



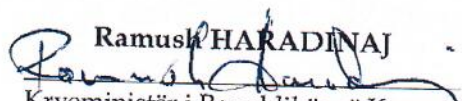
Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Nr. 09/16
Datë: 01.12.2017

Në mbështetje të nenit 92 paragrafi 4. dhe të nenit 93 paragrafi (4) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, duke u bazuar në nenin 4 të Rregullores nr. 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, e ndryshuar dhe e plotësuar me Rregulloren nr. 07/2011 dhe me Rregulloren nr. 14/2017 si dhe në nenin 19 të Rregullores së Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës nr. 09/2011, Qeveria e Republikës së Kosovës, në mbledhjen e mbajtur më 1 dhjetor 2017, nxjerr këtë:

V E N D I M

1. Aprovohet Koncept Dokumenti për trajtimin e Partneritetit Publiko-Privat.
2. Obligohet Ministria e Financave dhe institucionet tjera kompetente për zbatimin e këtij vendimi, në pajtim me Rregulloren e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës.
3. Vendimi hyn në fuqi ditën e nënshkrimit.

Ramush HARADINAJ

Kryeministër i Republikës së Kosovës

Iu dërgohet:

- Zëvendëskryeministrave
- të gjitha ministrive (ministrave)
- Sekretarit të Përgjithshëm të ZKM-ës
- Arkivit të Qeverisë



Republika e Kosovës
Republika Kosova – Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada – Government

Ministria e Financave / Ministarstvo Finansija / Ministry of Finance

Koncept Dokumenti për trajtimin e Partneritetit Publiko-Privat

Përmbajtja

Kapitulli 1: Hyrje	3
Kapitulli 2: Përshkrimi dhe definimi i çështjeve kryesore	5
1. Implikimet nga MSA	5
2. Harmonizimi me legjislacionin vendor dhe atë të BE-së.....	6
3. Eliminimi i burokracisë dhe lehtësimi i procedurave	7
4. Organizimi Institucional	8
Kapitulli 3: Synimet dhe objektivat	11
Kapitulli 4: Opsionet	111
Opsioni 1 – status quo.....	111
Opsioni 2 – ndryshimi i politikës ekzistuese dhe strukturës institucionale të Departamenti Qendror me kompetenca të zgjeruara	12
Opsioni 3 – ndryshimi i politikës ekzistuese – themelimi i Agjencisë për PPP në kuadër të ZKM.....	122
Kapitulli 5: Përmbledhje e Opsioneve	143
Kapitulli 6: Analiza e opsioneve	164
Përfitimet.....	164
Pasojat negative	175
Kosto	175
Kapitulli 7: Konsultimi	186
1. Konsultimi me ekspertë (jashtë Qeverisë, në *universitete ose agjenci).....	186
2. Konsultimi me ministritë e tjera dhe me akterët.....	186
Kapitulli 8: Krahasimi i opsioneve	186
Kapitulli 9: Rekomandimi	197
Kapitulli 10: Komunikimi	17

Kapitulli 1: Hyrje

Në ekonominë e sotme globale, infrastruktura dhe shërbimet publike moderne dhe efikase janë një parakusht i domosdoshëm për rritje të suksesshme dhe të qëndrueshme ekonomike.

Dallimi në mes të resurseve në dispozicion dhe mundësive të investimeve të domosdoshme për të plotësuar nevojat thelbësore infrastrukturore të vendit, ka ndikim negativ në rritjen ekonomike dhe në krijimin e vendeve të punës.

Kosova ka nevojë urgjente për të zgjeruar dhe për të rritur efikasitetin e infrastrukturës dhe të shërbimeve publike. Por, buxheti publik është i kufizuar për t'i mbuluar ato shpenzime kapitale dhe shërbime të zgjeruara publike. Si rezultat, hendeku infrastrukturor i Kosovës është i madh dhe është duke u rritur.

Në mënyrë që të zvogëlohet hendeku në mes të resurseve publike në dispozicion dhe kostoja e infrastrukturës dhe shërbimeve që nevojiten, si dhe të sigurohet se infrastruktura dhe shërbimet të ofrohen në mënyrë sa më efikase dhe me kosto sa më të volitshme që të jetë e mundur, autoritetet publike gjithnjë e më shumë po e shqyrtojnë mundësinë e shfrytëzimit të modelit PPP.

Përmes infuzionit të kapitalit dhe të menaxhimit privat, Partneritetet Publike Private (PPP) mund të lehtësojnë kufizimet fiskale dhe të rrisin efikasitetin në ofrimin e infrastrukturës dhe shërbimeve publike. Sidoqoftë, përkundër potencialit të tyre, PPP-të janë instrumente shumë komplekse dhe kërkojnë përkushtim dhe planifikim të mirëfilltë.

PPP-të kanë demonstruar që sjellin përfitime, përmes ngritjes së cilësisë në infrastrukturë dhe në shërbimet publike brenda një kohe të shkurtër; përmes vlerës më të mirë për para si dhe inovacion të shtuar nëpër shumë sektorë. Por, kjo nuk do të thotë se implementimi i programit ose projekteve PPP është i lehtë. Në fakt, për ofrimin e shërbimeve publike drejt modelit në të cilin sektorët publikë dhe privatë punojnë së bashku, duhet të tejkalohen pengesa të rëndësishme politike, ligjore dhe rregullative në mënyrë që ta shfrytëzojmë modelin PPP si alternativë ndaj modelit tradicional të sektorit publik.

PPP-të ofrojnë për Kosovën mundësi për modernizim dhe zgjerim të infrastrukturës dhe shërbimeve publike. Me Ligjin Nr. 04/L-045 për Partneritet Publiko-Privat të vitit 2011 (dhe me themelimin e një njësie qendrore të PPP-së në Ministrinë e Financave, korniza institucionale dhe ligjore është vendosur në mënyrë që të lejohen autoritetet publike (përfshirë ministrinë, komunat, agjencitë, ndërmarrjet publike dhe organizatat e tjera buxhetore) që të fillojnë me implementimin e PPP-së përgjatë shumë sektorëve.

Qeveria e Republikës së Kosovës përmes Programit Qeverisës 2015-2018 ka rikonfirmuar vendosmërinë për promovimin e modeleve të partneritetit publiko privat, me qëllim të tërheqjes së kapitalit të huaj privat në përmirësimin e infrastrukturës dhe shërbimeve të ofruara për qytetarët e Kosovës. Qeveria theks të veçantë vë në përmirësimin e infrastrukturës adekuate rrugore dhe hekurudhore, të telekomunikimit, energjisë dhe ujërave. Në bazë të këtij

programi PPP-të konsiderohen si një komponentë e rëndësishme në kuadër të politikave zhvillimore për realizimin e reformave qeveritare drejt ekonomisë së tregut.

Qeveria e Republikës së Kosovës synon gjithashtu që të promovoj sa më shumë partneritetin publiko-privat nga ana e pushtetit lokal, nëpërmjet një legjislacioni sa më adekuat dhe më efikas.

Me Programin Qeverisës planifikohet që të përkrahen në veçanti ndërmarrjet e vogla dhe të mesme. Pos të tjerash, kjo përkrahje planifikohet që të arrihet përmes funksionalizimit të zonave industriale duke avancuar mënyrën e menaxhimit të tyre bazuar në modelin e partneritetit publiko-privat.

Në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim 2016-2021, Qeveria zotohet në shfrytëzimin e modelit të PPP-ve për sektorë të ndryshëm, e në veçanti për atë të arsimit, energjisë së ripërtëritshme, bujqësisë, ujërat e zeza etj, por pa u kufizuar në këta sektorë.

Ndërsa si objektiva adresohen nevojat për investim në infrastrukturën e Kosovës duke ofruar shërbime më të mira dhe më cilësore publike, pastaj vlera për paratë, zbatimi i PPP-vë në mënyrë sistematike dhe të rregullt dhe në përputhje me praktikatat më të mira ndërkombëtare, si dhe zbatimi i transaksioneve në mënyrë konkurruese, të drejtë dhe transparente.

Strategjia për PPP 2014-2016, përcakton çështjet aktuale kyçe për zhvillim të PPP-ve, objektivat strategjike që i adresojnë këto çështje kyçe dhe veprimet që duhet të ndërmerren në mënyrë që të arrihen këto objektiva të cilat mbeten të rëndësishme dhe relevante për zhvillimin e PPP-ve:

Çështja kyçe 1: Rritja e lidhjes në mes të procesit të PPP-së dhe politikave të qeverisë dhe mekanizmave të planifikimit të shpenzimeve;

Çështja kyçe 2: Ndërtimi i kapaciteteve të qëndrueshme për të mbështetur zhvillimin e transaksionit të PPP-së;

Çështja kyçe 3: Zhvillimi i kapaciteteve për iniciativat e financimit privat (IFP) duke zgjeruar ndërgjegjësimin për IFP-të si një alternativë për PPP-të;

Çështja kyçe 4: Mbajtja e një liste publike në dispozicion për transaksionet e ardhshme dhe të mundshme të PPP-së;

Çështja kyçe 5: Zhvillimi i një qasjeje sistematike për mbikëqyrjen e menaxhimit të kontratave të PPP-së.

Kapitulli 2: Përshkrimi dhe definimi i çështjeve kryesore

Partneritetet Publiko Private aktualisht rregullohen me Ligjin Nr. 04/L-045 për Partneritetet Publiko Privat dhe pesë direktivat e aprovuara nga Komitetit për Partneritetet Publiko Privat, që janë:

- Direktiva 1/2011 – mbi shqyrtimin dhe aprovimin e projekteve PPP;
- Direktiva 2/2011 – për ekipet e menaxhimit të projekteve;
- Direktiva 3/2011 – për shqyrtimin dhe miratimin e projekteve komunale;
- Direktiva 4/2012 – për publikime të njoftimeve PPP;
- Direktiva 5/2012 – për mënyrën e raportimit të rregullt të Autoriteteve Publike të KPPP.

Pasi që fokusi i Qeverisë së Kosovës në rrafshin ekonomik është krijimi i një ambienti të përshtatshëm për zhvillim të hovshëm ekonomik përmes krijimit të lehtësirave të nevojshme për futjen e kapitalit privat në sektorin e infrastrukturës dhe shërbimeve publike si dhe investimet e huaja dhe vazhdimin të realizimit të reformave të nevojshme për të hequr barrën burokratike, është e nevojshme që të trajtohet gjendja aktuale e legjislacionit në fuqi për PPP. Krijimi i kushteve sa më të favorshme për investime private në infrastrukturë dhe shërbime publike është prioritet i Qeverisë së Kosovës andaj është i domosdoshëm trajtimi i mënyrës së implementimit të Partneriteteve Publiko Private.

Çështjet kyçe që duhet të trajtohen në fushën e Partneritetit Publiko Privat kanë të bëjnë me:

1. Implikimet nga MSA

Me nënshkrimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit dhe hyrjes së saj në fuqi, njëri nga veprimet që duhet të ndërmerret është *përafrimi ligjor me legjislacionin e BE-së*, i cili veprim i ka sfidat e veta pasi që MSA përcakton se Kosova duhet të përpiqet të sigurojë që ligjet e saj në fuqi dhe legjislacioni i ardhshëm do të jenë gjithnjë në përputhje me legjislacionin e BE-së apo siç njihet *acquis communautaire* dhe se zbatimi i saj duhet të bëhet në mënyrën e duhur.

Programi Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (PKZMSA) është dokumenti kryesor nacional i politikave për aderim në BE. Në të janë të vendosura Masat Legjislative si dhe Masat Zbatuese të cilat e përbëjnë një kornizë gjithëpërfshirëse afatmesme të të gjitha reformave të nevojshme për përmbushjen e detyrimeve që dalin nga MSA. PKZMSA përmban në vete edhe masat tjera që dalin edhe nga të gjeturat e Raportit të KE-së për Kosovën (ish-Raportit të Progresit) apo nga Dialogu i Procesit të Stabilizim-Asociimit (DPSA). Me qëllim të Hartimit të PKZMSA-së nga gjithsejtë 35 kapituj, MF ka rol si Institucion Udhëheqës për 9 Kapituj: (Ekzistenca e ekonomisë funksionale të tregut, Lëvizja e lirë e kapitalit, Prokurimi publik, Shërbimet financiare, Tatimet, Politikat ekonomike dhe monetare, Unioni Doganor, Kontrolli financiar, Dispozitat financiare dhe buxhetore),

Ligji aktual për PPP duhet të ndryshohet në mënyrë që të jetë në harmoni me Direktivën e BE-së 2014/23/EU. Kjo ceket edhe në Raportin e OECD/SIGMA *Baseline Measurement Report: The principles of Public Administration, Kosovo, April 2015*, në të cilin theksohet se

“Ligji PPP ofron një kornizë të fuqishme ligjore në këtë fushë. Megjithatë, Ligji lë hapësirë për përafrimin e mëtejshëm me *acquis* të BE-së, në mënyrë që të transpozohet Direktiva e re për koncesione”.

Ka nevojë për specifikime se cilat nga nenet e Ligjit për Prokurim Publik aplikohen në kontratat publike të cilat kualifikohen si PPP. Gjithashtu është e nevojshme të konsiderohet mundësia e shfrytëzimit të procedurës së dialogut konkurrues duke u bazuar në Ligjin për Prokurim Publik, dhe nëse kjo është e nevojshme të rregullohet me Ligjin për PPP.

Duke qenë se Qeveria e Republikës së Kosovës synon të krijojë legjislacion efikas dhe adekuat për implementimin e projekteve PPP nga pushteti lokal rekomandohet edhe rishikimi i legjislacionit aktual në veçanti sa i përket implementimit të projekteve komunale.

2. Harmonizimi me legjislacionin vendor dhe atë të BE-së

Harmonizimi i ligjit aktual me legjislacionin vendor duhet të ndodh për shkak të ndryshimeve të ligjeve të cilat janë të ndërlidhura me Ligjin për PPP, siç janë:

- Ligji Nr. 03/L-087 për Ndërmarrjet Publike,
- Ligji Nr. 03/L-163 për Miniera dhe Minerale,
- Ligji Nr. 03/L-175 për Borxhin Publik,
- Ligji Nr. 04/L-024 për Ndhmën Shtetërore,
- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurim Publik,
- Ligji Nr. 05/L-079 për Investime Strategjike,
- Ligji Nr. 05/L-120 për Trepçën.

Gjithashtu, është e nevojshme shmangja nga konfliktet me ligjet tjera vendore si p.sh. me Ligjin Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, gjegjësisht me nenin 54.

Republika e Kosovës është në një fazë të hershme të harmonizimit të legjislacionit me standardet evropiane, përderisa duke qenë përfituese e asistencës së BE-së dhe duke e miratuar planin e veprimit për të adoptuar *acquis communautaire* në legjislacionin vendor, Kosova ka marrë obligime për t’u përshtatur me të drejtën e BE-së. Harmonizimi ligjor është një detyrim për anëtarësimin në Bashkimin Evropian, gjë që nënkupton se vendet të cilat synojnë anëtarësimin në BE duhet të harmonizojnë legjislacionin e tyre me atë të BE-së. Prandaj, Kosova dhe institucionet e saj duhet të ndërmarrin reforma gjithëpërfshirëse për t’u avancuar sa më shumë në rrugën e saj për integrim në BE.

Me theks të veçantë, Raporti i Progresit për Kosovën i datës 10.11.2016 nga Komisioni Evropian thekson se korniza ligjore e Kosovës është kryesisht në përputhshmëri me *acquis* dhe se ligji për koncesionet dhe partneritetet publiko-private është kryesisht në përputhshmëri me legjislacionin e BE-së. Gjithashtu nevojitet harmonizim me legjislacionin e BE-së, konkretisht harmonizim me Direktivën e BE-së për koncesione 2014/23/EU, që kështu do të plotësohej edhe një standard i kërkuar nga BE dhe do të eliminohej edhe një pengesë për integrimin e Kosovës në Bashkimin Evropian.

Bazuar në *Raportin e Asistencës Teknike për Republikën e Kosovës, FMN, shkurt 2016*, korniza ligjore dhe strategjia trevjeçare udhëzojnë politikat qeveritare dhe angazhimin e PPP-ve, por ato nuk janë tërësisht të mishëruara në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH) dhe ciklin vjetor buxhetor. Në veçanti, PPP-të vlerësohen, përzgjidhen dhe aprovohen ndaras nga projektet e tjera të investimeve publike, gjë që cenon integritetin e vlerësimit dhe procesin e përzgjedhjes së projekteve kapitale. Disa lloje të investimeve publike, siç janë investimet e PPP-ve dhe NP-ve nuk janë pasqyruar në buxhet dhe monitorimi i rreziqeve fiskale nuk bëhet në mënyrë sistematike, prandaj, rekomandohet që të rritet transparenca e dokumentacionit të buxhetit duke përfshirë një aneks për investimet e PPP-ve dhe NP-ve. Në këtë raport rekomandohet ndër të tjera, të regjistrohen asetet, detyrimet dhe rreziqet fiskale lidhur me PPP-të dhe detyrimet e mundshme që dalin nga investimet e NP-ve në deklaratat financiare vjetore të Qeverisë.

Si përfundim, Republika e Kosovës ende nuk ka aplikuar përdorim të gjerë të Partneriteteve Publiko-Private (PPP), por shumë projekte janë në pritje për realizim. Stoku i vlerësuar kapital i këtyre projekteve PPP përbën 1.2 për qind të BPV deri në vitin 2013. Informatat për PPP-të aktualisht nuk paraqiten në buxhet. Ndonëse madhësia aktuale e programit PPP është modeste me 1.7 për qind të BPV në vitin 2014, ajo pritet të rritet me kalimin e kohës. Aranzhimet aktuale për kontabilitetin dhe raportimin e PPP-ve nuk janë në përputhje me praktikat e mira. Pasqyrat financiare vjetore nuk përfshijnë informata mbi PPP-të nën kontrollin qeveritar në formë të asetit apo detyrimit, në përputhje me standardet ndërkombëtare, si dhe garancitë dhe detyrimet e tjera të paparashikuara të lidhura me PPP-të nuk shënohen si pikë memorandumi në llogari.

3. Eliminimi i burokracisë dhe lehtësimi i procedurave

Procedurat e përzgjedhjes dhe dhënies janë të rregulluara me nenet 26 deri në 45 të Ligjit për PPP Nr. 04/L-045. Pa marrë parasysh madhësinë e projektit për momentin për të gjitha projektet PPP, partneri privat përzgjidhet përmes një procedure të para përzgjedhjes, të pasuar nga një procedurë për paraqitjen e propozimeve, procedura këto që janë të specifikuar në ligjin Nr. 04/L-045. Pas aprovimit të projektit nga KPPP, Autoriteti Publik zhvillon procedurën e para-përzgjedhjes e cila ka për qëllim identifikimin e ofertuesve të cilët i posedojnë kualifikimet e përshtatshme për zbatimin e suksesshëm të projektit PPP. Kjo fazë zgjatë të paktën njëzet (20) ditë pas publikimit të kërkesës për kualifikim. Pas kualifikimit të ofertuesve potencial Autoriteti Publik do të kalojë në fazën e dytë që është publikimi i Kërkesës për Propozim. Ofertuesit e para-përzgjedhur kanë të paktën dyzet (40) ditë në dispozicion nga pranimi i kërkesës për propozime për dorëzimin e propozimeve të tyre tek Autoriteti Publik.

Këto procedura janë mjaft të gjata dhe kërkojnë kohë për t'u përgatitur nga autoritetet publike dhe për t'u implementuar. Për këtë arsye, sugjerohet, me qëllim që të lehtësohen procedurat për autoritetet lokale që të lejohet mundësia për projekte specifike komunale e përzgjedhjes së partnerit privat pa kaluar nëpër procedurat e para-përzgjedhjes. Këtu do të mund të përfshiheshin projektet komunale për të cilat investimi i paraparë nga autoriteti lokal nuk e kalon një shumë të caktuar (p.sh. prej 2 milion €).

Në lidhje me procedurat e përzgjedhjes së partnerit privat për projekte me karakter lokal (komunale apo kombinim të disa komunave) dhe me vlerë të caktuar investimi apo të përgjithshme, në raste kur është e mundur kërkohet tu mundësohen lehtësim i procedurave.

Në bazë të ligjit Nr. 04/L-045 ekzistojnë disa rrethana që lejojnë autoritet publike, pas marrjes së aprovimit nga KPPP, të negociojnë një marrëveshje pa shfrytëzuar procedurat e përcaktuara në nenet 26 deri 39 të këtij ligji. Rastet që lejohet marrja e autorizimit për dhënie e kontratës pa procedura konkurruese në bazë të nenit 40 të ligjit Nr. 04/L-045 janë:

- kur projekti përfshin çështje që kanë të bëjnë me sigurinë kombëtare;
- dhënia e punëve ose shërbimeve shtesë, të cilat nuk janë përfshirë në marrëveshjen fillestare, por të cilat për shkak të rrethanave të paparashikueshme bëhen të nevojshme për kryerjen e punëve ose shërbimeve të përcaktuara në marrëveshje, të cilën autoriteti publik e ka lidhur me partnerin privat, me kusht që marrëveshja është lidhur me partnerin privat, i cili do të kryej këto punë ose shërbime, brenda kushteve dhe kufizimeve të përcaktuara në Ligjin për Prokurimin Publik.

Jo të gjithë projektet potenciale të infrastrukturës dhe të shërbimeve publike janë të përshtatshme për PPP. Prandaj, PPP- të duhet të sigurojnë "vlerë për para" ekuivalente apo më të mirë se sa qasja tradicionale e sektorit publik. Vlera për para nuk barazohet me ofertën më të lirë ose çmimin më të ulët për një aset, por ajo do të thotë që duhet shqyrtuar me kujdes gjetjen e zgjidhjes më të mirë afatgjatë për ofrimin e shërbimit. Vlera për para kërkon një qëndrim rreth ciklit jetësor, me një analizë të thellë të kostos totale afatgjatë të infrastrukturës dhe të ofrimit të shërbimeve, dhe të përfitimeve publike.

Me qëllim të forcimit të përzgjedhjes së projekteve dhe Programit të Investimeve Publike (PIP) do të ishte mundësimi i vendimmarrjes së centralizuar për investimet publike. Kështu, një rregullim ekonomikisht më i favorshëm do të ishte që të përgatitet një listë e vetme prioritare në fillim të procesit, duke i përfshirë të gjitha projektet e reja të investimeve, pavarësisht opsioneve për financimin e tyre. Lista prioritare pastaj do të ndahej në katër lista të projekteve të reja: (i) ato që pritet të financohen përmes buxhetit; (ii) ato që pritet të marrin financim nga BE ose donatorët e tjerë; (iii) ato që pritet të prokurohen si PPP; dhe (iv) ato që pritet të financohen nga buxhetet e NP-ve.

4. Organizimi Institucional

Qeveria e Republikës së Kosovës duke konsideruar përmirësimin e infrastrukturës dhe shërbimeve si kusht i domosdoshëm për një rritje ekonomike të suksesshme dhe të qëndrueshme si dhe e vendosur për të krijuar një mjedis të përshtatshëm për investime morri vendim për të shpallur PPP-të prioritet kombëtar përmes direktivës për politika në korrik 2008.

Në përputhje me nën-pjesët 2, 4, 6 dhe 7 të Nenit 93 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, gjatë takimit të Kabinetit të mbajtur më 04 korrik 2008, Qeveria e Kosovës ka nxjerrë Direktivën për Politikën lidhur me Partneritetet Publike-Private.

Pas vendimit për përdorimin e PPP-ve si instrument i përgjithshëm i politikave, është konsideruar i nevojshëm krijimi i një sekretarie teknike (fillimisht e emërtuar Njësia për PPP) në Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave e themeluar me Ligjin mbi PPP dhe Koncesione në Infrastrukturë dhe procedurat për dhënien e tyre Nr. 03/L-090 e cila hyri në fuqi më 10 gusht 2009.

Qëllimi i Njesisë për PPP ishte që të funksionojë si “qendër e ekspertizës” e cila do të ishte përgjegjëse për krijimin dhe komunikimin e politikave përkatëse, zhvillimin e praktikave të mira dhe ushtrimin e funksionit kyç në realizimin e projekteve.

Sa i përket kornizës Institucionale, ligji i parë nr. 03/L-090 mbi Partneritetet Publiko-Private dhe Koncesionet në Infrastrukturë i vitit 2009 i cili ka parashikuar krijimin e një njësie që do të merrej me PPP në Kosovë ishte Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë. Që nga fillimi, është kërkuar që të krijohet një njësi PPP që do të kishte funksion këshillues dhe do të shërbejë si një qendër e ekspertizës, përgjegjëse për vlerësimin dhe dhënien e këshillave dhe ndihmës profesionale për Ministrinë e Financave dhe të autoriteteve kontraktuese në lidhje me projektet e propozuara PPP. Si rezultat i kësaj, një njësi PPP u krijua në kuadër të Ministrisë së Financave në vitin 2008 me ndihmën e USAID-it.

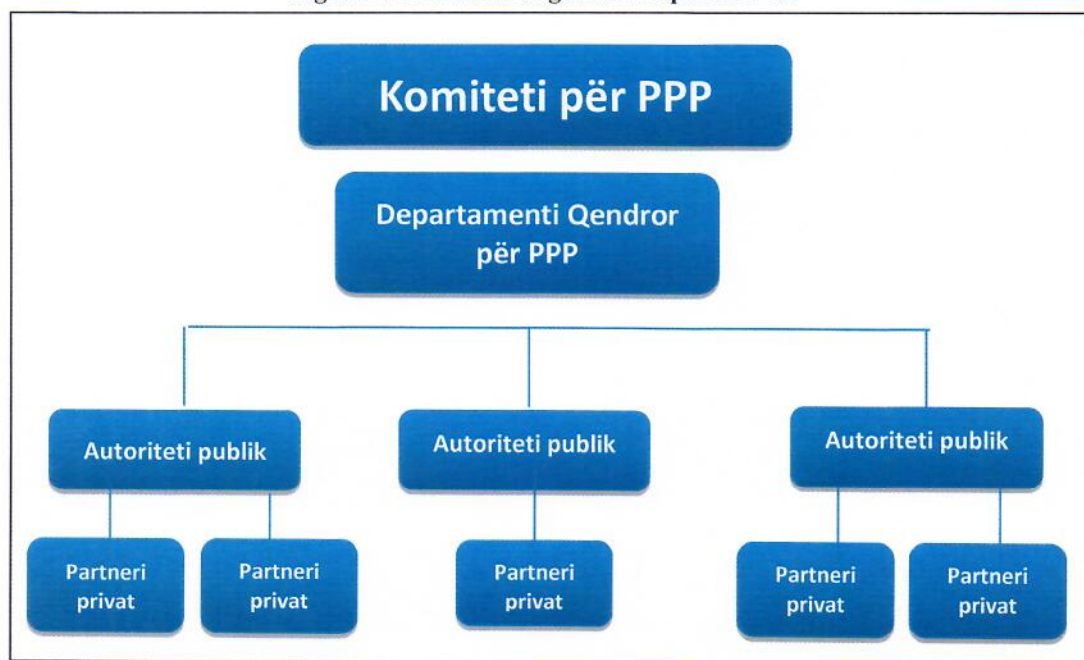
Me 11 dhjetor 2011 me hyrjen në fuqi të Ligjit të ri për PPP, Ligji Nr. 04/L-045, Njësia e PPP-së me qëllim të avancimit dhe përshkrimit më detal të detyrave, funksionimit dhe implementimit të politikave të PPP-së u emërua si Departamenti Qendror për Partneritet Publiko Privat – DQPPP, një pozicion më i lartë organizativ brenda institucioneve publike, mirëpo me një strukturë të veçantë dhe ndarje të përgjegjësive dhe raportimit funksional ndaj Komitetit për PPP dhe administrativ ndaj Ministrisë së Financave.

Që nga aprovimi i ligjit për PPP, janë aprovuar edhe ligje të tjera përmes të cilave KPPP-së dhe DQPPP-së, u ngarkohen përgjegjësi shtesë¹, prandaj është e nevojshme të parashihet ndërtimi i një strukture organizative (si në figurën 1 më poshtë) e cila mund t'i përballojë angazhimet e kërkuara nga legjislacioni vendor aktual.

Ndërsa, Komiteti për PPP është një organ ndërministror i themeluar për të mbikëqyrur dhe koordinuar koordinimin dhe implementimin e politikave si dhe miratimin e projekteve PPP për të gjithë sektorët ekonomik dhe social. Komiteti përbëhet nga pesë anëtarë, të cilët caktohen nga Kryeministri dhe ku Ministri i Financave kryeson këtë Komitet, i cili ka të drejtë vetoje për të ndërprerë projektet që konsiderohen shumë të rrezikshme apo të papërballueshme. Një njësi e dedikuar për PPP në Ministri të Financave ofron shërbime këshillimore për agjencitë kontraktuese, kontrollon vlerën për paratë dhe buxhetin e projekteve si dhe i jep opinionin Ministrisë. Në punën e përditshme, KPPP asistohet nga DQPPP për realizimin e detyrave të këtij organi, i cili gjithashtu i shërben si sekretariat.

¹ Ligji Nr. 04/L-158 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 03/L-163 për Minierat dhe Mineralet, në pritje të miratimit të Draft Ligjit për Investime Strategjike që parashih angazhim shtesë për KPPP dhe DQPPP në lidhje me projekte të caktuara strategjike.

Figura 1: Struktura organizative për PPP-të.



Aktualisht Departamenti Qendror për Partneritetin Publiko Privat – DQPPP vepron në kuadër të Ministrisë së Financave, për shkak se projektet PPP kërkojnë zotime afatgjate financiare, rebalancim të investimeve dhe buxheteve ekzekutive, përfshijnë detyrime të mundshme dhe për shkak të vlerësimit ekonomik të *Vlerës për Para*. Kjo vendosje e DQPPP-së në MF mund të lehtësojë zbatimin e politikave si dhe i jep DQPPP-së legjitimitetin e nevojshëm në raportet e saj me autoritet publike.

Me strukturën organizative të propozuar dhe të miratuar nga Qeveria e Kosovës me datë 23.11.2016 me Vendimin nr. 04/117, DQPPP do të ketë 3 divizione, si në vazhdim: Divizionin për koordinim dhe ngritje të kapaciteteve, Divizionin për vlerësimin e projekteve PPP si dhe Divizionin për monitorimin e kontratave PPP, me personel prej gjithsej 11 punonjës. Baza ligjore e tyre është e theksuar në Ligjin për PPP si dhe në Rregulloren e punës së KPPP-së. DQPPP ka për detyrë që të ndihmojë dhe këshillojë Komitetin e Partneritetit Publiko Privat, Ministrinë e Financave dhe autoritetet e tjera publike për të gjitha aktivitetet që ndërlidhen me PPP.

DQPPP i raporton dhe i përgjigjet në mënyrë të drejtpërdrejtë Komitetit për Partneritete Publiko Private (KPPP). KPPP përbëhet prej pesë (5) anëtarëve të përhershëm. Ministri për Financa është anëtar i përhershëm i KPPP dhe është kryesuesi i KPPP-së. Katër (4) anëtarët tjerë të përhershëm të KPPP, të cilët duhet të jenë në rang të Zëvendës-Kryeministrit ose të

Ministrit, caktohen me vendim të Qeverisë. Me Vendim të Qeverisë nr. 02/2015 të datës 25.02.2015, KPPP ka këtë strukturë:

- Ministri i Financave (Kryesuesi i Komitetit),
- Ministri i Tregtisë dhe Industrisë, anëtar,
- Ministri i Zhvillimit Ekonomik, anëtar,
- Ministri i Ambientit dhe Planifikimit Hapësinor, anëtar dhe
- Ministri i Administrimit të Pushtetit Lokal, anëtar.

Në mënyrë që të jetë e gatshme t'i përgjigjet kërkesave dhe përgjegjësi të reja institucionale, kërkesave të reja të tregut, gjithashtu t'i përshtatet ndryshimeve institucionale të viteve të fundit, është i nevojshëm ri-definimi i pozicionit administrativ të Departamentit Qendror të PPP-së dhe roli i KPPP-së duke u bazuar në strukturën ekzistuese por me rritje të efektivitetit dhe efikasitetit.

Si opsione mund të shqyrtohet mos-ndryshimi i gjendjes aktuale (me aprovimin final nga Qeveria të një strukture të zgjeruar të DQPPP); zgjerimi i kompetencave të DQPPP-së në kuadër të Ministrisë së Financave; shndërrimi i DQPPP në Agjenci në varësi të Kryeministrit (të ngjashme me ASK).

Kapitulli 3: Synimet dhe objektivat

Nëpërmes trajtimit të këtyre çështjeve në fushën e PPP-ve synohet të arrihet efektivitet dhe efikasitet më i madh, si dhe promovim më i madh i rëndësisë dhe mundësi të shfrytëzimit të modeleve të ndryshme PPP – koncesione, kontrata publike PFI etj, në implementimin e projekteve të infrastrukturës dhe shërbimeve publike.

Këto ndryshime do të kenë ndikim si në projektet e nivelit lokal ashtu edhe tek ato në nivelit qendror. Nëpërmes krijimit të kushteve për realizim më efektiv dhe efikas të procedurave për projekte lokale/komunale me madhësi të kufizuar, autoritetet lokale do të jenë në gjendje që t'i tejkalojnë disa procedura burokratike dhe në këtë mënyrë të jenë më efikas dhe të shpejtë në implementimin e projekteve që nuk tejkalojnë shumën e përcaktuar.

Për t'u eliminuar burokracia aktuale dhe për t'u arritur një efikasitet më i madh në implementimin e projekteve PPP është e nevojshme që të ndryshohet Ligji për Partneritet Publiko Privat Nr. 04/L-045 si dhe më pas Direktiva 1/2011 – mbi shqyrtimin dhe aprovimin e projekteve PPP dhe Direktiva 3/2011 – për shqyrtimin dhe miratimin e projekteve komunale.

Kapitulli 4: Opsionet

Opsioni 1 – status quo

Opsioni i parë i mundshëm është të vazhdohet me gjendjen e tanishme. Kjo gjendje do të vijojë të sjell të njëjtat situata gjatë implementimit të projekteve të vogla të nivelit lokal, gjë

që është duke i ngarkuar komunat me procedura të gjata dhe me dokumentacione shtesë të cilat marrin kohë dhe energji për implementim.

Duke patur parasysh që vendet e regjionit tanimë kanë një legjislacion ku lejohen negociatat direkte nga qeveritë e tyre, për futjen e kapitalit privat dhe me interes të përgjithshëm për qytetarët, vazhdimi me legjislacionin aktual në Kosovë do të mund të thoshte mbajtjen e një shkalle të ulët të shfrytëzimit të modeleve PPP, dhe ikje e kapitalit privat në destinacione të tjera, si dhe ikjen e investitorëve potencial nga vendi jonë tek vendet e rajonit ku legjislatura është më efikase.

Gjithashtu nëse DQPPP vazhdon të veprojë me strukturë të kufizuar që nuk i plotëson kërkesat dhe përgjegjësitë që dalin nga ligjet aktuale dhe nga kërkesat e tregut, i vendosur në kuadër të Ministrisë së Financave, numri i projekteve PPP do të jetë i kufizuar.

Opsioni 2 – ndryshimi i politikës ekzistuese dhe strukturës institucionale të Departamenti Qendror me kompetenca të zgjeruara

Opsioni i dytë për shqyrtim është ndryshimi i politikave ekzistuese në çështjet e lartpërmendura. Këto ndryshime në legjislacion do të sillnin një efikasitet më të madh, tërheqje të kapitalit privat dhe investimeve të huaja që do të mundësonte zbatim më të shpejtë të projekteve.

Për një zhvillim të suksesshëm ekonomik sugjerohet të shqyrtohet mundësia e zgjerimit të kompetencave të Departamentit Qendror PPP, duke vazhduar në kuadër të Ministrisë së Financave. Në këtë mënyrë DQPPP do të mund të inkuadrohej dhe të ndihmojë më shumë në studimet e fizibilitetit, përgatitjen e dokumenteve të nevojshme për zbatimin e projekteve ekonomike zhvillimore të cilat zbatohen nga autoritetet publike, monitorimin autoriteteve kontraktuese të e projekteve aktuale, promovimin e modeleve PPP.

Opsioni 3 – ndryshimi i politikës ekzistuese – themelimi i Agjencisë për PPP në kuadër të ZKM

Opsioni i tretë për shqyrtim është i ngjashëm me opsionin e dytë, pra ndryshimi i politikave ekzistuese në çështjet e lartpërmendura. Këto ndryshime në legjislacion do të sillnin një efikasitet më të madh, tërheqje të kapitalit privat dhe investimeve të huaja që do të mundësonte zbatim më të shpejtë të projekteve.

Për dallim nga opsioni i dytë, këtu mendohet në mundësinë e shndërrimit të Departamentit Qendror PPP në Agjenci për PPP, në kuadër të Kryeministrisë, me një formë të ngjashme me atë të Agjencisë Statistike të Kosovës. Ky opsion do të kërkonte ndryshim më të madh të kornizës institucionale sa i përket PPP-ve, përfshirë rolin dhe përgjegjësitë e KPPP-së, definimin e pozitës së Ministrisë së Financave dhe Ministrisë së Financave, definimin e rolit të përfaqësuesit të ZKM në KPPP.

Kështu, një agjenci e tillë, nën ombrellën e Kryeministrisë, do të mund të inkuadrohej dhe të ndihmojë më shumë në studimet e fizibilitetit, përgatitjen e dokumenteve të nevojshme për

zbatimin e projekteve ekonomike zhvillimore të cilat zbatohen nga autoritetet publike, monitorimin autoriteteve kontraktuese të e projekteve aktuale, promovimin e modeleve PPP.

Kapitulli 5: Përmbledhje e Opsioneve

Karakteristikat kryesore	Opsioni 1	Opsioni 2	Opsioni 3
Karakteristikat kryesore të opsioneve	Të vazhdohet me gjendjen aktuale	Të ndryshohet legjislatiioni	Të ndryshohet legjislatiioni
Segmenti i popullsisë/ sektori/ rajoni	Autoritetet Publike të Nivelit qendror dhe lokal	Autoritetet Publike të Nivelit qendror dhe lokal	Autoritetet Publike të Nivelit qendror dhe lokal
Karakteristikat e zbatimit – kush është përgjegjës	KPPP; Ministria e Financave	KPPP; Ministria e Financave; DQPPP	Kryeministria; KPPP; Agjencia për PPP në kuadër të Kryeministrisë (e ngjashme me ASK);
Administrimi ose zbatimi i programit ose shërbimit	KPPP Departamenti Qendror për PPP	KPPP DQPPP	ZKM KPPP APPP
Ligjet, aktet nënligjore, ndryshimet dhe plotësimet e ligjeve ekzistuese si dhe zbatimi dhe dënimit	L-04/045	Amandamentimi i ligjit L-04/045	Amandamentimi i ligjit L-04/045
Stimulimet ose mos stimulimet ekonomike subvencionet ose taksat	Burokraci më e madhe; Numër i kufizuar i projekteve PPP	Stimulim për më shumë projekte PPP Investime më të mëdha përmes kapitalit privat. Kordinim më i mirë i programit të investimeve publike, kontroll i vlerës për paratë dhe buxhetit të projekteve.	Stimulim për më shumë projekte PPP; Investime më të mëdha përmes kapitalit privat; Trajtim i PPP në nivelin më të lartë të Qeverisë; Kordinim më i mirë i programit të investimeve publike, kontroll i vlerës për paratë dhe buxhetit të projekteve.
Fushata e edukimit dhe komunikimit	DQPPP me asistencën e KIPA	DQPPP me asistencën e KIPA	APPP me asistencën e KIPA
Udhëzimet dhe Kodet	KPPP DQPPP	KPPP DQPPP	KPPP APPP
Afatet kohore – kur hyn në fuqi opsioni	Aktualisht në fuqi Vendimin nr. 04/117	Mundësia të hyjë në fuqi në fillim të vitit pasues	Mundësia të hyjë në fuqi në fillim të vitit pasues (2017)

Karakteristikat kryesore	Opsioni 1	Opsioni 2 (2017)	Opsioni 3

Kapitulli 6: Analiza e opsioneve

Megjithëse nuk është e mundur që të vlerësohen saktësisht përfitimet, pasojat negative dhe kostoja e opsioneve, përmes analizës së informatave në dispozicion dhe konsultimit me grupet e prekura, është e mundur që të krijohet pasqyra më e mirë e saktë.

Përfitimet

1. Përfitimet e opsionit 1: *status quo*

Opsioni i parë do të siguroj vazhdimin e gjendjes aktuale, pa patur nevojë për angazhime dhe kostot të reja.

2. Përfitimet e opsionit 2: ndryshimi i politikës ekzistuese dhe strukturës institucionale të Departamenti Qendror me kompetenca të zgjeruara

Aprovimi i një politike të re/ligjit të ri dhe themelimi i një strukture të re organizative do të shpie deri tek rritja e efikasitetit dhe efijencës së zbatimit të programit për PPP, rritje të numrit të projekteve PPP, ngritje të cilësisë së menaxhimit të aseteve publike, futje të kapitalit privat në infrastrukturë dhe shërbime publike dhe rrjedhimisht shmangie të buxhetit publik si dhe planifikim më të mirë të kërkesave për investime publike.

Zgjerimi i kompetencave të DQPPP do të mundësonte pavarësi më të madhe funksionale si dhe rritje të efijencës dhe efikasitetit të personelit të angazhuar. Qëndrimi nën ombrellën e Ministrisë së Financave do të mbante angazhimin e Ministrisë së Financave në nivelin e njëjtë dhe nën kontrollin e Ministrisë së Financave. Plani i punës së DQPPP-së do të miratohej nga Komiteti për PPP, duke krijuar kështu një bashkërendim të aktiviteteve në pajtim me të gjitha rekomandimet e tyre. Një pjesë e përgjegjësisë administrative do të mbetej me Ministrinë e Financave, siç janë financat, prokurimi, personeli dhe administrata. Po ashtu do të kishte një koordinim më të mirë të programit të investimeve publike, kontroll të vlerës për paratë dhe buxhetit të projekteve. Ky opsion do të kishte ndikim financiar minimal, sepse struktura do të mbase pothuajse e njëjtë me atë të aprovuar gjatë vitit 2016 për DQPPP.

3. Përfitimet e opsionit 3: ndryshimi i politikës ekzistuese – themelimi i Agjencisë për PPP në kuadër të ZKM

Aprovimi i një politike të re/ligjit të ri dhe themelimi i një agjencie me strukture të re organizative do të shpie deri tek rritja e efikasitetit dhe efijencës së zbatimit të programit për PPP, rritje të numrit të projekteve PPP, ngritje të cilësisë së menaxhimit të aseteve publike, futje të kapitalit privat në infrastrukturë dhe shërbime publike dhe rrjedhimisht shmangie të buxhetit publik si dhe planifikim më të mirë të kërkesave për investime publike, pastaj do të kishte një koordinim më të mirë të programit të investimeve publike, kontroll të vlerës për paratë dhe buxhetit të projekteve.

Themelimi i Agjencisë për PPP në kuadër të Kryeministrisë do të mundësonte pavarësi më të madhe funksionale si dhe rritje të efijencës dhe efikasitetit të personelit të angazhuar. Vendosja nën ombrellën e Kryeministrisë do të ngriste nivelin angazhimit politik në lidhje me politikat e PPP-ve. Agjencia do të vepronte ngjashëm me agjenci të tjera në kuadër të Kryeministrisë, ku modeli i Agjencisë Statistikore të Kosovës do të ishte më i përshtatshmi për tu përdorur. Një pjesë e përgjegjësisive administrative do të bartej tek administrata e Kryeministrisë, siç janë financat, prokurimi, personeli dhe administrata. Ky opsion do të kishte ndikim financiar të moderuar, më të lartë se sa opsioni i dytë, ku struktura do të mbeste pothuajse e njëjtë me atë të aprovuar gjatë vitit 2016 për DQPPP mirëpo do të duhet të përshtatej në institucion të ri.

Pasojat negative

1. Pasojat negative të opsionit 1: *status quo*

Pasojat kryesore negative do të ishte stagnimi i zbatimit të programit të PPP në Kosovë, ku si kosto oportune mund të llogaritet humbja e mundësive të një numri të konsiderueshëm të projekteve PPP, humbjet nga Vlera për Para e pazbatuar apo mosshfrytëzimi i efijencës së angazhimit kapitalit privat.

2. Pasojat negative të opsionit 2: ndryshimi i politikës ekzistuese – zgjerimi i kompetencave të DQPPP në kuadër të MF

Ndikim financiar i moderuar si pasojë e shtimit të aktiviteteve.

3. Pasojat negative të opsionit 3: ndryshimi i politikës ekzistuese – themelimi i Agjencisë për PPP në kuadër të ZKM

Nevojë për një kornizë institucionale më komplekse dhe kërkesë për ndryshim të më shumë se një akti ligjor. Do të kërkohej të përcaktohet formula e përbërjes së Komitetit për PPP, si dhe definimi i rolit të Ministrit të Financave dhe Ministrisë së Financave, me mundësi që të krijohet edhe një hallkë më shumë në vendimmarrje.

Ky opsion do të kishte ndikim financiar më të lartë se sa opsioni i dytë, ku struktura do të duhet të rritej dhe të përshtatej ambientit të ri institucional. Gjithashtu do të duhej kohë më e gjatë për fillimin e zbatimit të programit të kësaj agjencie për shkak të lëvizjes në institucion tjetër.

Kosto

Të gjitha ministratë duhet të respektojnë udhëzimet përkatëse të nxjerra nga Ministria e Financave, në pajtim me nenin 31 të Rregullores së Punës së Qeverisë Nr. 09/2011.

Përmbledhje e Vlerësimit të Ndikimit Financiar				
	(000 Euro)			
	Viti aktual	Viti 2	Viti 3	Viti 4
Opsioni 1				
Diferenca neto në alokimin e shpenzimeve				
Diferenca neto në gjenerimin e të hyrave				
Financimi i pritur nga donatorët				
Opsioni 2				
Diferenca neto në alokimin e shpenzimeve				
Diferenca neto në gjenerimin e të hyrave				
Financimi i pritur nga donatorët				
Opsioni 3				
Diferenca neto në alokimin e shpenzimeve				
Diferenca neto në gjenerimin e të hyrave				
Financimi i pritur nga donatorët				

Për të dhënat në këtë tabelë është përgatitur edhe formulari i Vlerësimit të Ndikimit Financiar.

Kapitulli 7: Konsultimi

Gjatë hartimit të këtij koncept dokumenti kanë marrë pjesë përfaqësues të ministrive përkatëse, komunave, OJQ-ve dhe organeve të tjera përkatëse, sipas nenit 7 të Rregullores së Punës së Qeverisë Nr. 09/2011.

1. Konsultimi me ekspertë (jashtë Qeverisë, në *universitete ose agjenci)

Gjatë hartimit të këtij koncepti është konsultuar eksperti juridik Robert Muharremi.

2. Konsultimi me ministrinë e tjera dhe me akterët

Organizatave ose individët me publikun dhe shoqërinë civile që ndikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë do të bëhet me rastin e dërgimit të Koncept Dokumentit në konsultime paraprake sipas Nenit 7 (3).

Kapitulli 8: Krahasimi i opsioneve

Opsioni 1: status quo

Nëse vazhdohet më të njëjtin ligj, mund të tentohet përmirësimi i vogël në aspekt të efikasitetit dhe efikasitetit në zbatimin e programit të PPP-ve në Kosovë, me pikëpyetje dhe të panjohura ngase mundësitë për përmirësim do të jenë të kufizuara.

Opsioni 2: ndryshimi i politikës ekzistuese – zgjerimi i kompetencave të DQPPP në kuadër të MF

Aprovimi i një ligji të ri do të mundësonte arritjen e qëllimeve të Qeverisë së Kosovës: harmonizimi me legjislacionin vendor dhe atë të BE-së, rritja e efikasitetit dhe vlerës për para, organizim efikas institucional dhe eliminimi i burokracisë për nevoja strategjike.

Opsioni 3: ndryshimi i politikës ekzistuese – themelimi i Agjencisë për PPP në kuadër të ZKM

Ngjashëm me opsionin 2, aprovimi i një ligji të ri do të mundësonte arritjen e qëllimeve të Qeverisë së Kosovës: harmonizimi me legjislacionin vendor dhe atë të BE-së, rritja e efikasitetit dhe vlerës për para, organizim efikas institucional dhe eliminimi i burokracisë për nevoja strategjike. Ky opsion kërkon angazhim dhe ndryshim më të madh institucional dhe zbatimin e tij do të kërkon më tepër kohë.

Kapitulli 9: Rekomandimi

Aprovimi i një ligjit të ri, **në pajtim me opsionin e dytë** që do të mundësonte arritjen e qëllimeve të përmendur në fillim të këtij dokumenti: Harmonizimi me legjislacionin vendor dhe atë të BE-së, rritja e efikasitetit dhe vlerës për para, organizim efikas institucional dhe eliminimi i burokracisë për nevoja strategjike.

Aprovimi i këtij ligji duhet të bëhet fillimisht nga Qeveria e Republikës së Kosovës e më pas do të dërgohet tek Kuvendi i Kosovës për aprovim final.

Synohet që kjo politikë të fillojë së aplikuari mundësisht në fillim të vitit 2017, me koston e paraparë si më lartë.

Pas miratimit të këtij koncept dokumenti pritet që deri në fund të vitit 2017, DQPPP/MF të dorëzojë një projektligj për këtë çështje.

Kapitulli 10: Komunikimi

Ndërsa konsiderohet se për shkak të rëndësisë shumë të madhe që ka ky projektligj, është e dëshirueshme që të ketë një komunikim adekuat me publikun, DQPPP/MF do të komunikojë me të gjithë aktorët relevant që janë të prekur. Komunikimi do të bëhet në forma të ndryshme, përfshirë komunikimin me shkrim, konsultime përmes tryezave të rrumbullakëta, takime të ndryshme, etj.