THE MEANING OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Sandra Risteska
Republic of Macedonia, sandra_stankovik@hotmail.com

Abstract: Each country strives for growing economic development, but no country is able to implement it. Various experiences and projects from the countries of the European Union and other neighboring countries are taken and considered. Towards the end of the 20th century and at the beginning of the 21st century, economic movements are increasingly relying on public-private partnerships, which can lead to a rapid development process through the financing of infrastructure projects. Economic globalization, as well as the emergence of new opportunities for economic activity in the world, are aimed at cooperation of the authorities and businesses in the realization of the socio-economic policies. The implementation and realization of development projects through public-private partnerships is impossible without participation by the relevant institutions of the public and private sector. Above all, direct participation implies expertise, experience and education. Every project that will be realized through various forms of public-private partnership must fulfill certain conditions. Among the conditions for proper implementation of the project are: dialogue, transparency and monitoring. The main feature of PPP is the transfer of the risk to the financing, efficiency and quality of public services, which are usually the burden of the private partner. This paper analyzes and explores the essence of public-private partnership. The conceptual framework for public-private partnership, as well as its strengths and weaknesses, is set. With the application of PPP, the economic development of the infrastructure as a whole, and in particular the development of local infrastructure, is analyzed. The origin of PPPs, its characteristics, as well as the need and importance for their continuous implementation are explained. The application of PPP is considered through the experiences in certain countries of the European Union and the Republic of Macedonia. Then, the responses to previously hypothesized hypotheses are collected: what is the successful implementation of PPP, what is needed for PPPs and why. In the end, the data from the conducted research are collected, analyzed and determined the profile of certain activities, as well as the possible decisions for further strategies for the implementation of the PPPs.
Keywords: public private partnership, public sector, private partner, public services, economic development.

ЗНАЧЕЊЕТО НА ЈАВНО-ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО ЗА РАЗВОЈОТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Сандра Ристеска
sandra_stankovik@hotmail.com

Резиме: Секоја земја се стреми кон сѐ поголем стопански и економски развој, но ниедна земја не е во состојба самата тоа да го спроведе. Се земаат и разгледуваат разни искуства и проекти од земјите на Европската унија и другите соседни држави. Кон крајот на XX век и во почетокот на XXI век, економските движења сѐ почесто се потпираат на јавно-приватното партнерство, што може да доведе до процес на брз развој преку финансирање на инфраструктурни проекти. Економската глобализација, како и појавата на нови можности за економската активност во светот, насочуваат кон соработка на властите и бизнисите во реализација на социо-економските политики. Имплементацијата и остварувањето на проектите за развој преку јавно-приватно партнерство е невозможно без партиципација од страна на релевантните институции на јавниот и приватниот сектор. Пред сѐ, директната партиципација подразбира експертиза, искуство и образование. Секој проект што ќе се реализира преку различни форми на јавно-приватно партнерство мора да оствари одредени услови. Меѓу условите за правилно спроведување на проектот се: дијалогот, транспарентноста и набљудувањето. Главната особина на ЈПП е пренесувањето на ризикот во финансирањето, ефикасноста и квалитетот на јавните услуги, кои најчесто се товар на приватниот партнер. Во овој труд се анализира и разработува суштината на јавно-приватното партнерство. Се поставува концепциската рамка за јавно-приватно партнерство, како и неговите предности и слабости. Со примента на ЈПП се анализира економскиот развој на инфраструктурата во целина и посебно во однос на развојот на локалната инфраструктура. Се образложува потеклото на ЈПП, неговите карактеристики, како и потребата и важноста за нивно континуирано спроведување. Се разгледува примената на ЈПП преку искуствата во

одделни земји на Европската унија и во Република Македонија. Потоа, се собираат одговорите на претходно зададените хипотези: каква е успешната имплементација на ЈПП, што е потребно за ЈПП и зошто. Након, податоците од истражувањата се собираат и се утврдува профилот на одделните активности, како и можните одлуки за понатамошни стратегии за примена на ЈПП.

Клучни зборови: јавно-приватно партнерство, јавен сектор, приватен партнер, јавни услуги, економски развој.

1. ВОВЕД

Во денешно време, јавно-приватното партнерство претставува една нова филозофија на односите помеѓу државата и бизнисот која ѝ овозможува на државата да се посвети на нејзините изворни функции. Имено, државата добива нова улога и наместо директно да се ангажира во обезбедување јавни добра, станува организатор, регулатор и контролор. Концептот на јавно-приватно партнерство во последниве децении стана активен начин за финансирање, изградба и одржување на инфраструктурата на јавниот сектор. Последниве години овој концепт често се зема предвид, ветувачки во поглед на можноста за водење проекти што се од јавен интерес, како што се: комуналните услуги (снабдување со вода за пиење, отпадните води, управување на отпадот), развој на инфраструктурните проекти (железнички, патни и автопатни), образованието, здравството, социјалата и спортот, како и другите јавни услуги за кои не се обезбедени доволно финансиски средства од страна на јавниот сектор. Со цел да се надмине растечкиот јаз помеѓу потребата од инфраструктурни проекти и недостатокот од финансиски средства кај јавниот сектор за реализација на тие проекти, јавно-приватните партнерства (ЈПП) се јавуваат како растечки елемент во „набавката“ и подобрувањето на јавните услуги. Идејата за ЈПП во основа е многу едноставна: наместо државата, приватниот сектор го финансира и гради проектот, со право да го стопанисува во одреден временски период за да ја поврати инвестицијата. По завршувањето на тој период, проектот се предава во сопственост на државата. Во практиката не постои унифицирана дефиниција на поимот ЈПП. Според Зелената книга за јавно-приватно партнерство и законодавството на Европската унија за јавни договори и концесии објавена во 2004 година од страна на Европската комисија, ЈПП претставува различни форми на соработка помеѓу јавниот сектор односно централната и локалната власт и приватниот сектор, сè со цел да се обезбеди финансирање, изградба, реконструкција, управување, како и одржување на инфраструктурата или вршење на јавни услуги.[142] Според формата, односно начинот на реализација, ЈПП може да се подели во две групи - договорно ЈПП во кое приватниот сектор е вклучен во изградбата, финансирањето и управувањето на проектот или услугата и институционално ЈПП со кое се воспоставува нов правен субјект, заедничка сопственост од страна на двајца партнери. Формите на јавно-приватно партнерство варираат од обични договори за проектирање и изградба, преку т.н. модел „Design-Build-Operate-Transfer“, па сè до комплексни договори за концесија. Во класичниот модел на јавно-приватно партнерство, постојат шест типови на актери кои се поврзани во одреден протокол, и тоа:

- како прв актер се јавува *проектната компанија* која ја има централната улога;
- како втор актер се јавуваат *сопствениците* кои го вложуваат својот капитал во компанијата;
- како трето, тие можат да прибираат средства на пазарот преку задолжување кај *банките*;
- како четврти актер се јавува *изведувачот*, односно компанијата која ја извршува изградбата, додека трошоците му се исплатуваат од остварените приходи;
- како петти актер се јавува *управувач* кој се формира во рамките на проектната компанија или како посебен правен субјект, кој добива надомест за своите трошоци;
- шестиот актер се *корисниците на услугите*, односно крајните корисници, кои го сочинуваат финансискиот тек на капиталот, што подразбира дека плаќаат надомест или на друг начин придонесуваат финансиски.

Централната или локалната власт може да обезбеди средства од општите даночни приходи за потребата на изведбата. Со оглед на тоа дека понекогаш повеќе функции може да му се доделат на еден субјект, ваквите улоги можат и да се спојат (на пример, тогаш кога управувачот е одговорен и за изградбата).

[142] European Commission. *Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions.* COM, (2004)

2. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО

ЈПП може да се дефинира како договорен однос во кој приватниот партнер презема одговорност за спроведување на дел (или целина) на некоја јавна функција. По својата природа ЈПП претставува соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор со синергетски ефекти, во кои се интегрираат ресурсите на партнерите, сè со цел да се обезбедат јавни услуги и развој на јавната инфраструктура. Програмите за јавно-приватно партнерство нудат долгорочно одржлив пристап за подобрување на јавните услуги и јавната инфраструктура, како и зголемување на разновидноста на деловните активности на локално ниво. ЈПП најчесто претставува долгорочна соработка помеѓу јавниот и приватниот партнер со цел да се постигнат општите и конкретните бенефиции, односно договор помеѓу јавниот и приватниот партнер кој придонесува за зголемување на достапноста и квалитетот на услугите на јавниот партнер и овозможува остварување на посакуваните придобивки на приватниот партнер.

Вообичаено, јавно-приватното партнерство го карактеризираат следниве елементи:

- Приватниот партнер ги подготвува проектните документи, целосно или делумно ја финансира изградбата на инфраструктурата, ја управува и ја одржува истата или извршува дејност од јавен интерес односно јавна услуга, за што добива соодветна компензација од страна на јавниот партнер или од крајните корисници на јавните услуги;
- Јавниот партнер има право да ги дефинира целите што треба да се постигнат во однос на квалитетот на јавните услуги, цените на јавните услуги и контролата над извршувањето на јавните услуги;
- Јавно-приватното партнерство се карактеризира со релативно долг временски период на важење на договорот;
- Распределбата на ризикот најчесто се пренесува на приватниот партнер. Меѓутоа, не мора да значи дека со јавно-приватното партнерство приватниот партнер секогаш го презема целосниот или поголемиот дел од ризикот кој е поврзан со проектот. Сепак, прецизната распределба на ризикот зависи од случај до случај.

Постојат многу позитивни примери на реализација на крупни инфраструктурни проекти преку моделот на ЈПП, сепак, неговото користење не може да се смета како солуција за сè и за сите проекти. Исто така, постојат и многу пропаднати проекти што се реализирале како ЈПП. Токму затоа, од суштинско значење е јавниот сектор јасно да ги идентификува факторите што го чинат проектот оправдан за финансирање од страна на приватниот сектор.

3. НАЧЕЛА ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

Во спроведувањето на Законот за јавно-приватно партнерство, јавниот партнер е должен да ги почитува следниве начела:

- **Заштита на јавниот интерес.** Ова нечело значи обврска на централните власти да ги обезбедат и да ги гарантираат правата на приватниот партнер кои не се во спротивност со законот на јавниот интерес;
- **Ефикасност.** Ова начело претставува обврска за спроведување на постапка за склучување јавен договор и избор на приватен партнер во согласност со законот, со колку што е можно помали трошоци за спроведување на таа постапка;
- **Транспарентност.** Ова начело вклучува обврска на огласување на намерите за склучување на јавен договор со или без елементи на концесија и можност на понудувачот да изврши увид во податоците за спроведување на постапка за доделување на јавни договори и сл.;
- **Еднаков и правичен третман.** Претставува начело без можност за дискриминација, бидејќи на сите учесници во постапката им се доделуваат јавни договори и избор на приватен партнер, со обврска учесниците да имаат точни и потполни информации, како и критериуми и стандарди за избор на приватен партнер;
- **Конкуренција на слободниот пазар.** Начело кое ја вклучува забраната за ограничување на учеството во процесот за набавка или избор на партнер, како и обврската за прифаќање на сите учесници со адекватни технички, финансиски и други стручни квалификации;
- **Пропорционалност.** Ова начело подразбира дека секоја мерка на централните власти мора да биде минимално потребна и во пропорција со јавниот интерес кој со таквата мерка сака да се заштити;

- **Автономија.** Вклучува слобода на договорените страни дека во согласност со законите, прописите и добрите деловни практики ќе ги уредат меѓусебните права и обврски;
- **Еднаквост на договорените страни.** Начело кое укажува на тоа дека меѓусебните односи на субјектите во јавниот договор се темелат на нивната еднаквост и рамноправност;
- **Заштита на животната средина.** Ова начело е регулирано со Законот за заштита на животната средина и вклучува обврски на превенција и претпазливост, интегралност, зачувување на природните богатства, одржлив развој, поголема одговорност кај загадувачите и друго.

4. ПРИЧИНИ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

Со вклучување на приватниот сектор во финансирањето, изградбата и управувањето на инфраструктурните проекти, локалните власти можат да постигнат:

- Оптимализација на расходите за капитални инвестиции и оцена на финансиската исплатливост на проектот врз основа на пресметката на вкупните расходи во текот на траењето на проектот;
- Процена на користа од спроведување на ЈПП-проекти во споредба со класичните јавни набавки;
- Пренесување на дел од ризикот од спроведување на проектот на приватниот сектор во согласност со принципите на транспарентност и пропорционалност.

Локалната самоуправа може да очекува обезбедување голем број бенефиции од ЈПП-проектите:

- **побрза имплементација на проектот** која се постигнува со доверување на повеќе фази на реализација на проектот (финансирање, проектирање, изградба, користење) на еден приватен партнер;
- **заштеда во трошоците за изградба** преку побрза имплементација, побрза набавка и намалување на ризикот од надминување на времето и трошоците;
- **заштеда на оперативните трошоци** преку имплементација на современите технологии, квалификувана работна сила, централизирање на административниот кадар и разновидна употреба на објекти;
- **иновации во обезбедувањето на инфраструктура и услуги** преку конкуренција која поттикнува приватните партнери да пронајдат поефикасни начини за реализација на проектите од своите конкуренти;
- **поголеми можности за финансирање на инфраструктурни проекти** без ангажирање на ограничени буџетски средства и задолжување на финансиски пазари;
- **подобро мерење на ефикасноста на испорака на услуги**, преку воведувањето на пазарни стандарди и оценување на квалитетот; и
- **зголемување на локалните приходи** преку данок на имот и приход, лизинг, надоместоци за концесија или приход од проектот/услугата.

5. КОНЦЕСИИ

Концесијата претставува договорен однос помеѓу јавните власти и приватните компании. Јавна власт може да биде државата, регионалната, локалната самоуправа или јавно претпријатие. Кај ваквите модели на соработка приватниот партнер го нарекуваме концесионер, а јавниот партнер се именува како концидент. Концидентот на концесионерот му дава право во подолг временски период, обично од 20-30 години, да извршува некоја јавна услуга, да користи одредено природно богатство или да врши друга дејност од јавен интерес. За возврат, концесионерот му плаќа концесиски надоместок на концидентот. Концесионерот ја сноси целата одговорност за функционирањето на предметот на концесијата, вклучувајќи управување, одржување, менаџирање, како и инвестирање во реконструкција и евентуално проширување. Условите и оперативните стандарди ги пропишува концидентот. Концесионерот наплатата за услугите ја извршува од крајните корисници. Владата дава концесии во областите во кои нема доволно стручност и финансии да ги развива, а кои сепак се од општ интерес. Предност кај концесиите е тоа што целата одговорност ја презема приватниот сектор, со што придонесува за поголема ефикасност во сите фази на работењето. Поради тоа, концесиите се атрактивни за бизниси кои бараат големи инвестиции.

6. ЗАКЛУЧОК

Како нов концепт на финансирање на јавните добра се јавува јавно-приватното партнерство. Овој концепт претставува принцип на едноставна соработка, каде што приватното претпријатие финансира и гради разни јавни проекти со право да ги управува во одредена временска рамка и да се стреми да го зголеми профитот

со средствата што ги инвестира. Една од причините за имплементација на овој концепт е потребата за промена на функцијата на државата и економијата. Исто така, како втора причина која се однесува на улогата на државата претставуваат буџетските ограничувања, како и моменталната состојба на прекумерен јавен долг во многу земји во светот, а посебно во Европа. Во такви околности, кога државата не може да финансира изградба на инфраструктурни проекти за развој, креира институционална рамка за соработка со приватниот сектор, користејќи „know-how“ и други сопствени способности. Оваа ситуација бара нови можности за дејствување во сферата на заштеда на јавните финансии, односно контрола на јавните расходи, во смисла на инфраструктурни инвестиции и услуги за зголемување на животниот стандард. Кооперацијата помеѓу приватниот и јавниот сектор преку ваквиот концепт е од големо значење за постигнување на економскиот развој. Имплементацијата и остварувањето на проектите за развој преку јавно-приватно партнерство е невозможно без партиципација од страна на релевантните институции на јавниот и приватниот сектор. Пред сѐ, директната партиципација подразбира експертиза, искуство и образование. Секој проект што ќе се реализира преку различни форми на јавно-приватно партнерство мора да оствари одредени услови. Меѓу условите за правилно спроведување на проектот се: дијалогот, транспарентноста и набљудувањето. Главната особина на ЈПП е пренесувањето на ризикот во финансирањето, ефикасноста и квалитетот на јавните услуги, кои најчесто се товар на приватниот партнер. Што е најважно, со цел да може да се спроведат инвестиции преку форми на јавно-приватно партнерство, потребен е услов за обезбедување на поголема ефикасност на јавниот сектор што се спроведува преку стандардизирани јавни набавки. Со други зборови, овој коцепт е поинаку познат како начин „вредност за пари“, така што властите како на централно, така и на локално ниво со примена на ЈПП, имаат потенцијал да заштедат финансиски средства, односно јавни давачки. Јавно-приватното партнерство е соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор и тоа не треба да се смета како приватизација. Договорот за таквата соработка е договорен за одреден временски период, како и други норми за компетентноста на бенефициите и добивката за двете страни. Така, овој концепт користејќи ги сите капацитети развива нови пристапи за намалување на невработеноста, иако овој метод на финансирање и развој на инфраструктурни проекти е критикуван од страна на некои експерти во земјите на Европската унија. Според нивното мислење, овој пристап на финансирање, градење и управување со добра од општ интерес е штетен за демократијата и не носи вистински придобивки за ефикасноста на менаџментот. Јавното-приватно партнерство претставува концепт кој треба да има широк опсег во Република Македонија, имајќи предвид дека постои правна формулација. Правната регулатива се смета за предност во имплементирање на развојните политики за инфраструктурни проекти преку јавно-приватни партнерства. Република Македонија, како земја која има тенденција и цел да влезе во Европската унија, мора да биде подготвена за предизвиците коишто произлегуваат од тоа членство. Со спроведувањето на јавно-приватно партнерство се придонесува за остварување на стратешките цели за привлекување на странски инвестиции, што доведува до зајакнување на економскиот раст и развој. Затоа, јавно-приватното партнерство треба да се поддржува, но со голема внимателност, за да не се искористи за лични и групни интереси. Во овој момент, имаме голема потреба од брз развој на инфраструктурата и јавните услуги, па поради тоа треба да го поддржиме развојот на ЈПП. Со оваа замисла, несомнено, индиректно ги зачувуваме државните и општинските буџети од таквите инвестиции, додека директно го стимулираме бизнис-секторот кој повторно го надополнува буџетот. Притоа, развиените земји на запад ни претставуваат добар пример.

ЛИТЕРАТУРА

[1] J.E. Blakely, K.T Bradshaw, Planning Local Economic Development - Theory and Practice, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi, 2002.
[2] L. Brdarevic, Razvoj lokalne infrastructure kroz javno-privatno partnerstvo, prirucnik za lokalne vlasti, USAID, Srbija, 2012.
[3] M. Bult-Spiering and G. Dewulf, Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective, Blackwell Publishing Ltd, Oxford,UK, 2006.
[4] D. Damjanović, T. Pavlović-Krizanić, G. Peteri, Partnerstvo javnog i privatnog sektora: dobra i loša iskustva u odbranim zemljama u tranziciji, PALGO centar, Beograd, Srbija, 2010.
[5] European Commission, Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions. – COM, 2004.
[6] Л. Јоноски, Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив, Правдико, 2014.
[7] L. Montanheiro, Identifying economic benefits in multy-organisation partnership, in: Public private sector partnership: fostering enterprise, Sheffi eld Hallam University Press, Sheffi eld, 1998.

[8] S.P. Osborne, Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective, Advances in Management and Business Studies, Routledge, New York, 2000.
[9] М. Трајановски, Д. Узунов, М. Николов, Ј. Вртески, Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни јавно-приватни партерства, ЗЕЛС, 2008.
[10] M. Vagliasindi and A.K. Izaguirre, Private Participation in infrastructure in Europe and Central Asia, Gridlines Note No. 26, 2007.