

Северна Македонија: Зајакнување на регулаторната рамка и политиките за ЈПП (P169110)

# Јавно приватни партнерства во Република Северна Македонија

Основен извештај за тековната рамка за ЈПП

Декември 2019 година

ГОВ

2019 Светска банка  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Телефон: 202-473-1000; Интернет: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

#### Одредени права задржани

Овој документ е изготвен од страна на вработените од Светска банка. Наодите, толкувањата и заклучоците изразени во овој документ не секогаш ги изразуваат гледиштата на Светска банка, нејзиниот одбор на извршни директори односно владите кои ги застапуваат. Светска банка не ја гарантира точноста на податоците вклучени во овој документ. Границите, боите, деноминациите и другите информации прикажани на било која мапа во овој документ не имплицираат никаков суд од страна на Светска банка во врска со законскиот статус на било која територија односно потврда односно прифаќање на таквите граници.

#### Права и дозволи

Материјалот во овој документ е предмет на авторски права. Бидејќи Светска банка поттикнува ширење на своето знаење, овој документ може да се репродуцира, целосно или делумно, за некомерцијални цели, под услов да се обезбеди целосно повикување на овој документ.

Повикување—Ве молиме повикајте се на овој документ на следниов начин: “World Bank (2019), *Public-Private Partnership in the Republic of North Macedonia. Baseline Report on the Current PPP Framework*, © World Bank.”

Сите прашања околу правата и дозволите, вклучувајќи ги и супсидијарните права треба да се достават до World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2625; електронска пошта: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

## Скратеници

Комисија	Комисија за спроведување на постапките во рамките на ЗКЈПП
ЕК	Европска комисија
ЕПЕЦ	Европски центар за експертиза за ЈПП, Европска инвестициска банка
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки, МФ, БЈН
ЕСПЕО	Електронски систем за пријавување и евиденција на обврски
ЕУ	Европска унија
ССИ	Совет на странски инвеститори
Влада	Влада на Република Македонија
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ЗУС	Закон за управни спорови
ЗКЈПП	Закон за концесии и јавно приватни партнерства
ЗМТА	Закон за меѓународна трговска арбитража
ЗЈН	Закон за јавни набавки
МЕ	Министерство за економија
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МФ	Министерство за финансии
МЗ	Министерство за здравство
МТВ	Министерство за транспорт и врски
НИК	Национална инвестициска комисија
ПБП	Пристап базиран на програми
ИРП	Инструмент за развој на проекти
ЈПДП	Јавно претпријатие за државни патишта
УЈИ	Управување со јавни инвестиции
БЈН	Биро за јавни набавки, МФ
ЈПП	Јавно приватно партнерство
ПЈС	Потфати на јавниот сектор
СЕП	Секретаријат за европски прашања
ПДС	Претпријатие во државна сопственост
КПН	Компанија за посебни намени
ТИРЗ	Технолошко индустриски развојни зони

## Уредби во рамките на Законот за концесии и јавно приватни партнерства

Скратено име	Број и датум	Целосно име на уредбата
<i>Уредба за договорот за ЈПП</i>	Бр. 41-1651/1 23 март 2012 година	<i>Уредба за содржината на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство и договорот за концесии за добра од опит интерес</i>
<i>Уредба за регистарот ја ЈПП</i>	Бр. 41-1651/2 23 март 2012 година	<i>Уредба за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство и за формата и содржината на образецот на податоци за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство</i>
<i>Уредба за доделување на ЈПП</i>	Бр. 41-1651/3 23 март 2012 година	<i>Уредба за формата и содржината на огласот за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство кое се остварува како концесија за јавна работа или како концесија за јавна услуга</i>
<i>Уредба за доверување на ЈПП</i>	Бр. 41-1651/4 23 март 2012 година	<i>Уредба за формата и содржината на образецот на огласот за намерата на приватниот партнер да додели договор за работи на трети страни</i>
<i>Уредба за оправданост на ЈПП</i>	Бр. 41-1651/5 23 март 2012 година	<i>Уредба за содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од опит интерес или на јавното приватно партнерство</i>
<i>Уредба за прекин на ЈПП</i>	Бр. 41-1651/6 23 март 2012 година	<i>Уредба за формата и содржината на извештајот за започната, но не завршена постапка за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство</i>

## Содржина

РЕЗИМЕ НА НАОДИТЕ И ПРЕПОРАКИТЕ	8
1. ВОВЕД .....	13
2. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА И РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА.....	15
Усогласување на дефинициите со законодавството на ЕУ .....	15
Стратегија за ЈПП .....	19
Третман на „добрата од општ интерес“ во Законот за концесии и јавно приватни партнерства .....	20
Уредби за ЈПП .....	21
Договори за ЈПП .....	22
Односот помеѓу Законот за концесии и јавно приватни партнерства и Законот за јавни набавки .....	23
Претпоставки и имплицирани структури во сегашниот Закон за концесии и јавно приватни партнерства.....	24
Услови за раскинување на договорот .....	26
Одредби за следење и контролирање на договорите.....	27
3. ПРЕГЛЕД НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СТРУКТУРА И ПРОЦЕДУРАЛНАТА РАМКА	29
Проценка на сегашната институционална структура.....	29
Улогата на Министерството за економија.....	29
Улога на советот за ЈПП .....	31
Комисија за посебните проекти за ЈПП.....	32
Тела за одобрување и нивната улога.....	33
Перцепција на ЈПП .....	34
Планирање на и поднесување извештаи за проекти на ЈПП .....	36
Известување за и следење на проектите за ЈПП .....	41
Резиме на сегашните институционални аранжмани .....	43
4. ФИСКАЛНО БУЏЕТИРАЊЕ И УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИК.....	45
Договорните органи се исклучиво одговорни за сопствените дејства за јавни набавки .....	45
Буџетирање и утврдување на ризик во ЗКЈПП .....	45
Импликации за ЈПП и јавните набавки од сегашниот пристап кон фискалните ризици.....	46
Импликации за владата начинот на кој во моментот се постапува со непредвидените обврски .....	47
Управувањето со фискалниот ризик треба значително да се надгради.....	48

5.	ПРЕГЛЕД НА ТЕКОВНИТЕ СЛУЧУВАЊА ВО ОДНОС НА ЈПП И ПРОЦЕСОТ НА НИВНОТО СПРОВЕДУВАЊЕ .....	50
	Преглед на процесот на ЈПП.....	50
	Важни аспекти на процесот на подготовка, проценка и одобрување на ЈПП.....	58
	Улогата на задолжителната физибилити студија .....	60
6.	ИНФОРМАТИЧКИ СИСТЕМИ ПОВРЗАНИ СО ЈПП .....	61
	Регистар на ЈПП.....	61
	Механизам за електронска тендерска постапка за ЈПП .....	61
	Електронско споделување на информации .....	63
	Предности на електронското доставување на понуди во ЈПП .....	64
7.	ПРЕГЛЕД НА ЧИНИТЕЛИТЕ НА ЈПП.....	66
	Центарот на владата .....	67
	Национални секторски субјекти.....	67
	Општини .....	67
	Субјекти од приватниот сектор .....	69
	Граѓанско општество.....	70
8.	ТЕКОВНИ АКТИВНОСТИ ЗА ЈПП.....	71
	Минати и тековни проекти со ЈПП .....	71
	Проекти со ЈПП кои се разгледуваат .....	75
	Проекти со ЈПП кои не се материјализирале .....	76
	Вообичаени прашања кои произлегуваат од проектите со ЈПП .....	77
	Сектори со најголем потенцијал за ЈПП.....	79
9.	ПРЕЛИМИНАРНИ ПРЕПОРАКИ.....	84
	ДОДАТОЦИ .....	92
	Додаток А: Клучни карактеристики на Законот за јавни набавки што се однесуваат на Законот за концесии и ЈПП.....	92
	Додаток Б: Уредба за содржината на физибилити студијата во рамките на Законот за концесии и јавно приватно партнерство .....	104
	Додаток В: Непредвидени обврски и управување со фискални ризици кај ЈПП .....	110
	Додаток Г: Список на лица со кои е одржан состанок за време на дијагностичката мисија.....	114

Слика 1: Состав на советот за ЈПП.....	32
Слика 2: Органи и одговорности за ЈПП по субјект.....	34
Слика 3: Преглед на развојните проекти за 2018 година по сектори.....	38
Слика 4: Преглед на тековните институционални аранжмани за ЈПП.....	44
Слика 5: Процесите на планирање и донесување на одлуки во рамките на владата.....	51
Слика 6: Процесот на ЈПП: Организирање на, одлука за и спроведување на проектот .....	53
Слика 7: Процесот на ЈПП: тендерска постапка и оценување.....	55
Слика 8: Процесот на ЈПП: од избор на понудувач до спроведување.....	57
Слика 9: Задолжителен процес на подготовка на ЈПП предвиден со Законот за концесии и јавно приватни партнерства.....	59
Слика 10: Интернет страницата за електронски аукции на владата на Македонија .....	62
Слика 11: Примери за интернет портали наменети за ЈПП .....	63
Слика 12: Мапа на чинителите .....	66
Слика 13: Кои се клучните предизвици за примена на ЈПП/концесии во општините врз основа на вашето искуство? Недостаток на.....	68
Слика 14: Евидентирани проекти со ЈПП по години.....	71
Слика 15: Проекти со ЈПП по сектори.....	72
Слика 16: Капитални инвестиции во ЈПП .....	73
Слика 17: Мапирање на проектите со ЈПП во Македонија.....	74
Слика 18: Дали имате некакви конкретни планови за спроведување на проект со ЈПП или со концесија во некој од следниве сектори? .....	76

## Признанија

Овој извештај е изготвен во рамките на проектот на Светска банка за техничка помош, *Македонија: зајакнување на политиките и регулаторната рамка за ЈПП* (P169110). Следниве лица придонесоа во изработката на овој извештај: Грант Хаубер (експерт за ЈПП), Бруно Казалет (правник за ЈПП), Чем Денер (Водечки специјалист за ИТ), Иан Хакенсуорт (лидер на тимот, виш специјалист за јавен сектор), Анита Собјак (ЕТЦ).

Проектот за техничка помош е финансиран од страна на владата на ОК со поддршка на британската амбасада Скопје. Содржината на оваа публикација не секогаш ги одразува ставовите односно мислењата на владата на ОК.



## РЕЗИМЕ НА НАОДИТЕ И ПРЕПОРАКИТЕ

**1. Глобалното искуство со јавно приватните партнерства го покажува потенцијалот на ЈПП за унапредување на социоекономскиот развој во земји со недоволно развиена инфраструктура, како што е Македонија.** Меѓутоа, ЈПП никогаш не треба да се користат за да се заобиколи редовниот буџетски процес и да се преземаат инвестиции кои јавната каса и/или корисниците не можат да си ги дозволат. ЈПП треба да се користи само доколку тоа може да се направи одржливо – или поради тоа што ЈПП е поекономично од традиционалните јавни инвестиции или пак поради тоа што финансирањето на корисниците може да се направи на одржлив начин. ВО Македонија јавните ресурси не се доволни за исполнување на инвестициските потреби. Владата амбициозно бара начин да ги зголеми сегашните 2% од БДП наменети за јавни капитални инвестиции на над 4,5% од БДП до 2022 година.<sup>1</sup> Доколку се направи како што треба, ЈПП може да се искористи стратешки, одржливо и делотворно за испорачување на клучни инфраструктурни услуги, со што би се задоволите дел од тие потреби. Во овој извештај се наведени кои услови се потребни за ова да се оствари.

**2. Иако неколку ЈПП веќе се одвиваат во Македонија, земјата сè уште не ги користи целосно можностите кои ги нуди една целосна програма на ЈПП која добро функционира.** Досега имало само неколку големи проекти на национално ниво кои оствариле мешани резултати. На пример, пакетот на ЈПП за аеродромите во Скопје и Охрид се чини дека е успешен, иако многу малку детали се јавно достапни.<sup>2</sup> И покрај тоа што законот за ЈПП беше изменет во 2012 година, само 29 проекти, од кои најголемиот дел се многу мали, се спроведени во рамките на изменетиот закон. Во периодот по 2012 година, потфатот налик на ЈПП поврзан со специјалната економска зона Тетово, во голема мера е замрзнат поради проблеми во однос на соработката помеѓу засегнатите страни. Најголем дел од ЈПП се одвиваат на ниво на општини, главно во полето на улично осветлување и јавни објекти. Иако тие се корисни за остварување на локалните потреби за јавни услуги, сепак се ограничени во осно на нивниот обем и влијание. Неколку од планираните ЈПП на локално ниво не напредуваат поради недоволен капацитет за спроведување. И покрај тоа што постои нешто што изгледа како неволност, сепак и понатаму постои значаен интерес за ЈПП кај јавните институции на локално и на национално ниво, во рамките на цела низа на сектори вклучувајќи енергетика, транспорт, јавни објекти, здравство и управување со отпад.

**3. Ограничениот број и ограничената успешност на ЈПП се резултат на институционални недостатоци како и недоволните човечки капацитети.** Законот за концесии и јавно приватни партнерства од 2012 година претставува цврста основа за управувањето со ЈПП, иако одредени аспекти треба дополнително да се усогласат со законодавството на ЕУ, особено одделување на концесиите за материјални сировини од ЈПП за јавни услуги. Ефективното користење на ЈПП во пракса е оневозможено поради тоа што не постојат јавни политики и стратегија за тоа како ЈПП треба да се користи за националниот развој, нема детални регулативи, насоки и стандардна документација за владините институции да бидат информирани за тоа како треба да го користат овој инструмент. Доколку една институција се одлучи да спроведе ЈПП, отсуството на конкретни регулативи и насоки доведува до најразлични исходи на ниво на проект. Според тоа, институциите целосно го избегнуваат овој модалитет поради согледаниот ризик при спроведувањето кој произлегува од недоволно познавање на овој инструмент. Освен тоа, нејасните институционални надлежности за ЈПП го попречуваат делотворното спроведување на и управување со планот за ЈПП

<sup>1</sup> Дел 2.1.2, Средно рочна рамка на буџетот на централната владата (Буџетот на Република Македонија) за 2020 – 2022 година.

<sup>2</sup> Проектот заврши во 2008 година согласно со друг закон за ЈПП и поради тоа не ги претставува сегашните јавни политики во оваа област.

во Македонија. Министерството за економија (МЕ) е назначено како „надлежно министерство“ за ЈПП во законот, но ова министерство во моментот нема доволно капацитети целосно да ја преземе оваа улога. Техничкиот капацитет е недоволен кај институциите за спроведување како на национално така и на локално ниво. Потенцираниот недостаток на капацитети може да доведе до тоа институциите кои се впуштаат во ЈПП да не бидат доволно подготвени, односно да немаат доволно капацитети за надзор и управување. Во моментот нема дефинирана постапка за утврдување, следење на и управување со фискалните ризици кои може да произлезат од ЈПП.

**4. Врз основа на овие наоди, извештајот предлага зајакнување на рамката и капацитетите на Македонија за ЈПП, и тоа:**

***1. Зајакнување на регулаторната и институционалната рамка:***

- **Појаснување и зајакнување на институционалните улоги во планот за ЈПП, вклучувајќи ја улогата на силен централен субјект за надзор.** Со оглед на тоа дека МЕ веќе ја има законската надлежност на ја координира програмата за ЈПП, потребно е да се зајакнат неговите овластувања и капацитети за извршување на оваа задача. Освен тоа, Министерството за финансии (МФ) треба да игра клучна улога во проценувањето на фискалните влијанија и ризици на проектите со ЈПП во текот на фазите на осмислување, испитување и давање на зелено светло за спроведување на набавките и следење на фискалната успешност на договорниот орган и нивните проекти со ЈПП. Советот за ЈПП може да одигра значајна улога во развојот на стандардизирани критериуми за одобрување, како и давање на препораки за одобрување на кабинетот. Улогата на ресорните министерства и општините како технички „сопственик“ на проектот со ЈПП, треба да биде зајакната преку градење на капацитети и надворешна техничка поддршка и тоа не само во текот на тендерската постапка туку и во фазата на спроведување.
- **Создавање на политики и стратегија за ЈПП на високо ниво.** Ова ќе придонесе за институционалните актери да се стекнат со моќ за предводење на планот за ЈПП, подредување на секторите по приоритет и фокусирање на владата на користењето на ЈПП кога такво нешто има смисла. На овој начин исто така и идните инвеститори и даватели на кредити добиваат појасна слика за тоа каде се приоритетите на владата, како и за степенот до кој владата ќе поддржи ЈПП.
- **Подобрување на планирањето, утврдувањето и подредувањето по приоритет на проектите, како и негово вградување во рамката за управување со јавни инвестиции (УЈИ).** Владата би имала корист подготвувањето на соодветни секторски стратегии. Ова може да доведе до список на проекти со одредено ниво на квалитет, поредени според нивните развојни приоритети, без оглед на начинот на кој ќе се спроведе инвестицијата. Ваков еден процес би ги разгледувал проектите од гледна точка независна од начинот на финансирање. Прво би се утврдило дали проектот претставува добра идеја врз основа на неговите економски и технички карактеристики, а дури потоа би се разгледувало дали јавното финансирање или пак приватното учество претставува подобар начин за финансирање, како и начинот на спроведување. Таков еден процес би обезбедил еден основен список на кандидати за потенцијални ЈПП. Исто така би обезбедил дека сите чинители – владините институции, развојните партнери, граѓаните и идните учесници од приватниот сектор – се свесни за претстојните можности, како и за тоа дека овие можности се реално остварливи.

- **Ставање, во посебни закони, на правилата за ЈПП и правилата кои се однесуваат на добрата од општ интерес (концесии за материјални сировини).** Владата има обврска да го усогласи Законот за концесии и ЈПП во директивата на ЕУ за ЈПП (2014/23). Процесот на усогласување треба исто така да го вклучи и одвојувањето, во два посебни закони, на правилата за ЈПП и правилата кои се однесуваат на добрата од општ интерес (концесиите за материјални сировини), согласно со меѓународните најдобри практики.

**Прилагодување на правилата и постапките за набавки за ЈПП со нагласок на транспарентноста.** Законот за јавни набавки (ЗЈН), иако не е целосно соодветен за ЈПП, има одредени одредби кои би можеле да се применат во контекст на ЈПП, каде што добиената вредност за вложените пари и квалитетот на изведбата се исто толку важни како и цената. Системот на набавки за ЈПП треба да биде зајакнат така што ќе биде повеќе усогласен со глобалните најдобри практики, вклучувајќи и од аспект на транспарентност. Критериумите за оценување и доделување треба да бидат објавени однапред, а резултатите од оценувањето треба да бидат објавени и поткрепени со соодветни информации. Крајните договори кои ќе произлезат од преговорите помеѓу владата и добитните кандидати, треба да бидат објавени.

## *II. Создавање на процеси и алатки:*

- **Развивање на соодветни одредници за и следење на проектите со ЈПП преку подобрен регистар на ЈПП.** Регистарот на ЈПП треба да има за цел следење на сите технички, економски и фискални елементи кои претставуваат критични ризици и идни придобивки за владата и за земјата. Иако МЕ има јасна надлежност да го координира полнењето на регистарот, министерството исто така треба да соработува со другите ресорни министерства во насока на дисеминација на информациите критични за следење на и управување со усогласеноста и со изложеноста на ризиците. Освен тоа, треба да постои силна улога и однос со МФ во насока на квантифицирање и следење на непредвидените обврски кои се својствени за договорите за ЈПП.
- **Создавање на нови правила за спроведување, процеси и насоки и подетална разработка на постоечките.** На договорните органи им се потребни јасни правила, насоки, прирачници и алгоритми за да доследно и самоуверено спроведување на ЈПП на начин на кој што тоа е првично замислено. Силното водство во МЕ во однос на изготвувањето на таквите материјали и обезбедување на обука за нивното користење, ќе придонесе за унапредувањето на изгледите за и исходите од ЈПП.
- **Стандардизирање на клучните карактеристики на договорите за ЈПП на национална основа.** Во моментот, постојат низа различни договорни одредби во различни институции. Наместо тоа, би било полезно да се развие еден единствен стандард за Македонија (со секторски варијации) за ЈПП. Ова е особено важно со оглед на сегашниот недостаток на капацитети за ЈПП во јавниот сектор. Исто така, од голема полза за програмата за ЈПП би биле и стандардизирани документи за квалификување, тендерска постапка, оценување и склучување на договори.

## *III. Градење на капацитети и обезбедување на постојана поддршка за развивање и спроведување на проекти:*

- **Подобрување на човечките ресурси во владата кои работат со ЈПП.** Би било корисно да се зголеми бројот на квалификувани луѓе за водење на програмата на ЈПП и бројот на вработени обучени за ЈПП во соодветните владини функционални области. Иако не е

потребно сите да бидат експерти, сепак треба да постои експертско водство на врвот на пирамидата на ЈПП, како и стратешки поставени вработени на различни точки во командниот синџир. Особен нагласок треба да се стави на развивањето на способности за надзор над и управување со спроведувањето, бидејќи ова беше утврдено како еден од најважните тесни грла за успешно спроведување на проектите.

- **Обезбедување на спакувана поддршка за проекти со ЈПП на општинско ниво.** Општинските проекти се обично многу мали, често пати под 1 милион евра и поради тоа тешко можат да ги издржат целосните трошоци на процесот за развој на проектот со ЈПП и тендерската постапка. За ваквите проекти би било корисно да имаат одредена вид на прилагодени, делумно претходно подготвени и/или рационализирани модели соодветни за овој помал обем на проекти. Во идеален случај, таквите рационализирани процеси би биле поддржани од страна на еден заеднички тим на советници кој би бил повикан, по потреба, да ги поддржи општините, да ги прилагоди стандардизираниите документи на нивните потреби, како и да обезбеди совети за набавките.
- **Обезбедување на надворешна поддршка за подготовка на проекти, веројатно преку инструмент за развој на проекти (ИРП).** Проектите со ЈПП и ограничените принципи за финансирање на проектите кои ги поддржуваат ваквите проекти претставуваат високоспецијализирани области за кои е потребна исклучителна стручност за да се остварат урамнотежени и долгорочно полезни исходи. Владините институции на централно и на локално ниво треба да бидат поддржани од консултанти и советници со соодветна експертиза за ЈПП. Ова може да го обезбеди инструментот за развој на политики, кој може да ги поддржи институциите во процесот на развивање, спроведување на тендерска постапка и преговарање за проектите со ЈПП. ИРП ќе помогне да се платат стручни меѓународни и домашни консултанти и советници. Трошоците за овие услуги, според стандардната пракса на ИРП, би се покриле, делумно или целосно, од добитните тендери за проектите со ЈПП. Приватните субјекти сметаат дека ова е прифатливо бидејќи имаат корист поради тоа што процесот е рационализиран а исходите од постапките и документите се предвидливи, објективни и урамнотежени.

#### *IV. Обезбедување на постојан надзор и управување со ризиците:*

- **Обезбедување на одреден вид на тежа и контратежа, транспарентност и отчетност во процесот на развој, тендерските постапки, одобрување и надзор.** Во моментот постои само една точка за контрола на квалитетот за ЈПП – прегледот по физибилити студијата. На договорните органи им се потребни почести стручни советувања во текот на подготовката и надворешно прегледување во одредени критични моменти во текот на процесот. Овие моменти би можеле да бидат пред тендерот да е целосно подготвен и спремен за објавување, на крајот на процесот на оценување, пред извештајот да се достави до повисоките нивоа и пред договорот да биде доставен до раководителот на договорниот орган за ратификација. Добриот надзор е дел од доброто управување и придонесува за промоција на поодржливи исходи.
- **Проактивно квантифицирање на, следење на и управување со фискалните ризици кои произлегуваат од договорите за јавни инвестиции и ЈПП на ниво на проект и на ниво на портфолио на проекти.** МФ треба да има поактивна улога во обезбедувањето на надзор и насоки на договорните институции во однос на фискалното управување со ЈПП. Ублажувањето на ризиците однапред, пред потпишувањето на договорите, е најдобриот

начин да се минимизираат овие ризици. Меѓутоа, следењето на работењето на договорниот орган и на напредокот во спроведувањето на проектот е подеднакво важно.

- **Редовно поднесување на извештаи за ЈПП за јавно објавување.** Владата треба да врши суштински проценки на успешноста на ЈПП врз основа на информациите од регистарот на ЈПП, како и редовно следење на успешноста на поедините проекти со ЈПП. Овој извештај треба да се објавува еднаш годишно за сите чинители, вклучувајќи ја тука и пошироката јавност, за подобро да се разбере како ЈПП се користат и колку се успешни во споредба со основните сценарија.

## 1. ВОВЕД

**5. Понатамошниот социоекономски развој во Република Македонија е попречен поради финансиски јаз за инфраструктура.** Земјата започнува фаза на раст и развој во екот на владините реформи и економски иницијативи. Вложени се значителни напори од страна на владата во целина на осмислување, донесување и продлабочување на сеопфатна група на реформи и активности како дел од претпристапниот процес на Македонија во Европската Унија (ЕУ) и усогласувањето во законодавството на ЕУ. Сепак, и понатаму постојат значителни предизвици. Растот на БДП, до неодамна, тврдоглаво опстојуваше на околу 2,8 % на годишно ниво.<sup>3</sup> Невработеноста, иако со тренд на подобрување, и понатаму е висока (19,4% во 2018 година).

**6. Владата прави обиди дополнително да ја стимулира економијата со тоа што обезбедува инвестиции во јавни патишта.** Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) има програма на капитални инвестиции која во просек изнесува 1,7% од БДП во изминатите 5 години, што се зголеми на 2,1% од БДП минатата година. Иако ЈПДП делумно се финансира од патарините, надоместоците за регистрација и даноците на горивото, сепак акумулира големи долгови кои се гарантирани од страна на владата.<sup>4</sup> Не е јасно дали сите овие инвестиции во патишта имаат највисоки стапки на економски поврат или пак се насочени кон клучни области. Постои поширока потреба за нова инфраструктура и јавни услуги кои ефективно и подеднакво ќе ги надминат пречките и тесните грла на економскиот раст и развојот. Меѓутоа, овие области не ги користат придобивките за механизмите слични на ЈПДП и владините фискални ресурси се мали, со тоа што само 2% од БДП се наменети за јавни капитални инвестиции. Владата бара дополнителни начини за зголемување на оваа бројка на повеќе од 4,5% од БДП до 2022 година.<sup>5</sup>

**7. ЈПП во делот на инфраструктурата и јавните услуги би можело да биде дел од решението.** Мобилизирањето на капиталот на приватниот сектор и стручноста за управување во рамките на строго дефинирани договори би можело да придонесе за остварување на планот на владата за развој со зголемување на странските директни инвестиции. За да помогне во овие напори, владата донесе нов закон за ЈПП, односно Законот за концесии и јавно приватни партнерства, во 2012 година. До денес, околу 30 проценти се регистрирани како ЈПП во рамките на овој закон. Владата бара начини како да ја зголеми примената на ЈПП, да го подобри квалитетот и доследноста на резултатите од проектите со ЈПП, истовремено обезбедувајќи остварување на вредност за вложените пари и висококвалитетна и навремена испорака на услугите за луѓето во Македонија.

**8. ЈПП би можеле да бидат особено корисни за општините, каде фискалните ограничувања се најголеми.** Како што е прикажано во неодамнешната анализа на Светска банка, недостатокот на инвестиции во општините главно произлегува од ограничените сопствени приходи, како и сè поголемата побарувачка за услуги. Резултат се отсликува во значителната акумулација на заостанати обврски. Во септември 2018 година, општинските заостанати обврски изнесуваат вкупно 8,2 милијарди денари (околу 148 милиони долари), износ кој што е еднаков на 27 проценти од вкупните приходи на општините во 2017 година.<sup>6</sup> Во контекстот на ЈПП ова е значајно до повеќе причини. ЈПП можат да бидат начин за испорачување на дел од потребните услуги и тоа на начин

<sup>3</sup> Економскиот и буџетскиот преглед даден тука е прилагоден од *Фискалната стратегија на Република Македонија 2020 – 2022*, Министерство за финансии, објавена во мај 2019 година. Во делот 1.2 се опфатени работи поврзани со домашниот економски раст.

<sup>4</sup> Сеење на семето на одржливата иднина: Преглед на јавните финансии на Македонија, Светска банка, објавено во март 2019 година.

<sup>5</sup> Дел 2.1.2, Среднорочна рамка на буџетот на централната влада (Буџет на Република Македонија) за 2020 – 202 година.

<sup>6</sup> Светска банка, Македонија: Одржливоста на испораката, финансирање на општинската инфраструктура и услугите, мај 2019 година, страница 25.

кој што е одржлив, под услов ЈПП да е економично, а повратот на вложените средства, барем до одреден степен, да е реалновозможен. Меѓутоа, доколку не можат реално да се вратата трошоците, ЈПП може да биде примамлив начин за краткорочно задолжување. На крајот ова само ќе ги зголеми заостанатите обврски и дополнително ќе ја подрие фискалната положба на општините. Поради тоа важно е рамката за овозможување на ЈПП да осигури дека ЈПП претставуваат вредност за вложените пари, придонесуваат кон економскиот раст и дека системот може да си ги дозволи.

**9. Овој извештај ја разгледува тековната состојба на јавните политики и практики за ЈПП во Македонија и предлага прелиминарни препораки за подобрување.** Го разгледува законодавното и регулаторното опкружување, како и јавните политики и институционалните структури кои вршат надзор, управување и кои ги користат ЈПП. Освен тоа, извештајот го разгледува процесот на планирање, структурирање, спроведување на тендерските постапки, склучувањето на договорите и спроведувањето на ЈПП во текот на нивните животни циклуси. Проценките дадени тука се надополнети со дискусиите со широк опсег на релевантни чинители од јавниот сектор, приватниот сектор, како и граѓанското општество. Врз основа на дијагностичката работа, извештајот обезбедува првични наоди и дава прелиминарни препораки за тоа како да се подобри и зајакне рамката и механиката на остварување на ЈПП во Македонија. Сепак, ова е само почетна точка за дискусиите за најдобриот начин на делување за остварување на развојните цели на земјата.



## 2. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА И РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА

**10. Законската и регулаторната структура на ЈПП е основата на која се гради националната програма.** Таа го содржи потенцијалот на владата да го зголеми својот обем на развој и своето влијание преку подобрување на квалитетот на испорачаните услуги. Исто така ова е механизмот преку кој владата ги покажува своите намери да вложи во заедницата и покажува дека ги цени нејзините потреби и барања. Во овој дел е даден преглед на владините аспекти на правната рамка за ЈПП, вклучувајќи ги тука сите сродни и придружни закони и регулативи кои се однесуваат на ЈПП. Дадени се препораки во врска со аспектите на законите односно правилата кои управуваат со нивната примена и кои се силни односно би кои би требало да се подобрат.

**11. Претстои дополнителна правна проценка.** Прелиминарните заклучоци извлечени во овој извештај се од гледна точка на нивната процедурална и оперативна примена. Потребен е дополнителен правен преглед за да попрецизно да се утврди целосното ниво на почитување, усогласеност и препораки. По оваа дијагностичка анализа ќе следи сеопфатна правна проценка на уредбите кои го придружуваат Законот за концесии и ЈПП.

**12. Законската и регулаторната рамка за ЈПП во Македонија е генерално прифатлива, но потребни се посилни институции за нејзино спроведување, како и доследни правила, прирачници и насоки за нејзината примена.** Законот за концесии и ЈПП (ЗКЈПП),<sup>7</sup> што се однесува до јавно приватните партнерства (ЈПП), во најголем дел, се чини дека одговара на целта за која е наменет. Чинителите се, општо земено, задоволни со сегашниот ЗКЈПП. Од усвојувањето на изменетиот закон во 2012 година, неговата примена доведе до 29 проекти со ЈПП во фаза на спроведување во рамките на централната влада и општинските власти.<sup>8</sup> ЗКЈПП предвидува широк опсег на структури за проекти со ЈПП и модалитети на набавки, во сите сектори на економијата, како и за сите нивоа на власт и претпријатија во сопственост на владата. Меѓутоа, многу чинители ја потенцираат потребата за подетални насоки за тоа како да се применат одредбите во пракса. Уредбите односно подзаконските акти кои го придружуваат законот обезбедуваат добар опис за физибилити студијата, тендерската постапка, оценувањето и склучувањето на договорите во врска со проектот. Сепак, би била корисно доколку би имало многу попрецизна разработка и конкретност во вид на насоки за примена и придружни прирачници. Ова е особено важно поради: (а) мешаните перцепции на чинителите за проектите со ЈПП (видете ја дискусијата на чинителите во дел 7 подолу), најчесто во однос на транспарентноста на процесот и (б) дефинитивно нееднаквите и, понекогаш и неуспешните исходи од проектите со ЈПП спроведени во рамките на законот (видете го прегледот на активностите на ЈПП во Македонија во дел 8 подолу).

### *Усогласување на дефинициите со законодавството на ЕУ*

#### 2.1.1 Пристап на Македонија кон ЈПП

**13. Постојат неколку ограничувања и голема флексибилност во рамките на ЗКЈПП.** Формулациите во ЗКЈПП не предвидуваат ограничувања во однос на структурите односно видовите на ЈПП кои може да се користат во земјата. Од друга страна, законот пак не предвидува ниту дефиниции. ЗКЈПП не пропишува ниту пак го ограничува форматот на проект со ЈПП. Ова значи дека сите видови на структури на ЈПП се можни: осмисли-изгради-финансирај-работи-одржувај, работи-рехабилитирај-пренеси, работи-одржувај, итн.<sup>9</sup> ЗКЈПП предвидува цел опсег на видови на договори со кои се опфатени јавни работи, јавни услуги или пак комбинација од овие две или како

<sup>7</sup> Закон за концесии и јавно приватни партнерства, бр. 07-149/1, 11 јануари 2012 година.

<sup>8</sup> Регистар на ЈПП, Министерство за економија, со датум јули 2019 година.

<sup>9</sup> Види ЗКЈПП, Член 5, подстав б, „јавно приватни партнерства.“



концесија или како договор.<sup>10</sup> Освен тоа, ЗКЈПП не предводува ограничувања на ЈПП во однос дали ќе се примени моделот корисникот плаќа или пак моделот каде плаќањето зависи од достапноста или пак комбинација од овие два модели.<sup>11</sup> Во полето подолу се дадени дефиниции на моделите за ЈПП „корисникот плаќа“ и „плаќањето зависи од достапноста“. Единствената форма на приватно финансирање која што *не е* предвидена во законот се изгради-поседувај-работи, бидејќи моделот на концесии предвиден во ЗКЈПП претпоставува ограничен период на вклученост на приватниот партнер и подразбира државна сопственост на основното средство односно услуга во текот на односно по истекот на периодот на договорот за ЈПП.<sup>12</sup> Свкупно, владините институции имаат значителна флексибилност во однос на структурирањето на и осмислувањето на проектите, кога сакаат да спроведат ЈПП во било кој сектор.

---

<sup>10</sup> Види ЗКЈПП, Член 6, „Комбинирани договори.“

<sup>11</sup> Види ЗКЈПП, Член 5, подстав д, „јавно приватни партнерства.“

<sup>12</sup> Виси ЗКЈПП, Член 11, „права на сопственост“

## Дефиниции на моделите за ЈПП

### ЈПП каде што корисникот плаќа

ЈПП каде што корисникот плаќа, исто така познато како ЈПП базирано на пазарот односно ЈПП базирано на побарувачката, претставува формат каде што финансискиот предлог на проектот мора главно – понекогаш и целосно – да се потпира за надоместоците собрани од корисниците на испорачаната јавна услуга. Инвеститорот од приватниот сектор го заснова својот тендерски предлог врз проценката на карактеристиките на понудата и побарувачката за предметната услуга во текот на времето, како и своето гледиште за способноста на корисниците да плаќаат за таквите услуги. Потоа, проектот го структурира врз основа на способноста за управување со ризиците при испораката односно враќањето на инвестицијата, истовремено почитувајќи ги условите на владиниот договорен орган за нивото на квалитет на услугата. Во вакво ЈПП, приватниот партнер најчесто е изложен на побарувачката на корисниците и надоместоците кои можат да се наплатат од корисниците за да му се надомести на приватниот партнер за инвестицијата која што ја направил. ЈПП базирани на пазарот може да вклучат проекти како што се автопатишта каде што се наплаќа патарина или комерцијални објекти ориентирани кон транзит или станбени објекти кои во себе содржат транзитна станица или друг вид на транспортна услуга.

### ЈПП базирано на достапност

„ЈПП базиран на достапност“ претставува формат на проект каде што владиниот договорен орган врши плаќања базирани на успешност во текот на одреден временски период, на приватниот партнер кој го презел ризикот на финансирањето, градењето и работењето на јавната услуга. Приватниот партнер добива целосна исплата од владата само ако објектите можат да се користат и работат на или над минималниот стандард на квалитет. ЈПП базирани на достапност понекогаш се нарекуваат и „ЈПП базирани на анuitети“ бидејќи, доколку условите на услугата постојано се задоволени, тогаш инвеститорот може да очекува одреден износ во насока на враќање на инвестицијата секоја година.

Во рамките на ЈПП базирано на достапност, приватниот партнер не е изложен на ризик поврзан со побарувачката за услугата, бидејќи „клиентот“ е самата влада. ЈПП базирани на достапност најчесто се користат за јавни услуги кои имаат значајно економско влијание, но кои најчесто не се финансиски одржливи сами по себе. Примери за проекти базирани на достапност вклучуваат владини објекти како што се судови, училишта, библиотеки односно владини канцеларии. Моделот исто така може да се користи и за проекти за автопати каде што не постои намера да се наплаќа патарина, но сепак се очекува високо ниво на квалитет и одржување.

### Хибридни модели

Проекти како што се болници или универзитети можат да ги опфатат и двете категории на ЈПП. Дел од инфраструктурата како што се болничките објекти може да се обезбедат врз основа на достапност, додека пак одредени услуги како што се специјалистички лаборатории за дијагностичко снимање може да се обезбедат согласно со принципот надоместок за извршена услуга. Дали ваквите проекти ќе се категоризираат како корисникот плаќа или базирани на достапност, често пати зависи од аспектите на објектите и услугите кои претставуваат најголем дел од инвестицијата.

### Гледиштето на практичарите

Најголем дел од практичарите во областа на ЈПП ширум светот, ги сметаат сите горенаведени модели за издржани начини за структурирање на ЈПП. Меѓутоа, не сите владини закони односно јавни политики ги вклучуваат овие форми. Најзначајниот исклучок е директивата на ЕУ за концесии, каде се опфатени само ЈПП каде што корисникот плаќа, додека пак директивата на ЕУ за јавни набавки се чини дека ги разгледува ЈПП кои се зависни од достапноста.

## 2.1.2 Споредба со дефинициите на директивата на ЕУ

**14. Директивата на ЕУ за концесии од 2014 година (2014/23/ЕК)<sup>13</sup> и директивата на ЕУ за јавни набавки (2014/24/ЕК)<sup>14</sup> ги појаснуваат работите, но создаваат и забуни во однос на дефиницијата и третманот на договорите и концесиите со ЈПП.** Во рамките на оваа директива за концесии, пристапот на законодавецот се фокусира на концесии за работи и услуги каде што надоместоците од корисниците се главниот начин за компензација, т.е. модел на ЈПП каде што „корисникот плаќа“. Владини плаќања на приватниот партнер во ЈПП се можни во рамките на директивата за концесии, меѓутоа со конкретни тестови за тоа дали таквите плаќања се само дополнувања на надоместоците од корисниците. За да се смета за концесија со ЈПП согласно 2014/23/ЕК, приватниот партнер треба да е „под ризик“ и изложен на „непредвидливите промени на пазарот“ при обезбедување на работи и/или услуги.<sup>15</sup> Ваквиот пристап предвидува одредено ниво на сомнеж во однос на третманот на форматите на ЈПП базирани на достапност, односно видот на договор кој обемно се користи за здравство, образование и јавни објекти.

**15. Дефиницијата на ЈПП на Еуростат додава дополнителна несигурност на овој третман.** Еуростат е задолжен од страна на Европската комисија да ги следи договорите за работи и услуги во рамките на ЕУ кои што користат ЈПП. За да ја исполни оваа задача, Еуростат изготви насоки, *Водич за статистичкиот третман на ЈПП*, каде што се опфатени сите владини договори кои се квалификуваат за Еуростат да ги следи во рамките на својата надлежност.<sup>16</sup> Дефиницијата на Еуростат за ЈПП предвидува обврска *владиниот субјект* да биде директен извор на најголемиот дел од приходите кои приватниот партнер има право да ги оствари во рамките на договорот. Ова е случај без оглед дали побарувачката за користење на средството произлегува од самиот владин субјект (на пример: болница за која плаќа владиниот субјект врз основа на достапност) или од корисниците (на пример: пат кој што го плаќа владиниот субјект врз основа на побарувачката (патарина во сенка)). Доколку главнината на приходите на приватниот партнер директно произлегува од корисниците на средството, Еуростат го смета таквиот проект за чиста концесија и статистички тој ќе биде третиран согласно посебни правила (кои се надвор од обемот на нивниот водич). Ова се чини дека дополнително ја збунува разликата помеѓу договори базирани на достапност и договори базирани на концесија.

**16. Дефиницијата за ЈПП на европскиот центар за експертиза за ЈПП (ЕПЕЦ) на Европската инвестициска банка и документите на директивите даваат дополнителен увид во дизајнот и ја појаснуваат примената.** ЕПЕЦ нуди советодавни услуги и поддршка на субјекти од јавниот сектор кои спроведуваат ЈПП во Европа и застапува подеднакво широко гледиште за ЈПП како и тоа предвидено во ЗКЈПП:

<sup>13</sup> Директива за доделување на концесии, Европски парламент бр. 2014/23/ЕК, со датум 26 февруари, 2014 година.

<sup>14</sup> Директива за јавни набавки, Европски парламент, бр. 2014/24/ЕК, со датум 26 февруари 2014 година.

<sup>15</sup> Директива за доделување на концесии, бр. 2014/23/ЕК, преамбула, став (20).

<sup>16</sup> *Водич за статистички третман на ЈПП*, Еуростат, Луксембург, 29 септември 2016 година. Посетете го следниов линк на интернет страницата на Еуростат за симнување и дополнителни насоки:  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/guidance-on-accounting-rules>.

*...јавно приватно партнерство („ЈПП“) е аранжман помеѓу владин орган и приватен партнер, осмислен да испорача проект на јавна инфраструктура или пак услуга во рамките на долгорочен договор. Во рамките на овој договор, приватниот партнер сноси значителни ризици и одговорности за управување. Јавниот орган врши плаќања врз основа на извршената работа, на приватниот партнер за обезбедување на услугата (на пример: за достапноста на патот) односно му дава на приватниот партнер право на остварување приходи од обезбедувањето на услугата (на пример: патарина од корисниците а мостот). Најчесто во рамките на ЈПП учествува приватно финансирање. Доколку се соодветно подготвени проектите со ЈПП може да обезбедат значителни придобивки за јавниот сектор, како и за корисниците на проектот.*

Освен тоа има издадено и документ насловен *ЈПП и набавките: влијание на новата директива на ЕУ*, каде што се дава поддршка на филозофијата за ЈПП во Македонија која предвидува обезбедување на договори за работи/услуги и концесии во рамките на ЗКЈПП.<sup>17</sup> Во овој документ се дадени насоки за тоа како да се применат принципите на ЈПП на формати базирани на достапност. Освен тоа, се потврдува дека во директивите на ЕУ има место и за ЈПП базирани на достапност. Според тоа, се чини дека не постои некоја поголема пречка Македонија да биде усогласена со директивите на ЕУ, се додека се следат препораките од ЕПЕЦ.

### 2.1.3 Модели за јавни набавки

**17. Упатувањето на набавките во Законот за концесии и јавно приватни партнерства (ЗКЈПП) треба да биде усогласено со најновата Директива на ЕУ.** Рамките за набавки на Македонија ги предвидуваат истите четири формати на набавки кои првично беа образложени во поранешната Директива за набавки на ЕУ 2004/18/ЕК, и тоа: отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање и постапка со конкурентен дијалог. Притоа, најновата Директива на ЕУ за јавни набавки ја менува листата на постапки така што целосно ги брише директните преговори, и наместо нив воведува „конкурентна преку преговарање“<sup>18</sup>. Ова решение предвидува јавниот повик за тендери секако да биде објавен јавно, дури и ако станува збор за постапка со преговарање. Директивата на ЕУ за доделување концесии исто така го одразува ова решение, само што притоа напонува дека „предметната материја на концесијата, критериумите за доделување и минималните барања се нешта кои нема да се менуваат во фазата на преговорите.“<sup>19</sup> Намерата во директивите на ЕУ е да се обезбеди максимална можност за конкуренција. Членот 56 од последната верзија на Законот за јавни набавки ги одразува одредбите содржани во Директивата на ЕУ за јавни набавки, само што ќе треба да се ревидира упатувањето кон Законот за јавни набавки содржано во членот 15 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства, за да одговара на новиот формат.

### *Стратегија за ЈПП*

**18. Постои потреба од национални политики и стратегија за јавно приватно партнерство.** Планирањето во најголем дел се прави на ниво на сектор или во општините. Иако постоењето на политика за јавно приватно партнерство не е законска обврска за реализација на јавното приватно партнерство, нејзиното постоење може да помогне во примената на Законот за концесии и јавно

<sup>17</sup> Документот на ЕПЕЦ е достапен на следната интернет адреса: <https://www.eib.org/en/publications/epcc-ppps-and-procurement.htm>.

<sup>18</sup> Член 29, Директива за јавни набавки, Европски парламент, бр. 2014/24/ЕС, 26 февруари 2014.

<sup>19</sup> Член 37 (6), Директива за доделување концесии, Европски парламент бр. 2014/23/ЕС, 26 февруари 2014.

приватни партнерства во пракса. Исто така може да помогне во подредувањето по приоритет на ограничените човечки и финансиски ресурси со цел постигнување на најдобри развојни резултати. Дополнително, може да испрати сигнал до потенцијалните инвеститори и поддржувачи дека државата е сериозна во врска со пристапот и дека за нив има долгорочни можности во Македонија. Во делот 3.7. подетално се образложени ефектите кои непостоењето на јавни политики и стратегија би ги имало на јавното приватно партнерства.

### *Третман на „добрата од општ интерес“ во Законот за концесии и јавно приватни партнерства*

**19. Концесиите за минерални сировини најчесто се третираат посебно од другите јавно приватни партнерства.** Во моментот, законот кој ги уредува јавно приватните партнерства е испреплетен со законот кој уредува концесиите за експлоатација на минералните сировини. Овие концесии се предмет на јавна контрола и се однесуваат на одредени ресурси како што се експлоатација на сировини, дрвна граѓа или риболов. Иако се чини дека комбинацијата на овие две нешта беше заедничка карактеристика на законските рамки на земјите од Западен Балкан, со последните предложени измени на законите кои го регулираат јавното приватно партнерство, државите од овој регион сега ја напуштаат ваквата пракса.<sup>20</sup> Притоа, комбинацијата од ваков тип и понатаму е необично решение, како во ЕУ така и на меѓународно ниво. Тоа доведува до забуна во однос на овие два мошне различни типови на инвестиции, права и обврски за учинок во државата.

**20. Директивата на ЕУ за доделување концесии не содржи во дефиницијата за „концесии“, одредби за експлоатација на ресурси во контекст на јавно приватно партнерство.** Наместо тоа, изречно ги иззема ваквите аранжмани од својот опфат.<sup>21</sup> Се препорачува во Македонија овие две области да се третираат посебно, можеби со посебен закон за секоја од нив.

**21. Третманот на хидроелектричните проекти, како концесии за ресурси, во македонското законодавство е необично решение.** Во моментот, водата се смета за јавно добро согласно режим на концесии кој се базира на надомест, многу слично на екстракција на материјални сировини. Сепак, начинот на инвестиција, градење, функционирање и управување со хидроелектричните центри во најголем имаат карактеристики на јавно приватно партнерство.

**22. Оправдано е да се направи внимателно усогласување на Законот за концесии и јавно приватни партнерства со законодавството на Европската унија.** Имајќи ги предвид материјалните разлики во толкувањето на дефинициите и примената на „концесии“ (како терминологија) помеѓу актуелниот Закон за концесии и јавно приватни партнерства и релевантните директиви на ЕУ, постои потреба од темелно разгледување и ревизија кај овој Закон, во смисла на тоа таквата ревизија да ги одразува и да ги поддржува интересите на македонската држава. Се чини дека постои концептуална забуна која се појавува во Законот за концесии и јавно приватни партнерства и неговата примена во пракса помеѓу концесиите кои се однесуваат на добра од јавен интерес (материјални сировини и природни ресурси) и концесиите кои се однесуваат на приватни субјекти во давањето јавни услуги со користење на јавни средства. Процесот на усогласување со правото на Европската унија во однос на јавно приватното партнерство ќе биде многу полесен и читањето на одредбите кои се однесуваат на концесиите кои се во врска со давањето јавни услуги

<sup>20</sup> Република Грузија, Закон на Грузија за јавно приватно партнерство, бр. 2273-III, 4 мај 2018.

Република Црна Гора, нацрт Закон за јавно приватно партнерство, мај 2018.

<sup>21</sup> Преамбула, став (15) и во Дефинициите, член 5 (а) и (b), Директива 2014/23/EU на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година во врска со доделување на концесиски договори.

ќе биде многу појасно ако одредбите за концесија на добра од општ интерес бидат целосно одвоени од третманот на јавното приватно партнерство утврдено во ЗКЈПП.

### *Уредби за ЈПП*

**23. Дискусиите со засегнатите страни активни во јавно приватни партнерства и канцеларискиот преглед на достапната документација ги потврдија слабостите на документацијата за спроведување на јавно приватните партнерства.** Со оглед на тоа дека на секое министерство или административно тело му е дозволено да организира и управува свои проекти со јавно приватно партнерство, ова доведе до широк спектар на најразлични формати, услови и договори за јавно приватно партнерство.

**24. Уредбите разумно ги дефинираат договорните услови и процедури но она што им недостасува е подетална поддршка.** Согласно Законот за концесии и јавно приватни партнерства, постои Уредба за содржината на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство и договорот за концесии за добра од општ интерес (бр. 41-1651/1, 23 март 2012) [Уредба за договор за јавно приватно партнерство] во која се содржани поглавјата и анексите кои треба да ги содржи еден договор склучен согласно Законот за концесии и јавно приватни партнерства. Сепак, таа не објаснува или не елаборира кои би било конкретните услови за секој од овие елементи, ниту се повикува на институција, инструкции или прирачници во врска со темата. Поголем дел од концептите содржани во неа бараат интензивна правна, техничка, комерцијална и/или финансиска експертиза за толкување, разбирање, менување и преговарање.

**25. Засегнатите страни сакаат дополнително насочување и упатување во врска со јавно приватните партнерства.** Од ангажираноста на засегнатите страни и од дискусиите со државните субјекти јасно е дека постои потреба од многу подетален и поконкретен сет од процеси за реализација на јавно приватно партнерство, поддржано со објавени упатства за постапките. За секој чекор од развојот и управување со јавното приватно партнерство неопходно е да се изготват конкретни правила и детали за постапките.

**26. Уредбите за јавно приватно партнерство се фокусираат на формата а не на суштината.** Уредбите кои се изготвени согласно Законот за концесии и јавно приватни партнерства од 2012 година содржат обрасци за прибирање општи информации за понудувачите и одредени ограничени карактеристики на дадените предлози. Постојат два вида на информации за проектите – едниот е дали имало успешно доделување на договор; и вториот е дали процесот бил успешен или не. Се имплицира, иако не директно, дека Министерството за економија ќе ги прибира и евидентира овие податоци во рамките на националниот Регистар на јавно приватни партнерства.

**27. Физибилити студиите, ако бидат соодветно имплементирани, а кои се предвидени со Уредбите, би им овозможиле соодветни насоки на оние јавни органи кои би се ангажирале со активности на јавно приватно партнерство.** Уредбата за содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на јавното приватно партнерство (бр. 41-1651/5, 23 март 2012) [Уредба за остварливост на јавното приватно партнерство] особено одговара за намерата – да се процени дали проектот вреди да се применува и, ако вреди, дали се адекватни предложениот формат и клучните аспекти. Она што не е јасно од разговорите со засегнатите страни е дали потенцијалните договорни субјекти се усогласени или не со оваа Уредба, и ако се усогласени, кое е нивото на темелност, доследност и квалитет во нејзиното изготвување. Не е јасно дали државните договорни органи имаат интерна експертиза за заокружување на ваквите студии, или дали имаат ресурси да ангажираат надворешни стручни лица за да им помогнат. Исто така, ако се утврди дека недостасува физибилити студија, не е јасно дали Министерството за

економија може да го одбие предлогот или да го прифати со задолжителни забелешки, или дали договорната институција – покровител може ги игнорира препораките на Министерството за економија.

### *Договори за ЈПП*

**28. На договорите за јавно приватно партнерство често им недостасуваат детални механизми за работен учинок и за спроведување.** Врз основа на добиените информации кои се однесуваат на повеќето актуелни договори за јавно приватно партнерство во Македонија, се чини дека тие најчесто ги дефинираат правата на секоја од страните на општо ниво, но им недостасуваат соодветни детали кои се однесуваат на конкретниот проект. Она што често недостасува се цел спектар на потенцијални неуспеси односно услови за неисполнување на обврските, типични за глобалните стандардни договори за ЈПП. Овие услови би можеле да имаат суштинска важност во констатирањето на соодветниот учинок и/ или за адекватна заштита на интересите на државата или на општината. Уште повеќе, се чини дека недостасуваат и барања за учинок кои би се однесувале конкретниот проект, како и соодветни мерила. Сето ова може да доведе до забуна за тоа кои права ги задржува секоја од страните и/ или кои се барањата за учинок за да се констатира дека се исполнети условите на договорот. Иако секој проект би требало да си има свои технички и економски услови кои се дефинирани како такви во договорот, потребно е да споменеме и одредени комерцијални и правни формулации кои треба да бидат стандардни за било кој проект, како што се дефиниции за Виша сила, механизми за арбитража, важечко право, итн. Отсуството на овие доследни дефиниции доведува до можности за различно толкување, дефинирање и третирање од страна на државната институција со која бил склучен договорот. Договорите за јавно приватно партнерство за конкретен проект би било добро да бидат подготвени во соработка со државни и надворешни правни експерти кои би имале искуство во повеќе земји, особено при изготвувањето на договори за јавно приватно партнерство кои имаат ограничени финансиски ресурси за спроведување на проектите.

**29. Страните во Македонија имаат тенденција да избегнуваат спорови така што ја избегнуваат примената на одредбите од договорите во периодот на изградба и функционирање.** Се чини дека процесот на изготвување на договорите е насочен кон избегнување на спорови, т.е. им недостасуваат конкретни одредби кои се однесуваат на неисполнување на обврските и/или соодветни лекови т.е. дозволени временски периоди за поправање на недостатоците кои би се појавиле. Главен начин за решавање на разликите согласно договорот во моментот се домашните судови, затоа што во договорот нема наведено конкретни одредби за арбитража. Во случај на покренување на судска постапка, тоа би можело да доведе кон одложувања во спроведувањето на проектот, па дури и до целосно раскинување на договорот. Имајќи го предвид ваквиот драстичен можен исход, двете страни од договорот се воздржани вистински да ги применуваат своите одредби – нешто што доведува до резултати кои се под оптималното очекување, понатаму до тоа проектите да не функционираат онака како што било предвидено, една или двете страни да се соочат со финансиски проблеми, до перцепција за недоволен работен учинок (која може да биде реално заснована или само претпоставена) и, во многу случаи, до целосен неуспех на јавното приватно партнерство.

**30. Постојат разлики во третманот на споровите со државни субјекти и споровите во однос на комерцијалните аранжмани.** Еден дел од проблемот е тоа што арбитражата се применува различно за странски субјекти и за домашни субјекти, кога тие се во спор со државата. Постои посебен закон кој ја дефинира способноста на субјектите да применат арбитража кај спорови кои се



однесуваат на комерцијални договори – Закон за меѓународна трговска арбитража (ЗМТА).<sup>22</sup> Овој Закон ги поддржува барањата од, или против, странски инвеститори, и дозволува посредување во решавањето на споровите, со применлива арбитражна награда, сето тоа во согласност со Њујоршката конвенција.<sup>23</sup> Во случај на спорови помеѓу физичко лице, домашно корпоративно тело, или помеѓу организација (како што е синдикат) и државен субјект, ќе се применува Законот за управни спорови (ЗУС)<sup>24</sup>. Законот за управни спорови се однесува на судска постапка. Не е јасен степенот до кој домашните страни во еден договор за јавно приватно партнерство можат да имаат пристап до арбитражни постапки затоа што не постои јасна, конкретна одредба во самиот договор, односно не се знае дали овој Закон им е единствена можност. Ова е област во која е потребно дополнително појаснување на Законот и на намерата во контекст на јавно приватно партнерство во сите негови форми.

### *Односот помеѓу Законот за концесии и јавно приватни партнерства и Законот за јавни набавки*

**31. На договорните страни не им е целосно јасно кои законски одредби треба да ги применуваат.** Се чини дека постои збунетост кај засегнатите страни, вклучувајќи ги тука и државните субјекти, за тоа кои аспекти од Законот за концесии и јавно приватни партнерства и од Законот за јавни набавки да ги применат во набавките за јавно приватни партнерства. Иако засега постои прифатена претпоставка дека за јавно приватните партнерства ќе биде организирана електронска аукција согласно механизмот за јавни набавки, неопходно е да постои и детална, објективна проценка на механизмите за набавки од двата закони за да се види како тие ќе функционираат со јавно приватните партнерства во пракса. Важно е да се утврди дали Законот за јавни набавки е соодветен за природата, опфатот, деталите, активностите и за поднесоците кои се типични за јавно приватните партнерства.

**32. Неопходно е да се прави разлика помеѓу тендерски спецификации засновани на влезни параметри и оние засновани на резултати.** Процесите на јавни набавки најчесто се влезно базирани спецификации и евалуации на трошоци – предмери, спецификации на квалитетот и капитални трошоци кои се прикажани однапред. Обратна е ситуацијата кај јавно приватните партнерства кои се базираат на излезни резултати т.е. на работен учинок, како што се давање услуги, навременост, квалитет, севкупни трошоци за време на животниот век и сл. Искуствата од други држави покажаа дека некогаш е потребно да постојат конкретни процедури или прилагодувања на законот за јавни набавки за да може да функционираат набавките за јавно приватни партнерства.

**33. Возможно е да се усогласат Законот за концесии и јавно приватно партнерство и Законот за јавни набавки.** Првичниот преглед на овие два закони укажува на тоа дека се потребни одредени прилагодувања, и сите се од разумна природа – сè додека механизмот е направен така да одговара на потребите, навременоста, опфатот, итн. на проектите со јавно приватно партнерство. Слично на Законот за концесии и јавно приватно партнерство, Законот за јавни набавки генерално е добар и одговара на својата цел. Сепак, потребно е дополнително да се дефинираат деталите за негово спроведување во пракса, особено за јавно приватно партнерство.

<sup>22</sup> Закон за меѓународна трговска арбитража бр. 39/2006 од 30 март 2006 година.

<sup>23</sup> Конвенција за признавање и спроведување на одлуки на странски арбитражи, Њујорк, 10 јуни 1958 година.

<sup>24</sup> Закон за управни спорови бр. 62/2006 од 19 мај 2006 година.



## *Претпоставки и имплицирани структури во сегашниот Закон за концесии и јавно приватни партнерства*

**34.** Во сегашниот Закон (особено во неговите подзаконски акти) има повеќе структурни претпоставки кои се однесуваат на трансакциите од јавното приватно партнерство, кои би можеле да влијаат на остварливоста и/ или на атрактивноста на конкретен проект со јавно приватно партнерство.

### 2.1.4 Гаранција на компанијата родител

**35.** Невообичаено е решението да се бара финансиска гаранција од компанија – родител. Согласно *Уредбата за договори за јавно приватно партнерство*, делот кој се однесува на финансиските аранжмани предвидува фирма - родител да гарантира за компаниите кои се основани со конкретна цел.<sup>25</sup> Ова е во спротивност на основниот принцип на ограничени финансиски средства и ресурси на еден проект од јавно приватно партнерство: потпирање исклучиво на средствата и на паричниот тек од проектот за да се добие кредит. Наместо тоа, акцент треба да се стави на финансиските капацитети во постапката на претквалификација при поднесувањето понуди, како и на способноста да се даде соодветна гаранција за учество и навремено и квалитетно спроведување на договорот.

### 2.1.5 Одредби за гаранции за учество и навремено и квалитетно спроведување

**36.** Одредбите кои се однесуваат на гаранциите за учество и навремено и квалитетно извршување на работата би можеле да се подобрат. Констатацијата во претходниот став не значи дека владата треба да нема можност за примена на правен лек во однос на приватниот партнер. Многу често имаме случај од вложувачите на капитал во јавното приватно партнерство се бара да достават депозит или гаранција со која ќе се гарантира нивната целосна заинтересираност уште на почетокот од проектот. Ваквата гаранција би можела да продолжи (и тоа најчесто по повисоки износи) за време на целиот период на изградба, пред комерцијалното работење со средствата, за да се обезбеди дека приватните субјекти ги завршуваат градежните активности кои ги ветице и дека се придржувале до планот. Откако проектот ќе влезе во фаза на комерцијално работење, повеќе нема да има потреба од такви гаранции. Така што, финансиската одржливост на еден проект зависи од текот на парите од неговото работење, без разлика дали тие ги наплаќа како надомест за услугите дадени на корисниците и/ или се плаќаат директно на компанијата која е формирана за конкретна цела од страна на државата согласно условите во договорот за јавно приватно партнерство. Членот 27 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство бара гаранција при поднесувањето понуди од приватни субјекти која е во износ не помал од „0,25% од проценетата вредност наведена во тендерската документација“. Не е јасно на која вредност се мисли – дали се тоа инвестициските трошоци, трошоци за време на животниот век или едноставно е само бројка – ниту е јасно дали оваа гаранција се однесува на периодот во кој се поднесуваат понуди или во периодот на имплементација, или во двата периоди. Исто така, ваквата одредба бара од државниот орган да посочи проценка на вредноста на договорот во тендерската документација, затоа што врз основа на неа ќе се определи во колкав износ ќе биде гаранцијата.

**37.** Законот за јавни набавки предвидува поголеми обврски за гаранција отколку Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Членот 101 од Законот за јавни набавки се однесува на доставувањето гаранција при поднесувањето понуди, додека членот 102 се однесува на доставувањето на гаранција за успешно извршување на работата, за време на извршувањето на тие активности. Членот 101 утврдува дека максимален износ на гаранцијата е 3% од износот во тендерот

<sup>25</sup> Анекс 8, Уредба за содржината на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство и договорот за концесии за добра од општ интерес бр.41-1651/1, 23 март 2012.

а членот 102 препорачува гаранцијата да изнесува од 5% до 15% од вредноста на работите за кои се склучува договорот (види Додаток А.3. за детално објаснување на гаранцијата во Законот за јавни набавки). Законот за концесии и јавно приватно партнерство веројатно треба да размисли за сличен ваков аранжман. Она што треба да се појасни во тендерската документација и во одредбите од договорите се околностите во кои таквата гаранција ќе може да биде активирана од страна на државниот орган, и чекорите кои другата страна може да ги преземе за да ја поправи ситуацијата пред да се случи тоа активирање. Идеално би било во текстот на Законот воопшто да не се споменуваат конкретните механизми и стапки кои би се применувале, туку истите да бидат дефинирани во правилата и регулативата за спроведување.

#### 2.1.6 Одредби за надзор на договорите за приватната страна во ЈПП со трети лица

**38. Барањата содржани во Законот за концесии и јавно приватно партнерство за доделување договори на трети страни се нетипични.** Се забележува дека членот 52 од овој Закон бара приватната страна во договорот за јавно приватно партнерство да следи правила кои се слични на правилата за јавни набавки, ако таа пренесува договорни обврски на трети страни – изведувачи, и тоа за договори чија вредност е над 3 милиони евра. Целта на овој член се чини дека е тоа да се обезбеди дека приватната страна има најниски трошоци за реализација на договорните услуги. Сепак, ваквиот пристап не ги зема предвид квалитетот и работниот учинок на тие трети страни, а тоа се работи за кои ќе биде одговорна приватната страна во договорот. Ако го земеме во предвид изворното значење, ваквото решение звучи добро но не оди во полза на тоа приватната страна од договорот соодветно да го структурира и да го распредели ризикот, како и ценовно да ги дефинира работите уште во моментот на доставување на понудата. Ваквото барање исто така е аномалија, ако споредиме со програмите за јавно приватно партнерство на светско ниво како и во контекст на Директивата за ЕУ за јавно приватно партнерство.<sup>26</sup>

**39. Приватните понудувачи доставуваат целосно заокружена понуда во која се вклучени и подизведувачите.** За да може приватен субјект да поднесе понуда за јавно приватно партнерство и со тоа да понуди цена за дадените услуги, тој мора да знае колку ќе изнесува целокупната инвестиција, *и тоа пред датумот на доставување понуди*. Субјектот исто така треба однапред да знае колку финансиски средства треба да обезбеди, потоа исто така треба да го знае квалитетот и работниот учинок на опремата, на своите добавувачи и на своите изведувачи кои ќе учествуваат во таа инвестиција. За да може да го постигне тоа, веројатно е дека би организирал сопствен тендерски процес, би ги договорил цените, обемот на услуги и барањата за учинок со трети страни – изведувачи и добавувачи *пред* да ја достави својата понуда. Ако договорот за јавно приватно партнерство е доделен на приватен субјект, тој ќе сака да продолжи да работи со изведувачите и добавувачите со кои веќе работи. Овие активности ќе му овозможат на понудувачот, ако зборуваме за неговата понуда, да ги реализира услугите во предвиденото време, по предвидената цена и со определен квалитет.

**40. Потребно е дополнително да се појаснат намерата на членот 52 и начинот на кој истиот се применува.** Ако намерата е со Законот за концесии и јавно приватни партнерства да се предвиди увид во начинот на кој работи приватната страна во јавно приватното партнерство т.е. договорите кои ги таа има со своите изведувачи, тогаш е јасно дека имаме недоразбирање во врска со концептот на јавно приватно партнерство. Државниот орган би бил тој кој ќе ги дефинира материјалите и влезните параметри (и во тој случај станува збор за јавна набавка согласно Законот за јавни набавки), или би ги дефинирал излезните учиноци како дел од јавното приватно партнерство. Ако

<sup>26</sup> Во Директивата 2014/23/ЕУ за ЈПП, Делот III, член 42, став 2 бара од приватниот субјект да го објави само идентитетот на неговите изведувачи – трети страни. Во ставот 3 од истиот член 42 јасно е исклучена примената на одредбите од ова правило на добавувачи на приватниот субјект или неговите надворешни изведувачи

намерата е да се обезбеди давање услуги по најниска цена, треба да се има предвид дека понудувачите веќе учествуваат во конкурентна постапка за да се обезбеди јавното приватно партнерство, затоа што тие потоа ќе мора да живеат со секој трошок и предлог кој ќе го достават во моментот на прибирање понуди. Каква цена ќе понуди секој понудувач, тоа е прашање на комерцијална одлука која се базира на искуството и расудувањето во рамките на групацијата. Од друга страна, ако намерата на државата е да обезбеди дека договор би се склучил само со страни кои ги имаат соодветните квалификации, и притоа да ги елиминира субјектите кои се на црната листа, тоа може да се оствари преку процес на усогласеност и сертифицирање во рамките на тендерските барања.

### *Услови за раскинување на договорот*

**41. Недостасуваат формулации за надоместок во случај на раскинување на договорот.** Членовите 43 до 46 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства содржат одредби со кои државата или приватниот субјект како партнери во ЈПП, да можат да го раскинат договорот. Овие одредби се однесуваат на случаи на раскинување кои се врз основа на одлука донесена од страната, или поради Виша сила, или поради неисполнување на обврските од некоја од страните, без разлика дали е тоа државата или приватниот субјект. Стандардна карактеристика на договорите за јавно приватно партнерство, а особено на проектните договори кои имаат ограничени ресурси и финансии, на меѓународно ниво, е да се повикуваат на одредена рамка за компензација кое зависи од околностите кои доведоа до раскинување на договорот. Притоа, приватните страни, дури и ако не си ги извршуваат своите обврски (што доведува до раскинување) не ја губат во целост својата инвестиција. Решенијата обично ги задржуваат страните кои ја дале позајмицата а го казнуваат само капиталот. Постои правичен баланс на исплата во случај на Виша сила.

**42. Законот за облигациони односи е закон кој се применува во случај на потреба од компензација.** Се чини дека формулацијата во членот 51 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства е предвидено да „опфати сè“ кога станува збор за компензација, надомест или расчистување на обврските:

- i. За сите прашања кои се однесуваат на договорите утврдени со овој закон, што не се уредени со овој закон се применуваат одредбите од Законот за облигационите односи*

**43. Законот за облигациони односи на повеќе места и во повеќе околности ја споменува „правичната компензација“,** но сепак основите за тоа во својата суштина се исти. Законот, всушност, не дефинира што значи „правична компензација“, ниту пропишува формула за нејзино пресметување. Добро е што во Законот не е содржана формула, затоа што таквите детали е подобро да се дефинираат во конкретните договори. Така што, во контекст на некој конкретен проект за јавно приватно партнерство, се оди на механизам за решавање спорови или на судски спор. Ова не е типична основа за склучување на долгорочен договор за јавно приватно партнерство кој има инвестиција со голема вредност.

**44. Ако точно не се појасни надоместокот во случај на раскинување на договорот, постојат импликации за ризик за сите засегнати страни.** Нејасното дефинирање на одговорноста или на фискалните последици од раскинувањето на договор во упатствата дадени во Законот за концесии и јавно приватни партнерства ги замаглува потенцијалните последици. Во разговорите со засегнатите страни беа посочени примери на државни органи кои еднострано ги раскинале договорите за јавно приватно партнерство (во еден случај дури и неколку години по почетокот на реализацијата на договорот) поради разни причини – од недоволна транспарентност до неприфаќање на форматот на договор за јавно приватно партнерство. Не е јасно дали на приватните

инвеститори т.е. на приватната страна им било надоместено за целата инвестиција која дотогаш ја направиле и, ако им било надоместено, дали се работи за правичен и фер надомест. Секогаш кога некој договор ќе биде раскинат, тоа испраќа црвен сигнал кон идните потенцијални учесници во проекти поврзани со јавно приватно партнерство т.е. потенцијално ги одбива, а можно е дури и да го наруши и реализирањето на актуелните, тековни проекти од јавно приватно партнерство, затоа што давателите на кредити во тие проекти сметаат дека постои зголемен ризик од тоа дали нивните заеми ќе бидат вратени. Така што, во Законот за концесии и јавно приватни партнерства мора кристално јасно да се посочи (дали во главниот текст од Законот или во соодветните подзаконски акти), дека постои пристап кој користи формула за пресметување на надоместокот по раскинувањето на договорот и дека владиниот договорен орган е одговорен за тоа.

### *Одредби за следење и контролирање на договорите*

**45. Постојат разумно ограничени околности за измена на договорот.** Членот 41 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства предвидува државниот договорен орган, или приватната страна, да можат да предложат измени во договорот за јавно приватно партнерство под одредени околности, како што се Виша сила, големи промени во економските околности, итн. Листата на услови е разумна и соодветна, имајќи ја предвид долгорочната природа на проектите од јавното приватно партнерство.

**46. Министерството за економија добива информација за промените само откако ќе се случат.** Членот 57 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства посочува дека договорниот орган треба само да ги пријави измените во договорот за јавно приватно партнерство до Министерството за економија во рок од 30 дена. Министерството е задолжено само за констатирање т.е. евидентирање на овие промени во регистарот на јавно приватно партнерство, и притоа не се бараат други активности. Според ова, Министерството за економија повеќе има секретарска улога наместо да биде тело кое врши следење, консултации или врши други видови на проверки.

**47. Министерството за финансии не е информирано за измените во договорите.** Измените во договорите за јавно приватно партнерство имаат потенцијал да содржат материјален ризик, во смисла на неизвесни обврски, а тоа зависи од видот на измената која била направена. Ова е особено случај тогаш кога се предлага промена поради изменетите економски околности или ако проектот не функционира онака како што првично било замислено. Соодветно би било државниот договорен орган да состави белешка за проценка на фискалното влијание, која потоа би била разгледана од Министерството за финансии, пред да се согласи на било какви измени во договорот.

**48. Засегнатите страни би имале бенефит од стандардизацијата на главните договорни услови и конструкции за да можат да влијаат врз за промените.** Владата целосно треба да бидат свесни за тоа кои околности би довеле до потреба од повторно преговарање на условите од договорот. Ваквата потреба со себе носи и поголем товар за докажување, особено ако постојат стандардизирани договорни аранжмани кои се користат за јавното приватно партнерство. Во отсуство на стандардизација или на одредби во договорот кои би се однесувале исклучиво на конкретниот проект, потребно е да се применуваат одредени форми на совети, надзор или проверки, и тие би можеле да потекнуваат од субјект кој е различен од договорниот орган за да се потврди потребата од, и природата на, промената. Без вакви проверки, потребата од промена можно е да биде ставена под знак прашање и со тоа потенцијално да го поткопа интегритетот на програмата за јавното приватно партнерство.

**49. Засага не постои обврска за објавување на договорите.** Договорите склучени помеѓу владата и приватните субјекти не се објавуваат јавно. Ако се воведат обврски за нивно јавно

објавување, тоа ќе биде во полза на транспарентноста и ќе воспостави доверба во програмата за јавно приватно партнерство, затоа што ќе им овозможи на засегнатите страни да имаат подобар увид во рамнотежата која била воспоставена, во евентуалните компромиси кои биле направени и во договорените барања за успешност.

### 3. ПРЕГЛЕД НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СТРУКТУРА И ПРОЦЕДУРАЛНАТА РАМКА

#### *Проценка на сегашната институционална структура*

**50. Потребно е зајакнување на институционалната структура и на процедуралната рамка.**

Во Законот за концесии и јавно приватни партнерства има општа одредба за тоа кои државни страни се вклучуваат во делот со јавното приватно партнерство. Но во пракса, не е јасно која државна институција има јасен мандат да набљудува, управува и да ја води целокупната програма за јавно приватно партнерство во Македонија. Во моментот има три главни државни субјекти, наведени како такви во Законот за концесии и јавно приватни партнерства кои треба да работат заедно во организирањето и спроведувањето на јавно приватно партнерство. Тоа се Министерството за економија, Советот за јавно приватно партнерство и „договорниот орган“ т.е. со други зборови тоа е надлежното министерство, општинскиот орган или претпријатието во државна сопственост кое го промовира проектот.

**51. Од Законот за концесии и јавно приватни партнерства не е јасно кои страни се одговорни за идентификување на јавните приватни партнерства, за нивно подготвување, за склучување на договорите и за нивно управување.** Се имплицира дека „сопственик/ менаџер“ е ресорното министерство, општината или претпријатието во државна сопственост кое го иницира проектот, но Законот и неговите подзаконски акти не посочуваат конкретна, дефинирана и законски одобрена надлежност за воведување на целокупната програма за јавно приватно партнерство и за давање насоки, вршење надзор и управување. Сите овие улоги се имплицираат но она што недостасува е конкретна надлежност. Како резултат на тоа, имплементацијата на јавните приватни партнерства претежно е *ад хок* а она што е слабост е објективниот и независен надзор.

**52. Во овој дел е направен преглед на улогите на секоја од основните групи кои се инволвирани во јавното приватно партнерство. Наведена е работата која би требало да ја вршат и истата се споредува со она што тие навистина го прават.** Ќе бидат дадени препораки за ревидирање и зајакнување на оваа структура, согласно Законот за концесии и јавно приватни партнерства и согласно проверените меѓународни норми за институционални аранжмани.

#### *Улогата на Министерството за економија*

**53. Министерството за економија е „надлежен орган“ за јавното приватно партнерство.**

Согласно членот 14 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства, Министерството за економија ќе биде „надлежен орган за јавно приватно партнерство“ во државата. Ваквата формулација имплицира дека Министерството за економија ќе биде орган задолжен за надзор врз јавното приватно партнерство. Сепак, капацитетот на Министерството да управува и да спроведува политики е ограничен, иако генерално тоа има општа улога. Се чини дека оние кои засега се целосно надлежни за проекти за јавно приватно партнерство се соодветното министерство или општинското тело. Точно е дека сето ова е одраз на тоа како функционира постапката за јавни набавки согласно Законот за јавни набавки. Ова не е невообичаена појава во земји кои започнуваат со спроведување на јавно приватно партнерство, но станува збор за аранжман кој многу ретко потоа останува како таков. Потребна е поголема координација на националните програми за јавно приватно партнерство за да се обезбедат висококвалитетни и доследни проекти за јавно приватно партнерство кои би привлекувале интерес од понудувачи и од давателите на кредити.

**54. Сегашниот институционален опфат на Министерството за економија не одразува лидерска улога.** Од формулацијата се чини дека Законот за концесии и јавно приватни партнерства предвидел Министерството за економија да обмисли, да организира и да рафинира национална програма за јавно приватно партнерство. Ова не е одразено во сегашната институционална поставеност, барем не на ниво пошироко од административното ниво. Притоа, она што недостасува од Министерството за економија е можност да се одобрат или отфрлат елементи од проектите на јавно приватно партнерство. Улогата на Министерството е наведена во членот 14 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства, и тоа:

*Дефиниција на улогата на МЕ во управувањето со ЈПП на национално ниво*  
Член 14

Министерството за економија ќе биде надлежниот орган за јавно приватно партнерство и ќе ги врши следниве задачи:

Коментар	Цитат од законот
Најголем потенцијал да се прилагоди во помоќна улога на водење и надзор	<ul style="list-style-type: none"> <li>развија и спроведува мерки и активности со цел за постигнување и одржување на целосно транспарентен и ефикасен систем за јавно приватно партнерство;</li> </ul>
Само административна улога (документирање од после)	<ul style="list-style-type: none"> <li>го води и одржува Регистарот за доделените договори за воспоставување на јавно приватно партнерство</li> </ul>
Потенцијал за спроведување на правилата?	<ul style="list-style-type: none"> <li>изготвува предлози за измени на прописите од областа на јавно приватно партнерство, и дава инструкции за имплементирање на овој закон</li> </ul>
Улога во делот на обуките	<ul style="list-style-type: none"> <li>организира и реализира едукација и обука од областа на јавно приватно партнерство за сите учесници во процесот</li> </ul>
Дали ова значи дека МЕ може да ги спроведува правилата кај министерствата и општините?	<ul style="list-style-type: none"> <li>следи, анализира и дава стручна помош и мислење во делот на спроведување на постапките</li> </ul>
Улога на прибирање на знаење	<ul style="list-style-type: none"> <li>следи, анализира и ги проучува актуелните европски и светски тенденции, знаења и искуства во областа на јавното приватно партнерство и</li> </ul>
Витални улоги или пак ова се улоги кои никој друг не ги сака?	<ul style="list-style-type: none"> <li>врши и други работи и задачи поврзани со јавното приватно партнерство</li> </ul>

*Извор: Република Македонија, Закон за концесии и јавно приватни партнерства, Член 14.*



**55. Владата, ако сака, може да направи Министерството за економија да биде предводник на јавното приватно партнерство во земјата.** Од она што беше наведено погоре, улогата на Министерството е општо дефинирана и е на генеричко ниво. Сепак, ова не значи дека на Министерството за економија нема надлежност да ја надгледува програмата за јавно приватно партнерство. Формулацијата во Законот е доволно широка во смисла на тоа дека, ако Владата сака да го подобри и постојано да има висококвалитетни јавни приватни партнерства, таа може да обезбеди Министерството ефективно да ги извршува надлежностите кои веќе му се доделени во Законот. Таа исто така може да го поддржи Министерството така што ќе му даде надлежност да развива сеопфатна програма со правила, која ќе биде поддржана со водичи, упатства и обрасци. Сепак, најважниот момент во идното можно подобрување на програмата би било *доделување овластување на Министерството за економија да применува квалитет и принципи така што ќе има овластувања да отфрла или одобрува проекти од јавното приватно партнерство, и тоа во најважните фази од процесот* – поточно, во фазите по почетната физибилити студија. Во моментот Министерството нема јасно овластување за тоа и исто така не постојат и ефективни проверки во рамките на постапката.

#### *Улога на советот за ЈПП*

**56. Улогата на Советот за јавно приватно партнерство не е добро дефинирана.** Овој Совет е орган согласно ЗКЈПП (член 61, со упатување на членот 13) но неговата улога во моментот е двосмислена. Постои како советодавен орган но нема фиксни барања да се состанува и неговите активности не се дефинирани. Не е јасно како еден ваков орган би давал ефективни совети и би ја насочувал Владата во спроведувањето на јавно приватните партнерства. Исто така, се чини дека неговиот капацитет да предлага јавно приватни партнерства е ограничен, во смисла на стручност на неговите членови, недостатокот на долгорочни планови за секторски развој и немањето критериуми во однос на кои би се оценувале предлозите.

*Советот има советодавна улога на Владата на Република Македонија, во областа на јавно приватно партнерство, врши промоција на јавно приватно партнерство, предлага проекти за јавно приватно партнерство, како и дава иницијатива со предлози за измени на прописите од оваа област.*

Гледано однадвор, ова е еден вид на консултативно тело или тело за насочување на високо ниво на кое во моментот му недостасува добро дефинирана мисија. Така што, авторитетот и користа од овој Совет согласно ЗКЈПП и понатаму не се добро испробани во пракса.

**57. Советот за јавно приватно партнерство треба да има 15 члена.** Членови во Советот се: десет претставници од централната власт, еден од локалната власт и пет од граѓанскиот сектор, вклучувајќи експерти од приватниот сектор и од предметната материја. Тука е исто така и општото барање Советот во својот состав да ја зема предвид правичната етничка застапеност. Како што може да се види од долната табела, тежината на лидерството во голема мерка се потпира на раководство од централната власт, од горе надолу. Ова би било соодветно за да се поддржи развојот и да се надгледува спроведувањето на една национална програма за јавно приватно партнерство, ако се изготви таква програма.



Слика 1: Состав на советот за ЈПП

Органи на ниво на Влада	Надлежни министерства	Локални власти	Приватен сектор/ граѓанско општество
3	6	1	5
Министерство за економија  Министерство за финансии, Биро за јавни набавки Генерален секретаријат на Владата – кабинет на потпретседателот задолжен за економски прашања и координација на економските сектори и институции	Земјоделство, шумарство и водостопанство Култура  Образование и наука  Животна средина и просторно планирање Здравство Транспорт и врски	Заедница на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)	Бизнис заедница од приватниот сектор  Независен експерт: право  Независен експерт: економија Општо  Општо

Извор: Република Македонија, Закон за концесии и јавно приватни партнерства, Член 13.

### Комисија за посебните проекти за ЈПП

**58. Тим за развој на ЈПП проекти е Комисијата за спроведување постапка („Комисијата“), онака како што е дефинирано во членот 20 од ЗКЈПП.** Концептот на Комисија во рамките на ЗКЈПП произлегува од концептот за посебно тело назначено за проекти кое се занимава со јавни набавки и кое е утврдено во членот 79 од Законот за јавни набавки. Таа се состои од група од внатрешни (владини) експерти чија цел е да го надгледува развојот и реализацијата на тендерската постапка, да ја предводи евалуацијата, да го препорача субјектот со кој ќе се склучи договорот за јавна набавка и да го застапува државниот орган во постапка на преговарање. Типично, лицата кои се во состав на комисијата потекнуваат од самиот државен орган кој го спроведува проектот за ЈПП. Согласно ЗКЈПП, Комисијата се состои од следново:

*Комисијата ..... се состои од претседател и најмалку четири члена и нивни заменици од областа на економијата, правото и техничките науки и други релевантни области, во зависност од предметот на договорот. Во работата на Комисијата може да учествуваат надворешни стручни лица, без право на глас.*

**59. Комисијата е корисен концепт за управување со ЈПП.** Ако биде соодветно екипирана и ако ги има потребните ресурси, таа би можела да биде моќен инструмент за обмислување на проекти со ЈПП, спроведување на тендерска постапка и спроведување на проектите – сето тоа под водство на националната структура за управување со ЈПП. Составот на Комисијата овозможува таа да биде одлична точка на организирање на повеќестраните аспекти на организација на еден проект. Таа е исто така и одлична фокална точка за обезбедување надворешна стручна помош. Засага се чини дека Комисијата е свикана од државната институција која ќе го склучува договорот и таа (институцијата) управува со Комисијата и кадровски ја екипира. Не е јасна улогата на Министерството за економија во давањето поддршка на Комисијата. Со оглед на тоа дека дефинирањето и улогата на Комисијата потекнуваат од Законот за јавни набавки, таа е нешто што веќе им е познато на државните органи. Она што можеби не им е познато е начинот на кој се разликуваат улогите и задачите на членовите на Комисијата кога се работи на ЈПП проекти (види Додаток А.4 во кој е даден целосен опис на

Комисијата согласно ЗКЈПП како и на процесот на раководење со проекти и со тендерската постапка согласно Законот за јавни набавки).

**60. Во Законот за концесии и јавно приватни партнерства недостасува формално водечко лице на проект.** Еден од аспектите на постапката за јавни набавки согласно Законот за јавни набавки, кој недостасува во ЗКЈПП, е назначувањето на водечки експерт со соодветни квалификации кој потекнува од самата државна институција, во функција на „претседател на Комисијата“. Ова искусно лице би имало задача да ја координира и да управува со Комисијата и да известува за набавката до Владата (Закон за јавни набавки, член 80). Оваа лидерска и главна позиција е важен аспект на проектното управување кој во значителна мера може да придонесе кон успехот на Комисијата и кон поцелосна сопственост врз конкретен проект од страна на Владата. Назначувањето на вакво водечко лице ќе ги разјасни работите во врска со тоа која институција е одговорна за проектот. Свкупно земено, составот, квалификациите и улогата на Комисијата за одреден ЈПП проект би имале голема полза од ваквото појаснување и дополнителното дефинирање.

**61. Постојењето на тим кој конкретно би бил задолжен за проектот би довело до голема полза во процесот на развој и реализација на јавното приватно партнерство.** Концептот на Комисија задолжена за целиот проект, онака како што е посочено во ЗКЈПП, се чини дека е добра структура и добро решение. Важно е исто така да постои и посебно назначена група или тим кој би бил задолжен за животниот циклус на конкретниот ЈПП проект. Нејзиниот состав би бил мултидисциплинарен и истиот би можел и дополнително да се зајакне со ангажирање на надворешни експерти. Сепак, ваквата структура си има свои предности но и свои маани. Ако гледаме од позитивната страна, таа може да биде поставена на начин кој ќе одговара на потребите на конкретниот проект. Негативна страна е неговата *ад хок* природа. Ако немаме доследни членови кои би работеле на ЈПП проектите, особено ако немаме конкретна застапеност од лица кои потекнуваат од координативното тело за ЈПП (како што е, на пример, Министерството за економија) а кои ја имаат соодветната стручност, ќе биде тешко да се оствари доследен и концептуално прифатлив пристап кон јавното приватно партнерство. Тешко ќе биде да се обезбеди квалитет ако отсутствуваат подобро дефинирани квалификации за Комисијата и барања за експертиза во развојниот тим за ЈПП проектот (како што се правни и комерцијални советници во тој сектор кои имаат искуство со јавно приватно партнерство). Исто така, ако не постои посебно назначен проектен менаџер кој ќе биде лидер на проектот и кој ќе има добри квалификации, тешко ќе биде да се обединат на едно место сите креатори на одлуките и другите лица (во техничка и политичка смисла) кои би гарантирале успех на проектот, без оглед на форматот на инвестицијата. Она што исто така не е јасно, врз основа на разговорите со засегнатите страни, е степенот до кој се формира Комисија за секој потенцијален ЈПП проект, составот на тие тимови во смисла на вкупен број на членови и со каква експертиза тие можат да придонесат кон проектот, и степенот до кој овие комисии се целосни и ефективни.

### *Тела за одобрување и нивната улога*

#### 3.1.1 Точки на одобрување во процесот за ЈПП

**62. Задолжителна потреба од надзорно одобрување постои само во две точки од целокупниот процес на спроведување на ЈПП – од концепт до реализација, и тоа:**

- Одлуката да се развива ЈПП проект
- Одлуката да се одобри потпишувањето на договорот за ЈПП

Одлуката еден проект да се развива како ЈПП доаѓа во моментот кога ќе биде завршена физибилити студијата, и тоа согласно форматот посочен во Уредбата за остварливост на ЈПП. Шефот на државниот договорен орган дава препорака да се продолжи понатаму до соодветниот орган за

одобрување. Одобрувањето значи дека ќе може да се спроведе постапка за изготвување на целосен ЈПП проект, што вклучува и изготвување на нацрт договор, спецификации и тендерска документација. Втората точка на одобрување е во моментот откако државниот договорен орган направил евалуација на понудите, го доделил договорот за јавна набавка на најповолниот понудувач, ги завршил преговорите за ЈПП и сега е подготвен да го потпише договорот. Надлежниот орган кој го прави одобрувањето мора да се согласи со договорот и да го овласти договорниот орган да го потпише тој договор.

### 3.1.2 Релевантни тела кои се „сопственик“ односно даваат одобрување

**63. Органите кои треба да дадат одобрување се разни државни договорни органи кои спроведуваат ЈПП проекти.** Истите се објаснети подолу и резимирани во табелата која следи.

**Национално ниво.** На ниво на централна власт, министерот на соодветното министерство е оној кој е задолжен (или е сопственик) на ЈПП проектот, предвиден да биде имплементиран од неговото/ нејзиното министерство. За да добие одобрение за ЈПП проектот, министерот мора да достави барање до Владата која се состои од кабинет и од премиер. Всушност, кабинетот не е конкретно наведен во ЗКЈПП како орган кој одобрува, туку едноставно се вели дека тоа е „Владата на Македонија“.

**Општинско ниво.** На општинско ниво, субјект кој е сопственик на проектот е градоначалникот. Негов т.е. нејзин орган кој врши одобрување е советот на општината.

**Претпријатија во државна сопственост и потфати на јавниот сектор (ПЈС).** Претпријатијата во државна сопственост исто така можат да реализираат ЈПП проекти. Кај нив (и кај потфатите во јавниот сектор), главниот извршен раководител или претседател е воедно и главниот сопственик на проектот со ЈПП кој е одговорен пред Одборот на директори во однос на одобрувањето.

Слика 2: Органи и одговорности за ЈПП по субјект

Хиерархија	ЈПП под покровителство на субјект		
	Државата или министерство	Државата или министерство	Државата или министерство
Орган кој одобрува	Кабинет	Кабинет	Кабинет
Сопственик на проектот	Министер	Министер	Министер
Проектот потекнува од:	Надлежно министерство	Надлежно министерство	Надлежно министерство

Извор: Република Македонија, Закон за концесии и јавно приватни партнерства.

### Перцепција на ЈПП

#### 3.1.3 Недостаток на воедначено согледување на и пристапување кон ЈПП

**64.** Од институционален аспект постои потреба уште еднаш да се разгледа кои субјекти ќе бидат задолжени за секој од процесот на јавното приватно партнерство, да се појаснат нивните улоги и задачи во целиот животен циклус на проектот со ЈПП, што ги вклучува идентификувањето на проектот, структурирањето на проектот, склучувањето договор и управувањето во текот на спроведувањето.

**65. Потребна е обука за сите засегнати страни.** Имајќи предвид дека аспектите од типот „како и што“ во јавното приватно партнерство сè уште не се доволно расчистени, не е за изненадување фактот дека и кај засегнатите страни и на ниво на Влада има различни идеи за тоа што е јавно приватно партнерство а што не. Постои потреба од една сеопфатна и воедначена програма за едукација и обука во врска со принципите на ЈПП и како истите се манифестираат во Македонија. Ова можеби ќе бара постоење и на централизиран пристап.

**66. Постои желба за стандардизирани услови и методи.** Од дискусиите со невладините засегнати страни и со владините структури е јасно дека се потребни, а во многу случаи и неопходни, стандардизирани дефиниции, услови, процеси и процедури. Приватниот сектор е загрижен за правичниот и еднаквиот третман помеѓу понудувачите, кај секторите, кај државните органи и кај администрацијата. Државните органи меѓусебно се консултираат за да добијат насоки и да видат како другиот ја спроведува постапката. Постои став, особено кај општините, дека сакаат да го направат како што треба.

**67. Договорните органи се ставени во позиција на тоа самите и со сопствени сили да развиваат и да имплементираат ЈПП проекти.** Се чини дека повеќето државни органи „со сопствени сили и сами“ идентификуваат, структурираат, спроведуваат тендерски постапки и имплементираат проекти, освен во неколку точки каде законска обврска е комуницирањето со Министерството за економија и со Кабинетот. Од разговорите со засегнатите страни и од разгледувањето на расположливата документација, јасно е дека државните органи би имале полза од надворешни професионални советодавни услуги во целиот проектен циклус на јавното приватно партнерство. Би било корисно да се утврди кое ниво на експертиза е потребно за да се поддржи развојот на документација, спецификации и анализи, како и на анализа на понудите, на преговорите пред склучување на договорите и на помошната документација. Од разговорите со засегнатите страни е јасно дека се размислува за постоење на фиксна постапка за јавно приватно партнерство, придружено со модели кои потоа би се применувале.

### 3.1.4 Недоволно јасни влијанија на, политичка волја за, како и согледаните политички ризици поврзани со ЈПП

**68.** Ако досегашното искуство во имплементацијата на проекти од јавно приватно партнерство се покажало дека се карактеризира со висок ризик на потфрлање или недоволен učinok, тешко е политичките лидери да го поткрепат тој модалитет – дури и ако капиталните буџети значително назадуваат во однос на потребите. Голем број на ЈПП проекти од висок профил биле откажани поради ваквото немање на доверба или недостаток од транспарентност, како што е проектот за лесен железнички транзит низ Скопје<sup>27</sup> и депонијата Дрисла.<sup>28</sup>

**69. Непостоењето стандардизација создава сомнеж.** Сомнежите во методите и односите кои биле карактеристични за претходната власт може да ги поттикне новоизбраните лидери да ги стават под знак прашање валидноста на договорите на претходната власт т.е. администрација.

<sup>27</sup> Град Скопје, Објава бр.005/2013, Доделување договор за воспоставување јавно приватно партнерство за проектирање, изградба, финансирање, работење и пренесување на систем за лесен железнички транспорт на патници во Градот Скопје кој ќе се реализира како концесија за јавни работи, 2013. Тендерската постапка за овој проект се повторуваше четири пати во периодот 2011 до 2015 година, но Градот не доби доволен број на соодветни одговори.

<sup>28</sup> Проектот за депонијата Дрисла започна со спроведување на тендерска постапка во 2009 година и беше доделен на италијанско-германски конзорциум во 2011 година. Во период од осум години по доделувањето не беше остварен напредок во инвестиции. Во јули 2019 година градоначалникот на Скопје го раскина договорот поради немање učinok ка другата страна, со укажување на тоа општината да ја преземе на себе оваа обврска или да работи заедно со Национален регионален план.

Непостоењето на единствена методологија за скрининг и квалификување на проекти може исто така да фрли сомнеж на веродостојноста на предложените проекти. Непостоењето и на стандардизирана документација за спроведување на тендерската постапка, оценување и склучување на договори може да доведе до сомнеж за евентуално постоење на искривени или неповолни зделки. Непостоењето на капацитети кои имаат искуство со јавно приватно партнерство во државната институција која би го склучувала договорот доведува до дополнителна забуна и немање јасност за тоа дали токму јавното приватно партнерство е соодветниот модалитет кој би можел да го користи таа државна институција. Немањето на јавно достапни информации во врска со конечниот финансиски аранжман исто така создава несигурност кај сите засегнати страни во врска со тоа каков бил конечниот договор.

## *Планирање на и поднесување извештаи за проекти на ЈПП*

### 3.1.5 Утврдување на и управување со ЈПП

**70. Постои потреба од институционализиран пристап во планирањето и известувањето.** Доброто планирање ги зголемува шансите дека ќе бидат имплементирани токму најдобрите проекти кои имаат најголем потенцијал. Доброто известување ѝ овозможува на владата да научи од своите успеси и неуспеси и да претставува добра информација за подобрување на процесот на планирање. Во делот подолу се образложени некои од начините за подобрување на овие два аспекти.

**71. На Владата ѝ недостасува формален процес на дефинирање приоритети во развојот на инфраструктурата и јавните услуги, иако сепак постои ваков механизам.** Со советодавна поддршка од Европската комисија (ЕК), Секретаријатот за европски прашања работеше со националните и општински владини институции на изготвување на листа на приоритети за јавни инвестиции, и тоа проект по проект.<sup>29</sup> Оваа активност беше направена за да ѝ се помогне на Владата да има пристап до финансирањето од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската комисија. Важно е да се потенцира дека работата која подразбираше проценка и подредување според приоритет, генерално беше фокусирана на тоа да изготви список на поединечни проекти кои би можеле да бидат поддржани со ИПА фондови во Македонија, а не со цел да идентификува конкретни ЈПП проекти. Точно е дека никаде во документацијата на ЕК не се споменува конкретно јавното приватно партнерство како начин за поддршка на развојот. Освен тоа, процесот на консултации кој беше следен е многу добар пример за тоа како да се изготви приоритетна листа на проекти и даде многу убав увид во областите во кои постои потреба во Македонија. Клучни елементи на овој процес се институционалниот надзор и постоењето на структуриран процес за бодување и рангирање:

**НИК.** Националната инвестициска комисија (НИК) беше формирана како дел од ИПА проектот на ЕУ во месец јуни 2015 година врз основа на принципите на сопственост, транспарентност, подредување според приоритет и структурирано учество на ЕУ и финансиските институции.<sup>30</sup> Оваа Комисија се состои од „постојани членови“ – оние кои ги донесуваат одлуките, техничка работна група од второ ниво која го поддржува телото кое донесува одлуки, и работна група од трето ниво која се состои од припадници на надлежното министерство од транспорт, животна средина – во прв ред води и управување со отпадни води, енергетика, и од социјалните сектори – како што се здравство, образование, правда и

<sup>29</sup> „Методологии за идентификување, проценка и селекција на проекти кои би имале право да бидат финансирани од ИПА и изготвување листа на проект“, конзорциум СТЕЕ, 2015 година. Изготвено за Секретаријатот за европски прашања.

<sup>30</sup> За повеќе информации за резултатите од консултациите и владините одлуки види <http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=672#.XWaulS2ZNN1>.

труд и социјална политика. Во активноста учествуваа седум министерства и повеќе општини.

**Бодување и рангирање на проектите.** Европската комисија обезбеди поддршка за консултантски тим кој ѝ помага на Националната инвестициска комисија и на нејзините работни нивоа во надлежните министерства во идентификувањето на конкретни проекти кои би можеле да бидат земени предвид за добивање поддршка преку ИПА инструментот. Истите беа оценети и добија бодови со користење на стандардизирана анализа која разгледува повеќе критериуми а беше изготвена од консултантите во соработка со министерствата – сето тоа базирано на влијанието на проектот и на потребата, без разлика на големината. При крајот на 2015 година беше изготвена првата прелиминарна листа во која беа содржани 120 проекти, секој во различна фаза на зрелост. Оваа постапка беше повторена и подобрена при крајот на 2018 година, кога се изготви ажурирана листа на 124 проекти во вкупно пет секторски категории. Листата е достапна на интернет страницата на СЕП.<sup>31</sup>

### 3.1.6 Тековни планови за развој на секторот

**72. Планови имаат само неколку сектори на национално ниво.** Во некои сектори има одредени планови кои бележат напредок. На пример, во декември 2018 година проект од ИПА изготви нацрт Стратегија за транспорт за Министерството за транспорт и врски. Секторот за енергетика во Министерството за економија во моментот работи на нова секторска стратегија со цел да го ажурира последниот ваков документ од 2010 година. Секторот за туризам во истото Министерство има стратегија која ја ажурира еднаш на неколку години, при што последната верзија е донесена во 2016 година. Сепак, овие документи и понатаму се во нацрт верзија.

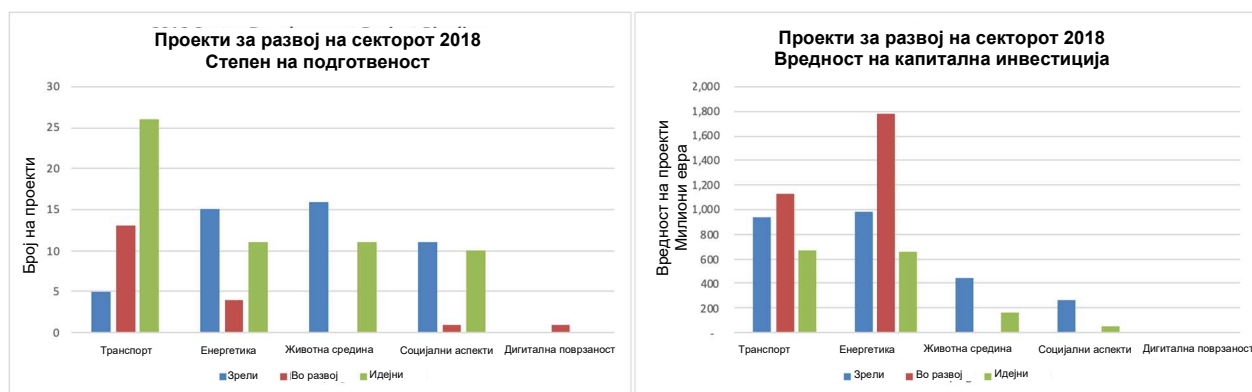
**73. Се чини дека во моментот нема еднакво ниво на подготвување на проекти кај министерствата и помеѓу општините.** Иако е за очекување дека било кој проект на државно ниво ќе биде во различна фаза на развој во било кој временски период, интересно е да се види како стојат работите со степенот на подготвеност на министерствата. Оваа разлика станува јасна кога се разгледуваат описите на проекти содржани во ранг листата на проекти изготвена од НИК Комисијата за 2018 година.<sup>32</sup> Во неа се содржани 124 проекти од кои околу половината се посочени како „недоволно зрели“, што значи дека сè уште се во фаза на концепт. Во секторите има големи разлики во степенот на развој на студии, на прелиминарни проекти, проценки на животната средина и воопшто на документација. Проектите од енергетскиот сектор се чини дека имаат во голема мера готови студии и детали, дури и во фаза на концепт, додека другите министерства имаат концепти кои сè уште не се доволно детално разгледувани за да може да бидат претворени во конечни проекти. Без да се знаат критериумите кои биле користени за изготвување на списокот, тешко е да се утврди дали некој проект кој е означен како зрел е на исто ниво на подготвеност кај различни министерства. Јавното објавување на критериумите за евалуација би им помогнало на потенцијалните инвеститори подобро да ги разберат дадените можности.

<sup>31</sup> Листа на индивидуални проекти подредени по приоритет, усвоена во декември 2018 година, е утврдена од секторот и може да се најде на: <http://www.sep.gov.mk/data/file/Consolidated.pdf>

<sup>32</sup> Ibid. Приоритетната листа е достапна тука: <http://www.sep.gov.mk/data/file/Consolidated.pdf>



Слика 3: Преглед на развојните проекти за 2018 година по сектори



Извор: Секретаријат за европски прашања, влада на Македонија, декември 2018 година.

**74. Јавното приватно партнерство не е многу присутно во секторските планови.** Нацрт Националната стратегија за транспорт<sup>33</sup> која беше изготвена со консултант од ЕУ во текот на 2017 година а објавена во декември 2018 година содржи само еднакратно и кусо споменување на јавното приватно партнерство како можност за работење во иднина и давање услуги. Иако ова е позитивно нешто, насоките во врска со ЈПП не се земаат предвид при развојот на стратегијата или секторот, ниту во плановите за проекти кои произлегуваат од неа/ него, туку тоа е предмет на дополнително проучување на среден рок.<sup>34</sup>

*Јавното приватно партнерство (ЈПП), како докажан инструмент, може да се зема предвид како извор на финансии со цел привлекување дополнителни финансиски средства за инвестиции со висок приоритет во транспортот и за зголемување на атрактивноста за инвестиции во државата. Пристапот со јавно приватно партнерство може да има и индиректни ефекти во смисла на подобро управување во јавниот сектор, додека транспортниот сектор би имал користи од присуството на нови оператори и пазари.*

Со поддршка од надворешни консултант во 2009 година беше изготвена нацрт Национална стратегија за туризам, која потоа беше ажурирана во 2013 и 2016 година.<sup>35</sup> Тоа е единствениот стратешки документ во кој се предлага јавното приватно партнерство да се зема предвид во реализацијата на проекти. Не е јасно дали овој план е усвоен или не, ниту е јасен статусот на потенцијалните проекти утврдени во него.

**75. Ниту еден од овие планови нема дефинитивно или детални планови или стратегија за користење на јавното приватно партнерство како метод на реализација.** Во оваа смисла, тие

<sup>33</sup> Национална стратегија за транспорт (нацрт). Министерство за транспорт и врски, 31 декември 2018. Изготвено од ARS Progetti S.p.A. согласно рамковниот договор со EY BENE 2013 – Лот 2: Транспорт и инфраструктура. Документот е достапен на <http://www.mtc.gov.mk/media/files/2019/NTS-final%20EN.pdf>.

<sup>34</sup> Од анексите на нацрт Стратегијата за транспорт, Функционирање и сервисни мерки 7 (ОСМ), конкретна цел 2.2: „Зајакнување на знаењето и капацитетите за користење на јавно-приватно партнерство за развој на инфраструктура и услуги за јавен превоз... Среден рок [во наредните 2 до 6 години] изготвување студија/ анализа за користење на јавното приватно партнерство за развој на транспортниот сектор за постапување со процедурата за тендерирање и управување.”

<sup>35</sup> „Национална Стратегија за туризам за Македонија”, Kohl&Partner, февруари 2016. Достапна на: [http://economy.gov.mk/Upload/Documents/Kohl%20&%20Partner\\_Tourism%20Strategy%20Macedonia\\_DRAFT%20FINAL%20REPORT\\_16%2002%2023\\_E.pdf](http://economy.gov.mk/Upload/Documents/Kohl%20&%20Partner_Tourism%20Strategy%20Macedonia_DRAFT%20FINAL%20REPORT_16%2002%2023_E.pdf).

немаат планови со кои би се земале предвид потребите од структурирање, спроведување на тендерската постапка или управување со јавно приватно партнерство.

### 3.1.7 ЈПП се чини дека е последен избор

**76. Се чини дека во пракса не постои единствена развојна политика или секторска инвестициска стратегија, на ниво на држава, од која би можело да се види дали ЈПП е модалитет кој би бил разгледан или подредени по приоритет од Владата или не.** Во обидот да привлече капитални проекти, Владата типично става приоритет на користење на мултилатерални развојни фондови, потоа на фондови од ЕУ, па дури потоа го гледа државниот Буџет. Откако ќе се разгледаат овие три можни категории на финансирање, ако износот на средства и понатаму не е доволен, само тогаш може да се размислува за јавно приватно партнерство. Ваквиот пристап не само што не става приоритет на ЈПП како легитимен метод, туку е веројатно дека ги отстранува од разгледување проектите кои најмногу би одговарале за јавно приватно партнерство – наместо тоа, пристапот предвидува ограничена развојна помош и национални средства од Буџетот за тие намени. Ваквиот процес на филтрирање може да создаде услови во кои за разгледување ќе останат само проектите кои се најмалку соодветни за ЈПП. Така што, не е изненадување фактот дека е мал бројот на ЈПП проекти кои реално се реализираат.

### 3.1.8 Пристап кон подредувањето на ЈПП по приоритети, заснова на програми

**77. Како помош во утврдувањето приоритети за ЈПП би можел да се искористи постојниот „пристап базиран на програми“ (ПБП) за координирање на финансирањето.** Во 2009 година еден консултантски проект за потребите на пристапувањето кон ЕУ ги поддржа напорите на Владата подобро да ги планира и да ги координира изворите на странска помош во државата.<sup>36</sup> Овој проект се засноваше на потребата од координација и насочување на финансиските средства кои имаа потенцијал да се слеат во Македонија како дел од реформскиот процес пред пристапување во ЕУ. Заедничка донаторска консултативна група изготви детален Акциски план за имплементација на пристапот базиран на програми, кој се состоеше од работни групи кои работеа на правење проценки на ниво на сектори и прегледи на институционалната структура, како и одобрување на планови.<sup>37</sup> Врз основа на расположливата документација, се чини дека во 2010 година била применета оваа ПБП методологија за планирање на помошта за периодот 2011 – 2013 година. Во моментот не се знае каков е статусот на оваа алатка во целокупното планирање и координирање помеѓу донаторите, во рамките на националното планирање на развојниот буџет или во рамките на секторското планирање. Ова е нешто што треба дополнително да се истражи. Во основа, ако се комбинира со секторските стратегии и планови предвидени во рамките на процесот на рангирање направен од НИК а поддржан од ЕК (види точката 3.1.5. погоре), пристапот базиран на програми би бил корисен за канализирање и утврдување приоритет на инструменти за финансирање и на програми за поддршка кои се комплементарни на развојот и имплементацијата на секторски програми и на поединечни проекти кои би можеле да го искористат јавното приватно партнерство.

### 3.1.9 Гледиште на приватниот сектор на потребата за подобрување на владиното планирање

**78. Кај приватниот сектор се забележува фрустрација во однос на напредокот на инфраструктурните инвестиции.** Советот на странски инвеститори во Стопанската комора на Македонија објавува годишна „Бела книга“ во која се содржани препораки за ревидирање на

<sup>36</sup> Секретаријат за европски прашања, Влада на Македонија. Види оваа интернет страница за повеќе информации за програмата и за предвиденото работење: [http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=261#.XWe\\_2S2ZNN0](http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=261#.XWe_2S2ZNN0).

<sup>37</sup> Акциски план за воведување на концептот пристап базиран на програми, 20 февруари 2009.



националната политика а во насока на подобрување на бизнис климата и давање насоки за национални инвестициски приоритети.<sup>38</sup> Во овој извештај од 2018 година се вели следново:

*„Владата треба да започне процес на консултации за тоа какви видови на капитални инвестиции се потребни, да утврди приоритети и да ги определи изворите на финансирање. Ако сето ова биде адекватно испланирано и програмирано, во тој случај ќе се избегне праксата на огромни неуспеси во реализацијата.“*

Ваквата очигледна фрустрација со процесот на планирање и извршување беше поткрепена и од дискусиите со разни други засегнати страни од приватниот сектор.

### 3.1.10 Прашања за напредокот во однос на подредувањето по приоритет

**79. Врз основа на податоците од СЕП, не е јасно колку често се ажурира листата на проекти ажурирана од НИК.** Поконкретно, не е јасно колку пати НИК се има одржано состаноци во периодот од изготвувањето на проектната листа во 2015 година, до нејзиното ажурирање во 2018 година, и дали воопшто се има одржано состаноци. Се чини дека би било добро за листата да се прави преглед барем еднаш годишно за да се увиди дали се остварува напредок, кои се пречките и кои се начините за нивно надминување. ПБА методологијата за организирање на развојната помош воспостави ветувачка рамка за идентификување, насочување и распределување на доследна развојна помош на проекти, но сепак нема информации за тековната година за тоа како истата се применува при координирањето на донаторските активности. Уште една одлична алатка за согледување на целокупната развојна агенда на проектите (секој проект поединечна) е постапката на ниво на проекти во СЕП. Заедно, овие алатки би биле мошне важни за унапредување на учеството во јавниот сектор во јавниот развој, особено во однос на користењето на јавното приватно партнерство.

### 3.1.11 Можни придобивки од планирањето и подредувањето по приоритет

**80. Државите кои спроведуваат јавно приватни партнерства имаат корист од изготвувањето релативно темелна листа на можни проекти со ЈПП, во разни фази од развојот.** Тие ја имаат изготвено оваа листа врз основа на долгите листи на национални приоритетни развојни проекти. Овие листи најчесто опфаќаат периоди од 5 до 10 години и/ или се дел од долгорочни развојни планови. Тие проекти се оценуваат во однос на фактори како што се комерцијална, финансиска, економска и социјална остварливост, и дали е можно да се подобри сегашното ниво на давање услуги со користење на субјекти од приватниот сектор.

**81. Јавно приватното партнерство може да обезбеди уште подобро искористување на парите наменети за развој.** Најчесто, парите наменети за помош за развој (без разлика дали се билатерални или мултилатерални) е најдобро да се насочуваат кон потфати кои создаваат економски бенефити но кои немаат изгледи за самоодржлив развој или се соочуваат со предизвици. Партнерите од институциите за развој сакат да знаат дека Владата има, или се стреми кон, долгорочно планирање на јавните инвестиции и на развој на јавните услуги. Ова им овозможува да ги планираат и алоцираат нивните ресурси како поддршка на тие напори, и тоа да го прават со доверба и на доследен начин.

**82. Приватниот сектор реагира добро доколку постои робустен редослед на проекти.** За инвеститорите од приватниот сектор, постоењето на робустен редослед на проекти кој постојано се

<sup>38</sup> Линк до Белата книга може да се најде на <http://www.fic.mk/default.aspx?mId=3&evid=35768>, објавено на 12 декември 2018 од Советот на странски инвеститори во рамките на Стопанската комора на Македонија.

ажурира е сигнал дека навистина вреди парите за развој да се насочат кон државата. Исто така е важно да знаат дека нивните проекти не се само еднократна активност, туку дека има доволно потенцијал и за дополнителни бизниси и инвестиции. Тендерските предлози за ЈПП се скапи за составување за понудувачите, и притоа бараат многу ресурси. Тие би сакале ја искористат својата инвестиција за повеќе од еден проект. Редоследот на проекти исто така е сигнал дека владата размислува сеопфатно и целосно, без разлика дали е на национално ниво или на ниво на сектори, со што довербата во нивното управување дополнително се зголемува.

### *Известување за и следење на проектите за ЈПП*

**83. Законот за концесии и јавно приватни партнерства има потенцијал да обезбеди функција за контрола и обезбедување на квалитет кај проектите со јавно приватно партнерство.** Сепак, оваа улога во моментот се случува *од после*, што значи дека Министерството за економија не го гледа развојниот процес на ЈПП во доволна мера за да може да интервенира па дури и да препорача измени на проектните услови или во структурата на тендерската документација. Суштински функции во животниот циклус на поголем број ЈПП договори се мониторингот, управувањето и ублажување, со кои се обезбедува дека тие проекти навистина го реализираат она што било предвидено и тоа на начин кој не ги загрозува националните интереси.

#### 3.1.12 Администрација

**84. Регистар на јавно приватни партнерства.** Во ЗКЈПП, членовите 55 до 57 укажуваат дека Министерството за економија ќе води Регистар на ЈПП проекти. Содржината на овој Регистар е утврдена во *Уредбата за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство и за формата и содржината на образецот на податоци за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство* (бр. 41-1651/2, 23 март 2012 година) [*Уредба за Регистарот на ЈПП*]. Сепак, не е доволно јасно како тие информации ќе се користат во рамките на Владата за цели на мониторинг, управување и известување за јавното приватно партнерство (за оние договори кои се веќе потпишани). Податоците утврдени во *Уредбата за Регистарот на ЈПП* генерално се општи и описни а не квантитативни или технички.

**85. Евидентирање на договори, а не нивен преглед.** Во моментот не постои јасно овластување за разгледување на договорните аранжмани кои ги склучуваат Владата или општините во врска со проекти со ЈПП. Единствената обврска предвидена во ЗКЈПП е договорниот орган од каде потекнува проектот со ЈПП да мора да му достави на Министерството за економија примероци од конечниот договор во рок од 30 дена од потпишувањето. Исто така, според соодветниот член во овој Закон, се имплицира дека надлежниот орган кој го склучува договорот може да преговара измени на тие договори со приватниот субјект во понатамошен период, и негова единствена обврска кон Министерството за економија е да ги достави изменетите договори во рок од 30 дена од потпишувањето. Со ова, Министерството за економија фактички е во улога на службеник во писарница.

#### 3.1.13 Прашања кои треба да се следат

**86. Владата можеби ќе сака подетално да истражи кои аспекти од проектите со ЈПП треба да бидат предмет на мониторинг и зошто е важно да бидат предмет на таков мониторинг.** Има одредени услови кои материјално би можеле да влијаат на капацитетот на Владата да спроведува или да имплементира секторски проект, може да сноси материјална финансиска казна или трошок, може да стави товар на одредено средства, меѓу другото, за времетраењето на тој договор.

**87. Во Регистарот засега мошне штуро се следат финансиските аспекти.** Од финансиски или фискален аспект, сегашната форма на Регистарот во *Уредбата за Регистарот на ЈПП* има само три аспекти:

„вредноста“ на проектот – колку чини целата инвестиција однапред

износот, без да се наведат детали, на плаќањата кои се повторуваат во полза на страната на ЈПП  
евентуалните плаќања на „стварни права“ (недефинирано) кои би требало да бидат исплаќани од јавната страна кон приватната страна

Овој список не е доволен за да може Владата адекватно да ги разбере, да ги изрази во бројки и да може да управува со бенефитите и ризиците кои се составен дел на договорот за ЈПП.

**88. Неопходно е евидентирање на измените во исплатите.** Во Регистарот недостасуваат полиња во кои би биле евидентирани измени, индексирање или прилагодување на исплатите кои се вршат согласно договорот (на пример, кога се зема предвид инфлацијата или промената во побарувачката, итн.). Валутата на овие плаќања исто така е важна затоа што, за времетраењето на договорот, би можело да дојде до можни несакани состојби кои би барале соодветно да се управува со валутниот ризик, без разлика на сегашната врзаност на денарот со еврото. Во договорите за ЈПП ваквите плаќања и измени се случуваат на месечна основа, што значи дека износите кои се должат и се плаќаат постојано се менуваат.

**89. Потребни се проценки на обврските во случај на раскинување на договорот.** Не е дефинирано известувањето за обврски во случај на раскинување на договорот до кое може да дојде поради потфрлање од јавната или приватната страна а предизвикано од најразлични причини. Многу е важно за сите државни субјекти (договорниот орган, Министерството за економија и особено за Министерството за финансии) да знаат кои фискални обврски и потенцијални обврски Владата ги презема со склучувањето на договорот за ЈПП и кои би биле трошоците за Владата ако дојде до раскинување на договорот поради неисполнување на обврските на некоја од страните.

**90. Потребно е евидентирање на осигурувањето на ниво на проект.** Треба да постои известување за тоа кои инструменти за ублажување на ризиците се потребни за проектот, како што се осигурителни полиси, нивните услови и нивната вредност, врз основа на кои би се ограничиле обврските за плаќање поради раскинување на договорот предизвикано од одредени околности, како што се Виша сила, катастрофални механички дефекти, итн.).

**91. Дополнителното и посеопфатно дефинирање на Регистарот би можело да биде полезно за него.** Во претходните точки наведовме некои примери за тоа како би можел да се прошири Регистарот. Веројатно е дека ќе има и многу други работи кои и други државни субјекти би сакале да ги идентификуваат и да ги следат. Овие елементи би требало да се утврдат на заедничко т.е. највисоко владино ниво, идентификувајќи ги притоа суштинските фактори кои влијаат на националните буџети, на планирањето и на работењето кое се создава со договорот за ЈПП. За почеток би било добро да се истражат суштинските области типични за еден договор за ЈПП, онака како што е наведено во *Уредбата за договор за ЈПП*. Сепак, тука се важни и деталите. Владата можеби ќе сака да наведе предметни области т.е. да додаде посебни делови во Регистарот во чии рамки подетално би можеле да се документираат одредени информации, врз основа на кои понатаму ќе може да се врши документирање и следење.

**92. Постојењето на еден сеопфатен Регистар на јавно приватно партнерство би имал повеќекратни намени – одобрување, надзор, мониторинг и управување.** Ако Министерството за економија е органот кој би го водел Регистарот на ЈПП, Владата можеби ќе сака подетално да разгледа на кој начин Министерството за економија (или други државни субјекти, како што е

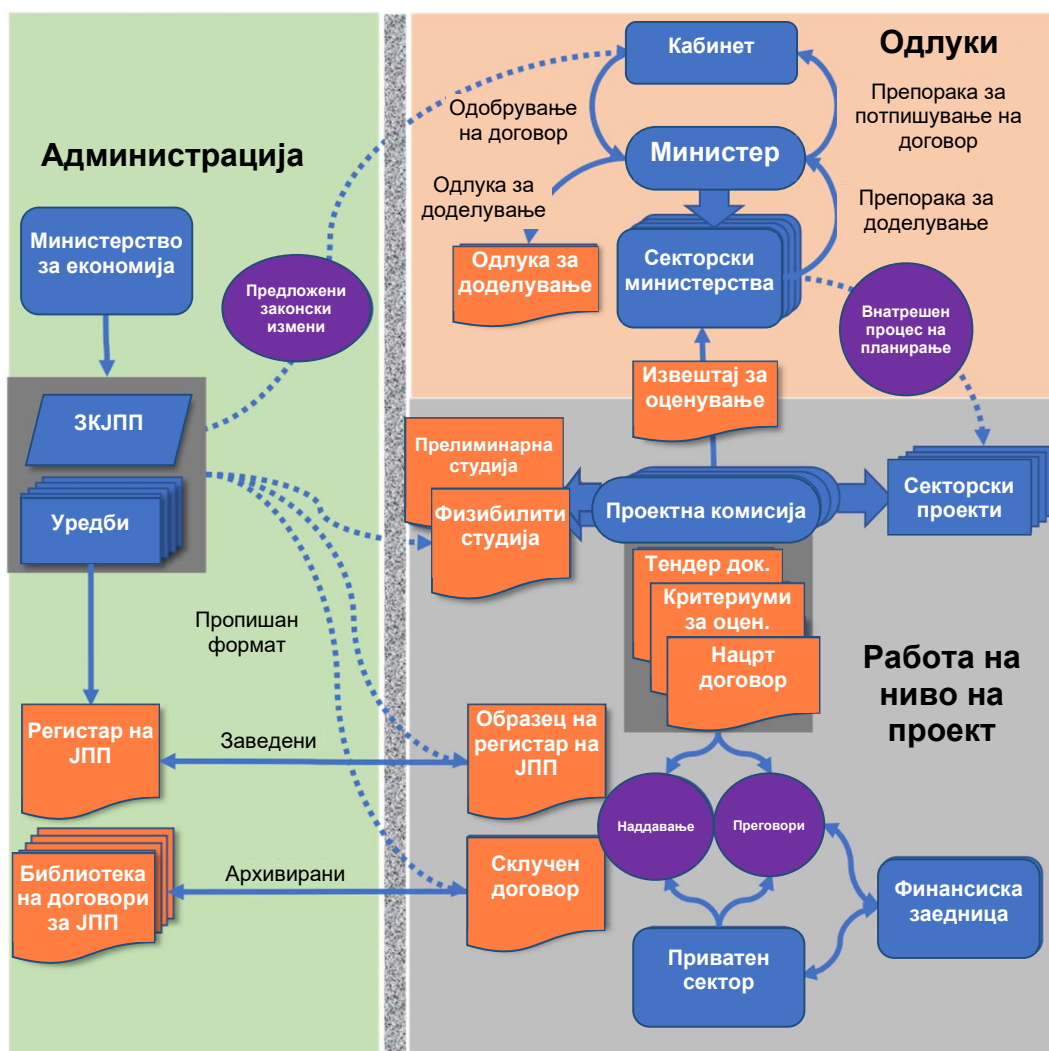
Министерството за финансии) би можеле да го користат Регистарот. Во моментот, Министерството за економија нема улога во разгледувањето на договорите за ЈПП за да утврди дали основните договори (и подоцнежните евентуални измени на тие договори) се доследни на физибилити студијата која била доставена, дали ја изложуваат Владата на непотребни ризици, или генерално дали се во согласност со интересот на државата. Во моментот ниту Министерството за економија ниту Министерството за финансии не се прашуваат за одобрување. Инаку, во идеални услови, оваа функција на мониторинг не би била исклучиво во надлежност на еден орган – фискалните импликации би можеле да бидат следени од Министерството за финансии, еколошките импликации од Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) а другите пошироки секторски импликации од релевантното надлежно министерство. Постоенето на некаков вид на претходен преглед и одобрување на обврските и заложите кои произлегуваат од јавното приватно партнерство од страна на најважните органи би било корисно за долгорочната одржливост и предвидливост во функционирањето на јавното приватно партнерство.

**93. Сеопфатниот извештај од следењето на јавното приватно партнерство би требало да биде објавен јавно.** Регистарот за ЈПП и редовниот преглед на поединечните проекти со ЈПП кај државните субјекти би го олеснило правењето годишен преглед и известување за тоа како се одвива работењето на програмата за ЈПП. Ова исто така ќе овозможи проектите да се разгледуваат во нивниот развој, во фазата на преговарање и во имплементацијата. Со користењето на одредници и мерки за учинок во Регистарот на ЈПП, како и на евентуална алатка за мониторинг на ризикот, ќе биде можно да се посочи колку добро функционираат проектите и како генерално тие се спроведуваат во Македонија. Ова ќе им помогне на сите засегнати страни да стават акцент на одржливиот учинок на програмите за ЈПП и да ги идентификуваат областите каде се потребни тековни подобрувања.

#### *Резиме на сегашните институционални аранжмани*

**94. На сликата подолу е даден графички пристап на сегашната институционална поставеност.** Прикажана е поставеноста на јавните приватни партнерства во надлежните министерства, потоа поставеноста на ЈПП во општините ЈПП и во претпријатијата во државна сопственост, при што во десната страна на дијаграмот нивните раководни и работни тела се заменети со субјекти на централно ниво. Речиси целата проектна активност на ниво на ЈПП (од идентификување на проектот до селекција на проектот, структурирање, доставување понуди и потпишување) ја врши државниот орган кој го склучува договорот. Одобренијата и донесувањето одлуки се на највисоките нивоа на раководната структура на секторот, општината или на претпријатието во државна сопственост. Министерството за економија не е вклучено на ниво на проекти и првенствено има административна улога.

Слика 4: Преглед на тековните институционални аранжмани за ЈПП



Извор: Светска банка 2019.

## 4. ФИСКАЛНО БУЏЕТИРАЊЕ И УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИК

*Договорните органи се исклучиво одговорни за сопствените дејства за јавни набавки*

**95. Министерството за финансии во моментот има релативно пасивен пристап кон надзорот, во смисла на управување со фискалните ефекти од јавното приватно партнерство и општо во јавните набавки.** Министерството за финансии им дава задача на државните органи кои го склучуваат договорот да ги идентификуваат оние ситуации кои создаваат фискални ефекти во конкретни проекти и нивните договори, и да ги пријават истите до Министерството за финансии. Во суштина, државните органи кои го склучуваат договорот имаат обврска да постапуваат со фискалните ризици во рамките на управувањето со своите буџети, но не секогаш имало вакво децентрализирано фискално буџетирање. На пример, во претходната верзија на Законот за јавни набавки од 2008 година во поранешниот член 26-а поотворено се наведуваше:

*Пред започнување на постапката за доделување на повеќегодишен договор за јавна набавка, договорниот орган е должен да ги планира средствата потребни за негова реализација со буџетот, инвестиционата програма или со финансискиот план за соодветната година.*

*Буџетските корисници и единките корисници на централната власт, постапката за доделување на повеќегодишен договор за јавна набавка, кој е предвиден со програма опфатена со развојниот дел од Буџетот, ја започнуваат врз основа на одобрение кое го издава Владата на Република Македонија, по претходно мислење на Министерството за финансии.*

**96. Законот за Буџет бара одобрение од Министерството за финансии кога станува збор за повеќегодишни договори.** Законот за јавни набавки од 2019 година ја има отстрането формулацијата од членот 26-а која постоеше во Законот за јавни набавки од 2008 година, но ова не значи дека повеќе не постои обврската да се бара согласност од Министерството за финансии. Се чини дека отстранувањето на претходната формулација за претходно одобрување од Законот за јавни набавки од 2019 година беше да се коригира удвојувањето на таа обврска која веќе е утврдена со Законот за Буџет од 2004 година. Членот 47 од Законот за Буџет за „Преземање на обврски за наредни години“, го вели следново:

*Во случај на преземање на обврски од страна на буџетските корисници ..... во програмите опфатени со развојниот дел од буџетот, за чие плаќање е потребно користење на буџетски средства во наредни години буџетските корисници, односно .... претходно мора да обезбедат согласност.... од Владата на Република Македонија по претходно мислење на Министерството за финансии*

*Буџетирање и утврдување на ризик во ЗКЈПП*

**97. ЗКЈПП предвидува обврска за договорните органи да ги земат предвид директните и потенцијалните буџетски импликации.** Во овој Закон има општи насоки за буџетирање и земање предвид на фискалните влијанија на договорите за јавно приватно партнерство. Поконкретно, во членот 49 од договорните органи се бара, кога прават планирање за нивниот проект со ЛПП, дека треба да ги земат предвид во своите буџети трошоците поврзани со проектот со ЛПП:

*Вкупниот износ на средства до кои јавниот партнер може да преземе финансиски обврски во дадената година поврзани со договорите за воспоставување на јавно приватно партнерство, треба да биде утврден со буџетот на јавниот партнер.*

Членот 49 од ЗКЈПП потоа ги идентификува областите на фискален ризик кои договорниот орган треба да ги земе предвид кога го утврдува целокупното фискално влијание на еден ЈПП проект и бара од него т.е. од нив да ги земат предвид следниве нешта:

*трошоците потребни за покривање на обврските кои произлегуваат од договорите...*

*ефектите на наградување, времена суспензија (прекин) или ограничување на потфатот, кои може да произлезат од договорите...*

*трошоците за компензација (надоместување) за приватниот партнер, кои можат да произлезат од договорот...*

**98. ЗКЈПП бара од договорниот орган да мора да побара согласност од Министерството за финансии во случај од договорот за јавно приватно партнерство да произлегуваат евентуални фискални импликации врз договорниот орган.** ЗКЈПП се обидува да го реши евентуалниот превид така што ја проверува веројатноста од евентуално создавање на обврски, како дел од физибилити студијата која е задолжителна со закон. Членот 50 од ЗКЈПП вели дека, ако физибилити студијата утврди потреба од државни финансии за поддршка на предложениот проект со ЈПП, договорниот орган има обврска да побара согласност од Министерството за финансии како предуслов за добивање одобрение од Владата да може да продолжи со проектот:

*[Доколку] врз основа на физибилити студијата .... јавно приватно партнерство се утврди дека .... е потребна финансиска [поддршка] од Буџетот на Република Македонија, **потребно е** за истото пред донесување на одлуката за започнување на постапката, да се добие согласност од Министерството за финансии*

Во таа смисла, потребно е рафинирање и подобрување на улогата на Министерството за финансии и на потребата од известување во Законот за концесии и јавно приватни партнерства.

### *Импликации за ЈПП и јавните набавки од сегашниот пристап кон фискалните ризици*

**99. Спротивно на ЗКЈПП, новата ревидирана верзија на Законот за јавни набавки од 2019 година има рационализиран и посуптилен пристап кон барањата за буџет и за утврдување на ризикот.** Од договорните органи се бара да изготват годишни планови за набавка кои би биле објавени на електронскиот систем за јавни набавки на Бирото за јавни набавки при Министерството за финансии, до 31 јануари секоја година. Ова е пропишано со членот 75.<sup>39</sup> Она што повеќе не се споменува во Законот за јавни набавки од 2019 година е потребата договорниот орган соодветно да ја процени предвидената набавка во однос на неговите основни буџетски потреби и на потенцијалните влијанија врз буџетот, бидејќи ова барање е веќе содржано во чекорите кои договорните органи мора да ги преземат согласно Законот за Буџет. Ова е можеби поуреден и посеопфатен пристап кој го поттикнува договорниот орган да биде запознаен со сите свои ризици. Притоа, ваквиот пристап е можно да има непосакуван ефект во смисла на тоа да дефокусира од потребата да се стави акцентот на буџетите и ризиците за конкретниот проект и со тоа да доведе до

<sup>39</sup> Закон за јавни набавки, мај 2019, Поглавје IV, Дел 1, Член 75, „Планирање”.



нивно потценување. Свкупно земено, сегашната филозофија која провејува низ законите и политиката се чини дека повеќе создава ризик отколку што го ублажува ризикот.

### *Импликации за владата начинот на кој во моментот се постапува со непредвидените обврски*

**100. Актуелната политика за фискален менаџмент става акцент на плаќањата предвидени со договорот и не управува активно со непредвидените обврски.** Одредбите од Законот за Буџет и фискалната политика во моментот првенствено се фокусираат на *стварните* јавни плаќања од државниот орган кон другата договорна страна или, во случајот на јавно приватно партнерство, на конкретните договорни обврски за плаќање од државата кон приватниот концесионер. Политиката на Министерството за финансии не ги изразува со бројки *непредвидените обврски* кои произлегуваат од ЈПП договорите, ниту бара од министерствата да го планираат тоа или да преземаат чекори за ублажување на ризиците кои би произлегле од ваквите евентуални обврски. Преку ЗКЈПП, Министерството за економија бара од договорните органи да ги идентификуваат горенаведените ризици, но притоа не обезбедува начини ниту водич за тоа како истите да се пријавуваат, управуваат, ублажуваат или да се земаат предвид со текот на времето. Во изминатите години не беше невообичаено да се занемари овој аспект од договорите кај оние држави кои имаат воспоставено рамки на јавно приватно партнерство. Со случајот со Македонија, имплицираниот ризик од неизвесна обврска можеби не им е доволно појаснет на договорните органи поради немањето на матрици за надомест во случај на раскинување на ЈПП договорите (види делот погоре). Сепак, во денешно време, и тоа е тренд на глобално ниво, непредвидените обврски се предмет на активен интерес во управувањето со фискалниот ризик, особено кај министерствата за финансии, имајќи го предвид потенцијалот од евентуални огромни плаќања од страна на државата ако таа потфрли во реализацијата на договорот за ЈПП.

**101. Проценките кои ги прави Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) согласно Членот IV сè повеќе ставаат акцент на непредвидените обврски,** особено кај државите кај кои се забележува забрзан раст на програмите за ЈПП.<sup>40</sup> Иако обврските кои произлегуваат од неуспешни договори за ЈПП засега сè уште се релативно мали, ММФ констатира дека забрзаниот раст во нивното користење и материјалната вредност содржана во договорите за ЈПП значи дека државите треба активно да планираат како би управувале со ризиците, истовремено преземајќи чекори за спречување воопшто да дојде до такви ризици.<sup>41</sup>

**102. Европската комисија (ЕК) бара од сите земји членки да ги пријавуваат ваквите обврски.** Почнувајќи од 2011 година, Европската комисија го задолжи Еуростат да почне да собира информации за долгорочните обврски, како од директното работење на владата така и од операциите кои не се содржани во билансните извештаи, како што е јавното приватно партнерство, и тоа е обврска на сите земји членки.<sup>42</sup> Во 2013 година една директива воведо обврска сите земји членки да мора да известуваат (до 2018 година) на начин кој точно ќе ги прикажува сите актуелни и неизвесни обврски од директното и индиректното работење на владата.<sup>43</sup> Исто така, секоја земја треба да има план како би ги контролирале, следеле и би управувале со ваквите обврски. Како земја која е во очекување да ги започне пристапните преговори за ЕУ, Министерството за финансии на Македонија би требало точно да известува за ова и да посочи на кој начин управува со ризиците. За повеќе

<sup>40</sup> IMF. Washington, DC. May 2015. “Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation.” <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Guidance-Note-for-Surveillance-Under-Article-IV-Consultations-PP4949>.

<sup>41</sup> IMF. Washington, DC. June 2016. “Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices.” <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Analyzing-and-Managing-Fiscal-Risks-Best-Practices-PP5042>.

<sup>42</sup> Директива на Европскиот парламент 2011/85/EУ, член 14(3).

<sup>43</sup> Регулатива на Европскиот парламент (ЕУ) бр. 549/2013, член 11.



информации во врска со ставовите на ММФ и на ЕК за квантифицирање, известување и управување со непредвидените обврски, види Додаток В.

**103. Министерството за финансии сега бара од институциите кои ги склучуваат договорите централно да ги пријавуваат своите обврски.** Постои позитивен развој во идентификувањето и евидентирањето на фискалните ризици. Во 2018 година, Министерството за финансии направи исчекор напред, како дел од програмата за фискални реформи, со усвојувањето на Законот за пријавување и евиденција на обврски.<sup>44</sup> Главна цел со овој Закон беше да се идентификуваат, и да се направи обид да се елиминираат, долгорочните обврски кои произлегуваат од потфрлањето на државните договорни органи или институции да реализираат плаќања. Втор акцент беше ставен на тоа да се поттикнат договорните органи подобро да ги искажат квантитативно и да ги разберат своите директни обврски согласно договорите, и да обезбедат дека соодветно ги планираат буџетите за таа цел. Клучен механизам за евидентирање и транспарентност на овие работи беше основањето од страна на Министерството за финансии на електронски систем за пријавување и евиденција на обврски (ЕСПЕО) кон кого мора да придонесуваат сите државни договорни органи, без разлика дали се на централно или општинско ниво, или се претпријатија во државна сопственост. Земено во целина, овој систем за пријавување и мониторинг претставува одлична основа за реализација на обврската на договорните органи квантитативно да ги пријавуваат и да управуваат со непредвидените обврски кои би можеле да произлезат од договорите за ЈПП. Добро би било ЕСПЕО системот да се прошири и на пријавување на сите неизвесни обврски како и на причините за истите.

#### *Управувањето со фискалниот ризик треба значително да се надгради*

**104. Недостатокот од инструкции за тоа како да се идентификуваат и квантитативно да се изразат договорните трошоци и непредвидените обврски би можело да доведе до пропуштање на ризиците.** Иако обврската која ја имаат органите кои се занимаваат со проекти со ЈПП е позитивна работа, она што недостасува се дополнителни инструкции, објаснување или поддршка во дефинирањето на тоа какви формулации треба да се користат во договорите, каква треба да биде природата на преземените обврски или кои ситуации би можеле да произлезат за кои би било потребно посебно буџетско планирање. Сегашните формулации се општи, и ако конкретен државен договорен орган не е свесен дека неговиот проект би можел да доведе до директни и неизвесни обврски врз основа на формулациите во договорот, ќе се доведе во ситуација во која истите не би биле соодветно испланирани во својот буџет.

**105. Непостоењето на јасно овластување за надзор, како дел од постапката за развој на ЈПП која ќе биде регулирана и санкционирана, воведува ризици во животниот циклус на ЈПП.** Иако е јасно дека е неопходна физибилити студија, она што не е јасно е фактот кој е одговорен за разгледување на резултатот од студијата т.е. за утврдување дали проектот е прифатлив и дали да се предложи негово вклучување во буџетот. Со непостоењето на вакви формулации во Законот за концесии и јавно приватни партнерства, веројатно е дека одговорноста ќе биде кај државниот договорен орган кон го иницирал проектот со ЈПП. Притоа, ова претставува слаб механизам за контрола, особено во контекст на други рамки за ЈПП на глобално ниво. Познат факт е дека органите кои го иницираат проектот се по дефиниција слаби во својот капацитет да ги проценат негативните страни на сопствените проекти, и тоа најчесто поради потребата „дека мора да го спроведеме тој проект“. Би било добро да има едно или повеќе тела, како трета страна, кои би го разгледувале извештајот, неговите импликации, и кои би дале мислења какви измени треба да се направат и/ или дали воопшто да се реализира проектот или не. Идеално би било оваа улога да ја има посебна единица за јавно приватно партнерство во рамките на надлежниот договорен орган – согласно

<sup>44</sup> Закон за пријавување и евиденција на обврските, бр. 64/2018, 21 март 2018.

Законот за концесии и јавно приватни партнерства тоа би било Министерството за економија, од аспект на целокупна остварливост на проектот, и Министерството за финансии од аспект на неговиот буџет и влијанието на фискалниот ризик.

**106. Системот за управување со фискален ризик бара постоење на јасна и силна надзорна улога кај Министерството за финансии како и подобро насочување и поддршка.** Министерството за финансии треба да обезбеди дека ризиците се изразени во бројки (квантифицирани), следени и управувани како на ниво на поединечен проект така и на ниво на портфолија. Министерството за финансии треба да има поактивна улога во обезбедување надзор и насочување за договорните институции кога станува збор за управувањето со фискалниот ризик на јавно приватните партнерства. Ублажувањето на ризикот во самиот старт, уште пред да биде потпишан договор, е најдобриот начин за сведување на минимум на тој ризик. Се разбира, подеднакво важно е и следењето на ниво на проект и на учинокот на државниот договорен орган. Ставањето акцент на тоа целосната одговорност за идентификување, квантифицирање и управување со сите ризици кои се поврзани со јавното приватно партнерство да бидат во рацете на договорните органи носи свои значителни ризици. Точно е дека сите државни органи треба да работат согласно законот и, идеално, повеќето субјекти сакаат да биде така, но сепак улогата на Министерството за финансии, како фискален чувар, мора секогаш да остане силна. Исто така од корист би било и подобри насоки, упатства, инструкции и обуки.

## 5. ПРЕГЛЕД НА ТЕКОВНИТЕ СЛУЧУВАЊА ВО ОДНОС НА ЈПП И ПРОЦЕСОТ НА НИВНОТО СПРОВЕДУВАЊЕ

**107.** Во овој дел ќе се осврнеме на целокупното планирање на јавното приватно партнерство, на процесот на развој, спроведување на тендерска постапка и спроведување. Графиконот даден подолу дава приказ на животниот циклус на процесот на ЈПП, онака како што го разбираат авторите на овој извештај. Ова толкување се базира на она што успеале да го прочитаат како законска рамка и подзаконски акти, потоа од дискусии со Владата и од разгледување на конкретни проекти. Тој можеби не го одразува процесот онака како што Владата имала намера да биде, но се обидува да го прикаже онака како што сега се одвива. Графиконот претпоставува дека е избран конкретен проект кој би се спроведувал како јавно приватно партнерство. Во моментот не постои конкретна стратегија која би барала да се зема предвид ваков модалитет. Откако ќе даде резиме на целиот процес, извештајот подетално ги образложува најсуштинските делови од развојниот процес на ЈПП и нивните импликации врз исходите од проектот.

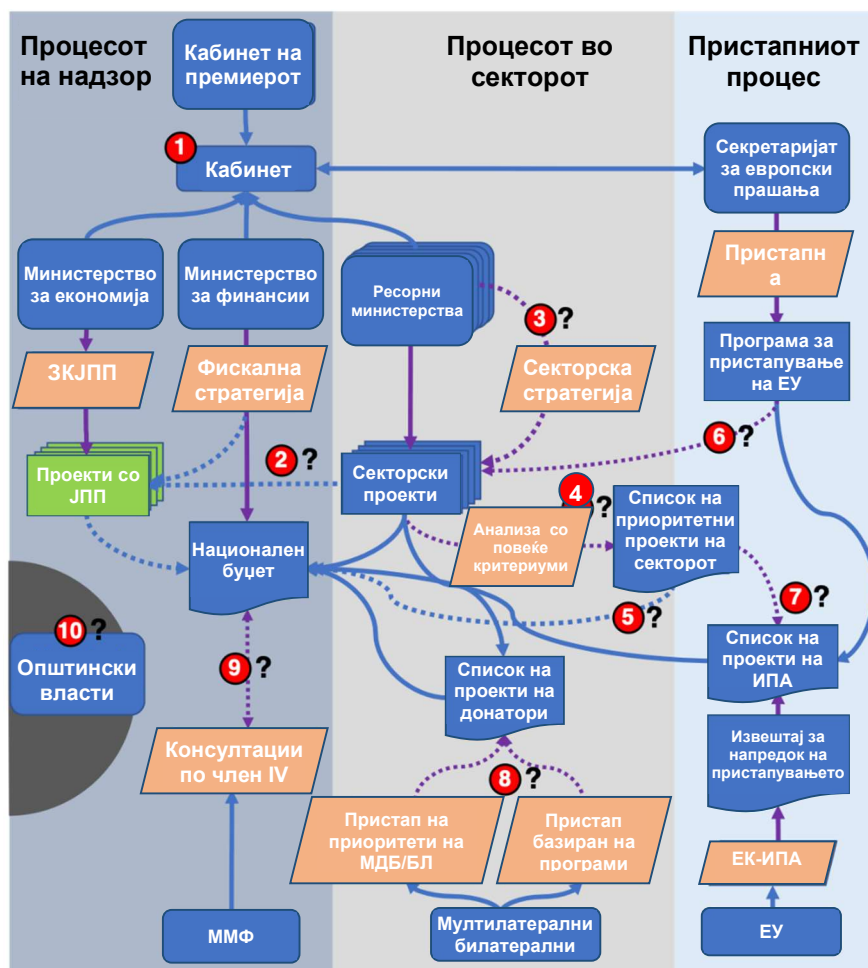
### *Преглед на процесот на ЈПП*

#### 5.1.1 Идентификација на проекти

**108.** Се чини дека не постои обврска за задолжителна постапка за идентификување на проект за државните договорни институции кои предлагаат проекти со ЈПП. Потенцијалните проекти не мора да бидат дел од секторската стратегија или од прелиминарна листа на приоритетни инвестиции. Во основа, секој проект може да биде предложен како проект за јавно приватно партнерство, сè додека постапката го следи она што е предвидено со Законот за концесии и јавно приватни партнерства. Таа постапка става акцент на обезбедување на основни информации за проектот и за правење општа проценка во врска со остварливоста.

**109.** На сликата се прикажани сите процеси кои би можеле да се идентификуваат во врска со одлуките на Владата за инвестиции, нивното финансирање и форматот за имплементација – при што ЈПП е еден од тие модалитети. Се чини дека постојат процеси за речиси сите од идентификуваните одлуки, но притоа не е сосема јасно до кој степен овие процеси се користат во моментот и каков ефект имаат при одлучувањето дали некој проект ќе се реализира како ЈПП или не. Притоа во најдолниот дел може да се забележи дека произлегуваат и одредени прашања во врска со процесот.

Слика 5: Процесите на планирање и донесување на одлуки во рамките на владата



### Прашање на процес Големото прашање: како проектите стануваат ЈПП?

1. Дали постојат насоки на ниво на кабинет или на повисоко владино ниво за унапредување на ЈПП?
2. Кои се критериумите кои ресорните министерства ги користат за предлагање на проектите како ЈПП?
3. Дали ресорните министерства користат секторски стратегии за утврдување и избор на проекти?
4. Дали се користи анализа со повеќе критериуми за развивање на севкупен секторски список на проекти по приоритет?
5. Дали секторскиот список на проекти по приоритет се користи во дискусиите за планирање на буџетот со МФ?
6. Дали процесот за пристапување во ЕУ влијае врз изборот на секторски проекти во рамките на министерствата?
7. Дали секторскиот список на проекти по приоритет се користи за утврдување на проекти поддржани од ИПА  
Дали сè уште се користи пристап заснован на програми за планирање на мултилатерална финансиска поддршка?
8. Дали секој МДБ предлага сопствени проекти? Дали има координација помеѓу секторите и МДБ?  
Дали некое чадор министерство ги насочува, одобрува односно става вето на предложените проектите?
9. Како консултациите по член IV влијаат врз планирањето, политиките, буџетирањето односно фискалната стратегија?
10. Како општинските власти учествуваат во сето ова?

Извор: Светска банка 2019 година.

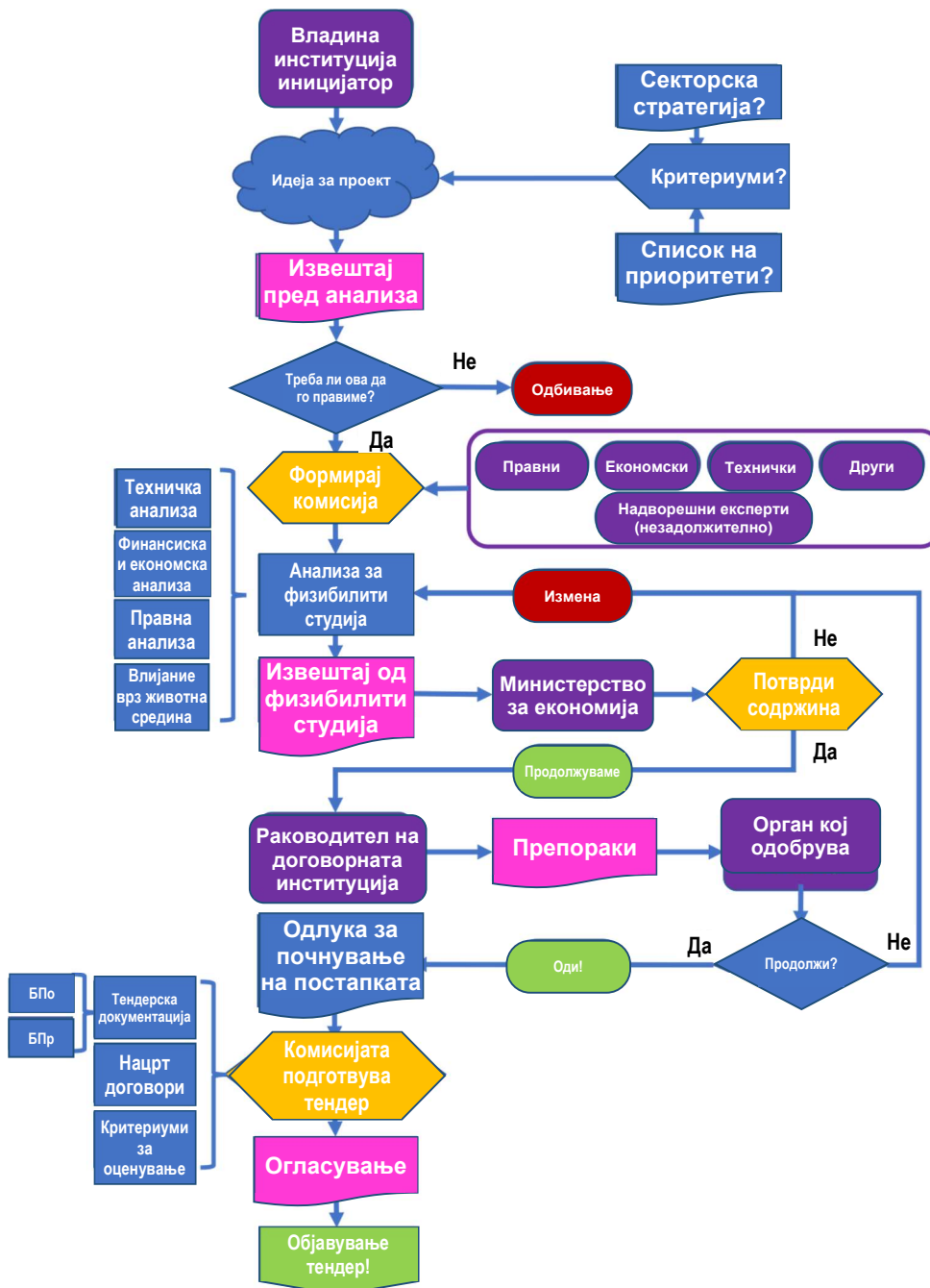
#### 5.1.2 Формирање на проекти

**110. Во моментов, најголем дел од проучувањето, разгледувањето, евалуацијата и донесување одлуки се случува во фазата на осмислување на концептот и физибилити студија.** За да може еден проект да продолжи кон тендерска фаза, мора да достави физибилити студија во формат кој е пропишан со *Уредбата за остварливост на ЈПП*. Проектот ќе може да продолжи понатаму дури откако овој документ ќе биде доставен и ќе биде разгледан од Министерството за економија. Ова е точката во која Министерството во економија е најмногу инволвирано во проектот и, се чини, единствена точка во која Министерството може да влијае, да го измени или потенцијално дури и да одбие конкретен проект со ЈПП. Нејасно е дали одлуката за одбивање е задолжителна за државниот договорен орган кој го предложил проектот или не.

#### 5.1.3 Одобрување на проекти

**111. Одобренијата за проекти со ЈПП се случуваат во две точки од развојниот процес:** (1) одлуката да се оди со проектот во форма на ЈПП откако ќе биде изготвена неговата физибилити студија; и (2) точката во која договорот треба да се потпише помеѓу Владата и приватната страна на која ѝ бил доделен договорот. Групата за ЈПП на Министерството за економија не е вклучена во одлуката во ниту една од овие точки. Сепак, крајната одлука да се даде зелено свето, согласно ЗКЈПП, е кај Владата (кога се работи за проекти на централно ниво), кај советот на општината (кога се работи за проекти на локално ниво) или кај одборот на директори и претседавачот на претпријатието во државна Сопственост. Советот за ЈПП засега нема дефинирана улога во овој процес.

Слика 6: Процесот на ЈПП: Организирање на, одлука за и спроведување на проектот



Извор: Светска банка 2019 година.

#### 5.1.4 Тендерска постапка

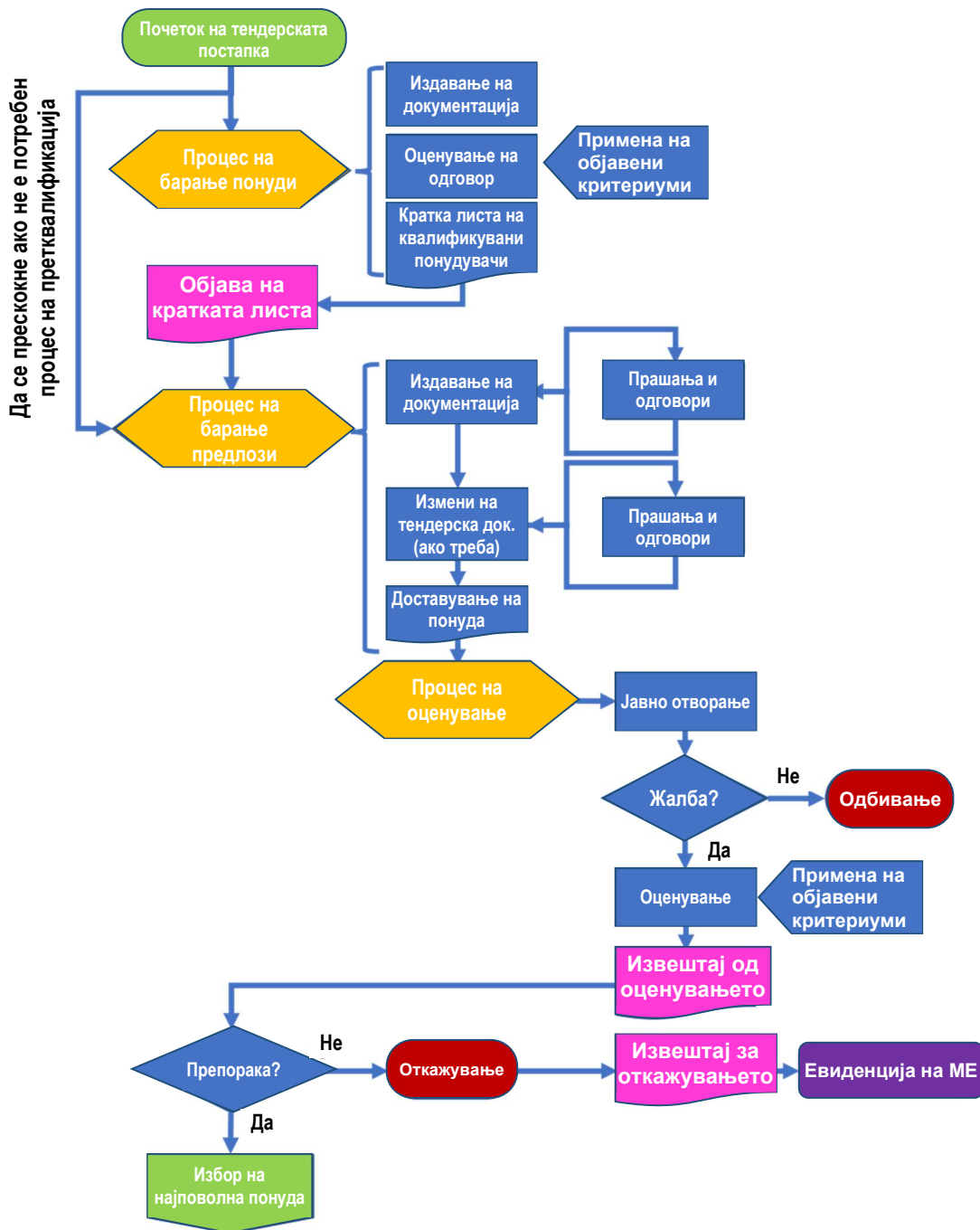
**112. Комисијата на ниво на проект е задолжена за целосно структурирање и дефинирање на проектот.** Согласно она што е наведено во Делот 3.4, главен орган задолжен за подготовка и управување со ЈПП проектот (развој и спроведување на тендерска постапка) е Комисијата која конкретно е формирана за таа цел. Иако тоа не е јасно наведено во Законот за концесии и јавно приватно партнерство, оваа Комисија најчесто ја свикнува министерството или институцијата која го

предлага проектот со ЈПП. Не е јасно на кој начин, или која институција, плаќа за работата на Комисијата, за студиите кои таа мора да ги направи или за нејзините надворешни советници. Се чини дека единствени упатства за работата на Комисијата е *Уредбата за подготовка на ЈПП* (донесена согласно ЗКЈПП) т.е. во прв ред физибилити студија; и усогласеност со изготвувањето/ издавањето на документација за набавки што првенствено е дефинирано во Законот за јавни набавки.

**113. *Тендерска постапка и оценување.*** Интересен аспект од овој развоен процес е што Министерството за економија нема формална обврска да ги разгледа или да ги одобри условите содржани во конечниот тендерски пакет. Изгледа дека истиот се следи и се управува од договорниот орган, кој *де факто* е шеф на Комисијата за набавки. Договорниот орган одлучува во каква форма ќе се реализира тендерот, нивото на детали, предложените одредби во договорот и како ќе се врши нивно оценување.

**114. *Објавување на тендерот.*** Одлуката за објавување на тендерот е по претходно одобрување од министерот, градоначалникот или претседавачот (во понатамошниот текст: раководителот) на владиниот договорен орган. Процесот на спроведување на тендерската постапка и оценувањето согласно ЗКЈПП се чини дека ги следи сличните насоки и принципи како оние кои се користат за јавните набавки согласно Законот за јавни набавки, т.е. нешто со кое владините договорни институции се веќе запознаени. Сепак, не е јасно на кој начин се постапува со тендерските принципи и услови кои се уникатни за јавното приватно партнерство кога се прави евалуација на предлогот, ниту дали има стандардизирани начини за евалуација на другите аспекти од предлозите, освен цената.

Слика 7: Процесот на ЈПП: тендерска постапка и оценување



Извор: Светска банка 2019 година.

**115. Доделување на тендерот.** Комисијата го организира тендерот, евалуација и изготвува конечен извештај за евалуација наменет за разгледување од страна на органот. Раководителот одлучува дали ќе ја прифати препораката или не. Ако ја прифати, органот го доделува договорот. Ако ја одбие, Комисијата изготвува извештај зошто бил одбиен.



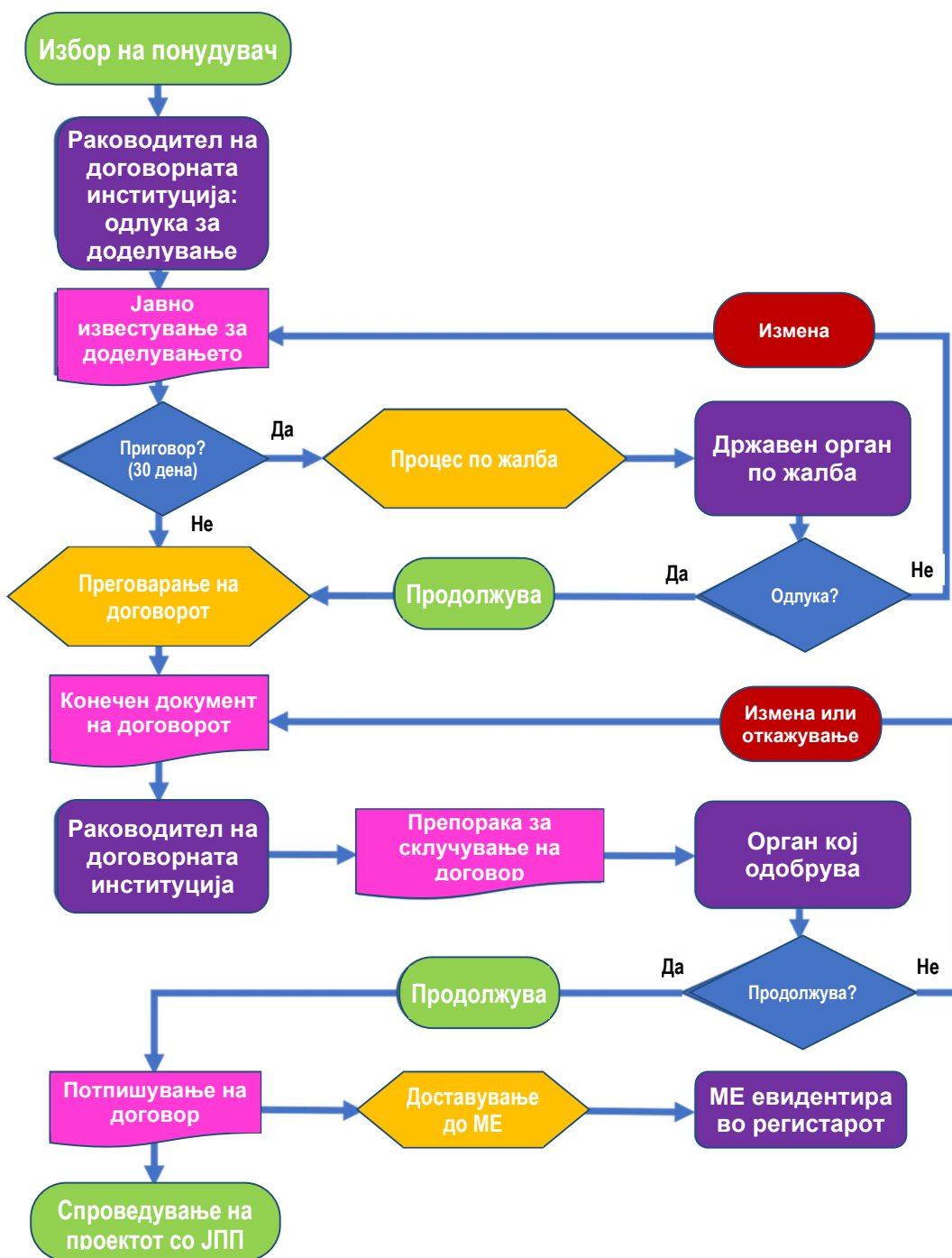
**116. *Период на известување.*** Откако ќе биде објавено известувањето, другите понудувачи или јавноста имаат 30 дена да се жалат или да достават формален приговор за доделувањето на договорот. Ако не биде добиена жалба, Комисијата може да продолжи со преговорите во врска со договорот.

**117. *Конечно одобрување.*** Откако Комисијата ќе заврши со постапката на преговарање на договорот за ЈПП, конечната верзија на договорот ќе ја достави до органот на одобрување. Органот потоа мора да се консултира со своето раководно тело (кабинетот на Владата, советот на општината или одборот на директори во случај на претпријатија во државна сопственост). Откако ќе добие одобрение, раководителот може да го потпише договорот за ЈПП во име на неговата институција.

**118. *Евидентирање на договорот.*** Договорниот орган има обврска да го достави конечниот договор до Министерството за економија во рок од 30 дена од потпишувањето. Потоа Министерството ги евидентира тие детали во Регистарот. Ова е единствен момент во процесот на развој на јавното приватно партнерство, по фазата на физибилити студија, кога Министерството за економија може да ги види информациите за конкретниот проект со ЈПП.

**119. *Спроведување.*** Во оваа точка, проектот продолжува кон имплементација. Сега државниот договорен орган има обврска да ја надгледува приватната страна и да управува со државниот дел од договорот за ЈПП. Не постои обврска договорната институција да известува до остатокот од Владата за тоа како да се одвива договорот за ЈПП. Ако нешто се случи во текот на имплементација што, според мислење на договорната институција, е причина за измена во договорот за ЈПП, таа има право да ги преговара тие промени во согласност со општите принципи утврдени во членот 41 од ЗКЈПП. Ако промените бидат договорени, тогаш органот на државната институција ја има целата дискреција. Единствената обврска која ја има институцијата е да ја достави новата верзија од договорот до Министерството за економија во рок од 30 дена од потпишувањето.

Слика 8: Процесот на ЈПП: од избор на понудувач до спроведување



Извор: Светска банка 2019 година.

#### 5.1.5 Процесот на ЈПП со општинските власти

120. Нејасно е до кој степен општинските власти постапуваат согласно постапката утврдена со ЗКЈПП. Од она што може да се констатира, процесот наведен погоре првенствено се применува за ЈПП потфати на централно ниво. Нејасно е до кој степен, или со колкава доследност, општинските проекти, или проектите кои се имплементираат во претпријатија во државна

сопственост, се предмет на надзор согласно ЗКЈПП, особено помеѓу Министерството за економија и општините или јавните претпријатија во државна сопственост кога се работи за сите елементи од физибилити студија предвидени како обврска со ЗКЈПП. Јасно е дека општината формира своја проектна Комисија за организирање на тендерот, согласно Законот за јавни набавки, иако ефикасност на овие комисии значително се разликува зависно од расположливите човечки ресурси. Сегашната постапка за ЈПП пропишана во ЗКЈПП не предвидува било каква форма на координација со други државни институции (како што би било Министерството за економија), на крајот од процесот, за целите на контрола на квалитет или валидација.

**121. Ваквата препуштеноост на општините сами на себе доведува до нееднакви резултати.** Од причина што нема државни пари за општински ЈПП проекти, општините морат да се потпираат на самофинансирање во развој на проект, управување со проект и на било каква форма на поддршка за инвестиции со ЈПП. Единствени пари кои им се достапни на општините се локалните даноци, кои генерално се скромни, и на мал процент од продажба на државно земјиште кое се наоѓа на нивна територија. Во таа смисла, општините се препуштени сами на себе во фискална и техничка смисла. За да спроведат проект со ЈПП тие мора да се потпираат на сопствениот талент и вештини и да се инспирираат, или да бидат водени, од колеги од други општини во други држави. Сето ова доведува до нееднакви, непредвидливи и, понекогаш, негативни резултати со проектите.

**122. Неодамнешните успеси со уличното осветлување ги поттикнува и другите општини да се обидат со слични проекти.** Неодамнешните успешни проекти за улично осветлување со енергетска ефикасност овозможуваат инспирација за другите општински власти да се обидат со слични проекти (види Делот 8.1.3 за повеќе информации). Сепак, информациите кои се достапни се асиметрични. Без постоење на некаков вид насочување или упатување, некаков урнек или уште подобро упатство кое би се следело, не е јасно колку добро оваа активност би била спроведена од општините за кои ЈПП е нов концепт.

### *Важни аспекти на процесот на подготовка, проценка и одобрување на ЈПП*

**123. Во Законот за концесии и јавно приватни партнерства се пропишани одредени „подготвителни работи“ (поточно во Уредбата за остварливост на ЈПП) кои мора да се завршат пред да може предложениот проект да биде одобрен за тендерска фаза.** Иако овие одредби се еден вид на скрининг, проценка, структурирање и темелна проверка, она што им недостасува се детали како тие да се спроведуваат и во однос на кој стандард. ЗКЈПП ѝ препушта на „Владата на Македонија“ да пропише што би претставувал еден остварлив проект – а не Министерството за економија во својата конкретна улога на надлежен орган. Ваквата недореченост во Законот во пракса отвора простор оваа улога да им биде доделена на надлежните министерства. Генерално, не е соодветно решението државен орган да го одобрува проектот кој тој самиот го има изготвено затоа што на ваквиот пристап му недостасува објективност.

**124. Законски предвидениот задолжителен процес на подготовка на ЈПП проект е соодветен.** Подолу е даден извадок од ЗКЈПП во врска со процесот на задолжителни подготвителни активности кој потоа е доработен до Уредбата за остварливост на ЈПП. Идеално би било оваа работа да ја подготви министерството или државната институција која го предлага проектот и потоа да биде разгледана и да добие одобрение од Министерството за економија во улога на надлежен орган. Подолу е прикажан подготвителниот процес, онака како што е пропишан со Законот за концесии и јавно приватни партнерства.

Слика 9: Задолжителен процес на подготовка на ЈПП предвиден со Законот за концесии и јавно приватно партнерство

#### Член 16

Коментар	Цитат од законот
	Подготвителните работи вклучуваат особено:
<i>Посебна ,комисија' врши надзор над подготовката и извршувањето, а не МЕ</i>	- Формирање на Комисијата за спроведување на постапката за доделување на концесии за добра од општ интерес или договор за воспоставување на јавно приватно партнерство;
<i>Тука недостасува пропишаното ниво на деталност и прецизирање што се квалификува како ,вредно' и ,приоритетно' ЈПП</i>	- подготовка на извештај за претходна анализа за основните елементи на проектот кои се показатели за природата на договорот што треба да биде склучен со цел за воспоставување на јавно приватно партнерство, имајќи ја предвид дефиницијата за јавно приватно партнерство од овој закон;
<i>Во моментот ова го прави институцијата предлагач; форматот е непознат</i>	- изработка на физибилити студија за оправданост на доделување на концесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување на јавно приватно партнерство;
<i>Министерството за животна средина, шуми и водостопанство треба да учествува тука; степенот на ефективност е непознат</i>	- процена на влијанието врз животната средина на концесијата на добра од општ интерес или на јавното приватно партнерство и;
<i>Оставено е отворено, што значи дека подготвителните активности не секогаш се јасно утврдени. Освен тоа, или се прави или не се прави, но не е јасно определено чија е оваа обврска</i>	- други активности неопходни за спроведување на постапката.
<i>Владата воопшто може да го измени или пропише овој процес. Треба да припадне токму во МЕ, меѓутоа од ваквата формулација не може јасно да се утврди кој навистина го прави ова.</i>	- Владата на Република Македонија ја пропишува содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на јавното приватно партнерство.

Извор: Република Македонија, Закон за концесии и јавно приватно партнерство, Член 16.

### *Улогата на задолжителната физибилити студија*

**125.** Резултатот од физибилити студијата го утврдува соодветниот формат и условите на претстојниот проект со ЈПП. Додека главниот текст на ЗКЈПП пропишува дека подготвителни активности се „извештај за претходна анализа“ и „физибилити студија“ (член 16), во *Уредбата за остварливост на ЈПП* е наведено каква треба да биде деталната природа на физибилити студијата за ЈПП и нејзината структура. Додатокот Б дава осврт на задолжителните барања предвидени со *Уредбата* за физибилити студија за ЈПП. Таа ги содржи сите главни елементи потребни за анализа и за донесување одлука за да се утврди дали треба да се оди со јавно приватно партнерство или не, и ако се оди со тоа решение, како треба да биде структурирано. Уредбата бара од институцијата која го предлага проектот да направи анализа на трошоците, приходите и на економските бенефити. Предвидено е оној кој го изготвува проектот да ги посочи евентуалните поважни одредби од договорот кои би требало да бидат реализирани за да може да се постигнат посакуваните бенефити. Сите овие содржини се соодветни и се навистина потребни, но главни прашања кои остануваат без одговор се следниве:

- 1) На кој начин договорните органи реално ќе го изготват и го испорачаат ваквото детално ниво на информации, особено во раните фази на проектен предлог?
- 2) Кој ќе ја спроведе оваа работа? Какви насоки ќе добива и каква супервизија ќе има?
- 3) Какви се капацитетите на оние задолжени да прават преглед, проценка и да дадат мислење за овие информации откако ќе ги добијат?
- 4) Како се донесуваат крајните одлуки за одобрување и кој ги донесува?

**126.** Неопходно е високо ниво на експертиза (како во самиот сектор така и кај ЈПП како модалитет) за да се изготви темелна физибилити студија со која би се оствариле сите цели посочени во *Уредбата за остварливост на ЈПП*. Од друга страна, разговорите со засегнатите страни посочија дека, со ретки исклучоци, капацитетот во Владата генерално е мошне слаб за вршење на оваа работа. Изгледа дека, за да се постигне целосен ефект и бенефит од оваа подготвителна работа, потребно е или да се надополни кадровската екипираност со експертиза и/или подетално да се образложат стандардите за тоа како да се направат ваквите анализи. Процесот подразбира големи и значителни одлуки за тоа која би била најсоодветната структура на проектот, тендерските спецификации и потоа посебни договорни одредби кои би произлегле од таквите одлуки. Секако дека ова е област која бара подлабока инволвираност и поддршка.

## 6. ИНФОРМАТИЧКИ СИСТЕМИ ПОВРЗАНИ СО ЈПП

**127.** Во овој дел го разгледуваме како функционира актуелниот Регистар на ЈПП и на кој начин може да се користи електронскиот портал за тендерска постапка во рамките на Бирото за јавни набавки во врска со набавките за ЈПП. Во овој дел не се опфатени техничките спецификации за хардверски и софтверски системи или измените, координацијата или инвестицијата кои се потребни за да се остварат потребните резултати од информатичкиот систем.

**128.** Вреди потемелно да се размисли за тоа како да се постапува со конкретното ниво на детали кои се составен дел од тендерите за ЈПП во системот за електронски аукции/доставување понуди. Одредбите кои се составен дел од понудите се важни во проценката на вредноста на таа понуда за државата. Повеќето од овие одредби можеби не можат да се изразат во бројки, но се подеднакво важни како дел од целокупната доставена понуда. Интересно е што во Законот за јавни набавки е веќе наведено функционирањето на еден општ информатички трансакциски систем, но тоа не е доволно развиено на ниво на услуги и менаџирање за да може да се примени во пракса во ЈПП.

### *Регистар на ЈПП*

**129.** Постоењето на единствен Регистар на ЈПП проекти (и, уште поважно, на нивните клучни карактеристики) ќе биде важен чекор во насока на подобро управување и информирање во врска со јавните приватни партнерства. Ако ги земеме предвид најдобрите меѓународни практики и имајќи ја предвид еволуцијата на овластувањето за известување од надзорот, би било добро државните органи да утврдат кое ниво на детали му е потребно на овој Регистар и како би се користеле тие информации. На пример, можно е другите министерства задолжени за надзор, како што се Министерството за финансии и Министерството за животна средина и просторно планирање да имаат потреба од конкретни информации кои би сакале да ги следат.

**130.** Регистарот ќе биде ефективен онолку колку што информациите содржани во него се квалитетни и доследни. Тој треба да обезбеди единствена класификација и категоризација на информациите за секој проект поединечно. Исто така треба да биде и жив документ кој ќе се менува зависно од околностите, условите, финансиските информации, итн. Во него треба да бидат евидентирани и работите кои првично биле договорени и прифатени за да можат органите да следат како напредува проектот, зошто се случуваат одредени промени и кои би биле нивните евентуални влијанија.

**131.** Како што подетално посочивме во Делот 4, нешта кои заслужуваат посебно внимание се директните и непредвидените обврски кои произлегуваат за државата од договорите за ЈПП. Во Регистарот треба бројчено да се наведе трошокот за евентуалните обврски, заедно со факторите за ризик кои би можеле да доведат до реализација на таквите ризици, и кои фактори би помогнале во ублажувањето на тие ризици. Квантифицирањето на непредвидените обврски ѝ овозможува на Владата во целина подобро да ги разбере ризиците на кои се нафатила и какви трошоци би имала ако тие ризици вистински се остварат.

### *Механизам за електронска тендерска постапка за ЈПП*

**132.** Информациските системи треба да се прилагодат за потребите на сложени тендерски постапки. Тендерите за ЈПП најчесто се состојат од многу делови кои се составен дел од нивната комплексна природа. Деталите се важни за да се евидентираат информациите доставени од

државниот договорен орган и информациите од понудувачите. Во таа смисла, спроведувањето на тендерската постапка за јавно приватно партнерство треба да биде флексибилно за да обезбеди доставување на квалитативни и квантитативни информации на безбеден начин.

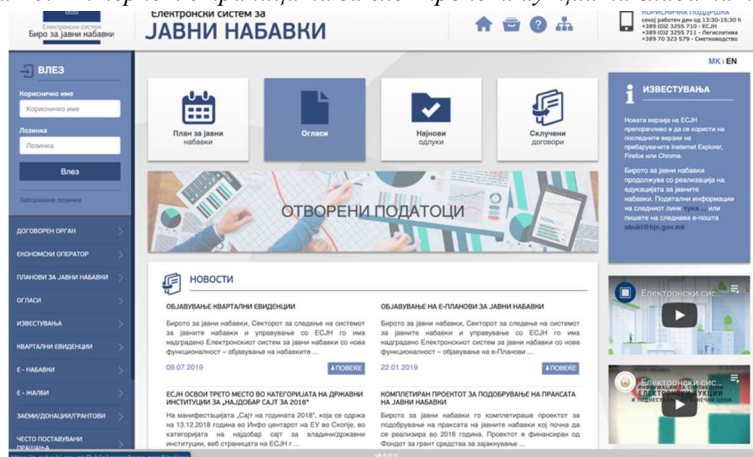
**133. Прашање кое често се поставува е дали програмата за ЈПП може да ја користи истата платформа за тендерската постапка која ја користат другите државни институции, или треба да има своја платформа.** Иако многу фактори кои влијаат на ваквата одлука, главни прашања се што е она што веќе постои, кое е нивото на безбедност и кое е нивото на адаптивност. Ништо не ја спречува некоја институција да прилагоди веќе постоечка платформа. Со оглед на работните активности во тек во врска со надградба и модификација на електронскиот систем за јавни набавки на Бирото за јавни набавки при Министерството за финансии, постои можност да се работи со тој прилагоден систем.

**134. Необично е да се користат електронски аукции со ЈПП.** Во моментот има делови од Владата кои сметаат дека тендерите со јавно приватно партнерство мора да го користат *системот за е-аукции* согласно електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) (види сликата 10). Прво, ако зборуваме генерално за јавно приватното партнерство, ова е невообичаена пракса. Не постои „цена“ кај јавното приватно партнерство со која ќе може да се оди на наддавање од причина што предложеното давање на услуги (вклучувајќи ги тука трошоците за инвестиции и трошокот за услугата) се нераскинливо поврзани со техничките, финансиски и комерцијални услови за учинок кои се користат за да се дојде до тие трошоци. Сите елементи, кога ќе се земат заедно, придонесуваат кон тоа да се утврди дали има вредност за парите и вредност за услугите кои се даваат во рамките на конкретниот предлог за ЈПП или нема таква вредност. Ако се смени цената, автоматски ќе мора да се сменат и сите други параметри поврзани со услугата. Интересно е што членот 15 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства вели дека електронската аукција е само една *можност*:

*„Јавниот партнер не може да одлучи да не користи електронска аукција при доделувањето на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство.“*

Ако зборуваме за Законот за јавни набавки, членот 59 вели дека договорниот орган има *можност* да користи е-аукција и тоа да го прави само ако е *соодветно* за видот на конкретната набавка.<sup>45</sup>

Слика 10: Интернет страницата за електронски аукции на владата на Македонија



Извор: Интернет.

<sup>45</sup> Закон за јавни набавки, 1 април 2014, член 59, став (1) опција и став (2) соодветност.



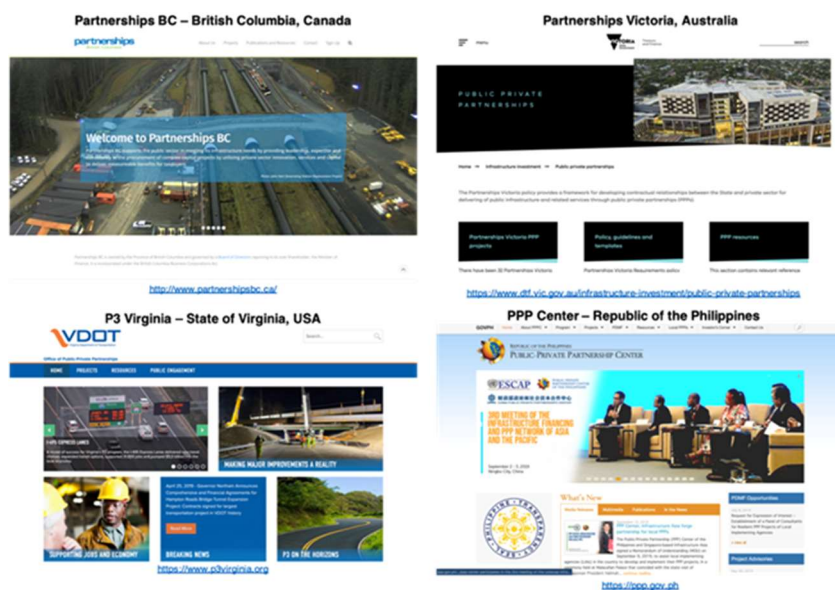
135. Не е јасно зошто воопшто би се користеле е-аукции за јавно приватните партнерства. Правилата на ЕУ не предвидуваат вакви посебни формати на електронски аукции. Точно е дека ЕУ е на став дека користењето на е-аукции е несоодветен инструмент од аспект на вредност-за-парите. Наместо тоа, ЕУ генерално сака да види како тендерските постапки и одговорите за набавки полесно се спроведуваат со користење на електронски средства со цел да се обезбеди најширок можен опфат и најголема можна конкурентност.

136. Можеби би било посоодветно и евентуално поекономично, електронскиот систем за јавни набавки на Бирото за јавни набавки при Министерството за финансии да се користи заедно со делот за *е-доставување* кој е во рамките на платформата прилагодена за ЈПП. Можеби ќе треба да се прошират можностите за додавање документација или овозможување на безбедни простории за податоци и сл. Како и да е, повеќето од основните елементи се чини дека веќе постојат во системот ЕСЈН.

### Електронско споделување на информации

137. Важно е информациите за ЈПП да им бидат достапни на сите засегнати страни преку посебен интернет портал. Државата би имала корист од постоење на посебен интернет портал за оваа намена. Тоа е стандардна пракса во повеќето држави кои применуваат ЈПП (на сликата 11 се дадени примери за вакви интернет страници). Овој портал, всушност, делува како единствена контакт точка за дисеминирање на информации во врска со целокупната програма за ЈПП на државата, на нејзините правила и барања. Тие исто така се и еден вид на платформа за рекламирање која ѝ овозможува на државата да ја објави својата листа на проекти кои се во фаза на развој, претстојните тендерски постапки како и проектите за кои успешно се завршило доставувањето понуди. Платформата исто така служи да им даде информации на други државни договорни органи преку пристап до упатства и до процеси. Со јавното објавување на овие информации на еден национален интернет портал за ЈПП, сите засегнати страни ќе бидат однапред запознаени со критериумите, нивото на детали, степенот на ригорозност кои се потребни за комплетирање на еден проект со ЈПП, онака како што е предвидено со законот.

Слика 11: Примери за интернет портали наменети за ЈПП



Извор: Интернет.



**138. Објавување на резултатите.** Како нешто што придонесува кон транспарентноста, вообичаена пракса е резултатите од евалуацијата на понудите да се објавува јавно, заедно со конечните верзии на договорите потпишани помеѓу приватната страна и државата. Ова не само што ѝ овозможува на јавноста да има увид во природата на самата постапка и на крајниот резултат (со што, се надеваме, се придонесува кон доверба дека постапката била објективна), туку исто така претставува и вредна алатка од која идните понудувачи ќе можат да научат т.е. да видат како изгледа една успешна зделка.

**139. Објавување на учинокот.** Согласно препораките во овој извештај, централната интернет страница треба да го објави целокупниот учинок на јавното приватно партнерство, врз основа на редовните годишни извештаи на тој проект, како дел од мониторингот. Ова е идеално за промовирање на транспарентноста и на отчетноста до сите засегнати страни.

**140. Достапност на податоците.** Повеќето од државите кои спроведуваат проекти со ЈПП јавно ја објавуваат најважната тендерска документација, и тоа преку посебен интернет портал за јавно приватно партнерство. Станува збор за описи на проекти, барања за претквалификации, критериуми за оценување и обрасци кои се користат за доставување, кои се ставаат на достап на јавност. Кај тендери со ограничена постапка, приватните страни кои се во потесен избор може да имаат безбеден пристап до порталот со документација за да се обезбеди сигурност и доверливост.

**141. Просторија за електронски податоци за ЈПП.** Многу држави целиот процес на ЈПП веќе го имаат организирано преку интернет, а ова се однесува и на сите помошни податоци кои се неопходни за да се изготви понуда. На понудувачите им се дава единствена лозинка за пристап до просторот на интернет во кој се содржани тендерската документација, нацрт договорите, техничките податоци и прашањата од понудувачите и одговорите од страна на државата. Во него можат да се најдат и детални катастарски податоци за земјишни парцели; геотехнички студии; податоци за временските прилики, теченијата и други податоци поврзани со опкружувањето; како и евентуални детални инженерски податоци. Владата може да добива прашања од понудувачите во врска со документацијата и конкретни податоци во врска со проектите. Ова решение овозможува и единствена достапност на сите официјални одговори од Владата на сите прашања. Сите дополнителни документи кои би можеле да се појават во рамките на процесот на доставување понуди сега можат веднаш и брзо да се достават. Свкупно земено, ваквото решение овозможува најшироко и доследно дисеминирање на информациите до понудувачите, а исто така ѝ овозможува на Владата да контролира кој има пристап до овие информации во најважните моменти од процесот на доставување понуди.

### *Предности на електронското доставување на понуди во ЈПП*

**142. Безбедна достава.** Електронското доставување понуди им овозможува на квалификуваните понудувачи да ја достават својата документација на безбеден и навремен начин и преку портал кој става временски печат на понудата.

**143. Спречување на манипулации.** Еден од клучните позитивни аспекти на електронското доставување понуди е одржувањето на интегритетот на процесот на доставување понуди. Понудувачите не смеат да бидат спречени физички да достават понуди. Интеракцијата помеѓу понудувачите и официјалните владини органи пред да се доставуваат понудите се сведува на минимум. Не постои ниту спор во врска со тоа кога биле доставени документите.

**144. Можност за ревизија.** Предноста на системот за управување со документација преку интернет, особено во контекст на тендерската постапка, е што може веднаш да биде предмет на

ревизија. Системот овозможува следење на евиденцијата во однос на тоа кога документацијата била доставена, кога била изменета, како и кој и кога пристапил до неа.

**145. *Одредбите за електронско доставување веќе се содржани во Законот за јавни набавки.*** Законот за јавни набавки претпоставува дека, при нормална тендерска постапка, ќе се користат електронски средства за рекламирање, поканување за доставување понуди, постапување со документација и доставување на тендерска понуда.<sup>46</sup> Нема причина јавното приватно партнерство да биде третирано поинаку во споредба со сите други во рамките на ЕСЈН системот.

---

<sup>46</sup> Упатување на следниве делови од Законот за јавни набавки:

Членот 31 бара само електронска комуникација со понудувачите

Членот 42 бара тендерите да бидат објавени само на ЕСЈН, освен ако има оправдана причина која е документирана и прифатена од Бирото за јавни набавки да се постапи поинаку.

Членот 73 бара известувањето за набавката да се објави електронски

Членот 129 бара водење на електронска архива за секој проект во вид на елаборирана листа на информации поврзани со тендерот

## 7. ПРЕГЛЕД НА ЧИНИТЕЛИТЕ НА ЈПП

146. Во овој дел се прави осврт на тоа кои засегнати страни се вклучени во ЈПП и на кои влијае јавното приватно партнерство, како и други јавни инвестициски проекти во Македонија. Сликата подолу графички ги прикажува односите помеѓу овие засегнати страни, при што близината на разните групи укажува на тоа колку се блиски нивните односи и колкав степен на влијание тие имаат едни на други. Дадено е образложение за карактеристиките или динамиката на секоја група засегнати страни. Во Додаток Г е даден список на засегнати страни со кои беа остварени средби.

Слика 12: Мапа на чинителите



Извор: Светска банка 2019 година.

### *Центарот на владата*

**147. Реформата на ЈПП во најголем дел е поттикната од желбата да се постигне усогласеност со барањата за пристапување кон ЕУ.** Со оглед на големата работа, планирање и реформски напори кои ќе се бараат од Владата пред пристапувањето, одредени високи нивоа на Владата се назначени за раководители на активностите поврзани со пристапувањето кон ЕУ. Тука поконкретно се мисли на кабинетот на премиерот, делови од Министерството за финансии, а сето тоа е под надзор на и насочувано од Секретаријатот за европски прашања. Списокот за пристапување е долг, детален и бара неуморни напори. Ќе следуваат детални годишни проверки од Европската комисија во врска со пристапувањето во кои ќе се потенцираат напредокот и недостатоците. Со оглед на неговиот севкупен опфат, повеќето од владините активности (како и оние во приватниот сектор) се под влијание на процесот на пристапување. Од Европската комисија доаѓаат повеќекратни понуди за поддршка кон пристапувањето кои мора да бидат координирани и реализирани во полза на овој процес. Владата прави напори да „помине“ низ таа листа на сеопфатен начин и што е можно побрзо, и поради тоа не е јасно дали сите мерки кои се преземаат во врска со пристапувањето се интегрирани во редовното работење на Владата и државата. На ниту едно друго место ова не е толку очигледно како што е тоа случај со програмата за ЈПП, која се чини дека не користи некои од алатките кои се развиени во процесот на подготовка за пристапување (види делот од овој извештај кој се однесува на пристап базиран на програми).

### *Национални секторски субјекти*

**148. Надлежните министерства и секторските претпријатија во државна сопственост целосно се фокусирани на нивните надлежности.** Јавните претпријатија во државна сопственост кои се најрелевантни за ЈПП се фокусирани на енергетскиот сектор, при што водечки се ЕСМ (Електрани на Македонија), МЕПСО (Македонски електропреносни системи) и компанијата за нафта и гас Макпетрол. Сите тие имаат сопствени развојни планови и соодветни проектни приоритети, но истите треба да се оценат и во контекст на националните приоритети. Сегашниот формат на имплементација на ЈПП проекти става најголем дел од одговорноста на самата институција, и малку од тоа е видливо за другите субјекти во Владата. Сепак, пристапот до буџет и до странска развојна помош е најголемиот двигател на тоа линиите на комуникација да останат отворени кон надворешни соработници. Во некои случаи, одредена регулатива (во случајот со енергетскиот сектор) или влијанието на законската рамка која регулира повеќе владини сектори (како што се Законот за јавни набавки и за ЈПП, како и регулативите кои се однесуваат на животната средина) ги ограничуваат, до одреден степен, нивните секторски интереси.

### *Општини*

**149. Општинските власти имаат големи потреби но им недостасуваат фискални и човечки ресурси.** Нивните ограничени капацитети да обезбедат финансиски средства се сериозно ограничување за локалните јавни инвестиции како и за поголем интерес за јавно приватно партнерство. Поконкретно, на општините им се потребни јавно приватни партнерства кои ќе можат да бидат самоодржливи. Вакви можности постојат, но на општините ќе им треба умеење и доверба да можат да се впуштат во ЈПП. Повеќето од нив се заинтересирани за ЈПП но генерално им треба насочување и, идеално, директна помош во подготовката на проекти и управувањето со спроведувањето потоа.

**150. Кога станува збор за јавно приватно партнерство, општините во голема мера треба да се потпираат на сопствената, ограничена експертиза.** Се работи за процес во кој се прават проби и грешки. Ова значи дека тие не бараат поддршка или совет од централната власт, или сметаат дека не можат да го прават тоа. Како последица на ова имаме многу често „измислување на топла вода“,

од една страна, како и сомнеж и неизвесност дали пристапот кој го одбрале и исправен или не, од друга страна.

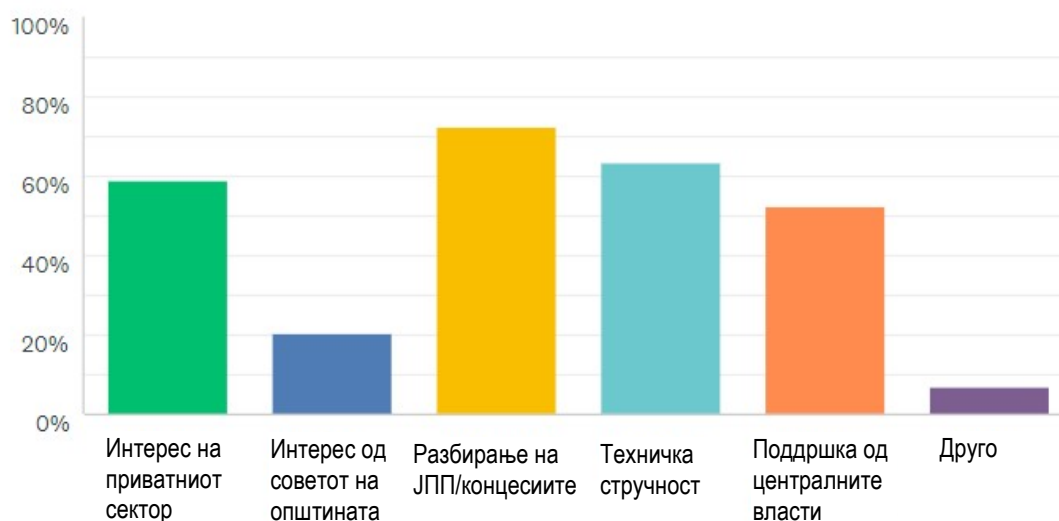
**151. Општините се охрабруваат со успехот во јавно приватно партнерство остварен од други општини.** Општините гледаат една од друга како спроведуваат ЈПП проекти. Успехот на една општина значи поттик за други општини. Јасно е дека успешна приказна е проектот за модернизација на уличното осветлување со енергетска ефикасност, и другите општини се обидуваат да го пресликаат тоа. Тие се заинтересирани да учат од успехот на другиот, делумно и како одговор на моделот „направи сам“.

**152. На општинско ниво, постоењето на лидер кој има ентузијазам или на технички компетентен сектор може да направи вистинска разлика во евентуалниот успех односно неуспех на јавното приватно партнерство.** Искусните поединци можат да ги организираат вработените во општината на начин кој ќе доведе до добри процеси и уште подобри резултати. Ова потоа им дава доверба на советите на општините да ги одобрат проектите. Спротивно на ова, недоволните подготовки, недостатокот од знаење и сомнежите водат кон постојана перцепција за немање транспарентност и кон сомнеж во модалитетот на ЈПП.

**153. Општините би сакале да добијат помош во осмислувањето, спроведувањето на тендерската постапка и реализирањето на јавно приватните партнерства.** Ова би можело да биде или во вид на директно насочување, или барем во вид на прирачници, шаблони и процеси кои би можеле да ги следат. Постојењето, на пример, на стандардизиран пакет за јавно приватни партнерства кај уличното осветлување би помогнало во понатамошното користење на овој модалитет. Ако тоа можело да се направи, секако дека има и други проекти на ниво на општина кои можат да се направат на сличен начин.

**154. На подолниот графикон се прикажани загриженостите искажани од општините во анкетата спроведена преку интернет за целите на оваа дијагностичка студија.**

Слика 13: Кои се клучните предизвици за примена на ЈПП/концесии во општините врз основа на вашето искуство? Недостаток на...



Извор: Интернет истражување со општините спроведено од СБ во септември 2019 година.

### *Субјекти од приватниот сектор*

**155. Фирмите се заинтересирани за целокупно подобрување на бизнис климата.** Тие се возбудени од можноста да имаат пристап до пазарите на ЕУ, но од друга страна имаат неизвесност во врска со тоа како би се справиле дома со приливот на конкуренцијата. Тие се заинтересирани сега да бидат суштински партнер во домашните проекти со ЈПП, додека имаат добра шанса за тоа, со цел да го зголемат своето искуство. Приватниот сектор е фрустриран затоа што забележува можности но многу малку од тоа доживува своја реализација. Тие сакаат Владата да биде подобро организирана и подготвена за реализација на јавно приватни партнерства.

**156. Приватниот сектор има мал степен на доверба во способноста на државните субјекти, без разлика дали се на централно или општинско ниво, да се придржуваат до договорените обврски.** Има бројни примери за договори кои биле еднострано раскинати или за кои се барале да бидат воведени нови и неповолни услови по изборот на нови официјални лица. Како што посочија засегнатите страни, ова е одраз на недовербата која постои кон политичарите од претходната гарнитура и кон нивните намери и постапки. Приватните партнери исто така се загрижени дека промената на власти би можела да доведе до промена на нивните договори или до целосно раскинување на договорот – потенцијално без никакво обесштетување. Во минатото имало повеќе примери кога Владата се предомислила во однос на договорите, така што ваква реална можност постои.

**157. Бизнисите се загрижени за евентуални потешкотии во исплатата од страна на владата.** Со оглед на малиот број договори со ЈПП во Македонија, засегнатите страни имаат малку претходни искуства во однос на кои би се повикале. Сепак, тие го базираат ваквото мислење на нивното претходно искуство кога работеле како изведувачи за државни субјекти преку јавни набавки. Особена загриженост беше искажана во врска со договорите со општините. Тие посочија примери за целосно завршени работни активности но плаќањето значително доцнело, во некои случаи и со години. Во еден случај имаше и судска постапка за да се овозможи плаќање од страна на општината кон изведувачот согласно стандардните договори за јавни набавки.

**158. Јавното приватно партнерство има потенцијал да го подобри кредибилитетот на општините и да го привлече приватниот интерес.** Иако приватните субјекти и понатаму се претпазливи кога станува збор за соработка со општините, перспективите за таквата соработка преку јавно приватно партнерство се ветувачки; со нив ќе се воведат поголема транспарентност и подобро ќе се распределуваат ризиците. Тоа ќе ја промени улогата на јавниот сектор – од фактор кој плаќа согласно јавните набавки кон авторитет кој врши надзор во рамките на ЈПП. Ризиците за имплементација и обврските согласно проектите со ЈПП во прв ред се пренесени на приватниот субјект, и тоа е нешто што тие го сметаат дека можат многу подобро да го управуваат.

**159. Фирмите се свесни за можните влијанија врз нивната репутација ако се ангажираат во неуспешни јавно приватни партнерства.** Имајќи ја предвид недоволната јасност во однос на основите за склучување на договори за ЈПП и недоволната транспарентност со која се избираат приватните субјекти и нивните договори, одредени субјекти од приватниот сектор се воздржани да учествуваат во идни тендери за ЈПП. Сè до неодамна, импликациите од учеството во ЈПП беа тоа што конкретната компанија некако би ја поврзувале, дали политички или по основ на други врски, со владејачката структура, и со тоа тие се соочуваат со ризик дека секогаш понатаму на таа компанија ќе се гледа како на корумпирана. Ова значеше дека е многу ризично една приватна компанија воопшто да учествува во јавно приватно партнерство – освен ако не се направат некои значителни подобрувања во однос на транспарентноста и објективноста на целокупниот процес на јавно приватно партнерство.

**160. Бизнисите се најмногу загрижени за поголема транспарентност и стандардизација на процесот на јавно приватно партнерство.** Тешко е да се донесе одлука да се учествува во јавно приватно партнерство. Самото составување на тендерска документација чини многу – во финансиска смисла, време, ресурси и углед. Постојењето на јасен, сигурен и транспарентен систем за управување со ЈПП би им помогнало на бизнисите да учествуваат во него во иднина. Истовремено, во минатото имало и превез врз процесот на развивање на проекти, како и на последователните тендерски постапки и на изборот кој се прави. Приватните компании се сомневаат во врска со степенот на конкуренција на тендерот. Ваквиот сомнеж го делат и граѓанските организации.

#### *Граѓанско општество*

**161. Граѓанското општество има ограничена доверба во ЈПП.** Во изминатава деценија и повеќе имаше повеќе скандали во врска со односите помеѓу Владата и бизнисите. Ова ја доведе во прашање ефикасноста и транспарентноста на начинот на кој се вршат јавни набавки. Сеопфатните и темелни реформи не се случија доволно брзо, затоа што јавноста брзо се заморува. Новиот Закон за јавни набавки може значително да придонесе кон справување со овие проблеми. Слични мерки ќе се бараат и за ЗКЈПП за да се обезбеди дека на јавноста ѝ се нуди транспарентност која таа ја посакува. Подобреното објавување на резултатите од процесот на ЈПП како и годишното известување за учинокот на програмите за ЈПП ќе помогне во градењето доверба кај јавноста, како кон Владата и страните во проектот, така и кон ЈПП како модалитет воопшто.

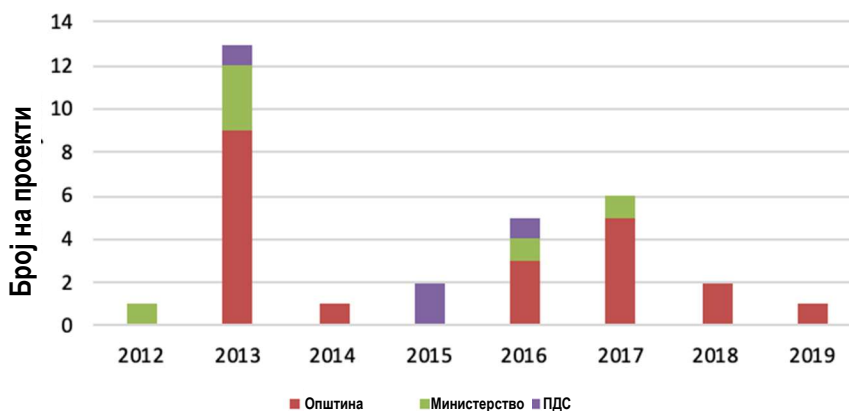
## 8. ТЕКОВНИ АКТИВНОСТИ ЗА ЈПП

**162.** Во овој дел се прави краток осврт на најновите активности на државните институции во јавното приватно партнерство, и тоа во периодот по донесувањето на Законот за концесии и јавно приватни партнерства во 2012 година. Ги разгледуваме типот и големината на преземените проекти и даваме индикации за тоа кои типови на проекти се предмет на разгледување од страна на разни државни институции за ЈПП во блиска иднина.

### *Минати и тековни проекти со ЈПП*

**163.** Во Регистарот на ЈПП проекти на Министерството за економија се евидентирани 30 проекти, од кои сите се потпишани по донесувањето на ревидираниот ЗКЈПП во 2012 година. Регистрираните ЈПП проекти спаѓаат во три категории на договорни органи: големи национални проекти (под надлежните министерства), мали проекти на општинско ниво и проекти поврзани со претпријатија во државна сопственост. Најчесто, потписници на овие проекти, како договорни институции, се општините (во значителна мера), како што може да се види од графиконот подолу.

Слика 14: Евидентирани проекти со ЈПП по години



Извор: Министерство за економија.

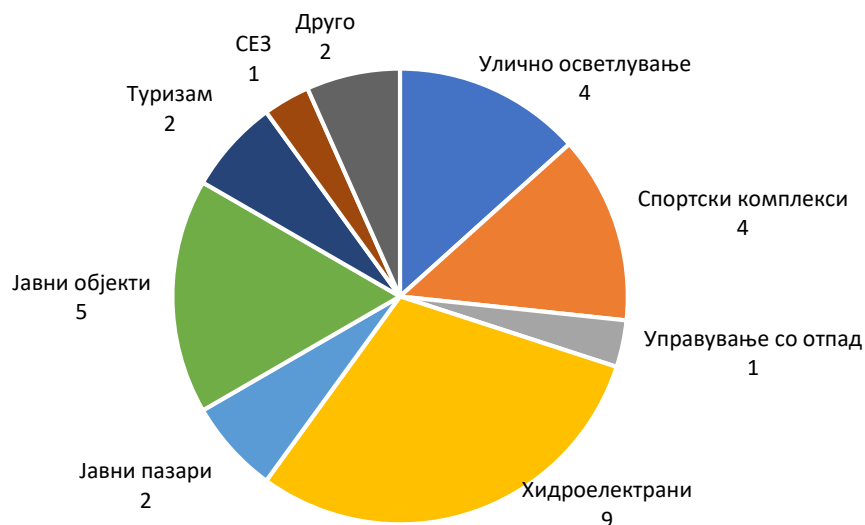
### 8.1.1 Сектори опслужени со ЈПП

**164.** Со јавното приватно партнерство се опслужуваат широк спектар на типови проекти и сектори. Во 2013 година, Владата се посвети на програма за инсталирање на мали хидро единици за производство на електрична енергија во рамките на постојните линии за снабдување со вода за пиење. Оваа шема беше начин не само за производство на електрична енергија туку и начин за извор на приходи за државата, затоа што проектите го следеа истиот концесиски модел како оној кој се користи за хидроелектричните центри на реките. Со овој пристап, секој од овие проекти на државата ѝ носи процент на заработка од 2% до 17% од вкупната продажба. Точно е дека надоместоците за концесии, без разлика дали се работи за годишен паушал или процент од добивката, се карактеристика на најголемиот број на регистрирани проекти со ЈПП (22 од вкупно 30 проекти). Проектите за улично осветлување, кои во својата суштина се потфати за енергетска ефикасност, исто така се пријавени под плаќања на „концесии“ кои ги добива општината. Вообичаено, за уличното осветлување се плаќа во вообичаената стапка за традиционално



осветување додека количествата на енергетска заштеда се користат да му се плати на инвеститорот. Генерално, добивањето на плаќања од концесии е уникатна карактеристика на ЈПП проектите во Македонија; повеќето други држави не прибираат приходи од овие проекти со цел вкупните трошоци на давателот на услугата да ги одржуваат на што е можно пониско ниво.

Слика 15: Проекти со ЈПП по сектори



Извор: Министерство за економија.

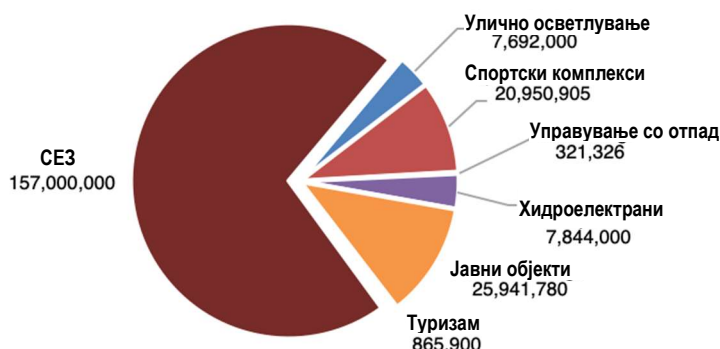
#### 8.1.2 Капитални инвестиции во ЈПП од 2012 година

**165. Се поставуваат прашања како секој од проектите бил идентификуван и потоа спроведуван.** Една константа кај овие потфати е дека нема доволно детали (или воопшто нема детали) за начинот на кој државниот субјект ги формирал проектите, како бил направен избор на партнерот и кои биле елементите за реална реализација во понатамошното работење. Тешко е да се утврди дали се работи за „чисти“ ЈПП проекти или не, дали тие биле доделени врз основа на правичен и отворен конкурс и дали навистина ја даваат вредноста за парите како што предвидел државниот субјект кој склучил договор со нив. Технолошко-индустриската развојна зона во Тетово (ТИРЗ) е вклучена во оваа ЈПП листа, и покрај тоа што таа, од технички аспект, не е јавно приватно партнерство туку спаѓа под Законот за технолошко-индустриски развојни зони кој детално пропишува различни шеми на инвестиции и работни учиноци.<sup>47</sup> Ако ја изземеме предвидената конечна инвестиција за ТИРЗ, и покрај сите неизвесностите, сите инвестиции за ЈПП досега се во износ од над 63 милиони евра.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Закон за технолошко-индустриски развојни зони, Службен весник на Република Македонија бр. 14/2007 од 2 февруари 2007, и измени од септември 2016.

<sup>48</sup> Извор: Регистар на јавно приватни партнерства, Министерство за економија, јули 2019.

Слика 16: Капитални инвестиции во ЈПП



Извор: Регистар на министерство за економија за проекти со ЈПП.

### 8.1.3 Проекти со ЈПП за улично осветлување на општинско ниво

**166. Најуспешни примери за проекти со ЈПП се оние за улично осветлување со енергетска ефикасност на општинско ниво.** Според овој формат, општините склучуваат договор со приватни инвеститори за надградба на старото улично осветлување во општините кое троши многу струја, со нови ЛЕД сијалици кои трошат значително помалку енергија а сепак обезбедуваат доволно осветување. Како појдовна основа за плаќање се користат трошоците за старото осветлување, и на тој начин се овозможува новата инвестиција да се отплати релативно брзо, и тоа со вредноста на заштедената електрична енергија. Една од причините зошто ваквата форма на ЈПП е толку привлечна е што општината, во суштина, има нула капитални трошоци кои би морала стартно да ги вложи и сметки за јавни услуги кои се многу добро познати. Ова се примери за некои од ЈПП проектите за енергетска ефикасност кај уличното осветлување на општинско ниво:

- **Чаир.** Потпишан е договор на 15 години од кои 5 се веќе во реализација, при што учинокот е успешен. Секоја година кон програмата се додаваат дополнителни светилки, и тоа преку план за подобрување на учинокот. Планот е изготвен од приватен партнер во согласност со Договорот за ЈПП. Овој план се доставува до Советот на општината на одобрување. Проширувањето се одвива добро и се покажува како економично решение.
- **Охрид.** По реализираната отворена постапка, потпишан е договор на 15 години со приватен субјект. Договорот за ЈПП посочува дека инвеститорот има обврска да го прошири системот за улично осветлување за 6.000 сијалици во период од 15 години. Општина Охрид очекуваше изведувачот да ја реализира оваа обврска во рамките на договорениот период, но концесионерот го реализираше целокупното проширување кое се бараше за 5 години. Сега општината треба да плати за тоа, иако истото не било предвидено во буџетот. И покрај тоа, договорот и партнерството се на задоволително ниво.
- **Куманово.** Потпишан е ЈПП договор во месец јули 2019 година за период од 10 години. Ова е истиот успешен понудувач во Охрид. Преку тендерска постапка која беше добро документирана и интерно беше добро поддржана, се дојде до договор кој беше разгледан и одобрен со доверба од страна на советот на општината.
- **Струга.** Општината го заокружи Договорот за ЈПП за улично осветување и е задоволна со работниот учинок на другата договорна страна.
- **Тетово.** Имајќи го предвид успехот на другите општини, оваа Општина во моментот размислува за ЈПП за улично осветлување. Во моментот се изготвува физибилити студија.

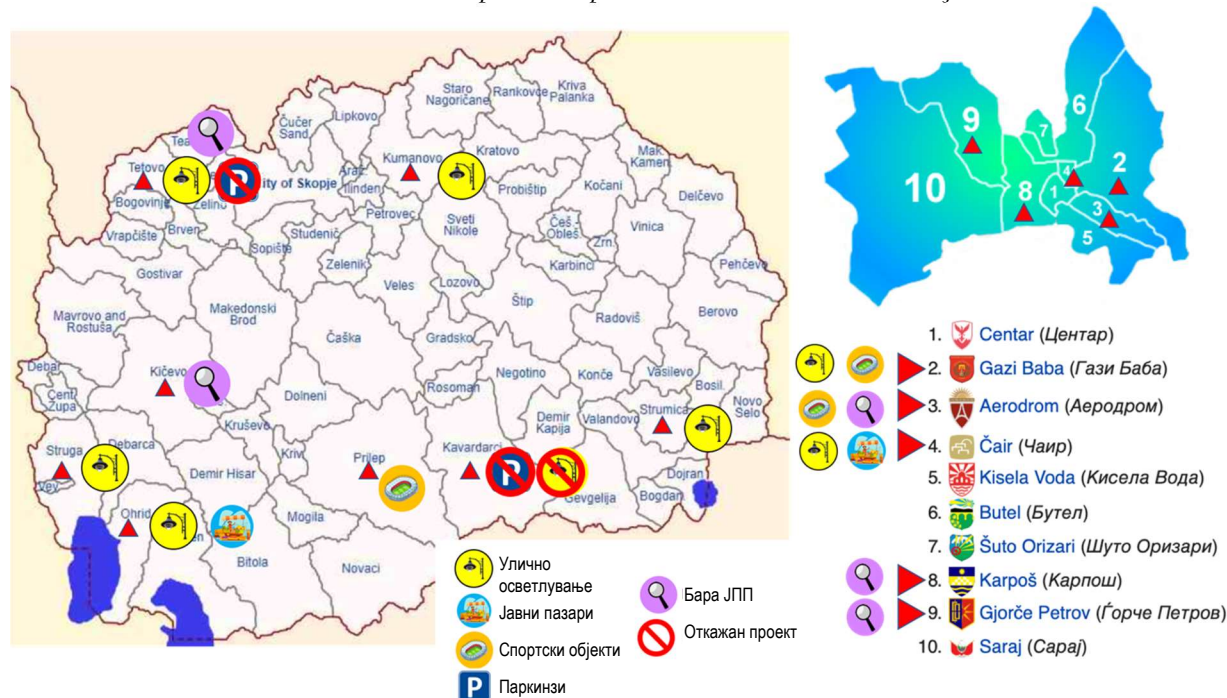
#### 8.1.4 Други домашни проекти со ЈПП

167. Во отсуство на конечна стратегија за јавно приватно партнерство на национално или на општинско ниво, најчесто се користи *ad hoc* пристапот кон потенцијалните проекти. Од разговорите со засегнатите државни субјекти се утврди дека повеќето од размислувањето во врска со ЈПП се заснова на идеи од типот „пробај па види“ а не на добро обмислена стратегија. Ова се некои од идеите кои се разгледуваат:

- **Гази Баба:** Општината склучи договор за ЈПП со сопствениците на локалниот фудбалски тим за изградба на комплекс за тренинг на фудбал кој ќе биде за повеќе намени и ќе биде отворен за јавноста. И покрај фактот дека тимот би имал корист од постоењето на ваков комплекс, работите сè уште не се завршени поради спор кој треба да ги обезбеди комуналните приклучоци до имотот. Ваквото искуство со ЈПП ја покажува потребата од постоење на мултидисциплинарен тим кој адекватно ќе ги опфати сите потенцијални аспекти на структурата на проектот. Исто така, имањето страна која самата има интерес за изградба на објект не е само по себе гаранција за успех – тешко е да се натера на ефективен учинок поради судир на интереси и потенцијал да го поткопа сегашниот однос.
- **Министерство за здравство (МЗ)**
  - **Лабораторија за бубрежна дијализа.** Се чини дека беше делумно успешна. Сепак, со цел да се обезбеди соодветно искористување на капацитетот и нејзино проширување, Министерството за здравство требаше да обезбеди подетални информации за учинокот и појасна основа за примена.
  - **Управување и снабдување со стерилизација на инструменти на национално ниво.** Тендерската постапка е спроведена во јули 2019 година и повеќе е структурирано како услуга која се базира на метод на влезни параметри, наместо како вистинско ЈПП. Беше користен моделот на за е-аукција за да се утврди цената, но имаше само еден квалификуван учесник.

Сликата 15 подолу ги резимира активностите и размислувањата на општините во врска со ЈПП низ цела Македонија.

Слика 17: Мапирање на проектите со ЈПП во Македонија



Извор: Направено од авторот по дискусии со општинските власти.

## *Проекти со ЈПП кои се разгледуваат*

### 8.1.5 Национално ниво

**168. На ниво на надлежни министерства има голем број на важни проекти кои се предмет на разгледување за учество на јавниот сектор.** Енергетскиот сектор има напредни ставови во врска со проектните потреби, прашање кое и понатаму е отворено е како истите да се имплементираат и како да се плати за нив. Секторите за цврст отпад и за здравство би имале полза од приватното учество, но пред да може тоа да се направи потребни се сеопфатни договорни бизнис модели. Подолу се дадени проектите посочени од надлежните министерства како проекти од интерес, но тие не биле досега предмет на единствен скрининг и проценка на приоритетите:

- **Енергетика:**
  - Големи проекти за производство на електрична енергија од хидро извори
  - Системи за дистрибуција на природен гас
- **Животна средина:**
  - Регионално управување со цврст отпад за шесте национални плански региони
- **Здравство:**
  - Специјалистички дијагностички клиники (на пример: снимање и сл.)
  - Лабораториски услуги
  - Можности за итна медицинска нега
  - Постапување со медицински отпад
  - Клиники за плодност

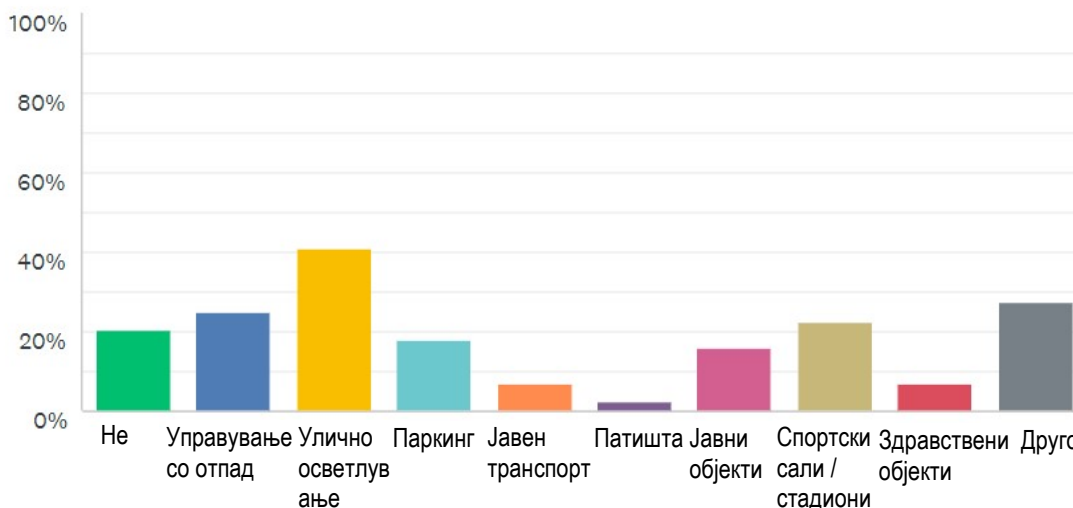
### 8.1.6 Општинско ниво

**169. Неколку општини се во постапка на проучување на проекти со ЈПП или нивно земање предвид за блиска иднина:**

- **Чаир: Нов јавен пазар.** Владата обезбедува простор за приватен субјект да изгради инфраструктура за пазар (тезги и сл.).
- **Охрид: Зелен пазар.** Во тек е модел на ЈПП „изгради-пренеси“, кој се очекува да заврши во декември 2019 година. Приватниот субјект го заменува просторот за пазар со простор за комерцијални канцеларии во истиот објект, но страните го немаат однапред договорено начинот на функционирање и одржување на објектот.
- **Прилеп: Спортско-рекреативен центар со згрижување на деца.** Овој проект е дел од големата реорганизација и рационализација на јавниот простор во центарот на градот. Физибилити студијата за овој предложен ЈПП сè уште е во фаза на подготовка. Владата чувствува притисок овој проект да биде успешен затоа што очекувањето кај јавноста е големо.
- **Аеродром: Спортски сали во училиштата.** Општината сака да изгради спортски сали во 7 до 8 јавни училишта, во рамките на евентуална пакет зделка. Аеродром исто така ја разгледува и ЈПП можноста за реконструкција на други општински јавни објекти и да обезбеди градинка.
- **Струмица: разни проекти.** Општина Струмица прави напори да идентификува повеќе можни проекти со ЈПП, вклучувајќи улично осветлување, дистрибуција на гас и управување со цврст отпад.

**170. Општо земено, како најпопуларни опции кај општините досега се покажале уличното осветлување, спортските сали и управувањето со отпад.** Графиконот подолу го покажува интересот на општините во ЈПП/ концесии, утврден во анкетата преку интернет.

Слика 18: Дали имате некакви конкретни планови за спроведување на проект со ЈПП или со концесија во некој од следниве сектори?



Извор: Интернет истражување со општините спроведено од СБ во септември 2019 година.

### Проекти со ЈПП кои не се материјализирале

**171. Исто како и кај другите проекти со ЈПП на глобално ниво, не сите предлог проекти се успешни.** Има многу причини за нивниот неуспех. Некои произлегуваат од недоволните подготовки на проектот и/или од слабото дефинирање на спецификациите и склучувањето договори. Други проекти по својата природа не одговараат за ЈПП. Трети, пак, трпат влијанија од Владата, особено на политичко ниво. Некои приватни субјекти не успеваат да ги исполнат своите договорни обврски. Имајќи ги предвид сите овие околности, меѓународното искуство посочува дека ЈПП проектите, ако бидат добро подготвени и ако добро се управува со нив, можат да обезбедат учинок со висок квалитет и да бидат обезбедат мошне добра сигурност во заштитата на двете страни од договорот.<sup>49</sup>

### 172. Ова се некои од неостварените ЈПП проекти во Македонија:

- **Транзит со лесна железница во Скопје.** Во периодот 2011-2015 година беа направени повеќе обиди за воведување на вакво решение. Структурата на тендерот внесе сомнежи во капацитетот на Владата да биде разумна страна за приватниот сектор и доведе до неизвесност во учеството на квалификувана страна.
- **Паркинг во Тетово:** Договорот доделен преку конкурентска постапка беше откажан од општинската власт поради судска постапка. Понудувачот покренува судска постапка и општината превентивно го раскина договорот за да се избегне скапа судска постапка. Сепак, и покрај ваквото искуство, Општина Тетово и понатаму е посветена на ЈПП.
- **Кавадарци:** По промената на власта во 2018 година, новиот градоначалник еднострано ги раскина договорите за ЈПП и покрај нивното добро работење. Останува неизвесно дали имало сомнежи за корупција, дали причината е недоволна јасност на природата на договорите помеѓу властите и приватната страна, или се работи за некои други фактори. Наместо тоа, општинските власти во Кавадарци формираа јавно претпријатија за да ги

<sup>49</sup> Истражување на неисполнувањето на обврските: Стапки за неисполнување на обврските и враќање на средствата за кредити од банки за финансирање на проекти, 1983-2017, Инвестициска служба на Мудис, Њујорк, 18 март 2019 година. Од „1.970 јавно приватни партнерства (ЈПП) опфатени со студијата, Мудис забележа кумулативна стапка за неисполнување на обврските од 3,8%“.

преземе проектите наместо ЈПП. Притоа, се констатира дека ова јавно претпријатие можеби нема да има доволен буџет за да може да инвестира. Останува нејасно дали страните кои биле вклучени во раскинувањето на договорите за ЈПП добиле некаква компензација за нивните инвестиции или не.

- **ЈПП за улично осветлување.** Договорот беше доделен во 2013 година и работеше добро во цела 2018 година.
- **Проекти за јавен паркинг.** Тендерските постапки за овие проекти беа спроведени и договорите беа потпишани во 2017 година, но потоа беа раскинати во 2018 година.

### *Вообичаени прашања кои произлегуваат од проектите со ЈПП*

**173. Ова е список на најчестите проблеми, од македонското искуство, кога станува збор за тендерските постапки, склучување договори и спроведување на јавното приватно партнерство.** Врз основа на разговорите со разни групи на засегнати страни од државата, од приватниот сектор кои се заинтересирани за ЈПП и од разгледувањето на документацијата и извештаите од претходни тендери и проекти, може да се констатира дека барем некои од долунаведените околности се случиле во некој момент од развојот и имплементацијата на јавното приватно партнерство. Иако овие резултати се под-оптимални, тие сепак се можност да се научи и да се направат соодветни прилагодувања за во иднина:

- Непостоење субјекти кои би биле квалификувани за доставување понуда
- За критериумите за квалификување би можело да се каже дека се:
  - премногу општи – дозволуваат секому да достави понуда
  - премногу конкретни – што значи дека Владата има замислено некое конкретно решение кое е повеќе настроено кон договор за јавна набавка базиран на влезни параметри, а не кон излезен и работно базиран ЈПП договор
  - несоодветни за проектот
  - на понудувачите им се чини дека договорниот орган ги има изменето барањата за да фаворизира одредена страна или понуда, или;
  - се чини дека Владата нема искуство со ЈПП.
- Финансиските квалификации се или премногу ниски или премногу високи за конкретниот предмет
- Владата однапред испраќа сигнал дека таа ќе биде тешка или проблематична страна за работа

**174. Немањето понудувачи, особено ако тие претходно се квалификувале, е јасен сигнал за потфрлање во дизајнот на тендерот.** Ова е особено случај ако во почетните фази на објавување на проектот и/или претквалификации имало поголем број на заинтересирани страни. Некои од можните причини би биле:

- Опфатот на проектот е преголем или премал.
- Спецификациите се премногу општи или обратно, премногу специфични.
- Временските рокови не се реални:
  - за да се даде одговор на тендерот (од претквалификација до доставување понуда);
  - за заокружување на финансирањето (од доделување на тендерот до заокружување на финансискиот дел);
  - за имплементација на проектот (од заокружувањето на финансискиот дел до датумот на имплементација);



- за поврат на инвестицијата (од датумот на спроведувањето до крајот на договорот).
- Надлежностите кои му се делегираат на приватниот сектор се премногу нејасни и/ или излегуваат надвор од нивниот капацитет за контрола или управување.
- Владата се обидува да ѝ диктира на приватната страна како да го обмисли, оформи, екипира и работи проектот, наместо да утврди стандарди за квалитет и за давање услуги, и да им овозможи на понудувачите тие самите да предложат како ќе ги исполнат тие стандарди.
- Предлогот за комерцијална вредност е неурамнотежен (ризици во однос на награди, казни во однос на стимуланси, и сл.).
- Критериумите за евалуација не се доволно јасни, се чини дека се двосмислени или не се фокусираат на најризични области и на бенефитите од проектот.
- Преносот на политичкиот ризик кон приватниот субјект е преголем.
- Пазарни и ризици поврзани со плаќањата:
  - истите се недоволни да ги покријат трошоците или ризиците кои се бара да бидат преземени од приватната страна.
  - не ја земаат предвид инфлацијата и, ако е применливо, ризикот од курсни разлики.
- Проблеми во врска со спроведувањето:
  - земјиште кое не во сопственост на владата;
  - премногу луѓе треба да се преселат за да се започне со проектот;
  - еколошко загадување во минатото на тоа место;
  - местото се наоѓа во еколошки чувствително подрачје;
  - неизвесни услови под површината кои би можеле да влијаат на проектирањето и на изградбата.
- Проблеми со спроведувањето на проектот со ЈПП:
  - одложени инвестиции на ниво на проектот;
  - недостатоци во договорните спецификации или барања;
  - се очекува сите инвестиции да се прават однапред, но тоа не е наведено така во договорот;
  - различни мислења за тајмингот на инвестицијата, во рамките на услугите;
  - обврска претходно да се исполнат одредени мерки или иницијатори, пред да се продолжи со следната фаза од инвестицијата;
  - промени во пазарните услови или проблем во предлогот за комерцијална вредност;
  - понекогаш приватниот субјект по прво би се одлучил да не може да си ги исполни обврските, отколку да инвестира големи пари поради погрешен или неурамнотежен предлог.

**175. Не се постапува во случај на спорови и неуспеси да се исполнат обврските, и не се бараат решенија.** Со оглед на тоа дека ЈПП договорите имаат подолго времетраење, неизбежно е да се случуваат проблеми, од кои некои не можеле да се предвидат. Тука се мисли на непредвидени околности како што се временски прилики, материјални проблеми, проблеми со работната сила, економски состојби па дури и политика. Договорите треба да ги земаат предвид ваквите околности. Потребно е да има функционални и правични начини за решавање на споровите, за разговор во врска со околностите, за решавање на конфликти и, ако е неопходно, вклучување на трета страна како

медијатор. Добрите договори содржат функционални начини за решавање на споровите, и токму такви механизми треба да се користат.

**176. Очекувањата мора да бидат реални.** Можно е државните органи да имале очекувања кои не одговараат на капацитетот на приватниот партнер да испорача, ниту на капацитетот на Владата да може да управува. ЈПП мора да биде структурирано на практичен начин и да функционира во сите аспекти. Ако од државата не се очекува да направи некоја активност, тогаш треба да се запрашаме во кои околности приватниот субјект би ја реализирал истата активност.

- Ако не е наведена во тендерот, не очекувајте дека ќе биде имплементирана.
- Ако се очекува дополнителна инвестиција во одреден временски период, треба да се наведе тој временски период.
- Ако е проект од повеќе фази, треба да се дефинираат иницијаторите кои би биле основ за започнување на следната фаза.
- Ако Владата сака услугите да се даваат со одреден стандард или ниво на квалитет, истите треба да бидат наведени во тендерската фаза.
- Ако Владата сака да ги менува условите откако ќе биде потпишан договорот, да очекуваме дека ќе треба да платиме за тие промени, или да утврдиме други начини да ги надоместиме на приватната страна за тие промени.

**177.** Најголем дел од овие прашања можат да се решат преку развивање на процеси, правила, процедури и институционален надзор, со кои ќе им се помогне на властите да дојде до резултатите кои ги очекува.

### *Сектори со најголем потенцијал за ЈПП*

**178. Во наредниов дел правиме осврт на повеќе сектори или проектни типови во тие сектори кои типично одговараат за применување на ЈПП.** Како и кај секој друг проект (или програма со проекти), тие мора да се проучат, евалуираат и да се изготват, *меѓу другото*, согласно националните потреби, ограничувањата на местото, социјалните бенефити, влијанијата врз животната средина и економските и фискални параметри.

**179. Енергетика.** Иако властите се насочени кон одржување и/ или проширување на одредени форми на снабдување со енергија, колку тие форми ќе бидат соодветни за ЈПП инвестиции значително зависи од меѓународните перспективи на тие извори на енергија. На пример, мултилатералните финансиски институции за развој, како што е Светската банка, повеќе не разгледуваат проекти кои подразбираат употреба на јаглен. Во таа смисла, сè помал е бројот на приватни инвеститори кои се подготвени на такви потфати. Од друга страна, постои голем интерес, и достапно финансирање, за проекти поврзани со обновливи извори на енергија. Ова е нешто што Владата може да го искористи како предност во унапредувањето на обновливите извори на енергија во рамките на сите други извори на енергија. Проектите со хидроцентрали понекогаш спаѓаат во категоријата помеѓу јаглен и други обновливи извори на енергија. Значителната поддршка на производството на енергија од хидро извори значително зависи од влијанијата врз животната средина по горните и долните водни текови опфатени со таквите проекти. Поголемо расположение за поддршка постои за хидроцентрали изградени на проточни води наместо на други начини на искористување на водите.

#### **Можности во енергетскиот сектор:**

- Производство на електрична енергија:
  - Хидро



- Соларна
- Биогаз
- Природен гас
- Дистрибуција на природен гас
- Енергетска ефикасност:
  - Когенеративни постројки (топлина и електрична енергија)
  - Генерирање на три вида енергија (електрична енергија, топлина и ладење)
  - „Негават“ проекти т.е. негативни вати (помала потрошувачка на влезна енергија за испорачување на истата излезна енергија)
- Внатрешно осветлување
- Изолации на објекти (прозорци, врати, изолација)

**180. Транспорт.** Транспортните проекти кои се финансираат од меѓународни извори најчесто бараат да бидат разумно големи за да може да се привлече интерес. Меѓународните конзорциуми преферираат операции кои го вклучуваат целиот систем затоа што со тоа се обезбедуваат економии од обем и повеќе можности за организирање на финансирањето (на пример земање под наем наместо купување). Помалите проекти (на ниво на општини) повеќе одговараат за домашните компании кои се запознаени со локалните прилики. Транспортните проекти најчесто имаат компонента на изградба на недвижен имот, на пример јавниот орган може да побара да се изгради и да се одржува инфраструктура за јавен превоз (тоа може да бидат станици или јавен паркинг) во замена за комерцијални права во самите тие објекти или во нивна непосредна близина. Инвеститорите во светот покажуваат сè поголем интерес и за личните превозни средства или за електричните возила. Уште повеќе, во светот има добри примери на интермодални железничко-товарни решенија кои се извршени врз основа на јавно приватно партнерство или кои целосно биле реализирани од приватни субјекти.

#### **Можности во транспортниот сектор:**

- Услуги за градски превоз:
  - Автобуски превоз
  - Обезбедување автобуски возен парк и услуги за нивно одржување
  - Лесен железнички превоз
  - Микро мобилност (велосипед, тротинет)
  - Исти ленти кои би се користеле за разни намени, како и паркинзи и сл.
- Инфраструктура/ капацитети за транзит:
  - Станици и други комерцијални, резиденцијални или слични објекти
  - Транзитни станици со киосци, можности за рекламирање
- Изградба, работење и управување со интермодални можности за товарен транспорт:
  - Точки во кои се вкрстуваат железничките патишта

**181. Јавни објекти.** Оваа категорија на инвестиции се однесува на широк спектар јавни објекти или простории во кои се даваат јавни услуги, како што се клиници, судови, библиотеки, училишта, културни центри т.е. секој тип на јавна канцеларија или капацитет кој дава јавни услуги. Типично за државните агенции, изградбата, работењето и одржувањето на овие капацитети не е дел од

нивната примарна задача. Најчеста форма на ЈПП договор кога станува збор за јавно сместување е „паушална исплата“ од Владата кон приватниот субјект во определен временски период. Иако државниот субјект е сопственик на имотот, овој износ е еднаков на кирија во полн износ за приватниот субјект. Во замена за тоа плаќање, од приватната страна се бара да овозможи просториите да бидат на располагање на доследен и сигурен начин, и да ги одржува согласно договорните стандарди. Исплатата не ги покрива само трошоците за секојдневното работење, туку и предвидените долгорочни одржувања и амортизација на почетните капитални трошоци за објектот. Државната агенција може исто така да вклучи во тие проекти посебна опрема или системи, како што се обезбедување, информатичка опрема, производство на енергија, третман на отпад и отпадни води и слични услуги. Кога станува збор за студентски домови, од приватната страна во ЈПП може дури и да биде побарано да обезбеди кафетерија и перални во самиот објект. Од државниот договорен орган ќе зависи опфатот на услуги, врз основа на јасна и сеопфатна проценка на трошоците и бенефитите, според кои ќе се утврди и квалитетот на посакуваните услуги кои ги дава приватниот субјект согласно ЈПП.

#### **Можности за јавните објекти:**

- Образовни капацитети – основно, средно, високо:
  - студентски домови
  - училиници
  - простории за рекреација
  - инфраструктура со целосен кампуси
- Вода, отпадна вода, струја, греење, ладење, комуникации
  - владини административни објекти
- Спортски комплекси
- Граѓански објекти:
  - библиотеки
  - аудиториуми
  - културни центри
- Системи за паркирање
  - автомобили, мотоцикли, микро мобилност

**182. Здравствена заштита и здравствени објекти.** Системот за здравствена заштита и неговите објекти се посебен пример на „јавни капацитети за сместување“. Јавно приватните партнерства во здравствената заштита можат да бидат многу пошироки решенија од едноставно овозможување и одржување на објектите, и можат да вклучуваат и давање одредени видови здравствени услуги. Давањето здравствени услуги бара многу поригорозно проучување, проценка, податоци и структурирање во споредба со просечен ЈПП проект, вклучувајќи тука фактори како што се стапки на појавување, стандарди за лекување, различни нивоа на нега и итни ситуации. Секоја од нив бара значителни податоци, проекции на трошоци, планови за управување и опции за објекти и за човечки ресурси. Оние кои го планираат здравството можат да разгледаат разни опции за јавно приватни партнерства во овој сектор. Ова е особено корисно ако специјалистичките услуги подразбираат користење на нова и мошне скапа опрема и поврзани објекти. Лабораториите за снимање се добар пример за ова. Тие можат да функционираат како посебни единици во рамките на болничките клиники или да бидат засебни услуги кои би биле користени од повеќе болници или клиники. Одредени специјализирани и/ или суштински услуги можат да се имплементираат и преку јавно

приватно партнерство, како што е, на пример, собирањето, контролата и одлагањето на опасен медицински отпад.

**Можности кај здравствената заштита и здравствените објекти:**

- Болнички објекти:
  - болници за примарна нега
  - болници за интегрирана нега
  - специјализирани лаборатории и единици
  - управување со објектите
  - специјалистички набавки и услуги за нивно управување (стерилизирана опрема, постапување со медицински отпад)
- Нега на стари лица:
  - развој на објекти и управување
  - давање услуги и нивно управување

**183. Управување со цврст комунален отпад.** Управувањето со цврст отпад е предмет на голем интерес за државата со оглед на влијанието на сегашните начини на одлагање на отпадот. За ЈПП постојат бројни можности во рамките на вредносниот синџир на управување со отпадот, и одобрување на одредени компоненти од услугите или нивна целосна вертикална интеграција. Одлуката за тоа кој формат ќе се избере зависи од обемот на потребните инвестиции, обемот/ вредноста на секоја компонента т.е. услуга, интегрирањето со постојните услуги, па дури и од географскиот опфат. Она што треба владите да го признаат е дека има дефинитивни трошоци за собирање и одлагање на отпадот, при што има некои можности за генерирање приходи од рециклирање или производство на струја. Притоа, веројатно е дека тие ќе бидат субвенционирани компоненти во вкупните трошоци на системот, а не мора да значи дека би создавале добивка. Цената за отпадот треба да ги земе алтернативните решенија за одлагање на отпадот од страна на оние кои го создаваат, а тоа во моментот се бесплатните и диви депонии. Така што, справувањето со овие практики и усогласеноста со стандардите за одлагање на отпадот се императив за да се зборува за успех во управувањето со цврстиот отпад.

**Можности кај управувањето со комуналниот цврст отпад:**

- Услуги за собирање на отпадот
- Капацитети за согорување на отпадот
- Управување со депонии
- Рециклирање
  - Капацитети за одвојување на отпадот
  - Обработка на материјалите по нивното одвојување, додавање вредност

**184. Други проекти на општинско ниво.** Успехот на јавно приватните партнерства кај општините од аспект на уличното осветлување дава увид во еден поширок спектар на потенцијални проекти за подобрување на ефикасноста. Општините би можеле на ист начин да разгледуваат и други проекти за енергетска ефикасност, како што се намалување на загубите при затоплување или ладење во владините објекти, намалена потрошувачка на електрична енергија или намалена потрошувачка на вода – сето тоа платено благодарение на заштедите во трошоци од подобрувањата. За поголеми инфраструктурни проекти, општините можат да размислат за замени на земјиште – кога приватен субјект гради и одржува одредена инфраструктура за општината во замена за право на користење на одредено земјиште на друга локација, или користење на одреден имот без кирија кој претходно приватниот субјект би го изградил во интерес на Владата. За остварување на развојните

цели, Владата ќе има минимални или воопшто нема да има капитални инвестиции кои би морала да ги реализира однапред.

**Други можности за проекти на општинско ниво:**

- Проекти за енергетска ефикасност:
  - Улично осветлување
  - Владини објекти
  - Училишта и културни објекти
- Јавни објекти, јавни капацитети за замена на недвижен имот или концесија
- Транзитни центри
- Паркиралишта

## 9. ПРЕЛИМИНАРНИ ПРЕПОРАКИ

**185.** Подолу се дадени препораки за подобрување на законската рамка, транспарентноста, институционалната рамка и постапките за управување со спроведувањето за ЈПП. Препораките се подредени по приоритет имајќи ги предвид можностите, предизвиците, како и меѓународните обврски на владата на Македонија.

### I. Зајакнување на регулаторната и институционалната рамка:

*Појаснување и зајакнување на институционалните улоги во агендата за ЈПП, вклучувајќи ги и улогите на силен централен субјект за надзор*

**186.** Јасна поделба на институционалните улоги со посилено централно насочување и контрола на начинот на кој се спроведуваат ЈПП во земјата, би била корисна. Појдовната точка би била зајакнување на капацитетот, улогата и овластувањата на МЕ како координативна и раководна институција за ЈПП. МЕ треба да биде поставено како точка за координирано распределување на ресурсите за поддршка на проекти со ЈПП. Ресорните министерства односно општините треба да се фокусираат на нивната улога како технички „сопственик“ на проектот со ЈПП, да придонесуваат детали за нивните потреби и барања, како и да добиваат поддршка за следење и управување со ЈПП во фазата по завршување. Советот на ЈПП би можел да одигра клучна улога во обезбедувањето на министерска координација, со што консултациите со Кабинетот ќе бидат резервирани само за најкритичните крстосници. Препораките за овие улоги се дополнително разработени подолу.

- **Министерство за економија.** Координаторот на програмата за ЈПП (единица за ЈПП) може да осигури дека секое ЈПП има предвидливи, сигурни и доследни карактеристики. Ова ќе обезбеди удобност и транспарентност за инвеститорите, давателите на кредити и граѓанското општество. Силното управување и контрола на квалитетот обезбедува ваква доследност. Исто така овозможува развивање на критична маса на експертско знаење кое може да се искористи за решавање на новите проблеми и прашања кои неизбежно ќе произлезат при спроведувањето на новите проекти. Законот за концесија и ЈПП го идентификува МЕ како клучна надлежна институција за ЈПП и би било мудро таквата положба да се зајакне и поддржи. Ресорните министерства и општините имаат интерес проектите да поминуваат бргу. Ова понекогаш ја замаглува нивната објективност кога се обидуваат да ги надмината проблемите односно предизвиците поврзани со структурирањето. Да се има неутрална компетентна институција која може да помогне и да распределува ресурси и која има развиено меѓусекторско искуство со примена на овој модалитет, е од клучно значење за успешноста на ЈПП на глобално ниво.
- **Министерство за финансии.** МФ е надлежно за чување на националниот буџет, обврските и за управување со фискалните ризици. Исто така ова министерство објавува извештаи за фискалните параметри и ги доставува со субјекти како што се ММФ и ЕУ. Како такво, МФ треба да има клучна улога во одобрувањето на проекти со ЈПП од гледна точка на фискалните ризици, во текот на подготвителната фаза, односно нивна проценка и давање на зелено светло пред да се пристапи кон набавките, а потоа да врши следење на фискалната успешност на ЈПП на договорниот орган во текот на оперативниот период. Ова е важно со оглед на тоа дека непредвидените обврски на владата во рамките на договор за ЈПП би можеле да опстојуваат и до 35 години.
- **Совет за ЈПП.** Советот може да има корисна улога во развивањето на стандардизирани критериуми за одобрување, давање препораки за одобрување на Кабинетот, консултации

со секторите и надворешна промоција на заинтересираните инвеститори. Советот исто така може да осигури дека секторските развојни планови кои предвидуваат користење на ЈПП, се спроведуваат во согласност со стратегијата на владата.

- **Ресорни министерства и општини.** Ресорните министерства и општинските субјекти се всушност ‚сопственици‘ на договорите за ЈПП. Овие субјекти треба да се занимаваат со исходите и последиците од тендерските постапки и преговорите кои ги спроведуваат. Тие исто така треба да управуваат како ЈПП се вклопува во нивните севкупни планирања и операции. Со тоа што ќе им се овозможи на овие субјекти да се фокусираат на техничките детали поврзани со развојот и управувањето со спроведувањето на проектите со ЈПП, овие субјекти можат да посветат повеќе енергија на нивните непосредни надлежности и да му овозможат на МЕ да ја олесни координацијата со ресурсите за поддршка на ЈПП.
- **Комисија за спроведување на постапката.** Да се има посветен, мултидисциплинарен тим на ниво на проектот, фокусиран на даден проект со ЈПП е важна структура со која се максимизираат изгледите за успех. Верзијата на Комисијата предвидена во рамките на ЗКЈПП би имала корист од високо квалификуван експерт како водач на тимот кој, во идеален случај, би дошол од владиниот субјект кој го предлага проектот (ресорно министерство или општина) назначен како раководител на проектот и кој ќе ја има улогата на претседател на комисијата. Ова овозможува единствена точка за одговорност и координација за сите консултантски односно советодавни ресурси распределени од МЕ на проектот, за комуникација со понудувачите и за обезбедување информации на засегнатите високи владини службеници.
- **Национален ‚застапник‘ за ЈПП.** Доколку постои застапник, на високо ниво, односно предводник за ЈПП, тоа би ја поттикнало примената на ЈПП. Најголем дел од земјите имаат лидер на високо ниво кој, преку владата, е фактички лидер на концептот за ЈПП и ја промовира неговата примена во рамките на целата влада и на сите нивоа. Теоретски, советот за ЈПП би можел да ја одигра оваа улога, но во пракса – како што покажува глобалното искуство – за навистина да се придвижи ЈПП и да профункционира, треба да има еден главен застапник кој ќе го предводи патот. Во случајот на Македонија, во идеален случај, ова би бил некој на ниво на заменик претседателот на владата. Таквото предводење го поставува ЈПП како сериозен дел од севкупното планирање на националниот развој и севкупната стратегија и дава импулс за развој на јавните политики и институциите кои ќе бидат потребни за ЈПП да функционира.

### *Изготвување на јавни политики и стратегија за ЈПП на високо ниво*

**187. Иако постоењето на јавни политики за ЈПП не е законски предуслов за спроведување на ЈПП, сепак присуството на ваквите политики може да придонесе за насочување на примената на ЗКЈПП во пракса.** Може да помогне при подредувањето по приоритет на ограничените човечки и финансиски ресурси за остварување на најдобрите развојни исходи. Освен тоа, може да даде сигнал на потенцијални инвеститори и даватели на кредити дека земјата е сериозна во однос на овој модалитет и дека постојат долгорочни можности кои им се на располагање. Ќе ги насочи чинителите каде да одат и каде да обезбедат поддршка. На крајот, јавните политики односно стратегија за ЈПП би можеле да го променат размислувањето дека ЈПП се користи како модалитет за финансирање на последен избор, туку дека може да се користи стратешки онаму каде што тоа е најсоодветно, со крајна цел максимизирање на искористеноста на ограничените јавни средства и меѓународна помош.

*Подобрување на процесите на планирање, утврдување и подредување по приоритет и нивно вградување во севкупна рамка за управување со јавни инвестиции (УЈИ)*

**188. Некои проекти може да бидат посоодветни за јавно финансирање, додека пак други се посоодветни за ЈПП.** За влади како Македонија кои се соочуваат со севкупни фискални ограничувања и големи потреби за развојни инвестиции, ЈПП може да помогне за надополнување на достапните средства и истовремено испорачување на висококвалитетни услуги на сигурна основа. Клучот на успехот е утврдување кои проекти се најдобро кандидати за ЈПП.

**189. Идентификацијата, разгледувањето и оценувањето на проектите, во идеален случај, треба да се спроведе на меѓусекторска, меѓувладина основа.** Проектите треба да се подредат по приоритет според нивните општествени придобивки и расположливиот фискален простор. Важно, и за јавната и за приватната страна е дека капацитетот треба да се фокусира само на оние ЈПП кои имаат јасна вредност за општеството, корисниците и/или буџетот можат да си ги дозволат и се одржливи на долг рок.

**190. Идентификацијата, прегледувањето и подредувањето по приоритет на ЈПП треба да биде вклопено во една севкупна рамка за управување со јавни инвестиции (УЈИ).** Треба да постои систематски и секторски процес за идентификација и планирање на проекти, од кој што процес би можеле да се изберат потенцијалните кандидати за проекти со ЈПП, врз основа на нивните карактеристики и основи како проекти и како ЈПП. Иако рамката на УЈИ беше развиена уште во 2015 година со помош од Европската комисија како дел од поддршката за пристапување, таа рамка за УЈИ се чини не се користи редовно. Во услови кога нема рамка за УЈИ која се користи редовно и доследно, владата во моментот се чини дека унапредува проекти врз основа на достапноста на средства, прво користејќи ги средствата од ЕУ и развојните финансиски институции – како грантови така и кредити – за користење во клучни проекти од јавниот сектор. Потоа бара достапни средства од сопствениот национален буџет. ЈПП се смета како последен избор.

**191. Развивање на издржан процес за избирање на проекти соодветни за ЈПП.** Во моментот ресорно министерство или општина може да избере скоро било каков проект и да го спроведе преку ЈПП. Иако постојат предфизибилити критериуми во подзаконските акти за ЈПП, ваквата проценка се врши само во првичните фази на проектот. Контролата на квалитетот потоа е обврска на договорната институција која, со оглед на недостатокот на капацитети за спроведување на ЈПП, многу ретко ги исполнува целите на издржано развиен проект.

**192. Владата веќе поседува низа одлични алатки за утврдување, прегледување и подредување на проектите според приоритетот.** Со активностите поврзани со ЕУ ИПА во 2015 година беше воспоставен *Национален инвестициски комитет* со поддршка од алатка за проценка врз основа на *анализа со повеќе критериуми* како и систем на рангирање на проектите за нивно подредување според приоритетот. Оваа алатка опфаќа широк опсег на сектори и институции. Консултантската поддршка им помогна на владините министерства при развојот на *секторски развојни стратегии*, особено во транспортот, енергетиката и туризмот. Сите овие алатки треба да се користат поредовно, а информациите кои произлегуваат оттаму треба да се одржуваат ажурни. Начините кои се користат за пополнување на овие алатки, квалитетот на обезбедените информации, како и длабочината на направените анализи треба постојано да се подобруваат. Во моментот овие вештини се нерамномерно распределени и не се применуваат подеднакво во владините институции. Исто така, *пристапот базиран на програми* во врска со координацијата на финансиската помош, од 2009 година би можел подобро да се употреби за да се утврдат витални ресурси за кофинансирање, како и недостатоци во фискалните планови и да се утврдат области каде ЈПП би можело да има значајна улога за проширување на буџетот.

*Разделување во посебни закони на правилата за ЈПП и правилата кои ги третираат добрата од општ интерес (концесии за вадење на ресурси)*

**193.** Сегашната комбинација на права за вадење на минерални сировини и ЈПП претставува невообичаен аранжман во рамките на најголем дел од земјите членки на ЕУ и ширум светот. Тендерските постапки и постапките на прибирање понуди за добивање на права за минерални сировини не секогаш се компатибилни со развивањето, склучувањето на договори и третманот на ЈПП. Освен тоа, директивата на ЕУ за ЈПП (2014/23) го користи поимот „концесија“ со различна дефиниција од онаа која што се користи во сегашниот Закон за концесии и јавно приватни партнерства, најчесто насочено околу обезбедувањето на јавни услуги во согласност со доделени права. За да се избегне забуната во иднина и за чинителите подобро да се фокусираат на темата на ЈПП, препорачливо е да се разделат овие два пристапи. Иако сегашната форма на ЗКЈПП е соодветна како рамка за развој и спроведување на успешен редослед на проекти со ЈПП, со оглед на заложбите на владата за усогласување со законодавството на ЕУ што е можно побргу, одвојувањето на концесиите за минерални сировини од ЗКЈПП треба да се направи со овој процес на измени и дополнувања.

*Прилагодување на правилата и постапките за набавки кај ЈПП со нагласок на транспарентноста на тендерската постапка*

**194.** Системот за набавки за ЈПП треба да биде прилагоден и зајакнат така што да биде повеќе усогласен со глобалните најдобри практики и истовремено да испорачува подобри и подоследни вредности. ЈПП има единствени карактеристики што се однесува до формата за поднесување на предлогот и потребата за спецификации, договорните услови и условите за успешност во текот на спроведувањето, како и цената. Сегашната примена на правилата за набавки доведе до помалку од оптимални одлуки во однос на критериумите за оценување кои отстапуваат од принципот вредност за вложените пари и квалитетно спроведување наспроти цена. Законот за јавни набавки иако не е целосно соодветен за ЈПП, има одредени одредби кои би можеле да се искористат во контекст на ЈПП, особено во делот на електронски поднесоци.

**195.** Тендерските постапки треба да се целосно транспарентни. Иако Законот за концесии и ЈПП претставува цврста основа за ЈПП, сепак немањето на детални правила, насоки и силен институционален надзор, понекогаш доведува до нешто што се чини како нејасен и непредвидлив процес. Ова го унапредува согледувањето дека ЈПП е проблематично, без оглед на реалноста. Недоволната јасност за тоа како тендерите за ЈПП се осмислени и спроведени доведе до тоа граѓанското општество да не им верува на ЈПП и можеби ги одвратило инаку искусните и заинтересирани инвеститори од учеството во ЈПП. Поради тоа што нема јасни, објективни, транспарентни критериуми за поднесување понуди, оценување и доделување, низа набавки се оспорени од страна на понудувачите кои не биле избрани. Овие спорови е или не се лекомислени по својата природа, меѓутоа поради нетранспарентноста на тендерската постапка, законските спорови опстојуваат. Во еден случај, вакво нешто доведе до тоа една општина да го поништи доделувањето на договор само за да избегне судски спор.

## **II. Создавање на процеси и алатки:**

*Развивање на релевантно утврдување на одредници и следење на проектите со ЈПП преку регистар на ЈПП*

**196.** Регистарот за ЈПП треба да понуди што е можно повеќе можности за споредба. Регистарот треба да има за цел следење на сите технички, економски и фискални елементи кои претставуваат критични ризици односно идни придобивки за владата и за земјата. Иако МЕ има



јасна надлежност да го координира комплетирањето на регистарот, исто така треба да соработува со релевантните министерства во насока на доставување на информации критични за следењето и управувањето со усогласеноста, како и изложеноста на ризици. Поконкретно, треба да постои силна улога и однос со МФ за квантифицирање и следење на непредвидените обврски својствени за договорите за ЈПП.

**197. Регистарот на ЈПП исто така ќе овозможи објавување на годишни извештаи за успешноста на програмата за ЈПП.** Врз основа на информациите собрани од регистарот на ЈПП, кои ќе произлезат од редовното следење на и поднесените извештаи од страна на секој проект во портфолиото, би требало да се обезбеди најмалку годишен извештај за успешноста на програмата за ЈПП. Овој извештај треба да биде достапен на јавноста односно да биде објавен на интернет страницата на МЕ. Треба да се обезбеди максимална транспарентност во однос на она што е договорено и колку се успешни страните и проектите во споредба со очекувањата. Ова ќе помогне за зајакнување на долгорочната успешност и ќе ги потенцира областите кои треба да се подобрат.

#### *Утврдување на нови правила за спроведување, процеси и насоки и дополнителна разработка на постоечките*

**198. Потребни се детални прирачници, насоки и обрасци за секој чекор од процесот на ЈПП.** Иако законодавството за ЈПП е солидно, сепак недостасуваат институционални структури за надзор и насочување, дефинирани правила односно процеси и прирачници за обезбедување на усогласеност со правилата. Важно е Македонија да ги разработи деталите на процесот за ЈПП кои се наведени во ЗКЈПП. Ова значи изработка на национална документација на која секоја институција односно заинтересирана странка може да се повика за да се информира која е точната постапка за секоја фаза од спроведувањето. Вакви стандардизирани пристапи се многу пожелни помеѓу општинските власти чии што фискални и човечки ресурси се ограничени. Силното лидерство од МЕ во делот на развивање на овие материјали и обезбедување на обука за нивно користење, ќе помогне да се стабилизираат и подобрат изгледите за и исходите од ЈПП.

#### *Стандардизација на карактеристиките на договорот за ЈПП на национална основа*

**199. Би било корисно да се стандардизира клучната терминологија и деталите на поимите наведени во договорите, на високо ниво.** Не е добро да постојат повеќе дефиниции за истиот поим, особено ако, од одредени причини, тие поими треба да се толкуваат во судска постапка. За да се оствари ова потребно е да има консензус на ниво на целата влада за тоа како се постапува по вообичаени, но често пати сложени, договорни правни концепти во Македонија.

**200. Во идеален случај, ова би довело до креирање на главен документ за ЈПП кој ќе биде применлив во сите сектори.** Идните учесници во трансакциите со ЈПП, без оглед дали се работи за инвеститори, изведувачи или даватели на кредити, треба да имаат исто разбирање за тоа кои поими важат во договорот за ЈПП во Македонија, без оглед за кој сектор станува збор.

**201. Давателите на кредити и инвеститорите очекуваат стандарди договорни одредби вградени во јавните политики и вклопени во условите на договорот вклучени во тендерската документација.** Одредбите за арбитража, виша сила, откажување од суверениот имунитет и последиците од раскинувањето на договорот треба да бидат јасни.

### **III. Градење на капацитет и обезбедување на тековна поддршка за развој и спроведување на проекти:**

#### *Подобрување на човечките ресурси во рамките на владата кои работат со ЈПП*

**202. Би било корисно да се зголеми бројот на соодветно квалификувани и/или обучени вработени кои ќе ги развиваат и ќе управуваат со проектите со ЈПП.** Владата би можела да го зголеми бројот на висококвалификувани, мултидисциплинарни вработени кои работат во клучната улога на МЕ, како и во МФ. Лица за контакт треба да се утврдат во рамките на ресорните министерства и општините за да служат како координатори за обуките и поддршката.

**203. Важно е развивањето на способности за надзор на спроведувањето и за управување, во рамките на владата.** Најголемата вредност на ЈПП се остварува во текот на оперативниот период на договорот. Владата треба да осигури дека приватниот партнер работи согласно со договорот и согласно со утврдената динамика. Владата треба исто така да го следи и своето работење за да осигури дека работи во согласност со договорот за да се избегне ризикот од неисполнување на обврските. Договорите за ЈПП можеби ќе треба да се изменат поради екстремни промени на оперативните, економските или социјалните услови во текот на периодот на спроведување. Сепак, ваквите промени треба внимателно да се разгледаат и да не се посегнува по вакви промени веднаш. Потенцијалните трошоци, ризици и непредвидени обврски генерирани од таквите промени треба да се проучат, квантифицираат и да се разгледаат пред да се преземат мерки. За ова е потребно соодветно стручно знаење и совети, во идеален случај во рамките на независно владино тело за надзор и одобрување.

**204. Толкувањето на сложени договори за ЈПП може да претставува предизвик и бара стручно знаење.** Спроведувањето на одредбите од овие договори не само што бара знаење, туку и сигурност и овластување за да се делува. Во моментот во Македонија, и јавните и приватните страни се чини дека не сакаат присилно да ги остваруваат своите права во рамките на договорот за да избегнат спор. Меѓутоа, соодветно формулиран договор, со соодветни одредби, поткрепени со солиден надзор, може да се искористи како алатка за обезбедување на квалитетно и успешно спроведување и од двете страни. Обуките и пристапот до стручни консултантски ресурси би можеле да помогнат во оваа насока.

#### *Обезбедување на спакувана поддршка за проекти со ЈПП на општинско ниво*

**205. За кандидатите за ЈПП на општинско ниво, потребите се различни.** Најголем дел од предложените проекти на општинско ниво имаат помали вкупни трошоци, но потенцијално големо локално влијание. Сепак, поради малите вкупни трошоци, овие проекти не секогаш можат да ги поднесат високите структурни трошоци кои треба да се платат од напред, својствени за големите проекти на централната влада. Треба да има рационализиран и лесно достапен начин за општините сигурно и самоуверено да развиваат и да постават на тендер соодветни проекти со ЈПП кои ќе доведат до соодветна конкуренција и робусни резултати. Ова може да се оствари на неколку начини, вклучувајќи стандардни обрасци за проекти и наменски општински советодавни инструменти.

#### *Обезбедување на надворешна поддршка за развивање на проекти, веројатно преку инструмент за развој на проекти (ИРП)*

**206. Со растењето на програмата за ЈПП, би било корисно доколку постои наменски инструмент кој ќе обезбеди начин сите нивоа на власта да имаат пристап до стручна советодавна помош.** За ресорните министерства во централната влада и, веројатно, Градот Скопје,

најголемиот дел од проектите со ЈПП кои се разгледуваат, се големи и/или сложени. За овие проекти да бидат успешни како ЈПП потребна е поддршка од искусен мултидисциплинарен тим. Потребна е поддршка од повеќе делови на владата, која што не опфаќа само секторски прашања, туку социјална, фискална и економска издржаност, како и издржаност од гледна точка на животната средина. Ова значи имање пристап до група на консултанти и советници наменети за проектот кои ќе работат заедно со мултидисциплинарниот владин тим на државни службеници, на развивањето, спроведувањето на тендерската постапка и преговарањето на ваквите проекти од голем обем. Меѓутоа, за ова е потребен процес за набавки, повикување и распределба на консултантите како и начин како да се платат овие консултанти.

**207. Ваквата надворешна стручна поддршка би можела да се обезбеди преку инструмент за развивање на проекти (ИРП).** ИРП е клучното препорачано дополнување на севкупната програма на ЈПП, кој би помогнал во насока на стручно и сигурно развивање, спроведување на тендерската постапка и преговарање на проекти со ЈПП кои ги испорачуваат карактеристиките кои ги бара владата. ИРП ќе помогне да се платат стручни меѓународни и домашни консултанти и советници кои ѝ се потребни на владата за развивање на робусни проекти со ЈПП. Трошоците за овие услуги, според стандардната практика на ИРП, би се покриле делумно или целосно од добитните тендери за проектите со ЈПП, кои ќе имаат корист од рационализирани и стручно постапки и документи.

#### **IV. Обезбедување на постојан надзор и управување со ризик:**

*Обезбедување на некаков вид на тежа и контратежа, транспарентност и отчетност во развивањето на ЈПП, тендерските постапки, процесите на одобрување и спроведување на надзорот*

**208. Процесот на ЈПП, како што е сега опишан во ЗКЈПП е скоро целосно во надлежност на владиниот субјект кој го предложил проектот.** Постои само еден момент на контрола на квалитетот – прегледот по физибилити студијата. Не постои дополнителна визија за формата на проектот сè додека проектот не е спремен за склучување на договор. Во тој момент, толку многу време, напори, пари и очекувања се веќе вложени во проектот така што било какви промени би биле тешки, а откажувањето на проектот е засрамувачки и разочарувачки.

**209. Треба да има почесто стручно насочување и прегледување во критичните моменти во текот на процесот.** Овие моменти на прегледување би можеле да бидат пред завршувањето на тендерот и неговото објавување, на крајот на процесот на оценување, пред извештајот да биде доставен до повисоките нивоа, како и пред договорот да биде доставен до раководителот за ратификација.

**210. Сите документи поврзани со клучните одлуки и исходите од тендерските постапки треба да се објават.** Се препорачува владата да обезбеди максимална транспарентност со тоа што јавно ќе ги објави не само критериумите за поднесување понуди и оценување и резултатите од тендерот и доделувањето, туку и условите на конечниот договор постигнат помеѓу владата и приватниот партнер кому му е доделен тој договор. Ова многу ќе придонесе во насока на зголемување на довербата во начинот на кој што се спроведуваат ЈПП во Македонија, укажувајќи на видовите на договори кои се постигнуваат и како овие договори ќе ја заштитат владата и ќе бидат корисни за луѓето.

**211. Треба да постои редовно поднесување на извештаи за успешноста на програмата за ЈПП.** Владините договорни органи треба да имаат обврска да придонесат кон редовното следење и

прегледување на успешноста на проектот. Владините договорни органи и МЕ треба да работат заедно на следењето на успешноста на проектот како дел од активноста на севкупно следење на и поднесување извештаи за програмата за ЈПП. МЕ треба да го координира годишниот извештај за ЈПП кој ќе се користи во рамките на владата, а исто така ќе биде и јавно објавен. Ова помага да се унапреди транспарентноста, отчетноста, како и да се зголеми севкупната доверба во програмата за ЈПП ширум целата влада.

*Проактивно квантификување, следење и управување со фискалните ризици кои произлегуваат од договорите за јавни инвестиции и ЈПП на ниво на поединечни проекти и на ниво на портфолија*

**212. МФ треба да има поактивна улога во управувањето со фискалните ризици на ЈПП.** Во моментот, МФ има релативно пасивен пристап кон надзорот во однос на управувањето со фискалните влијанија на ЈПП и јавните набавки воопшто. Немањето на надзор и насоки за договорните органи за тоа како да ги утврдат и квантифицираат обврските поврзани со договорот и непредвидените обврски, може да доведе до тоа одредени ризици во текот на ЈПП да бидат пропуштени. Севкупниот систем за управување со економските, фискалните ризици, како и ризиците поврзани со испораката на услугите би имал голема корист од насоки, прирачници, обуки и подиректен надзор за да се осигури дека сите закони заедно креираат силни, оправдани и корисни исходи за земјата. Ублажувањето на ризиците однапред, пред потпишувањето на договорите, е најдобриот начин да се минимизираат овие ризици. Меѓутоа, следењето на работењето на договорниот орган и на напредокот во спроведувањето на проектот е подеднакво важно.

## ДОДАТОЦИ

### *Додаток А: Клучни карактеристики на Законот за јавни набавки што се однесуваат на Законот за концесии и ЈПП*

Во следниве делови е дадена споредба помеѓу Законот за јавни набавки (ЗЈН) и Законот за концесии и јавно приватни партнерства (ЗКЈПП). Целта на овој додаток е да се отсликаат паралелите и разликите помеѓу двата закони во обид да се анализира степенот до кој ЗЈН може да се примени кај набавките со ЈПП односно дали се потребни дополнителни конкретни законски одредби за ЈПП за да се поддржи таквата примен.

Следниве делови се вклучени во овој додаток А:

- A.1    Рамковни спогодби и инструменти за развој на проекти**
- A.2    Одредби за електронско поднесување на понудите**
- A.3    Аранжман на обврски во однос на понудите и квалитетното и навременото извршување на договорот**
- A.4    Комисија за спроведување на процесот**
- A.5    Совет за јавно приватно партнерство**

#### **A.1    Рамковни спогодби и инструменти за развој на проекти**

Рамковната спогодба претставува една важна можност предвидена во ЗЈН која јавните субјекти можат да ја искористат. Ова овозможува испорака на неодредени количини во рамките на еден договор за набавки. Цените за дефинираните услуги се договорени однапред. Најдолгото времетраење на таквиот договор е 5 години, што е зголемување од 3 години согласно претходниот ЗЈН од 2012 година.

Причината поради која постоењето на оваа одредба е полезно е дека многу сличен формат се користи и за ангажирање на стручни консултантски услуги како поддршка на институциите за ЈПП преку пари распределени од инструментот за развој на проекти (ИРП).

Подолу е даден соодветниот извадок:

## Глава VI

### Дел 1

#### Член 57

##### Рамковна спогодба

- (1) Договорниот орган може да склучи рамковна спогодба со користење на една од постапките утврдени во член 47 од овој закон.
- (2) Рокот на важење на рамковната спогодба во класичниот јавен сектор не смее да е подолг од три години, а во секторските дејности не смее да е подолг од пет години, освен во исклучителни оправдани случаи кои се директно поврзани со предметот на набавка и кои договорниот орган соодветно ги образлага во одлуката за јавна набавка.
- (3) Поединечните договори за јавна набавка се доделуваат врз основа на рамковната спогодба на начин утврден во овој член, и тоа од страна на договорни органи кои за оваа цел се јасно наведени во огласот за јавна набавка или во поканата за потврдување на интересот, на економските оператори кои се страни на рамковната спогодба.
- (4) Поединечните договори за јавни набавки се склучуваат пред истекот на рокот на рамковната спогодба.
- (5) При доделувањето на поединечните договори не смее да се менуваат основните услови утврдени во рамковната спогодба, особено во случаите од ставот (7) на овој член.
- (6) Доколку рамковната спогодба е склучена со еден економски оператор, поединечните договори се доделуваат во согласност со условите од рамковната спогодба.
- (7) Доколку рамковната спогодба е склучена со повеќе економски оператори, поединечните договори се доделуваат на еден од следните начини:
  - а) без повторно прибирање понуди, доколку спогодбата ги одредува сите услови за набавка на стоките, обезбедување на услугите или изведување на работите, како и објективни услови за избор на еден од економските оператори кои се страни во рамковната спогодба, а кои биле наведени во тендерската документација за склучување на рамковната спогодба;
  - б) со повторно прибирање понуди помеѓу економските оператори страни во рамковната спогодба, доколку во рамковната спогодба не се утврдени сите услови за набавка на стоките, обезбедување на услугите или изведување на работите или
  - в) делумно без повторно прибирање понуди во согласност со точката а) од овој став, а делумно со повторно прибирање понуди, во согласност со точката б) од овој став, доколку во рамковната спогодба се утврдени сите услови за набавка на стоките, обезбедување на услугите или изведување на работите и доколку договорниот орган оваа опција ја навел во тендерската документација за склучување на рамковната спогодба, утврдил објективни критериуми за избор дали ќе се спроведува повторно прибирање понуди или договорот ќе се додели без истото и навел кои услови можат да бидат предмет на повторно прибирање понуди.
- (8) Одредбата од став (7) точка в) на овој член може да се примени на кој било дел од рамковната спогодба за кој се утврдени сите услови за набавка на стоките, обезбедување на услугите или изведување на работите, без оглед дали за другите

делови на рамковната спогодба се утврдени сите услови за набавка на стоките, обезбедување на услугите или изведување на работите.

- (9) Повторното прибирање понуди согласно со став (7) точки б) и в) на овој член се заснова на истите услови кои се користеле за склучување на рамковната спогодба, и ако е неопходно, на попрецизно утврдени услови, како и врз основа на други услови од тендерската документација во согласност со следнава постапка:
- за секој договор за јавна набавка, договорниот орган доставува барање преку ЕСЈН за прибирање понуди до сите економски оператори кои се страна во рамковната спогодба;
  - договорниот орган определува примерен рок за поднесување на понудите, водејќи сметка за сложеноста на предметот на набавка и времето потребно да се подготват и да се поднесат понудите;
  - понудите се доставуваат преку ЕСЈН и договорниот орган ги отвора во утврдениот рок. Содржината на понудите останува доверлива сè додека договорниот орган не ги извести понудувачите за извршениот избор;
  - договорниот орган го доделува секој договор за јавна набавка на економскиот оператор кој ја поднел најдобрата понуда врз основа на критериумите за избор на најповолна понуда утврдени во рамковната спогодба;
  - договорниот орган е должен да ја достави одлуката за избор или за поништување на постапката за повторно прибирање понуди до сите економски оператори кои се страни во рамковната спогодба.
- (10) Рамковната спогодба со повеќе економски оператори не ги обврзува страните на склучување поединечен договор за јавна набавка, а рамковната спогодба со еден економски оператор ги обврзува страните за склучување на поединечен договор доколку договорниот орган тоа го предвидел во тендерската документација.

## A.2 Одредби за електронско доставување на понудите

Треба да се забележи дека Законот за јавни набавки има дефинирани услови за електронско поднесување: (дел 2, член 3) подолу. Ова укажува дека таквите начини за барање на понуди за ЈПП, нивно примање, разгледување и утврдување преку електронското поднесување, би било прифатливо според важечките законски прописи.

19. „Електронско средство“ е електронска опрема за обработка и чување податоци (вклучувајќи и дигитална компресија), кои се пренесуваат, испорачуваат и примаат преку кабелски, радио или оптички средства или преку други електромагнетни средства;

[...]

30. „Електронски систем за јавни набавки (во натамошниот текст: ЕСЈН)“ е единствен информациски систем достапен на интернет, кој се користи со цел да се овозможи поголема ефикасност, транспарентност и економичност во областа на јавните набавки;

Освен тоа, членовите 58 до 61 од ЗЈН ги пропишуваат средствата за користење на електронското поднесување преку ЕСЈН, како и исклучоците кои може да јават кога овој систем не може да се користи (на пример: за оригинални примероци од потврди кои треба кандидатот да ги приложи)

### Член 31

Комуникација помеѓу договорниот орган и економските оператори

- (1) Секоја комуникација и размена на информации согласно со одредбите на овој закон, а особено поднесувањето на понудите или пријавите за учество, се вршат со користење електронски средства преку ЕСЈН.
- (2) ЕСЈН, како и неговите технички карактеристики, се недискриминаторски, општо достапни и интероперабилни со производите на информациско комуникациските технологии за општа употреба и не го ограничува пристапот на економските оператори до постапката за јавна набавка.

[...]

### Член 42

Достапност на тендерската документација во електронска форма

- (1) Договорниот орган ја прави достапна тендерската документација на секој заинтересиран економски оператор со користење електронски средства заради директен и целосен пристап преку ЕСЈН истовремено со објавување на огласот за јавна набавка и со поканата од членот 73 од овој закон. Тендерската документација се прикачува во формат кој економските оператори може директно да го користат.



[...]

## Член 64

### Начин на објавување

- (1) Огласите и известувањата од членот 63 од овој закон кои се доставени за објавување до 15:30 часот се објавуваат во ЕСЈН истиот ден кога се доставени за објавување.
- (2) Огласот што договорниот орган има обврска да го објави во Службеното гласило на ЕУ согласно со условите од овој закон, договорниот орган го доставува за објавување во рок од три работни дена од денот на објавување на огласот во ЕСЈН.
- (3) Постапката за јавна набавка започнува со објавувањето на огласот на ЕСЈН, односно со испраќањето на поканата за доставување понуда кај постапка со преговарање без објавување на оглас.

Подолу се наведени и други одредби за користењето на ЕСЈН во насока на промовирање на навремено и транспарентно информирање:

- Член 73 (3)(а) предвидува обврска за објавување на огласот за тендерот на ЕСЈН
- Член 74 (3) предвидува обврска за објавување на критериумите за квалификација, на ЕСЈН
- Член 75 (3) предвидува обврска секој договорен орган да го објави својот предвиден годишен план за набавки за фискалната година на ЕСЈН
- Член 76 (3) предвидува обврска секој договорен орган да ги објавува записниците од сите состаноци односно дијалози одржани со економските оператори кои дале предлози на објавената тендерска документација, во рок од три ден од одржувањето на состаноците.
- Членот 108 (9) предвидува обврска резултатите од отворањето на понудите да бидат поставени на ЕСЈН и да бидат достапни за сите понудувачи кои учествувале, веднаш по поставувањето на резултатите на системот.
- Член 114 (4) предвидува обврска за објавување на ЕСЈН на сите извештаи во кои детално се образложуваат причините поради кои постапката била поништена, во рок од 10 дена од одлуката за запирање на процесот.
- Член 129 предвидува обврска договорниот орган да постави на ЕСЈН, во посебна евидентна книга, досие за целата тендерска постапка за одреден проект во форма и со детали предвидени во членот.
- Во врска со поплаките и жалбите:
  - Членот 142 (3) предвидува обврска за електронско поднесување на жалба преку ЕСЈН
  - Член 152 (1) предвидува обврска владиниот договорен орган да обезбеди целосен пакет на информации до Државната комисија по жалба преку ЕСЈН, како што е опишано во членот, во рок од 5 дена по поднесувањето на жалбата

- Член 154 (1) предвидува обврска Државната комисија по жалба да му потврди директно на погодениот понудувач, преку ЕСЈН дека била вложена жалба и дека вложената жалба се разгледува
- Член 167 (7) предвидува обврска за Државната комисија по жалба да ги информира сите страни за одлуката, преку ЕСЈН, во рок од 48 часа од завршувањето на седницата на која била донесена одлуката
- Член 170 (2) предвидува обврска за Државната комисија по жалба да го објави целото свое досие на ЕСЈН во рок од 5 дена од поднесувањето на управен спор.

### **A.3 Аранжман на обврски во однос на понудите и квалитетното и навременото извршување на договорот**

ЗЈН предвидува гаранција во прилог на владата со цел да се заштити владата од застои по вина на понудувачот односно од несоодветно спроведување на проектите. Мора да се забележи дека овие одредби, процентите, како и предвидените рокови се насочени кон проекти за јавни набавки и можеби треба соодветно да се прилагодат за ЈПП. Сепак, принципите кои се тука предвидени се слични и за ЈПП и можат да се применуваат. Подолу се дадени извадоци каде одредени делови се дополнително нагласени:

#### **Дел 5**

#### **Средства за обезбедување**

#### **Член 101**

#### **Гаранција на понудата**

- (1) Договорниот орган бара гаранција на понудата во вид на банкарска гаранција или изјава за сериозност на понудата и тоа го наведува во огласот и во тендерската документација.
- (2) По исклучок од ставот (1) на овој член, договорниот орган не бара гаранција на понудата во вид на банкарска гаранција кај набавката од мала вредност и поедноставената отворена постапка.
- (3) Во случаите на банкарска гаранција, **договорниот орган ја изразува бараната вредност како процент од вредноста на понудата, при што не смее да бара висина на гаранција поголема од 3% од вредноста на понудата без вклучен ДДВ.**
- (4) Со изјавата за сериозност на понудата, понудувачот изјавува дека нема да ги преземе дејствијата од ставот (6) на овој член. Доколку понудувачот ја прекрши дадената изјава, договорниот орган го исклучува од натамошната постапка и постапува согласно со ставот (7) на овој член.
- (5) Гаранцијата на понудата се доставува заедно со понудата и не може дополнително да се достави по истекот на рокот за поднесување на понудите.
- (6) Договорниот орган ја наплаќа банкарската гаранција на понудата ако понудувачот:
  - ја повлече својата понуда пред истекот на периодот на нејзината важност;
  - не ја прифати исправката на аритметичките грешки од страна на комисијата;
  - не го потпише договорот за јавна набавка согласно со условите од тендерската документација и доставената понуда или
  - не ја обезбеди гаранцијата за квалитетно и навремено извршување на договорот, ако договорниот орган ја предвидел во тендерската документација.

- (7) Доколку дојде до наплата на банкарската гаранција на понудата, односно до прекршување на изјавата за сериозност на понудата, договорниот орган во ЕСЈН објавува негативна референца што резултира со исклучување на предметниот понудувач од сите идни постапки за јавни набавки во период од шест месеци од денот на објавувањето. Периодот на исклучување од овој став се зголемува за дополнителни три месеци при секоја наредна негативна референца, но не повеќе од една година.
- (8) Забраната за учество во постапките за доделување договори за јавни набавки согласно со условите од ставот (7) на овој член се однесува и на групата економски оператори во која членува економски оператор кој има негативна референца.
- (9) За ситуациите од ставот (6) алинеи 1 и 2 на овој член предлогот за издавање негативна референца се содржи во извештајот за спроведена постапка.
- (10) За ситуациите од ставот (6) алинеи 3 и 4 на овој член предлогот за издавање негативна референца до одговорното лице на договорниот орган го поднесува лицето или организацискиот облик за јавни набавки.
- (11) За објавување негативна референца согласно со случаите од ставот (6) на овој член, договорниот орган одлучува со одлуката за избор или за поништување на постапката, а економскиот оператор има право на жалба во жалбена постапка согласно со овој закон.
- (12) Негативната референца од ставот (7) на овој член договорниот орган ја објавува во рок од три работни дена од денот на конечноста на одлуката за избор или за поништување на постапката.
- (13) Врз основа на објавените негативни референци се креира листа на издадени негативни референци која е достапна на ЕСЈН.
- (14) По истекот на рокот утврден во ставот (7) на овој член објавената негативна референца автоматски се брише од листата на издадени негативни референци.
- (15) Банкарската гаранција треба да е со важност не помалку од денот на истекот на важноста на понудата.
- (16) Договорниот орган може, во исклучителни случаи кои не настанале по негова вина, да побара од понудувачите продолжување на периодот на важност на банкарската гаранција.
- (17) Банкарската гаранција им се враќа на понудувачите кои не се избрани за најповолни во рамките на периодот на нејзината важност.
- (18) Банкарската гаранцијата на понудувачот чија понуда е избрана за најповолна му се враќа откако ќе го потпише договорот за јавна набавка и ќе достави гаранција за квалитетно извршување, доколку истата се бара.

## Член 102

### Гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот

- (1) Договорниот орган може да бара од понудувачот чија понуда е избрана за најповолна да обезбеди гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот во вид на банкарска гаранција и тоа го наведува во огласот и во тендерската документација.
- (2) **Висината на гаранцијата за квалитетно и навремено извршување на договорот може да биде од 5% до 15% од вредноста на договорот за јавна набавка.**
- (3) По исклучок од ставот (1) на овој член, гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот не се бара кај конкурсот за избор на идејно решение, договорите за јавни набавки на консултантски услуги и при доделување рамковна спогодба.
- (4) Гаранција за квалитетно и навремено извршување на договорот може да се бара кај поединечните договори што се доделуваат врз основа на рамковна спогодба.

- (5) Гаранцијата за квалитетно и навремено извршување на договорот треба да е со важност до целосно реализирање на договорот за јавна набавка.
- (6) Гаранцијата за квалитетно и навремено извршување на договорот му се враќа на носителот на набавката во рок од 14 дена од денот на целосното реализирање на договорот за јавна набавка.
- (7) Во случај кога е продолжен рокот за реализација на договорот или е зголемена неговата вредност, носителот на набавката соодветно треба да ја продолжи важноста и вредноста на гаранцијата за квалитетно и навремено извршување на договорот.

Одредбите од членот 27 од ЗКЈПП од 2012 година, кои се однесуваат на гаранцијата не се усогласени со одредбите од ЗЈН од 2019 година. Изненадувачки, текстот на ЗКЈПП не наведува ништо во однос на потребата за гаранција за квалитетно и навремено извршување во текот на спроведувањето на проектот, ниту пак другите форми на гаранции се доволно образложени. Според тоа, овој пристап се потпира на конкретниот договор за ЈПП склучен помеѓу владиниот орган и економскиот оператор, во кој што е дефинирана успешноста на извршувањето во смисла на квалитет и навременост. ЗЈН се чини дека содржи постандардни очекувања во однос на гаранцијата за учество во постапката и гаранција за квалитетно и навремено извршување.

## Член 27

### Гаранција за учество во постапката

Учесството во постапката за доставување на понуди е условено со давање гаранција од понудувачот во вид на **депонирани средства или банкарска гаранција со вредност која треба да изнесува најмалку 0,25% од проценетата вредност, утврдена во тендерската документација.**

Концедентот е должен во рок од седум дена по склучување на договорот за концесија на добра од општ интерес со најповолниот понудувач, на другите понудувачи кои учествувале во постапката за концесија да им го врати депонираниот износ, односно гаранцијата за учество во постапката.

Гаранцијата за учество во постапката на најповолниот понудувач е валидна до склучување на договорот, односно до поднесување на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, ако е така утврдено со тендерската документација.

Гаранцијата од ставот 1 на овој член се наплатува во корист на концедентот ако избраниот понудувач ја одбие поканата да склучи договор за концесија на добра од општ интерес и не го потпише договорот и доколку ја повлече понудата пред истекот на периодот на нејзината важност.

#### A.4 Комисија за спроведување на процесот

Комисијата за спроведување на процесот, позната како „Комисијата“, претставува *ad hoc* тело формирано на почетокот на процесот за развивање на конкретниот проект. Таа претставува концепт кој Законот за концесии и ЈПП го позајмува од Законот за јавни набавки. Нејзината форма и суштина, општо земено се исти во рамките на двата закони. Двата закони предвидуваат внатрешни раководење со процесот и имаат детални ограничувања во однос на етиката, однесувањето и немањето на судири на интереси помеѓу членовите на комисијата.

ЗЈН детално ги опишува улогите на договорниот орган (владино министерство или општината која го предложила проектот), обврските на комисијата, а што е уште поважно ги утврдува и потребите од односно обврските на експертот од договорниот орган да го води процесот (член 80). ЗКЈПП, од непознати причини, ја исклучува улогата на водач на проектот и оваа улога е нејасна.

Интересно, иако членот 30 од ЗЈН предвидува можност за користење на надворешни експерти како поддршка на комисијата, сепак наведува дека таквите експерти се ангажирани да го проверат оценувањето на техничките, финансиските и другите релевантни **резултати** од тендерскиот процес, но не наведува дека овие експерти помагаат при **подготвувањето** на таквите документи.

Подолу се дадени соодветните извадоци од двата закони, направени се споредби и одредени делови се нагласени. Главните разлики помеѓу двата закони е дека, во рамките на законот за ЈПП, надворешните експерти можат да учествуваат како членови без право на глас во подготвителниот тим во рамките на Комисијата, додека пак според ЗЈН тие се можат само да ги разгледуваат исходите од тендерите.

#### *Извадок од Законот за концесии и ЈПП, 2012 година*

##### Член 20

##### Комисија за спроведување на постапка

Постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно приватно партнерство ја спроведува Комисијата за спроведување на постапката (во натамошниот текст: Комисијата), формирана од страна на Владата на Република Македонија на предлог на министерот надлежен за областа за која се доделува договорот или од страна на градоначалникот на општината, градоначалникот на градот Скопје или градоначалникот на општината во градот Скопје, или од страна на органот на управување кај субјектите од членот 4 точка 5 алинеи 3 и 4 од овој закон.

**Комисијата** од ставот 1 на овој член *се состои од претседател и најмалку четири члена и нивни заменици од областа на економијата, правото и техничките науки и други релевантни области*, во зависност од предметот на договорот. *Во работата на Комисијата може да учествуваат надворешни стручни лица*, без право на глас.

[...]

## Член 21

### Надлежност на Комисијата

Комисијата ги врши следниве работи:

- подготвува тендерска документација, вклучувајќи го и нацртот на договорот,
- ги определува критериумите за доделување на договорот,
- организира прием на пријавите за учество и понудите,
- ја утврдува способноста на кандидатите и определува кандидати кои имаат право да го продолжат учеството во постапката
- ја утврдува способноста на понудувачите,
- дава појаснувања и доставува дополнителни информации и документи,
- ги разгледува и оценува понудите и врши рангирање на понудувачите со предлог за прворангираниот да биде избран,
- изготвува извештај за евалуација на понудите,
- поднесува предлог за поништување на постапката и
- ги врши сите други работи потребни за спроведување на постапката.

*Извадок од Законот за јавни набавки, 2019 година*

## Член 79

### Надлежности и состав на комисијата

- (1) Комисијата самостојно и независно ја спроведува постапката за јавна набавка согласно со овој закон.
- (2) Комисијата, во зависност од постапката за доделување на договорот за јавна набавка, ги врши следниве работи:
  - учествува во изработката на тендерската документација,
  - спроведува технички дијалог со економските оператори,
  - одговара на прашања и барања за појаснување на тендерската документација,
  - ги отвора понудите или пријавите за учество,
  - ја утврдува способноста на економските оператори,
  - утврдува избрани кандидати,
  - ги проверува техничките понуди поднесени од понудувачите во врска со условите и барањата од техничките спецификации или од описната документација,
  - ги проверува финансиските понуди поднесени од понудувачите во врска со цената и соодветните финансиски и други услови утврдени во тендерската документација,
  - утврдува неприфатливи понуди, како и причините заради кои тие понуди се сметаат за неприфатливи,
  - утврдува прифатливи понуди и/или соодветни понуди,
  - предлага најповолна понуда или поништување на постапката,
  - подготвува извештај за спроведената постапка,
  - ги известува учесниците во постапката за исходот од соодветната постапка,
  - учествува во изготвувањето одговор по жалба и
  - други работи согласно со овој закон.

- (3) Комисијата е должна да постапува согласно со Кодексот на однесување при спроведување на јавните набавки.
- (4) Комисијата е составена од непарен број членови, а може да содржи и нивни заменици.

#### Член 80

##### Лице или организациски облик за јавни набавки

- (1) Договорниот орган определува лице или организациски облик во чии рамки ќе се вршат работи од областа на јавните набавки.
- (2) Лицето од ставот (1) на овој член е лице кое има стекнато најмалку 180 кредити според ЕКТС, односно завршен VI/1 степен на образование и кое има соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки.
- (3) Лицето/лицата од организацискиот облик од ставот (1) на овој член ги вршат следниве работи:
  - учествува во подготовката на планот за јавни набавки,
  - ја изготвува одлуката за јавна набавка,
  - врши набавки од мала вредност,
  - учествува во изработката на тендерската документација,
  - го објавува огласот за јавна набавка,
  - ја советува комисијата при спроведување на постапката за доделување договор за јавна набавка,
  - учествува како член во комисијата кај постапките за доделување договор за јавна набавка со проценета вредност над 130.000 евра во денарска противвредност за стоки и услуги и над 5.000.000 евра во денарска противвредност за работи,
  - ги подготвува потребните акти врз основа на извештајот од спроведена постапка,
  - ги ажурира податоците кои согласно со овој закон се доставуваат во ЕСЈН,
  - објавува негативна референца во ЕСЈН,
  - дава насоки и упатства на договорниот орган во врска со постапување во жалбената постапка во соработка со комисијата,
  - се грижи за досиејата од спроведени постапки согласно со прописите за канцелариско и архивско работење и
  - врши други работи согласно со овој закон.
- (4) Лицето/лицата од ставот (1) на овој член се должни во своето работење да постапуваат согласно со Кодексот на однесување при спроведување на јавните набавки.

Членот 77 од ЗЈН предвидува дека владиниот договорен орган, во рамките на својата одлука да пристапи кон спроведување на јавната набавка, треба да одлучи за „составот на комисијата, како и ангажирањето на надворешни експерти, доколку се потребни.“.

## **A.5 Совет за јавно приватно партнерство**

ЗКЈПП ја потенцира потребата, како што е наведено во верзијата на законот за ЈПП од 2008 година, за предвидување на совет за ЈПП составен од чинители од владата и од надвор од владата, од повеќе сектори. Дефиницијата на неговата улога и понатаму е нејасна и не е јасно кои се неговите овластувања. Се поставува прашање дали Советот би ги разгледувал проектите за ЈПП пред да бидат поднесени до Кабинетот на одобрување или пак советот е повеќе тело за промоција и координација.

Не постои тело еквивалентно на ова во рамките на Законот за јавни набавки, ниту во верзијата од 2012 година, ниту пак во новата верзија од 2019 година.

Подолу е даден членот 13 од Законот за концесии и јавно приватни партнерства во целост.

### **Член 13**

#### **Совет за јавно приватно партнерство**

Владата на Република Македонија основа Совет за јавно приватно партнерство (во натамошниот текст: Совет) составен од 15 члена од кои еден е претседател и еден заменик-претседател на Советот.

Советот има советодавна улога на Владата на Република Македонија, во областа на јавно приватно партнерство, врши промоција на јавно приватно партнерство, предлага проекти за јавно приватно партнерство, како и дава иницијатива со предлози за измени на прописите од оваа област.

Членови на Советот се претставници од:

- |  |   |
|--|---|
| - Министерството за економија                                | - Министерството за култура   |
| - Министерството за финансии                                 | - Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија         |
| - Министерството за транспорт и врски                        | - Кабинет на заменик претседателот на Владата                         |
| - Министерството за здравство                                | задолжен за економски прашања и за координација со економските ресори |
| - Министерството за образование и наука                      | - Бирото за јавни набавки   |
| - Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство | - ЗЕЛС  |
| - Министерството за животна средина и просторно планирање    | - Деловната заедница  |

како и независни експерти особено од областа на економијата и правото, имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност на сите национални и етнички групи во Република Македонија.

Советот донесува Деловник за својата работа.

Мандатот на членовите на Советот изнесува четири години.

Членовите на Советот за својата работа примаат надоместок по одржана седница. Висината на надоместокот од ставот 6 на овој член ја определува Владата на Република Македонија.



*Додаток Б: Уредба за содржината на физибилити студијата во рамките на Законот за концесии и јавно приватно партнерство*

Подолу е даден текстот на Уредбата бр. 41-1651/5, со датум 23 март 2012 година која го придружува Законот за концесии и јавно приватни партнерства. Владините субјекти предлагач, било да се тоа министерства или општини, треба да се придржуваат кон оваа обврска за проучување и прелиминарно подготвување на предложените проекти со ЈПП и доставување на резултатите на МЕ на разгледување.

Врз основа на член 16 став 3 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/2012), Владата на Република Македонија, на седницата одржана на 23.03.2012 година, донесе

## УРЕДБА

### ЗА СОДРЖИНАТА НА ФИЗИБИЛИТИ СТУДИЈАТА ЗА ОПРАВДАНОСТ НА КОНЦЕСИЈАТА НА ДОБРА ОД ОПШТ ИНТЕРЕС ИЛИ НА ЈАВНОТО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

#### I. Општи одредби

##### Член 1

Со оваа уредба се пропишува содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на доделувањето на договори за воспоставување на јавно приватното партнерство.

#### Содржина на физибилити студијата

##### Член 2

При изготвувањето на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на доделувањето на договори за воспоставување на јавно приватното партнерство (во натамошниот текст: физибилити студија) особено ќе се земе во предвид јавниот интерес, финансиското влијание на концесијата на добро од општ интерес (во натамошниот текст: концесија), односно на јавното приватно партнерство врз буџетот на конcedesнтот, односно јавниот партнер и усогласеноста со плановите за економски развој.

Физибилити студијата особено содржи: извршно резиме, општ дел, техничка, финансиско-економска и правна анализа, и општи заклучоци и препораки.

## II. Извршно резиме на физибилити студијата

### Член 3

Извршното резиме на физибилити студијата (резиме на техничката, финансиската, економската и правна анализа, резиме на финансиското влијание, резиме на анализата на ризиците, резиме на фазите за имплементација на концесијата, односно јавното приватно партнерство) ги содржи особено следните елементи:

1. Предмет и цели на концесијата/јавно приватното партнерство;
2. Правна рамка за доделување на концесијата/јавно приватното партнерство;
3. Општи информации поврзани со подготвување на физибилити студијата, и тоа:
  - а) предмет и цели на физибилити студијата;
  - б) извори на информации и податоци и
  - в) податоци за лицата кои ја изготвиле физибилити студијата.

## III. Општ дел

### Член 4

Општиот дел на физибилити студијата особено ги содржи следните елементи:

1. Определување на законскиот основ за доделување на концесијата/јавно приватното партнерство;
2. Дефинирање на видот на договорот и на моделот на јавно приватното партнерство;
3. Проценета вредност на договорот;
4. Препораки: Извадоци од Законот за концесии и јавно приватно партнерство кои ги дефинираат елементите на физибилити студијата кои што треба да се земат во предвид при определувањето на видот на договорот (обврските и ризикот кои треба да ги преземе приватниот партнер, начинот на плаќање на надоместокот, можност за вршење на комерцијални дејности, пренос на правата на сопственост, определување на природата на мешовитите договори, учество на јавниот партнер од аспект на државна помош и сл.).
5. Определување на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство, неговите главни карактеристики, вклучувајќи ги и прирастоците и подобрувањата;
6. Определување на јавната услуга предмет на концесијата/јавно приватното партнерство, условите под кои ќе се врши, како и определувањето на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство со кој ќе се врши јавната услуга, доколку вршењето на јавната услуга е поврзано со објект на концесијата/јавно приватното партнерство;
7. Определување на доброто од општ интерес предмет на концесијата;
8. Определување и анализа на условите за управување, одржување и стопанисување со објектот на концесијата/јавно приватното партнерство и доброто од општ интерес, како и условите и параметрите за обезбедување на јавната услуга;
9. Измените направени во однос на претходната анализа за основните елементи кои се показатели за природата на договорот и образложение на причините за тоа;

10. Прашања поврзани со управувањето на проектот;
11. Идентификација на слабостите и нивно разрешување;
12. Политички, социјални и други прашања и;
13. Прашања поврзани со следењето(надзор) на проектот.

#### IV. Техничка анализа

##### Член 5

Техничката анализа особено ги содржи следните елементи:

1. Опис на постојните објекти на концесијата/јавно приватното партнерство во сопственост или владение на концедентот/јавниот партнер;
2. Потребата од изградба на нов(и) и/или реконструкција на објект(и) на концесијата/јавно приватното партнерство и опис на истиот;
3. Технички барања за проектирање и изградба на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство потребен за вршење на јавната услуга/експлоатирање на доброто од општ интерес;
4. Наведување на главните технички и технолошки карактеристики на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство врз основа на:
  - i. анализа на потребите на концедентот/јавниот партнер;
  - ii. идентификување на јавниот интерес;
  - iii. идентификување на планските документи и проектната документација потребна за изградба на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство.
5. Потребата и видот на подготвителните работи (изведување на привремени градби и други активности заради организирање и уредување на градилиштето) вклучувајќи ја и потребата од уредување на земјиштето за изградба на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство;
6. Наведување на потребната инфраструктура за доведување во функционална состојба на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство, односно потребната инфраструктура за вршење на јавната услуга/експлоатација на доброто од општ интерес;
7. Проценета вредност на:
  - i. инвестицијата потребна за изградба на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство, вклучувајќи ја и инфраструктурата;
  - ii. трошоците потребни за подготвителните работи и уредувањето на градежното земјиште;
  - iii. управувањето, одржувањето и стопанисувањето со објектот на концесијата/јавно приватното партнерство;.
8. Опрема потребна за вршење на јавната услуга/експлоатирање на доброто од општ интерес и нејзината проценета вредност;

9. Стандарди за вршење на јавната услуга/експлоатирање на доброто од општ интерес и
10. Предвидувања за нивото на побарувачка на јавната услуга во однос на обемот на потребните инвестиции и објекти во контекст на траењето на договорот.

## **V. Финансиско-економска анализа**

### **Член 6**

1. Финансиско-економската анализа ги содржи особено следните елементи:

- i. анализа на трошоците за секоја година на траењето на концесијата/јавно приватното партнерство потребни за инвестиции, работење, престанок на концесијата/јавно приватното партнерство и рекултивација на објектот на концесијата/јавно приватно партнерство и други трошоци поврзани со користењето на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство или со вршењето на јавната услуга, односно користењето на доброто од општ интерес;
- ii. анализа на проценетите приходи за секоја година на траењето на концесијата/јавно приватно партнерство, како резултат од користењето на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство или вршењето на јавната услуга, односно користењето на доброто од општ интерес;
- iii. методологија за формирање на цената на јавните услуги која треба да ја плаќаат крајните корисници и евентуалните плаќања од страна на концедентот/јавниот партнер, вклучувајќи ги и непредвидените околности кои можат да влијаат на цената на конкретен пазар;
- iv. анализа на слабостите и ризикот на концесија-та/јавно приватното партнерство (варијабилни и параметри кои најмногу влијаат на стапката на интерната стапка на поврат и на нето сегашната вредност на концесијата/јавно приватното партнерство; можните сценарија; веројатноста од настанување на ризик и оценка на нивната финансиска импликација;

Под нулто сценарио во смисла на овој правилник се смет почетната точка за споредување на различните алтернативни верзии.

2. Физибилити анализа на оперативните приходи (врз основа на предвидената побарувачка), оперативните трошоци, капитални трошоци и анализа на готовинскиот тек;
3. Трансакциона анализа: врз основа на проектираните парични текови, и можноста за финансирање на капиталните инвестиции;
4. Анализа и заклучоци за ефикасноста на концесијата/јавно приватното партнерство од аспект на концедентот/јавниот партнер, направени врз основа на интерната стапка на поврат, нето сегашната вредност, точката на изедначување и предлог за износот на надоместокот за концесија.
5. Образложен предлог за условите на концесијата/јавно приватното партнерство, заснован на потребниот период за враќање на инвестицијата;
6. Анализа на ризикот на концесијата/јавно приватното партнерство и предлог за оптимално управување и распределба на ризикот;

7. Анализа на домашниот пазар, а по потреба и на пазарот во земјите од потесното опкружување, со осврт на ризикот за враќање на инвестицијата;
8. Проценка на вредноста за пари
9. За проекти кои бараат поддршка од јавниот сектор во било каква форма или средства, анализа на достапноста и одржливоста, особено во врска со достапноста на базични проекти;
10. Споредбена анализа за исплатливоста на реализацијата на проектот по пат на јавно приватно партнерство и вршење на услугата од страна на приватниот партнер, во однос на вообичаениот начин на вршење на јавната услуга од страна на јавниот партнер;
11. За Иницијативи за приватно финансирање (ИПФ), стандарди за квалитет, механизми на плаќање и
12. Идентификација на ризикот, управување со ризик, распределба, вреднување и ублажување на ризикот (ризик Матрица).

## **VI. Правна анализа**

### **Член 7**

Правната анализа ги содржи особено следните елементи:

1. Анализа на законската рамка која го уредува начинот и условите на вршење на јавната услуга и/или дејноста поврзана со објектот на концесијата/јавно приватното партнерство и/или предметот на концесија-та/јавно приватното партнерство, а особено задолжителните барања/елементи кои треба да се земат во предвид од договорните страни;
2. Идентификација и анализа на сопственичко правните односи поврзани со објектот и/или предметот на концесијата/јавно приватното партнерство;
3. Идентификација и квалификација на стекнатите стварни права на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство или на други права поврзани со предметот на концесијата/јавно приватното партнерство;
4. Идентификација на стварните права кои концедентот/јавниот партнер ќе ги пренесе на концесионерот/приватниот партнер;
5. Преглед на документацијата потребна за градење на објектот на концесијата/јавно приватното партнерство, вршењето на јавната услуга и користењето на доброто од општ интерес, вклучувајќи ја и постапката за обезбедување на документацијата, како и надлежните органи за издавање на истата;
6. Анализа и препораки за содржината на договорот за концесија/јавно приватно партнерство, а особено:
  - i. условите за реализација на концесијата/јавно приватното партнерство;
  - ii. посебните права и обврски на договорните страни;
  - iii. одговорност за неизвршување на обврските преземени со договорот за концесија/јавно приватно партнерство;
  - iv. видот и висината на гаранцијата за неизвршување на обврските преземени со договорот за концесија/јавно приватно партнерство;

- v. начинот и условите под кои објектот на концесијата/јавно приватното партнерство и доброто од општ интерес ќе биде пренесено на концедентот/јавниот партнер;
- vi. начинот и постапката за решавање на евентуалните спорови и
- vii. други елементи согласно прописот со кој се пропишуваат елементите и содржината на договорот за концесија /јавно приватно партнерство.

## **VII. Општи заклучоци и препораки**

### **Член 8**

Општите заклучоци ги содржат следните елементи:

1. Анализа на законитоста и изводливоста на доделувањето на концесијата/јавно приватното партнерство, вклучувајќи воспоставување на превентивни мерки од интерес за одбраната и безбедноста на земјата;
2. Препорака за постапката за избор на концесионер/приватен партнер;
3. Предлог одлука за отпочнување на постапка за концесија/јавно приватно партнерство;
4. Препорака за критериумите за селекција на кандидатите/понудувачите и евалуација на понудите;
5. Препораки за тендерската документација и
6. Препораки за нацрт договорот.

### **Член 9**

Во зависност од видот/предметот на концесија-та/јавното приватно партнерство во физибилити студијата ќе бидат опфатени сите или дел од елементите од членовите 5, 6 и 7 на оваа уредба.

Во физибилити студијата можат да бидат содржани и други елементи, освен елементите од членовите 5, 6 и 7 на оваа уредба, доколку истите се потребни за посеопфатно образложение на оправданоста од доделување на концесија/јавно приватно партнерство.

## **VIII. Завршна одредба**

### **Член 10**

Оваа уредба влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

Бр.41-1651/5  
23 март, 2012 година  
Скопје

Заменик на претседателот  
на Владата на Република  
Македонија,  
**м-р Зоран Ставрски, с.р.**

### *Додаток В: Непредвидени обврски и управување со фискални ризици кај ЈПП*

**ММФ Член IV.** Како дел од тригодишните прегледи на членот IV, ММФ сè повеќе ги разгледува националните непредвидени обврски засновани на обврските скриени во договорите за ЈПП. Обврската за разгледување на непредвидените обврски е наведена во насоките за прегледување на членот IV објавени од ММФ во мај 2015 година.<sup>50</sup>

Во својот документ од 2016 година за управување со фискалните ризици, објавен од страна на ММФ; ММФ ги опишува следниве пристапи за управување со непредвидените обврски кои владите би можеле да ги имаат како резултат од договорите за ЈПП.<sup>51</sup> Подолу се дадени извадоци од релевантните делови од документот на ММФ.

**Пријавување во ЕУ.** Земјите членки на ЕУ имаат обврска да ги пријават директните обврски преку европската статистичка организација, ЕУРОСТАТ, како што е предвидено со членот 14(3) од директивата 2011/85/ЕУ. Директивата на парламентот наведува дека „...Еуростат би собирал и објавувал одредени избрани показатели поврзани со непредвидените обврски, т.е. владини гаранции, вон билансни јавно приватни партнерства (ЈПП-, обврски на субјекти под контрола на владата класифицирани надвор од генералната влада (јавни претпријатија) и нефункционални кредити (владини средства).”.

Во 2013 година, Европскиот парламент донесе регулатива со која беа подобрени обврските за таквото пријавување така што, до 1 јануари 2018 година националните влади треба да потврдат дека таквото пријавување претставува правична и точна слика за тавите обврски односно дека пријавувањето „... ги претставува целосно имплицитните обврски, вклучувајќи ги и непредвидените обврски ....“ кои изречно ги вклучуваат и вон билансните трансакции, како што се ЈПП.<sup>52</sup> Најновиот целосен извештај беше објавен од страна на Европската комисија и доставен до парламентот на ЕУ во февруари 2019 година (ЦОМ (2019) 81).<sup>53</sup> Претходно, во јануари 2019 година, ЕУРОСТАТ објави кратко резиме на наодите, како и резиме на непредвидените обврски на ЕУ кои проминентно произлегуваат од ЈПП.<sup>54</sup> Подолу се дадени извадоци од соодветните делови на тоа резиме.

**Импликации за управување со фискалните ризици во Македонија.** Заклучокот што може да се извлече од фокусот на овие директиви и насоки е дека непредвидените обврски е прашање кое треба да се менаџира и оние кои го следат фискалниот простор на земјата треба многу сериозно да го согледаат. Македонија на крајот треба да биде во состојба официјално да дава информации за големината и природата на таквите непредвидени обврски и да може да каже како ќе управува со нив. Треба да се забележи дека пријавувањето на обврските не се однесува само на ЈПП, туку и на сите други владини договорни потфати, инвестиции, гаранции, итн., без оглед дали се спроведуваат

50 Белешка за насоките за надзор во согласност со консултациите за член IV, Меѓународен монетарен фонд, Вашингтон ДЦ, мај 2015 година.

51 Анализирање на и управување со фискалните ризици – најдобри практики, Меѓународен монетарен фонд, Вашингтон ДЦ, јуни 2016 година.

52 Член 11 од регулативата (ЕУ) бр. 549/2013 за европскиот систем на национални и регионални сметки во Европската унија, исто така позната под името „ЕСА 2010“.

53 Извештај од комисијата на европскиот парламент и советот за имплицитни обврски со потенцијално влијание врз јавните буџети, ЦОМ (2019) 81, со датум 13 февруари, 2019 година, Брисел.

54 Непредвидени обврски и нефункционални кредити во земјите членки на ЕУ во 2017 година, соопштение за медиуми на Еуростат, со датум 30 јануари 2019, Луксембург.

преку министерства, субјекти под националното ниво (на пример: општините) или претпријатија во државна сопственост. Според тоа, задача на Министерството за финансии е тесно да соработува со клучните институции во владата во насока на развивање на начини за квантифицирање, следење, минимизирање и ублажување на таквите обврски.

**Импликации за ЈПП во Македонија.** За владата би било корисно да научи од други земји кои спроведуваат ЈПП и да создаде строги стандарди за избирање, структурирање, спроведување на тендерски постапки, склучување на договори и управување со ЈПП. Тоа што однапред ќе се елиминираат сите структурни слабости на проектот претставува најдобрата можност за минимизирање на можноста за настанување на непредвидени. Ваквите активности придонесуваат за долговечни, само одржливи проекти со високо ниво на квалитет во текот на целото времетраење на договорите.

## Извадоци од соодветните документи на ММФ и ЕУ

*Белешка за насоките за надзор согласно со консултациите за член IV, ММФ, мај 2015 година, Вашингтон ДЦ.*

(<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/031915.pdf>)

## Проценка на состојбата со јавните финансии и фискалната политика

29. Проценката на јавните финансии треба да се базира на широка основа односно да се потпира на показателите избрани за дијагностицирање на клучните слабости. Проценката на првичните услови ќе се потпира на најрелевантните димензии на јавните финансии во земјата. Среднорочните изгледи зависат од макроекономските услови и планираните политики на властите, вклучувајќи ги тука и поволноста на растот и сопственичкиот капитал на фискалната консолидација. Доколку е изводливо, вработените треба да се фокусираат на генералната влада или пак на уште поширока дефиниција на јавниот сектор, наместо само на централната власт, за да се опфати целиот опсег на фискални случувања ...

[...]

- Фискалните ризици, особено макроекономската несигурност, статистичките ревизии, непредвидените обврски (од јавните и јавно гарантираните заеми, јавно приватните партнерства (ЈПП) и финансискиот сектор), спроведувањето на политиките, како и повратните спреги помеѓу финансискиот, приватниот и јавниот сектор.

*Анализирање на и управување со фискалните ризици – Најдобри практики, ММФ, јуни 2016 година, Вашингтон ДЦ. (<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>).*

## Извори на фискални ризици

Емпириската анализа на изворите и природата на фискалните ризици ги доведува во прашање конвенционалните претпоставки. При изготвувањето на овој документ,



вработените го спроведоа најсеопфатното истражување на фискалните ризици досега, разгледувајќи ги изворите на потреси во однос на долговите на владите во 80 земји во периодот од 1990 до 2014 година...

- Јавно приватните партнерства (ЈПП) се релативно скромни и не многу чест извор на фискални ризици, со тоа што трошоците за владата за спасување на проекти спроведени со ЈПП изнесува 1 процент од БДП во просек односно најмногу 2 проценти од БДП.

Забелешка:

Иако бројот на и трошоците при остварувањето на ризиците поврзани со ЈПП тукушто почна значително да се зголемува во изминатите неколку години, што доведува до зголемување на потенцијалот за генерирање на поголеми фискални трошоци во иднина.

[...]

## *Јавно приватни партнерства*

**Јавно приватните партнерства (ЈПП) имаат потенцијал да ја подобрат ефикасноста на обезбедувањето на инфраструктурата, но исто така можат да бидат и значаен извор на фискални ризици.**

ЈПП можат да создадат обврски слични на долгови за владата, каде што владата се обврзува да плаќа за услуги за целото времетраење на договорот, што пак може да ја обврзе владата да исполнува цела низа непредвидени обврски. Често пати, овие обврски кои се слични на долгови односно на гаранции, не се вклучени во вкупните фискални износи на владата. За контрола на овие ризици потребни се следниве работи:

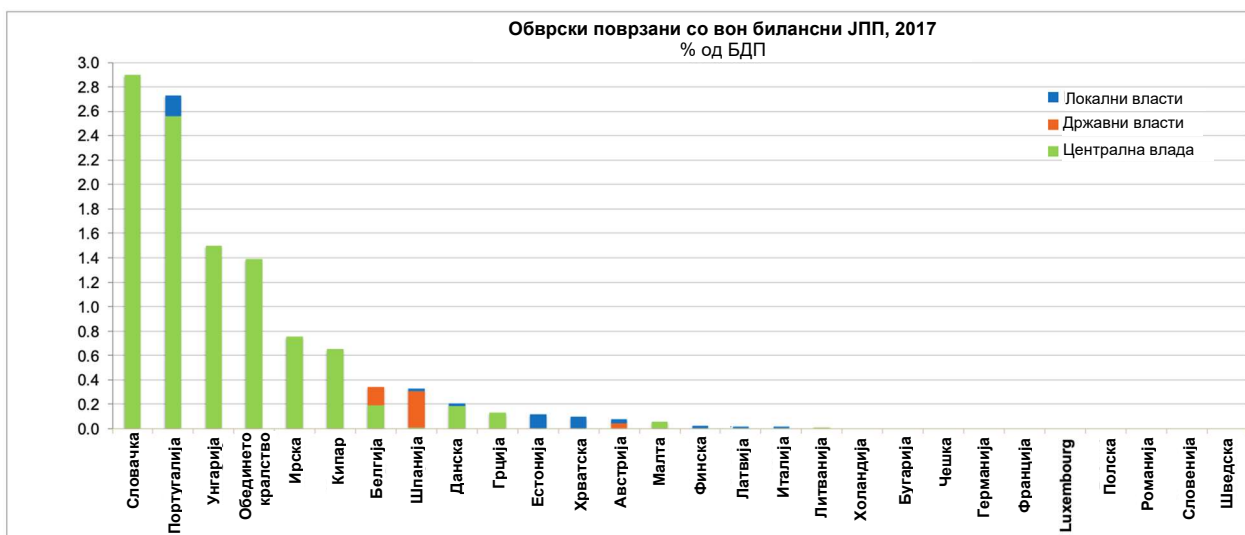
- Обезбедување дека постојат контроли на централно ниво, за одобрувањето на ЈПП, квантитативни плафони за севкупната фискална изложеност, вклучувајќи директни плаќања за услуги и непредвидени обврски (Бразил, Перу, Унгарија и Ел Салвадор), како и дека постои соодветна чуварска улога на Министерството за финансии при проценка на ризиците и фискалната одржливост.
- Систематско подложување на проектите на внимателно оценување и проверка на добиената вредност за вложените пари, преземање на независни прегледи на изводливоста на проектите (на пример: Кореа) и наплаќање на надоместоци за гаранции во врска со ризиците секаде каде што се даваат такви гаранции (во Поле А1.2 е даден примерот на Чиле).
- Обезбедување дека рамката за распределба на ризиците ги распределува ризиците токму кај страните кои се во најдобра положба да влијаат односно да ги контролираат ризиците, како и воведување на горни граници секаде каде што плаќањата се поврзани со побарувачката.
- Обезбедување дека вкупните трошоци за целиот проект и потенцијалната фискална изложеност се утврдени транспарентно и се предвидени во буџетот во текот на процесот на одлучување.

*Непредвидени обврски и нефункционални кредити во земјите членки на ЕУ во 2017 година*

Публикација 19/2019 со датум 30 јануари, 2019 година, Луксембург.

**Словачка и Португалија со најголеми непредвидени обврски поврзани со вон билансни јавно приватни партнерства**

Во сите земји членки на ЕУ, обврските поврзани со вон билансните јавно приватни партнерства (ЈПП) кои се долгорочни градежни договори каде што средствата не се евидентирани во владините сметки, изнесуваа под 3% од БДП. **Словачка** имаше најголем удел (2,9% од БДП), а по неа следуваа **Португалија** (2,7%), **Унгарија** (1,5%) и **Обединетото кралство** (1,4%). За 2017 година, десет земји пријавија обврски поврзани со вон билансни ЈПП. **Холандија, Бугарија, Чешка, Германија, Франција, Луксембург, Полска, Романија, Словенија и Шведска.** Во повеќе земји членки на ЕУ, вон билансни ЈПП беа забележани на ниво на централната влада, додека пак во **Австрија, Белгија и Италија** – вон билансните ЈПП беа исклучиво спроведени од страна на потсектор на локалните власти.



## Додаток Г: Список на лица со кои е одржан состанок за време на дијагностичката мисија

Организација	Лица
<b>Јавни институции (централно ниво)</b>	
Министерство за економија	<p>Крешник Бектеши, Министер</p> <p>Исмаил Љума, државен советник за енергетика</p> <p>Фатмире Хиџа, раководител на секторот за правни работи и човечки ресурси</p> <p>Биљана Мицковска, правен експерт во секторот за правни работи и човечки ресурси</p> <p>Олгица Динова, правен експерт во секторот за правни работи и човечки ресурси</p> <p>Биљана Додевска Стојановска, сектор за индустриски и инвестициски политики</p> <p>Лидија Паскалова, сектор за индустриски и инвестициски политики</p> <p>Борка Герасимовска, сектор за индустриски и инвестициски политики</p>
Министерство за животна средина и просторно планирање	Насер Нуредини, Министер
Министерство за здравство	<p>Д-р Венко Филипче, МД, Министер</p> <p>Вања Андонова, кабинет на министерот</p> <p>Сандра Велова, кабинет на министерот</p>
Министерство за финансии	<p>Тоше Пановски, раководител на одделението за буџетирање</p> <p>Аница Ивановска – Срезоски помошник раководител на одделението за буџетирање</p> <p>Андрија Алексоски, помошник раководител на одделението за ЕУ и меѓународни финансии</p>
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Адријана Велевска, државен советник за рурален развој
Министерство за транспорт и врски	Љуба Сиљановска, државен советник за проекти финансирани од ЕУ
Град Скопје	Петре Шилегов, градоначалник на Скопје
Кабинет на премиерот	Фатмир Битиќи, специјален советник

Олимпија Заевска, советник		
Ванчо Узунов, Советник		
Кабинет на заменик претседателот на владата задолжен за економски прашања	Љупчо Петкуќески, државен советник Виктор Андонов, државен советник за енергетика	
Инвест Македонија – Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Македонија	Иван Илиев, државен советник Дијана Тоска, државен советник	
Секретаријат за европски прашања (МЕ))	Рената Ивановска, советник Евгенија Кирковски, советник	
Државна комисија по жалба за јавни набавки	Кирил Каранфилов, претседател на државната комисија по жалба за јавни набавки	
Општини		
Општина Аеродром, Чаир, Карпош, Гази Баба, Куманово, Кавадарци, Прилеп, Струга, Тетово, Кичево, Струмица, Охрид, Ѓорче Петров	Претставници на општините	
ЗЕЛС – Здружение на општини	Весна Арсовска Динковска, советник за односи со јавност Наташа Вртеска, правен советник	
Стопански комори		
Стопанска комора на Македонија	Нена Николовска, соработник Даниела Михајловска Василевска, советник Јадранка Аризановска, советник	
Сојуз на стопански комори на Македонија	Александар Жарков, извршен директор	
Стопанска комора на Македонија	Јадранка Аризанвковска, виш советник при дирекцијата на здруженија и регионални комори	
Деловни субјекти		
Управен орган за слободни зони во Македонија	Арбен Халили, генерален директор на инвестициската групација НОРМАК Бесим Зекири, раководител на портфолиото на „Pareto Asset Management“	

Епи центар интернационал	Љубомир Димовски, раководител Тамара Тодоровска, службеник за развој на проекти и оценување
АД Гранит	Орце Мангаровски, раководител на техничкото одделение Марија Шеќероска, виш помошник во правното одделение
Те-ТО АД Скопје	Вадим А. Михаилов, претседател на управниот одбор и ГИД Маријан Цузмици, директор за финансии и економски развој Димитар Кочовски, претседател на управниот одбор и ГИД
Балкан Енерџи Груп	Раководител и претседател на македонското енергетско здружение при стопанската комора на Македонија
<b>Донатори</b>	
ЕБОР	Стефан Костовски, главен банкар, сектор за енергетика