-ve

PPP-të në përgjithësi dhe koncesionet në veçanti janë parë si një mënyrë menaxhimi dhe financimi i ekonomisë shqiptare. Në këtë kre do të jepen fakte dhe argumente lidhur me tendencën aktuale dhe atë të ardhme të PPP-ve dhe koncesioneve.

Kreu 5: Konkluzione dhe rekomandime

Në fund të punimit janë renditur konkluzionet lidhur me PPP-të në përgjithësi dhe koncesionet në veçanti. Pjesa e parë e konkluzioneve lidhet me praktikën ndërkombëtare ndërsa pjesa tjetër i referohet praktikës shqiptare duke pasur parasysh legjislacionin shqiptar dhe shembujt që ofron ekonomia shqiptare. Mbështetur në këto konkluzione janë renditur disa rekomandime që u gjykuan të domosdoshme dhe të mundshme për ekonominë shqiptare. Rekomandimet ofrojnë përmirësimin e praktikave aktuale të përdorura në kontratat PPP. Një pjesë e rekomandimeve lidhen dhe me përmirësimet ligjore dhe një pjesë me përmirësimet e zbatimit të ligjit për PPP-të. Rekomandimet janë dhënë nën fokusin e mundësive për zbatim dhe të praktikave më të mira botërore në këtë drejtim.

6. Kufizimet e punimit

Përveç kontributeve, ky punim shoqërohet edhe me një sërë kufizimesh. Më të rëndësishmet përmbledhen si më poshtë:

- * Ne punim janë analizuar kater case study. Analiza e me shume shembujve, mund te na conte në konkluzione dhe rekomandime me te besueshme.(Yin 1993,multiple cases)
- * Të dhënat janë mbledhur në një moment në kohë, jo në periudha të ndryshme. Ndërkaq do ishte me interes shtrirja e tyre në kohë për të kuptuar më mirë dinamikat e ndryshimit. Pettigrew (1990) vë theksin tek rëndësia e studimeve që shtrihen në kohë, duke treguar rëndësinë e studimit të lidhjes kronologjike të ndryshimit, duke e lokalizuar atë në të kaluarën, të tashmen dhe të ardhmen. Si rezultat mungesa e shtrirjes në kohë të të dhënave përbën një kufizim për këtë punim. Por duke parë natyrën e punimit⁸ nuk ishte e mundur mbledhja e të dhënave për disa vite.

⁸ Punimi i doktoraturës duhet përfunduar 3-5 vite.

- ✘ Gjatë këtij studimi nuk janë bërë deklaratatë të forta përgjithësuese. Nga autori nuk pretendohen përgjithësime statistikore për faktin e kampionit të zgjedhur.
- ✘ Pavarësisht nga kufizimet e këtij punimi, ai mund të konsiderohet si një pikënisje për studime të tjera më të thelluara mbi partneritetin publik privat në Shqipëri dhe Rajon.

7. Bibliografia e shfrytëzuar

Për realizimin e këtij punimi është shfrytëzuar literatura teorike e autorëve më të mirë të huaj që kanë studiuar partneritetin publik-privat si dhe materialet kërkimore mbi praktikën e këtyre marrëveshjeve në disa vende me ekonomi tregu të zhvilluar.

Me qëllim gjetjen e mundësive për përmirësime dhe për të ofruar risi në ekonominë shqiptare, janë studiuar të gjitha aktet normative që ofron legjislacioni shqiptar i deritanishëm, studimet e deritanishme të autorëve vendas dhe institucioneve prestigjioze të huaja që veprojnë në Shqipëri si dhe të dhëna mbi kontratat koncesionare të realizuara deri më tani. Gjithashtu janë shfrytëzuar të dhëna nga Ministria e Ekonomisë Tregtisë dhe Energjetikës (METE) si dhe të dhëna nga disa projekte që janë duke u realizuar me koncesion në fushën e energjetikës, transportit ajror dhe hidrokarbureve.

Kreu 1: Rishikimi i Literaturës

PËRKUFIZIMI I PPP-ve DHE KARAKTERISTIKAT E TYRE

1.1 -Përkufizimi i PPP-ve

1.1.1 – Përkufizimi

Gjatë dekadës së fundit, termi “koncesion” ka qenë gjerësisht i njohur dhe i komentuar në realitetin shqiptar. Në të vërtetë një kontratë koncesioni është një ndër llojet e kontratave të partneritetit publik privat. Termi “*partneritet publik privat*” është më i gjerë dhe e ka origjinën nga Shtetet e Bashkuara të Amerikës (SHBA), fillimisht i lidhur me programet arsimore të financuara bashkërisht nga sektori publik dhe ai privat dhe me pas në vitin 1950 i lidhur me financimin e shërbimeve publike. Në vitin 1960 ky koncept mori një përdorim të gjerë në sipërmarrjet e përbashkëta publike dhe private për rindërtimet urbane. Në SHBA është përdorur gjerësisht kjo formë financimi e përbashkët edhe për realizimin e shërbimeve sociale nga institucione jo qeveritare, shpesh nga organizma vullnetare (jofitimprurëse). Gjithashtu, një sërë studimesh kërkimore në fushën e teknologjisë dhe shkencave filluan të kryheshin nga kompani private me bashkëfinancim, ose të financuara nga shteti.

Në nivel ndërkombëtar mund të përmendim iniciativat bashkë-qeveritare të cilat kanë mundësuar nxitjen e zhvillimit ekonomik në përgjithësi përmes përfshirjes së sektorit privat në iniciativa të përbashkëta për zhvillimin e teknologjive bujqësore, luftën kundër AIDS, malaria etj.

Në përgjithësi, një kontratë PPP-je përcaktohet nga katër elementë kryesorë:

Së pari, ajo përfaqëson një kontratë *afatgjatë* midis sektorit publik dhe atij privat.

Së dyti, kjo kontratë partneriteti nënshkruhet me objekt dizenjimin, financimin, ndërtimin dhe operimin e infrastrukturës publike nga ana e partnerit privat;

Së treti, partneri privat shlyen investimin e tij nga pagesat që atij i vijnë nga sektori publik apo publiku në përgjithësi (familje, kompani) gjatë përdorimit të shërbimit që ai ka ofruar (p.sh një rrugë me koncesion).

Dhe *së katërti*, objekti i kontratës së partneritetit zakonisht mbetet pronë e sektorit publik përgjatë gjithë kohës, ose i transferohet sektorit publik në përfundim të kontratës⁹.

Në disa raste, një kontrate PPP-je mund të konsistojë vetëm në përmirësimin e një infrastrukture ekzistuese me tepër se sa ndërtim e saj nga e para. Megjithatë, ndërhyrjet e sektorit privat, ose menaxhimi i infrastrukturave ekzistuese publike, pa ndonjë investim kapital të rëndësishëm, nuk quhet PPP. Në rastet të tilla, kur pjesëmarrja e privatit nuk shoqërohet me një investim të konsiderueshëm, atëherë këto kontrata përfaqësojnë një kontratë “outsourcing” të shërbimeve me tepër sesa në një PPP-je e mirëfilltë (European Commission, 2005). Po kështu, nuk kemi të bëjmë me PPP në se ky partneritet nuk shoqërohet me një kontratë. Pala që hyn në një kontratë në emër të sektorit publik, pavarësisht nga emri që merr bazuar në legjislacionet respektive të vendeve të ndryshme (si p.sh Autoriteti Publik, Enti Publik, Pala Publike, Enti Prokurues i Qeverise, Institucioni, Autoriteti Kontraktues, ose thjesht Autoriteti) mund të jetë një departamenti qeverisjes qendrore, një strukture shtetërore, ose rajonale e qeverise, një autoritet lokal, ose çdo ent tjetër i cili kontrollohet nga shteti (Bankwatch Network (2008)).

1.1.2 Spektri publik-privat

Nuk duhet mohuar që ekziston një konfuzion lidhur me konceptin e PPP-ve. Këto kontrata janë bërë shpesh objekt i debatit politik dhe social në qeveritë e sotme. Jo rrallë herë PPP-të është përdorur si sinonim i privatizimit. Në fakt, nuk është e njëjta gjë, përkundrazi ka ndryshime specifike (CREAM, 2010). Në PPP, palët private dhe publiku (aktoret) ndajnë kostot, të ardhurat dhe përgjegjësitë, ndërsa privatizimi përfaqëson transferimin e detyrave dhe përgjegjësiave të sektorit publik tek ai privat, duke i dhënë të drejtën këtij të fundit të menaxhojë vete aktivitetin financiar me kostot, të ardhurat dhe përgjegjësitë. Ndërkaq, konfuzioni i politikbërësve qëndron pikërisht në përdorimin e PPP-ve si një mënyrë të shmangur disavantazhet e privatizimit për sektorin publik.

Konfuzioni mes PPP-ve dhe privatizimit nuk është i vetmi. Ekzistojnë shumë ngatërime mes PPP-ve dhe formave të tjera të realizimit të projekteve publike. Autorë të ndryshëm janë përpjekur pikërisht për të përcaktuar sa më qartë PPP-të dhe për ti dhënë vendin e vet këtyre lloj marrëveshjesh. Sipas një përcaktimi, PPP-ja është një strukture organizative diku midis strukturës private dhe asaj publike. Börzel & Risse (2002) kanë paraqitur këtë nëpërmjet në diagrame të quajtur “spektri publik-privat”. Ky spektër, i paraqitur në Figurën

⁹Ekzistojnë dhe situata përjashtimore ku përzgjidhet forma e transferimit të pronësisë tek sektori privat. P.sh hidrocentralet e vogla të dhëna gjatë viteve 2000-2005 bazuar në ligjin e vjetër koncesionar në formën BOO.

1, është ndërtuar duke vendosur në një anë të tij rregullimet publike pa përfshirje të palës private (boshti vertikal) dhe ana tjetër përfaqëson palën private, e vetë rregulluar, pa përfshirjen e palës publike (boshti horizontal).

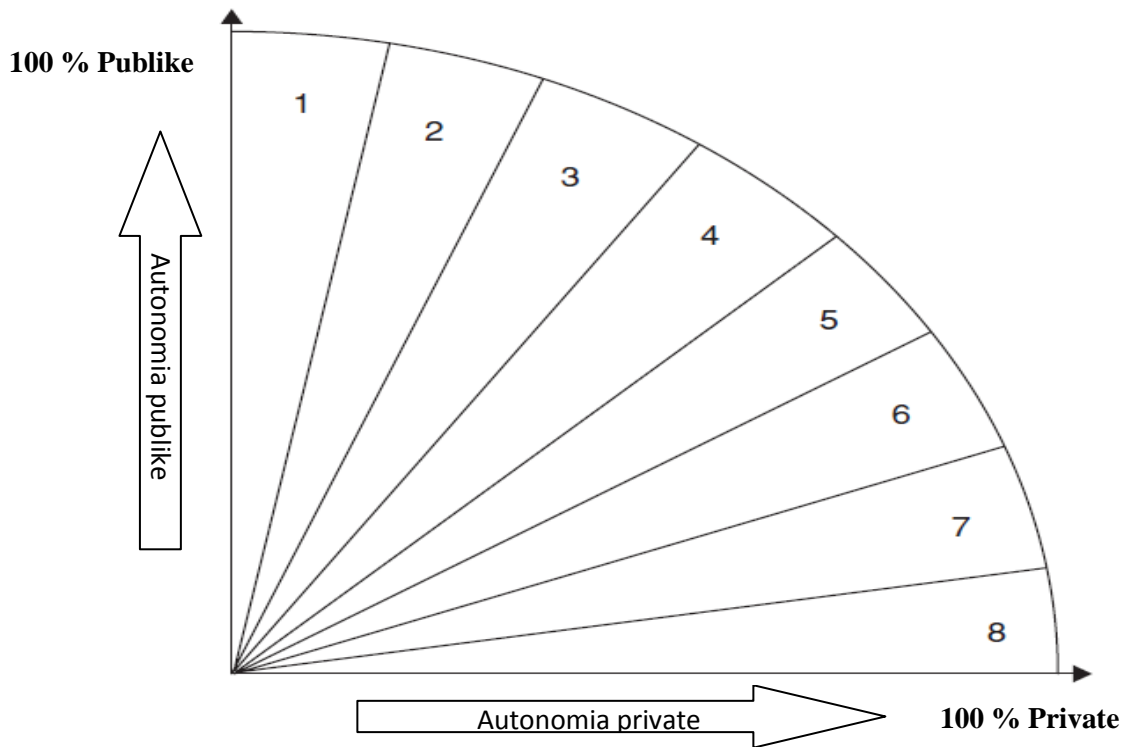


Figura 1.1 : Spektri Publik-privat (Börzel & Risse, 2002).

Brenda këtij diapazoni të përcaktuar nga dy boshtet autorët e këtij spektri (Börzel & Risse) kanë përcaktuar tetë forma të organizimit të një partneriteti mes sektorit publik dhe atij privat. Secila formë përmban nivelin e mëposhtëm të partneritetit:

- (1) Rregullimi publik pa përfshirje të palëve private
- (2) Lobing i palës publike nga pala private
- (3) Konsultim dhe gjetja e opsioneve nga pala private
- (4) Bashkë-rregullim i palëve publike dhe private: vendim-marrje e përbashkët e të dy palëve
- (5) Delegim tek pala private me pjesëmarrje të palës publike
- (6) Vetërregullim i privatit (p.sh marrëveshjet me nënkontraktoret) me përfshirjen e palës publike
- (7) Vetërregullimi privat i projektit publik. Pala publike vetëm sa kontrollon produktin final (p.sh. testimi i veprës)
- (8) Vetërregullimi privat (thjesht aktivitet privat) pa përfshirjen e palës publike

Brenda këtij spektri ka alternative të ndryshme bashkëpunimi midis palës private dhe asaj publike, e shprehur kjo në kontrata të formave të ndryshme që reflektojnë nevojat e qeverisë për shërbime infrastrukturale.

Sipas këtij spektri mund të themi se PPP-të qëndrojnë mes formës (2) deri në formën (6). Me tej forma (7) i referohet një prokurimi publik dhe forma (7) një privatizimi. Në këtë mënyrë mund të dallojmë qartë diferencën mes PPP-ve me privatizimin dhe prokurimin publik. Kështu në një PPP përgjegjësia për ofrimin e shërbimit publik mbahet nga sektori publik ndërsa në një privatizim përgjegjësia zhvendoset tek sektori privat. Gjithashtu PPP-të ndryshojnë edhe nga prokurimi publik. Prokurimi publik i referohet blerjes, qiramarrjes ose qiradhënies së një malli ose shërbimi nga një autoritet shtetëror, rajonal ose lokal. PPP-të janë më komplekse, shpesh më të zgjeruara në kërkesat e financimit dhe janë më afatgjata. Megjithatë, PPP-të kanë lidhje me prokurimet publike tradicionale në kuptimin që furnizuesit e PPP-ve shpesh përzgjidhen mbi bazën e procedurave të prokurimit publik (Dexia, 2008).

1.1.3 Objekti i PPP-ve

Shërbimet publike me natyrë infrastrukturore janë të detyrueshme për t'u kryer nga shteti. Këto konsistojnë në një spektër të gjere objektesh dhe shërbimesh, të cilat kohe mbas kohe vijnë duke u rritur bashke me kërkesat dhe nevojat në rritje të shoqërisë. Sektori publik ka ftuar në marrëveshje sektorin privat për të financuar apo/dhe menaxhuar një punë publike përgjithësisht me natyrë infrastrukturore. PPP-të, mund të konsiderohen kështu një mënyrë moderne e lehtësimit të sipërmarrjeve private për të përmbushur kërkesat në rritje të infrastrukturës publike (Estache, A. and A. Iimi, 2009).

Ekzistojnë shumë lloje të shërbimeve në infrastrukturën publike të marra përsipër nga sektori privat nëpërmjet një PPP-je. Në mënyrë të grupuar shërbimet infrastrukturore mund ta ndajmë në 3 kategori bazë (Peteri, G. (ed.), 2008):

Kategoria e parë, *infrastruktura ekonomike*, e cila përfshin objektet e transportit dhe sistemet e shërbimeve të tilla si uji i pijshëm, kanalizimet e ujërave të zeza, ofrimi i energjisë elektrike, etj. Kjo infrastrukturë konsiderohet esenciale kur ka të bëjë me aktivitetin ekonomik të përditshëm.

Kategoria e dytë, *infrastruktura sociale*, e cila përfshin shkollat, spitalet, bibliotekat, burgjet etj, pra ka të bëjë me atë infrastrukturë e cila konsiderohet esenciale për strukturën e shoqërisë.

Dhe kategoria e tretë ka të bëjë me *sigurimin e shërbimeve* që lidhen qoftë me infrastrukturën ekonomike qoftë me atë sociale p.sh. pastrimi i rrugëve, ose arsimimi dhe trajnimi, shërbimet sociale, etj.

1.2 - Llojet kryesore të PPP-ve

Bazuar në spektrin që u paraqit me sipër në Figurën 1 mund të identifikojmë disa kategori marrëveshjesh PPP-të në të cilat ekzistojnë nivele të ndryshme të ndarjes së përgjegjësive mes sektorit publik dhe atij privat. Kategoritë kryesore të këtyre marrëveshjeve janë si më poshtë:

1.2.1 Koncesionet

Janë një ndër format më të përhapura të partneritetit mes publikut dhe privatit. Këto kontrata konsistojnë në *dhënien tek një kompani private, ose tek një bashkim kompanish private, (koncesionari) i përgjegjësive së plotë për ofrimin e një shërbimi në një fushë të specifikuar. Pala private merr përsipër të gjitha aktivitetet që lidhen me ofrimin e shërbimit të tilla si operimi, mirëmbajtja, mbledhja e tarifave të pagesave dhe menaxhimi i aktiviteteve*. Koncesionari është gjithashtu përgjegjës për çdo investim financiar të kërkuar lidhur me ndërtimin, rehabilitimin, ose zgjerimin e një aktiviteti ekonomik, sikurse edhe për financimin e këtyre aktiviteteve duke përdorur tarifën e paguara nga përdoruesit e infrastrukturës publike, objekt i këtij koncesioni. Sektori publik nga ana e vet (qeveria) është përgjegjës për krijimin e standardeve të performancës që duhet të përmbushë koncesionari në ofrimin e një shërbimi specifik (European Commission, 2003). Në thelb, roli i sektorit publik devijon nga një “ofruer i shërbimit” në një “rregullator të çmimit dhe sasisë”. Është për t’u theksuar se në një kontratë koncesioni, objektet e infrastrukturës publike ndërtohen dhe operohen për një periudhë të caktuar nga koncesionari (zakonisht 25-30 vjet), por gjithmonë mbeten pronë e publike.

Koncesionet janë forma më e hershme e kontratave PPP të cilat i ngarkojnë sektorit privat menaxhimin e një shërbimi publik (UNDP, 2006). Duke sjellë menaxhimin e sektorit privat, financimin dhe eksperiencën e tij në një shërbim publik, koncesionet janë shndërruar forma më e strukturuar e PPP-ve. Ekzistojnë dhe disa lloje të veçanta të kontratave të cilat etiketohen si koncesionare të cilat përfshijnë ndërtimin, apo edhe dizejnimin e veprës infrastrukturale. Përgjithësisht këto kontrata financohen nga përdoruesit e shërbimit (klientët) nëpërmjet tarifimit si p.sh. tarifën për ujin e pijshëm, përdorimin e gazit, energjisë elektrike etj (Hemming, R. and T. Ter-Minassian, 2004).

a) Blerje-Ndërtim-Operim (Ang. Buy-Build-Operate **BBO**). Konsiston në transferimin e një pasurie publike tek një ent privat, përmes një kontrate në të cilën përcaktohet detyrimi i subjektit privat për të rehabilituar dhe operuar pasurinë publike. Kontrolli publik ushtrohet përmes kontratës vetëm në momentin e transferimit të pronës.

b) Ndërtim-Zotërim-Operim (Ang. Build-Own-Operate - **BOO**). Sektori privat financon, ndërton, zotëron dhe operon një objekt duke ofruar një shërbim që më parë ofrohej nga sektori publik. Kufizimet publike përcaktohen në marrëveshjen përkatëse midis partnerit publik dhe atij privat dhe përmes rregullimeve në vazhdimësi të autoritetit rregullator¹⁰. Subjekti privat zbaton legjislacionin në fuqi në çdo kohë të zbatimit të kontratës, pavarësisht jetëgjatësisë së saj.

c) Ndërtim-Zotërim-Operim-Transferim (Ang. Build-Own-Operate-Transfer **BOOT**). Në këto lloj marrëveshjesh sektori privat merr përsipër që për një periudhë të caktuar kohe të kryejë një aktivitet që më parë kryhej nga shteti duke vendosur një tarifë për përdoruesit e shërbimit. Pas përfundimit të afatit kohor pronësia i transferohet përsëri sektorit publik.

d) Ndërtim-Operim-Transferim (Ang. Build-Operate-Transfer **BOT**). Sektori privat projekton, financon dhe ndërton objektin e ri nën një kontrate afat-gjate koncesioni dhe zhvillon (operon) aktivitetin ekonomik përgjatë periudhës së koncesionit, pas së cilës pronësia i transferohet përsëri sektorit publik. Në disa raste sektori publik merr pjesë në realizimin e shpenzimeve kapitale duke siguruar një pjesë të investimit dhe në raste të tjera sektori privat financon të gjithë projektin dhe siguron fitimin nëpërmjet vendosjes së tarifave për përdoruesit.

e) Ndërtim-Qira-Operim-Transferim (Ang. Build-Lease-Operate-Transfer **BLOT**). Kjo formë ndryshon nga BOOT vetëm në faktin së në këtë rast subjekti privat (koncesionari) nuk gëzon pronësinë e objektit të ndërtuar gjate periudhës së koncesionit. Në këtë rast, subjekti privat angazhohet të kryejë një aktivitet ekonomik publik përmes financimit të objektit, dizenjimin, ndërtimit dhe operimit të një objekti mbi një tokë të lëshuar me qira nga sektori publik. Subjekti privat përfiton tarifat e përdoruesve të shërbimit dhe në fund pronësia i kalon sektorit publik.

f) Projektim-Ndërtim-Financim-Operim (Ang. Design-Build-Finance-Operate **DBFO**). Sektori privat projekton, financon dhe ndërton një objekt nën një kontrate afat-gjatë

¹⁰Të tilla si ndryshimet ligjore në vazhdimësi të cilat nuk diskriminojnë aktivitetin privat.

qiraje dhe e përdor objektin gjatë kohëzgjatjes së lizingut. Partneri privat transferon objektin infrastrukturor të ri në përfundim të afatit të lizingut.

g) Vetëm financim (Ang. Finance Only). Një kompani private, zakonisht një kompani financiare, ofron fonde në mënyrë direkte për projekt, ose përdor mekanizma të tjerë financimi të tillë si një lizing afat-gjatë ose garanci financiare.

h) Operim dhe mirëmbajtje (Ang. Operation and Maintenance Contract **O&M**). Sipas kësaj kontrate, një kompani private përdor për një afat të caktuar një pasuri të zotëruar nga shteti. Pronësia e pasurisë mbetet e entit publik. Shumë autorë nuk i konsiderojnë kontratat O&M si kontrata PPP, por i konsiderojnë më shumë si kontrata shërbimi.

i) Projektim-Ndërtim (Ang. Design-Build **DB**). Sektori privat projektin dhe ndërton objektin infrastrukturor në përputhje me specifikimet e vendosura nga entit publik, shpesh për një çmim të caktuar. Në këtë mënyrë risku i menaxhimit dhe kostos financiare i transferohet sektorit privat. Edhe kjo kontratë, nga disa studiues konsiderohen si kontrata të punëve publike dhe jo si PPP.

j) Licencë Operimi (Ang. Operation License). Një operator privat merr një të drejtë për të ofruar një shërbim publik, zakonisht për një periudhë kohe të caktuar.

1.2.2 Iniciativa private e financimit

Një model tjetër, që e ka zanafillën në Mbretërinë e Bashkuar (MB) në 1992, është Iniciativa Private e Financimit (IPF)¹¹. Kjo kontratë është adoptuar tashmë edhe në vende të tjera¹² si pjesë e një program të gjerë reformues për përmirësimin e shërbimeve publike. Ndryshe nga koncesioni, në IPF-të skemat e financimit janë të strukturuar ndryshe. Sipas këtyre skemave kontratat e marra në menaxhim nga privati në lidhje me infrastrukturën publike mbulojnë të njëjtët elemente si tek koncesioni, por me ndryshimin që tek IPF-të sektori privat paguhet nga një autoritet publik dhe nuk janë përdoruesit publike ata që shlyejnë investimin (Kandeva, E., 2001). Kjo formë përdoret më tepër për shërbimet sociale të tilla si ndriçimi publik, spitale, shkolla, rrugë me pagese tarifore për kalim etj.

1.2.3 Ndërmarrjet e përbashkëta

Ndërmarrjet e përbashkëta realizohen kryesisht në projektet e zhvillimit në zonat urbane. Drejtimi kryhet njëkohësisht nga palët publike dhe private, si dhe të dyja palët, si ajo

¹¹ Anglisht: "Private Finance Initiative (PFI)"

¹² Si p.sh Kanada, Francë, Holandë, Portugali, Irlandë, Norvegji, Finlandë, Australi, Japoni, Malajzi, US dhe Singapor

publike dhe private vënë në dispozicion burimet përkatëse. Rreziqet, të ardhurat dhe humbjet janë gjithashtu të përbashkëta (Shah, A., 2007).

Ky tip partneriteti shpesh referohet si një PPP ‘e vërtetë’. Aktorët publikë dhe privatë mund të bashkojnë burimet e tyre dhe të gjenerojnë një fitim të të dy palëve; të dy palët janë aksionarë aktivë në një kompani të përbashkët. Objektivat e sektorëve privatë dhe publikë nuk do të thotë që të jenë domosdoshmërisht identike për një ndërmarrje të përbashkët të tipit PPP-të në mënyrë që ai të jetë i suksesshëm, por qëllimet duhet të jenë të përputhshme dhe të çojnë drejt një rezultati të përbashkët. Për shembull, partneri privat mund të jetë i interesuar në të ardhurat komerciale mbi investimet, ndërsa partneri publik përpiqet të gjenerojë të ardhura sociale, duke ndarë njëkohësisht edhe objektivin e përbashkët të krijimit të një zgjidhjeje të pranueshme dhe të qëndrueshme për një problem social në një zonë urbane. Ashtu si koncesionet, edhe ndërmarrjet e përbashkëta kërkojnë një përjasje të përfshirjes së shumë aktorëve. Sidoqoftë, në ndërmarrjet e përbashkëta, aktorët kryesorë që përfshihen në janë qeverisja lokale, investitorët dhe pronarët e tokave apo të pronave. Për këtë arsye PPP-të e tipit të ndërmarrjeve të përbashkëta nuk operojnë në nivel kombëtar apo rajonal. Sipas PPP-ve të tipit të ndërmarrjeve të përbashkëta, aktori publik është edhe rregullator edhe aksionar në kompaninë që vepron në formën “e përbashkët”. Nga ky pozicion, ai nga njëra anë do të ndajë fitimet me kompaninë operuese dhe nga ana tjetër do të ndihmojë në pranueshmërinë më të gjerë politike të përpjekjeve të tij për të mbështetur interesat dhe nevojat publike. Megjithëse aktori privat ka shpesh përgjegjësi kryesore për kryerjen e operacioneve të menaxhimit të përditshëm, sektori publik vazhdon të luajë rol në qeverisjen e korporatës, si dhe në nivelet e menaxhimit nga dita në ditë.

Investitorët mund të kenë role dhe interesa të ndryshme në procesin e funksionimit të një ndërmarrje të përbashkët. Roli kryesor i aktorëve privatë është vetëm të zhvillojnë, ndërtojnë dhe/ose shfrytëzojnë asetet ose projektet (Shah, A. 2007). Projektet që janë vendosur nëpërmjet ndërmarrjeve të përbashkëta të tipit PPP-të janë me rëndësi lokale, gjë që do të thotë së përdoruesit e shërbimeve të ardhshme janë të identifikueshëm lehtësisht. PPP-të e tipit të ndërmarrjeve të përbashkëta shpesh i përkasin riplanifikimit urban. Në këtë rast, toka shpesh ndahet dhe prona private ose pronarët e tokave janë aksionarë të fuqishëm.

Kjo situatë shkakton kompleksitet organizativ horizontal për shkak të mungesës së hierarkisë ndërmjet aktorëve të ndryshëm të përfshirë. Ndërmarrjet e përbashkëta janë subjekte ligjore të veçanta me detyra dhe përgjegjësi autonome (Ter-Minassian, T., 1997).

Për krijimin e këtij subjekti duhet të formulohet një marrëveshje fillestare (shpesh një deklaratë synimi) dhe pas një studimi fizibiliteti pozitiv, ajo shndërrohet në një marrëveshje bashkëpunimi. Këto PPP shpesh kanë lidhje me të gjitha fazat e projektit, nga iniciativa e deri tek shfrytëzimi dhe menaxhimi. Nganjëherë, ndërmarrja e përbashkët fillon në një fazë të mëvonshme ose përfundon pikërisht përpara ose pas realizimit të projektit. Në ndërmarrjen e përbashkët sektori privat ftohet të zhvillojë plane përmes konkurrimit dhe përzgjedhja e partnerit të sektorit privat bazohet në vizionin dhe referencat e projektit. *Përzgjedhja e një partneri privat me të cilin qeveria dëshiron të hyjë në një ndërmarrje të përbashkët nuk i nënshtrohet rregullave të prokurimit publik*¹³.

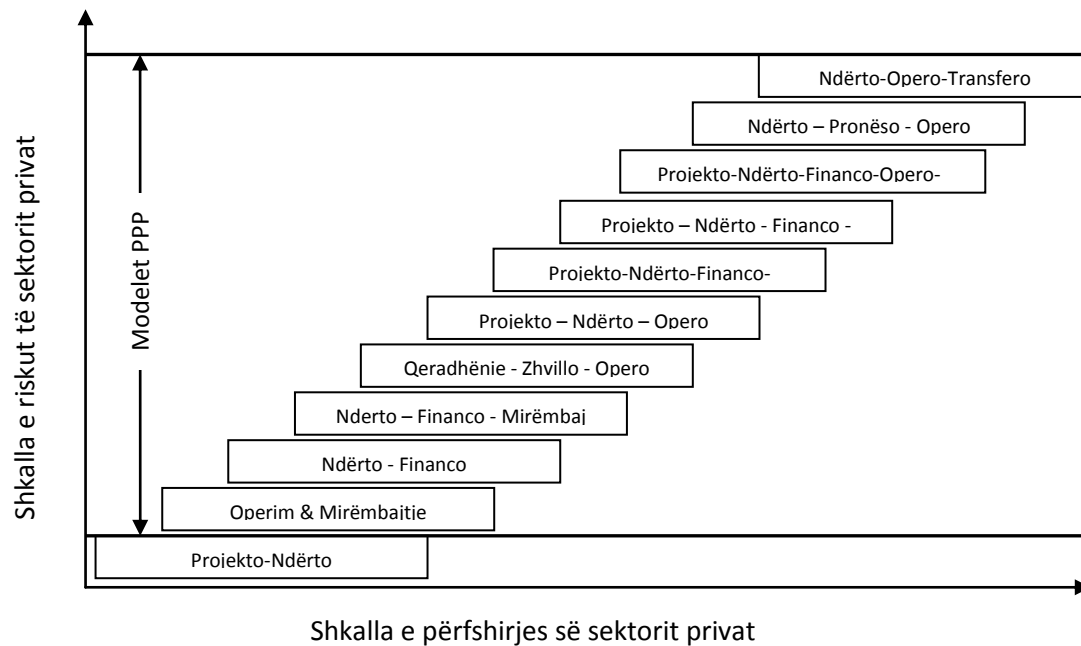
Mënyra se si është krijuar një ndërmarrje e përbashkët në vendet e BE duhet të jetë në përputhje me ligjin e Bashkimit Evropian. *Për shembull, pronësia e tokës për rrjedhojë nuk është përjashtim për bashkëpunimin ekskluziv dhe përjashtimin e konkurrencës.* Në SHBA, ekskluziviteti i pronarëve të pronës private dhe të drejtat mbi pronën private nuk janë aq të vlerësuara dhe të mbrojtura si në vitet e mëparshme. “Konfiskimi i pronës private për përdorim publik”, i përfshirë në ligjet federale dhe të shume shteteve, është një instrument për shpronësimin e pronarëve privatë dhe vënien në dispozicion të pronës së tyre për përdorim publik. Ky instrument po përdoret gjerësisht nga qeveritë e pushtetit lokal në SHBA për të mundësuar zhvillime në shkallë të gjerë, duke pasur si synim tërheqjen e të ardhurave nga taksat e pronësisë që rezultojnë prej tyre.

1.2.4 Shkalla e përfshirjes së sektorit privat

Opsionet e disponueshme për dhënien e shërbimeve publike variojnë nga ofrimi i këtyre shërbimeve nga një ent publik (p.sh ministri) dhe deri në ofrimin e këtyre shërbimeve nga një kompani private në të cilin qeveria ka transferuar të gjitha përgjegjësitë e menaxhimit, risqet dhe të ardhurat e siguruara nga ofrimi i këtij shërbimi. Brenda këtij spektri, partneriteti publik privat mund të kategorizohet bazuar në shkallën e përfshirjes së këtyre sektorëve në një aktivitet ekonomik dhe riskun përkatës që mban secili partner në këtë aktivitet (Bager, Gusztav *et al.*, 2007). Një spektër i thjeshtësuar që përfshin pjesën kryesore të modeleve të sipërpërmendura të PPP-ve, paraqitet në figurën e mëposhtme.

¹³Megjithëkëtë jurisprudenca, për shembull e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (2001), tregon se çdo veprim i një qeverie me anë të të cilit ajo krijon kushtet për aktivitetet ekonomike, udhëhiqet nga parimet e përgjithshme të Traktatit të Romës të vitit 1957.

Figura 1.2: Shkalla e PPP-ve sipas përfshirjes së sektorit privat dhe risku i menaxhimi



Burimi: Këshilli Kanadez i Partneriteteve Publik – Privat

Sikurse vihet re edhe nga kjo paraqitje skematike, koncesioni përfaqëson kontratën PPP-të me shkallën më të lartë të përfshirjes së sektorit privat (100%) dhe shkallën më të lartë të mbajtjes së riskut të menaxhimit. Arsyeja qëndron tek fakti që koncesioni përfaqëson një mori aktivitete që fillojnë nga dizejimin i objektit infrastrukturor të ri (ose i atij që duhet rehabilituar), sigurimi i financimit, ndërtimi, operimi dhe mirëmbajtja. Për këtë arsye shkalla e aktiviteteve është mjaft e gjere dhe risku për të përmbushur me sukses të gjitha këto aktivitete sigurisht që rritet.

1.3 - Historiku i PPP-ve

Edhe pse të krijuar prej një kohe relativisht të gjatë PPP-të fituan popullaritet të lartë gjatë viteve '80. Në këtë moment, kriteret e tregut, që më parë zbatoheshin vetëm në sektorin privat, filluan të zbatoheshin dhe për shërbimet publike. Gjatë viteve '90, Menaxhimi i Ri Publik (MRP) dhe metodat e tregut të lirë influencuan më tej menaxhimin publik në gjithnjë e më shumë vende. Për shkak të shkallës së kompleksitetit të problemeve që duheshin zgjidhur u rrit si rezultat i ndërvarësive më të mëdha midis detyrave dhe palëve të përfshira, u formuan më shumë partneritete midis sektorëve publikë dhe privatë.

Partneritetet midis sektorit publik dhe atij privat janë më të hershme në SHBA. Në vitet 50 dhe 60, PPP-të në SHBA u zgjidhën nga qeveria federale si një instrument për stimulimin e investimit privat në infrastrukturën urbane dhe zhvillimin ekonomik rajonal. Ato u bënë një instrument eksplicit gjatë administratës së Presidentit Karter. Politika urbane kombëtare e vitit 1978 dhe grandit i veprimit të zhvillimit urban (UDAG) inkurajoi qytetet të kalonin nga subvencionet e investimit privat në ndërmarrjet e përbashkëta aksionare PPP. Administrata e Reganit e përforcoi këtë orientim ndaj investimit privat duke zvogëluar qeverinë federale dhe rolin e saj në vendimmarrjen lokale; politikat i dhanë përparësi vendimeve të investimit privat.

Gjatë viteve '80, PPP-të u bënë gjithnjë e më tepër një derivat i lëvizjes së privatizimit dhe diskutimeve qeveritare. Furnizuesit privatë merrnin përsipër të siguronin mallra dhe shërbime të një cilësie më të lartë me kosto më të ulët, duke ulur kështu në nivel të konsiderueshëm detyrat dhe përgjegjësitë e qeverisë.

Kështu, faktorët që shpjegonin lindjen e PPP-ve në administratat e Karterit dhe Reganit ishin roli më i vogël i qeverisë kombëtare, ulja e besimit tek qeveria, nevoja për kapital privat dhe përdorimin e tij efektiv. Administrata e Klintonit, mbështetësi i kombinimit të politikave ekonomike të djathta dhe të majta, promovoi PPP-të si komponentë kyçë të politikës së tij urbane. Idetë e kombinimit të politikave ekonomike të djathta dhe të majta pajtohen me Menaxhimin e Ri Publik (MRP), duke i konsideruar partneritetet si një mënyrë e re qeverisjeje.

Nuk ndodhi vetëm në SHBA që PPP-të u bënë më tepër të rëndësishme në gjysmën e dytë të shekullit të XX. Në Spanjë, shembuj të hershëm ndodhën në vitet '60 dhe në vitin 1968 ishin ndërtuar tashmë rrugë me taksë kalimi.

Në Mbretërinë e Bashkuar, qeveria konservatore e vitit 1979 besonte së qeveria qendrore ishte mjaft e përfshirë në ekonomi dhe duhet të hiqte dorë në favor të shfrytëzimit të kapitalit privat. Për këtë qëllim u krijuan zonat e lira për zhvillim biznesi dhe Korporatat e Planifikimit Urban (KPU)¹⁴ ishin instrumente të rëndësishme në këtë synim ambicioz. Në fund të viteve 80, në Mbretërinë e Bashkuar administrata e Theçerit iu drejtua PPP-ve si metoda e preferuar për rimëkëmbjen ekonomike. “Sfida e Qytetit”¹⁵ zëvendësoi KPU-të. Mentaliteti i Mbretërisë së Bashkuar për partneritetet u ndikua ndjeshëm nga praktikat më të mira në SHBA.

¹⁴ Këto janë organe me interesa biznesi të cilët mbështeten në financimin e konsiderueshëm qeveritar dhe marrin përsipër përgjegjësitë për zhvillim ekonomik në zonat me nivele të ulëta të zhvillimit.

¹⁵ Program që inkurajonte autoritetet lokale të propozonin skema për rimëkëmbjen ekonomike në partneritet me bizneset lokale.

Vende të tjera të Evropës gjithashtu filluan të përdornin PPP-të në fund të viteve '80 (European Commission, 2000). Në Holandë, për shembull, ideja e PPP-së u prezantua qartë në deklaratën e politikës së qeverisë të vitit 1986. U ngritën strukturat e reja të bashkëpunimit publik dhe privat, duke përfshirë qeverinë vendore, biznesin vendor dhe kur ishte e nevojshme, edhe qeverinë qendrore, duke synuar rritjen e investimeve në rimëkëmbjen urbane. Në Holandë, lindja e PPP-së mund të shpjegohet gjithashtu si rezultat i rolit të rishqyrtuar të qeverisë dhe nevojës për përjasje efektive dhe në shkallë të gjerë.

Edhe në një vend të pasur si Norvegjia, PPP-të janë prezantuar në dekadën e shkuar. Për vite të tëra u argumentua së Norvegjia, për shkak të të ardhurave të saj nga nafta, kishte pak ose aspak stimuj për të marrë përsipër rrezikun e ndarjes me sektorin privat. Megjithatë, qeveria norvegjeze po bashkëpunon tashmë me palët private në disa zhvillime infrastrukturore.

Shembuj të PPP-ve në vendet e zhvilluara mund të gjenden gjithashtu jashtë Evropës dhe SHBA-së. Në Australi, për shembull, prezantimi i marrëveshjeve midis sektorit publik dhe atij privat për sigurimin e infrastrukturës daton që në fillim të viteve '90. Projektet e para u fokusuan në rrugët e ndërtuara me taksë kalimi, spitale, ujë dhe energji. Në mes të viteve 90 vëmendja ishte fokusuar të burgjet, portet detare dhe stadiumet sportive dhe në fund të viteve 90 kësaj liste iu shtuan aeroportet, mbrojtjen, dhe shkollat. Shfaqja dhe zhvillimi i PPP-ve ishte si një reagim ndaj kostove të larta të menaxhimit dhe rreziqeve të brendshme që lidheshin me ndërtimin e shumë projekteve të mëdha infrastrukturore në Australi.

Në shumë vende në të gjithë botën në shohim tendenca të ngjashme në përfshirjen e sektorit privat dhe zhvillimet e PPP-së. Në pamje të parë argumentimi për bashkëpunimin midis sektorit publik dhe atij privat është i ngjashëm. Në të gjitha vendet, *qeveritë po mbështeten gjithnjë e më shumë në paratë dhe aftësitë manaxheriale të sektorit privat* (Standard & Poor's, 2005). Megjithatë, me analizën e formave të ndryshme të PPP-ve, do të vërejmë ndryshime thelbësore në motivet dhe rregullat e prokurimit që ndjekin vende të ndryshme.

1.4 - Problemet në praktikën e PPP-ve

Partneritetet midis sektorit publik dhe atij privat konsiderohen si një instrument i rëndësishëm për realizimin e projekteve të ndërtimit. Që prej krijimit të këtyre marrëveshjeve e deri në ditët e sotme janë siguruar përfitime publike nga ofrimi i një

menaxhimi më të mirë të shërbimeve publike nga sektori privat. Megjithatë, përfitimet e PPP-së janë ende të diskutueshme pavarësisht nga se mbartin shumë avantazhe.

Mbështetësit e PPP-ve e venë theksin tek vlera e shtuar që buron nga përfshirja e sektorit privat në projektet e infrastrukturës publike. Duke punuar më ngushtësisht me biznesin, qeveritë mund të përdorin forcat e tregut për të mirë-menaxhuar shërbimet e infrastrukturës publike. Eficienca, njohuritë dhe orientimi i konsumatorit janë pikat e forta të tregut që mund të përmirësojnë performancën dhe produktet e sektorit publik. Për më tepër, PPP-të stimulojnë sektorin privat për të ndërmarrë një përjasje dinamike dhe menaxhimin e furnizimit zinxhir që supozohet të përmirësojnë raportin çmim/cilësi (Ter-Minassian, Teresa, 2004)).

Përfshirja e hershme e sektorit privat në projektet e infrastrukturës publike e bën këtë sektor më të ndërgjegjshëm lidhur me përfitimet që një projekt i caktuar sjell për shoqërinë. Megjithatë, në praktikë, PPP-të shpesh nuk arrijnë një bashkëpunim intensiv të kërkuar në modelet ideale. Në disa raste, partneritetet i përjasen më shumë privatizimit gjë që shkakton dështim të performancës së PPP-ve duke i dhënë në këtë mënyrë këtyre kontratave një ngjyrim negativ.

Është për t'u theksuar se *partneriteti publik-privat nuk është gjithmonë zgjidhja e duhur*: është i zbatueshëm vetëm në disa situata të caktuara për të kapërcyer një sërë problemesh dhe rrethanash. Teoria është e nevojshme për të përshtatur PPP-në si një instrument me situatat. Për të përdorur PPP-të në nivel të mjaftueshëm në situata specifike dhe duke shfrytëzuar kështu avantazhet në vend të disavantazheve të tyre, në duhet të përballemi me rreziqet që ato paraqesin (Varga, Mihaly (2005)).

Në përgjithësi, këto rreziqe përfaqësojnë kontekstet amerikane dhe ato evropiane. Bazuar në literaturë dhe kërkime empirike mund të identifikohen dy kategori të dështimit të performancës: dështimi i performancës së *produktit* dhe dështimi i performancës së *procesit*. Megjithëse analiza sistematike e performancës së ndërveprimit (publik-privat) në zhvillimin urban është problematike dhe përgjithësimi është i vështirë për shkak të kompleksitetit, mund të nxirren disa konkluzione mbi performancën brenda kontekstit të PPP-ve¹⁶.

¹⁶Ndryshimet midis karakteristikave të modelit ideal të PPP-së dhe praktikës së PPP-së shqyrtohen në seksionin e ardhshëm dhe veçanërisht në rastin studimor të koncesioneve në Shqipëri.

1.4.1 Performanca e produktit

Performanca e produktit ka lidhje me synimet aktuale dhe produktin (produktet) që janë objekt i një kontrate PPP. Dështimi i performancës së produktit shfaqet në dy drejtime kryesore:

- a) në performancën financiare (efektiviteti i koston, kostot e transaksioneve, rreziqet)
- b) në performancën e përmbajtjes (efektiviteti financiar, novacioni).

A - Performanca financiare: *efektiviteti i koston, kostot e transaksionit dhe rreziqet*

Në përgjithësi përzgjedhja e një konsorciumi privat që do të jetë pjesë e një marrëveshjeje është një proces i gjatë që përfshin kosto të larta dhe shumë kohë të shpenzuar në menaxhimin e negociatave. Kohëzgjatja e konsiderueshme e kontratave të koncesionit kërkon fleksibilitet dhe menaxhimi i ndryshimeve është një çështje e rëndësishme dhe shpesh problematike.

Kostot më të ulëta të huave publike shpesh përdoren si një argument kundër avantazheve të prezumuara të performancës financiare të PPP-ve. Shkaku qëndron në faktin se për shkak të mundësisë për të marrë hua me kosto të ulët, sektorit publik mund të jetë shpesh një alternativë më e lirë krahasuar me sektorin privat. Për shkak të dinamikës ekonomike dhe politike si dhe kompleksitetit më të madh social, bashkëpunimi është një parakusht i nevojshëm për zvogëlimin e kostove të transaksionit. Megjithatë, për shkak të kërkohej besim dhe vlera të ngjashme, bashkëpunimi rezulton në kosto të larta transaksionesh (CEE Bankwatch Network, 2008).

Një aspekt tjetër që lidhet me vlerën e shtuar financiare të PPP-ve është ndarja e riskut. Në PPP-të me sipërmarrje të përbashkët, risku ndahet midis pjesëmarrësve privatë dhe publikë, ndërsa në PPP-të me koncesion risku transferohet tek sektori privat. Në të dyja rastet, përkufizimi dhe përcaktimi i nivelit të riskut për palët e përfshira në projekte është një proces i vështirë dhe kompleks.

B - Performanca e përmbajtjes: *efektiviteti financiar dhe novacioni*

Partneritetet publike-private supozohen të shtojnë vlerë në ekonomi si dhe të sjellin risi ekonomike. Megjithatë në shumicën e vendeve këto dy aspekte janë motivet kryesore për fillimin e PPP-ve, rritja reale e vlerës për paratë dhe risitë përmes PPP-ve nuk është gjithmonë i vërtetueshëm. Konkretisht, kontributi i PPP-së për projektimin dhe planifikimin e rrisë është i dyshimtë.

Një instrument i rëndësishëm për përcaktimin e vlerës së shtuar të një partneriteti për një projekt të caktuar është Krahasuesi i Sektorit Publik (KSP). KSP përdoret për të llogaritur kostot 'e brendshme' të dorëzimit të një projekti me qëllim për të përcaktuar nëse një PPP

demonstron vlerë të shtuar për paratë. Megjithatë, ky instrument shpesh kritikohet për përdorimin e tij të ngurtë dhe problemin e krahasimit të aspekteve më pak cilësore.

Pavarësisht përqendrimit të vëmendjes në efektivitetin financiar dhe novacionin, veçanërisht në PPP-të me koncesion, ‘kostot e ulëta’ përdoren ende si një kriter përzgjedhjeje. Ky eliminon mundësinë e bërjes së zgjedhjeve të bazuara në ‘vlerën më të mirë’ ku kostot dhe performanca balancohen. Dhënia e kontratave përmes ofertave konkurruese zvogëlon mundësitë për bashkëpunim në diskutimet fillestare të planifikimit. Si partnerët publikë edhe ata privatë duken të paaftë për të gjetur stimuj të mjaftueshëm në PPP-të për të marrë përsipër rreziqe përmes novacionit.

1.4.2 Performanca e procesit

Performanca e procesit lidhet me nivelin e bashkëpunimit real midis aktorëve (publik-privat) si dhe mënyrën në të cilën realizohet produkti i PPP-së. Performanca e procesit karakterizohet nga dinamika të fuqishme: brenda një procesi të caktuar të PPP-së, shkalla në të cilën disa faktorë sociologjikë (si për shembull besimi dhe gatishmëria për të bashkëpunuar) janë të pranishme, ndryshon në kohë. Gjithashtu, ndërveprimet e mëparshme dhe të ardhshme midis palëve ndikojnë në shkëmbimet në një proces të caktuar të PPP-së. Këtu, dallojmë tre çështje të performancës së procesit:

- a) Përshtatshmëria e aktorëve dhe gatishmëria për të bashkëpunuar
- b) Interesi publik
- c) Sjellja.

A - Përshtatshmëria e aktorëve dhe gatishmëria për të bashkëpunuar

Sfida ndaj PPP-ve është gjetja e rrugëve për të trajtuar mungesën e harmonisë së brendshme midis palëve pjesë në proces. Kjo mungesë harmonie mund të ekzistojë si brenda partneritetit edhe brenda vetë sektorit publik ose privat. Mungesa e harmonisë brenda partneritetit shkaktohet nga konfliktet e interesit. Mungesa e harmonisë brenda vetë sektorëve është më dominuese në sektorin publik për shkak se nivelet e ndryshme të qeverisë dhe institucione të ndryshme publike pjesë të procesit, nuk bashkëpunojnë me efektivitet. Shumë raporte nga literatura sugjerojnë se bashkëpunimi midis dy sektorëve të ndryshëm shpesh çon në rezultate negative, të tilla si kompleksiteti në rritje, humbja e autonomisë së vendimmarrjes dhe asimetria e informacionit.

Komunikimi midis sektorëve publikë dhe privatë shpesh nuk është i qartë: të dy sektorët flasin gjuhë të ndryshme dhe kanë përvoja dhe pritshmëri të ndryshme. Tensionet ekzistojnë për shkak të ndryshimeve midis aktorëve publikë dhe privatë. Shtojmë

gjithashtu, dilemën e qeverisjes së PPP-ve: ‘Për shkak të kompleksitetit më të madh, nevojitet bashkëpunim midis shumë aktorëve, por jo shumë: vendosja e “bashkëpunimit të mjaftueshëm” midis *atyre që zotërojnë burime dhe njohuri strategjike është e nevojshme* për të ndjekur një axhendë specifike. Kështu, ekziston një tension midis nevojës për bashkëpunim, për shkak të kompleksitetit në rritje, nga njëra anë, dhe nga ana tjetër, kompleksitetit në rritje që rezulton nga bashkëpunimi emergjent dhe aktorët e përfshirë.

Një dilemë tjetër ka lidhje me stabilitetin. Partneriteteve publike-private u nevojitet një politikë konsistente si dhe aftësi për t’iu përshtatur rrethanave të ndryshueshme që mund të sjellin ndryshimet e mundshme ekonomike dhe politike. Meqë mandatet publike janë kryesisht shumë më të shkurtra sesa koha e nevojshme për dorëzimin e projektit, kjo vazhdimësi sfidohet dhe fleksibiliteti bëhet një cilësi jetike për PPP-të.

Për më tepër, PPP-ve shpesh u mungon qëndrueshmëria e kërkuar e marrëdhënies: partneriteti shpesh transformohet në ‘një grup projektesh jo të qëndrueshme’, dhe mungesë të përgjegjësisë së përbashkët.

B - Interesi publik

Është e vështirë t’i jepet një përgjigje e drejtë dhe e qartë ndaj pyetjes se “Cila është mënyra më e mirë për të përkufizuar dhe mbrojtur interesin publik?”. Zgjedhjet e bëra do të varen ndjeshëm nga perspektiva e përdoruesit dhe nga karakteristikat e sektorit. Për rrjedhojë, në fillim të një projekti infrastruktural, nuk është e mundur të përkufizohet një ‘interes i përbashkët publik’ me tregues të matshëm performance për rezultatet përfundimtare. Vendimet rreth mënyrës sesi të mbrohet interesi publik duhet të merren në kuadrin e kontekstit të tyre dhe duhet të jenë në gjendje të trajtojnë të gjitha ndryshimet e mundshme. Nuk është e mjaftueshme të formulohen kriteret e procesit si për shembull transparenca, të qenurit i hapur dhe ligjshmëria. Një proces nuk është vetëjustifikues por synon rezultate të dukshme.

Kështu, në praktikë, përkufizimi (normativ) i interesit publik do të përmbajë si treguesit e procesit edhe të produktit. Megjithëse kriteret për procesin mund të përcaktohen në fazën fillestare, në këto projekte kjo nuk është e mundur për kriteret (e hollësishme) në lidhje me rezultatin fundor. Megjithatë, pika e nisjes duhet të jetë që përjasjet si të produktit dhe të procesit në vetvete nuk janë të mjaftueshme në vetvete por ato duhet të kombinohen.

Kundërshtarë të PPP-ve kanë frikë se rrezikohet interesi publik. Qëllimet e sektorit privat për kërkimin e fitimeve supozohen të jenë në konflikt me vlerat publike. Fakti që partneritetet mund të jenë zgjidhja e përgjithshme për problemet që nuk mund të zgjidhen vetëm nga sektori publik, konsiderohet një mit. Sektori privat paraqitet si novator, i aftë

dhe eficient; vlerat e komunitetit në veçanti kërcënohen nga ky supozim. Menaxhimi i Ri Publik (MRP), në heqjen e dallimit publik-privat mund të integrojë edhe përgjegjshmërinë, transparencën dhe zgjedhjen demokratike. Në veçanti, aftësia e partneriteteve të bazuara në projekte për të zgjidhur disa probleme të sektorit publik, është e diskutueshme. Në PPP-të, sektori publik duhet të sakrifikojë një pjesë të autonomisë së vet dhe përdorimin e autoritetit të tij për bashkëpunim me sektorin privat. Nga shumë kritike ky shihet si një rrezik i mundshëm për interesin publik dhe përgjegjshmërinë publike. Synime dhe veçanërisht përgjegjësi të paqarta ulin përgjegjshmërinë e politikave. Për më tepër, problemet në lidhje me barazinë, aksesin, pjesëmarrjen dhe demokracinë, sfidojnë performancën e interesit publik të PPP-ve. Së fundi, PPP-të nuk duken të thjeshtësojnë rregullat; në disa raste ato madje mund t'i komplikojnë ato.

C - Sjellja

Aspektet e sjelljes si për shembull besimi, respekti dhe fleksibiliteti luajnë një rol të rëndësishëm në partneritete. Siç u paraqit më sipër, besimi ndikon në kostot e transaksioneve të partneritetit. Ndërveprimet midis palëve private dhe publike theksojnë rëndësinë e këtyre aspekteve të sjelljes. Megjithatë, praktika tregon së fuqia e marrëdhënieve publike-private, pra, baza e aspekteve të sjelljes, tradicionalisht varion midis vendeve. Për më tepër, në disa sektorë kombëtarë të infrastrukturës vëmendja është fokusuar në marrëveshjet kontraktuale dhe pak vëmendje i është kushtuar anës etike të transaksioneve të biznesit.

1.5 - Avantazhet dhe disavantazhet e PPP-ve

Përpara se të listojmë avantazhet dhe disavantazhet e PPP-ve duhet nënvizuar se ka pasur një interes të shtuar në vite lidhur me këto kontrata partneriteti. Reformat e reja të sektorit publik kanë theksuar rëndësinë e PPP-ve për shkak se këto kontrata shmangin kufizimet buxhetore të sektorit publik. Megjithatë, debati i hollësishëm mbi meritat dhe të metat e PPP-ve është mjaft kompleks. Një sërë argumentesh përdoren nga qeveritë për promovimin e projekteve të PPP-ve por shumë prej tyre janë të një natyre disi *ex-post*, pra ato përdoren për të justifikuar një vendim që tashmë është marrë. Elementët kryesorë të debatit rreth avantazheve dhe disavantazheve të PPP-ve sillen rreth çështjeve të mëposhtme:

- Nëse PPP-të sigurojnë angazhim 'burimesh shtesë' në infrastrukturën publike;
- Kostot më të larta të financimit indirekt në PPP-të ;

- Nëse transferimi i riskut dhe efektiviteti financiar nga PPP-të mund të kompensojë kostot më të larta të financimit;
- Ekonomitë e shkallës, përfitimet nga llogaritja financiare dhe mirëmbajtja gjatë gjithë kohëzgjatjes së projektit;
- Vlera e shtuar nëpërmjet përdorimit të aftësive të sektorit privat
- Kompleksiteti dhe ndikimi i PPP-ve mbi fleksibilitetin në sektorin publik;
- Dhe së fundi, konteksti politik i debatit që shoqëron këto kontrata.

Paraqitja dhe analiza avantazheve dhe disavantazheve të PPP-ve duhet të shihet brenda kontekstit të reformës së përgjithshme në sektorin publik të njohur gjerësisht si ‘Menaxhimi i Ri Publik’ (MRP). Kjo reformë e re që ka marrë trajtën e një lëvizjeje inkurajon decentralizimin e qeverisjes si dhe ndarjen e përgjegjësisë për blerjen e shërbimeve publike nga përgjegjësia për ofrimin e tyre. MRP synon të orientohet drejt praktikave të vlerësimit të rezultatin nëpërmjet matjeve nga ekspertë të jashtëm të performancës së shërbimeve publike. Zgjerimi dhe thellimi i këtyre reformave po ngushton gjithnjë e më tepër kufirin midis sektorit publik dhe atij privat.

Në vijim janë renditur çështjet që ndodhen në qendër të debatit të atyre që identifikojnë avantazhet me ata që nuk i njohin këto avantazhe, ose që fokusohen më tepër tek disavantazhet e PPP-ve.

A -Lehtësira buxhetore. Një ndër arsyt kryesore për zgjerimin e PPP-ve gjatë dekadës së fundit është se ato nuk kërkojnë financimin e sektorit publik. *Një PPP koston e një shërbimi publik e shpërndan gjatë kohëzgjatjes së tij në vend që të kërkojë financim të menjëhershëm nga buxheti i shtetit.* Kjo kosto paguhet ose nga përdoruesi i shërbimit publik (koncesioni), ose i faturohet sektorit publik gjatë kohëzgjatjes së kontratës PPP përmes pagesës së tarifave të shërbimit (modeli IPF). Një program PPP-je i jep kështu mundësinë sektorit publik të çlirohet nga kufizimet afatshkurtra për shkak të të ardhurat e pamjaftueshme nga taksat dhe kufijtë mbi huamarrjen e sektorit publik.

Por nga ana tjetër ekzistojnë argumente se kufizimet buxhetore shpesh krijohen nga rregulla artificiale, si për shembull kufizimet e Traktatit të Maastricht-it në deficitet buxhetore për vendet e Bashkimit Evropian. Përdorimi i PPP-ve në këto raste i bën kundërshtarët t’i përshkruajnë ato si asgjë më shumë sesa “huamarrje jashtë bilancit” nga qeveritë.

Është për t’u nënvizuar se megjithëse PPP-të shpesh referohen (dhe do të referohen më poshtë për lehtësi) si “jashtë bilancit” për sektorin publik, ky i fundit nuk harton një bilanc në të njëjtën mënyrë si një kompani private. Shprehja “jashtë bilancit” thjesht nënkupton

se PPP-të nuk shfaqen si huamarrje e sektorit publik dhe kostoja e tyre fillestare nuk shfaqet si shpenzim buxhetor. Megjithatë, në rastin e modelit IPF, tarifat e shërbimit janë një kosto vjetore e ardhshme dhe kështu ato kanë një ndikim financiar të ardhshëm në sektorin publik pothuajse në të njëjtën mënyrë si huamarrja. Kjo me kalimin e kohës mund të thellojë kufizimet fillestare që çuan në ndjekjen e PPP-ve, që është një rrezik i veçantë kur vende relativisht të vogla bëhen pjesë e programeve të mëdha IPF. Problemi ka qenë i dukshëm në rastin e Portugalisë (shihni referencat) ku pagesat për një program rrugësh të zhvilluar mbi modelin IPF kanë pasur një ndikim të konsiderueshëm në buxhetin e sektorit publik.

B - Burimet shtese. Meqenëse investimi fillestar në një PPP nuk rëndon buxhetin e shtetit, kjo i jep mundësi sektorit publik të realizojë investime në infrastrukturë të cilat nuk do të kishin qenë të mundura. Në këto kushte kufizimet buxhetore e vënë sektorin publik përballë një zgjedhjeje. Në të vërtetë zgjedhja nuk është mes një PPP-je dhe një prokurimi publik por zgjedhje është midis bërjes së një investimi nëpërmjet një PPP-je dhe mosbërjes së investimit. Ky burim shtesë për investime shtesë në shërbime publike është një argument i përdorur shpesh në favor të një programi PPP-je.

Nga ana tjetër, parë në pikëpamjen makroekonomike, argumentohet se nëse një investimi publik rritet, investimi privat ulët dhe kështu rezultati përfundimtar në ekonomi është i njëjtë. Për më tepër PPP-të realizojnë gjithnjë e më tepër investime që më parë realizoheshin nga sektori publik. Pra investimet nuk rriten pasi shtimi i investimit privat në shërbimet publike zëvendësohet nga pakësimi i investimit publik në këtë sektor.

C - Kostoja e financimit dhe transferimi i riskut. Financimi i sektorit privat për një PPP natyrisht kushton më shumë krahasuar me rastin kur projekti prokurohet nga sektori publik duke u financuar në këtë mënyrë me huamarrjen e sektorit publik. Kostoja e kapitalit për PPP-të zakonisht është rreth 2-3% më e lartë sesa ajo e financimit të sektorit publik¹⁷, kjo edhe për modelin IPF ku sigurimi i pagesës rrjedh nga sektori publik.

Huamarrja e sektorit publik është më pak e kushtueshme për shkak të riskut të ulët që paraqet sektori publik (risiku i mospagesës 0) ndërsa në rastin e një PPP-je huadhënësit ekspozohen ndaj një risku natyrisht më të lartë. Këtu është për tu qartësuar se risqet e një projekti nuk eliminohen ngaqë sektori publik po e financon atë por këto rreziqe ekzistojnë dhe merren përsipër nga sektori publik dhe përbëjnë një kosto të fshehur të projektit që duhet t'i shtohet koston më të ulët të financimit të sektorit publik për ta bërë atë të

¹⁷Në Shqipëri kostoja e financimit të borxhit publik (në lekë) është mesatarisht 5% ndërkohë që kostoja e financimit të sektorit privat është më shumë se 8%

krahasueshme me kostot e financimit të një PPP-je. Ka një pikëpamje alternative sipas së cilës sektori publik është më i aftë të shpërndajë rreziqet krahasuar me sektorin privat. Në këtë rast kostoja reale e financimit nga sektori publik është në të vërtetë më e ulët sesa financimi dhe menaxhimi i projektit nga sektori privat.

Sa real është një transferim i riskut?

Një PPP sipas përkufizimit jep një shërbim thelbësor publik. Nëse një PPP dështon, është shumë e mundshme që Autoriteti Publik të bëjë shpenzime të mtejshme për të ruajtur shërbimin publik, kështu që transferimi i riskut deri në këtë masë do të dështojë. Për më tepër, meqenëse shqetësimi kryesor i Autoritetit Publik është të sigurojë që PPP-ja të vazhdojë të japë shërbimin e kontraktuar, mënyra më e lehtë që kjo të arrihet është dhënia e mbështetjes shtesë për projektin dhe jo të ndërpresë kontratën PPP dhe pastaj të përpiqet të gjejë masa të tjera. Një proces mbështetjeje mund të jetë i tillë që autoriteti publik të rimarrë përgjegjësinë për risqet që i janë transferuar investitorëve të sektorit privat duke anuluar edhe përfitimin e PPP-së nga transferimi i riskut. Ky proces është karakterizuar si ‘privatizim i fitimeve duke shoqëruar humbjet’. Megjithatë, nuk do të ishte e saktë të sugjerohej që kjo është ajo që ndodh nëse projektet PPP hasin probleme, për aq sa ka arsye të mira financiare për anën e sektorit privat të kategorisë që e zgjidhin çështjen.

D - Risku i ndërtimit. Prokurimi i projekteve madhore nga sektori publik mund të rezultojë në tejkalime të konsiderueshme të kostos së ndërtimit, ndërsa në rastin e një PPP-je pagesat e sektorit publik janë të parashikuara prerë në kontratë. Në këtë mënyrë është e qartë që risqet e ndërtimit i transferohen sektorit privat në rastin e një PPP-je. Shkaku për këtë nuk është struktura e vetë PPP-së, por më shumë fakti që kostoja e ndërtimit është e parashikuar në një kontratë “me çelësa në dorë” në të cilën sektori privat merr përsipër edhe risqe projektimi, d.m.th, riskun e gabimeve ose harresave në projekt ose punë tjetër e paparashikuar. Kontratat “me çelësa në dorë” nuk eliminojnë tërësisht riskun e tejkalimit të kostos por ato evitojnë problemin që është i përhapur në prokurimin e sektorit publik, ku ofertave fillimisht të ulëta i shtohen kosto shtesë nga porositë shtesë të autoritetit publik gjatë procesit të zhvillimit dhe ndryshimit të projektit.

E - Ekonomitë e shkallës. Meqenëse një PPP lejon përsheptimin e investimit në infrastrukturën publike atëherë ajo mundëson që një projekt, i cili përndryshe do të ishte prokuruar nga sektori publik në pjesë të vogla (p.sh, një rrugë e ndarë në seksione), të mund të realizohet si një i tërë. Ekonomitë e shkallës në ndërtim rezultojnë në uljen e kostos kapitale dhe në disa raste përsheptimi i ndërtimit mund të evitojë inflacionin në koston e ndërtimit.

Nga ana tjetër, një rritje e madhe në kërkesën për punë ndërtim për PPP-të mund të shkaktojë probleme me kapacitetin e industrisë lokale të ndërtimit dhe në këtë mënyrë të shkaktojë një rritje të çmimeve në ekonomi duke kompensuar kështu përfitimet e tjera që mund të përfitoheshin nga varianti i PPP-ve. Rritje të konsiderueshme në koston e ndërtimit janë parë për shkollat dhe spitalet britanike dhe rrugët portugeze, të gjithë këto sektorë ku ka pasur programe të mëdha PPP-sh. Po ashtu, madhësia dhe kompleksiteti i projekteve të PPP-së dekurajojnë kontraktorë më të vegjël në bërjen e ofertave, duke ulur në këtë mënyrë konkurrencën, që mund të ndikojë në koston përfundimtare.

F - Menaxhimi i Projektit. Pretendohet që sektori privat ka ekspertizë më të madhe për menaxhimin e projekteve komplekse dhe si rrjedhim i dorëzon ato në kohe dhe brenda buxhetit të parashikuar. Kjo mund të ndodhë, duke ditur që menaxhimi i sektorit publik në projekte të mëdha ndodh shumë rrallë, por projektet PPP-të mund të menaxhohen nga sektori privat edhe pa financim nga sektori privat.

Shkaku këtu është që sektori privat ka aftësi të menaxhojë në mënyrë më eficiente krahasuar me sektorin publik, për shkak se motivi i fitimit është shtysa kryesore për eficiencën. Po ka një problem me këtë në kontekstin PPP-së ku sektori privat nuk paguhet për të qenë eficient, por për të kryer atë që kërkohet në kontratën PPP. Duke 'caktuar' nivelin e kërkuar të efikasitetit nëpërmjet regjimit të përmbushjes së një kontrate PPP, autoriteti publik e humb mundësinë të bëjë kursime të eficientës në të ardhmen nga vetja e vet gjatë kohëzgjatjes së Kontratës PPP, përveç kur elementi koston së operimit të tarifave të shërbimit indekssohet në një normë më të ulët së inflacioni.

Në disa lloje të PPP-ve, shoqëria e projektit mund të jetë në gjendje të gjenerojë të ardhura shtesë në rastet kur objekti nuk përdoret plotësisht si infrastrukturë e sektorit publik. Megjithëse e njëjta gjë mund të bëhet edhe nga autoriteti publik si pronar i objektit, aftësitë manaxheriale të sektorit privat rezultojnë më të efektshme në këtë aspekt. Çdo e ardhur shtesë mund të ndihmojë në uljen e tarifave të shërbimit.

Një PPP-të i jep mundësi autoritetit publik të veprojë si rregullator dhe kështu të përqendrohet në planifikimin e shërbimit dhe monitorimin e punës në vend të angazhohet me dhënien e përditshme të shërbimeve. Megjithatë, humbja e kontrollit të menaxhimit të përditshëm i objekteve publike ngre problemet e veta, pasi përgjegjësia përfundimtare për këto shërbime i mbetet Autoritetit Publik.

G - E Vetmja përgjegjësi. Një Kontratë PPP-je i jep sektorit publik një pikë të vetme përgjegjësie për ndërtimin dhe operimin e Objektit, duke eliminuar problemet e 'ndërhyrjes', ku çdo kontraktor ua hedh fajin për problemet të tjerëve. Megjithatë është e

mundur të ngrihet një strukturë që do të arrinte këtë rezultat pa përdorur financimin nga sektori privat.

H - Novacioni. Argumentohet gjithashtu që PPP-të u japin ofertuesve privat mundësinë për të dalë me një larmi zgjidhjesh duke i ofruar në këtë mënyrë sektorit publik mundësinë e përfitimit nga qëndrimet novatore, në projektimin e objektit si dhe në mënyrën e ofrimit të shërbimeve. Kjo lidhet me një faktor kyç të PPP-ve, ku autoriteti publik zakonisht specifikon kontributet më shumë së burimet, kur kërkon oferta nga sektori privat. Me fjalë të tjera autoriteti publik specifikon atë që kërkohet, p.sh, në termat e objektit dhe shërbimit, por jo se si duhet të jepet shërbimi. Kështu në një projekt shkollë, sektori publik mund të specifikojë që ndërtimi duhet të ketë një numër të caktuar klasash, me një madhësi të caktuar, ambiente për ti shërbyer një numri të caktuar nxënësish, e kështu me radhë, por nuk bën paraqitjen e projektimit të hollësishëm të shkollës. Tarifat e shërbimit jepen vetëm nëse përmbushen specifikimet. Është pikërisht fleksibiliteti i specifikimeve në kontributit që u jep ofertuesve mundësinë për të dalë me zgjidhje novatore.

Duke ditur këtë, shumë ofertues të sektorit privat për PPP-të mbështeten shumë në personelin që ka punuar fillimisht në sektorin publik. Natyrisht është e vështirë të besosh që ky personel menjëherë bëhet novator thjesht ngaqë ka ndryshuar punën, kështu që nëse ata nuk mund të jenë novatorë në sektorin publik ka diçka që nuk shkon me vetë sistemin së sa me njerëzit. Mund të argumentohet që punonjësit e sektorit publik nuk shtyhen të jenë novatorë nëse kjo do të thotë që ata të ndërmerren më shumë risqe, por nga ana tjetër mund të ngrihet pyetja edhe së sa hapësirë për novacion ka vërtet në disa PPP. Një autoritet publik që tashmë operon objekte të ngjashme ka shumë mundësi që të ketë njohuritë më të mira dhe të detajuara së çfarë duhet të bëhet për t'i përmirësuar ato. Ky është një argument projektimi i projekteve 'standarde' PPP (si një ndërtesë shkollë) të specifikohet nga autoriteti publik së sa të përdoren specifikimet e kontributit që kërkojnë ofertuesit individuale të projekteve të shpenzojnë kohë dhe para për të përpiluar projektet e tyre. Megjithatë, këtu kërkohet paksa kujdes; nëse autoriteti publik specifikon burimet kjo mund të rrezikojë transferimin e riskut p.sh, nëse autoriteti publik e kupton projektimin keq, ai dihet të marrë përgjegjësinë për këtë. Për më tepër, huadhënësit për projektet PPP përgjithësisht nuk i mbështesin novacionet nëse kjo përbën risqe shtesë e të panjohura sipas këndvështrimit të tyre.

I - Kujdesi i palës së tretë. Përfshirja e huadhënësit në PPP-të do të thotë që një palë e tretë (përveç investitorit dhe Autoritetit Publik) do të kontrollojë vijueshmërinë e projektit, që mund të jetë me përfitim për Autoritetin Publik.

J - Problemi i agjencisë. Sipas teorisë ekonomike, agjenti që kontrollon një biznes ka mundësi për më shumë informacion se sa një subjekt që e ka atë në pronësi dhe kjo asimetri informacioni mund të përdoret për t'i dhënë agjentit një pjesë tepër të madhe përfitimesh nga biznesi. Asimetria në informacion mund të lindë në çdo prokurim publik duke shkaktuar kështu përfitime potencialisht të tepërta për një furnitor, por raporti afatgjatë që është brenda PPP-së jep më shumë kohë që të thellohet kjo asimetri. Për shembull, autoriteti publik mund ta ketë të vështirë të përcaktojë nëse kostua e propozuar nga shoqëria e projektit për të bërë ndryshime në specifikimet e objektit është e arsyeshme.

K - Transparenca dhe përgjegjshmëria. Një PPP e bën të qartë koston reale të objektit; ajo nuk mund të ndahet në pjesë dhe të varroset thellë në kontabilitetin publik. Veçanërisht ajo tregon koston e jetëgjatësisë së objektit, duke përfshirë operimin dhe mirëmbajtjen, në një mënyrë transparente dhe e detyron sektorin publik për të bërë zgjedhjet se si duhet të jepen dhe paguhen shërbimet. Kontabiliteti i sektorit publik nuk e trajton koston e infrastrukturës në këtë mënyrë të integruar. Rezultati i transparencës është përgjegjshmëria pasi punonjësit e sektorit publik nuk mund të fshehin koston e zgjedhjeve, ata duhet t'i justifikojnë ato, sado e vështirë të jetë kjo.

Në këtë kontekst, kur krahasohet kosto e një PPP-je dhe një prokurimi të sektorit publik, është e rëndësishme të sigurohet që të krahasohen gjërat e ngjashme. Kostot e operimit dhe mirëmbajtjes, edhe në një kontratë të thjeshtë PPP për akomodimin si një shkollë, mund të jenë deri në 30% të tarifave vjetore të shërbimit, dhe deri në 50% për një ndërtesë më komplekse siç është një spital. Këto kosto të gjitha mbliidhen së bashku si pjesë e koston totale e kontratës PPP dhe është e papërshtatshme që ato të krahasohen vetëm me financimin e koston së kapitalit fillestar të një objekti të prokuruar nga sektori publik.

Megjithëse kosto në këtë mënyrë mund të jetë transparente për autoritetin publik, kjo nuk do të thotë domosdoshmërisht që ato janë njëllorj transparente për publikun e gjerë. Konfidencialiteti tregtar tenton të jetë shkaku kryesor për këtë. Nëse informacioni nuk bëhet publik, krahasimet e thjeshtëzuar të “mollëve me dardhat” ndërmjet PPP-ve dhe prokurimit të sektorit publik, bëhen të paevitueshme, ashtu siç janë edhe kritikrat për mungesë të përgjegjshmërisë publike.

L - Aftësitë e prokurimit. Procesi i PPP-së, nëse trajtohet si duhet, zhvillon aftësi prokurimi për sektorin publik. Kjo për shkak se kërkesat e sektorit publik duhet të analizohen dhe të përcaktohen qartë paraprakisht dhe sapo të merret vendimi nuk mund të ndryshohen lehtë (të paktën pa një kosto që nuk mund të faturohet gjatë). Një faktor

madhor në tejkalimet e kostos së ndërtimit në sektorin publik është se autoriteti publik nuk e specifikon atë që kërkon me hollësi të mjaftueshme, ose e ndryshon vazhdimisht mendjen për atë që kërkon gjatë fazës së ndërtimit të projektit. Ndërsa tejkalimet e kostos nuk janë të pamundura me një PPP-të (pasi Autoriteti Publik do të mbajë disa risqe në lidhje me ndërtimin), ato natyrisht që janë më pak të mundshme. Për më tepër, autoriteti publik duhet të mendojë në lidhje me dhënien afatgjatë të shërbimit po ashtu edhe për operimin dhe mirëmbajtjen e objektit si pjesë e kostos së përgjithshme gjatë negociimit të një kontrate PPP, në vend të shqyrtimit të vetëm kostos kapitale fillestare. Mësimet në “të menduarit e përbashkët” të mësuara nga PPP-të mund të zbatohen nga sektori publik në një kontekst më të gjerë. Në mënyrë ideale, transparenca e PPP-ve mund të kalonte edhe tek prokurimi i sektorit publik.

M - Krahasimi. Në rast se në një sektor të caktuar përfshihen një numër i vogël PPP-sh këto mund të shërbejnë si tregues përkundrejt të cilave kostua dhe dhënia e shërbimeve mund të krahasohen në lidhje me pjesën më të madhe të objekteve që kanë mbetur nën kontrollin e sektorit publik, duke çuar në përmirësime në prokurimin e sektorit publik si dhe dhënien e shërbimeve. Në fakt, një numër i vogël vendesh (p.sh, Norvegjia) i ka angazhuar PPP-të kryesisht për t’i testuar ato përkundrejt prokurimit të sektorit publike së sa për arsye buxhetore.

N - Kompleksiteti. Është e qartë që një PPP shton kompleksitetin mbi një detyrë që është qysh në fillim komplekse në rastin e një projekti të madh. Ky kompleksitet përkthehet në një periudhë më të gjatë prokurimi, që do të thotë që një pjesë e avantazhit shtesë të diskutuar më sipër mund të priset dhe kosto më të larta prokurimi, duke përfshirë koston e këshilltarëve të specializuar ligjorë dhe financiarë që do të duheshin për një projekt të prokuruar nga sektori publik. Kostot e prokurimit PPP-të mund të arrijnë 5-10% të kostos së kapitalit për një projekt normalisht të madh dhe nuk ulen proporcionalisht për projektet më të vogla. Nga kjo rrjedh që PPP-të nuk janë ekonomike për projekte tepër të vogla (përveç kur këto mund të ‘bashkohen’ së bashku). Po ashtu, është me pikëpyetje nëse PPP-të janë të përshtatshme për projekte tepër të mëdhenj ku shtimi i kompleksitetit të tejskajshëm të strukturës mund të bëjnë që projekti të dështojë nën peshën e komplikimeve të veta.

Madhësia dhe kompleksiteti i PPP-ve në mënyrë të paevitueshme kufizon konkurrencën nga ofertuesit e sektorit privat, meqenëse veçanërisht kontraktorët e ndërtimeve më të vogla nuk do të kenë burimet e nevojshme financiare për të përballuar risqet e një kontrate

PPP. Ky është një faktor tjetër që do të tentojë të rritë koston e ndërtimit kur ka një program të madh PPP-je.

O - Fleksibiliteti. Mungesa e fleksibilitetit është i rëndësishëm gjatë fazës së realizimit të një projekti për ofrimin e shërbimeve publike. Për projektet me afat relativisht të shkurtër nuk ka “surpriza” për shkak se ka pak gjasa që autoriteti publikë të ndryshojë mendje në lidhje me detajet e projektit. Ndryshe ndodh në projektet afatgjata të cilët shtrihen për një kohëzgjatje 30 vjeçare apo dhe më shumë. Kështu, është tepër e vështirë për sektorin publik të parashikojë me saktësi kërkesën e publikut për shërbime në një të ardhme afatgjatë. Kështu p.sh lëvizjet e popullatës mund ta bëjnë një shkollë apo një spital të tepërt, ose të kërkojnë që ai të zgjerohet; po ashtu, mund të ketë një ndryshim në teknologji që kërkon zëvendësimin e një pjese të konsiderueshme të objektit, etj.

Për këtë arsye një kontratë PPP-ë është një tip i njohur në teorinë juridike si një “kontratë e paplotë” d.m.th, kontrata nuk mund të parashikojë të gjitha eventualitetet në të ardhmen. Sa më e gjatë dhe komplekse të jetë kontrata, aq më tepër ndodh kështu dhe aq më e pamundur është për autoritetin publik të heqë dorë ose transferojë përgjegjësinë për trajtimin e rrethanave të paparashikuara.

Kontratat PPP-të nuk i trajtojnë me lehtësi këto ngjarje dhe ndryshimet e mëdha ose anulimi i një kontrate PPP-jenë mes të rrugës është në mënyrë të paevitueshme e shtrenjtë. Projektet me një horizont afatgjatë dhe të qëndrueshëm planifikimi, si rrugët ose mjete të tjera transporti, janë tepër të përshtatshme me qëndrimin e PPP-së, megjithëse edhe këtu mund të ketë probleme. P.sh, dispozitat e paplota të një kontrate koncesioni për rrugë me pagesë mund të pengojë autoritetin publik nga ndërmarrja e përmirësimeve të tjera në rrugë. Po ashtu, ato projekte ku autoriteti publik nuk mund të specifikojë qartë dhe t’u përmbahet kërkesave të veta afatgjatë, ose nëse teknologjia ndryshon shpejt, nuk janë të përshtatshme për PPP-të. Është pikërisht kjo arsye e fundit që, ndërmjet të tjerash, Mbretëria e bashkuar e ka braktisur përdorimin e PPP-ve për projektet e IT-së. (Shkaqe të tjera ishin problemet në arritjen e transferimit të mjaftueshëm të riskut tek sektori privat, një strukturë e ndryshme kostoje – kosto e ulët fillestare dhe kosto e lartë në vazhdim – duke e bërë financimin të vështirë, dhe norma e lartë e dështimeve për këto projekte).

P - PPP-të dhe politika. Duke ditur natyrën e shërbimeve publike të PPP-ve, është e paevitueshme që ato i nënshtrohen një debate të fortë politik. Përveç kur ka një vullnet të fortë politik nga ana e sektorit publik dhe një aftësi për të komunikuar çështjen për t’iu përmbajtur PPP-ve qartësisht dhe në mënyrë të drejtë, erërat politike mund ta nxjerrin nga një zbatim normal i projektit fillestar.

Një aspekt i këtij debati është që megjithëse PPP-të janë tepër të ndryshme, ato përsëri mund të konsiderohen si një formë privatizimi. Kjo përbën shkak që ato të kundërshtohen politikisht për arsyet e mëposhtme:

a - Fitimi privat me shpenzime publike. Mund të pretendohet që PPP-të u japin investitorëve të sektorit privat mundësinë për të marrë fitime duke dhënë shërbime që mund të jepeshin nga sektori publik me më pak shpenzime. Por shumë nga elementët individualë të një strukture PPP-je, si ndërtimi i objektit, do të realizoheshin në çdo rast nga sektori privat. Fitimi ekstra marxhinal që realizon sektori privat nga investimi në një projekt PPP, krahasuar me fitimet në prokurimin e drejtpërdrejtë të sektorit publik, mund të mos jetë aq i madh sa të mbështesë këtë argument. Në çdo rast, nëse sektori publik nuk ka kapacitetet buxheti për të ndërmarrë projektin, ky argument bazohet, ashtu si ai i krahasimit të kostos së prokurimit të sektorit publik dhe privat, mbi premisën e gabuar që ka një zgjedhje ndërmjet prokurimit nga sektori publike dhe një PPP-je. Megjithatë, nëse investitorët e sektorit privat perceptohen sikur realizojnë fitime kolosale, për shembull, nëpërmjet normave të larta fillestare të të ardhurave nga investimi, rifinancimi i borxhit ose shitja e pjesës së kapitalit të tij, kjo natyrisht nuk e dobëson programin e PPP-së nga këndvështrimi politik.

b - Standarde të dobëta operative. Mund të argumentohet që një objekt i ndërtuar dhe operuar nga një kompani private mund të “saktivikojë sigurinë për fitimin”. Këtu nuk i jepet rëndësi faktit që një PPP është nën një mbikëqyrje të afërt nga autoriteti publik dhe standardet e sigurisë duhet të jenë të parashikuara qartë në kontratën e PPP-së. Në këtë kuptim mund të thuhet se në rastin e PPP-ve një autoritet publik ka më shumë aftësi për të kontrolluar dhe mbikëqyrur sigurinë krahasuar me rastin e një privatizimi.

c - Tkurja e kushteve të punës. Mund të pretendohet gjithashtu që PPP-ja ngushton hapësirat e punës për punonjësit e sektorit publik. Ky është një aspekt i PPP-së ku pozicioni është i njëjtë si ai i një privatizimi – në të dy rastet punonjësit e sektorit publik mund të merren nga një shoqëri private dhe i takon autoritetit publik të sigurojë që investitorët e sektorit privat në një PPP-të të mos shtyhen të trajtojnë në mënyrë të padrejtë punonjësit, p.sh, duke u përqendruar në ‘përfitimet e eficiencës që përftohen vetëm duke ulur pagën dhe numrin e personelit.

Kundërshtimi politik i PPP-së shpesh keqkonceptohet. Për shembull, specifikimet (p.sh, numri i krevateve në një spital) janë çështje vendimmarrjeje e autoritetit publik, por ata që kundërshtojnë PPP-të pretendojnë që këto vendime i kanë marrë investitorët privatë. PPP-të mund të jenë gjithashtu në disavantazh nëpërmjet transparencës së tyre më të madhe,

kështu që kostua e një PPP-je, duke përfshirë operimin afatgjatë mund të krahasohet në mënyrë të gabuar vetëm me koston e kapitalit fillestar për prokurimin e sektorit publik. Po ashtu, transparenca më e lartë e PPP-ve do të thotë që gabimet janë më të dukshme.

Nga ana tjetër, çështja e nxjerrë nga një autoritet publik për një PPP mund të jetë po ashtu i njëanshëm, p.sh, me pretendime për kursime të mëdha të shpenzimeve krahasuar me prokurimin e sektorit publik që nuk mund të vërtetohet objektivisht, ose që nuk krahasojnë gjërat e ngjashme dhe PPP-të mund të nxiten për avantazhe politike afat shkurtër.

Kështu mund të jetë e vështirë të ruhet një debat i balancuar mbi anët pozitive dhe negative të një programi PPP-sh, veçanërisht për shkak së argumentet pro dhe kundër PPP-ve nuk janë patjetër bardh e zi.

1.6 Konteksti Evropian dhe Amerikan i PPP-ve

Megjithëse entuziazmi për angazhimin e sektorit privat varet ndjeshëm, midis të tjerash, nga politika shtetërore ose kombëtare në fuqi, ndikimi i komunitetit ose politikës mbi PPP-të është i konsiderueshëm. Për këtë arsye, pavarësisht ngjashmërive mënyra e zhvillimit të kontratave PPP në vende të ndryshme është ndikuar nga specifikat e secilit prej këtyre vendeve. Në vijim është paraqitur konteksti i vendeve Evropiane dhe SHBA-ve në lidhje me PPP-të.

1.6.1 Konteksti Evropian

Megjithëse të gjithë shtetet anëtare të BE-së kanë një interes në PPP, përvoja e tyre për sa i përket PPP-ve është e kufizuar. Mbretëria e Bashkuar ka përvojën më të gjatë dhe më të gjerë për PPP-të në shumë sektorë të ndryshëm. Belgjika, Franca, Gjermania, Greqia, Irlanda, Portugalia dhe Spanja kanë një legjislacion shumë të plotë për PPP-të. Në disa vende si Austria, Irlanda, Holanda dhe në Mbretëria e Bashkuar janë krijuar struktura në nivel të qeverisjes me objektiv promovimin e PPP-ve.

Termi partneritet publik-privat nuk është përcaktuar siç duhet në nivelin e Komunitetit Evropian. Nga perspektiva e BE-së, termi i referohet formave të bashkëpunimit midis autoriteteve publike dhe bizneseve me synimin për të siguruar financimin, ndërtimin, rinovimin, menaxhimin apo mirëmbajtjen e një infrastrukture ose sigurimin e një shërbimi. Shtetet anëtare i konsiderojnë PPP-të si struktura të përshtatshme për ndërmarrjen e projekteve të infrastrukturës, të tilla si në fushën e transportit, shëndetin publik, arsimin dhe sigurinë kombëtare. PPP-të ofrojnë mundësi për t'i dhënë jetë sistemit të transportit

trans-Evropian (TEN), zhvillimi i të cilit ka ngelur mbrapa për shkak të mungesës së fondeve (Komisioni i Komunitetit Evropian, 2004a).

Ligji i Komunitetit Evropian nuk parashikon rregulla specifike për marrëveshjet PPP, por kontratat me një palë të tretë janë subjekt i rregullave dhe parimeve që rrjedhin nga Traktati i Romës i vitit 1957: parimet e trajtimit të barabartë, të respektit të ndërsjellë, proporcionalitetit dhe transparencës. Këto parime interpretohen në direktivat për koordinimin e procedurave për pranimin e kontratave publike (Komisioni i Komunitetit Evropian, 2004b). Parimi i transparencës, për shembull, siguron transparencën e hapave të autoritetit publik kontraktues në të gjitha fazat e procedurës së blerjes. Pra, premisa mbi të cilën bazohen rregullat e prokurimit publik është që kontratat e qeverisë duhet të jepen nëpërmjet një procedure të prokurimit publik transparente dhe të verifikueshme nëpërmjet të cilës të gjithë kandidatët trajtohen në mënyrë të barabartë. Qeveria ka një përgjegjësi publike dhe shpenzon fonde publike. Nga ky kënd vështrim, qeveria duhet të japë kontrata për të zhvilluar projekte publike nëpërmjet një procesi të tenderimit konkurrues. Kjo zbatohet gjithashtu në parim edhe kur zhvillimi i një projekti bëhet në kuadrin e një PPP-je, edhe nëse iniciativa për partneritet ka ardhur nga tregu. *Propozimet e pakerkuara nuk janë të mundura në Evropë për shkak të direktivave të prokurimit të BE-së.*

Sistemi i prokurimit të BE-së është kritikuar, kryesisht për shkak të natyrës së tij formale dhe zbatueshmërisë së kufizuar. Shumë qeveri anëtare tashmë kishin vendosur marrëdhënie afatgjata me sektorin privat dhe direktivat e prokurimit të BE-së i detyruan ata të hapnin procedurat e tyre të tenderimit. Megjithatë, përsëri ekzistojnë mospërputhje midis direktivave të prokurimit të BE-së dhe praktikave të PPP-së, kjo kryesisht për shkak të dy faktorëve të rëndësishëm që shkaktuan këtë diferencë:

Faktori i parë ka qenë mungesa e fleksibilitetit të specifikimeve. Rregullat nuk lejojnë një ndryshim të konsiderueshëm të projektit, gjë që ul ndjeshëm hapësirën për burime novatore nga ofertuesit gjatë procesit të prokurimit;

Faktori i dytë lidhet me pasigurinë në përdorimin e procedurës së negociuar. Në praktikë, as procedura e kufizuar, as ajo e hapur nuk kanë qenë të përshtatshme për të siguruar zgjidhje funksionale në projektet PPP; rregullat ende nuk sigurojnë një mundësi për të përdorur procedurën e negociuar rregullisht. Megjithëse direktivat e BE-së nuk e lehtësojnë zbatimin e PPP-së në shtete anëtare specifike, nevoja për bashkëpunim, partneritete dhe ndërveprim midis organizatave është ende në rritje për shkak të mbivendosjes më të madhe midis aktiviteteve të sektorit privat dhe publik. Direktivat e reja që synuan të ofronin zgjidhje të problemeve të përmendura me sipër janë të botuara (Komisioni i

Komunitetit Evropian, 2004a,b). Sipas direktivave të prokurimit të BE-së mund të përdoren tre lloj procedurash:

- (1) *Procedura të hapura* në të cilat çdo operator ekonomik i interesuar mund të aplikojë për pjesëmarrje në një tender;
- (2) *Procedura të kufizuara*, në të cilat çdo operator ekonomik mund të bëjë kërkesë për pjesëmarrje dhe vetëm kandidatët e ftuar nga enti kontraktues mund të aplikojnë për tender;
- (3) *Dialogu konkurrues*, në të cilin çdo operator ekonomik mund të bëjë kërkesë për pjesëmarrje dhe ku autoriteti kontraktues zhvillon një dialog me kandidatët e pranuar për atë procedurë. Qëllimi i kësaj procedure është të zhvillohen një apo më shumë alternativa të pranueshme të cilat plotësojnë të gjitha kërkesat, dhe mbi bazën e të cilave, kandidatët përkatës të zgjedhur ftohen të marrin pjesë në tender.

Së bashku me këto direktiva të reja, Komisioni përgatiti një dokument orientues “*Dokumenti Jeshil mbi PPP-të*”, përmbajtja e të cilit përshkruhet në seksionin në vijim.

1.6.2 Dokumenti Jeshil i BE-së mbi PPP-të

Dokumenti Jeshil i titulluar “Partneritetet Publike-Private dhe ligji i komunitetit mbi kontratat publike dhe koncesionet” (Komisioni i Komunitetit Evropian, 2004c), trajton një nga prioritetet e identifikuara nga Komisioni në strategjinë e tij të tregjeve të brendshme për vitet 2003–2006. Ai kontribuon gjithashtu për masat e planifikuara si pjesë e iniciativës mbi zhvillimin në Evropë dhe u botua për të iniciuar një debat mbi mënyrën më të mirë të zhvillimit të PPP-ve nën një kontekst të konkurrimit efektiv dhe me qartësi ligjore, me synimin për të eksploruar sesi ligji i prokurimit zbatohet për forma të ndryshme të PPP-ve të aplikuara në vendet anëtare të BE-së. Dokumenti Jeshil vlerëson çështjen nëse ka nevojë për një qartësim, shtim apo përmirësim të kuadrit ligjor ekzistues në nivel Evropian. Dokumenti Jeshil analizon fenomenin e PPP-ve në lidhje me ligjin e Komunitetit për prokurimet publike dhe koncesionet. Sipas ligjit të Komunitetit, nuk ka ndonjë sistem specifik që rregullon PPP-të: sipërmarrjet PPP-të të krijuara për kontrata, të cilat cilësohen si “kontrata publike” sipas direktivave të prokurimit të BE-së që koordinojnë procedurat për dhënien e kontratave publike, duhet të jenë në përputhje me dispozitat e hollësishme të këtyre direktivave; megjithatë, ‘koncesionet e punimeve’ mbulohen nga vetëm disa dispozita të shpërndara të legjislacionit dytësor dhe “koncesionet e shërbimit” nuk mbulohen fare nga direktivat e “kontratave publike”. Megjithatë, të gjitha kontratat nëpërmjet të cilave një organ publik jep punime që

përfshijnë një aktivitet ekonomik të një palë të tretë, të mbuluar ose jo nga legjislacioni dytësor, duhet të shqyrtohen në kuadrin e rregullave dhe parimeve të Traktatit të Romës të vitit 1957. Kjo zbatohet veçanërisht për nenet 43 deri 49 mbi lirinë e sipërmarrjeve dhe lirinë për të furnizuar shërbime. Këto parime përfshijnë, në veçanti, parimet e transparencës, trajtimit të barabartë, proporcionalitetit dhe respektit të ndërsjellë. Kështu, Dokumenti Jeshil përshkruan mënyrat e zbatimit të rregullave dhe parimeve që rrjedhin nga ligji i Komunitetit mbi kontratat publike dhe koncesionet, në rastet kur një partner privat përzgjidhet në kontekstin e tipave të ndryshme të PPP-ve, për kohëzgjatjen e kontratës. Një numër pyetjesh, me synimin për të evidentuar më shumë të dhëna për mënyrën sesi këto rregulla dhe parime funksionojnë në praktikë, i janë mundësuar Komisionit për të përcaktuar nëse ato janë të qarta sa duhet dhe të përshtatshme për kërkesat dhe karakteristikat e PPP-ve. Megjithatë, rregullat e BE-së që trajtojnë zgjedhjen e një partneri privat janë koordinuar në Komunitet në nivele të ndryshme dhe në shkallë të ndryshueshme, në mënyrë që një numër i konsiderueshëm përjasjesh të bëhet i mundshëm në nivel kombëtar. Kështu, Libri Jeshil trajton çështje të ndryshme si:

- Kuadri i procedurave për të përzgjedhur një partner privat (procedura e dialogut konkurrues për disa operacione PPP-të të cilësuar si kontrata civile, kuadri minimal në legjislacionin dytësor për koncesionet e punimeve, pa ndonjë kuadër të legjislacionit dytësor për koncesionet e shërbimeve);
- PPP-të e iniciuara privatisht;
- Kuadri kontraktual dhe amendime kontraktuale gjatë gjithë kohëzgjatjes së një PPP-je;
- Nënkontraktimet.
- Partneritetet Publike–Private të krijuara mbi bazën e thjesht lidhjeve kontraktuale (“PPP-të kontraktuale” ose koncesionet) dhe PPP-të që përfshijnë pjesëmarrje të përbashkët të një partneri publik dhe një partneri privat në një ent ligjor me kapital të përzier (“PPP-të institucionale” ose ndërmarrjet e përbashkëta) trajtohen në Dokumentin Jeshil, i cili përkufizon gjithashtu konceptin e koncesionit në ligjin e Komunitetit dhe detyrimet për autoritetet publike gjatë përzgjedhjes së koncesionarëve. (Komisioni i Komunitetit Evropian, 2004c).

1.6.3 Koncesionet dhe ndërmarrjet e përbashkëta në BE

A - PPP-të koncesionare sipas BE-së

Në këto lloj PPP-je, partneriteti midis sektorit privat dhe publik bazohet vetëm në lidhjet kontraktuale. Partnerit privat i caktohen një ose më shume detyra të cilat përfshijnë projektimin, mbështetjen me fonde, zbatimin, rinovimin ose vënien në shfrytëzim të një pune apo shërbimi. Në modelin e koncesionit ka një lidhje direkte midis partnerit privat dhe përdoruesit fundor: partneri privat vë në dispozicion një shërbim publik nën kontrollin e partnerit publik. Metoda e kompensimit ngarkon përdoruesit e shërbimeve ose kompensimi merr formën e pagesave të rregullta nga ana e partnerit publik.

B - PPP-të e ndërmarrjeve të përbashkëta sipas BE-së

Këto PPP-të përfshijnë bashkëpunimin midis sektorit publik dhe privat brenda një enti të caktuar. Ky ent menaxhohet bashkërisht nga partneri publik dhe ai privat dhe ka për detyrë të garantojë funksionim të plotë të një pune apo shërbimi në interes të publikut. Ligji mbi kontratat dhe koncesionet publike nuk zbatohet për këto ente me kapitale të përziera por parimet e përgjithshme të Traktatit janë ende në fuqi. Në përzgjedhjen e partnerit privat, duhet të merren në konsideratë karakteristikat e ofertës së tij (cila është më me interes ekonomik) si dhe kriteret e bazuara mbi kontributin e kapitalit dhe përvojën. Nëse enti i përzier ka cilësinë e një organi kontraktues, ai duhet të jetë në përputhje me ligjin që zbatohet për kontratat publike dhe koncesionet, gjatë dhënies së detyrave. Me fjalë të tjera, partneri privat nuk duhet të përfitojë nga pozicioni i tij i privilegjuar në entin e përzier për të rezervuar për veten e tij disa detyra pa bërë një njoftim paraprak për konkurrim.

1.6.4 PPP-të në Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Evolucioni historik i politikave të prokurimit publik në SHBA tregon një numër të madh të strategjive të prokurimit, në të cilat kombinohen një numër metodash të ndryshme. Metodat variojnë nga projektim-ndërtim-operim (DBO) dhe DBFO deri në prokurime të veçanta të këtyre shërbimeve si në projektim-tenderim-ndërtim (DBB) dhe projektim-ndërtim (DB) (Pietroforte & Miller, 2002). Kërkimet tregojnë që mund të veçohen dy faza në historinë e prokurimeve në SHBA (Miller, 2000):

Faza e parë fillon në vitin 1789 deri në periudhën e Para-Depresionit. Në këtë fazë është karakteristike përdorimi i metodave të zhvillimit të kombinuar, prej të cilave 60% janë mbështetur financiarisht nga sektori privat. Financimi indirekt u përdor kryesisht për kanalet, kantieret detare tregtare, rrugët, hekurudhat, punimet për telegrafinë, telefoninë dhe energjinë. Strukturat që u përdorën më shumë ishin ato nëpërmjet kontratave DBO dhe BOT.

Faza e dytë fillon nga periudha e Pas Luftës së Dytë Botërore deri në vitin 2000. Përdorimi i prokurimeve të copëzuara të shërbimeve të projektimit dhe të ndërtimit, dhe mbështetja me fonde financiare qeveritare të projekteve publike. Kjo përjasje filloi me ndryshimin e politikës ekonomike nga administrata e Ruzvelt-it.

Në vitet '90, tregu për ndërtimet e tipit DB u rrit ndjeshëm në sektorin publik. Tregu u dominua nga kontraktorë të mëdhenj, por në treg hynë edhe kontraktorë të rinj me kapacitete të brendshme ose të tipit të ndërmarrjeve të përbashkëta.

Në një shkallë më të ulët, agjencitë publike të SHBA-së ishin duke eksperimentuar (përsëri) me metodat e kombinuara të përdorura qysh prej viteve '80, kryesisht në projektet e transportit dhe të përpunimit të ujërave (të zeza). Megjithatë, rezultatet e vlerësimit të projekteve të DBO dhe BOT kanë qenë të përziera. Tenderët e lartë dhe kostot e propozuara e bindën sektorin publik për të kufizuar konkurrencën ose për të pranuar propozimet e papërshtatshme. Kërkesat e propozimeve të ndryshme, që turbullonin sinjalet qeveritare dhe kërkesat e paqarta për propozime, nuk u shfrytëzuan si mësim për uljen e kostos së mallrave të ekonomisë së tregut. Kostot e transaksioneve të sektorit privat u rritën dhe interesi për këtë sektor u zvogëlua. “Mënyra amerikane” e prokurimeve e kishte bazën e saj në tre aspekte vlerash:

1. Liria individuale, paanshmëria formale para ligjit, dhe për një proces të drejtë;
2. Nivele të larta të tolerancës për pabarazi të ndjeshme për sa i përket mirëqenies materiale dhe jetesës kombinuar me një besim tek progresi dhe përgjegjësia individuale;
3. Një qëndrim i tipit “*e marrë si të mirëqenë*” nga qeveria amerikane për projektimin e sistemit më të mirë politik të shoqërisë dhe qeverisjes, që kërkon vetëm përmirësime të lehta dhe asnjëherë përmirësime thelbësore për ta mirëmbajtur dhe perfeksionuar atë.

Ashtu si në vendet Evropiane, nuk ka pasur ndonjë element të tillë si një metodë projekti standard në historinë Amerikane. Metoda e veprimt DBFO u përdor gjerësisht për infrastrukturën publike në SHBA pas vitit 1789, por nuk është aplikuar gjerësisht që prej Luftës së Dytë Botërore¹⁸.

Megjithë politikën e përgjithshme të SHBA-së dhe kodin e prokurimit të përgjithshëm në nivelin e shteteve, të gjitha shtetet e SHBA-së përcaktojnë legjislacionin e tyre dhe rregulloret përkatëse. Si pasojë, procesi i prokurimit rregullohet nga shtetet në veçanti, pra

¹⁸Shembuj të projekteve të hershme DBFO janë Hekurudha Qendrore e Illinois-it (1850), Ura e Bruklinit (1883) dhe Kontrata 1 e Metrosë së Nju Jorkut (1940).

shtetet individuale përshkruajnë se si do të aplikojnë në një tender dhe kanë gjithashtu politikat e tyre në lejin e propozimeve të papërshtatshme.

Vendimi për të filluar një projekt PPP-je frymëzohet politikisht dhe iniciativa për koncesione është publike në më të shumtën e rasteve. Po ashtu, buxheti është një faktor përcaktues për të filluar një projekt: paratë duhet të jenë në dispozicion dhe projekti i konsideruar duhet të ketë përparësi mbi të gjitha projektet e tjera. Procesi i vendimmarrjes për sa i përket projekteve të koncesionit kryhet në nivel shtetëror, rrethi dhe lokal. Ndonjëherë, në varësi të natyrës së projektit, projektet duhet të bëhen çështje politike në nivel federal.

Kreu 2

KONCESIONET, NJË KONTRATË PPP-je

2.1 – Hyrje

Gjatë paraqitjes së llojeve kryesore të PPP-ve, format e ndryshme të kontratave koncesionare zinin pjesën më të madhe të PPP-ve. Në realitet jo të gjitha format e kontratave koncesionare mund të ndeshen. Koncesionet gjenden më shumë sipas tre formave kryesore të aplikuara gjerësisht në ekonomi të cilat janë projektim–ndërtim–financim–mirëmbajtje (DBFM), projektim – ndërtim – financim- operim (DBFO), ndërtim – operim - transferim (BOT). Këto tre marrëveshje kontraktuale janë metoda dorëzimi në të cilat klienti prokuron projektimin, ndërtimin, financimin, mirëmbajtjen dhe operimin e një objekti dhe shërbimet shoqëruese si një paketë e integruar e dorëzuar nga një kontraktor i vetëm.

Klienti siguron planifikimin fillestar dhe plan projektin funksional ndërsa të gjitha rreziqet merren përsipër nga kontraktori. PPP-të me koncesion përdoren për ndërtime të një objekti të vetëm, veçanërisht ndërtimet infrastrukturore, të tilla si:

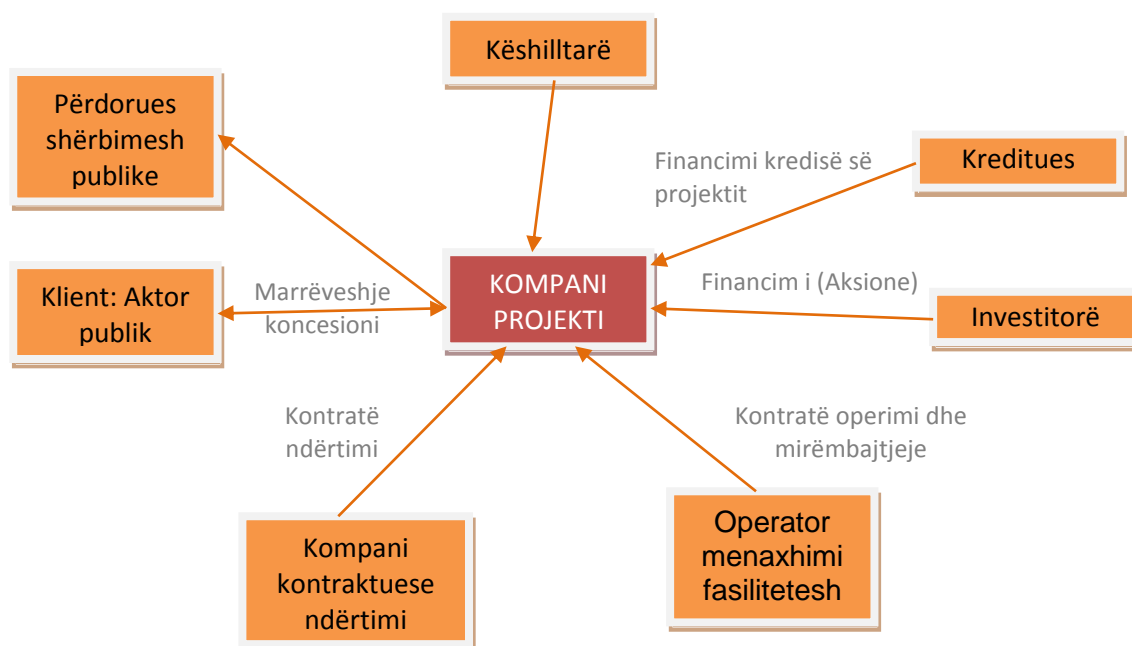
- a) Ambientet banimi ose/dhe shërbimi si godina, banesa, fabrika dhe struktura të tjera që sigurojnë strehim.
- b) Transportimi i njerëzve, mallrave dhe informacionit.
- c) Sigurimi i shërbimeve publike dhe komunale si uji, energjia, eliminimi i mbetjeve, minimizimi dhe kontrolli i mbetjeve, etj.
- d) Rimëkëmbja mjedisore.

Karakteristikë e koncesioneve është se sektori publik blen një shërbim nga koncesionari. Ky shërbim është disponueshmëria e një produkti të caktuar për një kohë, kapacitet dhe cilësi të caktuar. Shërbimi përfitohet nga dhënia e një koncesioni ku koncesionari është gjithashtu përgjegjës për financimin e projektit. *Drejtimi është në duart e sektorit publik që është drejtuesi (klienti) ndërsa rreziqet transferohen tek sektori privat.*

Koncesionari është shpesh një konsorcium shumë disiplinësh i formuar posaçërisht për një projekt të caktuar PPP-je. Këto konsorciume përbëhen nga organizata që kanë aktivitetet e tyre kryesore ose në projektimin, ndërtimin, financimin, mirëmbajtjen ose operimin e një objekti të caktuar. Ky konsorcium është partneri privat në PPP-të me koncesion. Konsorciumi ka kryesisht rol ekzekutiv. Konsorciumi privat përzgjidhet përmes tenderimit

konkurrues. Palët private që marrin pjesë në konsorcium shpesh organizohen në një kompani të përbashkët me një qëllim të posaçëm (Konsorciume, ose Bashkime të përkohshme). Përmes këtij mjeti, rreziqet për anëtarët e konsorciumit mund të jenë të kufizuara dhe projekti të vlerësohet në bazë të përfitimeve që ofron. Figura 2.1 tregon në terma të përgjithshme marrëdhënien midis një bashkimi të përkohshëm dhe pjesëmarrëse të saj.

Figura 2.1: Marrëdhëniet midis pjesëmarrësve në një bashkim të përkohshëm në një projekt specifik (bazuar në Yescombe, 2002)



Zakonisht, bashkimi i përkohshëm (konsorciumi) duhet të përballojë shumicën e rreziqeve të përfshira në projekt. Dallohen dy kategori rreziku:

- 1) *Rreziqet elementare*: fizike, projektimi, ndërtimi, operimi dhe mirëmbajtja, teknologjia, financa dhe gjenerimi i të ardhurave.
- 2) *Rreziqet globale*: politike, ligjore, tregtare dhe mjedisore.

Në shumicën e rasteve të gjitha rreziqet elementare përballohen nga partneri privat, ndërsa rreziqet globale i transferohen pjesëmarrësit të PPP-së më të aftë për t'i kontrolluar ato.

Konsorciumet private shpesh konsultohen gjatë një faze më të hershme të projektit dhe përzgjedhja përfundimtare e koncesionarit bëhet vetëm pas fazës së zhvillimit. Në shumë

vende sot po zhvillohen studime mbi mënyrën sesi pala private mund të përfshiheshin më herët në proces.

2.2 -Koncesionet

Sot shumë qeveri perëndimore varen nga kapitali privat për të zhvilluar projekte infrastrukturore të mëdha. Iniciativa private e financimit (IPF) është një përfaqje qeveritare me anë të të cilës palët private janë përfshirë në masë të konsiderueshme në projektet e infrastrukturës. Siç u përmend në paragrafët e mëparshëm, ka ende shumë konfuzion rreth përkufizimit të partneritetit publik-privat (PPP). Iniciativa e private e financimit, koncesionet dhe privatizimi përdoren shpesh në mënyrë të barabartë si sinonime të njëra-tjetrës. Në shumë vende nuk bëhet asnjë dallim midis motiveve për të iniciuar me një IPF, PPP-të apo privatizim. *Në këtë studim, në kemi prezantuar dh do të bëjmë dallimet midis PPP-ve në formën e koncesionit dhe atyre të ndërmarrjeve të përbashkëta sepse argumentet e lidhura me to dhe ndikimet e këtyre dy formave të ndryshme kanë ndryshime të konsiderueshme.* Me poshtë paraqitet një panoramë e shkaqeve, të zhvillimit dhe të vlerës së shtuar të marrëveshjeve të koncesionit.

2.2.1 Koncepti i marrëveshjeve të koncesionit

Në gjithë botën me ekonomi tregu, janë zhvilluar shumë lloje të PPP-ve gjatë kohës që qeveritë kanë synuar të rrisin përfshirjen e sektorit privat në zhvillimin e shërbimeve publike. Marrëveshjet e koncesionit kanë qenë me interes të veçantë si në vendet e zhvilluara ashtu edhe në vendet në zhvillim, me synimin e vënies në funksionim të formave të ndryshme të infrastrukturës.

Këtu, në i kemi përdorur termat IPF dhe PPP-të koncesionare si terma të ndarë edhe pse gjatë argumentimit gjenden shumë pika të përbashkëta midis tyre. Marrëveshjet koncesionare inkorporojnë shumë marrëveshje siç janë ato të projektimit–ndërtimit–financimit–operimit (DBFO), projektimit–ndërtimit–financimit–mirëmbajtjes (DBFM) dhe ndërtimit–operimit–transferimit (BOT). Për të gjitha këto variante kohëzgjatja e kontratës është e gjatë dhe mirëmbajtja dhe shfrytëzimi mbështeten me burime të jashtme (jopublike). Marrëveshja e koncesionit ndryshon nga projektet konvencionale në tre mënyra të ndryshme:

Së pari, organizmi privat¹⁹ i angazhuar jo vetëm ndërton asetet por gjithashtu është përgjegjëse për funksionimin dhe mirëmbajtjen e tij. Me fjalë të tjera, koncesionari privat ka një përgjegjësi për ciklin jetësor të aktivëve. Një kontratë koncesioni integron së bashku projektimin, ndërtimin dhe mirëmbajtjen;

Së dyti, përdoret një specifikim i rezultatit në të cilin organizmi privat përcaktojnë shërbimet e kërkuara;

Dhe *së treti*, rreziqet transferohen nga klienti publik tek sektori privat. Në kontratat e koncesionit ndodh një “transferim i ligjshëm i rrezikut” ndaj kontraktorit të sektorit privat për të siguruar efektivitetin financiar në përdorimin e burimeve publike.

Përgjegjësia e ciklit jetësor, specifikimi i rezultatit dhe transferimi i rrezikut janë tre karakteristika tipike të marrëveshjeve të koncesionit të cilat përfaqësojnë gjithashtu dhe shkaqet e zgjedhjes së një forme të tillë të ofrimit të një shërbimi publik. Por këto karakteristika mund të shihen edhe si tre pengesa kryesore në funksionimin e partneriteteve. E themi këtë pasi në praktikë, *vlera e ciklit jetësor, kërkesat ose rezultatet e detajuara, si dhe rreziqet e përfshira, janë shumë të vështira të specifikohen dhe si pasojë edhe të menaxhohen gjatë periudhës së kontratës.*

Është e rëndësishme të dallohen koncesionet nga *angazhimi i ekspertëve të jashtëm, ndërmarrjet e përbashkëta dhe privatizimi.*

- Në një marrëveshje koncesioni, klienti publik i delegon sektorit privat të drejtën për të vënë në funksionim një shërbim të caktuar. Një shërbim publik është pak a shumë i kontraktuar drejt sektorit privat. Megjithatë, ai ndryshon nga format tipike të kontraktimit të ekspertëve të jashtëm në faktin që sektori privat vë në dispozicion aktivin (objektin) së bashku me shërbimet përkatëse.
- Ai ndryshon nga ndërmarrjet e përbashkëta pasi sektorët privatë dhe publikë nuk janë partnerë “realë” gjatë projektit; ndërsa shërbimi dhe rreziqet janë “transferuar” nga klienti publik tek kontraktori privat. Në ndërmarrjet e përbashkëta, qeveria dhe sektori privat janë të dy palë investitorë në një kompani të përbashkët ndërsa në marrëveshjet e koncesionit nuk ndodh një gjë e tillë. Klienti ruan kontrollin mbi sektorin duke inkorporuar terma dhe kushte të pranueshme në kuadër të një kontrate të koncesionit ose licencë.
- Ndryshe nga privatizimi, sektori privat luan një rol të rëndësishëm në projektet e koncesionit, së bashku me sektorin privat i cili vë në dispozicion aktivin dhe

¹⁹Themi “organizmi privat” pasi mund të jetë një shoqëri, disa shoqëri ose një konsorcium.

shërbimet. Qeveria mban përgjegjësi për vendimmarrjen se cilat shërbime të sektorit publik duhet të vihen në dispozicion si dhe për cilësinë dhe standardet e këtyre shërbimeve.

Marrëveshjet e koncesionit janë përkrahur tashmë nga shumë vende dhe janë duke u aplikuar në sektorë të ndryshëm. Koncesionet mund të gjenden në Amerikën Veriore dhe atë Jugore, Azi, Afrikë dhe Evropë. Në përgjithësi, faktorët kryesorë në të gjitha këto vende janë identifikuar si deficitet buxhetore, plakja e popullsisë apo infrastruktura e dobët si dhe rritja e kërkesave për shërbimet publike. Megjithatë, siç do të diskutojmë në këtë Kre, shkaqet dhe marrëveshjet ndryshojnë nga vendi në vend. Fushat e sektorëve në të cilën janë përfshirë koncesionet ka qenë gjithashtu në rritje të vazhdueshme. Sot, marrëveshjet e koncesionit zbatohen në infrastrukturën e transportit, kujdesin shëndetësor, arsim, burgje, kulturë, infrastrukturat sportive, menaxhimin e mbetjeve, trajtimin e kanalizimeve, shërbimet sociale dhe në fushën e mbrojtjes.

Përveç vëmendjes globale që koncesionet marrin nga qeveritë, institucionet si Banka Botërore, Kombet e Bashkuara, Banka Evropiane e Investimeve, zyrat e planifikimit dhe auditimit në vende të ndryshme janë duke promovuar kontrata koncesioni për të vënë në dispozicion shërbime të ndryshme publike. Koncepti po sjell gjithashtu një vëmendje të konsiderueshme të interesit të punës kërkimore.

Ne paragrafin në vijim do të përshkruajmë zhvillimin historik të marrëveshjeve të koncesionit në vende të ndryshme dhe gjendjen aktuale të kësaj çështjeje. Gjykojmë se për të kuptuar logjikën përtej koncesioneve është e nevojshme të njihet edhe historia e zhvillimit të tyre.

2.2.2 Gjendja aktuale

Në dekadat e fundit shumë vende në botën perëndimore kanë aplikuar skema koncesioni për të trajtuar buxhetet qeveritare në rënie. Përveç kësaj, kompleksiteti i probleme të sotme urbane po rritet dhe autoritetet publike po mbështeten gjithmonë e më tepër në informacionin e mundësuar në sektorin privat. Megjithëse motivet për fillimin e projekteve të koncesionit duken në pamje të parë të ngjashme, mund të ndiqen përjasje dhe metoda të ndryshme prokurimi. Pavarësisht nga numri i madh i projekteve, konferencave dhe seminareve mbi vlerën e shtuar të koncesioneve, *diskutimi shpesh nuk është racional por politik dhe shpesh emocional*.

Për të kuptuar motivet dhe përjasjet e ndryshme duhet t'i rikthehemi prezantimit dhe zhvillimit të skemave të koncesionit. *Ky Kre bazohet kryesisht në një studim krahasues*

ndërkombëtar të realizuar kohët e fundit. Vendet e zgjedhura për të treguar një gamë të gjerë përqasjesh janë SHBA-ja, Mbretëria e Bashkuar, Spanja, Portugalia dhe Holanda për të cilat do të trajtohen në hollësi zhvillimet e deritanishme. Bazuar në analizat e këtyre vendeve do të jemi në gjendje të përcaktojmë kushtet për sukses.

2.2.3 Mbretëria e Bashkuar

Që prej prezantimit të skemave IPF në fillim të viteve '90 e deri në ditë e sotme praktika IPF është konsoliduar. Ç'është më e rëndësishmja, ofruesit e shërbimeve në Mbretërinë e Bashkuar, konsulentët ligjorë dhe investitorët po "shesin" njohuritë dhe përvojën e fituar në Mbretërinë e Bashkuar për në vende të tjera. Modeli britanik i koncesioneve është zbatuar në shumë vende në botën perëndimore.

Zhvillimi i IPF-ve përkon me privatizimin; për rrjedhojë, prezantimi i tyre ishte një pikë kthesë kulturore. Faza për koncesionet u përcaktua në vitet '80 kur u zhvilluan format alternative të prokurimit si nënkontraktimi, privatizimi dhe koncesionet. Mënyra në të cilat ishin financuar projektet po argumentohej. Një platformë e rëndësishme për zhvillimin e koncesioneve ishin rregullat Rylie të Thesarit të viteve '80 që deklaruan së projektet e financuara privatisht mund të procedonin ***nëse ofronin efektivitet më të lartë financiar sesa një krahasues hipotetik të sektorit publik***, edhe nëse kufizimet e buxhetit nënkuptonin së alternativa e sektorit publik nuk do të përparonte. Sipas Allen (2001) dy parimet themelore të rregullave ishin si më poshtë:

- 1) Financimi privat mund të prezantohej vetëm nëse do të ofronte *efektivitet kostoje*;
- 2) Projektet e financuara privatisht për programet e sektorit publik merren në konsideratë nga qeveria në *planifikimin e shpenzimeve të saj publike*.

Rregullat u zëvendësuan në vitin 1992 nga IPF. Në atë vit, Kancelari i Thesarit (Ministri i Financave) prezantoi rregullore të reja që lejonin përdorimin e kapitalit privat për produkte dhe shërbime të sektorit publik. Për 300 vjet para vitit 1992, Thesari kishte kundërshtuar mënyrat jokonvencionale të financimit derisa u lançua IPF. Departamenteve iu dhanë direktiva që tregonin përdorimin dhe nevojën për iniciativa. Në deklarata të ndryshme nga Kancelarët e mëpasshëm u theksuan dy parime kryesore që karakterizojnë argumentimin për IPF ose kontratat e koncesionit në Mbretërinë e Bashkuar:

- 1) Transferimi real i rrezikut për sektorin privat.
- 2) Sigurimi i efektivitetit financiar në përdorimin e burimeve publike.

Për shkak të zhvillimit të ngadaltë të skemave IPF, në 1997 Drejtori i Përgjithshëm i Pagave vendosi të prezantonte rregulla të reja institucionale dhe politike për të stimuluar

përdorimin e koncesioneve. Në atë kohë u argumentua së sektori publik mund të sillte efektivitet financiar gjatë përdorimit të IPF-së në vend të metodave tradicionale të prokurimit. Motivimi për sektorin privat ishte aftësia e tyre për të nxjerrë fitime gjatë përdorimit të kontratave afatgjata.

Viti 1997 ishte një pikë kthese e rëndësishme sepse Drejtori i Përgjithshëm i Pagave njoftoi se të gjitha projektet publike duhet të testoheshin për potencialin e financimit privat (Allen, 2001) dhe ngarkoi Malcolm Bates të kryente një rishikim të pavarur të makinerisë së IPF-së. Një prej rekomandimeve të rishikimit ishte krijimi i Task Forcës së Thesarit që është përgjegjëse për “testimin e rrugës” të gjithë projekteve të rëndësishme dhe që i raporton drejtpërdrejt Drejtorit të Përgjithshëm të Pagave. Task Forca e Thesarit do të bëhej fokusi kryesor për të gjitha projektet e financimit privat. Task Forca u fokusua në shumë projekte të rëndësishme duke ndihmuar departamentet gjatë negociimit me sektorin privat dhe me përcaktimin e specifikimeve të produkteve përfundimtare për të gjeneruar efektivitet financiar dhe publikoi gjithashtu dokumente udhëzimi dhe deklarata mbi marrëveshjet e financimit privat. Raporti Bates (1997) u pasua nga një rishikim i dytë në vitin 1999. Ky raport rekomandoi krijimin e Partneriteteve Britanike i cili më në fund u linçua në vitin 2000. Sipas Bates (1997) “vetë Partneritetet Britanike inauguruese do të formoheshin si partneritet me sektorin privat që kishte shumicën e aksioneve në një ndërmarrje të përbashkët me qeverinë qendrore”. Partneritetet britanike fokusohen kryesisht në çështje financiare, juridike dhe çështje të tjera. Kohëzgjatja e përllogaritur e këtij ekipi është dy vjet. Ekipi i politikave është përgjegjës për kushtet e kontratës, ekzekutimin dhe përfundimin e projekteve të rëndësishme IPF të ekspertëve nga sektori privat dhe vetëm një numër të vogël anëtarësh nga sektori publik. Partneriteti i organizatës britanike konsiderohet të funksionojë si një menaxher projekti që ndihmon vullnetarisht sektorin publik duke dhënë ekspertizë dhe konsulencë për secilin projekt IPF-je dhe mbështetje financiare.²⁰

Në nivel qendror u krijua një homolog lokal i ashtuquajtur 4P (Programi i Partneritetit Publik-Privat) si institucion qendror për të asistuar me prokurimin.

Në fillim të vitit 2004, IPF ose skemat e koncesionit ishin miratuar në nivel lokal, nga të cilat 84 ishin funksionale në atë kohë. Koncesionet ishin zbatuar në nivel lokal në sektorë të ndryshëm: mbetje, arsim, shëndetësi dhe shërbime sociale, shërbime argëtuese,

²⁰Burimi: www.partnershipsuk.org.uk

transport dhe ndërtime strehimi. Rreth 90% e kontratave financiare private janë për shkolla.

Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA) gjithashtu luan një rol të rëndësishëm pasi ajo investigon përfitueshmërinë e projekteve të koncesionit. Rezultatet e hetimeve janë publikuar si studime rasti nga Stationery Office (Zyrë Publikimi Britanike). Sipas ZKA, këto rezultate kontribuojnë në standardizimin e procesit të prokurimit të IPF. Për më tepër, ZKA monitoron rregullisht procesin e tenderimit dhe procedurat e kontratave. Kontrollat janë kryer për të konstatuar nëse administrata ka bërë ndonjë gabim. Në kombinim me këtë investigim, duhet të përcaktohet transferimi i synuar i rrezikut.

Mbretëria e Bashkuar nuk shfrytëzon ofertat e papërshtatshme për shkak të përvojave të mëparshme negative. Sipas disa aktorëve kyçë nuk do të ekzistonte asnjë konkurrencë reale midis ofertuesve nëse duhet të zbatoheshin propozimet e papërshtatshme. Për më tepër, argumentohet se propozimet e papërshtatshme detyrojnë palët private të përfshihen në politikë.

Zhvillimi historik në Mbretërinë e Bashkuar tregon së vlera në rritje për paratë dhe transferimin e rreziqeve janë motivet kryesore për fillimin e marrëveshjeve të koncesionit. Për më tepër, qeveria e Mbretërisë së Bashkuar konsideron profesionalizmin e tregut, standardizimin dhe shpërndarjen e njohurive si kushte të rëndësishme për sukses.

Pavarësisht nga niveli i përvojës me koncesionet në Mbretërinë e Bashkuar, ndikimi i tyre mbi mënyrën sesi mbrohet interesi publik shpesh diskutohet në media, shumicën e kohës jo pozitivisht. Një arsye e rëndësishme për ngjyrimin negativ është se koncesionet ngatërrohen dhe/ose krahasohen me privatizimin.

2.2.4 Spanja

Marrëveshjet e koncesionit janë zhvilluar prej një kohe të gjatë në Spanjë. Koncesioni i parë për autostradën me qira kalimi, tuneli i Guadarrama-s është miratuar nga Ligji i datës 16 shkurt 1953. Nxitësit për iniciativat e koncesionit ishin mjaft të ndryshëm nga ata në vende të tjera evropiane. Nga viti 1950 deri 1970 shpenzimet në sektorin publik ishin më pak së 25% të produktit kombëtar bruto (PKB). Me këtë normë të ulët të shpenzimeve në sferën publike, disa shërbime publike nuk mund të ofroheshin në nivel të mjaftueshëm dhe sektorë të tjerë publikë ishin lënë në duart e sektorit privat. Në ato vite, kishte pak kontroll mbi efektivitetin e kostos dhe cilësinë e shërbimeve të ofruara. Megjithatë, edhe në vitet e mëvonshme kur shpenzimet e sektorit publik u rritën në më shumë së 40 %, kontratat e koncesionit ishin nxitur, me disa pauza të shkurtra politike. Për më tepër, historia e

projekteve të financuara privatisht tregon gjithashtu sesi qeveria spanjolle është e varur nga paratë e sektorit privat. Në “Planin për Infrastrukturat” (PDI) të vitit 1992 buxheti i përgjithshëm i nevojshëm për infrastrukturën e kërkuar parashikohej të ishte 171.3 miliardë për periudhën 1993–2007. Ky plan e bëri të qartë së 30% e investimeve duhet të vinin nga sektori privat. Fatkeqësisht, angazhimi privat ishte shumë i kufizuar. Për shkak të financimit të pamjaftueshëm qeveritar PDI mund të realizoheshin vetëm pjesërisht.

Një vështrim i përgjithshëm i ligjeve që prej vitit 1955 tregon zhvillimin e politikës së koncesionit në Spanjë. Në 1960 Ligji 55/1960 vendosi standardet për ndërtimin, mirëmbajtjen dhe operimin e autostradave. Ky ligj ende ofron kushte të favorshme për koncesionarët privatë, ashtu si qeveria ndihmon në formën e subvencioneve, depozitave, pranimin e rreziqeve të këmbimit valutor dhe avantazhet tatimore.

Në 1967 u krijua “*Programma Autopistas Nacionales de Espana*” (PANE) për periudhën 1968 - 1979, si rezultat i të cilit u zhvilluan 2000 km rrugë me qira kalimi. Qeveria mbështeti programin duke marrë përsipër rreziqet e luhatjeve të këmbimit valutor. Ligji 8/1972 solli një ndryshim të rëndësishëm në politikë në IPF. Ky ligj përmbodhi dhe unifikoi avantazhet në secilin prej ligjeve dhe dekreteve të ndryshme që ekzistonin deri atëherë dhe ofroi një kuadër të qartë dhe të qëndrueshëm brenda të cilit duhet të operojnë. Ligji 8/1972 lehtësoi përdorimin e formave të ndryshme të sistemeve të financimit privat dhe si pasojë u prokuruan në këtë mënyrë më shumë autostrada në Spanjë sesa në vende të tjera. Mbështetja qeveritare ishte një stimul i konsiderueshëm për bum-in e koncesioneve në Spanjë. Ligji përkrahu masa të mëparshme si për shembull përfitimet fiskale, garancinë shtetërore dhe “sigurimin e këmbimit”. Megjithatë, periudha maksimale e koncesioneve u ul nga 99 në 75 vjet. Një karakteristikë tjetër e rëndësishme ishte së aktiviteti i koncesionit ishte kufizuar ndaj ndërtimit, mirëmbajtjes dhe operimit të autostradave. Kështu, ishte bërë një hap i madh përpara në ndërtimin e rrugëve me qira kalimi.

Ligji 8/1972 prezantoi “projekte financiarisht vetëmbështetëse” në të cilat konsorciumi projektton, ndërton dhe financon infrastrukturën dhe menaxhon shërbimin. Më pas, operatori kompenson koston e investimit përmes pagesave të drejtpërdrejta të përdoruesit të shërbimit. Në fund të viteve ‘90 u kalua Ligji 50/1999 që stimuloi konceptin e “shadow toll²¹”. Në ndryshim me projektet vetë-mbështetëse, sektori privat rikuperon investimin

²¹ Pagesat e bëra nga qeveria për sektorin privat të një rruge, bazuar në numrin e automjeteve që përdorin rrugën në infrastrukturë. Për here të parë ky koncept u përdor në 1993, në Mbretërinë e Bashkuar dhe vazhdon të funksionojë edhe sot. Ky sistem përfshihet nën skemat IPF dhe avantazhi qëndron në faktin që shmangen kostot e mbledhjes së tarifave përgjatë rrugëve, pasi me këtë skemë, drejtuesit e mjeteve nuk paguajnë direkt për rrugën, por kjo kosto përfshihet në taksat e regjistrimit të makinave.

përmes shitjes së shërbimeve për sektorin publik sipas kushteve të përcaktuara në kontratë. Rruga e parë e bazuar në “shadow toll” në Spanjë është mbështetur nga Komuniteti i Madridit²². Klima politike dhe ekonomike në Spanjë nuk ishte gjithmonë në favor të koncesioneve. Pas prezantimit të Ligjit 25/1988, për shembull, u hoqën disa avantazhe për koncesionarët, si për shembull miratimi i normave të këmbimit nga qeveria dhe depozitat. Për pasojë, infrastruktura nuk u zhvillua më tej. Kërkimet e raportuara (2004) deklaruan së një studim i kryer nga departamenti spanjoll i ndërtimit në 1997 zbuloi motivet politike për koncesionet. Ky studim identifikoi 1150 km të autostradës që mund të operohej potencialisht nga sektori privat. Studime të mëtejshme treguan së me një periudhë koncesioni prej 35 vjetësh do të përfitoheshin vetëm 264 km autostradë të mundshme. Rrjedhimisht, qeveria propozoi 442 km të tjera autostradash të reja që ajo mund të subvenciononte.

Ligji 13/1996 i lejoi koncesionarët të zgjeronin aktivitetet e tyre nga ndërtimi, operimi dhe mirëmbajtja e autostradave në ndërtimin dhe operimin e stacioneve të shërbimit dhe projekteve të tjera të pronave të patundshme. Për të stimuluar ndërtimin e rrugëve, periudhat e koncesionit u zgjatën nga 50 në 75 vjet dhe tatimet u ulën nga 16% në 7%. Në sajë të këtyre vendimeve të politikave, përfshirja private në planifikimin, financimin, ndërtimin dhe operimin e infrastrukturës do të vazhdojë dhe do të rritet.

2.2.5 Portugalia

Është përgjithësisht e pranuar se Portugalia është një ndër vendet evropiane që ka përkrahur me më shumë entuziazëm modelin IPF/PPP për financimin e infrastrukturës, në të njëjtën mënyrë siç u ndërmor fillimisht në Mbretërinë e Bashkuar. Projektet e financuara privatisht realizohen kryesisht në infrastrukturën rrugore për shkak të subvencioneve dhe kredive të BE-së me norma më të ulëta interesi financiar nga Banka Evropiane e Investimeve (BEI). Megjithatë, këto subvencione kanë ardhur në ulje që pas vitit 2006, për shkak të ndërprerjes së fondeve strukturore të BE-së. Për këtë arsye kanë filluar të përhapen gjithnjë e më shumë rrugët me qira kalimi. Projektet në vitin 2001 përfshinin rrugët e bazuara në “shadow toll” IP5 dhe nga Veriu në bregdet, rrugën me taksa kalimi reale nga Bregdeti në Qendër dhe një sërë projektesh në lidhje me stadiumet për kampionatin Evropian të futbollit që u zhvillua në vitin 2004. Prezantimi i

²² Kjo është autostrada M45, një rrugë unaze 36.2 km dhe është një prej katër rrugëve të bazuara në shadow toll që u mbështet nga Comunidad de Madrid, të tjerat ishin M501, M600 dhe M50.

koncesioneve tashmë diskutohet edhe në sektorë të tjerë: sektori i energjisë së shpejti mund të kthehet në krye dhe thuhet së qeveria është angazhuar të ndërtojë spitale me PPP. Shumë skema koncesioni janë zhvilluar në përgjigje të Planit Kombëtar Portugez të Rrugëve (NRP) 2000. NRP 2000 u ndërmor nga ish Bordi Autonom i Rrugëve (që në 1999 u bë Instituti i Rrugëve të Portugalisë, pra Autoriteti Portugez i Rrugëve) dhe përfshiu përmirësimin e rrugëve dhe kërkesat e ndërtimit në Portugali, duke përcaktuar cilësinë e shërbimit për secilën rrugë që përbën pjesë të rrjetit kryesor ose plotësues. Ajo përfshinte një numër të përgjithshëm prej 16 rrugësh që janë një përzierje e rrugëve “shadow toll” dhe të taksave rrugore reale. Çdo koncesion përfshinte disa seksione që duhet të ndërtoheshin, zgjeroheshin ose thjesht të operoheshin dhe mirëmbaheshin.

Rrugët u tenderuan sipas një skeme operimi DBF (projektim–ndërtim–financim)²³. Në 1991 rrjeti i rrugëve i Portugalisë përfshiu vetëm 431 km koncesione; në 2006, arriti gati një numër të përgjithshëm prej 2700 km koncesione që përfaqëson 90 për qind të rrjetit kombëtar të autostradave të Portugalisë.

Që prej vitit 2002, qeveria ka mbështetur përdorimin e rrugëve me taksa kalimi reale me preferencë ndaj rrugëve “shadow toll”. Rrugët “shadow toll” konsiderohen të marrin mbështetje financiare nga qeveria, që sipas agjentëve publikë në Portugali, nuk favorizohet në BE (Dewulf etj, 2004). Për më tepër, palët publike deklarojnë së rrugët “shadow toll” nuk janë financiarisht tërheqëse për qeverinë pasi në të shkuarën qeveria gjithmonë duhet të paguante më shumë kur trafiku rritej. Rreziqet me prezantimin e “shadow toll” janë të larta dhe të vështira për t’u parashikuar në fillim të projektit. Rrjedhimisht, Portugalia kishte vendosur së rrugët e mirë-përdorura do të kontraktohen si rrugë me taksa kalimi reale dhe të tjerat si rrugë të bazuara në “shadow toll”.

Në Portugali, nuk ka një institut qendror informacioni, siç ndodh në Mbretërinë e Bashkuar. Meqë ekzistonte një frikë së njohuritë/informacionet rreth përjasjeve dhe menaxhimit të procesit do të zhdukeshin kur administrata të ndryshonte, në shtator të vitit 2003 u ngrit një njësi qeveritare qendrore për PPP-të (si pjesë e Parpublika, njësia e Ministrisë së Financave përgjegjëse për operacionet e privatizimit dhe aktivitetet e nënkontraktimit). Kjo njësi tashmë punon për zhvillimin e një krahasuesi të sektorit publik. Procedurat po thjeshtohen më tej me krijimin e kësaj njësie PPP-je. Megjithatë, procedurat e standardizuara, udhëzimet qeveritare dhe modelet e qendëruara dhe

²³ Anglisht: Design-Build-Finance

kontratat nuk janë ende të disponueshme. Deri tani, nuk ka pasur asnjë legjislacion të ri dhe koncesionet i janë përshtatur ligjeve ekzistuese portugeze.

Në një strategji koncesioni si ajo e zhvilluar nga qeveria portugeze, ndarja e përshtatshme e rreziqeve është thelbësore. Strategjia e kontrollit të rrezikut sugjeron së *pala më e aftë për të menaxhuar rrezikun e përballon atë*. Për shembull, rreziku i planifikimit i mbetet qeverisë dhe është rreziku i vetëm që ajo merr përsipër plotësisht. Rreziqet e shoqëruara me planifikimin, ndërtimin, operimin dhe mirëmbajtjen, defektet e fshehura dhe legjislacionin i transferohet koncesionarit ndërsa ka përgjegjësi të përbashkët për ngjarjet mjedisore, blerjen e tokës dhe ngjarjet e lidhura me forcat madhore. Ka një rrezik të përbashkët për të ardhurat në metodën “shadow toll”.

Njëra prej sfidave kryesore është trajtimi i çështjeve mjedisore. Në të shkuarën, qeveria portugeze prokuronte para së të gjitha procedurat mjedisore të kishin përfunduar. Kjo rezultoi në shumë korrigjime të mëpasshme dhe për pasojë në kosto të larta për qeverinë. Problemet mjedisore mund të çojnë në vonesa në projektim dhe ndërtim dhe në një fillim me vonesë të vendosjes së taksave të kalimit dhe në këtë rast qeveria duhet të kompensojë koncesionarin për kostot shtesë të projektimit, kostot shtesë të konsulentit dhe kostot më të larta të përputhshmërisë mjedisore, duke përfshirë koston e tokës dhe koston për përmirësimet. Për pasojë, autoriteti portugez i rrugëve preferon të marrë miratimin mjedisor para fillimit të ndonjë programi.

Fitimi i të drejtës së kalimit nuk mund t'i delegohet plotësisht koncesionarit sepse vetëm qeveria mund të ushtrojë të drejtat e shpronësimit (konfiskimi). Në praktikë, koncesionarët mund të marrin pjesë në procesin e blerjes duke bërë gjithçka deri në përcaktimin e nevojës. Koncesionet e para portugeze i dhanë prioritet të veçantë blerjeve për qeverinë, me parcelat e tokës që identifikoheshin nga koncesionarët dhe qeveria që merrte përsipër blerjet por kjo metodë kishte rezultuar e vështirë. Koncesionet më të fundit kanë përfshirë një transferim të rreziqeve të konsiderueshme të të drejtës së kalimit për koncesionarët, duke i transferuar atyre gjithnjë e më tepër nga aktivitetet e shpronësimit. Koncesionarët merren me negociatat dhe qeveria jep deklaratën e interesit publik. Nëse kundërshtohet, çështja shkon në gjykatë dhe qeveria trajton çështjen. Mundësia për vonesë në procesin gjyqësor është një rrezik qeveritar. Qeveria gjithashtu merr përsipër rrezikun e shoqëruar me ndonjë kërkesë për marrjen e pronës jashtë korridorit fillestar për shkak të kërkesave mjedisore. Në disa raste qeveria filloi procedurat e blerjes në një kohë më të hershme dhe në fund zbuloi së parcelat përkatëse nuk do të nevojiteshin për konfiguracionin përfundimtar të projektit.

2.2.6 Holanda

Një impuls kryesor për fillimin e kontratave të koncesionit u formulua nga administrata e Kok-ut në 1998. Administrata e dytë Liberale–Social Demokratike e udhëhequr nga Kok u përball me fonde të pamjaftueshme publike për të plotësuar investimet e mëdha që nevojiteshin për të përmirësuar infrastrukturën e transportit. Për pasojë, kontributet private u konsideruan si një zgjidhje e mundshme dhe projektet e financimit privat u përfshinë në axhendën politike. Një sërë projektesh të mundshme u përmendën, duke përfshirë disa autostrada, Maasvlakthe e dytë (zgjerimi i zonës përreth dokut lundrues të Roterdamit), hekurudha të shpejtësisë së lartë nga Amsterdami në Antwerp dhe në Gjermani, dhe rruga Betuwe (një hekurudhë e re për transportimin e mallrave midis Roterdamit dhe Gjermanisë).

Ashtu si në Mbretërinë e Bashkuar, qeveria holandeze theksoi rëndësinë e vlerës për paratë; domethënë, duhet të zgjidheshin marrëveshjet e financimit privat nëse oferta e konsorciumit privat ofron vlerë më të mirë për paratë sesa krahasuesi i sektorit publik. Në krahasim me Mbretërinë e Bashkuar, qeveria holandeze ka zhvilluar një *instrument për vlerësimin si të projektit të koncesionit dhe për përzgjedhjen e koncesionarit*. Krahasuesi i sektorit publik (KSP) krahason vlerën aktuale neto (VAN) të propozimit të koncesionarit me koston e projektimit, ndërtimit, mirëmbajtjes dhe operimit duke përdorur metoda tradicionale. Në këtë mënyrë, agjencitë mund të krahasojnë jo vetëm propozimet alternative të koncesionarëve por edhe metodën e prokurimit tradicional.

Në mënyrë të përmbledhur mund të thuhet së argumentimi për politikën e koncesioneve të Holandës është shumë i ngjashëm me atë të Mbretërisë së Bashkuar. Megjithatë, zhvillimi i marrëveshjeve të koncesionit holandez nuk pati një bum si në Mbretërinë e Bashkuar. Për më tepër, Koppenjan (2005) nxori përfundimin së pavarësisht nga vëmendja akademike dhe politike që marrëveshjet e koncesionit morën në Holandë, kontratat e koncesionit të cilat synonin në zhvillimin e projekteve infrastrukturore kishin mbetur në vend.

Ndërsa marrëveshjet e koncesionit nuk po përparonin në sektorin e infrastrukturës, ato kishin filluar për ndërtimin dhe mirëmbajtjen e godinave publike si për shembull rinovimi i Ministrisë së Financave dhe një projekt shkolle. Aktualisht, qeveria holandeze ka identifikuar katër projekte koncesioni me një vlerë investimi prej 300 milionë euro. Këto përfshijnë një zyrë taksash, një gjykatë, një burg dhe një qendër deportimi në Aeroportin e Schiphol, të gjitha projekte të Agjencisë Qeveritare të Ndërtimit.

Një ngjashmëri tjetër me Mbretërinë e Bashkuar është fokusi në shpërndarjen e njohurive. Në krahasim me Partneritetet e Mbretërisë së Bashkuar, një Qendër Informacioni PPP-të u

krijua për të iniciuar dhe stimuluar partneritetet. Ajo këshillon agjencitë qeveritare dhe u jep organizatave private informacion të përgjithshëm.

2.2.7 Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Historikisht, sektori privat ka luajtur një rol të rëndësishëm në ndërtimin, financimin dhe operimin e infrastrukturës në SHBA. Në vitet 1800 kompanitë private tashmë po ndërtonin rrugë dhe financoheshin nga taksa të kalimit, por përfshirja private më pas u dobësua për shkak të konkurrencës nga hekurudhat dhe përfshirjes më të madhe të shtetit dhe asaj federale në ndërtimin e hekurudhave të mbështetura nga taksat. Në shekullin e njëzetë, u zhvilluan disa plane për një përfshirje më të zgjeruar të sektorit privat por më pas ato u braktisën. Në vitin 1956, Ligji Federal i Ndihmës për Autostradat krijoi një sistem rrugësh të mbështetura tek të ardhurat nga taksat për karburantet dhe motorëve më tepër sesa nga taksat e kalimit. Vendosja e taksave të kalimit ishte ndaluar në hekurudhat ndërshtetërore. Megjithëse roli i sektorit privat në financimin dhe operimin e hekurudhave u zvogëlu në mes të shekullit të njëzetë, në fund të viteve '80, përfshirja e sektorit privat në këto raste u rishfaq. Roli i sektorit privat u rrit për shkak të (a) kufizimeve të financimit të hekurudhave si në nivel federal dhe në nivel shtetëror, dhe (b) nevojës në rritje për sisteme tepër efektive të transportit tokësor.

Për rrjedhojë, legjislacioni u përshtat. Kështu, Ligji i Transportit Mbitokësor dhe Organizata e Transportimit Uniform e vitit 1987, lejoi vendosjen e taksave të kalimit për rrugët jo ndër-shtetërore. Aktivitetet për të cilat agjencitë publike ishin përgjegjëse i ishin transferuar sektorit privat. Aktualisht, përfshirja e sektorit privat varion nga mirëmbajtja dhe operacionet e autostradave individuale ose rrjeteve të gjera të autostradave në menaxhimin e financimit dhe prokurimit të programeve të zgjeruara të kapitalit për autostradat e mëdha. Rreth vitit 2000, buxheti i qeverisë amerikane tregoi teprica të mëdha së bashku me parashikime të bilanceve të shkëlqyera afatgjata dhe borxhe në rënie: në këtë mjedis, kërkesa për koncesione ishte e ulët. Njëkohësisht, po rritej rezistenca ndaj ndërtimeve të financuara privatisht. Shumë njerëz në sektorin publik e gjykuan jo mjaft të nevojshme të ndryshonin mënyrat e tyre tradicionale të operimit. Ngërçi institucional dhe keqkuptimi i metodave të operimit të sektorit privat krijoi një frikë të cilësisë së pamjaftueshme të performancës, humbje pune dhe një sërë disavantazesh të tjera të supozuara. E thënë ndryshe rezistenca ndaj koncesioneve ishte e hapur. Sipas Zyrës së Përgjithshme të Statistikave (2004) ka një rezistencë të konsiderueshme politike dhe kulturore ndaj rrugëve me qira kalimi. Përveç kësaj, tradicionalisht, qeveritë shtetërore dhe

lokale ndërtojnë dhe financojnë projekte autostradash përmes programeve të tyre të përmirësimit të kapitalit. Nga kostot e projekteve të pranueshme për financim, 80 % ishin paguar nga grantet federale që për pasojë dhanë një stimul të fuqishëm për ndërtimin e rrugëve pa qira kalimi (Zyra e Përgjithshme e Statistikave, 2004).

Angazhimi politik për kontratat e koncesionit u dobësua më tej pas 11 shtatorit 2001, me sulmet terroriste që i shtoheshin balancës së ndryshueshme. Kostot e rritura për luftën kundër terrorizmit, masat e përmirësimit të sigurisë dhe ndihmës për viktimat (si individuale dhe të përbashkëta) i shkurtuan më tej burimet fiskale të qeverisë. Për më tepër, zjarrfikëset dhe personeli i shpëtimit në “Ground Zero” dhe Pentagon, dhe një president dinamik dhe kryetar bashkie që merrte përsipër role të fuqishme lidershipi, të gjitha këto krijojnë imazhe të fuqishme publike. Ky efekt u transmetua në shumë degë të qeverisë duke e bërë publikun që ta shohë qeverinë më pozitivisht. Kjo përfshinte konsiderimin nga ana e qeverisë si një burim më të besueshëm të shërbimeve për të plotësuar shumë nevoja dhe shqetësime publike. E gjitha kjo ka shkaktuar një zhvendosje në prioritetet dhe ka detyruar shumë sektorë tradicionalë të interesit në PPP-të t’u jepet më pak prioritet.

Ka shumë politika amerikane mbi financimin privat që po bëhen të qarta, me ndryshime të mëdha ndërshtetërore në legjislacionin dhe politikë për financimin privat. Për pasojë, *nuk ka asnjë qendër federale informacioni për shpërndarjen e njohurive*. Shumë shtete kanë legjislacion që shkurton kontratat e koncesionit. Për shembull, disa shtete ndalojnë DB ose të nënkontraktojnë funksione të caktuara të agjencive. Që nga shkurti 2004, 23 shtete kanë autoritet ligjor për pjesëmarrjen e sektorit privat në projektet e transportit nga të cilat 20 shtete kanë autoritetin ligjor për të shfrytëzuar pjesëmarrjen e sektorit privat në projektet e autostradave. Kjo mund të nënkuptonte 100% investim privat ose ndarje të kostove me shtetin. Zhvillimi i projekteve që përdorin taksa kalimi mund të kërkojë legjislacion specifik. Në shumicën e shteteve autoriteti që ndërton rrugë me qira kalimi është i kufizuar ndaj autoriteteve të veçanta publike. Legjislacioni i ri përkatës mund të nevojitet për të zgjeruar dhe transferuar këto kompetenca.²⁴

Një ndryshim tjetër midis shteteve është legjislacioni në lidhje me propozimet e papërshtatshme. Disa shtete kërkojnë projekte ndërsa të tjera lejojnë propozimet e papërshtatshme që nxisin novacionin dhe ide të reja si në projektim/ndërtim dhe financim. Mes 50 shteteve, Virxhinia ka idetë më të përparuara në këtë fushë.

²⁴ Burimi: Departamenti Amerikan i Transportit, 2004; www.fhwa.dot.gov

2.2.8 Vende të tjera

a) Gjermania. Në Gjermani, skemat IPF kanë qenë të vështira për t'u zhvilluar për shkak të disa pengesave ligjore. Një pengesë tjetër për suksesin e koncesioneve në Gjermani është fakti se qeveria është e decentralizuar, me shumë ndryshime në politika midis Landeve dhe bashkive. Megjithatë, gjatë viteve të fundit, legjislacioni ka kaluar me qëllim që të mbështeste masat e reja në sektorin publik-privat dhe disa Bundeslander (legjislativi i një Landi) kanë instaluar task force për të promovuar projekte koncesioni. Janë zbatuar disa projekte, kryesisht projekte shkollash, një shembull i të cilit është *Monheimer PPP-të* Modell: Kirchner, një ndërtues gjerman fitoi tenderin për rinovimin dhe mirëmbajtjen e tetë shkollave në *NordRhein Westfalen* për një periudhë prej 25 vjetësh. Megjithatë, projekti i parë dhe më i madh ndërtuar në bazë të një kontrata PPP ishte në *Kreis Offenbach* dhe përfshiu rinovimin e 90 shkollave dhe 100 ndërtesave. Gjithsesi ky projekt nuk mund të quhej i suksesshëm për disa arsye. Ofertat (dy grupe u prokuruan) nuk ishin përgatitur mirë; ofertuesit nuk morën informacion të saktë për ofertën; asnjë kontratë e standardizuar nuk ishte vënë në dispozicion dhe projektet nuk ishin specifikuar mjaftueshëm. Për pasojë, vlerësimi i objektivit të ofertës ishte i vështirë. Projekti i parë i koncesionit në infrastrukturën e rëndë në Gjermani ishte tuneli që përshkonte lumin *Warnow* afër qytetit *Rostock*.

b) Italia. Mbështetja politike për koncesionet ka munguar prej një kohe të gjatë në Itali. Angazhimi i hapur politik u vendos në vitin 2000 me zhvillimin e *Unita Tecnica Finanza di Progetto* (UFP) si një task force qendrore. Ky ndryshim në angazhimin politik ndodhi për disa arsye:

- kufizimet e financimit për infrastrukturën,
- probleme në arritjen e kritereve të konvergencës të Maastricht-it
- dhe suksese me koncesione në vende të tjera evropiane.

c) Franca. Në Francë ka një traditë të gjatë të përfshirjes së sektorit privat në ndërtimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës. Jo më vonë se viti 1554 u dha një kontratë për ndërtimin e një kanali. Nuk është për t'u habitur se shumica e autostradave në Francë janë ndërtuar dhe mirëmbajtur si marrëveshje koncesioni. Sistemi i taksave të kalimit nënkupton se pothuajse të gjitha kostot e ndërtimit përballohen nga përdoruesi.

Në vitin 1998 taksat e kalimit mbulonin 65% të kostove të kapitalit të autostradave. Ka nëntë koncesionarë, vetëm një prej të cilëve (Cofiroute) është tërësisht privat. Organet e

qeverisë qendrore dhe rajonale përbëjnë tetë koncesionarët e mbetur rajonalë përmes kompanive me përgjegjësi të kufizuar: *Sociétés d’Economie Mixte* (SEM).

Marrëdhënia midis pronarit publik dhe koncesionarit është e mirëpërkufizuar, siç janë rolet e inxhinierit dhe kontraktorit. Legjislacioni francez mbi koncesionin thekson rëndësinë e specifikimit të qartë të rezultatit dhe nevojat e klientit të sektorit publik që duhet të përcaktohen në një program. Një ligj francez i vitit 1985 përcaktoi së klienti duhet të marrë pjesë në të gjithë procesin.

Për më tepër, qeveria ka përcaktuar me kujdes ndarjen e duhur të rreziqeve. Në përgjithësi, strategjia e rrezikut është mjaft e krahasueshme me sistemin portugez (www.international.fhwa.gov). Në Azi, rritja e skemave të financimit privat u stimulua për shkak të nevojave më të zgjeruara të popullsisë në rritje dhe zhvillimit të tyre edhe më të shpejtë në pritshmëri. Kjo u inkurajua më tej nga shkurtimi i rezervave qeveritare, burimet e tepricave private dhe një kërkim për efikasitet në sigurimin e infrastrukturës. Në dekadën e shkuar shumë qeveri në Azi kanë stimuluar investime private në zhvillimin e infrastrukturës, telekomunikacion dhe menaxhimin e ujit përmes formave të ndryshme BOO, BOT ose marrëveshjesh koncesioni.

Sipas një kontrate BOO një kontraktor privat do të zhvillojë, financojë, ndërtojë dhe operojë një projekt mbi bazën e një kontrate blerjeje pa penalitete sipas të cilës qeveria do të bjerë dakord të blejë produktin e shërbimit. Një BOT është mjaft i përhapur, me ndryshimin së kontraktori bie dakord të transferojë shërbimin me skadimin e kontratës.

d) Vendet Aziatike. Në mes të viteve ‘90 shumë vende aziatike përgatitën legjislacionin e ri për të stimuluar investimet private.

- Hong Kong, në veçanti, ka një histori të rëndësishme të kontratave të koncesionit. Ndërtimi filloi në fund të viteve ‘60 me tunelin e parë përmes portit.
- Në Kinë, disa projekte BOT të miratuara nga shteti janë dhënë që prej vitit 1996. Qeveria kineze, ka zhvilluar në dekadën e shkuar infrastrukturën BOT dhe protokollet e përpunimit të koncesioneve. Disa projekte pilot janë lançuar kohët e fundit.
- Në Vietnam, legjislacioni mbi BOT u prezantua në vitin 1992; në Kore kaloi një ligj në 1994 që mundësoi legjislacionin për zhvillimin e infrastrukturës private.
- Në Japoni, Plani i Ri Kombëtar Gjithëpërfshirës i Zhvillimit i prezantuar në 1969 mbështeti PPP-të për shkak të mungesës së fondeve qeveritare. Në vitet ‘70 numri i koncesioneve u ngrit gradualisht. Në vitin 1993 u arrit numri më i lartë prej 400 projektsh koncesioni. Zhvillimi i koncesioneve në Japoni gjithashtu u stimulua

ndjeshëm nga Plani i Pestë Kombëtar Gjithëpërfshirës i Zhvillimit në 1998. Për shkak së borxhi kombëtar si përqindje e PKB u rrit me më shumë së 8% në 1999, u sugjerua financimi i projekteve të zgjeruara të infrastrukturës përmes skemave të BOT dhe BOO.

Një vështrim i përgjithshëm i zhvillimit aziatik tregon së *shumë qeveri po përshtatin legjislacion për të stimuluar përfshirjen e sektorit privat në sigurimin e shërbimeve publike*. Për më tepër, si në rastin e Mbretërisë së Bashkuar dhe Holandës, disa qeveri aziatike krijuan një qendër kryesore të informacionit mbi koncesionet. Për shembull, në Filipine, u instalua një qendër BOT për planifikimin dhe zbatimin e politikave të ngjashme të financimit privat. Kjo qendër jep informacion dhe mbështetje teknike.

Shumica e projekteve në shkallë të gjerë në Azi financohen nga përdorimi i të ashtuquajturit financim i kufizuar ose jo i alternativave të projekteve. Kjo është një formë financimi borxhi në të cilën huadhënësit mbështeten ekskluzivisht tek të ardhurat e nxjerra nga projekti i infrastrukturës si një burim i shlyerjes së huasë. Për shkak të zhvillimit të fuqishëm ekonomik ka një nevojë të madhe për investime infrastrukturore. Por në të njëjtën kohë qeveritë në Kinë, Tajvan, Filipine dhe vende të tjera aziatike po përballen me kërkesa të mëdha për shpenzimin në sektorë si kujdesi shëndetësor dhe arsimit që përbëjnë një barrë për investimet infrastrukturore. Për shkak të presionit mbi financimin publik, përfshirja e sektorit privat në infrastrukturë do të vazhdojë në të ardhmen.

e) Australia. Australia gjithashtu ka zhvilluar koncesione prej një kohe të gjatë. Në fillim të viteve '90 shumë projekte koncesioni fokusoheshin në rrugët me qira kalimi, spitale, ujë dhe energji. Në mes të viteve '90 u prezantuan projektet e koncesionit për burgjet, portet detare dhe stadiumet sportive dhe në fund të viteve '90 edhe për aeroportet. Kontratat e koncesionit në fillim të shekullit të njëzetë u nënshkruan për projektet e mbrojtjes, shkollat dhe gjykatat. Shteti me më shumë përvojë me koncesionet është Victoria. Në krahasim me Mbretërinë e Bashkuar, metoda e vlerësimit diskutohet hollësisht sepse është e prirur të jetë në favor të koncesioneve.

2.3 Efektiviteti financiar dhe motivet

Qeveritë në të gjithë botën kanë realizuar kontrata koncesioni për të trajtuar kërkesat në rritje për shërbimet publike në kushtet e buxheteve publike në rënie. Niveli i pranimit politik dhe publik ndryshon nga vendi në vend. Në Spanjë, ka një besim të përgjithshëm së koncesionet, veçanërisht në infrastrukturë, janë të mira për shoqërinë por aplikimet për spitale dhe shkolla diskutohen në media. Në SHBA, në të kundërt, koncesionet janë një

çështje politikisht e nderë. Për shembull, Komuniteti i Interesit i Qytetarëve deklaroi se në fakt aktorët privatë dëshirojnë të marrin përsipër dhe kontrollojnë çështjet publike, marrin në dorëzim personelin publik dhe më pas nuk ngurrojnë t'i pushojnë nga puna. Këto janë çështje të fuqishme, emocionalisht të ngarkuara që luftojnë koncesionet në SHBA.

Në përgjithësi, mund të thuhet se kontratat e koncesionit për autostradat dhe hekurudhat janë politikisht dhe publikisht të pranuar sepse në ato raste ka shpesh një rrugë alternative të mundshme. Urat me taksa kalimi janë të pranueshme sepse cilësia dhe niveli i shërbimit të kundërshtuar përputhet me kërkesat. Megjithatë, prezantimi i taksave të kalimit në rrugët ose urat ekzistuese është më pak i pranuar publikisht. Koncesionet në kujdesin shëndetësor, arsim dhe infrastrukturë tjetër sociale janë më pak të pranuar gjerësisht.

Në deklaratat politike në të gjithë botën qëllimet e përgjithshme formulohen për të argumentuar politikën e koncesionit, si për shembull:

- Investimet në infrastrukturë: përmirësime afatgjata dhe të qëndrueshme
- Shfrytëzimi më i mirë i parave publike
- Vlerë më e mirë për paratë
- Fokusi në ciklin jetësor përkatës.

Arritja e konceptit të *vlerës më të mirë për paratë* është stimuli i përgjithshëm politik për të filluar marrëveshje koncesioni. Megjithatë, vlera më e mirë është një nocion relativ që i referohet “rezultatit optimal të një procesi biznesi”.

Kur menaxherët e projekteve pyeten sesi ata e përcaktojnë vlerën për paratë, u dhanë përgjigjet e mëposhtme:

- Koncesionet çojnë në zbutjen graduale të borxheve dhe punëve qeveritare
- Projektet mund fillonin shpejt ndërsa me përjasjen tradicionale atyre do t'u duhej kohë.
- Kufizimi i qartë dhe transferimi i rreziqeve në sektorin privat
- Rritja e efektivitetit falë bashkëpunimit të planifikuesit, ndërtuesit dhe operatorit (të gjithë partnerë të rëndësishëm në ciklin jetësor duhet të krijojnë kapitalin e riskut)
- Shfrytëzim optimal i ideve të reja dhe njohuri menaxhimi të sektorit privat.

Çfarë përbën vlerën më të mirë *varet nga motivet dhe interesat e qeverive dhe mund të ndryshojë me kalimin e kohës për shkak të zhvillimeve politike, ekonomike dhe sociale*. Më pas, është e vështirë të vlerësohet performanca dhe për pasojë të krahasohet performanca e koncesioneve me ato të prokuruarat tradicionalisht.

Analiza historike tregon së motivet e ndryshme çuan në bumin në marrëveshjet e koncesionit; disa motive ishin të ngjashme ndërsa të tjera ndryshonin ndjeshëm.

Në përgjithësi, lindja e koncepteve të koncesionit në shumicën e vendeve mund të shihej si një reagim ndaj nevojave të qeverisë për financim dhe si një mënyrë e re qeverisjeje.

Financimi i sektorit publik i projekteve në shkallë të gjerë është vështirësuar këto dekadat e fundit dhe qeveritë gjithnjë e më tepër po mbështeten në burime private. Përveç arsyeve financiare dhe ekonomike, shumë studiues i referohen motiveve më politike dhe sociale në ndërmarrjen e skemave IPF, duke iu referuar rëndësisë së një përfshirjeje më të madhe të palëve private në planifikim dhe zhvillim, me qëllim shmangien e problemeve të implementimit, inkorporimit të njohurive menaxheriale dhe teknike të palëve private dhe të gjenerojnë angazhim afatgjatë ndaj planeve publike. Përfshirja e aktorëve kyçë krijon mundësinë për planifikuesit që të zgjerojnë perceptimin e tyre ndaj problemeve urbane dhe të zhvillojnë një grup më të fuqishëm politikash për trajtimin e çështjeve urbane. Për më tepër, përfshirja mund të krijonte një sens pronësie mbi përmbajtjen e një plani dhe të zvogëlonte konfliktin e mundshëm gjatë realizimit të tij. Vlerësohet gjithashtu së organizatat sjellin njohuri të vlefshme dhe ide të reja që mund të rrisnin cilësinë e planeve të miratuara. Një shembull i njohurive të vlefshme është ekspertiza e menaxhimit. Aktorët privatë mund të veprojnë shpesh më shpejt dhe më efektivisht sesa aktorët publikë. Ata kanë fuqi më të madhe financiare dhe njohuri mbi tregjet përkatëse. .

Koncepti i vlerës për paratë i referohet gjithashtu të gjithë vlerës së kohëzgjatjes së shërbimit të ofruar. Kontratat tradicionale nuk stimulojnë kontraktorët që të shqyrtojnë kostot e të gjithë kohëzgjatjes së projektit në ofertat e tyre. Megjithatë, në projektet e koncesionit kontraktorët janë më të ndërgjegjshëm për kostot e të gjithë kohëzgjatjes së projektit pasi ata duhet të llogarisin kostot e operimit gjatë periudhës së një koncesioni në ofertën e tyre. Meqë pronarët dhe përdoruesit po preokupohen gjithnjë e më tepër rreth kostove të mirëmbajtjes dhe operimit, vlerësimet e të gjithë kohëzgjatjes së projektit po përhapen më shumë.

Në krahasim me skemat e prokurimit tradicional, kostot e transaksionit si për partnerët publikë edhe ata privatë, janë shumë të larta. Çështja është nëse këto kosto kundërpeshojnë përfitimet financiare të kësaj konkurrence shtesë. Megjithatë, investimi para afatit mund të nxjerrë fitim kur është fjala për marrëveshjen mbi politikën dhe implementimin. Përfshirja është e nevojshme për përgatitjen e planeve të qëndrueshme. Shmangia e mosmarrëveshjeve të mundshme po bëhet gjithnjë e më e rëndësishme pasi shumë projekte të mëdha kanë rezultuar në pretendime të larta për kontratat e ndërtimit. Përfaqset

e financimit privat minimizojnë pretendimet pasi ato ristrukturojnë tërësisht rreziqet e përfshira; ka më pak mundësi për ngritjen e pretendimeve.

Pavarësisht nga motivet më të pakuptueshme të përmendura në literaturë nga studiues të ndryshëm, *motivët ekonomike dhe financiarë dominojnë në debatin politik. Për më tepër, në praktikë, vendimet për të filluar një skemë koncesioni shpesh bazohen thjesht në faktorë financiarë. Në shumë vende, qeveritë po përdorin instrumente si për shembull krahasuesin e sektorit publik për të gjykuar vlerën e një kontrate të integruar: ky krahasues shpesh është thjesht financiar.*

Mund të supozohet së motivet e përgjithshme politike për fillimin e skemave të koncesionit janë mjaft të ngjashme në të gjithë botën. Megjithatë veçoritë ose shkaqet e drejtpërdrejta janë mjaft të ndryshme dhe për pasojë përfaqësojnë e koncesionit, si dhe kuadrot organizativë, ligjorë dhe financiarë ndryshojnë ndjeshëm. Siç e tregoi analiza historike, një arsye kryesore për zgjedhjet e ndryshme strategjike është ndryshimi në sfondin kulturor dhe historik midis vendeve. Kështu p.sh. koncepti holandez i PPP-ve e kishte zanafillën në vitet '80 në projektet urbane për arsye të mbivlerës sociale. Në Mbretërinë e Bashkuar, IPF u lançua për të luftuar problemet buxhetore dhe vonesat në planifikim dhe për të mobilizuar pasurinë private. Lindja e koncesioneve në Spanjë mund të shpjegohet nga tradita e saj historike e rrugëve me qira kalimi dhe normës së saj të pranuar realisht që paguan përdoruesi.

Përzjerja e zhvillimeve kulturore, historike, ekonomike dhe politike përcakton konceptin e marrëveshjeve të financimit privat ose koncesioneve. Megjithatë, zgjedhja për një përfaqësim të caktuar nuk është gjithmonë një përfaqësim racional por mund të përcaktohet nga rastësitë. Fakti së përfaqësimit të koncesionit në Portugali është shumë e ngjashme me atë britanike, është kryesisht pasi një financier anglez dhe konsulentët e Mbretërisë së Bashkuar u përfshinë në projektin e parë portugez të koncesionit.

Kur flasim për palët publike dhe private të përfshira në koncesione, në zbulojmë se pritet një gamë e gjerë vlerash të shtuara. Studimi ynë ndërkombëtar tregon se ekzistojnë ndryshime jo vetëm midis vendeve por edhe midis pritshmërive të agjentëve publikë dhe palëve private të përfshira, si dhe midis sektorëve të ndryshëm. Për vendet e analizuara do të përpunojmë motive të ndryshme.

2.3.1 Mbretëria e Bashkuar

Në Mbretërinë e Bashkuar, ekzistojnë dy motive politike të cilat mbështesin fillimin e koncesioneve: motivi për rritjen e numrit të projekteve publike si dhe motivet financiare.

Sipas Thesarit britanik, koncesionet përdoren vetëm nëse plotësojnë kërkesat publike dhe paraqesin në mënyrë të qartë lehtësirat dhe përfitimet financiare njëkohësisht duke mos sakrifikuar termat dhe kushtet e punësimit të personelit.

Kur vlerësojnë së në cilat rrethana koncesionet mund të jenë të përshtatshme, përfaqësja e qeverisë bazohet në angazhimin e saj ndaj efektivitetit, barazisë dhe përgjegjshmërisë dhe në parimet e qeverisë mbi reformën në sektorin publik. Sipas Shoqatës së Ekspertëve Kontabël të Çertifikuar (2004), IPF nuk është një alternativë për programin e kapitalit të sektorit publik por në praktikë IPF konsiderohet shpesh si opsioni i vetëm. Motivet mund të ndryshojnë paksa nga sektori në sektor. Në vijim janë paraqitur aktorë të ndryshëm të cilët përmendën arsyet e mëposhtme:

- *Departamenti i Shëndetit.* Për shërbime të reja kryesore, një marrëveshje koncesioni është zgjedhja parësore. Në vitin 2002, qeveria angleze e vuri theksin në faktin se politika IPF duhet të luajë një rol qendror në modernizimin e infrastrukturës së Shërbimit Kombëtar Shëndetësor (NHS);
- *Thesari.* Nëse një projekt konsiderohet i nevojshëm por nuk ka fonde të disponueshme për ta realizuar atë, atëherë qeveria vendos të zgjedhë një koncesion;
- *Shërbimi i Burgjeve.* Kontratat e koncesionit përdoren kur nevojitet ndërtimi i burgjeve të reja. Gjithashtu, është e mundur që ato të përdoren për mirëmbajtjen dhe rinovimin e burgjeve. Megjithatë, koncesionet nuk mund të përdoren kur i shtohen ose zgjerojnë pronat ekzistuese për shkak të legjislacioni nuk e lejon këtë. Nëse është e mundur, Shërbimi i Burgjeve nuk do të favorizojë kontratat tradicionale por më tepër kontratat për projektimin- ndërtimin-mirëmbajtjen. Financimi (i jashtëm) si në kontratat DBFM nuk është gjithmonë i nevojshëm ose i mundur.

Vlera e shtuar ndryshon midis agjentit publik dhe sektorit privat. Agjentët publikë të Mbretërisë së Bashkuar argumentojnë se koncesionet gjenerojnë:

- Vlerë më të mirë për paratë
- Më pak rreziqe
- Një përfaqëse cikli jetësor
- Shpejtësi më e madhe e dorëzimit.

Nga ana e saj pala private, pjesë e një PPP-je në formën e koncesionit, e sheh vlerën e shtuar si:

- Disiplina në dorëzimin në kohë dhe buxheti.

- Mënyra të reja për të fituar punë.
- Kontraktorë që po bëhen më të ndërgjegjshëm nga pikëpamja tregtare.
- Zhvendosja nga rreziqet e larta, marzhe e ulëta dhe plani afatshkurtër në përhapjen e rreziqeve, marzhe më të përshtatshme (për shkak të përfshirjes së menaxhimit të shërbimeve) dhe plan afatgjatë.

2.3.2 Spanja

Në vitet '60 dhe madje edhe në ditët e sotme motivi për të filluar marrëveshje koncesioni në Spanjë ishte dhe mbetet kryesisht financiar. Në vitet '80, gjatë administratës së qeverisë socialiste, kishte një pauzë në këtë politikë me investime të konsiderueshme në infrastrukturë që rezultuan në deficit shumë të lartë. Aktualisht, qeveria po promovon sërish financimin e përzier. Rezultatet e kërkimeve tregojnë së partnerët publikë dhe privatë janë shumë të kënaqur me këtë sistem. Në parim, mund të identifikohen motivet e mëposhtme ato që mbështesin politikën e koncesioneve në Spanjë:

- Nevoja e shtuar për shërbime publike
- Efektiviteti operacional për shkak të financimit të përzier. Administrata bazohet në ligjin francez që përfshin shumë rregullore dhe procedura; financimi i përzier është shumë më i lehtë për të operuar
- Më shumë transparencë dhe fleksibilitet.

Sipas këndvështrimit të Ministrisë së Transportit, prokurimi përmes koncesioneve nuk shihet gjithmonë si një strukturë më e mirë qeverisjeje krahasuar me mënyrat tradicionale të trajtimit të tregut, por kontrata e koncesioneve shpesh zgjidhet për dy arsye:

Së pari, për shkak të kufizimeve financiare të qeverisë

Dhe *së dyti*, meqenëse përdoruesi e paguan shërbimin atëherë është e domosdoshme që atij ti vihet në dispozicion një rrugë alternative.

Sipas Ministrisë kjo politikë pranohet gjerësisht në opinionin publik. Kur nuk ka asnjë rrugë alternative atëherë do të zhvillohet një autostradë “shadow toll” në vend të autostradës me qira kalimi të zakonshme. Arsye të tjera që përmenden për përdorimin e rrugëve “shadow toll” janë:

- Shmangia e bllokimeve të trafikut dhe stimulimi i përdorimit të rrugëve për të cilat përdoruesi nuk duhet të paguajë
- Zvogëlimi i rreziqeve
- Stimulimi i sektorit privat për të marrë pjesë në zhvillimin e projekteve të rrugëve.

Sipas palëve publike, vlera e shtuar e koncesioneve shihet sipas pikave të mëposhtme:

- Minimizimi i kostos, veçanërisht kursimet në mirëmbajtjen e rrugëve
- Efektivitet më i madh në proces por vihet në diskutim nëse kostot ishin më të ulëta dhe pranohet së kjo është e vështirë të vlerësohet më pas
- Më shumë transparencë dhe fleksibilitet. Qeveria thekson vazhdimisht se kërkohet fleksibilitet në kontratë sepse nëse interesi publik ndryshon, qeveria duhet të jetë e aftë të prishë kontratën
- Përdorimi i koncesioneve sigurisht krijon më shumë disiplinë mes palëve private dhe publike kur punojnë së bashku. Në ditët e sotme, pranohet përgjithësisht së burimet qeveritare nuk janë të pakufizuara.

Një nënprodukt i rëndësishëm i treguar nga Ministria e Transportit ishte së përdoruesit duhet të paguajnë taksë për kalimin, që do të thotë të ardhura shtesë për qeverinë. Për shkak të përvojës që Spanja ka fituar me rrugët, vlerësimet ose standardet mund të përgatiten lehtësisht. Ndryshimet midis autostradave dhe hekurudhave kanë lidhje me kohën e nevojshme për realizimin e tyre. Për sektorin hekurudhor, partnerët e përfshirë janë mjaft të kujdesshëm sepse ka shumë rreziqe që duhet të kontrollohen.

Sipas palëve private, sistemi spanjoll ka disa **avantazhe**.

Së pari, ka një *kuadër kohor të kufizuar* të procesit të tenderimit: pa para-kualifikim, katër muaj për tender, maksimumi katër muaj për pranimin e ofertave. Kostot e tyre të llogaritura për tenderimin janë 0.5 milion euro. Në Mbretërinë e Bashkuar, Irlandë dhe Portugali për një ofertë duhen dy vjet sepse qeveria kërkon konfirmimin e të gjithë partnerëve financiarë dhe nevojiten avokatë të jashtëm. Në Spanjë kur një kompani fiton ofertën, ka në përgjithësi në dispozicion një periudhë një mujore për të paguar qeverinë (në këtë kuptim duhet të bëhet përmbushja e kushteve financiare).

Së dyti, përqsja e koncesionit spanjoll përmban *kritere të qarta të pranimin të ofertave*: pikët jepen mbi bazën e kritereve specifike teknike (mirëmbajtja, niveli i shërbimit, panelet e shfaqjes elektronike) dhe kritere tregtare (duke përfshirë nivelin e taksave të kalimit, periudhën e koncesionit, grandin). Tarifa përcaktohet në një nivel maksimal (mesatarja rreth 0.07 EUR/km). Ka gjithashtu disa kushte si për shembull portet me qira kalimi duhet të jenë të afta të menaxhojnë bllokimet e trafikut. Një kusht tjetër përbëhet nga kritere për cilësinë e rrugës.

Së treti, një avantazh tjetër i kontratave koncesionare në Spanjë është se *kërkesat e autoriteteve janë më pak të ngarkuara*. Kështu nuk është nevoja për përmbushje të kushteve financiare për projektin në rastet kur kontrata nënshkruhet. Gjithashtu nuk ka marrëveshje të drejtpërdrejta autoriteti; nuk ka miratim të nënshkrimit të kontratës

paraprake të kontratës së projektit dhe ndërtimit; nuk është nevoja për kontratë operimi dhe mirëmbajtje.

Për më tepër, aftësitë teknike dhe financiare të konsorciumit përfshihen si pjesë e paraqitjes. Nuk ka asnjë proces për negocimin e kontratës së koncesionit. Kontrata e koncesionit njihet nga të gjithë ofertuesit dhe mbetet e pandryshuar nga procesi në proces. Kjo përjasje është e përshtatshme për ofertuesit. Për më tepër, autoritetet janë përgjegjëse për planifikimin dhe projektimin paraprak, duke përfshirë miratimin mjedisor dhe procesin e informimit të publikut. Autoritetet përgatisin një plan të hollësishëm.

Dhe së fundi, sistemi spanjoll i koncesioneve është një *sistem shumë transparent*; çdo ofertues ka akses dhe mund të shohë ofertën e ofertuesve të tjerë.

2.3.3 Portugalia

Lindja dhe zhvillimi i kontratave koncesionare në Portugali u mbështet në tre motive bazë:

- së pari, hyrja në BE e Portugalisë;
- së dyti, nevoja për të forcuar aftësinë e saj tregtare;
- dhe së treti, për të kontrolluar buxhetin për shkak se Portugalia tejkaloi rregullin e deficitit prej 3% të BE-së. Marrëveshjet e koncesionit i dhanë Portugalisë një mundësi për të zvogëluar deficitet e saj buxhetore dhe për pasojë, të përmbushë kriteret për të hyrë në unionin monetar.

Kështu, mund të argumentohet së stimuli kryesor për koncesionet në Portugali është thjesht financiar. Arsye të tjera të konstatuara nga kërkimi ynë janë:

- Rritja e konkurrencës - argumentohet së prokurimi i skemave të koncesionit stimulon konkurrencën në treg
- Mungesa e informacionit nga ana e publikut
- Shpejtësia e ofrimit të shërbimeve.

Gjithsesi, kohët e fundit motivet kanë ndryshuar. Njësia Parpublika PPP-të u krijua pjesërisht sepse qeveria u ndërgjegjësua së për shkak të skemave të koncesionit, pagesat po shtyeshin. Në ditët e sotme, propozimet e koncesioneve vlerësohen mbi subjektin e eficientë.

Një ndryshim thelbësor gjatë viteve të fundit ka qenë së në të shkuarën ministri i sektorit kishte qenë kryesisht përgjegjës për marrëveshjet e koncesionit. Kohët e fundit Ministri i Financave është përfshirë më tepër, siç tregohet nga krijimi i njësisë PPP-të si pjesë e Parpublika të Ministrisë së Financave.

Disavantazhet për qeverinë qëndrojnë në faktin së proceset e negociimit me sektorin privat janë të vështira. Për më tepër, për disa vjet ka patur një tendencë për personat e aftë të përfshirë që të largohen nga qeveria dhe të prezantojnë edhe ekspertizën e tyre. Për sektorin privat, vlera e shtuar mund të vendoset në:

- Një liri më të madhe të plan-projektit
- Mungesë para-kualifikimi
- Transparencë në procesin e përzgjedhjes
- Mundësi novacioni teknik.

Administrata aktuale portugeze është në favor të prezantimit të koncesioneve në ofrimin e kujdesit shëndetësor. Motivi për të prezantuar koncesione në kujdesin shëndetësor nuk është kryesisht financiar. Në Portugali ka një mungesë mjekësh dhe 95% e mjekëve nuk figurojnë në borderonë e spitalit. Prezantimi i koncesioneve shihet nga administrata aktuale si një mënyrë e stimulimit të efikasitetit dhe zhvillimit të një menaxhimi më efektiv.

2.3.4 Holanda

Pavarësisht nga ndryshimet në motivet midis projekteve, mund të argumentojmë së në kontekstin holandez, kufizimet e buxhetit nuk janë motive kryesore për të filluar me koncesionet por për të gjeneruar më tepër vlerë për paratë. Kjo mund të përkthehet më konkretisht në:

- Novacion në konceptin dhe përfaqsimin fizik
- Efektivitet më të lartë
- Vlerë më të mirë për klientin
- Krijimin e një vlere të ciklit të jetës.

Megjithëse argumentet formale politike fokusohen në vlerën e shtuar, një vëzhgim mes menaxherëve të projekteve publike të kontratave të koncesionit në infrastrukturë zbuloi së arsyeja kryesore për të filluar me projektin e koncesionit ishte vlera financiare. Në të kundërt, arsyeja për ndërmarrjen e masave të reja publike-private në projektet urbane është përmirësimi i cilësisë. Për këto projekte urbane, ishin formuar ndërmarrje të përbashkëta jo koncesione. Kontratat e koncesionit nuk preferohen për projektet urbane apo interurbane sepse interesi publik është mjaft i larmishëm dhe nuk mund të mbrohet me anë të kontratave të standardizuara, siç është e mundur për projektet infrastrukturore.

2.3.5 Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Motivi më i përhapur i cituar në literaturë për zanafillën e koncesioneve moderne në qytetet amerikane është zhvillimi ekonomik, veçanërisht në qytetet me themele të brendshme më të brishta.

Në studimin tonë, motivet më tipike gjatë dekadave të fundit të cilët kanë ndikuar në zgjerimin e kontratave koncesionare kanë qenë si më poshtë:

- Prona të vjetruara
- Deficiti buxhetor
- Efektiviteti i mirëmbajtjes
- Asetet qeveritare të pashfrytëzuara
- Probleme të konsiderueshme financiare
- Nevojë e madhe për investime të reja.

Për plotësimin e nevojave të mësipërme janë zgjedhur koncesionet për shkak të avantazheve që ato ofrojnë. Në rastin e SHBA-ve avantazhet e identifikuar për koncesionet gjendeshin kryesisht në:

- Kursimin e kohës
- Përzgjedhjen e partnerit privat për performancën dhe vlerën për paratë në vend të përzgjedhjes në bazë të çmimit
- Partneritetet mund të përmirësonin cilësinë e zgjidhjeve.

Përveç këtyre avantazheve, identifikohen edhe disa avantazhe specifike të tilla si:

- Deficitet buxhetore ulen dhe fitohet akses ndaj parave të sektorit privat
- Përgjegjësia dhe besueshmëria qëndrojnë në një burim të vetëm (pra, konsorciumi)

Rreziqet mund të ndahen me kompanitë private. Avantazhet specifike të sektorit privat janë:

- Përzgjedhja paraprake/parakualifikimi nënkuptojnë më pak konkurrencë dhe se konkurruesit janë njohur.
- Më shumë kontroll mbi procesin e përgjithshëm.

Kreu 3

KONCESIONET NË SHQIPËRI

Në krerët e mësipërm paraqitëm PPP-të në përgjithësi me synimin për t'u fokusuar tek koncesionet në veçanti. U përzgjedh për t'i bërë një rishikim literaturës lidhur me karakteristikat e përgjithshme të PPP-ve, duke u ndalur në modelin e koncesioneve dhe se si kanë ndikuar karakteristikat ekonomike dhe sociologjike tek marrëdhëniet midis aktorëve publike dhe private në suksesin e zbatimit të një kontrate koncesioni.

Në këtë Kre, përmes sjelljes së evolucionit dhe historikut të zhvillimit të procedurave koncesionare në Shqipëri, do të synohet të identifikohen problematikat e hasura, shkaqet e lindjes së tyre dhe mënyrat e shmangies së këtyre gabimeve, nisur edhe nga eksperiencat e kontratave koncesionare në vende të ndryshme të botës.

3.1 Historiku i lindjes së koncesioneve në Shqipëri

Koncesionet e para të listuara në vend (pas vitit 1990) janë ato në sektorin minerar të bakrit dhe kromit, që datojnë në vitin **2000** dhe **2001**, ardhur si rezultat i vendimmarrjes së Qeverisë Shqiptare për të dhënë me koncesion administrimin e minierave të vjetra. Nëpërmjet këtyre kontratave të para u bënë të mundura investime të reja në këtë sektor të rëndësishëm të ekonomisë me synim rritjen e efektivitetit të prodhimit. Një element i rëndësishëm ishte ruajta e nivelit të punësimit për qytetet minerare të Bulqizës, Burrelit, Fushë-Arrëzitet, etj. të cilat janë ngritur dhe zhvilluar si qytete minerare për të cilët miniera është burimi thuajse i vetëm i jetesës për banorët.

Kompania minerare italiane “*Darfo*”srl, e cila mori në koncesion minierat e vjetra të kromit dhe fabrikat e pasurimit në Bulqizë e Burrel dhe ajo turke “*Beroner*”, e cila mori në administrim minierat e vjetra të *Munellës*, *Lak Roshit*, *Përrollaj* si dhe fabrikën e pasurimit të Fushë Arrëzitet, paraqitën kërkesën e tyre si *propozim i pakërkuar*. Këto propozime u vlerësuan si projekte me interes publik dhe vendimmarrja e Organit Shtetëror të Autorizuar për të hyrë në marrëveshje koncesionare përkatësisht me secilin nga kompanitë private iu përcoll Qeverisë Shqiptare për miratim dhe me pas u ratifikua në Parlamentin Shqiptar. Qëllimi i këtyre kontratave ishte investimi në minierat e vjetra dhe shfrytëzimi efektiv i mineralit, në përputhje me standardet bashkëkohore dhe praktikat më të mira.

Një moment i rëndësishëm i kontratave koncesionare është viti **2004** kur Parlamenti Shqiptar ratifikoi kontratat e nënshkruara nga Qeveria Shqiptare për ndërtimin e aeroportit “Nënë Tereza” dhe ndërtimin e kalatës dhe depozitave të hidrokarbureve në Gjirin e Vlorës. Këto dy marrëveshje me rëndësi për ekonominë shqiptare u shoqëruan me debat politik i cili vazhdoi edhe disa vite më pas. Edhe në këto kontrata koncesionare vazhdoi praktika e paraqitjes së kërkesën nga partneri privat si një *propozim të pakërkuar*.

Gjatë periudhës **2005-2013**, në kuadër të privatizimit të HEC-eve vendore, një numër hidrocentralesh të vegjël u privatizuan dhe disa të tjerë iu dhanë kompanive të huaja (italiane, p.sh. Essegei) dhe vendase përmes kontratave koncesionare, kryesisht të tipit ROT (rehabilitim – operim – transferim) dhe në disa raste edhe të tipit BOO. Qëllimi i këtyre kontratave ishte rehabilitimi i HEC-eve ekzistuese, operimi i tyre dhe me pas transferimi tek shteti. Njëkohësisht janë nënshkruar një numër i konsiderueshëm kontratash koncesionare për ndërtimin e HEC-eve të reja në burime hidrike të pashfrytëzuara më synim rritjen e kapacitetit prodhues energjetik të ekonomisë shqiptare.

3.2 Legjislacioni dhe rregullimet përkatëse

3.2.1 Kronologjia legjislative dhe përputhshmëria me standardet

Ligji nr. 7973 i datës 26 korrik, 1995 “Për koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimet publike dhe infrastrukturë”, i amenduar kohë pas kohe, përbën tentative e parë të Qeverisë Shqiptare për të rregulluar ligjërisht procedurat e dhënies me koncesion të shërbimeve, apo për të administruar pronën publike.

Praktikat e para koncesionare në zbatim të Ligjit nr.7973 shfaqen problematikat e tyre gjatë fazës së implementimit të projekteve.

Se pari, duke gene së shume kontrata koncesionare (kryesisht në sektorin hidroenergjetik) u miratuan nga qeveria shqiptare si *projekte të pakërkua*, referuar përcaktimit ligjor të bërë në ligjin e sipërcituar, këto propozime nuk ishin objekt prokurimi, dhe si të tillë, ishte i pamundur krahasimi dhe përzgjedhja e propozuesit me të mirë në kuptim të termave ekonomike dhe teknike të projekteve. Kontrata ishte lidhur me të parin propozues që sillte idenë e tij për t’u angazhuar në sektorin publik dhe në shumicën e rasteve koncesionarët rezultuan pa mbështetjen e duhur financiare dhe përvojën e nevojshme për zhvillimin e projekteve në këtë sektor.

Se dyti, ligji nuk siguronte termat e përgjithshme të kontratave dhe cilësia e tyre në mbrojtje të interesave të investitorëve, apo të shtetit rregullohej rast pas rasti me

marrëveshje midis Organit Shtetëror të Autorizuar dhe Koncesionarit, duke sjellë mangësi në përcaktimin e detyrimeve dhe obligimeve të palëve për realizimin e kontratës, gjë që shpesh çonte në mos seriozitet për angazhime mes palëve.

3.2.2 Vlerësimet e BERZH mbi ligjin Shqiptar të Koncesionit

BERZH-i ka zhvilluar dhe përditëson rregullisht një sërë vlerësimesh të tranzicionit ligjor në vendet ku ajo është prezente, me fokusin mbi ligjin e koncesionit. Gide Loyrette Nouel (GLN), një kompani ligjore lider në sferen ndërkombëtare, me seli në Paris, u përzgjedh nga BERZH për të bërë një vlerësim të ligjeve të koncesionit në secilin nga vendet e saj të operimit, duke i krahasuar keto ligje me praktikën më të mirë ndërkombëtare, në veçanti me Guiden PFI, e cila synohet të përdoret nga autoritetet kombëtare dhe organet legjislativë kur përgatisin ligje të reja, ose rishikojnë dhe permiresojnë ligjet dhe rregulloret ekzistuese.

Raporti i vlerësimit të koncesioneve në rajon, i publikuar në Gusht 2005, ishte pjesë e përpjekjeve të BERZH-it për përmirësimin e kuadrit ligjor në vendet e saj të operimit me qëllim për të inkurajuar, ndikuar dhe ofruar udhëzime uniforme dhe standarte bashkëkohore për politikëbërësit dhe ligjëbërësit, në rrugën e reformave ligjore ligjore në lidhje me koncesionet në rajon.

Vlerësimi i performancës së kuadrit ligjor për koncesionet, është bërë në bazë të standardeve ndërkombëtare të zhvilluara në këtë fushë (kryesisht Guidës PFI), përvojës së fituar në zbatimin e projekteve të partneritetit publik e privat në vendet e operimit të BERZH si dhe në vendet e tjera, si edhe bazuar në vlerësimet e mëparshme të kuadrit të ligjor të koncesioneve. Standardet e tjera ndërkombëtare të përdorura nga GLN në vlerësimin e kuadrit ligjor për koncesionet në vendet e operimit të BERZH, janë të listuara më poshtë:

- Dispozitat e UNCITRAL “Model legjislativ në projektet e infrastrukturës të financuara privatisht”, 2003;
- Komunikimi Interpretativ mbi Koncesionet sipas ligjit të Komunitetit European, 2000 ("**EU Concession Communication**");
- Udhëzuesi i UNIDO-s për zhvillimin e projekteve të infrastrukturës përmes projekteve Nderim – Operim – Transferim (BOT) – ("**UNIDO BOT Guidelines, 2006**")
- Udhëzimet e Komisionit Evropian për Partneritetet e Suksesshme Publike-Private, 2003 ("**EU PPP Guidelines**");

- Vleresim i OECD mbi elementët thelbesorë të një ligji për marrëveshjet e koncesionit, 1999-2000;
- Raporti i Komisionit European mbi partneritetet publike - private dhe ligji komunitar mbi kontratat publike dhe koncesionet, datë 30 Prill 2004 ("**BE-PPP Green Paper**");

Dokumente kryesore shtesë të BE/vendime/rekomandime për koncesionet, qe përfshijnë:

- Direktivat 2004/18/EC dhe 2004/17/EC të datës 31 Mars 2004;
- Raportin mbi procesin e konsultimit publik mbi "Green Paper" (Bruksel, 2005/03/05 SEC (2005) 629);
- Komunikimin nga Komisioni për Parlamentin European, Këshillin, Komitetin European Ekonomik dhe Social dhe Komitetin e Rajoneve mbi Partneritetet Publiko-Private dhe Ligjin Komunitar për Prokurimin Publik dhe Koncesionet (Bruksel, 15.11.2005. COM (2005) 569) ;
- Rezolutën e Parlamentit European për partneritetetin publiko-privat dhe Ligjin Komunitar mbi prokurimin publik dhe koncesionet (2006/2043 (INI)).

Bazuar në gjetjet e raportit të vleresimit të GLN, Ligji shqiptar Nr.7973, datë 26.07.1995 "Për koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimin publik dhe Infrastrukturë", i ndryshuar, u përcaktua si Ligj qe kishte një pajtueshmëri të ulët me dokumentat e sipercituar. Ligjit i nevojiteshin përmirësime serioze në procedurën e përzgjedhjes, pasi i mungonin elemente thelbesore si: (i) procedura e parakualifikimit, (ii) ftesa për propozime/oferta, (iii) asnjë referencë për botimin / regjistrimin e dhënies së koncesionit, (iv) baza të paqarta për rastet e negocijimeve të drejtpërdrejta, (v) asnje referencë për procedurat e shqyrtimit të propozimeve. Për më tepër, dispozitat që rregullojnë marrëveshjen e projektit dhe të drejtat e huadhënësve ishin të nevojshme për t'u përmirësuar (ndërprerja e projektit, dispozitat e kompensimit, mundësia e të drejtave të huadhenesit për të vazhduar projektin në rast të deshtimit të koncesionarit (step-in).

Gjithashtu, ligjit i nevojiteshin përmirësime edhe në disa fusha të tjera (p.sh. përkufizim të qartë të Autoritetit Kontraktues, lidhja me ligjin e prokurimit publik, mundësia për të fituar pronësinë mbi tokën/asetet e kompanise qe zhvillon projektin koncesionar, referencë specifike për arbitrazhin ndërkombëtar, etj.).

Gjatë vitit 2006 qeveria shqiptare inicijoi hartimin e një kuadri të ri ligjor për koncesionet duke u mbështetur kryesisht në Guiden PFI dhe rregullimet specifike të saj; ky rregullim ligjor u asistua nga IFC, e cila ndihmosi me tej jo vetëm në hartimin e kuadrit ligjor sekondar për koncesionet, por edhe në zhvillimin e procedures se pare "pilot" për dhenien

me koncesion të hidrocentralit të Ashtës. në Dhjetor 2006, Parlamenti Shqiptar miratoi Ligjin Nr.9663, datë 18.12.2006 “per koncesionet”, i cili shenoi një permiresim cilesor të kuadrit ligjor në fuqi për koncesionet. Pikerisht, në raportet e rivleresimit të ligjit të koncesioneve në rajon, botuar nga BERZH në vitet 2007-2008 dhe me tej në 2012 vleresohet se Shqiperia ka arritur një pershtatje shume pozitive të ligjit të koncesioneve me Guiden PFI dhe praktikat me të mira nderkombetare të cituara me lart;

Ligji i ri nr. 9663, date 18.12.2006, siguroi një kuadër ligjor, që sikurse përcaktohet edhe nga raporti me sipër, vlerësohet me një përputhshmëri të larte me standardet bashkëkohore për koncesionet. Pikërisht ky kuadër ligjor dhe procedurat transparente të prokurimit, sikurse edhe njoftimi për tender ndërkombëtar mundësoi hyrjen e kompanive më me zë në sektorin hidroenergjetik si EVN, Verbund, Statkraft, Atel etj.

Gjatë kësaj kohe, mbështetur në ligjin për koncesionet dhe PPP-të, Qeveria Shqiptare ka nënshkruar një numër të konsiderueshëm marrëveshjesh koncesionare të cilat janë miratuar me ligje të posaçëm për ratifikimin e tyre.

Por, edhe pse në këto raporte vlerësimi konstatohet një përmirësim i dukshëm i Ligjit Nr. 9663/2006 krahasuar me Ligjin Nr.7973/1995, edhe pse Ligji Nr.9663/2006 vleresohet si me i miri në rajon, perseri vihen re mungesa të dispozitave ligjore, ose paqartesi juridike, qe konstatohet të kene pasur efektin e tyre negativ në ecurine e zhvillimit të disa projekteve koncesionare në implementim.

Keshtu, Raporti i “Vlerësimit të Ligjit të Koncesioneve”, 2007-2008, i publikuar nga BERZH, ofron gjetjet e mëposhtme referuar Ligjit Nr.9663/2006 “për koncesionet”:

- **Përputhje shumë të lartë**, lidhur me përzgjedhjen e koncesionarit, zgjidhjen e mosmarrëveshjeve dhe ligjin në fuqi;
- **Përputhje e lartë** në lidhje me kuadrin institucional;
- **Përputhje të mesme** në lidhje me: (i) kuadrin e politikave (cka i mundeson qeverise të planifikoje projekte koncesionare në perputhje me strategjitë dhe programet e zhvillimit të vendit), (ii) përkufizimet dhe fushen e veprimit të ligjit të koncesionit, (iii) projekt marrëveshjen
- **Përputhje shumë e ulët**, në lidhje me sigurinë dhe ofrimin e mbeshtetjes për koncesionarin

Në mënyre të përmbledhur, të dy raportet e shpërmendura, vlerësojnë sa me poshtë vijon: Edhe pse një kuadër i përgjithshëm i politikave për përmirësimin e kuadrit ligjor dhe promovimin e PPP-ve nuk është identifikuar në Shqipëri, mënyra se si qeveria, kohët e fundit, reformoi kuadrin ligjor të koncesioneve tregon interesin e saj në promovimin dhe

përdorimin e PPP në infrastrukturën dhe shërbimet e saj.

Ligji shqiptar 9663/2006 është shumë afër me rekomandimet e Guidës PFI; është një nga ligjet e pakta në rajon që përfshin në përkufizimin e tij, transferimin e riskut tek koncesionari dhe merr në konsideratë demshpërblimin. Ky ligj siguron kryerjen e analizës për besueshmërinë financiare të projektit “value for money”.

Ligji Nr. 9663/2006 përmban dispozita për të siguruar një proces të drejtë dhe transparent të përzgjedhjes (para kualifikimit të ofertuesve, procedurën për të kërkuar propozime teknike dhe financiare, mundësisë së procedurës me dy faza, publikimit të dhënies së koncesionit, përjashtime të kufizuara në dhënien e koncesionit pa procedurë konkurruese, ekzistencën e procedurave të shqyrtimit, parametrat për procesin e negociatave); dispozitat që rregullojnë marrëveshjen e koncesionit japin udhëzime të qarta mbi çështjet kryesore që duhet të mbulohen dhe ende mbeten mjaft fleksibël, duke lejuar palët që lirisht të negociojnë kushtet e saj.

Megjithatë, Ligji është i heshtur mbi çështjet e sigurisë dhe mbështetjes ndaj koncesionarit. në e kuptojmë se kjo vjen nga fakti që Shqipëria është e shqetësuar veçanërisht me shkallën e borxhit publik dhe pasojat e mundshme në buxhetin publik të projekteve të PPP. Ligji shqiptar është një nga ligjet më të mira të hartuara në rajon. Mungesa e përvojës praktike në zbatimin e ligjit mund të paraqesë një pengesë për investitorët në këtë fazë.

3.2.3 Shqyrtimi i eksperiencës

Në fillim të vitit 2009, në kuadër të programit të kredisë për politikën shqiptare të zhvillimit - PHRD TF 056 571, një ekip ekspertësh ndërkombëtare në fushën e koncesioneve u angazhuan pranë strukturave në METE për të shqyrtuar eksperiencën e fituar në zbatimin e kuadrit të ri ligjor të koncesioneve në Shqipëri. Referuar konstatimeve të paraqitura në draftin perfundimtar të misionit të ekspertëve të huaj, në gjetjet e përgjithshme, në mes të tjerash, citohej se: “..... miratimi në Keshillin e Ministrave të marrëveshjeve koncesionare mund të jetë ekuivalente me të ashtuquajturën “fazë e ofertuesit të preferuar” krahasuar me projekte të tilla në vende të tjera. Kuadri financiar nuk është zgjidhur në këtë fazë, pasi nuk janë zgjidhur ende një numër parakushtesh për projektin²⁵. Për këtë arsye, përfundimi i negociatave në këtë fazë të papjekur nuk ka siguri

²⁵ Konsulentit ketu ka parasyh që në fazën e lidhjes së kontratës së koncesionit, janë ende të paidentifikuara një numër problemesh që lidhen me hartimin e projektit të plotë teknik; kështu nuk janë bërë matje dhe nuk njihet saktësisht hidrologji, nuk janë bërë shpime gjeologjike, nuk njihet ende pronësia e tokës, etj. Keto elemente mund të impaktojnë ndjeshëm projektin, pikerisht sic ndodhi me projektin e Ashtes.

për përfundimin me sukses të projektit. Një marrëveshje e përkohshme, ose e kushtëzuar duhet të arrihet vetëm me "ofertues të preferuar" dhe mbyllja finale kontraktuale dhe financiare e arsyeshme mund të pritët të ndodhë kur shumica e të gjitha çështjeve të pazgjidhura janë zgjidhur..."

Në vitin 2013 gjithë ndryshimet ligjore të bëra gjatë në periudhe dinamike nënshkrimi të marrëveshjeve koncesionare u përmbledhën në një ligj të ri nr. 125/2013 "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat".

Tabela 3.1: Infrastruktura ligjore për PPP/Koncesionet në Shqipëri

Viti	Akti normativ
26 Korrik 1995	Ligji nr.7973, i dates 26 korrik, 1995 "Per koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimet publike dhe infrastrukture",
18 Dhjetor 2006	Ligji nr.9663 ...
25 Prill 2013	Ligji nr.125/2013 "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat"
2000-2013	Ligje për ratifikimin e marrëveshjeve koncesionare të Qeverisë Shqiptare

3.2.4 Problematika ligjore sipas Raportit të SIGMA

Ligji i ri i viti 2013 erdhi bazuar dhe në korrigjim të problematikës së evidentuar në raportin e muajit Maj të viti 2011 përpiluar nga SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) në lidhje me legjislacionin shqiptar për kontratat koncesionare. Sipas Raportit të SIGMA u vërejtën disa problematika të Ligjit nr. 9663, datë 18/12/2006 "Për Koncesionet":

Së pari, objektivi i Ligjit i përcaktuar që në nenin 1 të tij, ku thuhet: "...të krijojë kuadrin e nevojshëm për nxitjen dhe lehtësimin e zbatimit të projekteve koncesionare, të financuara nga sektori privat, duke rritur transparencën, barazinë, efikasitetin..." nuk është *reflektuar* plotësisht në dispozitat e Ligjit.

Së dyti, përmbajtja e Ligjit nuk përputhet me rregullat koncesionare "acquis communautaire" të përcaktuara nga Direktivat e Komunitetit Europian. Në këtë drejtim përkufizimi i kontratave të parashikuara me këtë ligj *nuk sigurojnë një kornizë të qartë*

për dallimin e kontratave publike sipas rregullave të prokurimit publik të KE-së dhe ato që nuk rregullohen nga këto direktiva.

Së treti, edhe pse Ligji përcakton në mënyrë të qartë objektivin e tij, objektivi i cili padyshim qëndron në përputhje me angazhimin për të respektuar disa nga parimet bazë të prokurimit publik, të tilla si drejtësi, transparencë dhe efikasitetit, është e nevojshme të bëhen përpjekje në përmirësimin e tij me qëllim të arritjes në *praktikë* të këtyre objektivave, duke e sjellë në këtë mënyrë Ligjin në përputhje me kërkesat e BE.

Në vijim të Raportit, bazuar në problematikat e mësipërme, janë përzgjedhur dhe listuar disa karakteristika të ligjit të cilat japin një pasqyrë të fushëveprimit dhe procedurave të tij:

- Ligji përcakton vetëm parimet e përgjithshme duke lejuar "krijimin e procedurave të veçanta për dhënien e projekteve të koncesionit".
- "Koncesioni" është përkufizuar si një marrëveshje, e cila pjesërisht i korrespondon përkufizimit të koncesionit dhënë nga Direktivat e Komunitetit²⁶, por nuk e bën një dallim të qartë me llojet e tjera të kontratave publike (punë publike dhe kontrata të shërbimeve) duke krijuar pasiguri juridike dhe mospërputhje me "*acquis communautaire*".
- Ligji përcakton një listë të sektorëve për të cilët mund të realizohen kontrata koncesionare. Por për disa sektorë nuk është e përcaktuar qartë se në ç'mënyrë mund të realizohet një projekt koncesion.
- Dispozitat e Ligjit lejon që "..Këshilli i Ministrave mund t'u ofrojë investitorëve, vendas apo të huaj, koncesione me çmimin simbolik 1 euro.." ²⁷, Ky lëshim nuk është në përputhje me parimet bazë të prokurimit publik për kontratat publike dhe objektivat e transparencës të përcaktuara që në nenin 1 të Ligjit.
- Ligji nuk zbatohet për "licencat".
- Mbikëqyrja e zbatimit të procedurave të dhënies me koncesion dhe shqyrtimi administrativ i ankesave bëhet nga Agjencia e Prokurimit Publik. Kjo dispozitë është ndryshuar me Ligjin 10157, datë 15 tetor 2009, me qëllim krijimin e Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve si organ i ri i shqyrtimit. Ky vendim është ndryshuar përsëri me vendimin nr 1, datë 5 maj 2010, duke përcaktuar përsëri Agjencinë e Prokurimit Publik si organi shqyrtues.

²⁶ Konkretisht, Direktiva 2004/18 / EC e Parlamentit dhe Këshillit të Evropës

²⁷ Neni 4, pika 3 e Ligjit Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", i azhurnuar

- Avokati i Prokurimit Publik është themeluar si organ që monitoron procedurat administrative në fushën e koncesioneve dhe prokurimit publik, heton veprimet e paligjshme dhe të parregullta ose mosveprimin nga autoritetet kontraktuese, në bazë të ankesave ose me iniciativën e vet.
- Njësia e Trajtimit të Koncesioneve themelohet në kuadër të Ministrisë së Ekonomisë, dhe është përgjegjëse për të promovuar dhe ndihmuar autoritetet kontraktuese në vlerësimin dhe negocimin e koncesioneve.
- Procedura e miratimit të koncesionit kalon përmes dy fazave të përzgjedhjes, duke bërë dallim mes procedurave konkurruese dhe propozimeve të pakërkuara.
- Sanksionimi me ligj i propozimeve të pakërkuara²⁸ përbën një shkelje të rëndësishme të parimeve bazë të prokurimit publik, rregullave të Komunitetit mbi kontratat publike, si dhe transparencës dhe efikasitetit të objektivave të përcaktuara që në nenin 1 të Ligjit.

Ligji Nr. 9663 për koncesion krijonte një kuadër shumë të ndërlikuar dhe ka qenë objekt i ndryshimeve të herë pas hershme pa përmirësime domethënëse të efikasitetit dhe transparencës. Për këtë qëllim, dhe në lidhje me kërkesat e BE për përafrimin ligjor me “*acquis communautaire*”, gjykohet e nevojshme për të krijuar një grup të përcaktuar qartë të objektivave, masave dhe aktiviteteve që synojnë një ndryshim të plotë të ligjit ekzistues, ose miratimin e një ligji të ri.

Ligji Nr. 125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik-privat” i publikuar në fletoren zyrtare më 10 Maj 2015, ka hyrë në fuqi më 25 Maj 2013. Ky ligj i ri ka shfuqizuar ligjin e vjetër Nr.9663/2006 nëpërmjet kushteve të vendosura në nenin 48: “Dispozitat e ligjit nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për koncesionet”, të ndryshuar, zbatohen për procedurat e dhënies së kontratave të koncesionit dhe për procedurat e shqyrtimit të filluara, si dhe kontratat e lidhura para hyrjes në fuqi të këtij ligji”. Gjithashtu Neni 50 parashikon që: Ky ligj nuk aplikohet për kontratat e koncesionit të firmosura përpara hyrjes së tij në fuqi.

3.3 Koncesionet infrastrukturore

Historia e koncesioneve infrastrukturore shqiptare nis me tre marrëveshje koncesionare në dy sektorë të rëndësishëm dhe të pazhvilluar për kohën. Marrëveshja e parë është ajo për ndërtimin e aeroportit të ri “Nënë Tereza” nga shoqëria “Tirana Airport Partners”, SHPK.

²⁸ Neni 9, pika 1 e Ligjit Nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për Koncesionet”, i azhornuar

Dy marrëveshjet e tjera u lidhën mes Qeverisë Shqiptare dhe kompanisë “La Petrolifera Italo Rumena” SPA për ndërtimin e terminalit bregdetar të depozitimit të naftës dhe të nënprodukteve të saj në Gjirin e Vlorës dhe për ndërtimin e infrastrukturës portuale në shërbim të terminalit bregdetar në Gjirin e Vlorës. Por edhe pse kanë kaluar 10 vjet nga këto marrëveshje në infrastrukturën portuale dhe aeroportuale, asnjë marrëveshje koncesionare nuk është nënshkruar akoma në infrastrukturën rrugore, një sektor ky po aq i rëndësishëm për ekonominë shqiptare.

3.3.1 –Aeroporti ndërkombëtar “Nënë Tereza”

Në datë 11.11.2004 u miratua ligji Nr. 9312 “Për ratifikimin e marrëveshjes së koncesionit, ndërmjet këshillit të ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë koncesionare "Tirana Airport Partners", SHPK, për ndërtimin, vënien në punë, operimin dhe mirëmbajtjen e aeroportit ndërkombëtar "Nënë Tereza", Tiranë dhe për dhënien e disa stimuljeve kësaj shoqërie koncesionare.

Sipas marrëveshjes së koncesionit, Tirana International Airport (TIA) ka të drejtë të drejtojë, operojë dhe zhvillojë Aeroportin Ndërkombëtar “Nënë Tereza” për një periudhë 20 vjeçare, periudhë e cila filloi të zbatohet në 23 prill 2005. Gjatë kësaj periudhe të gjitha fluturimet ndërkombëtare prej dhe drejt Shqipërisë do të realizohen vetëm nëpërmjet Aeroportit Ndërkombëtar të Tiranës (ANT). Ky aeroport, duke filluar nga prilli 2005, është drejtuar nga kompania private Tirana International Airport SHPK, aksionarë të së cilës janë HOCHTIEF AirPort, DEG Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft dhe Fondi Amerikano-Shqiptari Ndërmarrjeve sipas peshave të mëposhtme në pronësi.

Tabela 3.2: Aksionerët e TIA

Aksionari	Pesha	Koment
Avi Alliance (ish-HOCHTIEF AirPort)	47%	Është një nga investitorët lider botërorë në fushën e aeroporteve.
Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft	31.7%	Anëtari Grupit Bankar KfW, i specializuar në financimin e korporatave dhe investimeve për infrastrukturën në Evropë
Fondi Shqiptaro-Amerikan i Ndërmarrjeve	21.3%	Themeluar nga qeveria amerikane për të mbështetur zhvillimin e sektorit privat në Shqipëri

Burimi: Aeroporti Nënë Tereza, Faqja zyrtare, Profili i Kompanisë

(<http://www.tirana-airport.com/files/downloads/temp/TIA-CompanyProfile-ALB-2013.pdf>)

Qëllimi i kësaj marrëveshjeje koncesionare ishte rinovimi tërësisht i aeroportit të ndërtuar qysh me 1957-ën. Ky projekt ishte pjesë e politikave strategjike të qeverisë për përmirësimin e infrastrukturës aeroportuale, si një nevojë e identifikuar për:

- të rinovuar, përmirësuar dhe rindërtuar infrastrukturën e aeroportit;
- për të përmirësuar standardet e sigurisë;
- për të përmirësuar standardet operacionale të aeroportit;
- për të siguruar transferimin e eksperiencës ndërkombëtare në aeroportin e vetëm ndërkombëtar të Shqipërisë;
- për të rritur kapacitetin përpunues të aeroportit në përputhje me kërkesat në rritje të pasagjereve;
- për të fituar një kulturë të re menaxhimi dhe eksperiencën ndërkombëtare në kryerjen e shërbimeve operacionale, jetike për një aeroport.

Në procesin e vlerësimit të projektit si projekt koncesionar, Qeveria Shqiptare vlerësoi përfitimet e këtij projekti lidhur me faktin që koncesionari do të merrte të gjithë riskun financiar mbi:

- Koston totale mbi investimin e projektit
- Pagesat mbi të gjitha detyrimet financiare përballe KfW,
- Pagesat lidhur me Tarifën Koncesionare
- TVSH dhe tatimet
- 30% e vlerës së Ardhshme të Dividendit (afërsisht 50 milion Euro)
- Transferimi i njohurive tek kompanitë shqiptare lidhur me punimet e ndërtimit;
- Krijimi i mundësive për punësim për zonën

Projekti ka qenë pjesë e një debati të madh politik gjatë procedurave ligjore për miratimin e kontratës koncesionare nga Parlamenti Shqiptar. *Hipoteza të ndryshme janë ngritur mbi “vlerën në para” të këtij projekti, nëse do t’i kishte kushtuar me lirë qeverisë shqiptare po ta realizonte vete këtë projekt, etj.* Megjithatë një analizë e detajuar e kostove që do të duhej të përballonte qeveria për ndërtimin, operimin dhe mirëmbajtjen e aeroportit përgjatë gjithë periudhës së koncesionit prej 20 vitesh ishte e pamundur të bëhej, pasi projekti i propozuar në fazën e lidhjes së kontratës së koncesionit ishte ***një projekt jo i detajuar teknikisht***, si rrjedhojë projekti ka qenë fleksibël dhe pa dyshim shoqërohej me një kosto respektive, përkundrajt një tavani investimi të përcaktuar në kontratën e koncesionit. Gjithsesi, nisur nga rezultatet e performancës së këtij projekti koncesionar; nga fakti që Koncesionari ka marrë të gjitha *“Rreziqet elementare: fizike, të projektimit, ndërtimit, operimit dhe mirëmbajtjes, teknologjisë, financës dhe gjenerimit të të*

ardhurave”, lë të besosh se ky partneritet midis Shtetit Shqiptar dhe shoqërisë koncesionare ka sjelle me të vërtetë një vlerë të shtuar, rezultate këto që nuk do të mund të ishin arritur nëse palët do të vepronin vetëm. Ecuria e 7 viteve të para është një tregues pozitiv i arritjes së ofrimit të një shërbimi më të mirë publik për një numër të shtuar udhëtarësh.

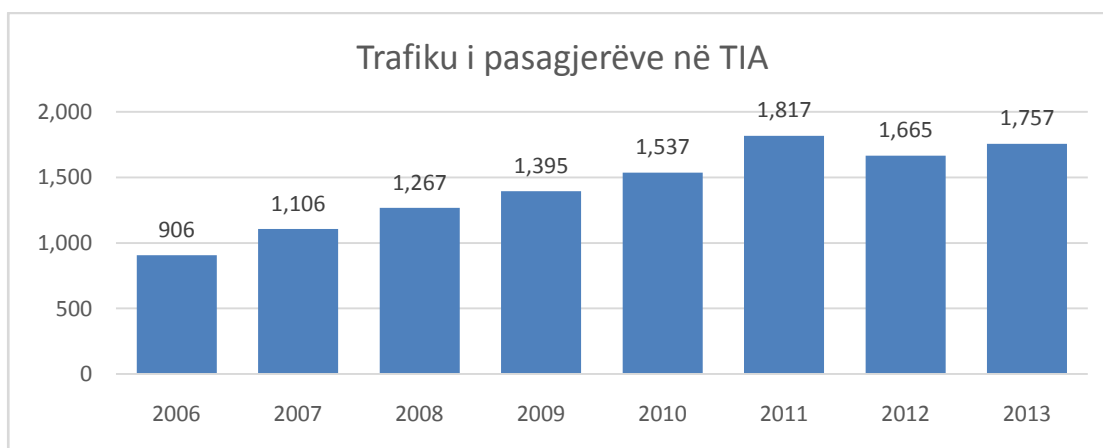
Tabela 3.3: Të dhëna mbi trafikun ajron në TIA

Zëri	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pasagjerët(mijë)	906	1,106	1,267	1,395	1,537	1,817	1,665	1,757
Ndryshimi	15%	22%	15%	10.1%	10.2%	18.2%	-8.4%	5.5%
Trafiku ajror	15,85	18,258	19,194	20,064	20,768	22,988	20,528	19,942
	6							
Kargo(tonë)	1,603	1,695	1,987	1,711	1,785	2.656	1.875	2,164

Burimi: Aeroporti Nënë Tereza, Faqja zyrtare, Profili i Kompanisë

Qëllimi primar i ofrimit të kësaj kontrate koncesioni që ishte ofrimi i një shërbimi cilësor në një aeroport të ri dhe rritja e numrit të pasagjerëve është arritur dhe koncesioni në parim mund të vlerësohet i suksesshëm.

Figura 3.1: Numri i pasagjerëve në TIA gjatë viteve në koncesion (në mijë)



Burimi: Aeroporti Nënë Tereza, Faqja zyrtare, Profili i Kompanisë

Gjatë këtyre viteve ka dalë në dritë dhe është debatuar fakti që koncesionari ka të drejtën e ekskluzivitetit për fluturimet ndërkombëtare në Shqipëri duke penguar çdo iniciativë tjetër për krejt periudhën e koncesionit.

Gjykoj se do të ishte më e përshtatshme **një studim i plotë fizibiliteti** për nevojën e Shqipërisë për aeroporte ndërkombëtare, si dhe kostot e monopolit aktual dhe përfitimet që do të shkaktonte konkurrenca e mundshme. Është për tu nënvizuar se, për shkak të kësaj marrëveshjeje monopoli, *fluturimet drejt dhe nga Aeroporti Ndërkombëtar i Tiranës kanë kosto relativisht të lartë për të njëjtin destinacion, krahasuar me vendet e rajonit.*

3.3.2 - Koncesioni në Gjirin e Vlorës (Petrolifera)

Në 13 Maj të vitit 2004, Kuvendi miratoi ligjin Nr. 9231 i cili ratifikonte marrëveshjet koncesionare mes Qeverisë Shqiptare dhe kompanisë “La Petrolifera Italo Rumena” S.P.A. Me anë të këtij ligji u ratifikuan dy marrëveshje koncesionare, respektivisht:

1. Marrëveshja e koncesionit e formës "BOO" për ndërtimin dhe shfrytëzimin e terminalit bregdetar, për depozitimin e naftës dhe të nënprodukteve të saj në Gjirin e Vlorës,
2. Marrëveshja e koncesionit e formës "BOT", për ndërtimin dhe shfrytëzimin e infrastrukturës portuale në shërbim të terminalit bregdetar në Gjirin e Vlorës.

Kontrata koncesionare e lidhur midis Qeverisë Shqiptare dhe kompanisë Petrolifera Italo Albanese (PIA) janë dhënë për një afat prej 30 vitesh. Në fund të 30 viteve PIA ndërton shfrytëzon dhe i kthen Shtetit Shqiptar pjesën e infrastrukturës portuale në det (kalatën), ndërsa e gjithë infrastruktura në tokë i takon koncesionarit së bashku me tokën kundrejt një çmimi prej 1 euro.

Karakteristikat e kësaj marrëveshjeje mes Qeverisë Shqiptare dhe kompanisë koncesionare janë paraqitur më poshtë duke reflektuar sukseset dhe të metat e kësaj marrëveshjeje.

Sipas këtyre dy marrëveshjeve të mësipërme, shoqërisë “La Petrolifera Italo Rumena” S.P.A. (PIR)²⁹ iu dha e drejta që në një sipërfaqe prej 183,000 metra katrorë, pronë e Qeverisë Shqiptare, të ndërtonte dhe shfrytëzonte terminalin bregdetar në Gjirin e Vlorës si dhe të ndërtonte dhe shfrytëzonte infrastrukturën portuale të nevojshme në shërbim të këtij terminali sipas një **propozimi të pakërkuar** të paraqitur nga Koncesionari. Kjo shoqëri **përfitoi të drejtën ekskluzive** sipas të cilës nuk mund të ndërtohej një port i kësaj kategorie në të gjithë zonën e Gjirit të Vlorës për një periudhë 30 vjeçare.

Koncesionari sipas projektit parashikonte të krijonte një qendër depozitimi me 21 çisterna naftë, benzine dhe gazi. Kapaciteti total i magazinimit ishte projektuar për 37,000 metër

²⁹Gjatë ligjit referimi i bëhet licencës shqiptare të PIR me emrin Petrolifera Italo Albanese (PIA)

kub naftë dhe benzine dhe 6,000 metër kub GLN (propan dhe butan) siç përshkruhet në mënyrë të detajuar në tabelën e mëposhtme.

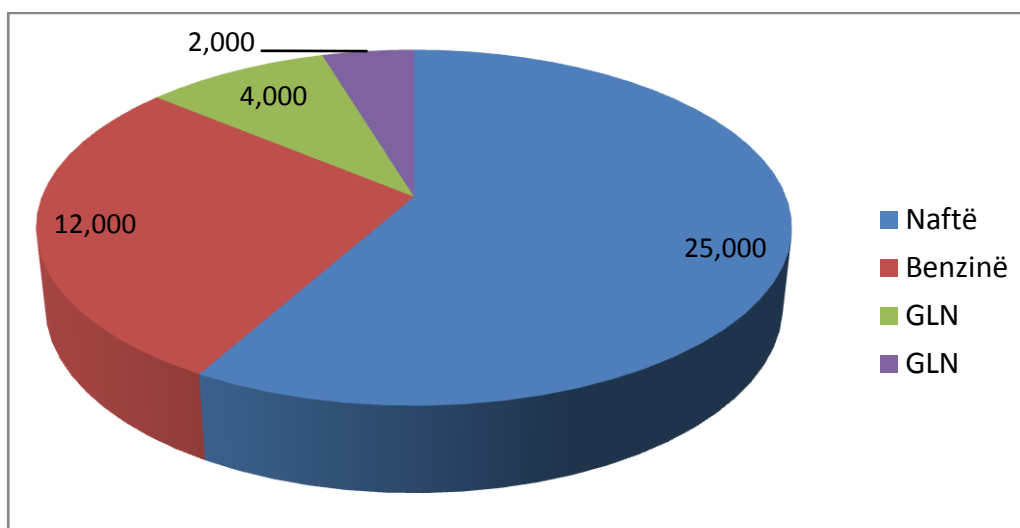
Me këtë projekt synohej të plotësohej një kërkesë e mundshme e tregut prej rreth 300,000 metër kub në vit për naftë diesel dhe benzinë si dhe 50,000 deri në 60,000 metër kub në vit për GLN (propan, butan).

Tabela 3.4 – Kapaciteti i projektuar i magazinimit të hidrokarbureve nga PIA

Produkti	Numri i cisternave	Kapaciteti total (në metër kub)
Naftë	5	25,000
Benzinë	4	12,000
GLN (propan, butan)	2	4000
GLN (propan, butan)	10	2000

Në fazën 1 (shtojca 3 e ligjit Nr. 9231) koncesionari ishte i gatshëm të marrë në konsideratë pajisjen e terminalit me një infrastrukturë të përshtatshme depozitimi për vaj solar (mazut) dhe/ose vaj naftë dhe/ose produkte të tjera të rënda, të cilat do të kryhen nëse kjo do të konsiderohej e nevojshme për impiantin e ri të fuqisë termike të planifikuar për Vlorën apo për nevoja të tjera të kërkuara nga ekonomia shqiptare.

Figura 3.2 – Peshë që çdo produkt në kapacitetin total prej 43.000 metër kub



Sipas ligjit shoqëria "La Petrolifera Italo Rumena, S.p.A." përfitoi edhe disa privilegje tatimore që ishin:

- Përfshirja nga të gjitha taksat dhe detyrimet doganore për importimin e lëndëve të para, të pajisjeve e instrumenteve të tjera;

- Përfundimi nga tarifat e pronësisë intelektuale, si dhe nga ato inxhinierie për ndërtimin e terminalit dhe të infrastrukturës portuale, për një periudhë 24-mujore, duke filluar nga data e përfundimit të afatit prej 60 ditësh të pajisjes së koncesionarit me të gjitha autorizimet dhe lejet përkatëse nga autoritetet shqiptare;
- Si dhe t'i rimburohet TVSH-ja e paguar³⁰.

Që në projektin e parë koncesionar u shfaq *reagimi publik* shoqëruar nga *debate politike*. Publiku shqiptar akoma nuk ishte mësuar me këtë formë të re partneriteti dhe ishte e natyrshme që të keqinterpretonte. Debatimi dhe reagimi publik u përqendrua në dhënien e një sipërfaqeje të madhe tokë një kompanie në Gjirin e Vlorës si dhe në ndotjen e mundshme të ambientit. Kjo e fundit rezultoi në protesta të vazhduara deri ditën që ky projekt përfundoi dhe u vu në funksionim.

Që në fillimet e veta ka qenë karakteristikë mbizotërimi i kompanive të huaja në kontratat koncesionare. Si të tilla, ligjet për ratifikimin e marrëveshjeve koncesionare, i japin të drejtë gjykatave ndërkombëtare të arbitrazhin për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve. Kështu, sipas ligjit për koncesionet në Gjirin e Vlorës përcaktohet se të gjitha mosmarrëveshjet që do të dalin ose rrjedhin nga kjo marrëveshje koncesioni, të cilat nuk mund të zgjidhen me mirëkuptim nga përfaqësuesit e Ministrisë së Ekonomisë dhe Petrolifera Italo Albanese (PIA)³¹, do të trajtohen e zgjidhen nëpërmjet *arbitrazhit ndërkombëtar* në përputhje me Rregullat e Arbitrazhit të Dhomës Ndërkombëtare të Tregtisë. Arbitratat do të zbatohen dhe do të marrin vendime duke u bazuar në të drejtën franceze, vendi i arbitrazhit do të jetë Parisi, gjuha e arbitrazhit do të jetë anglishtja dhe vendimi i dhënë nga arbitri do të jetë detyrues dhe përfundimtar për palët³². Kjo klauzolë e ligjit gjeti shpejt zbatim pasi kontrata u përfshi nga mosmarrëveshjet për shkak se Qeveria Shqiptare nuk arriti të sigurojë në kohë dhe të vinte në dispozicion të kompanisë PIA tokën ku do ndërtohej porti për shkak të problemeve të pronësisë. Si rrjedhojë kompania PIA paditi Qeverinë Shqiptare në Gjykatën e Arbitrazhit në Paris duke e detyruar atë të kërkojë një proces pajtimi. Qeveria Shqiptare kërkoi nga ndërmarrja PIA që të zëvendësonin dëmshpërblimit e mundshëm financiar që mund të jepte vendimi i Gjykatës së Arbitrazhit në Paris me një

³⁰Ligji Nr.9231, date 13.5.2004 për ratifikimin e "Marrëveshjes së koncesionit të formës "BOO" për ndërtimin dhe shfrytëzimin e terminalit bregdetar, për depozitimin e naftës dhe të nënprodukteve të saj në Gjirin e Vlorës", si dhe për ratifikimin e "Marrëveshjes së koncesionit të formës "BOT", për ndërtimin dhe shfrytëzimin e infrastrukturës portuale në shërbim të terminalit bregdetar në Gjirin e Vlorës", Neni 3.

³¹Emri i licencës shqiptare të kompanisë Petrolifera Italo Rumena.

³²Ligji Nr.9231, date 13.5.2004 për ratifikimin e "Marrëveshjes së koncesionit të formës "BOO" për ndërtimin dhe shfrytëzimin e terminalit bregdetar, për depozitimin e naftës dhe të nënprodukteve të saj në Gjirin e Vlorës", si dhe për ratifikimin e "Marrëveshjes së koncesionit të formës "BOT", për ndërtimin dhe shfrytëzimin e infrastrukturës portuale në shërbim të terminalit bregdetar në Gjirin e Vlorës", Neni 17

marrëveshje ku koncesionari kërkoi që Qeveria të hiqte dorë edhe nga kushti i vënë në kontratë dhe pikërisht nëni 5, pika 1 ku parashikohej se koncesionari, duke pasur parasysh gjithashtu detyrimet e shtetit, merr përsipër: “Të kryejë e të përfundojë, brenda nëntë muajve nga dita e hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje koncesioni për terminalin, projektin përfundimtar të terminalit dhe të zonës së saj të koncesionit portual, duke bërë të ditur se paraqitja skematike e projektit përfundimtar mund të pësojë ndryshime nga ajo e projektit paraprak, me kusht që, gjithsesi, sipërfaqja e përgjithshme e zonës së mbuluar nga terminali të përfshijë zonën ekzistuese prej 183.000 metra katrorë dhe të jenë plotësuar të gjitha standardet respektive të sigurisë, si dhe me kusht që faza 1 të realizohet ashtu siç përshkruhet në shtojcën 3.”

Ky ishte *një lëshim jo pak i rëndësishëm* për shkak se në fazën 1 të kësaj marrëveshjeje koncesionare³³ parashikohej se koncesionari të realizonte që në vitin e parë punimet lidhur me kapacitetin e depozitave duke e lënë ndërtimin e kapacitetit të përgjithshëm depozitues në tri faza, koha e zbatimit e të cilave do të varet kryesisht nga tendenca aktuale, afat mesme dhe afatgjata të konsumit të naftës dhe nënprodukteve të saj në Shqipëri. Me një kapacitet të instaluar të depozitimit për një total prej 43,000 metër kub, përpunimi i karburanteve ishte i siguruar për sa i përket fazës të nisjes së punës së portit 2009. Nëpërmjet VKM nr. 235, datë 27.04.2007, “Për miratimin, në parim, të marrëveshjes për zgjidhjen me pajtim të mosmarrëveshjeve ndërmjet Këshillit të Ministrave të RSH-së dhe Shoqërisë Koncesionare “PIA” SPA, në kuadër të marrëveshjes së koncesionit të formës “BOO” dhe “BOT”, për ndërtimin dhe shfrytëzimin e terminalit bregdetar dhe të infrastrukturës portuale, në shërbim të terminalit, për depozitimin e naftës dhe të nënprodukteve të saj, në Gjirin e Vlorës” Qeveria Shqiptare hoqi dorë nga ky kusht. Marrëveshja e nënshkruar nga palët më datë 10 Maj 2007 ndër të tjera parashikon që Shteti Shqiptar merr përsipër që të heqë kërkesën e parashikuar në Shtojcën 3 të Marrëveshjes për Terminalin, për kapacitetin minimal për t’u ndërtuar nga koncesionari në Fazën 1, referuar nëni 5 të Marrëveshjes, duke rënë dakord që PIR dhe PIA të kryenin një vlerësim azhurnues të kapaciteteve depozituese për të përmbushur nevojat e tregut në Shqipëri. E thënë ndryshe, *kjo VKM e la koncesionari të lirë në çdo vendimmarrje, madje edhe në materien thelbësore për të cilën u dha koncesioni: ndërtimin e portit*. Ishte kompania PIA ajo e cila do të vendoste nëse dhe kur do të ndërtojë plotësisht portin. Madje edhe kapaciteti nuk është më detyrim pasi kompania nga marrëveshja e pajtimit në

³³Ligji Nr.9231, date 13.5.2004, Shtojca 3

Arbitrazhin Ndërkombëtar fitoi të drejtën e realizimit të saj sipas kërkesës së tregut, ngjashmërisht siç vepron çdo shoqëri tjetër jokoncesionare.

Do të konsideroja të metë të kontratës së koncesionit dhe ligjit për koncesionet në Gjirin e Vlorës mungesën e një *kufizimi lidhur me çmimet* që do aplikojë kompania PIA. Meqenëse kësaj kompanie iu dha *monopoli* në një pikë strategjike të importit të hidrokarbureve siç është Gjiri i Vlorës, është konform rregullave të tregut përcaktimi i kufijve lidhur me çmimet njësoj siç veprohet për sektorët e tjerë. Për këtë shkak janë zhvilluar disa procese gjyqësore mes kompanisë PIA dhe kompanive të tjera ku fitues ka dalë kompania koncesionare. Kompania doli fituese edhe në gjyqin me Autoritetin e Konkurrencës në lidhje me çmimet dhe kapacitetet e tregtimit.

3.3.3 - Koncesionet në hidroenergji

Kuadri i ri ligjor për koncesionet në Shqipëri e gjeti zbatimin e tij kryesisht në sektorin hidroenergjetik. Qeveria Shqiptare, duke njohur nevojat e tregut shqiptar për energji dhe potencialet e pashfrytëzuara hidrike, përkrahu iniciativat private për të investuar në këtë sektor. Në momentin e miratimit të ligjit të koncesioneve, në Ministrinë e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës ishin protokolluar mbi 80 kërkesa për ndërtimin dhe operimin e hidrocentraleve të vegjël përmes kontratave koncesionare.

Deri në fund të vitit 2009, numëroheshin rreth 95 kontrata koncesionare të lidhura në përputhje me procedurat ligjore të konkurrimit dhe përzgjedhjes publike. Në tabelën e mëposhtme paraqitet statusi i këtyre kontratave deri në fund të vitit 2009.

Tabela 3.5 Statusi i koncesioneve të dhëna nga Qeveria Shqiptare deri në 31.12.2009

Statusi i projektit	Numri	Kapaciteti i instaluar (MW)	Vlera e investimit (në Euro)	Prodhimi vjetor i energjisë (GWh)
Kontrata në zbatim	95	1,300	2,5 miliard	4,900
Projekte në faza të ndryshme të realizimit	38	800	1,5 miliard	3,400
Gjithsej	133	2,140	4 miliard	8,300

Burimi: Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës (2010)

Qeveria Shqiptare në atë kohë, në mbështetje dhe për të promovuar iniciativën private për t'u shtrirë më gjerë në sektorin hidroenergjetik, mori disa iniciativa të tjera në vazhdimësi:

- amendoi ligjin për koncesionet duke përfshire të drejtën e institucioneve financuese për të “step in” në rast të një dështimi të mundshëm të koncesionarit në realizimin e projektit;
- garantoj shit-blerjen e energjisë elektrike për hidrocentralet deri në 15 MW për 15 vitet e para të jetës së një kontrate koncesionare 35-vjeçare;
- ka iniciuar krijimin e një “One Stop Shop” për dhënien e të gjitha licencave të nevojshme pas marrjes së kontratës së koncesionit, çka do të ndihmojë së tepërmi investitorët private në avancimin e fazës së parë përgatitore për fillimin e punimeve, duke shmangur burokracitë e panevojshme të enteve publike;
- Amendoi Ligjin nr. 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore” duke ulur taksën e ndërtimit për projektet në infrastrukturë, nga 1-2% dhe 2-4% në 0,1% të investimit: *“Përrjashtimisht për projektet e infrastrukturës, për ndërtimin e rrugëve kombëtare, të porteve, aeroportëve, tuneleve, digave, ndërtimit të infrastrukturës në energji, përfshirë makineritë dhe pajisjet për këto projekte, taksa e ndikimit në infrastrukturë të ndërtimeve të reja është 0,1 për qind e vlerës së investimit, por jo më pak së kostoja e rehabilitimit të infrastrukturës së dëmtuar.”*

Aktualisht ka rreth 435 projekte koncesionare, një pjesë e mirë e të cilëve kanë filluar punimet e ndërtimit dhe performanca e tyre flet për një ecure të mirë, por sigurisht jo gjithçka shkon siç duhet.

Tabela 3.6: Numri i kontratave koncesionare në hidroenergji në Shqipëri 2007-2013

Viti	Numri i kontratave	Numri i HPP-ve	Vlera e investimit (ALL)	Fuqia (kw)
2007	3	3	935,066,767	17,800
2008	26	37	36,389,681,955	173,098
2009	56	163	193,126,091,502	840,884
2010	6	19	1,545,604,390	15,518
2011	14	51	39,188,496,098	307,616
2012	12	50	10,327,770,621	86,625
2013	47	112	63,574,803,912	489,386
Total	164	435	345,087,515,245	1,930,927

Burimi: Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Industrisë (METE) 2013

3.4 Rast Studimor 1 .Koncesioni Hidroenergjetik- Projekti i Ashtës

3.4.1 - Projekti dhe historiku i zhvillimit të tij

Projekti i hidrocentralit Ashta është i vendosur në rrjedhën e poshtme të lumit Drin në veri të Shqipërisë. Disa nga strukturat e Ashtës janë ndërtuar para hapjes së tenderit për dhënien me koncesion të hidrocentralit të Ashtës. Diga devijuese në Spathara dhe ura mbi të, u realizuan në vitin 1973, ndërsa një urë mbi veprën e marrjes u ndërtua në vitin 1975.

Faza parakualifikuese e garës për dhënien me koncesion të hidrocentralit të filloi në janar të vitit 2008 , duke përfshirë 12 ofertues, 10 nga të cilët i plotësonin kriteret parakualifikuese. Nga keto nëntë kompani ndërkombëtare morën pjesë në një konferencë të ofertuesve në prill të vitit 2008 dhe realizuan ekspertiza teknike dhe ligjore për projektin e Ashtës.

Ekipi i IFC në vijim realizoi negocijime paraprake me investitorët potencialë për hartimin e dokumentave standarte të tenderit në një mënyrë transparente dhe jo-diskriminuese, duke inkorporuar në keto dokumenta disa nga komentet e tyre më thelbësore. Gjatë këtij paranegocijimi, pamvarësisht përfshirjes në dokumentat e tenderit të disa prej kërkesave të investitorëve, një numer i konsiderueshëm problematikash mbetën të patrajuara, duke iu transferuar tërësisht rrisht të investimit që do të realizohej nga investitori privat. Kështu, një numer çështjesh si rreziku hidrologjik, gjeologjik, mjedisor dhe ai i blerjes së tokës, të lidhura zakonisht me ndërtimin e një hidrocentrali ishin disa nga çështjet kryesore që u diskutuan me investitorët potencialë. Për më tepër, hidrocentrali i Ashtës, për vetë karakteristikën e tij, do të ndërtohej i fundit në kaskaden e Drinit duke qenë krejtësisht i varur nga shkarkimet e ujit nga hidrocentralet (Vau i Dejes, Komani, Fierza) në rrjedhën e sipërme, të cilat janë në pronesi të Koorporatës Elektroenergjetike Shqiptare dhe janë subjekt i një kuadri rregullator (rregulloret mbi flukset minimale ekologjike, derdhjet e ujit për ujitje, rregullat e operimit të kaskadës, detyrimet e mundshme që lidhen me strukturat ekzistuese, dhe kështu me radhë), faktorë që përbëjnë një pengesë për pjesëmarrësit potencialë, disa prej të cilëve u terhoqen nga ofertimi. Ata ofertues që nuk u terhoqen shprehën shqetësime ndaj këtyre pasigurive dhe ngurrimit të qeverisë për t'i adresuar ato gjatë fazës së negocijimeve paraprake.

Në qershor 2008, dy grupe investitorësh ndërkombëtare, Verbund (kompani austriake) dhe konsorciumi i Electrabel (kompani belge) & Compagnie Nationale du Rhône (kompani franceze), dorëzuan ofertat teknike dhe financiare. Në fillim të korrikut të vitit 2008, Verbund u zgjodh si ofertuesi fitues, dhe dy muaj më vonë u nënshkrua Marreveshja e Koncesionit.

Projekti për ndertimin e hidrocentraleve në Ashtë po zbatohet në përputhje me Marrëveshjen e Koncesionit e formës (BOT) Ndërtim-Operim-Transferim, lidhur midis Verbund AG (Verbund) dhe Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikes së Republikës së Shqipërisë në vitin 2008. Marrëveshja e Shit-Blerjes së energjisë dhe Marrëveshja e Kaskadës, të lidhura midis Koncesionarit dhe Furnizuesin publik shqiptar të energjisë elektrike, KESH (Korporata Elektroenergjetike Shqiptare Sh.A.), sipas të cilës energjia elektrike do të shitet për një periudhë prej 15 vjetësh, janë miratuar gjithashtu me Vendim të Këshillit të Ministrave, si pjesë integrale e Marrëveshjes së Koncesionit.

Në vitin 2010, EVN AG (EVN) dhe Verbund, negociuan një marrëveshje bashkepunimi për të investuar së bashku në ndertimin dhe operimin e hidrocentraleve në Ashtë, vendim-marrje kjo që u miratua nga Autoriteti Kontraktues, METE.

Projekti i hidrocentralit (HEC) është centrali i katërt mbi lumin Drin, por i pari që u ndërtua në këta 30 vjet, me një kapacitet prej 52.9 MW dhe investim në vlerën prej 212.9 milion Euro. Projekti ndodhet në rrethin e Shkodrës në veriperëndim të Shqipërisë. HEC-i i planifikuar i Ashtës është i vendosur në lumin Drin në veri të Shqipërisë, pranë kufirit me Malin e Zi. Projekti është i fundit në kaskadën e Drinit dhe gjendet nën HEC Vau i Dejës, rreth 50 km nga derdhja e lumit Drin.

Projekti është zhvilluar në dy faza: fillimisht u ndërtua HEC Ashta I, pikërisht aty ku rezervuari i Spatharës me digën e saj dhe sistemin e vogël ujitës u ngritën tre dekada më parë për t'u përdorur nga bujqësia. Deri në 560 m³ ujë për sekondë do të furnizojnë 45 turbina Matrix. Faza e dytë vijoi me ndërtimin e HEC Ashta II, pas një kanali të ulët bajpasi 5 km të gjatë, afër fshatit Ashtë, ku gjithashtu u përdoren turbinat Matrix. Ashta I ndodhet 200 m nën hyrjen ekzistuese të rezervuarit Spathara dhe Ashta II është i vendosur më poshtë në drejtim të rrymës. Projekti përdor strukturat ekzistuese të digës Spathara në hyrje. Për lidhjen me rrjetin elektrik të shpërndarjes, si pjesë e Marrëveshjes së Koncesionit, për Ashta I nevojitej ndërtimi i një linje transmetimi prej 1.2 km që të lidhej me një linjë ajrore ekzistuese, ndërsa për Ashta II nevojitej ri-drejtimi i një linje ajrore ekzistuese prej përafërsisht 500m.

3.4.2 Fakte mbi procesin e identifikimit për projektin e Ashtës

Në shkurt të vitit 2001, KESH sh.a kontraktoi CWE (China Water & Electricity Corporation) për të ndërtuar një hidrocentral në pjesën më të ulët të lumit Drin, në zonën e Bushatit. Plani CWE ndikoi nivelet e liqenit të Shkodrës dhe ngriti shumë pyetje mjedisore dhe socio-ekonomike.

Në gusht të vitit 2001, qeveria pezulloi kontratën me CWE për një vlerësim të pavarur. Skema CWE paraqiti një devijim, një central elektrik mbi-terren dhe një kanal shkarkimi që përcjell një rrjedhe ujore mbi turbine në masen prej 540 m³/sek drejt lumit të Bunës, rreth 4.5 km në drejtim të rrymës pas bashkimit të saj me lumin Drin. Sidoqoftë, meqënëse Liqeni i Shkodrës derdhet drejt Bunës në seksionin e devijuar të lumit Drin, niveli i saj pritej të ndikohej nga projekti. Gjithashtu, sipas këtij projekti, pritej të kishte ndikime negative në ujitjen e fermave dhe puseve të ujit. Ky projekt, me siguri do të ngrinte jo vetëm çështje mjedisore dhe socio-ekonomike, por edhe çështjen e të drejtave të bregut mes dy vendeve fqinje.

Për të shmangur këto probleme, Qeveria ftoi firmën Gjermane inxhinierike Lahmeyer International, e cila sugjeroi dy qasje alternative, njëra prej të cilave parashikonte reduktimin e gjatësisë së kanalit të shkarkimit në mënyrë që të shkarkonte rrjedhjen nga centrali elektrik përsëri në lumin Drin, në rrjedhën e sipërme të rrjedhës së Bunës, duke eliminuar shumicën e impakteve negative mjedisore dhe sociale të projektit.

Në Korrik 2007, IFC kërkoi nga SNC-Lavalin International Inc (SLII) të shqyrtojë të gjitha studimet dhe punët e projektimit të kryera më parë për projektin e hidrocentralit të Ashtës, të përsosnin konceptin e përgjithshëm të saj, dhe të përshkruanin skemën më të përshtatshme që mund të realizohej në këtë vend. Për të shmangur konfuzionin me planin fillestar të CWE, projekti i ri u quajt Ashta, sipas fshatit ku do të vendosej centrali elektrik me hartimin e projektit të ri.

Ndërmjet Korrikut dhe Shtatorit 2007, IFC rishikoi të gjitha studimet e mëparshme dhe punën e projektimit, rafinoi konceptin e përgjithshëm, dhe përgatiti një projekt dizajn bazë që mund të realizohej në zonën e Ashtës. Ky projekt dizajn bazë specifikoi disa elemente të thelbësore "si kushtet minimale teknike", duke lënë fleksibilitet të mjaftueshëm për investitorët privatë që të paraqesnin zgjidhje teknike të shëndosha dhe inovative brenda këtyre kufijve të përcaktuara qartë.

Ky projekt dizajn bazë ishte i ashtuquajtur i propozimi i kërkuar, në bazë të të cilit Qeveria Shqiptare vendosi me VKM Nr.7, datë 04.01.2008 "Për Caktimin e Autoritetit Kontraktues për dhënien me Koncesion të Projektit Hidroenergjetik Ashta".

Në janar të vitit 2008, filloi faza parakualifikuese, duke rezultuar në 12 aplikime, 10 prej të cilave plotësuan kriteret parakualifikuese. Nëntë kompani ndërkombëtare morën pjesë në një konferencë të ofertuesve në Prill të vitit 2008 dhe kerkuan sqarime për një numer çështjesh teknike dhe ligjore.

Në muajt në vijim, ekipi i IFC zhvilloi negociata paraprake lidhur me dokumentat e tenderit me investitorët potencialë në një mënyrë transparente dhe jo-diskriminuese, si rezultat i të cilave një numër komentet të paraqitura prer tyre u reflektuan në keto dokumente gare.

Gjatë kësaj faze, disa nga rreziqet e projektit u bënë të qarta. Përveç risqeve hidrologjike, gjeologjike, mjedisore dhe të zotërimit të tokës, të lidhura zakonisht me zhvillimet e hidrocentraleve, Ashta është krejtësisht e varur nga shkarkimet e ujit nga hidrocentralet shtetërore në rrjedhën e sipërme dhe i nënshtrohet një kuadri rregullator (rregulloret mbi flukset minimale ekologjike, daljet e ujit për ujitje, rregullat e funksionimit të kaskadës, detyrimet e mundshme që lidhen me strukturat ekzistuese, dhe kështu me radhë), kushte këto që u konsideruan një pengesë për disa nga pjesëmarrësit potencialë, të cilët iu shmangën ofertave. Ato ofertues që nuk u tërhoqën nga gara, shfaqën sigurisht shqetësimet e tyre lidhur me këto pasiguri (IFC Smartlessons, Maj 2009). Aneksi 2 në fund të materialit paraqet një nga pyetëtorët që këta investitorë kane shkëmbyer/komentuar me Autoritetin Kontraktues në fazën e negociimit të dokumenteve të garës.

Kompanitë të cilat kanë paraqitur dokumente parakualifikuese janë përmendur në vijim: “Kelag + EFT Consortium”; “Landsvirkujn”; “EnBW Systeme Infrastruktur Support”; “Holding Slovenske Elektrarne d.o.o.”; “Verbund”; “Aare – Tessin A G”; “Statkraft Development A S”; “Electrabel”; “Enel S.P.A.”; “CNR”; “INGRA”; “Sencap S. A”.

Më 3 mars 2008, METE ftoi ofertuesit e kualifikuar për të paraqitur ofertat e tyre në, ose para datës 5 maj 2008, data në të cilën u hapen dokumentet e tenderit për dhënien me koncesion të ndërtimit, operimit dhe transferimit të një hidrocentrali të ri në Ashtë. METE ka përgatitur një “databaze” – një dhome të dhënash, në dispozicion të ofertuesve të parakualifikuar të cilët do të duhet të përgatisnin ofertat e tyre teknike dhe financiare.

Kuadri ligjor për koncesionet nuk ofron ndonjë rregull mbi përmbajtjen e dhomes së të dhënave, edhe pse ky informacion u konsiderua si shumë mirë i përgatitur për ofertuesit, pasi në të ishte përfshirë informacion mbi kuadrin rregullator teknik, ligjor, mjedisor etj. përveç një projekt propozimi teknik baze lidhur me projektin në fjalë.

Shqetësimet e ngritura nga këto vlerësime janë të lidhura ngushtë me mungesën e përcaktimit në kuadrin rregullator në lidhje me "propozimet e kërkuara" dhe përmbajtjen e dokumenteve që duhet të përfshihen në dhomën e të dhënave. Skema teknike ishte shumë e këshillueshme për ofertuesit, por një numër i paqartësive ishin të lidhura me detaje, që u

eksponuar gjatë zbatimit të projektit dhe të cilat mund të perfshihen nën rekomandimin nr.62 të Guides PFI(Udhëzues legjislativ mbi Projektet e Infrastrukturës të Financuara Privatisht, miratuar në vitin 2000), qe citon se: "Vonesë në perfundimin e projektit për shkak të ndodhjes së rrethanave përtej kontrollit të arsyeshëm të secilës palë.

3.4.3 Marrëveshja e Koncesionit dhe lejet e dhëna për projektin e Ashtës.

Projekti i Ashtës është zhvilluar bazuar në një numër Marrëveshjesh, Lejesh dhe Autorizimesh të miratuara nga Qeveria Shqiptare dhe autoritetet publike përkatëse. Lista e të gjitha dokumenteve ligjore në fuqi është e listuar në vijim:

1. Marrëveshja e Koncesionit që lidhet me projektimin, financimin, ndërtimin, pronësinë, funksionimin, mirëmbajtjen dhe transferimin e projektit të centralit të ri hidroenergjetik të Ashtë-s, në Republikën e Shqipërisë, e nënshkruar ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe Österreichische Elektrizitätswirtschafts - Aktiengesellschaft. Marrëveshja e Koncesionit është miratuar nga VKM Nr.1363, datë 17.10.2008;
2. Marrëveshja e Shit-blerjes së energjisë në lidhje me një central të ri hidroenergjetik në Ashtë, në Republikën e Shqipërisë, nënshkruar ndërmjet Österreichische Elektrizitätswirtschafts - AKTIENGESELLSCHAFT dhe KESH sh.a, si një pjesë integrale e VKM Nr.1363, datë 17,102008;
3. Marrëveshja e Koordinimit për kaskadën e lumit Drin ndërmjet KESH sh.a dhe Österreichische Elektrizitätswirtschafts - Aktiengesellschaft, si një pjesë integrale e VKM Nr.1363, datë 17,102008;
4. Studimi Urbanistik, miratuar me Vendim Nr.1 të KRRTRSH, datë 27.02.2009;
5. Leja e mjedisit, miratuar nga Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave, me 30.04. 2009;
6. Leja e sheshit të ndërtimit, miratuar me Vendim Nr.1 të KRRTSH-së, datë 14.07.2009;
7. Vendim i Bordit Kombëtar Shqiptar të Komitetit Ndërkombëtar për Digat e Mëdha "Mbi miratimin e projekt-idesë së veprave hidroteknike të hidrocentralit të Ashtës", datë 15.07.2009;
8. Licenca për prodhimin e energjisë, miratuar nga ERE më 29.12.2009;
9. Leja e ndërtimit për ndërtimin e hidrocentraleve në Ashtë, miratuar nga KRRT e Këshillit të Komunës Bushat, Shkodër, më 14 janar 2010;

10. Vendimin Nr. 522, datë 30.06.2010, i Këshilli i Ministrave “për shpronësim, për interes publik, të pronarëve të pasurive të paluajtshme, pronë private, të prekura nga shpronësimi për qëllim të ndërtimit, pronësisë, shfrytëzimit, mirëmbajtjes dhe transferimit në favor të shtetit të projektit për centralin e ri hidro energjetik në Ashtë, në rrethin e Shkodrës”;
11. Vendimi Nr.99, datë 16.07.2012 i ERE-s "Për licencimin e "Energji Ashta" shpk për aktivitetin e tregtimit të energjisë elektrike”;
12. Miratimi nga METE për transferimin e aksioneve në vijim të nënshkrimit të marrëveshjes së bashkëpunimit midis EVN dhe Verbund, me 20.04.2010, sipas së cilës EVN i bashkohet projektit të Ashtës me 50% të aksioneve.
13. Leje Përdorimi sipas Ligjit Nr.10119/2009 "Për planifikimin e territorit", - Aplikimi është dorëzuar në METE.

3.4.4 Statusi aktual i projektit të Ashtës

Pas një periudhe të shkurtër ndërtimi prej pak më shumë se 30 muaj, dhe vetëm katër vjet pas përfundimit të marrëveshjes së koncesionit, inagurimi i Ashtës u zhvillua në Shtator të vitit 2012.

Punimet kryesore të montimit kishin përfunduar deri në fund të vitit 2012. Më 20 mars 2013 testi i performancës (komisionimi) së HEC-it të Ashtës u krye me sukses dhe përfundimi thelbësor i impiantit u arrit më 28 mars 2013.

Gjatë periudhës së komisionimit 66 GWh të energjisë janë prodhuar dhe shitur kompanive lokale GSA dhe CEZ.

Mbas komisionimit të veprës në prani edhe të Autoritetit Kontraktues, METE, dhe konkretisht me datë 1.04.2013, Marrëveshja e Shit-blerjes së energjisë ka hyre në fuqi.

Hidrocentrali i Ashtës është një risi botërore: ai është hidrocentrali më i madh në botë që paraqitet me teknologjinë matrix. Teknologjia Hidro-Matrix (një turbinë e vogël afërsisht në madhësinë e një kutie telefonike) mundëson një shfrytëzim veçanërisht efikas të ujit. Në këtë impiant inovativ 90 turbina HIDROMATRIX - të kombinuara me një kapacitet prej 52.9 MW - do të prodhojnë çdo vit 278 milion kilovat-orë energji elektrike për Shqipërinë.

3.4.5 - Përfitimet e komunitetit nga projekti

Hidrocentrali i Ashtës do të prodhojë çdo vit rreth 278,000 GWh energji elektrike. Në këtë mënyrë, 100,000 familje shqiptare do të mund të furnizohen me energji elektrike hidrike të pastër.

Impianti energjetik përmirëson sigurinë e furnizimit të Shqipërisë me energji dhe ndihmon për të reduktuar vartësinë e vendit nga importet e energjisë elektrike. Energjia e prodhuar do të lidhet me rrjetin energjetik shqiptar në linjën elektrike 110-kV.

Për më tepër Hidrocentrali i Ashtës është me të vërtetë i favorshëm për mjedisin. Peshqit mund të notojnë nga deti Adriatik deri në rezervuarin Spathara nëpërmjet kalimit të ri të peshkut të instaluar në HEC-in e Ashtës - *ky është kalimi i parë i peshkut që instalohet në një stacion të energjisë hidroelektrike në Shqipëri.*

Hidrocentrali i Ashtës është ngritur në përputhje me Mekanizmin për Zhvillim të Pastër (CDM), rregulloret e nxjerra në Kuadër të Konventës të Kombeve të Bashkuara mbi Ndryshimet Klimatike (UNFCCC). Ai nuk do të prodhojë emetime CO₂ dhe duke qenë një central hidroenergjetik do të kursejë rreth 114,000 ton CO₂ në vit.

Hidrocentrali i Ashtës është një impuls ekonomik për rajonin dhe krijon vende pune gjatë fazës së ndërtimit dhe operimit. Hidrocentrali i Ashtës është vënë në punë dhe mirëmbahet nga 25 punonjës lokalë të Energji Ashta.

Hidrocentrali i Ashtës është projekti i parë ndërkombëtar i kompanive austriake Verbund dhe EVN, të cilat renditen në kompanitë me të mëdha energjetike në Evropë.

3.4.6 Qëllimi i këtij rasti Studimor.

Duke konsideruar faktin se në po marrim në trajtim një projekt të përfunduar dhe në operim të plotë vlerësojmë se të gjitha faktet që analizuam dhe evidentuam kur trajtuam përfitimet publike që do të vijnë nga dhënia me koncesion e projektit janë vërtetuar plotësisht. Me sipër në analizuam dhe evidentuam përfitimet e komunitetit nga implementimi dhe vënia në operim të këtij projekti që nga tërheqja e investimeve të huaja "greenfield", përfshirja e kompanive lider në Evropë në këtë projekt, përvoja e fituar nga transferimi i know-how. Ky projekt përmirëson sigurinë e furnizimit të Shqipërisë me energji dhe redukton varësinë e vendit tone nga energjia e importuar.

Gjithashtu theksuam dhe impaktin mjedisor dhe social që ky projekt ka në rajonin që është vendosur.

Megjithatë, gjatë katër viteve të zbatimit të Marrëveshjes së Koncesionit, Koncesionari është përballur me një numër problemesh teknike dhe ligjore që kanë shkaktuar një rritje

të konsiderueshme të koston së investimit të projektit dhe një zvogëlim të vlerës së përgjithshme ekonomike të projektit të Ashtës.

Duke marrë në konsideratë rritjen e koston së përgjithshme të projektit Ashta, e shkaktuar si pasojë e të gjitha ngjarjeve që kanë ndodhur gjatë periudhës së zhvillimit të projektit, jo për shkak të neglizhencës së Koncesionarit, kemi për qellim dhe dëshirojmë të evidentojmë se pavarësisht se ky projekt i pari i këtij lloji në Shqipëri i vlerësuar si propozim i “kërkuar” i Qeverisë Shqiptare, që në themel përbën një histori suksesi të procesit koncesionar në Shqipëri, ai përsëri ka kufizimet e tij, problematika që në themel kanë të bëjnë me mangësi dhe jo përshtatshmëri të kuadrit ligjor në fuqi me praktikën me të mira ndërkombëtare, **mungesa e një studimi të mirëfilltë fizibiliteti në momentin e dhënies së këtij koncesioni nga ana e autoritetit publik si dhe përvoja e kufizuar e stafit administrativ që ishte i ngarkuar për dhënien e këtij koncesioni.**

Kemi për qellim që të vlerësojmë bazuar në një arsyetim profesional, shkaqet dhe arsyeet që kanë shkaktuar rritjen e koston së investimit për ndërtimin dhe funksionimin e dy centraleve hidroenergjetike në Ashtë si dhe bazuar në këto analize të nxjerrim konkluzione përgjithëse për praktikën në vazhdim.

Keto vlerësime do të mbështesim në

- Analiza të ndryshme të vlerësimeve ligjore të kryera në lidhje me kuadrin ligjor shqiptar për koncesionet, në mënyrë që të identifikohen paqartësitë ligjore, të cilat gjeneruan probleme të caktuara teknike dhe jo teknike si dhe shtimin përkatës të koston për koncesionerin;
- Sjelljen dhe analizimin e fakteve ,teknike, mjedisore, çështjeve ligjore dhe administrative.

Publikimi periodik i IFC-së, “Smart lessons”, në Maj 2009 prezantoi një përmbledhje mbi historinë e projektit të Ashtës dhe kontributin e IFC-së në ndihmën ndaj Qeverisë Shqiptare për strukturimin dhe zbatimin e transaksionit të saj të parë të partneritetit publik-privat (PPP) në sektorin e energjisë, i cili solli një investitor të fortë dhe të besueshëm ndërkombëtar në vend, kompaninë austriake Verbund.

3.4.7 Mësime nga projekti i Ashtës.

- 1) Projektet kërkojnë përkufizime dhe ndonjëherë, edhe ripërkufizime.** Projektet hidroenergjetike janë jashtëzakonisht të ndjeshme ndaj pozicionimit në terren dhe

dizenjimit. Rrjedhimisht, edhe pse projekti që do të zhvillohet është përcaktuar në një shkallë të mjaftueshme për të vlerësuar me një fare saktësie kostot e tij, duke përfshirë shpenzimet e nevojshme për të zbutur ndikimet e tij sociale dhe mjedisore si dhe përfitimet e parashikuara, bëhet e pamundur për të marrë në konsideratë një qasje PPP deri sa tiparet e saj inxhinierike, ekonomike, sociale, mjedisore dhe të tjera të jenë përcaktuar si duhet.

2) Çështje të rëndësishme që nuk adresohen në fazat e hershme të tenderit mund të kenë një efekt potencialisht shkatërrues më vonë.

Gjatë fazës së strukturimit të transaksionit, ekipi i IFC bëri një numër rekomandimesh në lidhje me shpërndarjen e rrezikut dhe ndryshimet e nevojshme për kuadrin rregullator të kërkuar për ta bërë transaksionin më tërheqës. Qeveria, në një përpjekje për të zhvendosur rreziqet e projektit ndaj koncesionarit të ardhshëm, kërkoi të heqë ngjarje të caktuara (të tilla si rritje e papritur e taksave) nga klauzola *MAGA (Material Adverse Government Action)*, duke vënë qëndrueshmërinë e përgjithshme të marrëveshjes në rrezik. Në të njëjtën kohë, rregulla të caktuara (kërkesat minimale ekologjike të rrjedhës, përdorimi i ujit për vaditje dhe kështu me radhë) kishin nevojë për përmirësime të mëtejshme në përputhje me standardet e pranuarra gjerësisht.

3.4.8 Vlerësime ligjore në raport me projektin e Ashtës

Qëllimi i këtij paragrafi është krahasimi i përfundimeve të analizës së BERZH-it në lidhje me ligjin shqiptar të koncesioneve, Guidën PFI mbi koncesionet, Ligjin Nr. 125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik - privat” me Marrëveshjen e Koncesionit për projektin e Ashtës.

Duke iu referuar vlerësimit të BERZH-it mbi kuadrin ligjor të koncesioneve në rajon, respektivisht për vitet 2007-2008 dhe 2012, Ligji Shqiptar Nr.9663/2006 është një prej ligjeve më të mirë të hartuar në rajon.

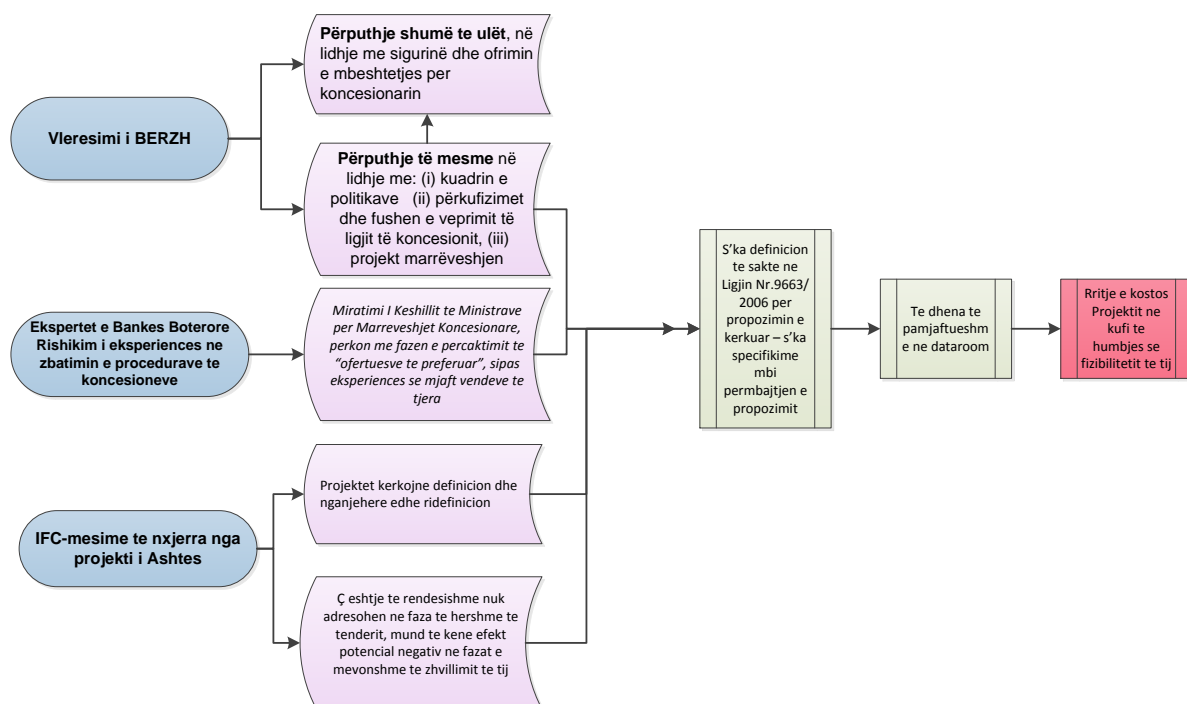
Megjithatë, janë identifikuar:

- **Pajtueshmëri mesatare**, në lidhje me: kuadrin e politikave, përkufizimet dhe fushëveprimin e ligjit të koncesioneve, marrëveshjen e projekti;
- **Pajtueshmëri shumë e ulët**, në lidhje me sigurinë dhe çështjet e suportit për koncesionarin.

Duke i krahasuar këto gjetje me Ligjin Nr.9663/2006, bazuar në të cilin është zhvilluar dhënia me koncesion e projektit të Ashtës, Ligji Nr.9336/2006 nuk jep një përkufizim lidhur me "propozimet e kërkuara"; Neni 9 i Ligjit Nr.9663/2006 jep parimet e përgjithshme bazë mbi të cilat autoritetet duhet të identifikojnë një projekt koncesioni, por nuk siguron dispozita të qarta mbi përmbajtjen dhe detajet informative që duhet të sigurojnë "propozimet e kërkuara", në mënyrë që të mundësohet një llogaritje sa me e saktë e kostos për investimin e projektit.

Edhe përfundimet e raportit të rishikimit të eksperiencës së fituar në fushën e koncesioneve lidhur me zbatimin e Ligjit të Koncesionit Nr.9663/2006 evidentojnë të njëjtin problem për të gjitha projektet koncesionare, duke theksuar se të dhënat informative të siguruara në projektet në procedurë tenderimi nuk janë të mjaftueshme për të vlerësuar fizibilitetin dhe anën ekonomike të projekteve dhe si pasojë ka një numër pasigurish, të cilat mund të shkaktojnë rritjen e kostos gjatë zbatimit të projektit. Sipas konstatimeve të tyre, realizueshmëria e plotë e projektit duhet të kryhet para tenderit, përndryshe të dyja palët (Autoriteti Kontraktues dhe ofertuesi fitues) nuk mund të llogarisin saktë koston reale të projektit.

Figura 3.3: Vlerësimet ligjore dhe përkatësia e tyre në raport me të dhënat e pamjaftueshme



Me tej, konstatohet se edhe IFC-ja ka identifikuar të njëjtat problematika, në bazë të përvojës me projektin e Ashtës dhe sikurse vlerësohet nga vetë ekipi që asistoi METE-n lidhur me projektin e Ashtës, “mungesa e një përkufizimi të saktë bën të pamundur për të marrë në konsideratë një qasje PPP deri sa karakteristikat e saj inxhinierike, ekonomike, sociale, mjedisore, dhe të tjera të jenë vendosur si duhet”.

Skema e mësipërme do të përfaqësojë konstatimet e vlerësimeve të ndryshme të bëra dhe rëndësinë e tyre me gjendjen aktuale të projektit të Ashtës.

3.4.9 Mungesë përcaktimi ligjor për propozimet e kërkuara

Ka një numër problematikash, me të cilat u përball koncesionari gjatë zbatimit të projektit, si: gjendja e objekteve ekzistuese; statusi i përdorimit të tokës dhe pronësive; mundësia për të marrë certifikatat e CO₂ (që pritej të shiteshin në çmimet e tregut); mungesa e të dhënave gjeologjike dhe hidrologjike në fazën e planifikimit të projektit, që rezultoi në rritjen e kostos në fazën e zbatimit, për shkak se kushtet gjeologjike kërkonin thellimin e shtratit të lumit në drejtim të rrymës Ashta 2; gjendja e ujërave nëntokësore, si pasojë e se cilës është përdorur bentonit shtesë gjatë fazës së zbatimit të projektit; mungesa e të dhënave sizmike (zona rezultoi të ketë probabilitet të lartë për tërmete, duke rritur koston e punimeve të përshtatshme civile); mungesa e të dhënave statistikore mbi rrezikun e përmbajtjeve. Të gjitha këto problematika, kanë krijuar kosto shtesë për Koncesionarin gjatë fazës së zbatimit të projektit.

Të gjithë këto faktorë të cituara më lart, duhet të ishin qartësuar qysh në fazën paraprake të identifikimit të projektit të propozuar për ndërtimin e një hidrocentrali në Ashtë; mosaktësisimi i këtyre çështjeve gjatë fazës planifikuese solli një kosto të shtuar në fazën e zbatimit të projektit, kosto kjo që dukshëm nuk është për faj, apo ndonjë neglizhencë të koncesionarit.

Ekspertët e Bankës Botërore që rishikuan zbatimin e koncesionit në Shqipëri, cituan se Marrëveshjet e Koncesionit miratohen në faze planifikimi kur ende ka një numër çështjesh që mund të influencojnë në rritjen e kostos dhe marrëdhënien financiare midis Koncesionarit dhe Autoritetit Kontraktues; kjo vjen si pasojë e paqartësive ligjore; në vende të tjera kjo fazë është konsideruar si “competitive dialogue”, që e shqipëruar do të thotë negociata paraprake me ofertuesit e preferuar, por jo marrëveshje përfundimtare për atë kohë sa ka ende çështje tekniko-financiare të pazgjidhura”.

Është mjaft e qartë se projekti i Ashtës, që u shpall nga METE si propozim i kërkuar, nuk ishte i qartë mjaftueshëm në lidhje me çështje të ndryshme teknike dhe si të tilla, pavarësisht nga përpjekjet e mira të IFC-së dhe Qeverisë për t'i dhënë ofertuesve sa më shumë të dhëna që ishin të disponueshme nga institucionet shqiptare, kishte ende një numër paqartësish, të cilat nuk mund të llogariteshin në atë kohë.

Gjithashtu, , raportet e BERZH-it 2007-2008 dhe 2012, në lidhje me ligjin e koncesionit shqiptar, konkludojnë se: mungesa e definicioneve/përkufizimeve të qarta në ligj (sikurse është mungesa e një përkufizimi të qartë për propozimet e kërkuara) dhe mungesa e përvojës praktike në zbatimin e Ligjit mund të paraqesë një pengesë për investitorët në këtë fazë.

Duke qenë marrëveshja e parë e koncesionit dhe në kushtet e mungesës së përvojës, gjatë fazës së negociimit, METE kërkoi që koncesionari do të merrte përsipër të gjitha rreziqet e realizimit të këtij projekti, përfshirë këtu edhe rrezikun e një informacioni jo të plotë, si pjesë e "databazës" dhe propozimit të kërkuar, pavarësisht nga fakti se rritja e paparashikuar e kostos mund të çonte edhe në "pamundësinë" e realizimit të projektit, duke krijuar një situatë ku të dyja palët (Koncesionari dhe Autoriteti Kontraktues) do të kumbisnin mundësinë e financimit të projektit. Pra, në mirëbesim, të dyja palët kanë rënë dakord në paragrafin 7.2.3 të Marrëveshjes së Koncesionit, se "..... Koncesionari arsyeshëm përcakton se çdo informacion i tillë i rremë, i pasaktë, jo i plotë ose mashtrues (në secilin rast materialisht), Koncesionari do të ketë të drejtën për të ndryshuar Dizajnin Konceptual në masën e kërkuar, si rezultat i saj, pa ndonjë detyrim nga ana e Autoritetit Kontraktues për të kompensuar Koncesionarin për ndonjë kosto që del nga kjo".

Marrëveshja e dytë e madhe e Koncesionit, e nënshkruar nga Qeveria Shqiptare dhe EVN "Lidhur me projektimin, financimin, ndërtimin, pronësinë, funksionimin, mirëmbajtjen dhe transferimin e projektit hidroenergjetik të lumit Devoll në Republikën e Shqipërisë", në paragrafin 3.5 (rritja e kostos) parashikon që: "Nëse, në çdo kohë para 18 muajve pasi Lejet e Zhvillimit i janë dhënë Koncesionarit, kostot e investimeve agregate për të gjitha impiantet, siç parashikohet arsyeshëm në këtë pikë, do të jenë rritur me më shumë se 30% në krahasim me shumën nominale të kostos së investimit të parashikuar, Koncesionari mund të njoftojë Autoritetin Kontraktor me shkrim (një "Njoftim mbi Rritjen e Kostos). Çdo Njoftim mbi Rritjen e Kostos duhet të shoqërohet me një propozim nga Koncesionari se si ana ekonomike e Projektit mund të ndryshohet në mënyrë që Koncesionari të vihet në një pozitë të ngjashme me atë që do të kishte qenë nëse, kosto e investimit nuk rritet me më shumë se 30%".

Ky paragraf i jep disa garanci Koncesionerit (EVN) se, çfarëdo e dhëne gjeologjike, hidrologjike, gjeofizike etj. që do të zbulohet gjatë projektimit të detajuar të projektit, dhe që do të shoqërohet me një rritje relevante të kostos, do të merret në konsideratë nga palët, të cilat do të gjejnë mënyrën (zgjatje të marrëveshjes së koncesionit) për rikuperimin ekonomik të humbjes së shkaktuar nga planifikimi i detajuar i projektit dhe kosto shtese që rezultojnë jo për faj të Koncesionarit.

Marrëveshja e Koncesionit për Hidrocentralin e Devollit erdhi pas Marrëveshjes së Koncesionit për projektin e Ashtës (që ishte dhe rasti i parë) dhe një numri marrëveshjesh koncesionare të tjera për projekte të hidrocentraleve të vogla dhe të mesme dhe, përvoja e fituar gjatë asaj kohe, është reflektuar në dispozitat e lartpërmendura mbi "rritjen e kostos", e cila është e lidhur në mënyrë rigoroze me disa pasiguri të caktuara që as Qeveria dhe as Koncesionari nuk mund t'i përcaktojnë para apo gjatë përgatitjes së dokumenteve të tenderit; për këtë arsye të dyja palët, në marrëveshjen koncesionare të Devollit kanë rëndësi dakord që kjo kosto shtese, nëse ndodh, duhet të ndahet midis palëve dhe nuk mund dhe nuk duhet të mbahet vetëm nga Koncesionari në një marrëveshjeje partneriteti publik privat..

Në përmbledhje, mungesa e një përkufizimi të qartë ligjor mbi propozimin e kerkuar, si dhe mungesa e përvojës praktike për koncesionet kanë shkaktuar një rritje të kostos për investitorin, e cila duhet të pranohet si kosto e shkaktuar absolutisht jo për shkak të neglizhencës së tij.

3.5 Rast studimor 2: Koncesioni hidroenergjetik në lumin Devoll

3.5.1 Projekti i Devoll Hydropower Sh.A. (DHP)

Devoll Hydropower Sh.A. është kompani shqiptare e krijuar nga kompania austriake EVN (e larguar) dhe kompania norvegjeze Statkraft. Të dyja këto kompani të huaja janë kompani me pronësi shtetërore në vendet e origjinës, por në të njëjtën kohë të kuotuar përkatësisht në bursat financiare të Vjenës dhe Oslos. Në vitin 2008 Devoll Hydropower nënshkroi marrëveshjen koncesionare të formës BOOT me Ministrinë e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetike për të ndërtuar tre hidrocentrale në kaskadën e lumit Devoll në juglindje të Shqipërisë. Çfarë u diskutua më lart do të ilustruhet me këtë shembull konkret për të provuar efikasitetin e koncesioneve, duke e krahasuar edhe me koston e fondeve publike. Ky koncesion është aktualisht me i madhi në Ballkan në fushën e shfrytëzimit të burimeve energjetike të rinovueshme.

Devoll Hydropower si investim “Greenfield”

Devoll Hydropower filloi si një propozimi i *pa kërkuar* në METE nga kompania austriake EVN AG. Kompania filloi të hulumtojë në tregun shqiptar për koncesione të mundshme në tregun energjetike që prej vitit 2006, vit kur u miratua dhe marrëveshja e koncesioneve nga Parlamenti Shqiptar. Studimet e saj përfshinë lumenjtë si Vjosa, Osumi dhe Devolli. Në përfundimin e këtyre studimeve ato vendosën të paraqesin në METE një propozim për koncesion për shfrytëzimin e potencialeve hidrike të lumit Devoll. Kërkesa e tyre u pranua dhe një tender ndërkombëtar i hapur u zhvillua për këtë koncesion, duke i akorduar kompanisë EVN disa pike bonus përpara konkurrenteve të tjerë, pasi ishin ata të parët që kishin sjellë një propozim konkret për zhvillimin e këtij potenciali të pashfrytëzuar hidroenergjetik. Vihet re se të gjitha rastet e studiuara nga kompania EVN, përbejnë raste të investimeve “Greenfield”. Kjo nuk është surprizë pasi sipas statistikave, Shqipëria si një vend përdor afërsisht vetëm 30% të potencialit të saj hidrike dhe si rrjedhojë ka mjaft potencial për zhvillimin e këtij sektori.

Ky projekt, i akorduar me anë të një koncesioni dhe tenderi të hapur ndërkombëtare, të ratifikuar edhe nga Parlamenti Shqiptar, nënkupton për ndërtimin e të paktën tre hidrocentrale në lumin Devoll me një potencial prej 280 MW të instaluar dhe një kapacitet prodhues prej 800 GWh në vit. Investimi do të ketë një vlerë të përafërt prej 950 milionë euro sipas kontratës koncesionare dhe do të krijojë vende pune për rreth 5,000 vetë gjatë 6 viteve të ndërtimit të saj të planifikuar.

Tërheqja e investimeve të huaja

Ky koncesion ka sjellë në Shqipëri dy kompani *lider në tregun e energjetikes* si kompania austriake *EVN* dhe ajo norvegjeze *Statkraft*. Kompania EVN është një lider në Evropën Juglindore, me investime në sektorin e energjisë dhe është prezente në shtete si Bullgaria, Maqedonia, Rusia, Rumania dhe më tej. EVN ka njohuri shumë të mira të të bërit biznes në Ballkan dhe është gjithashtu pronare e barabarte me kompaninë *Verbund* për ndërtimin e Hidrocentralit të Ashtës në lumin Drin, një koncesion i dhënë gjithashtu në vitin 2008. Në projektin mbi lumin Devoll, EVN është gjithashtu pronar i barabartë me *Statkraft* në këtë investim.

Statkraft është *lider Evropian në sektorin e energjisë së rinovueshme*. Kjo kompani ka numrin më të madh në Evropë në investimet e hidrocentraleve dhe të energjisë së rinovueshme. Investimet në hidrocentralet për *Statkraft* janë gjithashtu të përqendruara anembanë globit, në vende të Amerikës Latine si Kili, Brazil, apo edhe në vendet e Paqësorit si Indonezi, Laosi, etj. *Statkraft* ka në pronësi një pjesë të madhe të

hidrocentraleve që ndërtojnë dhe aktualisht janë duke investuar në tregun e energjisë në Britani duke prodhuar 10% të energjisë së konsumuar në gjithë Britaninë e Madhe.

Këta dy investitorë të huaj dhe të fuqishëm në tregun energjetike evropian, erdhën në Shqipëri përmes një marrëveshjeje PPP-të të përfaqësuar nga një koncesion. Këto kompani nuk do të kishin mundur të hynin në tregun shqiptar përmes prokurimeve publike për shume arsye, si burokratike, kosto etj. Me anë të prokurimit publik këto kompani nuk do ta kishin parë Shqipërinë me interes për shkak edhe të reputacionit të dobët që prokurimet shqiptare kane në tregun e huaj.

Marrëveshja koncesionare

Në muajin Prill të vitit 2009 u bë transferimi ligjor i Marrëveshjes Koncesionare mes Qeverisë Shqiptare dhe shoqërisë Devoll Hydropower. Marrëveshja Koncesionare u zbatua nga palët në 19 Dhjetor 2008; u ratifikua nga Parlamenti Shqiptar me anë të Ligjit nr. 10083, datë 23 Shkurt 2009 dhe u botua nga fletoren zyrtare Shqiptare nr. 28, datë 17 Mars 2009. Pas kësaj date u pa e nevojshme shtimi i dy suplementeve për të bërë saktësimet si më poshtë:

Suplementi 1 (2011) reflekton mospërputhjet në përkthimin e Marrëveshjes Koncesionare në gjuhën Shqipe, që u botua së bashku me Ligjin nr. 10083 datë 23 Shkurt 2010 në gazetën zyrtare në krahasim me versionin e Marrëveshjes Koncesionare të zbatuar në gjuhën Angleze në 19 Dhjetor 2008 ("Versioni i Zbatuar").

Suplementi 2 (2013) përfshinte transferimin e të drejtave dhe detyrimeve të shoqërisë EVN në kuadër të Marrëveshjes Koncesionare me shoqërinë STAKRAFT dhe se shoqëria EVN do të shkarkohej nga detyrimet e saj sipas Marrëveshjes së Koncesionit.

Marrëveshja Koncesionare me shoqërinë Devoll Hydropower provoi se kontratat për Partneritetet Publike dhe Private tërheqin shoqëri të huaja të reja në Shqipëri dhe janë një shtytje ekonomike e madhe për shoqëritë shqiptare. Shoqëria Devoll Hydropower konsiderohet shoqëri investuese dhe ka kontraktuar shoqëri që punojnë në emër të saj.

Kontraktor Civil

- a) Limak-AGE, një shoqëri Turke është përzgjedhur si kontraktori kryesor i punimeve të ndërtimit për Devoll Hydropower Sh.A. Punimet e ndërtimit do të konsistojnë në ndërtimin e trupit të digës, rrugës së hyrjes, punimet e gërmimeve, nivelimet, devijimin e lumit, ndërtimin e shkarkuesve dhe tuneleve për HEC-et e Moglicës dhe Banjës.
- b) ALSTOM, një shoqëri ndërkombëtare me seli në Francë, është përzgjedhur si kontraktori kryesor për punimet hidraulike dhe elektromekanike. Punimet do të

konsistojnë kryesisht në furnizimin, instalimin dhe dorëzimin e pjesëve hidraulike dhe elektromekanike për HEC-et e Moglicës dhe Banjës.

- c) DOKO sh.p.k, një shoqëri Shqiptare, është përzgjedhur si kontraktori kryesor për linjat e transmisionit për Devoll Hydropower Sh.A. Punimet për linjat e transmisionit do të konsistojnë kryesisht në ndërtimin e linjave të transmisionit 110 kV dhe 220 kV për HEC-et e Moglicës dhe Banjës.
- d) Mott Macdonald dhe Coyne et Beiller, respektivisht shoqëri Britanike dhe Franceze, iu është dhënë kontrata për Inxhinierin e Pronarit për Projektin Hidroenergjetik të Devollit. Punimet konsistojnë në mbikëqyrjen e të gjithë kontraktorëve të shoqërisë Devoll Hydropower Sh.A.
- e) Shoqëria AF-Consult Switzerland është përzgjedhur si kontraktori kryesor i Dizenjuesit të Pronarit për shoqërinë Devoll Hydropower Sh.A. Kompania do të jetë përgjegjëse për dizenjimin e HEC-eve të Moglicës dhe Banjës në lumë, në Shqipërinë juglindore.
- f) Shoqërive Trema Engineering dhe Eurotorema, të dyja me kapital Italian, iu është dhënë ndërtimi i rrugëve të Moglicës Perëndimore/Lindore për projektin Hidroenergjetik të Devollit.

Mund të themi me siguri se planifikimi i menaxhimit social dhe i mjedisit kryhet në një nivel më të lartë sesa mund të arrijë e vetme Qeveria e Shqipërisë.

Financimi i projektit

Projekti DHP do të financohet me fondet e vetë kompanive investuese pa marr kapital hua në formën e kredisë. EVN dhe Statkraft janë të dy kompanitë e listuara publikisht në bursat e vendeve përkatëse. Financimi i kapitalit pritet të arrijë në mbi 950 milionë euro, në shpenzime të drejtpërdrejta për ndërtimin e projektit. Ndërkohë të dy kompanitë nuk e kane përjashtuar faktin që do të marrin kredi nga Korporata Ndërkombëtar Financiare (IFC) e cila gjithashtu monitoron ndërtimin e veprave madhore, por vetëm gjatë ndërtimit. Në rast se kompanitë aksionare të Devoll Hydropower, vendosin për të marrin kredi pranë IFC ato duhen të përputhin kërkesat e tyre me ato të IFC që ka si një nga kushtet kryesore kryerjen e vlerësimit të ndikimit mjedisor dhe social. Në raste se administrata vendos të marre kredi për ndërtimin e një projekti madhor, kjo kredi rrallë herë jepet me plotësimin e kushteve mjedisore dhe sociale, pasi shteti shihet si sovrani i cili duhet patjetër të kujdeset për njerëzit e tij dhe këto kushte nuk mund të vihen nga institucione të huaja. Por fatkeqësisht faktet flasin se deri me sot asnjë investim i madh në infrastrukture përmendim këtu, rrugën Rrëshen-Kalimash apo unazën e madhe të Tiranës, apo boshtin e jugut nuk e

kane kryer një gjë të tilla. Madje për me keq, edhe ligjet shqiptare nuk i parashikojnë këto studime të cilat janë kyç për ndërtimin e një vepre që ka ndikim të shume familje. Ligji përcakton vetëm një studim ambiental dhe asnjë studim social.

Kompanitë private nuk e kanë luksin për të vazhduar projektet e mëdha infrastrukturore , pa u monitoruar në mënyrë rigoroze nga ligjet kombëtare dhe ndërkombëtare, nga të cilat përfiton jo vetëm komunitetin, por edhe mjedisi. Masat zbutëse, në rast studimesh të tilla, bëhen të detyrueshme.

Menaxhimi i riskut financiar për Devoll Hydropower

Shoqëria Devoll Hydropower, nga përdorimi i instrumenteve të saj të brendshëm financiare mund të jete e rrezikuar nga risku i *kreditimit*, i *likuiditetit* dhe i *tregut*. Këto risqe janë më së shumti të identifikuar në momentin kur një kompani hyn në marrëdhënie sipas një kontrate koncesionare me Shtetin Shqiptar.

Menaxhimi i kompanisë, i cili është i ndare në 4 drejtues kryesor, ka përgjegjësi të plotë për menaxhimin e këtyre risqeve dhe për të bërë të mundur marrjen e masave për lehtësimin e tyre, kur faktorët që ndikojnë në këto risqe janë faktorë të jashtëm.

Kompania DHP ka një sektor të veçantë, i cili identifikon dhe analizon risqet që mund të ndodhin në të ardhmen, vendos kufizimet dhe kontrollet e duhura të riskut, për ta monitoruar atë, si dhe respektimin e kufizimeve. Politikat e brendshme dhe sistemet e menaxhimit të riskut rishikohen rregullisht për të reflektuar ndryshimet në kushtet e tregut,aktivitetit të shoqërisë bazë dhe atyre aksionare. Këto politika gjithashtu kontrollojnë dhe menaxhojnë riskun si dhe përfshijnë masa vepruese ndaj tyre. Theksojmë këtu se *në institucionet shtetërore, nuk ka ende një departament të mirëfilltë që të merret në detaje me çështjet e riskut financiar për projektet të mëdha infrastrukturore.*

Vlen të theksojmë se *kompanitë private koncesionare, e vlerësojnë riskun financiar dhe operativ në ndryshim nga shteti, për të cilin ky risk nuk ka ende një vlerë të qartë.*

Me poshtë vijon një analize me e detajuar e risqeve financiare që mbart kryesisht Devoll Hydropower:

1. *Risku i kreditit*: Kompania DHP do ta kryejë këtë investim nëpërmjet ekuiteteve, pra parave që do të investohen nga vete fondet e kompanive aksionare. Pra nëpërmjet kësaj kompanie në vendin tone do të qarkullojnë rreth 950 milion euro për një periudhe rreth 8 vjeçare deri në përfundim të projektit. Për sa i përket riskut të kreditimit, kompania nuk është e prekur. Paraja që do të qarkulloje në vendin tone për kryerjen e këtij investimi, është e sigurt.

2. *Risku i likuiditetit*: risku i likuiditetit është risku në rastin kur shoqëria DHP do të hasë vështirësi në përmbushjen e detyrimeve të lidhura me detyrime financiare të saj të cilat shlyhen me anë të mjeteve monetare apo të ndonjë aktiviteti tjetër financiar. Në strategjinë financiare të saj, Devoll Hydropower ka si qëllim të sigurojë se gjithnjë do të këtë likuiditetin e mjaftueshëm për të shlyer detyrimet e saj financiare në kohë, si në kushte normale ashtu edhe në ato të vështira pa rrezikuar reputacionin e kësaj shoqërie.

Kur shtetet në zhvillim si Shqipëria marrin përsipër investime në infrastrukture, risku i likuiditetit nuk është i identifikuar si një risk i mirëfilltë pasi është risku politik që e mbivendos këtë risk.

3. *Risku i tregut*: risku i tregut është çmimi i ndryshimeve të çmimeve të tregut , si normat e interesit, kursi i këmbimit, çmimet e kapitalit që do të ndikojnë në të ardhurat e shoqërisë ose vlerën e instrumenteve financiare të zotëruara prej saj. Objektivi i menaxhimit të riskut të tregut për kompaninë DHP është të menaxhoje dhe kontrolloje, brenda mundësive, këto ndryshime dhe në disa raste edhe të optimizojë të ardhurat.

Vlera e parasë.

Nëse do të pyesnim dikë mbi dy investimet me të mëdha në infrastrukture, çdokush do të përgjigjet pa hezitim se është projekti infrastrukturor Durrës-Kukës dhe projekti hidroenergjetik i Devollit. Këto të dy projekte do të ishin një krahasim shumë i mirë për këtë teze pasi mund të krahasojmë dy projekte të mëdha, përafërsisht me të njëjtën vlerë monetare, njëri i financuar me prokurim publik tjetri një koncesion i formës BOOT. Në rastin e parë, shteti ka investuar rreth 1 miliard dollarë, para të taksapaguesve shqiptare. Këto para mund të ishin investuar në infrastrukturën sociale si shkolla spitale etj, por edhe në shume rrugë rurale. Nga ana tjetër është projekti i hidrocentralit të Devollit, i cili pritet t'i sjellë ekonomisë shqiptare të njëjtën vlerë të investuar në rrugën Durrës - Kukës dhe për me tepër të vazhdoje të sjellë të ardhura gjate fazës së operimit, nga taksat që do të paguhen për shitjen e energjisë se prodhuar.

Në qofte se shqyrtojmë elementë thjesht ekonomik të këtyre investimeve atëherë mund të themi që një investim i madh infrastrukturor siç është ai i Durrës- Kukës, i ka bërë shqiptarët më të varfër në afat të shkurtër (efektet afatgjata të këtij investime nuk janë të qarta), kurse një projekt i realizuar me koncesion si ai i Devollit, të paktën në një periudhë afatshkurtër ose afatgjate i bën shqiptarët me të pasur.

Operimi dhe kosto e mirëmbajtjes.

Siç u argumentua më parë, një nga arsyt kryesore, përveç asaj të investimit fillestar, kontrata e koncesionit vlen për të mënjanuar dhe kosto e operimit dhe të mirëmbajtjes. Kosto e operim-mirëmbajtes për veprat hidroenergjetike, nuk është aq e lartë sa kostoja e investimit fillestar të këtyre veprave. Hidrocentralet janë mënyrë më e lirë për të prodhuar energji, kjo vetëm në fazën e operimit, pasi kjo fazë është me pak e kushtueshmja. Devoll Hydropower është një koncesion, i cili ndryshon nga koncesionet e tjerë në energjetike, pasi është i miratuar në mënyrë të veçantë nga Parlamenti Shqiptar. Arsyeja është se nëse i referohemi ligjit shqiptar me koncesion, koncesioni në Republikën e Shqipërisë lejohet jo me shume se 35 vjet. Koncesioni DHP e kalon këtë periudhë me afërsisht 2 fishin e kohës. Në kontratën e koncesionit specifikohet se kjo vepër energjetike i kalon Shtetit Shqiptar vetëm pasi të këtë prodhuar shumën e energjisë prej 52 TWh. Duke ju referuar prodhimit vjetor të planifikuar nga kompania prej 800 GWh, atëherë jetëgjatësia e këtij koncesioni mund të shkojë rreth 73 vjet. Nga ky fakt kuptohet se ky investim nuk i është rritur jetëgjatësia për shkak të tarifave të mëdha në mirëmbajtje, por për shkak të investimit të lartë që do të kryhet, investim i cili duhet që edhe të kthejë fitime për kompaninë.

Humbjet

Sigurisht ka një çmim për të paguar në këmbim të koncesioneve. Çmimi i paguar shfaqet në periudhën afatgjatë. Duke fituar diçka sot nëpërmjet kontratave koncesionare në heqim dorë nga mundësitë për të fituar në të ardhmen. Ajo për çfarë jemi duke diskutuar dhe analizuar janë vetëm koncesionet infrastrukturore në vlera të mëdha. Koncesionet nuk mund të jepen për ndërtimin e rrugëve të vogla rurale, apo në vepra të vogla, jo sepse nuk do të donte shteti të ndodhte kështu, por do të ishin të papërfillshme në raportin fitim/kosto, për investitorin privat.

3.5.2 – Impakti social- ekonomik i projekteve të koncesionit

Në dokumentacionin teknik jepet një përshkrim i plotë i karakteristikave teknike të të tre projekteve në Banjë, Kokël dhe Moglicë dhe raporti i vlerësimit të impaktit social dhe mjedisor (ESIA) ndodhet në faqen e Internetit të DHP-së. Ky raport ka përcaktuar se **impaktet sociale** janë si më poshtë:

- ✓ Humbja e tokës bujqësore për shkak të përmbytjeve (tokë private dhe publike)
- ✓ Risistemim i mundshëm i afërsisht 70 familjeve për shkak të përmbytjeve (shtëpi banimi dhe shtëpi verore)

- ✓ Humbja e infrastrukturës (rrugë, ura etj.) për shkak të ndërtimeve dhe përmytjeve, bllokimi i aksesit
- ✓ Mundësi për punësime të mundshme të përforcuara nga programet për zhvillimin e aftësive
- ✓ Mundësi për tregje të përmirësuara gjatë punimeve të ndërtimit (kërkesë e rritur) që mund të vazhdojë si rezultat i infrastrukturës së përmirësuar.

Impaktet kryesore mjedisore të projektit përfshijnë:

- ✓ Humbjet e afërsisht 1,421 hektarëve tokë pyjore, duke përfshirë tokë kullotash për shkak të përmytjeve
- ✓ Ndryshime të konsiderueshme në regjimin hidrologjik të lumit
- ✓ Çështje të mundshme për cilësinë e ujit nga krijimi i rezervuarit
- ✓ Çështje të mundshme të menaxhimit të mbetjeve të përkeqësuar për shkak të fluksit të popullsisë dhe kampeve
- ✓ Çështje të mundshme të erozionit, sedimenteve dhe ndotjes që lidhen me aktivitetet e ndërtimeve (menaxhuara nga DHP)
- ✓ Sfida në trajtimin e materialeve dhe mbeturinave të rrezikshme në një mënyrë të pranueshme mjedisore (menaxhuar nga DHP)
- ✓ Impakti potencial për specie endemike të bimësisë
- ✓ Ç'rregullimi i jetës së kafshëve të egra gjatë periudhës së ndërtimeve dhe krijimit të rezervuarit
- ✓ Ndryshime afatgjata nga një mjedis lumor në një mjedis liqenor

Plani i Menaxhimit Social dhe Mjedisit (PMSM)

PMSM-ja parashtron angazhimet e DHP-së për mjedisin dhe personat/familjet e prekura nga projekti në lidhje me lehtësimin e impakteve të projektit dhe promovimin e mundësive për zhvillim të Luginës së Devollit. Plani përmbledh impaktet, shtjellon politikën dhe çështje të tjera kryesore dhe ofron një kuadër të përgjithshëm për risistemimin, rikthimin e kafshëve, zhvillimin rajonal dhe iniciativat mjedisore. Plani jep një përshkrim të përgjithshëm të fushëveprimit dhe aktiviteteve të programeve të ndryshme që do të monitorohen dhe/ose zbatohen dhe se çfarë lloj treguesish të monitorimit përdoren për të garantuar që procesi është në rrugën e duhur dhe do të arrihen objektivat.

PMSM-ja bazohet tek Matrica e të Drejtave për Risistemim dhe Kompensim (MDRK) e PHD-së dhe synon të jetë në pajtim me standardet e performancës së Korporatës Ndërkombëtare Financiare (KNF) për qëndrueshmërinë sociale dhe mjedisore. Theksi i është vënë planifikimit sepse ka një interes nga palët e interesuara të projektit që

programet për menaxhimin social dhe mjedisor të zbatohen në një mënyrë që të gjithë komunitetet e familjet e prekura nga projekti të kenë rivendosur dhe mundësisht përmirësuar standardet e jetesës si rezultat i projektit dhe për pasojë të bëhen përfitues të tij.

Impaktet *mjedisore* kryesore mund të shihen në lidhje me ndryshimet në regjimin hidrologjik të lumit të Devollit. Devijimi i lumit në digën e Moglicës do të reduktojë në mënyrë të konsiderueshme rrjedhën në Devoll ndërmjet kantierit të digës dhe rezervuarit në Kokël. Regjimi hidrologjik do të ndryshojë gjithashtu në rrjedhën e poshtme të digës së Banjës. Kjo do të lehtësohet me shkarkime minimale të rrjedhës. Krijimi i rezervuarëve do të kthejë gjithashtu lumenj të mëparshëm në liqene dhe kjo do të ketë efekte në cilësinë e ujit. Gjithashtu është e rëndësishme të vërehet se disa lokalitete me specie endemike të florës do të përmbysten në pjesën e sipërme të zonës së projektit.

Impaktet *sociale* kryesore janë humbja e tokës bujqësore dhe kopshtarisë dhe humbja e jetesës së lidhur me të. Gjithashtu impakte janë gjithashtu aksesit tek shërbimet sociale dhe humbja e banesave dhe strukturave të tjera që do të adresohen dhe kompensohen sipas komunitetit ose familjeve. Si pjesë e një procesi pjesëmarrës dhe transparent i ndërmarrës për adresimin e këtyre çështjeve, duhet të theksohet se një instrument kyç në zhvillimin e planeve të detajuara është dhe përfshirja e palëve të interesuara dhe familjeve të prekura nga projekti.

Programi i Risistemimit sipas kuadrit të PHD-së përfshin blerjen e tokës dhe strukturave fizike në tokë, duke përfshirë biznese, rivendosje fizike dhe mbështetje e jetesës të FPP-ve, për përmirësimin e standardeve të jetesës dhe të ardhurave. Rreth 70 familje janë identifikuar për një risistemim të plotë dhe një maksimum prej afërsisht 646 të tjera mund të kenë të drejtë për kompensim individual apo në nivel fshati krahas tarifave të ofruara nga Qeveria e Shqipërisë për shpronësimet. Kompensimi do të bazohet kryesisht tek kompensimi në natyrë, në formën e paketave për jetesën bujqësore (kur të jetë e mundshme). Synimi kryesor është minimizimi i impakteve për popullsinë e prekur, për kompensimin e duhur dhe garantimin që risistemimi të planifikohet dhe implementohet në një mënyrë të duhur nga ana kulturore dhe gjinore. Objektivi është rivendosja e jetesës tek të paktën 70% të familjeve të prekura rëndë në të njëjtin nivel ose më mirë se përpara se të fillonte projekti dhe 70% të atyre brenda zonës së impaktit (zonat e ndërtimeve të projektit dhe zonat e rezervuarit).

Programi i Zhvillimit Social brenda kuadrit të DHP-së përfshin infrastrukturën për zëvendësimin e rrugëve, shëndetin, arsimin dhe programet e mbështetjes sociale.

Infrastruktura rrugore do të plotësojë aktivitetet e risistemimit dhe kompensimit dhe përmirësime në shërbimet e mbështetjes në Luginën e Devollit si dhe rivendos infrastrukturën e aksesit që humbet për shkak të projektit, me synimin e minimizimit të impaktit mbi lëvizjet e popullsisë lokale.

Figura 3.4: Programet mbi mjedisin dhe impaktin social – Banja HPP

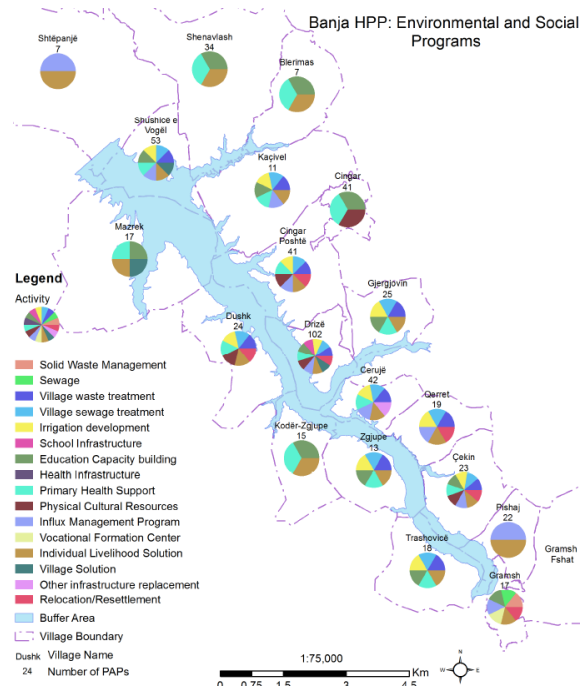
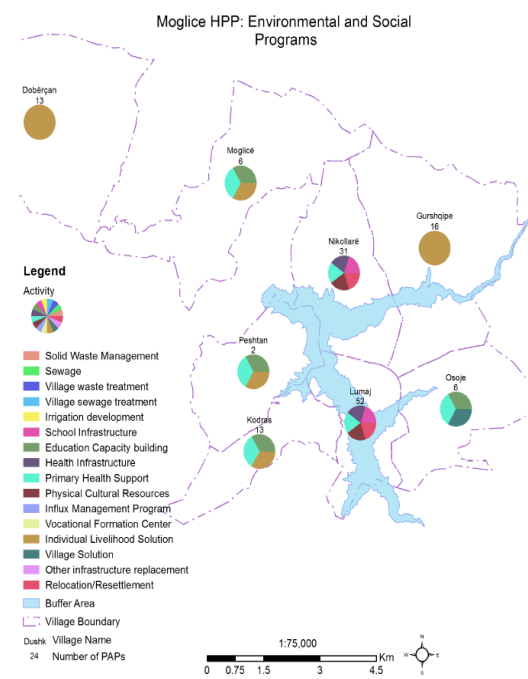


Figura 3.5: Programet mbi mjedisin dhe impaktin social – Moglice HPP



Masat e lehtësimit social dhe mjedisor do të zbatohen ndërmjet viteve 2013 deri 2018 duke filluar me fokusin tek zona e impaktit të Banjës dhe zonës së poshtme të projektit. Ato do të implementohen brenda ndërfaqeve kryesore dhe ngushtësisht në linjë me planin kryesor të ndërtimeve.

Figurat 3.3 dhe 3.4 përmbledhin veprimet e propozuara brenda Programeve të Menaxhimit Social dhe Mjedisor në HEC-et e Banjës, Banjës 1 dhe Moglicës.

3.5.3 - Partneriteti ndërmjet autoriteteve publike dhe shoqërisë DHP

Për zbatimin e projektit shoqëria Devoll Hydropower duhet të bashkëpunojë me autoritetet e mëposhtme:

- Autoritetet kombëtare në Tiranë – homologët kryesorë përfshijnë Ministrinë e Energjisë dhe Industrisë, Ministrinë e Bujqësisë, Ministrinë e Infrastrukturës, Ministrinë e Mjedisit dhe të tjera.
- Autoritetet në nivelin e komunave.

c) *Komunitetet dhe familjet e prekura që humbasin tokë ose kërkojnë risistemim dhe familjet që do janë pjesë e rikthimit të jetesës në Luginën e Devollit.*

d) *Organizatat Jo-Qeveritare (OJQ-të), donatorët ndërkombëtarë dhe organizata të tjera jo direkt të prekura nga projekti por që mund të marrin pjesë në zhvillimin dhe përfitimet në Luginën e Devollit.*

Është për tu nënvizuar se që nga Projekt Ideja tek Implementimi i Projektit, kushtet teknike dhe financiare kanë ndryshuar në mënyrë të konsiderueshme. Kontrata koncesionare fillestare ishte parashikuar me termat e mëposhtëm

Tabela 3.7: Termat e kontratës për HPP Lozhan-Grabovë, Skënderbegas-Çekin dhe Banjë

Çentrali Hidro-Energjistik/HPP	Zbrazja e Projektuar	Kapaciteti i Instaluar	Prodhimi Mesatar
Lozhan-Grabovë	40,0 m ³ /s	160 MW	468 GWh/Vit
Skënderbegas-Çekin	72,5 m ³ /s	114 MW	321,5 GWh/Vit
Banjë	79,0 m ³ /s	45 MW	195,7 GWh/Vit
Total		319 MW	

Tabela 3.8: Termat e kontratës për HPP Molgicë, Kokël dhe Banjë

Centrali Hidroenergjetik/HPP	Zbrazja e Projektuar	Kapaciteti i Instaluar	Prodhimi Mesatar
Moglicë		171MW	474 GWh
Kokël/Në varësi të vendimit	I papërcaktuar	I papërcaktuar	I papërcaktuar
Banjë		70MW	254 GWh
Total		241MW	748 GWh

Sipas termave teknike në të cilët funksionojnë sot kontratat koncesionare mbi Devoll janë me ndryshimet të rëndësishme si në vlera monetare dhe në programin e afatit të përgjithshëm të punimeve. Kosto e projektit u mbështet nga marrëveshja koncesionare e nënshkruar që kap shumën prej 950 milion Euro në total, duke përfshirë këtu tre HEC-e. Që nga vendimi i investimit dhe shitja e aksioneve nga homologët Austriakë, kjo shifër është reduktuar tani në 540 milion në total.

3.6 Një qasje për modelin shqiptar të koncesioneve

3.6.1 Problematika e PPP-ve në Shqipëri.

Herë pas here, Ministria e Ekonomisë Tregtisë dhe Energjetikës, ka kërcënuar se mund të revokojë licenca hidrocentralesh të dhëna me koncesion, pasi ata *nuk kanë qenë në gjendje të ndjekin dhe implementojnë projektin* dhe të zbatojnë kontratën e miratuar të koncesionit. Një nga problemet që lindin me dokumentacionin janë edhe *kompetencat e limituara* të grupit të vlerësimit të koncesionit. Gjatë kohës që zhvillohet tenderi i hapur, grupi i punës duhet të vlerësojë gjendjen vetëm në bazë të dokumenteve të dorëzuara e të kërkuara nga Ministria. Ky grup i vlerësimit, nuk ka autoritet të mëtjshëm për të verifikuar vërtetësinë e këtyre dokumenteve ose të bëjë një verifikim të historikut financiar të kompanisë, përveç çka është deklaruar në letrat zyrtare bankare të dorëzuara nga vete kompania.

Arbitrazhi

Ne vendet në zhvillim ekziston risku i përdorimit të lejeve dhe licencave, të akorduara nga shteti firmave private, për arbitrazh, që do të thotë të shfrytëzojnë të drejtën e një licence për ta shitur atë tek një kompani e trete për përfitime të shpejta monetare. Ky është një risk që duhet pranuar dhe autoritet shtetërore duhet të marrin të gjitha masat që ky risk të zvogëlohet. Kjo situatë e anulimit të kontratave për shkak të moszbatimit të afateve është mjaft e kushtueshme në terma financiare për reputacionin e qeverise dhe arkën buxhetin e shtetit për shkak se:

Se pari, autoriteti kontraktues, duhet të hapë një gare të re e cila mbart kosto administrative.

Se dyti, moskryerja e këtij investimi është një fitim i humbur për buxhetin e shtetit, sepse nuk do të këtë mundësi të mbledhë taksat e këtij investimi;

Dhe *se treti*, është një humbje e madhe në punësim për zonën ku do të kryhej ky investim.

Dokumentacioni

Kontratat koncesionare, projektet, dokumentet dhe procedurat zakonisht përgatiten në nxitim e sipër. Në vendet në zhvillim si Shqipëria, ky fenomen është shumë i zakonshëm, ku qeveria dhe administrata shtetërore duke pasur parasysh kohën e kufizuar elektorale, duan të nxitojnë në dhënien e koncesioneve, me qëllim që ato të fillojnë punë sa më parë. Shpesh këto koncesione përgatiten në nxitim dhe në shumicën e rasteve pa ekspertizën e nevojshme, jo vetëm nga kompanitë të cilat duan të fitojnë këtë kontratë, por edhe nga vetë administrata.

Si shembull këtu mund të përmendim rastin e një koncesioni të kërkuar nga METE, siç ishte ai i 2008, për zonën e lirë industriale Spitalë, zonë informale, e targetuar nga METE në 2008 për t'u dhënë me koncesion. Për këtë projekt asnjë investitor nuk u interesua pasi piketimi i kësaj zone të thellë informale nuk u studiuua me kujdes. Projekti i fizibilitetit i përfunduar në më pak se 60 ditë nuk ishte i besueshëm, madje drenazhoi dhe fondet e donatoreve për ta kryer këtë studim fizibiliteti, si rasti i GTZ e cila sponsorizoi një shumë prej rreth 100,000 euro. Projekti u quajt një dështim.

Projektet të cilat zhvillohen nëpërmjet PPP-ve synojnë për të zhvilluar infrastrukturën në sektorë të caktuar. Prioritetet duhet të bazohen në nevojat ekonomike, të cilat studiohen nëpërmjet burimeve statistikore dhe bashkëpunimit me grupet e interesit. Kur një treg nuk është i mirestudiuar për nevojat e tij ekonomike, atëherë vendimet i lihen kompanive private të cilat me anë të lobimit, për zhvillimin e një sektori të caktuar, mund të arrijnë të deformojnë kërkesat reale të tregut. Po të marrim në analize shembullin e 7 licenca të dhëna për ndërtimin e fabrikave të çimentos, të cilat në një fare mënyre gjithashtu konsiderohen një marrëveshje koncesionare, pasi shfrytëzojnë burimet natyrore të vendit, ngremë pyetjen: a ka vërtetë nevojë tregu shqiptar për të gjithë këtë prodhim çimento, kur sektori i ndërtimit është një krizë të thellë financiare?

Qeveria duhet të marrë parasysh faktin se edhe pas nënshkrimit të kontratës mbetet ende një partner shumë i rëndësishëm në zhvillimin dhe implementimin e koncesioneve. Detyrimet, të cilat mund t'i ngelen shtetit edhe pas nënshkrimit të kësaj marrëveshje, mund të jenë detyrime për shpronësime, për dhënien e lejeve dhe licencave të mëtejshme dhe përkrahje të vazhdueshme, deri në implementimin e plotë të projektit. Nëse administrata nuk vepron në të njëjtën kohë dhe shpejtësi me kompaninë koncesionare, ajo mund të rrezikojë projektin.

3.6.2 Probleme lidhur me performancën e koncesioneve në Shqipëri

Për evidentimin e problematikave lidhur me praktikat koncesionare në Shqipëri, në zbatim të kuadrit ligjor të ri në vijim është bërë një analizë e performancës së koncesioneve në Shqipëri, krahasuar me modelin teorik të karakteristikave të përgjithshme të PPP-ve dhe koncesioneve.

Sikurse u trajtua më herët gjatë këtij studimi, risqet kryesore me të cilat përballlet sektori publik dhe ai privat, ndërsa vendosin të hyjnë në një partneritet mes tyre, lidhen me (i) performancën e produktit dhe (ii) performancën e procesit.

A - Performanca e produktit

Shpesh sektori privat është përfshirë në projekte për ndërtimin dhe operimin e hidrocentraleve pa llogaritur mirë më parë efektivitetin e kostos dhe pa marrë parasysh rreziqet që në rastin e koncesioneve partneri publik ia transferon tërësisht koncesionarit. Kështu analiza financiare e bërë nga propozuesit në garë shpesh nuk merr në konsiderate koston fillestare të aplikimit e cila fillon me hartimin e një projektpropozimi, shoqërohet me garancinë e ofertës prej 2% dhe me tej me garancinë bankare të kontratës në vlerën prej 10% të investimit. Kjo kosto është e konsiderueshme në momentin fillestar dhe duke i shtuar këtu edhe koston e punimeve përgatitore për marrjen e lejeve dhe fillimin e punimeve rezulton së në momentin e fillimit të punimeve të ndërtimit koncesionari ka shpenzuar një vlerë prej 5-7% të vlerës së projektit.

Kujtojmë këtu së shumë kontrata koncesioni u janë dhënë kompanive vendase, të cilët “guxuan” të parët dhe identifikuan projektet e reja hidrike si propozime të pakërkuara. Për mungesë të eksperiencës në projektet koncesionare, partneri privat nuk ishte i përgatitur për rreziqet e projektit, rritjen e normës së huasë etj.

Të dhënat statistikore të studimeve tregojnë se:

- mundësia e rritjes së kostos së ndërtimit në një projekt afatgjatë është 71%;
- mundësia e përfundimit me vonesë të veprës është 59%;
- gabime në fluksin e parasë të projektit janë në masën 35%, pa përmendur këtu problemet e tregut, riskun politik dhe inefiçencën e vetë projektit (Scott L.Hoffman).

Projekti i fizibilitetit është baza e çdo projekti, i cili duhet të identifikojë risqet e mundshme në realizimin e projektit. Pa harruar, mungesën e eksperiencës së eksperteve shqiptare në hartimin e projekteve të fizibilitetit për ndërtimin e projekteve koncesionare duke zbatuar parimet e projektit financiar³⁴, kujtojmë gjithashtu se projekti i fizibilitetit (për vete përcaktimin e dhëne nga ekspertet në rastin e projekteve hidroteknike) nuk janë projekte të detajuara. Kështu, si investitori ose koncesionari i ardhshëm, ashtu edhe entiteti publik me të cilin lidhet kontrata koncesionare nuk janë të përgatitur për të papriturat e mundshme të projektit, duke rritur riskun për realizimin e projektit. Në këtë mënyrë,

³⁴ Përfaqëson financimin afatgjatë të një objekti infrastrukturor/industrial etj. bazuar në cash flow-n e projektuar të projektit me teper së sa në bilancet financiare të investitorëve (koncesionarëve); struktura e një projekti financiar përfshin investitorin/et (sponsor të projektit) dhe institucionet financiare që ofrojnë kredinë. Kreditë janë siguruar nga pasuritë e projektit dhe paguhet tërësisht nga paratë që rrjedhin nga projekti; huadhënësit të projektit i është dhënë një barrë mbi të gjitha këto pasuri, dhe është në gjendje të marrë kontrollin e një projekti, nëse kompania e projektit ka vështirësi në përputhje me kushtet e kredisë.

mungesa e një projekti fizibiliteti të plotë përpara lidhjes së kontratës koncesionare për ndërtimin e hidrocentraleve mund të rrezikojë projektin pasi:

- Studimi hidrologjik është bazuar në matje shumëvjeçare të bëra deri 20 vite më parë, pasi për këto vite nuk ka të dhëna hidrologjike; për vitet e fundit metoda e llogaritjes behet me interpolim. Ndërkaq edhe për 35 vitet e ardhshme të projektit, hidrologët ndjekin të njëjtën teknike, por jo duke u nisur nga sot, por duke u nisur nga 20 vite më parë. Kjo gjë rrit ndjeshëm gabimin e llogaritjes së prurjeve të ujit, element bazë i prodhimit të energjisë dhe sigurimit të të ardhurave për projektin sipas fluksit të tij të arkës;
- Studimi gjeologjik nuk është i detajuar, nuk janë bërë shpime gjeologjike dhe nuk dihet qëndrueshmëria e terrenit në realizimin e veprave dhe nënveprave hidroteknike. Studimi i detajuar gjatë fazës së zbatimit të projektit mund të ndryshojë zgjidhjen teknike me 30-50% duke e vendosur skemën e financimit të projektit në një skenar të ri, për të cilin palët nuk janë të përgatitura.
- Kosto e ndërtimit mund të ndryshojë për shkaqe të paparishikuara të tregut, ose për shkak të fillimit me vonese të punimeve që mund të lidhet me marrjen me vonesë të licencave/autorizimeve të nevojshme për fillimin e punës, ose me vonesën në kreditimin e projektit.

Në të vërtete, modeli i koncesioneve në Shqipëri e transferon riskun tërësisht tek koncesionari dhe duket se është ai vetë që ka identifikuar projektin, llogaritur investimin dhe realizuar fluksin e arkës në kushtet e një tregu të liberalizuar të shit-blerjes së energjisë. Iniciativa e Qeverisë për të garantuar blerjen e energjisë nga KESH për HEC-et e vegjël për 15 vitet e para të prodhimit është një instrument që do të ndihmojë prodhuesit e vegjël për të realizuar të ardhurat nga projektet. Por, shumë pak nga koncesionarët kanë informacion se si do të lëvizë çmimi i energjisë në tregun ndërkombëtar për vitet e ardhshme, edhe pse teorikisht është pranuar një rritje mesatare prej 2% në vit. Por, ky parashikim është për mesataren e një periudhe afatgjate prej 35 vitesh; në fakt çfarë do të ndodhe nëse pikërisht në vitet e para të jetës së një koncesioni çmimi i shitjes rezulton i ulët dhe periudha e vetëshlyerjes zgjatet nga 5-7 në 10-15 vite? Çfarë ndodh nëse ndryshimi i klimës do të pakësojë prurjet ujore? Sa është i përgatitur koncesionari për rreziqet globale (politike, ligjore, tregtare dhe mjedisore)?

Nga sa më sipër, vlerësohet se as koncesionari dhe as autoriteti kontraktues nuk kanë një vlerësim të saktë të “vlerës në para” të projektit, pasi shumë elementë të performancës së produktit nuk janë vlerësuar që në fillim.

Dy janë mundësitë me të cilat duhej të përballej vendim-marrja e Qeverisë:

- (i) të realizonte me fonde publike një projekt për shfrytëzimin e burimeve hidrike në mbarë vendin, projekt me një kosto të konsiderueshme financiare dhe që do të kërkonte të paktën 3 vite pune; ose
- (ii) të vlerësonte propozimet e pakërkua të investitorëve private duke i besuar analizës financiare të projekteve të tyre dhe pranuar fillimin e procesit në dobi të interesi publik, për sigurimin e energjisë elektrike si një nevojë në rritje për vendin dhe rajonin.

Qeveria shqiptare vendosi të fillojë procesin duke mundësuar shkurtimin e kohës, minimizimin e shpenzimeve, transferimin e riskut, përfitimin nga eficensa e sektorit privat dhe eksperiencia e “know how” e këtij të fundit dhe në këtë kuptim vlerësoj se kjo ishte vendim-marrja me e drejtë. Por në këtë moment askush nuk gjykon dot “vlerën në para” të kësaj vendim-marrjeje, për sa kohë nuk mund të sigurojmë një vlerësim së sa do të kushtonte ky projekt në së do të dizenohej, ndërtohej, operohej, mirëmbahej etj me fonde publike.

B - Performanca e procesit

Performanca e procesit teorikisht varet nga (1) përshtatshmëria e aktorëve dhe gatishmëria për të bashkëpunuar, (2) interesi publik dhe (3) sjellja.

B1 - Përshtatshmëria e aktoreve dhe gatishmëria për të bashkëpunuar është një tjetër problematike e vërejtur:

- (i) midis kompanive private që përbejnë një Konsorcium, në shumë raste të koncesioneve në hidroenergji janë bashkuar, jo sepse besojnë tek njeri-tjetri, por thjesht për të mundësuar plotësimin e kushteve ekonomike dhe teknike për pjesëmarrjen në garë;
- (ii) midis enteve publike, të cilët shpesh nuk vendosin ura komunikimi midis tyre dhe nuk arrijnë ta trajtojnë projektin si një të tërë, por secili mundohet të ushtrojë autonominë në vendim-marrje pa menduar koston e një veprimi, apo mosveprimi për projektin koncesionar. Gjithashtu ndryshimi i qeverive shpesh shkakton ndryshime të rrethanave dhe shoqërohet me një kosto politike, që ka vlerë financiare, por që në të vërtetë shumë pak, ose aspak nuk është konsideruar si kosto nga koncesionarët e HEC-eve të vegjël;
- (iii) midis partnereve private përfaqësuar nga drejtuesi i bashkimit të përkohshëm dhe Autoritetit Kontraktues, i përcaktuar nga Këshilli i Ministrave. Ndodh që ky

bashkëpunim mund të mos jetë shumë mbështetës, por i paragjykuar dhe kjo dëmton procesin e zhvillimit të projektit koncesionar.

B2 - Interesi publik. Problematika në këtë rast lidhet me faktin së sa është në gjendje Autoriteti Kontraktues për të sakrifikuar një pjesë të autonomisë së vet dhe përdorimin e autoritetit të tij për bashkëpunim me sektorin privat. Ky është një rrezik i mundshëm për interesin publik dhe përgjegjshmërinë publike. Synime dhe veçanërisht përgjegjësi të paqarta ulin përgjegjshmërinë e politikave. PPP-të nuk duken të shkurtojnë rregullat; në disa raste ato madje mund t'i rrisin ato.

Kështu, problematikat e koncesioneve në hidroenergjë lidhen pikërisht me iniciativa të munguara për të mbështetur këto projekte me rregullime që kanë të bëjnë me një çmim me favorizues për prodhuesit e energjisë nga burime të reja; për zgjatjen e afatit të punimeve përgatitore për shkak të burokracive në marrjen e lejeve të nevojshme të fillimit të punës. Nga ana tjetër, vetë Autoriteti Kontraktues, për shkak të mungesës së një vlerësimi paraprak krahasimor të kostos së projektit me atë që do të kushtonte në se projekti do të realizohej me fonde buxhetore, nuk është në gjendje të marrë vendim për rregullime të tilla që kanë të bëjnë me mbrojtjen e interesit publik.

B3 - Sjellja ka të bëjë me besimin dhe respektin midis partnereve si dhe fleksibilitetin në zbatimin e detyrimeve kontraktuale. Procesi i konsiderimit të sektorit privat si një partner dhe anasjelltas është një proces për të cilin nevojitet një ndërgjegjësim i vetë partnereve dhe aktoreve të tjerë që shoqërojnë projektin gjatë të gjithë fazave të zhvillimit të tij. Kështu bashkëpunues nuk mund të jete vetëm Autoriteti Kontraktues i cili ka bashkëfirmosur kontratën e koncesionit, por edhe çdo ent publik qendror apo vendor të cilët duhet ta shohin projektin si një projekt me interes publik, pavarësisht së kush është përfituesi kontraktual i këtij investimi.

Përfundimisht vlerësohet se, edhe pse në kushtet e një kuadri ligjor me përputhshmëri të lartë me standardet bashkëkohore për koncesionet në Shqipëri, si të pranuar nga institucionet ndërkombëtare, problematikat e konstatuara për PPP-te dhe koncesionet qëndrojnë dhe janë tërësisht të korrigjueshme.

3.6.3 Një qasje për problematikën e kontratave koncesionare në Shqipëri

Duke vërejtur probleme lidhur me zbatimin praktik të kontratave të koncesionit dhe sidomos probleme të lindura ose të pazgjidhura nga palët, mund të ndërtojmë një listë me përcaktime të cilat nëse lexohen dhe zbatohen siç duhet, jo vetëm japin rrugë për zgjidhje

e problemeve aktuale, por ofrojnë një qasje për përmirësimin e modelit shqiptar të koncesioneve.

1 - Administrata është pjese e pandare e kontratave PPP: Administrata dhe Qeveria Shqiptare kanë një rol vendimtar jo vetëm në shqyrtimin e mundësive dhe negocimin e një kontrate PPP-je, por edhe në monitorimin e performancës së kësaj kontrate nga ndërtimi e deri në përfundim. Administrata dhe Qeveria duhet të kapin ritmin me të cilin veprojnë kompanitë private, të cilat marrin një kontrate koncesioni. Investimi i hidrocentraleve të Devollit është dashur të shtyhet për më shumë se 4 muaj në vitin 2011, për shkak të zgjedhjeve lokale të cilat ndaluan korrespondencën midis kompanisë dhe METE për arsye sepse funksionare të saj, vendimmarrës, ishin të angazhuar në fushata elektorale.

2 - Kontratat PPP-të janë një zgjidhje reale për zhvillimin: një buxhet shtetëror është i kufizuar në fondet që do të shpenzoje për ndërtimin e veprave madhore infrastrukturore. Ndërthurja e dëshirës së Qeverisë për të ndërtuar vepra madhore në infrastrukture me kapitalin privat, bëjnë të mundur injektimin e përkohshëm të kapitalit të ri në treg si dhe krijimin e fronteve të reja të punës. Eksperiencat reale kane treguar se kompanitë shqiptare nuk e kane kapacitetin për të ndërruar ndërtimin dhe menaxhimin e veprave të mëdha infrastrukturore dhe energjetike. Për këtë arsye, strategjia e tërheqjes së investitorëve të huaj për ndërtimin e këtyre veprave ka sjellë, jo vetëm tërheqjen e kapitalit të ri në treg, për edhe eksperiencat të reja të cilat bëjnë të mundur një menaxhim efikas të këtyre kontratave koncesionare. Një kontratë koncesionare merr kohë për të negociuar dhe jashtë këtij rekomandimi janë lënë firma abuzuese ose fantazmë të cilat në disa raste i shpëtojnë syrit kritik të administratës dhe sigurojnë koncesione. Edhe pse një kontratë e mirë koncesionare merr kohë për t'u negociuar, kjo kohë nuk është asnjëherë e tepërt për t'u negociuar ashtu siç duhet, për të shmangur rreziqet që mund të pengojnë zbatimin deri në fund të saj. Një administratë shtetërore, e shtyrë nga presioni qeveritar nuk është e shëndetshme dhe mund të dëmtojë procesin, si në dem të buxhetit të shtetit ashtu edhe në dëm të vetë kompanisë koncesionare.

3 - Rreziqet duhet të identifikon si pjesë e rëndësishme e procesit. Shumë shoqëri të cilat marrin përsipër të ndërtojnë vepra me koncesion, dështojnë të adresojnë risqet financiare deri në fund të këtij projekti. PPP-ja është një mundësi e mirë për kompanitë private të rrisin fitimet e tyre dhe duke qenë të sigurt që gara për këto koncesione është e madhe atëherë shumë prej tyre rrisin artificialisht vlerat e investimit për ta fituar këtë garë. Kjo sjell një risk të madh në analizën e kostove pasi nuk reflekton në realitet dhe nuk justifikon

planin e biznesit. Duke mos patur një plan biznesi jo real atëherë ato detyrohen të refuzohen nga bankat dhe të mos përfitojnë kredi për të vazhduar investimin me tej. Duke analizuar risqet financiare, kompania analizon vetveten në kapacitetin që ka për të kryer këtë investim. Kjo do t'i lehtësojë humbjet financiare që mund të vijnë nga dështimi i këtij investimi.

Për me tepër, është shumë i rëndësishëm krijimi i një departamenti për menaxhimin e riskut, sidomos në pjesën e ndërtimit. Rreziqet e ndërtimit mund të sjellin deri në humbje jetësh njerëzore, për këtë arsye ky departament, brenda kompanisë koncesionare, është shumë i rëndësishëm. Për fat të keq nga kërkimet e bëra, përveç Devoll Hydropower dhe hidrocentralit Ashta, të dy koncesionare të huaja, asnjë kontraktor tjetër nuk ka një sistem të menaxhimit të risqeve për kontratat koncesionare në hidroenergji. Menaxhimi i risqeve duhet të jete një komponent mjaft i rëndësishëm i çdo projekti koncesionar.

4 - Studimi i ndikimit mjedisor, social dhe zhvillimi i një plan menaxhimi për to. Në vendet në zhvillim vendimmarrësit, të etur për të ndërmarrë veprime të shpejta, për vepra të një rëndësie të veçantë si në infrastrukturën energjetike etj, nuk ndërmarrin një studim të vërtetë të impakteve në mjedis dhe shoqëri. Në të shumtën e rasteve banoret e prekur nga këto projekte nuk shihen si partner të këtij projekti, por shpronësohen pa asnjë studim për rialokimin e tyre dhe nuk kompensohen për paratë që u përkasin, për një kohe të gjatë. Sipas një burimi të Ministrisë së Financave, qytetare të shpronësuar për ndërtimin e veprave publike nuk janë shpronësuar plotësisht që prej vitit 2008. Kompanitë private në koncesion kanë tendencë t'u përmbahen ligjeve të vendit dhe ato ndërkombëtare, që përcaktojnë detyrime ligjore në rast se nuk kryhet sipas standardeve një studim i mirëfilltë mjedisor dhe social, si dhe një plan menaxhimi për to.

5 - Parashikimi i sfidave dhe mënjanimi i tyre. “Asnjë projekt nuk është kryer ndonjëherë në kohë dhe brenda buxhetit”, është një shprehje që përdoret në rrethet e inxhinierëve projektues. Herë pas here është i rëndësishëm një rishikim i plotë ose i pjesshëm i kontratës koncesionare, ndërmjet kompanisë koncesionare dhe autoritetit kontraktues. Në një partneritet asnjë nuk mund të parashikojë sa mirë do të shkojë projekti në qoftë se kushtet e këtij partneriteti nuk janë të qarta dhe të menduara mirë.

6 - Shmangia përsosmërisë në procesin e koncesioneve. Procesi i koncesioneve në Shqipëri filloi si një proces i ri, me mungesa të një stafi të trajnuar më parë, por që u mësuan duke ushtruar këtë detyrë. Ky proces filloi duke marrë në shqyrtim një nga sektorët me të pashfrytëzuar dhe në të njëjtën kohë me më shumë potencial të ekonomisë shqiptare, atë të burimeve hidrike. Për të bërë të mundur këtë proces dhe në mbështetje të

tij kishte vetëm një ligj koncesionesh dhe jo PPP-je si dhe vullnet për ta berë këtë proces të funksionojë. Në vitin 2007, pasi procesi ishte filluar, Ligji “Per koncesionet” ju paraqiten ndryshime për shkak të mësimave që u nxorën në terren, si dhe për ta përshtatur sa me mire këtë Ligj me kërkesat konkrete të komunitetit të investitorëve. Nëpërmjet ndryshimeve të ligjit edhe dorëzimi i dokumentacionit për koncesionet kishte filluar mbi rregulla të reja dhe ofertat e propozuara ndiqeshin më me rigorozitet. Ky proces rezultoi në dhënien e me shumë se 200 koncesioneve për ndërtimin e veprave hidrike, disa prej këtyre projekte mbi 40 MW, kryesisht të dhëna kompanive të huaja, të cilat janë tashme në prag të ndërtimit ose përfundimit të tij. E rëndësishme nuk është që të kemi një administratë që është 100% e përgatitur për negocimin dhe mbikëqyrjen e këtyre projekteve, por një administratë të përgatitur dhe me njohuritë e duhura për të trajtuar çdo rast koncesioni si një rast unik dhe për të patur gatishmëri në trajtimin e shpejtë të problemeve që mund t’u lindin koncesionarëve.

7 - Termat e referencës në dokumentet standard të jenë të mirëpërcaktuara dhe mirëmenduar. Qeveria dhe administrata politikisht e influencuar shqiptare ka për tendencë të përcaktojë terma reference në dokumentet për tenderim koncesioni, të cilat tentojnë të jenë populiste. Tendenca për këto terma është p.sh. më shumë punësim, një kapital i madh investimi dhe lenia e investimit në një gjendje të mirë kur i transferohet shtetit (në rastin e koncesionit BOOT). Në dhënien e një kontrate koncesioni nuk duhet harruar për asnjë çast se koncesionet ju jepen kompanive private dhe interesi publik nuk është kryefjala e fitimeve të këtyre kompanive. Kompanitë private janë gjithnjë në kërkim të fitimit dhe uljes së kostove të tyre duke rritur kështu marzhin e fitimit. Kompanitë private ndjekin të njëjtin parim edhe kur kanë në zotërim një koncesion i cili shërben për ndërtimin e një veprave publike. Në rastin e Devoll Hydropower, si një nga investimet kapitale më të mëdha në rajon në fushën e hidroenergjisë, ka më shumë punonjës të huaj sesa shqiptar që filluan të punojnë në këtë projekt. Duke aluduar që pagat e tyre janë krahasimisht më të larta se ato të punonjësve shqiptarë, një pjese e mirë e shpenzimeve për personelin rikthehet në të dy shtetet që kane investuar dhe jo në të mirë të Shtetit Shqiptar.

Nën shembullin e hidrocentralit të Ashtës, nënkontraktor kryesor për zhvillimin e punimeve është një firmë nga shteti fqinj Mali i Zi. Kjo në gjuhen me të thjeshtë do të thotë, që shteti fqinj është duke përfituar nga dhënia me koncesion e burimeve natyrore shqiptare. Është e qartë që bota është një ekonomi globale dhe shteti e ka të vështirë të detyrojë kompanitë private se kë të zgjedhin si partner të tyre, por të paktën në rastin e

koncesioneve, është e lehtë që në termat e referencës të përcaktohet një përqindje e investimit e cila do të qarkullohet në Republikën e Shqipërisë.

8 - Koncesione në sektorë që nxisin zhvillimin ekonomik të vendit. Qeveria Shqiptare duhet të ketë një strategji të qartë për të zgjedhur sektorët në të cilët të përqendrohet në dhënien e kontratave të koncesionit. Kompanitë private do të dëshironin të lidhnin kontrata koncesionare, të cilat venë në shfrytëzim një burim natyror, pasi ato janë më fitimprurëset. Qeveria Shqiptare duhet të ketë prioritet disa sektorë të mirëstudiuar, për ti dhënë me koncesion. Qeveria duhet të krijojë një axhendë apo plan zhvillimi dhe të identifikojë qartë sektorët e përshtatshëm për kontrata koncesionare si dhe ato sektorë ku mund të investojë paratë e taksapaguesve.

9 - Proces transparent në përzgjedhje. Procesi me transparent për vlerësimin e ofertave të koncesioneve e bën më të lehtë për investitorët të ndërtojnë besimin në përzgjedhjen e ofertës më të mirë. Kjo lloj transparence vjen vetëm si rezultat i profesionalizimit në punë dhe ky profesionalizëm do kohën e vet për t'u formuar. Një gabim i madh që po ndodh në proceset e tenderëve në vendet në zhvillim është shpesh ndryshimi i administratës. Kjo shkatërron jo vetëm profesionalizmin dhe transparencën e procesit, por ka edhe tendencë për të tërhequr kompani që janë në biznesin e arbitrazhit dhe nuk janë profesional.

10 - Mbrojtja e qytetareve. Qeveria dhe administrata duhet të jenë në gjendje për të monitoruar procesin e koncesionit në mënyrë të tillë që edhe nëse kjo kontrate nuk mund të realizohet deri në fund, qytetareve mos t'u bjerë një barrë e rëndë financiare për të dëmshpërblyer këto kosto të humbura. Administrata duhet të jetë e aftë që për një kohë të shkurtër të rikthejë gjendjen fillestare.

11 - Ri-negocimi i kontratës koncesionare përbën mundësi të reja fitimi. Nuk është e thënë se çdo kontratë është e përkryer dhe duhet respektuar deri në fund të afatit të saj. Të papriturat e një koncesioni janë të shumta, sidomos në fazën e ndërtimit të veprës. Le të marrim shembullin e kontratës koncesionare për Devoll Hydropower, ku është përcaktuar se Shteti Shqiptar është përgjegjës për rindërtimin e infrastrukturës zëvendësuese. Një nga veprat me të kushtueshme të zëvendësimit të infrastrukturës së këtij projekti është edhe rruga e cila lidh qytetin e Gramshit me Cërrikun e me tej. Kjo rrugë e etiketuar shpesh si rruga Gramsh-Banjë, sipas kontratës koncesionare duhet të dëmshpërblehet nga vetë kompania me një shumë prej 10 milion eurosh dhe me pas zëvendësimi i saj të kryhet nga Shteti Shqiptar. Kjo shifër, nuk do të bënte të mundur rindërtimin e plotë të saj sipas kërkesave të banoreve të cilët izoloohen nga përmytja e kësaj rruge, por edhe nga vetë kompania, e cila kërkon standarde në rrugë për kalimin e makinave të tonazhit të lartë.

Qeveria nuk ka marrë në konsideratë të paguajë pjesën tjetër të ndërtimit të kësaj rruge me standardet e kërkuara, prandaj ka lënë të hapur rinegocimin e kësaj pike të kontratës. Kompania DHP është e gatshme të paguaje pjesën tjetër shtesë të investimit, që mund të arrijë edhe një herë vlerën e përlllogaritur më sipër me kusht që Qeveria të bëjë lëshim për pagesën e taksës rreth 6 muaj deri në 1 vit, pasi hidrocentrali të fillojë operimin. Koncesionet janë përballur gjithmonë me situata të papritura, por po të kuptojmë natyrën e tyre dhe të jemi të hapur për rinegocime, të dyja palët do të jene të fituara nga bashkëpunimi.

12 - Kufizimet në buxhetin e shtetit. Buxheti i shtetit apo me saktë i taksapaguesve, e kufizon një qeveri për të ndërmarrë projekte të mëdha në infrastrukture. Me krizën e sotme të borxhit, që disa nga shtetet evropiane po përballen, vendoset edhe një limit mbi Qeverinë për shkallën e huamarrjes. Edhe sikur të mos ishin të mjaftueshme këto masa, ekzistojnë edhe politikat makroekonomike dhe qeveria, për të mbajtur inflacionin nën kontroll, detyrohet të mos shpenzojë shumë para në projektet infrastrukturore. Pra zgjidhja për të mos rënduar financat e shtetit mbetet në përdorimin e fondeve private për të bërë të mundur financime në infrastrukturë. Nëpërmjet koncesionit, jo të gjithë qytetarët rendohen me taksën për të paguar për një vepër. Qytetarët të cilët do të përdorin këto vepra infrastrukturore apo do të marrin shërbime nga to, duhet të jenë të vetmit të cilët do të paguajnë tarifën e shërbimit.

Përcaktimet e mësipërme kërkojnë jo vetëm përmirësime teknike por në të njëjtën kohë dhe vullnet politik. Natyrisht nuk mund të injorohen kostot dhe vështirësitë për arritjen e këtyre përmirësimeve. Rëndësi ka që procesi të hyjë në një rrugë të tillë e cila shumë shpejt, besoj jep sinjale pozitive në modelin shqiptar të koncesioneve parë nën këndvështrimin e përafrimit të tij me modelin evropian.

3.7 Një propozim për kontratat e ardhshme koncesionare në Shqipëri

Partneritetet publike dhe private janë përkrahur nga ithtarët e kapitalizmit zakonisht në krahun e djathtë të spektrit politik dhe shpesh të kundërshtuar fort nga partia e krahut të majtë. Gjatë dy dekadave të fundit në Shqipëri, PPP-të kanë evoluar në aspektin ekonomik dhe politik, në aspektin ligjor dhe social dhe zhvillimi i tyre është bërë paralelisht me zhvillimin e spektrit politik dhe politikat ekonomike në Shqipëri. Pjesa më e madhe e koncesioneve u realizua gjatë viteve të një qeverisjeje të djathtë dhe vendi ka parë një popullaritet të shtuar të koncesioneve gjatë viteve të fundit.

Nga rastet studimore paraqitur në Kreun 3, kemi parë jo vetëm thjesht zhvillimin e PPP-ve dhe veçanërisht të koncesioneve në Republikën e Shqipërisë por dhe nevojën e madhe që duhet në menaxhimin e tyre. Si besues i madh tek koncesionet (në krizat ekonomike të gjitha qeverive iu duhen të ardhurat shtesë nga koncesionet), unë besoj gjithashtu se disa rregulla të lojës duhet të ndryshohen, për të përgatitur veten më mirë për mentalitetin e shoqërive private të shekullit 21. E thënë kjo, koncesionet duhet të jenë një situatë ku të fitojnë të gjithë, sepse nëse dështon në këtë pikë, i gjithë koncesioni do të rezultojë një dështim.

3.7.1 - Studimi i projektit

Studimet e projektit duhet të bëhen të disponueshme nga Qeveria; termat e referencës për koncesionet duhet gjithashtu të pasohen nga një studim i thelluar.

Siç u pa tek rasti studimor, ekziston një ndryshim i konsiderueshëm në shumën e investimit që DHP parashtron për projektin. Marrëveshja e koncesionit kaloi nëpër dy ndryshime të mëdha megjithëse projekti nuk ishte akoma në zbatim. Shuma e investimit, vlera totale e cila është një prej arsyeve kryesore që jepen koncesionet, (duke mos nënvlerësuar të gjitha përfitimet e tjera me vlerë që vijnë me të) lënë hapësirë për të rimenduar mënyrën sesi jepen koncesionet në Republikën e Shqipërisë.

Disa çështje që do të doja t'i shihja të trajtuara, duke kryer ndërkohë siç duhet një studim të plotë të aseteve të mundshme për koncesione, përfshijnë: ç'loj asetesh strategjike ose trashëgimore duhet të jenë të kufizuara në këto rrethana? Çfarë na tregojnë shembujt nga vendet e tjera, veçanërisht në Skandinavi, nga shtete të suksesshme kapitaliste, për të mirat dhe të metat e partneriteteve ndërmjet autoriteteve publike dhe atyre private, apo për të përmirësuar menaxhimin e atyre aseteve që duhet të mbeten në duart e autoriteteve publike? Dhe, në dritën e mbledhjes së të dhënave dhe kontabilitetit të dobët, çfarë mund të bëjnë qeveritë për patur një kuptim më të mirë të asaj që posedojnë?

3.7.2 - Krijimi i një bilanci mundësish

Në kundërshtim me perceptimin e përhapur se shumica e pronave publike janë dhënë me koncesion, ekziston akoma një potencial i madh për realizimin e marrëveshjeve tërheqëse. Shumica e qeverive nuk prodhojnë bilance; ky është dhe rasti i Shqipërisë, Qeveria akoma nuk e ka kuptuar pushtetin e plotë të aseteve publike për t'u eksploruar në partneritet me kompanitë private. Për ta bërë këtë qeveritë duhet të kenë një bilanc të aseteve të dhëna me

koncesion, pasuar nga një studim i plotë dhe terma reference për të përcaktuar me qartësi llojin e partneritetit që dëshirojnë të realizojnë.

3.7.3 – Kompetencat e administratës publike

Kritja e kompetencës në administratën publike dhe zyrat qeveritare për të krijuar partneritetin e duhur.

Siç u shpjegua nëpërmjet rastit të shoqërisë Devoll Hydropower, është e qartë se përpara një administrate jo profesionale dhe vazhdimisht në ndryshim, shoqërisë iu desh të tërhiqte Qeverinë për të dalë në konkluzione. Në këtë situatë është e vështirë të flasësh për partneritete ndërkohë që njëri drejton projektin dhe tjetri thjesht e ndjek atë.

Shqipëria ka mjaft potencial për t'iu nënshtruar partneriteteve ndërmjet autoriteteve publike dhe atyre private që mund të garantojnë për këtë vend një prosperitet të shëndoshë financiar. Megjithatë ka qenë shumë e vështirë për ta arritur këtë. Dhe megjithëse disa koncesione kanë qenë qartësisht të suksesshme, ka shumë të tjera që kanë prodhuar vlera të dyshimta dhe disa prej tyre kanë qenë dështime, siç është rasti i disa aktiviteteve minerare. Kur administrata nuk është e përshtatshme për të realizuar punën dhe nëse udhëzimet e përshtatshme dhe kuadri rregullator nuk ndiqen, koncesionet e dëshiruara aq shumë nuk shkojnë në duart e kompanive serioze dhe të suksesshme, por mund të bien në duart e një grupi të vogël njerëzish të brendshëm, duke nxitur një reagim të ashpër. Në këtë rast Qeveria nuk është në kushtet kur mund të kërkojë partneritete, por vetëm të japë koncesione.

3.7.4 - Deri në çfarë niveli duhet të japë me koncesion Qeveria?

Megjithëse Partneritetet Publike dhe Private mund të kenë kuptim në disa raste, një koncesion masiv për asetet publike nuk është një prej tyre. Koncesionet janë në thelb një variacion pyetjesh ky në qendër është pyetja: a duhet Qeveria të shpenzojë fonde publike apo t'i japë projekte një shoqërie private dhe të ketë disa përfitime? Në rast se Qeveria vendos të shpenzojë fonde publike për projektin atëherë pyetja është: a e ka Qeveria kompetencën e duhur të realizojë plotësisht një projekt? Megjithatë, sapo diskutimi zhvendoset nga çështja direkte tek çështje të tilla si monitorimi i çështjeve të Shëndetit dhe Sigurisë, siguria ekonomike e aseteve të koncesioneve për publikun, kontratat e koncesionit mund të shqyrtohen me një lupë më të specializuar. Sapo Qeveria vendos të japë koncesione, lindin çështje komplekse qeveritare që kanë të bëjnë me rolin e duhur të Qeverisë në jetën e shoqërisë shqiptare. Argumentet për koncesionet fokusohen tek dy

elemente duke vendosur sipërmarrjet shtetërore në sektorin privat dhe duke zgjidhur gjithashtu krizat financiare shtetërore me anë të shitjes së aseteve publike.

Ridrejtimi i marrëveshjeve koncesionare për zgjidhjen e kufizimeve buxhetore të sektorit publik në mënyrë eficiente.

Politika ekonomike e dekadës së ardhshme kërkon reduktimin e borxhit publik dhe shpenzimin dhe vendosjen e më shumë parave në fondet publike me anë të futjes së kapitalit të ri të huaj. Përcaktimi i politikave kërkon që arritja e këtyre të bëhet me anë të projekteve koncesionare për tërheqjen e investitorëve të huaj. Justifikimi bëhet me analogji. Kompanitë private që përballen me kriza borxhesh pritët të shesin asetet për shmangien e falimentimit. E njëjta gjë është e vërtetë për Qeverinë, por kompanitë nuk janë qeveri. Ato lindin lehtësisht dhe po lehtësisht likuidohen. Qeveritë nuk bëjnë dot asnjëherë prej tyre me lehtësi. Qeveritë kanë detyrime sociale për sigurimin e qeverisjes dhe të mirave publike të rëndësishme. Disponimi i aseteve për përmbushjen e boshllëqeve aktuale të buxhetit duhet të vihet në balancë përkundrejt kostove të ardhme për përmbushjen e përgjegjësive. E njëjta gjë është e vërtetë për të gjitha asetet shtetërore.

3.7.5 – Interesat e taksapaguesve

Partneritetet publike dhe private duhet të synohen për përmbushjen e interesave të taksapaguesve.

Një koncesion gjithnjë përfshin krijimin e një marrëdhënieje ndërmjet Qeverisë, interesave kolektivë të shoqërisë dhe një kompanie private të motivuar nga interesi vetjak. Çështje kritike në vlerësimin e kësaj shpërndarjeje të sigurimit të të mirave është dhe vlerësimi i motivimeve të palëve të përfshira.

Një pjesë e madhe e aseteve publike për t'u dhënë me koncesion kapet në kohën e zhvillimit të negociatave. Çmimet që investitorët privatë paguajnë vullnetarisht për të kontrolluar asete të tilla reflekton vlerësimin e tyre për të ardhurat që presin ata nga pagesat kolektive të të ardhmes. Sa më dorë të lirë sektori publik t'i ofrojë investitorëve privatë në operimin e asetit, aq më shumë ky i fundit do të ofrojë nga ana e tij.

A po kërkon qeveria vlerë maksimale shitjeje me koston e diçkaje më të qëndrueshme?

Nuk ka asnjë përputhje ndërmjet nevojave afatgjata publike për të pasur një koncesion të mirë për investimet në infrastrukturë dhe nevojave afatshkurtra private për të ardhura nga investimi dhe mbrojtje të kapitalit. Kjo mospërputhje motivimesh është në thelbi në të gjitha rasteve të dështimeve në marrëveshjet e koncesionit. Dështimet janë më të zakonshme sesa kuptohen gjerësisht.

Por debatet për kontratën të bëjnë të humbasësh atë çka mund të mësosh këtu. Duke nënshkruar marrëveshjen koncesionare Qeveria heq dorë nga disa prej të mirave publike më vitale, një ujë burimi natyral i rrallë. Për disa, kjo është një dilemë morale, qiradhënia e burimeve ujore, pavarësisht nga çmimi shkel një përgjegjësi të rëndësishme të besimit të publikut. Aspekti më i keq i një koncesioni është se Qeveria duhet të garantojë të ardhura nga kontratat e saj të koncesionit dhe duhet të garantojë punësim për banorët lokalë. Në të njëjtën kohë, koncesioni i ujit duhet të garantojë se përmbushen të gjitha rregullat mjedisore dhe se koncesioni nuk do të shqetësojë jetët e banorëve lokalë. Nëse një kontratë koncesioni shkon keq, do të kemi rezultatin që të gjithë taksapaguesit do të “dhurojnë” një prej burimeve më të rëndësishme, si uji, dhe të shohin sesi nxjerr fitime investitori i huaj.

Këtu nuk po zgjidhim çështje të mëdha filozofike por vetëm synimin e Qeverisë. Le të biem dakord se kur qeveritë angazhohen në partneritete publike dhe private për arsye të ndryshme, është shumë e rëndësishme që synimi publik të mbetet më kryesori. Këto synime nuk duhet të komprometohen për hir të nxjerrjes së fitimeve nga sektori privat ose të kërkimit të qirasë.

Problemi kryesor mbetet një prej mospërputhjeve të misioneve ndërmjet palëve. Për shkak se ky ndryshim është kaq themelor, kushtet kontraktorë bëhen kritike. Të gjitha kontratat e shitjes ose qiradhënies së aseteve publike duhet të plotësojnë tre kritere:

- 1) të mbrojnë haptazi interesat e publikut përballë kushteve në ndryshim;
- 2) të specifikojnë ekzaktësisht sesi do të ruhet transparenca;
- 3) dhe të përcaktojnë shprehimisht mbikëqyrjen dhe llogaridhënien e vazhdueshme.

Sigurisht këto dispozita do të reduktojnë tërheqjen e shitjeve dhe qiradhënies të tilla për sektorin privat dhe rritjen kostove të zbatimit të kontratave të sektorit publik. Pa konkurrencë nuk ka shitje. Ky është qëllimi. Më shumë të ardhura përpara do të thotë kosto sociale të ardhme më të larta. “Këtu dreka nuk ofrohet falas”.

3.7.6 - Transferimi i risqeve

Në Shqipëri, së fundmi, ekziston një preokupim i gjerë se partneritetet publike dhe private nuk e transferojnë riskun tek sektori privat dhe se niveli i përgjegjësisë së mbetur në llogari të Qeverisë mund të mos jetë i dukshëm për disa vite. Një anomali e partneriteteve publike dhe private është se disa zhvillime të tilla (si privatizimi i CEZ-it) ia kanë arritur të qëndrojnë larg bilanceve edhe të Qeverisë edhe të zhvilluesve të sektorit privat. Shumë nëpunës civilë e pranojnë privatisht se disa marrëveshje janë të ndërtuara për t’u përshtatur

me rregullat se çfarë mund të përjashtohet nga bilanci qeveritar dhe jo nëse kjo gjë përfaqëson një vlerë të mirë për taksapaguesit.

3.7.7 - Privatizim apo Partneritetet Publik dhe Privat?

Në sajë të përkufizimit specifik të PPP-ve përdorur në këtë studim, treguesit e lidhur me strukturën institucionale, përvojën dhe kapacitetin e përjashtojnë gjerësisht përvojën e një vendi me kontratat e qirasë, të menaxhimit dhe shitjes së asetëve. Vendet me përvoja në menaxhim, qiradhënie ose privatizim ecin pak më mirë sesa ato pa këto përvoja. Por përvoja e madhe në secilën prej këtyre dy fushave nuk konsiderohet si automatikisht e transferueshme tek implementimi i PPP-ve. Paralel me këtë, shifrat e projektit të marra nga baza e të dhënave e Njësisë Konsultative për Infrastrukturën Publike dhe Private të Bankës Botërore përfshijnë vetëm koncesionet dhe projektet Greenfield. Zbatohet një fokus i ngushtë sepse PPP-të më komplekse përfshihen zakonisht në një legjislacion të ndryshëm nga shitja e asetëve dhe kërkohet një “task forcë” e veçantë dhe një ndërveprim më kompleks ndërmjet partnerëve publik dhe privat. Për shembull, megjithëse privatizimet i mundësojnë sektorit publik të marrë para në shkëmbim të shitjes së asetëve dhe janë relativisht të thjeshta për tu zbatuar, tek PPP-të Qeveria dhe përdoruesit paguajnë para për asetin ose shërbimin. Kjo vendos kufizime më të forta financiare për sektorin publik, duke e bërë financimin më kompleks dhe më të rrezikshëm.

Këto elemente shtohen nga fakti se kontratat PPP duhet të ndjekin një qasje kohore ndaj mbikëqyrjes së standardeve të shërbimit dhe cilësisë gjatë një periudhe kohore, pas të cilës aset i kthehet në sektorin publik.

Duke iu referuar gjithçkaje që u diskutua në këtë studim, më poshtë janë komponentët më të rëndësishëm për tu zhvilluar në një PPP.

- **Vullneti politik për zbatimin e një kontrate deri në fund** (duke iu referuar kontratës së DHP-s miratuar me anë të një akti parlamentar). Vullneti politik mund të prishë marrëveshjen, jo vetëm për përparimin e projektit, por gjithashtu edhe për suksesin e projektit në vazhdim. PPP-të për infrastrukturën vazhdojnë me dekada dhe për pasojë iu nevojitet mbështetje e vazhduar. Prishja e projekteve vite pas nënshkrimit të kontratave krijon një efekt negativ domino për projektet e tjera dhe mund ta bëjë ambientin armiqësor për PPP-të. Mbështetja politike mund të përcaktojë gjithashtu shpejtësinë e angazhimit të strukturave institucionale dhe ligjore, të tilla si mbështetja për shpronësimet dhe procese të tjera të ngjashme.

- ***Një kuadër i mirë dhe i qëndrueshëm ligjor për PPP-të.*** Ekzistenca e një kuadri ligjor bën dallimin ndërmjet PPP-ve që zbatohen “ad hoc”, sipas mundësive, dhe atyre që lindin si pjesë e projekteve të strukturuar dhe vizioneve kombëtare. Legjislacioni dhe rregullat janë kyç jo vetëm sepse i bëjnë të zbatueshme PPP-të, por gjithashtu sepse ofrojnë orientim dhe udhëzime tek të cilat mund të mbështeten autoritetet zbatuese për të siguruar një sërë projektesh të qëndrueshme dhe konstante.
- ***Cilësia e gjyqësorit*** në rast se ka ankesa nga investitorë të huaj në lidhje me tenderët. Të dhënat e një vendi për drejtësinë, transparencën dhe ndjekjen e rregullave në procedurat e tenderimit është një shenjë tjetër e përgatitjes. Kjo kërkon një kombinim unik të kapacitetit teknik dhe vullnetit politik për të ndjekur rregullat dhe për t’i rezistuar korrupsionit. Kjo është e rëndësishme për tërheqjen e sektorit privat dhe përzgjedhjen e ofertuesit të duhur, të dyja këto elementë të cilësisë dhe suksesit të projektit. Si kusht kryesor, është thelbësore pasja e një gjyqësori të paanshëm dhe aktiv për reduktimin e risqeve të vonesave të projektit dhe kontratës. Krijimi i një mjedisi të favorshëm për pjesëmarrjen private ku mbrohen të drejtat e pronësisë dhe rregullat e lojës janë të qëndrueshme është me rëndësi kryesore. Nga ana tjetër, Qeveria duhet të jetë në gjendje të mbarojë projektet herët.
- ***Planifikimi i kapacitetit*** në negociatat për kontratat, aftësia dhe përvoja në zbatimin e PPP-ve nga ana e administratave publike. Një strukturë institucionale për PPP-të është e nevojshme për zbatimin e rregullave. Rolet dhe institucionet e përkushtuara janë të dëshirueshme për ofrimin e një niveli mbikëqyrjeje adekuat dhe mbështetje teknike për proceset e planifikimit dhe zbatimit të projekteve. Paralel me strukturën institucionale është kapaciteti për përmbushjen e kësaj strukture. Kapaciteti vendas për planifikimin e PPP-ve është i rëndësishëm për qëndrueshmërinë e projekteve, sepse financimi, vlerësimi i riskut dhe aftësitë e hartimit të kontratave janë aftësi prioritare që nuk mund të zhvillohen ose ruhen pa kujdes. Efiçenca dhe kompetenca e nëpunësve publikë duhet të përputhet me sofistikimin e një kuadri të mirë ligjor.
- ***Kapaciteti për zgjidhjen teknike dhe efektive të mosmarrëveshjeve*** për PPP-të është i nevojshëm. Duke pasur parasysh kompleksitetin e këtyre marrëveshjeve, ato mund të përfshijnë mekanizma ndërkombëtarë ose lokalë.
- ***Praktikat e mira për alokimin e risqeve*** janë të rëndësishme, sepse ato parandalojnë dështimin dhe falimentimin e projekteve dhe alokimi i duhur i risqeve duhet të përdoret në maksimum për tërheqjen e investimeve private. Kur risku alokohet në sektorin privat, por sektori privat nuk mund ta kontrollojë një risk të tillë, interesi në

projekt do të jetë i ulët. Nga ana tjetër, kur sektorit publik i alokohet një risk shumë i lartë, buxhetet qeveritare nuk mund të përballojnë goditjen kur risqet kthehen në realitete.

- Dhe së fundmi, *aspekti financiar* është i rëndësishëm, duke përfshirë angazhimin e Qeverisë për përmbushjen e detyrimeve të saj financiare në përgjithësi dhe për projektet në veçanti, si dhe për qëndrueshmërinë e përgjithshme makroekonomike.

Kreu 4

TENDENCAT E ZHVILLIMIT të PPP-ve

Në të gjithë botën kemi parë partneritetet publik-privat (PPP) të aplikuara në zhvillimin urban, për sigurimin e infrastrukturës së transportit, shkollave, spitaleve dhe shërbimeve të tjera publike. Për disa vite, PPP-të ndërmjet qeverive dhe kompanive private kanë formuar një bazë të mirë-vendosur për sigurimin e objekteve që qeveritë nuk kanë as burimet dhe as ekspertizën për t'i bërë vetë. Siç është përmendur edhe më herët në këtë punim, ekzistojnë shume lloje partneritetet, por kontratat e koncesionit janë më të njohurat në këtë drejtim. Megjithë zbatimin dhe zhvillimin e vazhdueshëm të skemave PPP, masat janë kritikuar si nga publiku edhe nga sektorët privatë dhe PPP-të janë një teme konstante e debatit politik. Një kritikë madhore ka të bëjë me koston e veprimit dhe kohën e shpenzuar për prokurimin e PPP-ve që është tepër e lartë. Për shumë rrugë, prokurimi do të kërkonte deri në 18 muaj ose edhe më shumë. Një aspekt tjetër i PPP-ve që kritikohet shpesh dhe veçanërisht zbatohet për to, është kontraktimi i shërbimeve në vend të partneriteteve të “vërteta” mbi bazën e përgjegjësiive të përbashkëta dhe ndarjes së riskut.

Kështu në vitet e fundit, janë bërë shumë përpjekje për të përmirësuar punën e PPP-ve, si në nivelin operacional ashtu edhe atë strategjik. Në nivel *operacional*, masat politike janë zbatuar për të standardizuar proceset e prokurimit dhe për ta bërë funksionimin e PPP-ve më eficientë. Në nivel *strategjik*, janë zhvilluar forma të reja të partneriteteve. Ky zhvillim mund të karakterizohet si lindja e partneritetit të portofolit në vend të një objekti të vetëm ose partneriteteve mono-funksionale. Tendencat dhe zhvillimet do të diskutohen në këtë Kre.

4.1 Mësimet e deritanishme nga PPP-të

Prezantimi i PPP-ve është shoqëruar me disa shpresa. Sikurse trajtuam në këtë studim, shkaqet, motivet dhe vlerat e shtuara në mbështetje të fillimit të një partneriteti ndryshojnë në varësi të llojit të PPP-së. Risqet dhe të ardhurat e përbashkëta, për shembull, është një nga motivet kryesore për prezantimin e *ndërmarrjeve të përbashkëta*. Transferimi i risqeve dhe të ardhurave është një nga motivet për masat e *koncesionit*. Megjithatë, si ndërmarrjet e përbashkëta, ashtu edhe koncesioni dallohen për një reaktion të paevitueshëm për zbehjen e kufijve ndërmjet sektorëve publikë dhe privatë dhe për pozicionet e

pafavorshme financiare dhe problemet e egra hapësinore me të cilat qeveritë në disa vende janë hasur.

4.1.1 Shpresat

Shpresat që erdhën me fillimin e PPP-ve kishin të bënin kryesisht me burimet e fondeve dhe *eficiencës* si dhe shoqëroheshin me prezantimin e *rolit* të sektorit privat në dhënien e shërbimeve publike.

Përqendrimi në aktivitetet kryesore dhe drejtimi

Një nga përfitimet e *eficiencës* që shoqëron PPP-të e koncesioneve është që kontraktimi i një ofruesi të jashtëm privat e ruan dhënësin e mëparshëm të shërbimit, d.m.th, aktorin, kohën dhe përpjekjet publike. Kjo do t'i japë mundësi autoritetit kontraktues të sektorit publik të përqendrohet dhe specializohet në aktivitetet e ashtuquajtura "kryesore" dhe në këtë mënyrë të maksimizojë *eficencën* e funksionimit. Në PPP-të e ndërmarrjeve të përbashkëta, agjenti publik mbetet intensivisht i përfshirë gjatë gjithë procesit, por e ndan përpjekjen me partnerin(ët) privatë.

Disiplina e tregut

Disiplina e tregut konsiderohet gjithashtu të jetë një mjet i rëndësishëm në uljen e kostos së ndërtimit dhe mbikëqyrjes së shërbimit. *Sektori privat pritet të jetë më eficient dhe ekonomik së sektori publik.* Masat koncesionare shihen si mjet i uljes, nëse jo, eliminimit të burimeve të panevojshme të shpenzimeve, *ineficiencës* dhe mungesës së efektivitetit nga zinxhiri i vlerës duke zëvendësuar format me efekt të pakët dhe destruktive të rivalitetit dhe konkurrencës me format produktive të bashkëpunimit dhe të mësuarit. Ndërmarrjet e përbashkëta fillohen për të gjetur një balancë optimale ndërmjet interesit publik dhe disiplinës së tregut.

Specifikimet e rezultatit

Masat e koncesionit gjenden në kontrata të specifikuara formalisht. Kjo mendohet të përmirësojë kontrollin dhe proceset e monitorimit në nivelet e cilësisë dhe rezultatit. *Format tradicionale të prokurimit janë kryesisht pa afat përfundimtar dhe jo shumë të përshtatshme për drejtimin dhe monitorimin.* Në këtë aspekt, përfitimet e *eficiencës* priten nëpërmjet specifikimeve të kontributeve që jepen më shumë së sa tek specifikimi i detajuar se si prodhohen ato. Përveç kësaj, rinovimi periodik i kontratës që asimilohet në kontratën e koncesionit në disa vende, konsiderohet si një shtytës konkurrues për të rritur motivimin dhe produktivitetin ndërmjet menaxhimit dhe punonjësve që japin shërbimin.

Ekspertiza dhe fleksibiliteti i sektorit privat

Masat e koncesionit, përfaqësohen në emrin e *shpejtësisë, fleksibilitetit, integritit dhe inovacionit* të shtuar duke shuar kufijtë ndërmjet organizatave publike dhe atyre private. Përveç kësaj, përfshirja e një ofruesi privat të shërbimit mendohet të jetë e rëndësishme për rritjen fleksibilitetit për t'u përshtatur dhe reaguar kundrejt presioneve dhe kushteve të reja, si dhe potencialit për novacion në dhënien faktike të shërbimit. Në sipërmarrjet e përbashkëta me PPP, argumentohet që njohuria e tregut përdoret për të rritur cilësinë e ambientit të ndërtuar dhe përmirësuar integrimin e funksioneve të ndryshme. Për më tepër, ndërmarrjet e përbashkëta themelohen për të përafuar zhvillimin me dëshirat dhe kërkesat e tregut.

4.1.2 Vlera në para

Përfitimet në eficiencë dhe/ose dhënien e përmirësuar të shërbimit publik nëpërmjet PPP-ve krahasuar me praktikat tradicionale të prokurimit publik mund të përmbliidhen në termin "vlerë në para". Vlera në para përqendrohet jo vetëm në ekonomizimin e dhënies së shërbimeve publike, por ajo vlerëson vlerën ose cilësinë e dhënies. Është kombinimi normal i kostos dhe cilësisë në përmbushjen e nevojave të përdoruesve të shërbimeve. Kështu, argumenti është që PPP-të ofrojnë potencialin për të siguruar vlerë më të mirë për paratë dhe novacion më të madh në dhënien e shërbimeve publike, duke u përqendruar në efikasitetin dhe cilësinë. Në Evropë dhe në disa vendet të tjera, vlera në para kërkohet shprehimisht për vazhdimin me një projekt koncesioni PPP. Vlerësimi vlerës në para përcaktohet (*apriori*) nga një vlerësues krahasimor i sektorit publik.

Ekzistojnë dhe disa studimeve të ndryshme, të cilat në një farë mënyrë, arrijnë në përfundimin se PPP-të nuk i përmbushin shpresat. Megjithatë është e vështirë të bëhen krahasime të sakta me atë që do të mund të jepte një alternativë e sektorit publik, rezultatet tregojnë që performanca e PPP-ve në përgjithësi dhe e koncesionit, në veçanti, japin kursime tepër të vogla. Kursimet e shpenzimeve ndërmjet opsionit koncesionar dhe atij publik varen pothuaj plotësisht nga aspektet që përfshihen në transferimin e riskut tek sektori privat dhe se si janë vlerësuar këto. Disa projekte kanë treguar kursime të konsiderueshme shpenzimesh nga PPP-ja krahasuar me një prokurim publik.

Është për tu nënvizuar se ekziston një shqetësim lidhur me faktin se procesi nëpërmjet të cilit përcaktohet vlera në para për një projekt të caktuar, në disa raste, ka qenë shumë problematik dhe nuk ka patur transparencë. Në studimin e PPP-ve ndërmarrje të përbashkëta, është më e vështirë të përkufizohet vlera për para. Avantazhet e ndërmarrjeve të përbashkëta për sektorin publik dhe privat janë 'më abstrakte', p.sh, cilësi më e lartë

urbane dhe bashkëpunim më i mirë. Aspektet sociologjike, si besimi dhe përkushtimi, janë përcaktues të rëndësishëm për suksesin e PPP-ve ndërmarrje të përbashkëta.

4.1.3 Përdorimi i mësimave për përmirësime të ardhshme

Suksesi i ardhshëm i PPP-ve nuk varet vetëm nga një aspekt. Lista e mëposhtme e mësimave duhet të konsiderohet në mënyrë integrale. Në çdo rast, PPP-ja duhet të jetë një zgjedhje strategjike: *PPP-ja nuk është një qëllim në vetvete, por një metodë nëpërmjet të cilës arrihen objektiva të caktuara.*

Ndryshimi i kontekstit

Për një të ardhme më të sigurtë dhe frytdhënëse nga PPP-të, mendoj se duhet që në radhë të parë të përshtatet legjislacioni me orientim drejt përdorimit të rregullt të PPP-ve për sigurimin e të mirave dhe shërbimeve publike. Për të arritur këtë kërkohet:

- Vendosja dhe sqarimi i legjitimitetit dhe kompetencave të autoriteteve publike për lidhjen e kontratave PPP-ë;
- Integrimi i procedurave të ndryshme hapësinore që zbatohen për projektet e ndërtimit;
- Heqja e pengesave tatimore që mund të jenë në disfavor të marrëveshjeve koncesionare,
- Përmirësimi i regjimeve të kontrollit të shpenzimeve publike kapitale për realizimin e PPP-ve.

Përveç kësaj, janë të nevojshme strategjitë e mirëpërkufizuara dhe transparente të prokurimit dhe standardizimi i procedurave. Çështjet ose problemet që janë hasur gjatë zhvillimit të projekteve PPP kanë të bëjnë me metodologjitë e përkufizuara dobët të prokurimit dhe mungesën e standardizimit. Kjo sjell si pasojë kontrata të strukturuar dobët, zhvillim të gjatë dhe të kushtueshëm të proceseve të prokurimit, kosto ta larta të ofertimit dhe vlerë të pakët për paranë. Në Evropë, qeveritë janë të detyruara të japin kontrata nëpërmjet procesit të tenderimit konkurrues.

Dhe së fundi, kërkohet një fluks i qëndrueshëm projektesh dhe një potencial për gjenerimin e fluksit të parasë. Në Holandë, Gjermani dhe vende të tjera, aplikimi i PPP-ve ndryshon në hapësirë dhe kohë. Si rezultat, është e pasigurt nëse PPP-ja është një strategji strukturore apo jo, që është një çështje e rëndësishme për organizatat e sektorit privat për të marrë vendime të bazuara për investimet. Përveç kësaj, gjenerimi i fluksit të projekteve PPP-të është me interes për palët private në lidhje me krijimin e ekspertizës dhe caktimin e risqeve të projektit. Qeveritë mund të paraqesin një lloj përkushtimi për qëndrimin e PPP-

ve duke gjeneruar një rrjedhë të vazhdueshme projektesh dhe mundësish për kapjen e vlerës dhe balancimin e kostos dhe të ardhurave.

Ndryshimi i nivelit organizativ

Profesionalizmi i partnerit publik është i nevojshëm. Zhvillimi i aftësive nga ana publike është një kusht i rëndësishëm për suksesin. Studime të fundit nga autorë të ndryshëm kanë konvergjuar në një konkluzion të përbashkët se për kontraktorin publik janë të rëndësishme aftësitë e mëposhtme që duhet të ketë partneri privat:

- Aftësitë *teknike*, siç është ajo e të qenit të aftë për caktimin e parametrave dhe specifikimin e qartë të rezultatit;
- Aftësitë *organizative*, si përkushtimi në nivelin e bashkëpunimit me sektorin publik.

Ky përfundim i fundit është në pajtim me konstatimet e një studimi në Holandë që tregon së tensionet publike janë një shkak i rëndësishëm për keqfunksionimin e një PPP-je. Një çështje tjetër është aftësia për të ndërgjegjësuar opinionin publik me efektivitet dhe aftësia për të zhvilluar kritere të qarta vlerësimi. Një faktor kyç në profesionalizëm është ngritja e një njësie qendrore njohurish për PPP-të, siç është bërë në disa vende të zhvilluara. Kjo njësi duhet të jetë e akomoduar si duhet në të gjitha departamentet e qeverisë të përfshira në projektet e zhvillimit urban dhe infrastrukturës. Ndikimi i njësisë së PPP-ve zakonisht është më intensive në fazat e para të programit të PPP-ve dhe do të bjerë me kohë ndërsa në sektorin publik vendosen procedura dhe politika dhe ndërsa aftësitë e departamenteve për të ndërmarrë prokurimet PPP-të do të zhvillohet me tej. Një ndikim tjetër është niveli i eksperiencës ekzistuese të PPP-ve. *Sa më shumë projekte të prokurojë aktori publik aq më shumë eksperiencë do të përftojë ai.*

Ndryshimet e nevojshme në nivelin e projektit

Faza më e rëndësishme në PPP është përcaktimi i specifikimeve të marrëveshjes së biznesit, të cilat përfshijnë përkufizimin e përfitimeve, kërkesave dhe objektin e punëve. Nuk është e çuditshme që emërimi i një menaxheri vetëm për ofertat dhe angazhimi i të gjithë aktorëve kryesorë në një fazë të parë ka një ndikim shumë pozitiv mbi bisedimet dhe procesin e tenderimit. Këto dy attribute kërkohen për të qenë në gjendje për të përkufizuar një çështje të përshtatshme biznesi. Përfshirja e hershme e aktorëve kryesorë çon drejt shkëmbimit të njohurive ndërmjet partnerëve dhe për pasojë në integrimin e njohurive në projekt. Tregohet që përfshirja e hershme e sektorit privat krijon më shumë mundësi për vendosjen e vlerës së shtuar në plane dhe realizim, si dhe në uljen e risqeve, meqenëse realizimi dhe shfrytëzimi ndikohen nga vendimet e marra që në fazat e para të procesit.

Siç është bërë tashme e ditur, projektet PPP, veçanërisht koncesionet, janë më të suksesshme dhe gjenerojnë më shumë para kur *formulohen specifitime më të qarta dhe të matshme për rezultatet në vend të specifikimeve për burimet*. Përdorimi i specifikimeve të rezultateve besohet të jetë një shtysë për monitorim të përmirësuar, që mund të rrisë vlerën për paratë. Duhet nënvizuar se kur puna paraprahe për partnerët publikë është shumë e detajuar dhe është e mishëruar në dokumentet e tenderit, hapësira për novacion është e kufizuar ndërkohë që një motiv i rëndësishëm për PPP-të është novacioni i pritshëm në proces dhe produkt. Megjithatë, është e rëndësishme që aprovimet dhe lejet të rregullohen qartë para fillimit të projektit. Nëse kjo nuk bëhet si duhet, kjo mund të shkaktojë vonesa dhe shpenzime të tepërta për partnerin publik. Vlerë më e mirë në para mund të arrihet duke u përqendruar në vlerën e shtuar, në vend të aspekteve thjesht financiare të kontratës. Kjo arrihet nëpërmjet shtysave të mëposhtme:

- Lidhja e pagesave kontraktuale me përfitimet konkrete që u jepen përdoruesve të shërbimeve të tilla si: gjetja e një pune, arritja e përmirësimeve në standardet shëndetësore, ofrimi dhe përmirësimi i shërbimeve infrastrukturore, etj.
- Lidhja e një elementi të fluksit të pagesave me masa për përfitimin e përdoruesit.

Megjithëse disa shtysa tashme përdoren në disa vende, masa në të cilën ato duhet të përfshihen brenda marrëveshjeve është një çështje thelbësore që duhet të shqyrtohet me hollësi. Duhet të bëhet një ndarje e qartë e përgjegjësisë dhe roleve të koordinimit të mirë ndërmjet partnerëve të ndryshëm dhe kjo do të përmirësojë procesin dhe produktin përfundimtar. Në projektet e PPP-ve *përkufizimi i roleve të partnerëve publikë dhe privatë në sferën financiare dhe në ofrimin e shërbimeve publike është një çështje e rëndësishme*. Përkundrejt privatizimit, në projektet PPP është e rëndësishme që sektori publik të ruajë kontrollin mbi sferat thelbësore të përgjegjësisë. *Për të garantuar suksesin e PPP-ve, monitorimi, kontrolli dhe vlerësimi janë thelbësore në të gjithë procesin, pasi ata i mundësojnë projektit orientimin e përhershëm në drejtimin e dëshiruar*.

4.2 Objekti i ardhshëm i PPP-ve

Sot PPP-të zbatohen në një gamë të gjerë sektorësh. Debati politik dhe mediatik tashmë po përqendrohet nëse të mirat publike mund të sigurohen nga sektori privat. Disa nga këto të mira janë të domosdoshme dhe deri më tani nuk paguhet asnjë detyrim i drejtpërdrejtë për përdorimin e tyre. Qysh në fillim të gjendjes së mirëqenies, këto të mira janë prodhuar drejtpërdrejt nga qeveria. Nëse të mirat publike shihen si të vlefshme, kjo varët nga zhvillimet kulturore, historike dhe ekonomike. Për Shembull, në Spanjë pranohet

gjersisht që publiku duhet të paguajë për përdorimin e rrugëve, ndërsa në Holandë taksat e rrugëve janë politikisht të papranueshme. Historia e koncesionit në infrastrukturë tregon gjithashtu që debatet politike mund të ndryshojnë me kohë. Në infrastrukturën e transportit, pranimi politik për PPP-të po përhapet shumë, por kjo nuk ndodh me sektorët e tjerë, veçanërisht në arsim, shëndetësi dhe shërbime sociale. Kjo nuk është e pazakontë pasi ekonomitë e shkallës, përkufizimi i specifikimeve të qarta për produktin, përkufizimi i risqeve të përfshira, caktimi i përgjegjësive të qarta dhe masave të tjera që përmenden janë më të lehta për t'u zbatuar në PPP-të për sigurimin e infrastrukturës ekonomike së sa në shëndetësi dhe arsim, (sektorë të infrastrukturës sociale).

Bazuar në ecurinë e kontratave PPP dhe koncesioneve në veçanti, kam bindjen se *objekti i ardhshëm i kontratave PPP kanë për të qenë ofrimi i shërbimeve të infrastrukturës sociale*. Natyrisht kjo mund të ndodhë në momentin që shumë shërbime të infrastrukturës rrugore, portuale dhe energjetike ligjërohen si shërbime publike ofruar nga koncesionarë privatë. Pavarësisht momentin kur pritet të ndodhë kjo duhen pasur parasysh disa karakteristika të infrastrukturës sociale të cilat mund të identifikohen si shkaktare problemesh të mundshme në zbatimin e kontratave PPP:

- 1) *Natyra e paqartë e shërbimeve*. Në disa sektorë të infrastrukturës sociale problemet shfaqen në përpilimin e masave për të garantuar ofrimin e shërbimeve specifike nëpërmjet PPP-ve. Kjo ndodh për shkak të natyrës vazhdimisht të ndryshueshme të këtyre shërbimeve. Vështirësitë në përshkrimet e hollësishme për punën që duhet të bëhet mund të shkaktojë probleme në përkufizimin e aktivitetit dhe produktit, identifikimin e kostos për njësi dhe monitorimin e përputhshmërisë. Organizatat publike si dhe private kanë hasur probleme madhore konceptuale dhe metodologjike në detajimin e raporteve shkakësore ndërmjet veprimit dhe efektit dhe lidhjen e kësaj me nevojat dhe objektivat. Komplexiteti i shërbimeve ka sjellë si rezultat rritjen e kostos së transaksioneve që mund të kapërcejë përfitimet në eficiencë, ndërsa bëhen përpjekje për të specifikuar dhe ekzekutuar kontrata të detajuara për pretendimet e paparashikuara.
- 2) *Vështirësi e shtuar për bashkërendimin e shërbimit*. Ndarja formale ndërmjet blerësit dhe ofruesit të shërbimit ka çuar në raporte “marketizimi” gjë që inkurajon forma konkurruese dhe konfrontuese të sjelljes dhe vë si prioritet rezultatet e afërta dhe jo zhvillimin afatgjatë. Në disa raste të evidentuara, kjo ka krijuar një qëndrim konfrontues në raportet ndërmjet aktorëve publikë dhe privatë. Në studimin e tij mbi menaxherët e autoriteteve lokale, Walsh (1995) konkludoi që kontraktimi pengon

proceset e bashkërendimit ndërmjet organizatave dhe ai nxit konfliktin organizativ, që mund t'i bëjë autoritetet më pak fleksibël.

- 3) *Volumi relativisht e ulët e projekteve të infrastrukturës sociale.* Procesi i prokurimit për projektet PPP në shëndetësi dhe arsim ndeshet me problemin që vijnë nga ekonomitë e shkallës. Këto projekte të infrastrukturës sociale janë me një kohëzgjatje të krahasueshme me projektet e tjera të infrastrukturës (rrugore, portuale dhe energjetike). Por si skemat në volume shërbimi të vogla zakonisht hasin kosto transaksioni dhe oferte të ngjashme me ato të skemave madhore të kapitalit. Megjithatë, masat koncesionare kërkojnë një volum specifik në termat e periudhës së koncesionit dhe koston për të rikuperuar këto shpenzime. Kjo tregon që në lidhje me nivelin e investimit kapital të ndërmarrë nga skemat, periudhat e prokurimit janë disproporcionalisht të gjata dhe kostua e prokurimit po ashtu tepër e lartë, që e bën të vështirë për skemat e vogla PPP-të për të dhënë në mënyrë konsistente vlerë në para.
- 4) *Ndarja e shërbimeve thelbësore nga shërbimet shtesë.* Në rastin e një burgu, për shembull, nuk është e mundur për partnerin privat të integrohet tërësisht si në projektimin dhe ndërtimin e ndërtesës në fazën operacionale ashtu dhe të nxjerrë përfitime me anë të menaxhimit të shërbimit publik. Në shërbimin e burgjeve, mund të prokurohen një gamë e plotë shërbimesh (thelbësore dhe dytësore), duke përfshirë menaxhimin e burgjeve dhe personelin e tyre. Nga ana tjetër, në shëndetësi dhe arsim përdoret një model shumë i kufizuar për masat koncesionare, me elementin operativ që përfshin vetëm një gamë të ngushtë të shërbimeve dytësore, si mirëmbajtja, pastrimi dhe mbase edhe teknologjia e informacionit.
- 5) *Mungesa e cilësive dhe aftësive.* Në sektorët e shëndetësisë dhe arsimit nuk ka ndonjë blerës që ka ekspertizë të akumuluar në kohë, por një numër blerësish potencialë, pasi disa përgjegjësi dhe detyra u janë transferuar autoriteteve lokale. Për burgjet, shërbimi publik i burgjeve është blerësi i vetëm i cili ka zhvilluar me kalimin e kohës ekspertizë në kontraktim njësoj si agjencitë qeveritare të rrugëve kanë zhvilluar ekspertizë të ngjashme në lidhje me kontraktimin për projektet PPP të rrugëve. Në rastin e Shqipërisë këto aftësi mungojnë, veçanërisht në shëndetësi dhe arsim.

Për të kaluar këto mungesa, sugjerohet që duhet të zhvillohen skema alternative PPP-të që do të ishin të përshtatshme për sigurimin e infrastrukturës sociale. Këto skema duhen projektuar për të lejuar një pjesëmarrje më të gjerë të të gjithë aktorëve jo-qeveritarë për ti dhënë shtysë politikës së zhvillimit. Për pasojë, në disa vende po kryhet një tranzicion nga masat koncesionare tek skemat novatore PPP-të në të cilat projektet e infrastrukturës

sociale bashkohen. Një qasje e tillë është një model i përshtatshëm për Shqipërinë, bazuar dhe në përvojën e deritanishme.

4.3 Tendenca të reja të PPP-ve

Sot, diskutimi strategjik mbi PPP-të vazhdon të drejtohet nga ndjenjat politike. Në pjesën më të madhe të rasteve, ai nuk përfaqëson një debat racional. Kjo nuk është e çuditshme pasi nuk mund të bëhet asnjë deklaratë përmbyllëse mbi punën e PPP-ve mbështetur vetëm mbi të dhëna empirike. Për më tepër, debati dëmtohet nga ngatërresa në lidhje me termin PPP. *Një i kuptuar i qartë i termit PPP së bashku me llojet e ndryshme të PPP-ve është hapi i parë drejt një debati më të hapur mbi rolin dhe të ardhmen e PPP-ve.*

Sikurse vihet re deri më tani, zgjedhja e disa llojeve të PPP-ve shpesh nuk është strategjike, por bazohet më shumë në zhvillimet kulturore historike ose në rastësi. Llojet e ndryshme të PPP-ve nuk përcaktohen qartë dhe të dallueshme nga njëra tjetra, megjithë diferencat e tyre të dukshme.

Zgjedhja ndërmjet një koncesioni dhe një ndërmarrjeje të përbashkët duhet të jetë me rëndësi strategjike. Diskutimi publik ngatërron sigurimin e të mirave publike dhe garantimin e interesit publik. Të mirat publike mund të sigurohen nga sektori privat dhe qeveria të mbetet përgjegjëse për cilësinë dhe mundësimin e këtyre të mirave dhe shërbimeve. Siç kemi trajtuar në këtë studim, sektori publik është akoma në gjendje të ruajë kontrollin mbi furnizimin, cilësinë dhe çmimet në PPP-të si ndërmarrje të përbashkëta. Garantimi i interesit publik nuk tregon që qeveria duhet t'i sigurojë shërbimet dhe të mirat vetë, por ajo duhet të ruajë një kontroll mbi to në një masë të caktuar.

Megjithë disa nga masat e deritanishme, PPP-të nuk i kanë përmbushur të gjitha pritshmëritë. Përmirësimet në punë nuk përputhen gjithmonë me shtimin e punës, por të dyja aspektet duhet të merren parasysh.

4.3.1 - Strategjitë e portofolit

Një strategji e portofolit, konsiston në ofrimin e zgjidhjeve që gjenden në kufijtë e bashkimit të *përgjegjësive të përbashkëta* përcaktuar në planin strategjik dhe *operationet e mirëmbajtjes* së produkteve nga aktorët publike dhe privatë, me qëllim që të jepet vlera optimale e shtuar. Në disa sektorë, si arsim dhe shëndetësi, ku vlera kapitale e projekteve individuale është e vogël, qeveria duhet të përdor këto metoda të reja partneritetesh për të dhënë vlerë për para, ku shembuj janë ndërtimi i ambienteve mësimore për sektorin e arsimit dhe financimet lokale për përmirësimin e shëndetësisë. Kështu në Gjermani po

ndërmerren iniciativa në sektorin e arsimit për të arritur ekonomitë e shkallës duke kombinuar disa projekte shkollash në programet PPP.

Në një partneritetet portofoli, përveç bashkimit të disa projekteve të infrastrukturës sociale, partnerët bien dakord për një bashkëpunim afatgjatë në të cilin afati i kontratës është i pavarur nga vetë kontratat individuale. Qëllimi është bashkërendimi i objektivave për të dhënë eficiencë dhe efikasitet të lartë. Këto mjete prokurimesh të reja pritet të përmirësojnë shpejtësinë dhe të ulin koston e prokurimit koncesionar.

4.3.2 – Programe të PPP-ve

Në shumë vende evropiane janë zhvilluar programe të PPP-ve janë me synim arritjen e ekonomive të shkallës. Në këto partneritete, kërkesa për standardizimin dhe ekonomitë e shkallës ka inkurajuar “bashkimin” e skemave për të gjithë shërbimet si strehim, shkolla dhe shërbime sociale të përfshira në një paketë të vetme. Nga ky këndvështrim, programet mund të shihen si një hap i ndërmjetëm drejt partneritetit të portofolit të zgjedhur për bashkëpunim të integruar.

Qëllimi i programeve të PPP-ve është standardizimi i procedurave, shkurtimi i periudhës së prokurimit dhe ulja e kostove të larta të ofertimit të kontratave. Kjo masë i bën kontratat pasuese më të lehta dhe të lira për t’u siguruar dhe integron më tej praninë e sektorit publik në treg.

Organizimi i partneriteteve në programet e portofolit rregullohet për të mënjanuar defektet në disa sektorë specifikë të infrastrukturës sociale që kanë komplikuar dhënien e vlerës për para duke përdorur masat e koncesionit. Në programet PPP, projektet që pengohen nga ekonomitë e shkallës në sektorët të caktuar neutralizohen duke u bashkuar me projekte infrastrukture në një kontratë të vetme, duke mundësuar që kosto e operimit të shpërndahet midis tyre. Përveç kësaj, efienca pritet të rritet, ndërsa ekspertiza në kontraktim mund të ndërtohet ndërmjet organizatave publike të përfshira që mund të përmirësojnë shpejtësinë e prokurimit.

Në këtë aspekt mund të jepen një numër shembujsh. Në gjermani, 15 shkolla në Meshede dhe ambientet e tyre sportive kërkonin restaurim. Disa prej këtyre shkollave kombinoreshin për shkak të vendndodhje të përbashkëta, por disa të tjera ishin të shpërndara në lokalitete në hapësira gjeografike më të gjera. Një studim për mundësimin e një PPP-je parashikoi përfitime ndërmjet 2% dhe 15% nga bashkimi i këtyre objekteve në një kontratë të vetme krahasuar me prokurimin tradicional.

Megjithëse iniciativa është shumë optimiste, një risk potencial i shoqëron programet portofolit për shkak se ekziston rreziku që prokuruesi publik t'i "lihet" një ofruesi të vetëm shërbimi për një kohë të gjatë. Kjo mund të çojë në uljen e presionit për përmirësime cilësore dhe në mundësinë që një ofrues shërbimesh mund të largohet dhe të mos përpiqet që të bënte përmirësime të vazhdueshme. Heqja e mundësisë së ndryshimit të siguruesve të shërbimit brenda kohëzgjatjes së kontratës PPP-të është në kundërshtim me argumentin e ruajtjes së tregut, d.m.th, efienca përftohet nga një shkallë e konkurrimit në dhënien e shërbimit.

Një konkurrim i vetëm në fillim të kontratës nuk është shumë i përshtatshme për të kompensuar një periudhë 25-30 vjet në të cilën një ofrues i vetëm shërbimesh ka efektivisht monopolin. Natyrisht, krahasimet dhe uljet në pagesë mund të ndihmojnë në parandalimin e punës së dobët.

4.3.3 Rajonet

Së fundi, në shimë vende evropiane janë duke u zhvilluar qëndrime novatore kundrejt PPP-ve në të cilat përfshihen të ashtuquajturat partneritetet rajonale. Këto modele po e vendosin partneritetin ndërmjet sektorëve publikë dhe privatë në një bazë shumë më të fortë krahasuar me partneritetet tradicionale. Ngjashmërisht si në programet e PPP-ve, rajonet e PPP-ve mbështeten tek ideja e multi-projekteve të cilët bashkojnë projekte të ndryshme në rajone të ndryshme, formë kjo që rrit objektin e masave bashkëpunuese. Për shkak se kostua e veprimit dhe zhvillimit dhe periudha e prokurimit janë tepër të larta për projekte koncesionare në sektorët e infrastrukturës sociale, vlera për para mund të përftohet më mirë kur bashkohen projekte të vogla.

4.3.4 - PPP-ja si zgjedhje strategjike

Siç është thënë disa herë më parë, nuk ka asnjë qëndrim të vetëm për PPP-në e përsosur. Zgjedhja për një masë të caktuar PPP-je duhet të jetë strategjike. Më e rëndësishmja për zgjedhjen e një mase të caktuar PPP-të është që arsyet për përfshirjen e aktorëve të sektorit privat në projekte koncesionare janë thjesht ato financiare, ndërsa për ndërmarrjet e përbashkëta të bazuara në projekte apo politika, cilësia dhe sinergjia janë motivet kryesore. Për të garantuar interesin publik, një qeveri nuk duhet të kontraktojë menaxhimin e projekteve në qendër të qytetit, pasi interesi publik nuk mund të garantohet me anë të një kontrate të standardizuar, siç është e mundur për projektet e infrastrukturës.

Në zhvillimin e zonave urbane në shohim partneritete të ndërmarrjeve të përbashkëta, ndërsa koncesionet janë lloji kryesor i partneriteteve në sektorin infrastrukturës.

Në këtë aspekt mund të bëhet një krahasim me strategjinë e kontraktimit tek organizatat e biznesit. Horgen et al. (1999) argumenton që projektet me një vlerë të ulët të shtuar për organizatën dhe që nuk i përket aktiviteteve thelbësore mund të kontraktohet lehtësisht. Paralelisht me këtë, nëse projekti nuk është kompetencë thelbësore e qeverisë, por ka një vlerë të rëndësishme të shtuar, një lloj aleance strategjike me një ofertues nga jashtë do të ishte një zgjidhje e përshtatshme për të realizuar projektin. Megjithatë, siç tregoi Savas (2000), ndryshime në vlerën sociale çon në ndryshime në mënyrën si shoqëria përcakton së çfarë është një e mirë kolektive e vlefshme dhe çfarë jo. Me fjalë të tjera, aksi i interesit publik nuk është statik por dinamik, dhe influencohet nga ndryshimet në ambient.

Përveç konsideratave të brendshme qeveritare, duhet të analizohen mundësitë në treg. Kohëzgjatja dhe struktura e kontratës do të varet nga cilësia e shërbimeve të dhëna nga palët private dhe nga garantimi i interesit publik. Është për t'u theksuar se *interesi publik nuk është një koncept i pandryshueshëm por një koncept dinamik.*

Kreu 5

KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

5.1 Kushtet për sukses

Gjatë diskutimit të performancës së projekteve të koncesionit, u bë e qartë nga përshkrimi historik së shumë faktorë ndikojnë në suksesin e tyre. Këta faktorë ndryshojnë fuqimisht nga vendi në vend dhe për rrjedhojë është e vështirë të bëhen përgjithësime.

Suksesi nuk varet nga një faktor i vetëm por nga një kombinim kushtesh. Në punim u argumentua së karakteristikat e aktorëve të përfshirë në projekte, shërbimet ose rrjetet e tyre dhe karakteristikat specifike të projektit ndikojnë në funksionimin e PPP-ve në përgjithësi. Ky dallim tregon shumë ngjashmëri me faktorët e konstatuar për koncesionet nga Ahadzi dhe Bowles (2004) të cilët dallojnë karakteristikat e palëve të sektorit publik dhe palët e sektorit privat në negociata, mjedisin e jashtëm, strukturën organizative, strategjitë, kulturën dhe karakteristikat specifike të projektit. Rezultatet e këtij studimi korrespondojnë me këto dallime duke mbërritur në konkluzionin së suksesi i koncesioneve do të varet nga faktorët e renditur më poshtë.

1 - Kushtet institucionale

Shumë qeveri kanë përshtatur legjislacionin e tyre për të zhvilluar kushte optimale për marrëveshjet e koncesionit. Në shumë kuadro legjislativë, kalimi i përgjegjësi për ofrimin e shërbimeve publike është kompleks dhe kufizues. Për më tepër, mekanizmat e kontrollit financiar brenda sektorit publik nuk aludojnë që shërbimet publike të financohen dhe ofrohen nga sektori privat. Si rezultat, shumë vende kanë prezantuar legjislacion të ri për të lehtësuar dhënien e shërbimeve publike nga sektori privat. Në këtë drejtim janë të rëndësishme një vëmendje institucionale për aspektet e mëposhtme:

- 1) Krijimi ose qartësimi i ligjshmërisë dhe kompetencave të autoriteteve publike për të lidhur kontrata koncesioni;
- 2) Eliminimi i anomalive tatimore që mund të kundërpeshojnë përjasjet koncesionare;
- 3) Përpunimi i regjimeve të kontrollit të shpenzimeve publike për dhënien e koncesioneve.

2 - Marrëdhëniet e tregut

Marrëdhënia e tregut konsiston në marrëdhënien midis qeverisë dhe tregut, si dhe midis kompanive të ndërtimit dhe institucioneve financiare. Një çështje e rëndësishme këtu është niveli i konkurrencës. *Koncesionet mund të jenë të suksesshme vetëm nëse ekziston një treg konkurrues dhe vërtet i hapur.*

3 - Situata historiko-kulturore

Disa vende kanë një histori të gjatë të kontratave të koncesionit ndërsa të tjerë jo. Përvoja siguron ekspertizë përmes të mësuarit. Përgjigja natyrisht është e thjeshtë: për të fituar përvojë duhet të zhvillohen një sërë projektesh koncesioni.

4 - Variabël organizativë

Në lidhje me kontratat PPP në përgjithësi dhe kontratat koncesionare në veçanti, mund të evidentojmë disa variabël organizativë të renditur më poshtë:

- a) *Madhësia e kompanive të ndërtimit dhe investitorët financiarë.* Siç është trajtuar në punim, një prej avantazheve të mëdha të një kontrate të suksesshme koncesionare është madhësia e kompanive të ndërtimit. Për të arritur sukses madhësia duhet të jetë e tillë që të marrë përsipër rreziqe të konsiderueshme.
- b) *Aftësitë dhe kapacitetet e qeverisë dhe tregut.* Një çështje e rëndësishme në përshkrimin historik ishte ekzistenca e një njësie qendrore PPP-je. Mungesa e një njësie të tillë mund të ngrejë shqetësime rreth aftësive të menaxhimit të projekteve të sektorit publik. Formimi i njësisë PPP si një njësi mbështetëse e centralizuar dhe një grup këshillimor të sektorit publik, (p.sh. një “task force” speciale), është mënyra më e mirë për të manifestuar angazhimin qeveritar. Brenda këtyre njësisë mund të zhvillohet një përqasje e qëndrueshme dhe e bashkërenduar ndaj koncesioneve, udhëzim politik dhe dokumentacion i standardizuar tenderimi. Për më tepër, këto njësi mund të asistojnë ministrinë për të përzgjedhur dhe caktuar prioritetet; përfshirë dhe prokuruar projekte; ripërpunuar njohuritë dhe përvojën brenda dhe midis ministrive, etj. Krijimi i njësisë të posaçme PPP-të dhe “task forcave” në të gjithë Evropën ka mobilizuar administratën publike në vijim të koncesioneve për mbështetje politike të nivelit të lartë.
- c) *Një politikë qeveritare e qëndrueshme dhe e besueshme.* Fluksi mjaft i madh i projekteve të koncesionit në Shqipëri pas vitit 2006 është kryesisht rezultat i politikës qeveritare të drejtpërdrejtë. Qeveria si një mbështetëse ka gjithashtu përgjegjësinë për

të krijuar një mjedis të përshtatshëm rregullator për zhvillimin e koncesioneve. Një nga rreziqet e mëdha në koncesione është çështja e rezistencës ndaj menaxhimit të rrezikut. Axhenda politike është një rrezik kryesor. Në ditët e sotme, koncesionet marrin shumë vëmendje si nga sektori publik dhe nga ai privat. Megjithatë, histori negative në media mund të çonin në një rënie të numrit të koncesioneve ose në rezistencën publike. Një shembull i ndikimit të politikës në zhvillimin e PPP-ve ndeshet në Portugali. Një ndryshim në administratën portugeze çoi në rinegociata të kontratave ekzistuese të koncesionit për shkak të vullnetit politik për të ndryshuar afatet e kontratës nga afatgjatë (1e të themi, 30 vjet) në afatshkurtër (1e të themi 5-6 vjet) dhe shtysën politike për të prezantuar rrugët me taksa kalimi në vend të rrugëve me “shadow toll” për shkak të pretendimit të lartë të kësaj të fundit për fitime publike. Te elementët e mësipërm luajnë një rol të rëndësishëm në garantimin e suksesit të projekteve koncesionare në veçanti dhe PPP-ve në tërësi.

5.2 Konkluzione

Nisur nga sa trajtuar në këtë studim mbi karakteristikat e përgjithshme të koncesioneve, eksperiencën e vendeve të zhvilluara mbi PPP-te dhe koncesionet, problematikat e vërejtura dhe mësimet e nxjerra, si dhe eksperiencën shqiptare në trajtimin e projekteve koncesionare, vlerësohet së performanca e koncesioneve varet nga një sërë faktorësh. Në ditët e sotme, shumë qeveri po punojnë për udhëzime, standardizim dhe profesionalizëm për të përmirësuar performancën e koncesioneve. Disa prej këtyre përmirësimeve fokusohen në krijimin dhe të tjera në funksionimin e koncesioneve. Kështu me poshtë rendisim disa konkluzione në lidhje me elementët kryesorë të marrëveshjeve të partneritetit publik-privat.

I - Marrveshjet.. Në lidhje me marrëveshjet e nënshkruara dhe përzgjedhjen e partnerit privat nga ana e publikut mund të konkludojmë se:

Së pari, konfigurimi publik-privat shpesh është kyçi i suksesit. Në shumë raste kemi parë vështirësi në konfigurimin midis niveleve kombëtare, rajonale dhe lokale. Në ekzekutimin e projekteve të koncesionit lindin probleme për shkak të ndarjes jo të duhur të detyrave midis qeverive qendrore dhe lokale. Rekomandohet adresimi i një njësie bashkërendimi për të përshtatur departamentet dhe nivelet e ndryshme (qeveritare).

Së dyti, ofertuesi shpesh përzgjidhet shumë vonë. Sektori privat e gëzon përfshirjen e hershme të një rëndësie më të madhe sesa homologët e tyre publikë. Argumentohet se përfshirja e hershme sjell më shumë mundësi për të influencuar plan-projektin dhe për rrjedhojë për të bërë një propozim optimal.

Së treti, partnerët privatë e kanë të vështirë të vlerësojnë performancën e produkteve përfundimtare. Shumë partnerë privatë ankohen rreth paqartësisë së kritereve të performancës dhe mënyrës si gjykohen oferta të ndryshme.

Së katërti, mungon një metodologji e qartë dhe e mirëstrukturuar për zgjedhjen e strategjisë së duhur të prokurimit. Një metodologji e tillë duhet të lehtësojë zgjedhjen e mënyrës së prokurimit.

Së pesti, rreziqet mund të shpërndahen nëpër projekte të ndryshme të vogla me kusht që të mund të arrihen ekonomitë e kërkuara të shkallës.

Dhe së gjashti, përdoruesit e shërbimit janë të fokusuar më tepër në detajet e shërbimit sesa në çështje strategjike. Për shkak të kohëzgjatjes relativisht të gjatë të kontratës, ka shumë pasiguri mbi rrethanat që mund të ndodhnin gjatë partneritetit. Në përgjithësi, Qeveria ka tendencën të ndajë të gjitha rreziqet në lidhje me këto pasiguri nëpërmjet kontratës. Megjithatë, kjo e bën kontratën mjaft të detajuar dhe për rrjedhojë jo fleksibël. Për më tepër, kjo lloj ndarjeje rreziku nuk është një themel i fuqishëm mbi të cilën të zhvillohet besimi midis aktorëve të ndryshëm në kontratë.

Marrveshjet e strukturuar gabim kanë sjelle si pasoje cmime të larta për shërbimet publike, duke krijuar gjendje monopol në tregje si dhe mbartin në vetvete risk të lartë politik dhe kosto shtese për partnerin privat dhe atë publik.

II – Mungesa e Standarteve të mirfillta të vlerësimit të projekteve koncesionare. Në përgjithësi është identifikuar si problem në marrëveshjet koncesionare nënshkruar gjatë këtyre viteve në Shqipëri një element i rëndësishëm që është: **propozimi i pakërkuar.** Koncesionet e para nënshkruar në këtë mënyrë lanë shfaqur probleme të mëpasshme duke shkaktuar kosto ekonomike për partnerin publik dhe ndonjëherë me vonesa në ofrimin e shërbimeve publike. Kështu p.sh në rastin studimor të hidrocentraleve mbi lumin Devoll marrëveshjet janë riparë për shkak të problemeve që kanë shfaqur gjatë zbatimit të tyre. Si rezultat publiku i ka ofruar koncesione privatit duke i zgjatur kohëzgjatjen e të drejtës koncesionare. Pas ndryshimeve të herëpashërshme ligjore, u sanksionua si një element i rëndësishëm i kontratave koncesionare ekzistenca e një propozimi të kërkuar. Ky

ndryshim ligjor në të vërtetë nuk preku thelbin e problemit. Rasti tjetër studimor paraqitur në këtë material lidhur me hidrocentralin e Ashtës, nënshkruar me një propozim të kërkuar shfaqti të njëjtat probleme si rasti i hidrocentralit të Devollit nënshkruar me një propozim të pakërkuar. Edhe në rastin e hidrocentralit të Ashtës kontrata shfaqti problemi dhe njësoj partneri publik detyrohet të bëjë lëshime duke zgjatur kohëzgjatjen e periudhës koncesionare për partnerin privat. Në të dyja rastet rezultati është i njëjtë pavarësisht mënyrës së bërjes së propozimit. Kjo na nxjerr në konkluzionin e rëndësishëm se *në kontratat koncesionare kanë munguar studimet e thelluara të cilat do të parashikonin problematikat e mundshme dhe të vinin në pozita më të forta partnerin publik. Një propozim i kërkuar i pashoqëruar nga një studim i thelluar nuk e zgjidh problemin.*

III - Cilesia dhe Novacioni. Në mënyrën aktuale të gjykimit *kriteri i cilësisë është inferior ndaj kriterëve financiarë.* Kjo ndodh për shkak se përzgjedhja në bazë të çmimit është një kriter i qartë dhe transparent përzgjedhjeje.

Edhe pse nuk është motivi parësor për të filluar në partneritet publik-privat, *novacioni në plan-projekt* bëhet gjithnjë e më i rëndësishëm sepse shoqëria kërkon zgjidhje novatore. Stimulimi i novacionit dhe vlerësimi i ofertave në nivelin e novacionit duhet të bëhen pjesë të pandara të procesit të ofertimit.

5.3 Rekomandime Për Përmirësime Në Modelin Shqiptar Të Koncesioneve

Nisur nga praktika disa vjeçare e zbatimit të koncesioneve në Shqipëri, nga eksperiencat e trajtuara në këtë studim, si dhe nga vlerësimet e përgjithshme për përmirësime të cituara me sipër, vërejmë së ka vend për përmirësime edhe në Modelin Shqiptar, kryesisht lidhur me:

I – Nevoja për Vendorsjen e Standardeve për Vlerësimin dhe Identifikimin e PPP-ve. .

Deri me sot, shumica e projekteve koncesionare janë identifikuar si *propozime të pakërkuara* të ardhura nga investitorët private. Këto propozime sjellin një avantazh ekonomik, pasi: (i) ulin koston e identifikimit dhe dizenjimit të këtyre propozimeve nga strukturat shtetërore; (ii) sjellin një projekt novator në dobi të komunitetit dhe interesave publike.

Në të njëjtën kohe, këto propozime kane edhe disavantazhe pasi: (i) kërkojnë një vlerësim ekonomik të detajuar të rentabilitetit ekonomik dhe besueshmërisë së projektit nga ekzekutivi, i cili krahas vlerësimit të projektit si një projekt me interes publik, duhet në të

njëjtën kohë të vlerësojë vlerën në kohë të parasë, duke përcaktuar nëse ky projekt do të ishte me interes të konsiderohej si investim publik me fondet e buxhetit, apo si investim privat; (ii) mungesa e kapaciteteve për një vlerësim të tillë në një kohë relativisht të kufizuar sikurse përcaktohet në ligj;

Për këtë arsye, rekomandohet që ***parashikimi i propozimeve të pakërkua duhet trajtuar si rast i veçantë dhe jo si rast i përgjithshëm i ligjit për koncesionet.***

. Kur bëhet fjalë për miradministrimin e pronave shtetërore, përmes projekteve koncesionare, këto të fundit (1) duhet të thërriten nga Qeveria si propozime të kërkuara, pasi të jetë identifikuar me parë efekti i tyre financiar në Buxhetin e Shtetit dhe të jetë parashikuar në programet buxhetore të Qeverisë.

Mbi të gjitha një rëndësi të madhe merr shoqërimi i propozimeve të kërkuara me një studim të thelluar për projektin. Sanksionimi i një studimi të tillë në kontratat e ardhshme koncesionare do të ulë ndjeshëm problemet në zbatimin e kontratave, do të rrisë shpejtësinë e përfitimit të shërbimit publik dhe në të njëjtën kohë do të ulë riskun për partnerin publik.

Rekomandohet përfshirja e hershme e sektorit privat në proces si dhe lidhja e marrveshjeve të perkoheshme me “Ofertuesin E Preferuar”.

Jo me, projekteve koncesionare që lindin dhe zbatohen “ad hoc”, sipas mundësive, promovim të atyre që lindin si pjesë e projekteve të strukturuar dhe vizioneve kombëtare.

II .Standardet e Perzgjedhjes se Partnerit Privat

Krijimi i kushteve të perzgjedhjes së partnerit privat nepermjet zhvillimit të një gare e cila favorizon partnerin me eksperiencë më të madhe, fuqi financimi të mjaftueshme dhe me reputacion të padiskutueshëm. Për të arritur këtë është i nevojshëm ndërtimi i garës duke pasur parasysh rekomandimet e mëposhtme:

Së pari, periudha e hapjes së garës. Në ligj nuk parashikohet periudha e hartimit të një projektpropozimi. Kjo për shkak të propozimet për projekte koncesionare janë nga me të ndryshmet dhe sipas fushave dhe sektorëve të ndryshëm të ekonomisë mund të kërkojnë edhe kohe relativisht të ndryshme për përgatitjen e ofertës. Kjo gjë ka çuar në vendosjen e kohës në mënyrë subjektive, shpesh herë të pastudiuar mirë nga Autoriteti Kontraktues, duke mos arritur të vlerësohet realisht se sa kohë i duhet një ofertuesi lokal/ndërkombëtar për t'u njohur dhe përgatitur ofertën

(kujtojmë këtu së oferta në rastin e projekteve koncesionare shoqërohet gjithnjë me një projekt-propozim teknik, ekonomik dhe financiar i cili kërkon kohë dhe angazhim financiar të mjaftueshëm).

Së dyti, hartimi i termave të referencës nga Autoriteti Kontraktues (AK). Në çdo rast, si në rastin e propozimeve të kërkuara, ashtu edhe në rastin e propozimeve të pakerkuara, AK duhet të ofrojë një informacion më të detajuar për ofertuesit, në mënyrë që të ulët kosto fillestare e pjesëmarrjes në tender dhe të rritet numri i ofertuesve dhe i interesit të partnerit privat për të ndërhyrë në një projekt me interes publik. Për këtë arsye, duhet që dokumentet standarde të *bashkëshoqërohen me një informacion të detajuar mbi propozimin e pakërkuar*. Kjo do të mundësojë në një fare mënyrë rivendosjen e ofertuesve në të njëjtin start, edhe kur propozuesi i pakërkuar ka një avantazh pikesh prej deri në 10%.

Së treti, autoriteti kontraktues duhet të bashkërendojë veprimet e tij me institucionet financiare. Duke qene së projektet PPP-të përgjithësisht kërkojnë investime kapitale të konsiderueshme dhe nuk mund të realizohen pa ndërhyrjen e bankave, duhet që të bashkëveprohet me bankat si në vendosjen e kriterëve kualifikuese për kapacitetet financiare të investitorëve private, ashtu edhe në identifikimin dhe vlerësimin e projektpropozimit si një projekt “bankable”. Pra AK duhet të përvetësojë praktikën dhe standardet me të mira që vetë institucionet financiare ushtrojnë sot për vlerësimin e një projektpropozimi, në mënyrë që të shmangin partneritete të destinuara për të dështuar.

Së katërti, projektet e fizibilitetit. Shpesh garohet me projekte të ashtuquajtura fizibiliteti, çka mund t’i vendose të dy palët në situatë të padëshiruara në të ardhmen, pasi një analizë jo e plote në terma teknike dhe ekonomike e projektit nuk mund të parashikojë të gjitha rreziqet e dështimit të një projekti dhe kjo mund të çojë në një prishje të kontratës, që shpesh shoqërohet me penalitete për palët dhe vonesa në realizimin e një projekti koncesionar. Për këtë arsye, është e nevojshme një identifikim i plote, analitik i projektit nga ana e Autoritetit Kontraktues, si propozim i kërkuar, në mënyrë që të shmange gabimet që shoqërohen me kosto financiare në dem të interesit publik.

Së pesti, procedura ligjore për kontraktorët lokalë. Ligji për “Koncesionet dhe partneritetin publik privat” nuk parashikon procedurë të qarta për iniciativë të ardhura nga Autoritetet Kontraktuese lokale. Për këtë arsye rekomandohet specifikimi i procedurave ligjore për projektet koncesionare të iniciuara nga

autoritetet vendore dhe ndërgjegjësimi i këtyre të fundit mbi rolin e koncesioneve dhe partneriteteve publike private në ofrimin e shërbimeve publike.

Në të njëjtën kohë, krahas praktikës koncesionare, (2) të shikohet mundësia e ndërmarrjeve të përbashkëta, modele këto që kanë rezultuar të suksesshme për disa projekte infrastrukturale që kërkojnë fonde të konsiderueshme financiare dhe që shtrihen në kohe relativisht të gjatë përtej afatit normal prej 30-35 vjet të koncesioneve. Kjo mënyrë pjesëmarrje do të bëjë të mundur përfitimin e kredive të buta që i ofrohen shtetit, ose grande të ndryshme në kuadër të programeve të bashkëpunimit bilateral dhe multilateral të Shqipërisë me vende të tjera të botes, sikurse janë EU, Banka Botërore, USAID, Kooperacioni Italian, JICA, KFW, European Investment Bank, EBRD, Grupi Nordic Financiar, DFID, etj. Për projekte infrastrukturore të vështire, sikurse është projekti i Sakavicës, ku problematikat janë komplekse pasi lidhen jo vetëm me një financim të konsiderueshëm, por edhe me probleme të sigurimit të ujit për veprat hidroenergjetike në pronësi shtetërore që shtrihen nën Sakavice, probleme të efektit rregullator për kaskadën e Drinit, probleme të ujërave ndërkufitare etj. rekomandohet të shikohet mundësia e ndërmarrjeve të përbashkëta dhe projekte të tilla të mos trajtohen thjesht si koncesione. Në këtë mënyrë projekti do të mund të përfitojë financime të sigurta nga programet bilaterale për ndërtimin e centraleve elektrike.

III - Programet Bilaterale Të Ndhmës. Duke qenë se programet bilaterale të ndihmës sigurojnë investime specifike (p.sh. ndërtimi i një centrali elektrik, piperine, etj), përgatitjen e një projekti (p.sh. studime fizibiliteti) dhe asistencë të përgjithshme si studime strategjike dhe trajnime, rekomandohet që në sektorin energjetik shteti të mundësoje:

- a) Një studim të detajuar mbi *nevojat dhe kërkesat e tregut për energji elektrike* duke vlerësuar të gjitha kapacitetet energjetike në vend (ujin, erën, naftën, gazin, bioenergji etj.) si dhe të gjitha projektet koncesionare të kontraktuara tashme nga Qeveria.

Studimi duhet të trajtohet në nivel rajonal e me gjerë, në mënyrë që të identifikohen qartë nevojat e ardhshme për energji elektrike në Shqipëri dhe në rajon, si dhe të përcaktohen investimet kryesore të pritshme duke kategorizuar edhe llojin e burimit energjetik me eficient të pritshëm. Studimi duhet të sjellë gjithashtu një panoramë të parashikimit të çmimit të energjisë elektrike për 30 vitet e ardhshme. Vetëm kështu do të mundësohet një parashikim i drejtë i nevojës për koncesione të reja, për sa kohë këto koncesione shoqërohen me një detyrim për Korporatën Elektroenergjetike Shqiptare për të blerë energjinë e prodhuar nga HEC-et deri në 15 MW. Në të njëjtën kohë ky studim do të ndihmojë institucionet financiare, investitorët private dhe vendimmarrësit publikë të marrin iniciativa serioze duke garantuar realizimin e tyre.

- b) Agjencia e Trajtimit të Koncesioneve (ATRAKO) të fokusojë rolin e saj në hartimin e propozimeve të kërkuara, duke realizuar *studime fizibiliteti të detajuara me ndihmën e institucioneve ndërkombëtare*. ATRAKO ka të paktën 7 vite që është krijuar dhe deri me sot nuk ka përfituar asnjë ndihmë për realizimin e projekteve të fizibilitetit. Për të bërë të mundur thithjen e këtyre financimeve kërkohet që projektet koncesionare të parashikohen në planet buxhetore të Qeverisë dhe strukturat shtetërore përkatëse duhet të bashkëveprojnë me ATRAKO-n për të identifikuar nevojën dhe aplikuar për financimet përkatëse. Të tilla studime, të siguruara me financime bilateral, ofrojnë ekspertizë në vendim-marrje dhe mundësojnë trajnimin dhe përgatitjen e stafit të ATRAKO-s për të realizuar vetë në të ardhmen studime fizibiliteti për projekte të ardhshme koncesionare.
- c) *Për të arritur këto nevojitet një përmirësim i kapaciteteve administrative të partnerit publik. Nevoja për zgjerim të stafit të trajnuar dhe me eksperiencë në fushat ku nënshkruhen marrëveshje partneriteti është emergjente dhe duhen gjetur rrugë për formimin e një strukture administrative eficiente.*

ANEKS 1 - Pyetësi

PYETËSOR nr. _____

Mbi ecurinë, problematikat dhe sugjerimet lidhur me PPP-të dhe koncesionet në Shqipëri

Shënimi: *Informacioni i dhënë në këtë pyetësor është plotësisht konfidencial dhe nuk ka për të qenë objekt publikimi të asnjë lloj forme. Ky pyetësor synon të mbledhë të dhëna dhe opinione për qëllime studimi për qëndrimin e specialistëve dhe palëve të interesuara në kontratat e partneritetit mes institucioneve publike dhe atyre private*

1. Cili ka qenë/është pozicioni juaj në kontratat e partneritetit publik-privat?

- Përfaqësues i partnerit publik
- Përfaqësues i partnerit privat
- Konsulent në procesin e kontraktimit
- Studiues i fizibilitetit të projekteve potenciale
- Studiues i fushës
- Konsulent ndërkombëtar

2. Si e gjykoni nevojën e ekonomisë shqiptare për kontrata koncesionare?

- Emergjente
- Të lartë
- Jo shumë të varur
- Të ulët

3. Sa jeni në dijeni të kontratave koncesionare të lidhura mes Qeverisë Shqiptare dhe partnerëve privat?

- Dijeni të plotë

- Njoh mjaftueshëm
- Njoh vetëm kontratat që kam qenë vetë pjesëmarrës
- Njohje të ulët

4. Sa të nevojshëm e gjykoni përfshirjen e partnerit publik në kontratë me partnerin privat për ofrimin e shërbimeve publike ?

- Të domosdoshëm
- Të nevojshëm për zhvillimin
- Plotësues të shërbimeve publike
- Pak të nevojshëm

5. Sa njihni ligjin shqiptar për koncesionet dhe kontratat PPP?

- Shumë mirë
- Mirë
- Njohje e pjesshme

6. Si e gjykoni ligjin aktual për koncesionet dhe kontratat PPP?

- Të përshtatshëm
- I paplotë por i vlefshëm
- I papërshtatshëm
- I dëmshëm për ekonominë shqiptare

7. Cila është pala më e favorizuar në ligjin aktual për koncesionet dhe kontratat PPP?

- Partneri publik
- Partneri privat
- Asnjëra nga palët

8. Si e gjykoni ndikimin e riskut politik në kontratat e koncesionit dhe PPP-të?

- Të lartë
- Të mesëm

- Të ulët
- Në nivelin e duhur

9. Si e gjykoni ndikimin e opinionit publik në kontratat e koncesionit dhe PPP-të?

- Të lartë
- Të mesëm
- Të ulët
- Nuk ka ndikim
- Në nivelin e duhur

10. A mendoni se partneri publik në Shqipëri ka vullnetin e duhur për të përmirësuar ligjin shqiptar për koncesionet dhe kontratat PPP?

- Po
- Besoj se po
- Nuk ekziston vullneti i duhur
- Nuk është e qartë

11. A mendoni se partneri publik në Shqipëri ka përgatitjen e duhur për të përmirësuar ligjin shqiptar për koncesionet dhe kontratat PPP?

- Po
- Besoj se po
- Nuk ekziston përgatitja e duhur
- Nuk është e qartë

12. A mendoni se publiku është i gatshëm të pranojë tarifa në shërbimet publike infrastrukturore ofruar nga partneri privat ?

- Mendoj se po
- Jo plotësisht i gatshëm
- Në varësi të nivelit të tarifave
- Mendoj se ka për të ngjallur rezistencë publike

13. Cila është pala që ka më shumë interes të përmirësuesjëm për koncesionet dhe kontratat PPP?

- Partneri privat
- Partneri publik
- Të dyja palët

14. A mendoni se partneriteti publik-privat shoqërohet me kosto për burimet e një vendi ?

- Po
- Jo
- Kostot justifikohen nga përfitimet e partnerit publik
- Kostot nuk justifikohen nga përfitimet e partnerit publik
- Përgjigje tjetër _____

15. Si e shihni të ardhmen e largët të ekonomisë shqiptare ?

- Të dominuar nga kontratat PPP në shërbimet publike
- Gërshetim i ekuilibruar mes shërbimeve ofruar nga partneri publik me shërbimet ofruar nga kontratat PPP
- Kontratat PPP do të plotësojnë një minorancë të shërbimeve publike
- PPP-të janë në formë për ofrimin e përkohshëm të shërbimeve publike

16. Ju lutem hidhni komentin tuaj duke specifikuar dy ndryshime që i gjykoni të duhura në ligjin shqiptar për kontratat PPP dhe koncesionet në Shqipëri.

ANEKS 2 - Pyetjet e ofertuesit gjatë procesit të tenderimit të projektit të Ashtës

Risku Hidrologjik - nuk është e qartë se cila palë do të mbajë rrezikun hidrologjik në lidhje me projektin. Si mundet koncesionari të garantojë një prodhim vjetor prej minimumi 200 GWh (kushte teknik minimal i vendosur në dokumentat e gares nga METE), kur ai nuk ka kontrollin e funksionimit të hidrocentraleve në rrjedhën e sipërme apo të reshjeve vjetore?

Ne besojme që blesari do të mbajë rrezikun hidrologjik, i cili do të reduktojë rrezikun e shitësit për të mos permbushur obligimin lidhur me operimin dhe mirembajtjen e centralit elektrik.

Termi “Kapaciteti i kontraktuar” nuk është përcaktuar ose shpjeguar saktësisht në document perderisa Koncesionari nuk ka kontroll në ujin që rrjedh në hidrocentralin e Ashtës, nuk është relevantë për t’u ngarkuar me ndonjë gjobe (reference në Marreveshjen e shit-blerjes së energjisë, Neni 2.5) *‘ne rast se Shitësi është i pamundur të sigurohe Kapacitetin e Disponueshem në nivelin e Kapacitetit të Kontraktuar.*

Hydrologjia – kurba e prurjeve hidrologjike bazohet në të dhënat mujore për periudhën 1948-2000. Është e mundur të kemi të dhëna bazuar në të dhëna ditore Is it possible to get curves based on daily data, ose të paktën variacionet tipike në një ditë?

Në bazë të fakteve të parashtruara në rangun e hidrografisë, vlerat mesatare vjetore dhe mujore janë dhënë për vitet nga 1948 deri në vitin 2007. Në korrespondencë me këto shifra linja e prirjes për 60 vitet e fundit jep vetëm informata pa dalluar ndryshimet sezonale.

Ju lutem na jepni të dhëna themelore më të hollësishme rreth: linjat e prirjes vjetore për kushtet e rrjedhjes dhe ndryshimet ndikuese sezonale të secilit prej 60 viteve të fundit për lumin Drin; linjat e prirjes vjetore për kushtet e rrjedhës dhe ndryshimet ndikuese sezonale të secilës prej 6 dekadave të fundit të lumit Drin; linjat e prirjes vjetore për kushtet e rrjedhës dhe ndryshimet ndikuese sezonale të secilit prej 60 viteve të fundit për lumin e Gjadrit; linjat e prirjes vjetore për kushtet e rrjedhës dhe ndryshimet ndikuese sezonale të secilit prej 6 dekadave të fundit për lumin e Gjadrit. Të dhënat themelore janë thelbësore për vlerësimin e nivelit të shfrytëzimit të rrjedhës.

Përgjatë lumit Drin tashmë janë në funksionim tre impiante energjetike bregore në rrjedhën e sipërme. Asnjë informacion më të gjerë në lidhje me regjimin operacional nuk është dhënë deri më tani.

Ju lutemi na jepni një bazë të dhënash për orë në lidhje me mënyrën e fryrjes / prej impianteve të energjisë në rrjedhën e sipërme bregore për secilin nga 3 vitet e fundit.

A ka centrali bregor në rrjedhën e sipërme një shkarkesë të përcaktuar biologjike / ligjore minimale kur nuk ka fluks hyres nga lumi i Gjadrit?

Çështjet e vaditjes duhet të vëzhgohen

Cila është sasia e tërheqjes së ujit në rrjedhën e sipërme në m³ duke marrë parasysh ndryshimet sezonale efektive? Tetor-prill nuk ka vaditje; Maj-Shtator xy m³.

Vaditja ekzistuese

A ka në këtë rast kërkesa ekzistuese (ligjore ose kontraktuale) për t'iu bindur? Dmth në qoftë se është përcaktuar një rrjedhë uji e garantuar për kanalet e vaditjes? Nëse ka disa, ju lutem vendosini ato në sallën e të dhënave në internet.

Sistemet e planifikuara të vaditjes

Cila është nevoja mesatare e vaditjes në m³/ha për zonën e re të planifikuar bujqësore dhe sa është sipërfaqja e kësaj zone në ha?

A kane vendbanimet përgjatë kanalit hyrës një sistem të centralizuar të furnizimit me ujë, apo kanë sistemin e vet lokal (pus) të furnizimit me ujë?

Ju lutem shpjegoni ndikimin e shkarkimit të liqenit të Shkodrës në bashkimin e lumit Drin me ndihmën e kurbave të kohëzgjatjes për 3 vitet e fundit.

Diga ekzistuese Spathara. Është dimensiononi i digës ekzistuese të Spatharës ende adekuat për shkarkimin sot apo shkakton përmbytje? Sipas këndvështrimit tonë, në qoftë se ofertuesit fitues (Koncesionerit) nuk i duhet të lartësojë digën, por duhet ta bëjë këtë Autoriteti Kontraktues, ju lutem na njoftoni në rast se kjo nuk është e saktë dhe shpjegoni në detaje pikëpamjen tuaj.

Lartësimi i parashikuar

Si mund të realizohet ngritja në lartësi e digës pa rrezikuar përmbytjen nga rrjedhja e ujit?

Sa është volumi efektiv i basenit të Spatharës në m³?

Ju lutemi të qartësoni nëse baseni i Spatharës është i adaptueshëm për një mënyrë të mundshme mbushjeje.

Ju lutemi specifikoni nëse një lartësim prej rreth 2m do të realizohej, në përputhje me detyrat e ofertuesit të suksesshëm (koncesionari), cilat punë civile shtesë duhet të bëhen? Psh. diga, pritrat, vulosjet, ...

Sipas skicave të mbyllura të digës Spathara zonat shkarkuese janë në anën e djathtë dhe në anën e majtë të strukturës hyrëse.

A duhet që drejtimi (linja e menaxhimit) i kanaleve të ndjekë një rregullore të veçantë ligjore ose kuadër teknik?

Ju lutem jepni në mënyrë të detajuar të dhënat bazë të supozimeve të vlerësuara në lidhje me dimensionet e kërkuara të profilit të të dy kanaleve për të verifikuar specifikacionet e sasive.

Ju lutem jepni një lartësi gjeodezike në lidhje me linjat e relievit të të gjithë zonës ku duhet të ndërtohet impianti.

Shkarkimi në lumin Drin. A ka ndonjë grafik të nivelit të ujit apo matje lidhur me matësit ujqor ekzistues? Nëse ka disa, ju lutem ofroni ato në dhomën e të dhënave në internet.

Centrali Elektrik

A ekzistojnë rezultate nga shpimet testuese në zonën e centralit elektrik? Nëse ka ndonjë, ju lutem ofroni ato në dhomën e të dhënave në internet.

Rrjedha minimale

Me referencë të studimit të Lahmeyer.

Ju lutem verifikoni nëse ekziston një nevojë e detyrueshme për një "rrjedhë minimale"? Nëse ka një, ju lutem ofroni bazën ligjore në dhomën e të dhënave në internet, si dhe të dhëna të tjera ekzistuese.

Cilat janë kërkesat ligjore për zhvillimin e ardhshëm dhe / ose përdorimit të tokës për qëllime bujqësore të shtratit të gjerë të lumit pas ndërtimit të të gjitha aseteve? Prandaj, në mënyrë që të jetë e mundur për t'u llogaritur, cilat çështje do të jenë subjekt i kufizimeve?

Ju lutem konfirmoni nëse Direktiva 2006/60/EC mbi krijimin e një kornize për veprimin e Komunitetit në fushën e politikave të ujit duhet që të merret parasysh apo jo?

Ujërat tokësorë

Informata të përgjithshme në lidhje me situatën e ujërave tokësore (0,3 deri në 2,5 m nën sipërfaqe) është për shkak të mungesës së statements of place in comprehensible. Ju lutem jepni një listë më të detajuar.

Funksionimi i Hidrocentralit të Ashtës

Operacioni i përbashkët i të gjithë hidrocentraleve përgjatë lumit Drin.

A është e mundur ligjërisht dhe praktikisht qëllimi për të operuar të tërë sistemin e kaskadave përgjatë lumit Drin në mënyrë të sinkronizuar - të paktën për një periudhë prej rreth 20 vjetësh?

Ndërtimet ekzistuese - është e mundur për të marrë skicat e "shkarkimit" dhe urës ekzistuese në zonën e propozuar të hyrjes? Themelet dhe nivelet (masl.) janë veçanërisht të rëndësishme.
Sistemi i Lartësisë - janë nivelet e dhëna në dokumentat e ofertimit në të njëjtin sistemin?

ANEKS 3 - Analizë e rritjes së kostos të projektit të Ashtës

Ky kapitull do të analizojë rritjen e përgjithshme të kostove për projektin e Ashtës, të shkaktuara nga ndodhja e rrethanave përtej kontrollit të arsyeshëm të secilës palë dhe për shkak të kostos shtesë të paguar nga koncesioneri për aktivitete / punime të paparashikuara në projekt, të cilat i gjejmë në rekomandimin nr. 62 të UNCINTRAL (Guides PFI), dhe për shkak të të dhënave të pamjaftueshme të gjetura në data-room te ofruar nga Autoriteti Kontraktues për tenderin e Projektit të Ashtës.

Përmbytjet në zonë në fillim të vitit 2010 e në vazhdim

Ngjarja e përmbytjes si forcë madhore në Prill 2012 shkaktoi një rritje krejt të parregullt të nivelit të ujit, gjë që e detyroi Koncesionarin të rindërtojë gropat e ndërtimit në të gjitha strukturat kryesore të HEC Ashta, si vijon:

HEC Ashta 1; Në vend të një grope të hapur ndërtimi, u ndertua një sistem me mure mbrojtëse duke përfshirë edhe një pllakë nënujore të poshtme si zgjidhjen e vetme teknike të mundshme për Ashta 1. Me këtë qasje në sistem, ndërtimi mund të vazhdonte me një ndikim minimal të pavarur nga nivelet e ujërave nëntokësore.

HEC Ashta 2; në vend të mureve të hollë e të mbyllur duhej të ndërtoheshin mure mbrojtëse.

Gropat e ndërtimit në digën Spathara; Për shkak të vonësës në ndërtimin e HEC Ashta 1 diga Spathara nuk mund të zbatohet siç ishte planifikuar dhe u nda në 2 faza ndërtimi, brenda periudhës së thatë në verë të vitit 2011.

Diga e HEC-it të Ashtës e tejmbushur nga vërshimet e Drinit

Ngjarja e përmbytjes si forcë madhore daton më 6 Tetor dhe shkaktoi dëmtime të rëndësishme në krye të tunelit që ishte në ndërtim e sipër.

Shirat e dendur që goditën zonën e Shkodrës shkaktuan hapjen e portave të Hidrocentralit të Vaut të Dejës në mbremjet e 5,6 Tetorit dhe një ngarkesë mesatare prej 1500 m³ ujë/sekondë u derdh përveç ujit që rridhte përmes turbinave. Sëbashku me rrjedhën e sipërme të lumit të Gjadrit, rrjedha e lumit Drin ngjitur me vëndin e ndërtimit të Ashtës arriti në 200 m³/sekondë; si pasojë Drini tejkaloi digat e Hec-it të Ashtës që ishin në ndërtim dhe shkaktoi shkatërrimin e një pjese të tyre dhe përmbytjen e fushave të rëndësishme të sheshit të ndërtimit.

Energji Ashta shpk mbajti ngarkesë të plotë të pasojave që shkaktoi ngjarja e Forcës Madhore dhe shmangu dëmtime të mëtejshme të projektit. Riparimi i digave gjatë ndërtimit u krye nga kontraktuesi civil. Kontraktuesi civil ka parashtruar kërkesën për forcë madhore. Vetëm kostot e riparimit janë vlerësuar 191 KEuro.

Për sa i përket forcës madhore dëmet kanë shkaktuar jo vetëm zgjatjen e kohës por edhe kosto të tjera shtesë .

Difektet në objektet ekzistuese

Bazuar në nenin 2.1.1 të Marrëveshjes së Koncesionit “Autoriteti Kontraktues do të sigurojë që çdo objekt ekzistues do të riparohet në një masë të kënaqshme të arsyeshme për Koncesionarin” Inspektimi i përbashkët i objekteve ekzistuese dhe raporti përkatës i një eksperti të pavarur në prill të 2009 dokumenton dëme para-ekzistuese të objekteve ekzistuese. Nëse këto dëme nuk do të riparoheshin para fillimit të vënies në punë të HEC-it të Ashtës siguria operationale e objekteve ekzistuese nuk do të mundësohej. Duke qene se nuk ka pasur asnje reagim nga Autoriteti Kontraktues, Energji Ashta investoi në një nivel minimal për riparimet e objekteve ekzistuese (nën vijën e ujit).

Si pasojë e defekteve në objektet ekzistuese, EA ka mbajtur plotësisht pasojat e një ngjarjeje të forcës madhore dhe shmangien e dëmtimeve të mëtejshme për projektin duke zbatuar urgjentisht punët e nevojshme për riparim.

Në mënyrë që të shmangeshin dëmtime të mëtejshme, EA ka kryer punët e riparimit në objektet ekzistuese të cilat duhet të kishin qenë në përgjegjësinë e Autoritetit Kontraktues.

Megjithatë, dëmet e tjera në objektet ekzistuese mbeten për t'u rregulluar në mënyrë që të rinovohen rezervuarët e diges së Spathares për një standard të përshtatshëm, përgjegjësi e METE-s.

Kostot totale të lidhura për riparimin e objekteve ekzistuese janë: rreth 1 Mil €;

Rritja E Kostove Shtesë Të Paparashikuara Fillimisht Në Projekt Marrëveshje

Janë identifikuar një numër aktivitetesh / punimesh që jane kryer nga Koncesionari, të cilat nuk kanë qenë pjesë e dokumentave të tenderit dhe Marrëveshjes se Koncesionit.

Qëllimi i këtij kapitulli është të analizojë rritjen e kostos për shkak te seicilies prej punëve te listuara me poshte, të kryera nga Koncesionari, të cilat nuk kane qene detyrime ligjore të Koncesionarit sipas Marrëveshjes së Koncesionit.

- Kompesimi i shkarkimeve – rezervuari Spathara
- Rinovimi i sistemit të ujitjes;

Kompesimi i shkarkimeve – rezervuari Spathara

Marrëveshja e Koncesionit për projektin e Ashtës parashikon në nenin 2.1.2 që: "Autoriteti Kontraktues do të zhdëmtojë Koncesionarin dhe nuk do ta bëjë këtë përgjegjës për ndonjë Pretendim, humbje, dëm ose kosto që mund të vijë si pasojë e nxjerrjes ose ndryshimit të Ligjeve, që sjell si pasojë (i) rritjen e sasisë së ujit që duhet të lëshohet dhe që është i nevojshëm për përdorim civil ose për vaditje mbi 20 metër kub në sekondë midis Qershorit dhe Gushtit dhe/ose (ii) rritjen e sasisë së nevojshme të ujit mbetës për t'u lëshuar mbi 10% të prurjes ditore të ujit në Hidrocentral, të sasisë që mbetet pas vaditjes dhe përdorimit civil dhe/ose (iii) uljen e nivelit të ujit në rezervuarin e Spatharës nën 21 metra, me kusht që çdo nxjerrje a ndryshim Ligji të ketë një Veprim Shtetëror thelbësisht në Kundërshtim me Marrëveshjen mbi Koncesionarin”.

EA ka marrë një letër nga Agjensia e Basenit Ujor i Drin-Bunë (Nr. 40 Prot. më datë 04.07.2010), që i bashkëngjitet këtij vlerësimi, në te cilen kërkohet nga koncesionari që të planifikojë një sasi uji në vlerë 1 m³/sec për të gjithë vitin për nevojat e komunitetit dhe 2 m³/sec për periudhën 15 Maj - 15 Shtator për plotësimin e nevojave të subjekteve të pajisura me leje të lëshuar nga administrata e lumit Drin dhe për komunitetin që jeton në këtë zonë.

Ndërkaq, është kërkuar gjithashtu qe sasia e ujit në zonën ku ujitja e kanalit të Mjedës është në veprim, të mundësojë ujë për qëllime ujitje për Komunën e Vaut të Dejës, Komunën Bushat, Komunën Hajmel, Berdicë dhe Komunën Dajç; sasia e ujit duhet të jetë në vlerën 3 m³/sec për tërë vitin. Kjo sasi do të përdoret për përmbushjen e nevojave të komunitetit, ndërsa për periudhën e ujitjes nga 15 Maj në 15 Shtator, do të jetë e nevojshme një sasi prej 18 m³/sec për ujitje.

Rinovimi i sistemit të vaditjes

Strukturat ekzistuese në sistemin e ujitjes nuk ishin të përshtatshme për operim gjatë periudhës së koncesionit; ndërkaq EA duhej të zëvendësonte pajisjet e instaluar.

Rritja e kostove për shkak të të dhënave të pamjaftueshme në database

Ashtu si kurse u analizua, projekti i Ashtës është një projekt pilot i implementuar nga METE sipas Ligjit Nr.9663/2006, dhe ka përballuar koston e paqartësisë së legjislacionit (asnjë përkufizim i propozimit të kërkuar dhe si pasojë asnjë përkufizim mbi përmbajtjen e databazës së të dhënave, si) dhe mungesën e përvojës nga autoritetet shqiptare.

Për sa i përket të dhënave të pamjaftueshme, koncesionari është përballur me rritjen e kostos në:

- Të ardhurat CDM
- Çmimi CDM
- Kostoja Shpronësimit
- Të dhënat hidrologjike
- Të dhënat sizmike

Shpronësimet shtesë për shkak të të dhënave të pamjaftueshme në regjistrin e tokës

. Energji Ashta buxhetoi shpronësimet bazuar në të dhënat zyrtare të disponueshme në regjistrin e tokës dhe të aplikuara në atë kohë për shpronësim. Për shkak të të dhënave të pamjaftueshme në regjistrin e tokës procesi u vonua dhe pronarët shtesë, të cilët nuk ishin të regjistruar fillimisht, duhej gjithashtu të kompensoheshin si pronarë.

Rritja e kostove për shkak të mungesës së të ardhurave nga CDM

Që në fazën e hershme të ofertës, të ardhurat shtesë kanë qenë gjithmonë një e ardhur e rëndësishme për projektin e Ashtës; pa to nuk do të arrihej asnjë fizibilitet ekonomik dhe as çmimi konkurrues i shit-blerjes së energjisë në vlerën prej 59 Euro / MWh.

Gjatë takimeve të para me ofertuesit, CDM e parakualifikuar ishte sygjeruar nga qeveria si një potencial i jashtëm për projektin.

Që nga kriza ekonomike në vitin 2008 çmimet e CO₂ dhe cmimet e CER kanë ndryshuar në mënyrë dramatike dhe, të dy ndryshimet kanë një ndikim shumë të madh në shifrat financiare në projektin e Ashtës.

Të dhëna të pamjaftueshme hidrologjike në databazë

METE, me qëllim përgatitjen e procedurës së tenderimit, përgatiti një databazë të dhënash me të gjitha informacionet në dispozicion në lidhje me të dhënat hidrologjike. Të dhënat hidro meteorologjike u vunë në dispozicion nga dy burime kryesore:

- Hidrologjia e Shqipërisë, nga Insituti Hidrometeorologjik, 1984; dhe
- Raporti i Vlerësimit të Projektit, 2001, nga Lahmeyer International.

Përveç flukseve mujore, të dhënat e baze/te papërpunuara për shpejtësinë rrjedhëse të basenit të lumit Drin nuk ishin në dispozicion. Të dhënat e përmbajtjeve, në veçanti, ishin të kufizuara në rezultatet e studimeve të kryera nga institute të ndryshme ose konsulentë. Nuk ka pasur matje

specifike dhe/ose të dhëna në lidhje me vlerat e flukseve ditore të lumit Drin dhe supozimet për projektin e Ashtë-s janë bërë në bazë të flukseve mujore. Një seri fluksesh të ristrukturuara dhe të rregulluara për Ashtën u kryen nga Lahmeyer International.

Rreziku hidrologjik është i vazhdueshëm gjatë gjithë jetës së projektit, për shkak të të dhënave të pamjaftueshme në databazën e të dhënave.

Për më shumë, energjia e prodhuar nga hidrocentralet mund të ndikohet nga ndryshimet klimatike. Publikimi i Studimit të Bankës Botërore në Shtator 2010, në lidhje me "sektorin energjistik të Shqipërisë: "Ndjeshmëria ndaj Ndryshimeve Klimatike", jep mesazhet kyçe si mëposhte shenuar:

- Burimet e ujit janë një pasuri kombëtare për Shqipërinë: Kaskada e lumit gjeneron rreth 90% të energjisë elektrike të përdorur nga industria lokale e Shqipërisë dhe familjet.
- Varësia e lartë nga hidrocentralet sjell sfida: prodhimi i energjisë elektrike mund të ndryshojnë nga pothuajse 6,000 GWh në më pak se gjysmën e kësaj sasive në vitet shumë të thata.
- **Ndryshimi i klimës pritet të ketë një efekt negativ mbi prodhimin e hidroenergjisë: deri në vitin 2050, prodhimi mesatar vjetor i energjisë elektrike nga hidrocentralet e mëdha të Shqipërisë mund të reduktohet me rreth 15% dhe në hidrocentralet e vegjël me rreth 20%.**
- Veprimet kritike të tanishme të ndërmarrja nga Shqipëria, për të mbështetur përdorimin optimal të burimeve të energjisë, ujit dhe funksionimi i hidrocentraleve do të ndihmojë vendin për të menaxhuar më mirë ndryshueshmërinë e klimës dhe për të vepruar me elasticitet ndaj ndryshimeve klimatike.

Të dhëna të pamjaftueshme sizmike

Të dhënat sizmike dhe gjeologjike në dispozicion në databazën e të dhënave nuk kërkonin ndertimin e një muir të përbashkët ndarës për t'u ngritur nën themelet e Ashtës 1, sipas projektimit fillestar. Për shkak të studimit sizmik të hartuar në fazën e projektit të detajuar teknik pas dhënies së Koncesionit, rezultoi se Koncesionari duhej të merrte masa mbrojtëse në themelet e Ashta 1, për shkak të vlerave të larta sizmike të raportuara nga studimi sizmik. :

Për të rritur stabilitetin e HEC Ashta 1 muret rrethuese duhej të shtoheshin në dizenjën e pjesës së poshtme të Ashtë 1

Të tilla mure rrethuese nuk u morën parasysh në llogaritjen fillestare të investimit.

Çështje të rimbursimit sipas ligjit që rregullon Marrëveshjen e Koncesionit

EA dhe kontraktori civil (PORR) është përballur vazhdimisht me vonesa në pagesën e rimbursimit të TVSH-së. EA/PORR kane një numër shkresash zyrtare të komunikimit me autoritetet tatimore në të cilat kërkojnë rimbursimin e TVSH-se brenda dispozitave ligjore dhe kohore.

Rritja e rrezikut të kreditimit në Shqipëri

Rreziku i kredisë lind sa herë që një huamarrës është duke pritur për të përdorur flukset monetare të ardhshme për të paguar një borxh aktual. Analiza e rrezikut të kredisë sipas statusit të vitit 2008 (ofertues ofertë), dhe gjendja aktuale tregon se rreziku i kredisë për projektin e financimit në Shqipëri është përkeqësuar që nga nënshkrimi i marrëveshjes së koncesionit.

Rritja e kostos së përgjithshme për Projektin e Ashtës

Ashtu sikurse është vlerësuar mësipër, kostoja e projektit të Ashtës është rritur për shkak të disa rrethanave të caktuara përtej kontrollit koncesionar, të cilat janë shkaktuar si rezultat: (i) i ngjarjes së Forcës Madhore; (ii) realizimit të punimeve të tjera, të cilat nuk ishin llogaritur si pjesë e projektit; (iii) për shkak të të dhënave të pamjaftueshme të siguruara nga databaza gjatë procedurës së tenderit.

Analiza e kostove përfshin:

1. Rrethanat jashtë kontrollit të paleve:
 - a. Efekti Forcë Madhore

- b. Rritja e rrishtit të kreditimit në Shqipëri
2. Punimet e paparashikuara në marrëveshjen koncesionare
 - a. Kompesimi i shkarkimeve – rezervuari Spathara
 - b. Rinovimi i sistemit të ujitjes
3. Të dhëna të pamjaftueshme në databazë
 - a. Shpronësime shtesë për shkak të të dhënave të pamjaftueshme në regjistrin e tokave
 - b. Mungesa e të ardhurave nga CDM
 - c. Humbje në prodhimin vjetor për shkak të ndërprerjeve operative të HEC Vau i Dejës
 - d. Zonë me sizmicitet të lartë – kërkon dizenjimin e duhur civil .

Rritja e financimit të avancuar për shkak të mosrimbursimit në kohe të TVSH-së .

Përmbledhje e procedurës së tenderit për projektin Ashta

Qëllimi i këtij kapitulli është të analizojë dhe të sigurojë që çdo konkluzion dhe rekomandim i bërë në këtë raport vlerësimi, i cili bazohet në gjetjet e përgjithshme në lidhje me fizibilitetin e projektit, të mos krijojë asnjë diskriminim lidhur me barazimin e trajtimit të ofertuesve që paraqitën oferta në tenderin e hapur nga METE, në Maj 2008, për dhënien me koncesion të ndërtimit të një hidrocentrali në Ashtë.

Siç është përshkruar në kapitujt e parë të këtij vlerësimi, procedura e tenderit që u zhvillua për projektin e Ashtes, ishte projekti i parë pilot i implementuar nga Qeveria Shqiptare për zbatimin e legjislativitetit të ri për koncesionet (Ligji Nr.9663/2006). Kronologjikisht, në lidhje me këtë procedurë tenderi, janë realizuar hapat e mëposhtem:

- Në Dhjetor 2006, Qeveria e Shqipërisë kontraktot Korporatën Financiare Ndërkombëtare (IFC) për hartimin e kuadrit të ri ligjor për koncesionet dhe asistencë në procedimin e identifikimit dhe të dhënies me koncesion nga Qeveria Shqiptare të një projekti hidroenergjetik;
- Në Shtator 2007, u dorëzua Raporti fillestar nga IFC-ja, që përfaqësonte një draft të propozimit të kërkuar, mbi bazën e të cilit, Qeveria Shqiptare do të vendoste fillimin e procedurës së dhënies me koncesion të këtij projekti;
- Publikimi i ftesës për shprehje të interesit u bë në Shtator 2007 dhe 18 kompani shprehën interes;
- Drafti final i propozimit të kërkuar, i hartuar në terma teknike, ekonomike dhe financiare, mbi bazën e të cilit do të hapej gara, përfundoi në Dhjetor të vitit 2007;
- Në Janar 2008 nisi procesi i parakualifikimit dhe 11 kompani përmbushen kriteret kualifikuese të tenderit;
- Në 28 shkurt 2008, në fshatin Ashtë u organizua një konsultim publik;
- Më datë 1-2 Prill, 2008, u organizua një vizitë, e ndjekur nga një konferencë para-ofertës;
- Në 16 Maj 2008 u hapën ofertat;
- Në Qershor të vitit 2008, dy grupe investitorësh ndërkombëtare, Verbund (kompani austriake) dhe një konsorcium i Electrabel (kompani belge) me Compagnie Nationale du Rhône (kompani franceze) dorëzuan ofertat teknike dhe financiare;
- Në fillim të Korrikut 2008, Komisioni i Vlerësimit të Ofertave, i ngritur me Urdhër të Ministrisë të Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, vendosi shpalljen e ofertës së sjellë nga Verbund, si oferta fituese e kesaj gare dhe Grupi i Negocijimit të Kontratës së Koncesionit, i ngritur perseri me Urdhër të Ministrisë të METE, nisi negocijimin me ofertuesin fitues të Kontrates/Marrëveshjes së Koncesionit;
- Më 30 Shtator 2008 Kontrata e Koncesionit u nënshkrua ndërmjet Verbund dhe METE dhe u miratua nga Qeveria Shqiptare.

Ofertat financiare të paraqitura nga ofertuesit, në termat e përgjithshme paraqitën me poshte:

Oferta e Verbund	Çmimi i energjisë 5,9cEuro/kwh ose 59 Euro/MWh
Oferta e Joint Venture Electrabel & CNR	Oferta e kushtëzuar: <ul style="list-style-type: none"> - Çmimi i energjisë 11,350 cEuro, nëse çmimi i CNR është 9,9 Euro cent, ose - 15,208 cEuro, nëse asnjë nga të ardhurat nga CDM nuk merren në konsideratë

Duke pasur parasysh rritjen e kostos së projektit dhe uljen e të ardhurave, për shkak të mungesës së të ardhurave nga shitja e krediteve të CDM, në mënyrë të tillë që të arrihet besueshmëria financiare e projektit, sikurse e prezantuar në tender, rezulton që:

Qëllimi, është që të propozojë qasjen më të përshtatshme, ligjore dhe qasjen praktike për Koncesionarin dhe Autoriteti Kontraktues, që do të mundësojë të dyja palët, si partnerë në këtë projekt të gjejnë rrugën më të drejtë ligjore për arritjen e besueshmëria financiare të projektit të Ashtës, i cili aktualisht gjendet me një normë të kthimit të investimit prej 7.0%, që rezulton të jetë e pazakontë në investime projektsh të ngjashëm.

Vlerësojmë se, në mënyrë që të rikuperohet rritja e kostos jo për shkak të neglizhencës dhe/ose fajit të koncesionarit, ka dy mënyra të mundshme:

- Rritja e çmimit të energjisë, ose
- Zgjatja e kohës së kontratës së koncesionit.

Midis dy alternativave të sipërpërmendura, zgjatja e afatit të Marrëveshjes së Koncesionit, është alternativa më e mirë e mundshme krahasuar me alternativën e rritjes së çmimit të energjisë që do të gjeneronte një impakt të menjëhershëm negativ në rritjen e shpenzimeve të blerjes së energjisë nga autoriteti publik. Si rrjedhojë zgjatja e afatit të Marrëveshjes së Koncesionit në kufijte të arritjes së NPV positive, në vlerë të njëjta me atë të parashikuar në tender, në 2008-en dhe të një IRR=8.01% - 8.9% nuk do të sjellë asnjë pasoje procedurale të shkeljes së barazisë në tender, dhe nuk do të ketë asnjë impakt të evidentuar afatshkurter në shpenzimet publike për shkak të blerjes së energjisë nga autoriteti publik.

Sa me lart, Autoriteti Kontraktues nuk ndodhet para një diskriminimi të ofertes, për sa kohë i jep mundësinë Koncesionarit të rikuperojë dëmet financiare të shkaktuara jo për faj, apo neglizhencë të tij, duke zgjatur afatin e Marrëveshjes Koncesionare në limitin e arritjes së bëshmerisë financiare të projektit të Ashtës.

BIBLIOGRAFIA

- Ahadzi, M. & Bowles, G. (2003) “Partneriteti publik privat dhe negocijimi i kontratave”;
- AZRA (Varaždin County Development Agency) and Institute for International Relations (2006) *The Varaždin County Regional Operational Programme 2006–2013*. Varaždin. Available online: <http://www.varazdinska-zupanija.hr>.
- Atkin, B., Borgbrant, J. & Josephson, P. (2003) “Permiresimi i procesit të Ndertimit”;
- Ball, R., Heafy, M. & King, D. (2001) “Inisiativa e financimit privat – një marreveshje e mire për “kuletën” publike, apo “shërim” për gjeneratat e ardhshme?”;
- Bernard HR. *Research Methods in Anthropology, Second Edition*. London: Sage Publications, 1995.
- Bakovic, Tonci, Bernard Tenenbaum, and Fiona Woolf. 2003. Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution? *World Bank Working Paper* No. 14. Washington, DC: World Bank. Available: <http://rru.worldbank.org/Documents/>
- Berg, Sanford. 2001. Infrastructure Regulation: Risk, Return, and Performance. *Global Utilities* 1(May): 3–10. Public Utility Research Center, University of Florida. Available: <http://bear.cba.ufl.edu/centers/purc/PRIMARY/berg/RiskRegArticle.pdf>
- Bellier, Michel, and Yue Maggie Zhou. 2003. Private Participation in Infrastructure in China: Issues and Recommendations for the Road, Water, and Power Sectors. *World Bank Working Paper* No. 2. Washington, DC: World Bank. Available: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240079/PRIVAT%7E1.PDF>
- Besant-Jones, John E. 2006. Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned? *Energy and Mining Sector Board Discussion Paper* No. 19.

- September. World Bank and Energy and Mining Sector Board. September. Available: <http://siteresources.worldbank.org/INTENERGY/Resources/Energy19.pdf>
- CEE Bankwatch Network (2008) *Never Mind the Balance Sheet. The Dangers Posed by Public-Private Partnerships in Central and Eastern Europe*. Brussels: CEE Bankwatch Network (with the support of International Visegrad Fund and the DG Environment).
 - CREAM (2010) *Building Europe Together with Public Private Partnership*. Available online: <http://www.cream-europe.eu/en/Commission of the European Communities> (2004) *Green Paper: Public-private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Brussels: COM.
 - Denzin NK, Lincoln YS (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 2000.
 - Dexia (2008) *Sub-national Local Governments in the European Union*. Dexia Editions: Paris. European PPP Expertise Center (EPEC) (2009) Available online: <http://www.eib.org/epec/about/index.html>
 - Edwards, P. & Shaoul, J. (2003) “Partneritetet: për me mire, apo me keq?” *Accountability Journal*, **16** (3), 397–421;
 - European Commission (2005) *Communication from the Commission on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Brussels: COM.
 - Estache, A. and A. Iimi (2009) *Bundling Infrastructure Procurement: Evidence from Water Supply and Sewage Projects*. Policy Research Working Paper, WPS 4854. New York: The World Bank.
 - Estache, Antonio. 2002. Argentina’s 1990s utilities privatization: a cure or a disease. Draft. World Bank.
 - European Commission. 2003. *Guidelines for Successful Public–Private Partnerships*. Brussels. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
 - Forsyth, T. (2004) “Ngritja e debatit të partneriteve publike private për menaxhimin e ndotjeve në Azi”.
 - Grimshaw, D., Vincent, S. & Willmott, H. (2002) “Të ecurit privatisht: partneriteti dhe “outsourcing” I shërbimeve publike në Mbretërinë e Bashkuar”;
 - Hemming, R. and T. Ter-Minassian (2004) “Possible New Approaches to Fiscal Accounting.” *Finance & Development*, Winter, 30–33.

- Harris, Clive. 2002. Private Rural Power—Network expansion using an output-based scheme in Guatemala. *World Bank Viewpoint Note* No. 245. Washington, DC: World Bank.
- Harris, Clive. 2003. Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons. *World Bank Working Paper* No. 5. Washington, DC: World Bank. Available: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks>
- Harris, Clive, John Hodges, Michael Schur, and Padmesh Shukla. 2003. Infrastructure Projects: A Review of Canceled Private Projects. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 252. January. Washington, DC
- Head, Chris. 2000. Financing of Private Hydropower Projects. *World Bank Discussion Paper* No. 420. Washington, DC: World Bank. July. Available: <http://info.worldbank.org/docs/>
- Hodges, John. 2003. Unsolicited Proposals—The Issues for Private Infrastructure Projects. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 257. March. Washington, DC: World Bank. Available: <http://rru.worldbank.org/>
- Hodges, John. 2003. Unsolicited Proposals—Competitive Solutions for Private Infrastructure. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 258. March. Washington, DC: The World Bank.
- Hoskote Mangesh, Adil Marghub, and Steven Ostrover. 2000. An Analysis of Electricity Distribution Privatization in Developing Countries. Presentation. Washington, DC: World Bank.
- Kandeva, E. (2001) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Kelly, J. M., and W. C. Rivenbark (2003) *Performance Budgeting for State and Local Government*. Armonk, New York and London: M. E. Sharpe, Inc.
- Kirkpatrick, I. (1999) “shërbimet publike pa tregje dhe burokraci”;
- Kikeri, Sunita. 1998. Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest. *World Bank Technical Paper* No. 396. Washington, DC: World Bank. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/74184/winter2002/proceedings/>
- Leigland, James. 2004. Is the Public Sector Comparator Right for Developing Countries? *Gridlines Note* No. 4. Washington, DC: Public–Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Available: www.ppiaf.org/Gridlines/4africa.pdf
- Jurlina Alibegović, D. (2007a) “Tackling the Problem of Inadequate Financing for Local Development: The Case of Croatia.” In: Sylvain Giguere (ed.), *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD. pp. 257–276.

- Jurlina Alibegović, D. (2007b) “Croatia—Financial Success Stories: Varaždin, Koprivnica and Rijeka.” Paper presented at the UN-HABITAT Conference “Cities in Dialogue” Cycle Thematic Conference Series—Dialogue 1 “Facing and Promoting Integrated Local Development,” December 17–18; Sava Center, Belgrade, Serbia.
- Marshall PA. Human subjects protections, institutional review boards, and cultural anthropological research. *Anthropol Q* 2003;76(2):269-85.
- National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research. *The Belmont Report. Ethical Principles and Guidelines for the Protection of Human Subjects of Research*. Washington, DC: National Institutes of Health, 1979. Available: <http://ohsr.od.nih.gov/guidelines/belmont.html>.
- National Audit Office (2009) *Commercial Skills for Complex Government Projects*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 962 Session 2008–2009 (November). London: NAO.
- Nkwi P, Nyamongo I, Ryan G. *Field Research into Social Issues: Methodological Guidelines*. Washington, DC: UNESCO, 2001.
- OECD (2008) *Public-Private Partnership: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD.
- Pelto P, Pelto G. Studying knowledge, culture and behavior in applied medical anthropology. *Med Anthropol Q* 1997;11(2):147-63.
- Pope C, Mays N. *Qualitative Research in Health Care*. London: BMJ Books, 2000.
- Shah, A. (2007) *Local Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ter-Minassian, T. (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. The City of Koprivnica, UNDP, and the Regional Centre for the Protection of the Environment
- Schensul, J, LeCompte M. *Ethnographer’s Toolkit*. Walnut Creek, CA: Altamira Press, 1999.
- Transparency International (2002) *Integrity Pact: Powerful Tool for Clean Bidding*. Available online: http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts
- Peteri, G. (ed.) (2008) *Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency*. Budapest: OSI/LGI.
- UN (2007) *Guidebook on Promoting Good Governance in PPPs*. New York–Geneva: UN Economic Commission for Europe.

- UNIDO (1997) *Risk Identification and Management*. Vienna: UNIDO.
- WEDC (2002) *Public-private Partnership and the Poor*. Leicestershire: Loughborough University.
- UNDP (2006) *Assessment of Municipal and District Capacities for Participation in EU Structural and Cohesion Funds Absorption*. Sofia: UNDP.

Raporte dhe publikime

- Mirjam Bult-Spiering, Geert Dewulf, 2006; “Çështjet strategjike mbi partneritetin publik privat, një perspective nderkombetare”,
- IP/A/IMCO/NT/2006; DG Politikat Ndërkombëtare të Unionit - Drejtoria A – “Politikat Ekonomike dhe Shkencore të partneritetit publik privat, Modelet dhe tendencat në Bashkimin Europian”
- DG Politikat Ndërkombëtare të Unionit - Drejtoria A – “Politikat Ekonomike dhe Shkencore të partneritetit publik privat, Eksperiencat kombëtare në Bashkimin Europian”, 2006.
- Komisioni i Kombeve të Bashkuara për Ligjin Tregtar Ndërkombëtar (UNCITRAL), “Udhëzues Legjislativ mbi Projektet e Infrastrukturës të Financuara Privatist”, New York 2001, 2003
- DG Politikat Ndërkombëtare të Unionit - Drejtoria A – “Komunikim Interpretativ mbi Koncesionet”, 29 Prill 2005;
- DG Politikat Ndërkombëtare të Unionit - Drejtoria A – “Udhëzues për Partneritetet Publike Private të suksesshme”, (Mars 2003) ("PPP Guidelines");
- DG Politikat Ndërkombëtare të Unionit - Drejtoria A – “Dokumenti Jeshil mbi Partneritetin Publik Privat dhe Ligjin e Komunitetit mbi Kontratat Publike dhe koncesionet”, (Prill 2004), ("PPP Green Paper");
- DG Politikat Ndërkombëtare të Unionit - Drejtoria A – “Komunikim mbi Partneritetin Publik Privat dhe Ligjin e komunitetit mbi Kontratat Publike dhe koncesionet”, (Nëntor 2005);
- “SIGMA Assessment Albania”, Support for Improvement in Governance and Management, a joint initiative of the OECD and the EU, financuar nga BE, Maj 2011
- Direktiva 2004/18 / EC e Parlamentit dhe Këshillit të Evropës (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:en:PDF>)
- Aeroporti Nënë Tereza, Faqja zyrtare, Profili i Kompanisë (<http://www.tirana-airport.com/files/downloads/temp/TIA-CompanyProfile-ALB-2013.pdf>)
- “Vlerësim mbi koncesionet”, Raport analitik, Gusht 2005, EBRD;

- “Vlerësim i Ligjit të Koncesioneve” 2007/8, Korrik 2008, EBRD;
- “Rishikim i eksperiencës në zbatimin e kuadrit ligjor të koncesioneve në Shqipëri”, raport final, PHRD TF 056 571. Konsulencë e Bankës Botërore;
- “Mësime të nxjerra nga praktikat ndërkombëtare”, IFC – Partneriteti i sipërmarrjes private për infrastrukturën e Evropës Juglindore;
- Udhëzues në Promovimin e një Qeverisje të mirë në partneritetet publike-private, Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën, New York dhe Gjeneva, 2008
- “Petrolifera, historia e një koncesionin” Xhejm Shkreli, Janar 2014
- “Përditësim mbi praktikat me të mira ndërkombëtare në partneritetet publike private lidhur me çështjet e politikave rajonale”, Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (EBRD), Raport Rishikimi, Nëntor 2005;

Ligje dhe VKM të Qeverisë Shqiptare

- Ligjit nr. 9663, datë 18/12/2006 “Për Koncesionet”,
- Ligji Nr. 9312, datë 11.11.2004, “Për ratifikimin e marrëveshjes së koncesionit, ndërmjet këshillit të ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë koncesionare "Tirana Airport Partners", SHPK, për ndërtimin, vënien në punë, operimin dhe mirëmbajtjen e aeroportit ndërkombëtar "Nënë Tereza",
- Ligj Nr. 9231 datë 13 Maj të vitit 2004 “Për marrëveshjet koncesionare mes Qeverisë Shqiptare dhe kompanisë “La Petrolifera Italo Rumena” S.P.A.”
- V.K.M. Nr. 150, date 22.03.2007 “Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve” i ndryshuar;
- Urdhër i Kryeministrit Nr. 123, datë 16.10.2012 “Për miratimin e strukturës dhe të organikës së Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve”;
- “Rregullore e Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve”, Nr. 98, datë 22.06.2009 miratuar me shkresë Nr. 5451/1 Prot. datë 27.07.2009;
- V.K.M. Nr. 576, datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për identifikimin, vlerësimin dhe dhënien e koncesioneve për hidrocentralet”;
- VKM nr. 235, datë 27.04.2007, “Për miratimin, në parim, të marrëveshjes për zgjidhjen me pajtim të mosmarrëveshjeve ndërmjet Këshillit të Ministrave të RSH-së dhe Shoqërisë Koncesionare “PIA” SPA, në kuadër të marrëveshjes së koncesionit të formës “BOO” dhe “BOT”, për ndërtimin dhe shfrytëzimin e terminalit bregdetar dhe të infrastrukturës portale, në shërbim të terminalit, për depozitimin e naftës dhe të nënprodukteve të saj, në Gjirin e Vlorës”

- Ligj Nr.9231, date 13.5.2004 për ratifikimin e "Marrëveshjes së koncesionit të formës "BOO" për ndërtimin dhe shfrytëzimin e terminalit bregdetar, për depozitimin e naftës dhe të nënprodukteve të saj në Gjirin e Vlorës", si dhe për ratifikimin e "Marrëveshjes së koncesionit të formës "BOT", për ndërtimin dhe shfrytëzimin e infrastrukturës portuale në shërbim të terminalit bregdetar në Gjirin e Vlorës"
- "Situata aktuale në lidhje me PPP-te dhe koncesionet në BE", Sandor Szalai, Komisioni European, Drejtoria e përgjithshme (DG) Market, Prezantim i mbajtur në Seminarin Rajonal për Koncesionet/PPP-te, Tirane, 11 Dhjetor 2007;
- "Partneriteti Publik Privat në vendet e reja anëtare të Bashkimit European; menaxhimi i risqeve fiskale", Nina Budina, Hana polackova Brix, Timothy Irvin, Banka Boterore, Working paper nr. 114.