



Јавно приватно партнерство: проблеми и можности Република Македонија



Јавно приватно партнерство: проблеми и можности Република Македонија

Овој документ е продуциран со финансиска поддршка од ЦИВИКА МОБИЛИТАС во рамки на проектот „Транспарентност и отчетност на јавните финансии – поглед од граѓанско општество“. Аналитика е целосно одговорна за содржината и ставовите изнесени во овој документ и тие никако не ги рефлектираат ставовите на ЦИВИКА МОБИЛИТАС.

Автори:

Бојана Мијовиќ Христовска, Аналитика тинк тенк
Тамара Мијовиќ Спасова, Аналитика тинк тенк

Содржина:

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Резиме | 4 |
| Цел на анализата..... | 4 |
| Вовед..... | 4 |
| Јавно-приватни партнерства (ЈПП) во регионот на Источна Европа..... | 6 |
| Јавно-приватни партнерства (ЈПП) на Балканот..... | 7 |
| Карактеристики на ЈПП во Македонија..... | 9 |
| ЈПП-Дефиниција..... | 10 |
| Законска рамка и рамка за јавни политики за ЈПП..... | 11 |
| Аргументи за и против постојната законска рамка..... | 12 |
| Институционална рамка за ЈПП..... | 13 |
| Чинители во ЈПП и нивна поврзаност..... | 14 |
| Модалитети на ЈПП..... | 14 |
| Форми и модели на ЈПП..... | 16 |
| Проекти на ЈПП во Македонија..... | 17 |
| Сектори на имплементација на ЈПП..... | 26 |
| Ризици поврзани со ЈПП..... | 27 |
| Корупција во ЈПП..... | 28 |
| Транспарентност како превенција од корупција во ЈПП..... | 29 |
| Мерки за превенција од корупција во ЈПП..... | 29 |
| Придобивки од ЈПП на локално ниво..... | 31 |
| Ефекти од склучени договори помеѓу јавен и приватен партнер на локално ниво..... | 31 |
| Заклучни согледувања..... | 36 |
| Препораки..... | 40 |
| Библиографија | 42 |

Резиме

Имајќи предвид дека јавното-приватно партнерство (ЈПП) е релативно нова тема во Република Македонија, оваа студија во прв план дава преглед на правната и институционалната рамка за ЈПП, а потоа ги разгледува актуелните предизвици/слабости во врска со законодавната рамка и рамката за носење на политики, институционалните капацитети односно органите на јавниот сектор и надворешните фактори. Истовремено, студијата ги опишува карактеристиките на ЈПП во земјата и достапноста и транспарентноста на податоците за тековните проекти за ЈПП. Согласно, се прави анализа за добри и лоши практики / случаи на ЈПП. Исто така, дел од оваа студија ги разгледува ЈПП на локално ниво и ризиците од корупција како и можните начини за спречување на овие практики. На крајот, дадени се одредени препораки за подобрување на разбирањето на рамката за ЈПП во земјата, транспарентноста во финансирањето на проектите за ЈПП и подобрувањето на легислативата.

Цел на анализата

Целта на студијата е да се анализираат политиките, законите во врска со јавно-приватните партнерства, односот помеѓу ЈПП и јавната инфраструктура, ЈПП и долгот, препознавање на добри и лоши случаи на ЈПП и залагање за промени.

Бидејќи јавно-приватни партнерства (ЈПП) претставуваат модел на финансирање што владите го сметаат за една од можностите кои би можеле да се искористат за обезбедување и подобрување на јавните услуги или инфраструктурни проекти за граѓаните, оваа студија ги разгледува актуелните предизвици фокусирани на политиката и законодавната рамка, институционалните капацитети и надворешните фактори, како што е јавната свест за ЈПП. Препораките на студијата вклучуваат јасна формулација на политиката за ЈПП, проследена со законодавна рамка и зајакнат институционален капацитет, следење на ЈПП, како и препораки за подигнување на општо ниво на разбирање на ЈПП.

Вовед

Во многу земји, владите промовираа вклучување на субјектите од приватниот сектор за склучување долгорочни договори за развој и испорака на големи инфраструктурни проекти, со фокус на надминување на ограничувањата во јавниот фонд на традиционалниот пристап. Вклучувањето на приватниот сектор преку јавно-приватно партнерство (ЈПП) носи нови капитални инвестиции, вредност за парите и дополнителни ризици за справување. Студиите на истражување низ целиот свет покажаа дека е неопходен објективен, систематски,

сигурен процес и процес ориентиран кон проценка на ризикот на корисникот и оптимален механизам за распределување помеѓу различни засегнати страни е од клучно значење за успешно завршување.¹

Концептот на јавно-приватно партнерство не е нов: се користеше се додека приватното финансирање овозможуваше услуги за јавноста, разликувајќи се во формите помеѓу разни држави. Всушност, тешко е да се излезе со единствена дефиниција за ЈПП поради различното ниво на вклученост на приватниот сектор или природата на поставените обврски, и многу пати сеправи забуна со приватизацијата. Приватизацијата подразбира организација од приватниот сектор која обезбедува објект за јавноста по цена што е утврдена со способноста на пазарот да плати таква услуга, додека ЈПП ги комбинира напорите на јавниот и приватниот сектор да обезбедат објект за јавна употреба.²

Јавно-приватни партнерства (ЈПП) сега се користат во многу земји за развој на инфраструктурни проекти. Додека трансакциите во ЈПП во овој контекст обично се базираат на мрежа на сложени правни договори, вообичаено постои договор за ЈПП во центарот на секоја таква трансакција, во форма на договор за концесија или сличен документ, помеѓу јавен орган (Договорен орган) и приватна компанија (Приватен партнер). Сложеноста и софистицираноста на трансакциите во ЈПП и фактот дека често за нив напорно се преговара за да ги одразат карактеристиките на даден инфраструктурен проект, честопати значи дека значително време и трошоци се вклучени во подготовката и финализирањето на договори за ЈПП. Ова доведе до тоа многумина коментатори да прашаат дали е можно да се намалат трошоците и да се скрати времето што е вклучено во таквите процеси, преку стандардизирање на одредбите утврдени во договорите за концесија или други договори за ЈПП помеѓу владата или друг јавен субјект и приватна компанија. Во голем број земји се направени напори за развивање на комплетни стандардизирани договори за ЈПП за различни видови инфраструктурни проекти како што се патишта, железници, пристаништа или производство на електрична енергија. Меѓутоа, до денес, не постои универзално прифатен јазик за вакви договори на меѓународна основа.³

¹ Јавно приватно партнерство за инфраструктурни проекти: мапирање на главните ризици, изработено од Јулинда Кеџи

² Јавно приватно партнерство за инфраструктурни проекти: мапирање на главните ризици, изработено од Јулинда Кеџи

³ Нацрт извештај за со препораки за договорните одредби за ЈПП 2016 издание, изработено од ИБРД/Светска Банка

Јавно-приватни партнерства (ЈПП) во регионот на Источна Европа

Пејсажот за јавно-приватни партнерства (ЈПП) во Источна Европа и Комонвелтот на независни држави (CIS) е нееднаков. Самите земји се разновидна група, и географски и економски, и се соочуваат со различни меѓународни политички и домашни пазарни ограничувања; како такви, нивните планови за ЈПП се разликуваат според амбицијата, спроведувањето и одржливоста. Многу земји активно вклучија приватно учество во инфраструктурата во минатото, но не секогаш во форма на ЈПП; некои повеќе фокусирани конкретно на ЈПП, отстапија од ваквите проекти во последниве години. Ова се рефлектира во различните перформанси што многу земји ги покажаа во различни индексни категории. Освен тоа, ниту една земја ја нема најдобрата практика, но голем број од нив имаат елементи на солиден систем, кои само чекаат уште една или две клучни состојки. Некои земји имаат потреба од повеќе политичка волја во корист на ЈПП. Другите треба да ги ажурираат своите закони и институции заради веќе спроведените ЈПП.⁴

Постојана тема, привлечна на хартија, но лоша во пракса, служи како потсетник дека создавањето на оперативен и ефикасен систем на ЈПП бара повеќе од само просто донесување на потребните закони и извршување на промени во регулативата. Многу земји во регионот направија позитивни чекори за подобрување на своите процеси на ЈПП на хартија, но сега ќе треба да ги фокусираат ресурсите за подобрување на капацитетите за имплементација и надзор на проектот. Успешните системи за ЈПП бараат севкупен обем на ресурси наменети за управување со животниот циклус на проектот, од трајни институции кои можат да воспостават специфична експертиза, до суштинско искуство во идентификување и управување со ризици, како и надзор на сектор и проект.⁵

Многу од земјите со највисоко рангирани регулаторни и институционални рамки сеуште не ги преточиле во оперативни успеси. Од првите седум земји на индикаторот за регулаторна рамка, само Словенија и Унгарија се меѓу првите осум изведувачи од аспект на оперативна зрелост, а Унгарија во последниве години ефективно ја прекина имплементацијата на ЈПП и ги укина институционалните структури. Општо земено, оперативно најискусните земји не се оние кои потрошиле време за развој на модерни и поволни рамки за ЈПП. Од една страна, нееднаквоста е прашање на временски распоред – во земјите каде што рамките за ЈПП се релативно нов феномен, потребно е време да се развие нивно евидентирање.

Сепак, поблиското истражување открива дека постојат некои земји каде што се усвоени нови закони, но не е направено доволно за да се обезбеди нивно ко-

⁴ Проценка на опкружувањето за ЈПП во Источна Европа и во Заедницата на независни држави, 2012 EECIS Интраскоп, наоди и методологија

⁵ ИБИД

ристење заедно со постојните закони, за обезбедување на проекти. Конечно, регионот исто така страда од висок регулаторен ризик. Новите влади не секогаш ги почитуваат одлуките за проектите направени од претходните администрации, со што се загрозува одржливоста и опстанокот на постоечките проекти, како и одвраќање на идни инвеститори. Корупцијата, исто така може да ги одврати земјите од спроведувањето на ЈПП, бидејќи владите кои бараат наеми се обидуваат да го избегнат пристапот *вредност за пари* и поконкурентните, транспарентни практики за набавки поврзани со обемните ЈПП. Сите овие фактори имаат континуирано влијание врз политичката волја за користење на ЈПП во обезбедувањето јавни услуги и инфраструктура во регионот.⁶

Кога се разгледуваат групи на земји по приходи, може да се заклучи дека: во текот на последната деценија, 61% од инвестициите во ЈПП беа преземени во земјите со повисоки средни приходи (UMICs), 37% во земјите со пониски средни приходи (LMICs) и само едвај 2% во земјите со ниски приходи (LICs). Оваа шема е потврдена во голем број студии, вклучително и од Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и ММФ. Како што се очекуваше, ЈПП имаат тенденција да бидат почести во земјите со големи и развиени пазари за да овозможат побрз поврат на трошоците и посигурни приходи. Сепак, слабиот процент од вкупните инвестиции во ЈПП што се реализираат во земјите со ниски приходи не значи дека ЈПП не се релевантни во овие земји. Во текот на поголемиот дел од деценијата (контекст на економски раст на земјите во развој), инвестициите во ЈПП во однос на големината на локалната економија (БДП), беа повисоки во земјите со ниски приходи отколку во земјите со повисоки средни приходи. Тие беа дури и повисоки во земјите со пониски средни приходи, со повеќе нестабилен тренд во земјите со ниски приходи. Оваа шема покажува дека земјите со ниски приходи и земјите со пониски средни приходи се поподложни на фискалните импликации на ЈПП.⁷

Јавно-приватни партнерства (ЈПП) на Балканот

Не постои конзистентен, меѓународен стандард кој би го дефинирал јавно-приватно партнерство – т.н. проекти за ЈПП и би опишал различни видови на договори за ЈПП. Унифицираната дефиниција за јавно приватно партнерство не е позната. Тоа е иновативна форма на правни договорни односи меѓу субјекти од приватниот деловен сектор, односно претприемачите и органите на државната администрација. Предмет на овие договори се јавните услуги што се обезбедуваат како услуги од јавен интерес, на пример како финансирање во инфраструктурата, изградба или реконструкција на одредени оперативни субјекти изврше-

⁶ ИБИД

⁷ Што лежи под ЈПП? Критичка проценка на ЈПП и нивното влијание врз одржливиот развој, изработена од Марија Хозе Ромеро

ни од страна на изведувачот наместо органите на јавната власт. Изведувачот се плаќа директно од јавните ресурси (државниот буџет, ресурсите на ЕУ).⁸

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) е договор за соработка помеѓу еден или повеќе јавни и приватни сектори за одреден временски период. Кога зборуваме за ЈПП во економиите во транзиција, можеме да кажеме дека тоа станува особено популарно од 1990 година. Оваа популарност главно се должи на некои од успешните случаи на ЈПП во развиените земји во кои моделот стана популарен во 1980-тите. Сепак, ЈПП треба допрва да докаже дека е соодветно за економиите во транзиција поради политички и економски разлики.

Во земјите од Западен Балкан ЈПП моделот се смета за атрактивен начин да се користат ресурсите достапни од фондовите на ЕУ (ИПА) и соодветните меѓународни финансиски институции и билатералните донатори. Иако тоа е корисно за да се привлечат приватни инвестиции во јавната инфраструктура и услугите што традиционално ги набавува владата (јавниот сектор) за забрзување на имплементацијата на приоритетната инфраструктура, ЈПП дури сега бара од владите во регионот на Западен Балкан да ја подобрат националната институционална и правна рамка за ефикасна имплементација на моделот на ЈПП. Исто така, во однос на новата Инвестициска Политика на ЕУ за привлекување на приватен капитал во развојот на инфраструктурата и за премостување на недостигот во јавниот буџет, предуслов е модерни и ефикасни Јавни Набавки, ЈПП и политика за концесија.⁹

Водечкиот сектор каде ЈПП се најзастапени на Балканот е транспортот со шест проекти (со последни податоци од 2015 година): Два оперативни договори за аеродромите во Тирана (Албанија) и Приштина (Косово), склучени со седумгодишен интервал: во 2004 и 2011 година; - Два проекти за ЈПП за јавен превоз во Србија (2015) и Косово (2012); - Еден проект за ЈПП за пат во Црна Гора (2007); и - Еден проект за ЈПП за паркинг во Македонија (2013). Општините беа јавен партнер за сите проекти за јавен превоз и паркинг без оглед на земјата од Западен Балкан. И двата аеродроми беа потпишани на национално ниво. Просечно-то времетраење на договорите во транспортниот сектор изнесува 13,5 години, а просечната вредност на проектот изнесува 57 милиони евра. Енергетскиот сектор е претставен со четири проекти за концесија, три од нив во БиХ и еден во Албанија. Договорите во енергетскиот сектор беа потпишани во периодот од 2006 до 2014 година. Сите енергетски проекти во БиХ беа потпишани на 30 години, а еден во Албанија беше на 35 години. Вредноста на проектот во Албанија е повеќе од пет пати поголема од најголемата вредност на проект во БиХ. Сек-

⁸ Законодавство за проектите за ЈПП и искуство од ЈПП проектите во Словачка, извештај од конференција, изработен од Дарина Саксунова Комениуски, Универзитет во Братислава, мај 2015

⁹ Компаративна анализа на научени лекции од неодамнешниот развој во имплементацијата на проекти за ЈПП во регионот на Западен Балкан, РАБОТЕН ДОКУМЕНТ, изработен од Регионалната школа за јавна администрација (ReSPA), ноември 2015

торот со најмали варијации во проектите е енергетскиот сектор: времетраење на договор, вид на ЈПП, број на месеци потребни за подготовка на тендери и пристап до тендерски процедури се исти за сите евалуирани проекти. Другите три оперативни проекти беа потпишани во 2012-2013 година: во секторот за животна средина (2013, управување со отпад во Македонија), во образованието (2012, студентско сместување во Црна Гора) и владина инфраструктура (2013), административна зграда во Македонија).¹⁰

Карактеристики на ЈПП во Македонија

Кога зборуваме за ЈПП, прво можеме да ја анализираме главната цел на ЈПП. Имено, главната цел на ЈПП е вклучувањето на приватниот сектор во обезбедувањето на јавни услуги, со што улогата на јавниот сектор се менува од сопственик кон купувач и чувар на јавните интереси. Ова се води од верувањето дека јавниот сектор треба да се фокусира на своите основни функции, оставајќи го приватниот сектор да ја извршува ефикасно и ефективно својата сопствена функција. Една од клучните насоки за политика на концептот на ЈПП е желбата за подобрување на националната инфраструктура во земјата и поддршка на јавните услуги, без оптоварување на јавните средства и без потреба од зголемување на даноците.¹¹

Целосниот напредокот на Македонија во спроведување на ЈПП доби добра оценка во 2012 година. Државата усвои низа на закони за концесија, ЈПП, секторски закони и за јавни набавки за ЈПП и на национално и локално ниво, кои се усогласени со ЕУ директивите за јавни набавки. Одделението за ЈПП во Секторот за правни работи добива поддршка од Министерството за економија и помош за надзорни и промотивни задачи од Советот за ЈПП. Сепак, мало е познавањето на техничките и практичните аспекти на ЈПП во владините институции и ограничено е искуството со управување со ризикот.¹²

Успешни ЈПП беа спроведени во секторите енергетика и транспорт и државата дозволи учество на приватниот сектор во форма на концесии, дивестиции и гринфилд проекти во неколку сектори. Двата меѓународни аеродроми “Александар Велики” во Скопје и “Св. Апостол Павле” во Охрид се примери на проекти за ЈПП во државата.

¹⁰ Ибид

¹¹ Корелација на (не) применливоста на казнените одредби од Законот за јавни набавки во постапките за концесии и ЈПП во РМ, изработено од Н. Тупанчевски и В. Шаклева, објавено во Преглед на Балкански општествено социјални науки, том. 3, јуни 2014, 27-47

¹² ЈПП лабораторија на знаење, Македонија, <https://pppknowledgelab.org/countries/macedonia-fyr>

ЈПП - Дефиниција

Јавното приватно партнерство (ЈПП) може да се дефинира како соработка помеѓу јавниот сектор (централна или локална власт) и приватниот сектор со цел да се обезбеди финансирање, изградба (реконструкција) и одржување на јавна инфраструктура и / или обезбедување на јавни услуги кои се “ексклузивни” за јавниот партнер.

Во зависност од средствата за наградување од страна на јавниот партнер за обезбедените јавни работи и / или јавни услуги, како и распределбата на клучниот оперативен ризик, проектите на ЈПП спроведени во Македонија од страна на централната и локалната власт се следните:

1. Концесии за јавни работи (аеродром, депонија за отстранување на отпад);
2. Концесии за јавни услуги (управување со отпадот, систем за паркирање и јавно осветлување);
3. Договори за јавни работи (административни згради и зелени пазари); и

Договорите за концесии за јавни работи и / или услуги според меѓународната терминологија се договори за концесија, како што се проекти за Градба - Стопанисување - Пренос (BOT) или Проект - Финансирање - Градба - Стопанисување - Пренос (DFBOT), т.е. корисникот плаќа за основните проекти. Договорите за јавни работи и / или услуги според меѓународна терминологија се договори за работи и / или услуги, т.е. договорниот орган плаќа за проектите.

Целта на ЈПП е да овозможи ангажирање во финансирање на договори за воспоставување ЈПП врз основа на принципите на еднаквост, транспарентност, недискриминација, пропорционалност, взаемно признавање, заштита на животната средина и ефикасност на постапката за склучување на договори за воспоставување ЈПП, како и квалитетна и ефикасна реализација на работите и услугите од склучените договори со кои се воспоставува ЈПП.

Согласно Законот за концесии и јавно приватно партнерство (Закон за ЈПП)¹³, ЈПП подразбира форма на договорно регулирана долгорочна соработка помеѓу јавниот партнер и приватниот партнер, што се карактеризира со следното:

- a) Приватниот партнер ја презема обврската за обезбедување на јавни услуги за крајните корисници во рамки на надлежност на јавниот партнер и / или обврската да му обезбеди на јавниот партнер неопходни предуслови за обезбедување на јавни услуги за крајните корисници и / или активности во рамки на неговата надлежност;

¹³ Закон за концесии и Јавно приватно партнерство (Закон за ЈПП) “Службен Весник на Република Македонија (бр. 6/12, 144/14, 33/15 и 104/15 и 215/15).

б) заради исполнување на обврските од точка а) од овој став, приватниот партнер може да ја преземе обврската за; финансирање, проектирање, изградба и/или реконструкција/реновирање на јавни инфраструктурни објекти, управување и одржување на новоизградени и/или реконструирани/реновирани јавни инфраструктурни објекти или користење, управување и одржување на постоечки јавен инфраструктурен објект или било која комбинација од горенаведените обврски се додека комбинацијата на тие обврски е со цел исполнување на целите утврдени во точка а) од овој став;

Договорите за ЈПП можат да се доделуваат на централно и локално ниво. Сите ЈПП договори утврдени со Законот за ЈПП се склучуваат за период до 35 години, пресметани од денот на склучувањето на договорот, односно од денот на влегувањето во сила на договорот, ако овој датум се разликува од претходниот, освен ако поинаку не е предвидено со посебен закон. Одредбите од Законот за ЈП се применуваат соодветно на постапките за доделување договори за воспоставување ЈПП, освен ако со Законот за ЈПП не е поинаку определено. Постапката за доделување договори за воспоставување на ЈПП ќе се спроведува во согласност со принципите на транспарентност, недискриминација, пропорционалност, ефикасност, еднаков третман и взаемно признавање.

Законска рамка и рамка за јавни политики за ЈПП

ЈПП во Македонија е утврден со низа закони како: Законот за концесии и јавно приватно партнерство (Закон за ЈПП), секторски закони за услуги од јавен интерес и Законот за јавните набавки¹⁴ (Закон за ЈН) кој се однесува на доделување на договори за јавна услуга (договори за јавни набавки и договор за ЈПП). Освен овие закони, 6 (шест) подзаконски акти се усвоени од Владата за спроведување на Законот за ЈПП.

Законот јасно дефинира кога се применува, ја регулира процедурата на избор (оглас, преселекција и постапка за барање понуди, објавување на доделувањето на концесијата, можност за жалба) и дава флексибилна рамка за проектниот договор (во однос на поништување/надоместок, поставување на тарифа/стандарди за услуга итн.) како и начинот и процедурата за доделување на договори за други видови на јавно приватно партнерство, поднесување на жалба за договорот за јавно приватно партнерство, права и обврски на јавниот и приватниот партнер и правна заштита во процедурата за доделување на договорите за јавно приватно партнерство.

Законот за ЈПП е добро формулиран и претставува добра основа за развој на ЈПП во државата ако проблемот со финансирањето и арбитражата може да се реши

¹⁴ Закон за јавните набавки (Закон за ЈН)“ Службен весник на Република Македонија бр. 27/2015 – консолидиран текст и измени и дополнувања на Законот бр. 78/15, 192/15 и 27/16).

во согласност со најдобрите меѓународни практики за ЈПП. Законите за ЈПП и за ЈН се во согласност со законодавството на ЕУ и се спроведуваат соодветно.

Аргументи за и против постојната законска рамка

Примена на најниската цена како единствен критериум за доделување на договор за јавно приватно партнерство/концесија може да го злоупотреби принципот на “вредност за пари”. Примената на економски најповолната понуда како критериум за доделување на договор за јавно приватно партнерство/концесија е дозволена но е предмет на согласност од страна на Советот за јавни набавки. Нема експлицитен дел во Законот за ЈПП кој наведува дека е потребна претходна согласност на Советот за јавни набавки за примена на економски најповолната понуда како критериум за доделување на договор за ЈПП, но во практика потребна е таква согласност. Ова произлегува од фактот дека Законот за ЈПП наведува дека делови од Законот за ЈН за процедури за доделување ќе се применуваат и за процедури за доделување на договори за воспоставување на ЈПП, освен ако со Законот за ЈПП не е поинаку утврдено. Ова изгледа на непотребна бирократија. Освен ова, постојната законска рамка за јавни набавки и јавно приватно партнерство и концесии треба да се усогласи со најновите ЕУ директиви за ЈН и концесија.

Од 2014 година Законот за ЈПП ги обврзува јавните партнери да користат електронски аукции (позитивно и негативно наддавање)¹⁵ во процедурата за доделување, односно во евалуацијата на доставените понуди. Според Законот за ЈПП “електронска аукција” е позитивно или негативно наддавање кој се реализира по првична целосна евалуација на понудите, во кој понудувачите имаат можност, исклучиво со користење на електронски средства да ги ревидираат дадените цени, така што рангирањето се врши автоматски со помош на електронски средства”.

Законот за ЈПП се однесува на “добра од општ интерес”, што е амбициозна фраза, и се потпира на специфичен секторски закон за имплементација. Исто така, законот не е јасен за владината поддршка и финансиската безбедност и нејасна е можноста за меѓународна арбитража освен арбитражата на Меѓународниот центар за решавање на инвестициски спорови (ICSID).

Не е утврдена општа рамка за подобрување на законите и промоција на ЈПП во Македонија. Документите за јавни политики како програми и стратегии за ЈПП сè уште не се усвоени.

¹⁵ Нема можност за позитивно наддавање во Електронскиот систем за јавни набавки

Институционална рамка за ЈПП

Од огромно значење е квалитетот на јавните институции за да избегнат мито и корупција во договорите за ЈПП. ЈПП треба да биде во јавен интерес. Имено, ова е многу деликатно прашање за многу земји, не само за многу сиромашните туку и за понапредните земји во развој. Институционалната рамка во Македонија се состои од пет институции.

Министерството за економија (МЕ) е одговорно за спроведување на Законот за ЈПП како и на 6 (шест) подзаконски акти усвоени од Владата. МЕ е надлежно и да го води и да го одржува Регистарот на доделени договори за ЈПП. Одделението за ЈПП формирано во рамките на МЕ има улога да биде основа за поддршка и тренинг за сите чинители.

Советот за ЈПП кој треба да се состои од 15 членови вклучувајќи претставници од централната и локалната власт, јавни претпријатија, бизнис секторот и независни експерти, е основан, но сè уште не функционира. Советот за ЈПП има советодавна улога за Владата во областа на ЈПП, промоција на ЈПП, предлага проекти за ЈПП и дава иницијативни предлози за измена на законската рамка во оваа област. Сепак, во практика Советот за ЈПП не ги извршува одговорностите утврдени во Законот за ЈПП.

Заеднички институции

Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) е независно тело за жалби по јавни набавки. Од 2012 година Комисијата стана надлежна и за жалби во постапките за јавно приватно партнерство. Се состои од претседател и четири члена назначени од Собранието за период од пет години, со можност за реизбор.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) ја надгледува законитоста на јавните набавки/процедурите за доделување, ги открива отстапките од Законот за ЈН и Законот за ЈПП и принципите на јавни набавки, како и злоупотреби на принципите на законитост, ефикасност, ефективност и економичност во управувањето со јавните средства.

Може да се заклучи дека во државата е воспоставена добра институционална рамка.

Чинители во ЈПП и нивна поврзаност

Според Законот за ЈПП јавни партнери се следниве:

- ◆ Република Македонија,
- ◆ општина, градот Скопје и општините во градот Скопје,
- ◆ јавни претпријатија, јавни институции, претпријатија основани од Република Македонија, општина, град Скопје и општините во градот Скопје и претпријатија врз кои државата, органите на општините, градот Скопје и општините на градот Скопје имаат директно или индиректно влијание преку нивна сопственост.

Надлежностите за доделување на договор за воспоставување на ЈПП се поделени меѓу централната и локалната власт. Ова значи дека централната власт нема овластување да се меша во спроведување на проект за ЈПП во надлежност на локалната власт. Приватниот партнер не е вклучен во одлучување за ЈПП но може да даде иницијатива за проект за ЈПП особено на локално ниво. Сепак, во проекти за ЈПП секогаш треба да бидат најважни интересите на крајните корисници на јавните услуги. Затоа јавниот сектор го задржува правото да ги регулира јавните услуги, но ја задржува и одговорноста за квалитетот на услугата дури и кога услугата ја пружа приватниот партнер.

Механизмот за учество на приватниот сектор во подготовката на проектза ЈПП е т.н. технички дијалог. Јавниот партнер пред објавувањето на огласот за јавна набавка организира технички дијалог со потенцијалните понудувачи. За таа цел, јавниот партнер ги става на располагање на јавноста преку електронскиот систем за јавни набавки техничките спецификации кои планира да ги користи во постапката и им овозможува на сите заинтересирани економски оператори да ги дадат своите предлози и коментари за објавените технички спецификации.

Модалитети на ЈПП¹⁶

За да се постигне основната обврска за обезбедување јавни услуги на крајниот корисник во областа на надлежност на јавниот партнер и/или обврската за обезбедување на потребните барања на јавниот партнер за јавни услуги на крајните корисници и/или активности во негова надлежност, приватниот партнер може да:

1. Финансира, проектира, гради и реконструира јавен инфраструктурен објект;
2. Проектира, гради и реконструира/реновира на јавен инфраструктурен објект;

¹⁶ Закон за концесии и Јавно приватно партнерство (Закон за ЈПП) "Службен Весник на Република Македонија (бр. 6/12, 144/14, 33/15 и 104/15 и 215/15).

3. Гради и одржува нови објекти и/или реконструирани/реновирани јавни инфраструктурни објекти;
4. Користи, управува и одржува постоечки јавен објект;
5. Секоја од горенаведените комбинации, се додека комбинацијата на овие обврски има за цел да ја исполни основната обврска на приватниот партнер.

ЈПП може да се дефинира како соработка помеѓу јавниот сектор (централна или локална власт) и приватниот сектор со цел да се обезбеди финансирање, изградба (реконструкција) и одржување на јавната инфраструктура и/или обезбедување на јавни услуги кои се “ексклузивни” за јавниот партнер.

Некои од видовите на модалитети на ЈПП се следниве:

1. Договор за услуги

- ◆ Одредени услуги се извршуваат од приватна компанија;
- ◆ Приватна компанија обезбедува договорени услуги на централната или локалната власт; и
- ◆ Владата ја задржува општата контрола и надзор.

2. Договор за работење и одржување (O&M)

- ◆ Управувањето и функционирањето на јавната инфраструктура се давана приватна компанија; и
- ◆ Слично на договорот за услуги, но обемот на услуги е поширок со поголема контрола дадена на приватната компанија.

3. Градба - Стопанисување - Пренос (BOT)

- ◆ Владата го финансира објектот;
- ◆ Приватната компанија го гради објектот;
- ◆ Приватната компанија работи со објектот на концесија; и
- ◆ На крајот на концесијата за работење и одржување, објектот се пренесува на владата.

4. Проект - Финансирање - Градба - Стопанисување - Пренос (DFBOT)

- ◆ Приватниот партнер го проектира објектот;
- ◆ Приватниот партнер ја финансира изградбата на објектот;
- ◆ Приватниот партнер го гради објектот;
- ◆ Приватниот партнер работи со објектот; и
- ◆ На крајот на концесијата, објектот се пренесува на владата.

Форми и модели на ЈПП¹⁷

ЈПП може да се воспостави како:

1. Концесија за јавни работи; или
2. Концесија за јавни услуги; или
3. Договор за јавни работи; или
4. Договор за јавни услуги.

Наброените видови на ЈПП го имаат следново значење;

1. “Концесија за јавни работи” е договор од ист вид како што е договорот за јавни работи, освен тоа што надоместокот за тие работи се состои или само од правото да ги искористи тие работи или тоа право заедно со плаќање;
2. “Концесија за јавни услуги” е договор од ист вид како договор за јавни услуги, освен тоа што надоместокот за тие услуги се состои или само од правото да ги искористи тие услуги или тоа право заедно со плаќање; Јавното-приватно партнерство е воспоставено со договор.
3. Според законот за ПП “Договор за јавни работи и услуги” е договор од финансиски интерес, кој вклучува договори за јавни услуги, склучени во писмена форма помеѓу еден или повеќе договорни органи од една страна и еден или повеќе економски оператори од друга страна, чиј предмет е извршување на работи или обезбедување на услуги, во согласност со законот за ПП.

ЈПП може да се имплементира како договорно или институционално ЈПП.

Договорното ЈПП обично се имплементира од страна на компанија/канал со посебна намена (SPC/V) која ја формира избраниот приватен партнер или конзорциум. Институционалното ЈПП се имплементира со компанија со заедничко вложување која е основана од страна на јавниот и приватниот партнер.

Во однос на формите на ЈПП дадени во точките 3 и 4, договорите за јавни работи и услуги, Законот за Концесии и ЈПП ги разликува од класичните договори за работи и услуги од Законот за јавни набавки во однос на спроведувањето на договорот од страна на операторот. Во првиот случај следи исплатата од страна на договорниот орган, а вториот воспоставува долгорочно партнерство меѓу јавниот и приватниот партнер, со тоа што јавниот партнер носи одредени права и обврски на приватниот партнер во користењето, одржувањето и управувањето со перформансите на објектот или услугата, а приватниот партнер обезбедува вложување средства за ефикасно извршување на работа или услуга за одреден временски период.

¹⁷ Закон за концесии и Јавно приватно партнерство (Закон за ЈПП) “Службен Весник на Република Македонија (бр. 6/12, 144/14, 33/15 и 104/15 и 215/15)

Проекти на ЈПП во Македонија

Сегашни проекти за ЈПП за кои се доделени договори за ЈПП и се сметаат за успешни проекти се следниве:

Концесија за аеродромскиот систем во Македонија (Министерство за транспорт)¹⁸ – Во 2008 година, Владата, преку Министерството за транспорт, потпиша договор со турското друштво Тепе Акфен Вентурс (ТАВ) за дваесетгодишна концесија, во кој период друштвото би управувало со двата постојни аеродроми во Македонија: Аеродромот Александар Велики во Скопје и Аеродромот Свети Апостол Павле во Охрид. Планираните работи вклучуваат изградба на нова терминална зграда во Скопје, проширување на пистата, нова административна зграда и нов пристапен пат со паркинг простор, со што би се зголемил капацитетот на скопскиот аеродром на четири милиони патници годишно.

Во врска со охридскиот аеродром, модернизирани се терминалната зграда и ВИП салонот. Договорот за концесија, исто така, вклучува и изградба на трет аеродром, карго аеродром во близина на Штип, во источна Македонија. Вкупниот износ на инвестицијата се предвидува да изнесува 200 милиони евра, од кои 30 до 40 милиони евра се очекува да му се платат на концедентот во текот на целиот дваесетгодишен период на концесија. Се тврди дека обврските во врска со охридскиот аеродром се реализирани на време и дека во тек е планирањето на штипскиот аеродром.

Проектот е доделен во согласност со Законот за концесии од 2008 година и со примена на ограничената постапка предвидена со овој закон. За пофалба е фактот што овој проект беше објавен во меѓународните медиуми и СВЕУ17, и оваа активност резултираше во 20 пријави за учество. Четири друштва се претквалификуваа: едно од Франција, едно од Германија, едно од Австрија и едно од Турција. Органите, поддржани од холандски консултанتي, одржаа конференција за понудувачи и подготвија просторија со податоци на скопскиот аеродром. Сите овие активности ја претставуваат најдобрата меѓународна практика, но не може да се процени квалитетот на исходот.

Критериумот за доделување на проектот беше „висината на надоместокот за концесија“, а самата тендерска документација го содржеше и нацрт-договорот. На крај, само турското друштво поднесе понуда за проектот. Може да се тврди дека надоместокот за концесија едноставно би се додал на цената на градежните работи и дека надоместокот за концесија речиси никогаш не е најекономичниот метод за реализирање на инфраструктурен проект финансиран од приватниот сектор. Не постои транспарентна методологија за да се утврди дали овој проект е спроведен или не на начин кој би обезбедил најголема економска предност за државата.

¹⁸ Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив, Автор: М-р. Лилјана Јоноски, Јули, 2014 година

Големи хидроцентрали (ЕЛЕМ; МЕ) - Државниот снабдувач на електрична енергија ЕЛЕМ е 100% во сопственост на државата, но работи на комерцијална основа. Како резултат на тоа, ЕЛЕМ сè уште е обврзан да постапува во согласност со одредбите за секторските дејности во Законот за јавни набавки. Друштвото работи за остварување на добивка, и затоа тоа смета дека не е поврзано со државниот буџет. Инвестициските проекти во последниве неколку години се од значителен обем и, општо земено, државата нема доволно средства за нивно финансирање. Затоа, друштвото побара комбинација од сопствен капитал (ЕЛЕМ), средства од донатори, и во еден случај, комерцијален заем. Друштвото користи надворешни, обично меѓународни, консултанти назначени од нивниот партнер донатор (примери дадени за постојните проекти се: ЕБРД, Светска банка, ИФЦ и КфВ) за целите на подготовка на проектот. Како резултат на тоа, поголемиот дел од фактичките работи всушност ги спроведуваат овие консултанти, наместо службениците. Меѓутоа, ова претставува корисен пренос на знаења за службениците кои работат на проектите, бидејќи се чини дека работите се од многу висок стандард. Кога станува збор за евалуација на понудите, се поттикнува соодносот цена/квалитет од минимум 30:70.

Примери за активни проекти од ваква природа, кои се или во фаза на подготовка или во фаза на набавка, се:

- Проектот Црна Река: ко-финансиран од ЕБОР. Ограничена постапка. Вредност на инвестицијата = до 700 милиони евра,
- Бошков мост: ко-финансиран од ЕБОР. Ограничена постапка. Вредност на инвестицијата = 80 милиони евра,
- Проектот за изградба на ветерници: ко-финансиран од КфВ. Вредност на инвестицијата = 75 милиони евра,
- Термална централа во Битола. Вредност на инвестицијата = 65 милиони евра - финансиран преку комерцијален заем и учество на ЕЛЕМ во сооднос од 30 милиони евра : 26 милиони евра (ова го прави проектот многу скап),
- Луково поле: ко-финансиран од Светска банка. Вредност на инвестицијата = 62 милиони евра. Вредност на заемот = 52 милиони евра; учество _____ на ЕЛЕМ = 10 милиони евра;
- Санација на 6 хидро електрични централи: Ко-финансиран од КфВ, со учество на ЕЛЕМ во сооднос 27 милиони евра : 4 милиони евра.

Концесија за депонирање на отпад: Градот Скопје како договорен орган додели договор за концесија за реконструкција на депонијата "Дрисла" - Скопје вклучувајќи изградба на нови постројки за депонирање на отпад во согласност со ЕУ стандардите и во рамките на инвестициската динамика дадена во понудата на избраниот концесионер. Во согласност со договорот, концесионерот инвестирал средства за нови постројки за управување со отпад. Депонијата "Дрисла" е единствената депонија во Македонија која ги задоволува минималните

стандарди за управување со отпад и заштита на животната средина. Со оглед на тоа дека проектот за ЈПП го зголеми капацитетот на депонијата и видот на услуги за управување со отпад, корисници на депонијата освен градот Скопје се и соседните градови и населби. Останатите законски депонии во Македонија, вкупно 56 не ги исполнуваат стандардите за управување со отпад и животна средина. Освен овие 56 депонии во Македонија, има околу 1000 нелегални депонии. Очигледно ЈПП може да биде добра алатка за решавање на проблемите на општините и регионите во областа депонирање на отпад.

Мора да се напомене дека “успешноста” на овој проект е гледана само од технички аспект на задоволување на законска рамка и договор за ЈПП (процедурално). Но, од крајот на 2017 година произлегоа бројни контроверзии во врска со работењето на депонијата “Дрисла”. Имено, истражувањата на БИРН откриваат дека приватниот партнер во случајот Италијанската компанија “ФЦЛ Амбиенте” не инвестирале ниту приближно колку што најавиле. Исто така, наведуваат дека ветувањата за прозиводство на струја не се исполнети и дека проектот со запечатување на депонијата е почнат, меѓутоа е далеку од готово.¹⁹ Истовремено, на Јавното претпријатие „Дрисла“ му е изречена казна од 8.500 евра поради тоа што државните инспектори за заштита на животната средина констатирале дека имало надминување на штетните концетрации во воздухот при согорувањето на медицинскиот отпад.

Потенцијални ЈПП проекти:

Бидејќи Стратегијата за енергетика во Македонија е одговорност на Министерството за економија, ова министерство, исто така, е одговорно и за доделување концесии во овој сектор. Големите проекти, како оние наведени погоре, обично се реализираат преку ЕЛЕМ; малите електрични централи кои обично не се од интерес за ЕЛЕМ поради нивниот мал обем, се доделуваат преку конкурентна постапка преку концесии. Во рамките на Министерството на економија постои сектор кој раководи со процесот. Најголемиот дел од помалите проекти за прозиводство на електрична енергија се проекти за мали хидроцентрали. Пред неколку години, со техничка студија се идентификуваа речиси 400 можни проекти за хидроцентрали. Од овие, 47 концесии се веќе доделени за вкупен капацитет на прозиводство од 36MW, а една е веќе реализирана. Концесиите се доделени на 23 години, и тоа 3 години за изградба на централите и 20 години работење со централите. Тие се предвидени на основа на методот „проектирај, гради, стопанисувај и пренеси“ (ДБОТ).

Сите концесии се објавени во Службен весник на Република Македонија и во

¹⁹ Случај “Дрисла”: ни радиоактивен отпад ни денар инвестиција од италијанците, БИРН, достапно на: <http://prizma.mk/sluchaj-driska-ni-radioaktiven-otpad-ni-denar-investitsija-od-italijantsite/>,

Фајненшл Тајмс. Интересот за учество се чини дека беше добар со главно тројца, четворица или пет понудувачи, иако понекогаш немало доволно понудувачи за да се оправда продолжувањето на постапката која треба да се реализира на дополнителни една или две оддалечени локации.

Нешто повеќе од 50% од проектите се доделени на странски друштва, а нешто помалку од 50% на македонски друштва. По ваквиот успех, Министерството за економија објави огласи за уште 44 локации, со проценета комбинирана инвестиција од 63 милиони евра. Критериумите за евалуација за овие проекти се релативно едноставни: „инсталирана моќност за производство“ на конкретна локација и „цена“.²⁰

Во врска со овие ЈПП договори, Државниот Завод за Ревизија, во 2013 година, во извештајот од спроведената ревизија на доделените договори за концесии за изградба на мали хидроцентрали, констатирал неколку неправилности и заради надминување на истите, дава препораки во насока на: формирање на Совет за ЈПП, задолжителна изработка на физибилити студија со процената вредност од страна на Концедентот, воведување на регистар на договори за ЈПП, пуштање во употреба на изградените мали хидроцентрали да биде по донесено решение за ставање на техничка опрема во употреба од страна на инспекторот за техничка инспекција, вршење на постојан надзор во сите фази на градбата, поедноставување на процедурите за добивање на дозволи со цел да се забрза рокот на изградба. Одговорноста за спроведување на препораките е уште поголема ако се земе предвид фактот дека вкупната проценета вредност на склучените 70 договори за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани изнесува 108,25 милиони евра.²¹

Одредби од Законот за ЈПП со кој се регулира концесијата на добра од општ интерес за Република Македонија

Правото за изградба на хидроцентрали се добива врз основа на концесија за искористување на водата како добро од општ интерес за Македонија (вода, шуми, минерални суровини и сл.). Концесија за експлоатација на вода се дава и за други активности, како што се: флаширање на вода за комерцијални цели; езерски сообраќај и обезбедување на туристички, спортски и други рекреативни услуги со изградба на трајни објекти. Во име на Република Македонија концедентот е Владата на РМ, а постапката за доделување е под Министерството за животна средина. Концесијата се доделува преку јавен повик организиран и спроведен согласно Законот за ЈПП (одредби од Законот за ЈПП со кој се регулира концесијата на добра од општ интерес за Република Македонија). Времетраењето на концесијата се определува со договор за концесија. Периодот на концесија зависи од моќта на хидроцентралата. Максимален период на концесија е 30 години.

²⁰ Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив, Автор: М-р. Лилјана Јоноски, Јули, 2014 година

²¹ Конечен извештај на овластен државен ревизор бр. 17-149/1 од 23.01.2013 год

Концесионерот плаќа надоместок за концесија, чија рамка е утврдена со Законот за води, во зависност од видот на комерцијална активност (флаширање на вода за комерцијална намена, езерски сообраќај или обезбедување на туристички, спортски и други рекреативни услуги со изградба на трајни објекти). Надоместокот за концесија за хидроцентралите се состои од два дела: еднократен надоместок кој се плаќа со доделување на концесија и годишна такса како процент од просечната цена на произведената електрична енергија.

Во пракса договорите за ЈПП за изградба на хидроцентрали беа доделени од страна на јавни претпријатија основани од централната или локалната власт. Јавните претпријатија според закон имаат стекнато концесија за вода за вршење на дејностите за кои се основани (снабдување со вода за пиење, наводнување итн.). Освен тоа, јавните претпријатија имаат право да вршат и други активности поврзани со вода, како што се производство на електрична енергија. Почнувајќи од оваа позиција, јавните претпријатија можат да доделат договор за ЈПП на приватни субјекти за изградба и работа на хидроцентрали. Овој тип на договор е сличен на концесија што ја доделува централната власт, но се смета за договор за ЈПП за работи и услуги.

Исто така, во општина Кавадарци се наменети два проекти за ЈПП. Првиот ЈПП проект е поврзан со доделување на концесија за јавни услуги за паркинг, додека другиот е поврзан со доделување на договор за основање на ЈПП за изградба на мала хидроцентрала.

Потенцијален ЈПП проект е проектирање, финансирање, градба, стопанисување и пренос на СПА центар и управување со спортски објекти во општина Кочани.

Два големи проекти за ЈПП поврзани со проектирање, финансирање, градба, стопанисување и пренос на нови хидроцентрали “Чебрен” (индикативен инсталиран капацитет од 333 MW) и “Галиште” (индикативен инсталиран капацитет од 193,5 MW), како и работење и одржување на постојната хидроцентрала “Тиквеш” (116 MW) се планира да се додели.

Достапност на податоци

Регистарот на доделени договори за ЈПП е воспоставен во март 2013 година и содржи релевантни податоци за повеќе доделени проекти за ЈПП. Овој регистар е одржуван од Министерството за економија.²² Регистарот за започнати но незавршени проекти го нема иако Законот за ЈПП ја воведува оваа обврска. Во согласност со податоците во Регистарот на доделени договори за ЈПП во Македонија има 22 доделени договори за воспоставување на ЈПП.

²² Јавно приватно партнерство, законска регулатива, достапно на: <http://economy.gov.mk/page/javno-privatno-partnerstvo>, увид на 15 ноември 2016

Нема официјален регистар за тековните проекти за ЈПП. Но, има информации за веќе објавените известувања за доделување на договори за воспоставување на ЈПП во електронскиот систем за јавни набавки на Бирото за јавни набавки (БЈН).²³

Податоци за завршени процедури за доделување на договори за воспоставување на ЈПП за хидроелектрани како и за процедури кои се во тек можат да се најдат на интернет страната на Министерството за животна средина и просторно планирање.

Добри и лоши практики на ЈПП во Македонија

Пример на успешен проект за ЈПП на централно ниво:

1. Централната власт додели концесија за аеродромот “Александар Велики” во Скопје и аеродромот “Св. Апостол Павле” во Охрид. Владата како договорен орган додели договор за раководење на аеродромот “Александар Велики” во Скопје и аеродромот “Св. Апостол Павле” во Охрид. Според договорот аеродромот “Александар Велики” е планиран за изградба на нова зграда /терминал, проширување на пистата, изградба на соодветен паркинг и пристапен пат, инсталирање на системи за навигација и друга опрема во согласност со меѓународни стандарди. Аеродромот “Св. Апостол Павле” е планиран за реконструкција на постојниот паркинг, реновирање на центарот за товар, изградба на ВИП простории, реконструкција на постојната административна зграда и набавка на опрема. Инвестицијата е проценета на 200 милиони евра. На сметка на инвестицијата, концесионерот ќе има право да раководи со аеродромите и да остварува приход. Договорот е склучен на период од 20 години.

Пример на успешен проект на ЈПП на локално ниво:

2. Паркинг: Општина Битола како договорен орган додели концесија за јавна услуга за паркинг систем. Концесионерот е обврзан да обезбеди пајак возила, софтвер систем за управување со паркинг зоната, РД уреди за зонскиот систем на паркирање, лисици, вертикална и хоризонтална сигнализација, “центар за информации” и друга опрема потребна за раководење со паркинзите, како и означување на зимскиот и летен паркинг режим. За возврат на инвестицијата, поврат на трошоците за раководење и остварување на разумен профит, концесионерот има право да ги наплаќа паркинг услугите од крајните корисници. Концесионерот плаќа на општината надоместок за концесијата секоја година. Инвестицијата изнесува околу 2 милиони евра. Договорот е случен на период од 6 години. Договорот за концесија ги постигна следниве цели: уредување и организирање на нов, модерен и автоматизиран начин на контрола и контрола

²³ Електронски систем за јавни набавки, достапно на: <http://e-nabavki.gov.mk> увид на 20 март 2017

на улично паркирање како и паркинг во затворени зони и внатрешни паркинзи; набавка на опрема за паркинг услугите од страна на приватниот партнер (концесионерот); зголемување на квалитетот на паркинг услугите; подобрување на текот на сообраќајот и зголемување на безбедноста на улиците; и зголемување на искористеноста на секој паркинг простор.

Примери на општини кои реализирале успешни проекти за ЈПП се следните:

Град Скопје - Отстранување на отпад; Општина Аеродром - спортска сала; Општина Горче Петров - Собирање на отпад; Општина Битола - Паркинг; Општина Крива Паланка - Згради за административни канцеларии; Општина Охрид - Зелен пазар; и општините Кавадарци, Чаир и Македонски Брод - улично осветлување.

Постои еден пример на неуспешен проект за ЈПП. Тоа е проект за ЈПП за уличното осветлување во општина Свети Николе. Проектот за ЈПП е прекинат по вина на општина Свети Николе (општината не ги исплатила своите обврски кон приватниот партнер).

Дополнително, постојат два важни примери на започнати но незавршени тендери.

Пренос на патници: Јавно приватно партнерство за дизајн, изградба, финансирање, раководење и пренос на лесен железнички систем за пренос на патници во град Скопје во форма на концесија за јавна работа. Градот Скопје како договорен орган објави тендер но беше откажан бидејќи немаше заинтересирани понудувачи.

Забавен парк: Јавно приватно партнерство за финансирање, дизајн, изградба, раководење и одржување на забавен парк во Скопје. Градот Скопје како договорен орган објави тендер но беше откажан бидејќи немаше заинтересирани понудувачи.

Што е потребно за успешни ЈПП проекти?

Проектите за ЈПП имаат одредени недостатоци, како што се, на пример, високо структурирани трошоци за развој на ЈПП проектот, зголемување на цената на јавните услуги, комплексноста на имплементацијата, повисоки трошоци за позајмување од приватниот партнер, долго траење и сл. Сепак, ЈПП е “добра алатка” за вклучување на приватниот сектор во изградбата на јавната инфраструктура и / или обезбедување на јавни услуги кои традиционално ги обезбедува јавниот сектор.

Успехот на проектите за ЈПП зависи од неколку фактори, како што се:

- Управувањето со ризикот поврзан со проектите за ЈПП е многу важно за успехот на проектот за ЈПП. Затоа, јавниот сектор треба да се осигура дека со одветниот ризик припаѓа на страната која најдобро може да управува со таквиот ризик.

- Друг важен фактор за успехот на проектите за ЈПП е достапноста на здрава економска политика од страна на политичките лидери. Овој фактор дава насока за развојот на економијата и обезбедува средина погодна за спроведување на проекти за ЈПП. На тој начин, доколку таквото опкружување е достапно, тогаш целите на партнерството може да бидат постигнати.
- Проектите за ЈПП би биле успешни единствено во поволна инвестициона средина. Ова поволно опкружување треба да биде дополнето со посветеноста на учесниците во јавниот и приватниот сектор.
- Во спроведувањето на проектите за ЈПП, поддршката на политичките лидери и граѓаните е од витално значење за успехот на аранжманот, додека недостатокот на политичка поддршка може да влијае на обврските на јавниот сектор за проектите, а јавното мислење против ЈПП би можело да влијае на развојот на тие проекти.
- Обезбедувањето јавни услуги кои би можеле да ги исполнат очекувањата на крајните корисници е многу важно за јавното прифаќање. Ако проектот за ЈПП биде прифатен од страна на јавноста, корисниците ќе бидат подготвени да платат за користење на објектите, а инвеститорите ќе можат да ја максимизираат својата добивка. Оваа ситуација ќе обезбеди резултат со победа на двете страни, кој е важна цел на проектите за ЈПП.
- Процесот на разгледување и добивање на повратни информации од завршени проекти на ЈПП ќе обезбеди адекватни информации за идно спроведување на вакви проекти. Идентификуваните предизвици потоа би можеле да се избегнат, додека факторите на успех би можеле да бидат евидентирани и вклучени во идните проекти од страна на учесниците во јавниот сектор.

Што е потребно за поефикасна имплементација на ЈПП

Кога ја разгледуваме вистинската ефективност, мора да направиме добра анализа на трошоци и придобивки преку која ќе ги тестираме проектите за ЈПП. Проектите за ЈПП кои обезбедуваат инфраструктурно решение исто така мора да бидат разумни и вредни во однос на социо-економските резултати. Ова исто така, може да се направи преку концептот Вредност за Пари.

Во Европа ЈПП не се традиционален начин за решавање на проблемите. Вообичаениот одговор на европските земји е дека, што и да е, тоа може да го направи владата или општината. Сепак, владите не се веќе толку богати како што беа некогаш. Аво меѓувреме, приватниот сектор разви многу темелни технички способности. Значи, тоа е дел од причината зошто можеме да забележиме бум на ЈПП низ целиот свет.²⁴

²⁴ Дали јавно-приватно партнерство е најдобар начин да се обезбедат владини услуги?
<http://insights.som.yale.edu/insights/are-public-private-partnerships-the-best-way-to-provide-government-services>

Имено, секогаш постои потенцијален конфликт меѓу јавната власт која се стреми да ги исполни долгорочните цели на заедницата и приватната компанија која сака да заработи профит во најкраток можен рок.

За ЈПП, долготрајните очекувани трошоци за јавниот сектор можат да бидат пониски со структура на ЈПП, отколку со конвенционалните јавни набавки (и или очекуваните придобивки може да бидатповисоки). Ова е случај дури и по разгледување на повисоките трошоци на капиталот (финансиските трошоци) поврзани со приватното финансирање кое е дел од ЈПП. За корисниците кои плаќаат, ефикасноста исто така може да резултира со пониски трошоци за нив²⁵. Сепак, ЈПП може да биде начин да се постигнат долгорочни развојни цели.

Вообичаено, најдобриот модел на ЈПП кој дава најдобар резултат за двете страни е доминантниот договорен начин (ВОТ): Градба, Стопанисување, Пренос. И претпоставуваме дека треба да се примени овој модел за да се направи ЈПП поефикасно.

Приватниот сектор дава пари однапред за изградба на електроцентра, воден систем, болница или училиште. За возврат тие работат со објектите одреден број на години. Често пати приватни партнери работат со автопати, мостови или системи за вода – помалку со болници и училишта, но и тоа неретко се случува. Договорите редовно се со времетраење од 20 до 25 години и може да бидат и подолги. Во тоа време, компанијата заработува нивната првична инвестиција и поврат. По договорениот временски период, инфраструктурата се пренесува назад на јавната власт.²⁶

Американски модел на ЈПП – добри меѓународни практики на ЈПП

Постои поинаков и потенцијално корисен пристап за ЈПП во САД, организиран од непрофитниот Национален совет за развој²⁷, наречен “Американски модел”. Според меѓународната дефиниција на моделите за ЈПП, “Американскиот модел” е сличен на моделите за ЈПП на ЕУ и моделите на ЈПП спроведени низ целиот свет. Во споредба со конвенционалните модели за ЈПП, “Американскиот модел” има поинаков пристап во спроведувањето на проектите за ЈПП. “Американскиот модел” на Националниот совет за развој на ЈПП работи во име на владата или непрофитен субјект за да испорача приватно проектирани, изгра-

²⁵ Ефикасност и ефективност: ЈПП како потенцијален извор на поголема ефикасност за инфраструктурни проект <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/52-efficiency-and-effectiveness-ppp-potential-source-higher-efficiency>

²⁶ ибид

²⁷ NDC беше основан како национална непрофитна организација во 1969. NDC работи веќе скоро 50 години исполнувајќи ја својата мисија за зголемување на протокот на капитал за инвестиции во заедниците со мали приходи. NDC работи со локални и влади на држави и организации во локалните заедници за да им помогне да креираат и имплементираат свои сопствени единствени стратегии за економски развој и развој на заедницата. <https://ndconline.org/about-us/>

дени, финансирани, управувани и одржувани објекти. Овој процес обезбедува најдобра можна изградба за најмали трошоци и товар на владиниот или непрофитниот субјект. Акцентот секогаш се става на “Јавноста” во ЈПП и ги намалува и гарантира трошоците без да се намали квалитетот на изградбата и без да се загрози долгорочниот и краткорочниот интерес на јавноста или непрофитниот субјект. Клучот е тоа што е поттикнат од интересите на јавниот партнер и елиминира многу од недостатоците на конвенционалните ЈПП.

Сектори на имплементација на ЈПП

Најголем дел од проектите за ЈПП се локални. Со оглед на надлежностите на локалните власти утврдени во Законот за локалната самоуправа (јавни служби, паркинг, улично осветлување, собирање на отпад, снабдување со вода, култура, спорт итн.) најголем дел од проектите за ЈПП се спроведуваат од страна на локалните власти во областа на јавни служби, паркинг, улично осветлување, административни згради и зелен пазар.

Сепак, може да се заклучи дека нема проекти за ЈПП за снабдување со вода и канализација. Исто така има само еден проект за ЈПП во областа на депонирање на отпад, иако е потребно да се изградат повеќе општински и/или регионални депонии за депонирање на отпад преку јавни набавки или проекти за ЈПП.

На ниво на централната власт најзначајните проекти за ЈПП се аеродромот, технолошките индустриски развојни зони (ТИРЗ) како и хидроелектраните.

Треба да се забележи дека домашните и странските инвеститори не се заинтересирани за учество во процедура за доделување на договор за воспоставување на ЈПП за изградба и раководење со патна инфраструктура. Нема заинтересирани приватни партнери за изградба на патна инфраструктура бидејќи нема економска исплатливост. Ова е бидејќи фреквенцијата на сообраќајот не може да даде поврат на инвестиција за времетраење на договорот. Затоа, изградбата на патната инфраструктура се спроведува преку класична јавна набавка.

Еден од најатрактивните сектори е енергетскиот сектор, поточно областа на енергетската ефикасност. Може да се спроведат успешни проекти за да се подобри енергетската ефикасност кај уличното осветлување. Најмногу поради тоа што се рентабилни; заштедите се видливи веднаш и лесно можат да се демонстрираат и верификуваат. Затоа, овие проекти можат да бидат исклучително корисни за промоција на ЈПП. Ова е исто така една алтернативна мерка за стимулирање на пазарот за енергетски услуги во Македонија. На овој начин, ЈПП може да им овозможи на општинските комунални претпријатија да добијат пристап до приватен капитал, искуство за имплементација на проектот, попрогресивни практики за управување, вештини за минимизирање на трошоците и

подобра услуга и фокус кон клиентите.

Истовремено, многу влади го користат ЈПП бидејќи согледуваат дека е потребно повеќе инвестирање во инфраструктурата, но владите пак не се во можност 'да платат' дополнителни инфраструктурни проекти преку традиционалната јавна набавка. Иако ова е една од најчестите причини за примена на ЈПП, исто така е најчесто дискутирана. Колку ЈПП им овозможуваат на владите да го зголемат трошењето на инфраструктура зависи од природата на проектот во прашање и од конкретното финансирање на владата и финансиски ограничувања.

Неколку проекти беа реализирани од усвојувањето на моделите за ЈПП во законите во области како инфраструктура. Примери за ЈПП за јавна инфраструктура се следниве²⁸:

- а) Проект за аеродромите: Владата како договорен орган додели договор за дизајн, финансирање, изградба, раководење и одржување на аеродромот "Александар Велики" во Скопје и аеродромот "Св. Апостол Павле" во Охрид
- б) Хидроелектрани: проекти за ЈПП за изградба на хидроелектрани се доделени од централната и локалната власт
- в) Депонирање на отпад: Градот Скопје како договорен орган додели договор за концесија за реконструкција на депонијата "Дрисла" – Скопје вклучувајќи изградба на нови постројки за депонирање на отпад во согласност со ЕУ стандардите и во рамките на инвестициската динамика дадена во понудата на избраниот концесионер.

Ризици поврзани со ЈПП

Со цел создавање на ефективно и одржливо партнерство, договорните страни мора да преземат ризици. Со внимателно планирање и консултација, ризиците можат да се намалат за да им пречат на проекти за ЈПП и можат да се решат партнерски.

Овие се различните ризици: политички (ниво на јавна поддршка за приватниот сектор; поддршка за независно регулирање на ЈПП; промена на влада и законска рамка); оние кои се однесуваат на спроведување на проекти за ЈПП во однос на тоа дека програмата за спроведување е добро дефинирана и дали јасно се дефинирани одговорностите и активностите; оние кои се однесуваат на изградба (дали трошоците за изградба се поголеми од проценките); оние кои се однесуваат на оперативниот приход и оперативните ризици, како зголемување или намалување на оперативните трошоци за времетраење на ЈПП, можности други тела да имаат право да даваат услуги кои се предмет на ЈПП, итн; ризик

²⁸ Повеќе информации за овие проекти се во поглавјето „Добри и лоши практики на ЈПП во државата“

во врска со остварување на приход како ризик од недоволен приход поради неплаќање, неможност за плаќање на комерцијална цена, помалку потрошувачи од очекувано итн.; финансиски како промена на девизниот курс, зголемување или намалување на каматните стапки на земените заеми од приватниот партнер итн.; виша сила; и заштита на животната средина (дали ЈПП има влијание врз животната средина).

Сепак, во практика ризикот треба да посочи лошо осмислени проекти за ЈПП. Добро подготвена студија за изводливост и договор треба да ги посочат слабостите и да ги решат горенаведените ризици.

Корупција во ЈПП

Набавката на договори за ЈПП, наспроти договорите за јавни набавки, е релативно нов начин на финансирање на проекти од областа на јавните услуги и инфраструктурата. Договорите за јавни набавки и договорите за ЈПП можат да бидат ранлива област за злоупотреба и корупција земајќи ги во предвид опфатените области, како и вредноста на договорите и долгиот период на времетраење на договорот.

Правните процедури за доделување на договор за воспоставување на ЈПП утврдени со Законот за ЈПП го сведуваат на минимум ризикот од корупција. Сепак, сè уште постои ризик од корупција во однос на тендерската документација која ги одредува економските и техничките критериуми на понудувачите, кои можат да се наклонети кон одреден понудувач. Отсуството на конкуренција како и критериуми кои се наклонети кон одреден понудувач во евалуацијата на понудите се ризици од корупција. Освен ова, долгиот период на времетраење на договорите за ЈПП е ризик од корупција ако не се следи соодветно нивното спроведување.

Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) во својот годишен извештај за 2013 година наведува дека нема податоци за корупција во договорите за ЈПП.²⁹ Исто така, Државниот завод за ревизија нема информации за корупција или конфликт на интереси во процедурите за ЈПП на општина или јавно претпријатие на локално ниво.³⁰ Но во меѓувреме поднесена е кривична пријава на основи на сомнение за корупција за доделување на договори за ЈПП во две општини (Свети Николе и Струга).

Во согласност со анкетата на Центарот за граѓански комуникации транспарентноста се смета за предуслов за добро владеење и двонасочната комуникација

²⁹ Државна комисија за спречување на корупција, Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупција во 2013
<http://www.dsk.org.mk/images/godisen%20izvestaj%20dsk%202013.pdf>, увид на 16.11.2014

³⁰ Државна ревизија, Информација добиена преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014

поемеѓу јавниот сектор и граѓаните ја зголемува отчетноста и отвореноста и ги намалува ризиците од корупција.³¹ Сомнеж за корупција има за тоа дека некои договори за ЈПП најавени на електронскиот систем за јавни набавки управуван од Бирото за јавни набавки не биле префрлени во Регистарот на доделени договори за ЈПП кој е одржуван од МЕ. Интересна поента е отсуството на жалби за сите договори за ЈПП според Регистарот на доделени договори за ЈПП.³²

Транспарентност како превенција од корупција во ЈПП

Процедурата за доделување на договор за воспоставување на ЈПП започнува со одлука за започнување на процедура за доделување на договор за воспоставување на ЈПП врз основа на студија за изводливост. Одлуката за започнување на процедура за доделување на договор за воспоставување на ЈПП треба да се објави во “Службен весник на Република Македонија” или во “Службен гласник на општината”.

Соодветно спроведување на Законот за ЈН во делот за постапката за доделување на договори за јавна набавка на услуга овозможува транспарентност во доделувањето на договори за воспоставување на ЈПП.

Освен обврската за објавување на известување за доделување на договор за воспоставување на ЈПП, јавниот партнер е обврзан да ја подготви тендерската документација со урнек договор кој ги содржи сите релевантни податоци за проектот за ЈПП. Тендерската документација и урнек договорите се дел од известувањето за доделување на договор за воспоставување на ЈПП.

Известувањата за доделување на договор за воспоставување на ЈПП се објавуваат во електронскиот систем за јавни набавки раководен од Бирото за јавни набавки. Регистарот на доделени договори за ЈПП е раководен од Министерство за Економија.

Мерки за превенција од корупција во ЈПП

Во однос на превенција од корупција Европската комисија увиде дека нема институција за ефикасен и навремен надзор на процедурата за доделување на договор за ЈПП и спроведување на договорот.

Добра алатка за превенција од корупција е објавување на известувањето за договор на интернет страната на јавниот партнер како и други информации за процедурата за доделување.

³¹ Центар за граѓански комуникации (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2, достапно на: <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/MKD%20local/18m.pdf>, увид на 15 февруари 2017

³² Ризици од корупција во ЈПП во Македонија, подготвено од Ана Стојилоvsка, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/2014/JPP_FINAL.pdf, увид на 6 март 2017

За добра практика се смета вклучување на експерти во процесот на евалуација на понудите. Ова овозможува подобра евалуација и обид да се спречи корупција иако овие надворешни експерти немаат право на глас.³³

“Вон-билансно” евидентирање на ЈПП проектите

ЈПП е атрактивно како алатка за примена од страна на државата бидејќи се има “слободата” да се евидентираат овие договори надвор од билансот на успех на државата. Имено, ако при јавна набавка однапред би се платиле услугите од приватниот партнер, јавно-приватното партнерство претставува плаќање со месечни рати од државниот буџет за инфраструктурните објекти и на овој начин државата нема потреба директно да зема заеми. Сепак, често тие треба да овозможат гаранции за заемите за приватниот сектор, што може да резултира и со јавна задолженост. Идејата (која често ја цитираат поборниците) дека јавно-приватното партнерство мобилизира дополнителни финансиски ресурси за проекти кои, инаку, треба да чекаат неколку години да бидат имплементирани е целосно погрешно-насочувачка. Всушност, со јавно-приватното партнерство нема вишок на средства на располагање – се работи само за позајмување од јавниот буџет во следните триесетина години. Оваа заблуда, која често ја прифаќаат јавните службени лица, ги поттикнуваат креаторите на политиката да спроведуваат проекти кои можеби се прескапи. Освен тоа, новите меѓународни сметководствени стандарди (МСС) се изготвени така да ги „извлечат” ЈПП од државниот биланс на успех во државите кои успеваат да ги усогласат нивните национални сметки со МСС. Со тоа, главната атрактивност да се одлучи за јавно-приватно партнерство има за цел да стане правна пречка и проблем.³⁴

Еден пример за ова е скорешната глобална иницијатива на граѓанскиот сектор уптена кон британските претставници на ММФ и Светска банка за вклучување на “скриените” трошоци од ЈПП во вкупните јавен долг на една држава, поточно за промени во системот (рамка за мониторирање на одржливоста на долгот) на овие две институции за мониторирање на долговите на земјите. Најголем успех е на оваа граѓанска иницијатива е тоа дека оваа иницијатива е прифатена.

Исто така, во моментов на глобално ниво се случува огромна и амбициозна светска кампања на граѓанскиот сектор за стопирање на промоција на проектите на ЈПП со истакнување дека истите не носта никаква корист и претставуваат само штета за народот.

³³ ибид

³⁴ Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив,
Автор: М-р. Лилјана Јоноски, Јули, 2014 година

Придобивки од ЈПП на локално ниво

ЈПП е начин за промовирање на МСП и за зајакнување на соработката помеѓу МСП и локалната власт при давање на услуги од јавен интерес кои се ексклузивно право на јавниот сектор како и да за подобрување на целиот социо-економски развој.

Со вклучување на приватниот сектор во давањето на услуги од јавен интерес локалната власт:

- Ја забрзува изградбата на инфраструктурата;
- Дава подобри јавни услуги за парите (постигнување на принципот вредност за пари);
- Побрзо ги спроведува проектите и го намалува трошокот на проектот;
- Овозможува изводливост и побрзо завршување на проектите;
- Дава подобро управување и пристап до специјализирано управување; и
- Создава дополнителен приход.

ЈПП може да им овозможи на јавните власти пристап до приватен капитал, искуство со спроведување на проекти, понапредни управувачки техники, вештини за намалување на трошоците и подобра услуга и фокус на корисниците. Сепак, главната придобивка од ЈПП треба да е подобри јавни услуги за крајните корисници.

Ефекти од склучени договори помеѓу јавен и приватен партнер на локално ниво

Наоди од Државен завод за ревизија од Конечниот извештај од ревизија на успешност “Јавно приватно партнерство на локално ниво”

Генерален заклучок за јавното приватно партнерство на локално ниво од Државниот завод за ревизија е дека постојната институционална поставеност на ЈПП во РМ и практична имплементација на модели на ЈПП делумно обезбедуваат успешна реализација на проектите. Со цел успешна имплементација на прокети со ЈОПП потребно е зајакнување на институционалните капацитетит на централно и локално ниво. Неопходен е системски приод на сите институции инволвирани во процесот на спроведување на постапките во ЈПП и нивно постапување согласно налдежностите и тоа: ревидирање на законопт за концесии и ЈПП, формирање институција/тело кое ќе биде одговорно за давње на мислење за покренување на постапка до реализирање на договор за ЈПП и изготвување и донесување на стратешки документ како основ за стратешки насоки за успешно спроведување на ЈПП.³⁵

³⁵ Конечен извештај на овластениот државен ревизор бр. 12-98/23 од 29.09.2017 година

Со извршената ревизија на успешност на јавното приватно партнерство на локално ниво, Државниот завод за ревизија ги констатирал следните состојби:

- Административниот капацитет на одделението за нормативно правни работи во Министерството за економија е недоволен за да обезбеди ефективна имплементација на Законот за концесии и ЈПП.
- Советот за ЈПП треба да има советодавна улога на Владата на РМ во областа на ЈПП и треба да врши промозија на ЈПП, Треба да предлага проекти за ЈПП и да дава иницијатива со предлози за измени на прописите од оваа област. До моментот на вршење на ревизијата Советот на функционира и наведените активности не се реализирани шти има за ефект неефективна институционална координација и поддршка за реализирање на прокетите на ЈПП.
- Постои ненавремено ажурирање на Регистарот на доделени договори за воспоставување на ЈПП, дефиниран со Законот поради недоставување или ненавремено доставување на податоците за склучените договори за ЈПП.
- Планирањето и подготовката на проектите кои ќе се реализираат си ЈПП треба да произлезат од Развојната Стратегија на општината и како краен ефект треба да се постигне избор и имплементација на проекти кои обезбедуваат ефективно користење на ресурсите и рамноправна распределба на придобивките од проектот.
- Одговарајќи на потребата да се согледа оправданоста и исплатливоста на потфатот за изградба на административно деловен објект (АДО) во општина Ѓорче Петров со изработка на две студии, ревизијата заклучи дека проектните идеи упатуваат на различни цели и образложенија за економската оправданост на изградба на различна квадратура на АДО за општината.
- Непочитувањето на одредбите од Законот и пропусти во начинот на спроведување на отворената постапка за доделување на договор за ЈПП за изградба на АДО во општина Крива Паланка , влијае на објективноста за избор на понудувач (приватен партнер) како и на квалитетот на градбата на АДО во општината.
- Промена на првичникте услови од договорот за ЈПП за изградба на АДО во О. Крива Паланка , кои не биле предвидени во тендерсјата докунтација доведуваат до нрушување на основните цели на законот,кој налага транспарентност и еднаков пристап, намалување на можната конкуренција во процесот на доделување на договори за ЈПП.
- Ревизијата констатира дека АДО и подземниот паркинг простор во Ѓорче Петров не се изградени и пуштени во употреба (технички прием) во предвидениот рок а тоа че има директно влијание врз исполнување на поставените цели од физибилити студијата и проектот.
- Непочитувањето на одредбите од Законот и пропусти во начинот на спроведување на отворената постапка за доделување на договор за ЈПП за модер-

низација на системот за Јавно осветлување во Општина Студеничани влијае на објективноста за избор на понудувач (приватен партнер) и ефективноста во процесот на доделување на договори за ЈПП и негова реализација.

- Несоодветни и неквалитетни извршени работи и битни повреди на одредбите од Договорот за ЈПП за модернизација на системот за јавно осветлување во општина студеничани и Свети Николе од страна на приватниот партнер, доведува до неуспешно воспоставување и управување со системот на јавно осветлување, не придонесува за подигнување на нивото на јавната услуга и не обезбедува на целите за воспоставување на ЈПП.
- Ревизијата утврди дека не склучен посебен договор со кој би се уредиле сите права и обврски помеѓу јавниот и приватниот партнер за користење на улсугите на ФТЦ согласно договор за воспоставување на ЈПП за изградба на спортски комплекс “Фудбалски тренинг центар” во Општина Гази Баби.
- Ослободување од плаќање на 60% надомест за уредување на градежно земјиште согласно Одлуки на Советот на Град Скопје, иако тие средства претставуваат еден од основните приходи за реализација на Програмата за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Град Скопје и се предвидени за плаќање со договорите како обврска на приватниот партнер.

За надминување на констатираните недостатоци од извршената ревизија, ДЗР ги дава следните препораки:

1. Владата на Република Македонија

- Да изврши анализа на постојниот закон со учество на експерти од областа на ЈПП а со цел
- да се испита можноста од формирање надлежна институција/тело кое ќе има права, надлежности и обврски во сите фази на реализација на ЈПП проектите.
- Да се ревидира Законот во правец на разграничување на концесиите од ЈПП и да се дефинираат постапките во зависност од вредноста на прокетите.
- Да се донесе Стратегија за концесии и ЈПП
- Советот за ЈПП да отпочне со своите активности предвидени со Законот

2. Министерство за економија

Министерството за економија да превземе мерки и активности:

- За зајакнување на административниот капацитет на Одделението за нормативно правни работи во Министерството за да обезбеди ефективна имплементација на законот за концесии и ЈПП.
- Да се врши редовно ажурирање на Регистарот на доделени договори за воспоставување на ЈПП.

- Да се организираат редовни и повремени обуки со цел да се развијат капацитетите на јвниот и приватниот сектор за подигнување на свеста, информирање за концептите, политиките и постапките потребни за реализирање на прокети со ЈПП.

3. Советот на Град Скопје

- Да ги преиспита донесените одлуки за ослободување од плаќањена надоместокот за уредување на градежно земјиште на приватниот партнер при проектите со ЈПП во Општина Ѓорче Петров и Гази Баба, од причина што овој надоместок е еден од основните приходи за реализација на Програмата за уредување на градежно земјиште на Град Скопје и средствата треба да се користат наменски.

4. Општина Студеничани

- Градоначалникот во координација со правната служба на Општината да ја преиспита можноста за раскинување на Договорот за ЈПП и исплатата кон приватниот партнер да се врши на основа на комплетна и веродостојна документација.
- Одговорните лица во сметководство да преземат мерки и активности за целосно почитување на законските и интерните акти и евидентирањето на деловните промени да го вршат врз основа на комплетна и веродостојна сметководствена документација.

5. Општина Аеродром

Градоначалникот на Општина Аеродром да преземе мерки и активности:

- За вршење на постојан и редовен надзор на спроведување на Договорот за воспоставување на ЈПП, реализација на доделениот договор како и на почитување на обврските од страна на приватниот партнер.
- Да изготви Анекс на Договор за регулирање на правата и обврските меѓу приватниот ПП – Друштво за спорт и рекреација Спортски центар Јане Сандански ДООЕЛ Скопје и КК МЗТ Скопје Аеродром АД Скопје за регулирање на финансиските обврски за комунални трошоци (струја, вода, ѓубретарина) при користење на канцеларискиот простор за потребите на администрацијата на клубот, користење на останатите спортски капацитети на спортската сала, и за начинот на остварување на приходот од продажба на карти како и сите други приходи остварени при одигрувањето на натпреварите на КК МЗТ Аеродром.

6. Општина Тетово

Градоначалникот на Општина Тетово да преземе активности за:

- Обезбедување банкарска гаранција по Договорот за ЈПП
- Договор за осигурување на имот во кој ќе бидат опфатени сите осигурани случаи како и Договор за осигурување од дејност (полиса за осигурување).

7. Општина Гази Баба

Градоначалникот на Општина Гази Баба да преземе мерки и активности со цел прецизно да се уредат сите права и обврски на приватниот и јавниот партнер со што ќе се овозможи (без надоместок) користење на услугите кои ги нуди спортскиот комплекс за спортски, културни и друг вид на настани од сличен тип.

8. Општина Ѓорче Петров

Градоначалникот на Општина Ѓорче Петров да преземе активности за обезбедување на продолжена банкарска гаранција по Договор за ЈПП

Како што е видно од Извештајот на ДЗР, единствена општина во која нема забелешки за начинот на имплементација на ЈПП е Општината Чаир и тоа истата е истакната како општина која има позитивни ефекти од примена на моделот на ЈПП во модернизација на јавно осветлување во Општина Чаир. Имено, резултати се рефлектираат во зголемени приходи од комунална такса за јавно осветлување, намалена потрошувачка на електрична енергија со што се постигнале заштеди, и заштеди во одржувањето на јавното осветлување.

Иако постојат многу позитивни примери на реализација на крупни инфраструктурни проекти преку моделот на ЈПП, неговото користење не може да се смета како решение за сите проекти. Постојат и многу пропаднати проекти што се реализирале како ЈПП.³⁶ Овие факти укажуваат на тоа дека доколку една земја се одлучи да имплементира инфраструктурни проекти преку примена на моделот на ЈПП прво треба да се таргетира во кои сектори ЈПП е применливо и има најгилемо резултати. Секако не е препорачливо да се применува ЈПП по секоја цена само за да се развива приватниот сектор преку неговото учество. Согласно примерите од ревизија, сектори во кои ЈПП дава поголеми успеси е секторот на комунални дејности (уличното осветлување и третманот на отпадните води).

Исто така, од круцијална важност при разгледување на идејата за имплементација на ЈПП е да се земе во предвид интересот на граѓаните во одлучување за локалните потреби и интереси и да се види нивната волја за вклучување на приватен партнер и областите во кои граѓаните се најмногу заинтересирани да се инвестира преку моделот на ЈПП. Од извештајот може да се констатира дека само 2 општини спровеле анкети за испитување на јавното мислење.³⁷

³⁶ Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив,
Автор: М-р. Лилјана Јоноска, Јули, 2014 година

³⁷ Конечен извештај на овластениот државен ревизор бр. 12-98/23 од 29.09.2017 година

Заклучни согледувања

ЈПП во Македонија опфаќа различни економски сектори, главно на локално ниво. Најголем дел од проектите за ЈПП се спроведуваат од страна на локалните власти во областа на јавните комунални услуги, паркинг, улично осветлување, административни згради и зелени пазари. Сепак, може да се заклучи дека нема проекти за ЈПП во водоснабдувањето и канализацијата. Во областа на отстранувањето на отпадот е реализиран само еден ЈПП проект, иако неопходно е да се изградат повеќе комунални и/или регионални депонии за отстранување на отпад, било преку јавни набавки или преку проекти за ЈПП. На централно ниво, најзначајните проекти за ЈПП се аеродромите, техничките и индустриските развојни зони, како и хидроцентралите. Имајќи предвид дека Македонија има квалитативен и квантитативен недостаток во обезбедувањето на јавни услуги и изградба на инфраструктура, може да заклучиме дека ЈПП е слабо имплементирано во Македонија.

Но сепак, кога ја согледуваме фактичката состојба во Македонија во областа на ЈПП, може да се констатира дека недоволната употреба на постојната законска регулатива доведува до појави кои укажуваат на фактот дека во нашиот јавен сектор всушност нема вистински примери на јавно приватно партнерство, туку само класична приватизација на “подоходовните” јавни служби. Така, во образованието сведоци сме на примери на основање само на класични приватни установи, не и на мешовити. Ист е случајот и со здравството, како и во областа на детската заштита, грижата за стари лица итн. Напори за приватизација на дејноста во јавните здравствени установи се видливи, но и во овој случај не станува збор за ЈПП туку можности за приватно финансирање на јавната услуга дадена од јавниот субјект – попладневно давање на здравствени услуги со самофинансирање на пациентите од страна на јавните здравствени службеници во постојните јавни установи без учество на приватен капитал и вложувања.³⁸

Предлог за нов пристап за развој на ЈПП

Во продолжение на текстот го издвојуваме предлогот за развивање на нов концепт (пристап) за примена на ЈПП предложен од Д-р сци. Саша Максимовски кој има повеќегодишно практично искуство и експертиза во делот на проектен менаџмент со модели на ЈПП, кој на работилницата одржана на 21.12.2017 година даде многу поширока елаборација, но ги издвојуваме клучните моменти.

Тој смета дека, системското воспоставување на еден поефикасен институцио-

³⁸ Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив,
Автор: М-р. Лилјана Јоноски, Јули, 2014 година

нален модел на менаџирање со ЈПП проектите во Република Македонија бара ревидирање на постојниот систем или воспоставување на нов кој ќе се базира на стратегиски развојни документи. Како основа за успешна имплементација на претходно кажаното неопходна е изработка на два документа и тоа:

- Изработка на стратегиски документ под наслов: „Нов пристап и концепт за развој на јавно - приватно партнерство во функција на економски развој во Република Македонија - партнерство за зголемување на инвестиции и економски развој.“
- Владина програма за инвестиции со воспоставување на договори за ЈПП.

Ова се клучни претпоставки кои може да придонесат за зголемување на инвестициите во Република Македонија со примена на модели на ЈПП за што е потребна политичка поддршка, но и капацитет за реализација на ЈПП проекти кои бараат посветеност и знаење за нивна ефикасна имплементација. Освен тоа, прифаќањето на новиот пристап за развој на ЈПП имплицира промени на постојната правна регулатива и создавање на институционални и други претпоставки.

Имајќи во предвид дека менаџирањето на проектните циклуси со традиционалниот концепт на таканаречено „финансирање на проектот“ (буџетско) со замена и примена на алтернативен концепт на „проектно финансирање“ (програмско) се зголемува економичноста, ефикасноста и одржливоста на јавните услуги значи дека Р. Македонија треба и мора да го искористи имајќи го во предвид високиот процент на јавен долг, а домашните банки можат да влезат во проектно финансирање на приватни партнери кои ќе воспостават договори за ЈПП, кои ќе бидат во функција и на одржливост на јавните финансии во насока на поддршка на капитални инвестиции.

Исто така тој смета дека со изработка на стратегискиот документ ќе се утврди рамката и улогата на ресорните министерствата, јавните органи и тела на сите нивоа во државата. На ваков начин ќе се обезбеди еден нов пристап првенствено во зголемување на квалитетот на управување на системот за воспоставување, евалуација и оценка на предложените ЈПП проекти. Поточно тоа би требало да се однесува на одобрување на користењето на моделот на ЈПП, потоа развојот на потенцијални ЈПП проекти, како и следење на спроведувањето на договорот за ЈПП проекти во согласност со стратешките приоритети на развојот на Република Македонија. Важен предуслов за остварување на овие цели е консензус на сите засегнати страни во спроведувањето ЈПП проекти и градење на доверба и синергија меѓу одделни институции. Координацијата на институциите во спроведување на ЈПП проектните циклуси треба да се базира на таканаречена проектна „синергија“ каде секоја од институциите инволвирани во процесот се ставаат во функција на ефикасност во чекорите на имплементација на ЈПП проектите. Имено, синергијата претставува комплементарен концепт на координација на инволвирани институции и органи во чија надлежност се наоѓа одредена постапка или фаза од проектниот циклус. ЈПП проектите се

класичен пример на хоризонтални проекти, бидејќи за кој било ЈПП проект од која било област е неопходна координација на повеќе институции од централно, регионално и локално ниво кои даваат свој допринос согласно надлежностите и прават кои ги имаат согласно закон.

Условот за успешна имплементација на модели на ЈПП подразбира постоење на јасна законска и институционална рамка за имплементација, како и критериуми за оценување и проценување на изводливоста на воспоставување и спроведување на ЈПП проекти. Соодветна подготовка и следење на спроведувањето на ЈПП проектите, земајќи ги во предвид пошироките економски, социјални и еколошки цели, како и придобивките за јавниот партнер кој е важен фактор во развојот на ЈПП проекти. Сегашната правна и институционална рамка за ЈПП е потребно да изврши реформа во насока на зајакнување на институционалните капацитети на централно и локално ниво. Реформата што се предлага се состои во измена на постојниот закон за концесии и ЈПП или носење на нов закон за ЈПП во кој треба да се уреди постоењето на правен субјект кој ќе има права, надлежности и обврски во сите фази на реализација на ЈПП проекти. Имено, идејата е тој правен субјект да биде формиран од Владата на Република Македонија, како посебна институција чија намена и постоење ќе биде да врши подготовка, спроведување и мониторинг на сите ЈПП проекти во Македонија кои ќе се реализираат на национално, регионално и локално ниво. Финансирањето на таа институција ќе биде самоодржливо, односно ќе се финансира со одреден процент на средства кои ќе се плаќаат за добивање на концесија или надоместок за ЈПП од страна на приватните компании. Ваквата поставеност може да обезбеди поголема независност на работата на оваа институција, одржливо финансирање и работа на еден високо професионален начин. Бидејќи, оваа форма и институционална поставеност на независна институција за ЈПП веќе функционира во други земји и дава добри резултати потребно е и во Македонија посериозно да се размислува за формирање на ваква институција.

Д-р сци. Максимовски собено нагласи дека е неопходно потребно од директно вклучување и комуницирање со стручната јавност, НВО, граѓаните во секоја фаза од реализација на ЈПП проектите, а особено во фаза на идентификација и подготовка со цел за добивање на посилна поддршка што во многу ќе биде важно за успешна имплементација на ЈПП проектот. Ваквата потреба треба да биде и законска обврска која јавниот сектор ќе мора да ја спроведува со цел да се намалат ризиците од неприфаќање на ЈПП проектот, особено ако се работи за проект со влијание врз животната средина, како и влијание врз социо-економските аспекти на самиот проект, односно потребата од градење поширок консензус за прифаќање на проектот од сите засегнати страни.

Приватното финансирање во рамките на ЈПП претставува еден вид на надополнување на јавното финансирање со кое се овозможува зголемување на финансиските можности за реализација на инвестиции во јавната инфраструктура и

јавни услуги и намалување на трендот на задолжување во Република Македонија.

Развојот на ЈПП треба да биде во согласност со поставените цели пред сè на градење на социјалното партнерство, како и на нејзините економски и социјални цели и приоритети со цел добивање на квалитетни јавни услуги и повисок животен стандард на сите граѓани, како и за исполнување на условите за заштита и зачувување на животната средина и ефикасна употреба на јавната инфраструктура и имот. Воспоставувањето на ЈПП треба да се води и спроведува на отворен и транспарентен начин, во согласност со најдобрите практики и релевантните барања на ЕУ и почитување на социјалните партнерства.

Истакна дека врз основа на претходно наведените предлози (кои се елаборирани во многу скратена форма) се очекуваат резултати од примената на одржливи модели за воспоставување на ЈПП за инвестициони проекти, а кои може придонесат за значително унапредување на квалитетот на животот, намалување на буџетските дефицити на општинските буџети за капитални инвестиции, јакнење на институционалните капацитети и примена на нови знаења и технологии во функција на квалитетни јавни услуги во општините на Република Македонија.

На крајот рече: “Ова се мои кратки согледувања во врска со креирање на нов пофункционален концепт за приемна на ЈПП што незначе дека се целосно оправдани и прифатливи, но сметам дека се добра основа за дебата од страна на стручната јавност и надлежните институции, со цел да се дефинира конечен концепт кој ќе обезбеди институционални услови за ефикасна примена на ЈПП во Република Македонија.”

Препораки

- ◆ Постои итна потреба за подобрување на јавните политики и законска рамка и зајакнување на институционалните капацитети на национално и локално ниво.
- ◆ Овој канал на приватниот сектор (ЈПП) за финансирање на јавни услуги треба внимателно да се користи, имајќи предвид дека генерира имплицитен долг.
- ◆ Постои ризик од корупција со оглед на областите кои се опфатени, износот на договорите како и долгиот период на времетраење на договорот. Транспарентноста е предуслов за превенција од корупција.
- ◆ Непотребна бирократија, примена на најниската цена како единствен критериум за доделување на договор за ЈПП/концесија може да го злоупотреби принципот на “вредност за пари”. Примената на економски најповолната понуда како критериум за доделување на договор за ЈПП/концесија е дозволена но е предмет на согласност од страна на Советот за јавни набавки.
- ◆ ЈПП треба да биде во јавен интерес за да се избегнат мито и корупција во договорите за ЈПП.
- ◆ Со цел почесто да се користи ЈПП потребно е подобро да се информираат чинителите за ЈПП.
- ◆ Ефективно и ефикасно ЈПП како и одржливо ЈПП значи добро подготвена студија за изводливост, тендерска документација и договор за ЈПП. Двонасочната комуникација помеѓу чинителите при формулирање на проектот за ЈПП може да ја зголеми примената на ЈПП. Најголем дел од податоците (известувања за договор и тендерска документација со урнек договор) треба да се достапни за сите заинтересирани приватни партнери.
- ◆ Кога се одлучува за ЈПП како средство за финансирање на инфраструктурни проекти треба да се земат во предвид потенцијалните долгорочни придобивки за ефикасност и ефективност, како и јавниот интерес. Кога се зема во предвид вистинската ефективност мора да се направи добра анализа на трошоци и приходи со која би се тествале проектите за ЈПП. Проектите за ЈПП кои даваат инфраструктурни решенија мора да бидат корисни во однос на социо-економските ефекти. Ова исто така може да се постигне преку концептот вредност за пари.

- ◆ Друга работа што е од најголема важност е квалитетот на јавните институции неопходен за да се избегне поткуп и корупција во договорите за ЈПП. ЈПП треба да им служи на јавните интереси. Исто така, многу итно прашање за Владата е да подготвува и усвојува документи за политики, како програми и стратегии поврзани со ЈПП.
- ◆ Исто така, постојат предизвици за општините во врска со инвестициите во јавната инфраструктура: намалување на административните оптоварувања, долгорочно планирање и координирање низите нивоа на власт. При планирањето на инфраструктурниот проект, општините исто така треба да ги земат во предвид трошоците за одржување на инвестициите и плановите за идно финансирање. Можеби ова е област каде што можеме да предложиме зајакнување на општинскиот капацитет за користење на ЈПП како опција за финансиска алатка.
- ◆ Сепак, ЈПП не е совршена алатка за финансирање. Со сите негативни искуства со јавни набавки, мито, корупција, отсуство на транспарентност, ЈПП е проблем во многу држави.
- ◆ Тренд во последно време е вклучување на невладините организации во процесот на ЈПП. Тие не се фокусираат на остварување на профит и можат за размислуваат за долгорочни прашања. Невладиниот сектор е свесен за важноста на локалните партнери и јавните интереси и затоа ги претставуваат истите на најдобар начин. Улогата на локалните НВО е едукација на граѓани и улога на вистински партнер помеѓу приватниот партнер и локалното население. Улогата на непрофитните организации во процесот на ЈПП е да бидат катализатор, лидер и доминантен партнер.

Библиографија

1. Јавно приватно партнерство, законска регулатива, достапно на: <http://economy.gov.mk/page/javno-privatno-partnerstvo>, (увид на 15 ноември 2016)
2. Електронски систем за јавни набавки, достапно на: <http://e-nabavki.gov.mk> [увид на 20 март 2017]
3. Закон за јавните набавки “Службен весник на Република Македонија бр.27/2015 – консолидиран текст и измени и дополнувања на Законот бр. 78/15, 192/15 и 27/16
4. Државна комисија за спречување на корупција, Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупција во 2013, достапно на: <http://www.dksk.org.mk/images//godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf>, [увид на 10 февруари 2017]
5. Државна ревизија, Информација добиена преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014, [увид на 20 април 2017]
6. Центар за граѓански комуникации (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2, достапно на: <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/MKD%20local/18m.pdf>, [увид на 15 февруари 2017]
7. Ризици од корупција во ЈПП во Македонија, подготвено од Ана Стојилоvsка, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/2014/JPP_FINAL.pdf, [увид на 6 март 2017]
8. Дали јавното приватно партнерство е најдобар начин да се обезбедат владини услуги? Достапно на: <http://insights.som.yale.edu/insights/are-public-private-partnerships-the-best-way-to-provide-government-services>, (увид на 15 март 2017 година)
9. Јавно приватно партнерство за инфраструктурни проекти: Мапирање на клучните ризици, подготвено од Јулинда Кечи
10. Предлог-извештај за препорачаните ЈПП-договорни одредби за 2016 година, подготвен од Меѓународната банка за обнова и развој / Светската банка

11. Оценување на животната средина за јавно-приватни партнерства во Источна Европа и Заедницата на независни држави, 2012 ЕИИИСИ Интраскоп, наоди и методологија
12. Што лежи под ЈПП? Критичка проценка на ЈПП и нивното влијание врз одржливиот развој, подготвено од Марија Хозе Ромеро, достапно на <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>
13. Законодавство за јавно-приватно партнерство и проектно искуство за ЈПП во Словачка, подготвено од Дарина Саксунова Комениус, Универзитет во Братислава, мај 2015
14. Компаративна анализа на искуства од неодамнешниот развој во имплементацијата на проекти за ЈПП во регионот на Западен Балкан, РАБОТЕН ДОКУМЕНТ, подготвено од Регионалната школа за јавна администрација (ReSPA), ноември 2015
15. Корелација на (не) применливоста на казнените одредби од Законот за јавни набавки во постапките за концесии и јавно приватно партнерство во РМ, подготвено од Н. Тупанчевски и В. Шаклева, објавени во Преглед на Балкански општествено социјални науки, том. 3, јуни 2014, 27-47
16. Лабораторија за знаење на ЈПП, Македонија, <https://pppknowledgelab.org/countries/macedonia-fyr>
17. Ефикасност и ефективност: ЈПП како потенцијален извор на поголема ефикасност за инфраструктурни проекти. достапно на: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/52-efficiency-and-effectiveness-ppp-potential-source-higher-efficiency>, (увид на 15 април 2017 година)
18. Случај “Дрисла”: ни радиоактивен отпад ни денар инвестиција од италијанците, БИРН, достапно на: <http://prizma.mk/sluchaj-drisla-ni-radioaktiven-otpad-ni-denar-investitsija-od-italijantsite/>,
19. Конечен извештај на овластен државен ревизор бр. 17-149/1 од 23.01.2013 год
20. Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив, Автор: М-р. Лилјана Јоноски, Јули, 2014 година

