МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„Гаврило Романович Державин“

Свети Николе – Битола

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ЈАВНОТО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА – ДОБРИ ПРАКТИКИ

МЕНТОР:

вонр. проф. д-р Иван Ефремовски

Изработил: **Дијана Кушева**

бр.на индекс: М187005

Свети Николе, 2020

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„Гаврило Романович Державин“

Свети Николе – Битола

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ЈАВНОТО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА – ДОБРИ ПРАКТИКИ

Предмет: Финансирање на локалната самоуправа

Ментор: вонр. проф. д-р Иван Ефремовски

Студент: Дијана Кушева

Број на индекс: М187005

Насока: Финансии и деловно право

Свети Николе, 2020

ИЗЈАВА

Јас, Дијана Кушева, студент/ка на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“ Свети Николе – Битола, на студиската програма по Финансии и деловно право, со постојано место на живеење на ул. Лисец, број 4 во Штип, со ЕМБГ _____ и број на индекс М187005, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов ЈАВНО ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО И ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА – ДОБРИ ПРАКТИКИ претставува мој самостоен труд и истиот претставува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

Согласен/а сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијатство согласно важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: **Давател на изјава:**

_____,_____20___ година Дијана Кушева

АПСТРАКТ

Генерално, денес на глобалната и современа економска сцена, јавното приватно партнерство е современ облик на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, како во светот, така и во Република Северна Македонија. Одовде произлегува и основната цел на овој магистерски труд, а тоа 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 и добрите практики во единиците на локалните самоуправи ширум земјава. 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 добрите практики и примени на истото во локалните самоуправи, како процес на пренос на општествената сопственост од јавниот во приватниот сектор во давањато на јавни услуги, користењето на претприемачкиот дух на приватниот сектор, доброто владеење, вклучително и за нивото на одговорноста и ризикот на субјектите носители на правата и обврските од оваа економско-правна работа. Имајќи предвид дека јавното приватно партнерство (ЈПП) е релативно нова тема во Република Северна Македонија, овој труд во прв план дава преглед на правната и институционалната рамка за ЈПП, а потоа ги разгледува актуелните предизвици/слабости во врска со законодавната рамка и рамката за носење на политики, институционалните капацитети, односно органите на јавниот сектор и надворешните фактори, како и примената на истите во единиците на локалната самоуправа, на еден добар и ефективен практичен начин, како елемент во синџирот за добра соработка на институциите.

Клучни зборови: партнерство, приватно, локална самоуправа, практики.

ABSTRACT

In general, today in the global and contemporary economic arena, public-private partnerships are a modern form of cooperation between the public and private sectors, both in the world and in the Republic of Northern Macedonia. This is where the main purpose of this Master's thesis arises, which is to contribute to the understanding of the idea of partnership and to point out the possibility of using the full spectrum of different public-private partnership models and good practices in local government units throughout the country. The authors in this area pay attention to analyzing the reasons that lead to public-private partnerships, the main tasks that are set before public-private partnerships, the variety of structures in which public-private partnerships are manifested, and the advantages and limitations of public-private partnerships. The master's thesis explores good practices and its application in local governments, as a process of transferring social ownership from the public to the private sector in the delivery of public services, the use of the private sector entrepreneurial spirit, good governance, including the level of responsibility. and the risk of the entities that hold the rights and obligations of this economic-legal business. Given that public-private partnerships (PPPs) are a relatively new topic in the Republic of Northern Macedonia, this paper first reviews the legal and institutional framework for PPPs, and then looks at the current challenges / weaknesses regarding the legislative and framework frameworks. policy-making, institutional capacities, ie public sector bodies and external factors, as well as their application in local government units, in a good and effective practical way, as an element of the supply chain after the institutions.

KEY WORDS: partnership, private, local government, practices.

Содржина

АПСТРАКТ 4

ABSTRACT 5

ВОВЕД 1

I Глава 4

Теоретски основи на јавно-приватното партнерство 4

1. Поим, суштина и историски развој на јавно приватно партнерство 4

2. Јавно приватно партнерство во Република Северна Македонија 9

3. Предности и ризици од јавно приватните партнерства (справување со нив) 23

II Глава 26

Локалната самоуправа и јавно-приватното партнерство 26

2. Развој на локалната самоуправа 26

2.1. Финансирање на единиците на локална самоуправа 32

2.2. Корупцијата во Јавното приватно партнерство 35

2.3. Транспарентност како превенција од корупција 36

2.4 Ризици поврзани со Јавното приватно партнерство во Локалната самоуправа 36

III Глава 53

Добро владеење – развој на концептот на доброто управување 53

3. Добро владеење – концепт на добро владеење 53

IV Глава 65

Добри практики 65

ЗАКЛУЧОК 74

Користена литература 78

ВОВЕД

Локалната демократија и доброто управување главно се однесуваат на процесот преку кој одлуките за јавните политики се донесуваат и имплементираат. Ова е резултат на интеракции, односи и креирање мрежи помеѓу различните сектори (единиците на локалните самоуправи, јавниот сектор, приватниот сектор и граѓанскиот сектор) и истиот вклучува донесување одлуки, преговарање, размена/влијание на моќ помеѓу засегнатите страни со цел да се утврди кој, што, кога и како добива, како и остварување на добра и ефикасна комуникација со приватниот сектор и воспоставување на јавни приватни партнерства. Вистинската дилема која се појавува во анализите и алатките од оваа област е како да ја измериме ефикасноста на локалниот менаџмент и неговите демократски капацитети, предводени од добро владеење и добри практики? Што треба да биде земено предвид, какви информации и податоци треба да бидат вклучени, што всушност ќе се мери – перцепции и задоволство на граѓаните, законска регулатива и одлуки, процесот на локалниот менаџмент, транспарентноста и отчетноста на локалните власти итн. Самото по себе ова упатува на тоа дека се работи за комплексна и сложена проблематика која треба да биде добро структурирана и дефинирана за на едноставен начин да ни овозможи добивање на потребните податоци и информации во контекст на целите на владеење.

Практичното утврдување „тесни грла“ во демократските механизми на локално ниво се со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво, како и развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница. Сето ова укажува и на потребата од насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики.

Особено важен дел од анализата е блиску поврзан со капацитетот на општините да ја следат реализацијата на стратешките определби (што е во директна корелација со успешната реализација на истите) и нивната директна поврзаност со буџетите на општините. Ова е од исклучителна важност за реално планирање, успешно реализирање и ефикасно користење на средствата на граѓаните. Имајќи предвид дека инструментариумот за успешно планирање кај значаен дел од општините е скромен во

овозможување на граѓанска партиципација, особено важно е исто така да се анализираат и механизмите кои ги користат општините во однос на информирање на граѓаните за своите активности и усвоени документи. Ова е особено важно, имајќи предвид дека транспарентноста во работењето на општините е од исклучителна важност за поголема партиципација на граѓаните во носењето на локалните политики, како и за отчетноста и ефикасноста на општините во однос на политиките и проектите кои ги спроведуваат.

Целта на пишувањето на магистерскиот труд е да се објасни јавно-приватното партнерство и неговата корисна улога за развој на општеството и животот на граѓаните во него преку предностите и недостатоците од него, улогата на локалната самоуправа и односот со јавно-приватното партнерство во контекст на потребата од насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики, а со единствена цел кон разбирање на идејата за партнерство и да се укаже на можноста за користење на целиот спектар на различни модели на јавно приватно партнерство и добрите практики во единиците на локалните самоуправи ширум земјава.

Задачите кои произлегуваат од целта на темата на магистерскиот труд, се следните:

- да се објасни значењето на јавно-приватното партнерство;
- формите на јавно-приватното партнерство;
- предностите и недостатоците кај него;
- односот и улогата на локалната самоуправа кон јавно-приватното партнерство;
- принципите на администрацијата во зачувување на вредностите на доброто владеење;
- методите на доброто владеење;
- добрите практики од јавно-приватното партнерство.

Основната теза на магистерскиот труд е дека јавно приватно партнерство е во склоп во 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. Локалната демократија и доброто управување главно се однесуваат на процесот преку кој одлуките за јавните политики се донесуваат и имплементираат.

Во текот на пишувањето (изработувањето) на магистерскиот труд се користеа одредени техники и методи кои даваат одреден резултат за појасна слика на јавно-

приватното партнерство: преку анализа на законската регулатива на Република Северна Македонија, со одредена анализа на различни научни трудови, со одредени статистички податоци кои укажуваат на обемот и ефективноста од јавно-приватното партнерство, како и со анализа на стручна литература која го опфаќа проблемот на јавно приватното партнерство.

Структурата на магистерскиот труд се состои од следното:

Во првиот дел од трудот се дава објаснување за поим, суштина и историскиот развој на јавното приватно партнерство. Истражувањето е насочено кон Јавното приватно партнерство во Република Северна Македонија. Во овој дел се акцентира и важноста на формите и предностите и ризиците од јавните приватни партнерства.

Во вториот дел се опишува развојот на локалната самоуправа, тука се споменува и финансирањето на локалната самоуправа и е споменато за корупцијата во Јавното приватно партнерство.

Во третиот дел од трудот е разработена и темата за доброто владеење – концепт на добро владеење, се опишуваат принципите на јавната администрација во зачувување на вредностите за добро управување. Се акцентираат методите на доброто владеење и се споменуваат меѓусебните права и обврски на партнерите.

Во последниот, четвртиот дел од магистерскиот труд извршена е анализа на добрите практики кои овозможуват обезбедување на висока мотивација и посветеност кон различните организациски цели. Главна карактеристика на избраните идеи и инструменти за управување, прикажани во одделните случаи, е во идејата дека преку иновативност и експериментирање, преку широк дијалог и комуникација, можат да бидат идентификувани соодветни пристапи на управувањето и инструменти за зголемување на мотивацијата и посветеноста (ангажираноста) на вработените во локалната самоуправа во однос на спроведување на Јавно-приватното партнерство.

I Глава

Теоретски основи на јавно-приватното партнерство

1. Поим, суштина и историски развој на јавно приватно партнерство

Имено, може да се каже дека 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 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. Исто така треба да се напомене дека, 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.

Јавното приватно партнерство во законодавството на Република Северна 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.

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.[1] 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.

Генерално, концептот на јавното приватно партнерство се согледува и во рапределбата на ризикот, бидејќи за успехот на проектот е важно и правилно да се установат ризиците поврзани со секоја компонента и фаза на проектот, потоа да се алоцираат така што рамнотежата ќе осигура најдобра вредност (за

[1] Кетл, Ф., Д. (2008) *Глобална револуција на јавниот менаџмент*. Магор: Скопје.

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.

Дефинирањето за 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 сектор.

Во зависност од изворот на дефиницијата, јавното приватно партнерство може да се презентира во повеќе различни форми.

Кој тип 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.

Дефинирањето го вклучува и рационалното искористување на природните богатства, кога се работи за концесија.[2]

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 активности кои имаат цел да обезбедат партнерски форми на соработка, овозможувајќи директна

[2] Кетл, Ф., Д. (2008) *Глобална револуција на јавниот менаџмент*. Магор: Скопје.

поддршка во процесот на вработување и подобрување на животниот стандард на локално ниво.[3]

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-клима.[4]

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 Северна Македонија, според Законот за концесија и други видови 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 услуги. [5]

Генерално, општоприфатената дефиниција на поред Асоцијацијата на јавни приватни партнерства (Europe 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 договор.*[6]

Без разлика кој тип 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

[3] Упатство за примена на јавното приватно право – УСАИД 2005/2006
[4] Бингам, Д. Р., Боуен, М. В., Чендер О. М. (2009) *Менаџирање на локалната власт*. Скопје.
[5] Јовановски, Т. (2007) *Економика на осигурувањето.* стр. 92. Скопје: Мисла.
[6] Бингам, Д. Р., Боуен, М. В., Чендер О. М. (2009) *Менаџирање на локалната власт*. Скопје.

потполна приватизација, кога државата сите одговорности, ризици и награди за давање на услугите ќе ги пренесе на приватниот сектор.

Кога зборуваме за историскиот развој на Јавното приватно партнерство, истото 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, започнува да се применува во азиските држави. Во тој период е изграден првиот тунел по системот БОТ во Хонконг во Кина. Во почетокот на 90-тите години на минатиот век почнува да се развива моделот Приватна финансиска инцијатива (Private Finance Iniciative – 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.

Во 2003 година ЕУ ги има донесено насоките за успешно јавно приватно партнерство (Guedelines for Successful Publik – Private Partnerships), а во 2004 година Зелената книга за јавно приватно партнерство *(Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Pablic 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. 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.

Важно е меѓу останатото, да се напомене дека преку јавното приватно партнерство, исто така, се редефинира 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.

2. Јавно приватно партнерство во Република Северна Македонија

Имајќи предвид дека јавното приватно партнерство (ЈПП) е релативно нова тема во Република Северна Македонија, оваа тема во прв план дава преглед на правната и институционалната рамка за ЈПП, а потоа ги разгледува актуелните предизвици/слабости во врска со законодавната рамка и рамката за носење на политики, институционалните капацитети, односно органите на јавниот сектор и надворешните фактори.

Практично, 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 практично 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 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.

Кога зборуваме за јавно приватно партнерство, прво би ја анализирале главната цел на истото. Имено, главната цел на јавното приватно партнерство е вклучување на приватниот сектор во обезбедувањето на јавни услуги, со што улогата на јавниот сектор се менува од сопственик кон купувач и чувар на јавните интереси. Ова се води од верувањето дека јавниот сектор треба да се фокусира на своите основни функции, оставајќи го приватниот сектор да ја извршува ефикасно и ефективно својата сопствена функција.

Една од клучните насоки за политика на концептот на ЈПП е желбата за подобрување на националната инфраструктура во земјата и поддршка на јавните услуги, без оптоварување на јавните средства и без потреба од зголемување на даноците“, се вели во анализата „Јавно приватно партнерство во Република Северна Македонија – законска рамка (I дел)“.

Целосниот напредок на Северна Македонија во спроведување на ваквото партнерство, се вели во анализата, доби добра оцена во 2012 година. Државата усвои низа закони за концесија, за Јавното приватно партнерство, секторски закони и за јавни набавки за ваквото партнерство и на национално и локално ниво, кои се усогласени со ЕУ-директивите за јавни набавки. Одделението за Јавното приватно партнерство е во Секторот за правни работи во Министерството за економија. Сепак, мало е познавањето на техничките и практичните аспекти на ваквото делување во владините институции и ограничено е искуството со управување со ризикот.

Областа на јавно-приватните партнерства во Северна Македонија е регулирана со Законот за концеси и и јавно-приватно партнерство објавен во Службен весник на РМ, број 6/2012, на 13 јануари 2012 година, а применлив од 15 март 2012 година.[7] Во него, пред сè, се изнесени материјално-правните одредби со кои се уредуваат прашањата на предметот, на актерите, на обликот на партнерството, како и правилата што се однесуваат на договорот за Јавно приватно партнерство.

Законот јасно дефинира кога се применува, ја регулира процедурата на избор (оглас, преселекција и постапка за барање понуди, објавување на доделувањето на концесијата, можност за жалба) и дава флексибилна рамка за проектниот договор (во

[7] Службен весник на Република Македонија бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15 и 215/15.

однос на поништување/надоместок, поставување на тарифа/стандарди за услуга итн.) како и начинот и процедурата за доделување на договори за други видови јавно приватно партнерство, поднесување на жалба за договорот за јавно приватно партнерство, права и обврски на јавниот и приватниот партнер и правна заштита во процедурата за доделување на договорите за јавно приватно партнерство.

Јавно приватно партнерство[8] значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот партнер и приватниот партнер, која се карактеризира со следново:

а) приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници во области од надлежност на јавниот партнер и/или обврската да обезбеди за јавниот партнер неопходни предуслови за давање на јавна услуга на крајните корисници и/или активности од негова надлежност;

б) со цел за исполнување на обврските од точката а) на овој став, приватниот партнер може да преземе обврска да: - финансира, дизајнира, изгради и/или реконструира/реновира објект на јавна инфраструктура, работи и одржува нов објект и/или реконструиран/реновиран објект на јавна инфраструктура, или - користи, управува и одржува постоен објект на јавна инфраструктура, или - која било комбинација на горенаведените обврски сè додека комбинацијата на тие обврски е со цел за исполнување на целите поставени во точката а) на овој став;

в) при преземање на обврската од точките а) и б) на овој став, приватниот партнер вообичаено презема значаен дел од ризиците поврзани со финансирање, изградба, побарувачка и/или достапност и други такви дејствија, управување, одржување и технички ризици, зависно од договореното при воспоставување на јавното приватно партнерство и се определува од случај до случај;

г) секој партнер во јавно приватно партнерство за времетраење на јавното приватно партнерство ќе преземе одговорност за ризични настани кои се во негова сфера на влијание, или одговорноста се дели со цел за постигнување на оптимално управување на ризикот за времетраењето на партнерството, меѓу другото, со користење на управувачки, технички, финансиски и иновациски способности на приватниот партнер и со промовирање на размена на вештини и знаење – искуство меѓу јавниот и приватниот партнер, без истото да е во спротивност со точката в) на овој став;

[8] Службен весник на Република Македонија бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15 и 215/15.

д) во замена за преземените обврски јавниот партнер може да додели на приватниот партнер концесија за јавна работа или концесија за јавна услуга, или да му надомести преку плаќање;

ѓ) јавниот партнер, исто така, може да му овозможи на приватниот партнер да изведе одредени комерцијални економски активности, покрај обврските од точките а) и б) на овој став, утврдени во договорот, но само ако не постои друг можен начин да се обезбеди неопходно ниво на ценовна ефикасност на приватното учество и разумен поврат на инвестицијата и

е) јавниот партнер може да пренесе одредени стварни права на приватниот партнер, неопходни за извршување на договорно поставените обврски.

Зависно од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување на јавна работа и/или јавна услуги, како и распределбата на клучните постојни ризици, јавното приватно партнерство може да се воспостави како:

1) концесија за јавна работа или

2) концесија за јавна услуга или

3) договор за јавна набавка на работа или

4) договор за јавна набавка на услуга.

Јавно приватно партнерство се воспоставува со договор. Во случај на концесија за јавна работа и концесија за јавна услуга која вклучува елементи и на работа и на услуга, т.е. комбиниран договор, одлучувачки елемент за одредување дали таквиот договор е концесија за јавна работа или концесија за јавна услуга ќе биде дали работата која треба да се изведе е главен предмет на договорот, или истата е само споредна во однос на главниот предмет на договорот.

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

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

врши автоматски со помош на електронски средства“. Законот за ЈПП се однесува на „добра од општ интерес“, што е амбициозна фраза и се потпира на специфичен секторски закон за имплементација. Исто така, законот не е јасен за владината поддршка и финансиската безбедност и нејасна е можноста за меѓународна арбитража, освен арбитражата на Меѓународниот центар за решавање на инвестициски спорови (ICSID). Не е утврдена општа рамка за подобрување на законите и промоција на ЈПП во Македонија. Документите за јавни политики како програми и стратегии за ЈПП сè уште не се усвоени. Од огромно значење е квалитетот на јавните институции за да избегнат мито и корупција во договорите за ЈПП. ЈПП треба да биде во јавен интерес. Имено, ова е многу деликатно прашање за многу земји, не само за многу сиромашните, туку и за понапредните земји во развој. Институционалната рамка во Северна Македонија се состои од пет институции. Во правната рамка на јавно-приватните партнерства во земјите членки од Европската унија се објаснува дека самата Европска унија не го дефинира јавното приватно партнерство во закон.[9] Министерството за економија (МЕ) е одговорно за спроведување на Законот за ЈПП како и на 6 (шест) подзаконски акти усвоени од Владата. МЕ е надлежно и да го води и да го одржува Регистарот на доделени договори за ЈПП. Надлежен орган за јавно приватно партнерство е Министерството за економија кое ги врши следниве работи:

- развива и спроведува мерки и активности со цел за постигнување и одржување на целосно транспарентен и ефикасен систем за јавно приватно партнерство, - го води и одржува Регистарот за доделените договори за воспоставување на јавно приватно партнерство;
- изготвува предлози за измени на прописите од областа на јавно приватно партнерство и дава инструкции за имплементирање на овој закон, - организира и реализира едукација и обука од областа на јавно приватно партнерство за сите учесници во процесот;
- следи, анализира и дава стручна помош и мислење во делот на спроведување на постапките;

[9]Објаснување: - Закон за дополнување на законот за концесии и јавно приватно партнерство - Сл. весник на Р Македонија, бр. 215 од 07.12.2015 година
- Закон за дополнување на законот за концесии и јавно приватно партнерство - Сл. весник на Р Македонија, бр. 33 од 05.03.2015 година
- Закон за дополнување на законот за концесии и јавно приватно партнерство - Сл. весник на Р Македонија, бр. 104 од 24.06.2015 година

- следи, анализира и ги проучува актуелните европски и светски тенденции, знаења и искуства во областа на јавното приватно партнерство и - врши и други работи и задачи поврзани со јавното приватно партнерство.

Одделението за ЈПП формирано во рамките на МЕ има улога да биде основа за поддршка и тренинг за сите чинители. Советот за ЈПП кој треба да се состои од 15 членови вклучувајќи претставници од централната и локалната власт, јавни претпријатија, бизнис-секторот и независни експерти, е основан, но сè уште не функционира.

Советот за ЈПП има советодавна улога за Владата во областа на ЈПП, промоција на ЈПП, предлага проекти за ЈПП и дава иницијативни предлози за измена на законската рамка во оваа област. Сепак, во практика Советот за ЈПП не ги извршува одговорностите утврдени во Законот за ЈПП.

Ваквиот тип партнерство е во пораст и е застапено во сите земји во Европската унија, со разлики во моделите кои произлегуваат од разликите во националната легислатива. Нормативното уредување на оваа материја кај нас е заокружено со донесувањето на подзаконски акти. Доусогласувањето на постојниот закон со европското законодавство и новиот конзистентен текст, целосно усогласен со европското законодавство.

Токму затоа, поради исклучителната важност на законот, но и неговата „новост“, особено е значајно неговото правилно читање и користење, како и укажувањето на неговата опфатност.

„Јавен партнер“ е правно лице кое доделува договор за воспоставување на јавно приватно партнерство, и тоа:

- Република Северна Македонија,
- општината, градот Скопје и општините во градот Скопје,
- јавните претпријатија, јавните установи, трговските друштва основани од Република Северна Македонија, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје и друштва врз кои државата или органите на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје имаат директно или индиректно влијание преку сопственоста над нив, односно поседуваат поголем дел од капиталот на друштвото, имаат мнозинство гласови на акционерите/содружниците и именуваат повеќе од половина од членовите на управниот или надзорниот одбор, односно органите на управување на друштвото и - други правни лица кои

согласно со закон вршат јавни овластувања во делот на вршењето на јавните овластувања.

„Приватен партнер“ е домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум со кого јавниот партнер склучува договор за воспоставување на јавно приватно партнерство, или кој за таа цел основа друштво за посебна намена.

Во нашата замја пример за успешен проект за јавно приватно партнерство на централно ниво се аеродормите во Скопје и во Охрид, а на локално ниво уличното осветлување во Скопје, Општина Чаир, Куманово итн. Неуспешни и економски неисплатливи пак, се депонијата Дрисла, уличното осветлување во Свети Николе и општинската зграда на Ѓорче Петров. Иако за ваквите проекти кои сами по себе се комплексни пред се заради големата сума пари, страв од корупција не треба да има, доколку работите се транспаренти и без однапред познат исход. Одредени експерти препорачуваат ревидирање на законската регулатива со цел предвид да се земе не само интересот на приватниот партнер, туку и јавниот интерес. Недоволен квалитет на студиите покажува дека немаме квалитет во проектите. Потенцијалот на општините е да се диференцира на големи и мали проекти за на крај да се добие ефикасност.

Исто така, денес постои и спроведена постапка за избор на најповолна понуда за воспоставување Јавно приватно партнерство (ЈПП) за формирање современа организација – платформа како ефикасен носител на хеликоптерскиот итен медицински систем во Република Северна Македонија (ХЕМС) и хеликоптерските услуги за пребарување и спасување (САР) и ја прифати Предлог-одлуката за избор на приватен партнер за оваа дејност со САРХЕМС ДООЕЛ Скопје, компанијата која ги задоволи условите на јавниот повик.

Најдоцна за шест месеци по потпишување на договорот за јавно приватно партнерство, компанијата ќе стави на располагање два хеликоптера опремени за давање медицински услуги за прва помош и за пребарување и спасување бесплатно за граѓаните на Северна Македонија, кои најмногу за 15 минути треба да бидат на местото каде што треба да биде извршена интервенцијата.

Договорот за ЈПП на приватниот партнер му овозможува да си ги наплати услугите согласно неговиот бизнис-модел, а за цело време на траење на договорот има обврска да плаќа надомест за стекнатото партнерство за обавување на оваа дејност во висина од 10.000 евра, во денарска противвредност во Буџетот на Република Северна Македонија.

Двата хеликоптера, хелиодромите и другата опрема за извршување на оваа дејност, согласно договорот за ЈПП, по истекот на договорот во рок од 8 години, остануваат во сопственост на Република Северна Македонија.

Објектите изградени според јавно приватно партнерство, вклучувајќи ги и додатоците и подобрувањата се сопственост на јавниот партнер, доколку поинаку не е предвидено во договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство. Условите под кои ќе се регулираат правата на сопственост од ставот 1 на овој член, јавниот партнер треба да ги предвиди во тендерската документација. Кога договорот за воспоставување на јавното приватно партнерство престанал, приватниот партнер е должен на јавниот партнер да му ги врати, односно пренесе во сопственост објектите изградени со јавното приватно партнерство, без оглед дали истите биле целосно или делумно изградени, реконструирани, конзервирани, опремени или подобрени од страна на приватниот партнер, под услови и на начин утврдени со договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство, доколку поинаку не е предвидено. Сите прашања, вклучително и условите поврзани со сопственичките права, како и потребните стандарди за квалитет се предмет на анализа на физибилити студијата за оправданост на доделувањето на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство и истите треба да се предвидени во тендерската документација, како и во самиот договор.

2.1. 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 Република Северна Македонија, постапката е сложена, па оттука и долготрајна.

Имено, 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.

Во поглед на 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.[10] 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. 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 конкурстендер, 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.

[10] Бингам, Д. Р., Боуен, М. В., Чендер О. М. (2009) *Менаџирање на локалната власт*. Скопје.

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.

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. Понатаму, 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.

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.

Денес, 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.

2.2 Форми на јавно приватно партнерство

Генерално, гледано според формата, јавното приватно партнерство може да се подели во две групи и тоа:

- договорно јавно приватно партнерство, каде што партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор се заснова само на договор;
- институционално јавно приватно партнерство, каде што партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор се заснова на нивно учество во мешовито правно лице.

Договорно јавно приватно партнерство има основни модели на функционирање и тоа концесискиот модел или т.н. француски модел и моделот иницијатива за приватно финансирање (Private Finance Initiative – „PFI“), којшто често се практикува во Велика Британија. Концесискиот модел го карактеризира директната врска помеѓу приватниот партнер и крајните корисници на јавните услуги. Имено тоа практично би значело дека приватниот партнер, иако под контрола на јавниот партнер, обезбедува јавни услуги наместо јавниот партнер. Ризикот од доделената концесија по правило го прима концесионерот.

Понатаму, друга карактеристика 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 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 Северна Македонија има за предмет користење на добрата од општ интерес за Северна Македонија за соодветен надомест кој го плаќа концесионерот и се извршува со средства и на ризик на концесионерот. Како и 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 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.

3. Предности и ризици од јавно приватните партнерства (справување со нив)

Генерално, во поглед на стабилноста, ако се појде од тоа дека ризикот претставува дефиниран, предвиден или искуствено 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 магнати.[11]

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.*

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.

[11]Извештај од: World Bank. Governance and Development. The World Bank: Washington, D.C., 1992.

Ваквата поделба на евентуалните штети ги дефинира ризиците како *помали, поголеми, нормални и абнормални ризици*.

Вообичаено се смета дека ризикот во единиците на локалната самоуправа претставува закана дека некој настан или некоја активност на самоуправата може да се претвори во негативен повратен ефект насочен кон намалување на способноста на истите успешно да ги извршуваат своите надлежности, задачи и оперативни стратегии.

Со други зборови, ризикот во работењето на локалните самоуправи претставува веројатност дека одредена активност или одреден настан директно негативно ќе се рефлектира врз успешноста во работењето на истите, непреченото извршување на нејзините задачи и врз начинот на користење на нејзините буџетски средства.

Од таквата дефинираност произлегува заклучокот дека ризиците во работењето на локалните самоуправи 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 општините 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, единиците на локалната самоуправа нема да имаат визија за можните негативни појави во нивното работење, ниту за контрола на неизвесноста во реализирањето на нивните законски овластувања и надлежности.

ЈПП се често користена форма на финансирање на разни проекти во земјите на ЕУ. Врз основа на искуствата од бројните примери на успешни ЈПП, идентификувани се следниве основни предности и продобивки:[12]

- **Забрзана изградба на инфраструктура:** ЈПП често му овозможува на јавниот партнер наместо еднократно капитално издвојување, изградената инфраструктура или користењето на јавните услуги да ги плаќа за времетраењето на проектот, со што се овозможува да се пристапи кон изградба на инфраструктурни проекти кои инаку би биле надвор од буџетски планираните средства.
- **Поквалитетни јавни услуги:** Распределбата на ризикот на приватниот партнер треба да го поттикне и унапреди квалитетот на јавните услуги особено кај оние

[12] На исто место, стр. 8

проекти каде што плаќањето е поврзано со задоволувањето на однапред утврдени стандарди за давање на услуги.

- **Зголемена ефикасност (намалени трошоци во проектниот животен циклус)**: Приватниот партнер е заинтересиран за смалување на трошоците за време на целиот период на операционализација на проектот, што потешко се постигнува во рамките на постојните механизми на управување од страна на јавниот партнер.
- **Подобра распределба на ризиците**: Основното начело на ЈПП е алоцирање на ризикот на оној партнер кој може да го преземе со најмалку трошоци. Во оваа насока треба да се прецизира дека е потребна оптимизација и максимизација на преносот на ризикот за да може да се обезбеди содавање на поголема вредност за парите.
- **Побрза имплементација на проектот**: Со оглед на тоа што проектирањето и изградбата е обврска на приватниот партнер, односно плаќањето од страна на јавниот партнер е поврзано со започнувањето на давање на јавни услуги, приватниот партнер е мотивиран работите да ги изведе во што е можно пократок временски рок.
- **Создавање на дополнителни приходи**: Приватниот партнер најчесто е во можност да создава дополнителни приходи од трети субјекти, намалувајќи ги на тој начин трошоците и издвојувањата на јавниот партнер, односно на крајните корисници на јавните услуги.
- **Подобрено управување**: Со пренесувањето на обврската за давање јавни услуги на приватниот партнер, јавниот партнер се јавува во улога на регулатор и се насочува на активности кои се однесуваат на планирање, уредување и контрола, наместо на секојдневно давање на јавни услуги.[13]

[13]Cf. Јоноски, Л. (2014) Моделот на јавно приватно партнерство – реален и остварлив. [online] Достапно на: https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/08/strucna-statija.pdf .

II Глава

Локалната самоуправа и јавно-приватното партнерство

2. Развој на локалната самоуправа

Локалната самоуправа е облик на јавна управа каде жителите на извесно подрачје образуваат заедница која е признаена од централната власт и како таков има специфичен правен статус.[14]

Денес во нашата земја има воспоставено едностепен систем на локална самоуправа, каде што општините последователно се единици на локална самоуправа. Паралелно на тоа, законодавството им дава право на општините да формираат и да делегираат некои од своите надлежности кои се од локално значење на жителите на месните заедници. Овие урбани и/или месни заедници немаат својство на правно лице и поради тоа не може да се опишат како посебен степен на локална власт. Тоа се локални конгломерации кои се грижат за интересите на локалното население. Практично, општините во Македонија се автономни во извршувањето на нивните уставно и правно дефинирани надлежности. Сепак, надзор над нивната работа се врши и тој надзор над законитоста на нивното работење е во надлежност на централната власт.

Општините не се предмет на административни инструкции; тие треба само да се усогласат со одредбите од законодавството и да постапуваат и да ги остваруваат своите надлежности согласно со Законите.[15] Како што е вообичаено во Европа, општините уживаат генерална моќ на надлежност. Нормативните активности на општините се реализираат преку усвојување на Статут и други акти кои треба да се објават пред да стапат на сила. Објавувањето на овие документи се врши во локалните службени

[14] Доналд Ф.Кетл: *Глобална револуција на јавниот менаџмент,* Скопје, 2008

[15]Цеков, А., (2015), *Индекс на добро управување во Македонија* 2014, Центарот за истражување и креирање политики (CRPM)

весници/гласници. Во духот на Повелбата за локална самоуправа на Советот на Европа, општините имаат финансиска автономија и им се загарантирани сопствени средства од приходи во форма на удели од данок, локални даноци и наменски дотации.

Дозволено им е да се задолжуваат во висина на законски утврдена граница од вкупните приходи на општината.

Во просек, големината на општините во Македонија ниту е спектакуларно голема ниту пак особено мала кога ќе се спореди со другите европски земји. Просечната големина на населението во општините во Македонија (24,078) е всушност повисока отколку во многу други земји во транзиција (10,345 во Словенија и 15,608 во Полска). Во однос на големина на површината, како резултат на голема концентрација на население во поголемите градови (речиси 1/3 од населението живее во главниот град Скопје) и фактот што големи делови од земјата се планински терени, општините во Македонија во просек се поголеми по големина на површината отколку оние во земји слични по големина.[16]

Општините во Македонија не може да бидат многу мали затоа што не постои друга административна структура (локална власт или централна власт) која се наоѓа меѓу централното и локалното ниво. Во другите земји во транзиција постојат административни субјекти над примарното општинско ниво, било тоа да се региони или подрегиони (околии). Сепак, тие во просек се помали отколку во некои земји (на пр. Бугарија) кои имаат или планираат да имаат втор степен на локална самоуправа. Во Македонија е одбран правец согласно кој Македонија се откажа од фрагментација и ја зголеми, односно рационализираше просечната големина на своите општини како резултат на територијалната организација.

Локалната самоуправа, или поточно единиците на локалната самоуправа во нашата земја, претставуваат инструмент за остварување и координација на најразличните економски, социјални и културни потреби на општеството како модерен и динамичен систем, кој му служи на народот. Имено, во минатото, ова управување му припаѓаше на централната власт, во она што се нарекуваше „управување со општеството“. Но, денес во современи услови, имајќи ја предвид комплексноста на модерното живеење, ваквата нејзина улога стана несоодветна и практично невозможна, а практично и паралелно со тоа, доразвивањето и распространувањето на верувањето

[16]Ричард Д. Бингам, Вилијам М. Боуен, Мити О. Чендер:*Менаџирање на локалната власт*, Скопје, 2009.

дека администрацијата не ги разбира потребите на граѓаните, практично ја поткопа и така малата доверба на граѓаните во неа.

Според овие констатации, за успешно, ефикасно и ефективно справување со очекувањата на граѓаните, денес во современото живеење, локалните единици, кои сè уште се нарекуваат и општини, треба да преземат професионален пристап кон решавањето на овој проблем. Сето ова главно би се одвивало преку антиципирање на очекувањата и потребите на граѓаните и менување на начинот на кој досега тоа го правеше, за што е потребно јавните службеници да ги почитуваат правата на граѓаните, да „служат“ во јавен интерес, да се придржуваат кон принципите и вредностите на демократското функционирање (транспарентноста, одговорноста и сл.), а истовремено да обезбедат ефикасно и ефективно вршење на јавните услуги. Ова во секојдневната работа значи дека службеници треба неуморно да ги следат воспоставените и прифатени норми на однесување во општеството, свесни за етичката димензија на својата професија.

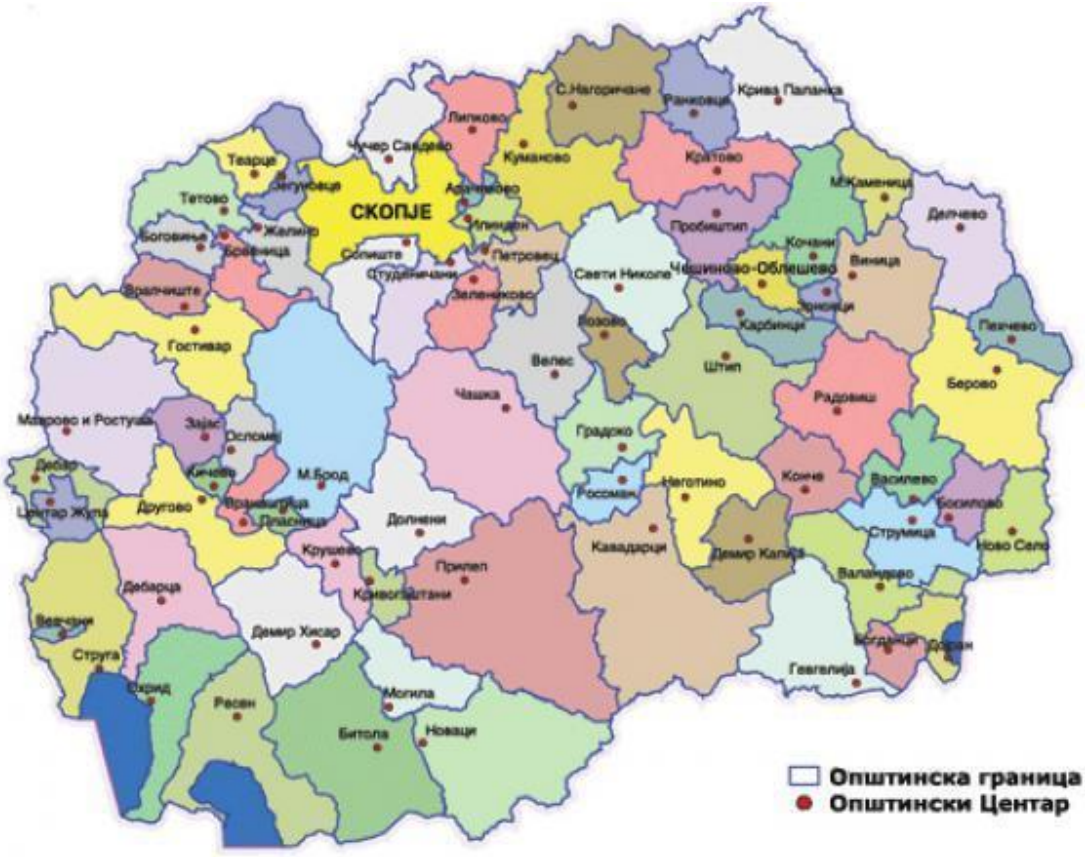
Од овде произлегува и концептот за развивањето на нов тип јавни службеници, кои „ќе служат“, но нема да управуваат! Тоа практично значи дека, Република Северна Македонија како претендент за членство во Европската унија, треба да спроведе/спроведува реформи во администрацијата, коишто беа/се во функција на подобрување на структурите и процесите на општинската администрација. Со ваквите реформи се/би требало да се усоврши развојот на демократското општество и профитабилната пазарна економија.

Со процесот на децентрализација на власта, на единиците на локалната самоуправа им се пренесуваат голем број суштински надлежности заради поефикасно, поекономично и подемократско управување со јавните работи во локалните заедници, во областите: урбанистичко планирање, издавање одобрение за градење објекти, уредување на просторот и уредување на градежното земјиште, заштита на животната средина и природата, локален економски развој, комунални дејности, култура, спорт и рекреација, социјална заштита и заштита на децата, образование, заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра, противпожарна заштита и други работи определени со закон. Своите надлежности општините ги вршат преку општинската администрација или преку основање локални јавни претпријатија и јавни установи, а можат да го делегираат вршењето одредени работи на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување работи од јавен интерес, во согласност со закон.

Согласно Законот за територијалната организација на локалната самоуправа,

локалната самоуправа во земјата територијално е организирана во 80 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа. Четириесет и три единици на локалната самоуправа, вклучително и десетте во градот Скопје, се со седиште во град, а 37 се со седиште во село. Системот на локалната самоуправа во Република Македонија и изграден врз основа на принципите на Европската повелба за локална самоуправа, ратификувана од Собранието на Република Македонија во 1997 година и добрите практики на земји, членки на Европската унија. Правото на локална самоуправа е уставно загарантирано право, а системот нормативно е уреден со Уставот на Република Македонија, со Законот за локалната самоуправа, со Законот за територијалната организација на локалната самоуправа, со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и со уште 40 други секторски закони. Со овој закон се уредуваат: надлежностите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучувањето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот – сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.[17]

[17]ZAKON ZA LOKALNATA SAMOUPRAVA („Sluzben vesnik na Republika Makedonija“ br. 5 od 29 januari 2002 god.)



Денес, бројни инцијативи и активности секојдневно се реализираат со голема динамика, одразувајќи ја полната подготвеност за соочување со предизвиците. Овие процеси на реализација на Уставно-загарантираните демократски принципи, се претопија во тесна соработка помеѓу Централната и локалната власт, што резултираше со усвојување оперативна програма за децентрализација на власта и потпишување на Меморандум за соработка помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија, изразувајќи притоа, целосен респект кон вредностите утврдени во Европската повелба за локална самоуправа. Меморандумот за соработка претставува голем чекор кон воспоставување на основата на идната правна рамка за реализација на тенденциите за децентрализација во духот на демократските процеси, а оперативната програма за децентрализација на Владата на Република Северна Македонија претставува базичен документ за бројните и интензивни активности кои во овој период се случуваат во

нашата земја на ова поле. Граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината.[18]

Денес глобализацијата во државни рамки исто така придонесува за развојот на локалната демократија и успешното спроведување на децентрализацијата на власта и дава активен придонес во напорите и залагањата на нашата земја за влез во Европската унија и во НАТО. Поткрепа на ова е фактот што во извештаите на Советот на Европа, за напредокот на нашата земја, активностите на единиците на локалната самоуправа се претставени како исклучително важни за развојот на процесот на децентрализацијата во земјата.

Секоја единица на локалната самоуправа работи по зацртаните цели за афирмација на локалните демократски вредности, продлабочувајќи ја веќе воспоставената соработка со бројни субјекти и ќе биде предводник во решавањето на актуелните прашања од значење за општините и во иднина. Тоа пред се се однесува на предизвици кои се значајни за продолжување на демократскиот амбиент во кој се одвиваа процесите на локално ниво, особено потребната дополнителна енергија и посветеност во процесите на евроинтеграцијата. Ваквото принципиелно работење ќе резултира со позитивни ефекти на долгорочен период, задржувајќи ја традицијата на работа врз принципите на деполитизираност, рамноправност на членките, лојалност, политичка независност, а работејќи професионално и по европски стандарди ќе придонесува во развојот на демократско општество со силна локална самоуправа во Република Северна Македонија.

Јавното приватното партнерство како модел е дел од управувањето на Локалните самоуправи, и практично 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 и општините.

Јавно-приватните партнерства се често користен начин на финансирање на разни видови развојни и инфраструктурни проекти и давање на јавни услуги во развиените земји на локално ниво.

Но, кај нас во Македонија, всушност како и во целиот регион на Југоисточна Европа, јавното приватно партнерство се уште претставува понова алатка за управување и владеење. Јавно-приватните партнерства овозможуваат редица

[18]ZAKON ZA LOKALNATA SAMOUPRAVA („Sluzben vesnik na Republika Makedonija“ br. 5 od 29 januari 2002 god.)

предности и придобивки во споредба со класичните начини на финансирање на имплементацијата на проекти и давањето јавни услуги.

Еден таков типичен пример од моето опкружување е проектот „*Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на Бања Кежовица во Општина Штип“,* кој 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. 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.

2.1. Финансирање на единиците на локална самоуправа

Локалната самоуправа претставува право на граѓаните самостојно, непосредно или преку свои сопствени претставници да одлучуваат за прашања од јавен интерес на локално значење.

Таа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните непосредно или преку претставнички тела и други локални органи, што самите ги избираат, одлучуваат за работите и интересите од локално значење во определени области на општествениот живот во локалната заедница. „Локалната самоуправа го подразбира правото и оспособеноста на локалните власти, во границите на законот, да ги регулираат и да раководат со битните страни на јавните работи, врз основа на сопствената одговорност и во интерес на локалното население“.

Единици на локалната самоуправа се општините и тие претставуваат заедници на жители на одредено подрачје, утврдено со закон, кои преку своите органи и администрација и организираните јавни служби, овозможуваат вршење на надлежностите утврдени со устав и закон. За вршење на работите од своја надлежност и секако од аспект на самостојниот статус на локалната самоуправа, од исклучително значење е финансирањето на локалната самоуправа. За да не биде локалната самоуправа само обична декларација, без реално значење во политичкиот систем, таа

мора да има на располагање финансиски средства и органите на локалните заедници треба самостојно да располагаат со тие средства.

Основните рамки и принципи во нормирањето на финансирањето на локалната самоуправа во модерна Европа се содржани во Европската повелба за локална самоуправа. Во неа најпрво се истакнува дека локалните власти, во согласност со економската политика на државата, имаат право на соодветни сопствени извори на финансирање со кои располагаат слободно во рамките на своите овластувања.[19]

Притоа, изворите на финансирање на локалните власти треба да бидат примерени на нивните должности пропишани со устав и со закон. Најмалку еден дел од средствата на локалните власти треба да потекнува од локални давачки и такси, чии стапки, во границите на законот, ги утврдуваат самите локални власти. Системите на финансирање на локалните власти треба да бидат бројни и еластични така што ќе можат да ги следат вистинските промени на трошоците кои ги бара извршувањето на надлежностите на локалните власти.

Понатаму, државата треба да се грижи за финансиско уедначување помеѓу локалните власти, со цел да се балансира нивниот развој и да се исправат последиците од нееднаквата дистрибуција на можните извори на финансирање, како и на финансиските оптоварувања на кои се изложени локалните власти. Од голема важност е наведувањето во повелбата, средствата кои државата им ги пренесува на локалните власти, колку што може повеќе, да не бидат наменски средства, односно наменски дотации за финансирање на конкретна активност.

И на крај, со цел да се овозможи кредитирање на капитални инвестиции, неопходно е локалните власти, врз основа и во рамките на законот, да имаат пристап на националниот пазар на капитал. Р Северна Македонија е потписник на Европската повелба на локалната самоуправа, а Собранието ја ратификува на 14.05.1997 година, што значи дека таа претставува дел од внатрешниот правен поредок на Р Северна Македонија. Основен правен извор со кој се регулира оваа материја во Северна Македонија е Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа објавен во Службен весник на Северна Македонија бр. 61/04 од 13.09.2004[20], а други правни извори кои содржат одредби од оваа област се: Уставот на Република Северна

[19] Европска повелба на локалната самоуправа, Сл. весник на Р Македонија бр.23/1997 година (Меѓународни договори)

[20] Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Сл. весник на Р Македонија бр. 61/04 од 13.09.2004 година

Македонија, Законот за локална самоуправа, Законот за град Скопје, Законот за даноците од имот и други.[21]

Според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, изворите на финансирање на општините се делат во три групи и тоа:[22]

- Сопствени извори на приходи;

- Средства од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите;

-Задолжување.

Во групата на сопствени извори на приходи спаѓаат:

-локалните даноци;

-локалните такси;

- локалните надоместоци;

- приходите од сопственост на општината;

- приходите од донации;

- приходите од парични казни утврдени со закон;

- приходите од самопридонеси;

- други извори на приходи утврдени со закон.

Локалните даноци претставуваат даноци кои што ги наплатува општината во свое име и самата таа ја утврдува висината на стапката во границите утврдени со закон. Во групата на локални даноци спаѓаат данокот на имот, данокот на наследство и подарок, данокот на промет на недвижности и други локални даноци утврдени со закон.

Законските рамки во кои што општините имаат слобода да ги утврдуваат висините на стапките на овие даноци се 0,10 – 0,20 % за данокот на имот, за данокот на наследство и подарок 2 – 3 % за втор наследен ред и 4 – 5 % за трет наследен ред и лица кои што не се во сродство и за данокот на промет на недвижности 2 – 4 %[23].

Стапките на данок на имот на земјоделско земјиште кое не се користи за земјоделско производство, може да се зголемат за од 3 до 5 пати во однос на горенаведените стапки.

[21] Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Сл. весник на Р Македонија бр. 61/04 од 13.09.2004 година

[22] Локална самоуправа, од проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова и проф. д-р Владимир Митков, Скопје 2004

[23] Закон за даноците на имот, Сл. весник на Р Македонија бр. 61/04 од 13.10.2004

Висините на горенаведениве стапки со одлука ги утврдува советот на општината.

2.2. Корупцијата во Јавното приватно партнерство

Правните процедури за доделување на договор за воспоставување на ЈПП утврдени со Законот за ЈПП го сведуваат на минимум ризикот од корупција. Сепак, се уште постои ризик од корупција во однос на тендерската документација која ги одредува економските и техничките критериуми на понудувачите кои можат да се наклонети кон одреден понудувач. Отсуството на конкуренција, како и критериуми кои се наклонети кон одреден понудувач во евалуацијата на понудите, се ризици од корупција. Освен ова, долгиот период на времетраење на договорите за ЈПП е ризик од корупција ако не се следи соодветно нивното спроведување. Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) во својот годишен извештај за 2013 година наведува дека нема податоци за корупција во договорите за ЈПП.[24]

Исто така, Државниот завод за ревизија нема информации за корупција или конфликт на интереси во процедурите за ЈПП на општина или јавно претпријатие на локално ниво.[25]

Во согласност со анкетата на Центарот за граѓански комуникации, транспарентноста се смета за предуслов за добро владеење и двонасочната комуникација помеѓу јавниот сектор и граѓаните ја зголемува отчетноста и отвореноста и ги намалува ризиците од корупција.[26] Сомнеж за корупција има за тоа дека некои договори за ЈПП најавени на електронскиот систем за јавни набавки управуван од Бирото за јавни набавки не биле префрлени во Регистарот на доделени договори за

[24]Државна комисија за спречување на корупција, Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупција во 2013
http://www.dksk.org.mk/images//godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf, увид на 16.11.2014
[25]Државна ревизија, Информација добиена преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014
[26]Центар за граѓански комуникации (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2, достапно на:
http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/MKD%20local/l8m.pdf, увид на 15 февруари 2017

ЈПП кој е одржуван од МЕ. Интересна поента е отсуството на жалби за сите договори за ЈПП според Регистарот на доделени договори за ЈПП.[27]

2.3. Транспарентност како превенција од корупција

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

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

Освен обврската за објавување на известување за доделување на договор за воспоставување на ЈПП, јавниот партнер е обврзан да ја подготви тендерската документација со урнек договор кој ги содржи сите релевантни податоци за проектот за ЈПП. Тендерската документација и урнек договорите се дел од известувањето за доделување на договор за воспоставување на ЈПП. Известувањата за доделување на договор за воспоставување на ЈПП се објавуваат во електронскиот систем за јавни набавки раководен од Бирото за јавни набавки. Регистарот на доделени договори за ЈПП е раководен од Министерство за економија.

2.4 Ризици поврзани со Јавното приватно партнерство во Локалната самоуправа

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

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

Овие се различните ризици: политички (ниво на јавна поддршка за приватниот сектор; поддршка за независно регулирање на ЈПП; промена на влада и законска рамка); оние кои се однесуваат на спроведување на проекти за ЈПП во однос на тоа дека програмата за спроведување е добро дефинирана и дали јасно се дефинирани одговорностите и активностите; оние кои се однесуваат на изградба (дали трошоците за изградба се поголеми од проценките); оние кои се однесуваат на оперативниот приход и оперативните ризици, како зголемување или намалување на оперативните трошоци за времетраење на ЈПП, можности други тела да имаат право да даваат услуги кои се предмет на ЈПП, итн.; ризик во врска со остварување на приход како ризик од недоволен приход поради неплаќање, неможност за плаќање на комерцијална цена, помалку потрошувачи од очекувано итн.; финансиски како промена на девизниот курс, зголемување или намалување на каматните стапки на земените заеми од приватниот партнер итн.; виша сила; и заштита на животната средина (дали ЈПП има влијание врз животната средина).[28]

Според регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство објавен на веб-страницата на Министерството за економија на Република Северна Македонија од 05.04.2019г. (http://www.economy.gov.mk/page/javno-privatno-partnerstvo) може да се констатира следното: Склучени се 31 договор за јавно приватно партнерство и тоа:

1. Договор за јавна набавка на работа – Изградба на современ спортски комплекс „Јане Сандански“ со главна спортска сала со капацитет од 5.000 (пет илјади седишта) со локација на бул. „Јане Сандански“ бр. 1. Објектот на јавно приватно партнерство е во сопственост на Општина Аеродром. Во однос на пренос на стварни права и/или плаќање надомест во пари од страна на јавниот партнер на јавното приватно партнерство, право на сопственост на објектот на јавното приватно партнерство е на Општина Аеродром, а приватниот партнер ќе има право на користење на објектот за цело времетраење на јавното приватно партнерство. Датум на склучување на договор: 08.01.2013 г. Времетраење на договорот: Период во години: 35 или месеци 420. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата): 7.972.737,00 ЕУР. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена

[28] на исто место

постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



2. Концесија за јавна работа – Концесија за јавна услуга за собирање и транспортирање на комунален отпад и друг вид неопасен отпад на дел од подрачјето на Општина Ѓорче Петров со локација Ѓорче Петров, Волково, Волково Пржина, Кисела Јабука, Грачани Кучково, Никиштане, Ново Село, Орман. Датум на склучување на договор: 27.07.2010 г. Времетраење на договорот: 15 години. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата): 321.326,00ЕУР. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
3. Реализација на проектот „Бошава“ за повеќенаменско искористување на водите. Ќе ги обезбеди потребните средства за сите видови градежни работи, опрема и материјали за санација, реконструкција и доградба на постојниот систем. Ќе ги изгради петте МХЕЦ за призводство на електрична енергија. Локација на јавно приватно партнерство ХМЦ – „Бошава“. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство Република Северна Македонија. Датум на склучување на договор: 04.05.2012 г., времетраење на договорот: 17 години. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство - Висината на надоместот на ЈПП 4 % за првите 11 години и 11 % за следните 16 години од остварениот приход од продадената електрична енергија на

секоја година на користење на објектите. Периодот на плаќање е најдоцна до 15 март во тековната година за следната година. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



Поглед на околината на локацијата на браната

4. Концесија за јавна работа – Изградба на мали хидроцентрали на доводните цевководи за водоснабдување од Калин Камен и Станечка Река при што го снабдуваат со вода за пиење населението во општината Крива Паланка. Локација на јавно приватно партнерство КО „Вардариште“, КО „Станци“ Крива Паланка. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство ДПТ „Хидро Осогово“ Скопје и ЈП „Комуналец“ Крива Паланка. Во однос на пренос на стварни права и/или плаќање надомест во пари од страна на јавниот партнер средствата ќе бидат преведени на Општина Крива Паланка. Датум на склучување на договор 24.08.2012 г. Времетраење на договорот: 30 години. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата): 1.250.000,00 ЕУР. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



Станечка река

Калин Камен



5. Изградба и стопанисување на две мали хидроцентали на гравитационите водоснабдителни системи во сопственост на ЈПКД – Маврово; Какач – с. Маврово. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство – јавниот партнер ќе поседува 15 % од капиталот, приватниот партнер ќе поседува 85% од капиталот. Датум на склучување на договор: 04.08.2011 година. Времетраење на договорот: 30 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство – ограничена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
6. Концесија за јавна услуга – Модернизација за системот за јавно осветлување преку проектирање, инвестиции одржување и развој во Општина Чаир. Локација на јавно приватно партнерство јавно осветлување на територијата и надлежност на Општина Чаир. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство – опрема, инсталација, столбови светилки, и сл. во сопственост на Општина Чаир со концесија на одржување од страна на приватниот партнер. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство е просечен месечен надоместок од 650.000,00 ден. Датум на склучување на договор: 05.03.2012 г. Времетраење на договорот: 14 години. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата) 109.200.000,00

без ДДВ. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.

7. Договор за јавна набавка на услуга – Услуги со пајак возило на територијата на Општина Струга. Локација на јавно приватно партнерство е општина Струга. Пренос на стварни права и/или плаќање надомест во пари од страна на јавниот партнер – Јавниот партнер обезбедува место за складирање и еден помошник кој работи на пајак возило. Приватниот партнер плаќа 25 % од реално извршената работа месечно. Датум на склучување на договор: 03.12.2012 г. Времетраење на договорот: 10 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



Пајак возило во општина Струга

8. Концесија за јавна услуга. Локација на јавно приватно партнерство е Општина Струга. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 40% од стварно извршената работа на месечно ниво. Датум на склучување на договор: 26.12.2012 г. Времетраење на договорот: 10 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
9. Концесија за јавна услуга – Организирање пазар на големо врз постоечкиот простор предвиден за пазар на големо. Локација на јавно приватно партнерство општина Струга. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство Општина Струга (право на користење). Пренос на стварни

права и/или плаќање надомест во пари од страна на јавниот партнер му се дава на користење пазарот на големо да стопанисува со него. Приватниот партнер плаќа 50 % од оствареният приход. Датум на склучување на договор: 07.11.2012 г. Времетраење на договорот: 30 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.

10. Договор за јавна набавка на работа – Предмет на ЈПП е избор на приватен партнер заради развој финансирање, управување и вршење работи на основач на ТИРЗ – Тетово. Локација на јавно приватно партнерство е технолошко развојна зона – Тетово. Објектот на јавно приватно партнерство е во сопственост на ЈП стекнува и одржува интерес за сопственост за објектот изграден од страна на прив. партнер или трети страни на локацијата ниту приватниот партнер ниту било кој производувач или друга трета страна ќе имаат интерес на сопственост. Концесискиот надоместок е процент од нето-профитот понуден од страна на приватниот партнер е во износ од 5 %. Датум на склучување на договор: 05.04.2013 г. Времетраење на договорот: 96 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
11. Концесија за јавна услуга – Реконструкција, модернизација и одржување на јавното осветлување во Општина Св. Николе. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство Општина Св. Николе. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 77.092.200,00 без ДДВ. Датум на склучување на договор: 27.09.2012 г. Времетраење на договорот: 13 години. Датум на измени на договорот: 07.08.2013 г. раскинат договор. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
12. Договор за јавна набавка на работа – Предмет на овој Договор е уредување на меѓусебните права и обврски на ЈП и ПП во врска со изградба на административно-деловна зграда и подземен паркинг простор. Локација на јавно приватно партнерство реонски центар во Општина Ѓорче Петров, на ГП бр.2.2.4. Пренос на стварни права и/или плаќање надомест во пари од

страна на јавниот партнер – Право на сопственост на градежното земјиште останува на РМ. Со тоа што П.Партнер или идните сопственици на деловниот простор и паркинг простор кој не е во сопственост на Ј. Партнер, нема да плаќаат закупнина на градежното земјиште и ќе имаат трајно право на стварна службеност, согласно Законот за градежно земјиште и др. позитивни законски прописи. Датум на склучување на договор: 26.06.2013 г. (Извршена солемнизација кај нотар Мери Весова, Скопје на ден 26.06.2013 г.). Времетраење на договорот: 5 години и 6 месеци. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата) 12.604.089,60 ЕУР. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.

13. Реализација на проект изградба на МХЕЦ „Топлец“. Локација на јавно приватно партнерство – Дојран. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство на новоизградените објекти и институции е на приватниот партнер, сè до истекот на договорот. Висината на надоместокот за ЈПП е 15% од приходот што приватниот партнер ќе го остварува од продажба на електрична енергија. Датум на склучување на договор: 28.11.2011 година. Времетраење на договорот: 21 година. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
14. Договор за јавна набавка – Изградба на административно-деловен објект. Локација – Општина Крива Паланка – Зграда на Општина Крива Паланка. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство – Општина Крива Паланка – 46,5 %. Приватен партнер 53,5 %. Датум на склучување на договор: 10.01.2012 година. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
15. Договор за јавно приватно партнерство на работа, воспоставување на ЈПП за доделување на договор за повеќенаменско користење на водните ресурси на реката Бошавица. Локација на јавно приватно партнерство река Бошавица во атар на село Бошавица, општина Демир Капија, сопственост на објектот на

јавно приватно партнерство Р Северна Македонија. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 4 % од остварениот приход од продадена електрична енергија до крајот на траење договорот за ЈПП. Датум на склучување на договор: 30.12.2014 година.. Времетраење на договорот: 30 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



16. Договор за јавно приватно партнерство на работа, воспоставување на ЈПП за доделување на договор за јавна набавка на работи ии услуги за повеќенаменско користење на водните ресурси Дошница во долниот слив во атарот на општина Д.Капија, поточно во атар на с. Бунар – Чифлик. Локација река Дошница долен слив на општина Демир Капија с. Бунар Чифлик. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство Р Северна Македонија. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 2 % од остварениот приход од продадена електрична енергија до крај на траење на договорот за ЈПП за секоја година на користење на објектот за призводство на електрична енергија. Датум на склучување на договор: 26.12.2014 година. Времетраење на договорот: 30 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



Река Дошница

17. Договор за јавна набавка на работа – Реонски центар во Општина Ѓорче Петров, на ГП бр.2.2.4. ЈП стекнува право на сопственост на бруто-површина пд 3.600 м^2 админ. простор кој претставува 24 % од вкупно 15.000 м^2 бруто површина административно-деловен простор, како и сопственост на 40 паркинг места. ПП стекнува право на сопственост на 11.400 м^2 бруто-деловен простор кој претставува 76 % од вкупно 15.000 бруто-површина административно-деловен простор, како и право на сопственост на потребен број паркинг места согласно законската регулатива, со можност за зголемување на паркинг местата над законскиот минимум. Правото на сопственост на градежното земјиште останува на РМ. Со тоа што ПП или идните сопственици на деловниот простор и паркинг просторот кој не е во сопственост на на ЈП, нема да плаќаат закупнина на градежното земјиште и ќе имаат трајно право на стварна службеност, согласно Законот за градежно земјиште и др. позитивни законски прописи. Датум на склучување на договор: 26.06.2013 г. (Извршена солемнизација кај нотар Мери Весова Скопје на ден 26.06.2013 г.) Времетраење на договорот: 5 години и 6 месеци. Датум на измени на договорот: анекс договор кон основниот договор за ЈПП од 29.01.2015 година солемнизиран од страна на нотар Мери Весова од Скопје. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
18. Договор за јавна набавка на услуга. Модернизација, проширување и одржување на системот за јавно осветлување на Општина Охрид. Територија на Општина Охрид. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 77,78 % од собраната комунална такса за јавно осветлување. Датум на склучување на договор: 01.06.2015 г. Времетраење на договорот: 15 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување

на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



Општина Охрид

19. Договор за јавна набавка на работа – Изградба на административно-деловно трговска зграда која вклучува и изградба на затворен зелен пазар. Локација Градски пазар Охрид. Датум на склучување на договор: 28.04.2015 г. Времетраење на договорот: 18 месеци. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



20. Договор за јавна работа за изградба на две мали хидроцентрали на каналот за наводнување со кој управува Водостопанство „Тиквеш“. Локација на

јавно приватно партнерство главен канал на ХМС „Тиквеш“. Датум на склучување на договор: 11.06.2015 г. Времетраење на договорот: 30 години или 360 месеци. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: конкурентен дијалог. Искористено право на правна заштита: - против одлуката за избор изјавена е жалба.

21. Договор за јавна набавка на услуга – КВИНС ХОТЕЛ ДОО Скопје и Друштвото ТИНЕКС МТ ДООЕЛ Скопје, ул. „Васил Ѓоргов“ бр. 16 – Скопје. Локација: с. Горно Нерези. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 2.690.409,00 со ДДВ. Датум на склучување на договор: 11.01.2016 г. Времетраење на договорот: 20 години или 240 месеци. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - против одлуката за избор изјавена е жалба.
22. Договор за јавна набавка на услуга – Реконструкција, модернизација, надградба и одржување на системот за јавно осветлување на територија на Општина Ресен. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 42 илјади денари. По престанување на договорт за ЈПП, приватниот партнер е должен на јавниот партнер да му го врати, односно пренесе во сопственост објектите изградени со ЈПП без оглед дали истите целосно или делумно се изградени, реконструирани, подобрени и сл. Датум на склучување на договор: 17.02.2016 година. Времетраење на договорот: 15 години или 180 месеци. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - против одлуката за избор изјавена е жалба.
23. Договор за јавна работа – Предмет на договорот е финансирање и проектирање, реконструкција и санација, изградба, доградба и надградба на два спортски објекти – фудбалски стадиони кои се наоѓаат на територија на Општина Тетово. Објект: Нов стадион со назив „Тетова арена“ и објект: Стар стадион. Датум на склучување на договор: 01.09.2016 година. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - против одлуката за избор изјавена е жалба.



24. Договор за јавна набавка на услуга – Воспоставување на зонски систем на паркирање на територија на Општина Битола. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 1.734.410,00 денари. Датум на склучување на договор: 24.06.2013 година. Времетраење на договорот: 6 години или 72 месеци. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата) 12.279.622 денари. Искористено право на правна заштита: - против одлуката за избор изјавена е жалба.
25. Договор за јавно приватно партнерство помеѓу јавниот и приватниот партнер за стопанисување и управување со комплексот „Македонско село“. Локацијата на јавното приватно партнерство е с. Горно Нерези. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство Р Северна Македонија. Концесиски надоместок за јавно приватното партнерство 2.690.409,00 денари со ДДВ. Датум на склучување на договор: 11.01.2017 година. Времетраење на договорот: 20 години или 240 месеци. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - против одлуката за избор изјавена е жалба.



Комплекс "МАКЕДОСНКО СЕЛО"

26. Договор за воспоставување на јавно приватно партнерство за изградба на административно-деловна зграда и подземен паркинг простор број 03-121/19 од 26.06.2013 г. Реонски центар во Општина Ѓорче Петров, на ГП бр.2.2.4. Датум на склучување на договор: 26.06.2013. Времетраење на договорот: 5 години и 6 месеци. Датум на измени на договорот: Анекс договор кон основниот договор за ЈПП за изградба на административно-деловна зграда и подземен паркинг простор број 03-121/19 од 26.06.2013 година солемнизиран од страна на нотар Владимир Голубовски од Скопје на 26.04.2017 г. и на 04.10.2017 г. Не е изјавена жалба против одлуката за избор.
27. Концесија за јавна работа – Изградба и инвестирање во мала хидроелектрична централа на доводните цевководи за водоснабдување од Калин Камен и Станечка Река при што го снабдуваат со вода за пиење населението во општината Крива Паланка. Локација Општина Македонски Брод. Додека трае концесијата сопственоста е на приватниот партнер, а потоа на јавниот партнер. По завршување на концесијата по 35 години сопственоста на објектот преминува во сопственост на општината. Датум на склучување на договор 19.10.2017 година. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
28. Договор за воспоставување на јавно приватно партнерство за проектирање, финансирање, изградба, стопанисување и пренос на Спа центар и стопанисување со спортски и други комерцијални објекти локацијата се наоѓа во комплекс „АКВА“, ул. „Лазар Андонов“ Кочани. Концесиски

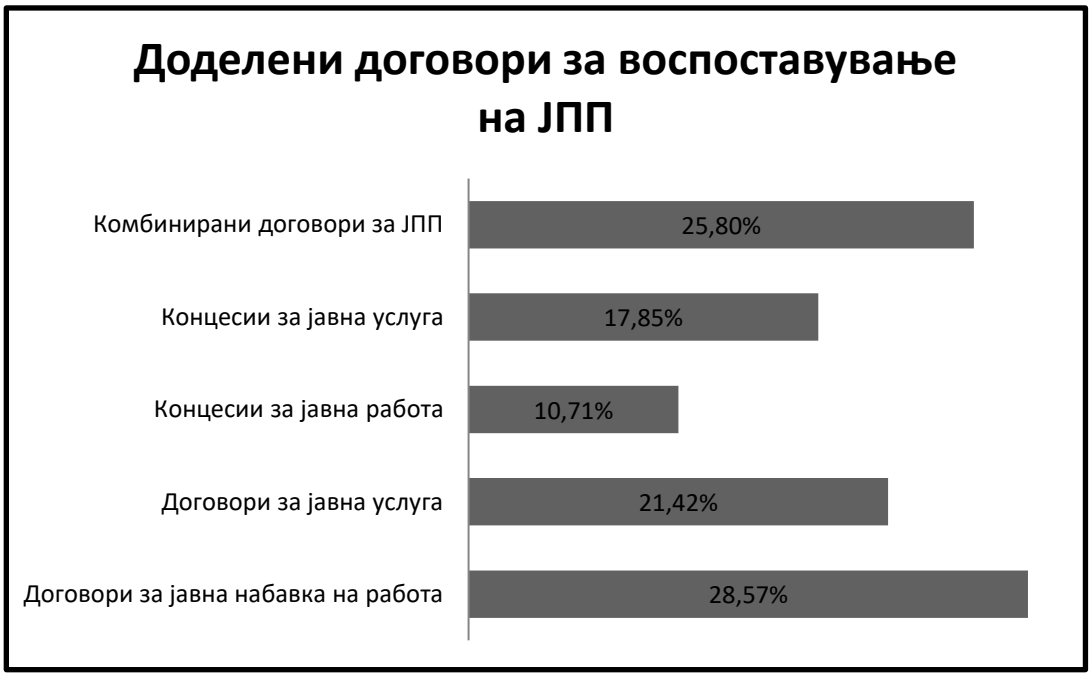
надоместок за јавно приватното партнерство 10.010.00 евра – годишен ЈПП надоместок. Земјиште со површина од 16.039 м^2 на КОБ ќе се гради Спа центарот и другите објекти на ЈПП и на кое се наоѓаат постојните објекти. Истото е во сопственост на РМ, а Општина Кочани има стекнато право на користење. Датум на склучување на договор: 23.05.2018 година. Времетраење на договорот: 30 години. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.



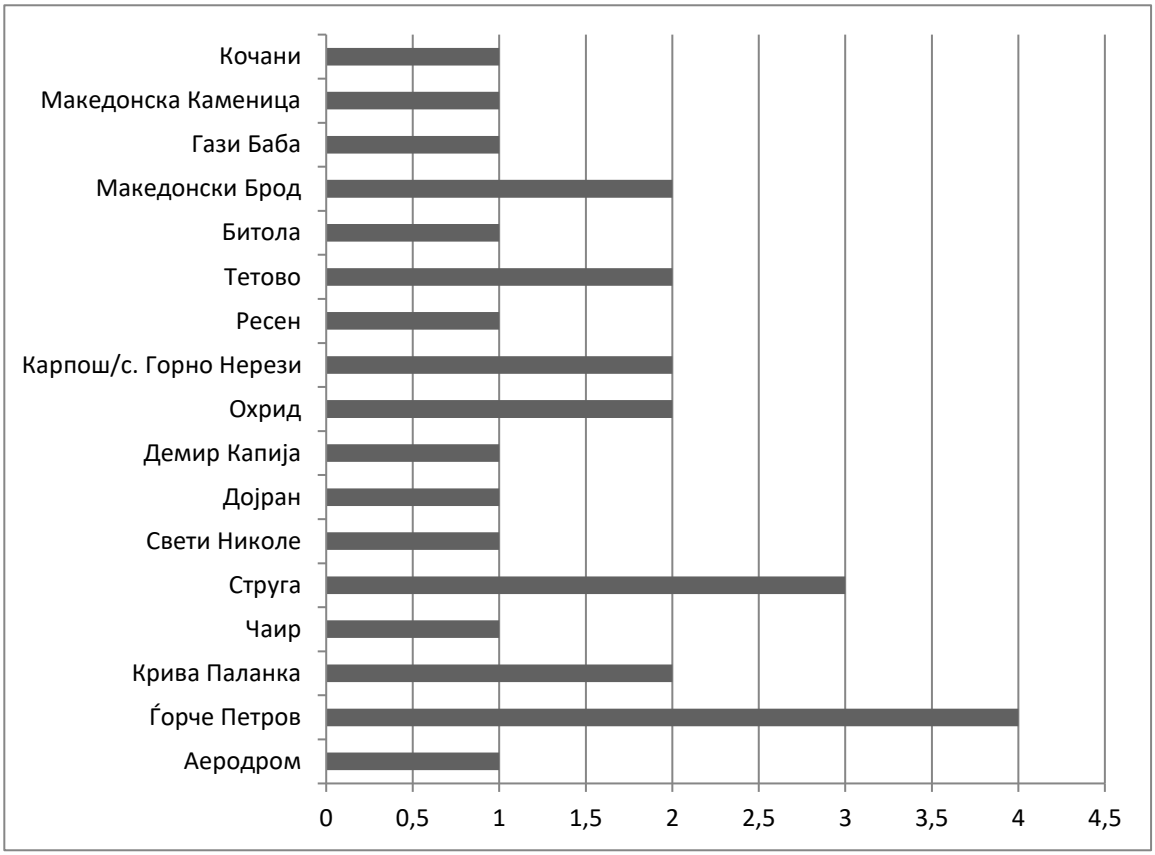
29. Концесија за јавна услуга – Изградба и стопанисување на мала хидроцентрала на гравитационен водоснабдителен систем „Македонски Брод“ – Македонски Брод. Сопственост на објектот на јавно приватно партнерство ЈП „Водовод и канализација“ Македонски Брод. Пренос на стварни права и/или плаќање надомест во пари од страна на јавниот партнер: висина на плаќање во пари 5 % Период за плаќање 20 години. Датум на склучување на договор: 25.09.2018 година. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка. Искористено право на правна заштита: - не е изјавена жалба против одлуката за избор.
30. Договор ЈПП за изградба на спортски комплекс, „Фудбалски тренинг центар“. Локација и сопственост на јавно приватно партнерство е општина Гази Баба. Датум на склучување на договор: 30.06.2015 година. Времетраење на договорот: 35 години. Датум на измени на договорот: 12.11.2015; 15.03.2017; 12.03.2019. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка.

31. Договор за јавна набавка на услуги за јавно осветување. Локација и сопственост на јавно приватно партнерство е општина Македонска Каменица. Вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата) 28.733.610,97 денари. Времетраење на договорот: 6 години или 72 месеци. Вид на постапка за доделување на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство: отворена постапка.

Според наведеното во текстот од преземените податоци ид регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство објавен на веб-страницата на Министерството за економија на Република Северна Македонија преку графички приказ би изгледало вака:



Табела 1. – Доделени договори за воспоставување на ЈПП



Табела 2. – Број на склучени договори во општините.

III Глава

Добро владеење – развој на концептот на доброто управување

3. Добро владеење – концепт на добро владеење

Концептот на добро владеење и управување во рамки на државниот систем доби на значење во последните неколку декади. Во Северна Македонија, овој концепт особено се популаризира во последните неколку години и коинцидира со заложбите на земјата за членство во евро-атлантските структури. Сепак, и покрај актуелноста на концепт, мора да се спомене дека не постои универзална дефиниција за добро управување. *Така, значењето на концептот за добро управување зависи пред сѐ од тоа на кое ниво на управување се зборува (локално, централно, корпоративно итн.), од целите што треба да се постигнат преку овој концепт и пристапот којшто се применува при исполнување на целите*. Генерално, преку формирањето на јавното приватно партнерство се овозможува поефективно дислоцирање на расположливите ресурси кон некои поважни прашања и аспекти во процесот на владеење.

Управувањето, учеството и вклучувањето имаат огромна корист од можностите за соработка и пристап до релевантните знаења. Доброто владеење може да ги поврзе локалната, регионалната и централната власт само доколку постои вистинска волја да се направи тоа од страна на сите засегнати субјекти. Во пракса, невозможно е да се подели работата на централните власти од севкупните практики на владеење. Во овој контекст не е толку важно дали централната власт обезбедува услуги на национално ниво или претставува основен телецентар за далечните области и обезбедува услуги за локалните жители во селата.

Да ја земеме на пример децентрализацијата и практиките на самоуправата. Централната власт не може едноставно да ја пренесе сопственоста, функциите, па дури и ресурсите на локално ниво без да ги смени своите функции и одговорности. На ист начин, локалните власти не можат да ја организираат својата работа ефикасно и одговорно без да се овозможат политики на национално ниво и правните рамки од една страна и без да се поддржат основните заедници од друга страна. На ист начин, е-владата не може да се исклучи од опширниот контекст на е-владеење. Тоа е предизвик за централната власт бидејќи таа се става себеси под надзор на граѓаните со цел да ја

извршува својата работа поефикасно, поефективно, транспарентно и најважно да биде ориентирана кон луѓето кои ќе обезбедат долготрајна поддршка за развојот на централната власт. Доброто владеење, меѓу другото, треба да биде партиципативно, транспарентно и одговорно. Истовремено треба да е ефективно и правично и да го промовира владеењето на законот. Доброто владеење осигурува дека политичките, социјалните и економските приоритети се базираат на опширен консензус во општеството и дека најсиромашните и најзагрозените членови на општеството се слушаат во донесувањето одлуки преку алокација на развојни ресурси.

Оттука, може да се заклучи дека во основата на доброто владеење и управување е процесот на креирање и имплементација на одлуки. Притоа, прашањето не е дали овие одлуки се „исправните“, туку дали е добар процесот за донесување на тие одлуки. Преку анализа на добрите практики во рамки на процесот на креирање политики може да се извлечат принципите на добро креирање политики, а оттука и принципите на добро управување: транспарентност, отчетност, пресретливост, инклузивност и партиципативност, и ефикасност и ефективност.

Во овој контекст, вреди да се наведе дефиницијата на Светска банка за доброто управување, којашто најдобро кореспондира со погоре опишаните поставки за овој концепт: „*Доброто управување е отелотворено преку предвидлив, отворен и расветлен процес на креирање политики, државна администрација исполнета со професионална етика којашто делува во согласност со јавниот интерес, владеење на правото, транспарентност и силно учество на граѓанското општество во јавните работи*“. (Светска банка).[29] Сепак, мора да се нагласи дека разбирањето на тоа што претставува добро управување во голема мерка зависи и од вредностите, културата (вклучително и на институционалната) и наследството кои што се негуваат во едно општество, како и перцепцијата на самите граѓаните за тоа што се смета за „добро“.

Зголемувањето на одговорностите, активностите, како и сè поголемата фискална автономија на Единиците на локална самоуправа (ЕЛС) сериозно наметнува потреба од зголемување на напорите за дизајнирање на алатки и инструменти за мерење, оценка и мониторинг на доброто владеење и демократските капацитети на локално ниво. Ова е од особена важност за млади економии и демократии како нашата, имајќи предвид дека инклузивното, транспарентното и отчетното управување на локално ниво е директно поврзано со ефикасното/ефективното користење на локалните

[29]World Bank. Governance and Development. The World Bank: Washington, D.C., 1992.

ресурси, економската активност и благосостојбата во локалните самоуправи. Доброто управување е комплексен концепт кој вклучува државни/локални институции и структури, процеси на донесување одлуки, капацитети да се имплементираат активности и односите помеѓу државната/локалната администрација и граѓаните (Landell-Mills and Serageldin 1992).[30] Клучно во оваа насока со цел подобрување на доброто управување на локално ниво е да се изнајдат правила, мерки и инструменти кои ќе креираат иницијативи и поттик за државните/локалните институции, администрацијата и граѓанскиот сектор да делуваат во колективен интерес со најефикасно користење на ресурсите на општеството (World Bank 1997).

Наспроти постоењето на правна рамка за практикување на демократските вредности на централно и на локално ниво, сепак, на тој план постојат голем број аномалии, нелогичности и ограничувања на граѓанското учество на локално ниво, што остава значаен простор за негово подобрување. Поголем број истражувања и извештаи од меѓународната заедница ја потврдуваат таа констатација, дополнета со отсуство на алатки за самопроценки на активностите на општинската администрација. Во оваа насока се и специфичните цели на:

- утврдување „тесни грла“ во демократските механизми на локално ниво со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво;
- развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница;
- насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики.

[30] Упатство за примена на јавното приватно право – УСАИД 2005/2006

3.1. Следење на принципите на јавната администрација во зачувување на вредностите за добро управување

Генерално, секоја државна власт се фокусира на поставување на воспоставување стандарди за добро управување во единиците на локалната самоуправа, прилагодувајќи ги Начелата на јавната администрација, поставени како одредници. Стандардите за добро управување се користат од локални граѓански организации за следење на работата на локалните самоуправи, изработка на истражувања, отворање дијалог за презентирање на наодите од истражувањата и предлагање препораки за подобрување на работата на општините. Главната цел на ваквото управување се состои од поставување на функционална мрежа на граѓански организации во неколку региони во Северна Македонија која ќе послужи во процесот на мониторинг и евалуација на локалните самоуправи на еден стандардизиран начин што ќе има посилен ефект врз администрацијата на локалните самоуправи, а и на политиките на централно и национално ниво. Локалните самоуправи да имаат единствена листа на стандарди за повеќе области кои ќе ги следат заради обезбедување на подобри услуги кон граѓаните, поголема транспарентност и ефикасност во управувањето.

Постои значајна потреба од подигнување на демократската свесност и свесноста за организирање на граѓанскиот сектор за застапување на главните права и политики кои се од посебен интерес за поголема економска и социјална благосостојба.

Се препорачува да се направат напори, на локално ниво, за зголемување на бројот на вработени жени во единиците на локалните самоуправи. Локалните самоуправи се поттикнуваат да водат детални статистики и за бројот на вработени/ангажирани лица врз основа на пол, но и да направат анализи за причините за помалиот број вработени жени во локалните самоуправи.

Имено, потребно е воспоставување на процедури и механизми за зајакнување на капацитетот на општините да ја следат реализацијата на стратешките определби (што е во директна корелација со успешната реализација на истите) и нивната директна поврзаност со буџетите на општините. Ова е од исклучителна важност за реално планирање, успешно реализирање и ефикасно користење на средствата на граѓаните.

Исто така, во пракса постои потреба за подетално, стратешко планирање на буџетите на единиците на локалната самоуправа и нивно јасно поврзување со развојните приоритети усвоени во стратегиите на општините. Во овој контекст е и

препораката за конкретно утврдување на буџетските импликации од секоја програма и активност во стратешките документи. На тој начин, од една страна ќе се зголеми транспарентноста и отчетноста на општината, а од друга страна, ќе се зголеми и довербата на граѓаните во локалната самоуправа знаејќи дека се спроведуваат програмите за кои тие гласале, кои се ставени во стратешките документи на општината и за кои е обезбедена буџетска поддршка, што е главен предуслов за нивна успешна реализација.

Демократските капацитети на локалните самоуправи треба да обезбедат силна основа за креирање на јавни добра и сервиси за сите граѓани, посебно за маргинализираните групи на граѓани е едно од најважните прашања кое е поврзано со основните цели кон кои се стреми секоја општина. Еднаквиот пристап до јавните добра и услуги на локално ниво од страна на сите групи граѓани (посебно маргинализираните групи граѓани) претставува основна демократска придобивка.[31]

Стратешкото планирање на мерките и активностите, а соодветно на нив и на потребните финансиски, човечки и технички ресурси, е основа за подготовка и донесување на буџетот којшто ќе обезбеди реална финансиска рамка за извршување на надлежностите на начин којшто ќе се вклопи во реалните финансиски и други капацитети со коишто располага општината.

Локалната администрација ги споделува истите цели и принципи со сите административни службеници во државата, со што се обезбедува воспоставување воедначени стандарди не само на национално, туку и на европско ниво. Ваквиот пристап обезбедува предвидливост и споредливост на функционалноста на јавната администрација во целост, како и на локалната администрација како нејзин сегмент, што е исклучително важно за развојните и интеграциските перспективи на земјата.

Воспоставувањето компетентна, ефективна, ефикасна, одговорна, услужно ориентирана и транспарентна локална администрација, во согласност со принципите на „Европскиот административен простор“, е крајната цел којашто е одредена во програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015 – 2020 година, а произлегува од националните стратешки приоритети за реформа на јавната администрација.

Принципите на коишто инсистира овој документ, во целост кореспондираат со европските стандарди за добро управување во јавниот сектор, што овозможува

[31]World Bank. Governance and Development. The World Bank: Washington, D.C., 1992.

препознатливост и споредливост и во крајна инстанца, остварување на целите на коишто треба да одговори една деполитизирана, функционална и модерна јавна служба ориентирана кон граѓаните и кон бизнис-заедницата. Генерално, принципите инсистираат на постоење успешно и посветено водство кое своите визии ги преточува во стратегии и планови со што се обезбедува јасен патоказ во спроведувањето на јавните политики на локално ниво, постоење професионална, добро организирана и обучена јавна администрација, којашто ќе има капацитет да одговори на потребите на граѓаните во обем којшто произлегува од надлежностите на единиците на локалната самоуправа, преку транспарентно и отчетно работење, со вклучување на граѓаните.

Обезбедување на јавните услуги на ефективен начин, во рамките на надлежностите, на начин којшто најмногу одговара на потребите на граѓаните и управување со јавните финансии на одговорен, транспарентен и отчетен начин, е од исклучително значење за задржување на довербата на граѓаните во оние на кои тие им го довериле трошењето на нивните пари.

3.2. Методи на добро владеење

Добро владеење на општинската демократија и граѓанското учество на ниво на локална самоуправа, во пракса е поделена во три сегменти/делови, кои воедно се основа и на трите делови од анализа.

I – Методологија за утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво.

Локалната демократија и доброто управување главно се однесуваат на процесот преку кој одлуките за јавните политики се донесуваат и имплементираат. Ова е резултат на интеракции, односи и креирање мрежи помеѓу различните сектори (Единиците на локалната самоуправа, јавниот сектор, приватниот сектор и граѓанскиот сектор) и истиот вклучува донесување одлуки, преговарање, размена/влијание на моќ помеѓу засегнатите страни со цел да се утврди кој, што, кога и како добива. Во овој контекст релациите помеѓу локалната власт и другите засегнати страни од општеството детерминира како работите се реализирани и како услугите се обезбедени.[32]

[32]Soós, G. (2001). The indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses.

Локалната власт е најблизу до граѓаните. За ефикасна реализација на овие релации е неопходно дизајнирање на механизми и иновативни алатки кои ќе доведат до прогрес и ќе нè приближат кон поинклузивно општество, охрабрувајќи ги граѓаните и сите засегнати страни што повеќе да партиципираат во детерминирањето на приоритетите на локалната власт и мониторинг на имплементација на истите.

Во последните години на глобално ниво (пред се детерминирано од глобалната криза), а посебно во нашата држава станаа посебно актуелни анализите и истражувањата поврзани со доброто управување и демократските капацитети на националната и локалната власт, имајќи предвид дека тие директно се поврзуваа со кредибилитетот и довербата во институциите, што понатаму е пресудно за нивата ефикасност и улога во општеството.

Во креирање на таа методологија и селекцијата на клучните индикатори земени се предвид досегашните меѓународни искуства (креирани индикатори и рамки) во утврдувањето на демократските капацитети и доброто управување на локално ниво притоа имајќи ги предвид:

- Дефиницијата дека *доброто владеење се темели на принципите на транспарентност, отчетност, партиципативност и на владеење на правото*;

- Специфичната цел на проектот: Утврдување „тесни грла“ во демократските механизми на локално ниво со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво; развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница; насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики;

- Очекуваните резултати од проектните активности: Анализа на законската рамка и Анализа на актуелната состојба, практикувањето на демократските механизми и вредности на локално ниво и граѓанското учество на локално ниво;

- Практичните аспекти во дизајнирање на концизна, кратка и лесно разбирлива методологија, без претензии за сеопфатност имајќи предвид дека се работи за сложена и комплексна проблематика која опфаќа голем број засегнати страни и има повеќе аспекти.

II – Методологија за дизајн и имплементирање на инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

Методологијата и Инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните ќе овозможат периодичен мониторинг и периодични споредби меѓу различни локални самоуправи, на начин кој ќе овозможи дополнително промовирање на потребите на граѓаните во процесот на буџетирањето, односно почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните. Дизајнот на методологијата ги зема предвид постојните методологии, законската регулатива, најдобрите практики и искуства од други држави или организации на локално ниво.

III – Методологија за оценка на перформансите на системот за јавен финансиски менаџмент на локално ниво (заснован на PEFA1 методологијата).

Програмата за јавни расходи и финансиска одговорност обезбедува рамка за оценување и известување на силните и слабите страни на јавниот финансиски менаџмент користејќи квантитативни индикатори за мерење на резултатите. Оваа методологија покрај на национално ниво со одредени прилагодувања кои се официјално пропишани, може да се примени и на локално ниво. ПЕФА рамката ѝ се состои од 31 индикатор, но за потребите на оваа студија ќе бидат селектирани најсоодветните и најкорисни индикатори кои ќе бидат спроведени во селектирани општини.[33]

Соработката меѓу граѓанскиот сектор и општините денес сè уште е недоволно развиена. Анализите и истражувањата покажуваат дека се присутни спротивставени одговори (мислења) на општинската администрација и нивните утврдени вредности со оние на граѓанските организации кои дејствуваат на подрачјето на конкретната општина. Поради тоа, општините во иднина треба да преземаат сериозни активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетски процес, како и во процесот на презентирање, елаборирање и комуницирање на прашањата од јавен интерес со граѓаните/граѓанските организации. Од друга страна, постои потреба граѓанските организации да ја засилат својата подготвеност и заинтересираност за

[33]Soós, G. (2001). The indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses.

надградба на сопствените капацитети со цел поенергично да се вклучат во иницирање на прашања од јавен интерес, како и учество во нивна имплементација и мониторинг.

Понатаму, потребна е анализа на законската рамка за регионален социо-економски развој, како и подобрување на процедурите за вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво. Покрај тоа, постои сериозна потреба од презентирање и запознавање на граѓанските организации со соодветната правна рамка која го регулира вклучувањето/интегрирањето на маргинализираните заедници, посебно на бегалците, за лицата под социјален ризик, Ромите и постарите и лицата со посебни потреби.

Значаен дел од општините имаат скромни механизми и процедури за вклучување на јавноста во својата работа, а само половина од нив имаат пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните стратешки документи.

Значаен дел од општините не применуваат инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план (речиси 2/3), додека во значаен дел од нив постои јасно поврзување на буџетите на локалните самоуправи со развојните приоритети усвоени во стратегиите на општините. Ова во еден дел укажува на потребата од имплементација на одржливи механизми за вклучување на јавноста, како и воведување на конкретни индикатори и маханизми за поврзување на стратешките определби (преточени во мерливи индикатори) и буџетот на општината, што понатаму значајно може да влијае како на ефикасноста во реализацијата на планираните програми и проекти, така и во дизајнирањето на буџетот согласно стратешките определби и потребите на граѓаните.

3.3. Меѓусебни права и обврски на партнерите

Генерално, концептот на доброто владеење, меѓу другото го зајакнува и придонесот на јавниот партнер во јавното приватно партнерство, и практично 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.

Имено, 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. 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 сиромашните.[34]

Со Законот за концесии и други видови јавни приватни партнерства се уредуваат начинот, постапката и општите услови за издавање концесии поврзани со добрата од општ интерес за Република Северна Македонија и вршењето на дејностите поврзани со овие добра, за кои со посебен закон е предвидено добивање концесија.

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.

Генерално, 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.

[34]Landell-Mills, Pierre and Ismail Serageldin. AGovernance and the External Factor.@ In Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991. Washington, D.C.: World Bank, 1992

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 воспоставување на добри практики во пракса која 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 јавенинтерес;
- 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.

Јавното приватно партнерство претставува една од честите политички, економски, медиумски и општествени теми, како во светот, така и во Северна 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, 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.

IV Глава

Добри практики

Во современото општествено работење денес, учесниците во јавниот и приватниот сектор преку добрите практики активно влегуваат во реални проблемски ситуации и давајќи свои идеи, мислења, градење на ставови и давање решенија, ги градат сопствените капацитети за нивно оспособување при вработувањето. Преку следните најефективни форми: креирање на виртуелни компании, проектни задачи, посета на терен, покана на успешни претприемачи, учењето преку соработка со бизнис-заедницата, студии на случај и решавање на проблемски ситуации, учениците се стекнуваат со почетни компетенции и вештини од областа на иновативноста и претприемништвото, што отвора можности за поголем успех при нивно идно пласирање на пазарот на трудот.

Успешна соработка меѓу јавниот, приватниот како и граѓанскиот сектор претпоставува партнерски однос и поделба на задачите со цел поефикасно остварување на интересите на граѓаните, што практично значи и пример за добра практика. Принципот на партнерство подразбира соработка на рамноправни основи помеѓу сите страни со цел да се воспостави дијалог и почитување различни мислења при дефинирање и спроведување на заедничките цели. Јавниот и приватниот сектор ќе се надополнуваат во рамките на соодветни области, секаде каде државата има потреба, а граѓанскиот сектор може да излезе во пресрет со сопствениот капацитет и знаење и обратно.

Денес секоја единица на локалната самоуправа се фокусира на воспоставување стандарди за добро управување.

Европската комисија им посветува особено внимание на реформите во јавната администрација преку шест клучни области во кои е неопходен прогрес во процесот на проширување на ЕУ. Овие шест области на реформи кои ги определува комисијата, ги одредуваат принципите на јавната администрација. Принципите на јавната администрација детално го дефинираат концептот на добро владеење, како одредници кои треба да ги исполнат земјите при процесот на интеграција во ЕУ.

Овие принципи на јавната администрација се развиени од страна на СИГМА, во соработка со Европската комисија и се користат од Европската комисија за следење на реформите во јавната администрација од страна на земјите кандидати членки на ЕУ.

Пејзажот за јавно приватни партнерства (ЈПП) во Источна Европа и Комонвелтот на независни држави (CIS) е нееднаков. Самите земји се разновидна група, и географски и економски, и се соочуваат со различни меѓународни политички и домашни пазарни ограничувања; како такви, нивните планови за ЈПП се разликуваат според амбицијата, спроведувањето и одржливоста. Многу земји активно вклучија приватно учество во инфраструктурата во минатото, но не секогаш во форма на ЈПП; некои повеќе фокусирани конкретно на ЈПП, отстапија од ваквите проекти во последниве години.

Ова се рефлектира во различните перформанси што многу земји ги покажаа во различни индексни категории. Освен тоа, ниту една земја ја нема најдобрата практика, но голем број од нив имаат елементи на солиден систем, кои само чекаат уште една или две клучни состојки. Некои земји имаат потреба од повеќе политичка волја во корист на ЈПП. Другите треба да ги ажурираат своите закони и институции заради веќе спроведените ЈПП.

Постојана тема, привлечна на хартија, но лоша во пракса, служи како потсетник дека создавањето на оперативен и ефикасен систем на ЈПП бара повеќе од само просто донесување на потребните закони и извршување на промени во регулативата. Многу земји во регионот направија позитивни чекори за подобрување на своите процеси на ЈПП на хартија, но сега ќе треба да ги фокусираат ресурсите за подобрување на капацитетите за имплементација и надзор на проектот.

Успешните системи за ЈПП бараат севкупен обем на ресурси наменети за управување со животниот циклус на проектот, од трајни институции кои можат да воспостават специфична експертиза, до суштинско искуство во идентификување и управување со ризици, како и надзор на сектор и проект. Многу од земјите со највисоко рангирани регулаторни и институционални рамки сè уште не ги преточиле во оперативни успеси.

Од првите седум земји на индикаторот за регулаторна рамка, само Словенија и Унгарија се меѓу првите осум изведувачи од аспект на оперативна зрелост, а Унгарија во последниве години ефективно ја прекина имплементацијата на ЈПП и ги укина институционалните структури. Општо земено, оперативно најискусните земји не се оние кои потрошиле време за развој на модерни и поволни рамки за ЈПП. Од една

страна, нееднаквоста е прашање на временски распоред – во земјите каде што рамките за ЈПП се релативно нов феномен, потребно е време да се развие нивно евидентирање. Сепак, поблиското истражување открива дека постојат некои земји каде што се усвоени нови закони, но не е направено доволно за да се обезбеди нивно користење заедно со постојните закони, за обезбедување на проекти. Конечно, регионот исто така страда од висок регулаторен ризик.

Новите влади секогаш не ги почитуваат одлуките за проектите направени од претходните администрации, со што се загрозува одржливоста и опстанокот на постоечките проекти, како и одвраќање на идни инвеститори. Корупцијата, исто така може да ги одврати земјите од спроведувањето на ЈПП, бидејќи владите кои бараат наеми, се обидуваат да го избегнат пристапот вредност за пари и поконкурентните, транспарентни практики за набавки поврзани со обемните ЈПП. Сите овие фактори имаат континуирано влијание врз политичката волја за користење на ЈПП во обезбедувањето јавни услуги и инфраструктура во регионот. Кога се разгледуваат групи на земји по приходи, може да се заклучи дека: во текот на последната деценија, 61 % од инвестициите во ЈПП беа преземени во земјите со повисоки средни приходи (UMICs), 37 % во земјите со пониски средни приходи (LMICs) и само едвај 2 % во земјите со ниски приходи (LICs).

Оваа шема е потврдена во голем број студии, вклучително и од Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и ММФ. Како што се очекуваше, ЈПП имаат тенденција да бидат почести во земјите со големи и развиени пазари за да овозможат побрз поврат на трошоците и посигурни приходи. Сепак, слабиот процент од вкупните инвестиции во ЈПП што се реализираат во земјите со ниски приходи, не значи дека ЈПП не се релевантни во овие земји.

Во текот на поголемиот дел од деценијата (контекст на економски раст на земјите во развој), инвестициите во ЈПП во однос на големината на локалната економија (БДП), беа повисоки во земјите со ниски приходи отколку во земјите со повисоки средни приходи. Тие беа дури и повисоки во земјите со пониски средни приходи, со повеќе нестабилен тренд во земјите со ниски приходи. Оваа шема покажува дека земјите со ниски приходи и земјите со пониски средни приходи се поподложни на фискалните импликации на ЈПП.[35]

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

Проектот „Нант 2030 – Мојот град утре“, Франција

Франција ја открива полезноста од локалната самоуправа релативно доцна. Долги години по Втората светска војна генералните совети на департментот и општинските совети биле лишени од вистинската власт. Тие не можеле да планираат поважни проекти без државно одобрување и финансирање, а префектите имале целосна контрола врз нивните одлуки. Ситуацијата се променила од 1982 година со усвојувањето на Законот за децентрализација. Законот од 2 март 1982 година покренува низа законски измени кои ја формираат основата на локалната самоуправа. Законот ги отстранува надзорните и контролните функции на префектите и пренесува значаен дел од нивните овластувања пред претседателите на општинските, департментите и регионални совети. Контролата на буџетот е пренесена на Комитетот за буџет на одборите, а функциите на ревизија ги вршат регионалните претставништва на Канцеларијата за ревизија. Државата останува во улога на арбитер за спорови помеѓу департментите, општините и метрополите, но не се меша директно во нивните активности. На француските општини им се доверени важни функции како урбанистичко планирање и развој, предучилишно образование, домување, јавен превоз, водоснабдување, собирање на сметот и канализација. Околу 45 % од буџетите на француските општини доаѓаат од локални даноци и такси, а останатите 55 % се субвенции на централната власт.[36]

Метрополата Нант

Развојот на Нант[37] во последниве децении бил извонреден, особено откако градот ја доживеал длабоката економска и политичка криза во 1970-тите и 1980-тите. Во текот на овој период, власта по секои локални избори се движела од екстремна левица кон екстремна десница и обратно. Во 1969 година, градоначалниците на општините во градот ја основале Општинската асоцијација во Нант која ја олеснувала комуникацијата помеѓу нив и спроведувањето на заеднички инфраструктурни проекти, како што е трамвајската мрежа во 1990-тите. Во метрополата постоело противење

[36] Василев, В., Ефремовски, И. (2018) Организациска култура и мотивација на персоналот – теоретски основи и добри практики. Свети Николе: МЦСП.
[37] Исто – стр.261.

помеѓу центарот и предградијата. Најнаселената општина Нант традиционално ја водат социјалистите и речиси постојано се соочува со силните предградија што ги водат десничарските градоначалници. Седниците на советот на општинскиот синдикат биле почесто арена на спорови меѓу лево и десно ориентираните политичари, отколку место за развивање на заеднички проекти. Економскиот развој на градот кон крајот на 1960-тите се должи на моќната државна поддршка. Нант е одреден од страна на државата како еден од седумте метрополи кои треба да го урамнотежат прекумерниот економски развој на Париз. За таа цел, пристаништата Нант и соседниот Сен Лазар се национализирани и модернизирани. Во 1972 година е основан регионот Пеи де ла Лоара со чиј совет претседава влијателниот десно ориентиран политичар Оливие Гишар. Благодарение на неговата амбиција и лобирање во 70-тите и 80-тите години, во градот преку регионалниот совет се насочени неколку големи државни инвестиции. Сепак, градот бил во криза. Ситуацијата се променила кога изборите за градоначалник во 1989 година ги освоил Жан-Марк Ерo, политичар на Социјалистичката партија. Иако на возраст од 39 години, тој бил повеќе од десет години како градоначалник на една од општините во градот и бил свесен за рамнотежата на моќта во регионот. Во почетокот на својата кариера, Ерo покажал дека ќе ја следи својата политика и нема да биде под влијание ниту на неговата партија, ниту на централната влада. Целосно посветен на просперитетот на Нант, Жан-Марк Ерo се обидува да работи со десноцентристичките совети на департманите и регионот, како и со десноцентристичките општини во предградијата и да се спротивстави на плановите на социјалистичката влада на Франсоа Митеран да стане Нант главно нафтено пристаниште и најголема рафинерија на Франција. Наместо тоа, благодарение на доброто партнерство помеѓу општината, департментот и регионот, е формиран Нантскиот научен парк Атланпол – конгломерат од 8 универзитетски, научно-истражувачки и инженеринг структури во областа на биотехнологијата, информатичката технологија, производството на храна, енергија и заштита на животната средина. Ерo успеал да ги убеди останатите општини да соработуваат во изградба на трамвајска мрежа, а потоа и да формираат заедница на урбаните општини под негово раководство, која станува првото во суштина активно и одржливо обединување на општините во областа на Нант. Во последната деценија Нант е втор најбрзорастечки град во земјата по градот Тулуз. Економскиот успех во целост се должи на осознавањето на фактот дека француската држава, колку и да е силна, не е во можност да ги брани регионите од конкуренцијата на заедничкиот европски пазар и во

контекст на големиот замав на глобализирачките процеси. Локалните политички и бизнис-елити разбрале дека треба сами да ги откријат своите силни страни и доследно да ги градат конкурентните предности кои можат да придонесуваат за привлекување на инвестиции. Регионот се потпира на развојот на услугите и екологијата. Се изградил меѓународен аеродром, траса на супер-брзиот TGV и неколку бизнис-центри. Во периодот 1997 – 2005 во приватниот сектор во градот се отворени 54.800 нови работни места, што претставува раст од речиси 30 %. Во 2003 година, градот бил избран од весникот „L'éxpress“ за најеколошкиот град, а од весникот „Le Point“ како најдобар град за живеење во Франција. Во 2004 година, Нант повторно го освоил пласманот во весникот „Le Point“, но исто така го освои престижното рангирање од страна на англиското списание „Time“ за најдобриот град за живеење во Европа.

Проектот „Нант 2030 – Мојот град утре“[38]

Проектот е поврзан со развојот на новиот стратегиски план за развој на градот. Жан-Марк Ерo и неговите колеги 24 градоначалници на општините во метрополата Нант, сакале новиот план да се „впише“ во буквална смисла на зборот од граѓаните и затоа се подготвувале за интензивни јавни дискусии. Почетокот на процесот бил поставен од страна на Агенцијата за урбанизам во регионот Нант – L’ AURAN, кој бил и главен изведувач на проектот. Се подготвувале и објавувале статистики за: населението – жители, дистрибуција по возрасни групи, семејства, семејства со деца, социјални групи, образование, приходи, тенденции; Живеалиштата – распределба по видови, просечна површина, година на градба, сопственост, трендови; Јавните простори – јавни згради, деловни згради, паркови, социјални служби; Деловна активност – компании, сектори, финансиски резултати, работни места, плати; Образовни установи – по видови, специјалност, број на ученици и студенти; Транспорт – видови, фреквенција на патувањата, начини на патување, правци; Енергија, животната средина, туризмот, културата итн. Овие информации се исклучително важни за подготовка на јавни дискусии, бидејќи им помагаат на граѓаните да формираат свој став за дискутираните прашања. Покрај тоа, L'AURAN подготвил и т.н.

[38] [38] Василев, В., Ефремовски, И. (2018) Организациска култура и мотивација на персоналот – теоретски основи и добри практики. Свети Николе: МЦСП.

ABCD прашалник со 125 зборови, означувајќи различни аспекти/теми од животот на луѓето во градот: Аеродром; Пристапност; Домување; Семејниот буџет; Трговија; Невработеност; Средства; Земјоделство ... и така натаму. На секоја тема, во прашалникот била дадена дефиниција, се опишувале клучните статистички факти и трендови, се дискутирале проблемите и предложените теми. ABCD се објавувал на специјално креираната веб-страница на проектот, а од граѓаните се барало да ги споделат своите идеи за овие теми. Во истражувањето учествувале 5.000 граѓани, од кои некои биле интервјуирани дома. Специјалисти од L'AURAN ги сублимирале сите одговори и коментари. Како резултат на овие прелиминарни истражувања, се издвоени 9 главни теми за иднината на градот: Која стратегија за развој на градската економија е потребна за нејзиниот просперитет во глобализираниот свет ?; Климатски и енергетски прашања – колку треба да произведуваме и консумираме?; Образование и работа, кои вештини ни се потребни за утре?; Урбана средина – каков треба да биде градот – погусто изграден или подинамичен? Град за деловна активност или град за живеење?; Град за секого – како треба да се реши проблемот со стареењето? Западен регион (со оглед на областа на Нант и соседна Бретања) – кои се нејзините стратегиски предности?; Кое место треба да се посвети на иновации, наука, нови идеи, итн.?

На овие теми, започнале јавни расправи во советите на соседството, организациите, граѓанските здруженија, панели, работилници, научни конференции, и др. Со цел за подобра реализација на ваквите јавни расправи, се изработиле „Правила за учество во дискусиите“, според кои: Секој има право да го изрази своето мислење и никој не може да ја монополизира дискусијата; Секој има право да биде слушнат и да очекува респект од другите, никој не може да биде нападнат поради својот пол, етничко потекло, вера или убедување; Дискусиите треба да бидат фокусирани на иднината на метропола, а не врз проблеми од секојдневниот живот; Учество во дискусии значи споделување на одговорноста за иднината на градот; Отворен сајт – Интернет сајтот, кој ќе биде поставен за проектот со цел овозможување на секој да може да ги објави своите идеи.

Специјалистите на Аурун имале право да одлучуваат кои мислења треба да ги објават, но од нив се барало да водат регистар на сите предлози. Повеќето од дискусиите се одржувале во кварталните клубови. За нив се подготвувале комплети за учество, со 190 страници статистички информации, техники за следење, карти, графици за времето и други инструменти кои обично се користат при планирањето. Секоја група одлучувала на која тема да разговара. Дискусиите се воделе од

професионални модератори, откако специјално за нив биле направени и сетови за водење на дискусиите. Интерактивна игра за планирање која била изработена, имала за цел да им овозможи на граѓаните да видат како нивните различни желби и преференции влијаат врз градскиот план. Играта била ставена на електронскиот портал на проектот на Интернет и била бесплатна. Јавните дискусии продолжиле во текот на 2011 година – биле одржани повеќе од 100 јавни дебати со граѓани од сите општини, населби, возрасти, социјални групи и организации. Освен по 9-те теми, дискусиите често пати поминувале и кон поопшто дефинирани прашања, како на пример: Кон што сме приврзани? „Што не сакаме во 2030 година?“ – Што сакаме да видиме подобро развиено? – Како ја замислуваме 2030 година? – Како ја замислуваме нашата работа и живот во 2030 година?

Над 12.000 луѓе учествувале во дискусиите, додека пак уште 10.000 луѓе даваат свои мислења и сугестии преку веб-страницата на проектот на Интернет. Паралелно, АУРАН организирал бројни семинари, научни конференции, работилници, панел дискусии и др., со учество на експерти од Франција и Европа. Биле собрани над 1.000 индивидуални придонеси кон планот на Нант. АУРАН била посветена кон справување со сите нив. На крајот, граѓаните на Нант формулирале три различни визии за нивниот град: Град на економски просперитет и меѓународна трговија; Град на иновации и креативност; Град кој се потпира на граѓани и локални ресурси.

Тие ги одразувале интересите и вредностите на трите главни општествени класи во градот: ИТ професионалци, претприемачи, високообразовани и бизнис-ориентирани млади луѓе; научниците, наставниците, интелектуалците, луѓето од културата и уметноста; занаетчии, фармери, поранешни емигранти од Магреб. Предлозите и визиите на трите групи биле усвоени од страна на Градскиот совет на Метрополата, а од АУРАН било нарачано да ги разработи во долгорочниот план за развој на градот.

Проектот „Нант 2030 – Мојот град утре“ ја освоил награда на „Евроситис“ (Eurocities) за 2013 година за учество на граѓаните во локалната власт и е еден од најбрилијантните современи примери за успешни јавни консултации. Клучен фактор за активно граѓанство е внимателна подготовка на дискусиите. АУРАН подготвувал материјали со статистички информации, интерактивна игра, повеќе брошури и помошни материјали за планирање, благодарение на кои независните експерти, но и дури обичните граѓани, почнувале да се чувствуваат компетентни да го изразат јавно своето мислење. Потоа доаѓала јасната волја на општинското управување да го изработи стратегискиот план како вистинско дело на самите граѓани. Создадени се

правила за јавните консултации и дури водичи за модерирање на јавните дискусии, вработени се професионални модератори, стручњаците од АУРАН редовно ги објавувале направените предлози и коментари, општинската власт не само што давала можност на граѓаните да го искажат мислењето, но и покажува дека го цени секое учество. Поставените прашања кон граѓаните, но и слушнатото нивно мислење водело кон активно учество. Конечно, треба да се забележи граѓанската активност на жителите.

Опишаната практика е пример за таканаречените „долгорочни пакети за мотивација“ базирани на специфичноста на долгорочните придобивки од развивањето и имплементирањето на стратегиските визии за управување со јавниот сектор. Практиката може да се смета како елемент во имплементацијата на концептот на „Одржлив градски развој“ кој генерално е дефиниран како еден од последните стратегиски алатки за трајно висока мотивација врз основа на ангажирање и мотивација на вработените.

ЗАКЛУЧОК

Генерално, Јавното приватно партнерство практично е алатка која ќе овозможи ангажирање за финансирање на концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно приватно партнерство врз основа на начелата на еднаквост, транспарентност, недискриминација, пропорционалност, меѓусебно признавање, заштита на животната средина и ефикасност во постапката за склучување на договор за концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно приватно партнерство, како и квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите од склучениот договор за концесија и договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство.

Јавно приватно партнерство значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот партнер и приватниот партнер.

Основните правила воспоставуваат систем каде што приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници во области од надлежност на јавниот партнер и/или обврската да обезбеди за јавниот партнер неопходни предуслови за давање на јавна услуга на крајните корисници и/или активности од негова надлежност.

Имено, со цел за исполнување на обврските од погоре наведеното, приватниот партнер може да преземе обврска да финансира, дизајнира, изгради и/или реконструира/реновира објект на јавна инфраструктура, работи и одржува нов објект и/или реконструиран/реновиран објект на јавна инфраструктура или – користи, управува и одржува постоен објект на јавна инфраструктура или – која било комбинација на горенаведените обврски сè додека комбинацијата на тие обврски е со цел за исполнување на целите поставени претходно.

Понатаму, при преземање на обврската, приватниот партнер вообичаено презема значаен дел од ризиците поврзани со финансирање, изградба, побарувачка и/или достапност и други такви дејствија, управување, одржување и технички ризици, зависно од договореното при воспоставување на јавното приватно партнерство и се определува од случај до случај. Значајно е да се напомене дека секој партнер во јавно приватно партнерство за времетраење на јавното приватно партнерство ќе преземе одговорност за ризични настани кои сè во негова сфера на влијание, или одговорноста се дели со цел за постигнување на оптимално управување на ризикот за времетраењето

на партнерството, меѓу другото, со користење на управувачки, технички, финансиски и иновациски способности на приватниот партнер и со промовирање на размена на вештини и знаење – искуство меѓу јавниот и приватниот партнер, без истото да е во спротивност со претходно споменатото. Исто така во замена за преземените обврски јавниот партнер може да додели на приватниот партнер концесија за јавна работа или концесија за јавна услуга, или да му надомести преку плаќање. Јавниот партнер, исто така, може да му овозможи на приватниот партнер да изведе одредени комерцијални економски активности, покрај обврските кои претходно се дефинирани, утврдени во договорот, но само ако не постои друг можен начин да се обезбеди неопходно ниво на ценовна ефикасност на приватното учество и разумен поврат на инвестицијата. Јавниот партнер може да пренесе одредени стварни права на приватниот партнер, неопходни за извршување на договорно поставените обврски.

Зависно од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување на јавна работа и/или јавна услуги, како и распределбата на клучните постојни ризици, јавното приватно партнерство може да се воспостави како:

- концесија за јавна работа;
- концесија за јавна услуга или;
- договор за јавна набавка на работа или
- договор за јавна набавка на услуга.

Имено, често, особено во земјите каде нема искуство, се смета дека Јавното приватно партнерство завршува тогаш кога ќе се потпише договорот, а реално, соработката тогаш почнува. Треба да постои капацитет од страна на државата за вршење супервизија на склучените договори, а договорите, пак, треба да бидат така склучени што ќе овозможат двете страни, и државата и приватниот сектор, да ги искористат бенефитите од партнерството. Ако државата настојува целиот ризик само да го префрли на приватниот сектор, проектот нема да успее и обратно. Затоа е пожелно, уште на стартот, да се потроши повеќе време на анализа, да се подготват квалитетни договори, да се искористат надворешни консултанти, но и да се креира внатрешен капацитет во државата. Експертите, како основни причини за успешни јавно-приватни партнерства ги посочуваат сериозноста и обврзаноста на властите, кои ги реализираат и проследуваат проектите до крај, професионалноста на владиниот тим кој ќе управува со процесот на јавните набавки, искреноста и транспарентноста на соработката со приватниот сектор, неговата целосна инволвираност во сите фази на

подготовка и изведба на проектот, обезбедувањето државна финансиска гаранција за исплата на обврските кон партнерите, како и квалитетот на советниците и консултантите од двете страни. Велика Британија, како што беше речено на конференцијата, е лидер во спроведувањето ЈПП проекти. Стручњаците од оваа земја укажаа дека јавното-приватно партнерство, сепак, не е успешен модел за секој проект. Најдобро функционира во транспортот, образованието, здравството и инфраструктурата, но не и во железницата, како и во метроата.

Генерално, според нашето законодавство, јавно-приватното партнерство е форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот и приватниот партнер, има неколку карактеристики, меѓу кои одвојуваме: приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници или обврска за јавниот партнер да обезбеди неопходни предуслови за давање на јавна услуга на крајните корисници или активности од негова надлежност; приватниот партнер може да преземе обврска да: финансира, дизајнира, изгради, реконструира или реновира објект на јавна инфраструктура; приватниот партнер презема значаен дел од ризиците поврзани со финансирање, изградба и слично, зависно од договореното, исто така секој партнер во јавно приватно партнерство за времетраење на јавното приватно партнерство ќе преземе одговорност за ризични настани што се во негова сфера.

Во зависност од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување јавна работа или јавна услуга, како и распределбата на клучните постојни ризици, јавното приватно партнерство може да се воспостави како: концесија за јавна работа; концесија за јавна услуга; договор за јавна набавка на работа или договор за јавна набавка на услуга.

Договорот за концесија на добра од општ интерес и договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство во Северна Македонија се склучуваат за период до 35 години, а свои потписи стават јавниот партнер и избраниот најповолен понудувач. Иако теоријата одамна го препознава овој термин, во пракса од неодамна почна да се користи. Експертите очекуваат во иднина бројот на јавно приватни партнерства да забележи пораст, најмногу поради недостиг на државни пари и покрај зголемените потреби за јавни добра. Целта на соработката меѓу овие два сектора е средствата и знаењето на приватниот да се стави на располагање на јавниот сектор и да се понудат производи или услуги за доброто на сите.

Јавната власт, во овој партнерски однос, ги одредува целите на заедничкиот проект, водејќи сметка за јавниот интерес и квалитетот на услугите, додека приватниот

партнер ја затвора финансиската конструкција и ги имплементира (гради) проектите.

Интересот за приватниот партнер ја гледа во наплата на услуги од корисниците на објектот преку концесија или некој друг облик на договорена наплата.

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 се, квалитетот на услугите и нивните цени и надоместок.

Суштината на јавното приватно партнерство се согледува и во рапределбата на ризикот, бидејќи за успехот на проектот е важно и правилно да се установат 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.

Јавното приватно партнерство ја подобрува состојбата со вработеноста, односно бројот на реализирани јавни приватни партнерства е правопропорционален фактор на зголемување на бројот на вработени, а со тоа и подобрување на стандардот на живеење на основниот политички субјект – граѓанинот.

Заклучно за кај нас е дека практично со јавното приватно партнерство во Северна 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.

Анализите и практиката покажуваат дека има поддршка на приватните бизниси, Владата на Република Северна Македонија 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.

Користена литература

1. Акционен план за спроведување на Стратегијата на Бирото за јавни набавки". http://bjn.gov.mk/mk/root/strategy.html (2012)
2. Беличанец, Тито, Климовски, Александар, Корпоративно управување, учебно помагало, последипломски студии по деловно право, Правен факултет, „Јустинијан Први", Скопје, 2011
3. Беличанец, Тито, Деловно право, бр. 18, Скопје, 2008 год.,
4. Драгољуб, А., (2007): *Ризици во банкарското работење*, р.р. 98, издание Мисла, 2007, Скопје.
5. Давитковски, Г, Н., Гелевски, С, Б., Павловска, Д, А.: Административно право, Правен факултет „Јустинијан Први", Скопје, 2008
6. Доналд, К., Ф.: Глобална револуција на јавниот менаџмент(2008), Скопје,
7. Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија,* Факултет за администрација и менаџмент за информациски системи, Битола, 2011
8. Законски прописи
9. Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство „Сл. весник на РМ", бр. 7, од 15.01.2008 год.
10. Закон за концесии и јавно приватно партнерство, „Службен весник на РМ" бр. 6, 13.01.2012 год.
11. Интернет сајтови на Министерството за економија на Република Северна Македонија, Централниот регистар на РСМ и ЗЕЛС.
12. „Моделот на јавно-приватното партнерство дочекан со ракоплескање"; http://www.akademik.mk/modelot-na-javno-privatno-partnerstvo-dochekan-sorakopleskane-kako-se-manevrira-pomegu-javniot-interes-i-politichkiot-rizik; јуни 2014
13. Силјановска, Г., Д., Митков, В., Локална самоуправа, Магор, Скопје, 2000
14. Совет на Европа, Европска повелба за локалната самоуправа, Стразбург, 15 октомври 1985
15. Трајановски, М., Јавно-приватно партнерство (2008), Скопје.

16. Трајановски, Мирослав, Правна рамка за јавно-приватна соработка во јавните услуги на локално ниво, ЗЕЛС, 2006
17. Тихомир, Ј.: Економика на осигурувањето, р.р. 92, издание Мисла, 2007, Скопје.
18. Упатство за примена на јавното приватно право – УСАИД 2005/2006
19. Цеков, А., (2015), Индекс на добро управување во Македонија 2014, Центарот за истражување и креирање политики (CRPM)
20. „Што лежи под ЈПП?“ Критичка проценка на ЈПП и нивното влијание врз одржливиот развој, изработена од Марија Хозе Ромеро
21. Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2010
22. Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J., (2007), Projektno finaciranje infrastrukture, Privredna kretanja i ekonomska politika 112/2007., str.53–87.
23. Barković, I., Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014.
24. Bertelli, A., M., and Laurence E. L., A Precept of Managerial Responsibility: Securing Collective Justice in Institutional Reform Litigation, Fordham Urban Law Journal, 2001
25. Damjanović, Dusan, Krizanić-Pavlović, Tatjana, Gabor Peteri, Partnerstvo javnog i privatnog sektora – Dobra I loša iskustva u zemjima u tranziciji, PALGO Centar, 2010 god., p.p. 10–12, http://www.palgo.org/files/knjige/partnerstvo_javnog_i_privatnog_sektora.pdf
26. European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327final, 30.4.2004.
27. Gulija, B., Javno-privatno partnerstvo, Euroscope Bilten europskoga dokumentacijskog centra – dodatak br. 73/04.
28. Humes, S., Martin, E., The structure of local government, a survey of 81 countries, The Hague, IULA, 1969
29. Jovanović, P., Upravljavanje projektom, FON, Beograd, 1995
30. Jarenjak, S., (i drugi): Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar, Zagreb, 2007, 59 (7), str. 599.
31. Jurić, D., (2011)., Statusno javno-privatno partnerstvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka

32. Kemp, B., & Jiménez, M., (2013). *State of Local Democracy Assessment Framework*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance

33. Lynn, E., Laurence, The Myth of the Bureaucratic Paradigm: *What Traditional Public Administration Really Stood For*, Public Administration Review, 2001

34. Милосављевић, Б., Основни елементи за (нови) модел система локалне самоуправе, Законитост, бр. 11–12-1990

35. Marenjak, S., Skendrović, V., Vukmir, B., Čengija, J., 2007, Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, GRAĐEVINAR 59 (2007) 7, str.597 – 605. 9.

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

37. Mijatović, N., Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija, br. 3/07.

38. Persoli, A., M., (2010), Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10, br. 4, str.1019–1044.

39. Persoli, A., M., Javno-privatno partnerstvo, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2010.

40. Soós, G., (2001). The indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses.

41. World Bank. Governance and Development. The World Bank: Washington, D.C., 1992.