

АНАЛИЗА на ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



Проектот е финансиран
од Европската унија



BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES



АВТОР:

Бојана М. Христовска, Аналитика тинк тенк
Тамара М. Спасова, Аналитика тинк тенк

УРЕДНИК:

Мирослав Трајановски, експерт од областа на јавно приватни партнерства

СОДРЖИНА

Карактеристики на јавно-приватните партнерства (ЈПП) во Македонија	3
Сегашни и идни (потенцијални) проекти на ЈПП во Македонија	3
Достапност на податоци за тековни проекти на ЈПП	4
Добри и лоши практики на ЈПП во Македонија	4
Започнати, но незавршени тендери	5
Различни економски сектори на ЈПП	6
Јавно-приватни партнерства (ЈПП) за финансирање на јавна инфраструктура	6
Анализа на врската помеѓу ЈПП и долгот	7
Законска рамка и рамка за јавни политики за ЈПП	7
Аргументи за и против постојната законска рамка	7
Институционална рамка за ЈПП	8
Чинители во ЈПП и нивна поврзаност	9
Ризици поврзани со ЈПП	9
Проекти на ЈПП на локално ниво	10
Корупција во ЈПП	10
Транспарентност како превенција од корупција во ЈПП	10
Мерки за превенција од корупција во ЈПП	11
Придобивки од ЈПП на локално ниво	11
Препораки	12
Библиографија	14



Овој документ е продуциран со финансиска поддршка од Европската Унија. Аналитика е целосно одговорна за содржината и ставовите изнесени во овој документ и тие никако не ги рефлектираат ставовите на Европската Унија.



Карактеристики на јавно-приватните партнерства (ЈПП) во Македонија

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

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

Има неколку доделени проекти за ЈПП во Македонија и има забелешки за оние кои беа спроведени. Неколку проекти за ЈПП беа доделени и спроведени според законска процедура и на локално и на државно ниво. Проектите за ЈПП во образовните сектори се спроведени од страна на локалните општини (најновите се однесуваат на детски градинки).

Два големи проекти се планираат врз основа на ЈПП за дизајн, финансирање, изградба, раководење и одржување на нови хидроелектрани Чебрен (индикативна инсталирана моќност од 333 мегавати) и Галиште ((индикативна инсталирана моќност од 193,5 мегавати) како и раководење на постојната хидроелектрана Тиквеш (116 мегавати) лоцирана на Црна Река во Република Македонија.

Општо, може да се заклучи дека ЈПП е малку применето во Македонија.

Сегашни и идни (потенцијални) проекти на ЈПП во Македонија

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

- Концесијата на аеродромот “Александар Велики” во Скопје и аеродромот “Св. Апостол Павле” во Охрид доделени од Владата. Според договорот за концесија, концесионерот бил обврзан да ги модернизира и да раководи со аеродромите во Скопје и Охрид. На тој начин се зголемува квалитетот на услугите и интересот на авионските компании и се намалува цената на превозот.
- Концесија за депонирање на отпад: Градот Скопје како договорен орган додели договор за концесија за реконструкција на депонијата “Дрисла” – Скопје вклучувајќи изградба на

нови постројки за депонирање на отпад во согласност со ЕУ стандардите и во рамките на инвестициската динамика дадена во понудата на избраниот концесионер. Во согласност со договорот, концесионерот инвестирал средства за нови постројки за управување со отпад. Депонијата “Дрисла” е единствената депонија во Македонија која ги задоволува минималните стандарди за управување со отпад и заштита на животната средина. Со оглед на тоа дека проектот за ЈПП го зголеми капацитетот на депонијата и видот на услуги за управување со отпад, корисници на депонијата освен градот Скопје се и соседните градови и населби. Останатите законски депонии во Македонија, вкупно 56 не ги исполнуваат стандардите за управување со отпад и живот-



на средина. Освен овие 56 депонии во Македонија, има околу 1000 нелегални депонии. Очигледно ЈПП може да биде добра алатка за решавање на проблемите на општините и регионите во областа депонирање на отпад.

Со цел овие проекти да бидат успешни, потребна е детална анализа. Но општата перцепција е дека овие проекти се успешни.

Во 2015 и 2016 година централната влада додели 35 договори за изградба на хидроелектрани. Овие проекти за ЈПП ќе овозможат зголемување на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија.

Моментално, Општина Кавадарци планира да додели два проекти за ЈПП. Првиот проект за

ЈПП е доделување на концесија за јавна услуга за паркинг, додека вториот е доделување на договор за воспоставување на ЈПП за изградба на мала хидроелектрана.

Потенцијален проект за ЈПП е дизајн, финансирање, изградба, раководење и одржување на спа центар и управување со спортски простории во Општина Кочани.

Два големи проекти за ЈПП се планираат за дизајн, финансирање, изградба, раководење и одржување на нови хидроелектрани “Чебрин” (индикативна инсталирана моќност од 333 мегавати) и “Галиште” (индикативна инсталирана моќност од 193,5 мегавати) како и раководење и одржување на постојната хидроелектрана “Тиквеш” (116 мегавати).

Достапност на податоци за тековни проекти на ЈПП

Регистарот на доделени договори за ЈПП е воспоставен во март 2013 година и содржи релевантни податоци за повеќе доделени проекти за ЈПП. Овој регистар е одржуван од Министерството за економија.¹ Регистарот за започнати но незавршени проекти го нема иако Законот за ЈПП ја воведува оваа обврска. Во согласност со податоците во Регистарот на доделени договори за ЈПП во Македонија има 22 доделени договори за воспоставување на ЈПП.

Нема официјален регистар за тековните проекти за ЈПП. Но, има информации за веќе објавените известувања за доделување на договори за воспоставување на ЈПП во електронскиот систем за јавни набавки на Бирото за јавни набавки (БЈН).²

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

Добри и лоши практики на ЈПП во Македонија

Примери на успешни проекти за ЈПП на централно ниво се следниве:

1. Централната власт додели концесија за аеродромот “Александар Велики” во Скопје и аеродромот “Св. Апостол Павле” во Охрид. Владата како договорен орган додели договор за раководење на аеродромот “Александар Велики”

во Скопје и аеродромот “Св. Апостол Павле” во Охрид. Според договорот аеродромот “Александар Велики” е планиран за изградба на нова зграда /терминал, проширување на пистата, изградба на соодветен паркинг и пристапен пат, инсталирање на системи за навигација и друга опрема во согласност со меѓународни стандар-

¹ Јавно приватно партнерство, законска регулатива, достапно на: <http://economy.gov.mk/page/javno-privatno-partnerstvo>, увид на 15 ноември 2016

² Електронски систем за јавни набавки, достапно на: <http://e-nabavki.gov.mk> увид на 20 март 2017



ди. Аеродромот “Св. Апостол Павле” е планиран за реконструкција на постојниот паркинг, реновирање на центарот за товар, изградба на ВИП простории, реконструкција на постојната административна зграда и набавка на опрема. Инвестицијата е проценета на 200 милиони евра. На сметка на инвестицијата, концесионерот ќе има право да раководи со аеродромите и да остварува приход. Договорот е склучен на период од 20 години.

Примери на успешни проекти на ЈПП на локално ниво се следниве:

1. **Депонирање на отпад:** Градот Скопје како договорен орган додели договор за концесија за реконструкција на депонијата “Дрисла” – Скопје вклучувајќи изградба на нови постројки за депонирање на отпад во согласност со ЕУ стандардите и во рамките на инвестициската динамика дадена во понудата на избраниот концесионер. Концесијата се спроведува како “институционално ЈПП”, со оглед на тоа дека постојното јавно претпријатие основано од градот Скопје е трансформирано во друштво со ограничена одговорност чии основачи се градот Скопје (20% влог) и странски приватен партнер како мнозински содружник (80% влог). Градот Скопје е обврзан да депонира одредено количество на отпад секоја година. Во случај да се депонира помалку отпад градот Скопје е обврзан да му го компензира на концесионерот неостварениот приход од депонирање на отпадот. Инвестиција изнесува околу 90 милиони евра. Договорот е склучен на период од 35 години.
2. **Паркинг:** Општина Битола како договорен орган додели концесија за јавна услуга за

паркинг систем. Концесионерот е обврзан да обезбеди пајак возила, софтвер систем за управување со паркинг зоната, PD уреди за зонскиот систем на паркирање, лисици, вертикална и хоризонтална сигнализација, “центар за информации” и друга опрема потребна за раководење со паркинзите, како и означување на зимскиот и летен паркинг режим. За поврат на инвестицијата, поврат на трошоците за раководење и остварување на разумен профит, концесионерот има право да ги наплаќа паркинг услугите од крајните корисници. Концесионерот ѝ плаќа на општината надоместок за концесијата секоја година. Инвестицијата изнесува околу 2 милиони евра. Договорот е склучен на период од 6 години. Договорот за концесија ги постигна следниве цели: уредување и организирање на нов, модерен и автоматизиран начин на контрола и контрола на улично паркирање како и паркинг во затворени зони и внатрешни паркинзи; набавка на опрема за паркинг услугите од страна на приватниот партнер (концесионерот); зголемување на квалитетот на паркинг услугите; подобрување на текот на сообраќајот и зголемување на безбедноста на улиците; и зголемување на искористеноста на секој паркинг простор.

Проект за ЈПП на централно и/ или локално ниво:

Во 2015 и 2016 година централната влада додели 35 договори за изградба на хидроелектрани.

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

Започнати, но незавршени тендери

Има два важни примери на започнати но незавршени тендери.

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

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



Различни економски сектори на ЈПП

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

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

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

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

Јавно-приватни партнерства (ЈПП) за финансирање на јавна инфраструктура

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

Неколку проекти беа реализирани од усвојувањето на моделите за ЈПП во законите во областа како инфраструктура. Примери за ЈПП за јавна инфраструктура се следниве³:

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

3

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



Анализа на врската помеѓу ЈПП и долгот

Иако има итна потреба од подобрување на јавните политики и законската рамка и зајакнување на институционалните капацитети на национално и локално ниво, мала е веројатноста дека ќе го решат најголемиот проблем на ЈПП – акумулација на вонбилансен долг и неможноста да се префрли ризикот на приватниот сектор кога се работи за основни јавни услуги.

Високото ниво на јавниот долг на Република Македонија и финансиските ограничувања за понатамошно задолжување го дава ЈПП како еден од можностите кои владата може да ги искористи за давање и подобрување на потребните услуги за граѓаните. Но, сепак оваа алатка за финансисрање на јавни услуги треба да се користи внимателно, имјаќи предвид дека истата генерира имплицитен долг.

Законска рамка и рамка за јавни политики за ЈПП

ЈПП во Македонија е утврден со низа закони како: Законот за концесии и јавно приватно партнерство (Закон за ЈПП), секторски закони за услуги од јавен интерес и Законот за јавните набавки⁴ (Закон за ЈН) кој се однесува на доделување на договори за јавна услуга (договори за јавни набавки и договор за ЈПП). Освен овие закони, 6 (шест) подзаконски акти се усвоени од Владата за спроведување на Законот за ЈПП.

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

Законот за ЈПП е добро формулиран и претставува добра основа за развој на ЈПП во државата ако проблемот со финансирањето и арбитражата може да се реши во согласност со најдобрите меѓународни практики за ЈПП. Законите за ЈПП и за ЈН се во согласност со законодавството на ЕУ и се спроведуваат соодветно.

Аргументи за и против постојната законска рамка

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

4

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



Од 2014 година Законот за ЈПП ги обврзува јавните партнери да користат електронски аукции (позитивно и негативно наддавање)⁵ во процедурата за доделување, односно во евалуацијата на доставените понуди. Според Законот за ЈПП “електронска аукција “е позитивно или негативно наддавање кој се реализира по првична целосна евалуација на понудите, во кој понудувачите имаат можност, исклучиво со користење на електронски средства да ги ревидираат дадените цени, така што рангирањето се врши автоматски со помош на електронски средства”.

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

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

Институционална рамка за ЈПП

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

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

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

Заеднички институции

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

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

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

⁵

Нема можност за позитивно наддавање во Електронскиот систем за јавни набавки



Чинители во ЈПП и нивна поврзаност

Според Законот за ЈПП јавни партнери се следниве:

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

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

Ризици поврзани со ЈПП

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

Овие се различните ризици: политички (ниво на јавна поддршка за приватниот сектор; поддршка за независно регулирање на ЈПП; промена на влада и законска рамка); оние кои се однесуваат на спроведување на проекти за ЈПП во однос на тоа дека програмата за спроведување е добро дефинирана и дали јасно се дефинирани одговорностите и активностите; оние кои се однесуваат на изградба (дали трошоците за изградба се поголеми од проценките); оние кои се однесуваат на оперативниот приход и оперативните

ризизи, како зголемување или намалување на оперативните трошоци за времетраење на ЈПП, можности други тела да имаат право да даваат услуги кои се предмет на ЈПП, итн; ризик во врска со остварување на приход како ризик од недоволен приход поради неплаќање, неможност за плаќање на комерцијална цена, помалку потрошувачи од очекувано итн.; финансиски како промена на девизниот курс, зголемување или намалување на каматните стапки на земените заеми од приватниот партнер итн.; виша сила; и заштита на животната средина (дали ЈПП има влијание врз животната средина).

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



Проекти на ЈПП на локално ниво

Има повеќе проекти за ЈПП на локално отколку на централно ниво. Реализирани се проекти за ЈПП на локално ниво во неколку области како: депонирање на отпад, паркинг, улично осветлување, собирање на отпад, зелен пазар, спорт итн.

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

Град Скопје – депонирање на отпад; општи-

на Аеродром – спортска сала; општина Ѓорче Петров – собирање на отпад; општина Битола – паркинг; општина Крива Паланка – административни згради; општина Охрид – зелен пазар; и општина Кавадарци, Чаир и Македонски Брод – улично осветлување.

Исто така јавните претпријатија на локално ниво основани од општините имаат доделено договори за ЈПП за хидроелектрани.

Корупција во ЈПП

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

Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) во својот годишен извештај за 2013 година наведува дека нема податоци за корупција во договорите за ЈПП.⁶ Исто така, Државниот завод за ревизија нема информации за корупција или конфликт на интереси во процедурите за ЈПП на општина или јавно претпријатие на локално ниво.⁷ Но во меѓувреме поднесена е кривична пријава на основи на сомнение за корупција за доделување на договори за ЈПП во две општини (Свети Николе и Струга).

Во согласност со анкетата на Центарот за граѓански комуникации транспарентноста се смета за предуслов за добро владеење и двонасочната комуникација помеѓу јавниот сектор и граѓаните ја зголемува отчетноста и отвореноста и ги намалува ризиците од корупција.⁸ Сомнеж за корупција има за тоа дека некои договори за ЈПП најавени на електронскиот систем за јавни набавки управуван од Бирото за јавни набавки не биле префрлени во Регистарот на доделени договори за ЈПП кој е одржуван од МЕ. Интересна поента е отсуството на жалби за сите договори за ЈПП според Регистарот на доделени договори за ЈПП.⁹

Транспарентност како превенција од корупција во ЈПП

Процедурата за доделување на договор за воспоставување на ЈПП започнува со одлука за започнување на процедура за доделување на договор за воспоставување на ЈПП врз основа на студија за изводливост. Одлуката за започну-

⁶ Државна комисија за спречување на корупција, Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупција во 2013 <http://www.dksk.org.mk/images//godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf>, увид на 16.11.2014

⁷ Државна ревизија, Информација добиена преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014

⁸ Центар за граѓански комуникации (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2, достапно на: <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/MKD%20local/18m.pdf>, увид на 15 февруари 2017

⁹ Ризици од корупција во ЈПП во Македонија, подготвено од Ана Стојиловска, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/2014/JPP_FINAL.pdf, увид на 6 март 2017



вање на процедура за доделување на договор за воспоставување на ЈПП треба да се објави во “Службен весник на Република Македонија” или во “Службен гласник на општината”.

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

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

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

Мерки за превенција од корупција во ЈПП

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

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

За добра практика се смета вклучување на експерти во процесот на евалуација на понудите. Ова овозможува подобра евалуација и обид да се спречи корупција иако овие надворешни експерти немаат право на глас.¹⁰

Придобивки од ЈПП на локално ниво

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

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

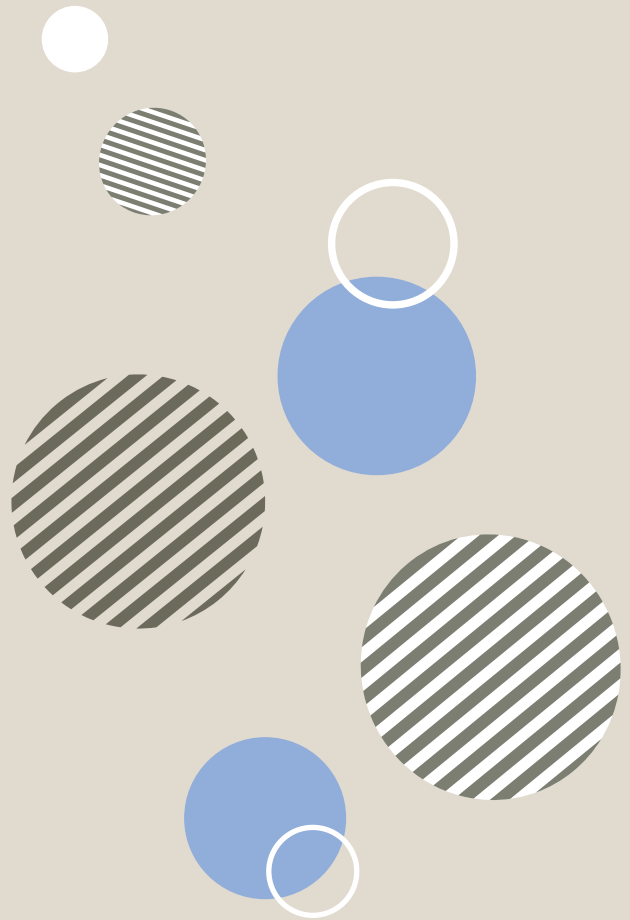
- Ја забрзува изградбата на инфраструктурата;
- Дава подобри јавни услуги за парите (постигнување на принципот вредност за пари);
- Побрзо ги спроведува проектите и го намалува трошокот на проектот;
- Овозможува изводливост и побрзо завршување на проектите;
- Дава подобро управување и пристап до специјализирано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

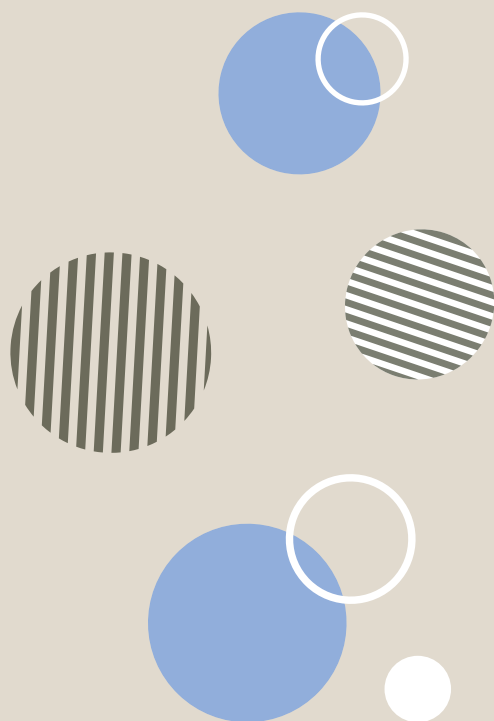
ЈПП може да им овозможи на јавните власти пристап до приватен капитал, искуство со спроведување на проекти, понапредни управувачки техники, вештини за намалување на трошоците и подобра услуга и фокус на корисниците. Сепак, главната придобивка од ЈПП треба да е подобри јавни услуги за крајните корисници.



Препораки

- Постои ризик од корупција со оглед на областите кои се опфатени, износот на договорите како и долгиот период на времетраење на договорот. Транспарентноста е предуслов за превенција од корупција.
- Непотребна бирократија, примена на најниската цена како единствен критериум за доделување на договор за ЈПП/концесија може да го злоупотреби принципот на “вредност за пари”. Примената на економски најповолната понуда како критериум за доделување на договор за ЈПП/концесија е дозволена но е предмет на согласност од страна на Советот за јавни набавки.
- ЈПП треба да биде во јавен интерес за да се избегнат мито и корупција во договорите за ЈПП.
- Со цел почесто да се користи ЈПП потребно е подобро да се информираат чинителите за ЈПП.
- Ефективно и ефикасно ЈПП како и одржливо ЈПП значи добро подготвена студија за изводливост, тендерска документација и договор за ЈПП. Двонасочната комуникација помеѓу чинителите при формулирање на проектот за ЈПП може да ја зголеми примената на ЈПП. Најголем дел од податоците (известувања за договор и тендерска документација со урнек договор) треба да се достапни за сите заинтересирани приватни партнери.





- Кога се одлучува за ЈПП како средство за финансирање на инфраструктурни проекти треба да се земат во предвид потенцијалните долгорочни придобивки за ефикасност и ефективност, како и јавниот интерес. Кога се зема во предвид вистинската ефективност мора да се направи добра анализа на трошоци и приходи со која би се тестирале проектите за ЈПП. Проектите за ЈПП кои даваат инфраструктурни решенија мора да бидат корисни во однос на социо-економските ефекти. Ова исто така може да се постигне преку концептот вредност за пари.
- Сепак, ЈПП не е совршена алатка за финансирање. Со сите негативни искуства со јавни набавки, мито, корупција, отсуство на транспарентност, ЈПП е проблем во многу држави.
- Тренд во последно време е вклучување на невладините организации во процесот на ЈПП. Тие не се фокусираат на остварување на профит и можат за размислуваат за долгорочни прашања. Невладиниот сектор е свесен за важноста на локалните партнери и јавните интереси и затоа ги претставуваат истите на најдобар начин. Улогата на локалните НВО е едукација на граѓани и улога на вистински партнер помеѓу приватниот партнер и локалното население. Улогата на непрофитните организации во процесот на ЈПП е да бидат катализатор, лидер и доминантен партнер.



Библиографија

1. Јавно приватно партнерство, законска регулатива, достапно на:
<http://economy.gov.mk/page/javno-privatno-partnerstvo>,
Увид на 15 ноември 2016
2. Електронски систем за јавни набавки, достапно на:
<http://e-nabavki.gov.mk>
Увид на 20 март 2017
3. Закон за јавните набавки "Службен весник на Република Македонија бр.27/2015 – консолидиран текст и измени и дополнувања на Законот бр. 78/15, 192/15 и 27/16
4. Државна комисија за спречување на корупција, Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупција во 2013, достапно на:
<http://www.dsk.org.mk/images//godisen%20izvestaj%20dsk%202013.pdf>,
Увид на 10 февруари 2017
5. Државна ревизија, Информација добиена преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014,
Увид на 20 април 2017
6. Центар за граѓански комуникации (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2, достапно на:
<http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/MKD%20local/18m.pdf>,
Увид на 15 февруари 2017
7. Ризици од корупција во ЈПП во Македонија, подготвено од Ана Стојиловска, достапно на:
http://www.analyticamk.org/images/stories/files/2014/JPP_FINAL.pdf,
Увид на 6 март 2017

