УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЈАВНО-ПРИВАТНИТЕ ПАРТНЕРСТВА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Автор: Васко Карангелески
Уредник: Гордан Георгиев

Јавно-приватните партнерства (ЈПП) во Северна Македонија се потенцијален механизам за напредок на социо-економскиот развој и економскиот раст преку подобрена инфраструктура и ефикасно обезбедување на јавни услуги. Проекти за ЈПП се имплементираат скоро две децении. Главниот тековен предизвик останува што Северна Македонија сè уште не ги усогласила националните правни и институционални рамки со директивата на ЕУ 2014/23/ЕУ, што во моментов резултира со ограничен капацитет за воспоставување ЈПП.

СЕГАШНАТА СИТУАЦИЈА НА ЈАВНО-ПРИВАТНИТЕ ПАРТНЕРСТВА (ЈПП) ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

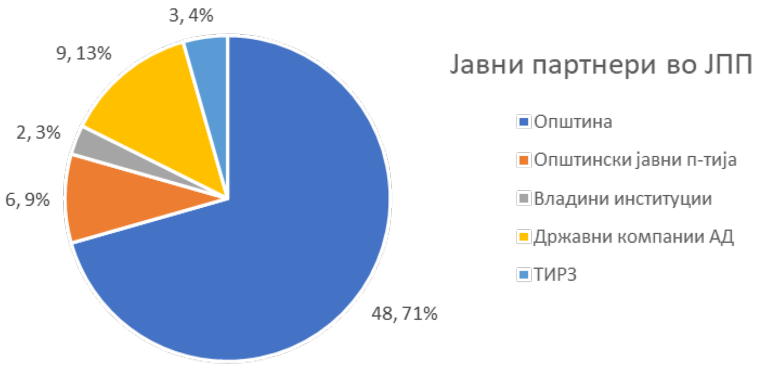
Вкупно се идентификувани 68 договори за јавно-приватно партнерство во Северна Македонија. Во Регистарот на доделени договори за ЈПП се запишани вкупно 62 договори, додека Државниот завод за ревизија (ДЗР) има идентификувано вкупно 68 договори за ЈПП. Ова укажува дека Регистарот на ЈПП е нецелосен и дека е потребно да се преземат мерки за навремено и соодветно одржување и ажурирање на Регистарот на доделени ЈПП договори, барем од страна на Министерството за економија и труд, како надлежно министерство.

Проектите за јавно-приватно партнерство (ЈПП) може да траат до 35 години. Договорите за ЈПП може да се групираат во три пошироки сектори: економија и туризам, енергетика и животна средина. Проектите во економијата и туризмот вклучуваат развој на технолошко-индустриските развојни зони (ТИРЗ), промоција на објекти поврзани со туризам, изградба на спортски објекти, и финансирање на изградба на општински згради преку објекти што овозможуваат деловна намена. Договорите за ЈПП во енергетиката главно се однесуваат на модернизација на јавното осветлување и производство на енергија од обновливи извори, како соларни и хидро проекти. Договорите за ЈПП во животна средина претежно се однесуваат на селекција на комунален отпад.

Јавен партнер во воспоставување на ЈПП може да биде Република Северна Македонија, општините и Градот Скопје (вклучувајќи ги и општините во рамки на Градот Скопје), како и јавните претпријатија, јавните установи и акционерски друштва основани од Владата, општините или Градот Скопје, или други правни лица со јавни овластувања.

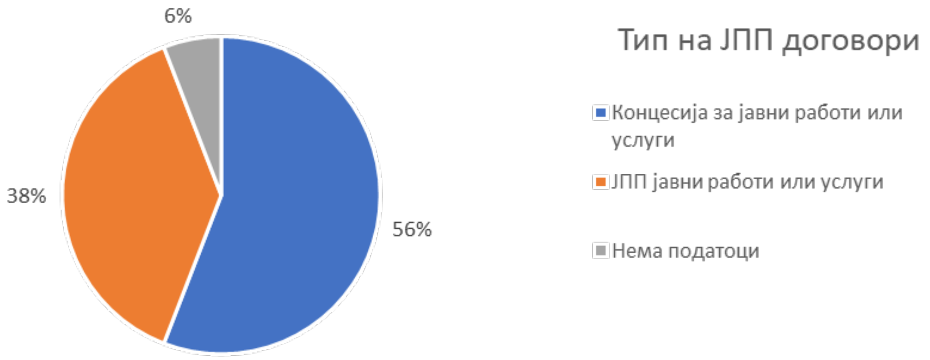
Во бројот на регистрирани ЈПП договори според јавен партнер доминираат општините. Општините ги користат ЈПП за инвестиции во локалната инфраструктура и обезбедување на јавни услуги. Од вкупно доделените ЈПП договори во земјата, 79% се на општинско ниво, додека 21% имаат јавни партнери од институции и компании на централно ниво. Според ревизијата на Државниот завод за ревизија за периодот 2017–2024, јавен партнер на локалното ниво е присутен во 54 од вкупно 68 договори.

График 1: Учество во ЈПП договори според јавен партнер



Од сите договори за јавно-приватно партнерство (ЈПП), 38 се концесии за работи или јавна услуга, а 26 договори се за работи или услуга без статус на концесија. За четири (4) договори не постои достапна информација

График 2: Типови на ЈПП договори



Владата е јавен партнер во 14 договори за јавно-приватно партнерство (ЈПП), од кои: 9 се со јавни претпријатија или акционерски друштва во државна сопственост; 3 за технолошко-индустриски развојни зони (ТИРЗ); еден со Министерството за здравство; и 1 договор за ЈПП е со Генералниот секретаријат на Владата како јавен партнер.

ЛЕГАЛНА РАМКА

Актуелниот закон што ги уредува јавно-приватните партнерства (ЈПП) во Северна Македонија е Законот за концесии и јавно-приватно партнерство од 2012 година, кој има претрпено дополнителни измени во 2014 и 2015 година. Овој закон ги уредува доделените договори за концесии за добра од општ интерес и договори за воспоставување јавно-приватно партнерство, правната заштита на секое лице кое има или имало интерес да добие таков договор и кое било изложено или е изложено на ризик да биде оштетено во постапката за доделување на таквите договори, како и други прашања поврзани со концесиите за добра од општ интерес и договорите за воспоставување јавно-приватно партнерство.

Табела 1. Легална рамка: законои и подзаконски акти

Акт	Карактеристики	Предизвици
Закон за концесии и јавно-приватно партнерство, бр. 125/2013	Основен закон за регулирање на ЈПП договорите и концелсии, институцинална рамка, процес на ЈПП, механизми, владеење.	Носење на усогласен Закон за ЈПП, со ЕУ директиви, јасни институционални улоги, зголемена транспарентност и редефинирани тендерски процедури за ЈПП.
Закон за јавни набавки	Ги регулира јавните набавки, ссстемот за јавни набавки.	Потреба од адаптација на процесот за јавни набавки, за ЈПП договорите.
Закон за локална самоуправа, 2002	Дефинирање на локалната самоуправа, улога, авторитет и одговорности.	Дефинирани надлежности, за некои недореченост во однос на ЈПП можност. Промени на закон во тек.
Закон за енергетика, 2018	Ја регулира областа на енергетика во земјата, од производство, пренос, трансфер, пазари, регулатор на цени, итн.	Комплексноста на областа бара дополнителни одлуки при воспоставување на ЈПП.
Закон за заштита на животната средина, 2022	Ги дефинира потребните барања за оценка на влијанието врз животната средина.	Недостаток на целосно следење на спроведувањето.
Уредба за ЈПП регистар 3/2012	Ја дефинира формата, содржината и начинот на регистрација на ЈПП договор во регистарот.	Обврска за ЈПП известување, потребна облигација за ажуриран ЈПП регистар.

Акт	Карактеристики	Предизвици
Уредба за доделување ЈПП договор 3/2012	Форма и содржина на огласот за доделување на договор за ЈПП.	Both concession and PPP contract awards covered.
Уредба за ЈПП услуги на трети лица 3/2012	Форма и содржина за намерата на приватниот партнер за пренесување на грант договор на трети страна.	Јакнење на следењето од ЈПП комисијата.
Уредба за физибилити студија за ЈПП 3/2012	Содржина на Студија за оправданост од воспоставување на ЈПП	Потреба за развој на стидијата во повеќе процедури при подготовка на ЈПП договор; недостаток на екстерни компетенции и вештини.
Уредба за раскинување на договор 3/2012	Форма и содржина на извештајот за започната процедура, но некомплетна процедура за доделување ЈПП.	Потреба од зголемен капацитет на ЈПП комисијата за следење и навремено мерење.

Законот за концесии и јавно-приватни партнерстваo обезбедува солидна основа за сферата, иако сеуште не е усогласен со директивите на Европската Унија. Со цел да се вклучи Директивата 2014/23/ЕУ за договори за концесии и јавно-приватни партнерства, како и внесување понатамошни усогласување со најдобрите практики и стандарди во областа на ЈПП, Министерството за економија изготви предлог на нов Закон за јавно-приватни партнерства, кој сеопфатно ја уредува оваа област. Новиот закон е во нацрт-верзија уште од 2021 година.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Одговорна институција за јавно-приватните партнерства (ЈПП) во Северна Македонија е Министерството за економија и труд (МЕТ), како што е дефинирано во Член 14 од Законот. Министерството има задача да развива и спроведува мерки за транспарентен и ефикасен систем за ЈПП; има одговорност за водење и одржување на Регистарот за доделени договори за ЈПП; подготвува предлог-измени на регулативата за ЈПП и носи упатства за спроведување; организира обуки и едукација; врши следење, анализа и давање стручна помош во постапките; ги проучува тенденциите и искуствата на ЕУ и глобално и извршува други надлежности поврзани со ЈПП. Потврдено е дека Регистарот на доделени договори за ЈПП не е редовно ажуриран, што бара специфични активности и методи за ажурирање на податоци за постоечките ЈПП договори во државата.

Министерството за финансии (МФ) е надлежно за давање согласност во случаи кога е предвидена потреба од средства од Државниот буџет, обично вклучено и утврдено со

Физибилити студијата (Студијата за изводливост) за оправданост на договорот за ЈПП. Процедурално, одлуката на МФ треба да се донесе пред да се донесе одлуката за иницирање на постапка за доделување договор за ЈПП. Бирото за јавни набавки кое е орган под Министерството за финансии, е одговорно за управување и развој на електронскиот систем за јавни набавки, кој се користи и во процесот на склучување ЈПП договори.

Како што е законски дефинирано, Владата на Република Северна Македонија воспоставува Национален Совет за ЈПП. Советот за ЈПП има задача да предлага регулативи за ЈПП, да ја промовира оваа форма на партнерства и да предлага ЈПП проекти. Националниот Совет за ЈПП нема одржано ниту една седница во последните осум (8) години, што освен резултира во недостаток на информации, дава и нејасна насока на политиките за ЈПП. Поради парламентарните избори во 2024 година, дојде до промени во кадарот на надлежното Министерство задолжено за ЈПП, што дополнително го влијаеше на недостаток на одговорни лица со институционална меморија за ЈПП.

Табела 2. Клучна институционална рамка, карактеристики, предизвици

Институција	Карактеристики	Предизвици
Министертво за економија и труд	Надлежен орган за ЈПП, развива и предлага регулатива за ЈПП, одговорен за Регистарот на доделени договори, координира активности поврзани со ЈПП.	Потребно е зголемување на човечките капацитети во Министерството, подобрување на исполнувањето на обврските за регистрација на ЈПП, и забрзување на процесот за донесување нова регулатива усогласена со ЕУ.
Министерство за финансии	Се вклучува кога се потребни средства од државниот буџет, координира со Бирото за јавни набавки, кое го администрира системот за јавни набавки што се користи и за ЈПП.	Потребни се дополнителни капацитети за ЈПП, поголема вклученост во фазата на подготовка на проектите за ЈПП, и следење на исплата/наплата на ЈПП надоместоци.
Национален ЈПП Совет	Предлага законски измени, е одговорен за политичката рамка, методолошка поддршка и предлагање на проекти за ЈПП.	Дефинирани процедури за работа и воспоставување на редовни состаноци во утврдени интервали.
ЈПП проектна комисија	Се формира за секој проект за ЈПП, ја следи имплементацијата и управувањето со проектот.	Потреба од јакнење на капацитетите на партнерите, како и воведување на методи и алатки за мониторинг и евалуација.

За следење на спроведувањето на проекти за јавно-приватно партнерство (ЈПП), се формира Комисија за ЈПП составена од претставници на јавниот и приватниот партнер. Оваа комисија има широк спектар на надлежности за следење на спроведувањето на ЈПП договорните обврски. Комисиите често се соочуваат со недостаток на соодветни вештини, капацитети и авторитет за ефективно дејствување. Особено е изразена потребата од развој и примена на соодветни алатки и методологии за мониторинг, евалуација и преземање корективни мерки.

КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ ЈПП ПРОЕКТИ

Постојат бројни предизвици за спроведување на ЈПП проект. Тие можат да бидат од легален или институционален карактер, капацитет на јавниот партнер, различно разбирање на ЈПП договорот од различните партнери, политичка стабилност и јавна достапност на податоци релевантни за проектот.

Клучен генерален предизвик за спроведувањето на ЈПП проекти е неактивноста на ЈПП Советот, која е носечка институција на ЈПП проектите во земјата. Со ова се зголемува ризикот за спроведување на ЈПП и се одложуваат потребни легални и институционални усогласувања.

Групирањето на клучните предизвици за спроведување на ЈПП проекти може да биде групирано во неколку области: недоволна транспарентност, политички предизвици, капацитет на партнерите, но и комплексност на проектите.

Недоволна транспарентност

- Јавната датабаза на сите ЈПП проекти (ЈПП регистарот) треба да содржи повеќе детали за статуот, наплатата и проектот.
- Недостаток на историски податоци за ефективноста и ефектот на јавните услуги, за кои се започнува ЈПП договор.
- Јасен административен процес, мапиран процес на вадење на дозволи, одобредија и лиценци, поврзани со градежно земјиште и градба.

Политички предизвици

- Промена на регулатива за ЈПП, одговорности и политики.
- Ниво на долгорочна поддршка за ЈПП регулативата и потпишаните проекти, и во период по промена на политичката власт.
- Недостаток на национална долгорочна Стратегија за ЈПП.

Капацитет на партнерите

- Компетенции и капацитет на вработените во јавниот сектор, односно во одговорните институции за спроведување на конкретен ЈПП проект.Ограничен пристап до специјализирано знаење и искуство кај вработените во локалните самоуправи и институции.
- Недостаток на ефективевн механизам за регуларно следење, мерење и евалуација на резултатите од ЈПП ороектот, споредба со ЈПП договорите, мерење на влијанието и ефектите на јавните услуги и инфраструктурниот развој што го опфаќа.
- Ограничени познавања на приватните партнери за процедурите, регулативите и

Проектна комплексност

- Подготвителната документација и процес се подолги кај комплексните проекти.
- Сложеноста на ЈПП договорите и различните форми на договори може да доведе до различни очекувања и предизвици во процесот на ЈПП.

МЕНАЏМЕНТ МЕХАНИЗМИ

Законот за концесии и јавно-приватно партнерство го уредува воспоставувањето на јавно-приватно партнерство за обезбедување јавни дела и/или јавни услуги и може да има четири форми: концесија за јавни дела, концесија за јавни услуги, договор за јавни дела и договор за јавни услуги.

Договорите за ЈПП најчесто се присутни во форма на договори како Градба-Стопанисување-Пренос (BOT) или Проект-Финансирање-Градба-Стопанисување-Пренос(DFBOT), или пак комбинација на двата модели.

Јавниот партнер треба да го земе во предвид Законот за јавни набавки при доделување на договор за ЈПП, без оглед на применетата постапка: отворена постапка, ограничена постапка, непосредни преговори со претходно објавување на оглас или конкурентен дијалог.

За реализирање на договор за ЈПП, мора да се формира Друштво за посебна намена (ДПН). Во зависност од договорот, се дефинира формата на правното лице, како и основниот капитал и обврските на партнерите.

Спроведувањето на ЈПП договорот е спреведувано од страна на јавниот партнер.

Процесот на спроведувањето на ЈПП проекти се одвива преку осум (8) дефинирани чекори.

Табела 3: Чекори во ЈПП процесот

	Чекори	Одговорност
1	Подготвителни работи, составени од: Извештај за претходна анализа, подготовка на Физибилити студија (Студија за оправданост за воспоставување на ЈПП), Оценка на влијанието врз животната средина.	Јавен партнер
2	Одлука за започнување на процедура за доделување на договор за ЈПП	Влада, општина, Град Скопје
3	Комисија за спроведување на ЈПП постапка	Влада
4	Подготовка на тендерска документација	Комисија за ЈПП
5	Јавен повик, објавен во Службен весник и домашен или странски медиум, и на страната на Концедентот.	Комисија за ЈПП
6	Спроведување на процедура за доделување ЈПП: јавно отварање, рангирање на понудите, евалуација	Комисија за ЈПП
7	Одлука за избор во тендерската постапка за ЈПП, предложен од комисијата	Комисија за ЈПП
8	ЈПП договор, помеѓу јавниот партнер (концедент) и приватниот партнер (концесионер).	Јавен партнер

НАУЧЕНИ ЛЕКЦИИ

Научените лекции за ЈПП во Северна Македонија може да бидат сумирани во неколку области, како што се: регулаторна рамка, институционална поставеност и подобрувања во процесот, финскални и буџетски аспекти, менаџмент со ризици, процес на спроведување на ЈПП, ангажирање на засегнатите страни, системи на транспарентност. Задните се однесуваат на следење, ажуриран Регистар на ЈПП, транспарентни процедури и практики за набавки воспосавување договори.

Табела 4. Научени лекции

Област на предизвици	Клучни карактеристики	Предизвици
Легална рамка	Регулирање на системот на ЈПП	Неусогласеност со ЕУ директиви, предлог закон 4 години во постапка, потребна специфицирање и адаптирање.
Институционални капацитети	Надгледување и менаџмент на ЈПП од надлежни институции	Редефинирање на улогата и активноста на Националниот совет за ЈПП, потреба од градење на капацитети и тренинг на единици кај јавните партнери.

Област на предизвици	Клучни карактеристики	Предизвици
Оценка на ризикот	Идентификација и алокација на ризици меѓу јавен и приватен партнер	Навремени и целосени анализи и подготвителни студии, воспоставен систем за следење и план за надминување на ризици, договорени механизми за решавање на спорови.
Буџет и фискални аспекти	План, следење и контрола на буџетот на јавниот партнер кој произлага од ЈПП	Потреба за соодветно буџетирање, следење на ЈПП одговорностите на јавниот партнер. Како не би влијаел на буџетот на партнерот, а притоа навремено да ги исполни обврските од склучен ЈПП договор (особено при надоместок од јавен партнер).
ЈПП процес на спроведување	Дефиниран процес за доделување на ЈПП	Фокусирање на ЈПП подготвителни чекори и нивно спроведување; воведување на регуларни мониторинзи; институционална поставеност за спроведување на ЈПП договори.
Ангажираност на засегнати страни	Вклучување на различни засегнати страни во одлучувањето, како и во различни фази од спроведување на ЈПП	Недостаток на координација и ефективна комуникација меѓу засегнати страни; недостаток на план за оценка на општествено влијание на ЈПП проект; потреба од навремена консултација по проект со локални претставници на граѓанскиот цивилен сектор.
Зголемена транспарентност	Јавен пристап до информации и носење одлуги	Навремено ажурирање на Регистарот на ЈПП договори, воведување јавна консултација и механизми за информирање во фаза пред доделување ЈПП договор; унапредување на ЈПП процесот за одлучување и набавки.

ПРИМЕРИ НА НАЈДОБРИ ПРАКТИКИ

Најуспешните случаи на договори за ЈПП со општините вклучуваат јавни услуги за улично осветлување. Постојат над пет општини со вакви договори за ЈПП, како и дополнителни две општини кои имаат раскинати договори. Овие договори се на период од 10 и 15 години, кои им овозможуваат на општините надградба на старата инфраструктура за улично осветлување, и замена на светилки со енергетски ефикасни светилки. Општината како јавен партнер, нема почетни инвестициски трошоци, додека оперативните трошоци се познати и навремено буџетирани. Изворите на средства се покриени во сметките за комунални услуги.

ЗАКЛУЧОЦИ

Јавно приватните партнерства во Северна Македонија треба да создадат нови можности за развој и финансирање на инфраструктурата и јавните услуги, а со тоа да придонесат кон подигање на инвестициите во земјата. Ревизијата извршена од Државниот завод за ревизија за периодот од 2017 до 2024 година заклучува дека „Преземените мерки и активности за воспоставување и реализација на договори за јавно приватно партнерство не обезбедуваат ефикасни јавни услуги и подобрени инфраструктурни проекти". Меѓутоа, доколку се применат препораките, има огромна веројатност да настане промена во дадената оценка.

Вкупен број на ЈПП доделени договори во земјата се 68, од кои 60 активни и 8 договори се раскинати. 79% од бројот на сите ЈПП доделени договори ги имаат јавни партнери во општините и локални претријатија. Доколку ги групираме, поголемиот број на склучените договори за ЈПП се во областа на економија и туризам, потоа во областа енергетика и делумно во областа на животна средина. ЈПП остварува значаен успех во обнова на општинската инфраструктура, во договори со дефинирани надоместоци и без товар на иницијална инвестиција од јавниот партнер. Клучни ограничувања и предизвици за ЈПП може да ги групираме во неколку групи. **Првата група** вклучува легислативно предизвикани ограничувања. Предлог Законот за јавно приватно партнерство, кој е во постапка, предвидува усогласување со ЕУ принципите и Директивата 2014/23/ЕУ. Добрата вест е што законот е подготвен, дури и да бара модификации. **Втората група** предизвици произлегуваат од нивото на капацитет во институциите. Започнувајќи од Министерство за економија и труд како национален авторитет за ЈПП, следено од останати институции на национално ниво, па до локално или капацитет на општинско ниво. Статусот на Националниот совет за ЈПП и неговата неактивност во изминатите години, значајно влијаеше на одложување на промените и статус кво во изминатите години. Очекувањата од ЈПП Советот се да ја одигра најзначајната улога во дефинирање на националните политики, развој на национални Стратегии, координација на ЈПП помеѓу различните институции, подобрување на процесот, промоција на ЈПП, усогласување со ЕУ директивите и воведување на глобални прифатени практики. **Трета група** предизвици произлегуваат од недостаток на дефинирани, стандардизирани и прецизни процедури и процеси, кои се базирани на принципите на транспаретност и одговорност. Регистарот на ЈПП договори при Министерството за економија треба да претставува основен информациски систем, но и менаџмент алатка за спроведување и развој на ЈПП во земјата. **Четвртата група** на предизвици ги претставува ограничувањата на сите засегнати страни, за проектирање, водење, менаџирање, спроведување и следење на ЈПП договори и проекти.

ПРЕПОРАКИ

Усогласување со ЕУ стандардите

- Усогласување со ЕУ директиви и стандарди; Обнова на процедурата за носење на Закон за ЈПП, со цел регулирање на оваа сфера.
- Одвојување на ЈПП договорите од договорите за екстракција на природни богатства, што сега се регулирани заедно.

Регулаторна и институционална рамка

- Националниот совет за ЈПП да се активира и вклучи во развој на национална стратегија и план за ЈПП, како и во координација на процедурите и прирачниците во ЈПП процесот, кои вклучуваат интер-секторски одговорности и соработка.
- Развој на национална ЈПП политика и стратегија.
- Развој на процес за пре-селекција на потенцијални ЈПП проекти, во фаза на планирање и пред доделување на ЈПП договор, со фокус на секторски приоритети и врз основа на национални инвестициски приоритети, секторски стратегии и планови.

Градење на капацитети

- Институционален развој. Министерството за економија и труд да се здобие со зголемени функции за практично следење на спроведувањето на ЈПП. Вклучување на МЕТ и други министерства во порани фази на ЈПП процесот, со однапред прецизирани одговорности и права.
- Развој на капацитети за развој и спроведување на ЈПП договори на национално и локално ниво, но вклучително и кај партнерите од бизнис и граѓанскиот сектор.

Јакнење на следењето и механизмите на мерење на прогресот

- Развој на дополнителни процеси, форми, упатства за спроведување на ЈПП, известување, надгледување и проектен менаџмент на ЈПП проекти.
- Развој на ЈПП бенчмарк и воведување на годишни договори, од ЈПП проект и национален извештај за вкупниот статус со ЈПП.
- Воведување на известување по перформанси на ЈПП, воспоставени механизми за следење и менаџмент, со фокус на менаџмент на ризици и квантификација на фискални ризици и план за менаџирање со буџет.

Промоција и подигање на свеста за ЈПП

- Ажурирање и објава во секој чекор на ЈПП процесот, во Регистарот на ЈПП договори.
- Промовирање на добри практики и проекти во јавноста, за потенцијално дуплицирање на функционални модели, и пренос на ЈПП во други сектори (пример: култура, здраство).

Зголемување на транспарентноста

- Зголемување на транспарентноста во тендерскиот процес и процедури за доделување договори за ЈПП.
- Адапација на процесот за јавни набавки во случај на ЈПП договорите.