



SISTEMI I MONITORIMIT TË PROJEKTEVE PPP NË KOSOVË

Ky raport është përgatitur nga Gentian Gurra, i kontraktuar nga Zyra e Kryeministrit të Kosovës përmes Human Development Capacity Facility (HCDF), projekt ky i bashkëfinancuar nga Mbretëria e Norvegjisë dhe Dukati i Madh i Luksemburgut. Raporti nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Zyrës së Kryeministrit dhe as opinionin e ndonjë prej mbështetësve financiarë të Human Development Capacity Facility.

Përmbajtja

MONITORIMI NË FAZËN E NDËRTIMIT	6
Monitorimi i performancës dhe rrezikut	7
Mbikëqyrja e implikimit të kostos	9
Monitorimi i orarit	10
Monitorimi i cilësisë	10
Menaxhimi i ndryshimit	11
Performanca e pamjaftueshme dhe mospërputhja e partnerit privat.....	13
Menaxhimi i problemit.....	15
Ristrukturimi financiar	16
Menaxhimi i kërkesave	16
Zgjatja e kohës në fazën e ndërtimit	17
Ballafaqimi me ngjarjet e forcës madhore	18
Procedurat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve	19
Menaxhimi i njohurive	20
MONITORIMI NË FAZËN E OPERACIONIT	21
Kalimi nga faza e ndërtimit në operim	21
Monitorimi i performancës së ofrimit të projektit dhe rezultateve të shërbimit.....	22
Menaxhimi i performancës së dobët dhe mospërputhjes nga partneri privat.....	22

Metodologjia e monitorimit të performancës	23
Procedurat e kontrollit të cilësisë dhe të sigurimit të cilësisë	24
Skemat stimuluese për qëllime monitorimi	25
Menaxhimi i buxhetit	26
Menaxhimi i fondeve të rinovimit	27
Variacionet dhe menaxhimi i ndryshimit	27
Rifinancimi i borxhit	29
Menaxhimi i çështjeve dhe zgjidhja e mosmarrëveshjeve	31
Ndërprejra	31
Skadimi i kontratës PPP.....	32
MONITORIMI I PROJEKTIT NË KUADRIMIN LIGJOR TË APLIKUAR.....	34
GJETJET DHE KONKLuzionET	37

OBJEKTI I MONITORIMIT TË PROJEKTEVE PPP

Monitorimi i zbatimit të projektit PPP fillon që nga nënshkrimi i kontratës ndërmjet Autoritetit Publik (AP) dhe partnerit privat dhe vazhdon gjatë gjithë periudhës së jetës së projektit, deri në skadimin e kontratës. Si i tillë monitorimi përcaktohet nga dy elementë të rëndësishëm që qëndrojnë në thelb të një projekti PPP: kontrata dhe ekipi menaxhues. Prandaj, bazat për monitorimin efektiv të kontratave ndërtohen më herët në proces pasi një monitorim i suksesshëm përfshin në radhë të parë cilësinë e hartimit të kontratës dhe së dyti kompetencën e ekipit menaxhues.

Meqenëse kontrata e PPP-së mund të parashikojë detyrime të kufizuara për AP-në, është mjaft e zakonshme të supozohet se përgjegjësitë kryesore të AP-së ekzekutohen pas prokurimit pasi kontrata do të jetë vetërregulluese. Një supozim i tillë sjell regjime të dobëta të monitorimit të kontratave që shpesh rezultojnë në një reduktim të përfitimeve të përgjithshme të projektit PPP. Një ekip monitorues kompetent dhe i përkushtuar, i kombinuar me treguesit kryesorë të performancës dhe përgjegjësi raportuese të qarta dhe të pangatërrueshme, me afate kohore të mirë-përcaktuara në kontratë janë faktorët më të rëndësishëm për suksesin e projektit në fazën e zbatimit.

Monitorimi efektiv i zbatimit të kontratës PPP duhet të sigurojë që ndërtimi i infrastrukturës bazë të projektit të përfundojë brenda kohës së përcaktuar në kontratë, sipas standardeve të cilësisë dhe brenda kohës dhe buxhetit të parashikuar në të; shërbimet të ofrohen në mënyrë të pandërprerë dhe me standard të lartë, në përputhje me kontratën dhe pagesat ose penalizimet bëhen në bazë të ofrimit të këtyre shërbimeve; përgjegjësitë kontraktuale dhe alokimi i riskut ekzekutohen në praktikë, por dhe përgjegjësitë dhe risqet e AP-së menaxhohen në mënyrë efikase; ndryshimet në mjedisin e jashtëm - si risqet ashtu edhe mundësitë - abulohen dhe veprohet në mënyrë efektive; si dhe pritshmëritë mbi efikasitetin e kontratës përmbushen dhe dispozitat mbi dorëzimin e punës në fund të kontratës zbatohen.

Një mjet i rëndësishëm për monitorim efektiv nga ekipi i menaxhimit konsiderohet plani i menaxhimit, ose "*manuali i menaxhimit të kontratës*", siç njihet gjerësisht nga liderët e ofrimit të njohurive ndërkombëtare të lidhura me PPP¹. Idealisht ky dokument duhet të prodhohet nga ekipi menaxhues që nga emërimi i tij, si një prej çështjeve parësore e detyrave të tij. Ky dokument, i hartuar në një stil të thjeshtë për lexuesin, përmban në terma konkretë atë që pritet të bëhet nga grupi i monitorimit gjatë gjithë kohëzgjatjes së kontratës, si dhe përcakton detyrat e veta në drejtim të ndjekjes dhe monitorimit. Manuali i ofron Autoritetit Publik një mjet për planifikimin dhe përcaktimin e rregullimeve të veta organizative.

Procesi i monitorimit ndahet në dy faza, që korrespondojnë me fazat përkatëse të jetëgjatësisë së kontratës PPP: faza e ndërtimit dhe faza e operimit. Në reflektim të përgjegjësive të palëve në kontratë, aq të ndryshme sa mund të jenë ato duke pasur parasysh diferencat në rezultatet dhe përfitimet e përfshira në secilin prej këtyre fazave të

¹ Menaxhimi i PPP-ve të EPEC gjatë jetës së tyre të kontratës - Udhëzues për menaxhim të shëndoshë 2014, ose Udhëzuesi i certifikimit të Partneritetit Publik-Privat (PPP) APMG, etj

projektit, procesi i monitorimit përfshin aspekte dhe detyra të ndryshme, por dhe tipare të përbashkëta të përgjegjësitë që trajtohen në detaje në kapitujt në vijim të këtij raporti.

MONITORIMI NË FAZËN E NDËRTIMIT

Gjatë fazës së ndërtimit, të dyja palët e përfshira në një projekt PPP fokusohen në elementë të tillë si plani, kostoja dhe cilësia. Në varësi të llojit të PPP-së, njëra palë mund të ketë më shumë interes në plan sesa në kosto dhe anasjelltas. Megjithatë, të dyja palët kanë detyrime që në fund të fundit përfshijnë kosto të konsiderueshme, të cilat mund të mos jenë planifikuar. AP duhet të kuptojë se si realizohet ndërtimi në përgjithshësi, megjithëse nuk është drejtpërdrejt i përfshirë në të. Ai duhet të bindet që të gjitha lejet përkatëse, procedurat dhe dokumentacioni i kërkuar të jenë plotësuar nga pala private në mënyrë që raportimi i kryer të jetë i saktë. AP duhet të luajë rolin e tij në fazën e ndërtimit, përndryshe mund të lindin çështje vonese, keqkomunikimi dhe potencialisht të ngrihen pretendime. Menaxhimi efikas i monitorimit të kontratave mund të thjeshtojë çështjet komplekse përmes vendimmarrjes, koordinimit dhe komunikimit. Atributet kryesore të suksesit ose dështimit të projektit PPP mund të përcaktohen në tre komponentë: përfundimi i projektit brenda buxhetit, sipas planit dhe sipas specifikimeve të kërkuara. Përgjegjësia për tejkalimin e buxhetit në projektet PPP duhet të jetë e kontraktorit privat pasi zakonisht i ngarkohet atij. Megjithatë, shumë probleme të lidhura me specifikimet mund të rrjedhin nga përdorimi i specifikimeve ose objektivave të paqarta apo të keqpërcaktuara të punës në kontratë prej fillimit. Problemet në projektet PPP mund të rrjedhin gjithashtu nga inkorporimi i teknologjive të sofistikuar të përdorura në projekte të tilla dhe nga mungesa e përvojës së mjaftueshme për të punuar në përputhje me teknologji të tilla të sofistikuar. Përballja me probleme të tilla e bën planifikimin dhe praktikën e mirë në monitorimin e kontratave jashtëzakonisht të rëndësishme për suksesin e projektit, veçanërisht kur kemi të bëjmë me koston, afatet dhe specifikimet përfundimtare (projektimi).

Faza e ndërtimit të një PPP mund të përmblihet në aktivitetet kryesore të mëposhtme: vendosja e partnerit privat në terren dhe marrja e lejeve dhe miratimeve të nevojshme për t'i mundësuar vetes kryerjen e punimeve të ndërtimit; finalizimi i projektit për punimet e ndërtimit nga partneri privat; punimet e ndërtimit; si dhe vënia në punë e infrastrukturës së kompletuar dhe dorëzimi i saj tek ekipi operativ.

Për sa i përket vendosjes së partnerit privat në terren, AP duhet të jetë siguar që më herët gjatë procesit, patjetër përpara nënshkrimit të kontratës, që të gjitha lejet dhe miratimet e nevojshme për të mundësuar fillimin e punimeve të ndërtimit janë marrë dhe që dorëzimi i kantierit tek partneri privat dhe nënkontraktori i tij ndërtimor të kryhet sa më shpejt që të jetë e mundur me nënshkrimin e kontratës dhe patjetër brenda afatit të parashikuar në të. Përgjegjësia e marrjes së miratimeve të nevojshme në lidhje me specifikimet e projektimit, ndërtimit, ato inxhinierike, teknike dhe të instalimeve të paraqitura nga partneri privat (si p.sh. çdo leje ndërtimi dhe çdo procesverbal i vendimit në lidhje me miratimet e studimit mjedisor [MSM] të kërkuara) duhet të mbartet nga pala private.

AP duhet të binde gjatë vlerësimit të ofertës së partnerit privat dhe negociatave për kontratën PPP (dhe në çdo rast para datës së nënshkrimit) që propozimet e projektimit të partnerit privat të përfshira në ofertën e tij do të arrijnë rezultatin e kërkuar të specifikimeve të përcaktuara në Kërkesën për Propozim. Partneri privat duhet të ketë përgjegjësi të plotë për projektimin. AP ka vetëm të drejtën të rishikojë projektin dhe të këshillojë partnerin privat për çdo mospërputhje me kontratën. Megjithatë, AP nuk duhet të përfshihet në miratimin e projektit çka do të përbënte pranimin nga ana e tij të ndonjë gabimi ose papërshtatshmërie

në projekt. Në këtë mënyrë, AP siguron veten se projektimi dhe ndërtimi janë në përputhje me rezultatet e specifikuar (dhe kërkesat e ndërtimit nëse është rasti), por partneri privat mbetet përgjegjës për arritjen e rezultateve të specifikuar dhe për çdo dështim të projektimit, si dhe për risqet shoqëruese nuk i transferohen AP-së.

Ndërtimi, në përgjithësi, mund të marrë shumë forma të realizimit të produktit përfundimtar dhe është mjaft e zakonshme që kontraktori i ndërtimit ta ndajë punën në faza ose paketa më të vogla dhe t'ua tenderojë nënkontraktorëve individualë. Megjithatë, kontraktori kryesor do të mbajë përgjegjësinë për cilësinë e të gjithë punës dhe për koordinimin e aktiviteteve të nënkontraktorëve. Periudha më intensive e punës gjatë fazës së ndërtimit është në mes të fazës, ku dorëzohen të gjitha paketat e punës dhe përfshihen pothuajse të gjithë nënkontraktorët. Si rezultat, është veçanërisht e rëndësishme t'i kushtohet vëmendje ndarjes së punës, kohës për dorëzimin e materialit dhe çdo çështje përputhshmërie në lidhje me kohën që mund të cënojë programin, veçanërisht në këtë moment të zhvillimit të projektit.

Përpara se aseti t'i dorëzohet ekipit operativ, nevojitet të ndërmerren disa hapa nga një certifikues. Ky certifikues është zakonisht një kompani e pavarur inxhinierike, e angazhuar në përputhje me kontratën. Çertifikimi i infrastrukturës në ndërtim përfshin testimin dhe lëshimin e certifikatës së përfundimit. Nëse testet e performancës për gatishmërinë e infrastrukturës dështojnë, partneri privat duhet t'i korrigjojë këto defekte për të marrë certifikatën e përfundimit. Çertifikata e përfundimit është dëshmi kontraktuale për përfundimin e fazës së ndërtimituar. Si përjashtim, mund të jetë e përshtatshme në disa projekte PPP që të fillojë shërbimi pavarësisht se ndërtimi nuk është kompletuar ende. Në këtë rast, AP duhet të sigurojë megjithatë që partneri privat të mbetet gjithmonë i stimuluar (nëpërmjet mekanizmit të pagesës në kontratë) për të përfunduar punët e mbetura. ZM ose mund të përcaktojë që fillimi i shërbimit të plotë do të arrihet vetëm kur të ketë përfunduar ndërtimi plotësisht.

Monitorimi i performancës dhe riskut

Monitorimi i performancës mund të përkufizohet si një rol garantues i luajtur nga ekipi menaxhues i projektit të AP, për të siguruar që partneri privat ka:

1. adoptuar sisteme, politika, procedura dhe burime adekuate për përmbushjen e detyrimeve specifike të lidhura me performancën siç përcaktohen në kontratën PPP (rezultatet e specifikuar);
2. Një sistem funksional i garantimit të cilësisë për të bërë vetë-monitorim; dhe
3. ka arritur rezultatet e kërkuara për të përmbushur specifikimet.

Monitorimi i performancës nuk do të thotë menaxhim i detyrës për llogari të partnerit privat, as nuk do të thotë që menaxhimi i performancës t'i lihet plotësisht partnerit privat. Duhet kuptuar se interesi i partnerit privat është arritja e efijencës financiare gjatë periudhës së

kontratës PPP dhe jo përgajtë gjithë ciklit jetësor të asetit të krijuar. Prandaj, partneri privat mund të kërkojë të zvogëlojë kostot e ndërtimit dhe të shkaktojë rritje të kostove operative ose të mirëmbajtjes gjatë një periudhe koncesioni që është dukshëm më e vogël se jeta e aseteve. AP nga ana tjetër duhet të jetë e interesuar për një investim kapital më të lartë që sjell një kosto më të ulët të ciklit jetësor të këtyre aseteve.

Ekipi i monitorimit ndërmerr një sërë detyrash monitorimi gjatë fazës së ndërtimit si:

1. Monitorimi sipas afateve;
2. Monitorimi në përputhje me objektin e projektit (dhe çdo variacion të rënë dakord);
3. Monitorimi i performancës dhe përputhjes me ligjet dhe rregulloret në fuqi;
4. Kontrolli i cilësisë dhe monitorimi i materialeve;
5. Monitorimi ditor i marrëdhënieve me partnerin privat; dhe
6. Raportimi dhe menaxhimi i palëve me interes.

Menaxhimi i riskut gjatë fazës së ndërtimit është një nga funksionet më të rëndësishme të ekipit të monitorimit të kontratës. Ekipi duhet të monitorojë dhe, kur është e përshtatshme, të menaxhojë risqet e projektit të alokuara kontraktualisht ndërmjet palëve, risqet e brendshme të mbartura nga AP, risqet e projektit që nuk janë ndarë kontraktualisht, si dhe menaxhimin e risqeve dhe kërcënimeve që lidhen me ndryshimet në kontratën PPP. Në përputhje me kushtet e kontratës, ekipi duhet të monitorojë nga afër përmbushjen e rezultateve të specifikuar, kërkesat e raportimit mbi menaxhimin e performancës së partnerit privat dhe regjimin e ndëshkimit që zbatohet në rastet e mospërmbushjes. Kontrata duhet të parashikojë gjithashtu auditime që mund të kryhen ndaj partnerit privat gjatë jetëgjatësisë së projektit.

Gjatë Fazës së Ndërtimit, performanca duhet të monitorohet kryesisht për të siguruar që objektet e ndërtuara pasqyrojnë kontratën e PPP-së, që puna të ecën siç duhet përmes ndarjes së punës parshikuar në sipas planit, si dhe që detyrimet e tjera të kontratës janë përmbushur. Disa shembuj të roleve dhe përgjegjësisë të ekipit të monitorimit gjatë kësaj faze janë:

1. Sigurimi i aranzhimeve të menaxhimit që krijojnë një ndërveprim të qartë dhe lehtësisht të kuptueshëm me kontraktorin;
2. Raportimi tek palët me interes të sektorit publik mbi ecurinë e projektit, vlerësimi i të dhënave të projektimit të paraqitura nga kontraktori, duke përfshirë shqyrtimin e çdo ndikimi të mundshëm në ofrimin e shërbimeve;
3. Monitorimi i progresit në terren për të siguruar që objektet plotësojnë kërkesat kontraktuale dhe ndjekja e takimeve mujore të progresit për të siguruar që pikëpamjet e AP-së janë vlerësuar dhe zbatuar;

4. Monitorimi i cilësisë së objekteve gjatë zhvillimit të ndërtimit dhe sjellja e çështjeve shqetësuese në vëmendjen e palës private, administrimi i varianteve, diskutimi dhe vlerësimi i vlefshmërisë së çdo rast pretendimi për zhdëmtim apo kompensimi të punimeve;

5. Vëmendja ndaj regjistrit të riskut për adresimin e çështjeve të pasigurisë për realizimin e projektit, planifikimin, komunikimin dhe koordinimin e marrëveshjeve së bashku me palën private,

6. Ruajtja e lidhjeve të komunikimit me të gjitha grupet përkatëse të palëve me interes dhe përgatitja për fazën operative të projektit.

Përmbushja efikase e këtyre përgjegjësisë mund të kërkojë mbështetje shtesë nga këshilltarë të jashtëm si arkitektë, inxhinierë ndërtimi, specialistë ligjorë, etj.

Një hap shumë i rëndësishëm në monitorimin e fazës së ndërtimit lidhet me emërimin dhe kryerjen e punës nga specialisti çertifikues (zakonisht ent i kualifikuar inxhinierik) në përfundim të fazës së ndërtimit. Në varësi të dispozitave të kontratës përkatëse të PPP-së, çertifikuesi është ose një inxhinier i pavarur (shoqëri inxhinierike) çka ndodh zakonisht, ose një inxhinier i punësuar/kontraktuar nga autoriteti publik, të cilit i raporton zyrtarisht. Kjo kompani specialiste/eksperte do të jetë përgjegjëse për të vërtetuar se faza e ndërtimit dhe vënia në punë kanë përfunduar në mënyrë të kënaqshme në përputhje me kontratën e PPP-së nëpërmjet lëshimit të një çertifikate që fillon fazën e operimit dhe të drejtës së partnerit privat për të mbledhur të ardhura nga përdoruesit (në një koncesion), ose përftuar këto të ardhura AP (në një kontratë publike PPP). Vendimet e çertifikuesit duhet të jenë përtej ndikimit të secilës palë. Kjo zakonisht arrihet duke emëruar një kompani me ekspertizën e duhur (në varësi të llojit të projektit) dhe me reputacion për korrektësi dhe paanshmëri. Kontrata e PPP duhet të mbrojë çertifikuesin e pavarur, në atë që duhet të përcaktojë qartë se fakti që çertifikuesi i pavarur paguhet nga partneri privat në asnjë mënyrë nuk cënon detyrën e tij të besuar për të vepruar në mënyrë të paanshme. Funkzioni kryesor i çertifikuesit të pavarur është të inspektojë dhe monitorojë punën, të marrë pjesë në çdo test të performancës gjatë vënies në punë, të këshillojë palën private për çdo njësi që sipas mendimit të çertifikuesit të pavarur kërkon korrigjim dhe në fund, nëse mbetet i kënaqur, të lëshojë çertifikatën që lejon operimin.

Mbikëqyrja e implikimeve të kostos

Gjatë gjithë fazës së ndërtimit, partneri privat duhet të bëjë pagesa që përputhen me progresin e bërë nga kontraktori i ndërtimit për kryerjen e punimeve të ndërtimit. Pagesat e tilla zakonisht bëhen kundrejt arritjes së objektivave kohorë që janë rënë dakord si pjesë e kontratës së PPP-së. Kështu, me rastin e çdo arritje të një objekti kohor është e nevojshme që të sigurohen dëshmi se puna ka avancuar në fazën e kërkuar dhe është në cilësinë e duhur duke përmbushur rezultatet e specifikuar. Monitorimi i kostove në çdo arritje të një objekti përbën gjithashtu një faktor në dhënien e sigurisë nga kontraktorët e ndërtimit si dhe në llogaritjen e pagesave të ndërprerjes në rastet e zgjidhjes së

parakohshme të kontratës PPP. Risku i tejkalimit të kostos zakonisht i kalon kontraktorit të ndërtimit/partnerit privat, në rastet kur tejkalimet vijnë nga faktorë jashtë kontrollit të kontraktorit të ndërtimit. Tejkalimet e kostos duhet të financohen nga pala private ose kontraktori i ndërtimit. AP duhet të shmangë përfshirjen në çdo mosmarrëveshje që mund të lindë midis këtyre dy palëve për tejkalime të tilla. Prandaj, monitorimi i kostos duhet të shërbejë vetëm për qëllime informimi të AP.

Monitorimi i afateve kohore

Mënyra më efikase për të siguruar që punimet janë kryer në përputhje me orarin e parashikuar nga kontrata është duke i kërkuar partnerit privat të ndërveprojë rregullisht me ekipin e monitorimit dhe të raportojë për progresin kundrejt planit të ndërtimit. Raportimi duhet të përfshijë informimin mbi ecurinë e punimeve, njoftimin për çdo vonesë të parashikuar, programin për menaxhimin e çdo vonese dhe për çështje të tjera të rëndësishme gjatë ndërtimit. Menaxhimi i dobët i orarit përkthehet në risqe politike dhe reputacioni për AP. Është kritike të sigurohet që orari të pasqyrojë me saktësi progresin dhe përditësohet për të pasqyruar vonesat ose ndryshimet, sepse detyrat janë reciprokisht të ndërvarura dhe vonesat mund të rrisin kostot. Planifikimi i projektit mund të përcaktojë orarin e përgjithshëm dhe duhet të specifikojë se kur duhet të kryhen detyra të veçanta. Një kontratë e mirë PPP parashikon objektiva të qarta kohore që vëzhgohen dhe verifikohen lehtësisht. AP duhet të informohet me kohë nga partneri privat për çdo ndryshim të mundshëm që mund të ndikojë në objektivat kohore ose rrugën kritike për realizimin e projektit. Në raste të tilla, apo edhe kur ndryshimi i pritshëm në orar vërehet nga grupi i monitorimit në mungesë të informacionit të duhur nga partneri privat, një proces vendimmarrjeje për ndryshimin e mundshëm të orarit kërkon përfshirjen e autoritetit më të lartë të AP.

Monitorimi i cilësisë

Një Sistem Menaxhimi i Cilësisë (SMC) duhet të integrojë proceset e ndryshme të brendshme brenda projektit specifik dhe të sigurojë një qasje procesi për ekzekutimin e projektit. SMC i mundëson jo vetëm partnerit privat, por edhe ekipit të monitorimit të identifikojë, matë, kontrollojë dhe përmirësojë proceset e ndryshme kryesore të punës që përfundimisht do të çojnë në përmirësimin e performancës dhe zbutjen e riskut të ndërtimit. Një partner privat ka disa detyrime kur merret me menaxhimin e cilësisë që përfaqësojnë në thelb standardet e monitorimit për ekipin e monitorimit gjatë fazës së ndërtimit:

1. zhvillimi i proceseve, procedurave dhe dokumenteve të tjera të SMC-së, si dhe përgatitja për zbatimin e tyre;
2. zbatimi i proceseve SMC, duke përfshirë sekuencën dhe ndërveprimin e këtyre proceseve, kriteret dhe metodat për të siguruar funksionimin dhe kontrollin efektiv të

proceseve, disponueshmërinë e informacionit të nevojshëm për të mbështetur funksionimin dhe monitorimin efektiv të këtyre proceseve, si dhe metodat e matjes, monitorimit dhe analizat e nevojshme për zbatimin e veprimeve që do të realizohen;

3. raportimin se sa mirë është përmbushur një kërkesë e cilësisë ose sa mirë është duke u zhvilluar një proces cilësor, duke përfshirë zhvillimin e metodave për të matur, raportuar dhe përmirësuar performancën dhe efektivitetin e proceseve;

Monitorimi i cilësisë së menaxhimit është i vështirë dhe kryesisht bie në kategorinë e treguesve "të butë". Megjithatë, një ekip monitorues me përvojë duhet të monitorojë rregullisht cilësinë e personelit menaxherial dhe operativ të partnerit privat, duke kërkuar për dobësi ose tendenca që mund të përbëjnë një tregues të hershëm të problemeve në të ardhmen.

Menaxhimi i ndryshimit

Është e pamundur të parashikosh gamën e risqeve të mundshme dhe t'i ndash ato me saktësi për 20 vjet, ose më shumë, në një mjedis kompleks dhe në ndryshim. Çelësi për të arritur vlerë afatgjatë nga një PPP qëndron gjithashtu në mënyrën se si vendoset balanca mes riskut dhe përfitimeve në kontratën PPP, në mënyrë që kontrata të jetë në gjendje t'i mbijetojë ndryshimeve të rëndësishme për një periudhë të gjatë kohore dhe të menaxhojë këto ndryshime në mënyrë të strukturuar për ruajtjen e përfitimit publik apo vlerën për para në PPP. Ka shumë shembuj të kontratave PPP që kanë ndryshuar ose janë rinegociuar.

Fleksibiliteti për të ndryshimin e kontratës është shumë i rëndësishëm, por po kaq i e rëndësishme është gjithashtu edhe nevoja për të ruajtur mbikëqyrjen e sektorit publik mbi procesin e ndryshimit për të siguruar përfitimin publik ose vlerën për parën. Gjithashtu, është e rëndësishme të sigurohet që ndarja e riskut ndërmjet palëve të mbetet konsistente (duke pasur parasysh ndryshimet në kontratën PPP) me atë të miratuar si pjesë e kontratës fillestare të PPP. Nëse një AP ka nevojë për një shkallë shumë të lartë fleksibiliteti për ndryshimin e projektit, me shumë mundësi projekti nuk ka qënë i përshtatshëm për PPP prej fillimit.

Kontrata e PPP-së përcakton ngjarjet në të cilat lejohen ndryshimet, por megjithatë nuk mund të specifikojë të gjithë hapat logjistikë ose administrativë që duhet të ndërmerren për miratimin apo zbatimin e ndryshimeve të lejuara, të cilat para së gjithash përfshijnë miratimin nga Komiteti i Partneritetit Publiko Privat (KPPP).

Mundësia e ndryshimeve në shrirjen e projektit, të propozuara qoftë nga partneri privat qoftë nga AP, është më e madhe në Fazën e Ndërtimit, pasi dalin në pah mjetet më të mira për arritjen e rezultateve të specifikuar në kontekstin e kushteve aktuale. Pavarësisht nga propozuesi i ndryshimit, nevojitet një proces formal i përcaktimit të këtyre ndryshimeve dhe arritjes së marrëveshjes për to. Mënyra më e zakonshme për këtë është një njoftim për

ndryshime, i lëshuar nga njëra palë tek tjetra, i cili përcakton edhe kostot dhe implikimet e riskut, si dhe ndryshimet formale në specifikime. Implikimet e kostos duhet të identifikohen qartë dhe duhet të kërkohet miratimi nga vendimmarrësit përkatës, në varësi të sasisë së ndryshimit.

- Kur AP kërkon të ndryshojë specifikimin e kontratës, duhet të nxjerrë një njoftim zyrtar për ndryshim. Partneri privat duhet të lejohet të identifikojë kostot dhe risqet e zbatimit të variacionit (ndryshimit), duke njoftuar AP-në për këto kosto nëpërmjet një propozim variacioni. Kostot duhet të krahasohen me kostot kapitale fillestare ose bazë. Është jashtëzakonisht e dobishme që kontrata PPP të ketë një metodë me anë të së cilës identifikohen kostot e ndryshme të përgjithshme dhe kostot shtesë të partnerit privat për variacionet, në mënyrë që vendimi për zbatimin e variacionit të varet nga kostot bazë që partneri privat merr nga kontraktorët e tij në vend të vlerave shtesë që partnerit privat i nevojiten për mbulimin e kostove dhe risqeve të tij. Variacioni më pas nënshkruhet zyrtarisht ndërmjet palëve dhe zbatohet. Kostot për variacionin duhet të financohen nga AP. Megjithatë ky ndryshim mund të përfshijë gjithashtu kosto të qëndrueshme operative dhe të mirëmbajtjes që nuk janë përfshirë në kontratën e PPP-së dhe modelin financiar, duhet të ngrihet një mekanizëm me të cilin këto mund të rimbursohen nga AP.

- Sa i përket ndryshimeve të iniciuara nga partneri privat, shumica e tyre duhet të lidhen me mjetet me të cilat arrihen rezultatet e specifikuar dhe duhet të përbëjnë kosto dhe risk të mbartur nga partneri privat. Megjithatë, AP ka një interes të konsiderueshëm në shqyrtimin dhe miratimin e këtyre ndryshimeve në mënyrë që rezultatet e specifikuar të vazhdojnë të pasqyrojnë nevojat e AP. Kjo për shkak se AP mbetet pronar i asetit të krijuar dhe ka interes që asetit të rezistojë e shfrytëzohet për një periudhë shumë më të gjatë se afati i kontratës PPP. Në këtë rast, partneri privat nxjerr njoftimin e ndryshimit dhe konfirmon detajet e ndryshimit të specifikimit, si dhe se nuk ka kosto për AP. Pas kësaj, AP nxjerr një formë moskundërshtimi ndaj variacionit, i cili më pas zyrtarizohet, nënshkruhet nga palët dhe më pas zbatohet. AP duhet të tregojë kujdes ndaj konceptit të “ndërtimit të vlerës” (value engineering) nga partneri privat. Ndërtimi i vlerës është procesi ku kostot reduktohen nga përdorimi i disa metodave inovative të zbatimit dhe është e zakonshme në ndërtim dhe zhvillimin e sistemeve. Uljet e kostos mund të ndahen midis palëve në marrëveshjen e variacionit, por duhet pasur kujdes shqyrtimi i riskut që vjen si pasojë e këtij ndërtimi të vlerës. Në një shembull nga sistemi hekurudhor mund të jetë reduktimi i mbrojtjes nga daljet prej shinave në një nivel që është në përputhje me praktikën e mirë të industrisë, por nën vlerën e përcaktuar në rezultatet fillestare të specifikuar. Një dalje nga shinat në një zonë ku marrja e masave për ta përjashtuar ishte lënë jashtë si pjesë e ndërtimit të vlerës të miratuar nga AP, do të çonte në disa çështje interesante të përgjegjësisë për zhdëmtim në procedurat civile, madje edhe të përgjegjësisë penale.

- Risku i përgjithshëm për zbatimin e kontratës PPP qëndron tek partneri privat, me përjashtim të rasteve të forcave madhore. Rëndësi të veçantë kanë edhe ngjarjet politike që ndikojnë në ekzekutimin e kontratës. Në raste të tilla, kontrata e PPP-së duhet të specifikojë mënyrën në të cilën këto ngjarje njoftohen ndërmjet palëve. Ajo duhet të specifikojë gjithashtu qartë shkallën në të cilën një ngjarje e tillë do të rezultojë në variacion të kontratës PPP, variacion që duhet të formalizohet gjithashtu mes palëve. Kur një palë kundërshton ose nuk pajtohet me rezultatin e një procesi të tillë, variacioni do të vendoset në përputhje me procedurën e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të përcaktuar në kontratën PPP.

Menaxhimi i mjedisit në ndryshim dhe risqeve emergjente përmes ndryshimit dhe përshtatjes së kontratave është çelësi i lirit të tensioneve të projekteve. Megjithatë, në parim ndalohet rinegocimi i aspekteve të rëndësishme të PPP-së mbi bazën e konsideratave të tilla si: 1. reduktimi i konkurrencës së ofertave që mund të rezultojë që fituesi i mundshëm të jetë jo kompania që e meriton, por ajo më e aftë në rinegocim; rinegocimet dypalëshe fshijnë efektet pozitive të presionit konkurrues; 2. rinegocimet shpesh reduktojnë përfitimet e përgjithshme ekonomike të marrëveshjeve PPP dhe mund të kenë ndikim negativ; dhe 3. mund të ndërhyjë në të drejtat e huadhënësit për të zëvendësuar, ose për të parandaluar ndryshimet e kontratave në mbrojtje të të drejtave të tij.

Performanca e dobët dhe mospërbushja e detyrimeve nga partneri privat

Ekipi monitorues duhet të monitorojë nga afër ecurinë e punimeve dhe cilësinë e tyre. Cilësia e dobët rezulton në vonesë ndërkohë që partneri privat përpiqet të kryejë punët dhe të marrë certifikimin e nevojshëm për të filluar fazën e operimit. Në shumicën e projekteve të PPP-së, monitorimi dhe raportimi i performancës kryhet nga partneri privat, duke e zhvendësuar rolin e AP-së kryesisht në funksion të sigurimit të saktësisë së raportimit dhe marrjes së masave për auditimin e performancës. Është pothuajse e sigurt që do të ketë raste që pala private nuk do të përmbushë standardet e kërkuara dhe nuk do të respektojë specifikimet në kontratën PPP gjatë jetëgjatësisë së projektit. Ky koncept përkufizohet si "mos-performancë" edhe pse disa nga shërbimet mund të jenë ofruar pjesërisht ose të kenë përmbushur pjesërisht specifikimet. Kur kemi të bëjmë me nën-performancë dhe mospërbushje në fazën e ndërtimit, çështja nuk është standardi i shërbimeve të ofruara, por koha e nevojshme për të përfunduar asetin dhe cilësia e asetit pas përfundimit. Në terma të përgjithshëm, partneri privat është i stimuluar për të sjellë asetin sa më shpejt në fazën kur mund të arketojë të ardhura prej tij, por AP mund të pësojë humbje në rast vonese dhe mund ti lindë e drejta për të kërkuar një formë të dëmeve likuiduese. Mospërbushja e detyrimeve nga partneri privat ul përfitimin publik ose vlerën për parën në PPP, duke ulur sasinë ose cilësinë e shërbimeve të ofruara për publikun. Marrëdhënia midis partnerit publik dhe atij privat do të ndikohet negativisht në dëm të qëndrueshmërisë së projektit. Kjo krijon gjithashtu një precedent të keq për PPP-të pasi perceptimi publik për realizimin nga partneri privat të këtyre shërbimeve do të jetë i dobët dhe do të çojë në kundërshtime

të forta ndaj PPP-ve dhe në dyshim të vlerës së ofruar për paranë. Qëndrueshmëria financiare e partnerit privat do të vihet nën presion çka mund të inicojë mospërmbushje të detyrimeve sipas marrëveshjeve të financimit, duke çuar kështu në zëvendësimin prej huadhënësit në projekt.

Është e papërshtatshme që AP të lejojë ose pranojë një mospërmbushje serioze të kontratës nga partneri privat. Mënyra më e zakonshme se si mund të ndodhë kjo do të ishte nëse ekipit të monitorimit i shpëton kjo mospërmbushje apo nuk inicon procedurat për zbatimin e e një penalteti për atë mospërmbushje. Gjithësesi kjo nuk do të rezultonte domosdoshmërisht fatale për mospërmbushjen e ardhshme, pasi një dështim ose vonesë e izoluar nga çdo palë në ushtrimin e ndonjë të drejte ose mjeti juridik nuk mund të funksionojë si heqje dorë nga kjo e drejtë ose mjet juridik. Një heqje dorë nga thirrja në një shkelje të kushteve të kontratës PPP nuk përbën domosdoshmërisht heqje dorë nga thirrja në një shkelje ose mospërmbushje të mëvonshme. Megjithatë, pranimi i përsëritur i mospërmbushjes së kontratës mund të rezultojë në humbjen e të drejtës së AP për të insistuar në përmbushje në një datë të mëvonshme. Kur mospërmbushja nuk është serioze, apo përbën thjesht një mospërputhje teknike me kontratën që nuk komprometon rezultatet e projektit ose vlerën për paranë, mund të jetë e përshtatshme që AP të heqë dorë nga kërkesa për përmbushje në këtë rast, pasi mund të jetë kundërproduktiv iniciimi i penalteteve kontraktuale ose proceseve të lidhura me mospërmbushjen për një çështje mospërmbushjeje të parëndësishme. Megjithatë, përpara se ta bëjë këtë, ekipi i monitorimit duhet të kërkojë këshilla dhe marrë aprovimin. Këshilla ligjore për t'u siguruar nëse heqja dorë nga penalizimi i mospërmbushjes nuk ka efekt në detyrime të tjera sipas kontratës, si dhe këshilla ligjore në lidhje me mënyrën e dokumentimit të heqjes dorë, për t'u siguruar që ajo zbatohet vetëm për atë detyrim specifik të konsideruar jo të rëndësishëm. Këshilla teknike e kërkuar këtu (për shembull, nga këshilltarët inxhinierikë të AP) lidhet me konfirmimin se mospërputhja nuk është serioze dhe nuk do të komprometojë rezultatet e projektit ose vlerën për para (VpP). Miratimi nga autoriteti përkatës i AP është i mundur vetëm pasi të jetë dhënë këshilla e duhur dhe procesi i vendimmarrjes të konsiderohet i mirëinformuar.

Dëmet e likuiduara/penalitetet janë mjeti i preferuar për fillimin e vonuar të shërbimit në PPP. Dëmet e likuiduara janë një pagesë që përfaqëson një paravlerësim të vërtetë të humbjeve ose dëmeve aktuale të pësuar, nëse partneri privat nuk arrin të fillojë shërbimin në kohë. Ngjarjet që shkaktojnë dëme të likuiduara dhe shumat duhet të përcaktohen në kontratë. Duhet theksuar se termi “penalitet”, i ndryshëm nga “dëmtimi i likuiduar”, i referohet shumave që nuk kanë asnjë lidhje me dëmin e pësuar. Një shembull do të ishte kostoja e AP-së për marrjen me qira të akomodimit alternativ ose pagesën e tarifave më të larta të shërbimit në mungesë të shërbimeve që do të ofrohen nga partneri privat sipas kontratës PPP. Në shumë PPP, si AP ashtu edhe huadhënësit, kanë të drejtë për dëme të likuiduara. Dëmet e likuiduara që i paguhen huadhënësit janë shpesh dukshëm më të mëdha se ato që i paguhen AP-së dhe ato ofrojnë një nxitje të fortë për partnerin privat që të përfundojë ndërtimin në kohë.

Kontrata duhet të parashikojë mjete sigurimi si obligacionet e performancës, të tilla si obligacionet e ndërtimit, ose forma të tjera mjetesh sigurimi të kërkuara nga AP. Një garanci sigurimi në ndërtim zakonisht do të marrë formën e një garancie bankare sipas kërkesës, e cila mund të ekzekutohet nga marrësi kur, për shembull, nuk përmbushet afati i fillimit të shërbimit. Kjo garanci rrit kostone projektit, por ofron siguri në rast të mospërmbushjes. Risku i mospërmbushjes është më i lartë në periudhën e hershme të fazës së ndërtimit sepse AP mund të mos jetë në gjendje të gjejë një partner tjetër për të marrë përsipër projektin dhe për këtë arsye mund të ketë kosto të konsiderueshme në rinisjen e tij. Ekzekutimi i garancionit bankar kërkon së paripërmbushjen e shkaqeve kontraktuale.

Vonesa në punimet e ndërtimit përkthehet në humbjen prej AP të shërbimeve ndaj përdoruesve. Të dyja palët pësojnë dëmtim të reputacionit si pasojë e vonesave. Humbja e të ardhurave është gjithmonë e rëndë pasi partneri privat ka një periudhë më të shkurtër për të fituar të ardhura dhe veçanërisht në kontratat PFI kjo humbje nuk kompesohet kurrë. Në të njëjtën kohë, kthimi i investimit për aksionarët gjithashtu zvogëlohet. Pasojat e vonesës mund të shtrihen deri në mundësi të reduktuara për përfitim nëpërmjet refinancimit. Ndikimet operationale të vonesës në fillimin e shërbimit lidhen kryesisht me vonesën në ofrimin e shërbimeve. Aty ku këto përfshijnë infrastrukturën sociale si spitalet dhe shkollat, pacientët mund të marrin trajtim joadekuat në objektet alternative dhe nxënësit mund të humbasin fillimin e një viti shkollor.

Shumë kontrata PPP përmbajnë një "datë të tejshtyrjes " deri në të cilën shërbimet duhet të fillojnë pavarësisht nga ngjarjet ose pretendimet që ndodhin gjatë fazës së ndërtimit. Nëse, pavarësisht të gjitha masave rikuperuese , shërbimet nuk kanë filluar deri në datën e tejshtyrjes, AP duhet të fillojë procesin e ndërprerjes së kontratës PPP.

Menaxhimi i çështjeve

Menaxhimi i çështjeve zakonisht vjen në shprehje kur shfaqen ose materializohen risqe të rëndësishme. Konflikti dhe përplasjet brenda një kontrate zakonisht ndodhin kur shfaqet një problem. Një aspekt kyç i një marrëdhënieje partneriteti është zgjidhja e problemeve shpejt, me efikasitet dhe pa mosmarrëveshje. Kjo mund të arrihet përmes një sërë mekanizmash të përcaktuar, si p.sh.

1. Diskutim i dokumentuar dhe konkludim formal i marrëveshjes;
2. Përdorimi i mekanizmit të ndryshimit kontraktual në mënyrë që çështja të mos ndikojë në përbalueshmërinë e përgjithshme të projektit;
3. Dakordimi i arranjimeve për ndryshim në planifikimin punës nga partneri privat; dhe
4. Takime të rregullta dhe të planifikuara me pjesëmarrjen e personave kryesorë me interes nga të dyja palët.

Nëse nuk parashikohet nga kontrata, arranzhimi i procedurave të menaxhimit të çështjeve zakonisht u lihet ekipeve monitoruese për të shmangur kështu mosmarrëveshjet dhe zhvillimin e një kulture fajësimi. Megjithatë, parimet bazë të një metodologjie për zgjidhjen e problemeve në mënyrë bashkëpunuese janë zhvillimi i një qasjeje sistematike, përfshirja e një marrëveshjeje për kërkimin e zgjidhjeve të favorshme për të dy palët dhe jo për fajësimin e secilës, krijimi i një kulture diskutimesh të hapura dhe barazia e të drejtave, si dhe pranimi se qëndrimet kundërshtuese çojnë në humbje kohe dhe parash.

Ristrukturimi financiar

Ristrukturimi financiar mund të jetë një opsion nëse projekti PPP përjeton probleme të mëdha. Një metodë e trajtimit të një projekti në vështirësi financiare është që kontrata e PPP të hidhet në ankand nga AP, ku një ofertues i ri do të paguajë vlerën aktuale të projektit dhe më pas do të vazhdojë të ofrojë shërbimin. Kjo duhet bërë në përputhje me ndarjen e riskut për partnerin privat dhe është metoda e preferuar e veprimit në të tilla projekte. Megjithatë, ekziston rreziku që mund të mos ketë blerës të gatshëm, ose në gjendje të marrin përsipër projektin. Mjete të tjera të përdorura për ristrukturimin financiar mund të përfshijnë ndryshimin e dokumenteve financiare ose konvertimin e borxhit në kapital. Këto menaxhohen brenda partnerit privat dhe përfshirja e AP kufizohet në miratimet e ndryshimeve të kryera në ristrukturim, veçanërisht kur mund të ketë ndryshime të dispozitave të kontrollit në kontratën PPP. Ndryshimet e dokumentit financiar mund të përfshijnë, ndër të tjera, datat e zgjatura të maturimit, norma të rishikuara të interesit dhe ndryshim të marrëveshjeve financiare ndryshuara. Është me rëndësi të theksohet se ndryshimi i marrëveshjes financiare mund të kërkojë një paravlerësim ligjor përsa i përket shqyrtimit të implikimeve të parashikuara në Ligjin për Ndhmën Shtetërore.

Menaxhimi i pretendimeve

Kontratat e mirëstrukturuara PPP lejojnë pasoja specifike për dështimet specifike nga njëra palë në përmbushjen e detyrimeve e saj ndaj palës tjetër. Këto dështime zakonisht shkaktojnë një ngjarje kompensimi ose një shkelje të kontratës PPP, jo një kërkesë të përgjithshme për dëmshpërblim. Prandaj, është e mundur që një palë të ngrejë një formë pretendimi me arsyetimin se pala tjetër ka shkaktuar dëm ose humbje të tillë që do të ishte e pamundur të sanohej pa ngritur një pretendim për dëmshpërblim. Prandaj, roli i ekipit të monitorimit është kritik në sigurimin e përmbushjes së detyrimeve nga AP dhe dokumentimin e saktë të të gjitha veprimeve për përmbushjen e këtyre detyrimeve. Ekipi i menaxhimit të kontratës duhet të disponojë burimet dhe proceset për të lejuar menaxhimin e mirë të dëmeve. Menaxhimi i pretendimeve lejon që pretendimet, apo pretendimet potenciale të identifikohen dhe vlerësohen. Duke vlerësuar së pari bazueshmërinë e tyre, pretendimet, ose pretendimet potenciale, mund të shmangen ose zgjidhen shpejt. Përndryshe, mund të vendoset ndjekja e rrugëve të tjera drejt zgjidhjes. Pretendimet që

nuk janë legjitime (d.m.th. krejtësisht jashtë objektit të kontratës PPP) duhet të refuzohen nga ekipi menaxhues i kontratës në një fazë të hershme për të shmangur çdo humbje kohe dhe burimesh nga autoritetet më të larta të AP. Pas dorëzimit të një pretendimi ose njoftimi për shkelje, ngjarje për sanim apo kompensim, ekipi i menaxhimit të kontratës duhet të ndjekë hapat:

1. Përcaktimi i burimit të pretendimit të mundshëm. Për shembull, gabimi/lëshimi në projektim, mangësi në shtrirjen e projektit, konflikt i dokumentacionit, elementë të fshehur/të ndryshueshëm të lokacionit, moti jonormal, e kështu me radhë;
2. Përcaktimi nëse pretendimi ka apo jo ndonjë bazë në kontratën e PPP ose në ligj. Konsultim i burimeve ligjore për këtë çështje;
3. Përcaktimi i suksesit të mundshëm të pretendimeve bazuar në precedentin ligjor të vendosur dhe dokumentacionin e kontratës;
4. Përcaktimi magnitudës së rastit më të keq dhe rastit më të mirë nga këndvështrimi i secilës palë;
5. Zhvillimi i strategjisë së reagimit, e cila mund të variojë nga një marrëveshje zgjidhjeje mbi pretendimin deri në ndjekjen e procesit të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve.

Në përgjithësi, zyrtarët e AP-së nuk janë të autorizuar për të arritur marrëveshje për zgjidhjen e pretendimeve, pasi këto shpesh kanë implikime të rëndësishme financiare. Kështu, procesi i zgjidhjes së mosmarrëveshjeve (PZM) është i paracaktuar për të gjitha pretendimet. Të dyja palët duhet të ndjekin PZM-në e përkthyer për të siguruar që të gjitha janë ndjekur të gjitha linjat kohore dhe të gjitha procedurat. Rezultati më i keq i mundshëm është një gjykim procedural sipas PZM-së pa u konsideruar themeli/meritat e çështjes.

Zgjatja e afatit të fazës së ndërtimit

Për një sërë ngjarjesh të kufizuara partneri privat mund të pretendojë: ose të zgjasë datën e përfundimit në të cilën asetit duhet të ndërtohet, të vihet në punë dhe të operohet; ose të zgjasë skadimin e kontratës PPP (në mënyrë efektive një zgjatje e periudhës në të cilën mund të fitojë të ardhura nga operimi i asetit). Këto ngjarje janë të përcaktuara qartë në kontratën e PPP-së dhe kanë të bëjnë me çështje jashtë kontrollit të partnerit privat. Lejimi i zgjatjes së afatit në këto rrethana i mundëson projektit të vazhdojë me partnerin privat që mbetet i stimuluar për të përfunduar projektin. Kjo përbën një rezultat më të mirë të Vlerës për Para sesa fillimi i një procesi për mospërbushjen si rezultat i një ngjarjeje jashtë kontrollit të partnerit privat.

Roli i ekipit të monitorimit është të sigurojë që baza për lejimin e zgjatjes së afatit plotëson kriteret e përcaktuara në kontratën PPP për bazën faktike dhe në aspektin e respektimit të procedurës. Ka ngjarje sanimi (që i japin të drejtë partnerit privat për një zgjatje kohe pa kompensim) dhe ngjarje kompensimi (që i japin të drejtë partnerit privat për një zgjatje afati

dhe/ose për pagesën e një shume kompensimi), por procesi i ndjekur në të dyja ngjarjet duhet të jetë e njëjtë.

Ngjarjet e sanimit janë ato ngjarje të renditura në kontratën PPP që mund të lindin në çdo fazë gjatë afatit të kontratës PPP, pasojat e të cilave menaxhohen më së miri nga partneri privat edhe pse ato mund të mos jenë nën kontrollin e tij. Shembulli më i mirë i një ngjarjeje sanimi janë kushtet e paparashikueshme të motit. Partneri privat mbart riskun financiar të ngjarjeve të sanimit, por nuk duhet të bëhen shkak as për dëme të likuiduara dhe as për të drejta ndërprerjeje, sepse partnerit privat i jepet një zgjatje të afatit të përfundimit. Partneri privat duhet të njoftojë AP-në për ndodhjen e ndonjë prej ngjarjeve të sanimit të specifikuar në kontratën PPP. Kjo duhet të bëhet sa më shpejt të jetë e mundur praktikisht pasi të vihet në dijeni për ndodhjen e ngjarjes dhe brenda një periudhe të caktuar. Ekipi i monitorimit duhet të kërkojë detaje dhe të dhëna të mëtejshme nëse nuk është i bindur se ka informacion të mjaftueshëm për të justifikuar zgjatjen e afatit. Vendimi përfundimtar është përtej kompetencave të ekipit të monitorimit, por ekipi i monitorimit duhet të marrë në pyetje partnerin privat për informacionin e dhënë. Nëse palët nuk bien dakord, atëherë çështja duhet të përcaktohet në përputhje me PZM. Partneri privat duhet të minimizojë efektet negative të çdo ngjarjeje sanimi duke ndërmarrë veprime për të minimizuar vonesat e shkaktuara nga ngjarja.

Ngjarjet e kompensimit ndryshojnë nga ngjarjet e sanimit sepse partneri privat ka të drejtë për një shumë kompensimi dhe mundësisht një zgjatje kohore të afatit të kontratës PPP. Shembuj të ngjarjeve të kompensimit janë një dështim nga ana e AP për të vendosur në kohë tokën në dispozicion të kantierit, ose për një të drejtë kalimi, ose një vonesë e shkaktuar nga një agjenci tjetër qeveritare. Përveç kërkesave për ngjarjen e sanimit, partneri privat duhet: a) të specifikojë ngjarjen që ka ndodhur dhe të shpjegojë pse ajo kualifikohet si një ngjarje kompensimi; b) të identifikojë një ndikim që ngjarja ka pasur ose ka të ngjarë të ketë në përmbushjen e detyrimeve të palës private; c) të japë detaje për kohën shtesë të nevojshme për korrigjimin e atij ndikimi; dhe d) të japë detaje të detyrimeve, kostove dhe shpenzimeve shtesë, dhe humbjes së të ardhurave që partneri privat ka pësuar ose ka të ngjarë të pësojë. Kjo duhet të përmbledhet në një kosto kapitale, për të cilën partneri privat duhet të kompensohet, dhe një kosto operative që duhet të mbulohet nga një rritje në të ardhura (tarifat e përdoruesit ose pagesat periodike të PA në varësi të llojit të PPP) ose një zgjatje në afatin e kontratës PPP. Ekipi i monitorimit duhet t'i hetojë dhe t'i kontrollojë nga afër këto kosto pasi ato mund të mbivlerësohen. Kostot e zbutjes së ndikimit tek partneri privat duhet të shqyrtohen gjithashtu, për të parë nëse ato ishin efektive. Çdo mosmarrëveshje e pazgjidhur për këtë çështje duhet të trajtohet përmes PZM-së.

Ballafaqimi me ngjarjet e forcave madhore

Ngjarjet e forcës madhore janë një grup i kufizuar ngjarjesh që mund të ndodhin gjatë afatit të kontratës PPP pa fajin e asnjërës palë. Këto menaxhohen më së miri nga partneri privat.

Ato janë më të rënda se ngjarjet e ndihmës, zakonisht do të zgjasin më shumë dhe mund të rezultojnë në përfundimin e kontratës PPP. Ato janë, sipas definicionit, ngjarje të pazakonta dhe të rralla, dhe ekipi i menaxhimit të kontratës duhet t'i trajtojë këto si përjashtime. Fokusi duhet të jetë në shmangien e ndërprerjes nga partneri privat, në zbutjen e efekteve, dhe nëse kërkohet, në marrjen e mbështetjes nga huadhënësit për të shtyrë pagesën deri në momentin kur projekti të jetë sërish i qëndrueshëm.

Ekipi i monitorimit duhet të njoftohet për të gjitha pretendimet brenda një periudhe të kufizuar kohore pas ngjarjes. Pretendimet e paraqitura shumë kohë pas ngjarjes bëhen të pamundura për t'u vlerësuar dhe partneri privat do ta ketë të vështirë të tregojë se si e trajtoi ngjarjen dhe si i zbuti pasojat e saj. Njoftimi për forcën madhore duhet të përmbajë informacion të plotë, përndryshe njoftimi duhet të refuzohet. Ekipi i monitorimit duhet të kërkojë informacion të mëtejshëm për pretendimin derisa të jetë i bindur se ka informacion të mjaftueshëm për ta vlerësuar atë, dhe pretendimi duhet të bazohet në modelin financiar të rastit bazë dhe planin origjinal të projektit në mënyrë që ndikimi i ngjarjes të vlerësohet në raport me rastin bazë fillestar për sa i përket kohës dhe parave.

Të dyja palët duhet të bëjnë përpjekje të konsiderueshme për të arritur marrëveshje mbi orarin dhe implikimet e kostos së ngjarjes. Në disa raste, një vlerësues i pavarur mund të ndihmojë për këtë. Si alternativë e fundit duhet të jetë PZM.

Procedurat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve

Rrethanat e mosmarrëveshjeve janë specifike në çdo projekt ndërtimi PPP dhe mund të ndikojnë si në suksesin edhe në dështimin e projekteve. Çështjet, shqetësimet dhe mosmarrëveshjet e projektit të ndërtimit të PPP-ve ndodhin si rezultat i faktorëve të shumtë si ngjarjet teknike, klimatike dhe logjistike, ndërsa zgjidhja e mosmarrëveshjeve të projektit të ndërtimit PPP ndikohet nga idetë, mënyrat, aktivitetet dhe implikimet kulturore të njerëzve. Ndonjëherë çështjet që dalin gjatë fazës së ndërtimit, nuk mund të zgjidhen përmes proceseve të menaxhimit të çështjeve dhe në mënyrë të pashmangshme do të përfundojnë në mosmarrëveshje. Prandaj, nevojitet një mekanizëm i duhur për të gjetur zgjidhjen. Partneri privat shpesh preferon një metodë zgjidhjeje të ndryshme nga procedura e zakonshme gjyqësore, duke argumentuar se gjykatat mund të jenë të ngadalta, të shtrenjta dhe ndonjëherë edhe të paragjykuara ose të gabuara, ndërsa partneri publik priret të mbështetet në procedurën e rregullt gjyqësore. Megjithatë, duhet theksuar në këtë kontekst se në vendet si Kosova, me përvoja historikisht të kufizuara e të PPP, gjykatat nuk janë të specializuara për t'u marrë në mënyrë adekuate me kompleksitetin e marrëveshjeve të PPP.

Një procedurë tjetër që mund të përdoret si alternativë ndaj zgjidhjes në rastet e stresit dhe shkeljeve serioze në kontratat e PPP-së është procedura e zëvendësimit. Zëvendësimi ndodh kur një palë tjetër, qoftë partneri publik ose huadhënësi, merr përsipër përkohësisht

disa ose të gjitha detyrimet e palës private. Në rastet kur nuk ka shkelje të partnerit privat, partneri privat lirohet nga detyrimet që merr përsipër pala që zëvendëson. Përveç kësaj, nëse zëvendësimi nuk ka të bëjë me shkelje nga partneri privat, por ndikon në detyrimet e tij kontraktuale, atëherë partneri publik duhet të vazhdojë t'i kryejë çdo pagesë të kërkuar partnerit privat kur bëhet e pagueshme - pavarësisht nëse janë kryer ose jo shërbimet sipas marrëveshjes. Nëse zëvendësimi nga partneri publik ndodh për shkak të shkeljes nga partneri privat, atëherë partneri privat duhet të korrigjojë këtë shkelje me shpenzimet e tij dhe duhet të përballojë kostot e partnerit publik për zëvendësimin. Nëse shkelja nga partneri privat vazhdon pasi partneri publik është larguar, atëherë kanë të drejtë të ndërhyjnë huadhënësit si zëvendësues.

Zëvendësimi nga huadhënësit ndodh kryesisht kur ndërprerja e marrëveshjes PPP duket e mundshme. Ata ndërhyjnë për të siguruar vazhdimësinë e projektit nëse partneri privat dështon në përmbushjen e marrëveshjes PPP ose marrëveshjeve financuese. Kjo u lejon huadhënësve të korrigjojnë mospërmbushjet pas kërcënimit për ndërprerje të marrëveshjes PPP dhe marrëveshjeve të financimit. Parimet kryesore mbi të cilat zbatohet zëvendësimi nga huadhënësit janë:

- Huadhënësit duhet të ndërhyjnë vullnetarisht për të zgjidhur çështjen në fjalë;
- AP nuk duhet të pësojë për shkak të procesit të zëvendësimit, dhe kontrata e PPP duhet të vazhdojë sipas konfigurimit origjinal, duke përfshirë çdo zbritje të penalteteve;
- Partneri privat duhet të informojë huadhënësit për të gjitha mospagesat e tij, mospagesën e gjobave dhe çdo çështje tjetër që mund të ndikojë projektin;
- Huadhënësit mund të ushtrojnë të drejtat e tyre të zëvendësimit vetëm me pagesën e të gjitha detyrimeve ndaj AP;
- Huadhënësit duhet të paraqesin punët që do të kryejnë për të ndihmuar në korrigjimin e çështjeve që duhet të realizonte partneri privat, së bashku me kornizën kohore, siç është rënë dakord.

Menaxhimi i informacionit

Rëndësia e menaxhimit të informacionit të fituara gjatë projektit nuk qëndron vetëm në sigurimin e vazhdimësisë gjatë gjithë jetës së projektit, por edhe në ndihmën ndaj ekipit të menaxhimit të kontratës në përmbushjen e kërkesave legjislative dhe kontraktuale. Zhvillimi i sistemit të menaxhimit të informacionit përfshin marrjen, mbledhjen dhe regjistrimin e informacionit kuptimplotë; ruajtjen dhe ndarjen e informacionit; sigurinë e informacionit; si dhe mbajtjen dhe asgjësimin e informacionit. Procesi për këto aktivitete duhet të krijohet dhe zbatohet nga grupi i monitorimit. Kjo do t'u mundësojë të gjitha palëve të përfshira që të jenë proaktive dhe të regjistrojnë dokumentacionin në përputhje me rrethanat, pavarësisht nga koha e përfshirjes së tyre gjatë jetëgjatësisë së projektit. Ka sistemet moderne elektronike të menaxhimit të njohurive në formën e softuerit të

sofistikuar, edhe pse ndoshta pak të shtrenjta². Nëse procesi i marrjes, ruajtjes, ndarjes dhe asgjësimit të të dhënave është zbatuar me sukses, atëherë informacioni dhe të dhënat dorëzohen dhe transferohen ndërmjet palëve të interesuara në formën e duhur dhe në kohën e duhur.

Kohëzgjatja e projekteve PPP është shpesh e gjatë dhe është pothuajse e pamundur që i njëjti personel ta ndjekë projektin deri në përfundim. Prandaj, ka të ngjarë që anëtarët e ekipit të monitorimit do të ndryshojnë disa herë gjatë ciklit jetësor të projektit dhe stafit të ri do t'i duhet pak kohë për t'u njohur me detajet dhe historinë e projektit në mënyrë që të menaxhojë me sukses PPP. Planifikimi për suksedimin përfshin të gjitha proceset për transferimin e njohurive nga stafi që del nga projekti tek personeli i ri. Për të siguruar që të gjitha politikat dhe procedurat janë të qarta dhe do të vazhdojnë të zbatohen në të njëjtën mënyrë nga personeli i ri nevojitet trajnim për të gjithë personelin e ri në lidhje me administrimin e kontratës..

² <https://www.oracle.com/applications/primavera/products/project-management.html>

MONITORIMI NË FAZËN E OPERIMIT

Edhe pse faza e operimit përmban aspekte të ndryshme në krahasim me fazën e ndërtimit, mekanizmi për zbatimin e praktikës së mirë të menaxhimit të kontratave nuk ndryshon dukshëm nga ai i fazës së ndërtimit. Megjithatë, gjatë fazës së operimit ndryshojnë veprimet kryesore të ekipit të monitorimit të kontratës. Veprime të tilla të ndryshme kyçe mbulojnë fusha të tilla si menaxhimi i regjimeve të pagesave, duke përfshirë sigurimet dhe shërbimet komunale, veprimi sipas rezultateve të anketave të klientëve, kërkimi i përmirësimit të vazhdueshëm në shërbim dhe monitorimi i performancës. Moshbatimi i një sistemi adekuat të monitorimit të kontratave në fazën e operimit mund të rezultojë në: pagesa për shërbimet që ose nuk janë pranuar, ose nuk janë kryer në mënyrë të kënaqshme; projekti nuk është realizuar siç pritej, duke rrezikuar kështu përfitimet e projektit; ndryshim të bilancit të riskut të rënë dakord në kontratë; dhe së fundi, në prishje të mundshme të marrëdhënieve me kontraktorin. Këtu janë disa nga mekanizmat kryesorë që duhet të funksionojnë për të monitoruar performancën e palës private, ndryshimet ligjore dhe financiare që mund të ndodhin gjatë fazës së operacioneve:

Kalimi nga faza e ndërtimit në atë të operimit

Mes përfundimit të ndërtimit të infrastrukturës dhe fillimit të funksionimit të saj ka një periudhë të konsiderueshme tranzicioni ku shumica e profesionistëve që projektuan, instaluan dhe verifikuan gjendjen fillestare të infrastrukturës e lëshojnë projektin. Një ekip i ri njerëzish fillon të drejtojë asetet, duke marrë përsipër fazën me kosto dhe ndikim mjedisor shumë më të madh. Ky ndryshim në personel paraqet një nga rreziqet më të mëdha për aftësinë e palëve në kapërcimin e tranzicionit prej ndërtimit në operim efikas. Asetet prirë natyrshëm drejt "rënies së performancës", një fenomen përgjegjës për deri në 30 për qind humbje të efikasitetit në katër vitet e para të funksionimit në ndërtesa të tilla si zyra, shkolla dhe spitale. Vështirë se ndonjë nga njerëzit që supozohet të menaxhojë fazën e operimit të projektit ka qënë i pranishëm gjatë fazave më të hershme dhe më kritike të planifikimit dhe projektimit. Të gjithë personat e përfshirë deri në përfundimin e ndërtimit largohen, duke ia kaluar objektin në përgjegjësi një grupi krejtësisht të ri profesionistësh. Prandaj, ekipi i monitorimit duhet të sigurojë që plani i tij i projektit të përfshijë punën për përgatitjen për tranzicionin ndërmjet fazave të ndërtimit dhe funksionimit të projektit. Planin duhet të përfshijë varësitë, afatet dhe burimet. Planin duhet të lidhet me masat e komunikimit për të siguruar që koha është e përshtatshme dhe se palët me interes janë përgatitur për ndryshimet. Është thelbësore që kontraktori të mos vonohet nga asnjë veprim, apo mungesë veprimi prej AP.

Monitorimi i performancës së realizimit të projektit dhe rezultateve të shërbimit

Procedurat e monitorimit mund të përfshijnë procedura të vetë-raportimit, auditime të pavarura, takime dhe raporte të rregullta, si dhe përdorimin e sistemeve inteligjente që automatizojnë mbledhjen e të dhënave dhe proceset e raportimit. Sistemi i zbatuar i monitorimit duhet të jetë i shëndoshë dhe i përdorur vazhdimisht në mënyrë që të ofrojë vlerë për para (VpP). Sistemi i monitorimit të performancës fokusohet kryesisht në performancën e shërbimit (realizimi i niveleve të shërbimit ose rezultateve të specifikuara në kontratë), por gjithashtu gjurmon dhe monitoron shkeljet e kontratës. Nëse niveli i performancës së shërbimit është nën standardin e kërkuar, mund të zbatohen penalitete dhe/ose zbritje ose reduktime. Dënimet direkte përdoren në disa projekte me pagesë nga përdoruesi i fundit. Në kontratat e bazuara në pagesat e disponueshmërisë penalizimi financiar për shkak të performancës së dobët të shërbimit (dështimi për të përmbushur nivelet e shërbimit ose rezultatin e kërkuar) zakonisht kryhet me anë të reduktimeve ose rishpërndarjes së pagesave, përveç akumulimit të pikëve të performancës. Pikat e performancës përdoren kryesisht për të gjurmuar dhe regjistruar shkeljet: pasi pikat e mospërmbushjes apo të performancës arrijnë një nivel të caktuar, ato mund të rezultojnë në mbikëqyrje të shtuar, kryerjen e punës nga AP me shpenzimet e partnerit privat, apo edhe pezullim të punës ose ndërprerje të kontratës pas konstatimit të shkeljeve të vazhdueshme. Megjithatë, ka shumë metoda të tjera për përcaktimin e penaliteteve, zbritjeve dhe reduktimeve, si dhe për gjurmimin e shkeljeve. Ekipi i monitorimit të kontratës është përgjegjës për kuptimin e metodës specifike të përdorur në kontratën në fjalë.

Menaxhimi i performancës së dobët dhe mospërmbushjes nga partneri privat

Ashtu si në fazën e ndërtimit, edhe gjatë fazës së operimit, mekanizmi i menjëhershëm për të trajtuar mospërmbushjet dhe shkeljet e kontratave është zakonisht një mekanizëm që ka pasoja financiare për partnerin privat. Megjithatë, sistemi dhe instrumentet për menaxhimin e performancës së dobët (duke ofruar stimuj për performancën siç kërkohet nga kontrata) kanë një kompleksitet më të lartë në këtë fazë sesa gjatë ndërtimit, pasi tani duhet të monitorohet një grup i gjerë dhe kompleks kërkesash shërbimi. Shkelja e kontratës është mosrespektimi i një dispozite të kontratës. Mund të bëhet një dallim midis shkeljeve të kërkesave të performancës së shërbimit (d.m.th., mospërmbushjes së objektivave ose standardeve të shërbimit) dhe shkeljes së dispozitave të tjera kontraktuale. Dallimi është i dobishëm, pasi pasoja financiare që parashikon kontrata për një mungesë performante në shërbim ose për një situatë nën performancë mund të marrë formën e reduktimeve (ose pakësimeve) të pagesës në kontratat me pagesë disponueshmërie. Megjithatë, në kontratat me pagesë nga përdoruesi i fundit, pasoja financiare për shkak të mungesës së performancës (si dhe mospërmbushjeve të tjera ose shkeljeve të kontratës) më së shumti do të rezultojë në një ndëshkim të drejtpërdrejtë ose një shumë të likuiduar dëmi përmes sistemit të ndëshkimeve. Sa më e dobët të jetë performanca, aq më i madh është penalizimi financiar dhe sa më gjatë të vazhdojë mungesa e performancës aq më i madh është penalizimi. Për më tepër, kontrata zakonisht parashikon ndëshkime më të mëdha

për mospërbushje në fushat kryesore të performancës. Një shembull i parimit, siç zbatohet në një kontratë PPP të bazuar në pagesa disponueshmërie (kontratë publike ose me pagesë nga PA) për një spital, do të ishte që mosfunksionimi që çonte në mospërdorimin e një sallë operacionesh do të sillte një pasojë financiare shumë më të madhe sesa mospërbushja e standardeve të cilësisë së ushqimit të kërkuara për pavijonet. Koncepti është relativisht i thjeshtë dhe mund të zbatohet gjithashtu për kontratat PPP me pagesë nga përdoruesit e fundit. Përveç penalizimeve financiare, duhet të krijohet një mekanizëm tjetër për të kontrolluar dhe monitoruar mospërbushjen dhe mungesën e performancës ose gjurmimin e shkeljeve, gjë që zakonisht bëhet nën një “regjim të pikëve të performancës”. Ky mekanizëm shërben për të nxitur veprime të tjera korigjuese ndaj mungesës së performancës, pasi të bëhet më serioze. Mospërbushja mund të jetë e përsëritur dhe të rezultojë në një pasojë financiare specifike (nëpërmjet rritjes së auditimeve me koston e partnerit privat, ose duke rritur gjatësinë ose reduktimit zbritjet nëpërmjet një mekanizmi të shkallëzuar), ose mund të përsëritet aq shumë sa vazhdimi i kontratës PPP të mos jetë më i mundshëm. Për të kontrolluar në mënyrë efektive çështjen e shfaqjes së shkeljeve të rënda dhe të vazhdueshme, kontrata mund t'i lejojë AP-së sanksionimin e pikëve të performancës tek partneri privat për çdo shkelje. Kur kalohet një cak i caktuar i këtyre pikëve, partneri publik zakonisht ka të drejtë të ndërmarrë penalizime financiare të mëtejshme ose në rritje, të ushtrojë të drejtën e tij për zëvendësim apo edhe për ndërprerjen e kontratës PPP.

Metodologjia e monitorimit të performancës

Metodologjia e monitorimit të performancës në një kontratë PPP zakonisht përmban një model të menaxhimit të performancës, të përbërë nga tre elementë kyçë:

- Niveli i performancës që kërkohet për arritjen e rezultateve të specifikuar. Nivelet duhet të vendosen të tilla që standardet të jenë të arsyeshme dhe objektivisht të matshme;
- Mjetet e monitorimit të performancës së palës private: Metodologjia e monitorimit e përfshirë në kontratën PPP duhet të kryhet në tre nivele, së pari vetë-monitorim sistematik nga partneri privat nëpërmjet një Sistemi të Menaxhimit të Cilësisë (SMC), rishikim i SMC së palës private nga ekipi i monitorimit ose nga një palë e tretë e pavarur, si dhe komentet e përdoruesve fundorë mbi cilësinë dhe efektivitetin e ofrimit të shërbimit në nivelin e tretë. Kontrata e PPP-së duhet gjithashtu të specifikojë mënyrën në të cilën performanca raportohet për qëllime monitorimi; dhe
- Pasojat për mospërbushjen në nivelin e kërkuar nga partneri privat: Pasojat e performancës së dobët nga ana e partnerit privat duhet të trajtohen në përputhje me kontratën PPP, e cila duhet të përmbajë dispozita për një sërë përgjigjesh ndaj mungesës së performancës. Duke filluar nga paralajmërimet formale, penaltetet dhe/ose reduktimet e pagesave, deri te ndërprerje eventuale për mospërbushjen nga partneri privat.

Është e rëndësishme të theksohet se regjimi i ndëshkimit dhe mekanizmi i pagesës duhet të ofrojnë çlirim të duhur dhe të përshtatshëm nga përgjegjësia për partner privat, në masën që partneri privat pengohet të arrijë nivelet e kërkuara të performancës nga ngjarje specifike jashtë kontrollit të tij (siç përshkruhet dhe përcaktohet në kontratë). Duhet të krijohen sisteme monitorimi të performancës për t'i mundësuar ekipit të monitorimit të kontratave PPP:

1. të kontrollojë nëse janë zbatuar të gjitha kushtet dhe klauzolat e performancës në kontratën PPP;
2. zhvillimin e mekanizmave efektivë për marrjen e komenteve nga përdoruesit përfundimtarë dhe palët e tjera kryesore me interes;
3. rishikimin e raporteve të monitorimit të palëve të treta;
4. inspektimin e produkteve për t'u siguruar që mallrat ose shërbimet inferiore nuk pranohen; dhe
5. bajtjen e dokumentacionit gjithëpërfshirës për monitorimin e performancës.

Kontrata PPP duhet të specifikojë datën deri në të cilën duhet të arrihen nivelet e performancës. Monitorimi efektiv duhet të sigurojë bazën për rishikimin e performancës aktuale të partnerit privat, kundrejt rezultateve të specifikuara dhe detyrimeve të tjera të përfshira në kontratë. Shqyrtimi mund të kryhet nga ekipi i monitorimit dhe/ose palë të treta të pavarura. Veprimi i ndërmarrë nga ekipi menaxhues për korrigjimin e performancës së partnerit privat duhet të jetë në përputhje me dispozitat e kontratës PPP dhe në përpjesëtim me ashpërsinë e shkeljes. Zbatimi i paralajmërimeve zyrtare, penalteteve dhe reduktimit ose uljen e pagesave, zëvendësimit dhe përgjigjeve të tjera duhet të kryhet në një mënyrë që ka të ngjarë të arrijë rezultatin më të mirë nga pikëpamja institucionale. Një qasje tepër e ngurtë mund të rrezikojë vazhdimin e ofrimit të shërbimit për përdoruesit fundorë, ndërkohë që tolerimi i tepërt mund të inkurajojë partnerin privat të kryejë shkelje të mëtejshme.

Procedurat e kontrollit dhe garantimit të cilësisë

Kontrata e PPP-së specifikon nivelin e kërkuar të performancës përmes rezultateve të specifikuara dhe jo nëpërmjet inputeve të kërkuara. Nivelet e kërkuara të performancës duhet të përpunohen me kujdes nga të dyja palët gjatë fazave konkurruese të prokurimit. Nivelet e negociuara të performancës rezultojnë në një element kyç të mekanizmit të transferimit të riskut në kontratë. Kërkesat e monitorimit zakonisht përcaktohen në Kërkesën për Propozim (KpP) dhe një metodologji e plotë bëhet pjesë e ofertës. Metodologjia përfshin normalisht një element thelbësor të vetë-monitorimit nga partneri privat, subjekt i rishikimit periodik nga partneri publik. Mund të kryhet edhe monitorim shtesë, në varësi të natyrës së projektit. Raportet periodike që duhet të dorëzohen nga partneri privat janë kyçe për menaxhimin e kontratës PPP dhe mekanizmat e pagesave,

dhe ato duhet të përshtaten në mënyrë specifike për të përmbushur kërkesat e monitorimit. Duhet bërë një dallim ndërmjet mekanizmit të monitorimit të formuluar dhe zbatuar nga partneri privat dhe çdo monitorimi tjetër të ndërmarrë nga ekipi i monitorimit. Partneri privat duhet të ketë përgjegjësinë kryesore për të parën dhe kontrata e PPP-së duhet të parashikojë qartë se si ekipi i monitorimit do të kryejë monitorimin e tij, çka përbën bazën për llogaritjen e penaliteteve ose reduktimeve për performancën. Kriteret objektive të performancës duhet të përdoren gjithmonë atëherë sa është e mundur, por mund të përdoren metoda të tjera të matjes së performancës që mund të jenë të përshtatshme në projekte të caktuara. Për shembull, mund të ketë aspekte cilësore të performancës për të cilat mund të jetë e vështirë të zbatohen penalitetet ose reduktimet në mënyrë objektive, por që megjithatë janë të rëndësishme për përdoruesit e shërbimeve si p.sh. ndihma e stafit ose cilësia e furnizimit me ushqim në një spital në një kontratë të PPP spitalor të tipit PNFOM (projektim-ndërtim-financim-operim-mirëmbajtje). Tre qasje të mundshme për matjen e këtyre aspekteve të performancës janë përdorimi i anketave të kënaqësisë së përdoruesit fundor, përdorimi i "blerësve misteriozë"³ dhe marrjes së mostrave⁴.

Skema nxitëse për qëllime monitorimi

Kontrata PPP duhet të përcaktojë qartë pasojat e çdo mospërmbushje të standardeve minimale të rezultateve të specifikuar, të kërkuara nga partneri privat. Parimi duhet të jetë që ndëshkimet (qoftë penalizimet ose reduktimet) të zbatohen në një mënyrë që është e përshtatshme dhe proporcionale me mospërmbushjen nga partneri privat. Kërcënimi përfundimtar i ndërprerjes rezervohet për raste shumë të rënda të mospërmbushjes nga partneri privat. Kontrata PPP duhet të përfshijë një plan që detajon nivelin e penaliteteve të vendosura për çdo mospërmbushje të një rezultati të kërkuar të specifikuar. Nga ana tjetër, mekanizmi i pagesës duhet të jetë i qartë se si llogariten zbritjet dhe reduktimet. Duhet të ekzistojë një lidhje e qartë mes rëndësisë së mospërmbushjes, vlerës së penaliteteve ose reduktimeve të grumbulluara dhe ndikimit të mundshëm financiar tek pala private. Për shembull, mospastrimi i oborrit të shkollës nuk mund të penalizohet njëjtë me mungesën e sigurimit të ngrohjes gjatë ditëve të ftohta të dimrit.

Në kontratat e bazuara në pagesat e disponueshmërisë, ku penalitetet zbatohet në formën e zbritjeve ose reduktimeve në varësi të mekanizmit specifik të pagesës të përdorur, një mospërmbushje mund të ketë ose jo ndikim financiar të menjëhershëm në shumat e pagueshme nga AP. Është e mundur që reduktimet e pagesave të fillojnë vetëm pasi performanca përkeqësohet nën një nivel të caktuar, ose në mënyrë alternative që ato të arkëtohen në mospërmbushjen e parë. Mund të jetë gjithashtu e përshtatshme që në kontratë të ketë një mekanizëm të shkallëzuar (një rritje në nivelin e dënimit ose reduktimit kur përsëritet mospërmbushja) për të trajtuar një mospërmbushje të përsëritur për ofrimin

³ Përdorimi i individëve të kualifikuar për të testuar aspektet e shërbimeve

⁴ Monitorimi duhet të bëhet në bazë të mostrës, metodologjia për marrjen e mostrave, duke përfshirë madhësinë dhe shpeshësinë e kampionit, duhet të bihet dakord në kontratë.

e një aspekti të veçantë të shërbimeve. Mekanizmi i shkallëzuar mund të jetë i dobishëm kur kostoja financiare e penalizimeve, e cila rritet në lidhje me çdo mospërmbushje, është e pamjaftueshme për të ofruar nxitje tek partneri privat për korrigjimin e mospërmbushjes. Megjithatë, kërkimi i përmirësimeve nuk ka të bëjë me vjeljen në masë sa të madhe prej partnerit privat kundër vullnetit të tij, por për të punuar së bashku në përmirësimin e cilësisë, performancës, vlerës për para, ose aspekte të tjera në mënyrë që të përfitojnë të dyja palët.

Mekanizmi i pagesës i përfshirë në marrëveshjen PPP duhet të ofrojë stimuj për partnerin privat për të kërkuar përmirësime në performancë. Nëse çmimet janë fikse, ata mund të rrisin fitimin e tyre duke përmirësuar efikasitetin. Nëse fitimet ndahen, ata motivohen për të përmirësuar ekonominë. AP mund të ofrojë gjithashtu stimuj për partnerin privat për fillimin e hershëm të shërbimeve, nëse kjo është e përbalueshme dhe ofron vlerë për para. Është e rëndësishme që AP të mos marrë për vete të gjitha përfitimet e përmirësimeve të performancës, pasi kjo do të pengojë partnerin privat të identifikojë këto përmirësime. Kontrata PPP duhet të ofrojë stimuj për përmirësimin e performancës, të cilat mund të jenë financiare dhe jofinanciare. Stimujt gjithashtu duhet të lidhen me rrethanat në të cilat partneri privat mund të japë vlerë të shtuar. Vlera e shtuar do të thotë të sjellësh në partneritet diçka që është vërtet e vlefshme dhe përtej asaj që ishte parashikuar fillimisht në marrëveshjen PPP. Disa shembuj të rritjes së vlerës mund të jenë: - Eliminimi i aspekteve të shërbimit që nuk kërkohen më; - Përdorimi i teknologjive të reja që përkthehen në shërbime më të lira dhe më efektive; - Ndryshime në procedura apo praktika pune që ofrojnë mënyra më efikase të ofrimit të shërbimit; - Mundësi për inovacion, ku partnerit privat i jepet shansi të zbatojë zgjidhje të reja që rezultojnë në përmirësimin e performancës së shërbimit.

Një konsideratë shtesë për PPP-të me pagesë nga përdoruesi i fundit është përfshirja në kontratë e ndarjes së të ardhurave ndërmjet palëve publike dhe private mbi një pikë referimi ose bazuar në kthimin e kapitalit bazë. Arsyeimi për këtë bazohet në përshtatshmërinë e stimulimit të partnerit privat për të përfituar nga efikasiteti i tij, ndërkohë që AP mund të përfitojë nga eficienta financiare që rrjedh nga faktorë ekonomikë që janë jashtë kontrollit të partnerit privat, por që kanë rezultuar në një përfitim financiar (për shembull, të ardhurat mund të jenë më të larta se sa pritej, sepse rritja e përgjithshme në ekonomi ka qenë më e lartë se sa pritej).

Menaxhimi i buxhetit

Menaxhimi i buxhetit gjatë fazës së funksionimit të një kontrate PPP është i lidhur ngushtë me modelin financiar të kontratës. Mbi bazën e modelit financiar, grupi i monitorimit duhet të shqyrtojë perspektivat afatgjata dhe ekspozimin ndaj riskut. Ai duhet gjithashtu të përdorë modelin financiar për të marrë në konsideratë ndryshimet e çmimeve dhe pagesat e kompensimit në termat e kontratës PPP, të llogaritë çdo fitim të mundshëm nga rifinancimi (nëse kontrata kërkon që partneri privat ta ndajë këtë me PA), si dhe shumat e pagueshme në rastet e variacioneve. Kontrata duhet t'i kërkojë partnerit privat të përgatisë pasqyrat financiare dhe t'i mundësojë AP të monitorojë treguesit kryesorë financiarë, të tillë si "geringu"⁵, raportet e mbulimit të borxhit dhe normën e brendshme e kthimit, si dhe llogaritjen e shumave të

⁵ Shuma e borxhit në raport me kapitalin

kompensimit që duhet të paguhet nga AP në rast të zgjidhjes të parakohshme të kontratës. Ekipi i monitorimit duhet gjithashtu të sigurojë që gjatë fazës së operimit menaxhimi i pagesave kontraktuale të marrë parasysh krahasimin e vlerave të parashikuara me vlerat reale, duke rivendosur supozimet e përdorura për të përditësuar parashikimet bazuar në të dhënat reale, si dhe të rivlerësojë të dhënat kryesore historike (si financiare ashtu edhe të lidhura me performancën) përkryerjen e analizave të kontrollit financiar.

Menaxhimi i fondeve të rinovimit

Të ardhurat e mbledhura nga partneri privat, qoftë ato me anë të një pagese tarifore unitare, nëpërmjet tarifave të përdoruesit, ose një kombinimi të tarifave të përdoruesit dhe pagesave të PA përfshijnë një shumë për mbulimin e shpenzimeve të parashikuara të partnerit privat për mirëmbajtjen dhe rinovimin e asetëve gjatë ciklit jetësor të PPP. Ekipi i monitorimit duhet të sigurojë që paratë e nevojshme për mirëmbajtje, riparime dhe rinovime të tilla të mos shpërndahen tek aksionerët. Kjo detyrë kryhet përmes shqyrtimit të pasqyrave financiare, si dhe auditimeve të kryera mbi ato pasqyra. Modeli financiar duhet të ketë parashikuar kostot e parashikuara në përputhje me një plan të përgatitur nga partneri privat, i cili monitorohet nga afër në fazën e operimit. Nevoja për sigurimin e një fondi të rinovimit të ciklit të jetës në kontratë lidhet me konceptin e amortizimit. Amortizimi është njohja nga një këndvështrim kontabël se vlera e një asemi reduktohet me kalimin e kohës, ndërsa fondi i rinovimit të ciklit jetësor është njohje nga një këndvështrim praktik i nevojës për të krijuar para për përballimin e kostove të rinovimit periodik të asetit në funksion të rikthimit të vlerës dhe funksionalitetit të tij. Në këtë drejtim, partneri privat shpërblehet për efikasitetin në menaxhimin e këtij fondi pasi në fund të periudhës së kontratës PPP, paratë e mbetura zakonisht i përket partnerit privat. Ekipi i monitorimit duhet të sigurojë që asetet mirëmbahen dhe rinovohen. Prandaj, ekipi do të duhet të kryejë një hulumtim përfundimtar mbi kryerjen e rinovimeve drejt fundit të periudhës kontraktuale. Në atë kohë, ai duhet ose të mbajë në burim pagesën e tarifës unitare, ose të kërkojë që partneri privat të vendosë një garanci performance nëse asetet nuk rikthehen në standardin e kërkuar (normalisht në jetëgjatësinë e mbetur të asetit në fund të periudhës së kontratës). Partneri privat duhet të përgatisë gjithashtu një raport të mirëmbajtjes dhe rinovimeve, i cili tregon shpenzimet e kryera dhe pagesat e bëra për dhe nga fondi i rinovimeve, çdo shtyrje të mirëmbajtjes dhe rinovimit, si dhe një plan rinovimi të rishikuar dhe të përditësuar për pjesën e mbetur të periudhës së kontratës.

Variacionet dhe menaxhimi i ndryshimit

Menaxhimi i variacionit është i lidhur ngushtë me menaxhimin e kontratës PPP dhe lidhet me krijimin e mekanizmave për mundësimin e ndryshimeve në kontratën PPP. Ndryshimet mund të jenë të nevojshme si rezultat i një ndryshimi të rrethanave që nuk mund të parashikoheshin ose të kuantifikoheshin kur u nënshkrua marrëveshja PPP. Katër kategoritë kryesore të llojeve të variacioneve përfshijnë: 1. Ndryshimet që nuk përfshijnë kosto shtesë; 2. Variacione punimesh të vogla; 3. Variacionet e partnerit publik; dhe 4. Variacionet e partnerit privat. Ekipi i monitorimit duhet të njihet me të gjitha ndërlikimet e

secilës procedurë ndryshimi dhe të sigurojë ndjekjen e hapave të duhur sa herë që lind nevoja për ndryshim.

1. Në rrethanat kur një variacion i propozuar nuk përfshin kosto shtesë për asnjërën palë, nuk kërkohet asnjë procedurë formale ndryshimi. Ekipi i menaxhimit të projektit dhe partneri privat duhet të takohen për të diskutuar mënyrën më të mirë të zbatimit të ndryshimit të propozuar. Nëse ndryshimi do të rezultojë në një reduktim të kostove, atëherë duhet të arrihet një marrëveshje se si të shpërndahen këto kursime. Hyrja në një marrëveshje të tillë shkon përtej mandatit të ekipit të monitorimit, i cili mund të shërbejë si lehtësues për procesin që rezulton në ndryshim të kontratës. Në rastin e një variacioni të propozuar nga AP, kursimet duhet t'i shkojnë partnerit publik dhe/ose përdoruesve përfundimtarë, ndërsa kursimet që rrjedhin nga një variacion i propozuar nga partneri privat duhet të ndahen midis autoritetit publik, palës private dhe përdoruesve fundorë.
2. Disa kontrata PPP përfshijnë një procedurë të variacioneve të punëve minore, e krijuar për të ofruar një mekanizëm efikas për trajtimin e punëve minore shtesë të kërkuara nga partneri publik në fazën e funksionimit të projektit. Për shembull, kontrata PPP mund të parashikojë që partneri privat të sigurojë një plan tarifash për një sërë punimesh minore të mundshme në fillim të çdo viti.
3. Ndryshimet e iniciuara nga AP duhet të kufizohen në ndryshimet në kërkesat e shërbimeve, kufizimet e specifikuar të inputeve dhe klimitet apo shtrirja e sigurimeve të projektit. Nëse AP dëshiron të bëjë një ndryshim në rezultatet e projektit, duhet së pari t'i paraqesë një propozim ndryshimi partnerit privat. Propozimi i ndryshimit duhet të përshkruajë natyrën e ndryshimit dhe të kërkojë nga partneri privat që brenda një periudhe të caktuar të sigurojë një vlerësim të implikimeve teknike, financiare, kontraktuale dhe të afatit kohor të ndryshimit të propozuar. Në varësi të faktit se kush siguron financimin, pagesa për variacionin duhet të reflektohet në një ndryshim të nevojshëm në tarifën e përdoruesit ose pagesën unike (nëse partneri privat financon variacionin) ose nëpërmjet formash të tjera pagese. Mosmarrëveshjet ndërmjet palëve në lidhje me ndryshimin (që nuk përfshin reduktim të shtrirjes së shërbimit e as ndikon negativisht në profilin e riskut të partnerit privat) duhet të zgjidhen në përputhje me procedurën e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve.
4. Menaxhimi i variacioneve të iniciuara nga partneri privat përfshin fillimisht ekipin e monitorimit. Nëse partneri privat dëshiron të prezantojë një ndryshim, ai duhet t'i paraqesë një propozim ndryshimi AP-së nëpërmjet ekipit të monitorimit, duke përcaktuar detajet e ndryshimit dhe ndikimin e mundshëm të tij në kontratën PPP - veçanërisht në lidhje me pagesat e tarifave unitare. Përgjithësisht, ndryshimet e iniciuara nga partneri privat duhet të jenë pa kosto për AP-në apo përdoruesit fundorë, megjithëse mund të ketë raste kur ndryshimi është i dobishëm për të dyja palët dhe AP është i gatshëm të kontribuojë në kosto ose të rrisë tarifën e përdoruesit. Nëse AP vendos të pranojë propozimin, do të duhet të kryejë çdo ndryshim të nevojshëm në pagesë në varësi të regjimit të financimit për të cilin është rënë dakord.

Nëse kontratat PPP hartuohen mirë, ato ofrojnë fleksibilitet në mënyrë që të akomodohen ndryshimet që mund të ndodhin gjatë fazës së operimit. Nevoja për fleksibilitet në zbatimin e variacioneve në një PPP zakonisht lind për shkak të nevojës së AP për zbatimin e një iniciativë të re politike, ose nevojave specifike për ndryshim të projektit. Klauzolat e ndryshimit në kontratën e PPP-së duhet të ofrojnë efikasitet për AP-në në implementimin e ndryshimeve. Megjithatë, AP duhet të sigurojë që çdo ndryshim t'i nënshtrohet të njëjtës shkallë shqyrtimi dhe kontrolli që zbatohet për çdo investim ose veprim të ngjashëm jashtë një kontrate PPP. Procesi i ndryshimit në kontratën PPP nuk duhet të konsiderohet si një mënyrë për të anashkaluar procedurat e zakonshme administrative dhe duhet pasur kujdes që çdo ndryshim të ofrojë vlerë për para. Ekziston një perceptim se kontratat PPP nuk ofrojnë fleksibilitet afatgjatë dhe mund të imponojnë kosto të konsiderueshme nëse lind nevoja për të modifikuar asetin apo për të ndryshuar shërbimet e ofruara nga partneri privat në një moment gjatë ciklit jetësor të projektit. Rritja e fleksibilitetit, veçanërisht atij të drejtuar kah përshtatjes së ndryshimeve me nevojat e përdoruesve, është e rëndësishëm për projektet afatgjata PPP. Ajo mund të arrihet përmes klauzolave kontraktuale të menaxhimit të ndryshimeve të dizajnuara mirë, të nevojshme për kufizimin e abuzimeve të mundshme. Megjithatë, rritja e fleksibilitetit do të sjellë në mënyrë të pashmangshme uljen e parashikueshmërisë, risk më të lartë për palën investuese të sektorit privat dhe reduktimi të efektivitetit të konkurrencës gjatë procesit të përzgjedhjes. Nëse AP ka nevojë për një shkallë shumë të lartë fleksibiliteti për ndryshimin e projektit, kjo do të thotë se projekti nuk ka qënë i përshtatshëm për PPP prej fillimit.

Në rastet kur ndodhin ndryshime të kontratës PPP, të cilat nuk parashikohen në kontratë (gjë që ndodh shpesh për shkak të kohëzgjatjes së projekteve PPP), proceset dhe procedurat duhet të përcaktohen qartë dhe të ndiqen nga të dyja palët kontraktore. Gjatë çdo procesi ndryshimi, ekipi i monitorimit të kontratës duhet t'i adresojë këto çështje dhe të vendosë një ekuilibër të kënaqshëm ndërmjet inkurajimit të partnerit privat për të menaxhuar risqet e tij dhe parandalimit të performancës së dobët nga partneri privat që rrezikon qëndrueshmërinë e kontratës PPP. Kontratat PPP mund të hartohen në një mënyrë që të minimizojnë rinegocime të rëndësishme në një fazë të mëvonshme. Rinegocimet e kontratës kërkojnë analizë të kujdesshme dhe një dialog ndërmjet palëve përpara se të bien dakord dhe të zbatohen ndryshimet e kontratës. Ndërsa disa rinegocime janë efikase, të tjera përfaqësojnë një formë oportuniteti për përfitim të padrejtë dhe si të tilla duhet të dekurajohen. Rinegocimet e aspekteve të rëndësishme të kontratës PPP kanë implikime të konsiderueshme për palët dhe në parim ndalohen dhe konsiderohen si të padëshirueshme për shkak të: shtrembërimit të konkurrencës mes ofertave, eliminimit të efekteve pozitive të presionit konkurrues dhe uljes së përfitimeve të përgjithshme ekonomike nga kontratat PPP. Në disa raste, ndryshimet që nuk parashikohen në kontratën e PPP trajtohen duke rënë dakord që partneri privat të kryejë punën e kërkuar duke iu nënshtuar kushteve të caktuara, si p.sh. ofrimi i shërbimit me një kosto shtesë mbi çmimin e dakorduar. Nëse kjo mënyrë nuk e kënaq AP-në, preferohet të zbatohet një proces i tenderit të jashtëm. Për kryerjen e ndryshimeve efektive është gjithmonë i nevojshëm pëlqimi nga autoriteti kompetent vendimmarrës brenda AP, duke përfshirë ndjekjen e procedurave dhe protokolleve të nevojshme për këtë qëllim.

Rifinancimi i borxhit

Pasi një projekt të ketë arritur me sukses fazën e funksionimit të tij, rreziqet për huadhënësit janë më të vogla dhe bankat mund të pranojnë një normë më të ulët interesi. Rifinancimi përkufizohet⁶ si një nga, ose një kombinim i sa vijon: ulje në çmimin e borxhit; zgjatja e maturimit të borxhit; rritje e gearingut. Ndodh kur huadhënësit janë të përgatitur të heqin dorë nga një pjesë e mbrojtjes së tyre kontraktuale pasi reduktohen risqet e projektit. Arsyetimi tregtar i një ushtrimi të tillë është se duke ristrukturuar marrëveshjet e tij financuese, një partner privat është në gjendje të marrë më shumë borxh për të njëjtën shumë shërbimi të borxhit. Kontrata PPP mund të parashikojë që përfitimet e një ushtrimi të tillë të ndahen ndërmjet partnerit privat dhe atij publik. Përfitimi i rifinancimit vjen në formën e rritjes së vlerës së shpërndarjeve për investitorët e kapitalit, ose përsheptimi i tyre. Në këtë rast, ato paguhen si një dividend i jashtëzakonshëm ose një parapagim i parakohshëm i kredive të aksionarëve në momentin e rifinancimit. Aty ku partneri publik merr një pjesë të fitimit të rifinancimit, kjo zakonisht vjen si një shumë kapitali e paguar vetëm një herë nga partneri privat ose, në rastin e PPP-ve të bazuara në pagesë disponueshmërie mundësisht si një pagesë e reduktuar e tarifës unitare me kalimin e kohës.

Përfitimet nga rifinancimi mund të jenë të rëndësishme për PPP-të e mëdha të infrastrukturës. Përfitimet e klauzolave të kontratës së rifinancimit janë në thelb: 1. partneri privat nxitet të performojë mirë sipas kontratës PPP në mënyrë që të rrisë besimin e investitorëve të rifinancimit dhe të maksimizojë përfitimin nga rifinancimi; 2. partneri publik nxitet gjithashtu nga perspektiva e një pjese të përfitimit të rifinancimit për të bashkëpunuar me partnerin privat dhe për të trajtuar risqet e mundshme për PPP-të nën kontrollin e tij, si dhe risqet potenciale në rritje që nuk janë nën kontrollin e tij; dhe 3. rifinancimi mund ta bëjë financimin shumë më efikas dhe të transferojë vlerë që përndryshe do t'u shkonte huadhënësve, tek sponsorët e projektit, përdoruesit dhe taksapaguesit.

Por siç tregon përvoja në tregjet më të zhvilluara të PPP-ve, rifinancimi vjen me disa risqe: 1. një rifinancim që shkakton borxh shtesë mund të rrisë gjithashtu detyrimin kontingjent të AP, në rast dështimi nga partneri privat nëse një përqindje e borxhit të papaguar ka qenë e garantuar nga AP; 2. rifinancimi që përfshin ri-gearing të rejtingut të borxhit me kapitalin mund të ndryshojë profilin e riskut për projektin; 3. ndarja e përfitimeve të rifinancimit që nënvlerësojnë në mënyrë të papërshtatshme riskun e marrë nga AP ose mbivlerësojnë efikasitetin e partnerit privat çojnë në perceptime negative të publikut për PPP-të, dhe për rrjedhojë ndarja e përfitimeve që nuk mund të justifikohet si në interes publik.

Përfitimet nga rifinancimi në përgjithësi llogariten duke krahasuar shpërndarjet e të ardhurave që janë të pagueshme me rifinancim me ato pa rifinancim. Shpërndarjet në

⁶ Shih Guidë mbi menaxhimin e PPP gjatë jetës së tyre kontraktuale, EPEG 2014

përgjithësi marrin formën e dividendëve të paguar për aksionarët ose shlyerjet e huave të aksionarëve. Përfitimi nga rifinancimi normalisht llogaritet si vlera prezente neto e flukseve monetare të parashikuara të kapitalit, duke zbatuar një normë skontimi që pasqyron normën nominale të kthimit të brendshëm pas tatimit (IRR) të kapitalit aksioner përdorur në modelin financiar të rastit bazë. Ashtu si me shumë aspekte të tjera të PPP-ve, është e rëndësishme të parashikohen çështjet sa më mirë që të jetë e mundur dhe të përcaktohen dispozita të hollësishme për rifinancimin në kontratën e PPP-ve, nëse një ushtrim i tillë parashikohet të ndodhë gjatë jetëgjatësisë së projektit. Në praktikë rekomandohet që grupi i monitorimit të sjellë çështjen e rifinancimit në vëmendjen e subjekteve qeveritare dhe ekspertëve më të specializuar që bëjnë analiza të detajuara përsa i përket detyrimeve kontingjente dhe menaxhimit të riskut fiskal. Miratimi përfundimtar duhet të bazohet në këto analiza profesionale. Nëse rifinancimi ndodh gjatë zbatimit të rregullt të kontratës PPP ose të kontratave të kredisë, nuk kërkohet miratim. Këtu përfshihen rastet kur rifinancimi ose është kryer duke marrë parasysh plotësisht modelin financiar dhe është miratuar si i tillë, ose lind vetëm nga një ndryshim në trajtimin tatimor ose kontabël, ose ndodh në administrimin e zakonshëm të përditshëm të kontratave të huasë dhe ndikon transferimin, shitjen, kalimin apo dhënien e çdo të drejte pjesëmarrjeje ose sigurcioni të kontrolluar nga huadhënësit. Në të tilla raste, grupi i monitorimit ka përgjegjësinë për t'u siguruar që rifinancimi të kryhet në përputhje me procedurën e parashikuar në kontratë.

Menaxhimi i çështjeve dhe zgjidhja e mosmarrëveshjeve

Aktivitetet kryesore dhe praktikat e mira që lidhen me menaxhimin e çështjeve dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve janë pothuajse të njëjta në fazën e operacioneve si në fazën e ndërtimit. Ju lutemi referojuni seksioneve që trajtojnë këtë çështje në fazën e konstruksionit të projektit, faqet 15 dhe 19 të këtij raporti.

Ndërprerja

Përfundimi i parakohshëm i një kontrate PPP është me të vërtetë një mjet i fundit dhe duhet të ndjekë një sërë procesesh, duke filluar me një akt mospërbushjeje nga njëra nga palët, ose me ndonjë forcë madhore të vazhdueshme. Nga këndvështrimi i ekipit të monitorimit, fokusi duhet të jetë në shmangien e ndërprerjes duke menaxhuar në mënyrë adekuate performancën, identifikimin dhe zbutjen e risqeve që mund të çojnë në shkelje, trajtimin e shkeljeve në kohën e duhur dhe në përputhje me kontratën PPP, si dhe menaxhimin e mosmarrëveshjeve në përputhje me procesin e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve (PZM)

Ndërprerja për shkelje nga partneri publik tregon një dështim të rëndë të sistemit të menaxhimit të kontratës. Ky rast shoqërohet me pagesa të konsiderueshme kompensimi nga portofoli publik dhe i lë AP-së një aset për të cilin mund të mos ketë asnjë operator. Ngjarjet që mund të sjellin shkeljen e AP-së janë ngjarje aq të rënda sa që pengojnë

plotësisht aftësinë e partnerit privat për përmbushjen e detyrimeve e tij sipas kontratës PPP, të tilla si mospagesa e parave që i detyrohen partnerit privat, shpronësimi i së drejtës së përdorimit të aseteve dhe veprimet që pengojnë partnerin privat të përmbushë detyrimet e tij. Shkelja nga PA- inicohet me një njoftim për shkelje nga partneri privat dhe pasohet nga një periudhë korigjimi. Ky njoftim duhet të shkaktojë alarm në nivelet më të larta të autoritetit publik dhe ndërmarrjen e veprimeve të menjëhershme për të shmangur ndërprerjen.

Është thelbësore që ekipi i monitorimit të jetë i mirëinformuar për të gjitha ngjarjet shkeljeve potenciale të partnerit privat. Ekziston një numër i madh shkeljesh potenciale, të cilat variojnë nga mospërmbushjet e performancës deri tek paaftësia paguese e partnerit privat dhe madje edhe mospërmbushjet e ndërsjella sipas marrëveshjeve të huasë. Ekipi i monitorimit nuk duhet të kapet në befasi, meqenëse monitoron performancën dhe treguesit financiarë të partnerit privat.

Shkelja e partnerit privat çon në ndërprerje nëse hapat e ndërmarrë për korigjimin e mospërmbushjeve nuk konsiderohen të përshtatshme nga autoriteti kompetent në AP. Kjo mund të shmanget nga kërkesa të qarta për plane korrektuese në raste të tilla, dhe më pas monitorimi i ngushtë i këtyre planeve. Huadhënësve duhet t'u jepet çdo mundësi për të ndërhyrë si zëvendësues dhe madje edhe për të ushtruar të drejtat e parablerjes, e drejta për të disponuar me të drejtat e partnerit privat dhe për t'ia ri-tenderuar ato tek një partner i ri privat. Kështu, ekipi i monitorimit duhet të kryejë vlerësime të vazhdueshme të mundësisë së ndërprerjes dhe nëse ndërprerja bëhet një mundësi reale, të komunikojë me huadhënësit dhe vendimmarrësit. Vendimet për zgjidhjen e kontratës PPP duhet të merren pas shqyrtimit të pasojave financiare dhe jofinanciare të saj.

Skadimi i kontratës PPP

Skadimi i kontratës PPP është i pashmangshëm, por mungesa e gatishmërisë në menaxhimin e përfundimit çon në periudha të vështira dhe të kushtueshme tranzicioni në fund të PPP. Praktika e mirë ndërkombëtare sugjeron që të paktën tre vjet para skadimit të kontratës PPP, AP duhet të fillojë të shqyrtojë opsionet e ri-tenderimit të PPP-së. Në të njëjtën kohë, grupi i monitorimit duhet të sigurojë se është vënë në fuqi mekanizmi për vlerësimin e gjendjes së asetit, siç parashikohet në kontratë. Vlerësimi konsiston në krahasimin e gjendjes aktuale me jetëgjatësinë e mbetur, siç kërkohet në kontratën e PPP për asetet që vazhdojnë të jenë pjesë e PPP. Nëse gjendja e asetit nuk është ajo që kërkohet, duhet të fillojë një plan korigjues që përfshin ekzekutimin e siguracionit të gjendjes së asetit. Nuk është e pazakontë që PA të kërkojë nga partneri privat një siguracion të pranueshëm si mjet për të siguruar që partneri privat të përmbushë detyrimet e tij në lidhje me gjendjen e aktiveve në datën e skadencës, por kërkesa për të dhënë këtë garanci duhet të përfshihet në marrëveshjen PPP. Një qasje tjetër është t'i kërkojë partnerit privat të mbajë fonde të barabarta me një përqindje të të ardhurave vjetore (ose pagesave) për financimin e një rezerve për çdo investim të nevojshëm për përmbushjen e detyrimeve në lidhje me gjendjen e aseteve në datën e skadimit. Duhet të hartohet një program tranzicioni për të siguruar vazhdimësinë e shërbimeve. Vëmendje e veçantë madhe kërkohet

gjithashtu edhe nga regjimi i menaxhimit të performancës pasi partneri privat nuk fokusohet në qëndrueshmërinë afatgjatë të shërbimeve. Në këtë fazë të vonë të jetës së kontratës, ndërprerja nuk përbën më mjet të dobishëm ndaj shkëlqes së detyrimeve dhe mbikëqyrja e huadhënësit shuhet pas shlyerjes së borxhit nga partneri privat. Transferimi i të gjitha të drejtave të pronësisë intelektuale pas skadimit bëhet gjithashtu i nevojshëm, veçanërisht në rastet e PPP-ve me kërkesa të teknologjisë së lartë ose zgjidhje unike teknologjike. Mund të kërkohet edhe transferimi i punonjësve, qoftë nga partneri privat te një operator i ri ose te AP. Prandaj duhet respektuar legjislacioni që rregullon këto transferime.

Për menaxhimin e fazës së fundit të kontratës, ekipit të monitorimit i nevojitet një strategji e kthimit/daljes. Kjo strategji duhet të bazohet në dispozitat e marrëveshjes PPP të lidhura me ndërprerjen dhe skadimin. Ajo gjithashtu duhet të demonstrojë kapacitetin e institucionit për përfundimin e projektit në mënyrë efikase dhe për sigurimin e vazhdueshëm të shërbimit. Kjo mund të arrihet ose duke vazhduar funksionet brenda AP, ose duke krijuar një proces për transferimin e këtyre funksioneve. Strategjia e daljes duhet të përfshijë:

1. Analizë të opsioneve, brenda parametrave të marrëveshjes PPP, për vazhdimin e shërbimit pas përfundimit ose skadimit, si dhe një rekomandim fillestar për opsionin e preferuar;
2. Planet për organizimin e një shqyrtimi pas zbatimit të projektit, i cili duhet të vlerësojë rezultatet kryesore, vlerën për para, cilësinë dhe inovacionin e projektit dhe të kryhet brenda gjashtë muajve nga data e skadimit ose ndërprerjes.
3. Hapat që do të ndërmerren për integrimin e mësimave të projektit në punën e përditshme të institucionit;
4. Një plan zbatimi i bazuar në procedurat e dorëzimit të përcaktuara në marrëveshjen PPP;
5. Planet për trajtimin e implikimeve të çdo transferimi të punonjësve nga pala private tek institucioni ose organi pasardhës;
6. Një vlerësim i burimeve dhe personelit që institucioni do të ndajë për menaxhimin e strategjisë së daljes; dhe
7. Planet për një event përmbyllës për festimin e arritjeve të projektit dhe për përgatitjen e stafit të menaxhimit të marrëveshjes PPP dhe përdoruesve përfundimtarë për rolin e tyre të ri.

Strategjia e daljes duhet të rishikohet në elementët e nevojshëm gjatë gjithë afatit të kontratës. Rishikimi duhet të përshtatet me nevojën për të siguruar që planet e duhura të jenë në zbatim tre vjet përpara skadimit të afatit të projektit.

MONITORIMI I PROJEKTIT NË KORNIZËN LIGJORE TË ZBATUESHME

Baza ligjore për monitorimin e projekteve të PPP-ve në Kosovë së pari gjendet në Ligjin Nr. 04/L-045 “Për Partneritetin Publik Privat” (LPPP). LPPP jo vetëm që parashikon procedurën që duhet ndjekur në miratimin e projekteve PPP, autoritetet përgjegjëse dhe kërkesat që duhet të plotësohen, por edhe bazën për projekte të suksesshme PPP gjatë gjithë ciklit të tyre jetësor. Me rëndësi të veçantë, sa i përket rregullimit të monitorimit të PPP-ve, është parashikimi në LPPP i autoriteteve kompetente për kryerjen e përgjegjësive monitoruese në një projekt PPP. Neni 17 i LPPP-së “Kompetencat e KPPP” parasheh në paragrafin 2, pika 2.9 dhe 2.10 si në vijim:

2.9 mbikëqyrjen dhe rishikimin e përputhshmërisë së performancës dhe ekzekutimit të projektit;

2.10. shqyrtimin dhe miratimin e ndryshimeve dhe modifikimeve të propozuara në Marrëveshjet mbi bazën e vlerës për para dhe konsiderata të ngjashme;

Kështu, LPPP-ja i jep Komitetit të Partneritetit Publik Privat, i cili përbëhet nga pesë zyrtarë shumë të lartë qeveritarë dhe takohet në seanca ad-hoc, autoritetin më të lartë në drejtim të kontrollit të ekzekutimit të kontratave PPP nga ana e autoriteteve publike dhe marrjen e vendimeve përkatëse në rast se ndryshimet dhe modifikimet e këtyre kontratave bëhen të nevojshme gjatë ekzekutimit. Por, autoriteti i KPPP-së, i dhënë nga LPPP, duhet parë në një spektër më të gjerë pasi i njëjti nen, në pikën 2.13 parashikon një autoritet të pakufizuar përsa i përket administrimit të projekteve të PPP nga KPPP:

2.13. marrjen e vendimeve të tjera përkatëse në lidhje me PPP.

Natyrisht, ekzekutimi i përgjegjësive të KPPP-së, të përcaktuara nga LPPP-ja, kërkon mbështetjen e përhershme të Departamentit Qendror të PPP-së (DQPPP). Prandaj, lidhur me monitorimin e projekteve të PPP-së, LPPP-ja parasheh në nenin 18 “Departamenti Qendror i PPP”, paragrafi 2, pika 7:

2.7 monitorimin dhe dhënien e mendimeve në lidhje me nivelin e përputhshmërisë së Autoriteti Kontraktor dhe Partneri Privat me kushtet e një Marrëveshjeje;

Përgjegjësitë e monitorimit plotësohen nga neni 19 “Të drejtat dhe përgjegjësitë e autoritetit kontraktor”, i cili parashikon në paragrafin 1 të tij:

1. Autoriteti Kontraktues i gëzon të gjitha të drejtat e përcaktuara në marrëveshje, duke përfshirë por pa u kufizuar, në të drejtën për inspektimin e aktiviteteve të Partnerit Privat sipas marrëveshjes si dhe për të siguruar përputhshmërinë e plotë me kushtet e marrëveshjes.

Më tej në të njëjtin nen, paragrafi 2, pika 4, një përgjegjësi e tillë plotësohet si më poshtë:

2.4 Krijimi i një ekipi të kualifikuar profesionalisht të menaxhimit të kontratave për të monitoruar dhe zbatuar respektimin e rreptë nga Partneri Privat me kushtet e Marrëveshjes;

Megjithatë, dispozitat e fundit mbi përgjegjësitë e autoritetit kontraktor në lidhje me monitorimin e ecurisë së projektit PPP duhet të lexohen në lidhje me nenin 5, paragrafi 3 në LPPP:

3. Në përputhje me dispozitat e nenit 17 të këtij ligji, me miratimin paraprak të Qeverisë dhe kur kërkohet në interes publik, KPPP-ja ka autoritetin të lidhë Partneritet Publiko-Privat në emër të Republika e Kosovës për ofrimin e shërbimeve publike apo infrastrukturës publike të cilat janë në kompetencë të Qeverisë së Republikës së Kosovës ose ndonjë ministrie apo agjencie të saj.

Kjo dispozitë e bën KPPP-në automatikisht autoritet kontraktues për të gjitha projektet PPP të miratuara nga Qeveria e Kosovës, duke i ngarkuar KPPP-së të gjitha përgjegjësitë monitoruese për ato projekte.

Dispozitat e mësipërme të LPPP-së parashtrojnë rregullimin bazë të monitorimit të ekzekutimit të kontratave PPP. Për plotësimin e kornizës rregullative në LPPP, KPPP ka nxjerrë Direktivën Nr. 5/2013 “Për mënyrën e raportimit të rregullt të autoriteteve publike në KPPP” (Direktiva). Direktiva ka të bëjë me raportimin e rregullt në KPPP nga ZM-të që kanë lidhur një marrëveshje PPP kontraktuale ose institucionale, duke planifikuar një raportim të tillë në baza vjetore. Direktiva përcakton qëllimin e raportimit në nenin 2, paragrafin e saj 1 si “çështje që lidhen me zbatimin e projektit”⁷ dhe përcakton përmbajtjen e një raporti të tillë në nenin 4:

- Informacione të përgjithshme rreth projektit
 - o Palët Kontraktuese
 - o Qëllimi kryesor i projektit
 - o Data e nënshkrimit të marrëveshjes
 - o Data e hyrjes në fuqi të Marrëveshjes o Kohëzgjatja e Projektit o Pronësia e aseteve

- Përmbushja e detyrimeve nga Partneri Privat
 - o Detyrimet për Investime
 - o Detyrimet operative
 - o Detyrimet e mirëmbajtjes
 - o Tarifat e paguara të koncesionit
 - o Pagesa të tjera

⁷Neni 2.1 i Direktivës Nr. 5/2013: Autoriteti Publik që ka lidhur një marrëveshje kontraktuale ose institucionale të Partneritetit Publik Privat duhet të raportojë në baza të rregullta vjetore në Komitetin e Partneritetit Publik Privat nëpërmjet Departamentit Qendror të PPP për çështjet që lidhen me zbatimin e projektit.2.1.

- Vështrim i përgjithshëm financiar i partnerëve privatë për vitin e kaluar financiar
- Ndërprerje dhe pezullim i mundshëm i Marrëveshjes për periudhën raportuese
- Zbatimi i penaliteteve të mundshme
- Mosmarrëveshjet
- Ndryshimi i marrëveshjes
- Përbushja e detyrimeve nga Autoriteti Publik
 - o Pagesat e bëra nga autoriteti publik për partnerin privat (në rastin e kontratës publike)
 - o Ekipi i menaxhimit të kontratës
 - o Sigurimi i posedimit të pashqetësuar
 - o Detyrime të tjera

Megjithatë, Direktiva nuk i kufizon përgjegjësitë raportuese të AP-ve ndaj KPPP-së vetëm në raportimin e rregullt vjetor. Direktiva parashikon të drejtën e KPPP-së për të kërkuar nga ZM-të raporte për çështje specifike përtej atyre që i nënshtrohen raportit të rregullt vjetor⁸

⁸ Po aty, neni 2, paragrafi 2: Krahas raportimit të rregullt, KPPP rezervon të drejtën të kërkojë nga Autoriteti Kontraktor të raportojë për çështje specifike që nuk lidhen me këtë raport, siç përcaktohet në paragrafin 2.9 të nenit 17 të ligjit nr. 04/ L-045

GJETJE DHE PËRFUNDIME

Kuadri ligjor në fuqi mundëson në mënyrë të qartë ekzekutimin e kontrollit të KPPP-së mbi zbatimin e kontratave PPP, jo vetëm nëpërmjet raportimit të rregullt, por edhe nëpërmjet inspektimit ad hoc, sa herë që është e përshtatshme. KPPP rezervon të drejtën e shqyrtimit dhe miratimit të ndryshimeve në kontratat PPP, ndërsa përfshirja e kësaj të drejte në në fazën e hartimit të çdo kontratë PPP është e nënkuptuar në ligj.

LPPP shprehimisht parasheh të drejtën e KPPP-së për të vepruar si autoritet kontraktues për projektet PPP nën kompetencën e institucioneve të qeverisë qendrore. Veprimtaria e KPPP-së si autoritet kontraktues nënkupton ndërmarrjen e përgjegjësive të menaxhimit të kontratave në projektet më të rëndësishme të PPP-ve në Kosovë, si nga ndikimi ashtu edhe nga pasojat financiare.

Megjithatë, menaxhimi i kontratës kërkon angazhim të konsiderueshëm dhe të vazhdueshëm që vështirë se mund të pritët të përmbushet vetëm nga veprimtaria e një komiteti që mbledhet në baza ad hoc. Kështu, përgjegjësitë e menaxhimit të kontratës në mënyrë implicite bien mbi supet e DQPPP-së. Kuadri ligjor hesht sa i përket dispozitave specifike që rregullojnë procedurën dhe protokollin për ekzekutimin e këtyre përgjegjësive të monitorimit të kontratave ndërmjet DQPPP-së dhe KPPP-së. Monitorimi i kontratave në projektet PPP do të kërkojë një sërë aktiviteteve me shtrirje shumë më të gjerë sesa raportimi vjetor ose ad hoc i parashikuar në kuadrin ligjor. Kontratat specifike supozohet të parashikojnë detaje jo vetëm për qëllime raportimi, por edhe për çdo aspekt të menaxhimit të këtyre kontratave. Megjithatë, koordinimi ndërmjet DQPPP-së dhe KPPP-së për menaxhimin e suksesshëm të kontratave për projektet PPP të sponsorizuara nga institucionet e qeverisë qendrore nuk është një çështje që duhet të parashikohet në ato kontrata specifike. DQPPP-ja mund të marrë në konsideratë hartimin dhe propozimin për miratim nga KPPP të një rregulloreje të brendshme, qoftë edhe në formën e një akti nënligjor, për procedurat dhe protokollet e kordinimit efektiv dhe vendimmarrjes për ekzekutimin e projekteve PPP, ku KPPP vepron si autoritet kontraktor. Kjo rregullore duhet të përfshijë dhe të shkojë përtej parashikimit të detyrave dhe përgjegjësive të Divizionit të Monitorimit, aktualisht të dokumentuara në një dokument joformal nga Divizioni i Monitorimit.

Stafi i plotë i Divizionit të Monitorimit në kuadër të Departamentit Qendror të PPP-së është parakusht për të siguruar monitorimin e duhur të kontratave të PPP, siç kërkohet nga LPPP. Në këtë kuadër, kompleksiteti i detyrave të monitorimit gjatë ekzekutimeve të kontratave PPP, si koncesione ashtu edhe kontrata publike, kërkon personel të kualifikuar dhe me përvojë, të aftë për të zbuluar dhe raportuar çdo shkelje të kontratës PPP, ose nevojë për përmirësim të performancës, si dhe për të kontribuar në korrigjimin ose ndryshimin e kërkuar. Një ekip i suksesshëm monitorues në kontratat komplekse të PPP-ve duhet të përdorë jo vetëm kapacitetet ligjore dhe ekonomike/financiare, por edhe njohuritë inxhinierike (të ndërtimit), në mënyrë që të përmbushë siç duhet përgjegjësitë e monitorimit gjatë fazës së ndërtimit në kontratën PPP. Personeli aktual i Divizionit të Monitorimit, megjithëse ka një përvojë të kualifikuar të shkëlqyer në monitorimin e PPP-ve, është më pak se i mjaftueshëm për sa i përket numrit të zyrtarëve. Stafi i Divizionit të Monitorimit aktualisht përbëhet nga vetëm një anëtar, përveç Shefi i Divizionit, i cili është më pak se numri i nevojshëm i anëtarëve për formimin e një ekipi të vetëm monitorues. Vetëm kompleksiteti i kontratës së koncesionit të aeroportit, në të cilën KPPP me

mbështetjen e përhershme të DQPPP po vepron si autoritet kontraktor, kërkon personel shtesë për trajtimin e nevojave të monitorimit të vazhdueshëm të operimit, për të mos folur pastaj për përgjegjësitë monitoruese në projekte të tjera dhe të tjera përgjegjësi që rrjedhin nga monitorimi i rregullt vjetor i raporteve të KPPP-së në nivel kombëtar. Kështu, nevoja për plotësimin e stafit të Divizionit të Monitorimit me të paktën dy anëtarë të rinj, njëri prej të cilëve preferohet me edukim në inxhinierinë e ndërtimit, paqartësi urgjente.

Përgjegjësitë e Departamentit Qendror të PPP përfshijnë angazhim të qënësishëm në miratimin e projekteve të PPP, si dhe në monitorimin e ekzekutimit të kontratave të PPP. Ndarja midis këtyre dy përgjegjësive kryesore është thelbësore në jetëgjatësinë e një projekti PPP. Ndonëse për sa i përket strukturës, menaxhmenti aktual i Departamentit Qendror ka pasur dijen dhe përvojën e nevojshme për ta bërë të qartë një ndarje të tillë me sigurimin e dy strukturave të veçanta dhe të pavarura brenda Departamentit, një ndarje e tillë duket se mungon në nivel normativ. Kjo ndarje bëhet edhe më e mprehtë në gjendjen aktuale të mungesës së personelit në Departamentit Qendror, pasi një nevojë e njëkohshme për ngritjen e një ekipi vlerësues dhe një ekipi monitorues brenda Departamentit është thjesht e pamundur me personelin në dispozicion. Përfshirja e personelit të Divizionit të Monitorimit në vlerësimin e një projekt-propozimi PPP mund të komprometojë të gjithë projektin në një fazë të mëvonshme të monitorimit, në bazë të konfliktit të interesit. Duke qenë se një rishikim i kuadrit ligjor në fuqi lidhur me PPP-në është në vazhdim, Departamenti mund të konsiderojë përfshirjen e ndarjes së nevojshme të funksioneve të vlerësimit dhe monitorimit me një akt me normativ, ndoshta në nivel akti nënligjor. Kjo mund të shërbejë si masë për të dekurajuar krijimin e një situatë të ngjashme me mungesën e personelit aktual të Departamentit në të ardhmen.

Ekzistenca e mjeteve të posaçme monitoruese është një ndihmë e madhe në kryerjen e përgjegjësive të monitorimit gjatë gjithë jetëgjatësisë së një projekti PPP. Një ekip monitorues i pajisur me mjetet e duhura nuk duhet të improvizojë dhe zhvillojë veprime specifike, të lidhura me situatat nëse përballet, në ekzekutimin e përgjegjësive monitoruese për situata të ndryshme në projekte të ndryshme. Mjete të tilla monitoruese mungojnë aktualisht në kuadrin e funksionimit të Divizionit të Monitorimit pranë Departamentit Qendror të PPP. Një fillim i mirë në këtë drejtim mund të ishte krijimi i mjetit më të rëndësishëm të monitorimit, siç përcaktohet nga teoria dhe praktika e mirë ndërkombëtare e PPP-së: Manuali i Menaxhimit të Kontratës. Duhet theksuar se përderisa Divizioni i Monitorimit ka të gjithë përvojën dhe ekspertizën e nevojshme në këtë fushë, dhe mund ta kryejë detyrën edhe pa një Manual për Menaxhimin e Kontratës, një mjet i tillë mund të marrë një rëndësi të jashtëzakonshme në duart e Ekipeve Monitoruese Komunale për menaxhimin e projekteve të tyre të PPP. Ka të dhëna të shumta dhe shembuj të një dokumenti të tillë në literaturën ndërkombëtare lidhur me PPP. Përmbajtja e këtij manuali, e propozuar nga një prej institucioneve më me reputacion dhe lider në njohuritë globale të PPP - Qendra Evropiane e Ekspertizës PPP- është paraqitur më poshtë si sugjerim⁹:

⁹ Shih EPEC's: Menaxhimi i PPP-ve gjatë jetës së tyre të kontratës. Udhëzues për menaxhimin e shëndoshë, 2014 në : <https://ppp.worldbank.org/public-private->

Hyrja

- Qëllimi i dokumentit
- Historiku i projektit/kontratës (origjina, struktura komerciale dhe objektivat, aspektet kryesore të prokurimit)

Menaxhimi

- Bordet dhe komitetet
- Proceset e komunikimit dhe informacionit
- Proceset e vendimmarrjes
- Kompetencat e deleguara
- Menaxhimi i palëve me interes (përfshirë përdoruesit fundorë)

Struktura e ekipit të Autoritetit

- Grafik organizativ
- Rolet dhe përgjegjësitë
- Kontaktet kryesore
- Struktura e ekipit të partnerëve privatë
- Grafik organizativ
- Rolet dhe përgjegjësitë
- Kontaktet kryesore

Menaxhimi i periudhës së ndërtimit

- Takimet (lloji, qëllimi, shpeshësia, frekuentimi, rezultatet)
- Kërkesat kryesore të specifikimeve
- Mbledhja, vërtetimi dhe regjistrimi i të dhënave
- Raportimi
- Aspektet e kontabilitetit (veçanërisht trajtimi i bilancit)
- Procesi i menaxhimit të rrezikut
- Menaxhimi i ndryshimeve

Menaxhimi i periudhës së shërbimit

- Takimet (lloji, qëllimi, shpeshësia, frekuentimi, rezultatet)
- Kërkesat kryesore të specifikimeve/objektivat e performancës
- Ekipi i ndihmës
- Mbledhja, vërtetimi dhe regjistrimi i të dhënave
- Raportimi
- Procesi i menaxhimit të rrezikut
- Mekanizmi dhe procesi i pagesës, duke përfshirë aspektet buxhetore dhe kontabël
- Shqyrtime
- Menaxhimi i ndryshimeve
- Zgjidhja e kontesteve

Duhet mbajtur mend se çdo veprim në monitorimin e ekzekutimit të kontratës është specifik për kontratën e veçantë të PPP me të cilën lidhet. Çdo kontratë PPP duhet të parashikojë treguesit e saj të veçantë të performancës, por edhe kërkesat specifike të raportimit dhe monitorimit që reflektojnë këta tregues të performancës. Megjithatë,

funksionimi i monitorimit për performancë dhe realizim të suksesshëm të projektit sipas kontratës duhet të marrë një formë standarde dhe të përfshijë bashkëpunimin ndërmjet ekipeve monitoruese të partnerit privat dhe autoritetit publik. Raportimi periodik në KPPP është një kërkesë standarde për të gjitha projektet e PPP dhe kërkon që të ndiqet një nivel i caktuar i standardizuar informacioni dhe cilësie. Prandaj, nevoja për Procedurat Standarde Operacionale (PSO) në fushën e monitorimit të PPP-ve është mjaft evidente, megjithëse në kuadrin ligjor mund të paraqitet vetëm e nënkuptuar . Krijimi i PSO-ve, për sa i përket monitorimit të PPP-ve, mund të jetë një detyrë e vështirë që merr mjaft kohë dhe për Departamentin Qendror të PPP-së, veçanërisht në gjendjen aktuale të mungesës së personelit. Por, në fund jo vetëm që do të përmbushte përgjegjësitë specifike ligjore të DQPPP-së, si *nxjerrja e praktikave dhe procedurave të rekomanduara standardenë lidhje me PPP-të*¹⁰, por gjithashtu mund të lehtësojë kryerjen e detyrave monitoruese dhe të rrisë kapacitetet monitoruese të të gjithë aktorëve të përfshirë në çdo nivel, nga ekipi i menaxhimit të projektit të partnerit privat tek ekipet monitoruese të PPP-ve në Komuna, deri tek Divizioni i Monitorimit brenda DQPPP-së. Harmonizimi, standardizimi dhe kodifikimi i procedurave dhe aktiviteteve të monitorimit merr një rëndësi dhe kuptim të veçantë në epokën e zhvillimit elektronik dhe dixhital. Zhvillimi aktual dixhital në të gjithë sektorët e ekonomisë ofron një gamë të pakufishme mundësish. Me ndihmën e mjeteve dixhitale, DQPPP mund ta kthejë monitorimin e kontratave të PPP-së në një proces standard të kodifikuar lehtësisht të kontrollueshëm dhe korigjueshëm sa herë që del e nevojshme, nga të gjithë aktorët e përfshirë në proces. Zhvillimi në këtë drejtim aktualisht mund të jetë i kushtueshëm, por planifikimi paraprak dhe vendosja e piketave në një proces angazhimi afatmesëm dhe afatgjatë duhet të jetë me interes të veçantë për vendimmarrësit brenda dhe jashtë Departamentit Qendror të PPP qysh në këtë moment. Monitorimi i kontratave të PPP-ve është një proces relativisht i gjatë dhe ndonjëherë mund të kërkojë përfshirjen e më shumë se një gjenerate të zyrtarëve të monitorimit të PPP-ve, madje edhe brenda Departamentit Qendror të PPP-së. Fakti që përbërja aktuale e Divizionit të Monitorimit, ka zëvendësuar një ekip tjetër monitorimi në të paktën një nga kontratat e PPP aktuale, është shembulli i gjallë i këtij konstatimi. Kështu, në mënyrë që procedurat dhe aktivitetet e monitorimit të standardizohen, ato nuk duhet të kenë asnjë lidhje me përbërjen dhe ekipet e monitorimit dhe me personalitetet e njerëzve që ekzekutojnë përgjegjësitë e monitorimit. Zhvillimi i PSO-ve të kodifikuara, të miratuara nëpërmjet akteve rregullatore në nivel ose të Komitetit të PPP-së, ose të Departamentit Qendror të PPP-së, sigurisht që do të ndihmojë në kryerjen e një monitorimi standard të suksesshëm të kontratave të PPP-së në një mënyrë të pandikuar nga koha.

¹⁰ Shih nenin 17, 2.2 të Ligjit Nr. 04/L-045 për Partneritetin Publik Privat