



УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ - ШТИП

ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ - Штип

Ема Радосављевиќ

**ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО – ЕКОНОМСКИ И ПРАВНИ
АСПЕКТИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

- МАГИСТЕРСКИ ТРУД -

Штип, ноември 2011 г.

Комисија за оценка и одбрана

Ментор: проф. д-р Милан Илиески
Економски факултет – Штип

Член: проф. д-р Виолета Мацова – претседател
Економски факултет – Штип

Член: доц. д-р Круме Николовски
Економски факултет – Штип

На моите најмили Марко и Матеј

ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

- ЕКОНОМСКИ И ПРАВНИ АСПЕКТИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Вовед

Глава 1

1. Јавно приватно партнерство

1.1. Поим, дефиниција и историски развој на јавното приватно партнерство

1.1.1. Поим

1.1.2. Дефиниција

1.1.3. Историски развој

1.2. Карактеристики и типови на јавно приватно партнерство

1.2.1. Основни аспекти

1.2.2. Предности

1.2.3. Главни обележја

1.2.4. Форми на јавно приватно партнерство

1.2.5. Дизајн на различни модели

1.2.6. Темелни облици на реализација

1.3. Процес на подготовка и реализација на јавното приватно партнерство

1.3.1. Утврдување на потребите

1.3.2. Истражување на пазарот

1.3.3. Избор на партнерот

1.3.4. Формирање на партнерство

1.3.5. Реализација на проектите

1.3.6. Анализи

1.3.7. Услови за спроведување

1.4. Ризици и справување со нив

1.4.1 Основни аспекти на ризикот во бизнисот

1.4.2. Управување со ризиците во бизнисот

1.4.3. Ризици во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС)

1.4.3.1. Дефинирање на ризикот во ЕЛС

- 1.4.3.2. Видови ризици во ЕЛС
- 1.4.3.3. Можни причини за појава на ризици во работењето на ЕЛС
- 1.4.3.4. Управување со ризиците во ЕЛС

Глава 2

- 2. Економски аспекти на јавното приватно партнерство во РМ**
- 2.1. Избор на партнер од приватниот сектор**
- 2.2. Ризици (на приход, на градба, девизен ризик, регулативен-ризик на исполнување на договорот, политички ризик, ризик на животна средина/археолошки ризик, ризик на дефект, ризик од јавно прифаќање, ризик на одржливост)**
- 2.3. Обезбедување на економската ефикасност на проектот на ЈПП**
- 2.4. Елементи на проценка на економската ефикасност на проектот**
- 2.5. Финансиски компаратор**
- 2.6. Најдобра алтернатива**
- 2.7. Утврдување на критериуми и споредба**
- 2.8. Оптимална употреба на грантот**
- 2.9. Интегрирање на финансирање преку грант**

Глава 3

- 3. Правни аспекти на јавното приватно партнерство во РМ**
- 3.1. Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство**
- 3.2. Меѓусебни права и обврски на партнерите**
- 3.3. Јавно приватно партнерство на локално ниво**
 - 3.3.1. Зошто јавно приватно партнерство
 - 3.3.2. Основите на јавното приватно партнерство во РМ
 - 3.3.3. Главни облици на успешно партнерство
 - 3.3.4. Главни недостатоци во создавањето на успешно партнерство
- 3.4. Постапка за остварување на јавно приватно партнерство**
- 3.5. Од идеја до имплементација на јавното приватно партнерство**
 - 3.5.1. Иницијатива за јавно приватно партнерство – проект

- 3.5.2. Цели на јавното приватно партнерство
- 3.5.3. Одлука за започнување на постапка за јавно приватно партнерство
- 3.5.4. Дефиниција на проект
- 3.5.5. Проектни фази
- 3.5.6. Споредба на економичноста
- 3.5.7. Подготовка и тендер

3.6. Предлог-закон за јавно приватно партнерство

Глава 4

4. Јавно приватно партнерство во РМ - области на имплементација

- 4.1. Комунална хигиена
- 4.2. Енергетика
- 4.3. Образование
- 4.4. Стопанисување со спортско-рекреативни објекти
- 4.5. Детски градинки и одморалишта
- 4.6. Безбедност
- 4.7. Транспорт, патишта и сообраќај
- 4.8. Прецизирање на аспекти
- 4.9. Основи за користење на странски фондови во РМ
- 4.10. Анализи и согледувања за применетоста во РМ
 - 4.10.1. Распространетост на приватните претпријатија како предуслов за
 - 4.10.2. Интересот на приватните претпријатија за учество во ЈПП

Глава 5

5. Развој на јавното приватно партнерство во РМ (2007-2011)

- 5.1 Економските, финансиските и функционалните можности на јавното приватно партнерство во РМ
 - 5.1.1. Економските можности на јавното приватно партнерство во РМ
 - 5.1.2. Финансиските можности на јавното приватно партнерство во РМ
 - 5.1.3. Функционалните можности на јавното приватно партнерство во РМ
 - 5.1.3.1. Комунални услуги

5.1.3.2. Инфраструктурни услуги

5.1.3.3. Образование

5.1.3.4. Информатика и телекомуникации

5.1.3.5. Здравство и социјални услуги

Прилог: Проект

Јавно приватно партнерство – реконструкција, модернизација и доградба на РЕ
Бања Кежовица - Штип.

Заклучни согледувања

Користена литература

Апстракт

Јавното приватно партнерство е современ облик на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, како во светот така и во Република Македонија. Цел на магистерскиот труд е да се придонесе за разбирањето на идејата за партнерство и да се укаже на можноста за користење на целиот спектар на различни модели на јавно приватно партнерство. Авторите од оваа област посветуваат внимание на анализирањето на причините кои доведуваат до јавно приватно партнерство, главните задачи кои се поставуваат пред јавното приватно партнерство, разноликоста на структурите во кои се манифестира јавното приватно партнерство, како и предностите и ограничувањата на јавното приватно партнерство. Во магистерскиот труд се истражувани и разликите помеѓу приватизацијата, како процес на пренос на општествената сопственост од јавниот во приватниот сектор во давањато на јавни услуги, користењето на претприемачкиот дух на приватниот сектор, вклучително и за нивото на одговорноста и ризикот на субјектите носители на правата и обврските од оваа економско-правна работа.

Вовед

Идејата за јавно приватно партнерство (ЈПП) е многу едноставна: наместо државата, приватниот сектор го финансира и гради проектот, со право да го стопанисува во одреден временски период за да ја поврати инвестицијата.

Јавното приватно партнерство во многу земји е клучен инструмент за реализација на приоритетните инфраструктурни проекти. Актуелноста на овој облик на инвестирање произлегува од вообичаеното мислење во јавноста дека земјите непотребно се задолжуваат со кредити под високи камати, а всушност преку јавно приватно партнерство може да се обезбеди многу порационален и поедноставен начин на реализација на големите инфраструктурни проекти. Идејата, всушност, е стара колку и стариот Рим, а целосно се разви во капиталистичките пазарни економии. Финансиски и стратегиски најзначајни проекти реализирани преку јавно приватно партнерство (концесија) се тунелот под каналот Ла Манш, Суецкиот Канал, Панамскиот Канал, мрежата на автопатишта низ Шпанија, Оресундскиот мост (долг 16 км.) за патнички и железнички сообраќај помеѓу Копенхаген (Данска) и Малме (Шведска) пуштен во употреба во 2000 година, мостот „Имангдао деј бриџ“, кој е најдолг во светот (42 км), а во употреба е пуштен на 30 јуни 2011 година и ги поврзува кинеските острови Имангдао и Хуанг итн. Јавното приватно партнерство доби значење последниве дваесет години, што се објаснува со неколку фактори: се надминува проблемот на недоволни буџетски средства за реализација на крупни проекти, настојувањето да се оствари поголема корист врз основа на користење на знаењето (know-how) и методите на работа на приватниот сектор и промената на улогата на јавниот сектор од директен учесник во субјект кој се јавува во улога на организатор, контролор и регулатор.

Во основа, идејата за јавно приватно партнерство е многу едноставна: наместо државата, приватниот сектор го финансира и гради проектот, со право да го стопанисува во одреден временски период за да ја поврати инвестицијата. По завршувањето на тој период проектот се предава во сопственост на државата. Ако идејата е толку едноставна, се поставува

прашањето што чекаат земјите во светот кои имаат слаба инфраструктурна мрежа и зошто не ги решат своите проблеми на ваков начин? Одговорот е јасен: прво и основно, терминологијата. Со оглед дека правната рамка е различна во разни земји, постојат и различни термини за јавно приватно партнерство. Најпознати облици на ЈПП се *БОТ* (Built-operate-transfer) и *ПФИ* (Private Finance Initiative) со кои приватникот со свои средства го гради, одржува и управува проектот, а на крајот, по договореното време, го враќа на државата; и концесија, кога приватниот партнер го изградува објектот на државно земјиште, а за тој објект му е потребно одобрение (концесија) од државата. Целите што треба да се постигнат со јавно приватно партнерство се: договарање и изведба на поголем број проекти, природна пазарна поделба на ризикот меѓу приватниот и јавниот сектор, поефикасно да се употребат средствата на даночните обврзници, користење на поголемата продуктивност на приватните претприемачи во изградбата и поголемата ефикасност во управувањето со објектите, создавање на дополнителна вредност преку спојување на финансиските и човечките ресурси, и стимулирање на економскиот раст. Иако формите се разликуваат од проект до проект, постојат неколку елементи што се карактеристични за најголем број на јавни приватни партнерства:

Прво, долготраен договорен однос кој достигнува и до 30 години. Долготрајноста е неопходна за приватниот претприемач да оствари поврат на вложените средства и да оствари профит. Да биде јасно, профитот, заедно со сигурноста на вложените средства, е единствениот мотив на приватниот партнер во одлуката за влез во јавно приватно партнерство. Приватниот партнер добива надомест за изградбата и одржувањето на објектот или од корисниците на услугата (на пример, возачите што го користат патот што би го изградил и одржувал приватникот) или од јавниот партнер доколку надоместот од корисниците е недоволен (на пример, ако државата сака патарината за корисниците да биде супсидирана, т.е. пониска, тогаш мора да му надомести на приватникот дел од патарината со буџетски средства). Финансирањето на проектот е делумно од приватниот сектор (сопствени или кредитни средства), а често и преку сложени договори во кои партиципираат неколку инвеститори. Погрешно е мислењето дека приватниот партнер вложува сопствен капитал -

сопственото учество во најголем број случаи се движи меѓу 10% и 20%. Приватниот сектор има доминантна улога во дизајнирањето, проектирањето, изградбата, реконструкцијата, одржувањето, финансирањето и управувањето со проектот, додека јавниот сектор во основа се фокусира на дефинирање на основните цели што ќе се постигнат, пред сè квалитетот на услугите и нивните цени.

Потоа, прецизна распределба на ризикот меѓу приватниот и јавниот сектор, која е специфична од случај до случај, од проект до проект. Иако постојат многу позитивни примери на реализација на крупни инфраструктурни проекти преку моделот на јавно приватно партнерство, неговото користење не може да се смета како солуција за сè и за сите проекти. Постојат и многу пропаднати проекти што се реализирале како јавно приватно партнерство. Затоа, од суштинско значење е јавниот сектор јасно да ги идентификува факторите што го чинат проектот оправдан за финансирање од приватниот сектор. На пример, многу полесно е преку јавното приватно партнерство да се реализираат проекти во енергетскиот сектор, отколку во патната инфраструктура. Причината е едноставна: првите имаат производ што е дефицитарен и може лесно да се продава на странскиот пазар. Во вториот случај се работи за големо почетно вложување, ризик дали сообраќајот во иднина ќе генерира доволни приходи итн. Сепак, јавното приватно партнерство има перспектива, како во светот така и во Македонија. Овој модел кај нас, како и во други земји, ќе се користи главно за изградба на енергетски објекти (пр. хидроцентралата Чебрен, Сопиште и Вардарска долина), патна инфраструктура (коридорот Исток-Запад во РМ), болници и училишта. Во услови кога Македонија се наоѓа на прагот на членство во НАТО и ЕУ, новата законска рамка за јавно приватно партнерство овозможува реализација на поголем број странски инвестиции и користење на претпристапни ЕУ фондови. Истовремено, преку јавно приватно партнерство ќе се зголеми бројот на финансирани проекти во овие и други сектори. Инфраструктурниот мозаик има многу коцки. Но, конечно почнува да се исполнува.

Глава 1

1. Јавно приватно партнерство

1.1. Поим, дефиниција и историски развој на јавното приватно партнерство

1.1.1. Поим на јавно приватно партнерство

Во најширока смисла, јавното приватно партнерство би можело да се дефинира како збир на заеднички иницијативи на јавниот сектор, како и на приватниот профитен и непрофитен сектор, во кој секој субјект придонесува со одредени ресурси и учествува во планирањето и одлучувањето.

Меѓутоа, под поимот јавно приватно партнерство во потесна смисла се подразбира кооперативен зафат во склоп на кој јавните и приватните сектори здружуваат ресурси и стручни знаења, со што, низ адекватни алокации на ресурсите, ризикот и наградата, ќе се задоволи некоја јавна потреба. На тој начин, со примена на различни методи, приватниот сектор може да ги ангажира своите ресурси и вештините во давање на добра и услуги кои традиционално ги осигуруваат државните служби.

Поимот партнерство го нагласува новиот квалитет на односите помеѓу државата и претприемачите, кој е значително урамнотежен низ поделбата на ризикот и наградата во однос на поранешните тесни договорни односи од областа на јавните набавки. Тоа не мора да значи дека сите субјекти учествуваат на рамноправна основа, туку секој партнер учествува зависно од своите можности и улогата во партнерството. Важен е аспектот на јавното приватно партнерство и од неговата начелна концепциска отвореност и долгорочна соработка.

Во суштина, тоа партнерство опфаќа две димензии: **стратешка и оперативна**. Додека стратешката димензија се однесува на координирање на политичките цели и одредување на соодветна улога на секој партнер, оперативната димензија се занимава со реализација и спроведување на предвидените проекти. Спротивно на поранешните вакви проекти, сега јавното

приватно партнерство подразбира дека приватниот сектор не учествува само во реализацијата на проектите, туку и во процесот на одлучување.

Суштината на јавното приватно партнерство се согледува и во рапределбата на ризикот, бидејќи за успехот на проектот е важно и правилно да се установаат ризиците поврзани со секоја компонента и фаза на проектот, потоа да се алоцираат така што рамнотежата ќе осигура најдобра вредност (за вложените ресурси) во однос на ризикот кој го презема партнерот кој може на најдобар начин да управува со тие ризици, а со тоа да се минимизираат и севкупните трошоци.

Можностите кои стојат на располагање за давање на јавни услуги се движат од непосредно давање услуги на државата до потполна приватизација, кога државата сите одговорности, ризици и награди за давање на услугите ќе ги пренесе на приватниот сектор.

1.1.2. Дефиниција на јавно приватно партнерство

Јавното приватно партнерство во законодавството на Република Македонија, Европската унија и останатите бројни држави не е еднонасочно дефинирано. Тоа опфаќа широк спектар на различни форми на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, на кои главна цел им е зголемување на квалитетот и содржината во давањето на јавни услуги.

Терминот партнерство, во акронимот јавно приватно партнерство, е насочен кон илустрирање на работниот однос кој се воспоставува помеѓу јавниот и приватниот сектор, кој доста често поприма некои од формите и на концесијата.

Поимот партнерство ја нагласува концепцијата за воспоставување на нови односи помеѓу јавниот и приватниот сектор, која е, по пат на поделба на одговорноста и ризикот, а особено на користење на претприемачкиот дух на приватниот сектор, значително подобро урамнотежена во однос на класичните договорни односи од подрачјето на јавните набавки.

Јавното приватно партнерство се состои од комерцијални договори помеѓу јавните власти (без разлика дали се јавни органи или локална

самоуправа) и приватни фирми, со цел проектирање, изведба, финансирање и работење на јавна инфраструктура и услуги кои дотогаш традиционално биле спроведувани од јавниот сектор, во дејности како што се превоз, здравствени услуги, водоснабдување или образование. Тие се состојат или од партнерства помеѓу државните власти и приватните фирми врз основа само на договор или со формирање на проектна фирма во која се вклучени заедно и јавниот и приватниот сектор¹.

Во зависност од изворот на дефиницијата, јавното приватно партнерство може да се презентира во повеќе различни форми. Кој тип на дефиниција би можел да се искористи зависи од неколку фактори, како на пример: легислативната рамка на државата, општите економско-општествени и политички текови и други сегменти на влијание.

Јавно приватно партнерство претставува соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, со цел да се обезбеди финансирање, изградба, обновување и управување со инфраструктурни објекти и со секторот на услуги т.е. финансирање на проекти и услуги кои традиционално ги обезбедува јавниот сектор. Дефиницијата го вклучува и рационалното искористување на природните богатства, кога се работи за концесија².

Гледано од просторен аспект, јавното приватно партнерство се дефинира според одредбите кои се презентирани од странски влијателни фактори. Така, според Зелената книга на Европската комисија, јавното приватно партнерство се дефинира на следниов начин:

Јавно приватно партнерство претставува посебен тип на активности кои имаат цел да обезбедат партнерски форми на соработка, овозможувајќи директна поддршка во процесот на вработување и подобрување на животниот стандард на локално ниво.

¹European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004.

²(Green paper on Public-Privatepartnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by European Commission), Brussels, 30. 04. 2004, COM (2004) 327, str. 2

Преку овие активности, целта на државата е да влијае во забрзувањето на процесот на децентрализација и имплементација на приоритетните активности во обезбедување на одржлив развој и подобрување на капацитетите на општините, како и во подобрувањето на целокупната бизнис клима³.

Оваа дефиниција се однесува на државите во регионите во кои концептот на регионалната и општинската децентрализација е во зародиш или во процес на развој.

Во Македонија, според Законот за концесија и други видови на јавно приватно партнерство, се дефинира како:

Јавно приватно партнерство претставува вклучување на правни и физички лица во вршењето на работи од јавен интерес од локално значење врз основа на договор склучен во согласност на законот. Преку ваквиот договор субјектите од јавниот и приватниот интерес ги здружуваат своите ресурси заради поефикасно и поквалитетно обезбедување на одредени јавни услуги⁴.

Според Асоцијацијата на јавни приватни партнерства (Еуропе PPP Alliance), јавното приватно партнерство се дефинира како:

Јавен процес на извршување на владини услуги од страна на комбиниран правен ентитет склучен по пат на договор помеѓу владата или некој владин сегмент и приватна фирма. Јавното приватно партнерство е финансирано и одржано од двата учесника во зависност од одредбите од претходно склучениот договор⁵.

³Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions

⁴Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство („Сл. весник на РМ“ бр.7/08).

⁵ <http://www.cream-europe.eu>

Американската асоцијација за соработка со приватниот сектор (AAPCS - American Asociacion of Public Cooperation Sector) го дефинира јавното приватно партнерство како:

Извршување на активности и работи за потребите на државата од страна на заеднички корпоративен елемент, составен од приватна корпорација и јавна административна институција, поврзани меѓу себе преку интероперабилен договор за заедничко времено работење⁶.

Без разлика кој тип на дефиниција се користи, важно е да се сфати дека јавното приватно партнерство претставува посебна форма на здружување на двата стопански фактора - приватниот и државниот, за потребите на остварување на одредена цел од јавен интерес.

Манипулирањето со податоците и дефинициите за јавно приватно партнерство е предмет на соодветно законско разгледување и став, но сепак, основите на значењето на јавното приватно партнерство како појава се дадени во претходно споменатите дефиниции и со тоа се задоволуваат потребите за дефинирање на поимот.

Оттука се доаѓа и до констатацијата дека можностите кои стојат на располагање за давање на јавни услуги се движат од непосредно давање услуги на државата до потполна приватизација, кога државата сите одговорности, ризици и награди за давање на услугите ќе ги пренесе на приватниот сектор.

Затоа и јавното приватно партнерство го нагласува новиот квалитет на односите помеѓу државата и претприемачите, кој е значително урамнотежен низ поделбата на ризикот и наградата во однос на поранешните тесни договорни односи од областа на јавните набавки.

⁶ <http://www.fhva.dot.gov/ppp/index.htm>

1.1.3. Историски развој на јавното приватно партнерство

Јавното приватно партнерство како модел е познато уште од времето на Римското Царство, кое се јавува преку изведување на јавни работи, како што се изградба на пристаништа, пазари, јавни бањи од страна на приватни сопственици, а нивните работи биле контролирани од Римскиот сенат. Овој облик на здружување повторно се јавува во 16 и 17 век, а своја експанзија доживува во 19 век, преку јавни работи на изградба на железничка инфраструктура и комунални услуги.

Пример за изразено добар модел на јавно приватно партнерство се среќава во 1943 година во Питсбург, САД, каде што доаѓа до соработка помеѓу градската власт и приватните компании во обликувањето на економски, општествени и урбани развојни стратегии, што резултирало со целосна обнова на изгледот на градот.

Во 70-тите и 80-тите години на минатиот век, учеството на приватниот сектор во проектите на јавна инфраструктура (познат под името БОТ)⁷, започнува да се применува во азиските држави. Во тој период е изграден првиот тунел по системот БОТ во Хонг Конг во Кина. Во почетокот на 90-тите години на минатиот век почнува да се развива моделот *Приватна финансиска иницијатива* (Private Finance Initiative-PFI). Прва земја од Европската унија којашто го применува јавното приватно партнерство како модел е Франција, а потоа следуваат Шпанија и Португалија. Нешто подоцна во 1992 година, конзервативната влада на Џон Мејџор во Велика Британија ја претставила *Иницијативата за приватно финансирање* како прв формален модел за поддршка на јавното приватно партнерство. Поради големото значење на јавното приватно партнерство, ЕУ ги донела насоките со кои се регулира јавното приватно партнерство. Тоа се класични насоки-директиви.⁸

Во 2003 година ЕУ ги има донесено насоките за успешно јавно приватно партнерство (**Guidelines for Successful Public-Private Partnerships**), а во 2004

⁷ BOT-Build-Operate-Transfer (Изгради – изведи - пренеси)

⁸ Works Directive (93/27/EEC); Supplies Directive (93/36/EEC); Services Directive (92/50/EEC); Utilities Directive (93/38/EEC).

година Зелената книга за јавно приватно партнерство (**Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions**).

Владите на овие држави се насочиле кон поттикнувањето на приватниот сектор да започне со понагласена политика на инвестирање и поддршка на јавната инфраструктура.

Првите форми на склучување на јавно приватно партнерство подразбирале изолирани случаи на корпоративно поврзување на локалните власти со одредени приватни фирми, кои се задолжувале врз основа на склучените договори да остварат одредена цел во интерес на јавниот сектор.

Финансирањето на овие проекти во поголем обем било во надлежност на јавниот сектор, но со текот на развојот на овој концепт, финансирањето започнало да се презентира како комбиниран модел од двете страни кои се јавиле во улога на финансиски извори.

Одредени аспекти на јавното приватно партнерство на почетокот се јавиле како проблеми, кои со текот на времето се разрешени, посебно по формирањето на соодветна законска рамка, која ги дефинира сите аспекти на јавното приватно партнерство, како и нивната имплементација.

1.2. Карактеристики и типови на јавно приватно партнерство

Јавното приватно партнерство вообичаено го карактеризираат следниве елементи:

- приватниот партнер ги изготвува проектните документи, ја финансира изградбата на инфраструктурата (целосно или делумно) и понатаму ја управува и одржува истата и/или врши дејност од јавен интерес (јавна услуга), за што добива соодветен надомест од страна на јавниот партнер или од страна на крајните корисници на јавните услуги;
- релативно долг временски период на важење на договорот за јавно приватно партнерство;

- јавниот партнер го задржува правото да ги дефинира целите што треба да се остварат во смисла на квалитетот на јавните услуги, цените на јавните услуги, како и контролата над вршењето на јавните услуги;
- распределба на ризикот, кој најчесто се пренесува на приватниот партнер.

Сепак, јавното приватно партнерство не мора да значи дека приватниот партнер секогаш го презема целосниот или поголемиот дел од ризикот поврзан со проектот. Прецизната распределба на ризикот се утврдува од случај до случај вообичаено го карактеризираат следниве елементи.

1.2.1. Основни аспекти на јавното приватно партнерство

Сфаќањето на јавното приватно партнерство може да се поедностави и доколку се формулира една листа на најважни факти и карактеристики кои се имплементирани во праксата на јавното приватно партнерство. Во таа смисла може да се нагласат следниве неколку аспекти и карактеристики⁹:

- Јавно приватно партнерство е токму она што е покажано во неговото име. Тоа е договорен сегмент во кој и двете страни, јавниот субјект и приватното претпријатие, ги комбинираат и ги делат своите ресурси, ризиците и бенефитите со цел да се постигне поголема ефикасност, полесен пристап во користењето на капиталот и подобрување на општествената околина и услуги за народот;
- Јавното приватно партнерство, иако не во денешните форми, постоело многу одамна, во одредени земји, како што се САД. Денес во САД во просек има повеќе од 4.000 вакви партнерства на краткорочни и долгорочни временски периоди, кои се инволвирани во просек од 65 различни јавни услуги и сервиси насекаде во земјата. Овие бројки во денешно време не се многу поразлични и во развиените земји во Европа.

⁹Dr. sc. Hrvoje Kačer, dr. sc. Dejan Kružić, Dr. sc. Ante Perković: Javno - privatno partnerstvo: ...Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.607

Големиот број на вакви партнерства се базира, пред сè, на зголемената потреба од поефективни резултати во областа на задоволувањето на јавните потреби и обврски кои државата ги има кон своите граѓани;

- Јавното приватно партнерство е есенцијален алат на економијата на одредена држава, посебно во турбулентни времиња. Ова е посебно истакнато во периоди на економски кризи кога владините сегменти мора да ги намалат трошоците. Преку формирањето на јавното приватно партнерство се намалуваат трошоците кои владините сегменти би ги имале во случај сами да се справуваат со потребите, на сметка на веќе подготвените приватни фирми кои се специјализирани за соодветната област на дејствување;
- Јавното приватно партнерство ја подобрува состојбата со вработеноста, односно бројот на реализирани јавни приватни партнерства е правопрпорционален фактор на зголемување на бројот на вработени, а со тоа и подобрување на стандардот на живеење;
- Преку формирањето на јавното приватно партнерство се овозможува поефективно дислоцирање на владините ресурси кон некои поважни прашања и аспекти во процесот на владеење. Пример за тоа се системските решенија во Лос Анџелес - Калифорнија, САД, каде што преку јавно приватно партнерство е формиран посебен систем за безбедност во сообраќајот и патната мрежа во надлежност на приватни контрактори, додека полицијата се насочува кон спречување на криминалот и другите форми на потешки злодела;
- Јавното приватно партнерство го подобрува животот во многу аспекти. Една од областите каде е најприменувано е образованието. Приватните фирми се задолжени за обезбедување на структурниот интегритет и исполнување на стандардите, кои се поставуваат пред училиштата и факултетите, посебно по прашања на инфраструктурата. Со ова се подобрува и образовниот систем во државата и школскиот стандард, на пр. ученички и студентски домови, превоз и исхрана.

Ова е само дел од најважните аспекти поврзани со постоењето на јавното приватно партнерство. Фактите покажуваат дека примената на јавното приватно партнерство во многу области резултира со големо намалување на трошоците кои владата ги имала претходно во тој ресор.

1.2.2. Предности на јавното приватно партнерство

Јавното приватно партнерство значително влијае на јавните финансии по пат на:

- генерирање на нови извори на доход, нови инфраструктури и нови услуги;
- поттикнување на индустрискиот развој, кој е последица на фискалните приходи и
- подобро насочување на јавните средства.

Низ јавното приватно партнерство, исто така, е можно да се рedefинира непосредната улога на државата во економските процеси. Всушност, стручните приватни претпријатија можат многу поуспешно да спроведат и комплексни проекти. Тој концепт претставува и одговор на државата за потребата на ефикасност на приватниот сектор, во споредба со методите на јавниот сектор. Јавното приватно партнерство истовремено е и начин за зголемување на продуктивноста на јавните услуги и смалување на големината на државата.

Имено, средствата собрани од оданочувањето можат да се намалат, а ресурсите да се насочат во создавање на општествено богатство. Тоа придонесува до подобра алокација на државните приходи и гарантира динамично управување со јавните финансии и јавната инфраструктура. Треба да се напомене дека јавното приватно партнерство претставува и нова филозофија којашто државата ја враќа во рамките кои ѝ овозможуваат повеќе да се сконцентрира на своите изворни, пред сè, политички функции: претставување на граѓаните и давање на услуги кои не е можно да се пренесат на приватниот сектор.

Последните години е забележан пораст на соработката на јавниот и приватниот сектор со цел да се развие и изгради инфраструктурата од подрачјата на заштита на околината и транспортот, а сè повеќе се шират проекти и во други подрачја. Имено, предностите кои ги дава соработката со приватниот сектор стануваат сè поочигледни. Меѓу нив поважни се:

а) Брза изградба на инфраструктурата. Јавното приватно партнерство често пати му овозможува на јавниот сектор наместо еднократното капитално издвојување да плаќа во делови за користење на услугите за време на траењето на проектите, со што се овозможува пристапување за изградба на инфраструктурните објекти, кои инаку би биле надвор од буџетските ограничувања.

б) Брза изградба. Со оглед на тоа што за дизајнот и изградбата е надлежен приватниот сектор, па со тоа и плаќањето од страна на јавниот сектор е поврзано со расположливост на услугата, постојат поттикнувања на приватниот сектор работите да ги завршат што побргу, со што побргу ќе се почне со употребата.

в) Помали вкупни трошоци. Приватниот сектор е заинтересиран за смалување на трошоците за цело време на операционализација на проектот, што тешко се постигнува со постоечките механизми во јавниот сектор.

г) Подобра алокација на ризикот. Темелен принцип на јавното приватно партнерство е алоцирање на ризикот на партнерот, кој може да го преземе со најмал трошок. Треба да се истакне дека целта е да се оптимализира, а не максимизира преносот на ризикот, со што би се овозможило создавање на најголеми вредности.

д) Поквалитетна услуга. Распределбата на ризикот треба да го поттикнува приватниот сектор на унапредување на квалитетот на дадената услуга. На пр. мнозинството на проекти од таа категорија на плаќање е поврзано со задоволување на однапред предвидени стандарди на услуги.

ѓ) Создавање на дополнителни приходи. Приватниот сектор мора да биде во можност да создава приходи од односи со трети лица, намалувајќи ги на тој начин издвојувањата (субвенциите) на јавниот сектор.

е) Поуспешно управување. Пренесувајќи ја одговорноста за давање на јавните услуги, државата се појавува во улога на регулатор и се насочува кон активностите на планирање и контрола, наместо кон управување со секојдневното давање на услуги. Освен тоа, со воведување на конкуренција во јавниот сектор е можно да се врши споредување на давање на јавните услуги со трговските стандарди, со што би се осигурило за вложените средства да се добива најдобра вредност.

Единствен теоретски предуслов за давање на услуги по пат на јавно приватно партнерство е што со таа активност мора да е можно подобро да се управува со договор отколку со непосредно издавање на наредба. Клучен организациски принцип потребен за управување на јавната услуга по пат на договор е раздвојување на функцијата на демократска контрола и оперативното давање на услугата. Освен тоа, за да може да се управува со оперативната функција по пат на договор мора да биде можно да се дефинира природата, нивото и потребниот квалитет на бараната услуга. Иако постојат очигледни безбедносни причини за исклучување на приватниот сектор од одредени јавни функции, како што се полицијата, војската, правосудството, сепак границите и во тие сектори се поместуваат, па приватните иницијативи постепено навлегуваат и во некои од тие активности.

Со тоа, во начело реорганизирањето на јавните власти во категоријата на демократска контрола и оперативното давање на услуги овозможува со широкиот спектар на оперативни дејности да се управува со договор, а притоа да не се доведе во прашање интегритетот на демократскиот процес. Исто така, треба да се истакне дека начинот на управување по пат на договор е значително пософистициран од хиерархиското управување во јавните служби.

Освен тоа, договорот дава транспарентна спецификација со редослед на услугите и ги дефинира стандардните квалитети со кои дадената услуга може да се спореди.

1.2.3. Главни обележја на јавното приватно партнерство

Јавното приватно партнерство може да се одреди како договорен однос во кој приватниот партнер ја презема одговорноста за реализација на дел или

во целост на некоја јавна функција. По својата природа, јавното приватно партнерство претставува кооперација на јавниот и на приватниот сектор, во која се обединуваат ресурсите на партнерите, со цел да се дава јавна услуга или развој на јавна инфраструктура. Програмите на јавното приватно партнерство нудат долгорочно одржлив пристап во унапредувањето на јавните услуги и јавната инфраструктура, вклучително и за зголемување на разновидностите на работните активности на локално ниво.

Во комбинирањето на јавните и приватните ресурси и аспирациите на партнерите, јавното приватно партнерство придонесува за подобра пазарна валоризација на јавниот имот и зголемување на ефектите при трошењето на парите на даночните обврзници, со цел да се постигнат јавно корисни цели¹⁰.

Јавното приватно партнерство претставува соработка, најчесто од долгорочен карактер, на јавниот и на приватниот партнер со цел да се остваруваат генерални и партикуларни користи т.е. договор помеѓу јавниот и приватниот партнер кој придонесува за зголемување на достапноста и квалитетот на услугите на јавниот партнер и кој овозможува реализација на саканите користи на приватниот партнер. Во јавното приватно партнерство може да бидат воочени следниве битни карактеристики¹¹:

- јавното приватно партнерство е управувачка реформа, иновативен алат кој може да го унапреди давањето на јавни услуги, со цел да се зголеми нивниот квалитет и да се смали цената на јавната услуга;
- јавното приватно партнерство овозможува вклучување на менаџерите на јавниот сектор во пазарен натпревар, исто така придонесува и за поместување на ризикот, но и за распределбата на остварените финансиски средства помеѓу јавниот и приватниот сектор;

¹⁰ Link, A. N., *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer, New York, 2006., str. 2.-4.)

¹¹ Bult-Spiering, M., Dewulf, G., *Strategic Issues in Public-Private Partnership: An International Perspective*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006., str. 16.

-Dr. sc. Hrvoje Kačer, dr. sc. Dejan Kružić, Dr. sc. Ante Perković: Javno - privatno partnerstvo: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.

- јавното приватно партнерство е современ модел за финансирање на јавниот сектор, со кој јавната власт со помош на приватниот партнер го совладува јазот во финансирањето на поголемите капитални вложувања;
- основа на партнерството на јавниот и приватниот сектор е воспоставување на меѓусебна соработка за реализација на заеднички цели, посебно во инвестирањето и преземањето на ризикот, со цел јавната услуга да биде достапна, поквалитетна и поевтина за даночниот обврзник;
- јавното приватно партнерство претставува аранжман на јавното и приватното, во кој се појавуваат различни модели на партнерство, од кои финансирањето на јавниот сектор со вклучување на приватниот сектор претставува само еден дел. Останатите делови на кои се темели јавното приватно партнерство се: *проектирање, изградба, користење и одржување на јавните инфраструктури и услуги*, со кои и јавниот и приватниот сектор настојуваат да го поттикнат економскиот раст и развој за реализирање на своите цели и тоа во заедничка дефинирана одговорност на партнерите.

Основа на партнерството меѓу јавниот и приватниот сектор е воспоставување на соработка меѓу јавниот и приватниот сектор за реализација и заеднички цели, посебно во сегментите: *заеднички настап во инвестирањето, заедничка договорна алокација на ризикот и поделба на одговорноста за функционирањето*, во кои јавниот сектор ја задржува контролата на квалитетот, висината, цената и достапноста на јавната услуга.

Основа на која се темели јавното приватно партнерство не е приватизацијата, која настанува со пренесување на сопственоста од јавниот на приватниот сектор. Приватизацијата претставува трансфер на јавната сопственост (над имотот и правата) во приватниот сектор, а јавното приватно партнерство е воведување на приватниот сектор во изградба, модернизација, финансирање и управување на јавните услуги со двостран интерес – и на јавниот и на приватниот сектор – според долгорочните договори со кои јавниот

сектор ја задржува контролата и одговорноста за функционирањето на составот. Ова значи не се врши правен промет на сопственоста од јавниот сектор на приватниот.

1.2.4. *Форми на јавно приватно партнерство*

Според формата, јавното приватно партнерство може да се подели во две групи и тоа:

а) *договорно јавно приватно партнерство*, каде што партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор се заснова само на договор;

б) *институционално јавно приватно партнерство*, каде што партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор се заснова на нивно учество во мешовитото правно лице.

а) Договорно јавно приватно партнерство - Основни модели на договорното јавно приватно партнерство се *концесискиот модел* или т.н. француски модел и моделот *иницијатива за приватно финансирање* (PrivateFinance Initiative-“PFI”), којшто често се практикува во Велика Британија.

Концесискиот модел го карактеризира директната врска помеѓу приватниот партнер и крајните корисници на јавните услуги: приватниот партнер, иако потконтрола на јавниот партнер, обезбедува јавни услуги наместо јавниот партнер.

Ризикот од доделената концесија по правило го прима концесионерот.

Друга одлика на овој модел е што надоместокот за извршените јавни услуги го плаќаат крајните корисници, а по потреба дел од надоместокот може да го надополнува и јавниот партнер.

Што се однесува до објектот на концесијата, концесионерот е должен на концедентот да му го врати, односно да му го пренесе во сопственост објектот на концесијата без оглед дали истиот бил целосно или делумно изграден, реконструиран, конзервиран, опремен или подобрен од страна на концесионерот, под услови и на начин утврдени со договорот за концесија,

доколку со одлуката за започнување на постапката за доделување на концесијата не е поинаку определено.

Концесија се доделува за период до 35 години, без право на продолжување, доколку со овој или со посебни закони не е определено поинаку. Рокот на концесијата почнува да тече од датумот на склучување на договорот за концесија.

При определување на периодот на концесијата се земаат предвид финансиско-економските показатели и техничко и/или технолошките специфичности на предметот на концесијата.

Постојат повеќе видови на концесии:

Концесија на градба - има за предмет изградба на објекти на концесија со право на негово управување, користење и одржување, кое се состои од:

- правото на управување, користење и одржување на објектот на концесијата, без плаќање од страна на концедентот;
- правото на управување, користење и одржување на објектот на концесијата со целосно или делумно плаќање од страна на концедентот.

Концесија на услуги - има за предмет вршење на дејности кои со закон се определени како јавни услуги и се состои од:

- правото да се врши јавната услуга без плаќање од страна на концедентот;
- правото да се врши јавната услуга целосно или делумно со плаќање од страна на концедентот;
- правото да се врши јавната услуга вклучувајќи го и управувањето, користењето и одржувањето на објектите на концесијата, неопходни за вршење на јавната услуга.

Концесијата на јавни услуги може да вклучи и изведување на делумна реконструкција, конзервација или ремонт на објектите на концесијата во случаите кога се налага неопходност од:

- довршување на започнатата градба;
- делумно проширување, делумна реконструкција или ремонт на инсталации, постројки или други средства неопходни за вршење на концесиската дејност.

Концесија на добра од општ интерес за Република Македонија: има за предмет користење на добрата од општ интерес за Република Македонија за соодветен надомест кој го плаќа концесионерот и се извршува со средства и на ризик на концесионерот.

б) Институционално јавно приватно партнерство - подразбира основање на ново правно лице од страна на јавниот и приватниот партнер, со цел да се вршат јавни услуги. Исто така, освен со основање на ново правно лице, институционалното јавно приватно партнерство може да се реализира на начин што приватниот партнер ќе стекне сопственичка контрола над веќе постојното основано правно лице од јавниот партнер.

Институционалното јавно приватно партнерство, според Законот, секогаш подразбира соработка во форма на заедничко правно лице, основано во согласност со закон.

Институционалното јавно приватно партнерство може да е реализира на два начина. *Првиот начин* - јавниот и приватниот партнер основаат ново правно лице (трговско друштво или мешовита установа) за вршење на јавните услуги и приватниот партнер стекнува сопственичка контрола над веќе постојното правно лице основано од јавниот партнер.

Вториот начин на реализирање на институционално јавно приватно партнерство го подразбира следново: доколку постојното правно лице е јавно претпријатие, истото задолжително треба да се трансформира и организира како трговско друштво, односно доколку истото е јавна установа, истата треба да се организира како мешовита установа.

Во врска со институционалното јавно приватно партнерство, важно е да се истакне дека одредбите на европското законодавство (директивите) со кои се уредуваат јавните договори и концесиите не се применуваат на трансакцијата која се однесува на основање на правно лице во мешовита сопственост, односно на изборот на приватниот партнер (соосновач). Меѓутоа, во случај ако на вака основаниот субјект му се доделуваат јавни договори за набавки или концесиски договори, односно други договори за јавно приватно

партнерство, во тој случај задолжително се применуваат одредбите на европското законодавство за доделување на јавни договори и концесии.

При изборот на приватен партнер - соосновач, нашиот законодавец се определил соодветно да се применуваат одредбите од Законот со кои се уредува тендерската постапка за реализација на договорно јавно приватно партнерство.

1.2.5. Дизајн на различни модели на јавно приватно партнерство

Многубројни практично неограничени можности стојат на располагање за давање на јавни услуги (од непосредно давање на услуги од страна на јавниот субјект, преку бројни облици на јавно приватно партнерство до потполна приватизација) со кои јавниот сектор потполната одговорност, ризикот и користа од давањето на јавни услуги му ги пренесува на приватниот сектор¹².

Во зависност од степенот на вклученоста на јавниот и на приватниот сектор во проектирање, изградба, одржување, финансирање, операционализација, управување, како и алокацијата на ризикот кај давањето на јавни услуги и/или изградба на јавни инфраструктури, јавното приватно партнерство ги опфаќа следниве модели¹³:

- 1. Приватно финансирање (FO-Finance Only).** Приватниот сектор, најчесто банките и фондовите, непосредно ја финансираат изградбата на јавната инфраструктура. Сите трошоци на финансирање одат на товар на јавниот сектор, кој ги сноси и сите ризици на изградба и експлоатација.
- 2. Проектирај - победи во наддавањето - изгради (DBB-Design-Bid-Build).** Јавниот партнер ги одредува барањата на проектот, го осигурува неговото финансирање и проектирање. Со постапка на

¹²Plumer, J. (ed.), *Focusing Partnership: A Sourcebook for Municipal Capacity; Building in Public - Private Partnership*, Earthscan, London, 2002, str. 33.

¹³Dr. sc. Hrvoje Kačer, dr. sc. Dejan Kružić, Dr. sc. Ante Perković: *Javno - privatno partnerstvo: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.*

јавна набавка одбира најповолен приватен понудувач, кој е одговорен за изградбата. Јавниот партнер ја дава услугата, го одржува објектот и е сопственик на изградениот објект.

3. Проектирај - изгради - одржувај (DBM-Design-Build-Maintain).

Приватниот сектор, по барањата и спецификациите на јавниот сектор, проектира, гради и одржува инфраструктурни објекти, најчесто со однапред договорена фиксна цена, со што трошоците на ризикот за квалитет и одржување на изградениот објект му ги пренесува на приватниот сектор.

4. Изведи - одржувај (OM-Operate-Maintain). Приватниот сектор преку темелно договорените услови дава услуги користејќи ги јавните добра или јавниот имот, при што сопственоста останува во јавниот сектор.

5. Оперативна лиценца (OL-Operation License). Приватниот сектор добива дозвола од јавниот сектор да дава услуга, најчесто со ограничено траење.

6. Проектирај - изгради - изведи (DBO-Design-Build-Operate). Приватниот сектор, по барањата и спецификациите на јавниот сектор, проектира и гради јавно добро, најчесто по фиксна цена, а финансирањето и трошоците ги има јавниот сектор. По завршување на изградбата, приватниот сектор го зема објектот во долгорочен закуп и користејќи го ја дава услугата.

7. Изгради - изведи - пренеси (BOT-Build-Operate-Transfer). Приватниот сектор, по проектите на јавниот сектор, гради јавно добро и користејќи го ја дава услугата. Приватниот партнер како давател на услугата (под контрола на јавниот партнер) го наплаќа надоместокот за дадената услуга од јавниот сектор и/или од крајните корисници. По истекувањето на повеќегодишниот закуп, јавното добро се враќа на јавниот партнер.

8. Проектирај – изгради - финансирај (DBFO-Design-Build-FinanceOperate). Приватниот сектор проектира, осмислува, гради, ја финансира реализацијата и го зема јавното добро под долгорочен наем.

Управува со давање на услуги и го користи јавното добро онолку години колку што е прецизирано во договорот.

9. Изгради – поседувај – изведи – пренеси (BOOT-Build-Own-Transfer).

Приватниот сектор, по проектите на јавниот сектор, гради јавно добро, го задржува во сопственост и владение за договореното времетраење на аранжманот и го користи со давање услуги. Приватниот партнер како давател на услуги го наплаќа надоместок за дадените услуги од јавниот сектор и/или од крајните корисници. По истекот на договорениот рок, сопственоста на јавното добро се пренесува на јавниот партнер без надоместок.

10. Закупи - развиј - изведи (LDO-Lease-Develop-Operate). Приватниот партнер го зема јавното добро под закуп, технолошки и функционално го развива и унапредува и управува со неговото користење.

11. Изгради – закупи – изведи – пренеси (BLOT-Build-Lease-Operate-Transfer). Приватниот партнер гради јавно добро и го зема во закуп. Сопственоста останува во јавниот сектор, а приватниот сектор користејќи го закупениот јавен објект дава услуги. Со истекувањето на договорениот рок, сопственоста на јавното добро му се враќа на јавниот партнер.

12. Купи - поседувај - изведи - пренеси (BuyOOT-Buy-Own-Operate-Transfer). Приватниот сектор купува јавно добро, го користи договорениот број на години и дава услуги. По истекувањето на договорениот рок, сопственоста без надомест му се пренесува на јавниот сектор.

13. Проектирај - изгради - финансирај - поседувај - изведи - пренеси (DBFOOT-Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer). Приватниот сектор проектира, осмислува, гради и ја финансира реализацијата на јавниот проект, управува со давање услуги и го користи јавното добро, кое е во негова сопственост, договорениот број на години. Со истекувањето на договорениот рок, сопственоста на јавното добро се враќа на јавниот партнер без надоместок.

14. Изгради - поседувај - изведи (BOO-Build-Own-Operate).

Приватниот сектор го гради и управува со јавното добро во своја сопственост, без обврска имотот да се трансферира во јавниот сектор. Контролата над учеството на приватниот сектор во давањето на услугите најчесто се спроведува и регулира од страна на јавните власти.

15. Купи - изгради - изведи (BBO-Buy-Build-Operate). Приватниот сектор го купува јавното добро, го унапредува и со него управува, давајќи му услуги на јавниот сектор или на крајните корисници. Со истекувањето на рокот од договорот, приватниот сектор ги задржува своите сопственички права над доброто за јавна намена.

Од горепрезентираните модели на партнерства може да се воочат меѓусебни разлики кои произлегуваат, како од различните опфатености на поделбите на улогите на јавниот и приватниот партнер во реализациите на проектите, така и од договорениот начин на финансирање, управување, одржување, алокација на ризикот и сопственичкиот статус на изградената или модернизирана инфраструктура или на јавниот објект. Во наведеното е можно да се воочи дека не постои универзален модел подобен за јавното приватно партнерство.

Секое јавно приватно партнерство е посебно специфично, поради што во него е потребно да се земат предвид бројните фактори и параметри, а особено подготвеноста на партнерите за соработка и договорна алокација на ризикот.

1.2.6. Темелни облици на реализација на јавното приватно партнерство

Сите претходно наведени модели на јавно приватно партнерство може да се групираат во неколку темелни облици на реализација на партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор:

- **Договори за управување (management contracts) и договори за давање услуги (service contracts).** Подразбираат услуги во кои приватниот сектор презема давање услуги во свое име на јавниот сектор или директно за јавниот сектор.

- **Договори за наем/закуп на јавни добра (lease agreement).** Со нив јавниот сектор го дава јавниот имот на приватниот партнер на користење. Приватниот партнер изнајмениот/закупениот имот го користи и најчесто технолошки и функционално го развива.
- **Договори за заедничко вложување (joint venture agreements).** Јавниот и приватниот сектор основаат заеднички деловен субјект (најчесто трговско друштво) заради реализација на некаков проект, а висината и начинот на вложување и распределбата на ризикот се пропишани со договор.
- **Концесиски договор (BOT-Build-Operate-Transfer).** Со него јавниот сектор дел од своите права или извршување на одредена дејност ги пренесува на договорен рок, во сферата на одговорност на приватниот партнер.
- **Приватна финансиска иницијатива (PFI – Private – Finance Initiative).** Облик на јавно приватно партнерство кој по своите карактеристики им припаѓа на **DBFO – Design – Build – Finance – Operate (Проектирај – изгради - финансирај)** тип на договори. Под овој облик на партнерство се познати уште и претходно споменатите модели, како на пр. **BOOT – Build – Own –Transfer (Изгради – поседувај – изведи - пренеси)**, **DBFOOT – Design – Build – Finance – Own – Operate – Transfer (Проектирај – изгради – финансирај – поседувај – изведи – пренеси)** и др. Јавниот сектор по пат на договор од доменот на **PFI** изнајмува или купува точно одредени видови на јавни добра или јавни услуги, кои му ги дава приватниот партнер.
- **Договори BOO – Build – Own – Operate (Изгради – поседувај – изведи) I BBO-Buy-Build-Operate (Купи – изгради – изведи).** Кај нив приватниот партнер купува, гради, одржува и управува со имотот кој е негова сопственост и со чие стопанисување приватниот партнер ги сноси сите ризици, но и сите користи од давањето на договорената јавна услуга.

Во наведените темелни облици на реализација на јавното приватно партнерство може да се забележи дека дел од нив претставуваат **класичен договорен однос на партнерите**, дел пак претставуваат **институционален облик на партнерства** (заедничко вложување), додека

останатите наведени модели претставуваат **договорен облик на јавно приватно партнерство**: тоа се концесиите – BOT, облиците на приватна финансиска иницијатива, DBFO, BOOT и DBFOOT, односно моделите со кои приватниот партнер ја задржува сопственоста на изградениот објект и инфраструктурата BOO и BBO.

Од прегледот на горенаведеното може да се забележи различна позиција на јавниот и приватниот партнер, со оглед на сопственоста, изведбата-давањето на услуги и нејзиното одржување, капиталните вложувања, комерцијалните разлики и времетраењето на партнерскиот однос. Суштината на јавното приватно партнерство се согледува во рамнотежата на интересите на јавниот и приватниот сектор, а поврзано со статусот на сопственоста, финансирањето и особено во алокацијата на ризикот во избраниот начин на реализација на јавното приватно партнерство, кое најдобро ги уважува желбите и можностите на јавниот и на приватниот партнер.

За успех и реализација на јавното приватно партнерство е важно во согласност со партнерите да се утврдат сите ризици (финансиски ризици кои настануваат во проектирањето, изградбата на објектите, ризиците на употреба и управување, ризиците на одржување, технолошките ризици, политичките ризици, ризиците за заштита на околината), поврзани со секоја од фазите на реализација на проектот, да се алоцираат така што рамнотежата ќе обезбеди заинтересираност на партнерите, кои со преземањето на ризикот ќе ја развиваат својата стратегија на управување со ризиците, настојувајќи да ги минимизираат вкупните трошоци¹⁴.

Во денешно време, кога често се зборува за реализација на различни проекти за изградба на јавни градби и јавна инфраструктура по некои од моделите на јавното приватно партнерство се подразбира реализација исклучиво на договорни облици на јавно приватно партнерство. Причина за тоа е дека овие облици се најадекватни за изградба на капитални инфраструктурни објекти. Иако во државите на ЕУ постојат бројни евиденции за предностите на

¹⁴Dr.sc.Hrvoje Kačer, dr. sc. Dejan Kružić, Dr. sc. Ante Perković: Javno - privatno partnerstvo: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008, str. 603-640.

јавното приватно партнерство, како начин на договарање и набавка на инфраструктура, моментално растоварувањето на тековното задолжување на јавната власт сè уште е доминантна економска причина за послаба примена на моделите на јавно приватно партнерство.

Од останатите бројни предности на јавното приватно партнерство, најчесто се забележува¹⁵:

- приватниот партнер финансира проектирање, изградба, опремување и уредување на објектот, како и негово одржување;
- јавниот партнер ризиците од (не)квалитетот ги пренесува на приватниот партнер; наплатата за услугите започнува да се реализира дури кога објектот ќе биде во функција;
- јавниот партнер не мора да го осигурува значењето на финансиските средства за реализирање на инвестицијата;
- приватниот партнер одговара за перформансите и функционалноста на објектот, односно јавниот партнер добива квалитет за платената услуга.

Како најчести ограничувања во примената на јавното приватно партнерство се сметаат долгото траење на процесот за избор на партнерот, сложеноста на процедурата и непостоењето на стандардни услови на договорите.

1.3. Процес на подготовка и реализација на јавно приватно партнерство

Како и секој процес, така и јавното приватно партнерство мора да има одредена конструктивна рамка на реализација, која се состои од низа одредени чекори. Процесот на подготовка и реализација се базира врз основа на законски регулативи кои се предвидени од страна на државата, а основите на чекорите и деталите се базираат на одредени претходни искуства на двата партнера преточени во форми на готови процедури или планови за реализација. Според прописите во Македонија, постапката е сложена па оттука и долготрајна.

¹⁵ Marenjak, S. (i drugi), Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, Zagreb, 2007, 59 (7), str. 599.

Според наше мислење, јавното приватно партнерство може многу лесно да се поедностави со стандарден бизнис-процес, со дополнување на активностите кои се реализираат до моментот на склучување на партнерството, кои се всушност елементи на законските регулативи и се неизбежни.

Без разлика кој е типот на јавно приватно партнерство или која е законската регулатива, може да се даде соодветен генерален концепт за реализација на процесот на јавното приватно партнерство.

1.3.1. Утврдување на потребите

Ова е првиот чекор во процесот на реализацијата на јавното приватно партнерство. Овој чекор е во целост во надлежност на јавниот сектор. Тука се утврдуваат потребите кои треба да бидат задоволени преку реализацијата на партнерството, односно се дефинираат рамката на дејствување и концептот на реализација на активностите кои ќе бидат дел од проектот.

Потребите за одреден проект може да се дефинираат врз основа на неколку принципи и тоа:

- неопходноста од реализација на проектот, односно процесот кој ќе биде предмет на јавно приватно партнерство;
- можностите на јавниот сектор;
- финансиската рамка и исплатливоста на јавното приватно партнерство;
- временско управување;
- претходни сопствени искуства на сродни институции со слични проекти.

Донесувањето на одлуката зависи и од насоченоста на јавниот субјект кон примената на концептите на јавното приватно партнерство за решавање на проблемите. Како препрека во процесот на донесување на одлуката може да се јават неколку фактори. На пример:

- недоволната законска норматива;
- претходни лоши искуства со приватни партнери;
- немање на конкурентно-одредена цел;

- слабо истражување на пазарот и понудата од страна на приватниот сектор и сл.

Сепак, доколку одлуката е позитивна, јавниот сегмент ќе мора да ја прифати и одговорноста која доаѓа со таа одлука, односно цврсто да ја оправда потребата од постоење на јавно приватно партнерство, како од финансиски, така и од функционален аспект.

1.3.2. Истражување на пазарот

Основите на истражувањето се поврзани со оние податоци и информации кои се неопходни за утврдување на т.н. основен тек на информации преку кои ќе се донесат одлуки за тоа што понатаму да се направи, односно како понатаму да тече процесот на избор на најсоодветен партнер, а со тоа и да се издефинира концептот на потребни карактеристики што идниот партнер ќе треба да ги исполни.

Истражувањето е процес кој логично треба да се реализира уште пред донесувањето на одлуката за стапување во јавно приватно партнерство.

Првиот чекор е *истражувањето на услугите и производите на пазарот* кои се од интерес на проектот. Ова е првиот сегмент на истражување, при што се врши конкретно истражување и анализа на производот или услуга, што се потребни за соодветниот проект, а кои се понудени од страна на приватното друштво. При проучувањето на производите или услугите се посветува внимание на следниве работи:

- карактерот на добрата или услугите, односно корисноста и квалитетот на добрата и услугите;
- нивната функционална карактеристика, односно начинот на исполнување на нивната функција, долготрајноста и можноста за задоволување на потребите;
- нивната конкурентска способност да влијаат врз производите кои се продаваат кај директните конкуренти итн.

Цената е следниот елемент на истражувањето. Нејзиното утврдување се базира врз неколку фактори, а еден од побитните е досегашната активна цена

на тој производ или услугата која е понудена на пазарот од страна на приватните фирми. При ценовното истражување најмногу се посветува внимание на формирање на цената која ќе биде прифатлива од страна на буџетските ограничувања и ќе биде во согласност со концептите за остварување на заштеда или профит (на пример: цени со непосредна контрола од локалните единици - вода, комунални дејности и др.).

Процесот е следна цел на истражувањето. Тука се посветува посебно внимание на елементите и чекорите кои ќе се спроведуваат во текот на времетраењето на соодветното јавно приватно партнерство. Постојат неколку фактори кои влијаат на утврдувањето на елементите и изгледот на маркетингот, а особено внимание се посветува на: цената на процесот, времетраењето, крајните цели кои се очекува да бидат постигнати и претходните искуства со слични процеси.

Истражувањето на средината во која ќе се реализира проектот е следниот чекор. Тука се мисли на истражувањето на околината во која ќе се реализира процесот. Ова истражување се насочува кон неколку посебни сегменти, кои имаат свое влијание и чии анализи ќе дадат конкретни насоки за планирањето и инкорпорацијата на стратегијата. Пред сè, во овој дел се истражува и неговата околина, општата економска состојба, карактеристиките на опкружувањето и постоењето на фактори кои би можеле да влијаат на процесот (на пример: како да се постигне најекономично решение за хармонија помеѓу екологијата и економијата).

По завршените истражувања, следниот чекор е нивна **анализа и креирање**. Овие податоци подоцна ќе доведат до донесување на конкретни одлуки, како за текот на менаџментот, така и за реализација на некои други процеси.

На крајот, анализата на истражувањата се формулира во облик кој е прифатлив за понатамошна обработка и во форма на достапен сегмент на останатите процеси, како што се изборот на партнерот и донесувањето на конечни одлуки за реализација.

1.3.3. Избор на партнерот

Процесот на избор на приватниот партнер е еден од најсложените и најдискутабилни чекори. Ова е посебно нагласено кај нас и во другите земји во развој, пред сè поради големиот број примери на неуспешно избрани партнери, неправилно реализирани тендери, партиско и непотистичко однесување и други негативни појави кои би имале свое влијание во овој дел од процесот (на пример: оваа фаза на избор е најпогодна за појава на мито и корупција).

Сепак, основниот принцип на избор е преку објавување на конкурс-тендер, во кој јасно ќе бидат наведени следниве податоци: цел на проектот, основна финансиска конструкција, услови кои треба да ги исполнуваат учесниците, принцип на бодување, критериуми за избор, поволни и посакувани аспекти и др.

Пријавувањето на приватните фирми, нивната анализа и принципот на избор треба да бидат транспарентни и законски издржани, со цел проектот и партнерството да бидат правилно реализирани. Одлуката која е донесена по прашањето на избран партнер мора да биде јавна и поддржана со факти.

1.3.4. Формирање партнерство

Легислативниот процес на формирање на партнерството е прашање на законските процеси и најчесто се состои од преговори и склучување на договори за партнерство. Двата партнера се обврзуваат да ги исполнат потребните обврски од јавното приватно партнерство, според дадените рокови и во границите на финансиските и функционални рамки и сè она што е напишано над нивните потписи во договорот.

1.3.5. Реализација на проектите

Оваа фаза од реализацијата на предвидените активности опфаќа неколку чекори: имплементација на подготовките, создавање на услови за

реализација, почеток на процесот, реализација на основните и дополнителни цели, контрола и корекции, како и анализи.

Најчесто реализацијата на процесот се базира врз претходно утврдените планови и насоки од проектот, а по потреба се можни дополнувања и промени, но само во согласност на двете договорни страни и во рамките на дозволените финансиски и функционални граници на дејствување.

1.3.6. Анализи

Анализите се завршниот чекор и нивната задача е да се утврдат ефикасноста и крајните резултати на процесот. Податоците што ќе ги дадат анализите може да се искористат за повеќе цели, но најчесто се употребуваат како сегмент за доказ на ефикасноста на јавното приватно партнерство и оправданоста на вложувањето од двете страни.

1.3.7. Услови за спроведување

За јавното приватно партнерство се потребни измени во системите за имплементација поврзани со финансирање на проекти со класичен грант. Ова е затоа што се менуваат улогата и обврските на страните, со зголемена вклученост на приватниот сектор. Најважно за ова е трансформацијата на улогата на јавниот сектор од оператор во извршување на управна и регулаторна функција. За ова е потребен развој на националното законодавство и регулаторните и институционалните капацитети за да се обезбеди ефикасна рамка на јавното приватно партнерство.

За имплементација на кој било инфраструктурен проект од јавниот сектор е потребно значително ниво на проактивен менаџмент, меѓу националните власти и договорната страна, со цел да се обезбеди извршување на услугата во согласност со прецизните барања поставени во договорот за проектот и спецификацијата за производот.

Во контекст на еден проект на јавното приватно партнерство мора да се имаат предвид два посебни процеса на менаџмент:

- **Проект менаџмент** - работа на развивање на проектот сè до доделувањето на договорот, согласно со правците на конвенционален проект менаџмент, но со дополнителна експертиза која ја отсликува промената на природата на процесот,
- **Договор за менаџмент** - ги опишува процедурите и организацијата, потребни за да се обезбеди соодветна услуга, од датумот на потпишувањето на договорот па сè до крајот на оперативниот период.

Кај еден проект на јавно приватно партнерство, кој вклучува пренос на активноста за изведување на приватниот сектор, договорот за менаџмент се однесува на целиот период додека трае договорот.

Менаџментот за изведба претставува дел од функцијата на договорот за менаџмент и се однесува на мониторингот на извршувањето на услугата и проценка на изведбата во однос на стандардите дефинирани во спецификацијата за производот.

Одговорноста на договорните страни во врска со ефикасното управување со јавното приватно партнерство во договорите е битна за обезбедување на долгорочно остварување на услугата и пренос на ризикот. Овие задачи вообичаено се наведени во договорот за проект и тие вклучуваат:

- **Ревизија и анализа** на мерките на специфицираните параметри спроведени од страна на изведувачот, во однос на условите на работата и изведбата на капацитетот;
- **Ревизија и контрола** на квалитетот и процедурите за обезбедување на квалитет, за да се осигура дека се воспоставени системи на квалитет и дека истите функционираат;
- **Независен мониторинг** од страна на договорените страни за да се верификува дека мониторингот спроведен од страна на изведувачот е точен и валиден;
- **Независно калибрирање** на опремата за мерење што се користи при обезбедувањето на услугата за да се верификува нејзина прецизност.

Имплементацијата на инфраструктурните проекти во јавниот сектор, користејќи го јавно партнерскиот приод, има за цел да обезбеди економични и навремени услуги по договорени цени и според договорени стандарди на квалитет, во согласност со законските стандарди, финансиска чесност и менаџерска одговорност. Притоа мора да се внимава на следниве работи:

- треба да се воспостават договорни структури за менаџмент во фазата на набавки паралелно со функцијата на менаџмент на проектот, со цел да се обезбеди целосно разбирање за тоа како карактеристиките на услугата и системите на мониторинг се отсликани во документацијата на договорот;
- персоналот ќе треба детално да ја познава документацијата на договорот, со цел да обезбеди континуитет за постигнување на ефикасно остварување на службата.

Во практиката можеби се потребни флексибилни но контролирани синџири на контакти за ефикасно менаџирање на секојдневна основа за остварување на бараните услуги. Ќе биде важно да се обезбеди таквите договори да бидат соодветно менаџирани за да не дојде до мешање на договорените договорни обврски на секоја страна. Ваквата организација на работите ќе биде нагласена во конкретни одредби на договорот за проектот што треба да се администрира од страна на тимот што го менаџира проектот. Ова вклучува:

- **Спецификации на производ** – ги воспоставува потребните нивоа за изведување и обврски за заеднички информации за да се процени извршувањето на услугата, а сето тоа мора да биде за објективно мерење;
- **Начин на плаќање** – ги спроведува и следи механизмите за плаќање, вклучително и условите што се потребни за започнување на плаќање и основата за тековно подготвување потврди;
- **Финансиско работење** – разгледување на тековната финансиска работа и позиција на изведувачот, наспроти предвидувањата дадени во финансискиот модел и спроведување и мониторинг на какви било договори за учество во приходите или зафаќање во добивката;
- **Мониторинг аранжмани** - вклучуваат дефинирани обврски за мониторинг за договорниот орган и изведувачот, одредби за помагање

на мониторингот од страна на договорниот орган и процедурите за почитување на договореното;

- **Безбедност и осигурување** – мониторинг на усогласеноста со конкретни услови поврзани со политиката на осигурување, обесштетување, издавање даночни потврди, сигурносни процедури и системи;
- **Менаџмент на контакти** – менаџирање на сите контакти меѓу работите на изведувачот и оние на договорниот орган. Овие контакти може да се однесуваат на прашања поврзани со управување на мрежата, ефектот од новото планирање и развој;
- **Решавање спорови** – обезбедување на механизми за решавање на проблеми и спорови онаму каде и кога тоа е потребно;
- **Почитување на договореното** – договор за тоа што да се прави во случај на непочитување од страна на изведувачот, вклучително и унапреден мониторинг, предлози за поправка и одземање од она што треба да се плати;
- **Непредвидени грешки** – аранжмани што треба да покријат грешки на изведувачот или неговите подизведувачи, каде што постои ризик во континуираното изведување на услугата;
- **Промена на менаџмент** – имплементација и менаџирање со процедурите и протоколите за справување со потребата за измени додека трае проектот;
- **Крај на условите на договорот** – работи на одржувањето, условите во кои се наоѓа имотот по истекување на договорот и способоста на договорниот орган повторно да објави барање на понуди за обезбедување на услугата.

1.4. Ризици и справување со нив

1.4.1. Основни аспекти на ризикот во бизнисот

Ако се појде од тоа дека ризикот претставува дефиниран, предвиден или искусствено одреден степен на веројатност за настанување на одредени негативни појави, тогаш може да се каже дека со дефиницијата ризикот точно

го определува своето место во процесот на бизнис менаџментот или некоја друга општествена појава. Бидејќи претставува важен фактор, ризикот е проучуван до тој степен што за него се формирале посебни тела за анализирање и справување на појавите и последиците кои се вбројуваат во групата на ризици.

Од аспект на детерминантите, ризиците може да се поделат на две групи. Првата група се **нестопанските ризици**, кои се дефинирани како ризици чија причина се нестопански или неекономски детерминанти. Овие ризици најчесто се предизвикани од објективни причини, а во одредени случаи свое влијание има и субјективниот фактор.

Поради објективниот карактер на овие ризици е јасно дека истите се тешко предвидливи и може да имаат тешки последици врз општествено-економската состојба на одреденото опкружување, а многу често може да имаат и влијание на глобални рамки, посебно на светската економија и бизнис релациите помеѓу глобално дефинирани финансиски магнати¹⁶.

Во оваа група се вбројуваат еколошките несреќи, *vis major* – природни и елементарни непогоди, подготовките и случувањата со штрајк и војна, нарушените односи помеѓу социјалните групи, политички неповолни ситуации во одредени региони и сл.

Втората група се **економските ризици**. Тие се дефинираат како појави кои се предизвикани од економски детерминанти, како што се технологијата и технолошките процеси, материјалното работење, финансиските промени, лошо предвидени деловни корелации, погрешни предвидувања и следење на слаборазвиената деловна политика. Поради тоа, стопанските ризици може да се поделат на *технички, физички и финансиски*.

¹⁶ Д-р Драгољуб Арсовски (2007) Скопје-ризичи во банкарското работење, р.р.98, издание Мисла.

Економските ризици можат да бидат предизвикани од субјективни или објективни детерминанти, потоа детерминанти од надворешна и внатрешна природа или да бидат од микро односно од макро аспект.

Во процесот на економското егзистирање, планирањето, производството и продажбата како едни од елементите на процесот со кој се остварува добивка, треба да се наведе дека еден важен елемент за успех на секоја фирма е финансиската политика и стратегија.

Од друга страна, ризикот во бизнисот претставува степен на веројатност за појава на некој економски неповолен настан. Ризиците во бизнис работењето се реална причина поради којашто постои обврската на осигурителот за надоместување на штетата настаната од појавата на одреден ризик.

Загрозувањето на предметот на осигурувањето може да биде од квантитативен или квалитативен аспект. Ваквата поделба на евентуалните штети ги дефинира ризиците како *помали, поголеми, нормални и абнормални ризици*. Поради огромниот дијапазон на ризици, потребно е да се дефинираат случаите во кои одредениот настан се третира како ризик. За таа цел мора да бидат исполнети неколку услови:

- да постои можност да се случи штета;
- во случај на појава на настанот да има дефинирана економска штетност;
- да не постои можност за предвидување, односно детерминација на настанот;
- настанот да не е зависен од волјата на корисникот на осигурувањето;
- да биде непостојан, односно распореден по време и простор и
- да има повторливост, односно можност истиот сепак да се појави.

Ризиците може да се групираат во многу видови и групи врз основа на претходно утврдени нормативи и критериуми. Тука може да се напоменат следниве критериуми:

- постојаност (константни и варијабилни ризици);
- објективност (објективни и субјективни ризици);
- концентрација;
- потекло (фундментални и посебни ризици);
- големината на штетата и можноста на добивката (чисти и шпекулативни).

1.4.2. Управување со ризиците во бизнисот

Неизбежната потреба од утврдување на метод за справување со ризиците е всушност и причината за развој на посебна гранка на менаџментот, наречена менаџмент на ризикот.

Денес менаџментот на ризик го користат медиумските магнати, корпорациите кои се занимаваат со стратегиски вложувања и развој, сите армии во светот, државните институции кои се занимаваат со справувањето со безбедносните ризици, банкарските организации итн¹⁷.

Менаџментот на ризик може да се дефинира како процес на управување со ресурсите и можностите и нивното интегрирање во единствена целина, чија цел е навремено и целосно справување, спречување или минимизирање на ризикот и ефектите од него. Оваа дефиниција го сместува менаџментот со ризикот, како почетен елемент во процесот на планирањето и подготовка на осигурувањето на јавното приватно партнерство. Правилниот менаџмент на ризик може да придонесе осигурувањето да биде ефективно, правилно конципирано и економски исплатливо.

Правилниот менаџмент на ризик ги подразбира следниве постапки:

- препознавање и дефинирање на ризиците со помош на систем на следење на состојбите, анализа на собраните податоци и примена на систем на предвидување на резултатите;

¹⁷ Д-р Драгољуб Арсовски (2007) Скопје-ризици во банкарското работење, р.р.73, издание Мисла.

- предвидување со помош на проценка на можностите од појава на одреден ризик и проценка на штетата, која може да настане од појавата на тој ризик;
- анализа и формирање на планови и предлози за справување или спречување на одреден ризик или мерки со кои ќе се намалат штетите кои би настанале доколку се појави тој ризик;
- донесување на стратегија за проценка на одредените решенија и нивната ефикасност во справувањето со ризикот или штетите кои може да настанат од него.

Во системот на менаџмент на ризикот, а посебно во случаите на јавно приватните партнерства, многу често како важен елемент се зема и можноста за проценување и разграничување на евентуалните ризици од кои соодветната институција треба да се осигура и ризици кои, доколку се појават, ќе може да ги поднесе.

Сè повеќе како современ тренд се појавува системот на проценка на финансиската состојба и израмнувањето на состојбите преку проценка на достапните финансиски средства кои се предвидени за осигурување, веројатноста некој ризик да се појави и штетата која би настанала доколку се појави. Поради тоа, друштвата пред нивно влегување во некое деловно организирано јавно приватно партнерство, многу често се концентрираат на системот на превентива, односно преземање заштитни мерки со кои ќе се спречи појавата на ризикот или ќе се намалат неговите ефекти.

Доколку овие проценки покажуваат дека штетите кои би настанале се многу големи, тогаш друштвата преминуваат кон реализација на плановите за осигурување, најчесто во надворешно-осигурителни субјекти.

1.4.3. Ризици во Единиците на локалната самоуправа (ЕЛС)¹⁸

Ризикот претставува веројатност одредена активност или настан директно да се рефлектира врз средствата на буџетскиот корисник, врз успешноста во работењето, врз извршувањето на мандатот што го има буџетскиот корисник.

Процена на ризикот претставува размислување на економските, социјалните, политичките и правните фактори кои имаат влијание на одлуката за да се адаптира одреден тек на делување за минимизирање на ризикот.

Контрола на ризиците претставува избор на опции и преземање активности за да се намалат ризиците на прифатливо или ниво кое може да се толерира.

Рангирање на ризикот претставува разгледување на заклучоците кои се донесени во текот на анализата на контролното опкружување, инхерентниот ризик и мерење на ризикот во поглед на остварување на учиноците и веројатноста.

Систем за управување со ризици претставува успешно утврдување и раководење со сите значајни материјални ризици од страна на секој субјект. Системот за управување со ризиците вклучува:

- воспоставување правила за управување со ризиците;
- соодветна организациона структура со јасно дефинирани надлежности и одговорности при преземањето и управувањето со ризиците;
- ефикасен информативен систем;
- механизам за обезбедување можност за ревидирање на системите, политиките и процедурите за управување со ризиците;
- соодветен систем на внатрешна контрола и соодветност на внатрешната ревизија.

Правилата за управување со ризиците подразбираат воспоставување на:

- стратегија за преземање и управување со ризиците;
- процедури за преземање и управување со одделните ризици;

¹⁸ Стратегија за управување со ризици, ЕСЛ - Општина Струмица, декември 2008 г.

- процедури за следење, контрола и намалување на ризиците;

Процедурите за преземање и управување со одделните ризици претставуваат документ/акт кој ја дефинира организациската поставеност на функцијата за управување со ризиците, кој нуди основни елементи за утврдување и оценување на ризиците.

Процедурите за следење, контрола и намалување на ризиците овозможуваат навремено идентификување на ризиците. Тие опфаќаат правила, начини и постапки за намалување на ризиците.

1.4.3.1. Дефинирање на ризикот во ЕЛС

Вообичаено се смета дека ризикот во ЕЛС претставува закана дека некој настан или некоја активност на ЕЛС може да се претвори во негативен повратен ефект насочен кон намалување на способноста на ЕЛС успешно да ги извршува своите надлежности, задачи и оперативни стратегии. Со други зборови, ризикот во работењето на ЕЛС претставува веројатност дека одредена активност или одреден настан директно негативно ќе се рефлектира врз успешноста во работењето на ЕЛС, непреченото извршување на нејзините задачи и врз начинот на користење на нејзините буџетски средства.

Од таквата дефинираност произлегува заклучокот дека ризиците во работењето на ЕЛС се извесност. Неизвесно е само во колкав обем и во кој временски период во иднина тие ќе се појават. Поради тоа, во своето секојдневно работење органите на управување на ЕЛС треба постојано да го имаат предвид фактот дека ризиците кои денес се само можни, утре би можеле да се претворат во реалност. Нивното игнорирање би можело да води кон сериозни нарушувања на успешноста, сигурноста и стабилноста на општината во иднина.

Без секојдневното соочување со заканите од разните можни ризици, ЕЛС нема да имаат визија за можните негативни појави во нивното работење, ниту за контрола на неизвесноста во реализирањето на нивните законски овластувања и надлежности.

1.4.3.2. Видови ризици во ЕЛС

ЕЛС можат да бидат изложени на разни видови ризици. Тие, вообичаено, се групираат во три групи: стратегиски, оперативни и проектни.

1) Стратегиски ризици

Стратегиските ризици, на кои можат да бидат изложени ЕЛС, произлегуваат од нивното функционирање и опкружување на национално и наднационално ниво, како и од поставеноста, реалноста, трајноста и изводливоста на нивните долгорочни цели утврдени во нивната мисија, визија и фискална стратегија. Тоа се ризици со кои органите на управување на ЕЛС ќе се соочуваат во континуитет, без оглед на нивната политичка провиниенција. Мерењето на успешноста на нивното работење, а со тоа и вкупната успешност на ЕЛС, во најголема мера ќе се манифестира преку успешноста во соочувањето и во квалитетното управување со тие ризици.

а) Политички ризици, кои произлегуваат од неможноста да се спроведе или да се реализира одредена надлежност на општината поради политички притисоци или сопирачки кои произлегуваат од односот на централната кон локалната власт или од дисонантните ставови во врска со одредени стратегиски прашања на општината, кои би биле резултат на разнообразната политичката структура на органите на управување на ЕЛС. Главната манифестација на тој вид ризици е неможноста успешно да се реализира локалната политика во целост или на некој од нејзините побитни составни делови;

б) Економски ризици, кои можат да се манифестираат на две нивоа:

- Национално ниво, во кој случај станува збор за (не)реализирање на макроекономска политика во земјата која, во одреден домен (на пример во областа на земјоделството, угостителството, туризмот) не соодветствува со политиката и потребите на локалниот економски развој на ЕЛС;
- Локално ниво, во кој случај станува збор за поставување и за водење на погрешна политика на ЛЕР на Општината, соочување со нереална фискална стратегија, силни внатрешни буџетски ограничувања и со

неможност за реализирање на програмираните среднорочни развојни активности на ЕЛС;

в) Правни ризици, кои исто така можат да се манифестираат на национално и на локално ниво. Имено, ЕЛС може да се соочува со сериозни проблеми во остварувањето на своите законски надлежности и во реализацијата на своите активности како резултат на честите промени на системските закони или во донесувањето на закони и други прописи на национално ниво со кое се ограничува или, во одредени ситуации, дури и се суспендира одредена нејзина надлежност. Таков е случајот, на пример, со законската (не)можност ЕЛС да располага со градежното земјиште на своето подрачје, а со тоа и поинтензивно да ја реализира својата политика на ЛЕР. Истовремено, постои ризик органите на управување на ЕЛС да донесат некој пропис кој не е во целост или делумно усогласен со системските закони или со Уставот на РМ, во кој случај е можно да се преземат мерки и активности кои, во подоцнежна правна процедура, би биле поништени/укинати, што ќе услови соодветно поништување и на донесените решенија врз основа на тие прописи, проследени со останатите, а пред сè со финансиските ризици од донесувањето такви одлуки и решенија;

г) Социјални ризици, кои се поврзани со ефектите од позначајните демографски промени во ЕЛС, бројот на (не)вработени во општината, бројот на социјални случаи во општината, старосната структура на населението во општината итн. Појавата на тие ризици во позначаен обем и зачестеност може, во голема мера, да го наруши остварувањето на програмираните цели и надлежности на ЕЛС во социјалната сфера од нејзиното дејствување;

д) Технолошки ризици кои би можеле да се манифестираат во неможност (финансиска, организациска, кадровска) ЕЛС да ги следи најновите технолошки достигнувања (хардвер, софтвер, ГИС...) и нивно вклучување во секојдневното работење во сите сфери од нејзиното образование и ЛЕР;

ѓ) Ризици на опкружувањето, кои можат да се манифестираат во објективната и субјективната неможност да се реализираат одредени активности на ЕЛС во областа на заштита на животната средина од загадување, ширење непријатни мириси, емисии на радиоактивни и заразни елементи, гасови и материи; изградба на депонии; изградба на станици за

рециклирање на отпадни и други материи и предмети; неадекватен енергетски систем итн.

е) Ризици на конкурентност, кои можат да се манифестираат во преземање мерки и активности за реализација на одредени проекти со поголеми трошоци или со послаб квалитет во однос на спроведување на тие проекти со преземање друг вид на иницијатива, како што се, на пример, концесионерството или јавно-приватното партнерство;

ж) Ризик на граѓаните, кој може да биде најсилно изразен во однос на другите видови стратегиски ризици, во случај ЕЛС да не ги исполнува очекувањата и да не ги задоволува потребите на граѓаните кои живеат на нејзината територија.

2) *Оперативни ризици*

Оперативните ризици се поврзани со секојдневното оперативно дејствување на општината, во функција на извршување на доделените законски надлежности и програмските активности кои ги утврдува Советот на ЕЛС. Тие се појавуваат или би можеле во иднина да се појавуваат во следниве облици:

а) Организациски ризици кои се поврзани со, евентуалната, неприспособена организациска структура на општината кон барањата и потребите за оперативно спроведување на нејзините законски надлежности;

б) Кадровско-професионални ризици кои можат да се појават во форма на недоволен број, недоволен квалитет или во неадекватна или недоволна стручност на вработените за вршење на доделените оперативни работи и работни задачи. Во тие ризици може да се смести и евентуално некавалитетна, нецелосна или недоволно опфатна систематизација на работите и работните места во општината;

в) Правни ризици, кои можат да се појават во случај доколку некој организациски дел или некој вработен во општината дејствува во спротивност со законите и со другите прописи кои ја регулираат нивната оперативна работа; во случај на отсутност на интерни пишани процедури за движење на документација во рамките на општината; во случај на отсуство на деловна

култура на однесување на вработените во општината (целосно или делумно непочитување на прописите и на хиерархијата на одлучување); во случај на непримање, непроследување или на неприменување на измените во соодветните законски решенија што се од интерес на општината итн.

г) Финансиските ризици можеби се најбројни. Тие можат да се појават во разни форми: неадекватно финансиско планирање, значително помали приходи од планираните, изготвување некавалитетен (програмски, оперативен, финансиски) буџет, неусогласено капитално буџетирање со потребите на развојните програми на ЕЛС, неприменување на прописите со кои се регулира сметководствено-финансиското работење на ЕЛС, некавалитетно благајничко работење, вршење ненавремени плаќања на обврските, преземање на мерки за навремено и точно вршење наплата на побарувањата, неусогласеност со системот на трезорско работење итн.;

д) Договорни ризици кои можат да произлезат од неможност некоја од договорните страни да ги исполни своите договорни обврски (ЕЛС да не може навремено и во целост да ги изврши потребните плаќања на своите обврски, а другата страна да не може навремено и во целост да ги исполни своите задачи за испорака на некоја стока, услуга или работа);

ѓ) Технолошки ризици, кои се поврзани со можноста на откажување на инсталираната технолошка опрема (хардвер и софтвер), обезбедување на заштита (back up) на податоците, неусогласеност на технолошката опрема со барањата и со потребите на оперативните активности, незаштитен пристап до податоците итн.

е) Физички ризици кои, најчесто, можат да се појават во случај на обезбедување на физичките средства со кои располага ЕЛС (згради, возила, опрема), неадекватна противпожарна заштита, обезбедување на превентивна заштита од здравствени и климатски непогоди, недонесување на планови и програми за заштита од такви појави или нивна неусогласеност со плановите и програмите на Центарот за управување со кризи и на Дирекцијата за заштита и спасување итн.

3) Проектни ризици

Своите надлежности и секојдневни активности ЕЛС ги спроведува преку реализација на бројни проекти. Тие можат да произлегуваат од различни сфери на дејствување на ЕЛС: урбанизам и комунални работи, ЛЕР, образование, социјална заштита, култура, спорт итн.

Реализацијата на тие проекти е поврзана со бројни ризици: некавалитетно изработен проект, необезбедени финансиски средства за негова реализација, некавалитетно спроведена постапка за доделување на договор за јавна набавка, некавалитетен надзор над вршењето на работите, некавалитетна изведба на работите, недовршување на работите, неследење на неговата реализација од одговорните лица во општината итн.

1.4.3.3. Можни причини за појава на ризици во работењето на ЕЛС

Анализата на разните видови ризици ги определува причините поради кои тие можат да се појават во секојдневното работење на ЕЛС. Бидејќи ризиците, главно, можат да се определат како надворешни и внатрешни, причините за нивно појавување можат, исто така, да се групираат како надворешни и внатрешни.

1) Надворешни причини

Надворешните причини кои го условуваат појавувањето на ризици во работењето на ЕЛС можат да се појават во следниве облици:

а) Политички причини, кои се условени од постојните политички состојби во земјата и во ЕЛС. Тие можат да се лоцираат во намерното заобиколување на ЕЛС од централната власт при доделувањето на капитални дотации. Понатаму, недонесувањето или донесувањето на нецелосни или нејасни решенија на ниво на централната влада би можело да се појави како пречка во реализацијата на одредени активности на ниво на ЕЛС. Таков е случајот со одредени решенија во Законот за локална самоуправа, Законот за финансирање на ЕЛС, Законот за основното образование, Законот за средното образование, Законот за градење, Законот за урбанистичко планирање и др. Понатаму, причини за појавни облици на некои ризици можат да се согледаат во вкупната политичка состојба во земјата (дома и во односите со странство),

како и во релациите меѓу одделните членови на Советот на ЕЛС, кои припаѓаат на различни политички партии;

б) Економски причини кои се согледуваат во (не)реализирањето на утврдената макроекономска политика на земјата за соодветниот временски период, повисоката од планираната стапка на инфлација, помалите од планираните даночни приходи на централно ниво, помалиот прилив на средства врз основа на разните дотации од централната на локалната власт, (не) донесување мерки од макроекономски и од фискален карактер кои се во спротивност на интересите на ЛЕР на ЕЛС и др.

в) Правни причини кои, најчесто, се манифестираат во нецелосноста, непрецизноста или ненавременоста во донесувањето на одделни закони кои се од суштинско значење за работата на општината;

г) Еколошки причини кои можат да се јават во облици на загрозување на животната средина на општината, независно од нејзините програмски цели и интереси, а кои се условени од некои национални интереси. Таков би бил случајот со евентуална изградба на нафтовод, гасовод, депонии за животна опасен или заразен отпад итн., кои врз основа на претходна проценка би се граделе од централната власт, независно од интересите на општината и на нејзините граѓани;

д) Етнички причини, кои можат да се манифестираат во нарушување на етничката структура на граѓаните во општината, а со тоа и на интересите на одделните етнички групи од аспект на потребата за задоволување на нивните специфични желби и потреби, коишто ЕЛС тешко би можела да ги задоволи во целост, а притоа да не предизвика непријатни реакции од одделните етнички групи на население кои живеат на нејзиното подрачје;

ѓ) Сигурносни и заштитни причини, кои произлегуваат од нестабилноста на системските закони, несигурноста на политичките и заштитни механизми од дејството на одредени причини на национално или наднационално ниво (регионално, континентално, светско), што ја ограничува сигурноста на ЕЛС за реализација на програмираните активности.

2) Внатрешни причини

Далеку побројни, почести и поинтензивно присутни се внатрешните причини (кои се концентрирани во општината), коишто предизвикуваат појава на ризици во работењето на ЕЛС. Нив ги има, исто така, во разни појавни облици, а најчесто можат да се манифестираат како:

- Организациски (можна неадекватна организациска шема, која не одговара за реализација на програмираните активности на општината);

- Кадровски (можна состојба на недоволен, неквалитетен, нестручен или неадекватно избран административен кадар);

- Раководни (можен избор на раководители со слаби управувачки способности);

- Процедури на одлучување и на решавање (можно отсуство на одлуки за постапување што требало да ги донесе советот на општината, отсуство на пишани процедури, правила и упатства за реализирање на законите и на одлуките, донесување на решенија без покритие во законите и во одлуките или кои се во спротивност на нивните содржински елементи, донесување нејасни, непрецизни или противречни решенија итн.);

- Деловна култура (можно непочитување на прописите, пишаните процедури и на другите правила на игра од раководителите и на вработените во ЕЛС);

- Внатрешна ревизија (отсуство или можна нефункционалност на внатрешната ревизија во ЕЛС);

- Следење на ризиците (без пишана стратегија, без систем за управување со ризиците, без работна група за следење на ризиците);

- Рано предупредувачки систем (непостоење на систем за откривање и за отстранување на ризиците уште пред да се појават или во моментот на нивното појавување).

1.4.3.4. Управување со ризиците во ЕЛС

Целите на управувањето со ризикот во ЕЛС се:

- да се вгради управувањето со ризиците во културата/свеста на советот;
- целосно да се инкорпорира управувањето со ризиците како интегрален дел од деловното планирање, проектниот менаџмент и менаџментот на извршување;
- да се управуваат ризиците во согласност со најдобрите практики;
- да се обезбеди целосна усогласеност со законите;
- да се спречи повреда и штета и да се намали трошокот за ризик;
- да се зголеми свеста за потребата од управување со ризиците.

Притоа, доколку ризиците не се соодветно управувани, последиците во една општина можат да бидат:

- неостварување на поставените цели од општината;
- загуба на репутацијата;
- финансиски загуби;
- повреди (или смрт) на поединци.

Целиот процес на управување со ризиците во една ЕЛС се состои од:

- идентификување на ризиците;
- проценка и мерење на ризиците;
- преземање на мерки (третирање на ризиците);
- следење;
- Контрола на ризиците.

Идентификацијата на ризикот претставува откривање на постојните ризици и на тие што, од разни причини, би можеле да се појават во иднина. За да се разбере природата на секој ризик, неопходно е неговата идентификација да покаже не само што може да се случи, туку и како и зошто тој ризик може да се случи. Притоа, уште на почетокот треба да се дефинира карактерот на ризиците (стратегиски, оперативни или проектни), со цел понатаму да се преземат соодветни мерки за нивно држење во прифатливи рамки. Овој чекор претпоставува проценка на сите настани кои можат негативно да влијаат врз

целите поставени од општината. Идентификуваните ризици во рамки на оваа фаза треба да се анализираат со цел да им се утврдат изворите/причините за идентификуваните ризици, да се определи веројатноста дека ќе се појават, во кој временски период би можеле да се појават и какво би било нивното, евентуално влијание врз реализирањето на соодветната мерка или активност на општината.

Проценката и мерењето на ризиците ја претставуваат најсложената фаза од процесот на управување со нив. Без нивно квалитативно и уште повеќе, без нивно квантитативно одредување не е можно контролирање на ризиците, ниту, пак, поставување на лимити за нивната големина.

Проценката на ризиците претставува прелиминарна оценка за постоењето на соодветни контролни активности за остварување на:

- мисијата и стратешките цели на општината;
- оперативните, односно работните активности, економичноста и ефикасноста;
- усогласеност со законските и подзаконските прописи, интерните политики и процедури на општината;
- заштита на имотот и сопственоста на општината;
- сеопфатно и точно евидентирање и чување на финансиските и другите значајни податоци и извештаи.

Бидејќи не постојат критериуми и мерки за квантитативно мерење на ризиците, Општината треба да ги користи искуствените методи кои, главно, се сведуваат на оценката на веројатноста за реализирање на ризикот, нивната зачестеност и на последиците што би можеле да се случат како резултат на појава на одреден ризичен настан.

Негативните ефекти кои можат да настанат со ефектуирање на ризиците во една општина можат да бидат прикажани во три групи:

а) Голем (висок) ризик, кој би се степенувал со 5 или со 4. Таков ризик може да биде последица на некој настан кој може да предизвика прекинување на повеќе или на одделни многу битни работи во општината, преземање на мерки

со штетни последици за целата околина, губење на општата доверба кај граѓаните, лоши оценки за работата на општината од медиумите итн.

б) Среден ризик, кој би се степенувал со 3 или со 2. Таков ризик може да биде последица на некој настан кој би можел да предизвика прекинување на изведбата на некои помалку битни работи во општината, преземени мерки со територијално ограничени штетни последици за околината, делумно губење на довербата кај граѓаните, негативни реакции на средствата за јавно информирање итн.

в) Мал (низок) ризик, кој би се степенувал со 1. Таков ризик може да биде последица на доцнење во реализирањето на некои договори, преземени мерки со привремени штетни последици со мала територијална ограниченост на околината, негативни реакции на дел од граѓаните и медиумите итн.

Врз основа на поврзаноста на ефектите и веројатноста за реализирање на ризиците во една општина може да се изврши соодветно рангирање (како комбинација од учиноци и веројатност), што е прикажано на подолунаведената матрица.

Преземање мерки (третирање на ризиците)

Откако ризиците се рангирани низ процесот на нивно мерење, потребно е општината да креира стратегии и планови за преземање на активности за третирање на ризиците. Потребно е општината да утврди контролни лимити, мерки и активности со чиешто применување ќе настојува да го отстрани, намали или да го прифати ризикот во своето работење. Во зависност од видот на ризикот, степенот на неговата изразеност и од променливоста на условите на нејзиното работење, општината може да определи различни видови мерки и активности за негово отстранување, намалување или, пак, прифаќање.

Во зависност од видот и интензитетот на идентификуваните и проценети ризици, општината може да преземе мерки и техники за:

- избегнување /елиминирање на ризиците;
- намалување на ризиците;
- трансфер на ризиците;

- прифаќање на ризиците.

Следење на ризиците

Откако ќе ја констатира неговата извесност, општината е должна постојано да го следи (набљудува) конкретниот ризик. Во зависност од големината на појавната манифестација на ризикот или од соодветните заштитни мерки против ризик.

Контрола на ризиците

Негативните последици, но и можностите кои за општината можат да произлезат од преземање на одредени ризици се динамични и бараат континуирана контрола не само во текот на времето на нивно егзистирање, туку и од аспект на нивното значење. Промените во надворешното и во внатрешното опкружување на општината можат да значат нови ризици, но и предности за неа. Следењето и контролата на тие промени ќе ѝ помогнат на општината брзо да открие некои други, претходно непредвидени, ризици и можности.

Механизмите и средствата со кои општината управува со специфичните ризици и можности можат да се менуваат со текот на времето, поради што ќе се воспостави нивно континуирано следење и контролирање за општината да се осигури дека користи соодветни механизми и средства за остварување на таа цел.

Управувањето со ризиците во општината треба да се имплементира во работењето преку воспоставување рамка за управување со ризици, преку која ќе се овозможи:

- ефикасно контролно опкружување;
- целосна алокација на отчетноста за управување со ризици во рамките на правниот субјект;
- добро воспоставен процес на процена на ризиците;
- извршување мониторинг на активноста за управување со ризици;
- процес на соработка за поддршка на управувањето со ризици.

Притоа сите вработени мора да ја разберат природата на ризикот и да ја прифатат одговорноста за ризиците кои се поврзани со нивната надлежност. Неопходната поддршка, помош и посветеност на повисокиот менаџмент, исто така, ќе биде обезбедена. Тоа укажува дека сите чинители во општината треба да бидат на одделен начин одговорни во справување со ризиците.

Глава 2

2. Економски аспекти на јавното приватно партнерство во РМ

Директната врска помеѓу ризикот и неговото влијание врз финансиите лежи во фактот што степенот на трансфер на ризикот на приватниот сектор влијае врз вкупните трошоци на проектот на јавниот сектор, бидејќи целокупниот ризик се пресметува како премија на цената. Согласно на тоа, целта е ризикот да се пренесе на најекономичен начин.

Целите на трансферот на ризикот се:

- намалување на долгорочни трошоци на проектот, преку распоредување на ризикот на страната која е најспособна да управува со него и на најисплатлив начин;
- да се поттикне изведувачот навремено да испорача проекти, според бараниот стандард и во согласност со буџетот;
- да се подобри квалитетот на услугата и да се зголеми приходот преку поефикасно работење;
- да се предвиди конзистентна и предвидлива динамика на расходи.

2.1. Избор на партнер од приватниот сектор

Изборот на приватен партнер сам по себе носи ризик, бидејќи со преговарањето се стекнува одредено ниво на доверба и познавање. Основниот ризик се состои во тоа што приватниот партнер може да се покаже недоволно компетентен или неспособен да ги спроведе услугите според иницијалните спецификации.

Јавниот партнер често пати се смета за загрозен, затоа што со доделувањето на договор за јавно приватно партнерство може да се создаде монополска положба за приватниот партнер или ситуација на нееднаква конкуренција или пристап до пазарот. Правилата на ЕУ за набавка поттикнуваат отворена и фер конкуренција. И покрај тоа што ова претставува монополска положба за приватниот партнер, сепак за него се појавува многу посериозен ризик од корупција или манипулирање со цена.

2.2. Ризици

Ризик на приход е најосновен од сите други фактори кои се вклучени во ЈПП-проекти. Движењето на приходот е условено од два фактора: *ниво на искористеност* и *давачките*. Податоците за побарувачката и еластичноста на цената варира за различни сектори. Така, во случаи на проекти за заштита на патишта, дури и со обемно истражување на: *изминатите трендови на сообраќајот, прогнози за идниот развоен потенцијал и анкети за волјата на граѓаните да платат патарина*, секогаш постои ризик за сообраќајна фреквенција.

По повеќе години работење овој ризик се намалува. За да се договори проект на финансирање треба да се планираат идната искористеност и нивоата на приход. Кога станува збор за проектите за патишта, треба внимателно да се анализира нивото на трансферот на сообраќајниот ризик на приватниот сектор.

Наместо за класична патарина треба да се размисли за патарина во сенка, каде што јавниот партнер му плаќа на приватниот партнер определен износ на цена заснован на бројот на возилата, односно исплата по доспеаност, каде што јавниот партнер му плаќа на приватниот партнер врз база на доспеаност на патот кој треба да задоволи однапред определени критериуми, за да се обезбедат доволно приходи за покривање на инвестициските трошоци.

Ризик на градба - Слабата дефиниција на проектот, непознатите геолошки услови или лабаво дефинираните спецификации за безбедност, може да имаат негативен ефект врз трошоците за капитална градба. Сепак, овие потенцијални проблеми можат да се ублажат со комплетирање на внимателни инженерски истражувања пред да се потпише концепцискиот договор.

Градежните одложувања, исто така, имаат штетно влијание врз капиталните трошоци, како и надворешните фактори и надворешните сили.

Ризикот за градба секогаш се префрла на приватниот партнер, кој за возврат вклучува силна мотивација за навремено завршување на работите според договорот за градба.

Девизен ризик - Овој ризик е посебно изразен кога државата бара концесионерите да обезбедат одреден дел од нивните финансии преку странски извори. Тој е најголем кога се работи за слаба валута, односно реализирање на проекти во развојни економии. Додека, пристапувањето кон ЕУ и целосното усвојување на еврото ќе го ограничи девизниот ризик, во повеќето земји-кандидати флукуацијата на валутата се јавува како сериозен фактор за јавно приватното партнерство.

Регулативен-ризик на исполнување на договорот - И покрај преговарањето на државите околу условите со нивните концесионери, тие не секогаш ги одржуваат своите ветувања. Ова особено важи за патарините и други давачки на корисници кои се политички чувствителни. Овие ризици се многу почести отколку што би сакале да признаат голем број поборници. Тие можат негативно да влијаат врз постојните концесиски договори и аранжмани, а исто така и да го намалат интересот за идни проекти.

Политички ризик - Колку што се зголемува политичкиот ризик, сè повеќе се зголемува и трошокот на финансирање. Долготрајноста на аранжмани за концесија и вообичаената одбивност кон зголемување на давачките ги прават ЈПП проектите особено чувствителни на политички ризик.

Политичкиот ризик најчесто го презема државата, но се случува и да не постои интерес за поддршка за инфраструктурното партнерство од страна на државата. Меѓународните финансиски институции и мултилатералните организации, како што е комисијата, можат да го искористат нивното влијание за да помогнат во намалување на политичкиот ризик.

Ризик на животна средина/археолошки ризик - Непредвидените проблеми со животната средина можат значително да ги зголемат капиталните трошоци и да резултираат со сериозни задоцнувања. Ризикот за животна средина обично го презема приватниот партнер. Поради овие причини

повеќето инвеститори прават анализи на животната средина и предлагаат мерки за ублажување пред да започнат со концесија.

Ризик на дефект - Денес во голем број случаи новите проекти всушност значат надградување и проширување на постоечките системи. За возврат, концесионерите најчесто ја преземаат одговорноста за одржување на овие објекти во времетраењето на договорите. Ризикот на непријатни изненадувања може да се намали, ако се направи специјална и стручна инспекција на објектите кои треба да се префрлат и тоа пред потпишување на концесиските договори.

Ризик од јавно прифаќање - Инфраструктурните проекти можат да испровоцираат протести во локалните заедници кои можат да резултираат со фатални последици за приватните концесионери. До сега има голем број на такви примери во Европа.

За да се избегне ова, инвеститорите треба да направат внимателна проценка на дозволените потребни за нивните проекти, како и за јавната наклонетост кон проектите пред да се донесе решението за инвестирање.

Ризик на одржливост - Граѓаните можат да ги контролираат проектите кои се предмет на јавна набавка преку избори и плаќање даноци. Воведувањето на приватните оператори ја намалува оваа контрола.

Заедно со развојот на ефикасен менаџмент и надзор на јавниот сектор, важно е да се развиваат и асоцијации на потрошувачи и да се дозволат јавни дебати. Ова не само што создава директна врска со приватниот оператор, туку создава и силно чувство на одговорност или учество на граѓанинот во проектите на јавно приватно партнерство.

2.3. Обезбедување на економската ефикасност на проектот на јавното приватно партнерство

Факторите кои ја обезбедуваат економската ефикасност на проектот варираат од проект до проект во сектор. Јавното приватно партнерство (ЈПП) генерира подобрување на вредноста во голем број области, вклучувајќи:

- намалени трошоци на животниот циклус;
- подобра распределба на ризикот;
- побрза имплементација;
- подобрен квалитет на услугата;
- генерирање на дополнителен приход.

Потенцијалот за генерирање на вредноста на пари (VFM)¹⁹ треба да се истражи, со посебен осврт кон:

- **опсегот на проектот**, вклучувајќи го балансот помеѓу обезбедување средства и доставување услуги;
- **можности за ефикасен трансфер на ризик**, во однос на трошоците, посебно кога е во прашање ризикот на побарувачка и ризикот на остаток на вредности;
- **опсегот на наплата од корисниците**, приходи на трета страна и алтернативно користење средства, со што би се намалиле проектните трошоци.

Вообичаено е овие информации да се добиваат од пазарот, прегледот на претходни проекти како и историски информации. Но, доколку овие извори се покажат недоволни или постои неизвесност, можеби ќе биде неопходно да се направи пробно наддавање. Тоа може да се направи на два начина:

- **проценка на неопходни заштеди и трошоци** - ова вклучува додавање на дополнителни трошоци за употреба на ЈПП-пристапот на финансискиот компаратор и дури тогаш донесување издржана одлука, дали приватниот сектор е во можност да ги елиминира овие дополнителни трошоци и

¹⁹<http://www.parliament.uk>

- **наддавање-понуда** – ова вклучува подготовка на понуда за ЈПП-проектот и нејзина определба со предвидениот трошок на традиционалната јавна набавка.

Природата на процената за вредност на пари, која се прави на крајот од процесот за набавка, зависи од тоа дали ЈПП-проектот е финасиски независен, дали поголемиот дел од приходите се од трети страни или се потпира на финансирање од државниот буџет.

Во финасиски независните проекти изведувачот треба да ги надомести сите трошоци преку наплатата од крајните корисници на услугата. Јавниот сектор е вклучен како поддржувач, но тука не се вклучени пари од државната каса. Така изведувачот треба да одреди дали проектот е комерцијално остварлив и погоден за инвестирање. Јавното тело го определува најдобриот пристап за наплата од корисниците и го осмислува механизмот за наплата, којшто ќе биде во согласност со политиката на Владата, целите на проектот и истовремено ќе го заштити јавниот интерес.

Меѓутоа, во ваквите проекти постои инвестирање на државните пари и заради тоа проектот треба да претставува најдобро искористување на државните средства. Поради ова, придобивките стекнати со ЈПП-проект треба да се споредат со придобивките на алтернативниот проект кој на друг начин не би можел да се изведе. Политичките фактори се важни за ова смисла.

Во случај на проекти, каде јавниот сектор е единствен или главен финансиер, треба да се направи детална проценка на вредноста на парите на крајот од набавката. Проценката би требало да ги спореди трошоците и придобивките на посакуваниот ЈПП-тендер, со трошоците и придобивките од традиционална набавка или под определени околности со други спроведливи мерки.

2.4. Елементи на проценка на економската ефикасност на проектот

Проценката на добиената економска ефикасност на проектот се состои од неколку клучни елементи:

- **монетарна споредба** - споредба на посакуваниот ЈПП-тендер, со трошоците на традиционалната набавка на јавниот сектор, искажани во контекст на дисконтирани приливи на готовина за времетраењето на ЈПП-договор;
- **немонетарна споредба** - споредба на сите фактори што тешко можат да се изразат квантитативно т.е. во паричен, монетарен контекст, но нивната вредност за Владата и пошироката јавност е значајна;
- **финансиски компаратор** - подразбира спроведување на трошоците на посакуваниот ЈПП-тендер со трошоците за изведба на проектот преку традиционална јавна набавка;
- **најдобра достапна алтернатива** - за проекти каде што трошоците на традиционалната јавна набавка е тешко да се утврдат, трошоците на ЈПП-тендер треба да се споредат со најдобрата достапна алтернатива;
- **ценовни критериуми** - вклучуваат споредба на ЈПП-тендер со сигурни, споредливи и независно ценовни критериуми или трошоци за единици;
- **споредливи ЈПП-проекти** - вклучува споредба на ЈПП-тендер со трошок на друг споредлив постоечки ЈПП-проект.

2.5. Финансиски компаратор

Финансискиот компаратор се заснова врз хипотетички договор за проект во кој јавниот сектор ги презема сите функции врз основа на пресметка на реалните трошоци во претходни слични проекти. Тој треба да ги вклучи сите ризици и вредноста на сите средства кои го овозможуваат проектот.

Проценетите трошоци треба да бидат реално опфатени во анализата на дисконтирани готовински текови со примена на соодветни дисконтни стапки. Нето сегашната вредност на проектот на јавниот сектор се споредува со нето

сегашната вредност на ЈПП-договор. Доколку разликата на нето сегашната вредност е позитивна, тогаш ЈПП-алтернативата се смета за привлечна.

Треба да се спомене и дека подготвувањето на финансискиот компаратор често пати е долготрајна работа и скапа задача и резултатите се само онолку добри колку што е обезбедена основната информација.

2.6. Најдобра алтернатива

Идеално, финансискиот компаратор треба да се заснова врз истите услуги и нивоа на услуги, какви што се планираат со избраниот ЈПП-договор. Меѓутоа, за проекти за кои не постојат историски податоци за извршените јавни набавки, трошокот на јавниот сектор при обезбедувањето таква услуга се утврдува тешко и со голема несигурност.

Во вакви околности финансискиот компаратор треба да се базира на најповолната и најекономичната алтернатива, со минимум стандард во давање на услугата. Најповолната алтернатива може да се базира на трошоците на тековното обезбедување на услуги.

2.7. Утврдување критериуми и споредба

Финансискиот компаратор можеби е неопходен за проекти на услуги за кои веќе постои добро втемелен пазар. Во овој случај, финансиската компарација ќе се сведе на споредба на понудите од приватниот сектор наспроти сигурни, споредливи и независни ценовни критериуми или трошоци по единица.

Монетарната споредба не ги зема предвид сите фактори што придонесуваат во вредноста што се добива за парите. Многу фактори е тешко да се квантифицираат во монетарна смисла, но нивната вредност за Владата и пошироката јавност е значајна.

Трошоците и бенифициите од проценката на вредност на пари, што се споредува на крајот од набавката, покажуваат дали јавното приватно партнерство со избраниот изведувач ќе обезбеди подобра вредност за парите споредбено со другите понудувачи.

2.8. Оптимална употреба на грантот

Основната карактеристика на финансирањето преку грант е тоа дека корисниците не се доволно мотивирани за најоптимално да ја искористат сумата што ја бараат.

Финансирањето преку грант има три влијанија:

- непосредно влијание на финансиската одржливост на проектот, преку намалување на трошоците;
- влијание врз буџетот на локалните власти преку намалување на нивните потреби за финансиски средства и овозможување пренасочување на буџетските средства за други намени;
- влијание врз перцепцијата на приватниот изведувач за одржливоста на проектот.

За да се процени неопходното ниво на финансирање преку грантот треба да се земат предвид целите на секоја од страните на јавното приватно партнерство, а не само на проектот. Ова значи дека треба да се земат предвид различни методи на финансирање и дека треба да се разгледува финансискиот план во текот на целиот период.

2.9. Интегрирање на финансирање преку грант

Јавниот сектор ги применува грантовите за реализација на проекти кои финансиски не можат да се изведат од финансиски извор или пак се од таков социјален карактер што мораат да останат во доменот на јавниот сектор. Според тоа, грантовите можат да имаат поразлични финансиски цели и постапки во однос на комерцијални постапки, со што се создаваат бариери за успешната соработка меѓу двата сектора.

Извлекувањето на максимална корист од финансирање преку грантови бара да се откријат нивните јаки и слаби страни. Најчеста предност на грантовите е нивната употреба за финансирање проекти кои не би можеле самостојно да се финансираат преку комерцијални извори. Ова е случај со општествената инфраструктура која не е доволно финансиски одржлива за да може да се финансира од сопствени финансиски извори.

Грантовите имаат најдобра употреба во кофинансирање на апликации, каде целта е да се зголеми финансиската одржливост на проектот на ниво кое ќе овозможи примена на комерцијално финансирање. Ова поттикнување вклучува користење грант за намалување на општите трошоци за проектот или зголемување на вредноста на идните приходи.

Со употреба на грантови и присуство на јавно и на меѓународно тело се намалуваат определени видови на ризици на проекти, а со тоа и трошоците на проектите. Тие можат да се користат директно за покривање на ризик или пак како гарантен механизам. Меѓутоа, финансирањето преку грант носи и голем број слаби страни. Она што е најважно е дека грантовите даваат многу мал поттик за ефикасни подобрувања, кои обично се поврзуваат со притисоците од комерцијалните финансирања. Покрај тоа, достапноста на бесплатни средства може да предизвика одреден степен на зависност на алтернативните извори. Сепак, мора да се запамети дека грантовите се обично јавни средства и заради тоа тие носат строги очекувања за одговорност пред јавноста.

Грантовите може да се користат на различни начини, со цел оптимално да се искористи нивното влијание. Оваа цел произлегува делумно од фактот дека грантовите се ограничени, како и буџетот на комисијата во однос на потребите за финансирање и од фактот дека грантовите не би требало да се гледаат како алтернатива на другите видови финансирање, туку како составен дел од финансискиот пакет.

Алтернативните примени на грантовите вклучуваат: обезбедување редовни, субвенционирани плаќања на оперативните трошоци:

- Ова може да биде корисно во првите години од работењето, кога готовинскиот тек сè уште не е регуларен и не е доволен за покривање на сите трошоци, особено трошоците на капиталот и покривање на финансиските трошоци. Ова може да вклучи: намалување на трошоците од заемите со ефикасни намалувања на каматите на ниво на повластена каматна стапка; обезбедување на гаранции; финансирање на ризиците; субвенционирање на даночни плаќања; покривање загуби од девизен курс.
- Субвенционирање приливи. Ова е особено корисно доколку целта на политиката е да ги одржува наплатите од корисниците на ниско ниво. Меѓутоа, ова не треба да се гледа како перманентен аранжман, заради тоа што истиот доведува до неефикасност;
- финансирање на влог на јавниот сектор;
- финансирањето на стимулациите за приватниот сектор.

Во сите случаи треба да се процени потребата од грантови и максимално да се искористи сумата на грантот во однос на потребите.

Глава 3

3. Правни аспекти на јавното приватно партнерство во Република Македонија

3.1. Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство

Во јануари 2008 година е донесен Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство²⁰.

Со овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за доделување на концесија, содржината на договорот за концесија, правата и обврските на концедентот и концесионерите, правната заштита во постапката за доделување на концесијата, начинот и постапката за доделување на договори за други видови на јавно приватно партнерство, содржината на договорот за јавно приватно партнерство, правата и обврските на јавниот и приватниот партнер и правната заштита во постапката за доделување на договори за јавно приватно партнерство.

Целта на овој Закон е да се промовира и овозможи приватната иницијатива во финансирањето на јавните услуги да се утврди еднаков пристап, транспарентност во постапката за доделување на концесија и договори за други видови на јавно приватно партнерство, како и квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите од доделената концесија и доделените договори за други видови на јавно приватно партнерство.

Законот ги уредува условите, начинот и постапката за доделување на договори за јавно приватно партнерство, како и другите институти поврзани со доделувањето на договорите (содржината на договорите за јавно приватно партнерство, правната заштита и сл.), додека пак можноста или правото за доделување на концесија се уредува со посебните закони. Имено, доделувањето на концесија е можно само во случаите кога законите со кои се

²⁰Сл. весник на РМ бр.7/08

уредуваат начинот и условите за вршење на дејности од јавен интерес (јавните услуги), односно материјалните закони даваат можност за доделување на концесија.

Во однос на можноста за доделување на договори за другите форми на јавно приватно партнерство различни од концесиите, не се потребни посебни одредби во посебните закони. Основа за доделување на вакви договори е Законот.

Согласно со Законот, сите договори за јавно приватно партнерство во кои јавните партнери (централната или локалната власт, јавните претпријатија, јавните установи и другите правници определени со Законот) доделуваат договори на приватните партнери, мора да бидат доделени во согласност со начелата и правилата на транспарентност, еднаков третман и недискриминација на приватните партнери, конкуренцијата, пропорционалноста и заедничкото признавање.

Одделни изрази употребени во овој Закон го имаат следново значење:

Концесија - е доделување на право на користење на добро од општ интерес за Република Македонија, изведување на градба од јавен интерес или вршење на јавни услуги, со задолжување на концесионерот да изгради и/или управува, го користи и одржува објектот на концесија, со плаќање или без плаќање од страна на концедентот;

Концедент - е Република Македонија, општината и Град Скопје и општините во Град Скопје;

Концесионер - е домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум на кого му е доделена концесија;

Објекти на концесија - се добрата од општ интерес за Република Македонија, недвижните и подвижните ствари, постројки, инсталации и друг имот во сопственост на Република Македонија или на општините, односно Град Скопје и општините во Град Скопје;

Договор за концесија - е договор од финансиски интерес склучен меѓу концедентот и концесионерот којшто за предмет има користење на добро од општ интерес на Република Македонија, изведување на градба од јавен интерес или вршење на јавни услуги;

Посебен закон - е закон со кој е уредена областа во која се доделува концесија;

Под **јавно приватно партнерство** - се подразбираат потфати за соработка во рамките на кои јавниот и приватниот сектор ги здружуваат ресурсите и стручните знаења, за да низ соодветно насочување на ресурсите, ризикот и добивката, се обезбеди вршењето на одредена јавна услуга.

Потфат - е форма на соработка меѓу јавниот и приватниот партнер, реализиран преку извршување на активности врзани со изготвување на проект, изведување на градба, давање на услуги и други активности за потребите на јавниот партнер.

Договор за јавно приватно партнерство - е договор склучен од имотно-правен интерес меѓу јавен и приватен партнер, којшто за предмет има проектирање (дизајнарање), финансирање, изградба и одржување на инфраструктурни објекти, опремување и/или давање на услуги од страна на приватен партнер, со цел да се врши одредена јавна услуга со надоместок или цена.

Јавен партнер/концедент е:

- Република Македонија;
- Општината и Град Скопје и општините во Град Скопје;
- Јавните претпријатија, јавните установи, трговски друштва основани од Република Македонија, Општината и Град Скопје и општините во градот Скопје и друштва врз кои државата и органите на општината и Град Скопје имаат директно или индиректно влијание преку сопственоста над нив, односно ако поседуваат поголем дел од капиталот на друштвото, имаат мнозинство гласови на акционерите/содружниците и именуваат

повеќе од половината членови на управниот или надзорниот одбор, односно органите на управување на претпријатието на друштвото;

- други правни лица кои вршат јавни овластувања во делот на вршењето на јавните овластувања.

Приватен партнер - е домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум на кого му е доделен договор за јавно приватно партнерство.

Договорна концесија/јавно приватно партнерство - е партнерство меѓу концедентот/јавниот и концесионерот/приватниот партнер воспоставено со договор;

Институционална концесија/јавно приватно партнерство - е партнерство меѓу концедентот/јавниот и концесионерот/приватниот партнер воспоставено во форма на заедничко правно лице, основано согласно со закон;

Понудувач - е домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум кое доставило понуда за учество во постапка за доделување на концесија;

Кандидат - е домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум кое поднело барање за учество во првата фаза од постапката за ограничен повик или во постапката за конкурентен дијалог.

Конзорциум - е група на домашни или странски правни или физички лица кои заеднички поднесуваат понуда или барање за учество потпишано од сите или од еден овластен член на конзорциумот без притоа да претставуваат посебна правна форма.

Доказ за регистрација - е документ со кој се потврдува дека наведениот понудувач/кандидат е регистриран за вршење на соодветната дејност.

Подизведувач - е домашно или странско правно или физичко лице кое не е понудувач или кандидат, но кое има склучено договор со концесионерот/приватниот партнер за извршување на одредени работи поврзани со доделената концесија/доделениот договор за јавно приватно партнерство.

Предмет на договор за јавно приватно партнерство - е потфат преземен од страна на приватен партнер за потребите и во корист на јавен партнер, со надомест.

Надоместот на приватниот партнер може да се состои од право на приватниот партнер да се стекне со добивка или да се стекне со друга корист од потфатот или на плаќање од страна на јавниот партнер согласно со договорот.

Приватниот партнер целосно или делумно ќе ги сноси трошоците за преземениот потфат или ќе обезбеди трошоците да бидат покриени од страна на други субјекти согласно со договорот.

Форми на потфат

Со јавно приватно партнерство се обезбедува вклучување на приватниот сектор во:

- проектирање, опремување и изведување на инвестиционен проект за извршување на јавен интерес;
- давање услуги за одреден временски период доколку тоа покрива работење или одржување на имотна компонента суштинска за таа цел;
- активности кои имаат за цел економски и социјален развој, вклучувајќи заживување и развој на општините и Град Скопје, врз основа на проект на јавниот партнер или со проект на приватниот партнер;
- изготвување на пилот-проекти, промотивен, образовен, научен или културен потфат кој го поддржува извршувањето на јавниот интерес и
- други облици на соработка, согласно со закон.

Иницијатива за пристапување кон јавно приватно партнерство

Одлуката за започнување на постапка за јавно приватно партнерство ја донесува јавниот партнер врз основа на претходна студија за потфатот со која ќе се определат неговата ефективност и ризиците поврзани со имплементацијата.

Студијата особено ги содржи:

- ризикот поврзан со имплементацијата на потфатот, земајќи ги предвид разните начини за делењето на овој ризик меѓу јавниот и приватниот партнер и врз влијанието на буџетските приходи и расходи;
- економските и финансиските ефекти на потфатот, вклучувајќи споредба на трошоците на имплементацијата на потфатот во рамките на јавно приватно партнерство со трошоците на неговата имплементација во друга форма;
- споредба на придобивките поврзани со имплементацијата на потфатот во рамките на јавното приватно партнерство со придобивките и социјалните последици поврзани со имплементирање на потфатот со друга форма;
- правниот статус на движниот и недвижниот имот, доколку правата кои произлегуваат од имотот треба да се пренесат или да се утврдат од страна на јавниот партнер на приватниот партнер.

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

Јавниот партнер при донесувањето на буџетот задолжително треба да ги земе предвид:

- трошоците потребни за покривање на обврските кои произлегуваат од договорите за јавно приватно партнерство;
- ефектите од наградувањето, времената суспензија (прекин) или ограничување на потфатот, кои можат да произлезат од договорот за јавно приватно партнерство и
- трошоците на компензација (надоместување) на приватните партнери, кои можат да произлезат од договорите за јавно приватно партнерство.

Барање за одобрување средства - Доколку врз основа на студијата се уврди дека за потфатот се потребни финансиски средства од Буџетт на Република Македонија, јавниот партнер е должен да достави барање до Министерството за финансии за одобрување на таквиот потфат.

Постапка за доделување на договор за јавно приватно партнерство -

За доделување на договор за јавно приватно партнерство важат одредбите на Законот за концесии и другите видови на јавно приватно партнерство.

Ризик - Во зависност од видот, формата и начинот на финансиското учество на приватниот партнер, прашањата поврзани со ризикот од реализацијата на дадениот договор за јавно приватно партнерство го сносат јавниот или приватниот партнер и истите се предмет на уредување на договорот за јавно приватно партнерство.

Сопственост - Во случај кога приватниот партнер е сопственик на изградените објекти и опремата, по истекот на договорот за јавно приватно партнерство сопственоста се пренесува на јавниот партнер, доколку со договорот не е поинаку определено (чл.4 од ЗЈПП).

Начин на склучување - Договорот за јавно приватно партнерство го склучуваат концедентот/јавниот партнер и прворангираниот кандидат во рок од три месеци од денот на донесувањето на одлуката за избор.

При склучувањето на договорот за јавно приватно партнерство прворангираниот кандидат е должен да постапува согласно со предлозите доставени со понудата и со предлогот на договорот за јавно приватно партнерство.

Форма на договорот за јавно приватно партнерство - Договорот за јавно приватно партнерство се склучува во писмена форма, во најмалку три оригинални примероци, од кои по еден за договорните страни и третиот примерок за евиденција во регистарот кој го води Министерството за финансии.

Податоците за доделените договори се доставуваат во рок од три дена од денот на склучување на договорот, на соодветен образец до Министерството за финансии.

Регистарот се објавува на веб-страницата на Министерството за финансии. Формата и содржината на регистарот ги пропишува министерот за финансии.

Содржина на договорот за јавно приватно партнерство - Договорот за јавно приватно партнерство особено содржи одредби за:

- целта, предметот и рокот на потфатот;
- начинот, формата и условите за вршење на потфатот;
- описот на објектот на потфатот, како и описот на постоечката инфраструктура;
- датум за влегување во сила на договорот за потфатот;
- условите, начинот и рокот на предавање на објектот на потфатот и престанокот на договорот;
- правата и обврските на страните во договорот, вклучувајќи ги и условите и роковите за нивно исполнување;
- висината, рокот и начинот на плаќање на надоместокот, кога истиот е предвиден;
- приходот, учеството во приходот и поделбата на ризикот од потфатот;
- видовите, обемот и роковите за исполнувањето на обврската за инвестирање;
- формата, висината и роковите за плаќање на потфатот од страна на концедентот, кога тоа плаќање е предвидено со постапката за доделување на потфатот;
- видот, висината, роковите и начинот на доставување на гаранциите и на обезбедувањата утврдени со обврските за исполнување на договорот;
- условите и начинот на финансирањето на мерките и активностите за отстранување на последиците од евентуални еколошки штети;
- одговорност за неисполнување на обврските од договорот;
- условите и начинот на вршењето на надзорот на вршењето на потфатот, вклучувајќи и одредби за вршење на посебен стручен надзор од овластени трети лица, како и начинот на надоместување на трошоците, за спроведување на стручниот надзор;
- начинот на решавањето на спорите во врска со договорот.

Надзор - Концедентот/јавниот партнер врши постојан и редовен надзор на начинот на вршење на потфатот и реализацијата на доделениот договор за

јавно приватно партнерство, како и на почитувањето на обврските од страна на приватниот партнер согласно со закон и предметниот договор.

Приговор - Незадоволните понудувачи и кандидати, како и лицата кои подигнале тендерска документација, во секое време во текот на постапката имаат право на приговор до комисијата. Приговорот го одложува донесувањето на одлука сè додека не се одлучи по приговорот.

Постапување на комисијата - Комисијата, доколку оцени дека поднесениот приговор е оправдан, може да го прифати и да го измени својот став. Доколку комисијата го одбие приговорот, подносителот на приговорот по донесувањето на одлуката за избор има право да заведе управен спор до Управниот суд на Македонија во рок од 30 дена.

Право на управен спор - Против одлуката за избор, незадоволните понудувачи или кандидати, како и субјектите кои подигнале тендерска документација можат да заведат управен спор и тоа:

а) Субјектите кои подигнале тендерска документација можат да заведат управен спор само поради повреди содржани во тендерската документација и

б) Субјектите кои се незадоволни од начинот на водење и исходот од постапката

Заведениот управен спор не го одлага извршувањето на одлуката за избор и склучувањето на договор за јавно приватно партнерство.

Увид во документите - Странките кои завеле управен спор или имаат намера тоа да го сторат, имаат право на увид и фотокопија од документите, освен на оние кои содржат информации за кои јавниот партнер е законски обврзан да не ги дава на увид.

Надомест на штета - По завршувањето на управниот спор, кандидатите или понудувачите на кои им е уважено тужбеното барање имаат право на надомест на штета, согласно со Законот за облигационите односи.

Ништавност - Одлука за избор се смета за ништавна:

- доколку е донесена без претходно спроведена постапка за доделување на потфат и
- ако за предмет или за дејство има спречување, ограничување или нарушување на конкуренцијата.

Извештај - За секоја незавршена но започната постапка за јавно приватно партнерство, како и за секој склучен договор, комисијата изготвува писмен извештај.

Извештајот се доставува до надлежниот орган за доделување на предметниот договор.

Формата и содржината на извештајот ги пропишува министерот за финансии.

Регистар за доделените договори - За сите доделени договори се води регистар во Министерството за финансии.

Податоците за доделените договори се доставуваат во рок од три дена од денот на склучувањето на договорот, на соодветен образец од Министерството за финансии.

Формата и содржината на регистарот и образецот ги пропишува министерот за финансии во рок од шест месеци од донесувањето на ЗЈПП.

3.2. Меѓусебни права и обврски на партнерите

Придонесот на јавниот партнер во јавното приватно партнерство може да опфати делумно финансирање на трошоците на деловната активност или пак да се состои во дополнителни плаќања за дејностите или услугите што ги обезбедува приватниот партнер преку преземањето на деловните активности.

Исто така, придонесот на јавниот партнер може да се состои и во обезбедување на недвижни и подвижни ствари, решавање на имотно-правни односи, како претходни прашања, стекнување и доделување на локации, дозволи или лиценци и други права кои се во функција на остварувањето на деловната активност.

Приватниот партнер може целосно или делумно да ги преземе деловните активности во корист на јавниот партнер, за соодветен надоместок во вид на добивка или друга корист, што може да произлезе од деловната активност или пак во вид на плаќање во готово од страна на субјектот од јавниот сектор.

Во секој случај, правата и обврските на партнерите може да варираат од проект до проект. Од една страна, јавниот партнер може да ги задржи сопственоста на имотот, инсталациите или опремата, но исто така да биде и целосно одговорен за капиталните инвестиции и комерцијалниот ризик. Од друга страна пак, кај одредени проекти на приватниот партнер може да премине целиот ризик на одговорност. На пр. во некои проекти партнерот од приватниот сектор може да има значително вклучување и влијание во сите аспекти од вршењето на дејностите или условите од јавен интерес, додека пак во други само незначителна улога.

Додека правата и обврските на приватниот партнер може да варираат, вкупните права и обврски на субјектите од јавниот сектор не се менуваат. Јавното приватно партнерство е еден од можните начини на обезбедување на јавна инфраструктура потребна за вршење на дејности, односно со услугите поврзани со нив. Меѓутоа, не е замена за квалитетно и ефикасно управување и донесување на одлуки од страна на субјектите на јавниот сектор.

Во секој случај, субјектите на јавниот сектор остануваат одговорни за вршење на дејностите и давањето на услуги од јавен интерес. На страната на јавниот партнер остануваат обврските за:

- уредување на областа за која е склучен договорот за јавно приватно партнерство;
- заштита на корисниците на услугите од монополски цени;
- спроведување на здравствени и еколошки стандарди, како и
- супсидијарната одговорност за квалитетот на извршените јавни услуги од страна на приватниот партнер.

Ова значи дека јавниот партнер го определува предметот на договорот и начинот на неговото исполнување.

Бенефитот од јавното приватно партнерство за јавниот партнер е во тоа што во пократок временски период може да обезбеди инвестиции, да има пристап до “know-how” технологии, пристап до специјализиран менаџмент, намалување на времето потребно за реализација на поголеми инвестициони проекти, кои се однесуваат на изградба на инфраструктурни објекти, инсталации и сл. Со што воедно се поттикнува и локалниот и регионалниот економски развој.

Реализацијата на јавното приватно партнерство, како на пример концесијата, лизингот или пак договорите за извршување на одредени услуги, може да претставува дополнителен извор на приходи за локалната самоуправа. Со Законот за концесии и други видови на јавни приватни партнерства се уредуваат начинот, постапката и општите услови за издавање концесии поврзани со добрата од општ интерес за Република Македонија и вршењето на дејностите поврзани со овие добра, за кои со посебен закон е предвидено добивање концесија.

Согласно со член 56 од Уставот на Република Македонија, добра од општ интерес се сите природни богатства на Републиката и тоа, растителниот и животински свет, добрата од општа употреба, како и предметите и објектите од особено историско и културно значење определени со закон. Законот за сопственост и други стварни права²¹, како добра (ствари) од општ интерес за Републиката ги наведува и градежното земјиште, шумите и земјоделското земјиште, пасиштата и водите.

²¹Сл.весник на РМ, бр.18 од 5.3.2001 година

3.3. Јавно приватно партнерство на локално ниво

Јавното приватно партнерство на локално ниво се однесува на локалната самоуправа и на организациите во локалната заедница кои се заинтересирани за иновативни пристапи во решавањето на проблемите на давање услуги, посебно на сиромашните²².

3.3.1. Зошто јавно приватно партнерство

Сè поочигледно се покажува дека властите не можат сами да ги задоволат тековните растечки потреби за услуги, па затоа имаат потреба од поддршка од други сектори во општеството.

Јавното приватно партнерство е една од ветувачките форми на таквата соработка. Тоа се темели на препознавање на користа која и јавниот и во приватниот сектор можат да ја имаат од здружувањето на финансиските средства, знаењата и експертизата, со цел да се подобрат основните услуги за сите граѓани.

Дополнително, за јавното приватно партнерство алтернатива за полна приватизација, комбинирајќи ги предностите на двата сектора (јавниот и приватниот) е: општествената одговорност, свеста од потребата за заштита на околината и јавната одговорност на јавниот сектор, да се комбинираат со финансиите, технологијата и претприемачкиот дух на приватниот сектор.

Во овој контекст, под јавно приватно партнерство се подразбира цел спектар на можни односи помеѓу власта (јавниот сектор) и други организации кои не се владини (приватниот сектор), како би се спроведувале проекти или би се давале услуги. Заедницата има непосредна улога во таквите аранжмани како корисник на пр. изразувајќи ја цената која заедницата е спремна да ја плаќа за нивото на услуги, но има и посредна улога во креирањето на политиката на развој во сопствената средина. Кај помалите јавни приватни партнерства, заедницата може да ја преземе улогата на приватниот партнер.

²²Dr. M. Sohail Khan, WEDC, Loughborough Sveučilište, Velika Britanija.

3.3.2. Основите на јавното приватно партнерство во РМ

Со децентрализацијата, која започна со законите за локалната самоуправа²³ од 2002 година, значително се зголеми обемот на надлежностите на единиците на локалната самоуправа. Покрај дотогашните надлежности на локално ниво се пренесуваат и нови надлежности кои се однесуваат на вршењето на јавни услуги (стопански и нестопански).

Нормативните претпоставки за начинот и условите за вршење на јавните услуги или дејностите од јавен интерес се содржани во законите со кои овие работи се утврдени како работи од јавен интерес од локално значење. Во зависност од тоа дали станува збор за стопански или нестопански дејности од јавен интерес, јавните услуги на локално ниво најчесто се обезбедуваат преку јавните служби (јавните претпријатија и јавните установи) основани од единиците на локалната самоуправа.

Исто така, за обезбедувањето на јавни услуги општините можат да основаат заеднички јавни служби. Економските дејности од јавен интерес можат да се вршат и од страна на правни или физички лица, преку давање на концесија или дозвола од страна на единиците на локалната самоуправа или пак со нивно вклучување од страна на јавните претпријатија како подизведувачи, преку склучување на договори за услуги. Некономските дејности од јавен интерес се вршат од страна на јавни или приватни установи, односно од страна на установи од мешовита сопственост.

Еден од можните начини на поефикасно и поквалитетно вршење на јавните услуги, како и за решавање на прашањата од локален економски развој е и востановување на други форми на јавно приватно партнерство помеѓу единиците на локалната самоуправа и субјектите од приватниот сектор.

²³Сл.весник на РМ, бр.5 од 29.1.2002 година

Во Република Македонија постои посебен закон со кој рамковно се уредуваат принципите, условите и постапката за склучување на договори за јавно приватно партнерство, кој беше донесен во 2008 година.

Според основно прифатената европска дефиниција и во македонските закони и акти за јавното приватно партнерство се вели дека тоа подразбира вклучување на правни и физички лица во вршењето на работи од јавен интерес од локално значење врз основа на договор склучен во согласност на Законот. Преку ваквиот договор субјектите од јавниот и од приватниот сектор ги здружуваат своите ресурси заради поефикасно и поквалитетно обезбедување на одредени услуги.

Формите на јавно приватно партнерство се различни, при што треба да се има предвид дека целите за пристапување кон јавно приватно партнерство на секоја од страните се различни. Економско-социјалните цели на субјектите од јавниот сектор се поефикасно и поквалитетно обезбедување на јавните услуги од локално значење, додека пак целта на субјектите од приватниот сектор е остварување на добивка.

Во секој случај, при склучувањето на договорите за јавно приватно партнерство, партнерите се должни да ја почитуваат законската рамка за начинот и условите за вршење на јавните услуги, односно на дејностите од јавен интерес, како и јасно да ги дефинираат меѓусебните права и обврски во обезбедувањето на услугите, вклучувајќи го и надзорот над нивното извршување.

Јавното приватно партнерство може да се реализира во повеќе области на комуналните дејности, како што се снабдувањето со вода за пиење, одведување и пречистување на отпадните води, одржување на јавната чистота, собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад, снабдување со гас и топлинска енергија, одржување на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги, изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање, изградба и одржување на пазарите, одржување и користење на парковите, зеленилото,

парк шумите и рекреативните површини или пак реализација на поголеми инвестициони проекти, кои се однесуваат за изградба на инфраструктурни објекти (пр. во Тетово новоформираното јавно претпријатие за изградба на јавна инфраструктура во нови населби за живеење), инсталации, патишта и сл.

Исто така, јавното приватно партнерство може да се реализира и во областа на нестопанските јавни услуги, како што се социјалната заштита и заштита на децата-детски градинки и во зависност од договорот, правата и обврските на приватниот партнер можат да бидат различни. Ваквото партнерство го карактеризира поделбата на инвестициите, правата и обврските, ризикот, како и добивката помеѓу субјектите од јавниот и од приватниот сектор.

Целта на воспоставувањето на јавно приватно партнерство е најчесто мотивирана и вклучува:

- проектирање и реализација на инвестициони проекти со цел да се вршат дејности од јавен интерес;
- вршење на дејности од јавен интерес – стопанисување или управување со имот и опрема што се суштествени за вршење на дејности од јавен интерес;
- активности кои имаат за цел економски и социјален развој, вклучувајќи ревитализација или развој на населените места и
- други активности поврзани со финансирање, проектирање, изградба, стопанисување и одржување на јавна инфраструктура и вршење на дејности – услуги од јавен интерес.

3.3.3. Главни облици на успешно партнерство

1) Како започнува јавното приватно партнерство?

Јавното приватно партнерство не мора на прв поглед да изгледа како посакувано решение. Поголемиот број на организации сакаат да останат на она што веќе го познаваат, делејќи ги истите цели и работна пракса со други организации кои мислат како и тие, така што владите работат со влади,

деловниот сектор со други деловни субјекти, а непрофитниот сектор со организациите внатре во тој сектор.

Властите и приватните друштва имаат долга традиција на заедничка работа по едноставен образец (на пр. властите купуваат производ кој го произвел приватниот сектор). Меѓутоа, често пати се воздржани во однос на влегувањето во покомплексни односи. Властите се плашат дека приватните претпријатија ќе ги искористат, додека пак приватните претпријатија често пати размислуваат за пристапите кои ги заземаат властите, како и дополнителниот товар и губење на време.

Постојат три главни услови кои одат во прилог на создавањето на партнерства: *криза, поддржувачи и поттикнувачи.*

Криза - Воопштено, треба да се појави широко препознатлива криза на пр. непостоење на одредена услуга и губење на ресурсите, пред партнерите да бидат принудени да се одлучат на соработка со што би го решиле проблемот. Иако се надеваме дека до напредок може да дојде и без да се појави криза, во праксата, инерцијата која ги држи луѓето статично (во место), се прекинува најчесто со потреба за заедничка работа (пр. водните заедници во РМ).

Поддржувачи - Понекогаш (дури и кога нема сериозна криза), кога поединецот, групата или организацијата ќе сфатат дека со одвоени и недоволно координирани акции пропуштаат можност за оптимизирање на користењето на ресурсите кои недостасуваат. Во стварниот живот дури и кога е очигледно дека постои криза, па постои интерес и за соработка, партнерството нема да успее без поттикнување и определеност на неколку поединци. Такви поддржувачи (водачи или пиони) може да бидат владини администратори, членови на задруги, деловни луѓе или граѓани, кои преку своја лична мотивација, овозможуваат создавање на партнерство. Во други случаи поддржувачите се даватели на услуги, кои имаат корист од партнерството.

Поттикнувачи - Често пати постои потреба од некаков вид на поттикнување што ќе ги соедини партнерите. Тоа може да бидат активисти на

некој надворешен соработник на пр. една или повеќе меѓународни финансиски институции или други тела кои ги почитуваат или им веруваат сите партнери.

2) Карактеристики на успешните партнерства

Компатибилни цели - Владата, деловниот свет или водачите во заедницата мора да разберат и да ги почитуваат целите на другите. Така на пр.:

- владата може во почетокот да има тешкотии во прифаќањето на профитните мотиви на приватните претпријатија;
- приватните претпријатија може да размислуваат за повлекување од бирократизираната постапка на одлучување, која владее во јавниот сектор;
- локалните заедници можеби немаат трпение да се занимаваат со проблемите на другите подрачја во градот.

Во правец на решавање на тие разлики, сите страни мора да се насочат кон пошироки, комплементарни цели кои треба да бидат постигнати. Важно е да сфатат дека јавниот и приватниот сектор не мора задолжително да бидат исти, за да функционира партнерството, туку треба да бидат што покомпатибилни. На пример и јавниот и приватниот сектор сакаат да го подигнат општиот стандард на животот – властите и заедницата сакаат да работат на тоа да се намали сиромаштијата, а деловниот свет сака тоа да се постигне, за да може што повеќе луѓе да ги купуваат нивните производи. И двата сектора исто така сакаат да ги подобрат врските на локално ниво, особено на растечките пазари – деловниот сектор со цел за пораст на пазарот, а властите и заедницата со цел за промовирање на развојот и размената на идеи. Дополнително, и двата сектора сакаат да осигурат доволни услуги – владата и заедниците за да го одржат ниското ниво на трошоците, со тоа да ја зголемат покриеноста со услуги, а деловниот сектор да се зголеми профитот.

Поддржувачка околина - Поддржувачката регулаторна, правна и политичка околина, претставува камен темелник за одржливо вклучување на приватниот сектор.

а) Правна рамка. Јавниот сектор треба да остави соодветна рамка за договарање и спроведување на јавните набавки, како и за инвестирање во приватниот сектор. Многу е важно да се воведат соодветни механизми како би се намалила можноста за корупција во кој било процес на набавка. Непредвидените и нефер постапки на набавки ги намалуваат политичката прифатливост и интересот на многу приватни инвеститори.

б) Регулаторна рамка. Владата исто така мора да постави јасна регулаторна рамка и мора да применува соодветни тарифни режими и поттикнувачки механизми. Меѓутоа, само со креирање на регулаторната рамка нема целосна гаранција за успех. Со оглед на тоа што локалните самоуправи се различни, јавниот и приватниот сектор ќе се сретнат со низа разидувања во дефинирањето на меѓусебните односи во давањето на услуги. Посебно, јавниот сектор треба да ја дефинира јасната распределба на одговорностите помеѓу националната влада и локалната самоуправа, како и јавно да ја искаже својата улога во тоа што го овозможува и регулира.

Воопштено, приватните претпријатија повеќе сакаат договорот да служи како регулаторен механизам и локалната самоуправа да има ограничено право на регулаторна дискреција по потпишувањето на договорот. Детално специфицираните одредби кои ги одредуваат должностите, целите кои треба да се постигнат, правилата за менување на цените и начините на решавање на недоразбирањата му дозволуваат на приватниот сектор подобра можност за предвидување на профитабилноста на потфатот, потоа за одлучувањето на тоа дали сакаат или не сакаат да се натпреваруваат за добивањето на договорот. Имајќи го тоа предвид, властите мора да донесат важна одлука за степенот на регулаторната дискреција, за која се подготвени да се откажат кај долгорочните договори.

в) Политичко опкружување. Со регулаторна и лоша политичка клима предизвикана со притисоците на изборните циклуси, потенцијалната нестабилност на новите демократии, посебно агендите на владините претставници, како и посебниот статус на некои услуги (на пр. пристап до вода), може да создаде бариери за почеток или за одржување на јавно приватна соработка. Властите треба постојано да им даваат гаранција на приватните

партнери дека политичките фактори нема да доведат до прекинување на договореното партнерство.

3) Прифаќање

Владините и деловните лидери не можат сами да градат партнерство – политичкото и општествено прифаќање за вклучување на приватниот сектор е особено значајно. Јавноста мора да го види учеството на приватниот сектор како корисно, за да потрае партнерството. Јавното прифаќање за вклучување на приватниот сектор, низ подолг временски период, ќе зависи првостепено од давањето на ветерните услуги и остварување на корист по прифатливи цени. Заради тоа, многу значајно е да се развијат механизми, со што ќе се осигури дека организацијата која ги дава услугите, било да се работи за организација од јавниот или приватниот сектор, треба да биде одговорна спрема своите корисници.

Јавната поддршка исто така зависи од можностите на партнерството да ги задоволи потребите на сите учесници. На пример, службениците во јавните служби може да бидат извор на голем отпор поради зголеменото вклучување на приватниот сектор во давањето на услугите. Договорите треба да осигурат вработување или вклучување на јавните службеници и локалното население во најголема можна мера.

4) Кредибилитет и транспарентност

Забележителна соработка помеѓу локалните власти, деловниот свет и заедниците не е лесно да се постигне, бидејќи се вклучени многу различни учесници, поради што често постои низок степен на поверение помеѓу потенцијалните партнери, па недостасува предвидливост во процесот. Кредибилитетот на поддржувачите и другите вклучени лидери, како и транспарентноста на процесот, се критични одредници за долгорочен успех. Искуството покажува дека вистинското партнерство мора да ги вклучува принципите на правичност и транспарентност во постапувањето, како и заедничките интереси во однос на користа која се очекува да биде остварена. За успешно партнерство во кој било проект се потребни доверба и сигурност.

5) Фактори кои придонесуваат за трајно партнерство

Властите јавно го искажуваат својот интерес за јавно приватно партнерство, кое ќе се оддржува подолг временски период. Битни елементи за трајно јавно приватно партнерство се:

а) Вклучување на ресурсите. Сите вклучени партнери треба да се обврзат дека ќе ги вклучат своите ресурси (финансиски, човечки, капитал), со што би го зголемиле својот интерес за создавање на успешно партнерство. Тоа само по себе го вклучува и делењето на ризикот и добивката.

б) Развој на капацитетите. Проектите кои бараат значителни институционални промени или големи капитални вложувања бараат развој на капацитетите на сите групи на учесници. На пример, развој на капацитетите со современи технички и технолошки средства:

- потрошувачите за природата на услугите кои им се наменети и во поглед на трошоците за давање на услугите;
- давателите на услугите, особено локалните организации, во поглед на претприемачките вештини;
- властите во поглед на усвојување на потребните рамки за давање на услуги, како и за контрола на квалитетот на даваните услуги.

6) Улогата и одговорноста

Одредувањето на улогата и одговорноста е уште еден елемент потребен за развојот на успешноста на партнерството. Битно е партнерствата да се организираат низ усогласување, заради најрационална употреба на ресурсите на двете страни.

Индивидуалните одговорности мора да бидат јасно разграничени и одредени од почетокот, со што не би дошло до двосмислени и нејасни задачи, за кои се очекува секој партнер да ги спроведе. Понатаму, тие одговорности треба реално да се дефинираат, со јасно разбирање на јаките и слабите страни на секој одделен партнер.

7) Флексибилност

Сите партнери се врзани во контекст и локално се разликуваат. Партнерството би требало да ги користи постоечките искуства, но во исто време треба да води сметка и за користење на компаративните предности на локалните ресурси. Ако се работи за подолго време, ќе биде потребно да се направат промени во планот на инвестиции, изборот на технологии, планот на активности, како на одговор на непредвидени околности.

Вклучувањето на јасни процедури за воведување на такви промени во текот на животниот циклус на проектот ќе се намалат шансите за создавање на негативно влијание на партнерството.

8) Време

Партнерството бара време. Процесот на разбирање на проблемите кои треба да се решаваат и учинокот на потенцијалните партнери, како и потребите на партнерите, бараат време. Напредок може да се постигнува со одвивањето на проектот, но процесот за добивање и одржување на прифаќањето, помеѓу корисниците, спроведувачите и регулаторите е континуиран – соработничкиот дијалог со цел да се задоволат заедничките потреби мора да се одржува во текот на целиот проект.

9) Трпение

За проектите кои бараат значителни институционални промени или капитални инвестиции е потребно доста време. Вниманието мора да биде посветено кон балансирање помеѓу брзо одговарање на најитните кризи и развивање на интегрирани решенија кои ќе потрајат. Политичките циклуси и желбата за брзо подобрување во кризни ситуации често доведуваат до поставување на прекратки временски рамки. Такви краткорочни агенди и ограничени хоризонти водат кон нереални очекувања и до неодржливи решенија. И големите институционални промени (на пр. развој на регулаторните капацитети) и големите приватни вложувања бараат време. Не

е реално да се очекува дека со вклучувањето на приватниот сектор брзо ќе бидат пребродени недостатоците во јавните институции и активностите, ниту дека веднаш ќе бидат компензирани дотогашните недостатоци во ресурсите и финансирањето од страна на јавниот сектор.

10) Општествена одговорност

Јавните услуги осигуруваат јавен благодет – со други зборови благодет кој би требало да биде достапен за сите. Подобрувањето на давање на такви услуги се однесува на подобрување на живеењето на луѓето, особено на сиромашните во градовите. Владите треба секогаш да осигуруваат промените кои ги усвојуваат да доведуват до зголемување на пристапот и подобар квалитет во давањето на услугите. Нагласувањето на општествената одговорност ќе ја зголеми политичката корист, бидејќи подобрите услови водат кон поголемо политичко прифаќање од страна на јавноста.

3.3.4. Главни недостатоци во создавањето на успешно партнерство

Постојат бројни можни недостатоци поврзани со капацитетите на јавниот и приватниот сектор, кои можат да го загорзат создавањето на успешно партнерство. Битни може да бидат следниве недостатоци:

- двострана недоверба, сигурност и недостаток на разбирање на интересите и потребите на другата страна;
- непостоење на информации на локално ниво, како и искуства во креирање на успешни партнерства;
- постоечките законски, политички и институционални препреки за создавање на успешни јавно-приватни односи.

Овие недостатоци често пати доведуваат до долги преговарања, зголемување на трошоците, што доведува до тоа малите проекти да не бидат атрактивни за потенцијалните инвеститори. Со цел да се намали штетата од таквите недостатоци во најмала можна мера, јавното приватно партнерство мора да осигурува одредена гаранција и заштита за јавниот и за приватниот сектор, како и за заедницата.

а) Јавниот сектор. Јавниот сектор обично очекува од приватниот сектор да придонесе на еден од следниве начини:

- да ги дава договорените услуги;
- да ги осигури договорените инвестиции;
- да ги почитува договорените стандарди/цели;
- да не ги искористува или монополизира постоечките ситуации.

б) Приватниот сектор. Приватниот сектор очекува од јавниот сектор да придонесе на еден од следниве начини:

- да осигури повољно опкружување за јавното приватно партнерство;
- да го плати договорениот надоместок во целост и на време;
- да го спроведе зголемувањето на тарифите според договорот;
- да спречи неочекуван натпревар помеѓу други субјекти во текот на проектот.

в) Заедницата. Таа очекува јавното приватно партнерство:

- да осигури соодветно ниво на услуги;
- цените на услугите да бидат прифатливи за заедницата, било низ директна наплата или индиректно преку даноци.

3.4. Постапка за остварување на јавно приватно партнерство

Доделувањето на договори за јавно приватно партнерство се врши по пат на јавен повик, организиран и спроведен според Законот, доколку со друг закон поинаку не е уредено.

Јавниот повик се организира и спроведува како: *отворен повик, ограничен повик и конкурентен дијалог.*

Конкурентниот дијалог е нововоставена постапка која може да се спроведе во особено сложени случаи, кога концедентот смета дека нема да се остварат резултатите со отворен повик или ограничен повик. Објектот на концесијата се смета за особено сложен доколку концедентот не може објективно:

а) да ги дефинира техничките спецификации за исполнување на изведбените и функционалните барања;

б) да ја прецизира правната или финансиската рамка за спроведување на концесијата.

Во постапката на конкурентен дијалог, најдобриот понудувач се избира единствено врз основа на економски најповолната понуда која ги исполнува изведбените и функционалните барања на јавниот партнер.

На наведените тендерски постапки и на одлуката за започнување на истите заради остварување на јавно приватно партнерство, секогаш и задолжително им претходи студија (економска, техничка и правна). Целисходноста и оправданоста од пристапување кон јавно приватно партнерство, како и изборот на моделот произлегуваат од студијата.

Договорите за јавно приватно партнерство не се унифицирани и содржината на истите зависи од избраниот модел на јавно приватно партнерство. Во секој случај, договорите за јавно приватно партнерство особено треба да содржат одредби за:

- условите и начинот на вршење на јавните услуги;
- стандардите за давање на јавните услуги;
- обврската за континуирано вршење на јавните услуги;
- начинот на утврдување на цените на јавните услуги;
- контролата над вршењето на јавните услуги;
- гаранцијата за извршување на договорот.

3.5. Од идеја до имплементација на јавното приватно партнерство

3.5.1. Иницијатива за јавно приватно партнерство - проект

Иницијативата за јавно приватно партнерство-проект, по правило, потекнува од администрацијата односно од експерти за одредени дејности. Суштински дел е исполнувањето на дотогашните дејности на општините (или на некое комунално претпријатие) од страна на приватен субјект. Одлуката за спроведување на проектот како политика на јавниот субјект почива врз надлежностите на носителите на одлуки, на пр. на општинскиот совет или управниот одбор. Раното вклучување на носителите на одлуки од аспект на натамошно решавање на прашањата е од соодветна важност. Ова не е само поради тоа што компетентноста за одлуките лежи во одбраните органи, носители на политиките и стратегиите, туку и поради импликациите што би можеле да настанат поради одлуките што треба да се донесат, и на комунално и на политичко ниво (став кон моделите за приватизација, којшто е принципиелен, можно губење на работните места во администрацијата, засегнатост на вработените).

Суштинското влијание врз носењето на одлуките може да биде пренесено и на претставниците на синдикатот на вработените или нивни претставници. Тие можат при донесувањето на одлуки за приватизација да имаат исто така право да влијаат. Можеби би имало смисла во текот на целокупниот процес на донесување на одлуката да бидат вклучени и носителите на одлуки.

3.5.2. Цели на јавното приватно партнерство

Јавното приватно партнерство настанало поради финансиските кризи на јавниот сектор. За жал, јавното приватно партнерство-проектите не можат да се добијат без надомест. Кај јавното приватно партнерство се работи за оптимизирање на трошоците и приходите за да се дојде до подобрување на организациските текови преку спојување на одговорностите, следење на заедничките цели и работење ориентирано на процесите. јавно приватно

партнерство-проектите коишто во својата суштина не се насочени кон зголемување на ефикасноста, туку се насочени да доведат до прикриена можност за добивање на кредит и на тој начин им наштетуваат на оправданоста и прифаќањето на јавното приватно партнерство идејата. Која било форма на јавно приватно партнерство треба да донесе предности при реализацијата на некоја комунална дејност. Овие предности мора да бидат мерливи и видливи.

3.5.3. Одлука за започнување на постапка за јавно приватно партнерство

Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство, во член 89 - *Иницијатива за пристапување кон јавно приватно партнерство*, предвидел дека одлуката за започнување на постапка за јавно приватно партнерство ја донесува јавниот партнер врз основа на претходна студија за потфатот со која ќе се определи неговата ефективност и ризиците поврзани со имплементацијата. Студијата од ставот 1 на овој член ги содржи:

- ризикот поврзан со имплементацијата на потфатот, земајќи ги предвид разните начини за делење на овој ризик меѓу јавниот и приватниот партнер и за влијанието врз буџетските приходи и расходи;
- економските и финансиските ефекти на потфатот, вклучувајќи споредба на трошоците на имплементацијата на потфатот во рамките на јавното приватно партнерство со трошоците на неговата имплементацијата во друга форма;
- споредбата на придобивките поврзани со имплементацијата на потфатот во рамките на јавното приватно партнерство со придобивките и социјалните последици поврзани со имплементирање на потфатот во друга форма и
- правниот статус на движниот и недвижниот имот, доколку правата кои произлегуваат од имотот треба да се пренесат или да се утврдат од страна на јавниот партнер во корист на приватниот партнер.

Во случај кога одлуката од ставот 1 на овој член ја носи јавниот партнер од членот 3, точка 10, алинеи 3 и 4 на овој Закон, согласност на одлуката дава основачот.

На содржината на одлуката за започнување на постапката за доделување на договор на јавно приватно партнерство соодветно се применуваат одредбите од членот 29 на овој Закон.

3.5.4. Дефиниција на проект

Потребно е секој проект да биде дефиниран и за него да биде подготвена спецификација. Таа зависи од соодветната состојба и предвидената соработка.

Дефиницијата по правило ги опфаќа следниве компоненти:

1. Опис на проектните цели;
2. Разграничување на проектот;
3. Грубо скицирање на стратегијата, содржината и обемот на проектот;
4. Ресурси - и временски рокови;
5. Испитување на економичноста;
6. Анализа на ризиците.

Проектната дефиниција мора да биде усогласена со сите засегнати страни. Политичките носители на одлуки (градоначалници, совети на општините) треба да бидат колку што е можно порано вклучени. Со спецификацијата за проектот понатаму се утврдуваат содржината и обемот на проектот врз основа на претходната проектна дефиниција. Деталната проектна дефиниција исто така е неопходна за тендерот, бидејќи само на тој начин може да се очекува добивање на разумни понуди.

Упатството за успешно јавно приватно партнерство на Европската комисија од март 2003 година упатува на тоа дека во текот на дизајнирањето на јавното приватно партнерство мора да се земат предвид потребите на сите страни и начинот на кој најдобро може да се постигне крајната цел. Особено внимание треба да се обрне на дизајнирањето на постапките за набавка и управување со договорот/системите за надзор.

Деталното дизајнирање се фокусира на тоа што ќе се постигне и како. Исто така, при потготвување на проектот мора да се обезбеди да се опфатат сите специфични потреби на односите во јавното приватно партнерство.

Притоа, во процесот на дизајнирање на проектот треба да се добијат низа одговори преку изработката на: *техничкиот дизајн, финансискиот дизајн и социо-економската проценка на проектот.*

3.5.5. Проектни фази

Целосна структура на планираниот тек на проектот може да биде постигната преку воведување на различни фази на проектот. Овде ги разликуваме следниве проектни фази:

а) Фаза на утврдување - Дали исполнувањето на дејноста којашто е земена предвид може подобро да се изврши преку јавно приватно партнерство?

Дали при соодветната јавна дејност се работи за дејност во која општината ја задржува контролата над дејноста или се работи само за оперативна дејност?

б) Фаза на обликување - Дали економичноста може соодветно да биде пресметана? Како ќе бидат осигурани оправданите интереси на приватниот партнер? Што ќе се случи ако приватниот партнер отпадне или стане инсолventен? Како ќе се изврши распоредот на ризиците? Како ќе се изврши разграничување на дејностите на јавното приватно партнерство и како ќе бидат презентирани правните рамковни услови, во својот обем, за да може да се дојде до соодветно планирање за иднината? Кога и како може ЈПП да биде завршено? Какви персонални и други последици ќе мора да бидат покриени во случај досегашните вработени во администрацијата да бидат преземени преку ЈПП?

в) Оперативна фаза - Каква регулатива ќе биде користена за приходите на јавното приватно партнерство? Какви контролни органи (на пр. надзорен одбор) треба да бидат формирани? Како ќе се врши внатрешната и надворешната контрола? Какви форми на контрола се предвидени? Што ќе се

контролира, одлуки, текови, парични текови? Како ќе биде прикажана транспарентноста? Како ќе биде овозможена економичноста?

г) Фаза на завршување - Што ќе се случи со персоналот којшто ќе биде вработен во јавното приватно партнерство? Што ќе се случи доколку дојде до инсолвентност на партнерот? Кој ги исполнува задачите по завршувањето на јавното приватно партнерство?

3.5.6. Споредба на економичноста

Врз основа на собраните податоци се врши споредба на проценката на економичноста помеѓу двете алтернативи на реализација. Оваа споредба на економичноста понатаму се специфицира за да се дојде до поедноставни претпоставки за трошоците и за правната структура, за распоредот на ризиците и за финансирањето. Сепак, веќе во оваа фаза е можно да се дојде до значајни препораки за можни проблеми и недостатоци во податоците што би можеле да настанат. Доколку тие не се решат, подоцна може да дојде до настанување на посериозни проблеми при изготвување на тендерот и / или преговарањето за цената. Изготвување на споредба на економичноста е обврска и задача на општината. Искуствата во јавното приватно партнерство-проектите покажуваат дека во овој дел има смисла и е од помош за овие активности да се користи помош од надворешни експерти.

3.5.7. Подготовка и тендер

По утврдувањето на погодноста на предвидениот проект за јавно приватно партнерство, по правило, не следува веднаш постапката за издавање на налог за изнаоѓање на соодветниот партнер. Налогодавачот тендирањето треба да го изврши тогаш кога ќе биде изготвена целокупната соодветна документација и кога може да се очекува дека работата ќе биде извршена во дадениот рок.

Многу често во овој стадиум на размислување администрацијата не може да ги исполни овие предуслови. Затоа, најпрвин е неопходно општо утврдената погодност за јавното приватно партнерство да се конкретизира. Во

врска со ова, администрацијата треба да изврши детална анализа. Овде се работи за содржински, правни и економски прашања, за тоа кои дејности ќе бидат извршувани преку јавно приватно партнерство, потоа дали важечките правни законски услови воопшто дозволуваат извршување на таа дејност од страна на приватен субјект и дали двата партнера ќе можат да ги покријат своите трошоци.

Во врска со прашањето дали за планираниот проект воопшто постои пазар и дали истиот по потреба може да понуди соодветни решенија, би било пожелно да се изврши постапка на утврдување на интересот. Оваа постапка служи за осознавање на состојбите на пазарот, согласно со конкурентските принципи. Притоа овде се работи за неформална постапка (во Германија). Сепак треба да се внимава и на цела редица на формални обврски коишто треба да бидат земени предвид во врска со издавањето на налогот за работа, односно описот на активностите. Дејностите или економската активност што е од јавна природа треба толку прецизно да биде опишана за некој интересент да биде во состојба врз основа на овој опис да ги процени обемот на трошоците за оваа дејност или активност. Така, на пример, посебно треба да се нагласи во кој период ќе се спроведува оваа мерка, односно активност, кои критериуми ќе бидат меродавни во врска со донесувањето на одлуката за постапката за објавување на интересот и кои прави ќе ги задржи општината при спроведувањето на контролата на спроведувањето на оваа дејност. Исто така, јасно треба да биде нагласено дека притоа не се работи за јавен тендер за имплементација на работата и дека учесниците во оваа постапка не се обврзани да достават понуда. За прибирање на понудите е потребно да биде даден рок од најмалку еден месец. Постапката за утврдување на интересот не ја заменува постапката за јавен тендер. Доколку со постапката за утврдување на интересот се согледа дека има претпоставка за економично решение преку приватен партнер, треба да биде спроведена постапка на јавен тендер за извршување на работите.

За ова е погодна постапката на преговори што се состои од три компоненти:

1) Врз основа на описот на работните задачи, кандидатите изготвуваат првична необврзувачка понуда. Преку формализирана постапка на

поставување прашања им се дава можност прашањата што ќе преостанат и коишто се важни за изготвување на понудата да ги појаснат во соработка со налогодавачот.

2) Во втората фаза од понудата контактот помеѓу општината и понудувачите се интензивира. Доаѓа до директни преговори за нацрт-договорите. Во рамките на проектната анализа, понудувачите имаат можност поблиску да ги испитаат економските и правните основи на проектот. На крајот од оваа фаза се добива завршна и обврзувачка понуда.

3) Врз основа на тие понуди општината/ЈП, земајќи ги предвид критериумите за избор, го врши изборот на кандидатот или на кандидатите со коишто ќе сака да преговара за склучување на договор. Доколку има натамошни прашања што треба да бидат расчистени, а во моментот на преговарање не биле земени предвид, најповолниот понудувач ќе добие соодветен надомест за тоа.

3.6. Предлог-закон за јавно приватно партнерство

Новина во законодавството кај јавното приватно партнерство е тоа што веќе во август 2009 година, од страна на Министерството за економија, е покрената постапка за донесување на Закон за јавно приватно партнерство. Постапката е во фаза на Предлог-закон поднесен до секретарот на Владата од страна на Министерството за економија. По Предлог-законот за јавно приватно партнерство позитивно се изјасниле Генералниот секретаријат, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за финансии, Министерството за транспорт и врски, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за правда и Бирото за јавни набавки.

Целта на предложениот закон е да обезбеди целосна усогласеност на законодавството на ЕУ во областа на јавното приватно партнерство и концесии, односно донесување на соодветна законска легислатива како неопходна претпоставка за зголемување на инвестициите и обезбедување на подинамичен економски развој.

Законот, кој се предлага, се заснова на следниве начела: транспарентност, толерантност, недискриминација, ефикасност, еднаквост, пропорционалност и меѓусебно разбирање.

Глава 4

4. Јавно приватно партнерство во РМ - Области на имплементација

Врз основа на новопоставените односи и законски регулативи, а со тоа и овластувања од Законот за локална самоуправа во Република Македонија²⁴, голем дел од надлежностите за јавните услуги се уредени за локалните самоуправи – општините. Јавното приватно партнерство беше еден од најприфатливите методи на обезбедување на потребните услуги и реализација на предвидените јавни услуги и потреби.

Во изминатите неколку години, голем број на општини преминаа кон користење на јавното приватно партнерство за задоволување на редовните потреби од јавни услуги, како за граѓаните, така и за институциите на нивната територија. Во овој дел од трудот ќе бидат дадени погледи на неколкуте области од јавниот сектор во кој јавното приватно партнерство се појавило како решение за потребите и обврските.

Анализите на Министерството за економија на РМ утврдија постојан раст на иницијативите и склучувањата на договорите помеѓу општините и приватните фирми, гледано во сите области севкупно. Концептите на јавното приватно партнерство, иако малку познати, сепак имаат атрактивен карактер во поразвиените локални единици во земјава. Се разбира, одредени фактори имаат свое влијание врз севкупната бројка на остварени јавни приватни партнерства, а како највлијателни може да се набројат:

- состојбите со финасиските средства на општините;
- политичкиот распоред на раководството во општините;
- претходните искуства;
- влијанијата на странски консултантски организаци итн.

Општиот консензус во Македонија по прашање на користењето на јавното приватно партнерство, генерално, е поставен од 2004 до 2006 година, а

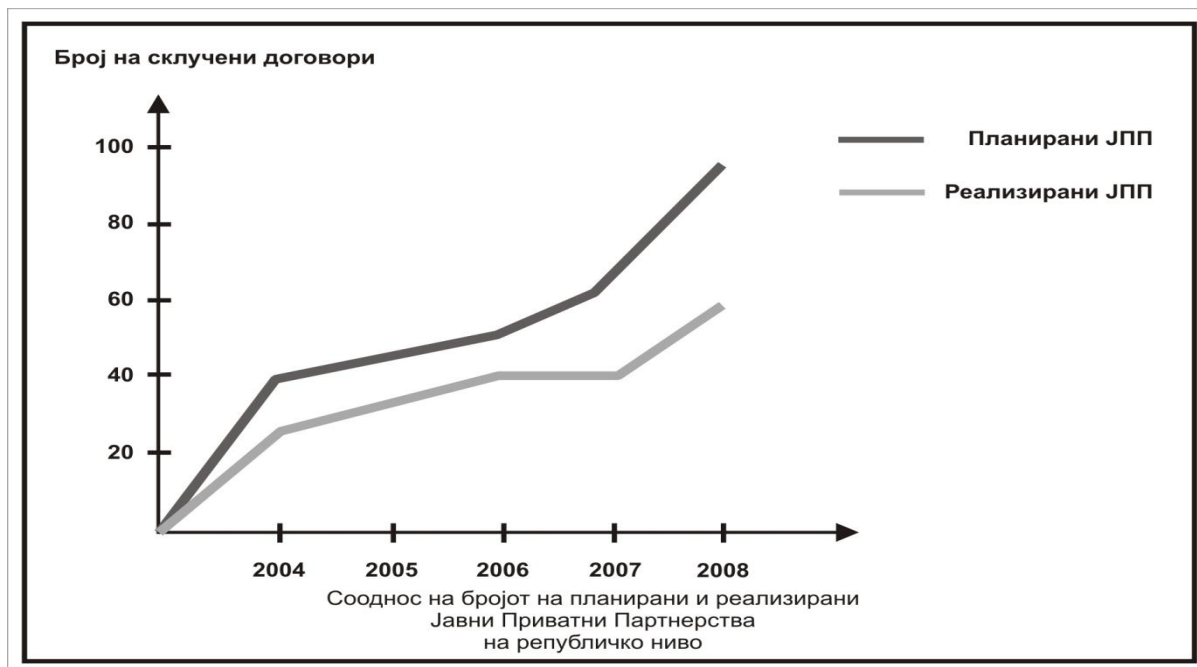
²⁴Сл.весник на РМ, бр.5 од 29.1.2002 година

неговата имплементација започнува со донесувањето на Законот за концесии и други форми на јавно приватно партнерство во 2008 година, кога јавното приватно партнерство станува еден од поразвиените концепти.

Одредени показатели може да ги групираат коефициентите на искористеност на јавните приватни партнерства, како решенија и според областите каде овие партнерства се применувани, односно според областите со постигнат број на ефективни и успешно реализирани јавни приватни партнерства. Групирањето, најчесто, се врши и според регионот кој се разгледува, односно во случајот со Македонија, според општините кои се анализираат.

На табелата подолу е даден графички приказ на бројот на склучени договори, како и сооднос на бројот на планирани и реализирани јавни приватни партнерства на републичко ниво.

Табела 1. Број на склучени договори (планирани и реализирани)



Извор: веб-страница на Министерството за економија на РМ²⁵

²⁵Веб-страница на Министерството за економија на РМ (www.ekonomija.gov.mk)

4.1. Комунална хигиена

Јавната услуга која се однесува на собирање и транспортирање на комуналниот и на други видови на неопасен отпад, општините и Град Скопје, согласно со Законот за управување со отпад²⁶, ја остваруваат преку основање на јавно претпријатие, а слична е состојбата и кај поголемите општини во Републикава.

Законот пропишува можност оваа јавна услуга да се врши и преку јавно приватно партнерство, на тој начин што градоначалникот може да им го довери вршењето на јавната услуга на правни и на физички лица, кои поседуваат дозвола за вршење на оваа дејност, издадена од органот на државната управа надлежен за работите на животната средина. За таа цел, се склучува договор за давање на услуга на дејност од јавен интерес, по претходно спроведен јавен тендер, согласно со Законот за концесии и други форми на јавно приватно партнерство. Споменатиот договор го склучува градоначалникот, по претходно добиено одобрение од страна на советот на општината.

Одделни дејности, согласно со Законот, покрај тоа што може да се вршат од страна на правни лица врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес, како што е дејноста депонирање на отпад, може да се дадат и на приватни фирми. Законот, исто така, пропишува дека депонија за неопасен инертен отпад, покрај единиците на локалната самоуправа, можат да основаат и домашни и странски правни лица.

Други видови на јавно приватно партнерство не се пропишани со Законот, меѓутоа и за нив не треба да има ограничување. Имено, нема пречка за склучување на пример на договор за услуги, како еден од основните видови на јавно приватно партнерство или пак вршење на јавна услуга од страна на друштво во мешовита сопственост, организирано со преобразба на јавно претпријатие.

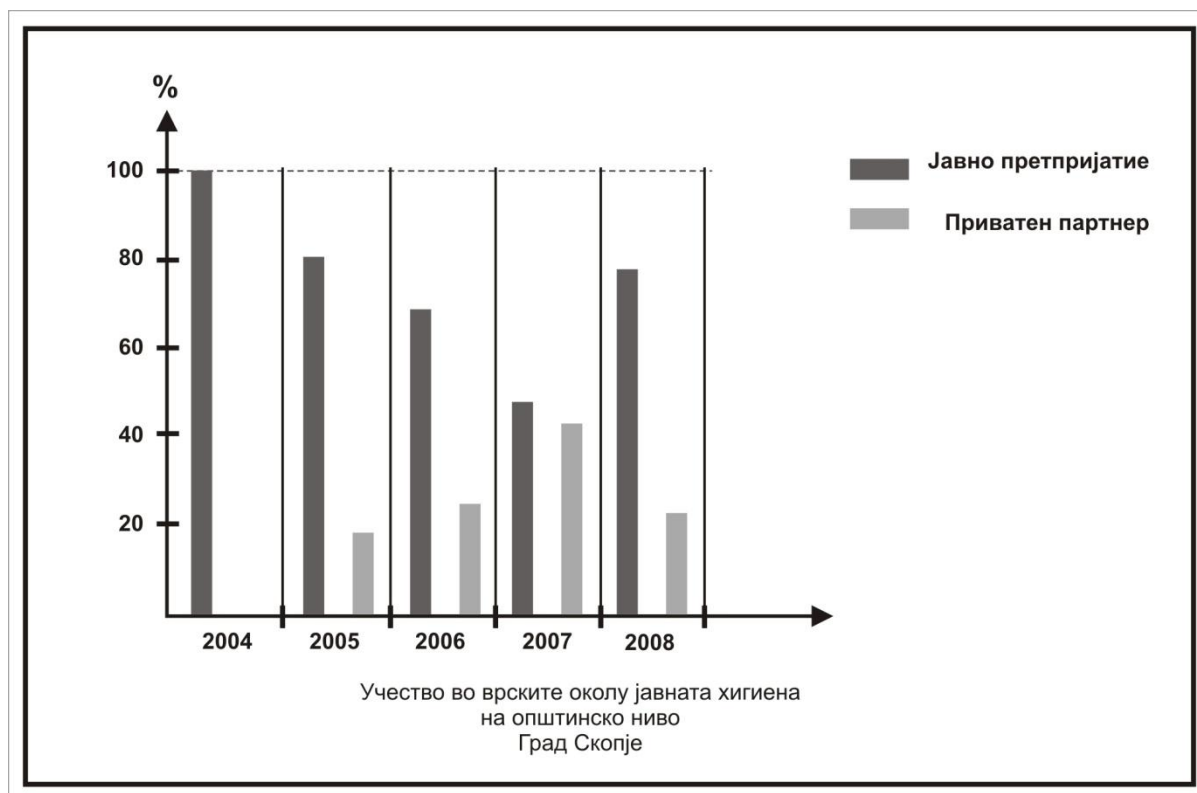
Законот за јавни претпријатија²⁷ уредува дека доколку во постојните јавни претпријатија се вложат средства на физички или правни лица, истите се

²⁶Сл.весник на РМ, бр.68 од 5.10.2004 година

²⁷Сл.весник на РМ, бр.38 од 31.7.1996 година

должни да се организираат во акционерско друштво или друштво со ограничена одговорност, со учество на општината или Град Скопје.

Табела 2. Сооднос на учеството на јавните и приватните партнери во областа на јавната хигиена на општинско ниво и Град Скопје



Извор: ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2008²⁸

Вршењето на јавната услуга од страна на друштво во мешовита сопственост, иако тоа не е наведено ниту во Законот за јавни претпријатија, ниту во Законот за управување со отпад, подразбира добивање на дозвола за вршење на дејност (за исполнување на условите кои се пропишани со закон) и склучување на договор со единицата на локалната самоуправа за извршување на дејноста од јавен интерес.

Иако е јасно дека поголемиот дел од обврските од оваа област се во надлежност на јавните претпријатија за хигиена, сепак има примери каде што јавните комунални претпријатија склучуваат договор со одредени приватни фирми, со цел да се подобри квалитетот на услугата (пр. Општина Аеродром).

²⁸ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2008

4.2. Енергетика

Според Законот за енергетика²⁹, за производство на хидро односно геотермална енергија, единиците на локалната самоуправа можат да основаат јавно претпријатие, додека за дистрибуцијата, управувањето и снабдувањето со природен гас и за дистрибуција и снабдување со топлинска и геотермална енергија можат да договорат јавно приватно партнерство. Наведените дејности со истиот закон се прогласени за дејности од јавен интерес и истите претставуваат јавни услуги. Единиците на локалната самоуправа не само што имаат право да ги вршат наведените дејности, односно јавни услуги, истите се и одговорни за нивно извршување.

Доколку единиците на локалната самоуправа не го обезбедат извршувањето на овие дејности преку основање на јавни претпријатија, истите можат да ги обезбедат преку приватни партнери со склучување на договор за извршување на работи од јавен интерес од локално значење. Со ваквиот договор единицата на локалната самоуправа овластува определено правно или физичко лице, во име и интерес на единицата, да врши работи од јавен интерес од локално значење. Меѓутоа, во законот не се содржани одредби за начинот, условите и постапката за склучување на вакви договори, ниту одредби за други видови на јавно приватно партнерство.

Имено, издавањето на лиценца за вршење на некоја од горенаведените енергетски дејности не може да го замени договорот за извршување на јавни работи од локално значење, односно дозволата од Законот за јавните претпријатија. Лиценцата е неопходна за да се склучи договорот, инаку таа претставува само акт со кој се утврдува дали правните лица (јавни или приватни) ги исполнуваат условите за вршење на некоја од енергетските дејности. Според тоа, правото за вршење на некоја од наведените енергетски дејности на подрачјето на заедницата на локална самоуправа, од страна на правни лица (акционерски друштва - како што ги определува законот), треба да биде доверено од страна на единиците на локалната самоуправа.

²⁹Сл. весник на РМ, бр.63 од 23.5.2006 година

Во секој случај единицата на локалната самоуправа и приватниот партнер треба да имаат склучено договор, со кој ќе ги уредат начинот на вршењето на услугата, дејноста, обврската за континуирано вршење на дејноста и меѓусебните права и обврски помеѓу јавниот и приватниот партнер. Ова е точно од причина што обезбедувањето на јавните услуги од локално значење е право и обврска на единиците на локалната самоуправа и истите се супсидијарно одговорни за извршување на надлежностите, во случаите кога им се доверени на правни и/или физички лица врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес.

4.3. Образование

Оваа област отсекогаш била „болна точка“ во јавните служби на Република Македонија. И покрај стручната подготовка која јавната администрација ја има во текот на предрботниот период, постојат голем број на примери каде што е утврдена недоследност во подготовката и нивото на обученост на вработените во јавните служби.

Овој аспект посебно се истакнува во периодот од 2002 до 2006 година, кога Република Македонија беше задолжена да ги исполни обврските од Рамковниот договор, според кој во јавната администрација требаше да се вработат голем број на лица од националностите (Амандман 6 од Уставот на Република Македонија). Поради тоа, многумина вработени беа без соодветно ниво на стручни знаења или образование за да ги исполнат своите задачи и обврски на работните места. И покрај програмите за доквалификација на нововработените, кои беа финансирани од буџетот на државните институции, подоцна се појави и потребата од стручно оспособување на голем број административни работници, дури и на оние постарите, по прашања на познавање на странски јазици, компјутери, телекомуникации, односи со клиенти итн.

Овие потреби налагаа јасна примена на соработката со приватни специјализирани субјекти, кои се занимаваат со процесите на оспособување и

усовршување. Општинските раководства беа принудени да дејствуваат во правец на склучување на јавни приватни партнерства со приватните институции од овие области, со цел да се исполнат барањата поставени и од централната власт, но и од меѓународните организации.

Степенот на интегрираност на јавните приватни партнерства во овој процес е посебно видлив во одредени проекти, како што се внесување на информатичките системи во образованието и администрацијата, финансирање на едношалтерски системи, исполнување на насоките и обврските од евроинтегративните процеси итн.

И денес постојат голем број на веќе активни договори помеѓу локалните самоуправи и приватните специјализирани институции, според кои во одредени периоди активно се спроведуваат курсеви и обуки за вработените во јавните служби.

4.4. Стопанисување со спортско-рекреативни објекти

Во Законот за спорт³⁰ се уредуваат условите и начинот на вршењето на дејноста спорт, заради остварување на јавниот интерес во спортот во надлежност на Република Македонија, единиците на локалната самоуправа и Град Скопје, стопанисувањето со објектите за спорт во сопственост на Републиката, единиците на локалната самоуправа и Град Скопје, како и други прашања од значење за спортот.

Спорт, во смисла на овој Закон, е дејноста која ги опфаќа сите форми на спортски активности, како и спортско-рекреативните активности на граѓаните. Како објекти за спорт се сметаат уредени површини и објекти кои се во функција на вршење на спортски активности, односно спортско-рекреативни активности.

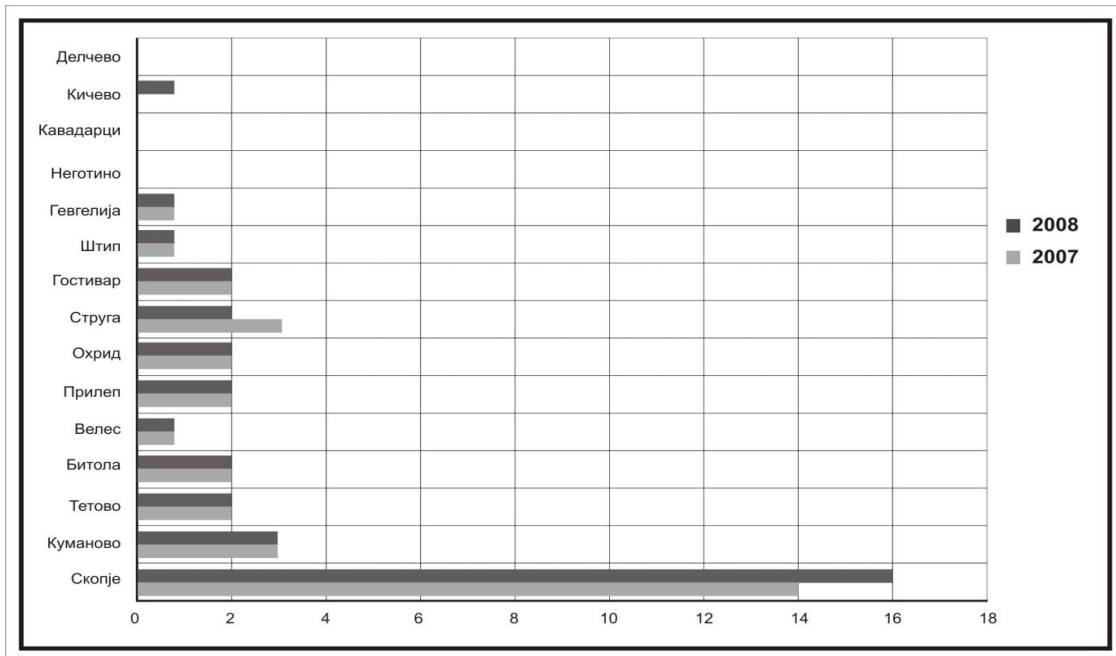
На локално ниво, со објектите за спортско-рекреативни активности, стопанисуваат единиците на локалната самоуправа, врз основа со одредбите

³⁰Сл.весник на РМ, бр.29 од 7.5.2002 година

со Законот за локална самоуправа. Освен тоа, Законот за локална самоуправа утврдувајќи ги надлежностите меѓу другото пропишува дека општините имаат права и обврски кои се однесуваат на спортот и рекреацијата – развојот на масовниот спорт и рекреативните активности, организирање на спортски манифестации, како и одржување и изградба на нови објекти за спорт.

Имајќи предвид дека Законот за спорт предвидува можност, дејноста спорт (вклучувајќи ги и спортско-рекреативните центри), освен единиците на локалната самоуправа, да ја вршат и други правни лица (трговски друштва), односно спортско-рекреативните објекти да бидат во приватна сопственост, јавно-приватна соработка може да се оствари и во областа на стопанисувањето со спортско-рекреативните објекти.

Табела 3. Број на планирани и реализирани проекти на спортски објекти преку ЈПП



Извор: Агенција за спорт и млади на РМ³¹

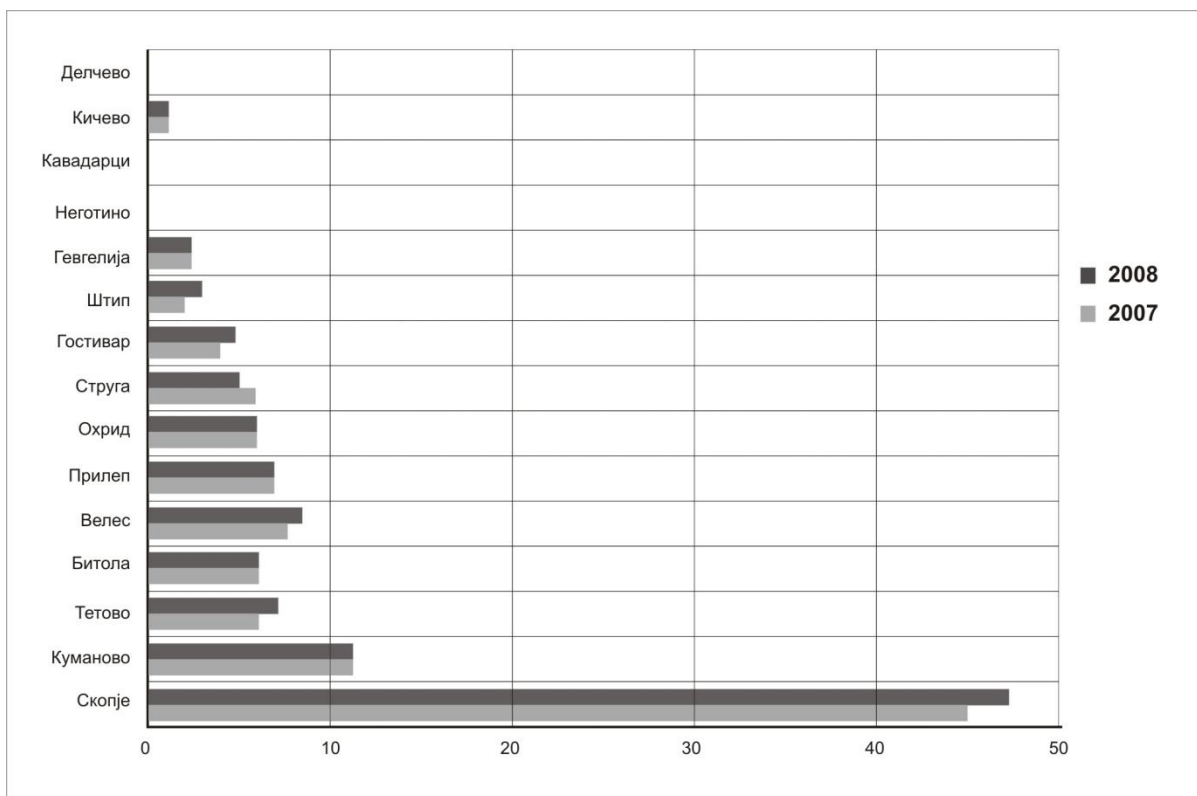
³¹ Агенција за спорт и млади на РМ

4.5. Детски градинки и одморалишта

Со преодните и завршните одредби на Законот за заштита на децата³², основачките права и обврски над постојните јавни установи за деца – детски градинки се преземаат од единиците на локалната самоуправа, општините и Град Скопје, на чиешто подрачје е седиштето на установата.

Со пренесувањето и преземањето на основачките права, единиците на локалната самоуправа ја преземат и обврската за обезбедување на средства за работа на јавните установи. Според системските решенија на овој закон, установите за згрижување и воспитување на децата – детски градинки, како и детските одморалишта можат да бидат јавни и приватни детски градинки, односно детски одморалишта.

Табела 4. Број на планирани и реализирани приватни градинки и установи за одмор, поддржани од ЈПП



Извор: ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2008³³

³²Сл.весник на РМ, бр.98 од 23.11.2000 година

³³ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2008

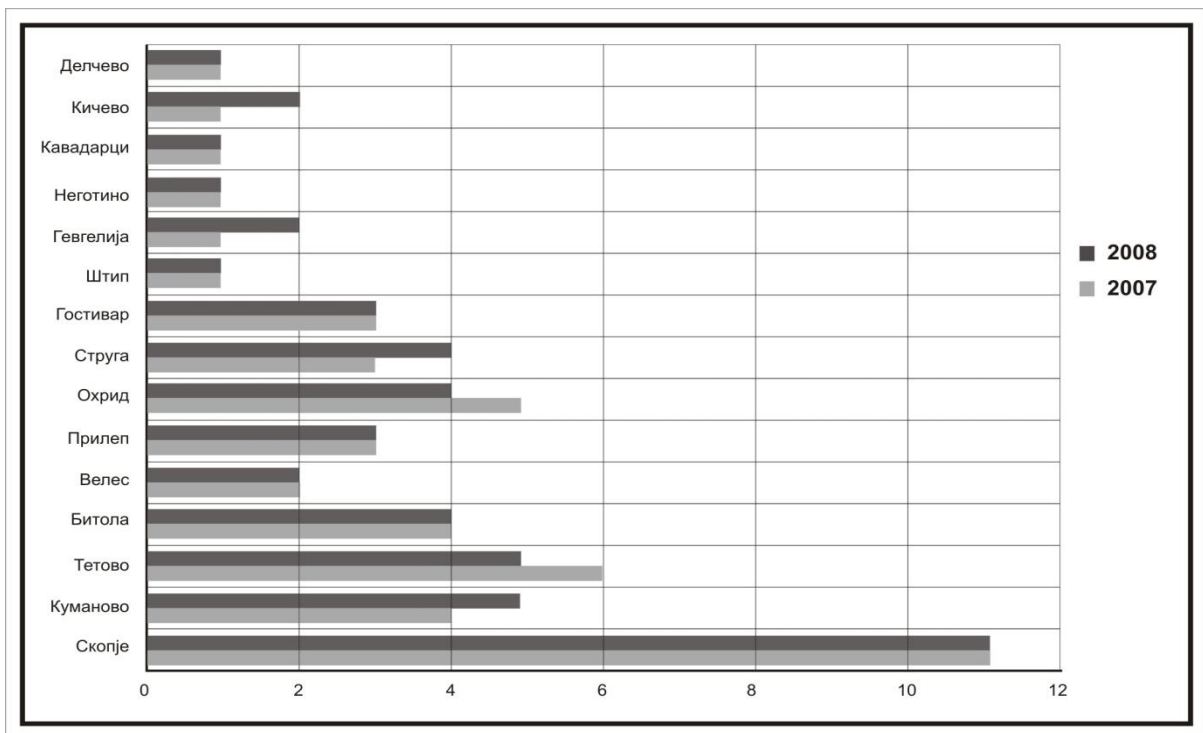
Основањето и условите кои треба да ги исполнува приватната установа-детска градинка или детско одморалиште за вршење на дејноста се уредени со постоечкиот закон, како и со Законот за установите³⁴.

Во Законот се дадени и начините, условите и постапката за приватизација на јавните установи, односно опциите за вклучување на јавното приватно партнерство во обезбедувањето на овие јавни услуги. Инаку, според Законот, јавните установи можат да бидат дадени и под закуп.

4.6. Безбедност

Иако оваа област е во надлежност на државата која ги остварува потребните нивоа на ред и мир, преку органите на Министерството за внатрешни работи, денес постојат голем број на примери каде што локалните власти имаат склучени јавни приватни партнерства со приватни агенции за обезбедување и помош.

Табела 5. Број на агенции за обезбедување, ангажирани преку ЈПП



Извор: Централен регистар на РМ³⁵

³⁴Сл.весник на РМ, бр.32 од 11.5.2005 година

³⁵Централен регистар на РМ

Во општините Прилеп, Охрид, Битола, Куманово и Велес веќе се активни договорите помеѓу општинската власт и некои приватни агенции за обезбедување, според кои приватните партнери имаат обврски за:

- чување на редот и мирот на поголеми манифестации;
- обезбедување на паркинг места;
- контрола на паркирањето на возилата на пешачките површини;
- константно обезбедување на одредени индустриски и стопански објекти.

Со овој облик на јавно приватно партнерство, општините овозможуваат намалување на стресот на ангажман врз централниот орган-полицијата, но и го зголемуваат влијанието на општината врз вкупните состојби на територијата.

4.7. Транспорт, патишта и сообраќај

Иако во последните неколку години, транспортот и врските беа предмет на континуирани промени и дополнувања во Министерството за транспорт и врски, јасно дека се неизбежни ангажирањата и стручните услуги на одредени приватни субјекти, кои имаат повисок степен на специјализираност во однос на големиот обем, како на министерството така и на општините. И ваквата состојба, согласно со Законот за транспорт овозможи појава на неколку јавни приватни партнерства во поголемите општини (Скопје, Прилеп, Тетово), според кои приватните партнери имаат добиено овластувања да стопанисуваат со одредени дејности од јавните услуги, за добивање на одреден профит, но и реализација на обврската на единиците на локалната самоуправа за навремено и редовно исполнување на потребите на граѓаните.

4.8. Прецизирање на аспекти

Прашањето на јавното приватно партнерство во Македонија, од страна на Владата на РМ се разгледува и од аспект на локалната самоуправа и градовите како главни носители на овој концепт. Честопати, за решавање на проблемите со кои се соочуваат граѓаните во нивното секојдневие, неопходна е соработка помеѓу градовите. Заедничка цел на градовите е подобрување на

стандардот на нивните граѓани, што поуспешно може да се реализира доколку се работи на нејзиното остварување со заеднички сили.

Владата на РМ, во комуникација со Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), утврди потреба од дополнително регулирање на можноста на општините за меѓуградска соработка со посебен закон³⁶. Со овој закон се уредуваат: облиците, начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуградска соработка, финансирањето на меѓуградската соработка, како и евиденцијата и надзорот над меѓуградската соработка и други прашања од значење за меѓуградската соработка.

Во РМ веќе постојат позитивни искуства од вкупниот начин на соработка на општините и поради тоа Владата на РМ, преку институциите на системот и понатаму ќе го иницира и ќе го одржува ваквиот облик на соработка, со цел за поефикасни услуги за граѓаните.

Владата на РМ и единиците на локалната самоуправа на јавното приватно партнерство гледаат како на дополнително решение за надминување на недостигот на финансиски ресурси за капитални инвестиции на централно и на локално ниво, како и на алатка која ќе ја зголеми конкурентноста на комуналните активности и ќе влијае за придонесување кон демонополизација за јавните комунални претпријатија.

Токму поради тоа беше донесен Законот за концесии и други форми на јавно приватно партнерство. Со овој закон се дефинираат условите, начинот и процедурите за концесија, заемните права, обврските и правната заштита, а исто така го регулира и склучувањето на договорите и за другите форми на јавно приватно партнерство.

³⁶Закон за ратификација на договорот за соработка меѓу Р.Македонија и Европавда) Сл.весник на РМ, бр.51 од 16.4.2009 година

4.9. Основи за користење на странски фондови во РМ

Во насока на разбирање на значењето на јавното приватно партнерство, потребно е да се напомене дека во последните десетина години голем дел од европските фондови за развој, кои им биле дадени на државите во развој, биле базирани врз основа на правилната имплементација на јавното приватно партнерство.

Фактот дека Република Македонија како земја-кандидат за членство во Европската унија има на располагање 210 милиони евра, не значи многу ако субјектите на кои им се наменети средствата не знаат како истите да ги искористат. Македонската јавност сè уште нема доволно информации за критериумите и начините за користење на 5-те ИПА компоненти, кои во крајна линија треба да ги научат македонските компании, единиците на локалната самоуправа, граѓанските организации и другити субјекти кои се потенцијални корисници на европските правила на игра. Партнерството е основен принцип во процесот на подготвување на националните планови и програми за развој на руралните средини.

Според регулативите на ЕУ, за партнери се сметаат: Европската комисија, земјата-кандидат, локалната власт, економските и социјални партнери и други претставници на граѓанското општество. Целта на партнерството е планирањето на програмите кои ќе се финансираат со овие фондови и програмирањето на приоритетите да соодветствуваат на реалните потреби.

Партнерскиот однос на заинтересираните субјекти, од друга страна, е гарант дека реализацијата ќе биде ефективна и ќе се изгради соодветен капацитет за развој. Принципот на партнерство бара сите партнери да ги презентираат нивните мислења и предлози на транспарентен начин уште од почетокот на процесот на планирање. Примената на принципот на партнерство сама по себе претставува и механизам за подигање на апсорпциониот капацитет на земјата, зашто користењето на ИПА фондовите нема да биде

можно без мобилизирање на напорите на широк круг на локални и регионални партнери за формулирање и предлагање на поголем број квалитетни проекти.

4.10. Анализи и согледувања за применетоста во РМ

Состојбите во македонската економја се еден од основните фактори кои влијаат на правилен развој на концептот на јавно приватно партнерство. Со цел да се утврдат можностите и состојбите кои се неопходни за примената на јавното приватно партнерство, потребно е да се анализира концептот на искористеност на приватните претпријатија за потребите на јавните услуги, како и нивните можности за влез во одредени јавни приватни партнерства, преку кои и државата ќе има одредена корист.

4.10.1. Распространетост на приватните претпријатија како предуслов за формирање на јавно приватно партнерство

Од осамостојувањето на Македонија, па сè до денес, концептите на приватизација, како и условите за економските односи, овозможија појава на голем број на приватни фирми кои би можеле да бидат инволвирани во одредени јавни приватни партнерства, во случај да се појават активни потреби за нивно остварување.

Според Министерството за економија на РМ, во 2008 година се утврдени референтни бројки на претпријатија кои се во можност да учествуваат во некое јавно приватно партнерство, разгледувајќи ги сите области на интерес.

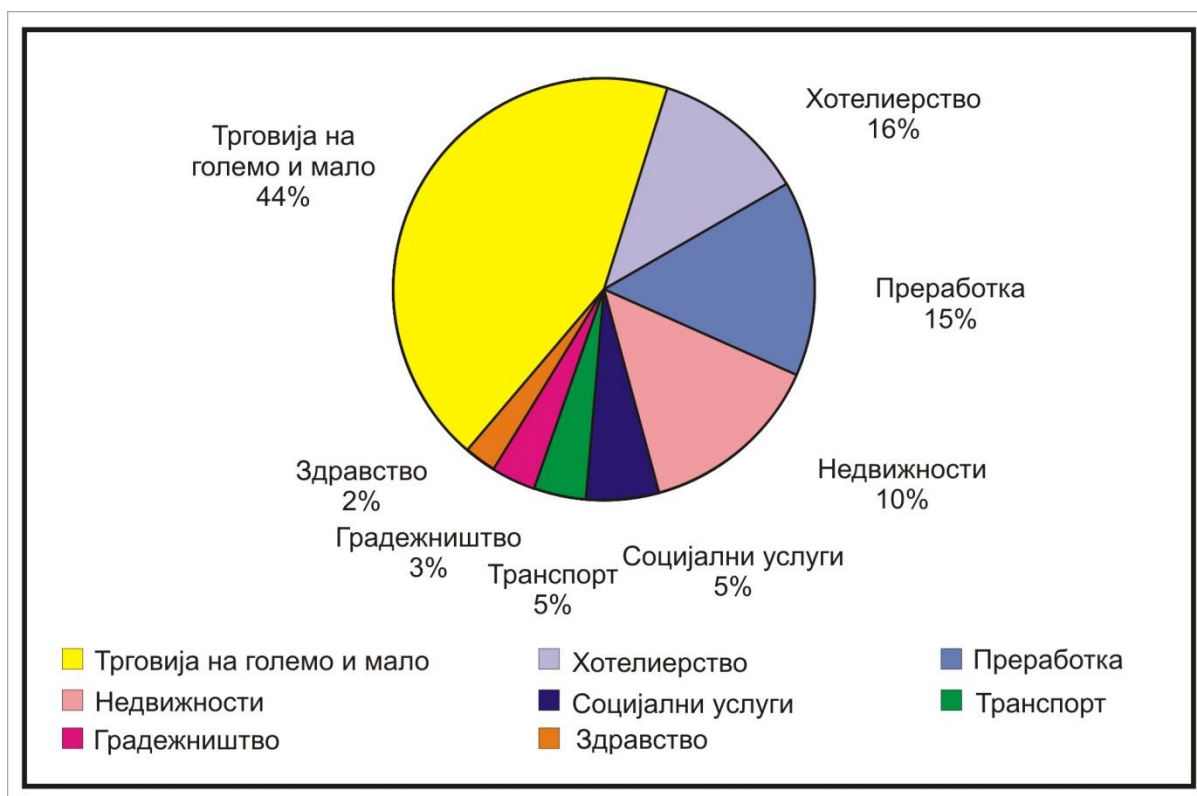
Во процесот на анализа предвид се земени следниве неколку фактори и карактеристики кои претпријатијата треба да ги исполнат:

- да се активни во своето поле повеќе од две години;
- последниот биланс на успех да е позитивен;
- да поседуваат соодветен бонитет;
- во периодот на работење, најмалку еднаш да учествувале на некој од тендерите објавени од страна на некоја државна институција.

Добиените резултати покажуваат голем процент на способност на учесниците во јавното приватно партнерство, од областа на трговијата, угостителската дејност и преработката.

Иако во областите кои биле најинтересни за оваа анализа (социјални услуги, здравство и градежништво) биле добиени послаби резултати, сепак предвид не бил земен фактот дека до 2006 година мал дел од проектите на државата во овие гранки биле предмет на тендерска понуда или пак условите во тендерите не дозволувале учество на малите и средните претпријатија.

Табела 6. Процент на приватни претпријатија кои имаат можности за учество во ЈПП со општините и централната власт во сите области на општествениот сектор



Извор: Анализа на малите и средните претпријатија - Министерство за економија 2008 година.³⁷

³⁷ Анализа на малите и средните претпријатија - Министерство за економија, 2008 година.

4.10.2. Интересот на приватните претпријатија за учество во јавно приватно партнерство

Еден од факторите кои влијаеле, а и во иднина ќе бидат релевантен фактор, секако се интересите на приватните претпријатија за учество во јавно приватно партнерство. Сè до 2004 година во Македонија е забележан мал интерес на приватните фирми за ваков тип на соработка со државата. Ова се базира на неколку фактори:

- малата информираност за концептот на јавно приватно партнерство;
- недовербата во сигурноста на државата како целина;
- влијанието на политичките односи и партискиот непотизам;
- немањето на доволна поддршка од банките и државата на финансиски план;
- монополизација од страна на големите приватни компании;
- слабиот интерес на државата за правилно искористување на европските фондови во насока на поддршка на приватниот сектор итн.

По донесувањето на законските рамки за концесија и промените на некои други закони во кои делумно и целосно се прецизираа концептите на јавното приватно партнерство, како и напорите невладините организации и странските претставништва, интересот кај приватниците постепено се зголемува.

Во текот на 2006 година е забележан тренд на низок интерес на претпријатијата за учество во јавните проекти, освен на територијата на Град Скопје. Подоцна, со анализа се утврдени и причините, а како најважна и највлијателна се истакнува фактичката состојба со немањето на искуство на приватниот сектор со ваквиот тип на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор.

Во текот на 2007 и 2008 година, процентите на интерес на приватните фирми се зголемуваат, пред сè поради неколку важни чекори што централната и општинските власти ги преземаат. Како најистакнати се следниве:

- олеснување на тендерските процедури;
- намалување на критериумите за учество на приватните фирми во одредени проекти;

- поддршка на малите и средните бизниси преку кредитни линии од комерцијалните банки итн.

Според анализите на ЗЕЛС, еден од пресудните фактори за зголемување на нискиот процент на интерес биле и промените на локалните процедури и постапки од страна на општинските организации, кога се во прашање договорите и границите од двете страни во јавното приватно партнерство.

Исто така, како напредок се смета и фактот што централната власт се насочила кон зголемување на капацитетот за реализација на поголеми проекти на приватниот сектор во останатите делови на Македонија, бидејќи според анализите, Град Скопје имал доволен процент на развиеност во однос на ова прашање.

Глава 5

5. Развој на јавното приватно партнерство во РМ (2007-2011)

Благодарение на процесите на поддршка на приватните бизниси, Владата на РМ во изминатите три години постепено тежнее кон развивањето на концептите на јавното приватно партнерство. Исто така, тука се вбројуваат и напорите на европските институции, кои сè појасно ги наметнуваат своите правила за развој на приватниот сектор, а јавните приватни партнерства се презентирани како еден од основните сегменти на овие напори.

Врз основа на претходните анализи, извештаите на ЗЕЛС дефинираат концепциски намери за развој на јавното приватно партнерство во наредниот период, пред сè по прашање на подготвеност на општините за учество и поддршка на јавното приватно партнерство. Предвидените состојби се презентирани во табеларен преглед за периодот 2009-2011 година.

Табела 7. Предвидени стапки на реализација и финансиски анализи на проекти во периодот од 2009 до 2011 год. Во сите општини во РМ

Област	Планирани проекти кои ќе се реализираат преку ЈПП	Предвиден профит за јавниот сектор	Предвиден профит за приватниот сектор	Вкупна вредност на проектите
Комунални услуги	155	25 мил. евра	11 мил. евра	41 мил. евра
Градежништво	58	34 мил. евра	13 мил. евра	65 мил. евра
Информатика	69	1.4 мил. евра	1.2 мил. евра	11 мил. евра
Телекомуникации	30	3.8 мил. евра	1.6 мил. евра	14 мил. евра
Здравство	45	11 мил. евра	5 мил. евра	13.5 мил. евра
Сообраќај	45	18 мил. евра	9 мил. евра	25.5 мил. евра
Трговија	25	4 мил. евра	1 мил. евра	45.6 мил. евра
Образование	98	2 мил. евра	1 мил. евра	6 мил. евра

Извор: ЗЕЛС - Анализи на општинските економии во периодот 2009-2011³⁸

³⁸ЗЕЛС-Анализи на општинските економии во периодот 2009-2011

Во горенаведената табела се прикажани бројот на планираните проекти, нивната вкупна вредност, како и предвидениот профит за јавниот и приватниот сектор по области во сите општини во Република Македонија, кои ќе се реализираат преку јавни приватни партнерства.

Најголем број на планирани проекти се во областа на комуналните услуги (155), образованието (98), информатиката (69), градежништвото (58) итн.

Во однос на предвидениот профит од реализацијата на планираните проекти, во водечка позиција е јавниот сектор и тоа во сите истражувани области. Така, соодносот кај комуналните услуги е 25 милиони евра наспроти 11 милиони евра во корист на јавниот сектор. Особено е изразена добивката во областа на здравството, каде што 11 милиони евра е профитот за јавниот наспроти 5 милиони евра за приватниот сектор и во сообраќајот 18 милиони евра за јавниот, а 9 милиони евра за приватниот сектор.

Ваквите тенденции и предвидувања би можеле да бидат исполнети без некои поголеми препреки и проблеми, но се разбира дека мора да бидат исполнети неколку предуслови, како на пример:

- општинските власти да ги запостават политичките влијанија и да се насочат кон корисноста и исплатливоста на проектите;
- банките да продолжат со инвестирање и поддршка на приватниот сектор;
- да се овозможи пристапот до странските пазари;
- да се олесни пристапот до странските фондови итн.

5.1. Економските, финансиските и функционалните можности на јавното приватно партнерство во РМ

5.1.1. Економските можности на јавното приватно партнерство во РМ

Недостатокот од инфраструктурни проекти и нивното негативно влијание на економскиот раст и креирањето на нови работни места се констатирани многу години наназад, како во Европската унија, така и ширум светот.

Потребата од унапредување на инфраструктурата, особено во секторот на транспорт е неопходен предуслов за успешен економски раст. Меѓутоа, централната и локалните власти имаат ограничен извор на финансиски средства за инвестирање во инфраструктурни проекти и подобрување на јавните услуги. Со цел да се надмине растечкиот јаз помеѓу трошоците потребни за инфраструктурни проекти и расположливите финансиски средства за тие намени, како и да се обезбеди давање на квалитетни и економски оправдани јавни услуги, како клучно прашање се наметнува прашањето на реализација на исплатливи инфраструктурни проекти. Во овој контекст, јавното приватно партнерство е растечки елемент во „набавката“ на јавни услуги, па наместо вообичаената пракса, инфраструктурните проекти и вршењето на јавните услуги да се финансираат исклучиво од централните и/или локалните буџети, преку различните модели на јавното приватно партнерство се овозможува во нивното финансирање и вршење да биде вклучен и приватниот сектор.

Јавното приватно партнерство најчесто се остварува во обезбедувањето на различни видови на јавни услуги и инфраструктурни проекти, како што се транспортот (патишта, железници, аеродроми), телекомуникациите, снабдувањето со вода за пиење и третманот на отпадните води, управувањето со отпад, здравството, објектите наменети за образование (школи, интернати), социјалната заштита и заштитата на животната средина.

5.1.2. Финансиските можности на јавното приватно партнерство во РМ

Економските состојби во идниот период ќе имаат огромно значење врз севкупните финансиски перспективи на јавното приватно партнерство во Македонија. Променливата клима во областа на финансиите е основа за одредена нестабилност и слаба можност за предвидување на понатамошните текови.

До овој момент, јавното приватно партнерство е застапено во доволен број, насекаде по територијата на Републиката и во сите области. Сепак, ваквата застапеност не гарантира сигурност во понатамошната

имплементација на овие концепти, посебно кога се во прашање некои поголеми проекти.

Политиката на Владата на РМ за штедење, како чекор за подобрување на и така лошата економија, може да има различни ефекти на полето на јавното приватно партнерство. Во зависност од тоа, како се гледа на понатамошниот тек на настаните, можно е да се елаборираат две основни гледишта, позитивно и негативно.

Позитивното гледиште на финансиските состојби е насочено кон следните заклучоци и предвидувања;

- Владата на РМ, во идниот период и покрај финансиската криза, ќе успее да изнајде средства и методи за понатамошна промоција и надградување на концептот на јавното приватно партнерство;
- евроатланските интеграции на земјата ќе се случат за кратко време и фондовите од странство ќе станат достапни во поголеми количини, со што масовно ќе се поддржи јавното приватно партнерство;
- голем дел на општини ќе воспостават односи со збратимените општини од странски земји и во тој процес, јасно ќе се нагласи потребата од промоција на јавното приватно партнерство;
- општинските власти ќе продолжат со трендот на склучување на јавни приватни партнерства во сите области во кои ќе се појават потреби;
- централната власт ќе овозможи олеснувања за приватниот сектор, со што ќе се влијае на истите за стапување во јавно приватно партнерство;
- банките ќе ги зголемат своите кредитни лимити и ќе го зголемат достапниот фонд на средства за потребите за кредитирање на приватниот сектор;
- приватните претпријатија ќе го прифатат во целост предизвикот на јавното приватно партнерство;
- несигурноста и недовербата во спротивната страна во јавното приватно партнерство ќе се намалат преку зголемување на бонитетите и финансиските гаранции итн.

Ова, се разбира, се оптимистичките предвидувања и очекувања. Сепак, ваквите текови по основа на финансиските можности на јавното приватно партнерство во иднина ќе зависат од голем број на фактори.

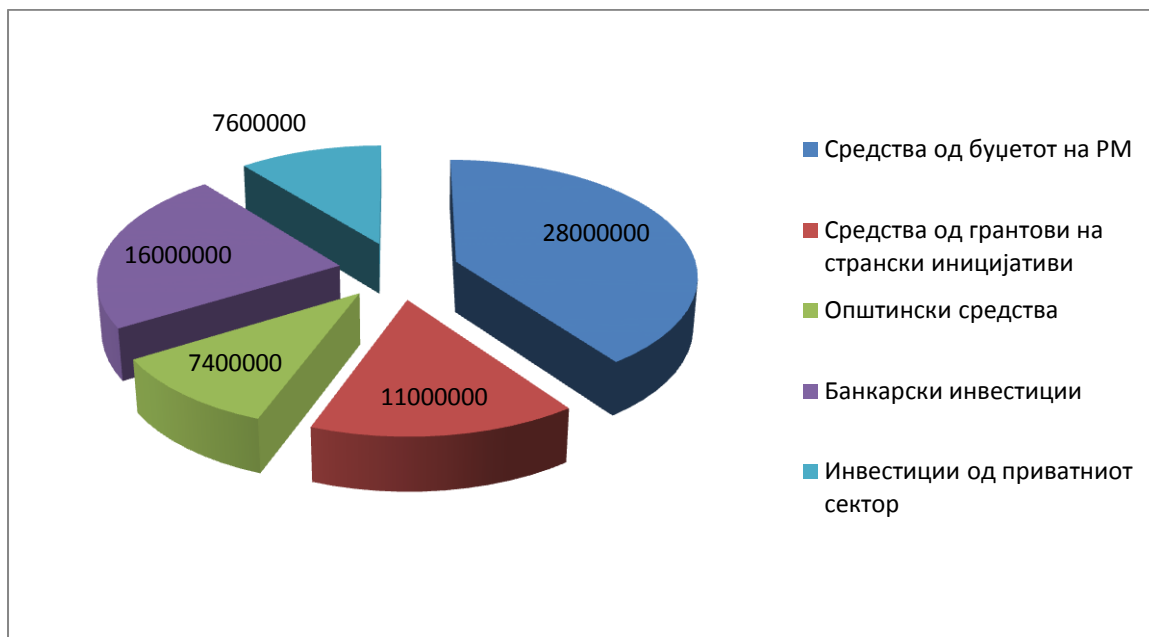
Покрај овие позитвни импулси и предвидувања, предвид треба да се земат и можните **негативни импликации** кои можат да се појават во иднина, се разбира доколку претходните предвидувања и фактори за успех не се пробијат во реалноста.

Според ваквите размислувања, може да се издвојат неколку фактори и појави кои би влијаеле негативно на вкупните финансиски аспекти и перспективи на јавното приватно партнерство во иднина:

- поради спорот со името, Македонија нема да влезе во догледно време во НАТО и во ЕУ и со тоа ќе се намалат перспективите за влез на странски финансиски средства на општинско, но и на централно ниво;
- политичките состојби во државата, пред сè поради големото владејачко мнозинство, ќе имаат негативен предзнак и ќе придонесат до појава на поголем степен на непотизам;
- поради претходните слаби владини мерки за подготовка и справување со светската економска криза, ќе се намалат финансиските можности за нови јавни проекти;
- приватните претпријатија ќе се оддалечуваат од формирање на јавни приватни партнерства поради несигурност во власта;
- банките нема да ги прошират кредитните линии и нема да го поддржат понатамошниот развој на приватниот сектор.

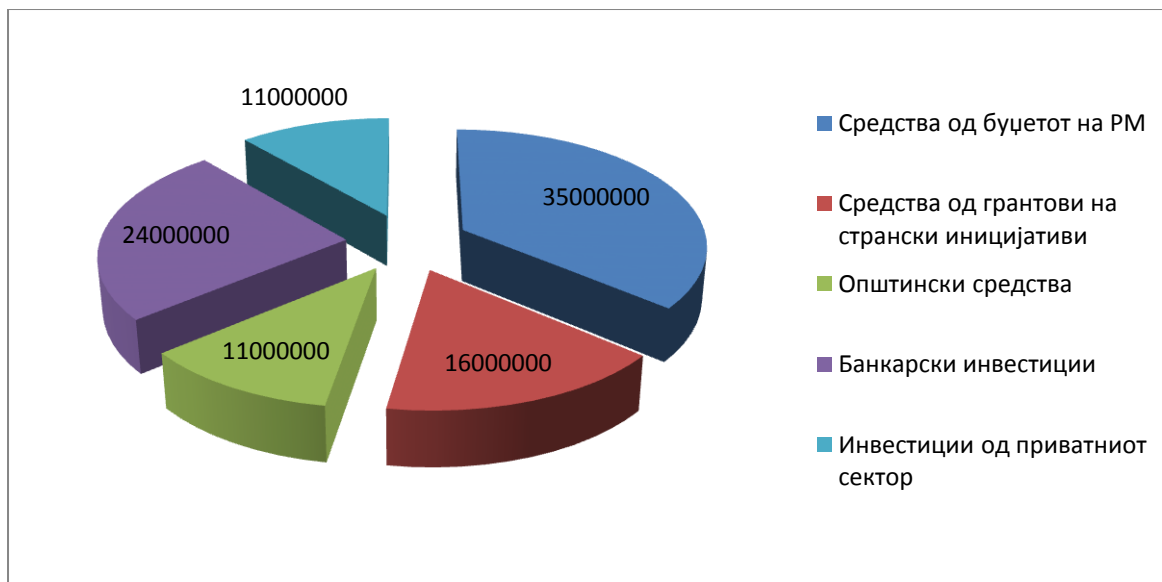
Ваквите негативни можности и концепти за иднина од финансиски аспект може да бидат реално сценарио, пред сè поради предвидувањата на повеќе експерти од областа на микроекономијата, кои тврдат дека Македонија ги има најслабите програми и методи за справување со моменталната глобална криза.

Табела 8. Планирани финансиски средства за инвестирање во поддршката на ЈПП за 2009 год. (во милиони евра)



Извор: ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2009 година³⁹

Табела 9. Планирани финансиски средства за инвестирање во поддршката на ЈПП за 2010 год. (во милиони евра)



Извор: ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ-2009 година

Компаративната анализа на резултатите за планираните финансиски средства за инвестирање во поддршката на ЈПП за 2009 и 2010 год. покажува

³⁹ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2009 година

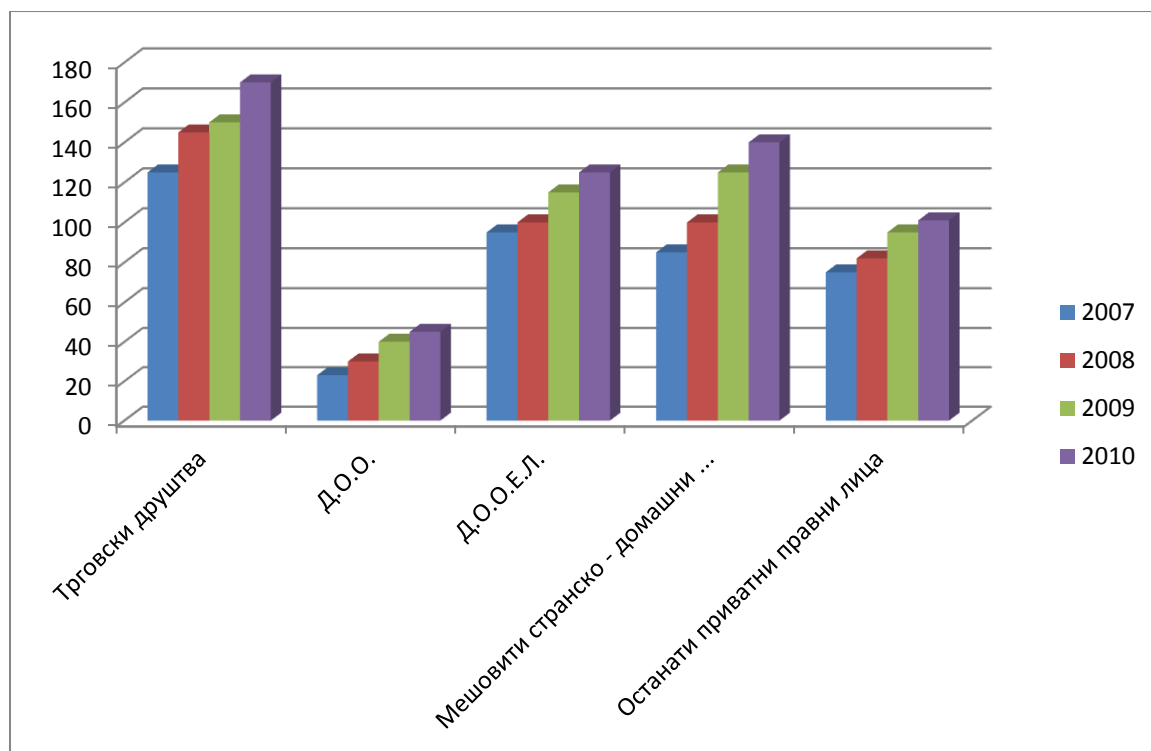
зголемување на финансиските средства во 2010 година во сите елаборирани параметри. Притоа, најголем дел од финансиските средства се планирани во Буџетот на РМ (28 милиони евра за 2009 год. и 35 милиони евра за 2010 год.), додека најголем пораст е планиран кај средствата од грантови на странски иницијативи (од 11 милиони евра за 2009 год. на 16 милиони евра за 2010 год.) и кај банкарските инвестиции (од 16 милиони евра за 2009 год. на 24 милиони евра за 2010 год.).

Анализите на ЗЕЛС и нивните предвидувања по основа на позитивните текови се насочени кон анализа на моменталните финансиски состојби.

Доколку се анализираат вредностите на инвестициите планирани за изминатите години, јасно може да се заклучи дека сите влијателни фактори го зголемија своето учество на финансиски план во областа на јавното приватно партнерство.

Исто така, се зголемија и вкупните финансиски салда на приватните компании во сите општини и со тоа се подобри бизнис-климата, како и можностите за влез на приватните компании во поголем број на јавни приватни партнерства. Оваа анализа направи компаративна споредба на вкупните финансиски ресурси на приватниот сектор, врз основа на податоци од Централниот регистар на РМ и Народната банка на РМ.

Табела 10. Вкупно предвидени и утврдени финансиски салда на приватниот сектор (сумите се изразени во милиони евра)



Извор: Министерство за економија 2010 ⁴⁰

Од прикажаната табела може да се извлече заклучок дека во анализираниот период од 2007 до 2010 година во однос на вкупно предвидените и утврдени финансиски салда кај приватниот сектор е даден приоритет на трговските друштва, потоа на мешовитите странско-домашни друштва, ДООЕЛ, останатите приватни правни лица и на крај на друштвата со ограничена одговорност.

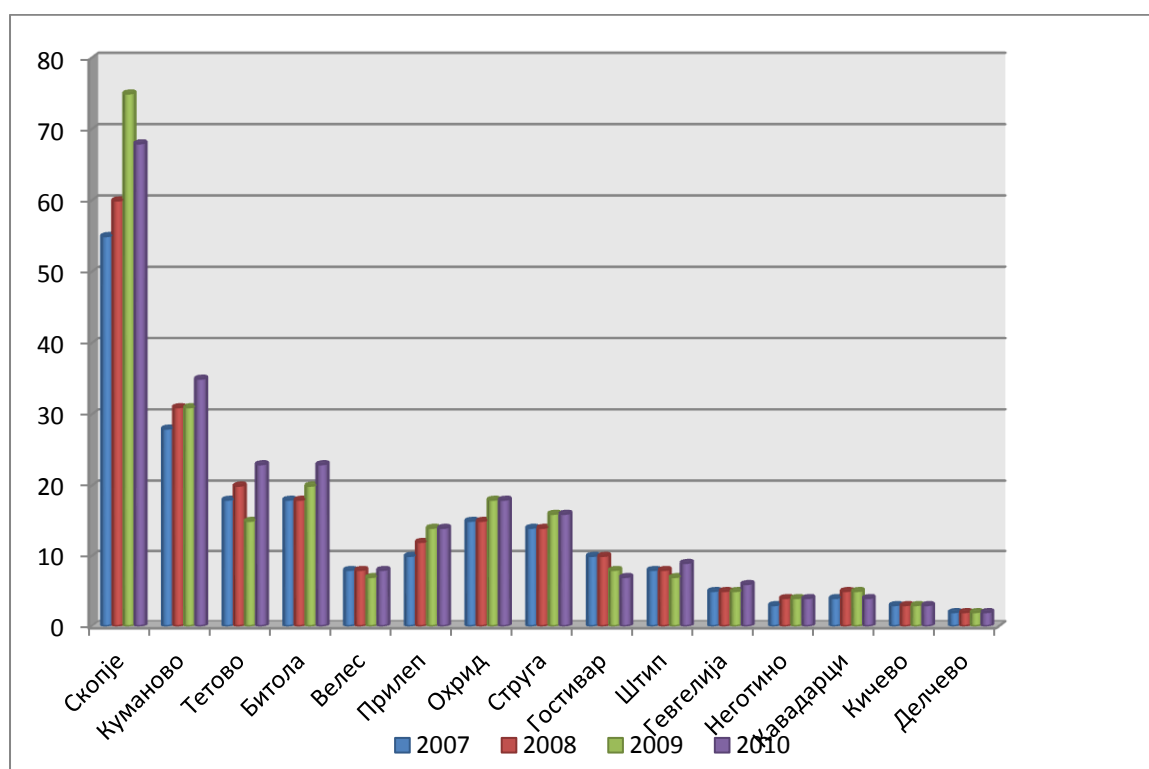
Следен позитивен аспект кој дава оптимистички прогнози за постоењето и развојот на концептот на јавното приватно партнерство е сè поголемата насоченост на локалната самоуправа кон решавање на потребните услуги преку формирање на јавно приватно партнерство.

⁴⁰Министерство за економија 2010 (www.ekonomija.gov.mk)

Иако овој тренд и во претходните години имаше прилично високи резултати, се очекува и во иднина истиот да продолжи да се зголемува поради следниве фактори:

- сè поголем број на приватни претпријатија се насочуваат кон специјализација и усовршување на своите можности;
- локалните самоуправи го прифаќаат концептот на професионалноста над затвореноста;
- ефектите од јавното приватно партнерство директно се поддржуваат од задоволството на граѓаните.

Табела 11. Број на склучени и планирани проекти во форма на ЈПП



Извор: ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2010 година⁴¹

Од прикажаната табела се гледа дека најголем број проекти се склучени и планирани во Скопје и тоа со значителна предност пред Куманово, Тетово, Битола, Охрид и Струга, додека најзапоставени се Делчево, Кичево и Неготино.

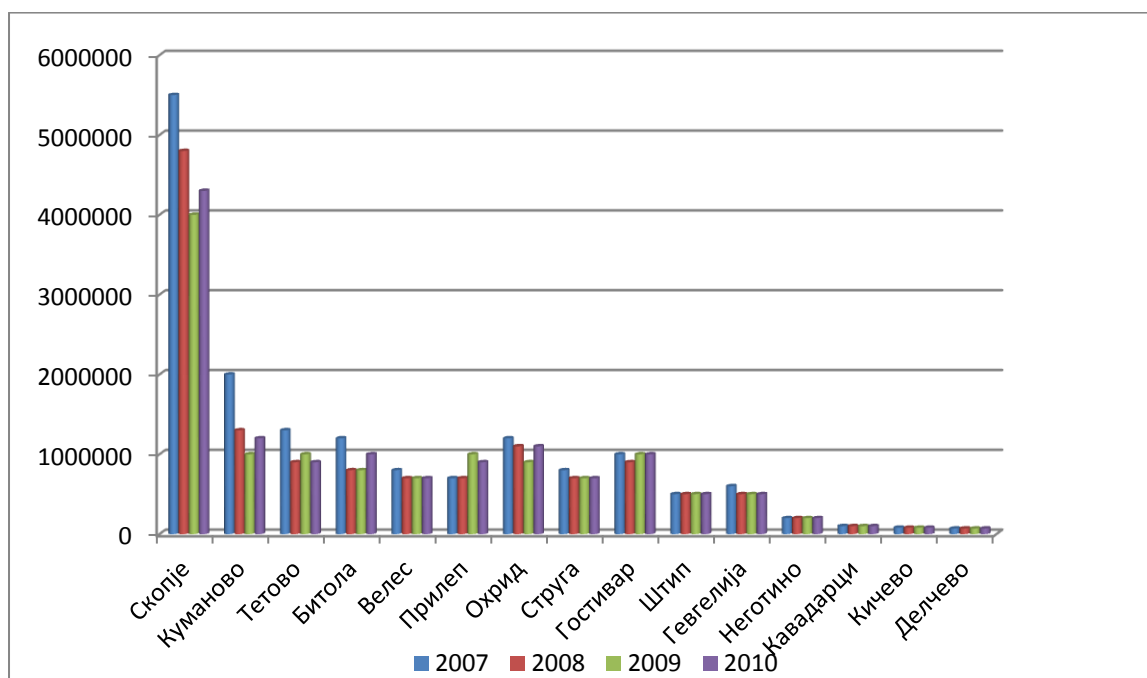
⁴¹ЗЕЛС - Анализи и можности на општините во РМ - 2010 година

Сепак, треба да се знае дека во оваа анализа не се земени предвид ефектите од глобалната криза, која во тоа време Владата на РМ ја игнорираше како влијателен фактор.

Поради тоа, анализите покажуваат тренд на зголемување на бројот на успешно реализирани јавни приватни партнерства кои треба да се склучат.

Според истите анализи, како сегмент на проценка и споредба е земена и вредноста на профитот, кој го оствариле приватните партнери од реализираните проекти, како и заштедите на јавниот сектор од имплементацијата на партнерствата и пренесувањето на финансиските трошоци и ризици врз приватните партнери.

Табела 12. Вредности на профит на приватни партнери од реализирани ЈПП (вредностите се изразени во милиони евра)



Извор: ЗЕЛС- Анализи и можности на општините во РМ-2010 година⁴²

Како и кај претходната табела и тука најголем профит од реализираните јавни приватни партнерства имаат остварено приватните партнери во Скопје,

⁴²ЗЕЛС- Анализи и можности на општините во РМ-2010 година

Куманово, Тетово, Битола, Охрид и Струга, додека најмал е профитот кај приватните партнери во Делчево, Кичево и Кавадарци.

5.1.3. Функционалните можности на јавното приватно партнерство во РМ

Функционалните перспективи и можности се однесуваат на тенденциите за проширување на веќе формираните технички можности на приватниот сектор да учествува во некоја од областите на јавниот сектор.

Тенденциите на приватниот сектор за личен професионален развој одат во прилог и на состојбите со јавното приватно партнерство. Факт е дека колку приватниот сектор е понапреден, толку поквалитетни ќе бидат и условите кои ќе се нудат на јавниот сектор во евентуалните нови јавни приватни партнерства.

5.1.3.1. Комунални услуги

Ова е можеби и најголемата област во која по функционално разгледување приватниот сектор може да понуди можности за формирање на јавното приватно партнерство. Моментално во Македонија постојат повеќе од 150 приватни фирми кои се квалификувани за реализација на активности од овој тип.

Од друга страна, јавниот сектор сè повеќе опаѓа на квалитет и можности, пред сè поради застарената техника, немањето на обнова на средства, а во голема мера и зависноста од токму овие приватни партнери, кои во минатото се покажале како квалитетен партнер со висок степен на ефикасност во реализацијата на овие услуги.

Посебно истакнати сегменти од оваа област, во која приватниот сектор покажал функционални предности во однос на јавниот сектор се:

- снабдувањето со вода за пиење;
- одведување и пречистување на отпадните води;

- одржување на јавната чистота;
- собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад;
- снабдување со гас и топлинска енергија;
- одржување на гробовите, гробиштата, крематориумите и давање на погребни услуги;
- изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање;
- изградба и одржување на пазарите;
- одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини и др.

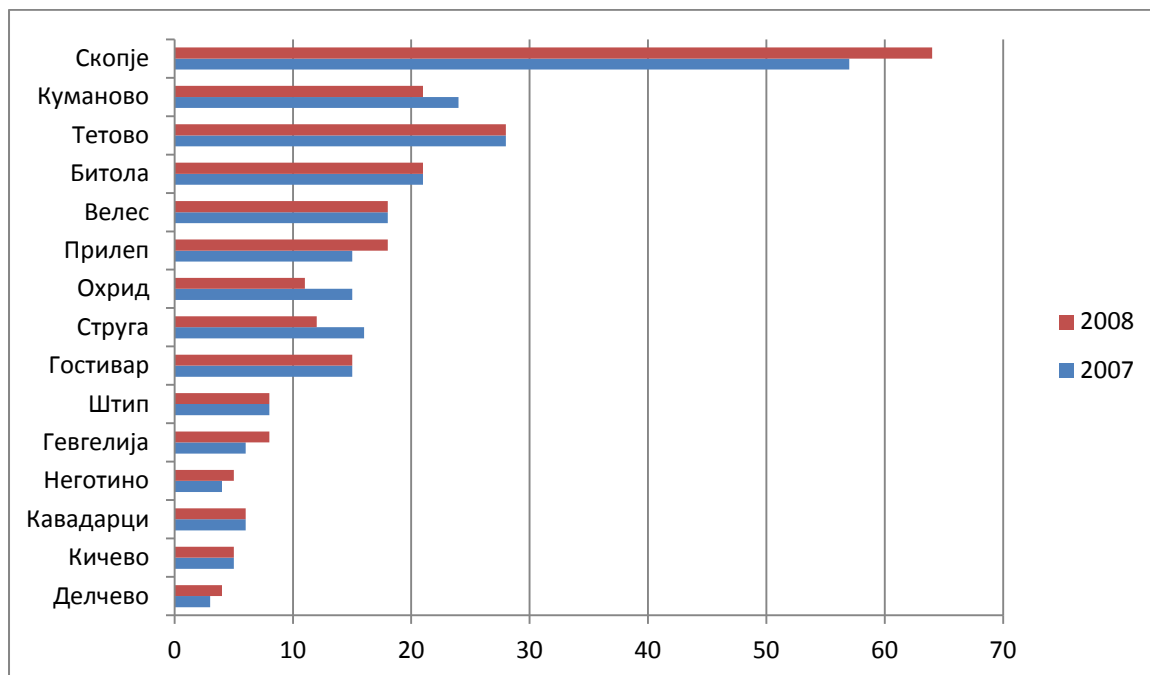
5.1.3.2. Инфраструктурни услуги

Исто така, развиена област, кога е во прашање функционалноста на приватниот сектор, се инфраструктурните услуги. Во изминатите години во Македонија се појавија голем број на приватни градежни компании, кои со текот на времето и следењето на светските тенденции постигнале висок степен на ефикасност во работењето. Како најистакнати сегменти од оваа област се:

- изградбата на секаков вид на градби;
- одржување и поправка;
- снабдување со градежни материјали;
- производство на технички материјали и средства;
- снабдување со градежни машини и алати;
- дизајн и планирање на просторот;
- проектирање;
- финансирање на инфраструктурни проекти;
- менаџирање со недвижен имот;
- купопродажни услуги на имот и др.

Сите овие сегменти постепено го напуштаат јавниот домен и преминуваат во перспективна надлежност на приватниот сектор.

Табела 13. Број на приватни градежни субјекти кои учествувале во некој од тендерите од јавниот сектор



Извор: Централен регистар на РМ 2009 година⁴³

Во прикажаната табела за бројот на приватни градежни субјекти кои учествувале во тендерите од јавниот сектор може да се забележи дека е убедливо водството на градежните субјекти од Скопје, додека најмал е бројот на градежни субјекти кои учествувале во некој од тендерите од јавниот сектор во Делчево.

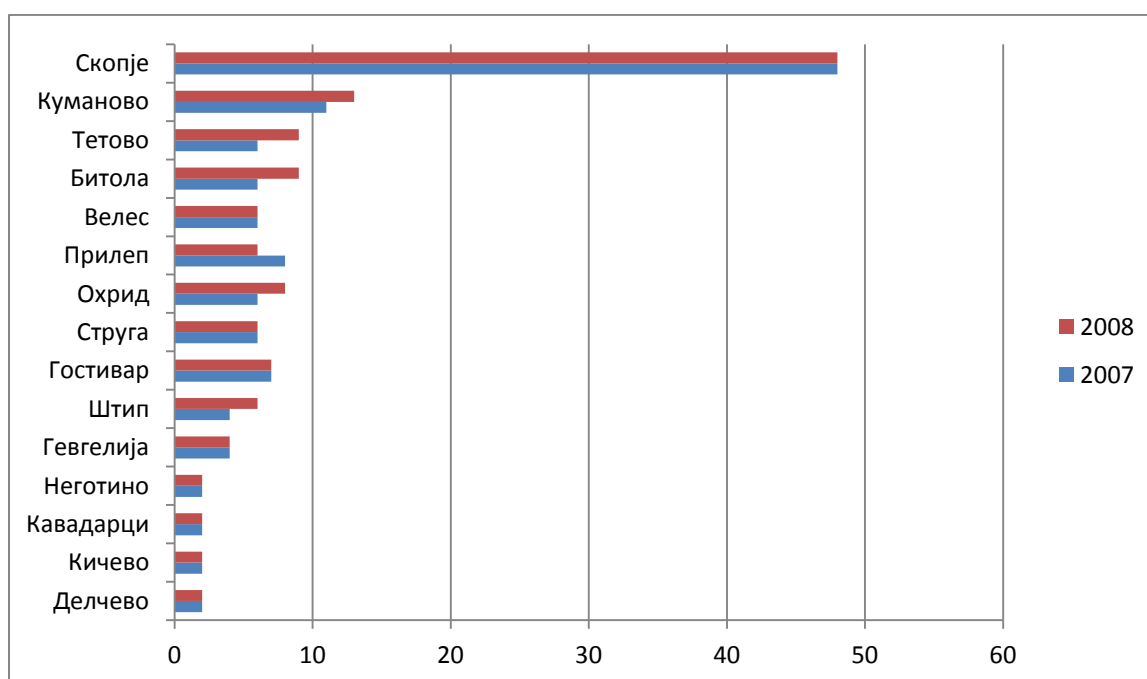
Во последните неколку години оваа тенденција се зголемува и преку сè поголемата појава на комбинирани странско-домашни приватни компании што се занимаваат со проекти од типот „клуч на рака“, кои во споредба со претходните можности на претпријатијата од јавен карактер се многу поефтини и поефикасни.

⁴³Централен регистар на РМ 2009 година

5.1.3.3. Образование

Образованието како област е сè поистакнато во приватниот сегмент од државата. Иако во текот на последните неколку години Владата на РМ посебно го истакна проблемот со образованието и проба да го реши преку отворање на нови факултети во повеќе градови, сè повеќе се забележува трендот на искористување на капацитетот на приватните средни училишта и факултети.

Табела 14. Број на приватни образовни институции кои учествувале во некој од тендерите од јавниот сектор



Извор: Централен регистар на РМ 2009 година⁴⁴

Во прикажаната табела за бројот на приватни образовни институции кои учествувале во тендерите од јавниот сектор може да се забележи дека е убедливо водството на приватните образовни институции од Скопје, додека најмал е бројот на приватните образовни институции кои учествувале во некој од тендерите од јавниот сектор во Делчево.

И покрај напорите на централната власт да се подобри овој сегмент од општеството, познати се неколку директни партнерства помеѓу некои јавни институции, како на пример, МВР, МО, МНР и др. Кои ги пуштаат своите

⁴⁴Централен регистар на РМ, 2009 година

вработени на различни типови на дообуки, школувања и специјализации во приватните школи и универзитети.

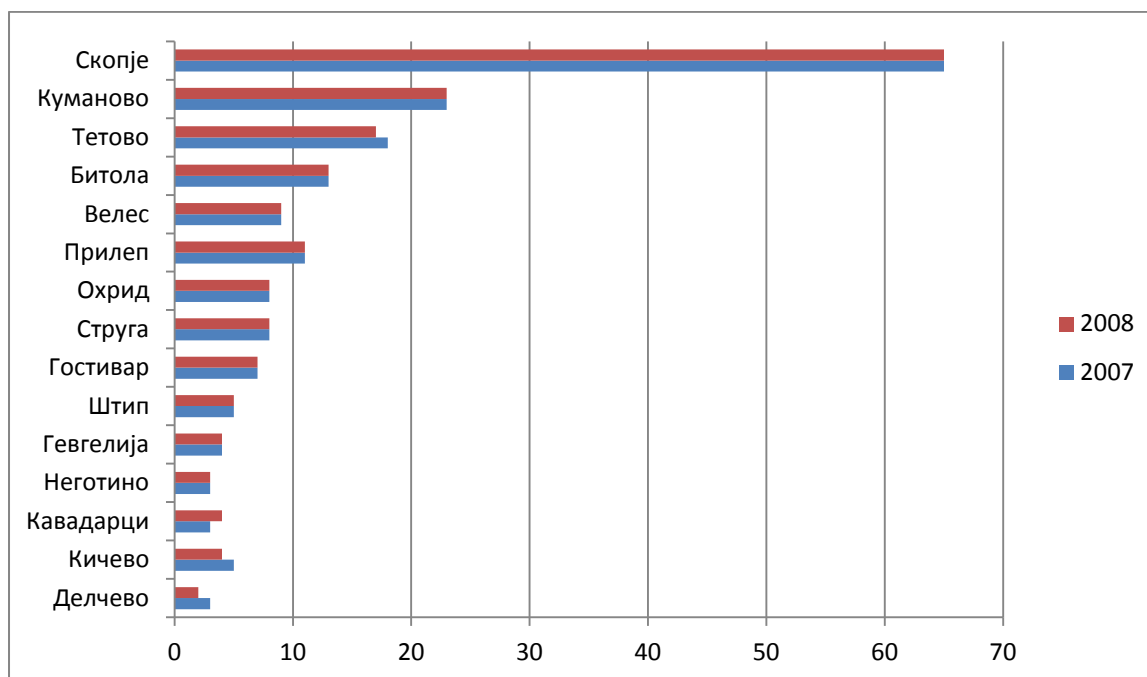
Во насока на развојот на приватната компонента од оваа област оди и фактот дека постои голем одлив на кадри од државните универзитети кон приватните. Следен сегмент на функционалноста на приватниот сектор во оваа област е постоењето на голем број на приватни училишта за јазици, информатика, менаџмент, бизнис-работење и сл. Овие приватни институции се посебно интересни за општинската локална самоуправа, пред сè поради потребите за дообука на административниот кадар кој е вработен таму.

5.1.3.4. Информатика и телекомуникации

Развиен сектор во областа на приватните претпријатија се информатиката и телекомуникациите. Централната власт на државата има формирано неколку јавни приватни партнерства со поголеми информатички компании кои ги опфаќаат следниве функции и задачи:

- набавка и монтажа на компјутерски системи;
- одржување на софтверската конструкција;
- мрежно работење;
- информатичка обука;
- компјутерски услуги.

Табела 15. Број на приватни информатички компании кои учествувале на некој од тендерите од јавниот сектор



Извор: Централен регистар на РМ 2009 година⁴⁵

Во прикажаната табела за бројот на приватните информатички компании кои учествувале во тендерите од јавниот сектор може да се забележи дека убедливо е водството на приватните информатички компании од Скопје, додека најмал е бројот на приватните информатички компании кои учествувале во некој од тендерите од јавниот сектор во Делчево

Овој сектор, уште од почетокот на неговиот развој, јасно се наметнува врз јавниот сектор, бидејќи државата и немаше јасно дефинирани институции од овој тип кои беа способни да ги задоволат потребите од оваа област.

5.1.3.5. Здравство и социјални услуги

Здравствениот сектор е исто така предмет на сè поголем развој на приватни институции, кои би можеле да бидат учесници во јавно приватно партнерство. Ова е посебно истакнато во областите на дополнителните здравствени услуги, како на пример:

- лабораториските испитувања;

⁴⁵Централен регистар на РМ 2009 година

- редовните и вонредните прегледи на вработените во јавниот сектор;
- издавањето на санитарски дозволи;
- вонредните специјалистички лекарски услуги;
- посредување при лекување во странство и сл.

Поради ваквиот тренд, сè поголем е бројот на склучени јавни приватни партнерства и во овој сектор, а особено по неколкуте одлуки и закони на централната власт за приватизирање на одредени здравствени сегменти, како на пример, стоматологијата и лаборанството.

Кога се зборува за функционалните фактори кои влијаат на развојот на јавното приватно партнерство, предвид може да се земат и голем број на други фактори, но за потребите на трудот, горенаведените се доволен показател за значењето на функционалните аспекти на **јавното приватно партнерство**.

ПРОЕКТ

Јавно приватно партнерство – реконструкција, модернизација и доградба на РЕ Бања Кежовица - Штип.

1. Општи податоци за Бања Кежовица

Комплексот Бања Кежовица се наоѓа во близината на Ново Село и река Брегалница во Штип.

Бањата Кежовица е поврзана со регионален пат Штип – Велес – Струмица, како и со железничка линија. Оддалечена е два километри од градот Штип и е на надморска височина од 262 метри.

Како градска бања, Кежовица постои осум децении. Инаку, Кежовица како бања е позната уште од турско време, кога таа се користела за здравствени цели и лична хигиена на жителите. Пишувани податоци за постанокот на бањата не постојат, но се претпоставува дека истата била изградена од страна на Турците кон крајот на XVII век и тоа во примитивна зграда со базен.

Термо-минералните води од изворите кои се наоѓаат во непосредна близина на Бањата Кежовица, според својата радиоактивност, ја ставаат на листата на најрадиоактивните термо-минерални води, не само во Македонија туку и пошироко на Балканот.

Комплексот Бања Кежовица се простира на површина од 6.405 м². Во него се изградени два објекта, едниот наменет за бањски услуги, другиот за сместување, со кои од 1988 година управува ЈП Исар - Штип.

Комплексот во моментот не е во добра состојба. Собите се опремени со парно греење, поврзано на системот за топла вода, вратите и столаријата за прозорците се од дрвена конструкција, винас подови, застарен инвентар и како таков не може да се карактеризира како „класично хотелско сместување“.

Вкупната пазарна вредност на објектите, опремата и инвентарот со кои располага РЕ Бања Кежовица, проценета од овластено вешто лице, изнесува 33.328.941,00 ден. или 541,934,00 евра.

РЕ Бања Кежовица во ЈП Исар функционира како посебна пресметковна единица. Таа во рамките на своите активности ги врши следниве основни дејности:

- обезбедува услови за бањско капење на граѓаните;
- ноќевање и престој на гости во сопствени сместувачки капацитети.

Во оваа работна единица се вработени 14 лица на неопределено време и 4 лица преку агенција за времени вработувања.

2. Опис на потфатот за ЈПП на РЕ Бања Кежовица

Студијата за јавно приватно партнерство-реконструкција, модернизација и доградба на РЕ Бања Кежовица - Штип е изработена од страна на Одделението за локален економски развој на Општина Штип.

Изработката на студијата опфаќа три фази:

Првата фаза или фазата на подготовка вклучува голем број на активности кои се однесуваат на опсервација и пополнување на базата на податоци, како и активности кои се однесуваат на спроведување анкета за оценување на реалните потреби од реализација на проектот.

Втората фаза се однесува на изработка на финансиска проекција која опфаќа споредбена анализа на трошоци за експлоатација во случај на постојното и на новото решение.

Третата, финална фаза се однесува на резултатите од финансиската проекција и нивна соодветна презентација и изработка на Студијата, од која произлегуваат конкретните предлози за натамошни активности на Општината и препораки за имплементација на проектот по пат на јавното приватно партнерство.

Студијата дава оценка за изводливоста и економската оправданост за реализација на проектот „Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица“.

Како предлог-решение за реализација на овој проект Студијата го дефинира моделот на јавно приватно партнерство, кој како извор на финансирање

претставува сериозен приоритет во поглед на можностите за брза и успешна реализација на вакви развојни проекти кои носат придобивки од јавен интерес и обезбедуваат повисок квалитет на јавната услуга.

Јавното приватното партнерство како модел овозможува дефинирање на јасни услови за потенцијалниот инвеститор, контрола на цените на услугите и повторно преземање на објектот по завршување на договорот за кој е склучено јавното приватно партнерство.

Јавно - приватните партнерства се често користен начин на финансирање на разни видови развојни и инфраструктурни проекти и давање на јавни услуги во развиените земји. Но, во Р. Македонија, всушност како и во целиот регион на Југоисточна Европа, јавното приватно партнерство сè уште претставува новина. Јавно приватните партнерства овозможуваат редица предности и придобивки во споредба со класичните начини на финансирање на имплементацијата на проекти и давањето јавни услуги како:

- забрзана изградба на инфраструктура;
- поквалитетни јавни услуги;
- зголемена ефикасност (намалени трошоци во проектниот циклус);
- подобра распределба на ризиците;
- побрза имплементација на проектите;
- подобро управување;
- создавање на дополнителни приходи.

Во студијата, проектот „Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на Бања Кежовица во Општина Штип“ е дефиниран како високопрофитабилен проект со период на враќање на инвестицијата од 4 години и 2 месеца и период на исплата од 5 години и 1 месец.

3. Анализа на досегашна состојба во РЕ Бања Кежовица

Анализата на финансиските извештаи на РЕ Бања Кежовица претставува појдовна точка за да се состави слика за финансиската позиција на оваа единица и нејзиниот успех во работењето последователно во неколку години наназад. Изворите на информации се претставени преку остварените приходи

од основните дејности на единицата и реализираните трошоци за нејзино континуирано функционирање.

3.1. Приходи

Според дејностите што ги врши, приходите во најголем процент се засноваат на приходи од продажба на билети за бањски услуги, приходи од ноќевања во сместувачките капацитети и приходи од бифето.

Содржината на бањските услуги вклучува општа бања со посеби делови за мажи и жени, како и 15 туш кабини наменети за заедничка употреба. Овие услуги се користат по цена од 50 денари за возрасни и 30 денари за деца.

Другата компонента е сместувачкиот капацитет. Бањата располага со 13 соби со по два кревета, каде што едно ноќевање чини 300 денари. Според направената компарација на ноќевањата во последните две години е видлив пад при користењето на оваа услуга. Тоа се должи на несоодветните услови што ги нуди оваа единица и неможноста да одговори на зголемената побарувачка поради малиот обем на сместувачки капацитети.

Приходите од бифето (општа кујна со трепезарија) се значително мали, а тоа се должи на малиот опсег на услуги што ги нуди. Овде се задоволуваат само основните потреби за пијалаци на посетителите и не постои понуда за нивна исхрана.

3.2. Расходи

Најголем процент отпаѓа на оперативните трошоци кои вклучуваат трошоци за плати. Во РЕ Бања Кежовица работат 18 луѓе, од кои 14 се на неопределено работно време, а 4 се преку агенција за привремени вработувања.

Како реални, а не вкалкуирани се следниве трошоци:

- трошоците за комунални услуги: вода, канализација, смет, одржување на ЈП и одржување на градско зеленило;
- трошоците за услуги испорачани од страна на другите РЕ во ЈП Исар (одржување на објектите, опремата и постројките).

Она што се забележува во набљудуваниот период е дека вкупните трошоци имаат тенденција на пораст која се одразува негативно на основното работење на единицата.

3.3. Анализа на добивка / загуба

Во Во РЕ Бања Кежовица отсуствува контролата на приходите и расходите, односно наследењето на порастот на трошоците во однос на приходите отсликува високи загуби.

Од друга страна, континуираната загуба се покрива со прелевање на средства од профитабилните работни единици во ЈП Исар, што исовремено го отежнува нивното стабилно работење.

Константните приходи, наследењето на порастот на трошоците, високите загуби од тековното работење и законските ограничувања придонесле долг временски период да не се креира развојна и инвестициона програма за реконструкција и модернизација на овој објект, со што би се обезбедиле квалитетни услуги, што ја изолира можноста за преземање на ваков потфат од страна на ЈП Исар и само по себе ја наметнува потребата од изнаоѓање на соодветен модел на трансформација.

Крајниот заклучок од анализата на постојната состојба е дека оваа јавна услуга што во моментот ја нуди ЈП Исар не соодветствува со нејзините потреби. Согласно со тоа, се заклучува дека ЈП Исар во најкраток можен рок, треба да изнајде решение со кое ќе се обезбедат подобри услови за функционирање на оваа единица и да се изврши интегрирано планирање и дизајн на услугите според потребите на посетителите.

4. Цели на јавното приватно партнерство

4.1. Општа цел

- Воспоставувањето на јавно приватно партнерство ќе овозможи преземање на активности кои имаат за цел економски и социјален развој на општината врз основа на реализација на конкретен проект за „Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица“ и подобрување на квалитетот на јавна услуга.

4.2. Специфични цели

- Унапредување на препознатливата туристичка инфраструктура согласно со стандардите на современиот бањски туризам;
- Ослободување на ЈП Исар-Штип на дел од несуштествените дејности и создавања на услови за профитабилност на основните дејности;
- Анимација на бањски туризам со промоција на јавната бања како туристичка атракција;
- Воведување на нови содржини особено во сместувачкиот, терапевтскиот и спа-комплексот.

Предмет на јавното приватно партнерство е реализација на проектот реконструкција и модернизација за Бања Кежовица.

5. Очекувана корист од проектот

Главната финансиска корист од проектот доаѓа од приливот на средства и заштедите кои ќе се остваруваат со реализација на проектот.

Нагорната линија на профитабилност на РЕ е резултат од:

- проширени сместувачки капацитети;
- реконструиран и модернизиран бањски комплекс;
- збогатена понуда со нови содржини;
- ефективна и ефикасна испорака на квалитетни услуги;
- зголемен број на посетители.

Заштедите кои би се оствариле вклучуваат:

- заштеди во потрошената енергија доколку би се користеле алтернативни извори на енергија;
- намалување на оперативните трошоци.

Придобивките од проектот се во тесна корелација со изведбените активности и понудените содржини на посетителите.

Позначајни општествени ефекти кои би можеле да се очекуваат со реализација на еден ваков проект се следниве:

- вработување, како директно во проектот така и индиректно во поврзаните сектори;
- мултипликативни економски ефекти, како дополнителни економски ефекти (финансиски приливи) во дејностите што се поврзани со проектот (туризам, градежништво и сл.);
- даночни ефекти;
- девизни ефекти;
- ефект на привлекување на нови инвеститори и нови претприемачи;
- влијание врз вредноста на имотите во околината и др.

6. Ризици

Воспоставувањето на јавно приватно партнерство, како и имплементацијата на проектите за капитална изградба, како и давањето на јавни услуги воопшто, се поврзани со многу ризици.

Основно правило при формирање на јавно приватно партнерство е ризиците да бидат алоцирани на онаа страна (јавниот или приватниот партнер) која најдобро може да управува со нив, со оглед на тоа што правилната алокација на ризиците има директни финансиски импликации врз проектите.

Анализата на ризикот се прави со цел да се добие појасна слика за можните резултати од функционирањето на проектот во непредвидливите услови на иднината.

Имено, анализата на финансиската исплатливост на проектот, независно од квалитетот на применетата методологија, неминовно се прави во даден момент во сегашноста, а се однесува на иден период во траење од 5, 10 и повеќе години. Со оглед на тоа што никој не може со сигурност да предвиди какви околности ќе настанат во овој период на проекција, ниту пак да гарантира за точноста на појдовните претпоставки, неопходно е во анализата да се вклучи и елементот на ризикот, т.е. неизвесноста на идните настани да заземе соодветно место во донесувањето на конечната одлука за реализација на проектот.

Вообичаениот пристап во управувањето со ризиците се состои од:

- навремено препознавање на ризиците кои произлегуваат од сите аспекти и се поврзани со сите фази на развој на проектите;
- анализа на нивната природа и степен на ризичност;
- идентификација на стратегии за минимализирање или одбегнување.

7. Правна рамка за реализација на потфатот

Реализацијата на проектот за реконструкција и модернизација на Бања Кежовица во Општина Штип преку модел на ЈПП ќе се оствари преку почитување на одредбите од Законот за концесии и други видови на јавно - приватно партнерство („Службен весник на РМ“, бр.7/2008).

Имплементацијата на проектот ќе се одвива во следниве чекори:

Чекор 1. Усвојување на Одлука од страна на Управниот одбор на ЈП Исар и давање на согласност од Советот на Општината за започнување на постапка за доделување на договор за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип.

Чекор 2. Изработка на комплетна тендерска документација за доделување на договор за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип.

Чекор 3. Спроведување постапка за доделување на договор со отворен повик, според условите од Законот за концесии и други видови на јавно - приватно партнерство и избор на приватен партнер.

Чекор 4. Потпишување на договор со избраниот партнер.

Чекор 5. Подготовка на комплетна проектна документација за начинот на изведување на реконструкцијата, модернизацијата и доградбата (приватен партнер) во соработка со ЈП Исар - Штип.

Чекор 6. Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип.

8. Услови за доделување на Договор за ЈПП

8.1. Основни услови за доделување на Договор за ЈПП

а) Реконструкција и модернизација на постоечките објекти:

- Инвеститорот треба да гарантира дека ќе изврши реконструкција на машката и женската бања и тушевите во период од една година по склучувањето на договорот за јавно приватно партнерство со вложување на минимум 4.000.000 денари,
- Инвеститорот треба да гарантира дека се обврзува на ЈЗУ Клиничка болница ќе овозможи бесплатно користење на топлата вода за потребите на физикалната терапија и секогаш ќе има приоритет во нејзиното снабдување, сè додека не се промени правото на наследство на бунарите на топла вода,

б) Процентот на изградена корисна површина:

- Инвеститорот треба да гарантира минимум 1.250 м² изградена корисна површина на постоечкиот оддел за сместување и минимум 60 легла во период од три години по склучувањето на договорот за јавно приватно партнерство;

в) Инвестицијата да не е помала од 24.800.000 денари, односно 400.000 евра:

- Инвестицијата со која приватниот партнер ќе ја изврши реконструкцијата, модернизацијата и доградбата на објектите на РЕ Бања Кежовица да не е помала од 24.800.000 денари, односно 400.000 евра.

г) Предлог-проект за инвестиција со опис и проценета вредност:

- Да се понуди предлог-проект за инвестиција кој ќе содржи идејно техничко решение за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица и проценетата вредност за реализација на проектот.

д) Надомест на приватниот партнер:

- Приватниот партнер во понудата да достави процент од нето добивката кој ќе го исплаќа на јавниот партнер,
- Минималниот износ кој приватниот партнер треба да го исплати на јавниот партнер на годишно ниво во апсолутен износ треба да изнесува минимум 15.000 евра во денарска противвредност.

ѓ) Детален урбанистички план:

- Приватниот партнер има обврска да ја заврши постапката за изработка на ДУП за Бања Кежовица со површина приближно 2,4 хектари.

8.2. Општи услови за доделување на договор за ЈПП

- По реконструкцијата и модернизацијата на постоечкиот објект цената на досегашните бански услуги да се зголеми најмногу за 40 % а потоа да се следи движењето на инфлацијата и животниот стандард на граѓаните;
- Да се задржат најмалку 15 работници од досегашните вработени во период од пет години;
- Инвеститорот да ја изврши реконструкцијата, модернизација во период од една година, а доградбата на сместувачките капацитети во период од три години;
- Приватниот партнер ќе стопанисува и управува со објектите на РЕ Бања Кежовица во период од 30 години;
- Доколку приватниот партнер има потреба да користи вода од градскиот водоводен систем за потребите на објектите (разладување на топлата вода), во случај на хаварија на постојниот систем за техничка вода надоместокот за потрошени метри кубни вода и канализација ќе биде пресметан по цена од 50% од цената на чинење на метар кубен вода и канализација во моментот на користењето. Останатите 50% од цената на чинење ќе бидат учество на јавниот партнер.

9. Постапка за доделување на договорот за ЈПП за РЕ Бања Кежовица

9.1. Решение за формирање на Комисија за спроведување на постапката за доделување на договор за јавно приватно партнерство за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на Бања Ковица

На 15 април 2011 година од страна на Советот на Општина Штип е донесено Решение за формирање и именување на претседател и членови на Комисија за спроведување на постапка за доделување на договор за јавно приватно партнерство по проектот „Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на Бања Кежовица“.

Комисијата е надлежна да:

- ја подготви тендерската документација;
- го објави јавниот повик;
- го организира приемот на пријавите и понудите;
- изврши избор и да определи кандидати кои имаат право да го продолжат учеството во постапката;
- спроведува разговор со кандидатите кои ги исполнуваат условите да учествуваат во постапката на конкурентен дијалог;
- определува кандидати на кои им доставува покана за доставување на понуда во постапка на ограничен повик и конкурентен дијалог;
- дава појаснувања и доставува дополнителни информации и документи;
- ги разгледува и оценува понудите и врши рангирање на кандидатите со предлог за прворангираниот да биде избран за концесионер;
- поднесува предлог за прекинување на постапката и
- врши други работи потребни за спроведување на постапката.

За извршените дејства во постапката, Комисијата ги известува сите понудувачи и кандидати.

Комисијата врши редовен и постојан надзор на начинот на вршењето на концесиската дејност и реализацијата на доделениот договор за јавно приватно партнерство, како и на почитувањето на обврските од страна на концесионерот/приватниот партнер, согласно со закон и предметниот договор.

9.2. Отворен повик за доделување на јавно приватно партнерство за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип

ЈП „Исар“ - Штип преку Комисијата за спроведување на постапката за доделување на договор за јавно приватно партнерство на 15 мај 2011 година објави *Отворен повик* за доделување на јавно приватно партнерство за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип.

Постапката за доделување на договор за јавно приватно партнерство ќе се спроведе по пат на отворена постапка.

Право на учество на јавниот повик имаат домашни и странски физички и правни лица или конзорциум, под услови утврдени во Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство и тендерската документација.

Тендерска документација може да се подигне секој работен ден во Општина Штип, ул.Васил Главинов бб, со поднесување на писменото барање за учество во постапката и откако заинтересираниот понудувач ќе уплати паричен надомест од 1.000,00 денари на жиро-сметка на ЈП „Исар“ - Штип.

Во постапката за доделување на договор за јавно приватно партнерство можат да учествуваат само понудувачи кои претходно подигнале оригинална тендерска документација и доставиле оригинална уплатница од извршената уплата на сметка на ЈП „Исар“ - Штип за надоместок за тендерска документација.

Краен рок за доставување на понудите е 29.08.2011 година до 13 часот по локално време.

Понудите се доставуваат преку пошта или директно во архивата на Општина Штип, ул.Васил Галавинов бб.

Понудувачот го приложува оригиналниот примерок на понудата во запечатен внатрешен плик, кој го содржи називот на понудувачот со целосна и точна адреса.

Внатрешниот плик се приложува во запечатен надворешен плик кој:

- е адресиран со целосна и точна адреса на понудувачот;
- го содржи бројот на јавниот повик;
- во горниот лев агол стои ознака „Не отворај“, да не се отвора пред времето и датумот за отворање на понудите.

Доколку сите пликоа не се запечатени и обележани како што се бара, Комисијата за спроведување на постапката за јавно приватно партнерство не презема одговорност за затворање или предвремено отворање на пликовите.

Понудата се изготвува и доставува на македонски јазик и кирилско писмо на образец на понуда, кој е даден во прилог на тендерската документација, на начин и под услови утврдени со овој јавен повик и тендерска документација.

Периодот на важност на понудата изнесува 180 дена од денот на јавното отворање, за чие времетраење во сите нејзини елементи е обврзувачка за понудувачот.

Како дел од понудата, понудувачот задолжително обезбедува **банкарска гаранција** за учество (банкарска гаранција на понудата) во износ од 3% од вкупната проценета вредност на јавното приватно партнерство, односно од вкупната инвестиција (инвестицијата на јавниот партнер и приватниот партнер).

Инвестицијата на јавниот партнер изнесува 33.328.941,00 денари, што значи дека банкарската гаранција треба да биде процент од збирот на оваа вредност и вредноста на понудата на приватниот партнер.

Банкарската гаранција треба да биде поднесена во оригинална форма заедно со понудата. Копии не се прифаќаат. Банкарската гаранција мора да има рок на важност од најмалку 14 дена од денот на истекот на важноста на понудата.

Секоја понуда што не содржи гаранција за учество или содржи гаранција за учество која не е во согласност со условите во тендерската документација ќе биде отфрлена од страна на комисијата како неприфатлива.

За да учествуваат во постапката за доделување на договорот за јавно приватно партнерство, односно за да може понудите да се оценуваат/ евалуираат, понудувачите треба да се селектирани за подобни, за што мора да ги исполнат **критериумите за утврдување на способност.**

Докази и документација кои се потребни за докажување на способноста на понудувачот:

За докажување на личната состојба:

- изјава на понудувачот дека во последните пет години не му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари;
- потврда дека не е отворена постапка за стечај од надлежен орган;
- потврда дека не е отворена постапка за ликвидација од надлежен орган;
- потврда за платени даноци, придонеси и други јавни давачки од надлежен орган од земјата каде економскиот оператор е регистриран,
- потврда дека со правосилна пресуда не му е изречена прекршочна санкција – забрана за вршење на професија, дејност или должност, односно привремена забрана за вршење одделна дејност,
- потврда од Регистарот на казни за сторени кривични дела на правните лица дека не му е изречена споредна казна забрана за учество во постапки за јавен повик, доделување на договори за јавна набавка и договори за јавно приватно партнерство;
- потврда од Регистарот на казни за сторени кривични дела на правните лица дека не му е изречена споредна казна, привремена или трајна забрана за вршење на одделна дејност.

За докажување на способноста за вршење на професионална дејност:

- понудувачот треба да достави изјава со која ќе гарантира за неговата способност за вршење на професионалната дејност.

За докажување на економската и финансиската состојба:

- Извештај за биланос на состојба заверен од надлежен орган, односно ревидиран биланс на состојба или извадок од билансот на состојба за последните три години (2008,2009 и 2010 година), доколку објавувањето на билансот на состојба е пропишано со закон во земјата каде што понудувачот е регистриран.

Техничката или професионалната способност:

- понудувачот треба да го реализира договорот за јавно приватно партнерство во согласност со одредбите од Законот за градење и другите позитивни прописи во РМ за таквиот тип на работи,
- ЈП „Исар“ - Штип не презема никакви обврски кон трети лица во случај на ангажирање на градежна фирма од страна на приватниот партнер за извршување на градежните работи,
- односите помеѓу трети лица и приватниот партнер ќе бидат регулирани со посебен договор помеѓу нив,
- приватниот партнер солидарно и неограничено одговара за работите што ќе ги извршува подизведувачот.

9.3. Моментална состојба со постапката за доделување на јавно приватно партнерство за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица - Штип

Од предвидените чекори за реализација на постапката за доделување на јавно приватно партнерство за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица - Штип до септември 2011 година целосно се завршени првите три чекори и тоа:

1. Усвоена е Одлуката од страна на Управниот одбор на ЈП Исар и е дадена согласност од Советот на Општината за започнување на постапка за доделување на договор за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип.

2. Изработена е комплетната тендерска документација за доделување на Договор за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица во Општина Штип.

3. Објавен е Отворен повик, според условите од Законот за концесии и други видови на јавно - приватно партнерство.

Меѓутоа, останатите три чекори (потпишување договор со избраниот партнер, подготовка на комплетна проектна документација за начинот на изведување на реконструкцијата, модернизацијата и доградбата, како и започнувањето со реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица) сè уште не се започнати, иако во временскиот рок определен за поднесување на барања за учество на Отворениот повик, четири субјекти пројавиле интерес за тендерот и ја подигнале тендерската документација.

Причина за ваквата состојба е фактот што по истекот на определениот тендерски рок (29 август 2011 година) никој не доставил понуда. Според последните сознанија, во Комисијата се вршат детални и стручни анализи за ваквата состојба и се прават подготовки за распишување на нов отворен повик, со зголемени погодности за приватниот партнер.

Имено, во првиот Отворен повик неповолни услови за приватниот партнер се:

- обврска да ја покрие целокупната инвестиција за реконструкција, модернизација и доградба на објектите на РЕ Бања Кежовица;
- цената на досегашните бањски услуги може да ја зголеми најмногу за 40%;
- предвидената реконструкција и модернизација на машката и женската бања и крилото каде што се наоѓаат тушевите и кадите да ја заврши во рок од една година од склучување на договорот за ЈПП;
- доградбата на сместувачките капацитети треба да ја заврши во рок од три години;
- по целосната реализација на договорот, реконструираниите објекти, новоизградениот објект, целокупниот инвентар и приходите остануваат во сопственост на ЈП „Исар“ - Штип.

Можеби во овој дел ќе има промени на условите пред распишување на новиот Отворен повик.

Заклучни согледувања

1. Идејата за јавно приватно партнерство (ЈПП) е многу едноставна: наместо државата, приватниот сектор го финансира и гради проектот со право да го стопанисува во одреден временски период за да ја поврати инвестицијата и има мала добивка.

2. Јавно приватно партнерство претставува вклучување на правни и физички лица во вршењето на работи од јавен интерес од локално значење врз основа на договор склучен во согласност со законот. Врз основа на договорот субјектите – договорни страни од јавниот и приватниот интерес ги здружуваат своите ресурси заради поефикасно и поквалитетно обезбедување на одредени јавни услуги.

3. Јавното приватно партнерство доби значење во последниве дваесет години, а во овој период е на врвот на актуелност што се објаснува со неколку фактори: се надминува проблемот на недоволни буџетски средства за реализација на крупни проекти, настојувањето да се оствари поголема корист врз основа на користење на знаењето (know-how) и методите на работа на приватниот сектор и промената на улогата на јавниот сектор од директен учесник во субјект кој се јавува во улога на организатор, контролор и регулатор.

4. Целите што треба да се постигнат со јавно приватно партнерство се: договарање и изведба на поголем број проекти, природна пазарна поделба на ризикот меѓу приватниот и јавниот сектор, поефикасно и економично да се употребат средствата на даночните обврзници, користење на поголемата продуктивност на приватните претприемачи во изградбата и поголемата ефикасност во управувањето со објектите, создавање на дополнителна вредност преку спојување на финансиските и човечките ресурси и стимулирање на економскиот раст.

5. Приватниот сектор има доминантна улога во дизајнирањето, проектирањето, изградбата, реконструкцијата, одржувањето, финансирањето и управувањето со проектот, додека јавниот сектор во основа се фокусира на дефинирање на основните цели што ќе се постигнат, пред сè, квалитетот на услугите и нивните цени и надоместок.

6. Суштината на јавното приватно партнерство се согледува и во рапределбата на ризикот, бидејќи за успехот на проектот е важно и правилно да се установаат ризиците поврзани со секоја компонента и фаза на проектот, потоа да се алоцираат така што рамнотежата ќе осигура најдобра вредност (за вложените ресурси) во однос на ризикот кој го презема партнерот кој може на најдобар начин да управува со тие ризици, а со тоа да се минимизираат и севкупните трошоци.

7. Јавното приватно партнерство ја подобрува состојбата со вработеноста, односно бројот на реализирани јавни приватни партнерства е правопрпорционален фактор на зголемување на бројот на вработени, а со тоа и подобрување на стандардот на живеење на основниот политички субјект – граѓанинот.

8. Јавното приватно партнерство претставува една од честите политички, економски, медиумски и општествени теми, како во светот така и во Република Македонија. Партнерството на јавниот и приватниот сектор кое е насочено кон давање на јавни услуги или пак кон исполнување на некоја должност (функција) на јавниот сектор, е во пораст на сите нивоа на јавната власт – како на централната така и на локалната. Во бројни развиени држави, но и во оние кои го поминуваат процесот на транзиција, патишта, железници, аеродроми, затвори, школи, студентски домови, болници, спортски објекти, училишта, уреди за потребите на јавниот сектор, водоводни и одводни системи, системи за заштита на околината и сл. се реализираат со примена на некои од облиците на јавно приватно партнерство.

9. Со јавното приватно партнерство во Република Македонија се промовира приватната иницијатива во финансирањето на јавните услуги, се утврдува еднаков пристап и транспарентност во постапката за доделување на

договори за јавно приватно партнерство, како и за обезбедување на квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите што се предмет на доделените договори.

10. Анализите и практиката покажуваат дека има поддршка на приватните бизниси, Владата на РМ во изминатите неколку години постепено тежнее кон развивање на концептите на јавното приватно партнерство. Иста така, тука се вбројуваат и напорите на европските институции, кои сè појасно ги наметнуваат своите правила за развој на приватниот сектор, а јавните приватни партнерства се презентирани како еден од основните сегменти на овие напори.

Од големо значење на овој економско-правен институт – ЈПП е тоа што законската регулатива во РМ е во постојана реформа со цел да биде современа и унифицирана со правната регулатива на ЕУ.

11. Тенденциите на приватниот сектор за личен и професионален развој одат во прилог на состојбите со јавното приватно партнерство. Факт е дека колку приватниот сектор е понапреден, толку поквалитетни ќе бидат и условите кои ќе се нудат на јавниот сектор во евентуалните нови јавни приватни партнерства.

Користена литература

1. **Ричард Д.Бингам, Вилијам М.Боуен, Мити О.Чендер:** Менаџирање на локалната власт, Скопје, 2009.
2. **Стипе Ловретич:** Трговски менаџмент, Економски факултет, Белград, 2008.
3. **Доналд Ф.Кетл:** Глобална револуција на јавниот менаџмент, Скопје, 2008.
4. **Џозеф Е. Стиглиц:** Економија на јавниот сектор, Белград, 2008.
5. **Упатство за примена на јавното приватно право - УСАИД 2005/2006**
6. **Законски прописи**
7. **European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327final, 30.4.2004.**
8. **Green paper on Public-Privatepartnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by EuropeanCommission),Brussels, 30. 04. 2004, COM (2004) 327, str. 2**
9. **Works Directive(93/27/EEC); Supplies Directive(93/36/EEC); Services Directive(92/50/EEC); Utilities Directive(93/38/EEC).**
10. **Dr. sc. Hrvoje Kačer, dr. sc. Dejan Kružić, Dr. sc. Ante Perković:** Javno – privatno partnerstvo: ...Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.607.
11. **Vaillancourt-Rosenau, P. (ed.), Public-Private Policy Partnership, MIT Press, Cambridge, 2000.str. 4.-5.**
12. **Dr. sc. Hrvoje Kačer, dr. sc. Dejan Kružić, Dr. sc. Ante Perković:** Javno –

privatno partnerstvo: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.

- 13. Marenjak, S. (i drugi):** Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, Zagreb, 2007, 59 (7), str. 599.
- 14. Д-р Драгољуб Арсовски (2007):** Ризици во банкарското работење, р.р.98, издание Мисла, 2007, Скопје.
- 15. Тихомир Јовановски:** Економика на осигурувањето, р.р.92, издание Мисла, 2007, Скопје.
- 16. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01.**
- 17. Campbell Thomson, Judith Goodvin:** 2006 Evaluation of PPP projects financed by the EIB pp 147.
- 18. Dr. M. Sohail Khan,** WEDC, Loughborough Sveučilište, Velika Britanija.
- 19. Диги Леон,** Преобразба на Јавното право
- 20. Интернет сајтови на Министерството за економија на Република Македонија, Централниот регистар на РМ и ЗЕЛС.**
- 21. Gulija, B:** Javno-privatno partnerstvo, Euroscope Bilten europskoga dokumentacijskogcentra – dodatak br. 73/04.
- 22. Mijatović, N:** Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija, br. 3/07.
- 23. Pusić, E:** Upravni sistemi, Grafički zavod Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1985.

Ема Радосављевиќ

**Јавно приватно партнерство – економски и правни аспекти во
Република Македонија**

Универзитет „Гоце Делчев” - Штип