



Извршно резиме на Основниот извештај за тековната рамка за Јавно-приватни партнерства (ЈПП) за медиумите, невладиниот сектор, приватниот сектор и за пошироката јавност

Октомври 2020

Препораки за подобрување на рамката за ЈПП

Во Република Северна Македонија има голем потенцијал за користење на Јавно-приватни партнерства и концесии за испорачување на важни услуги кон граѓаните, но за тоа да се случи мора да има соодветен приход за приватниот партнер и јавен сектор со доволен капацитет да ги движи добрите проекти кон реализација.

За да се подобри користењето на ЈПП и нивното влијание врз развојот на Северна Македонија, властите треба да ја зајакнат регулативната и институционалната рамка, јасно да ги дефинираат процесите и алатките за поддршка на ЈПП и да изградат човечки капацитети за развој и спроведување на проекти.

Како главна водилка на развојот на јавно-приватни партнерства во државата, владата треба да усвои **Политика и стратегија за Јавно-приватно партнерство на високо ниво** која треба да приоритизира сектори и да го фокусира јавниот сектор кон користење на ЈПП кога тоа е соодветно. Стратегијата и програмата за ЈПП треба да им дадат информации на потенцијалните инвеститори и работодавачи кои се приоритетите на властите и кои се претстојните можности за инвестирање. Во однос на легислативата, постоечката рамка е воглавно во ред, но некои мали надополнувања би биле од корист. Екстрактивните концесии треба да се одвојат од законот за ЈПП во посебно законодавство и законот за ЈПП да се усогласи со Директивата на ЕУ за ЈПП (2014/23).

За да се обезбеди постоење на силен надзорен субјект, **Министерството за економија** треба да си ги подобри капацитетите за објективно оценување на проектите за ЈПП од економска и правна гледна точка како и за ефективно следење на проектите со робусна и релевантна метрика за известување. **Министерството за финансии (МФ)**, треба да игра клучна улога во проценката на фискалното влијание и ризиците на проектите за ЈПП во текот на фазите на нивно формулирање, испитувајќи ги и давајќи им зелено светло да продолжат со набавки и следејќи ја фискалната успешност на договорните органи и нивните проекти за ЈПП. **Ресорните министерства и општините** треба да ја фокусираат својата улога како „сопственици“ на проекти за ЈПП и да ги развијат потребните капацитети за развој и управување со спроведувањето на проекти. Меѓутоа, тие треба да можат да добијат и поддршка од централното ниво на власта за изработка на претфизибилити и физибилити студии, за спроведување на тендерски постапки и за оценка на понуди.

Системот за набавки на ЈПП треба да се зајакне за да се зголеми транспарентноста на процесот на набавки како што е објавување на критериумите за оценување, на резултатите од оценувањето и на конечните договори за ЈПП. **Јавен регистар на ЈПП** треба да овозможи споредување со воспоставени репери и следење на сите технички, економски и фискални елементи, како и на критичните ризици и перспективните придобивки на сите проекти за ЈПП. Договорните органи на национално и на општинско ниво треба да имаат пристап до детални **правила, процеси, водичи (упатства и графикони) и стандардизирање квалификации за ЈПП, документи за тендери, оценка и за склучување договори** заради доследно, доверливо и спроведување на ЈПП согласно намераваната постапка. Сите релевантни органи на власта треба да го зголемат бројот на **лица квалификувани** да спроведуваат програма за ЈПП, да им обезбедат соодветна обука и да овозможат **надворешна стручна поддршка** за подготовка на проектите. **Претходно подготвените рамки проследени со консултантска поддршка** се особено важни за помалите општински проекти што би имале тешкотии да ги покријат сите трошоци за развој и спроведување



тендерска постапка за проекти за ЈПП. **Инструментот за развој на проекти (ИРП)** може да обезбеди консултант и советници со соодветна стручност во областа на ЈПП за да им помогнат на договорните органи во развојот, спроведувањето на тендерите и преговорите за проекти за ЈПП, чии трошоци потоа би биле покриени од понудувачите што ги добиле проектите за ЈПП.

Владата треба да спроведе соодветна оценка на успешноста на ЈПП врз основа на следење на поединечните проекти и да **објавува годишен извештај** така што јавноста би можела подобро да разбере како се користат ЈПП и каква е нивната успешност во споредба со основните очекувања.

Овие препораки се подетално разработени во Основниот извештај за тековната рамка за ЈПП кој е достапен на http://www.economy.gov.mk/Upload/Editor_Upload/JPP/JPP%20prasanja%20odgovori%20MKD.pdf

Клучни наоди на рамката за ЈПП

Малиот број ЈПП и нивниот ограничен успех се резултат на недостатоците на регулативата, институциите и човечките ресурси. Несигурноста како најдобро да се искористат ЈПП, разбирливо доведе до двоумење кај владините институции за нивно користењето како развојна алатка. И покрај тоа, со Законот за концесии и ЈПП од 2012 година се даваат солидни основи за регулирање на ЈПП. Постои можност за подобрување на регулативата и функционирањето на ЈПП со приближувањето на Северна Македонија до приклучувањето во Европската Унија (ЕУ) имајќи предвид дека одредени аспекти на Законот за концесии и ЈПП треба да се усогласат со условите на ЕУ (согласно европското законодавство).

Меѓутоа, сега не постои општа политика и стратегија за ЈПП за тоа како да се користат ЈПП во националниот развој. На национално ниво не постои ни сеопфатен систем за управување со јавните инвестиции (УЈИ) што би можел да се користи за да се даде приоритет на инвестициските активности за развој на секторите. Заедно, овие недостатоци го ограничуваат ефективното користење на ЈПП во практиката. Државните институции што би сакале да иницираат проекти за ЈПП немаат пристап до детални прописи, насоки и стандардни документи што би можеле да им помогнат во процесот и да осигурат позитивни резултати така што многу од нив ги избегнуваат ЈПП поради непознавање.

Доделувањето на правата за екстрактивни или природни ресурси (односно концесии за доделување на јавно управувани ресурси или „добра од јавен интерес“ според македонската терминологија) кои сега се заедно со ЈПП во Законот за концесии и ЈПП би требало да се одвојат и одделно да се пропишат.

Министерството за економија (МЕ) во законот е назначено како „надлежно министерство“ за ЈПП, но тоа нема доволен капацитет за целосно да ја преземе оваа улога. Техничките капацитети на договорните органи како на национално така и на локално ниво за подготовка, надзор и управување со ЈПП се оскудни. Не постои солидна процедура за утврдување, следење и управување со фискалните ризици што може да произлезат од ЈПП.

Како Светска банка ќе го поддржи спроведувањето на овие препораки?

Светска банка доби средства од британскиот Фонд за добро управување за да му обезбеди техничка помош на Министерството за економија за подобрување на опкружувањето за овозможување на ЈПП и на концесиите на одржлив начин преку подобрена законодавна рамка и капацитети на властите. Врз основа на дијагностичката проценка на тековната рамка за ЈПП и на политиките и препораките дадени во неа, тимот на Светска банка му помага на Министерството за економија да изготви нов Закон за концесии и ЈПП. Ќе развиеме спецификации за современ регистар за ЈПП со врска до системите за е-набавки и ИФМИС во Министерството за финансии. Ќе ја подобриме институционалната рамка и капацитетот за ефективно спроведување на ЈПП преку зајакнување на процесите за управување со јавните инвестиции (УЈИ), предлагајќи планови за промени на организациската поставеност, за обука на клучниот кадар и за развој на насоки за подготовка и спроведување на проекти за ЈПП во согласност со законодавството на ЕУ.

Историјата на ЈПП во Северна Македонија

Историски, има мал број големи проекти за јавно-приватно партнерство на национално ниво од кои најпознат е пакетот за ЈПП за скопскиот и охридскиот аеродром и за Посебната економска зона во Тетово



што дадоа различни резултати. Од донесувањето на новиот закон за ЈПП во 2012 година, реализирани се само 29 проекти, најголем дел мали и на општинско ниво (како што се за улично осветление и јавни згради). Некои од нив се навистина успешни и треба понатаму да се мултиплицираат.

Што се ЈПП?

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) е долгорочен договор помеѓу приватната страна и орган на власта за обезбедување јавно средство или услуга, според кој приватната страна го сноси најголемиот дел од ризикот и одговорноста за управување, а исплатата е поврзана со квалитетот на извршувањето. Најчести примери за ЈПП се големи инфраструктурни проекти како што се автопатишта, електрични централи, аеродроми, јавни згради, како училишта или болници, и општинско водоснабдување и управување со отпад. ЈПП често се користат за да се подобри квалитетот и доследноста на извршувањето на јавните услуги. Со него се менува фокусот на властите од изградба на средства кон водење сметка за обезбедување квалитет и сигурност на услугите што со овие средства и се извршуваат на јавноста. Јавно-приватните партнерства каде корисникот му плаќа директно на приватниот оператор за добиената услуга се нарекуваат концесии.

Зошто властите би користеле ЈПП?

Основната причина за користење на ЈПП е да се максимизира ефикасноста на извршувањето на услугите во јавниот сектор. Можеби приватниот сектор може да испорача поквалитетно и подоследно извршување на услугите. Проектите за ЈПП бараат од приватниот сектор да изгради објект и да достави конкретна услуга според договорот. Финансирањето на проекти преку јавно приватно партнерство може да помогне проектот воопшто да бидевозможен, особено кога јавниот партнер нема финансиски средства за да започне со солидна инвестиција (како на пример изградба на аеродром или пристаниште). Оттаму, со ЈПП може да се подобри квалитетот и навременоста и да се донесат нови извори на капитал за јавни инвестиции, со што ќе придонесе за економски раст и социјална добросостојба.

Како се надоместува приватната страна? Како властите обезбедуваат соодветна вредност за јавноста?

Јавното-приватно партнерство обично се склучува со рок од 25 до 30 години или подолго. Финансирањето на првичните капитални трошоци на проектот доаѓа од приватниот сектор. Покривањето на овие трошоци на инвестицијата и покривањето на трошоците на работењето за извршување на услугата доаѓа од плаќањата на приватната страна во текот на траењето на договорот за ЈПП. Парите за овие исплати може да доаѓаат од корисниците на проектот (иако што се патарините и транзитните такси) или може да доаѓаат во форма на фиксни месечни исплати од властите. Може да има и комбинација од надоместоци што ги плаќаат корисниците и јавни исплати како кога властите сакаат да ги одржуваат трошоците на корисниците за транзитни такси на ниско ниво. Рокот од договорот за ЈПП секогаш треба да биде доволно долг за приватното претпријатие да најде мотивација да ја финансира изградбата и да одржува висок квалитет на услугата во замена за остварување добивка од работењето кога проектот ќе биде во функција. Приватниот партнер учествува во проектирањето, изградбата, спроведувањето и финансирањето на проектот додека јавниот партнер се фокусира на управувањето со јавниот интерес преку дефинирање на целите на проектот и следење на нивното остварување.

Каква е разликата помеѓу ЈПП и традиционалната метода за извршување на јавни проекти?

Многу ЈПП се гринфилд или новоизградени проекти, односно ги вклучуваат приватните компании во проектирањето, финансирањето, изградбата и управувањето со нови јавни средства. ЈПП може да се користат и за пренос на одговорноста на приватна компанија за рехабилитација, надградба и управување со постоечки средства (браунфилд проекти). И во двата случаи, клучна карактеристика на ЈПП е дека средствата или услугите што се обезбедуваат се утврдени во смисла на резултати, а не влезни компоненти, односно се дефинира *што* треба да се испорача (во количество, квалитет, зачестеност), а не се утврдува *како* ќе се направи тоа (на пример, изградба на четири автопатски ленти со широчина од 2,5 метри помеѓу точка А и точка Б користејќи х тони асфалт). На пример, ЈПП би било дефинирано како „сигурно снабдување со вода за пиење прочистена согласно стандардите на СЗО во 99,9% од времето на корисници во определен квартал по најниски трошоци во животниот циклус во следните 25 години“, наместо како изградба на систем за водоснабдување од 18 км со 10.000 приклучоци.



Која е договорната форма за ЈПП помеѓу приватниот сектор и властите?

На приватното претпријатие може да му се плаќа преку наплата на надоместоци од корисниците на услугите, да му се плаќа директно од властите или со комбинација од овие два модела.

- **Концесиски ЈПП:** Услугите каде на приватниот партнер му се плаќа главо со наплата на надоместок за давањето на услугите од проектот или средството се нарекуваат „концесиски ЈПП“. Властите на приватната страна и го предаваат правото на наплата на надоместок за услугите во замена за изградба и работење на договорната услуга во определен временски рок и со определено ниво на квалитет.
- **Неконцесиски ЈПП.** Некои јавни услуги не прават пари или немаат стока или услуга што може да се продава туку истовремено и обезбедуваат економски вредни услуги на заедницата. Тоа се услуги како што се училиштата, библиотеките или канцелариите на властите. Во вакви случаи, властите се примарен извор на плаќање на приватната страна за надоместување на нејзините трошоци за финансирање, изградба и одржување на овие објекти. Оваа форма на ЈПП е наречена „неконцесиски ЈПП“. Властите склучуваат договор за оваа инфраструктура и услуги со приватната страна по најниски цени за највисоко ниво и сигурност на услугите во времетраењето на договорот.
- **Комбинирани ЈПП.** Понекогаш, некој проект за ЈПП ќе има и наплата на надоместок за користење на услугите од корисниците и исплата од властите. Тоа би можело да биде во форма на субвенција или доплата до минимално гарантиран обем на услуги.
Субвенција. Типичен пример за ЈПП базирано на субвенција е системот за јавен превоз. Приватниот оператор наплаќа од корисниците за возење. Меѓутоа, приватната страна добива и субвенција од властите за да се покријат трошоците за услугата одржувајќи ги трошоците за возење на достапно ниво.
Доплата до минимално гарантиран обем на услуги. Властите утврдуваат дека има потреба за автопат помеѓу два града. Се спроведуваат студии за да се процени проектираниот обем на сообраќај на новиот пат. Приватната страна се согласува да инвестира во изградба и да стопанисува со патот по цена која е поврзана со обемот на сообраќај и патарините што се наплаќаат. Во договорот е утврден минималниот претпоставен сообраќај за воспоставување на ЈПП. Ако тој обем падне под договорената бројка, тогаш властите доплаќаат од јавните фондови. Ако обемот на сообраќај го надмине минималниот број тогаш приватниот партнер ја дели разликата со властите.

И комбинираниот ЈПП треба да се стават во една од двете законски дефинирани категории на ЈПП: концесиски или неконцесиски ЈПП. Како определуваме која ќе се користи? Ако надоместоците што се наплаќаат од корисниците го сочинуваат поголемиот дел од парите што ги прибира приватниот партнер, тогаш ЈПП се смета за „концесиско ЈПП“. Ако во најголем дел од времето исплатите доаѓаат од властите, тогаш проектот се смета за „неконцесиско ЈПП“.

Принципи на ЈПП

Без разлика на името или видот на ЈПП, мора да се почитуваат следните принципи.

- Со ЈПП се бара од приватниот партнер да финансира, изгради (или реновира), стопанисува и одржува јавна услуга
- Приватниот партнер мора да го исполни договорно дефинираните спецификации за нивото на квалитет на услугите
- Услугата треба да се извршува по најниски трошоци за животниот циклус потребни за исполнување на спецификациите во текот на времетраењето на договорот
- За возврат, приватната страна има право да наплаќа од корисниците, од властите или и од едните и од другите.
- Механизмот за наплата треба да биде структуриран на начин што нето надоместувањето на приватниот партнер е поврзано со извршувањето
 - Плаќањето може да се намали поради лошо извршување на услугата



- Плаќањето може да се зголеми ако е корисно да се поттикне подобро извршување на услугата
- Постојаните значителни отстапувања од договореното ниво на извршување на услугата треба да води кон раскинување на договорот со пенали за раскинување замислени на тој начин што откажувањето од проектот никогаш не е лесно решение за приватното претпријатие. Со ова се создава взаемно обврзувачки систем од корист како за јавната така и за приватната страна.

Што не се ЈПП?

ЈПП обично не опфаќаат договори за услуги (како што е договорот за услуга за чистење) или договори за изградба по принципот клуч на рака (изградба на објект за одредена цена) каде јавниот партнер целосно го обезбедува финансирањето (што се категоризира како јавна набавка). ЈПП не се приватизација на комуналните или други претпријатија каде идната улога на јавниот сектор е ограничена. Тие не опфаќаат и „концесии“ за користење на јавни добра за приватни цели како што се екстрактивните концесии (рудници и каменоломи) или правата за сеча на дрва, риболов или лов. Кај концесијата за ресурси, властите очекуваат да заработат од давањето концесија за ресурси. Наспроти тоа, кај ЈПП, целта е да се испорача најдобра јавна услуга по најниска цена за општеството. Како такви, не се очекува властите да „заработат“ од овие услуги бидејќи со тоа само би се зголемиле трошоците за општеството. Иако за правата за доделување на ресурси често се користи зборот „концесија“, контекстот е различен од користењето на овој збор кај ЈПП и двата концепти не треба да се сметаат за слични.

Зошто ни требаат ЈПП?

Со ЈПП може да се унапреди социоекономскиот развој во земјите со јаз во инфраструктурата како што е Северна Македонија каде јавните финансиски, човечки и менаџерски ресурси како и високо техничките вештини може да заостануваат во однос на исполнувањето на потребите за инвестирање. Владата амбициозно сака да ги зголеми сегашните 2% од БДП наменети за јавни капитални инвестиции на над 4,5% од БДП до 2022 година.¹ Ако се спроведат на вистинскиот начин, со ЈПП може да се привлече капитал од приватниот сектор за зголемување на јавните фондови и стратешки, одржливо и ефективно да се искористат за обезбедување клучни инфраструктурни услуги и со тоа да се задоволат некои од овие потреби.

¹ Дел 2.1.2, Среднорочна рамка за буџетот на општа влада (Буџет на Република Северна Македонија) за 2020-2022 година.