

**УНИВЕРЗИТЕТ “ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ “**  
**ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОГИЈА**  
**ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИИ И КОМУНИКАЦИИ**



**Магистерски труд**

на тема:

**ЈАВНО И ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:  
ПРИМЕРИ НА КАПИТАЛНИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ**

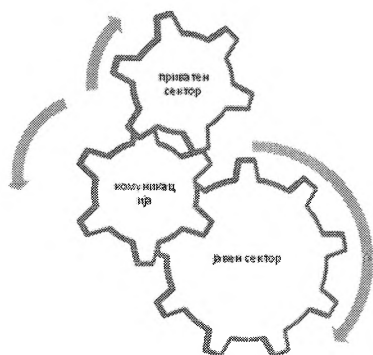
**Кандидат :**

**Марина Петровска**

**Ментор:**

**проф.д-р Милева Ѓуровска**

**Скопје, Јуни 2012**



## СОДРЖИНА

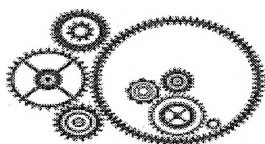
<i>Вовед</i> .....	7
<b>1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО</b> .....	11
Основни поими за ЈПП.....	11
Алтернативи и перспективи на локалниот развој во Р. Македонија.....	14
Поим на јавно-приватно партнерство.....	16
Развој на јавното-приватно партнерство.....	18
Значење и дефинирање на ЈПП.....	20
Дефинирање на ЈПП врз основа на законите во Е.У. и Р.М.....	23
Односот на приватен и јавен сектор.....	26
Неисклучиво јавно добро.....	30
Неконкурентност на јавното добро.....	31
Јавни и приватни добра.....	32
Употреба на јавното добро.....	33
Дефиниции за јавните претпријатија.....	33

Приватизација.....	35
<b>2.ПРАВНА РАМКА НА ЈПП.....</b>	<b>36</b>
Правната рамка на ЈПП во Е.У. и Р.М.....	36
Достапност.....	37
Вредност за парите.....	38
Правната рамка во Р.Македонија.....	40
Правната рамка во Европската Унија.....	44
<b>2.1 ФОРМИ НА ЈПП.....</b>	<b>47</b>
Форми на концесија и на ЈПП.....	50
Договорно партнерство .....	51
Концесиски модел .....	51
Други модели на договорно ЈПП.....	53
Институционално партнерство.....	54
<b>2.2 ВИДОВИ РИЗИК.....</b>	<b>54</b>
Алокација на ефикасен ризик.....	55
Ризик на приход.....	56
Избор на партнер од приватен сектор.....	57
Ризик на градба.....	57
Девизен ризик.....	58
Политички ризик.....	58
Ризик на животната средина/археолошки ризик.....	58
Ризик од дефект.....	58
Ризик од јавно прифаќање.....	59
Ризик на одржливост.....	59
Скриен протекционизам.....	59
Ризик при промена на закон.....	60

Ризик на дизајн, изведба, време, распоред и ризик на менаџирање.....	60
Ризик од непогоди од виша сила.....	61
Ризик од непредвидени градежни услови.....	61
Законски/плански ризик.....	62
Ризик на побарувачка.....	62
Ризик на промените кај јавните потреби.....	64
Законодавен/регулаторен ризик.....	64
Финансиски ризик.....	64
Ризик на преостаната вредност.....	64
<b>2.3 ФАЗИ при ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ЈПП во Р. М.....</b>	<b>66</b>
Видови постапки достапни на потенцијалните кандидати во Р.М.....	69
Отворен повик.....	71
Ограничен повик.....	71
Конкурентен дијалог.....	72
<b>2.4 Модели на ЈП партнерства во Е.У.....</b>	<b>73</b>
<b>3. ПРИМЕРИ на ПРОЕКТИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО.....</b>	<b>79</b>
<b>3.1 ИНФРАСТРУКТУРНИ ЈПП ПРОЕКТИ ВО ЗЕМЈИТЕ НА Е.У. и пошироко..</b>	<b>81</b>
Концесија на железничка пруга која ги врзува Франција и Шпанија.....	81
Тунелот Вијкер во Кралството Холандија.....	85
Инфраструктура за брза железница во Кралството Холандија.....	89
Автопат – Ирска.....	90
Автопат во Унгарија.....	91
Висечки мост во Р. Франција.....	91

Инфраструктура со кружен тек во Канада.....	92
Јавно-приватно партнерство во Кралството Шпанија.....	93
Компанијата од Билбао, Билбао РИА 2000.....	94
Модернизација на Лондонското метро во Велика Британија (УК).....	98
Проекти на ЈПП во Хрватска.....	105
<b>3.2 ПРОЕКТИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВО Р. МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>107</b>
Лунапарк - Скопје.....	109
Јавно–приватно партнерство за проект „Општинска куќа Гази Баба“.....	114
Изградба на административно-деловен и пазаришен комплекс „Пробиз“ - Пробиштип.....	116
Јавно-приватно партнерство за собирање и транспортирање комунален цврст отпад во општина Струга.....	118
Јавно-приватно партнерство за депонирање комунален отпад и други видови отпад на подрачје на градот Скопје за потребите на ЈП Дрисла, Скопје.....	120
Јавно-приватно партнерство за имплементација на автоматска локација и интелигентен систем за наплата во возилата на ЈСП, Скопје.....	122
Јавно-приватно партнерство – ЈСП- Автобуски стојалишта во Скопје.....	127
ЈПП Проект „Ски-патека Водно“- Скопје.....	132
Концесија за цврст отпад во Јегуновце, Р. Македонија.....	136
<b>3.3 ЈПП ПРОЕКТИ ФИНАНСИРАНИ ОД ЕВРОПСКА ИНВЕСТИЦИОНА БАНКА.....</b>	<b>139</b>
ТАБЕЛА НА БРОЈ НА ДОГОВОРИ КОИ СЕ СКЛУЧЕНИ ПО СЕКТОРИ во 2010 Г.....	141

Табела на големи ЈПП проекти во 2010 во земјите во Е.У./изразена во милион евра.....	141
Споредбена табела на проект на ЈПП според висина на инвестиција и инвестирање во сектор .....	142
Табела на развој на ЈПП проекти во последните 10ина години на европскиот пазар.....	143
<b>ЗАКЛУЧОК НА ЦЕЛОКУПНАТА АНАЛИЗА ЗА ЈПП ВО ОДНОС НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>145</b>
Анекс -Предлози за ефикасна имплементација на ЈПП во Р. Македонија.....	159
Користена литература.....	162



Мотивацијата за да се изработи магистерски труд на темата за Јавно и приватно партнерства произлезе од јазот кој се чувствува во Република Македонија, на централно или на локално ниво, во однос на земјите дел од Европската Унија, во сферата на урбанизмот (со автопатишта, мостови,) во сферата на транспортот (со јавен, градски, меѓународен и приградски, шински) во сферата на здравството, образованието и социјалата, сè повеќе се продлабочува. Веќе се забележува дека старите форми на прибирање на инвестициски средства за ревитализација на овие области наидуваат на големи ограничувања. Постојано се јавува недостиг од финасиски, организациски, човечки и други ресурси за остварување на социо-економски развој. Така, од витално значење за намалување на овој дефицит се повеќе се оди кон концептот на јавно-приватно партнерство. Тоа е форма на алтернативно финансирање на големи инфраструктурни проекти, која има значајни предности во однос на традиционалниот начин на обезбедување финансии. Јавното-приватно партнерство добива поголема примена и развој во последните десетина години, иако постои од минатиот век во многу развиени економии. Формата на соработка на јавниот сектор со приватниот сектор е нова филозофија за уредување на деловните односи кои во иднина значително ќе бидат применувани во практиката.

Современиот начин на стопанисување главно се темели врз оптимално искористување на сите ресурси. Се чини дека јавниот сектор се уште нема капацитет каков што има приватниот сектор во смисла на прибирање на финасиски средства, мотивираност за нови идеи и нивно дизајнирање, претприемништво, менаџирање и ангажирање на квалитетен човечки потенцијал. Оттаму, ЈПП може да биде едно од оптималните решенија за надминување на овие недостатоци, а како краен резултат да се добијат квалитетни услуги, но и остварена добивка за која по природата на нештата е заинтересиран приватниот партнер.

Темата на трудот **„Јавно и приватно партнерство во Европската Унија и Република Македонија: примери на капитални инфраструктурни проекти“** е поврзана со повеќе идеи кои се предмет на истражувањето. Начините за добивање финансии за реализирање инфраструктурни проекти не мора да бидат презентирани на

традиционален и веќе познат начин, само преку предвидени финансии во буџетот на централната или локалната власт. Постојат многу алтернативни начини за добивање финансии. Тоа е област која е навистина интересна, но не многу разработена во Република Македонија. Од досегашните достапни примери можностите за меѓусекторска соработка во смисла на размена на искуства, капацитети или кофинансирање не покажале евидентни резултати кои би се следеле како позитивен пример. Во реалноста се наидува на сосем мал број практики на остварени партнерства меѓу јавниот и приватниот сектор во регионот на Западен Балкан, што не е случај со Европската Унија.

Од тој аспект, примерите кои постојат во високоразвиените земји се позитивни примери за успешен развој на јавно-приватно партнерство во земјите каде тоа е помалку развиено, како на пример во Република Македонија. Навидум јавноста може да заклучи дека јавниот и приватниот сектор претставуваат два одделени сектора кои тешко се поврзуваат во нивните активности.

Овој труд ќе се обиде да даде одговор дали соработката на јавниот сектор со приватниот наликува на „лепило“ или „растворувач“ во полза на подобрување на социо-економскиот степен на живеење и функционирање на граѓаните. Идејата за да се започне со истражување токму на оваа тема, навлегувајќи подлабоко во секторите, е токму од аспект на видното поле на јавноста. Од соработката на јавниот и приватниот сектор, врз примерите на развиените земји може да произлезат многу придобивки за граѓаните. Ова партнерство може да го поттикне претприемачкиот дух кај речиси секој граѓанин, за да придонесе кон општо добро. Јавното-приватно партнерство е процес во развој.

Во случајот со јавно-приватно партнерство доаѓа до приближување на целите и мотивите на обата сектора т.е. на јавниот сектор, чија основна ориентација и мотивација претставува производство на јавни добра (јавни услуги), а во случајот со приватниот сектор остварување на поголема добивка или профит и конкурентност на подолг рок. Во оваа анализа главната насока претставува продирањето кон ефектите и мотивите за соработка на јавниот и приватниот сектор и нивното дејствување во партнерство опишани во денешни услови.

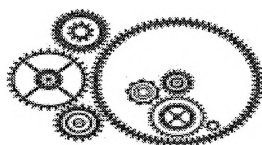


Социо-економскиот аспект и ревитализацијата на националната економија може да се разгледуваат од аспектот на квантитативен раст (пораст на обемот на капацитетите) и квалитативен развој (зголемена продуктивност на трудот, организациска инвентивност). Овие две карактеристики се тесно поврзани една со друга и речиси не можат да функционираат посебно. Во современите општества доминира неолибералната доктрина која на пазарот, како и на приватниот сектор, му дава исклучително големо значење во економските процеси. Така, јавно-приватното партнерство може да претставува дел од овие процеси кои ја покажуваат својата виталност во сите домени. Меѓутоа, постојат се уште домени кои се исклучиво во надлежност на јавниот сектор поради сопственичките односи. Државата се јавува како сопственик на големи земјишни површини, како и на други капитални добра кои може да ги даде на користење на приватни субјекти. Овој концепт на заедничко дејствување на јавниот и приватниот субјект доживува експанзија во последните дваесет години. Денес се забележува тенденцијата на креирање на легислатива со која детално и мошне прецизно ги дефинира условите за користењето на јавното добро, со особено посветено внимание на услугите од кои ќе имаат бенефит граѓаните.

Во магистерскиот труд, покрај намерата да ја проучиме природата на јавно-приватното партнерство, како и правната рамка и начинот на користење, настојуваме да дојдеме до подетални информации за тоа како ова партнерство се остварува во развиените држави. Дојдовме навистина до многу интересни сознанија, односно големи функционални објекти кои сведочат за позитивните практики. Сакавме нив да ги направиме достапни и нашата научна и стручна јавност. Исто така, бевме целосно свесни дека пренесувањето на позитивни искуства од некоја друга средина не е можно доколку не се анализира националниот контекст со сите свои особености кои влијаат на социо-економскиот развој. Така, како особено значајни фактори кои влијаат на социо-економскиот развој многу често се истакнуваат следните :

- Социо-политичкиот систем како облик на социо-економското уредување, кое може да го запира или забрзува економскиот раст и развој на еден проект во состав на националната економија;
- Популацијата, која го вклучува активното и пасивното население и нивната територијална распореденост;

- Работата, која вклучува умствени и физички способности кај работоспособното население и капацитетот за решавање на проблемите т.е. човечките ресурси;
- Степен на образование, насочена едукација и искористување на талентот и, секако, и нивото на научно спознавање за најразличните аспекти на социо- економскиот развој и раст;
- Меѓународно политичко опкружување;
- Средства за работа, технологии, технички напредок, модернизација и примена на науката.



## 1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

- Основни поими за ЈПП

При самиот почеток на ова истражување споредувајќи ги и анализирајќи ги процесите во Република Македонија и Европската Унија, беше забележено дека во Република Македонија, концептот на капитализација (создавање капитал) на овој начин т.е. преку јавно и приватно партнерство претставува нешто ново и дека недостигаат информации во поглед на неговата природа, начинот на неговото функционирање, областите каде што дава најдобри резултати како и ефектите од неговото функционирање.

Особено беше неизвесна потрагата по нови сознанија и потрагата кон повеќе содржини за овој вид инвестициско здружување. Уште на самиот почеток, сознанијата за ефектите од ова партнерство ги гледаме во рамките на некои држави на Е.У. Тоа претставуваше значаен мотивациски фактор за да се продолжи со ова истражување. Во суштина бевме убедени во фактот дека овој начин на заедничко создавање инвестициски капитал (јавен и приватен сектор) значително го подобрува квалитетот на живеење на популацијата, бидејќи создава и ги менаџира јавните добра и води кон поефикасни државни институции и јавни претпријатија. Во Република Македонија веќе постојат определени практики на ЈПП, но како што веќе истакнавме, не наидовме на систематизирани сознанија за нив. Информациите за степенот на развој на ЈПП во Р. Македонија ќе ни овозможат да направиме компарација со ефектите што оваа форма на партнерски инвестиции ги има во другите држави, а со тоа придонесувајќи кон неговиот развој како алтернативен начин за добивање финансии, соработка и комуникација, односно социо-економски развој.

Истражувајќи го подрачјето на ЈПП, пред сè, ги имаме предвид напорите на нашата земја за влез во Европската Унија и другите евро-атланските структури. За нашата анализа не се нерелевантни препораките на Е.У. и нивото на остварени промени во сите подрачја, особено во доменот на хармонизација на националното законодавство со она на Е.У., преку усвојувањето на **acquis communautaire**<sup>1</sup>, а со самото тоа и

<sup>1</sup> Подготвеност за имплементација на европските правила и прописи, Ефремова, В. Каракамишева, Т. 2009, *Поимник на терминологија на Европска Унија*, Скопје

приближување до начините на функционирање на Република Македонија во Европската Унија и прибирање средства за што поефикасен економски развој.

Темата за ЈПП е инспирирана од перспективата на економскиот развој на државите и начините за добивање финансии. Ако ја следиме методологијата на отворениот метод на координација и следењето на добрите практики би можеле да дојдеме до начините врз кои напредните држави го засноваат својот социо-економски развој. Минатите години се познати и одбележани како години кога јавниот сектор соработува со приватниот заради подобрување на економските активности. Поттик за создавање на ЈПП се ограничените ресурси во јавниот сектор за инвестициски потреби, обидите за подобрување на квалитетот и ефикасноста на јавните услуги, распределба на факторите за ризик и иновативните начини на финансирање. Тие во некои земји-членки во Европската Унија имаат подолга традиција, а во некои сега се развиваат и добиваат поголем економски развој.

Како земја кандидат, Република Македонија прави напори за добивање финансии и од други извори. Покрај сопствените, постојат и фондови кои ги нуди Европската Унија, т.н. европски фондови, што е клучен фактор од стратегијата за пристапување во Унијата. Имено, во периодот 2007-2013 г., инструментот за претпристапна помош (ИПА) е оној кој ги заменува претпристапните инструменти на финансирање кои се применувале во периодот 2000-2006 г., (ФАРЕ, САПАРД за структурни мерки за земјоделие, ИСПА за инфраструктурен развој во област на животна средина и транспорт, како и програмата КАРДС за земјите од Западен Балкан), преку кој се добиваат финансии.

Овие фондови ги користат земји со кандидатски статус за членка во Унијата.

Инструментот за претпристапна асоцијација (ИПА) е составен од 5 компоненти: поддршка на земји во транзиција и надградба на институции, прекугранична соработка, регионален развој, развој на човечки ресурси и рурален развој.

Ова е еден од начините за надополнување на ограничените ресурси на буџетот.

Како форма на соработка меѓу приватниот и јавниот субјект, таа се јавува во последните 20 години на XX и поч. на XXI век преку зголемена партнерска соработка, која обезбедува задоволување на потребните барања за инфраструктурно

приближување до развиените земји. Она што е значајно во ЈПП е дека земјите кои пристапуваат во Е.У. можат да имаат значителна придобивка како поддршка кон нивните силни напори за реформирање и надградување на инфраструктурата и услугите. Но, не и по секоја цена. Карактеристика на последните години е соработката на јавниот и приватниот сектор заради развој и функционирање на инфраструктурата во транспортот и животната средина. „Во земјите-членки ова резултираше во дел и со приватизација на комуналните претпријатија, развој на мултинационални оператори и неодамнешни ограничувања за трошење на буџетот заради исполнување на критериумите од Мастрихт, кои наметнуваат разновидност на изворите за финансирање“.<sup>2</sup>

Оттаму се формираат најразлични стратегии и/или форми и начини за обезбедување финансии, за задоволување на потребите и барањата на граѓаните, преку изградба или обезбедување пософистицирани услови на живеење. Големо влијание кон ова има технолошкиот развој и информатичкото општество, со чија помош се намалува времето за добивање потребна информација, во двете насоки, во насока на праќање и примање на информацијата. Заради развојот на информатичко општество имаме побрза комуникација, односно, побрзо доаѓаме до информации. Илустративно, тоа би го претставиле преку постапките за јавното и транспарентно објавување на набавките, аплицирање на меѓународен конкурс, изработка и објава на тендер, добивање информации за одредени проекти отсекаде во светот и сл.

Целта на ова истражување ќе даде одговор на повеќе прашања од областа на алтернативните начини на финансирање и соработка на приватниот и јавниот сектор во Република Македонија и Европска Унија, ефектите од таквата соработка во поглед на реализирање проекти значајни за подобрување на степенот на живот на граѓаните, соработка со Е.У. во насока на изнаоѓање ЈПП форми за финансирање капитални инфраструктурни проекти, примена на ЈПП, и во која форма се реализираат инфраструктурни проекти, за кои во голема мера се нема средства од буџетите на локалните самоуправи или градовите или централната власт и, секако, ќе предложи идни начини за подобрување на комуникацијата и меѓусекторската соработка.

---

<sup>2</sup> Упатство за јавно приватни партнерства, Европска комисија, генерален директорат, 2008-од (31.07.2011), стр 20

## *Алтернативи и перспективи на локалниот развој во Р. Македонија*

„По потпишувањето на Охридскиот рамковен договор (ОРД) во 2002 г., усвоен е нов Закон за локална самоуправа,<sup>3</sup> со кој се зајакнуваат овластувањата на локалните избраници и се зголемуваат општинските надлежности во согласност со Европската повелба за локална самоуправа. Последователно се изгласуваат и законите за територијална организација<sup>4</sup> и за финансирање на единиците на локалната самоуправа<sup>5</sup> и за Град Скопје<sup>6</sup>, во август 2004 г. Земјата е територијално организирана во 84 општини и Град Скопје како посебна единица на локална самоуправа, а подоцна во 2007 г. се формирани и планските региони. Единиците на локалната самоуправа имаат 12 клучни надлежности: урбанистичко и рурално планирање, заштита на животна средина, локален економски развој, комунални работи, култура, спорт и рекреација, социјална заштита, здравствена заштита, образование, противпожарна бригада, надзор за вршење општински надлежности (ревизија) и активности за спасување на добрата и граѓаните“.<sup>7</sup>

Скопскиот плански регион во себе има 18 општини, од кои десет скопски или урбани, и останатите осум рурални. Ист е случајот и со другите 7 плански региони, од вкупно 8 формирани на ниво на Р. Македонија. Одлуката за финансирање на планскиот регион, (секоја општина засебно изгласува одлука пред сопствениот совет) претставува почетната конфирмација на општината или градот за формирање на планскиот регион, и согласно закон, претседател е општината со најголем број жители. Финансирањето е од општините и централната власт. За таа намена се формира национален совет за рамномерен регионален развој, произлезен од истоимениот закон, на ниво на владата на Република Македонија, а планските региони се групираат по општини во совети на плански регион.

<sup>3</sup> Закон за локална самоуправа, (сл весник на Р.М бр. 5/02)

<sup>4</sup> Закон за територијална организација на локална самоуправа во Р.М, (сл весник на Р.М бр. 55/04)

<sup>5</sup> Закон за финансирање на ЕЛС (сл весник на Р.М бр. 61/04)

<sup>6</sup> Закон за Град Скопје, (сл весник на Р.М бр. 55/04)

<sup>7</sup> Извештај за оценување на децентрализацијата 2006-2011, стр 3 -4, osce mission to Skopje.

Се финансираат регионални проекти кои се за доброто на жителите на повеќе општини, но тоа не е исклучок. На тој начин, преку таа мерка, се поттикнува рамномерниот развој во сите делови на Републиката.

Сите општини и градови во Р.М. се членки на Заедницата на единици на локални самоуправи (ЗЕЛС)<sup>8</sup> формирана во 1972 г. која се јавува како сервис за општините или логистика за информации за сите 84 општини, функционирајќи и на мултинационално ниво. Комитетот на региони на Е.У. во Брисел дава и финансира проекти на земји кои се во Е.У., но и на оние кои се со кандидатски статус за влез во Е.У. Така, во Македонија, по формирањето на осумте плански региони во 2007 г., се даде посебно внимание и поблиска меѓуопштинска соработка на регионите во состав на општините за да се развиваат рамномерно, преку склучување договори за меѓуопштинска соработка.<sup>9</sup>

Експертите кои работат на рамномерен развој велат дека средствата кои се добиваат од Владата на Република Македонија преку Министерство за локална самоуправа, и Бирото за развој на Р.М. се навистина мали. Причината е што стапката на развој во скопскиот е 6,4%, додека во наведените е многу поголема. Скопскиот плански регион во согласност со степенот на развој за 2011 има добиено 5.900.000,00 ден., додека за 2012 - 3.100.000,00 ден. Североисточниот за 2011 има добиено 20.000.000,00 денари, а 2012 - 15.000.000,00 денари.

Во Република Македонија во контекст на плански региони сè уште се немаат реализирани проекти со јавно-приватно партнерство, а во иднина се очекува поинтензивна соработка со бизнис заедницата во секоја од општините, и во согласност со програмата на Владата за 2012 г. да се развијат деловни бизнис (центри) инкубатори, каде би го инволвирале и бизнис секторот и двапати во годината да организираат саем на труд.

За таа цел, заради зголемување на можностите за финансирање и лобирање проекти од Р.М., во Е.У., во 2010 г. Град Скопје, заедно со ЗЕЛС, формираше канцеларија на Град Скопје и ЗЕЛС во Кралството Белгија, во Брисел, која има вработено

---

<sup>8</sup> Монографија 40г ЗЕЛС, 2012, Скопје стр10

<sup>9</sup> Закон за Рамномерен регионален развој ( сл. Весник на РМ бр 63 од 22.05.2007).

административци чија цел е да лобираат и да пронајдат начини за финансирање на крупните или инфраструктурните проекти во Град Скопје или на републичко ниво.

Развојот на регионите или на општините во состав на регионите се должи на нивна заедничка соработка, комуникација на гранична соработка, која е од витално значење за 2 или повеќе општини и значајно за финансирање на нивните заеднички проекти.

Според истражувањето на ОБСЕ (OSCE) мисијата во Скопје за процесот на децентрализација ги истакнува најчестите проблеми: недостатокот на финансиски ресурси, слабата инфраструктура, несоработката со бизнис заедницата, нереалните рокови и недостаток на административен обучен капацитет, за да може да се имплементираат акционите планови во локалниот економски развој и во осумте плански региони.<sup>10</sup>

Во Македонија сè уште јавниот сектор се сфаќа како единствен обезбедувач на јавни услуги и евидентен е недостигот на ресурси во таа област. Во иднина треба да се посвети малку повеќе внимание на ова јавно-приватно партнерство, бидејќи сакаме да привлечеме инвеститори и финансираме проекти од јавен интерес, што апсолутно не е можно само со финансирање од страна на јавниот партнер.<sup>11</sup>

### ***Поим за јавно-приватно партнерство***

Почетните податоци за ЈПП насочуваат кон истражување на самата идеја за соработка и комуникација на два субјекта, или на два сектора, од што како резултат произлегува определено добро од јавен карактер. Јавно-приватно партнерство како термин е сложенка од два посебни поима т.е. терминот јавно, кој се употребува во смисла на

---

<sup>10</sup> Извештај за оценување на децентрализација 2006-2011, стр. 44, дел од општините со стапка на невработеност над 30%.

Општините се поделени во 8 плански региони, Вардарски со стапка на невработеност 44%, Источен 20%, Југозападен 50%, Пелагониски 38%, Полошки 56%, Североисточен 50% Скопски 42%.

<sup>11</sup> Петковска, Снежана, 2006, *Деловно право, Списание за теорија и практика за правото, Новини за управувањето во јавните претпријатија и друштва* што вршат дејност од јавен интерес, јавно-приватно партнерство, стр. 96



определен јавен сектор за кој, главно, е надлежна државата, и приватно каде главен акцент е ставен на вештините и знаењето, профит и алокација на ресурсите кои не секогаш коинцидираат со јавниот интерес. Во англискиот јазик терминот јавно-приватно партнерство се употребува како 3 П - (PPP- public-private- partnership- ЈПП).

Со едноставен јазик, ЈПП претставува алтернативен начин за финансирање проекти или алтернативен метод на јавната администрација, кој треба да излезе во пресрет на потребите на јавната инфраструктура и да овозможи квалитетни јавни услуги.

Денес, најчесто може да се сретнеме со поимите кои го објаснуваат ЈПП како вредност за парите (value for money). Но и во голем број случаи некои правно-економски аналитичари ќе кажат дека ЈПП пред сè е бизнис.

Доколку се обидеме да го објасниме партнерството, ЈПП е всушност, вредност на парите, односно комбинација на целиот животен циклус на еден проект и придобивката или економско-техничката исплатливост, за да се сретне со потребите на потрошувачите. Навистина, тоа е основата или сржта на ЈПП.

Во суштина, многу поефикасно и поточно е доколку ЈПП се разбере како **развој**. По долг временски период на анализи низ секторите, за да поедноставно го разбереме поимот би кажале дека јавно-приватно партнерство не претставува само бројка, вредност во буџетот, но партнерството има свој наслов, вовед, фабула, содржина, заплет и расплет. ЈПП има почеток, цел, динамика на реализација, животен циклус, спецификација на сите позитивни и негативни карактеристики да успее/не успее еден проект или идеја.

Оттаму, соочувајќи се со глобализацијата, со климатските промени, менаџирањето на отпад, намалување на сообраќаен метеж, користење енергетски извори, стареење на населението, инфраструктурен и технолошки развој, сето ова е показател дека процесите се одвиваат, и дека социјалните услуги и самата социјализација треба да ги следат тие процеси. Социјалните процеси како образованието, здравството, социјални домови (училиште, болница, градинка) се многу важни. Треба да се инвестира во нивната инфраструктурата, која, паралелно со овие процеси, старее. За да го следи и издржи тој временски тек и смена на генерации, инфраструктурата во која се сместени институциите, треба да се ревитализира или реконструира целосно или делумно.

Теоријата и практиката покажале дека финансиите не се доволни. Времето остава трага врз нив. Трага која наштетува на идните генерации.

Заради таа цел, се потребни и дополнителни трошоци и инвестирања, за да се следи тој тек и развој на модерното време кое не застанува.

Во оваа насока искористувањето на потенцијалот на приватниот сектор кој може да понуди човечки ресурси, а наедно и финансирање како и ефективно менаџирање и одржување е повеќе од потребно.

### *Развој на јавното-приватно партнерство*

Најчесто поставувани прашања поврзани со јавниот и приватниот субјект се однесуваат на неговите почетоци од кога тоа датира, кога историски се случиле вакви партнерства, на каков начин биле реализирани, на кои проблеми се наидуваало и кои се вообичаените сектори каде може да се види таа соработка. Во насока на јавните сервиси економистот Љ. Кеженовски истакнува:

„Јавните сервис се развивале низ долг временски период, со векови, во речиси сите земји“.<sup>12</sup>

Во истиот труд се додава дека тие се карактеристика за многу општества низ историјата. Во минатото постоеле многу форми и начини со кои се добивале финансии за одредени проекти, впрочем, така се изградиле и безбројните инфраструктурни проекти, кои датираат од пред многу векови. Иако не се наидува на попрецизни продатоци за ЈПП за минатото, сепак не може да се каже дека одредени облици на соработка од овој вид во минатото не постоеле. За оваа форма на ЈПП т.е. партнерство кое се регулира со правна регулатива се зборува во последните 20 год на XX век, а постојано се развива добивајќи различни форми.

Имено, старата кинеска држава го менаџирала иригациониот систем, каналите, сигурноста на јавните житни складишта; државата на Инките во Јужна Америка градела патишта и водоводна мрежа, Римската Империја во Европа градела театри и

---

<sup>12</sup> Кеженовски, Љубомир, 2010, *Вовед во економијата на јавниот сектор* стр. 25, Економски факултет, Скопје

обезбедувала пензии.<sup>13</sup> Здравството и образованието во континуитет биле сметани за две главни јавни услуги. Во средновековна Европа под државна управа била одбраната, јавниот ред и правдата, патиштата, мостовите, градењето на пристаништа, иригациони и мелиорациони системи за поддршка на земјоделието, болници и училишта.

Можеме да констатираме дека навистина одамна датира менаџирањето на јавните услуги. За да се обезбедат овие услуги биле вработувани и луѓе кои биле на служба во функција на извршување задачи за институцијата каде што работат.

Во текот на 18 и 19 век, новите приватни инфраструктурни услуги и транспортот биле преземени од страна на државата, каде спаѓаат и каналите, железницата, гасот, водата и електричната енергија. Она што може да претставува карактеристика на начинот на работа во периодот на 18 век (1901 г.) е сè почестата употреба на концесиите. Во теоријата можеме да сретнеме податоци кои датираат поодамна за начинот на функционирање.

„Периодот на 18 век е одбележан со фреквентната употреба на концесиите т.е. отстапување на јавните услуги на приватни компании, кои добивале статус на монопол со целосно право да ги покачуваат даноците“.<sup>14</sup>

Главен механизам на овој процес била локалната самоуправа кон крајот на 19 век. Тоа зборува дека ЈПП претставувало модел кој бил познат уште од времето на Римското Царство, (330-1453 г.), старата кинеска држава, каде многу јавни дејности, како што се пристаништа, бањи, центри биле градени и одржувани преку концесија на приватен партнер. Форми на јавно-приватно партнерство повторно се јавуваат и во 16 и 17 век, а посебно во 19 век преку изведување јавни услуги, а тоа би претставувале изградбата на железнички пруги, мостови, патишта, но и исто така и давање комунални услуги.

Во 1990 г. земјите на Европската Унија го прифаќаат ЈПП, заради позабрзан инфраструктурен развој и јавни услуги. Франција е првата земја-членка на Европската Унија која применува модел на ЈПП, а потоа имало и други земји, како на пр. Шпанија и Португалија кои го имаат применето моделот во 1990 г., Велика Британија 1992г. и има потпишано преку 570 договори, потоа Ирска, Италија, Германија, Холандија во

<sup>13</sup> Кекеновски, Љубомир, 2010, *Вовед во економијата на јавниот сектор* стр. 25, Економски факултет, Скопје

<sup>14</sup> Кекеновски, Љубомир, 2010, *Вовед во економијата на јавниот сектор* стр. 25, Економски факултет, Скопје

2000 г. оформиле посебно работно тело за ЈПП, и потоа следеле и земјите Белгија, скандинавските и Грција.<sup>15</sup>

„ЈПП потекнуваат од долгорочните договори за концесија и изнајмување, кои започнале да се воведуваат во 19. век, во француското законодавство за јавни претпријатија. Процесот е воден од алокација на ризик и договорна рамка за пристап кон целосен животен век на проект“.<sup>16</sup>

Како **заклучок** можеме да истакнеме дека партнерствата произлегуваат од потребата за соработка на јавниот сектор со приватниот партнер заради подобрување на условите во инфраструктурниот и транспортниот сектор, заради тоа што на пазарот се поставени добрата кои можат да ги користат заедно и јавен и приватен партнер, со цел задоволување на барањата на граѓаните.

ЈПП на едно високо ниво ги претставува најстратегиските полиња на развој на општеството. Тоа се однесува на менаџирање отпад, зелена енергија, развој на инфраструктура, телекомуникации, домување, социјални потреби, транспорт, одбрана, урбана ревитализација и други потреби кои имаат потреба од паралелна модернизација следејќи го технолошкиот развој.

Доколку би сакале да дадеме една друга перспектива во определбата на ЈПП би истакнале: „ЈПП е, всушност, најинтелигентно решение за донесување ефективни трошоци и високо ниво на соработка на јавниот и приватниот сектор за да го направи светот едно подобро место за живеење“.<sup>17</sup>

### ***Значење и дефинирање на ЈПП***

Кога го дефинираме поимот јавно-приватно партнерство се мисли на карактерот на партнерството каде од едната страна се јавува лице кое е претставник на јавниот сектор, а другата страна лице претставник од приватниот сектор. Вториот аспект претставува здружувањето на своите ресурси. Третиот аспект се однесува на самата

<sup>15</sup> Sinkovic, Zoran, Klaric, Mirko, *JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO*, Hrvatska.([www.vus.hr/uploads/file/zbornik/rad\\_sinkovic\\_klaric.pdf](http://www.vus.hr/uploads/file/zbornik/rad_sinkovic_klaric.pdf))

<sup>16</sup> ЈПП и Јавните услуги во Македонија, 2010, PriceWaterHouseCoopers

<sup>17</sup> Институт за јавно-приватно партнерство во П. Полска (Institute for Public Private Partnership in Poland.( [www.pppworldwide.com](http://www.pppworldwide.com))

форма на здружување која денес се определува како модерен софистициран начин на функционирање и менаџирање со ресурсите и производство на определени видови услуги. Четвртиот аспект се однесува на обезбедување имотно–правна документација и локација, дозволи од институциите со кои соработуваат секојдневно, стручна ревизија или надзор. Сè поголемото внимание во унапредување на инфраструктурата претставува значаен сегмент. Петтиот аспект се однесува на домените каде најчесто се остварува овој вид партнерство, односно инфраструктурата која се јавува како еден од најзначајните фактори за економски раст.

Зачестената употреба на ЈПП во современи услови се должи на дефицитот на финансиски ресурси карактеристичен за јавниот сектор кој иницира нови начини на финансирање на исплатливи инфраструктурни проекти, но подобрување во исто време на квалитетот на јавните услуги. Тука се поставува прашањето што има, односно што поседува во сопственост јавниот партнер (концедент) кој учествува во ЈПП. Исто така, мошне е значајно прашањето за придобивките односно резултатите што би ги добил *концедентот* кој ја дава концесијата на јавни добра. Вообичаено станува збор за партнерства на долг рок што ја наметнува потребата од прецизна анализа на резултатите.

„Со цел да се поврзе изразената потреба од инфраструктурни проекти со недостатокот на финансии кај јавниот сектор, јавно-приватните партнерства се јавуваат како битен елемент во набавката и подобрувањето на јавните услуги“.<sup>18</sup>

Иако се смета дека јавниот сектор е одговорен за обезбедување на основните услуги, мислење што е и вкоренето во голем број земји, во последните 20 години се отсликува потребата за соработка на јавниот сектор со приватниот сектор со цел подобро искористување на неговите предности кои пред сè се огледуваат во ресурси (финансиски, човечки), во организациски капацитети и други предности кои се карактеристични за приватниот сектор.

Јавниот сектор е оној кој го дава **правото** на определено добро (капитал, услуга,) да биде користено, може да се каже и поседувано, од страна на приватниот партнер, но под добро определени услови. Основната цел на ЈПП претставува поефикасно, попродуктивно и поефективно давање јавни услуги како и креирање поразвиена

---

<sup>18</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска комисија, стр. 18

инфраструктура која ќе можат да ја користат граѓаните. Постојат многу примери на сектори кои се од доменот на јавниот сектор, какви што се транспорт и животна средина, кои можат да бидат дадени на користење на еден приватен оператор кој има обврска да ги развива и ефикасно да стопанисува со нив.

Јавниот сектор и приватниот партнер, ги споделуваат и сите ризици заедно кога соработуваат заедно, односно ги споделуваат и добрите и лоши страни на еден проект.

Овој важен феномен овозможува да се користат сè помалку од програмите кои даваат грантови (кои мораат да се вратат до одреден период), а се многу ригидни кога се одобруваат и секако да се користат државните ресурси на земјите кои ја примаат оваа помош.

„ЈПП е важен феномен бидејќи со ЈПП се поттикнува ефикасноста, се имплементира согласно вистински услови, ЈПП можат да им помогнат на земјите кандидатки што побрзо да имплементираат проекти кои им се од големо значење, а и да избегнат чекање на нови буџетски циклуси за финансирање“.<sup>19</sup>

ЈПП најчесто се остварува за реализирање различни видови јавни услуги како сообраќаен сектор (транспорт - патишта, железници, аеродроми, трамвај, центри за регулирање сообраќај), телекомуникации, комунален сектор (снабдување со вода за пиење и третман на отпадни води, управување со цврст отпад), здравство, образование (училишта и градинки), социјална заштита и заштита на животна средина.<sup>20</sup>

Се смета дека во последниве години во државите кои се членки на Е.У. за финансирање на јавната инфраструктура сè повеќе се користи моделот на ЈПП,

Иако ЈПП се споменува како нова форма, таа има историски корени од 18 век, како концепт на приватизацијата на јавна инфраструктура, и тоа во облик на концесија, која е најчесто во неразвиените земји и големите компании. Бидејќи потребата од инфраструктура не е само потреба на денешницата, брзиот развој на државите го бараат тоа, како и на главните градови, за да не се загрози економскиот раст. Во почетокот на 90-тите години имаме податоци дека почнал да се развива моделот на приватна

---

<sup>19</sup> Упатство за јавни приватни партнерства, Европска комисија, УСАИД, стр. 18

<sup>20</sup> Прирачник за дизајн и имплементација на ЈПП, 2008, ЗЕЛС, стр. 5

финансиска иницијатива, како нов модел на ЈПП. Овој модел е создаден во Велика Британија.

Битно влијание за развојот и формите на ЈПП дава и Зелената книга за ЈПП на Е.У. за јавни договори и концесии, бидејќи таа ја анализира самата појава на ЈПП, од аспект на поврзување на облиците и формите кои влегуваат во рамките на прописите на Е.У. за јавни набавки, а кои можат секако да бидат реализирани и на поинаков начин, или подобро кажано, на многу покорпоративен.

### *Дефинирање на ЈПП според законите во Е.У. и Р.М.*

**Според Лисабонскиот договор во Е.У.** со кој се заокружува и правната рамка на Е.У., констатираме дека во теоријата не постои унифицирана дефиниција на ЈПП. Поголемо внимание за ЈПП во европски рамки е посветено во т.н. **Зелена книга** во делот *Приватно партнерство и законодавство на Европската Унија за јавни договори и концесии од 30 април, 2004 г.*, кога била и презентирана од страна на Европската комисија. Таа го дефинира феноменот со партнерствата во однос на правото на Е.У. во делот на јавните набавки и концесиите каде се вели: дека тоа се **форми на партнерство или облици на соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, со цел да се осигура финансирањето, изградбата, обновата, управување и одржување на некоја инфраструктура или давање некоја услуга.**<sup>21</sup>

Со други зборови, целта на склучување на тој договор за ЈПП и јавни услуги кои ги дава јавниот сектор е со намера заради задоволување јавни потреби.<sup>22</sup>

Аналитичарите кои се занимаваат со ЈПП во Е.У. вообичаено дефинираат: „Јавно и приватно партнерство може да се дефинира и како збир на заеднички иницијативи на јавниот сектор или профитен и непрофитен сектор во кој секој субјект придонесува одредени ресурси и учествува во планирање и одлучување“.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Sinkovic, Zoran, Klaric, Mirko, *JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO*, Hrvatska. ([www.vus.hr/uploads/file/zbomik/rad\\_sinkovic\\_klaric.pdf](http://www.vus.hr/uploads/file/zbomik/rad_sinkovic_klaric.pdf))

<sup>22</sup> Commission of the European Communities, *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Brussels, 2004, p3.

<sup>23</sup> ( b. gulija, javno-privatno partnerstvo, euroscope bilten, dodatak br.73/04 str 1)

Во стручниот весник на Економски факултет од Бања Лука се вели: „Јавното-приватно партнерство е општ назив за различни форми на поврзување на партнерите во реализација на проекти, кои се дефинирани со сложени договори. Овој начин на соработка кој го вклучува приватниот сектор во финансирање, проектирање, изградба и управување со проектите од јавниот сектор, претставува сложен процес кој трае подолго од традиционалниот. Иницијалните трошоци на подготовка и планирање се значајно поголеми кај сите вклучени субјекти. Од друга страна нуди растоварување на буџетот на државата, што и го намалува ризикот на јавниот сектор, што го прави јавното-приватно партнерство прифатлив инструмент за финансирање проекти од јавен интерес“.<sup>24</sup>

Прирачникот на Зелс го дефинира вака: „ЈПП претставува различни форми на соработка помеѓу јавниот сектор (централна/локална власт) и приватниот сектор со цел да обезбеди финансирање, изградба, реконструкција, управување и одржување на инфраструктурата и/или вршење јавни услуги“.<sup>25</sup>

Европската инвестициска банка истакнува: ЈПП е генерален термин за врски кои се формирани меѓу јавниот сектор и приватните тела секогаш со цел да се претстават ресурсите на приватниот сектор или експертизата во насока да се обезбедат средства и да се дадат јавни услуги. Поимот ЈПП е со цел вообичаено да опише широк опфат на работни договори и неформални стратегиски партнерства за да дизајнираат, изградат, финансираат и оперираат (DBFO) одреден проект<sup>26</sup>.

Во јануари 2008 г., во Република Македонија е донесен Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, со кој се уредуваат можностите на соработка на приватниот партнер во финансирање инфраструктурни проекти и давање услуги кои дотогаш секогаш ги вршел јавниот сектор.

Законот од 2008, ЈПП го дефинира како:<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни јавно-приватни партнерства, 2008, ЗЕЛС, стр. 5

<sup>25</sup> Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни јавно-приватни партнерства, 2008, ЗЕЛС, стр. 5

<sup>26</sup> ( извор. European investment bank, The EIB's role in Public-Private Partnerships, July, 2004)

<sup>27</sup> Закон за концесии и други видови на јавно-приватно партнерство (Сл. весник на РМ бр 7, 2008, стр. 148 член 3)



Сите потфати различни од концесија и јавни набавки за соработка, во рамките на кои јавниот и приватниот партнер ги здружуваат ресурсите и стручните знаења за низ соодветно насочување на ресурсите, ризикот и добивката да се обезбеди вршење на одредена јавна услуга.

Во текот на работата врз овој труд беше во процедура нов закон за ЈПП, и тој беше објавен во службен весник на 13 јануари 2012. Новиот закон по името *Закон за концесии и јавно-приватно партнерство* прави многу суштинска и концептуална разлика меѓу *јавен партнер* и *концедент*. Според овој закон<sup>28</sup> „Јавно-приватно партнерство значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот партнер и приватниот партнер“. ЈПП се карактеризира со следното:

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 јавна услуга на крајните корисници и /или активности од негова надлежност;

б) за да исполни обврска од точка а), приватниот партнер може да преземе обврска да:

-финансира, дизајнира, изгради или реконструира објект на јавна инфраструктура, работи и одржува нов објект и/или реконструиран објект на јавна инфраструктура;

- користи, управува и одржува постоен објект на јавна инфраструктура.<sup>29</sup>

Во сферата на локалната власт се прават напори за наоѓање начини за финансирање инфраструктурни проекти, согледувајќи преку алтернативните начини за финансирање проекти, со цел да си направат економски предности.

Овој труд е пишуван и работен во време кога беше активен Законот за концесии и други видови ЈПП, но во него се вградени и се компарираат делови и од новиот закон од 2012 г.

---

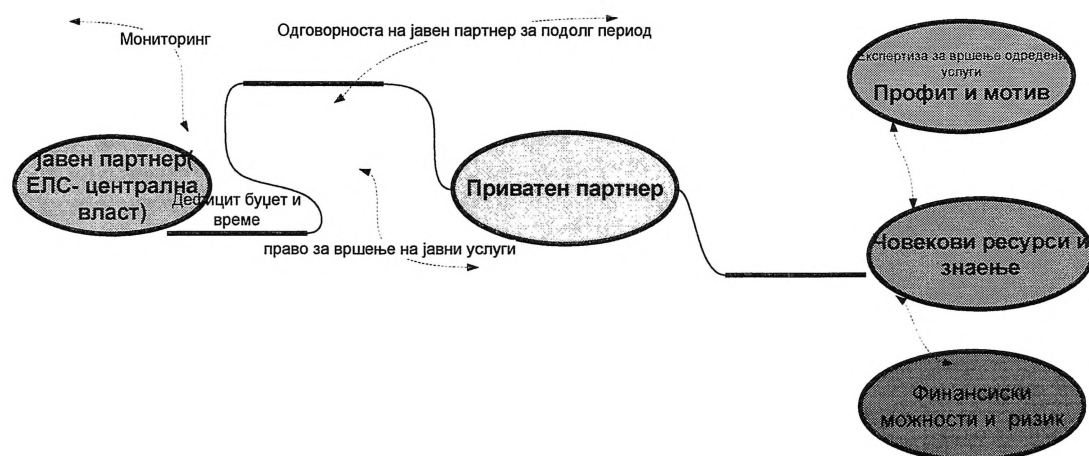
<sup>28</sup> Закон за концесии и јавно-приватно партнерство (Сл. весник на РМ бр 6, 2012, стр. 58 член 5)

<sup>29</sup> Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Сл. весник на Р. М бр.6/2012), стр. 58, член 5 (моментално не е во сила, но од 15 март

## Односот на приватен и јавен сектор

При конкретизирањето на тезите на ова истражување неопходно е да се укаже на страната која се нарекува приватен партнер, и на страната која се нарекува јавен партнер. Тоа значи дека е потребно да се укаже на надлежностите на партнерите.

Во почетокот на анализата се поставува прашањето за потребата од здружување на капацитетите на двата сектора. Имено, во приватниот сектор голем дел од задачите ги извршуваат трети лица, односно се користи мрежа од доставувачи и извршители (познато како аутсорсинг). Доставувачите и извршителите се специјализирани поединци (претпријатија) кои со своите вештини и брзина на извршување се поефикасни и попродуктивни во извршувањето на определени работни активности. Ова е само една од карактеристиките која јавниот партнер би сакал да ја искористи во продукцијата на определено јавно добро. Треба да се нагласи, дека соработката со приватниот партнер нема да доведе до приватизација на јавните услуги, одговорност во врска со јавните услуги останува на јавниот партнер, бидејќи и задачите и квалитетот и услугите ги прецизира јавниот сектор.



### 1. Шематски приказ на процедури и одговорности на јавниот и приватниот партнер

Кога се истражува оваа тема, се поставува прашањето, зошто едните се со статус на јавни, а другите на приватни. Односно, што ја прави разликата меѓу оние институции кои ја носат етикетата „владини или буџетски“ и оние кои се приватни. Постојат две значајни разлики. Истражувајќи го тоа во следниот контекст има обид да се објасни

тоа. Во демократските општества поединците кои се одговорни за водење на јавните институции се избираат на јавни и транспарентни избори, или пак, ги назначува некој кој бил избран на тој начин. Легитимитетот на оној поединец кој ја добил функцијата е поврзана со изборниот процес. Владата располага со одредени обврзувачки права кои не постојат кај приватните институции.

Владата е онаа која го има правото на сопственост и тоа може да го додели на користење. Таа е онаа која воведува или наметнува даноци за плаќање (и доколку не се плати таа го има правото да го одземе имотот или да апси). Владата може да искористи нечиј имот за обезбедување јавни цели и за тоа ќе надомести мала компензација (ова се вика право на еминентна област).

Приватните институции и поединците не само што ги немаат тие права, туку владата има ингеренции да ги ограничи правата, за да може на некои други да им обезбеди слична обврзувачка моќ<sup>30</sup>. Но тоа не треба да се сфати дека приватниот сектор нема законски надлежности, како што и јавниот сектор има обврски и граници во овластувањата.

На пример, Градот Скопје има свои надлежности како посебна единица на локална самоуправа, регулирани со посебен закон<sup>31</sup>, со Закон за локална самоуправа и Закон за градежно земјиште кое од почеток на 2012 г. го добиваат општините во сопственост, додека согласно Законот за сопственост, целиот имот е на Р.М., а се доделува на ЕЛС на користење. Кога пак, ќе ги анализираме одлуките на приватниот сектор ќе забележиме дека сите одлуки се доброволни и не мора да се изгласани од избрани гласачи. Наспроти тоа, државата нуди широк асортиман на добра, како што се националната одбрана, полицијата, противпожарната заштита, образованието.

Владата мора да произведува добра и услуги од висок квалитет, за да биде одговорна пред своите потрошувачи, да ги овластува клиентите и да биде со дух на претприемач<sup>32</sup>.

Ко-менаџментот е најмеката форма на вклученост на приватниот сектор во искористувањето на јавните услуги на јавните компании. Во ваквото договарање,

<sup>30</sup> Кекеновски, Вовед во економијата на јавниот сектор, стр. 39

<sup>31</sup> Закон за град Скопје, Сл. весник на РМ, бр55/04, член 10

<sup>32</sup> Кекеновски, Вовед во економија на јавен сектор, стр 317

државата останува целосно одговорна за јавните услуги и операции и самото право за изведување задачи (рециклирање на отпад, концесија на патишта, изградба на училиште). Предноста на ваков вид соработка или партнерство меѓу јавниот и приватниот сектор е што тој обезбедува собирање знаење и искуство, кое вработените од јавниот сектор не го поседуваат.

Значењето на терминот приватно во античка Грција се однесувало на луѓето кои биле задолжени за репродукција на живот (обезбедување средства за живот и раѓање). На приватната сфера ѝ припаѓале робовите (од обата пола) како и жените и слободните граѓани. Слободните граѓани т.е. слободните мажи ја сочинувале јавната сфера. Тие имале право да учествуваат во управувањето со јавните работи и да ја практикуваат политиката. Во модерното време терминот приватно има друго значење (нешто тајно или интимно) и е поврзано со правото на сопственост, каде што куќата ја сочинува границата со јавноста. Терминот јавно, по своето значење, е спротивно на приватно, т.е. нешто што е достапно за сите.<sup>33</sup>

Имено, еден од мотивите за потрага по нови финансиски извори, од една страна се приватниот сектор и приватизационите процеси. Буџетскиот дефицит и неможноста за понатамошно зголемување на даноците ја поттикнуваат оваа потрага по вакви партнерства.

Државата се обидува да направи партнерство со приватни компании, како на пр. градежни претпријатија или претпријатија кои градат или одржуваат инфраструктурни мрежи. Различни форми на концесија изгради – оперирај - трансферирај (built-operate-transfer-BOT), па се до санирај – поседувај – трансферирај (ROT rehabilitate – own - transfer) станаа познати форми за задоволување на инвестиционите потреби во инфраструктурните сектори.<sup>34</sup>

Експертите за ЈПП кои работат конкретно на оваа проблематика во ЕЛС и мотивираат соработка и партнерства, токму едно партнерство би го објасниле пластично како еден **браќ**, каде резултатот на заедничките чувства е потпишување во некои случаи и предбраќен договор или договор за браќ, кој не се склучува за една година но на повеќе години (30/40). Станува збор за процес кој е долготраен а не едногодишен како

---

<sup>33</sup> М. Ѓуровска, 2008, Социологија на женскиот труд  
<sup>34</sup> Кекеновски, Вовед во економија на јавен сектор, стр. 457

една јавна набавка. Во бракот се раѓаат деца, па планирање образование, проекти, финансирање, ризици и сл., и секако дека целокупниот процес треба да биде одржлив.

Навистина би се согласиле со нив. Тоа е една од поважните карактеристики кога би го споредиле со вообичаените јавни набавки или традиционалниот метод. Проектантите на ЈПП во своите сектори велат дека е најдобро да се разбере разликата меѓу **проектно финансирање** и **финансирање проект**. Кога се финансира проектот се подразбира дека тој е финансиран од буџетски средства за тековната година, потоа може од грант или од средства земени од банка, хартии од вредност (меници или обврзници), наспроти проектно финансирање, финансирање на сите фази од еден проектен циклус.

Експерти со поголема практика во областа на ЈПП во РМ се на став дека јавното-приватно партнерство во себе содржи потреба од голема координација, усогласеност, флексибилност, разбирање и др. Тоа е партнерство кое треба да се одржи на подолг период меѓу јавниот и приватниот партнер. Затоа е потребно да постои синергија и надополнување меѓу самите институции во сите фази на проектните активности како и координација и информираност на сите нивоа на администрација и усогласени чекори согласно Законот од 2008 г. (Закон за концесии и други видови ЈПП.) Добрата усогласеност и координација на чекорите го прават моделот да биде комплементарен, бидејќи по завршување на секој претходен чекор започнува следниот чекор и го надополнува со синергија на сите инволвирани страни во процесот со тенденција и енергија да се успее во проектот, односно да нема административни бариери.

Секако дека концептот на ЈПП е планирање одржливи, прифатливи проекти преку проектно финансирање, или динамика на временска рамка. Во таа динамика се пренесуваат идентификуваниот проект, неговата подготовка, финансиската рамка, временската рамка, ризикот, анализа на силни и слаби страни, вредност на пари и сл.

Следствено, поделбата на јавни или пак на приватни, што претставува дел од суштинското прашање на ова проучување секако се карактеризира и со:

- ✓ Начинот на основање на претпријатие или институција;
- ✓ Законски статус на претпријатието;

- ✓ Начин на функционирање или поконкретно ако сакаме да определиме, дали е јавно или приватно, зависи од неколку следни карактеристики – кој го поседува, кој го финансира, кој го раководи и кој го контролира (кој му е надзор).

Кога сакаме да ги дефинираме јавните добра, тргнуваме од оние кои ги знаеме дека се во општата рамка на јавни добра како сектори, како што е одбраната, полицијата, образованието и противпожарната заштита. Некои од овие добра, како што е образованието се приватно обезбедени, можеме да видиме многу примери на приватни основни и средни училишта, а иста така и градинки, додека пак има други како националната одбрана кои се ексклузивитет на државата.

Според екпертите во оваа област, најчесто кога се дефинира што е јавно добро ( public goods), се вели дека тоа се јавно осветлување, одбраната - се мисли на војската, полицијата, здравството, образованието. Јавните добра се разликуваат од приватните по две карактеристики кои ги прават да се:

1. Неисклучиви
2. Неконкурентни во потрошувачката<sup>35</sup>

Можеби и овие нивни карактеристики создаваат проблем или се малку посложени кога се бара приватен партнер за нивно управување и нивно снабдување, и ефикасно функционирање. Како последица на тоа, тие се во имунитет и се сопственост на државата. Најпрво треба да се исклучи можноста јавните добра да бидат третирани како сечии добра или услуги. Или пак, да се мисли дека јавни добра се само добра кои ги произведува државата, или добра кои таа ги обезбедува. Не се исклучува можноста некои јавни добра да бидат обезбедени и од приватниот сектор.

### ***Неисклучиво јавно добро***

Истражувањето опфаќа и анализата на видот на јавното добро, за да може да се прави разлика. Имено, јавното добро се вели дека е неисклучиво, а тоа значи дека ако една

---

<sup>35</sup> Кекеновски, Вовед во економија на јавен сектор, стр 457

индивидуа користи од тоа јавно добро, тоа нема да биде потрошено, или пак со неговата употреба ќе се предизвика намалување на неговата потрошувачка или ефикасност за другите корисници. Еднаш произведено јавно добро може да биде консумирано од многу индивидуи.

Во следните примери ќе се дообјасни: Доколку зборуваме за полицијата, полицијата ги штити граѓаните на таа земја, подеднакво независно дали некој се иселил или пак се доселил од некаде надвор. Таа не се троши или пак не се потребни зголемувања, сè до оној момент кога ќе се јави потреба за исклучителни примери со текот на годините.

Кога станува збор за јавно добро кое е неисклучиво значи и дека при асфалтирање на улица во некоја населба или локален пат, сите оние кои се минувачи се и негови директни корисници. Не се исклучени само да се корисници неговите жители, но и оние кои не живеат тука но само транзитираат до одредена дестинација. Патот е еднаш направен и го користат сите. Тој е јавно добро.

Пр. Согласно законите за локална самоуправа и Град Скопје, улиците се поделени на градски и локални. Градот Скопје има надлежност над сите градски улици и булевари во општините додека пак единиците на локална самоуправа само над општинските или локални улици. Тоа укажува дека секој е одговорен или надлежен за одржување на сопствените улици или булевари.

### ***Неконкурентност на јавното добро***

Карактеристиката која ја поседува едно јавно добро е кога тоа е неконкурентно. Имено, сакаме да кажеме дека јавното добро или услуга се неконкурентни доколку консумирањето од страна на едно лице не влијае на количината на расположливост за користење од страна на другите корисници. Тоа можеме да го објасниме со еден пример: при слушање радио, кога се дава преносот на звукот во етер, тој е подеднаков за сите, независно дали некој го слуша или не. Слично е и со изградбата на една улица, кога е изградена, таа е за определена бројка на возила (оптовареност и сл.), но во моментот на намалена бројка на возила или зголемена фреквенција, таа не се менува, таа е подеднакво иста, не се затвора или проширува, или пак пример и со користењето

на една улична светилка, таа свети и кога поминува еден минувач и кога поминуваат и седат и ја употребуваат повеќемина корисници.

### *Јавни и приватни добра*

Јавните добра не треба да се поврзуваат со државна провизија. Многу добра произведени од државата се чисти јавни добра, на пример образование или здравство. Има ситуации каде може да биде образованието и да не е чисто јавно добро, бидејќи може да биде конкурентно, од аспект на својот понуден квалитет, исто така и во здравството, во смисла на тоа дека денес постојат многу пософистицирани приватни установи кои можат да понудат образование и здравство на многу повисок и посовремен начин и методи на работа.

Кога станува збор за определување граница до каде е јавно до каде е приватно конкретно кај претпријатија кои во зависност од степенот на самостојност и контрола дали од страна на државата или од приватниот партнер, можат да се класифицираат на:

1. Претпријатија кои се директно управувани од владините министерства или од јавната власт (како што е Агенција за спорт и млади, Агенција за енергетика, Агенција за електронски комуникации, Италијански државен систем на железници, Пошти и телекомуникации во Холандија (кои се познати како State Enterprises).
2. Претпријатија кои имаат законски статус на јавна власт но имаат и менаџерска автономија, како што се национализираните индустрии во Британија или Ирска кои ги нарекуваат јавни корпорации, или (State sponsored Enterprises).
3. Претпријатија кои се со законски статус на приватен сектор но уживаат управувачка самостојност или еден вид монопол на пазарот, чии акции се делумно во државна сопственост такви се Бритиш лејланд, или Т- мобајл - познати се и како State-owned Companies.



## *Употреба на јавното добро*

Кога се поставува прашањето дали е тоа јавно добро или пак приватно се гледа од следната перспектива. Имено, се гледа дали се врши наплатување на јавното добро.

Ќе дадеме исто така и пример: Доколку некоја улица каде циркулираат многу граѓани е во близина на некоја фабрика/ресторан која е во приватна сопственост, постојат примери кога сопственикот на фабриката/ресторанот ги разгледува сопствените приходи и решава дали да ја асфалтира, да постави тротоар, автобуска постојка или сл., со цел да му се подобри пристапот на граѓаните до неговата фабрика/ресторан, но не е во негова надлежност да го стори тоа. Во истиот случај кога станува збор за општинска или за градска улица, надлежноста е врз Град Скопје или соодветната општина за нејзино одржување, бидејќи претставува општо јавно добро. За истата таа улица, градот или општината може да направи проект и да изгради мост, каде ќе поминуваат пешаците за да не им пречат на возилата. За тој мост може да се воведат мостарина, односно наплата на јавното добро, но, бидејќи е недозволиво да се остварува профит, за да биде достапна за сите општествени класи би можело да се воведат некоја симболична годишна такса, само за да се исплати инвестирањето во тој мост и улица. Исто така може, бидејќи е јавно добро, да воведат даноци, или доколку тие постојат да ги зголеми.

Во делови каде што не се плаќаат сметки или водовод, канализација и струја, кои се во сопственост на државата, таа не инвестира во тие делови и тие се развиваат многу бавно, што не е позитивен пример.

### *Дефиниции за јавните претпријатија во Република Македонија*

Јавно претпријатие е организација која е во сопственост на државата, како јавна власт во која влегуваат единиците на локална самоуправа, Градот и централната власт, со повеќе од 50%. Менаџерскиот тим е од структурата на актуелната власт која има право да ги дава насоките на одлучување и донесување одлука. Од статистичка гледна точка „јавното претпријатие е продуктивно организационо тело (ентитет) кое е ангажирано

во активности од деловен карактер, упатено на пазар на своите производи и кое е јавно поседувано во обем 50% и повеќе<sup>36</sup>.

Под терминот јавни претпријатија се подразбираат владини претпријатија и јавни организации, или организации кои се во поголем процент или во целост управувани од јавна власт, кои согласно видот се класифицираат како индустрии.

Во почетокот на 1989, јавните претпријатија во Европската Унија вработувале повеќе од 10% од вкупната вработеност во Унијата, без аграрот.<sup>37</sup> Денес значително е намалено вработувањето во ЈП, инвестирањето и производството. Редукција е забележана во сите гранки, во јавниот сектор дел е енергијата со 60%, 56% во транспорт, телекомуникации, и секако, со процесот на приватизација во повеќе економски гранки е забележана системска приватизација.

Кога цените се високи а намалено е производството, станува збор за монопол, односно политика на национализација или политика на приватизација. Кога зборуваме за национализација се мисли на државно поседувани претпријатија каде профитот не е доминантен, има ниски цени, висока вработеност и ниски трошоци. И затоа политиката на национализација се гледа како една алтернативна метода за монополската злоупотреба.<sup>38</sup>

Град Скопје за вршење јавни работи од локално значење во рамките на својата надлежност, може да основа јавни служби, во согласност со закон.<sup>39</sup>

Јавни претпријатија во Р.М. се основаат заради вршење на стопански дејности од јавен интерес. Тоа се дејности или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавниот интерес во енергетика, железнички сообраќај, јавен превоз на патници, стопанисување со шуми, пасишта води и со др. видови природни богатства, комунални дејности, стопански дејности утврдени со закон. Јавни претпријатија во име на Република Македонија основа Владата на Р.М. Јавните претпријатија кои се основани од Р.М. се во

---

36 Кекеновски, Вовед во економија на јавен сектор, стр. 226

37 Кекеновски, Вовед во економија на јавен сектор, стр. 248

38 Кекеновски, Вовед во економија на јавен сектор, стр. 396

39 Закон за Град Скопје, (Службен весник на РМ, бр 55/04 член 13)

сопственост на Р.М., а јавните претпријатија основани од општината или градот Скопје, се во сопственост на градот или општината.<sup>40</sup>

Ретроспективно, теоријата и практиката велат дека во најголем процент јавните претпријатија во Град Скопје не остваруваат профит, што индицира неменаџерски атрибути и претприемачки-корпоративно раководење од менаџерскиот тим, со мал процент за доброто раководење кај оние кои се исклучок од ова.

### *Приватизација*

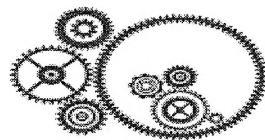
Приватизација е продажба на добра кои се во јавна сопственост или државна сопственост на субјекти од приватен сектор. Има повеќе пристапи кон приватизацијата, односно таа може да биде делумна или целосна.<sup>41</sup>

За **целосна приватизација** се зборува кога вкупните објекти се продаваат на еден инвеститор, на група инвеститори или пак на менаџери. Некогаш таа може да се реализира преку продажба на акции на берза. При целосната приватизација целиот капитал му се дава под концесија на ПП, да инвестира, раководи и одржува. Но, за разлика од концесијата, приватниот партнер добива целосни права и владата се откажува и од контрола и сопственост, и само владата ја задржува регулативната улога да ги штити потрошувачите. Приватизацијата е доста сложена, кога станува збор за водни мрежи и патна мрежа, такви примери на чувствителни прашања кај локални менаџери има во Португалија и Италија во приватизација на автопати, и во Словенија и Естонија во водни ресурси.

При делумна приватизација се задржува сопственоста на дел од јавните објекти или фирми. **Делумната приватизација** е мотив за приватниот партнер да се навлече за дел и да инвестира со цел подобрување на раководењето и објектите. Јавниот партнер, во тој случај, за да ги намали трошоците му префрла на ПП што поголем број трошоци, но за да му биде привлечна на приватниот партнер, таа треба да му носи и профит.

<sup>40</sup> Закон за јавните претпријатија, (Службен весник на РМ бр.38/96 членови1,2)

<sup>41</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска Комисија, стр 32



## 2. ПРАВНА РАМКА НА ЈПП

### Правната рамка на ЈПП во Европска унија и Република Македонија

Во Р. Македонија закон кој ја организира правната рамка и владеење на правото, во сферата на соработка на приватниот со јавниот партнер на самиот почеток е *Законот за концесија и други видови ЈП партнерства* од 2008 г, а актуелен е и новиот закон од 13 јануари 2012, *Закон за концесија и јавно-приватно партнерство*.

На процесот на децентрализацијата во Р.М. започнат во 2005 г му претходеа *Законот за локална самоуправа* од 2002 година, *Законот за Град Скопје* и *Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа* од 2004 година. Во тие години се одвиваат процесите на реализација на децентрализацијата, сè до денес, кога постојат општини кои сè уште немаат капацитет да влезат во втората фаза кога ЕЈС преземаа голем број надлежности, и нивната бројка се менувала во последните 20 години, од 124 општини, па 34 денес изнесува 85, со Град Скопје на ниво на Р.М.

„Еден од начините за поквалитетно завршување на задачите или јавните услуги во сферата на економски локален развој, е постоењето или развојот на ЈПП, каде се остварува соработката на ЕЈС и приватен партнер“.<sup>42</sup>

Правната рамка се објаснува преку вклучување и соработка на правни и физички лица во вршењето работи од јавен карактер од локално значење врз основа на договор склучен врз основа на закон. Во зависност од договорот, правата и обврските на приватниот партнер можат да бидат различни. Партнерствата од ваков вид го делат ризикот, потоа секако и профитот, поделба на инвестициите и обврските меѓу партнерите.

Правната рамка вклучува многу карактеристики кои ги исполнуваат договорите кои се правна рамка, или правниот суд, по чии клаузули се води партнерството, со највисок степен на одговорност пред договорите.

---

<sup>42</sup> Трајановски, М, Правна рамка за јавно-приватна соработка во јавните услуги на локално ниво, 2006, ЗЕЈС, стр 7-9

Присуствувајќи на еден семинар за јавно-приватно партнерство поддржан од Е.У., во Црна Гора, во 2011 г., обучувачите како лиценцирани професионалци во областа од хрватската агенција за ЈПП, посочија :

„Главните елементи на ЈПП се дека јавниот сектор го дава **правото** на приватниот сектор, за да ги користи јавните средства (издава или му се дава правото за да обезбеди одредени услуги, кои се вообичаено пододговорности на јавниот сектор“.<sup>43</sup>

Главна карактеристика која постои во Законот од 2008 г. за ЈПП во Р.М., секако е дефиницијата за јавен сектор, која во новиот закон од 2012 е дефинирана поинаку и се прави дистинкција, заради недудализмот на закон за минерални добра и концесија над нив. Разликата оди дотаму да се прави и разликата меѓу концедент и јавен партнер.

**Повеќе од една обврска/ ризик се пренесуваат на приватниот сектор**, за да дизајнира, финансира, изгради и менаџира и одржува и/или обезбеди услуги (јавни) наместо јавниот сектор.

Најзначајна карактеристика на ЈПП е дека е долготремен (годишен) договор, во кој треба да обезбеди нова или постоечка услуга за најчесто определено време (20/30 год) отколку што е вообичаено во јавните договори. Префрлувањето на ризикот е една од суштинските значења на партнерствата. Трансферирањето на ризикот од јавниот партнер на приватниот партнер е дел од целата приказна за приватниот партнер кога тој прави поврат на инвестицијата. Наедно, клучна работа е и вредноста за парите,

па оттука имаме:

1. Достапност /прифатливост (affordability)
2. Вредност за парите (Value for Money)<sup>44</sup>

### ***Достапност /прифатливост (affordability)***

1. Секој проект треба да биде **достапен/прифатлив** за крајните корисници, 10/15 %, но ако биде повеќе, тогаш ќе има дупка, која нема да може да се пополни па ќе се бараат

<sup>43</sup> Турковиќ, Марио, презентација за стратешко планирање на ЈПП, слајд 3, Агенција за ЈПП, Хрватска

<sup>44</sup> Турковиќ, Марио, презентација за стратешко планирање на ЈПП, слајд 3, Агенција за ЈПП, Хрватска

алтернативи и тогаш за таквиот ЈПП проект велите дека е прескап или дека не е финансиски достапен/прифатлив или (not-affordable): Тоа е затоа што доколку има наплатни рампи зависно од моделот на ЈПП, тогаш тој наплаќа висока цена за патарините и тоа е негативно социјално влијание, и нема да се користи патот, или пак да ги намали бенефитите и ќе пропадне проектот, па тие повторно ќе користат алтернативен пат. Тогаш има негативна последица, како за владата така и за локалната власт.

### *Вредност за парите (Value for Money)*

1. **Вредност за парите (VfM)**, значи дека сите трошоци за долготрајниот договор се предвидени (вообичаено се однесува на 20 или 30 г.) и ќе се види колкава е цената на предвидените средства, колкава е инвестицијата и колкав е профитот. Разликата од вкупната инвестиција вклучувајќи и одржување за целокупниот период, (вообичаено во првите 5 години, има само вложување а нема заработувачка, и потоа атрактивноста опаѓа па ќе мора повторно да се актуализира), и тука е вредноста на парите. Со почетокот на функционирање на еден проект ќе се покаже колкава е навистина заинтересираноста и потребата од тоа добро или услуга на пазарот. Така ќе произлезе и вредноста на парите за целокупниот проект, кој севкупно е заокружен пресметан и јасен, во споредба со традиционалните договори каде нема јасна позиција за трошоците, за ризикот за инвестицијата и за повратот на инвестираните средства, т.е. колкава е вистинската вредност на еден проект. Инаку, тоа се нарекува и целосна вредност на трошоците или на одржувањето сè до истекот на договорот (**whole of life costs or maintance cost**). При правење проект од ЈПП, секогаш јавниот сектор одговара на прашањето: Што треба да се постигне? Која е целта? Но не одговара на прашањето **како** да се постигне?(What you should achieve? Not How?).

Пример. Не се специфицира во тендерот какви да бидат материјалите, но само се специфицира која е нашата потреба или цел што треба да ја оствариме.

Пример. Нам ни е потребно училиште, знаеме на која површина и колку приближно училници, колку канцеларии, но ние не прецизираме за квалитетот на материјалите,

зашто тоа останува за приватниот партнер да го прецизира. Има две варијанти, бидејќи има и стандардизација на материјалите:

- Користи скапи материјали и има ниско одржување и предвидени трошоци, или пак;
- Користи евтини материјали и има високо одржување (high maintenance cost).

Она што е значајно да се подвлече кај ЈПП проектите е дека на јавниот партнер не му е потребно уметничко дело (Masterpiece), но му е потребна функционалност на објектите.

На пр. училиште (за основно или средно образование) за кое е потребен објект но не и специфичен дизајн. При планирање на еден проект, во првите 3 до 5 години се вели дека има капитални инвестиции или трошоци, а потоа е значајна вредност за парите (Value for Money). Значењето би се објаснило на следниот начин:

Кога се почнува со некоја инвестиција, таа започнува со истражување на пазарот и теренот, кое подоцна се специфицира во студија, бидејќи ова се долгогодишни договори, (колку подолго трае толку се поуспешни). Тоа е и разликата од вообичаените јавни набавки и концесии за разлика од традиционалните се ставаат сите предвидени и непредвидени трошоци т.е. се прави пресметка на сите фази од договорот до неговото истекување, се гледа одржливоста на проектот (20 или 30 години, кај нас, согласно законите во Р.М., максимумот е 35 г.).

Пример. Станува збор за спецификација на сите предвидени и непредвидени трошоци кои во традиционалниот модел на одвивање на јавни набавки не се практикуваат. Имено, се пресметуваат средства за демолирање на простор, за одвод, довод, (фекална и атмосферска) за електрични приклучоци, потоа за целосната инвестиција, човечки ресурси, изградба, одржување, управување, и накрај, со сите ризици, да се предаде на јавниот субјект вклучувајќи ги и временските природни непогоди (војна, нуклеарна катастрофа). Според експертите од Агенцијата за ЈПП во Хрватска, се вели дека земјотресот и поплавата се сметаат да предвидливи трошоци или загуби доколку би се појавиле. Оттаму, секој проект треба да биде достапен или прифатлив. Една од суштинските разлики меѓу ЈПП и традиционалниот вид договори е неопфаќањето на

ризикот и вредноста на парите во јавните набавки (VfM), што е главна карактеристика во овие ЈПП договори.

Треба да се има на ум, дека кога се почнува еден проект, тој треба да биде финансиски прифатлив за приватниот сектор и секако да биде и доволно атрактивен. Моделот треба да биде достапен и за крајните корисници.

Пример за пат на кој би требало да поминуваат 100.000 коли годишно според утврдена процена. Експертите или консултантската компанија која ја ангажираме да ни ја подготви студијата ќе ни каже или ќе му каже на градоначалникот кој е спремен да направи ЈПП за некој проект, дали е тоа реално и дали е достапно за крајните корисници, а во исто време дали е атрактивно на пазарот и достапно за приватниот сектор. Наредните дваесет години се трошоци на одржување.

### *Правната рамка во Република Македонија*

Во правниот систем на Република Македонија, постои *Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство* од 15 јануари 2008 г. Во 2012 г., на 13 јануари е донесен нов закон за концесии и ЈПП, кој ги уредува јавно–приватните партнерства и договори.

Целта на Законот за ЈПП е да ја опише правната рамка во Р. Македонија во однос на воспоставување соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, во насока на вршење на дејностите од јавен карактер дизајнирањето на таа соработка меѓу јавниот и приватниот партнер се опишува во договор. Каков ќе биде договорот, какви членови ќе содржи, дали ќе бидат отсликани најдобрите практики за алокација на ризик, механизмот за наплата, мониторинг, инвестиција, временска рамка, практики за флексибилност и предоговарање, варијации на цена, практики во однос на временска рамка на договор и негово завршување, негово продолжување или непродолжување, временски неприлики од природен тек и создадени од човеков фактор и сл.

Во Е.У. не постои посебен закон кој се однесува директно и само на ЈПП, но затоа за спроведување на надлежностите на Европската Унија институциите донесуваат



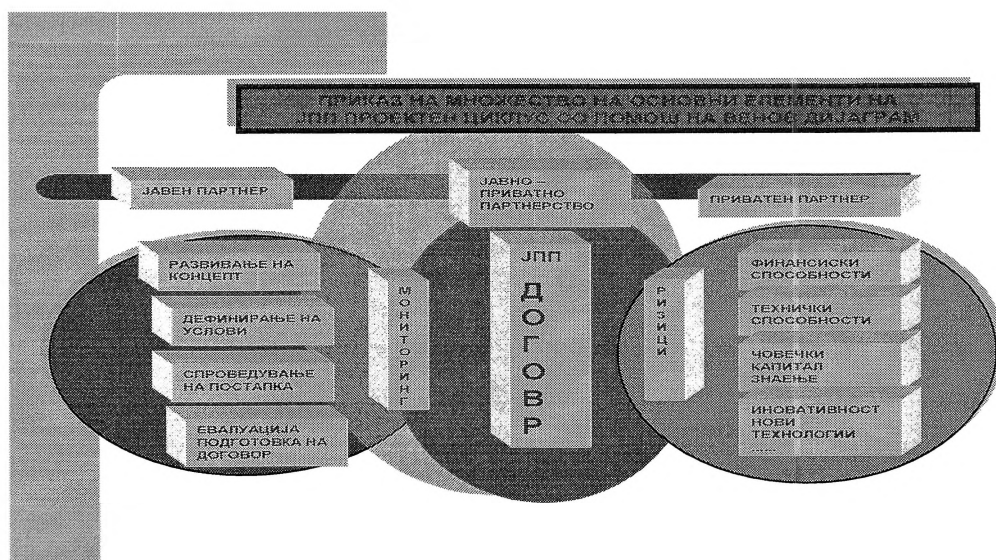
регулативи, директиви, одлуки, препораки и мислења, при што националните законодавства треба да бидат хармонизирани со европското законодавство.<sup>45</sup>

**Регулативите** имаат општа примена. Тие се целосно обврзувачки и директно применливи за сите земји-членки.

**Директивите** се обврзувачки за земјите-членки за кои се наменети, со цел постигнување на саканите резултати, а националната власт има право да ја избере формата и методите.

**Одлуките** се целосно обврзувачки. Одлуката која точно определува за кои земји е наменета, ги обврзува само тие земји.

**Препораките и мислењата не се обврзувачки.** Правните акти кои се донесени со законодавна постапка, претставуваат законодавни акти. Во посебни случаи предвидени во договорите, законски акти можат да се донесат на иницијатива на група земји-членки или на Европскиот парламент, на препорака на Европската централна банка или на барање на ЕИБ или Судот на правдата. Во продолжение е прикажан еден проектен циклус во однос на двете страни, приватен и јавен партнер, за да ги објасниме нивните карактеристики кои се опфатени од еден правен акт - ЈПП договор, надвор од традиционален терк.



## 2. Шематски приказ на проектен циклус со помош на Венов дијаграм

<sup>45</sup> Конрад Аденауер, Договор од Лисабон, Поглавје 2, стр. 223

„Со законодавен акт на Европската комисија може да ѝ се додели овластување за донесување незаконодавни акти со општа примена за дополнување или изменување на несуштинските елементи на законодавниот акт. Земјите-членки ги донесуваат сите мерки на националното законодавство потребни за спроведување на законски обврзувачки акти на Унијата“.<sup>46</sup>

„Бидејќи нашата држава не е членка на Е.У., нашите договори се однесуваат само на домашните прописи и законодавство“.<sup>47</sup>

Заради сè поголемата употребата и значењето на ЈПП, Европската Унија (ЕЗ), има донесено 4 насоки по кои би требало да се регулира јавното-приватно партнерство и истото хармонизирано со нашето законодавство:

- Работни директиви (*Works directive*- 93/27/ EEC of 2 nd June 1993 amending Council Directive 70/524/EEC, кои се однесуваат на адитивите во добиточна храна (concerning additives in feedingstuffs);

- Директиви за набавки (*Supplies Directives*- 93/36/EEC of 14 June 1993, кои ги координираат процедурите за доделување договор за јавна набавка (coordinating procedures for the award of public supply contracts);

- Директиви за услуги (*Services Directives* ( 92/50/EEC of 18 June 1992 се однесуваат на координација на процедурите за доделување договор за набавка - relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts);

- Директиви за комунални услуги (*Utilities Directives*( 93/38/EEC 14 June 1993, координираат процедури за субјектите кои работат во менаџирање со вода, енергија, транспорт и телекомуникациски сектор - coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors).

Законот за сопственост и други стварни права во член 16 дефинира добра од општ или јавен интерес: „Ствари од општ интерес на Р.М. се сите природни богатства, растителниот и животински свет, ствари во општа употреба, градежното земјиште,

---

<sup>46</sup> Конрад Аденауер, Договор од Лисабон, 2010, стр 224, член 291

<sup>47</sup> м-р Хасиќ Емилија, ЈПП наспроти постоечкиот модел на финансирање во здравството, 2008, стр 14

шумите и земјоделското земјиште, пасишта и води како и стварите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се ствари (добра) од општ интерес на Републиката“.<sup>48</sup>

„Стварите кои се прогласени врз основа на Уставот или со посебни закони се прогласени за ствари од општ интерес за Републиката, можат да бидат предмет на правото на сопственост на државата односно на физички и правни лица“.<sup>49</sup>

„Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита“.<sup>50</sup>

Во Р.М., новиот Закон за јавно-приватно партнерство и концесии од 2012 г., треба да биде хармонизиран со европското законодавство.

Е.У. законодавството не ги уредува концесиите на услуги, но во Законот се вградени начела кои ги детерминираат концесиите на услугите.

„Донесувањето на Законот за концесии (ЈПП) во Р.М. во 2008 г., меѓу другото, произлезе и од потребата за усогласување на концесиските модели со директивите за јавни набавки со коишто покрај јавните договори се уредува и концесијата на градба. Европското законодавство, освен што ги дефинира, не ги уредува концесиите на услуги. Но, во Законот се содржани одредби во кои се вградени основните начела и правила кои ги уредуваат и концесиите на услуги. Во Законот има и други форми на ЈПП, бидејќи Законот ги уредува начините, постапките и условите за доделување на ЈПП, како и другите инструменти (содржината на договорите за ЈПП и правната заштита), додека пак самата форма на јавна набавка се уредува со посебните закони“.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Закон за сопственост и други стварни права, Сл. весник на Р.М бр 18 од 5.03.2001 г. член 16

<sup>49</sup> Закон за сопственост и други стварни права (Сл. весник на Р.М бр 18 од 5.03.2001 г) член 16

<sup>50</sup> Устав на Република Македонија ( Одлука за прогласување на уставот на РМ. 17 ноември 1991) член 56

<sup>51</sup> Статија Трајановски, М, Стручно списание Правник, бр 192, април 2008, стр 45

## *Правната рамка во Европската Унија*

Договорот од Лисабон го изменува и дополнува Договорот за Европската Унија и Договорот за основање на Европската заедница (1957).<sup>52</sup>

Во Европската Унија нема посебен закон за ЈПП. Постојењето на вакви ЈПП постапки се регулира со директивите кои Е.У. ги издава. Тие треба да бидат имплементирани во националните законодавства, а не се задолжителни за оние земји кои не се членки, но можеби се кандидатки, со цел навремено приближување до европското законодавство.

Лисабонскиот договор е последен од серијата договори за надградување и консолидирање на правната основа на Е.У. Според Договорот од Лисабон, Е.У. има својство на правно лице. Претходно, Европската заедница и Европската Унија имаа различни статuti и не работеа по истите правила за одлучување. Со Договорот од Лисабон (влегува во сила на 1 декември 2009) се прекинува двојниот систем, и Европската Унија има свој сопствен правен идентитет. Договорот од Лисабон разјаснува кои се надлежностите кои припаѓаат на Е.У., оние кои припаѓаат на земјите-членки и оние кои се заеднички. Со овој договор, националните парламенти, директно се вклучени во европскиот процес на донесување одлуки.

„Со договорот од Лисабон од 2010, како новина е дека сите предлог-закопи треба да бидат доставени до националните парламенти. Претстои систем на навремено известување при што секој национален парламент ќе има 8 недели да даде аргументи, доколку смета дека предлогот не е соодветен за дејствување од страна на Е.У. Доколку доволен број на национални парламенти се спротивстават на предлогот, тогаш тој може да се промени или повлече“.<sup>53</sup>

---

52 Во 1950 г, францускиот министер за надворешни работи, Роберт Шуман, со својата декларација предложи да се создаде Европска заедница за јаглен и челик помеѓу Франција и Западна Германија. Кон овој предлог се приклучуваат и Италија, Белгија, Холандија и Луксембург, така што на 18 април 1951г е потпишан Парискиот договор, со кој е формирана Заедницата за јаглен и челик (ЕЗЈЧ). Шесте европски земји на 29 мај 1956г го прифатија извештајот на белгискиот државник Пол Хенри Спак, кој извештај ќе биде основата покрај ЕЗЈЧ формирана во 1951г. со договорот од Париз, на 25 мај 1957г., со доворот од Рим, да создадат уште 2 нови заедници, Европска заедница за атомска енергија и Европската економска заедница (ЕЕЗ) која подоцна е преименувана во Европска заедница (ЕЗ).

53 Европска комисија за службени изданија на Е.У., 2010, Ваш водич низ Договорот од Лисабон, стр14/15

Во следниот пасус се презентирани хронолошки стратегиските документи во областа на ЈПП кои постојат во Е.У. Имено, во март 2003 г., Европската комисија - Генералниот директорат за регионална политика (European Commission/ Directorate - General Regional Policy) има донесено Упатство за успешни јавно-приватни партнерства, (Guidelines for successful Public- private Partnerships).

Во, април 2004 г., презентирана е Зелената книга за јавно-приватни партнерства (Green paper on public- private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions), а во јуни 2004 ресурс книга за ЈПП студии на случај (Resource book on ppp Case Studies / june 2004).

Зелената книга за модернизација на политиката за јавни набавки во Е.У., кон поефикасни европски набавки на пазарот, во која образложува за формите и видовите партнерства, и кој се влегува во тие партнерства, односно не влегува е презентирана во 27.01.2011.

„За примената на ЈПП се релевантни и некои одредби во документите на Еуростат (Eurostat). На пр. во ЕСА 95 има поглавје за долгорочните договори меѓу државните тела и невладините партнери на ЈПП (Поглавје IV)“.<sup>54</sup>

#### **„Зелената книга на Е.У. има за цел:**

Да го определи поимот ЈПП и да започне дискусија во насока на примената на правото на заедницата во насока на јавни договори и концесии за феноменот ЈПП. Кога еднаш ќе се започне таква дебата таа ќе се сконцентрира на правилата кои треба да бидат аплицирани кога се донесува одлука или доверува мисија или задача на трета страна. Навистина, правото на заедницата, за јавни договори и концесии е неутрално, во однос на изборот на земјите-членки кои треба да обезбедат јавна услуга од нивна страна лично или пак таа задача да му ја доверат на трето лице“.<sup>55</sup>

За да го разбереме постоењето на овој документ во Е.У. (Зелена книга), кој е со цел да го покаже обемот каде што се опфатени правилата на заедницата сè до фазата на избор

---

54 Стојков, М, Годишник на Економски факултет , Скопје,2009, *Јавно-приватно партнерство и неговата примена во Република Македонија* том 44,

55 Green paper. (to launch a debate on the application on Community law on public contracts and concessions to the PPP phenomenon. Once underway such a debate will concentrate on the rules that should be applied when taking a decision to entrust a mission or a task to a third party.Indeed, Community law, on public contracts and concessions is neutral as regards the choice exercised by Member States to provide public service themselves or to entrust it to a third party....)

на приватен партнер и следните фази, во неа се анализира обемот на правото на заедницата и до каде може да се шири неговата рамка, движејќи се кон императивите и специфичните карактеристики на ЈП партнерства. Патиштата за размислување за можните интервенции на правото на заедницата ќе бидат наведени, бидејќи самата цел на Зелената книга е да започне консултација, и не е направена интервенција во правото на заедницата, без претходна консултација. Во Зелената книга се опишани суштинските правила и начела кои произлегуваат од правото на заедницата за јавните договори и концесии, а кои се применуваат при избор на приватен партнер.

„Зелената книга, преку прашања за проблемите кои се јавуваат кај државите-членки на оваа тема дебатира, со цел да им помогне и ги консултира земјите-членки во однос на правилата, дали се јасни и соодветни за јавен партнер. Според Зелената книга за историјата на ЈПП, заедничка цел на сите видови ЈПП е соработка меѓу јавниот и приватниот сектор заради обезбедување на финансирањето, бидејќи секогаш има дефицит на средства, и на овој начин се прави дизајн, изградба, менаџирање и одржување на инфраструктурата“.<sup>56</sup>

Како дел на анализа на Зелената книга за ЈПП е да предложи дистинкција, или да се прави разлика меѓу:

- договорната страна, PPP (purely contractual natural) ЈПП, кои имаат чиста договорна страна, каде соработката на јавниот и приватниот партнер се чисто базирани на договорни врски;
- институционална страна PPP (of an institutional nature) - ЈПП кој има институционална природа која вклучува соработка помеѓу јавниот и приватниот партнер со посебен ентитет (субјект), односно формирање претпријатие.

За да го зајакне организациониот капацитет на јавниот сектор и имплементација на ЈПП формиран е Европски Експертски ЈПП центар (European PPP Expertise Centre-EPES), кој претставува соработка на Европска инвестициона Банка, Европска Комисија и земјите членки.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> м-р Хациќ Емилија, ЈПП наспроти постоечкиот модел на финансирање во здравството, 2008, стр. 14/15

<sup>57</sup> European expertise PPP centre, <http://eib.org/epes>

## 2.1 ФОРМИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

Во следниот текст ги разгледуваме различните видови форми преку кои се изразува јавното-приватно партнерство согласно Законот за концесии и други видови ЈПП на Р.М. (2008 г.). Во извесни делови е направена и компарација со важечкиот закон од 2012 г. и упатува на различностите.

Дефинирањето на **концесијата** е всушност доделување **право** на користење на добро од општ интерес за Република Македонија, изведување градба од јавен интерес или вршење јавни услуги, со задолжување на концесионерот да изгради и/или управува, да го користи и одржува објектот на концесија, со или без плаќање од страна на концедентот. <sup>58</sup>Стариот закон од 2008 г. дефинира дека „**концедент** е Република Македонија, општината и Град Скопје и општините во Град Скопје, практично кажано, јавниот сектор“. <sup>59</sup>

Доколку направиме дистинкција, ќе забележиме дека приватниот сектор го нема тоа право, но може да го добие, и ги нема тие надлежности кои ги има јавниот сектор.

Концесијата се употребува како дел од ЈПП, но концесија се подразбира врз сето она што е наша сопственост кое го поседуваме, и можеме да го понудиме на управување на некој друг, т.е. да го дадеме правото на користење. Јавен партнер претставува правното лице кое доделува договор за ЈПП, но не за концесија. Концедентот е субјект кој доделува концесија на добра од општ интерес. Имено, станува збор за природни добра од јавен интерес. Природни добра се секако, водата, шумите, земјоделското земјиште, рудите и сл. Автопат не е природно јавно добро, но се дава на концесија, бидејќи има потреба од реконструкција, од поставување на наплатни рампи и сл., а претставува јавно добро кое го поседуваме.

„**Концедент** е субјект кој доделува концесија на добра од општ интерес и тоа: Република Македонија, општината и Градот Скопје и општините во Град Скопје“. <sup>60</sup>

<sup>58</sup> Закон за концесии и и други видови јавно-приватно партнерство, (Службен весник бр 148, 2008), стр. 7

<sup>59</sup> Закон за концесии и и други видови јавно-приватно партнерство, (Службен весник бр 148, 2008), стр. 7

<sup>60</sup> Закон за концесии и јавно приватно партнерство, (службен весник бр 6, 2012), стр. 57

Во Законот за ЈПП од 2012 г. се вели дека концедент е субјект кој доделува концесија на добра од општ интерес, концесија на долг рок за експлоатација на природни јавни добра како руди, енергија, вода и сл. додека пак, во Законот од 2008 г, само е наведено кој може да се јави како концедент, и истиот тој воспоставува концесии и други видови јавно-приватно партнерство. Констатираме дека Законот од 2012 г. прави конкретна дистинкција на своите надлежности.

**„Концесионер е** домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум (група правни лица) на кого му е доделена концесија“.<sup>61</sup>

Измената која при дефинирање на концесионер е прифатена во новиот закон вели:

**„Концесионер е** домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум, со кого се склучува договор за концесија на добра од општ интерес, или кој за таа цел основа друштво за посебна намена“.<sup>62</sup>

Под **Други видови јавно-приватно партнерство** се подразбираат сите потфати, различни од концесија и јавни набавки, за соработка во рамките на кои јавниот и приватниот партнер ги здружуваат ресурсите и стручните знаења, за низ соодветно насочување на ресурсите, ризикот и добивката да се обезбеди вршење на одредена јавна услуга (ЈПП).

**Јавен партнер е :**

- ✓ Република Македонија
- ✓ Општината и Градот Скопје и општините во Град Скопје
- ✓ Јавните претпријатија, јавните установи, трговски друштва основани од Република Македонија, општината и Град Скопје и друштва врз кој државата или органите на општината или Град Скопје имаат директно или индиректно влијание преку сопственоста над нив, односно ако поседуваат поголем дел од капиталот на друштвото имаат мнозинство гласови и именуваат повеќе од половина од членовите на управниот или надзорниот одбор, односно, органите на управување на претпријатието на друштвото

<sup>61</sup> Закон за концесии и јавно-приватно партнерство, (службен весник бр 148, 2008), стр. 7

<sup>62</sup> Закон за концесии и јавно-приватно партнерство, (Службен весник бр 6, 2012), стр. 57



- ✓ други правни лица кои вршат јавни овластувања во делот на вршења на јавните овластувања.<sup>63</sup>

Во Законот од 2012:

Јавен партнер е лице кое доделува договор за воспоставување јавно-приватно партнерство и тоа:

- ✓ Република Македонија
- ✓ Општината, Градот Скопје и општините во Град Скопје
- ✓ Јавните претпријатија, јавните установи, трговски друштва основани од Република Македонија, општината, Град Скопје и општините во град Скопје и друштва врз кој државата или органите на општината и Град Скопје имаат директно или индиректно влијание преку сопственоста над нив, односно ако поседуваат поголем дел од капиталот на друштвото имаат мнозинство гласови и именуваат повеќе од половина од членовите на управниот или надзорниот одбор односно органите на управување на претпријатието на друштвото
- ✓ Други правни лица кои вршат јавни овластувања во делот на вршења на јавните овластувања.<sup>64</sup>

#### **Како приватен партнер може да се јави :**

- ✓ Домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум на кого му е доделен договор за јавно-приватно партнерство.<sup>65</sup>

Приватен партнер е домашно или странско, физичко или правно лице или конзорциум, со кого се склучува договор за воспоставување јавно-приватно партнерство, или кој за таа цел основа друштво за посебна намена.<sup>66</sup>

#### **Како да разбереме што всушност претставува конзорциум :**

---

<sup>63</sup> Закон за концесии и и други видови јавно-приватно партнерство, Службен весник бр 7, 2008, стр. 148

<sup>64</sup> Закон за концесија и јавно-приватно партнерство, (Службен весник бр 6, 2012,) стр. 57

<sup>65</sup> Закон за концесии и и други видови јавно-приватно партнерство, Службен весник бр 7, 2008, стр. 148

<sup>66</sup> Закон за концесија и јавно-приватно партнерство, (Службен весник бр 6, 2012,) стр. 57

- ✓ Група домашни или странски, правни или физички лица кои заеднички поднесуваат понуда или барање за учество потпишано од сите или од еден овластен член на конзорциумот, без притоа да претставуваат посебна правна форма.<sup>67</sup>

Во новиот закон од 2012 г:<sup>68</sup>

Конзорциум се група економски оператори кои заедно поднесуваат понуда или барање за учество без притоа да претставуваат посебна правна форма.

**Што претставува подизведувач:** домашно или странско правно или физичко лице кое не е понудувач или кандидат, но кое има склучено договор со концесионерот/пш, за извршување одредени работи поврзани со доделената концесија која е јавно партнерство.

### *Форми на концесија и на ЈПП*

Според формата, согласно Законот за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, член 4, ЈПП може да биде поделено на 2 групи:<sup>69</sup>

- ✓ Договорно партнерство и
- ✓ Институционално партнерство

**1. Договорно партнерство** се јавува онаму каде јавниот и приватниот партнер соработуваат врз основа на склучување договор.

**2. Институционално ЈПП** е каде што партнерството меѓу јавниот и приватниот субјект е преку нивно учество во мешовитото правно лице<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, Службен весник бр 7, 2008, стр. 149

<sup>68</sup> Закон за концесија и јавно-приватно партнерство, (Службен весник бр. 6, 2012,) стр. 57

<sup>69</sup> Закон за концесии и и други видови јавно-приватно партнерство, Службен весник бр. 7, 2008, стр. 149

<sup>70</sup> Статија Трајановски, М, Стручно списание Правник, бр. 192, април 2008, стр. 45/46 или веб- стр. [www.mla.org.mk](http://www.mla.org.mk).

## *Договорно партнерство*

Основен модел на ова партнерство е концесискиот модел кој се објаснува понатаму.

### **Концесиски модел (т.н. француски модел)**

Концесискиот модел го карактеризира директната врска на приватниот партнер со крајните корисници на јавните услуги. Овој партнер, иако под контрола на јавниот партнер, извршува јавни услуги наместо јавен партнер. Карактеристика е што надоместокот за извршување на јавните услуги, крајните корисници го плаќаат (во вид на такса или патарина, ако поинаку не е договорено во договорот), но тој надоместок може да го надомести јавниот партнер. Објектите кои се даваат на концесија остануваат во сопственост на концедентот. По завршувањето на договорот за концесија, сите објекти кои биле во договорот му се враќаат дел од концесијата на јавниот партнер независно дали се целосно изградени или делумно.

- **Концесија на градба** – за предмет на оваа концесија е изградба на објекти со право на управување и менаџирање со нив, каде може да се дадат со плаќање (целосно или делумно) од страна на концедентот, или пак, сето тоа одржување и градба да бидат без плаќање од страна на концедентот.<sup>71</sup>

- **Концесија на услуги** – се однесува на договорот на вршење услуги кои според закон се јавни дејности, и се даваат на концесија за менаџирање од страна на приватниот субјект. Услугата која се врши со делумно или целосно плаќање од страна на концедентот без плаќање од концедентот, може да вклучи и други активности, како на пример, ремонт на инсталации или реконструкција неопходни за вршење на концесиска дејност (Градската плажа).

Во новиот закон гореспоменатата поделба не постои, но ЈПП поделбата е:<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Закон за концесија и други видови ЈПП, (Сл. весник бр. 7 од 2008),

<sup>72</sup> Во новиот Закон за концесија и ЈПП, (Сл. весник бр 6 од 2012), во сила од 15 март 2012, зависно од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување работа и/или јавни услуги, ЈПП може да се воспостави како:

а) концесија за јавна работа или

б) концесија за јавна услуга,

в) договор за јавна набавка на работа или

г) договор за јавна набавка на услуга. Јавно-приватно партнерство се воспоставува со договор.

- концесија за јавна работа или

- концесија за јавна услуга,

- договор за јавна набавка на работа или

- договор за јавна набавка на услуга. Јавно-приватно партнерство се воспоставува со договор. Разликата која треба да се долови во компарација со стариот закон е дека овие поделби се кога станува збор за доделување договори за воспоставување јавно-приватно партнерство и концесии за добра од општ интерес, додека пак, во Глава 2 од Законот се вели дека тие одредби се приемнуваат за доделување концесии на добра од општ интерес. Разликата е што новиот закон прави разлика меѓу добра од општ интерес и јавен интерес, што во стариот закон немаше.

- **Концесија на добра од општ интерес за Република Македонија** – оваа концесија има задача користење на добрата од општ интерес за Р.М., со надоместок кој го плаќа концесионерот и на ризик на концесионерот.<sup>73</sup>

-**Иницијатива за приватно финансирање** која што најчесто ја практикува Велика Британија (Private Finance Initiative- PFI)

Овој модел е со најдиректна поврзаност на приватниот партнер со крајните корисници. Имено, јавните услуги кои се по закон доделени на јавниот партнер (училиште, болница, депонија, станица за одведување отпадни води) ги дава на приватниот партнер и тој, наместо јавниот, ги управува и ги одржува. При ова функционирање за разлика од други, бидејќи јавниот партнер не е во можност да ги одржува, тој плаќа приватен партнер, така што целокупниот надоместок не го снесат крајните корисници и плаќаат, но концедентот или јавниот партнер му плаќа на приватниот. Сите оние објекти кои ќе се изградат од страна на приватниот партнер, доколку е така договорено, се пренесуваат на јавниот партнер, бидејќи се и негова сопственост.

---

<sup>73</sup> Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, (Службен весник на РМ бр. 7, 2008), член 13 ,стр. 150

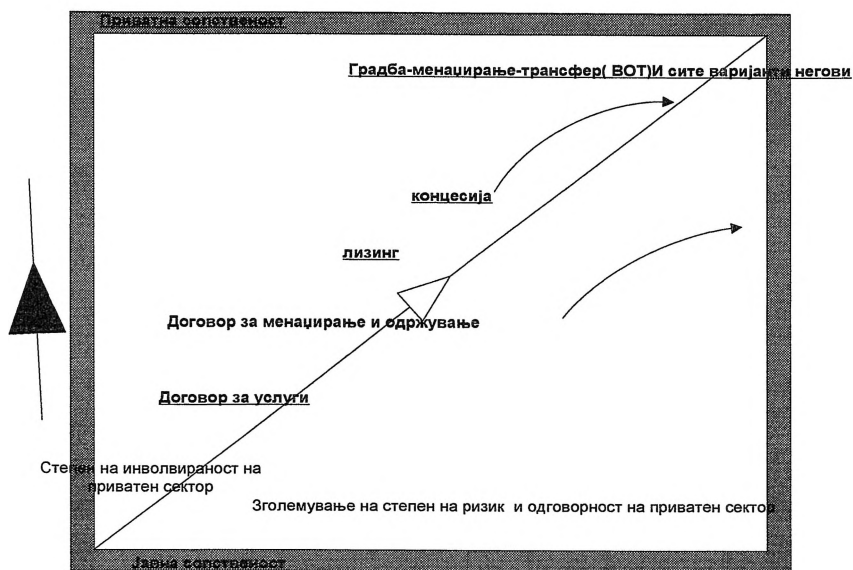
### *Други модели на договорно ЈПП*

- **Договор за услуги:** Ова е еден вид поедноставен начин на партнерство, каде е вклучен приватниот партнер и тој ја има улогата на подизведувач кога ги врши јавните услуги за определен надоместок. Јавниот партнер си ја има одговорноста над инфраструктурата како и одговорноста на финансиски и управувачки ризик. Во овие договори нема многу вложувања од страна на приватниот партнер, бидејќи тој договор трае до 2 години период.

- **Менаџерски договор:** Ова е вид договор каде приватниот партнер ја управува и менаџира инфраструктурата која е во сопственост на јавниот партнер. Врз основа на овој договор, приватниот партнер нема директен контакт со крајните корисници на услугата или објектот и секогаш постапува во име на јавниот субјект, кој сепак и тука го сноси и финансискиот и инвестициониот ризик. Како и претходниот тип договор и овој не бара вложувања од приватниот партнер, а овој е за период од 3 до 5 години.

- **Лизинг:** Врз основа на овој договор, приватниот партнер ја изнајмува инфраструктурата од јавниот партнер, за одреден временски период кој вообичаено е 8-10 и до 15 години. Во овој период приватниот партнер ја изнајмува инфраструктурата за да ја реновира, модернизира или/и да ја прошири, да ја одржува и управува, и да дава јавни услуги за по истекот на договорот таа инфраструктура да му ја врати на јавниот партнер на кого и му припаѓа.

- **Изградба – управување - трансфер (built-operate-transfer-BOT).** Со овој договор, приватниот партнер финансира изградба на нова инфраструктура, стопанисува со неа и потоа ја предава на јавниот партнер. При изградбата на новата инфраструктура сопственоста е целосно на јавниот партнер, само приватниот партнер извршува во името на јавниот услуги или градежни зафати. За да се определи колку ќе биде траењето на договорот секогаш се има предвид времето за колку приватниот ќе си ја врати инвестицијата, а тоа е 20 или пак 30 години.(Лунапарк)



3. Шематски приказ на зголемување на степен на ризик кај приватен и јавен сектор

### *Институционално ЈПП*

Ова партнерство подразбира основање на нов правен субјект во кој влегуваат и јавниот и приватниот партнер со цел за вршење јавни услуги. Но не секогаш мора да биде формирање на нов правен субјект, може приватниот партнер да се јави како сопственик и на веќе постоечко претпријатие кое било основано од јавниот партнер.

### **2.2 ВИДОВИ РИЗИК**

Една од најзначајните карактеристики со која се одликува ЈПП, а и се разликува од традиционалниот метод на склучување договори кај јавните набавки, секако е алокацијата на ризикот помеѓу јавниот и приватниот партнер. Накратко кажано, во секоја започната работа има ризик да биде успешна или не. Затоа најдобро е доколку ризикот се префрли на страната која знае најдобро да управува со него, бидејќи секој ризик носи финансиски импликации кои се или не се планирани. Уште полошо доколку не се планирани, а ЈПП постапка е процес на планирање на исти постапки и

чинители. Ризикот во традиционалните договори и не е предвидуван, па затоа најчесто се вели дека ЈПП е развој, а не само бројка. Со ефикасната распределба на ризикот се намалуваат вкупните трошоци на самиот проект и се зголемува вредноста на парите.

„Ризикот се дефинира како фактор кој е закана за успешно завршување на еден проект, во определено време, по одредена цена или квалитет“.<sup>74</sup>

Бидејќи при планирање на проект за јавно-приватно партнерство се планираат многу елементи од неговиот циклус, како вредност на парите, ризик, одговорност, финансирање, анализа на чинење и сл. Една од најважните работи во дизајнирање или моделирање на ЈПП договор за инфраструктурни проекти, е алокација на проектниот ризик помеѓу јавниот и приватниот сектор.

Алокацијата на ризикот значи да му се дадат иницијативи на приватниот сектор да изведува согласно со условите од договорот, при што на тој начин ќе се добие вредност за парите.

### *Алокација на ефикасен ризик*

Она што треба да го знаеме за овој ризик е дека со ризикот треба да управува страната која знае или има поголема контрола или одговорност. Понатаму тој треба да биде алоциран на онаа страна која знае да се справи со ризикот или пак страната која ќе предизвикува помал ризик.

Јавниот сектор треба да го преземе ризикот доколку не може да го контролира приватниот сектор (или онолку добро колку јавниот сектор).

Двете, и јавниот и приватниот сектор, треба да го делат ризикот во случај на притисок којшто не можат да го контролираат. Од следново во моделот на договор дизајнирај-изгради- финансирај- оперирај (DBFO), приватниот сектор е одговорен за ризикот за сите фази на проектот.

**Преку планирањето на ризикот во ЈП проектите се постигнуваат неколку цели, како избегнување трошоци со тоа што се доделуваат на страната која знае да**

---

<sup>74</sup> Упатство за ЈПП, Европска комисија, 2008, стр. 75

**управува со него, потоа да се поттикне изведувачот навремено да се изработи проектот, да се мотивира квалитет при давање на услугата и секако да се направи приход.**

Оттаму постојат неколку видови ризик, кој во ЈПП договорите, приватниот сектор го презема од јавниот партнер.

### ***Ризик на приход***

Ризикот на приход е еден од основните или најосновниот од сите непознати извори на приходи во ЈПП проектите. Движењето на приходот е условено од 2 фактора: од нивото на искористеност и од тарифите.

Можеби самата илустрација на ваков вид ризик поделен меѓу секторите поинаку би се протолкувал.

Пример бр. 1. Во комуналниот сектор потрошувачите поинаку би ги доживеале трошоците за вода и наплатата доколку цената е субвенционирана од државата или ЕЛС. Разликата се чувствува кога целата сума е на товар на потрошувачите и кога 20% е субвенција.

Пример бр.2. Во секторот урбанизам ризикот на приход би се илустрирал преку наплата на патарина за одреден пат, кој доколку е на повеќе години даден под концесија или ЈПП на приватен партнер, ризикот се намалува и за приватниот партнер и за потрошувачот. Накратко, ризикот на приход е навистина фактор кој може да предизвика финансиски и економски импликации. Кога станува збор за патишта, треба да се знае и патарината во сенка (shadow tolls), на пример, кога приватниот сектор добива субвенција од јавниот, по број на возила, или пак исплата по достапност (availability payment), односно колку е достапен патот или фреквентен за граѓаните од тој потег, накратко колкава искористеност има.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска комисија, Генерален директорат, регионална политика, 2008, стр. 76



## *Избор на партнер од приватен сектор*

Секоја работа има сопствен вграден ризик уште на самиот почеток. Би требало да се знае дека изборот на приватен партнер, особено при јавните набавки, содржи основен ризик кој е видлив, имено, дали приватниот партнер е компетентен при евалуацијата на понудата која ја има доставено приватниот партнер. Стравот на јавниот партнер е дали при доделување на одредена работа, приватниот партнер ќе ја заземе монополската позиција и ќе биде компетентен за извршување на доделените јавни работи. Манипулацијата со цената при јавно наддавање на некомпетентни партнери можат да предизвикаат незаинтересираност кај други приватни партнери, заради што е потребна правила спецификација на потребните услуги или работи потребни на јавниот партнер и висока банкарска гаранција за потенцијалниот инвеститор. Од голема важност е искуството и знаењето на приватниот партнер од областа за која аплицира.

## *Ризик на градба*

Овој ризик навистина може да предизвика големи трошоци кои поради слабите геолошки испитувања, недобро дефинираните спецификации за безбедност, или пак трошоците за капитална градба, може да имаат драматичен крај или ефект кој се однесува на концесијата за градба. Секако дека тука влијание може да има и самата природа, но во ситуациите каде станува збор за човеков фактор преку претходни истражувања можат сите тие непријатни ситуации на неиспланиран ризик на градба да се избегнат или ублажат. Економска криза, непочитување на рокови, политичко влијание се едни од влијателните фактори за појава на градежен ризик и неисполнување на проектот или одолговлекување. Секогаш треба да има добра перцепција на временската рамка за исполнување на проектот, бидејќи може да има влијание од страна на природата како што е земјотрес, или пак, поплави. Непогоди кои се земаат предвид сметајќи дека тие не можеле да бидат предвидени се војна (која се јавува како вонредна состојба) и нуклеарна катастрофа.<sup>76</sup>

<sup>76</sup>Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска комисија, Генерален директорат, регионална политика, 2008, стр. 77

### *Девизен ризик*

Карактеристика на овој ризик кој се јавува при ЈПП задолжувањата кои се чести во капиталните проекти е заради флукуацијата на девизниот курс, особено кај слабите валути. Се јавува кога парите се позајмени од странство или по барање на државата концесионерот да обезбеди финансии и од странски извори. Неговата превентивна намаленост би се изразила преку преземање на ризикот од страна на државата или меѓународните финансиски институции со цел поголем мотив да има приватниот сектор.

### *Политички ризик*

При ЈПП капитални проекти кои навистина имаат долг временски рок, а кои се во голема мера не многу популарни, секогаш треба да се има на ум и овој ризик за да не ги отплаќаат долговите на претходната власт или администрација други политички лидери. Најчесто овој ризик го презема државата, но има и ситуации каде таа нема интерес. Постојат т.н. банки за увоз и извоз или билатерални агенции кои го преземаат овој ризик преку обезбедување гаранции.

### *Ризик на животната средина/ археолошки ризик*

Согласно закон за животна средина, треба да се има предвид и овој вид ризик, за што помало загадување на животната средина, заради тоа што има НВО или групи граѓани кои протестираат против загадувањето со процесот на индустријализација. Во новиот закон за ЈПП од 2012 г. нова ставка која е задолжителна (во зависност од проектите) пред да започне тендерската постапка во фазата на подготвителни работи е процената на влијанието врз животна средина на концесијата од општ интерес. Во таа насока треба да биде изработена студија која досега не била потребна.

### *Ризик од дефект*

Овој ризик се однесува токму на ваков вид ЈПП проекти каде има соработка со приватниот сектор и јавниот, каде јавниот сектор нема можност за финансиска обнова

на одредени постоечки капацитети, па поради тоа ги дава на приватниот за тој да ги реконструира или да воспостави нова инфраструктура, т.е. да ги прошири.

При нивното проширување, тој ќе ги забележи и аномалиите на веќе постоечкиот капацитет или инфраструктура која ќе ја добие на рехабилитација. Таму може да се јави овој ризик од дефект, па за да се превенира треба пред да биде преземен, да се направат претходни истражувања и испитувања.<sup>77</sup>

### ***Ризик од јавно прифаќање***

Овој ризик е навистина важен од аспект на јавност, бидејќи за да се испита пулсот на граѓаните треба да се дојде блиску до нив за да се слушнат нивите барања. Токму ова е еден таков ризик, што вели дека за еден проект да биде одобрен од јавноста треба да се праша јавноста и да се набават сите потребни документациски барања, за да се донесе одлуката за инвестирање.

### ***Ризик на одржливост***

Овој ризик има главна цел во потполност да ја изрази вредноста на парите. Тоа значи дека за еден проект да биде одржлив тој треба да има мотивиран инвеститор, дозвола и потреба од граѓанството за започнување на таков проект, да бидат пресметани сите трошоци на целосниот циклус на тој проект со детаљна временска рамка, да бидат опфатени ризиците, анализа на бенефитите, приходите, вкупните трошоци и сл. Ова може да биде направено преку јавна анкета или учество на тркалезна маса или дебата. На тој начин ќе се има поголема поддршка од повеќе чинители, бидејќи ќе го имаат чувството дека и тие се дел од тој процес.

### ***Скриен протекционизам***

Ризикот кој навистина треба да се истражи во делот кога приватниот партнер влегува за вршење јавни услуги со одредена инвестиција и тој не е домашен инвеститор но е претставник на друга побогата земја, каде важат други правила и закони може да попречи на политичката клима во земјата, Јавниот сектор може да биде скептивен во однос на таа инвестиција, па треба да се направи квалитетна процена за пренесување

---

<sup>77</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска комисија, Генерален директорат, регионална политика, 2008, стр. 80

на ризикот на приватниот партнер. ЈПП треба да се користи само кога обезбедува поголема вредност за парите во споредба со традиционалните методи не во секој случај.<sup>78</sup>

### *Ризик при промена на закон*

Овој ризик е во случај на недоследност на постоечките закони, или пак промена на законите кои се однесуваат на некоја политичка одлука, каде најголема улога како носител на ризикот има владата.

### *Ризик на дизајн, изведба, време, распоред и ризик за менаџирање*

Кај **DBFO (дизајн – градба – финансирање - менаџирање)**<sup>79</sup> моделот, приватниот сектор е одговорен за дизајн, за градба, за финансирање и за менаџирање и одржување на објектот што порано било задача на јавниот сектор. Дизајнот, изведбата, временската рамка и ризикот за менаџирање и одржување треба да бидат трансферирани на приватниот сектор за да тој ги обезбеди вистинските иницијативи.

Распоредбата на ризикот може да биде посакувана во ситуации каде јавниот сектор има информативна предност над приватниот сектор (веројатно повеќе е познат) како на пример, над вредноста на средствата.

„Во многу случаи јавниот сектор има надлежност врз голем спектар на вредности кои ќе бидат искористени од страна на приватниот сектор, заради обезбедување јавни услуги. Ова се однесува на обезбедување затворски услуги, клинички услуги, средства за вода, како пумпи, цевки за вода, системи за мерење и сл.“<sup>80</sup>

Заради тоа, оној кој е овластен да го прави тоа има подобри знаења и вештини отколку јавниот сектор кој ги има тие средства, и може биде во подобра позиција да го евалуира тоа, односно да го оцени (или барем дел од тоа) трошоците или ризиците кои се врзани со обезбедување на услугите.

<sup>78</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска комисија, Генерален директорат, регионална политика, 2008, стр. 81

<sup>79</sup> Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo, M. Vellez, Best practices on contract design in public private partnerships, sep 2007, p.7

<sup>80</sup> Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo, M. Vellez, Best practices on contract design in public private partnerships, sep 2007, p.7

Ова се однесува кога договорот за ЈПП вклучува реновирање, а не изградба на објектот за обезбедување на јавниот сектор.

Како коментар на сето ова, најголем дел тој се предава на приватниот сектор, и договорниот орган или јавниот сектор, согласно договор се раководи по временските рокови и го задржува ризикот за промена во спецификацијата за краен производ. Ова се однесува на пренос на обврска на приватен партнер или изведувач кај модели (дизајнирај - изгради- оперирај DBO, дизајнирај – изгради – финансирај - оперирај DBFO), каде доколку не се исполнат обврските се применува механизам за наплата. Приватниот сектор си ги презема трошоците и непочитувањето на временските рокови кои јавниот сектор ги пренесува во договорот преку механизми за наплата доколку истите не се испочитувани.

### ***Ризик од непогоди од виша сила***

Честопати се прават временски динамички планови, без вклучување на овој вид ризик. Овдека се мисли на воена состојба и на нуклеарна катастрофа, која може да отцепи и да прекине со реализација на овој проект, каде ризикот го носи самиот инвеститор или концесионерот. Секако дека тука учество има и државата, така што се јавува поделен ризик. Природни катастрофи се вклучуваат во овој вид ризик, како што се поплави и земјотреси.<sup>81</sup>

### ***Ризик од непредвидени градежни услови***

Овој ризик може да се сретне во градежни зафати каде нема доволно информации за комплексноста на теренот или пак за некои комплексности на градежната парцела. Доколку не се доволно истражени условите за градба подземно, може да се најде на некоја пештера, археолошко наоѓалиште, и со сигурност да има своја културна вредност, па таквиот проект сигурно би се прекинал. Ризикот е на владата и помал процент на концесионерот.

---

81 Додиќ, Домагој, Агенција за ЈПП на Р.Хрватска, Работилница за ЈПП, Даниловград,30.11-2.12.2011г,Презентација за алокација на ризик,(Dodig, Domagoj, Agency for Public private Partnership, Republic of Croatia)

## *Законски/плански ризик*

Од досегашното истражување се доведува еден став во однос на овој ризик дека јавниот сектор е најдобро самиот го менаџира овој вид ризик врз основа на правната основа, искуство и ресурси. Приватниот сектор не може да го контролира ваквиот тип ризик толку добро како јавниот сектор. Од таа причина се вели дека е добро договорниот орган да го задржи во случај на пилот-проекти. Но може да постојат случаи кога преносот е целосен и не може да се избегне.

Како и да е, оваа можност вклучува дефиниција на проектни карактеристики, со кои се сака да се намали флексибилноста на понудувачите за креативни решенија. Кога станува збор за јавниот сектор да го задржи овој ризик, се однесува на максимаална флексибилност за иновативен дизајн преку избегнување на дефиниција на проектот. Но во денешно време, креативноста на администрацијата се намалува низ годините.

Доколку јавниот сектор не може да се соочи со овој вид ризик или не може да ги задоволи овие цели, треба да му ги префрли на приватниот сектор.

Затоа приватниот сектор се очекува да ја зголеми премијата за ризик, проектот да има високи субвенции од јавниот сектор и да има висока наплата за услугите. Доколку бидат ангажирани надворешни консултанти, тие ќе се трудат да ја научат јавната администрација и да им понудат искуство кое ќе го употребуваат и во иднина.

## *Ризик на побарувачка*

Со целосно финансиско ослободување кај ЈПП проект, каде потрошувачите плаќаат за услугата (концесија) ризикот на побарувачката и приходот треба генерално да лежат целосно кај приватниот сектор бидејќи, да се биде одговорен за фазата на оперирање или менаџирање, значи дека може целосно да се има контрола над сево ова, т.е. овој ризик - за висина на карти, дизајн, маркетинг, да се измери пулсот дали е скапо преку анкети и сл.

Или спротивно, кога немаме финансиски слободни ЈПП проекти (кога други плаќаат за тоа), (менаџирање на PFI) како што се болници, училишта или затвор, каде што

приватниот сектор е платен од страна на јавниот сектор, па тогаш јавниот сектор е оној кој треба да го сноси ризикот на побарувачката.<sup>82</sup>

Јавниот сектор треба да го задржи ризикот на побарувачката, бидејќи тој е страната која е способна да го контролира тоа, како на пример, алокација на различни затвореници во различни затвори. Активности како оваа не може да му се дадат на приватен сектор.

Во многу сектори, не може да се предвиди прецизно ризикот на побарувачка и тој е многу висок. Затоа е најдобро да се истражува.

Ова најчесто се случува кај проекти каде се гради нова инфраструктура, како пат, мост или тунел, каде очекуваните приходи се вкalkулирани во пресек на побарувачка на идните услуги (овде се мисли дали ќе ги задоволи потребите).

Во овие случаи целосен пренос на овој ризик може да предизвика кај приватниот партнер - да дојде до зголемување на капиталните трошоци.

„За да се надмине ризикот со кој може да се соочи приватниот партнер, тој треба да биде поделен меѓу јавниот и приватниот партнер. Во DBFO или во концесиските договори јавниот партнер го задржува или го споделува ризикот тогаш кога изведувачот може да ја контролира побарувачката и приходите со разумна сигурност“.<sup>83</sup>

**Одовде произлегува дека е најдобро јавниот сектор да нема трошоци, а доколку се зголемат, тогаш приватниот партнер ќе ги надомести своите трошоци преку наплата од корисниците (преку патарина).**

---

<sup>82</sup> Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo, M. Vellez, *Best practices on contract design in public private partnerships*, sep 2007, p.7

<sup>83</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, Европска комисија, 2008, стр 134

## ***Ризик на промените кај јавните потреби***

Јавниот сектор е секогаш страната во подобра позиција од приватниот сектор за да обезбеди информација на веројатноста на промените кај корисничките потреби или барања.

Промените на јавните барања може индиректно да се однесуваат и на промени на политиката на јавниот сектор (барањата за подземни услуги зависи од јавната транспортна политика во врска со можноста и трошоците на автобуските услуги).

Ризикот на промените на јавните барања јавниот сектор треба генерално да ги сноси. Овие промени можат да влијаат на приватниот сектор да обезбеди иницијативи за можните промени или да обезбеди услуги со пристапни трошоци за да го контролира ударот на ризикот.

Затоа е потребно да се претстават некои предлог договори за поделба на ризикот меѓу приватниот и јавниот сектор.

Поделбата на ризикот може исто така да помогне за да се обезбедат иницијативи од приватниот сектор за да се обезбедат информации за трошоците за тие промени и да се добие информација дали навистина се потребни тие промени.

Ова е навистина потребно, бидејќи приватниот сектор е секогаш во подобра позиција за да ги идентификува најдобрите средства кои би ги задоволеле барањата на јавниот сектор.

## ***Законодавен/регулаторен ризик***

Генерално, промените што се прават кај законот не би требало да бидат обврска на приватниот сектор, бидејќи не може да го контролира овој тип на ризик. Но во многу случаи јавниот сектор нема влијание врз национална легислатива и приватниот сектор може да го намали ударот во промената на законот при обезбедување услуги.

Заради тоа, за да нема конфузија, најдобро е да има споделување на ризикот.



Честопати ризикот е задржан кај јавниот партнер бидејќи владата е најдобро да се определи да ги контролира регулаторните и законодавните ризици.

**Поголема е веројатноста дека промените побрзо и поефикасно ќе ги направи институцијата која е буџетски корисник.**

### *Финансиски ризик*

Кога приватниот сектор ја презема инвестицијата и финансира капитални трошоци го покрива и сноси **финансискиот ризик**. Во многу случаи приватниот партнер ги заложува приходите како гаранција за да може да земе кредит за да ја финансира инвестицијата.

Каматата и промената на тековите резултира со користење на краток рок, странска валута, деноминиран долг за финансирање на долг рок, приход на домашна валута, онолку колку таа генерира средства.

Кога се трансферира овој ризик на приватниот партнер се дадени иницијативи за да се зајакне ефективноста и да се обесхрабри купувањето на увезени производи произведени од страна на концесионерите блиски фирми.<sup>84</sup>

### *Ризик на преостаната вредност (residual value risk)*

Кога средството е изградено од страна на приватен сектор, се верува дека за време на дизајнот и фазата на изведба приватниот партнер може да преземе невклучени акции во договор, кои се однесуваат на квалитетот на средствата, т.е. акции кои само можат да го подобрат квалитетот.

За објекти како што се центри за одмор и сместување кои имаат некаква вредност кога се употребени за приватни цели, иницијативите се дадени на приватниот партнер за да ги преземе оние активности до мера на задржување на сопственоста веднаш штом заврши договорот.

---

<sup>84</sup> Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo, M. Vellez, *Best practices on contract design in public private partnerships*, sep 2007, p.9

Како и да е за многу инфраструктурни работи како пат, мост, енергетска и водна постројка или централа во најчест случај тие остануваат во рацете на јавниот сектор, и тој дури треба да го задржи сопственичкото право и во случај кога сопственоста по договор завршува.

За да се обезбедат иницијативи за приватниот сектор за да се гледа за објектот за време на договорот или кон крајот на договорот значајно е да се стават клаузули во договорот за да се исплати на приватниот партнер штом заврши договорот. Овдека може да се вклучи и трета страна за да гарантира за да ја пресмета компензацијата која се прави.

Овој ризик најчесто го задржува јавниот партнер согласно моделите на договори дизајнирај – изгради - оперирај DBO и дизајнирај – финансирај – изгради - оперирај DFBO. Може да се пренесе за да обезбеди соодветност на целта на времетраење на договорот. Изведувачот го сноси ризикот доколку средството не е автоматски трансферирано на договорниот орган на крајот на договорот, односно е дадено на користење, а е сопственост на државата.

### ***2.3 ФАЗИ ПРИ ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ЈПП***

За да можат сите овие форми да се имплементираат, согласно постапките кои постојат во македонското законодавство, постојат неколку фази. Она што е значајно при определувањето на фазите низ кои треба да мине еден проект е потребата да се знае колку актери треба да бидат инволвирани и колкава е временската рамка.<sup>85</sup> Во *Законот за концесии и други видови ЈПП*<sup>86</sup> при склучување на договорите наведени се три фази. Промените на уредувањето на оваа област кои резултираа со Закон за концесии и ЈПП<sup>87</sup> штотуку влезе во процедура, овие фази се изменети, и Законот, при одвивањето на постапките за ЈПП, се повикува на Законот за јавни набавки.<sup>88</sup>

Се стоеше на мислење дека сепак во теориската анализа на ЈПП треба да се наведат и овие фази кои ја расветлуваат природата на овој вид партнерско здружување.

<sup>85</sup> Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни јавноприватни партнерства, Зелс, 2008 ,стр. 46

<sup>86</sup> Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, (Службен весник на Р. М. бр 7, 2008), член 13,стр 152

<sup>87</sup> Закон за концесија и јавно-приватно партнерство, (Службен весник на Р. М. бр 6, 2012), член 13,стр. 150

<sup>88</sup> Закон за јавните набавки , (Службен весник на Р. М. бр. 185/2011 и бр. 24, 2012)

### Фаза 1. Подготвителни дејствија

Првата фаза се јавува како подготвителна, која според сознанијата од целокупниот процес на ова истражување, претставува една од најважните фази. Оваа фаза претставува подготовка на (физибилити) студија за концесиски проект преку која се истражува јавното мислење, односно се мери пулсот на пазарот и граѓаните. Кога станува збор за ЈПП, согласно Законот, мора најпрво да биде изработена студија. Имено, таа содржи податоци за основните технички содржини за предметот на концесијата што претставува едно од поважните поглавја преку кое се покажува економска оправданост на концесијата. Потоа се подготвува и елаборат/студија за влијанието врз животната средина и природата, како и за податоци за правните и технички аспекти на концесијата. (Физибилити) студијата може да биде изработена и од консултантска компанија, специјализирана со експерти во таа област, дури можат и да бидат ангажирани и надворешни експерти кои ќе го направат тоа истражување и ќе укажат дали економски е исплатливо да се започне со тој проект. Исто така за избор на таа консултантска компанија треба да се спроведе постапка за избор на консултант. На самиот почеток, во единица на локална самоуправа, пред да почне фазата на изработка на тендерската документација како транспарентен чин за почеток за постапка на јавно-приватно партнерство, потребен е предлог од страна на градоначалникот до Советот на ЕЛС или Град, што означува официјален почеток. Кога концедент или јавен партнер е градоначалникот на Град Скопје или ЕЛС, одлуката ја донесува Советот на Град Скопје или ЕЛС. Студијата не упатува на оправданост/неоправданост на постапката т.с. дали да даде предлог градоначалникот до Советот или не.

Доколку се покаже позитивната страна, предлогот содржи информација за можностите за финансирање на тој проект, кои се основните цели на концесијата.

Во следната фаза се поминува доколку анализата која ја има направено студијата, дека тој ЈПП проект е ефективен и атрактивен и секако потребен за просторот каде е наменет. Односно внатрешната стапка на враќање (IRR- Internal Rate of Return) се покажа дека е помала од периодот/ од годините за кои се доделува концесијата или договорот за јавно-приватно партнерство. Во обратнопропорционален случај не се препорачува да се продолжува со следните фази, бидејќи неисплатлива или економски

неприфатлива студија не укажува на исплатливост и оправданост на целосната инвестиција за тој проект. Во подготвителните работи спаѓа и формирање комисија од страна на градоначалникот, која ќе ја спроведе постапката.

При овие подготвителни работи за доделување концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на ЈПП листата на задачи во новиот закон за ЈПП од 2012 е проширена и вели дека започнувајќи од 15 март 2012 кога влезе во сила е потребно да биде изготвен извештај за претходна анализа на основните елементи на проектот, процена на влијанието врз животна средина и други активности за спроведување на постапката, кои досега не биле потребни согласно претходен закон.

Исто така со уредби е пропишана и содржината на (физибилити) студијата, формата на договорот, огласот, тендерската документација.<sup>89</sup>

### **фаза2. Постапка за доделување концесија**

Следната фаза започнува со Комисијата за спроведување на постапка избрана од градоначалникот на Град Скопје или ЕЛС, која треба да подготви **Одлука за започнување постапка**, бидејќи студијата тоа го потврдила во претходната фаза која е потпишана од највисокиот раководен орган, во конкретниот случај тоа е градоначалникот. Таа се доставува до Советот на ЕЛС или до Градот. Одлуката за започнување постапка најчесто содржи образложение за оправданоста за доделување на концесијата, секако и објаснува што е предмет на концесија и кои се основните услови за доделување на концесијата, во прилог се конкретизира и видот на постапка за доделување на концесијата, начинот и рокот во кој ќе биде спроведена постапката за доделување концесија, висина на надоместокот за издавање на тендерска документација. Со новиот закон од 2012 г., потребно е да се изготви и извештај за претходна анализа за основните елементи на проектот.

Комисијата за спроведување на постапката се состои од:

---

<sup>89</sup> Согласно Закон за концесија и јавно приватно партнерство, (Службен весник на Р. М. бр 6, 2012), член 55 став2, Влада на РМ пропишува уредби, ( Сл. весник на РМ бр 44/2012)

- ✓ Претседател, заменик-претседател и најмалку 3 члена со нивни заменици
- ✓ Во работата на комисијата можат да учествуваат и експерти
- ✓ Одлуките комисијата ги донесува со мнозинство гласови на членовите

Комисијата ја подготвува тендерската документација, го објавува јавниот повик, го организира приемот на пријавите, прави евалуација на понуди и поднесува предлог за поништување на постапка.

Подготвувањето на документација во која се изразуваат сите потребни прашања и потреби на јавниот партнер е процес кој е резултат на истражувањето кое го покажала (физибилити) студијата, и потребите на јавниот партнер, со можностите и анимирањето на контактираните кандидати, кои се дел од тој сектор каде се започнува постапката.

Тендерската документација најчесто ги содржи следните елементи:

- Покана за поднесување понуда со инструкција; Податоци за потребни гаранции, Инструкција за подготовка на понудата; Студија за концесиски проект; Податоци за објектите кои се предмет на концесија и кои се отстапуваат и времето; Локација, начин на стекнување земјиште; Временска динамика за завршување на изградбата и период за кој се издава концесијата; Основни финансиски барања, минимален износ на ангажиран капитал; Предложена цена за услуги и тарифа; Обврска за плаќање на надоместок за користење објект под концесија. По подготовката, тендерската документација се одобрува од страна на градоначалникот и се објавува. Јавниот повик се објавува во Службен весник на Р.М., домашно јавно гласило или гласило на ЕЛС или Град, (воедно јавниот повик може да се објави и во странско јавно гласило).

### ***Видови постапки при ЈПП за потенцијалните кандидати во Р.М.***

Доделувањето на концесијата се врши по пат на јавен повик, кој може да биде:<sup>90</sup>

- ✓ Постапка за доделување концесија – отворен повик

<sup>90</sup> Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, (Службен весник на Р. М. бр 7, 2008), стр 152/153

- ✓ Постапка за доделување концесија - органичен повик
- ✓ Постапка за доделување концесија - врз основа на конкурентен дијалог

Постапките за доделување договори за воспоставување јавно-приватно партнерство, јавниот партнер ги спроведува како отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување оглас или конкурентен дијалог, согласно со условите и на начин предвидени во Законот за јавните набавки.<sup>91</sup>

За воспоставување на ЈПП, новиот Закон од 2012, во член 15 вели :

Одредбите од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на постапките за доделување на договори за јавна набавка на работи и договори за јавна набавка на услуги соодветно ќе се применуваат и на постапките за доделување на договори за воспоставување на ЈПП; освен доколку тоа не е поинаку утврдено со овој закон. Постапките за доделување на ЈПП, јавниот партнер ќе ги спроведува како отворена постапка, постапка со преговарање со претходна објава на оглас и конкурентен дијалог, на начин предвидени во Законот за јавни набавки.<sup>92</sup>

Компарирајќи нов закон за ЈПП од 2012 г. и стар од 2008 г., во стариот Закон беа дадени овие постапки со временска рамка, во новиот не се, но само се упатува на Законот за јавните набавки. Со овие постапки се квалификуваат онолку заинтересирани кандидати, колку што самиот јавен партнер обезбедува. Имено, објавувањето на постапката е транспарентен чин, каде согласно потребите на јавниот субјект, е достапна на сите квалификувани и е јавна и отворена, или пак, се однесува на конкретна група на потенцијални кандидати кои работат конкретно само во таа област односно сектор. Па оттаму има поделба која и временски во траењето на тие постапки е различна и се евалуираат различни критериуми. Во следниот дел накратко за дел од нив:

---

<sup>91</sup> Закон за концесија и јавно-приватно партнерство, (Службен весник на Р. М. бр 6, 2012), член 15, стр 59 и (Закон за јавните набавки . (Службен весник на Р. М. бр 185/2011 и бр 24. 2012)

<sup>92</sup> Закон за концесија и јавно-приватно партнерство, (Службен весник на Р. М. бр 6, 2012) член 15

### ***Отворен повик***

Тоа претставува постапка за доделување концесија, во која сите заинтересирани лица кои подигнале тендерска документација можат да поднесат понуди за склучување договор за концесија. Минималниот број на способни понудувачи треба да биде минимум три. Рокот за доставување на понудите претставува 52 дена, односно не може рокот да биде пократок од 52 дена, од денот на испраќање на повикот за објавување.

Комисијата врши евалуација на понудите врз основа на претходно објавени критериуми, составува писмен извештај, и до концедентот доставува предлог за најповолна понуда за избор, т.е. за избор на концесионер.

### ***Ограничен повик***

Тоа е постапка за доделување концесија, во која сите заинтересирани лица можат да поднесат барање за учество во постапка за доделување концесија, меѓутоа само оние кандидати кои се поканети од страна на концедентот или јавниот партнер доставуваат понуди за склучување договор за концесија.

Кај ограничениот повик постојат две фази и тоа:

- ✓ Постапка за претквалификација на кандидатите
- ✓ Прибирање понуди од одреден број кандидати

Во **првата фаза** се објавува повикот, сите заинтересирани поднесуваат барање за учество во постапка, се утврдува нивната економско-финансиска и техничка способност и се избира доволен број способни кандидати за да се обезбеди конкуренција. Минимален број треба да се три. Во оваа фаза рокот не може да биде пократок помалку од 37 дена од денот на испраќање на повикот. Оваа фаза може да се скрати, но не помалку од 20 дена од денот на испраќање, заради итноста, од настани кои се надвор од рационална контрола на концедентот, кои ги прават неприменливи.

Во **втората фаза** кај ограничен повик рокот не може да биде пократок од 40 дена од денот на испраќање на повикот, и комисијата испраќа писмена покана и тендерска документација без јавно објавување до сите избрани кандидати. Оваа фаза на

ограничен повик може да се скрати но не помалку од 15 дена од денот на испраќање на покана за доставување понуди.

Понудите се доставени, се врши евалуација за нивната лична способност, способност за вршење професионална дејност, економско-финансика и техничка, и професионална способност. Се подготвува одлука која треба да биде изгласана од совет во град или општина. Потоа се склучува договор за концесија или друг вид ЈПП. Договорот за концесија или ЈПП немаат своја форма, но се прават во зависност од моделот на ЈПП.

### *Конкурентен дијалог*

Ова е постапка во која кандидатите можат да побараат да учествуваат во постапката за доделување концесија во која концедентот ги повикува да изготват или да предложат решение со кое ќе се исполнат изведбените и функционални барања на концедентот, пред да ги достават понудите. Оваа постапка на конкурентен дијалог се спроведува во сложени ситуации, кога концедентот смета дека нема да се остварат резултатите преку отворен или ограничен повик. Таа се одвива во три фази.

Првата фаза е веднаш по приемот на барањата, кога концедентот врши селекција на најмалку три способни кандидати. Рокот за доставување на барањата не може да биде пократок од 37 дена од денот на испраќање на повикот, со тоа што во случај на итна постапка, тој може да се скрати на 20 дена.

Во втората фаза, концедентот започнува дискусија или прима презентации од кандидатите, со цел дефинирање на решение за неговите барања. Решенијата на кандидатите концедентот ги чува одделно и доверливо. Кога ќе заврши фазата на дијалог, оваа втора фаза не е дефинирано колку временски трае со закон. Започнува третата фаза.

Третата фаза е кога концедентот доставува покана до кандидатите да поднесат понуда врз основа на свои решенија. Најдобриот понудувач се избира врз основа на најекономски најповолна понуда која ги исполнува и функционалните барања наведени во огласот. Рокот на оваа фаза не може да биде пократок од 40 дена од денот на испраќање на поканите за доставување понуди. Потоа следи евалуација од страна на



комисијата, и потоа комисијата поднесува предлог на најповолна понуда до Советот. Советот ја гласа на седница. Се склучува договор за концесија и други видови ЈПП.

## **2.4 Модели на јавно-приватни партнерства во Е.У.**

Во земјите на Европската Унија постојат повеќе видови јавно-приватни партнерства, кои ги практикуваат земјите, и тие се позитивен пример за земјите кои имаат кандидатски статус или пак имаат сосема мало познавање за партнерствата.

Секако дека појдовна точка пред сите овие модели или форми се буџетските средства, па потоа доколку ги нема, се оди кон следна фаза, преку подигнување кредит од банка, и доколку е тоа сложен и долготраен процес на одобрување, тука е и ЈПП соработката или партнерството, како модерен иновативен концепт или алтернативен начин за добивање финансии. Теоријата и Националниот совет за јавно-приватни партнерства ги дели на повеќе видови и подвидови во зависност од суштината на активностите, времето и сл.<sup>93</sup>

Во следниот текст тие се објаснети во зависност од степенот на одговорност и ризик:

### **Менаџирање и одржување - O&M:(Operation and Maintenance)**

Во овој модел менаџирањето и одржувањето се главните активности. Јавниот партнер (централна или локална самоуправа или град) склучува договор со приватен партнер, за да обезбеди и/или одржува специфична услуга. Освен што приватниот партнер менаџира и одржува, јавниот партнер ја задржува сопственоста и менаџментот и стопанисувањето врз целокупниот јавен објект или сопственост на јавниот партнер и систем. Ова е вид услуга која се дава на приватниот партнер за определен временски рок. Најчесто тие рокови се кратки.

### **Оперативност, одржување и менаџирање - OMM:(Operations, Maintenance & Management)**

---

<sup>93</sup> National Council for Public-Private Partnerships, <http://www.ncppp.org/howpart.ppptypes.shtml>

Во овој модел оперирање или работење, одржувањето и менаџментот се главните активности. Јавниот партнер (централна или локална самоуправа или град) склучува договор со приватен партнер за да менаџира, одржува и работи на објект или систем за обезбедување услуга. Јавниот партнер си ја задржува сопственоста, која ја дава на партнерство, додека приватниот партнер може да инвестира сопствен капитал во тој објект или систем. Се вели дека колку подолг е временскиот период на кој се дава објект или услуга на партнерство со приватен партнер, толку повеќе приватниот партнер ќе вложува повеќе и подолго и се засметува дека и самиот влог на приватниот ќе има умерен поврат на капиталот. Многу локална власт го користи токму овој вид договорно партнерство, за обезбедување услуги за системи за третирање отпадни води. Овдека ризикот на побарувачката го сноси приватниот партнер, оној кој е во допир со крајните корисници, но може да биде и поделен.

### **Дизајн - изградба DB:(Design-Build)**

Овој вид ЈПП е кога приватниот партнер ги обезбедува двете и дизајн и изведба на проектот во замена за јавниот партнер. Овој вид партнерство заштедува време, пари, обезбедува поцврсти гаранции и го алоцира ризикот кај приватниот партнер. Со ова се намалува одговорноста дека постои само едно лице кое одговара пред јавниот субјект за неговиот дизајн и изведба. Јавниот субјект е одговорен и за сопственоста и за менаџирањето.

### **Дизајн – изградба - одржување - DBM( Design – Build - Maintain)**

Овој вид е сличен на претходниот каде има градба и дизајн, освен одржувањето кое е тука вклучено, на објектот за одреден временски период кој станува одговорност на приватниот субјект. Бенефитот е сличен како со (DB) , бидејќи ризикот за одржување го сноси приватниот партнер. Јавниот субјект ја има сопственоста и управува со средствата.

### **Дизајн – изградба - оперативност - DBO: ( Design – Build - Operate)**

Овој вид договор се однесува на одделени истражувања кои се својствени за Америка и кои ги користат заедно и јавниот и приватниот сектор. Овој метод вклучува еден договор за дизајн со архитект или инженер по кој следи различен договор за градител на проектот, по кој следи сопственикот кој го презема проектот и го менаџира.

Доколку во случајот проектот е на јавниот партнер, фазата на менаџирање е секако проследена од јавен сектор, и тука се гледа и вклученоста на приватен партнер кој финансиски го фасилитира целокупниот проект на јавниот партнер, преку воведување такса за време на оперативната фаза.

### **Дизајн – изградба – оперативност – одржување - DBOM: (Design – Build – Operate - Maintain)**

Овој модел е интегрирано партнерство кое во себе содржи и дизајн и изведба со одговорност за нивно функционирање и одржување. Овие активности се набавени од страна на приватниот сектор а ќе бидат финансирани од јавниот сектор со негова целосна сопственост на објектите .

### **Дизајн – изградба – финансирање – оперативност – одржување - DBFOM: (Design – Build – Finance – Operate - Maintain)**

При ова партнерство сите обврски за дизајн, финансирање, управување и градба комплетно се на приватниот сектор. Начин за поврат на средствата се преку наплата на такса, и овој начин е еден од најзастапените во Америка и во Европа. Исто така тие и на овој начин си ги наплаќаат и загубите или трошоците. Понекогаш можат да добијат субвенција од јавниот партнер или и тие да вклучат средства. Вредноста на парите ќе се оствари преку животниот циклус .

Добро е да се нагласи дека моделите на партнерства зависат од потребите и барањата. Имено, доколку немаме подготвено проект, доколку немаме финансии за него и за целокупниот процес на одржување на еден проект и ставање во функција преку овој модел, тоа значи дека ризикот кој го презема преку ваков вид партнерство јавниот партнер е навистина голем. Тој презема ризик за дизајн, треба да биде многу прецизен и професионален да ги искористи сите свои ресурси и вештини, треба да го преземе и ризикот за финансирање, доколку не предвиди определени ставки, може да има големи трошоци. Овие договори најчесто се на подолг временски рок, ако се на пример 20 или 30 години, нужно е детаљно планирање за да биде проектот одржлив. Исто така

бидејќи составен дел е градбата, тука влегува и ризикот за градба и на менаџирање, а влегува и ризикот на побарувачката. Овој модел е еден од посложените за приватниот партнер, а јавниот сектор, по завршување на договорот, го презема објектот во негова сопственост.

**Дизајн – изградба – финансирање – оперативност – одржување - трансфер-  
DBFOMT: (Design – Build – Finance – Operate – Maintain - Transfer)**

Овој партнерски модел опфаќа исто како и претходниот само разликата е што приватниот партнер го поседува објектот сè до крајот на договорот, кога и сопственоста се пренесува целосно на јавниот сектор. Денес овој модел во Америка не често се користи, иако е многу застапен во Европа и на Балканот.

**Изгради – оперирај – трансферирај - BOT: (Build – Operate -Transfer)**

Приватниот сектор гради објект според спецификацијата која ја има дадено јавниот субјект, го става во функција објектот за одредено време, и на крајот го предава по завршување на договорот или франшизата на јавниот субјект. Исто така приватниот партнер учествува финансиски или целосно финансиски го управува објектот, па заради тоа должината на договорот или франшизата треба да задоволуваат за да тој има поврат на својот капитал, преку корисничка такса или наплата.

„Овие форми се многу корисни за земји кои имаат ниски цени на јавните услуги, каде што државните приходи не ги покриваат трошоците. За време на договорот на концесија, новите инвестирања се извршувани и во сопственост на приватниот сектор. На овој начин приватниот сектор може да учествува во јавните услуги. Грција планирала да изгради 4 енергетски центри преку моделот (Изгради-оперирај-трансферирај BOT), поканувајќи го приватниот капитал да учествува. Биле потребни 2 години за да се соберат неколку понуди за 600MW енергетска централа на гас, поради отпорот кој го давала ДЕХ (ДЕН), јавно претпријатие за енергија, која била потенцијален корисник на енергијата од моделот (Изгради-оперирај-трансферирај BOT).<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Кекеновски, Љ, *Економија на јавен сектор*, 2010, Скопје, стр 457/458

Јавниот партнер по завршувањето на периодот на приватниот или по франшизата може да продолжи или повторно да најде приватен партнер да менаџира. Исто така, изгради-трансферирај-оперирај-ВТО (Build - transfer, operate) е ист само што договорот завршува по изградбата на целосниот објект.

### **Изградба – сопственост - оперативност - BOO: (Build-Own-Operate)**

Овој модел на партнерство е кога приватниот партнер управува со објект, чија сопственост не мора на крајот да ја предаде на јавниот сектор. Формата е слична но не го вклучува трансферот на имотот. Правната рамка останува на приватниот сектор и тука јавниот сектор нема обврска да го презема објектот или сопственоста. Ова може да се однесува кога станува збор за договори кои се ослободени од такса, како договор на услуги, доколку сите приходни шифри се задоволени, па не претставува проблем. Приватната компанија е одговорна за финансирање и реализација на инвестициите, со исполнување на специфицираните обврски.

### **Купи – изгради - оперирај- BBO: (Buy – Build - Operate)**

Овој вид партнерство е всушност, продажба на објект, на кој му треба реконструкција, или пак проширување на веќе постоечки објект. Владата го продава објектот на приватен сектор, кој потоа му прави потребни зафати за да функционира на потребниот начин.

### **Инвеститор на финансии - Developer Finance**

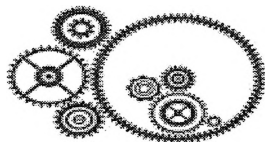
Приватниот сектор го финансира проектот или пак неговото проширување во поголем објект во замена за да изгради станбени делови и комерцијални продавници. Приватниот сектор го финансира сето ова и дури може и да го развива во име на владата. Тој се надева дека во иднина ќе го користи и ќе наплаќа такса.

**Лизинг – развој - оперативност или изгради – развиј – оперирај - LDO or BDO:  
(Lease – Develop - Operate or Build – Develop - Operate)**

Ова партнерство се однесува на приватен партнер кој преку лизинг или договор за закуп или го купува постоечки објект од јавен субјект, инвестира сопствен капитал за да го реновира, модернизира и потоа преку договор со јавна агенција го менаџира.

**Клуч на рака –Turnkey**

Клуч на рака се реализира преку јавна агенција и договор на приватен инвеститор кој треба да го изгради целокупниот објект, со специфични стандарди и критериуми помеѓу агенцијата и продавачот. Тој не оди на традиционалниот пат на градба, оди преку дизајн и градба, со тоа што штеди време и пари. Во овој случај може агенцијата да учествува финансиски, или пак приватниот сектор, кој пак, за поврат ќе добие долгорочен договор за да го работи објектот.



### 3. ПРИМЕРИ на ПРОЕКТИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

Бидејќи ЈПП претставува алтернативен начин за добивање финансии и реализирање јавни услуги, една од тезите на овој труд е дека позитивните и успешни примери на ЈПП во Е.У., ќе бидат всушност позитивни практики за развој и употреба на ЈПП и во Р Македонија. Р. Македонија, општините и Град Скопје, по неколку позитивни примери на ЈПП, од развиените земји ќе иницираат поинтензивна соработка со приватниот сектор, заради намалување на диспаратното развојно ниво на општините или Градот, со што ќе ги задоволат потребите на граѓаните за што постојат и ќе искористат иновативни форми на инвестирање т.е. обезбедување финансии. Можеби ќе се постави прашањето зошто се истражува ЈПП во инфраструктурата?

На ова прашање следи одговор:

Инфраструктурната празнина (infrastructure gap) која се чувствувала во Европа, била препознаена многу години наназад, и претставува негативен удар на економскиот развој, креирање работни места и социјална кохезија. Владите ги имаат лимитирано финансиските ресурси за да се намалат големите капитални трошоци, кои биле заради задоволување на јавните услуги, и тие се соочуваат со рестрикции (вклучувајќи ги и тие со договорот од Мастрихт), за нивната способност да ги зголемат долговите. Голем број на Е.У. иницијативи и фондови го претставиле инвестицискиот дефицит и стимулирале развој, но попусто.<sup>95</sup>

Во 1996 г. било проценето дека 400 милијарди евра ќе бидат потребни до 2010 г. за да биде готова предложената трансевропска мултимодална транспортна мрежа (trans-European multi-modal transport network TEN-t). За идентификуваните 14 приоритетни проекти ќе бидат потребни 125 милијарди евра за тој период. Во 2001, Белата книга на Европската комисија, *Време за одлука, (A Time to Decide)* предложила програма со 60 мерки и акционен план, со цел суштински подобрувања во квалитетот и ефикасноста

---

<sup>95</sup> Delivering the PPP promise\**A review of PPP issues and activity*, 2005, PriceWaterHouseCoopers,p.7.

на транспортот во Европа. Ова значи ревизија на трансевропската транспортна мрежа, со цел да се направи водич за елиминирање на тесни грла.<sup>96</sup>

До 2003 г. направен е мал прогрес и се зголемиле инвестициите. Бил препознаен трудот кој требало да се вложи за да се направат 75,200 км на патишта, 78.000, км на железница, 330 аеродроми, 270 интернационални морски пристаништа, 210 копнени пристаништа, како и транспортна навигација која е дел од трансевропската патна мрежа.<sup>97</sup>

Заради тоа ефективните транспортни врски се значаен дел од ефикасна економија. Во октомври 2005 г., како дел од претседателството со Е.У., Владата на Велика Британија, била домаќин на Европски самит за транспорт (Eu- Transport PPP Summit), каде голем број раководители на сектори за сообраќај и министри за транспорт низ Европа и компании од приватен сектор, дискутирале за она што е ефективно во моментот, и како да работат заедно и да направат повеќе партнерства во иднина. Заклучокот е дека и приватниот и јавниот сектор се соочуваат со најисплатливи и ефективни начини за ЈПП приод. ЈПП во иднина се гледа како модел кој ветува многу.<sup>98</sup>

Оттаму, накратко објаснување за карактеристиките на ЈПП:

- Исплатливост и одржливост на еден проект, клучна работа, без која не може да се затвори еден проект
- Земање на сите вредни приоритети на јавниот сектор, и давање профит на претприемачите
- Транспарентност и правичност, ова се процеси кои водат до ЈПП
- Гаранција на тој проект од национално ниво
- Флексибилност, може да биде лансирано во широк спектар на јавни работи
- Професионалци - само професионалци работат на ЈПП проекти, за тие да бидат успешни
- Вистинско партнерство - тоа значи поделба на ризиците, односно како се дели профитот, така и ризикот.

Следат неколку позитивни примери на ЈПП проекти, кои претпочитаеме да бидат позитивни примери од кои ќе влечеме искуства во Македонија.

---

96 White paper: European Transport policy for 2010:Time to decide,COM(2001)370 final.

Available at [http://www.europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/lb\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/energy_transport/en/lb_en.html)

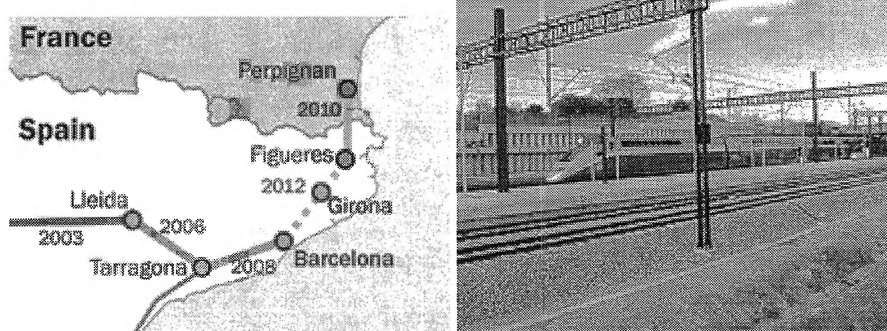
97 TEN "Transport Policy and projects in the Future" Presentation by E.Thielmann, Head of Division, DG TREN, January 2005

98 European Council Brussels, 22-23 march 2005, Presidency Conclusions, 7619/1/05 REV 1



### 3.1 Инфраструктурни проекти во земјите на Е.У. и пошироко

#### Концесија на железничка пруга која ги врзува Франција и Шпанија (Case Perpignan-Figueras rail Concession, France & Spain)



#### 3. Слика од транспорт и траса меѓу Франција и Шпанија

Целта на овој проект е да обезбеди поврзување на француската и шпанска железничка траса за да се намали времето за патување и сообраќајната густина. Во целиот овој проект главни учесници се Република Франција и Кралство Шпанија, како и приватен конзорциум. Целосната финансиска структура се должи на државни субвенции, Е.У. грант, заеми, капитал на концесионерот. Договорот на ЈПП е форма, изградба-оперирање – трансфер (BOT) за 50 години концесија. Кога ќе се направи алокација на ризикот, ризикот за градба и ризикот на менаџирање паѓаат на товар на приватниот партнер.<sup>99</sup>

Главната карактеристика на овој проект, за кој се смета дека е позитивен пример на две големи европски сили, кои се дел и основачи на Е.У., дека суштинскиот ризик од овој проект може да биде префрлен на приватниот партнер, предвидувајќи ги барањата и приходите дека се добро идентификувани. Историски проектот Перпиignan-Фигерас (Perpignan – Figueras) железничка пруга, води потекло од шпанските напори за да се подобри инфраструктурната мрежа, која ја претставува европската ТЕН-Т мрежа на пруги кои со преговори започнале уште во 1992 г., па потоа со договор во 1995, кои развиле концепт за развој на пругата со помош на ЈПП проект, концесиски модел.

<sup>99</sup> Resource book on ppp case studies, European Commission, Directorate-General, Regional Policy, June, 2004, case25, p116

Оваа пруга е долга 50 км, брза товарна пруга, очекуваат да обезбеди витална поврзаност со францускиот и шпанскиот железнички систем, и помеѓу шпанските и европски железнички мрежи.

Се очекува дека пругата ќе обезбеди 10-12 часа намалување за пренос на товар и 2 часа за патнички сообраќај, преку намалување на железничката разлика меѓу двете пруги. Техничките параметри се дека инфраструктурниот проект вклучува 50 км линија, која ќе вклучува во себе 5 моста и 8 км долг тунел.

Вкупната инвестиција е 1 милијарда евра, од кои вкупно 32% се однесуваат само за тунелот.

Моделот изгради – менаџирај – трансферирај (BOT), и договорот за концесија биле позајмени од секторот за патишта и урбанизам, но биле успешно адаптирани за барањата на проектот за железничка пруга.

Силната владина поддршка и алокација на ресурси се клучен фактор во успешна завршница на тендерот.

Концептот за овој ЈПП проект е преку интернационалниот договор кој бил склучен во 1995 и договор е даден преку бинационален процес, бидејќи две држави се во игра, кои се дефинирани преку ЕЕЗ директива 93/37, под надзор на власта на Франција и Шпанија. Проектот ќе биде имплементиран преку моделот изгради – менаџирај – трансферирај (BOT), во кој се вклучува 50 г. концесија. Ова е базирано како основа на француски концесиски принцип за автопатишта. Главни работи на сето ова истражување се:

- Одговорноста за дизајн останува кај двете држави.
- Изградба и финансирање ќе бидат единствена одговорност на приватниот партнер, за изградбените трошоци ќе добие 540 милиони евра субвенција која е обезбедена од државите поделена подеднакво меѓу Франција и Шпанија и која вклучува и Е.У. грант. Ова е обезбедено за приватниот партнер на 10 полугодишни рати.
- Приватниот партнер треба да инвестира негов капитал (проценет на 103 милиони евра) и треба да земат кредит од приватна банка.

- Концесијата е за период од 50 г., по што сите средства треба да бидат вратени на државите.
- За време на концесијата приватниот партнер ќе управува и ќе ја одржува целосната инфраструктура, дозволувајќи да биде достапна за компаниите кои управуваат со автопатиштата со фиксни стапки.
- Максимум патарините се дефинирани во договорот, и за првите 3 години за периодот на менаџирање, патарините ќе бидат со паушална стапка.
- Инфраструктурата треба да биде затворена по 60 месеци од потпишување на договор или финансиски да биде затворен по 1 година од потпишување на договорот.

Тендерот бил објавен во мај 2003 г., е добивале понуди до октомври 2003 г. а до ноември 2003 започнале преговарања со 2 водечки конзорциума, со договор потпишан на 17 февруари 2004. Договорот го има добиено на 17 февруари 2004, ТП Феро (TP Ferro) конзорциум преку заедничко вложување на Еифаж (Eiffage Франција (France) и Драгадос (Dragados Шпанија (Spain)).

Групацијата ја гради пругата за отприлика проценета вредност од 1,1 милијарда евра, и ќе ја менаџира за наредните 50 г. Ќе добива субвенција од 540 милиони евра, поделени меѓу Европската Унија, Франција и Шпанија. Тестот бил почеток на пуштање на пругата во 2008 г. во ноември, и интернационалниот дел бил официјално отворен на 17 февруари 2009 г., но немало никакви услуги сè до декември 2010, кога била изградена станицата во Фигерас (Figueres) Шпанија.

Пругата била пуштена во употреба на 21 декември 2010 г., но формално пуштена во употреба 27 јануари 2011 г.

Доколку го анализираме овој ЈПП проект, ќе кажеме дека е навистина амбициозен кој ги предава и двата ризика, ризик за градба и менаџирање на приватниот партнер. Но има и доста позитивни страни од финансиски аспект, мислејќи на државната субвенција која покрива 57% од трошоците за изградба, и силна поддршка од надворешни финансиери кои имаат банкарски гаранции.

Има јасна мотивација приватниот партнер за да ги зголеми корисниците на пругата, и сообраќајните претпоставки се многу реални обезбедувајќи стабилен финансиски модел.

Ќе има високи пенали доколку не се изведе во датата која е детерминирана во договорот, и приватниот партнер треба да има добра соработка со менаџерите на инфраструктурата (REF I GEF) кои би ја продолжиле заедничката внатрешна државна соработка.

### **Заклучок или научена лекција од овој позитивен ЈПП инфраструктурен пример**

Овој проект покажува пример на внимателно планиран и развиени менаџерски структури на ЈПП. Јасно ги демонстрира ЈПП принципите кои можат да бидат аплицирани на различни проекти обезбедувајќи дека интересот на сите учесници во процесот се идентификувани и упатени. Главните цели кои се извлечени се:

- Постојечките ЈПП структури можат да бидат применети во сите сектори, кои се коректно адаптирани на барањата на секторот и потребите на граѓаните.
- Финансиите се обезбедени и се покажува дека овој проект има државна поддршка, па дури и низ тендерска и преговарачка процедура.
- ЈПП во транспортниот сектор е видлив и може да го содржи трансферот на суштинскиот ризик на приватниот партнер, преку задоволување на потребите на сите учесници во проектот, а суштинскиот ризик е ризик на градба и менаџирање, каде се гледаат вештините на приватниот партнер. Тука се придружува и ризикот на побарувачка, каде овој квалитетен пример, секако ќе го добие како позитивен пример, и ќе се зголемува без непланирани трошоци. Исто така може да се пофали дури и со јасноста и разграниченоста на обврските бидејќи приватната страна ја презема и одработува како што е и јасно дефинирано во договорот.
- Секогаш треба да има јасна цел кога се обезбедува инфраструктура и барања.

Втор пример на инфраструктурен ЈПП проект, кој сметаме дека ќе биде позитивен пример за развој на ЈПП е примерот на тунел во Холандија.

## **Тунел Вијкер во Холандија - (WIJKERTUNNEL RandStad, The Netherlands)**

**Главни актери за овој проект** е Националниот оддел за транспорт, ИНГ Банка (ING Bank). Овој проект располага со финансиска структура на приватен капитал, а секако дека има и Е.У. поддршка, преку Европската инвестициона банка. Моделот кој се има развиено во овој проект е ЈПП - изгради – оперирај - трансферирај (BOT- Build-operate- transfer), што, при алокацијата на ризикот, тој припаѓа како одговорност на приватниот партнер. Како силна страна на овој проект се смета префрлањето на ризикот за дизајн и за градба на приватниот партнер. Додека пак како слаба страна е недоволно специфицирање на тендерската документација и структурирање, малку или никаков ризик на побарувачка како задача за приватниот партнер, и суштински трошоци настанати од страна на јавниот партнер.

Овој проект е презентираан како еклатантен пример на недоволното знаење и вештини кај јавниот сектор, наспроти подготвеноста на приватниот партнер.

Токму во следниот пасус се објаснува слабата страна на овој проект и проблемите кои произлегуваат доколку јавниот сектор не поседува доволно знаење и капацитети за ЈПП процес, или пак аналитичка рамка која е потребна за да се навлезе во реалните трошоци, и вредноста за парите на една ЈПП варијанта. Неефикасното структурирање на овој проект доведува до суштински трошоци на државата, кои би можеле да бидат избегнати по пат на подобра анализа и можне ефектно тендерирање.

„Во овој проект се илустрира неспецифицирање на ризикот на побарувачка кој може да предизвика поголеми трошоци за јавниот сектор“<sup>100</sup>

Накратко би дале вовед и содржина на овој проект, гледајќи го неговиот историски тек.

Уште во периодот на 1980 г., циркулацијата во Рандстад, Кралство Холандија, т.е. центарот бил оптоварен со тесни грла и метеж во сообраќајот, и со многу сообраќајни

---

100 Resource book on ppp case studies, European Commission, Directorate-General, Regional Policy, June, 2004, case 24, p113

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf)

автомобилски несреќи. Економските трошоци на овие транспортни проблеми биле проценети на годишна сума од апроксимативно на 180 милиони евра во раните 80-ти години, и секако со текот на времето и нивно зголемување.

Зголемувањето на барањето на приватна инвестиција за проширување и модернизација на национална транспортна инфраструктура се јавува и во период на национална економска и политичка криза како рецесија, висока стапка на невработеност, дефицит на буџет до 6,7% на БДП, во 1983 г.

Во овој период мобилизацијата на приватниот сектор и на знаење и вештина (\*Know-how) за капитални инфраструктурни проекти е дел од планот на националната влада во 1983 г., кој вклучи и програма за приватизација и пристап на ЈПП, нешто како во Велика Британија што е познат Приватна финансиска иницијатива - Private Finance Initiative (PFI),.

Целта на Националниот транспортен оддел, што има тој развиено, како нацрт-рамка за финансирање, алокација на ризик и договорни шеми за 2 капитални транспорт проекти во Рандстад.

1. Тунелот Норд (Noordtunnel)
2. Тунелот Вијкер (Wijkertunnel)

Овие карактеристики на тунелот се подолу продлабочени. Финансискиот договор за тунелот Норд (Noordtunnel) бил потпишан во 1988, додека тендерскиот процес за Вијкер (Wijkertunnel) започнал во 1991.

Главни ЈПП карактеристики или критериум за избор на понудувач е финансиска ликвидност, искуство со изградба на капитални тунели и најекономски прифатлива понуда.

Согласно сите овие барања за ваков капитален инфраструктурен ЈПП проект, кога се анализираат карактеристиките се вели дека последниот критериум не се евалуирал, бидејќи ИНГ Банка (ING Bank) била и единствена понуда.

Наспроти недоволната оценка на вредноста на парите, преговорите со банката ИНГ Банката (ING Bank) и, холандски национален оддел за транспорт, (Dutch) се одвива во

периодот мај 1991 и септември 1992. Модифицираниот ЈПП модел договор ги содржи следните елементи кои се навистина фасцинантни. Имено:

1. Приватна инвестиција од 183 милиони евра (данок на промет не е вклучен) за период од 1993 до 1996 г.;
2. Концесија од 30 години со последователен трансфер на тунелот на Национален оддел за транспорт;
3. Варијанта за владата порано да го купи договорот на концесија;
4. Системот со патарини бил поставен и предизвикал последователни грижи како минимум финансиски приходи на сообраќајни барања, а додека максимум приходи немало, но тие се однесуваат на приходи од самата употреба, т.е. како ги употребувале возилата, така имало бенефит.

Како бенефит на ИНГ Банката (ING Bank) и бил даден кредит од Европска инвестициона банка од околу 93 милиони евра.

Националниот суд на ревизори ги има испитано и двата ЈПП проекта на тунели, во средината на 90-тите. Од тоа испитување на избор на приватен партнер, алокација на ризик и јавни трошоци на проектот, не покажува дека сè се одвивало во вистинска насока, што докажува дека потребно е од повеќе професионалци во одвивањето на сите овие процеси со ЈПП проектите.

-Доколку тендерската процедура заврши со само 1 понуда, треба да се повтори и да се направи измена на тендерска постапка. Таква е и актуелната состојба.

-Каматната стапка за кредитот за инволвираната банка не треба да биде фиксиран на 30 години, но да се прилагоди, за да се однесува на промените на пазарот.

-Таксата треба да биде фиксна за сите возила за да гарантира долгорочни прифатливи трошоци за државата.

- Јавниот сектор треба да биде оној кој ќе ја прави споредбата кој ќе биде избран, бидејќи и во двата случаи, судот на ревизори има пресметано дека изборот за ЈПП и односот е 34-41%, многу поскапа од онаа понудена алтернатива на јавниот сектор.

Исто така судот открил дека има степен на недостаток на способност кај националната власт и аналтички алатки, за да ги анализираат понудените опции. И по сите истражувања се доаѓа до општ развиен заклучок, кој навистина е од големо значење.

1. Треба да се развие национален ЈПП центар, и тој бил развиен во јануари 1999, во рамките на Одделот за финансии, со една од неговите цели, развој на јавниот сектор со јавно-приватно партнерство, да организира обуки и пренос на знаење и да прави ЈПП проекти.
2. Да развие научна истражувачка група која ќе го поддржи развојот на економски инструменти за надзор (базирани на економски анализи) и таа се развила во април 1993, која е претходник на центарот.
3. Потребно од јасност кој која работа ја врши, како на пример јавниот сектор кој ја има обврската да ја креира политиката, изработка на проект и набавка, и приватниот сектор за долгорочно обезбедување на инфраструктура и услуги.

Како научена лекција од овој ЈПП проект, експертизата која ја има јавниот сектор и искуството како да се одвиваат процесите, може да се констатираат низа недостатоци. Самиот проект содржел суштински недостатоци. Треба да се забележи дека промените кои се имплементирани во Холандија, истите сега носат развој на нови ЈПП проекти, што навистина е на задоволително развојно ниво. Кога станува збор за ризикот, кој за приватниот партнер бил ризик на дизајн и градба, а додека за јавниот сектор бил ризик на побарувачка и резултирал со суштински трошоци за државата и максимум приходи не биле забележани. Во договорот нема забележано пресметка на трошоци за животен век на проектот. Навистина можеме да констатираме дека ЈПП проектите се проекти кои се со целокупен животен циклус, кои доколку не се затворени при почетокот на проектот, ќе предизвикаат трошоци. Како втора карактеристика која може да се наведе е невклученоста на приватниот партнер во почетните или базни насоки за ЈПП, со кое запознавање само би се подигнал степенот на подготвеност на јавниот сектор и ЈПП моделот. Но ова не негира дека јавниот партнер треба да има јасна стратегија, во која ќе пишува детаљно кои се нивните потреби, цели, технички и финансиски детали на ЈПП пристапот, и тендерски процес кој ќе придонесе за вистинска вредност за парите. Јавниот сектор треба да ја идентификува финансната и економска студија за ЈПП опција, која ќе се компарира со традиционалните методи за набавки. Само доколку јасно обезбедува подобра вредност за парите треба да биде избрана ЈПП опција. Секако дека и посебните понуди на приватниот партнер треба да бидат разгледани за да се видат позитивните и негативните ефекти од секоја. Како што и



погоре беше кажано за да се прави разлика потребни се вештини или (know – how), на национално ниво заедно со стандардизирана методологија.

Она што може да се забележи за оваа земја е дека Кралството Холандија, земја каде има силни мали и средни претпријатија, има многу мал број приватни партнери, кои се способни да преземат големи инфраструктурни проекти. И на крајот, кога се соработува со приватен партнер, треба да постои блиска и прецизна соработка, а не генерална за да се успее за големи инфраструктурни проекти.

### **Инфраструктура за брза железница во Кралство Холандија (Amsterdam –Belgian Border High Speed Rail Link Project-Infrastructure, The Netherlands.)**

Ова е насловот на ЈПП проектот, кој се наоѓа во групата на 14 приоритетни проекти од Мрежата TEN-T(Transport European Network), и претставува финална фаза на голем Париз – Келн – Брисел – Амстердам - Лондон (Paris – Cologne – Brussels – Amsterdam - London) мрежа на брза железница.<sup>101</sup>

Самиот проект на ХСЛ Зуид (HSL Zuid) чини 4,5 милијарди евра (според цени во 2004 г.) вклучува изведба на 100 км брза железничка мрежа поврзувајќи ги Амстердам и Ротердам со Белгија и холандската граница. Возот треба да вози со брзина од 300 км/час. Овој проект е состав или конзорциум на 4 договори, од кои 2 се ЈПП. Проектот има неколку компоненти, градежни работи, инфраструктура за изградба на железничка линија, менаџирање со локомотивите, и постојки. Инфраспид БВ (Infraspeed BV) е компанијата која е задолжена за една милијарда, и 32 милиони евра проект да дизајнира, изгради, финансира и раководи со железничката линија до 2030 г.



101 Delivering the PPP promise\*A review of PPP issues and activity, 2005,PriceWaterHouseCoopers.p21

Овој проект целосниот ризик за дизајн, градба, финансиски и менаџирање го има доделено на приватниот партнер, сè до моментот кога тој треба да биде предаден, согласно, ЈПП дизајн – изгради – менаџирај – трансферирај (DBOT) моделот на договор на јавниот сектор. Ова е еден од од групата на најприоритетни проекти кои се во сферата на алтернативни начини на финансирање големи инфраструктурни проекти.

### **Автопат – Ирска (N4/N6 Kinnegad-Kilcock Motorway, Ireland)**

Насловот на ЈПП проектот кој вклучува 39 км пат, од кои 35 км е новоконструиран пат од Даблин па кон северозападниот дел на Ирска. Ова бил и првиот ЈПП проект потпишан како дел од 52 милијарди евра, 2000-2006, Национален развоен план и трета шема која требало да биде реализирана во Ирска.<sup>102</sup>

Во овој случај тоа е состав на конзорциум по име EUROLINK Consortium, Banco Bilbao and EIB одобруваат 235 милиони евра пакет за финансирање на овој проект за 30 години, дизајн – финансирање – изградба - менаџирање (DBFO) договор. Договорот е склучен март 2003, а 3,5 годишната изградба започнала во мај истата година. Ризикот за диџан и за градба го сноси конзорциумот, односно изведувачот. Секако дека и останатите ризици кои се дел од ваков вид договор се одговорност на приватниот партнер.



### 6.Сликовит приказ на автопатот во Ирска

<sup>102</sup> Delivering the PPP promise\*A review of PPP issues and activity, 2005,PriceWaterHouseCoopers.p19

Следен проект, кој може да претставува еден значаен модел за договор, каде има алтернативни извори на финансирање, претставува автопатот во Унгарија.

***Автопат во Унгарија (M6 Erd ( near Budapest) Dunaujvaros Motorway, Hungary)***

Проектот кој чини 455 милиони евра, се однесува на 22-годишна концесија и модел дизајнирај - финансирај - изгради и менаџирај (DBFO) за M6, автопат меѓу Ерд и Дунаујварос во Унгарија.<sup>103</sup>

Тендерот е објавен 31 јануари 2004 и четворочлен конзорциум потврдил заинтересираност за градба до 3 мај 2004. Крај на 2004 започнува да се гради 59 км пат и треба да биде завршен во мај 2006 г.



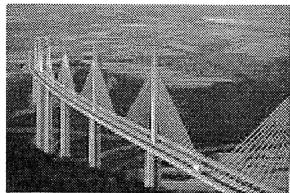
7. сликовит приказ на автопат во Унгарија

***Висечки мост во Р. Франција -Millau Viaduct, France***

Милау (Milau) висечкиот мост ја опфаќа реката Там, во јужниот дел на Франција, инаугуриран на 14 декември 2004 г. Овој е еден од најдолгите и највисоки мостови од неговиот вид во светот со 2,46 км должина и 270 м висина над р.Там, со вкупна висина од 343м. до врвот на кулата. Мостот е дизајниран од архитект од Г.Б., и е изграден за помалку од 3 години од француски контрактор Еифаж (Eiffage). Вкупната вредност на инвестицијата на ЈПП модел дизајн – финансирај – изградба - менаџирај (DFBO) е 394 милиони евра, со должина од 2,46 км со делови за патарина на А75 Милау Вијадукт (Millau Viaduct) автопат Клермонт-Феранд (Clermont –Ferrand и Безиарс Beziers).

<sup>103</sup> Delivering the PPP promise\* A review of PPP issues and activity, 2005, PriceWaterHouseCoopers.p29

Тендерот лансиран 2000 г. за автопат со мост и систем со патарина, кој бил објавен за 75 години концесија без државна помош.<sup>104</sup>



8. Сликвит приказ на лик и должина на мостот Милау во Франција

*Инфраструктура со кружен тек во Канада (Edmonton Ring Road (Anthony Henday Drive SE), Alberta, Canada)*

**Обиколницата Едмонтон** е првиот голем транспортен ЈПП проект во Канада. Тој вклучува изградба на просечно 11 км од 4 и 6 ленти, автопат со помошни ленти, крстосници, излези од автопат, 5 клучки и 24 одделни мост-структури. Вкупната вредност на 33-годишниот ЈПП модел дизајн – изградба – оперирај (DFBO- PPP) е проценета на 493 милиони канадски долари, вклучувајќи 365 милиони канадски долари

<sup>104</sup> Delivering the PPP promise\* A review of PPP issues and activity, 2005, PriceWaterHouseCoopers.p30

на претходна инвестиција во изградба на јужниот дел. Мостот се очекувало во тоа време да биде завршен во октомври 2007 година.



9. Сlikовит приказ на инфраструктура со кружен тек, Канада

Мостот е долг 21 км, и се очекувало да се заврши во првата половина на 2011 г., но сè уште според последните податоци дел е во изградба.

### *Јавно-приватно партнерство во Кралството Шпанија*

Шпанија е земја членка на Е.У. од 1986 год. Шпанија претставува пример земја која уште во минатите години била успешна во ЈПП. Уште од 1960 г., приватниот сектор во Шпанија бил вклучен во развивањето и оперирањето на патна инфраструктура.

Оваа практика продолжила и во 1972 г., кога шпанската Влада препознала потреба од постоење легална правна рамка. Бил донесен закон за концесија. (Акт 8/1972) Законот за концесија од 1972 г. бил заменет со нов Закон за концесија во 2003 г., кој обезбедувал цврста регулаторна рамка на ЈПП во сите сектори.<sup>105</sup>

Различни сектори во Шпанија имаат бенифит од ЈПП проекти во социјален сектор опрема, (како болници, административни згради, затвори, јавни канцеларии), транспорт – (патишта, железница, аеродроми, пристаништа и јавна инфраструктура).

<sup>105</sup> Jose Antonio Rodriguez Garcia, C'M'S' Law company, *PPP in Europe, 2009*, case Spain, p123

Шпанија има 15-годишен Национален план 2005 - 2020 за транспортна инфраструктура, давајќи приоритет на брзата железница. Се смета дека за да можат да реализираат околу 25% од планот 2005-2020 г. ќе бидат употребени средства кои ќе бидат обезбедени од страна на концесии или ЈПП. Податоците велат дека досега К. Шпанија има изградено 22 патишта како ЈПП проекти со вредност повеќе од 6 милијарди евра во периодот од 1998 и 2003, 13 од овие проекти се во употреба<sup>106</sup>

Пример на соработка на јавно-приватно партнерство, односно соработка на приватен и јавен сектор, обединети во едно претпријатие може да се најде и во Шпанија.

Има повеќе видови соработка на приватниот и јавниот сектор, за да понудат поголеми бенефити за инфраструктурата во одредена земја, да го подобрат социо-економскиот статус, да понудат партнерски приходи и подобрување на соработката. Токму од тие причини, презентацијата на една компанија која навистина интересно функционира во Шпанија, која може да претставува пример за начин на функционирање и во Р Македонија иако во Билбао, Кралство Шпанија, во 2012 во тек е првиот ЈПП проект.

### ***Компанијата од Билбао, Билбао РИА 2000***

Компанија која има активности во челичната и индустријата за бродоградба и пристаништа, постоела во Билбао и околината кај вливот на р. Нервион, децении наназад, и секако дека индустрискиот дел во тој дел навистина е истакнат.

Кризата во 80-тите години направила модернизација и реорганизација на големите индустрии кои биле неопходност.

Како резултат на тоа, на метрополата ѝ била дадена шанса да ја реконструира, високо вредната земја.

Оттогаш, двете, економските и урбаните структури на градот прават метаморфоза.

Туризмот, културата и услугите сега заземаат главно место, и индустриското земјиште било трансформирано во области кои претставуваат можности за Билабо и неговото окружување.

---

<sup>106</sup> Delivering the PPP promise\*A review of PPP issues and activity,Procurement of Transport in Spain,p31(source: Cintra)

Компанијата Билбао Риа 2000 има одиграно водечка улога во оваа регенеративна работа. Имено, голем дел од бившиот индустриски дел на земјиште им припаѓало на јавните компании или индустрии.

Големината на тој индустриски простор и неговата централна локација го имаат направено значаен за планирање на градот. На 19 ноември 1992 г. била формирана Билбао Риа 2000 (Bilbao Ria 2000) со цел надзор или надгледување на обновата на овие области. Оттогаш, оваа компанија е одговорна за развој и интегрирање на поранешните индустриски области во структурата на градот.

Билбао Риа 2000 е акционерско друштво(public limited comp), во која се во партнерство обединети и локални и регионални институции и Владата, и секој има по 50 % сопственост. Оваа компанија служи како врска преку која се спроведува некоја јавна иницијатива или потреба на граѓаните, која може да стимулира нов економски и урбан развој на метрополата и создавање на профит.

Градоначалникот на Билбао е на чело на оваа компанија, а негов заменик е државен секретар за инфраструктура од Министерството за развој, или Министерството за економија .

Партнерите на Билбао Риа 2000 ѝ доделуваат земјиште за тоа да биде редизајнирано. Билбао Риа 2000 е непрофитна компанија, која од некои финансиски добивки кои ги зема од продажба на земја, инвестира во веќе обновени земјишни површини или пак покриваат некои градски активности при планирање.

Билбао Риа 2000 добива финансии за специфични проекти од Европската Унија преку Европски фонд за обнова и развој (ERDF).

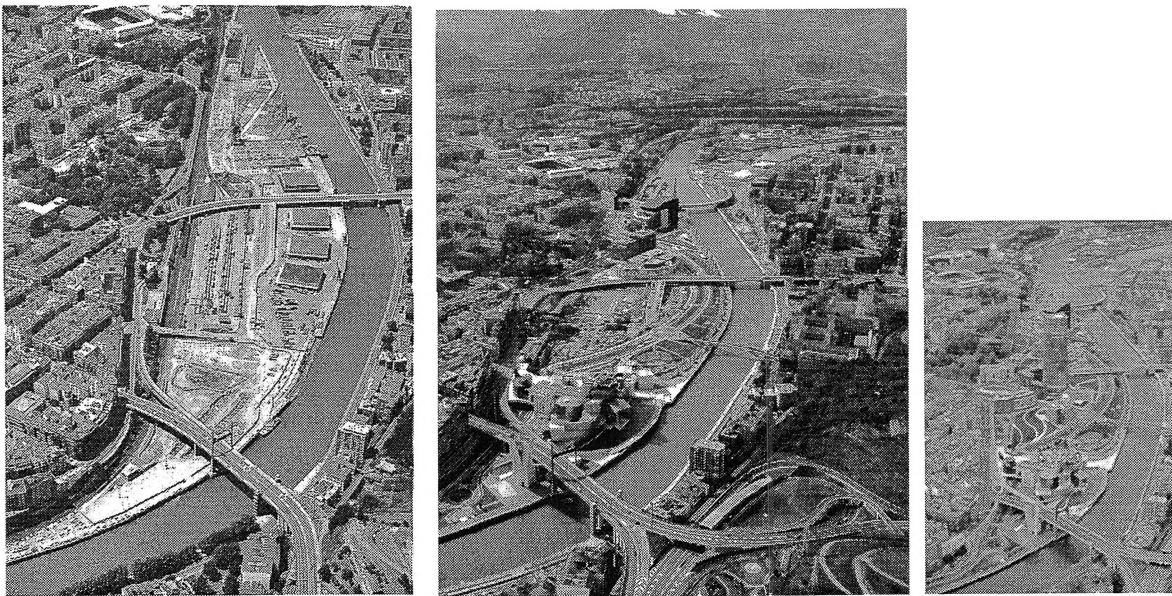
Оваа компанија е презентирана заради претприемачкиот дух кој го содржи и идејата за соработка на партнерско здружување со приватните компании. Таа е пример на компанија која ја има формирано јавниот сектор, која претставува пример за приватниот сектор со кој соработува таа, за можна заедничка инвестициска соработка. Одличен пример кој фасцинира со идејата за која постои и резултатите кои ги остварува.

Новите зони кои претходно биле во многу градови индустриски зони, сега се трансформирани во области кои можат да понудат можност за развој на нов градски концепт, вклучувајќи и обнова на вредно земјиште, и апликација на нова економска и урбана стратегија. Имаат изградено плоштад во Десиерто и обнова на водните капацитети во Баракалдо, нова железничка станица во Аметцола и станица во Абандо.

Билбао Риа 2000 ја има промовирано изградбата и модернизацијата на железничката мрежа, подобрувањето на поврзувањето меѓу линиите, и одржувањето на нивното вклучување во градот. Главниот влив на градот може да се пофали и со нови услуги, додека пак подобрената железничка мрежа ја подобрува градската кохезија или поврзаност.

Работите кои се преземени од страна на Билбао Риа 2000 претставува сеопфатен процес на отстранување на мувлата или рестартирање на метрополата која се менува преку многу модерни и економски темели.

Физичкиот изглед на градот исто така се менува, еднаш распослани со индустриски структури, бреговите на реката и вливот сега се толку развиени што претставуваат нов урбан пејзажен репер и со шеталиште со нови столбови покрај река.



Слика 10. Сликвит приказ на град Билбао, Шпанија, пред, во градба и потоа (денес, 2012 г.).



Благодарение на нејзината бизнис-структура, Билбао Риа 2000 може да работи слободно во планирање на активности за реконструкција и рехабилитација и да овозможи функционирање и во насока на негова имплементација.

Со сеопфатна институционална заднина компанијата е катализатор за дефиниција и изведбени активности кои не се анонимни, но се поддржани и одобрени од сите учесници во процесот.

Преку ЈПП може да се обезбеди оној подобар начин на живот кој им е потребен на граѓаните. Тоа е неговата цел.

Урбаната трансформација на градот е всушност шанса да се изгради градот, кој може да им обезбеди на своите граѓани подобар начин на живот.

Ова може исто така да биде забележано дека на тој начин се подобрува и комуникацијата, животната средина и структурата на градот или ликот на градот, како дел од креирање на нови културни објекти и рекреативни содржини.

Пример. Фудбалско игралиште во Ласесаре, реконструиран кеј. Аметцола е дом на 3 товарни железнички станици од 2004 г., што не било така во 1994. Во Билбао товарната железничка станица е покриена и таа оди под земја, а над неа има сообраќај од 2004, што не било така во 1996, пешачки мост Педро Арупе, Центар за социјални услуги, спортски центар, 7 нови јавни паркинзи, редизајн на Канталојас мост, Ново јавно училиште во Билбао Ла Вјеха.

Буџетот на Абандоибара е 183 милиони евра, Аметцола е 87 милиони евра, Билбао Ла Вјеха 35,1 милиони евра, Јужен Бајпас на железничка линија е 112,3 милиони евра, Баракладо 208,3 милиони евра. Преку ЈПП проекти обновена земја во 1. Абандоибара 348,500м<sup>2</sup>, 2. Аметцола 110.000м<sup>2</sup>, 3. Баракалдо 603,000м<sup>2</sup>, 4. Јавни објекти 230.200 м<sup>2</sup>, 5. Паркови и зелени површини 337,000м<sup>2</sup>.

## Модернизација на Лондонско метро (УК)



11. Сликвит приказ на Лондонско метро

Лондонското метро постои од 1860 г. и е второ по големина по должина на рути во светот по Шангајското метро. Студијата на случај за Лондонско метро во Британија (London underground-UK) го покажа ризик-факторот при неговата реконструкцијата. Овој пример е негативен ЈПП проект кој од таа причина е разгледуван.

Процесот на рехабилитација и осовременување на метрото во Лондон бил даден на приватни компании (т.н. Инфракос), преку различни договори, односно, дадени се делови на подземната мрежа. Одговорноста за донесување на транспортната услуга за крајните корисници била задржана од страна на компанија од јавниот сектор ЛУЛ (London Underground Ltd.( LUL)).<sup>107</sup>

Од овој пример се гледа соработката на приватниот и јавниот сектор, бидејќи изведбата е дадена на приватниот сектор, но менаџирањето или давањето на услуга до крајните корисници останува во рацете на јавниот сектор. Првата фаза била со објавата на тендерот за потенцијалните кандидати-градители на линии за метро. Тоа се два

<sup>107</sup> Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo, M. Vellez, *Best practices on contract design in public private partnerships*, sep 2007, p.12

конзорциума, Тјуб лајнс (Tube Lines) и Метронет конзорциум (Metronet consortium infracos), кои биле избрани во мај 2001.

Како ЈПП проект бил навистина многу критикуван од граѓаните, меѓу граѓаните критикувал и градоначалникот на Лондон, во насока на некомпетентност на договорот и нејасна вредност за парите. Голем дел навистина сметале дека не е најдобар систем да биде преку ЈПП, бидејќи не бил вистинскиот начин да се осовремени метросистемот, особено не за еден таков подземен сообраќај.

Наспроти сите ЈПП адвокати кои се расправале дека договорот содржи многу отсечни иницијативи за да се подобрат безбедносните стандарди, некои критичари велеле дека нема високо ниво на безбедност за децентрализираната природа на Лондонското метро како ЈПП проект.

Правниот и политичкиот предизвик за ЈПП предизвикал расправи и тоа придонесло зголемување на трошоците за јавниот сектор кои се однесувале на консултантски услуги и адвокатски такси и во доцнењето со потпишувањето на договорот.

Сето тоа довело до задоцнување во реализацијата на проектот, па дури и до тоа понудувачите да ја обвинат Владата за големите понудувачки трошоци кои ги направиле, доколку ЈПП проектот подлежел на уште повеќе модификации.

ЈПП договорот за тунелот во Лондон бил потпишан во декември 2002 со Тјуб лајнс (Tube lines), додека со Метронет (Metronet) во 2003 г. Понудувачите имале 19 месеци да се договораат за условите во договорот.

На конзорциумот Тјуб лајнс (Tube Lines) му биле доделни линијата на метро Јубили (Jubilee), Нортерн (Northern) и Пикадили (Piccadily).

Метронет конзорциумот добил концесија за линијата Бакерлу (bakerloo), Централ (Central), Викторија лајнс (Viktorija lines) и уште една концесија за Дистрикт сркл (District Circle), Хамерсмит и сити (Hammersmith&city), Ист Лондон лајнс (East London Lines). Метронет има потпишано две од вкупно три ЈПП договори.

- ✓ Вид договор- Кога станува збор за видот на ЈПП, може да се констатира дека проектот за Лондонското метрото било многу посложен договор отколку еден обичен (PFI) договор на приватна финансиска иницијатива. Договорот бил сличен на моделот дизајн- изградба- финансирање-менаџирање (DBFO), но

градбата и менаџерските активности не биле заокружени. Концесионерите ќе ја осовременат постоечката инфраструктура додека јавната компанија ЛУЛ (LUL) продолжила да ја дава транспортната услуга, што значи дека една од фазите не била испочитувана во однос на менаџерскиот дел, менаџирањето не го прави во целост приватна фирма.

- ✓ Ризик- Кога зборуваме за овој проект за една од најважните карактеристики на ЈПП, тоа е алокација на ризик. ЛУЛ (LUL) т.е. компанијата на јавниот сектор и понатака останала да ја има одговорноста врз обезбедување на крајните корисници со билети и наплаќање на такса и со транспортна услуга, па оттаму и ризикот на побарувачката останувал да го покрие ЛУЛ (LUL).

Ризикот за пречекорување на трошоците кои би настанале за време на договорот биле поделени меѓу ЛУЛ и конзорциумот Инфракос. Вкупната сума на пречекорени трошоци која требало да ја покрие Метронет (Metronet) била 50 милиони фунти за првите 7,5 години од договорот, додека за Тјуб лајн (Tube Line), вкупната сума била 200 милиони фунти. Се очекувало дека со вклучување на приватниот партнер во ЈПП договор, ќе даде иницијативи за Инфракос да работи ефективно да ги менаџира ризиците на проектот.

Исто така и суштинскиот ризик бил покриен од страна на јавниот партнер преку гаранција за долг која била доделена на кредиторите потцртувајќи им да добијат 95% од нивните инвестирани средства во случај на порано завршување на договорот.

#### ✓ **Најдобри практики за подобрување на механизмот за плаќање**

Механизмот за плаќање треба да биде базиран на принципот „плати за изведба“.

На пример: Во ситуацијата со Лондонското метро, градбата, реновирањето и работите кои се однесуваат на одржувањето треба да се вклопени во многу прецизен временски рок кој е договорен со конзорциумот. Работите во договорот имаат многу прецизни крајни рокови како на пр. возовите треба да бидат реновирани или заменети во период од 15 г. Станиците треба да се реновираат во првите 7,5 години од договорот. Договорот во случајов не го прецизира начинот во кој заложените работи треба да бидат преземени.

Со принципот и флексибилноста која ја имал ЛУЛ во неговите специфицирани права, се вели дека тој побарува од конзорциумот да направат дополнителни работи кои не се ставени во иницијалниот договор. На пр. Тјуб лајнс (Tube lines) било барано да донесе приколка, дополнителна за секој воз во линијата Јубилии и да ја продолжи Пикадили до аеродромот Хитроу (Heathrow Airport), терминал 5. Додека од Метронет (Metronet)

било барано да го зголеми бројот на приколки на линијата Сиркл, и да инсталира клима опрема за линиите кои одат под земја.

За да се провери дали се задоволни потрошувачите или корисниците се прави истражување кое може да помогне како мониторинг. Одбитоците при наплата на нешто или наградите треба да следуваат како повратна информација на добро обезбедена услуга.

Доколу тоа истражување биде направено до приватната страна може да биде центар на поткуп на финалниот извештај, затоа што ќе изманипулира со информациите за задоволност и корупција. Трета страна е преферирана да го направи тоа истражување.

Најдобар механизам за наплата е алокацијата на ризикот на побарувачка меѓу јавниот и приватниот партнер.

1. Ризикот за побарувачка е целосно префрлен на приватниот сектор кога наплатата на приватниот партнер се врши преку наплата од крајни корисници (user charges) кога имаме наплата на автопат, мост, тунел.
2. Ризикот на побарувачка е поделен меѓу ПП и ЈП кога има плаќање од страна на јавниот сектор на приватниот кога механизмот за наплата е структуриран на принцип на бројка на сообраќаен метеж, односно корисници (usage payment) како на пример, поставување на наплатни патарини, и добро е да се знае минимумот и максимумот на возилата. Заради тоа што доколку нема ако е договорено да има, ќе треба да има субвенции до висината на истраженото дека ќе има или да има дополнителни давачки до бројката која е определна.

Пример во Кралството Холандија. Кога сè е предадено на ПП и механизмот за наплата е преку патарина, каде е пресметано колку минимум приходи ќе има ама максимум приходи не се пресметани. За време на фазата за одржување, побарувачката за услужни дејности е поголема од она што е очекувано, па трошоците за јавниот сектор се зголемени драматично бидејќи има поголема побарувачка. Овој случај илустрира како ризикот на побарувачката кој бил кај јавниот сектор може да се зголеми финансиски кога не се пресметани корисниците, така што тука има зголемен ризик на побарувачка кој не се очекувал, на пр. некој селски пат.

3. Ризикот на побарувачка е задржан кај јавниот сектор кога механизмот за наплата е базиран на унитарно плаќање, како на пример, расположливоста.

Овдека во најголем број случаи се однесува на ризик кој го презема јавниот сектор.

Пример: Еден објект половина е расположлив половина не е кога објектот може да биде од корист, но и во исто време недозволив. Имено ако станува збор за училиште кое има систем за затоплување кој не работи правилно, иако во истиот момент училниците можат да бидат употребливи како простории, недозволиви се во зимски услови.

**Кратко кажано е дека секогаш е добро доброто и прецизно истражено теренско планирање, кое дава информации за минимум и максимум, кога станува збор за потрошувачката, во однос на пресметка на приходи или трошоци.**

✓ **Најдобри практики на флексибилност и преговори**

Секој договор во себе треба да содржи и флексибилност во случај на измени.

Измените или флексибилноста е групирана и може да биде предвидлива или не.

Доколку тие измени се мали тогаш во договорот треба да стои дека тие ќе бидат заменети од приватниот партнер и дека ќе одат како тековни трошоци или при реновирање, кои нема да го оптоварат и ќе обезбедат вредност на парите за ЈП.

Во ваков случај трета страна, т.е. група експерти е повеќе од потребна, бидејќи таа ќе посведочи за промените кои се настанати пред да бидат имплементирани, за да се превенира злоупотреба на флексибилноста која е креирана од страна на трошоците за надоместок.

**Транспарентноста** на измените во договорот мора да бидат гарантирани со клаузули на договорот вклучувајќи ги сите фази и акти на промена во протоколот.

**Вредност за парите** на дозволените промени изразени во цени треба да бидат обезбедени преку клаузули во договорот, барајќи која било промена на цена да биде предмет на тестирање на пазарна вредност, во насока на обезбедување репер или целосен тест на пазарот.

Исто така, договорот треба да содржи и период на замрзнување на фазата за изведба, бидејќи може да се случи да дојде барање за промена од страна на ПП, па затоа е потребна таа флексибилност.

#### ✓ **Најдобри практики за должина на договор (рок на договор)**

ЈПП договорот за Лондонското метро, потпишан од конзорциумот Метронет и Тјуб лајнс (metro net I Tube Lines), за да ја реновираат и надоградат мрежата има временски период од 30 години. Договорот е поделен на 4 периода, а биле предвидени ревизии на 7,5 год.<sup>108</sup>

Овој ЈПП предвидува дека ЛУЛ може да побара и дополнителни работи кои не биле предвидени во договорот, а со самото тоа дека е ставено да се прави ревизија или ревидирање на 7,5 год. упатува на флексибилноста која ја има ЛУЛ, кога можат да има измени на услугите. Но може да се каже дека таа флексибилност може да чини многу скапо во случај на настанување трошоци при ревизија.

Во голема мера рефлектирајќи PFI, примери во Велика Британија, ЈПП договорот содржи специфични одредби за поделба на бенефитите за рефинансирање на операциите. Во мај 2004 г., по 18 месеци по договорот на Тјуб лајнс, компанијата спроведе рани операции за рефинансирање, кои излегоа дека се навистина профитабилни со придобивка во износ од 85 милиони фунти со тек на време.

Одредбите од договорот велат дека ЈП треба да добие 70% од придобивките од рефинансирањето (т.е. 59 милиони фунти) оставајќи ги другите 30% за Тјуб лајнс (25 милиони фунти). Оваа шема на рефинансирање има пропорција 70:30, која се разликува од стандардната 50:50, која е предложена од Министерството за финансии на Велика Британија за договори на приватна финансова иницијатива:ПФИ договори.

Во овој обемен проект, јавниот партнер - ЛУЛ може да влијае како коректор на некоја акција, барајќи од Метронет да даде поквалитетна изведбена работа или за да ја залечи неговата сиромашна изведба во обезбедувањето на услугата. ЛУЛ може да побара дополнителни задачи, каде самиот ќе се јави како судија или арбитрар во целиот проект.

<sup>108</sup> Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo, M.Vellez, *Best practices on contract design in public private partnerships*, sep 2007.p46

Второ, ЛУЛ го има правото да ги пресече или да влезе за активности кои ги прави приватниот партнер, а се во областа вода, животна средина и безбедност кои треба да се решат веднаш и да ги подобри на краток временски период активностите кои се посиромашно донесени и за тој влез тој трошоците сам си ги покрива како ЈП.

Трето, кога нарушувањата од договорот од страна на Метронет и ЛУЛ морал да влезе за период од 1 година, ЛУЛ морал да донесе задолжително продажба на договорот заради обезбедување континуитет во давањето на услугата.

Во контекст на ова, не сакајќи ги другите ПФИ договори во Велика Британија, на заложниците не им е дозволено да го продадат договорот на други обезбедувачи во насока да си ја заштитат нивната инвестиција, согласно од Долниот дом (2005), а ова доведува до долг кој им е гарантиран од јп.

Договорот има одредби кои велат доколку порано заврши тоа е во посебни услови како на пример несолвентност или измама.

Барајќи одговор зошто ЛУЛ го презема или го прекина и договорот на Метронет по очигледниот ЈПП неуспех, ЛУЛ сметал дека има многу малку иницијативи за прекинување на договорот и откако би се вклучил веднаш би требало да најде некој кој ќе го продолжи договорот и ќе подлежи на долг на Метронет од 2 милијарди фунти. Прераното завршување на овој договор може да биде предизвикано од измама, од природни непогоди или од страна на ЈП или корупција.

Доколку ЈП го прекинува тој треба да ги компензира сите учесници за потоа да нема финансиски импликации.

Прекин може да направи приватниот партнер во фазите на градба и оперирање, доколку не го достигне времето, не исполни стандарди и сл., и ЈП ќе побара завршување доколку пораснат проблемите. Ова е ЈПП пример на неуспех на реконструкција на фази на Лондонското метро, заради неквалитет во градбата која ја обезбедил приватниот конзорциум, непочитувањето на договорот од јавниот партнер, неедуциран кадар за вршење на овие активности и неправилна распределба на надлежностите кај јавниот и приватниот партнер.



## *Проекти на јавно-приватно партнерство во Хрватска*

Кога размислувавме за ЈПП навистина од големо искуствено значење е постоењето екипиран кадар, центар за ЈПП, кој засега Република Македонија го нема, но Република Хрватска навистина напредно работи за задоволување на принципите и стандардите кои и ги наметнува Е.У. во таа сфера.

Експертите од Хрватска велат дека алтернативниот начин за добивање финансии и партнерска соработка овозможуваат побрз економски развој.

Агенцијата за ЈПП на Хрватска, иако не толку со искуство зад себе, развива и обучува професионалци кои сакаат да ги подобрат своите вештини во однос на алтернативните начини за финансирање и подобрување на социо-економскиот живот или подобро утре и место за живеење на граѓаните. При идентификацијата на степенот на развој, тие сепак се издвоиле од одделение или сектор за ЈПП и се основале во Агенција, која е надлежна за одобрување на предлог-проектите за ЈПП, одобрување на тендерските документи за ЈПП, и одобрување договори за ЈПП, согласно нивниот Закон за ЈПП, што не е пример и кај нас.

„Во тој закон имаат надлежност да формираат Агенција согласно член 1 и член 23 од Законот, каде Република Хрватска се јавува како основач на правното тело кое се запишува во судски регистар“.<sup>109</sup>

Навистина многу се задачите на таа агенција меѓу кои е да ги оценува и одобрува предлог-проектите, потоа да води регистар на завршени, започнати и реализирани, да врши надзор над проектите и нивниот тек, да предлага измени и дополненија на законот за ЈПП, дава стручни дискусии за поединечни прашања за ЈПП проекти, организира и припрема и дава обуки и на други тела кои се учесници во ЈПП проекти, изучува домашна и надворешна практика во однос на ЈПП, дава најдобри практики за употреба на ЈПП, соработува и со надворешни тела, агенции, центри за ЈПП, со меѓународни организации во насока на унапредување на домашната регулатива и

---

<sup>109</sup> Hrvatski sabor, Odluku o proglašenju zakona o javnom-privatnom partnerstvu, br 129/ 2008, izmena 55/11

теорија за примена на ЈПП моделите, ја унапредува инфраструктурата и дава предлози за унапредување на колективната образба и колективно знаење и сл.

Агенцијата за сите надлежности одговара пред Владата. Иако може да се констатира дека Хрватска од неодамна е дел од Е.У., Македонија нема ништо во насока на развој на овие практики. Имајќи го предвид целокупниот фонд на информации на ова истражување Македонија треба да ги преземе позитивните практики за да ги развие начините за добивање алтернативни финансии и на сопствено тло.

Агенцијата за ЈПП на Хрватска, во консултација во однос на проектите и регистарот накратко образложи неколку проекти бидејќи тие документациски се со доверлива природа.

**1. Проект - Загребски аеродром**, изградба на нов патнички терминал (Zagreb Airport Project), е проект кој е базиран на концесија, кој се наоѓа во последна фаза на одобрување на договор. Министерството за транспорт и врски и Капетанијата за пловидба на 28 октомври 2011 г. го има продолжено рокот за поднесување понуди за концесија, а рокот е до 21 ноември 2011 г. Целосната вредност за изградба на нов патнички терминал на Аеродромот во Загреб, по модел на јавно-приватно партнерство се проценува на околу 221.000.000,00 евра.

**2. Дом за стари лица во Герово**, каде главната цел е тоа да претставува дневен центар за помош, нега и сместување на стари и немоќни лица. Тендерот е отворен до 5.12.2011 г., додека пак, ЈПП проектот кој се наоѓа во тендерската процедура (декември 2011) е со проценета вредност од 2.533.333,33 евра.

**3. Изградба на нов автобуски терминал Западна Жабица (Zapadna Zabica) во Ријека**, за кој се смета дека за кратко време ќе биде лансиран тендер. Агенцијата за ЈПП на Хрватска, во јуни 2011 има издадено решение за одобрување на документацијата. Неговата проценета вредност на студијата изнесува отприлика 49.000.000,00 евра.

**4. Изградба на спортската сала Соколски дом во Осиек**, кој има одобрување на проектната документација од страна на Агенцијата, и кој сега е вратен кај јавниот субјект да почне да ја подготвува тендерската постапка и документација. Неговата проценета вредност е 3.200.000,00 евра.

Освен овие проекти, во Хрватска има и други проекти во секторот образование и транспорт.

Имено, има регистрирано 12 договори за ЈПП од кои 8 во сектор образование за реконструкција и изградба на училишта во Вараждин, и нивната проценета вредност на околу 31.722.134,00 евра и реконструкција на спортската сала во Копривница во вредност од 9.275.570,00 евра.

Исто така има и студија за ЈПП за изградба и реконструкција на зграда на јавна администрација во Вараждин со проценета вредност од 1.196.930,00 евра.

По сите употребени информации за ЈПП проекти во Е.У. и пошироко накратко би кажале дека, навистина непроценливи се искуствата кои можеме да ги споделиме со нашите соседи преку меѓуопштинска соработка и оние земји кои длабоко се навлезени во евалуација и употреба на инфраструктурни проекти, добиени преку ЈПП постапки.

### **3.2 ПРОЕКТИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Бидејќи буџетите на градовите и општините во најголем број случаи имаат дефицит на финансии за капитални инфраструктурни зафати, а и капиталните финансии и проекти се надлежност на Владата на Р. Македонија, во буџетите остануваат или се субвенционираат многу малку финансии, па од таа причина партнерставата играат голема улога во последните десетина години во Р.М., каде што се зголемува соработката на ЕЛС со субјектите од приватниот сектор.

Надлежен орган за одвивањето на постапките во однос на овие проекти е Министерството за економија, вице-премиерот за економски прашања и Владата,.

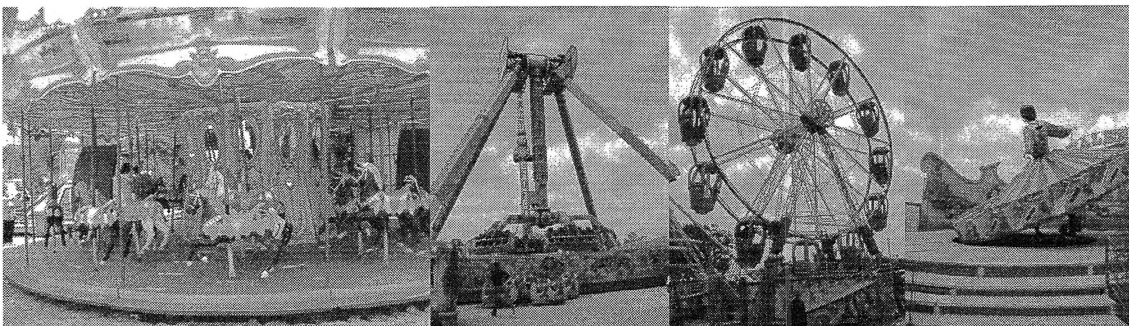
Во Македонија и покрај овие надлежности не постои агенција, или пак, одделение за ЈПП или центар, кои специјализирано би се вклучувале со поголема одговорност за реализирање проекти од различни сектори (транспорт, образование, комунален сектор, урбанизам.сл.) и би ги потпомагале тие проекти. Без одобрение на таа Агенција

проектите не би се спроведувале или започнувале во постапка. Иако постои Национален совет, досегашните примери кажуваат дека одиграл пасивна улога.

Позитивните примери кои постојат во Е.У. се примери кои ќе мотивираат повеќе постапки за ЈПП во Македонија. Претприемаштвото во Македонија е во зародиш. Имено, креативните идеи со цел да се преточат во бизнис можат да се видат во канцелариите на Инкубаторот Јес (Yes Incubatorot) и македонскиот центар на Машинскиот факултет во Скопје. Само преку Неделата на претприемачот се одбележуваат деновите на креативни идеи, кои можат многу да придонесат за економски развој.

Во следниот текст накратко ќе дадеме осврт на примерите на ЈПП во Град Скопје и Р. Македонија, до кои можеме да дојдеме и да собереме информации. Во најголем број случаи, проектите на ЈПП се однесуваат во секторот урбанизам, па потоа комунални дејности, транспорт, и сега се прават напори за сектор образование и енергетска ефикасност. Најповеќе се во инфраструктурата бидејќи, дали во руралниот или урбаниот дел, има потреба од реконструкција на мост, пат, автопат, потоа ревитализација на кејот на реката Вардар со урбана опрема, заради обезбедување простор за рекреација и намалување на количините на отпад и обука на граѓаните за селектирање и рециклирање на отпад, а исто така решавање на сообраќајниот метеж преку решавање на проблемот со наплата на билети и правилната алокација на автобуските постојки. Сето ова е составен дел на економскиот развој во една земја.

### *Луна парк – Скопје (Amusement park in Skopje)*





Лунапаркот е еден од тековните ЈПП проекти на Град Скопје. Историскиот осврт на Лунапарк во градот Скопје покажува дека тој бил основан во 1955 г., но комплетно обновен во 1973 години. Оттогаш датираат и сите денешни објекти. Старите 40-годишни реквизити, со ниту една реконструкција, покажале потреба од обнова т.е. реконструкција на сите елементи.

Локациски сместен во Градски парк во Скопје во сопственост и управување на фирмата Луна ДООЕЛ, правно тело основано од ЈП Паркови и зеленило. Вкупната површина на забавниот парк е 25.327 м<sup>2</sup>, имот на Р. Македонија, дадени на користење на 99 години на Град Скопје, од 2011 г., односно досега било на јавниот партнер, а од 2011 г. е на концедентот.

Лунапаркот претставува еден од капиталните проекти на Град Скопје. Како што велат неговите управители, постојаните загуби и зголемените трошоци за одржување кои се акумулирале во последните години, малиот број посетители предизвикале Лунапаркот да се најде во тешка финансиска криза. Самиот тој нема финансии да направи самостојна модернизација и за купување нова опрема.

Заради тоа, Град Скопје започнува постапка, бидејќи е јавно добро, т.е. добро од општ интерес, да го врати сјајот на забавниот парк како во времето кога бил сосема нов и интересен. Во 2010 г. бил распишан тендер за избор на консултант кој ќе го советува Град Скопје за начинот и изборот на вистинскиот концесионер или ЈПП партнер. За Консултант е избран „Идом инженеринг и консултантски услуги“ ДОО Билбао (Бизкаја) Шпанија во јуни 2010. Договорот за консултантски услуги со времетраење за сите 3 фази со рок од 12 месеци е структуриран вака:

**Фаза 1:** Припрема на студија за концесиски проект со времетраење од 6 месеци (со вредност од 114.000, 00 евра)

**Фаза 2:** Подготовка на тендерска документација, подготовка на критериум за проценка на понуди, анимирање и подготовка на модели на договори и објава на тендерска

документација (временски рок 4 месеци и вредност од 38.000, 00 евра). Тендерската постапка согласно закон се објавува во домашни и странски печатени весници, на веб-страница и во меѓународен весник. Таа е објавена и во Фајненшл тајмс.

**Фаза 3:** Консултации при избор за најдобар понудувач и склучување договор (во вредност од 38 .000, 00 евра, рок 2 месеца за изведба).

По поминувањето на Одлуката за доделување концесија на Советот во Град Скопје започната е постапка за Лунапарк за период од 30 години. Согласно студијата која е направена, Град Скопје има популација од 600.000 жители, туристи во посета на Скопје, кои не се наоѓаат на 2 или 3 часа возење, на пр. од Турција, Бугарија, Грција, Албанија, Србија и други изнесува 52,2 % во 2009 г, речиси сите градови во Р.М., се одалечени на 2 часа времетраење на возење.

При реконструкцијата на стариот Лунапарк, треба да добие нов лик преку изградба:<sup>110</sup>

- Влез со соодветни објекти, кои треба да се доволно атрактивни за да привлечат туристи (кабина за билети, гардероба наменета за клиенти, кабина за обезбедување);
- Административни објекти (се однесуваат на административни згради и канцеларии);
- Атракции за забава и возење (најважните елементи кој секој парк го одделува од друг, кои сепак можат да бидат дури половина од инвестицискиот буџет на паркот, кои треба да бидат обновувани одвреме-навреме, за да понудат поголемо привлекување на клиенти.
- Атракции кои се поделени на категории:
- семејства како на пр. кружни вртливи реквизити, колички за возење во форма на шолји за чај, панорамски тркала или средни ролер-костери;
- тинејџери - екстремн ролер костер каде и на врвот има вртење, или реквизити за возбуда и атмосфера на посетителите;

---

110 Студија за концесии за имплементација на забавен парк во Град Скопје, 2011, Idom consulting, стр 6

- деца - вообичаено тоа се реквизити за возраст од 2 до 10 години, и сите овие реквизити би требало да се помали и побавни, како што се колички во вид на чај шолји, замоци, лавиринти, статични играчки.
- Објекти за служење храна и пијалаци, се еден од битните елементи на секој парк за посетителите и исто така извор на приход, во некои случаи овие приходи се 50% од вкупните приходи на еден парк.
- Дел за продажба на сувенири, овие се комплементарни услуги со главните атракции за посетителите и ќе покриваат и рекреативни потреби на посетителите и извор на приход.
- Затворен простор за играње (ќе служи кога времето не е толку добро за надвор, најмалку во таков дел треба да се предвидат сетови за нишани, опрема за возбуда во затворен дел, брза храна ресторан и сл.).

Паркинг. Овој простор треба да биде барем 8% од вкупниот дел на паркот, и треба да биде во близина на објектот на главниот влез.

Секој парк треба да посвети внимание на тематизација и воедно безбедност согласно европските стандарди за безбедност и сигурност.

Студијата направена од консултантската компанија ИДОМ (IDOM), Шпанија, вели дека во идниот забавен парк се очекува годишна посетеност на 200.000 посетители или 1000-1400 дневно и ќе има 365 дена отворена сезона. На таа површина предвидува 18 атракции и вредност на инвестицијата до 12 милиони евра. Се претпоставува дека векот на траење на овој парк или негова амортизација на реквизити би бил 15-20 години, на градежен дел 50 години и на услуги 20 години.

Како резултат на сите елементи погоре наведени, граѓаните на Скопје имаат потреба од нов забавен парк, но поради буџетските ограничувања се јавува потреба за приватно финансирање на јавниот сектор или давање услуги наместо на јавниот сектор, употреба на јавно-приватно партнерство.

Согласно студијата и внатрешната стапка на поврат на инвестицијата (IRR), паркот би се исплатил за 21 година. Моменталната состојба додека се истражува и пишува овој труд е во постапка на тендерирање. Таа трае до 30.03.2012 г. Бидејќи има нов закон за

ЈПП од 2012, овој проект се синхронизира со измените на тој закон, бидејќи на повикот се немаше пријавено ниту еден потенцијален инвеститор.

Главниот обем на работи на приватниот партнер или фирмата која ќе биде избрана или конзорциумот е следно:

1. Финансирање, проектирање и изведување работи за изградба на нов лунапарк со површина од 25.000 м<sup>2</sup> со можност за проширување до 40.000 м<sup>2</sup>;
2. Управување, работење и одржување на забавниот парк за време на концесискиот период;
3. Пренос на предметот на концесијата на Градот Скопје на крајот на концесискиот период (пренос на концесија).

**Со овој проект** на Град Скопје, главните цели кои ги има поставено во насока на одржливост на еден ваков проект, кој се дава на концесија во рацете на приватен партнер анализирани се неколку аспекти или неколку тези.

Договорот или моделот на ЈПП при овој парк, преку кој по 40 години граѓаните ќе го добијат се одвива со модел на ЈПП, дизајн – изградба – менаџирање – трансферирање - (DBOT) ќе ги задоволи потребите на скопјани за ново место за социјализација;

- Бидејќи Град Скопје нема доволен број финансии, преку соработка со приватен партнер и модел на ЈПП, за 21 година, ќе може да се повратат финансиите за целокупната инвестиција од 10 милиони евра;

- Бидејќи ЈПП проекти можат да се вршат во голем број области од дејностите на јавен сектор, при што треба да се работи за дејности кои треба да ги врши приватниот партнер, односно не се императив за тие да бидат вршени од јавен партнер. Имено, ќе се понудат нови реквизити, нови објекти, ново менаџирање, маркетинг и се надеваме договор за концесионер ќе биде потпишан и реализиран и имплементиран на временски период од 35 години.

- При овој ЈПП проект Град Скопје бара концесионер и целосно влегува во оваа инвестиција со имот на Р.М., даден на користење на 99 години, односно со локација за лунапарк, преку пренесување на правото кое го има на користење на земјиштето предвидено за лунапарк, во Градскиот парк, кој е од јавен интерес, и се предава на



менаџирање и управување со јавните услуги на приватен партнер за сметка на јавниот сектор.

- Градот Скопје постојано ја има улогата на надзор во овој вид ЈПП (DBOT), додека целокупниот ризик, од самиот почеток (дизајн, проект, објекти, менаџирање, градба маркетинг) го сноси приватниот партнер, и тој калкулира дали и во што ќе зголеми или намали, со цел да се задоволени проектот, вредноста на парите, атрактивноста, корисниците и сл. Целокупното инвестирање е на приватниот партнер и треба да оди фазно.

- Една од најбитните работи кај менаџирањето на еден ваков објект секако е познавањето на оваа работа и искуството кое ќе го понуди приватниот партнер кој ќе има предност доколку има долгогодишно искуство токму во оваа дејност од комуналниот сектор, а јавниот сектор ќе го искористи неговото знаење и вештини.

Кога велиме најбитна работа секако е вредноста на самата инвестиција и ризикот кој го презема целосно приватниот партнер. Ризикот на градба и дизајн и ризикот на изведба и побарувачка се целосно на приватниот партнер. Јавниот сектор го има надзорот и постои можност за субвенции, но во овој случај, Градот Скопје го дава земјиштето, донесува водовод и одвод и обезбедува паркинг до парцелата, а ниту финансиски го поддржува, ниту пак финансиски споделува дел од ризиците и учествува во распределбата на профитот.

-Значајна карактеристика кај секоја концесија е самиот договор кој се потпишува меѓу двата партнера, кој може да содржи член, дека по 35 години од концесија ќе биде по можност продолжен на истиот концесионер, прекината постапката и целосно во сопственост и менаџирање кај Градот Скопје или повторно распишан нов тендер.

- Инфраструктурата ќе биде онолку модерна и нова, ќе има објекти, тематизација и историја зад себе, колку што ќе бидат вметнати барања на јавниот субјект и инвестирани од приватниот субјект, уште на самото потпишување на договорот, и тендерирано, што е доста клучно. ЈПП ќе биде успешно доколку е атрактивно, јавниот партнер постојано има мониторинг врз работењето, има сертификација секој елемент поставен внатре за квалитет и безбедност, има атрактивен маркетинг, има

прилагодливи и пристапни цени, и постојано нови содржини и постојана експертиза на искусни концесионери.

- Јавниот партнер при менаџирањето ќе го искористи знаењето на приватниот концесионер, финансиската моќност, мотивираноста, атрактивноста на локацијата, доколку станува збор за задоволување на социо-економскиот елемент и реализирање на уште еден проект во негово име.

### ***Јавно–приватно партнерство за проект Општинска куќа Гази Баба***

Општините имаат клучна улога во креирањето политики за развој и обезбедување повисок стандард на живеење на граѓаните. Пред сè има нови инвестиции, локален економски развој и приватни инвестиции за развој на можностите за идните генерации.

Развивањето на концепти за ЈПП од страна на општина Гази Баба, како една од десетте скопски општини е еден од примерите каде токму заради намалените буџетски средства, согласно Законот за концесии и јавно-приватни партнерства, и Законот за концесии и јавно-приватно партнерство<sup>111</sup> кој претставува оптимална законска рамка за решавање на буџетскиот дефицит за учество на домашно или странско физичко или правно лице или конзорциум, на кое ќе му се додели правото на користење на добро од општ интерес.

Во согласност со Законот за концесии и други видови ЈПП, општина Гази Баба ќе утврди концесија за изградба и одржување на Општинска куќа Гази Баба, со отстапување на правото за изградба на комерцијално-хотелски простор на општинско земјиште.

Според студијата, општина Гази Баба е индустриско, образовно и комуникациско средиште на Градот Скопје, формирана на 3 ноември 1976 г.

За целта и предметот за овој ЈПП проект, еден експерт во локална самоуправа истакна дека, „дефицитот на буџетот и неинформираноста, недоекипираноста на надлежните

---

<sup>111</sup> Закон за концесии и други видови јавно-приватно партнерство (Сл. весник на РМ бр. 7/2008) и Закон за концесии и јавно-приватно партнерство (Сл. весник на РМ бр. 6/2012)

институции и немањето обуки се едни од клучните фактори кои го забавуваат развојот на ЈПП проекти во Р. Македонија“.

Општинската администрација Гази Баба, своите задолженија и функционирање го врши во бараки, во многу лоша состојба, кои не се во состојба за потребите на администарцијата и потребите на локалната самоуправа. Оттаму и целта и потребата за реализација на еден ваков проект со помош на приватен партнер. Проблем со кој се соочи општината на самиот почеток е тоа што, согласно Законот за концесии и ЈПП, општината не може да ги проектира КП 1222 и КП 1223 за градба, бидејќи да се владее со бараките или деловите од бараките треба да се има регулирано сопственичко право. Оттука и еден од надлежностите на неефикасно остварување на надлежностите на општинската администрација.<sup>112</sup>

Изградбата на општинската зграда Гази Баба се планира да биде финансиски покриена со приватен партнер, врз основа на договор за ЈПП. Правото на градба за репрезентативен комерцијално–хотелски објект, приватниот партнер ќе го обезбеди преку компензација или опремување и изградба на општинската куќа Гази Баба, во која ќе биде сместена општинската администрација и државната администрација за подрачјето на Гази Баба.

Општината има за цел да склучи долгорочен закуп на земјиштето на 99 години без надомест со Владата на Р. Македонија како сопственик на земјиштето.

Вкупна инвестиција за ЈПП проектот би изнесувала **11.250.000,00** евра за изградба на 22.500 м<sup>2</sup> по просечна цена од 500 евра по м<sup>2</sup>. Свкупната корисна површина со катови за изградба согласно ДУП на општината Гази Баба, изнесува 35.000 м<sup>2</sup>. Просечната цена не би требало да изнесува над 500 евра. Инвестицијата за општинската зграда би изнесувала 3.750.000 ,00 евра за 7500 м<sup>2</sup> односно **30%** корисна површина, додека за комерцијално–хотелскиот објект би изнесувала 7.500.000,00 евра за 15.000 м<sup>2</sup> корисна површина, односно останати **70%**. Инвестицијата за изградба на подземен паркинг на површина од 6000 м<sup>2</sup> би изнесувала 3.000.000,00 за просечна цена од 500 евра за м<sup>2</sup>.

---

<sup>112</sup> Проектен концепт за развивање на модел на јавно-приватно партнерство за проект Општинска куќа Гази Баба ,концесија

:Изградба и одржување на комерцијално-хотелски објект,2010,УСАИД,Маклидер,Скопје

ЈПП моделот кој би требало да го користат и го преферираат е целосно финансирање, изградба, одржување и управување на приватниот партнер. Тоа е модел дизајн – градба – оперирање – менаџирање (DBOM).

**Со овој проект се става во реализација проблемот со недостигот на финансии и потребата од нови административни простории за администрацијата.**

Видови ризици кои се префрлаат кај приватниот партнер

Од овој проект, префрлањето на градежниот или ризик на градба, дизајнерскиот ризик и ризикот за менаџирање го сноси приватниот партнер, во чија целосна сопственост е објектот. Јавниот партнер само добива локација за администрацијата, додека приватниот партнер гради деловен простор со угостителски објект.

Ќе се олесни комуникацијата и условите во кои работела администрација и воедно ќе се реализира подобра ефикасност при работните задачи. Организациони и локациски, ќе има претставителен лик, и поголема професионалност во работата за високите делегации кои ја посетуваат општината.

Навистина интересен проект во еден од градовите на Р. Македонија, пример на ЈПП е проектот на Пробиштип.

### ***Изградба на административно-деловен и пазаришен комплекс Пробиз - Пробиштип***

Општината Пробиштип се сретнува со сериозен проблем при обезбедување на пазаришен простор во општинскиот центар во Град Пробиштип. Од таа причина воспоставува иницијатива за изградба на административно-деловен и пазаришен простор во Пробиштип преку употреба на моделот на јавно-приватно партнерство. На површина од 13,225 м<sup>2</sup> односно 7744м<sup>2</sup> корисна површина наменет за продажба и пазаришен простор, идејно е замислен со 5 комплементарни содржини:

1. Административно-деловен објект - објект (приземје и кат) за продажба и изнајмување деловен простор;
2. Пазаришен простор - зелен пазар - современ пазаришен простор за продажба на земјоделски производи;

3. Пазаришен простор - за текстилни производи;
4. Дуќани – зелен пазар, објект кој е замислен да биде во состав на зелениот пазар, со трговски дуќани со специфична намена за продажба на млечни и месни производи;
5. Дуќани - текстилен пазар, во состав на текстилниот пазар со трговски дуќани за продажба на текстилни производи;
6. Придружни површини - комуникации и заеднички површини.

Во овој проект употребен е моделот на ЈПП **договорно јавно–приватно партнерство, односно модел на партнерство** изгради – оперирај – трансферирај (Build-Operate-Transfer- BOT).

Основната цел на студијата која претставува 1 фаза од реализација на овој проект е анализата (cost benefit analyse) на изводливост и исплатливост на проектот од аспект на општината и атрактивноста која, всушност, е основата за привлекување на приватен партнер.

Врз основа на сумираните резултати добиени се неколку заклучоци кои се навистина значајни за еден проект да се започне, на пример, согласно финансиската анализа е утврдено дека треба да има 6 сценарија, кои ќе упатат на: 1. Ниво на инвестирање од страна на концесионерот ; 2. Големина на деловен простор (површина); 3. Период на концесија; 4. Ниво на единечни цени (м2) по кој би се продавал и закупувал деловен простор; 5. Оперативни и режиски трошоци за да работи комплексот. Согласно тие анализи, дојдено е до резултати и се вели дека:

1. Вкупните приходи од работењето на еден ваков административно-деловен комплекс на годишно ниво, во голема мера ги надминуваат вкупните трошоци (важи за сите алтернативи).

Согласно претпоставките постојат повеќе алтернативи, но алтернатива А3 е најдобра, целокупната површина неменета за дуќани во административно-деловниот објект, ќе биде наменета за продажба, до кои 80% треба да бидат наменети за продажба во готово а 20% за продажба по модел на лизинг (откуп) по пат на рати.

Вкупната инвестиција на проектот (алтернатива А3) изнесува **2.808.590,00 евра**. приближно 3 милиони евра.

Приватниот партнер ќе учествува со 84%, односно со 2.372.590, 00 евра евра додека пак општината учествува со 16%, односно 436.000,00 евра.

Површината за продажба на деловно-административно објект е 4200м<sup>2</sup>. Времетраење на концесијата или ЈПП ќе биде за период од 15 години.

Единечна цена за продажба на деловен простор во состав на административно-деловен објект е 550евра /м<sup>2</sup>, додека за закуп на дуќани (состав на зелен или тексител пазар, е 5евра/месец).

Закуп на тезга за зелен пазар е во зависност од големина на тезга 1500/1750 ден за / месец, додека пак одржувањето на деловен простор е 1,82 евра/месец .

Закуп на киоск во деловно-административен објект е 2250 ден/месец.

Со овој проект општината Пробиштип ќе може да стекне одредени социо-економски бенефити по граѓаните и бизнис заедницата во општината, како што е подобрување на условите на градскиот пазар, забрзување на локален економски развој, решавање на проблемот со времени објекти, вработување на повеќе од 300 вработени, зголемување на општинскиот приход, зголемување на сопствени приходи од даноци, надоместоци и такси. Ова е еклатантен пример на модел на ЈПП, каде учествуваат заеднички и јавен и приватен партнер финансиски, јавен со 16% а приватен со 84%. Ризикот за дизајн е на јавниот партнер, бидејќи тој го прави изгледот и идејното решение, додека пак изведбата и менаџирањето за период од 15 години, ќе припаднат на приватен партнер. Камен-темелник на овој центар се поставува во април 2012 г.

***Јавно-приватно партнерство за собирање и транспортирање комунален цврст отпад во општина Струга***

Општината Струга иако нема децидно наведено дека има потреба од зголемување или унапредување на јавната чистота и подобрување на услугите за управување со отпадот во градот, се верува дека со евентуална примена на модел на ЈПП, ќе биде на повисоко ниво.

Во Струга имаат ЈП Комунално Струга кое се грижи за хигиената во градот. Но тоа при своето работење остварува загуба. Не е само тоа јавно претпријатие во Градот, туку

постојат уште 3 други. Струга е мултиетнички град и претставува туристичко место и јавната чистота е еден од најбитните показатели за тоа како функционираат и какви се навиките на граѓаните кои живеат тука. Струга е оценета за недоволно чист град, и причината паѓа како приоритетна цел на ЕЛС. ЈП и општината се соочуваат со непостоење организирана сертифицирана депонија во градот, додека пак во руралните делови не се собира сметот, па оттаму и се прават мали диви депонии, а прашањето за депонија е оставено да се решава на ниво на држава.

Услугата која се планира да се реши преку ЈПП, услуга која сега ја извршува ЈП Комунално Струга е чистење на одделни улици, метење и миеење на јавни сообраќајни површини, одржување на пешачки патеки, кејови, празнење контејнери, транспорт и депонирање на отпадот. Двете ЈП се занимаваат со сите овие дејности, во зависност од локацијата и територијата каде делуваат.

1.ЈП Комунално, Струга; 2. ЈП во Лабуниште; 3. ЈП во Делогожди; 4. ЈП во Велешта, но од сите овие, ЈП Комунално во Струга, од Струга, претставува најголемо и најорганизирано. При анализите направени како функционира е уточнето дека ова претпријатие прави повеќе расходи отколку приходи од причина што има опрема која е застарена и тешко ги наплатува своите услуги.

Ова е една од причините за подлабока анализа за употреба на надворешни ресурси и финансии. Се поставува прашањето дали општината да внесе капитал да го рестартира или пак тоа да се направи со приватен партнер во аранжман на јавно-приватно партнерство.

Новиот влог на општината за да може да му помогне би требало да изнесува 12 милиони денари, со тоа што ЈП треба да се задолжи со уште 120 милиони денари, за да може да си набави сопствени средства (механизација).

Согласно анализата во студијата за ЈПП, постојат 2 алтернативи. **Алтернатива 1:** ЈП продолжува само да работи, а општината го субвенционира, согласно план за работа.

**Алтернатива 2:** Се поканува приватен партнер, кој ќе започне со вложување на концесија (не повеќе од 35 години), финансии, механизација, собирање и транспортирање комунален отпад, специјални возила. За да може да си ја поврати инвестицијата тој наплатува давачки од крајните корисници, со можност дел од

непокриените давачки да бидат покриени и од општината. Секако дека тоа приватно претпријатие ќе плаќа концесиски надоместок. Со ова може да се види дека доколку би се направило анализа и компарација на двете алтернативи во период како што е планот 2009-2013, ќе се види дека од илустрираното преку бројки подолу:

1. Алтернатива 1: ЈП во 2009, приливи 488 илјади ден, 2010- 340 илјади, 2011- 174 илјади, 2012- 202 илјади, 2013-54 илјади денари
2. Алтернатива 2 : ПП со ЈПП, прилив во 2009-126 илјади, 2010-49 илјади, 2011- 90 илјади, 2012-625 илјади, 2013-1.277 илјади денари

Ова покажува дека најголемиот ризик е за приватниот партнер, дали ќе успее да си ја поврати инвестицијата, а за јавниот партнер ризикот е дали тој ќе успее да си ги обезбеди бараните услуги, и да бидат задоволни работниците и да се постигне покрај бараниот ефект. Проектот е во фаза на тендерска постапка кога е пишуван овој труд.

***Јавно-приватно партнерство за депонирање комунален отпад и други видови отпад на подрачје на Град Скопје за потребите на ЈП Дрисла, Скопје***

Депонијата Дрисла се наоѓа во југоисточниот дел на градот, оддалечена 14 км од центарот и има вкупна површина од 76 Ха. Согласно студијата на Адвајзори груп, се смета дека досега се има пополнето само 1/3 од депонијата која собира 26 милиони м<sup>3</sup> депониран комунален отпад, што значи дека ќе биде исполнета по 30 години. Заради лошата миризба, заради тоа што не постои друга, а од неодамна таа е и регионална депонија, целата територија е со ларви и неконтролирано присуство на гас. Заради сето тоа се пристапува кон постапка за ЈПП, чија цел е да се изградат постројки за дегасирање, постројка за сортирање отпад, фабрика за компостирање, согорувач на медицински отпад, постројка за третирање на градежен отпад, воведување на биолошки третман на исцедокот на депонијата и сл. Вкупните инвестиции за надградба на постојаната депониска област би изнесувале 50 милиони евра, за основниот дел и за (дегасирање, компостирање, рециклирање, инцелератор за медицински отпад) 82 милиони евра доколку се вклучи објектот на биолошки и механички третман. Оваа депонија би ја користеле 17 општини во градот и Градот Скопје. ЈП депонија Дрисла била припоена кон ЈП Комунална хигиена во 2003 година,



но повторно издвоена како самостојна ЈП депонија Дрисла, со одлука на Совет на Град Скопје од 30.09.2009 година. Сега таа е прогласена за регионална депонија, од страна на Скопскиот плански регион.

Во Р.М., не постои друг современ објект за депонирање на цврст отпад, ниту пак објекти за негов третман по пат на некоја од постапките за термичко-биолошка обработка.

Реконструкцијата на депонијата од сегашната состојба, која ја загадува животната средина, согласно студијата би требало да се одвива во неколку фази

Пр. Покривање на депонијата со геотекстил (филтер почва, слој чакал, геомрежи за собирање на исцедокот, на дното на депонијата треба да има одводна цевка, потоа треба да има резервоар за гориво, патишта или инфраструктура за возилата до отпадот и контејнери, за некој отпад кој е внесен а не е соодветен, потоа септичка јама (која сега ја нема на депонијата) и нечистиот отпад од тоалетите се излева кон Маркова Река. Новата депонија би го третираше исцедокот на 5 години и долгорочно за уште 25 години, екстракција на гас (во моментот не постои механизам за управување со гас), доколку депонискиот гас не може да се употребува и добива од него енергија, тој треба да се согорува, бидејќи тој содржи 500 компоненти, кои претставуваат само 1% од волуменот.

Експертите размислуваат дека дел од гасната постројка доколку произведува ќе ги задоволи енергетски потреби на самата депонија, додека остатокот може да се продава на електричната мрежа. Третманот на медицински отпад е исто така дел на овој ЈПП проект, иако во Дрисла постои инснератор за медицински отпад од 2000 година, но не е усогласен со Директивата за инснератори за отпад (ДИО).

Исто така треба да се прави и третман на биолошки отпад, и е потребен објект за компостирање, објект за обработка на градежен отпад, механизација, мониторинг и сл. За сите овие активности ЕЛС и Град Скопје немаат можности за финансирање, и во самата студија е предложен еден модел на ЈПП, **Иницијатива за приватно финансирање (PFI)**, која е поразлична од концесијата, бидејќи јавниот партнер има врска со крајните корисници, а индиректна на приватниот партнер со нив.

Имено, станува збор дека приватниот партнер ги управува и одржува инфраструктурните објекти, за сметка на јавниот партнер, и надоместокот на приватниот партнер не е на товар на крајните корисници, но тој го плаќа јавниот партнер. Согласно Законот за концесија и други видови ЈПП, од 2008 г. постои договорно и институционално ЈПП, а овдека ќе се применува институционално, бидејќи веќе постои ЈП Дрисла, и таа може да биде трансформирана во ДОО или акционерско друштво, каде приватникот ќе вложи мнозински капитал или ќе биде сопственик над веќе постојно правно лице од јавниот партнер. Се предлага Град Скопје да има сопствен влог, кој ќе биде еден од критериумите на тендер, и доколку добивката која треба да ја оствари по основ на влог е помала од договорениот износ, приватниот партнер ќе треба да ја надомести. Градот Скопје потоа треба да склучи договор со мешовито, јавно и приватно друштво. Во студијата се предлага постапката да биде ограничен повик (тоа значи дека ќе се одвива во 2 фази).

Проценетата вредност на овој тендер е 82 милиони евра, и овој проект е во тендерска постапка. Бидејќи тукушто заврши првата фаза, се евалуираат потенцијалните тројца понудувачи, а втората фаза е со претквалификација.

Се очекува во месец март 2012 постапката да продолжи кон незјината 2 фаза, каде се очекува и потенцијален инвеститор, кој го сноси ризикот на дизајн, на изведба и побарувачка. Тој може да биде и поделен. До крај на 2012 да биде потпишан договор со новиот сопственик, бидејќи тој ќе има 51% од акциите и сопственоста, а Град Скопје 49%. Секако дека тука влегува и финансискиот ризик и ризикот на непредвидени и непланирани работи, бидејќи депонијата треба да биде одгасирана и заштитена. Ова е пример на приватна финансиска иницијатива, која е најчест случај во Велика Британија каде финансиски и двајцата учествуваат, и јавниот и приватниот партнер.

***Јавно-приватно партнерство за имплементација на автоматска локација и интелигентен систем за наплата во возилата на ЈСП, Скопје***

ЈСП Скопје е претпријатие кое претставува јавен градски превоз во градот Скопје. Главна карактеристика е дека има активност на превоз на патници во јавните градски и

приградски области. Организацијата е формирана во далечната 1947 година, со декрет на Извршниот народен одбор на Град Скопје, од 11 јули 1947 година и регистрирана на 17 јануари 1948 година, под името Градско автобуско сообраќајно претпријатие. Со резолуција на Советот на Град Скопје, од 1989, тоа го носи името Јавно сообраќајно претпријатие. Потребата од оваа студија, или, поблиску од оваа анализа, можната модернизација на работата на јавното претпријатие за транспорт во Скопје е со неколку позитивни анализи. Имено, унапредување на функционирањето на градскиот систем, подобрување на квалитетот на превозните средства, подобрување на квалитетот на живот на граѓаните, можност за автоматско следење на возилата на ЈСП, автоматско издавање билети, безжична интернет-технологија, следење на реалната положба на возилата според возните редови, што ќе го намали доцнењето и ќе го осовремени, аудио и видео информирање на патниците во возилото и др.

Проектот е на Град Скопје и ЈСП Скопје, а додека се изработува ова истражување се наоѓа во фаза на тендерска постапка. Оваа нацрт-студија или првата фаза покажала дека има за цел да се направи пресметка на компаратор за јавен сектор, направена е анализа на трошок и добивка, анализа на ризици, опфатена е праваната рамка и анализа на сензитивност.

Проектот опфаќа активности на финансирање, поставување и одржување основно средство за интелегентен систем за наплата и систем на автоматска локација на возилата, како и поставување автомати кои ќе послужат за издавање билети, и секако, автобусите во својот внатрешен и надворешен дел ќе можат да послужат за поставување реклами.

При анализата е заклучено дека ЈСП Скопје треба да започне постапка за ЈПП, преку моделот финансирај – изгради – одржувај – трансферирај (FBOT). Започнувањето со работа е предвидено некаде во 2012, а би требало да заврши во 2013 г. Процената за потребни средства е дека ќе бидат **1.800.000, 00 евра**.

Годишните приходи на ЈСП Скопје од продажбата на интелегентните картички изнедува околу 900 милиони денари или 15 милиони евра.

Идејата на оваа студија е да се види дали ЈП ЈСП ќе има повеќе придобивки доколку ЈСП само го реализира проектот или доколку ЈСП влезе во партнерство со некој

приватен партнер односно употреби модел на ЈПП, кој ќе му помогне финансиски бидејќи ЈП ЈСП, сопствени средства за реализација на овој проект во моментот и не поседува.

Преку соработката со приватен партнер, тој само ќе го отстапи, (што е и главната цел на ЈПП) своето **право** на користење на рекламните површини на автобусите на приватен партнер во замена за воведување интелегентен систем на наплата и систем на опрема за автоматска локација и автомати за издавање автобуски билети. Вкупно станува збор за единечни 241 возило, двојни 88, минибуси 14, туристички 11, односно вкупно 354 автобуси кои се на располагање на приватниот партнер.

Како значајни карактеристики кои се анализирани при ЈПП модели на партнерства се следните:

1. Дали овој проект е достапен (affordable) за ЈСП и неговите потрошувачи имајќи ги предвид можните финансиски ресурси од приватниот партнер и буџетските алокации на проектот;
2. Дали се врши трансфер на соодветните ризици (Risk) на приватниот партнер, кој е надлежен во вакви ЈПП проекти да управува со ризикот;
3. Дали овој проект носи соодветна вредност за парите (VfMoney). Треба да се испита дали овој проект ќе носи вредност за парите, споредено кога тој би го спроведувал ЈСП сам и за кој временски период.

Кога станува збор за рекламирање односно за рекламните површини, тие може да се постават во внатрешен дел - монитори, рекламни панели, држачи за патници, таван да се постави реклама, внатрешни коси површини, внатрешен банер, банер на коса и задна површина, сите оние работи кои нема да попречуваат нормално функционирање на превозот на патници што е и главната цел на ЈСП, и надворешно рекламирање на страните од автобусот, потоа на задниот и предниот дел. Согласно стручните служби годишното рекламирање може да биде внатрешно на 150 автобуси, и надворешно, на 150 автобуси. На тој начин од внатрешно рекламирање би се добиле 180.000,00 евра, а од надворешно рекламирање 270.000,00 евра. Согласно инвестиционите трошоци се вели дека би биле (4000,00 евра по автобус за 450 автобуси) за набавка и инсталација. Додека пак одржувањето би било

54.000, 00 евра годишно. Доколку се земе кредит, кој би го покрил инвестицискиот дел, набавка и поставување опрема би било 1.800.000,00 евра со 10% каматна стапка. Фазата за дизајн и изведба на проект би требало да се одвива по пат на традиционална јавна набавка. Тоа значи дека ризикот за дизајн го сноси јавниот партнер. По реализација на јавната набавка, може да се вклучи приватниот партнер вообичаено со склучување договор, и набавка на опремата или инсталирање и, доколку е предвидено, и нејзино одржување. Додека кај ЈПП станува збор за партнерство на приватен и јавен партнер, каде обврските или правото кое го поседува јавниот партнер, веднаш уште на самиот почеток му ги предава на приватниот и тој место него го реализира проектот, т.е. ја набавува опремата, ја инсталира, ја одржува, работи, менаџира и да за одреден временски период, работи со сите ризици и со сите негативности во името на јавниот партнер, ја мести опремата нееднократно но во најбрз рок, и во случај на загуба, тој ги сноси ризиците, со тоа што по одреден период опремата ја дава да биде во сопственост на јавниот партнер.

Оцена на стручните служби на ЈСП е дека вкупното одржување е 3% од вкупните инвестициони трошоци. Од приватниот партнер се очекува исто така:

- Зголемена ефикасност;
- Побрза имплементација;
- Зголемен профит или создавање дополнителни приходи.

**При традиционалниот модел** преку јавни набавки, поставувањето и одржувањето на опремата, надзорот, квалитетот и давањето услуга треба да е одговорност на ЈСП. Се уредува тендерска постапка согласно Законот за јавни набавки.

**Ризикот** е дека има лимитирани финансиски ресурси кај ЈСП.

**Предност** е дека рекламниот простор останува кај ЈСП, и дека тој ја спроведува политиката и гради сопствен имиџ.

**Недостаток** е дека набавката и монтажата (можат да се пролонгираат, да не се со добар квалитет) и барање на кредитен рејтинг за да може ЈСП да подигне кредит.

**Кај ЈПП моделот**, целосното имплементирање на проектот е на приватниот партнер, од набавка (повикот е меѓународен и може да биде навистина квалитетна фирма), одржување, монтажа, надзор, рекламирање (целосното организирање, печатење и дизајн), за период кој ќе биде ефикасен да функционира овој систем. Правно формално, ЈСП распишува тендерска постапка за набавка, инсталирање и одржување на опремата.

**Ризик** е доколку нема интерес, односно нема интерес и потреба од ваков проект, кај приватните партнер, нема да има заинтересиран потенцијален кандидат.

**Предност** е дека ЈСП нема инвестициони трошоци, нема финансиски трошоци, средствата кои би ги вложиле би ги искористиле во реализација на друг проект, а сите трошоци околу опремата и рекламирањето се на приватниот партнер.

**Недостаток** ЈСП би имало недостаток на финансии од рекламирањето и продажба.

Анализата за трошок и добивка зборува дека се базира на трошоци и корист на дефинираниот модел за период од 10 години кои се изразени во евра, тоа значи претпоставен животен век на проектот е отприлика 10 години од 2011 до 2021. Една година 2011 е предвидена за извршување постапки.

**Вредноста на парите** се однесува компарирано доколку ЈСП го спроведе колкави би биле трошоците и доколку би било ЈПП модел. Се вели дека при ЈПП има помали трошоци за рекламирање надворешно и внатрешно, доколку самото јавно претпријатие ЈСП го изведува тоа. Пресметките одаат дотаму да се види колкава е финансиската интерна стапка на рентабилност (ФИСР) и финансиска нето-сегашна вредност (ФНСВ) Доколу се земе кредит стапката на камата е 10% а дисконтаната стапка е 8%. Ова покажува дека проектот е атрактивен бидејќи ФИСР (8,3%) е повисока од ФДС Финансова дисконтна стапка (8%).. За да се зголеми интересот на приватните партнери, тука ЈСП наплаќа надомест на приватниот партнер, оној кој ќе понуди понизок надоместок за ЈСП, тој ќе добие повеќе поени, бидејќи ова ќе биде еден од критериумите. Исто така времетраење е 10 години, т.е. до период од 10 години, а оној кој ќе понуди помал временски рок, времето ќе биде исто така еден од критериумите.

**За реализација на овој проект се предлга да се спроведе со отворен повик.**

**Во овој случај ЈПП моделот ќе се одвива преку договорно ЈПП.**

**Преку овој проект можеме да констатираме уште еден успешен проект на ЈПП.**

#### **Придобивките на партнерите**

- Генерирање приватен капитал и искористување на човечките ресурси и идеи на приватниот партнер;
- Трансфер на ризик од јавен партнер кон приватен;
- Подобрување на квалитет на живот на граѓаните на Скопје;
- Мотивирање да инвестираат или влезат во партнерство и други приватни партнери;
- Модернирање на функционирањето на ЈСП.

**Ако се спореди со традиционалниот модел тогаш како предности би биле:**

- Нема можности за финансирање од буџетот на ЈСП или Град Скопје;
- Постојат потешкотии од долгорочно задолжување на ЈСП.

#### ***Јавно-приватно партнерство – ЈСП - Автобуски стојалишта во Скопје***

**Јавното сообраќајно претпријатие – Скопје**, компанија од јавен интерес на градот Скопје, со своја главна активност за превоз на патници во јавните градски и приградски области. Главната цел на овој проект е постапка за обнова и поставување и опремување на автобуски стојалишта на градска мрежа на линии во градот Скопје.

ЈСП на 3 април 2008 година се изготвува студија за ЈПП потфат за нови автобуски стојалишта. На 25 февруари 2010 година, Советот на Град Скопје донесува Одлука за утврдување стандарди за поставување временски објекти и урбана опрема и се прави потфат за доопремување на студијата која постои од 2008 г. Во мај 2010 г., ЈСП одлучува предмет на ЈПП модел да бидат 80 електронски информациона дисплеи и 80 автобуски постојки.

Потребата од типизирање на автобуските стојалишта, на градската мрежа на линии на градот Скопје, воведување автоматско следење на возилата на градскиот превоз, и поставување електронски дисплеи за следење, од каде патниците ќе добиваат информации прецизно за динамиката и времето на пристигнувањето на автобусите. Подобрување на естетскиот изглед на градот Скопје се целите кои со овој проект треба да се постигнат, и затоа е ставена во тендерска постапка потребата на Град Скопје, која треба да се заврши во период како е прикажано во анализата за трошок и добивка заедно со оцената на вредноста на парите.

**Предмет на овој проект** е финансирање – обнова – одржување - трансфер на автобуските постојки во Скопје од страна на приватен партнер, кој за одреден временски период ќе ја користи опремата за рекламирање на урбаната опрема на стојалиштата и терминалите наменета како рекламен простор.

Приоритетите на ЈСП со овој проект, доколу постојат финансиски средства би се реализирало навремено обновување на автобуските постојки, би се извршило осовременување, типизирање, подобрување на естетскиот изглед во Скопје, потоа подобрување на квалитетот на живот на граѓаните на Скопје.

За да се реализира целта треба да постават 275 автобуски постојки на подрачјето на Скопје согласно студијата која го има истражено овој проект:

- 65 автобуски постојки од ТИП А (настрешница, клупа, корпа за отпадоци, рекламно пано, табла со број на автобуси кои стојат на станицата, урбана светилка и информативна табла);
- 117 автобуски постојки од ТИП А1 (настрешница, корпа за отпадоци, рекламно пано, табла со број на автобуси кои стојат на станицата, урбани светилки, информативна табла);
- 93 автобуски постојки од ТИП А двојна (настрешница, клупа, корпа за отпадоци, рекламно пано, табла со број на автобуси кои стојат на станицата, урбани светилки - ова е тип спој на две стојалишта ТИП А);
- 80 информациона дисплеи за информирање на патниците на постојка со триредно прикажување на податоците.



Приходите за овој проект по м2, за површина од 1896 м2, по 625 евра годишно по м2, чини 1.185.000,00 евра.

Како значајно главни карактеристики кои треба да се испитаат, а се однесуваат на ЈПП модели на партнерсва или проекти се следните:

1. Дали овој проект е достапен (affordable) за ЈСП и неговите потрошувачи имајќи ги предвид можните финансиски ресурси од приватниот партнер и буџетските алокации на проектот.
2. Дали се врши трансфер на соодветните ризици на приватниот партнер, кој е надлежен во вакви ЈПП проекти да управува со ризикот.
3. Дали овој проект носи соодветна вредност за парите (VfMoney). Треба да се испита дали овој проект ќе носи вредност за парите, споредено кога истиот би го спроведувал ЈСП сам и за кој временски период.

Концесијата е еден од најпознатите модели на ЈПП, кој ја има најнепосредната врска на приватниот и јавниот партнер. Приватниот партнер директно комуницира со крајните корисници и тој иако под налог и контрола на јавниот партнер, ги дава јавните услуги на крајните корисници од кои ги наплаќа. Во овој договор имаме префрлање на ризикот на приватниот партнер и концесиски надоместок ПП му плаќа на ЈП. Но, може и јавниот партнер ако има некои дополнителни работи, и тој да му плаќа на приватниот.

Пример. Ако на плац кој се дава под концесија и има бунар, тој не може да се дислоцира и тој го користи, и затоа му плаќа и за тој дел.

Концесијата се организира особено **концесијата на градба** најчесто се остварува преку формата дизајн – изградба – финансирање – одржување – трансфер (Design-Finance- Build- Operate- Transfer- DBFOT). За да се реализираат ваков вид договори најчесто приватниот партнер основа правно лице со специјална намена (SPV- Special purpose vehicle), во кое влог може да имаат повеќе субјекти од приватниот партнер како и самиот јавен субјект. Овој модел не е можен бидејќи согласно Законот за концесии и ЈПП, во концесиски договор може да влезе само централна или локална власт.

Бидејќи автобуските стојалишта, согласно Законот за градежно земјиште<sup>113</sup> и Законот за градење<sup>114</sup>, урбаната опрема е дефинирана како опрема која се поставува на градежно изградено земјиште, а урбаната опрема вклучува опрема за продажба на билети, сувенири, весници, цвеќе, сладолед, **автобуски постојки**, типски објекти за обезбедување на конзуларно-дипломатски претставништва, фонтани, клупи, чешми, корпи, бини, детски игралишта. За поставување на автобуските постојки е потребно да се има одобрение за поставување урбана опрема кое го издава градоначалникот на Град Скопје.

Предлог за ЈСП е да употреби модел кој е многу сличен на концесија на градба – дизајн – финансирање – изградба – стопанисување - трансфер, со тоа што целта е приватниот партнер да го изгради, финансира, стопанисува и по одреден временски период, да го даде на јавниот субјект. Поврат на инвестицијата ќе се врши преку разумна заработувачка од рекламниот простор кој ќе се издава. Временскиот период е не подолго од 35 години, а ќе се види од самата понуда на приватникот, бидејќи ќе биде еден од критериумите. По истекот на времетраењето ќе се даде на ЈСП. Реализацијата на ЈПП проектот е со отворен повик.

Анализата за трошок и добивка зборува дека се базира на трошоци и корист на дефинираниот модел за период од 10 години кои се изразени во евра, (тоа значи претпоставен животен век на проектот е отприлика 10 години од 2010-2020). Првата година 2010 е предвидена за извршување на постапки, и би се почнало ефективно со работа од 2011.

**Вредноста на парите** се однесува компарирано, колкави би биле трошоците доколку ЈСП го спроведе и доколку би било ЈПП модел. Се вели дека при ЈПП има помали трошоци за рекламирање, ЈП ЈСП самостојно го изведува. Пресметките одат дотаму да се види колкава е финансиската интерна стапка на рентабилност (ФИСР) и финансиска нето-сегашна вредност (ФНСВ). Проектот се вели дека е атрактивен, дури и кога само ЈСП би го правело, но не го знаеме рејтингот на ЈСП и нема сопствени средства, доколу се земе кредит стапката на камата е 10% а дисконтаната стапка е 8%. Ова покажува дека проектот е атрактивен, бидејќи ФИСР (52,41%) е повисока од ФДС

---

<sup>113</sup> Закон за градежно земјиште (Сл.весник на Р. М бр. 82/2008 и 134.2008)

<sup>114</sup> Закон за градба (Сл. весник на Р. М бр.130/2009)

(8%). Исто така, времетрае е 10 г., т.е. до период од 10 г., а оној кој ќе понуди помал временски рок, времето ќе биде исто така еден од критериумите.

Доколу ЈСП самостојно го спроведува проектот има трошоци за плати за вработени, одржување, осигурување, финансиски трошоци и сл. И ЈП ЈСП овозможува добри услови и вредност за парите доколку проектот е реализиран како модел на ЈПП.

**За реализација на овој проект се предлага да се спроведе со отворен повик.**

**Во овој случај ЈПП моделот ќе се одвиваат преку договорно ЈПП.**

**Преку овој проект можеме да констатираме уште еден успешен проект на ЈПП.**

**Придобивките на партнерите се:**

- Генерирање приватен капитал и искористување на човечките ресурси и идеи на приватниот партнер;
- Трансфер на ризик од јавен партнер кон приватен;
- Подобрување на квалитет на живот на граѓаните на Скопје;
- Мотивирање да инвестираат или влезат во партнерство и други приватни партнери;
- Модернизирање на функционирањето на ЈСП;
- Типизирање на автобуските постојки и естетски лик на градот;
- Поголема функционалност и квалитет на живот на граѓаните на Скопје.

**Ако се спореди со традиционалниот модел тогаш како предности би биле:**

- Нема можности за финансирање од буџетот на ЈСП или Град Скопје;
- Постојат потешкотии од долгорочно задолжување на ЈСП;
- Вкупната вредност на проектот или за да се земе кредит 1.860.050,00 евра, со 10 % каматна стапка.

### *ЈПП проект Ски-патека Водно*

Овој проект е навистина иновативен од својот вид и сектор за ЈПП партнерство, кој за своја главна цел ја има изградбата на ски-патека на планината Водно. Македонија е земја лоцирана во југоисточна Европа, со граница чија должина изнесува 766 км. Границата ја дели со други 5 држави и тоа:

1. Албанија (151 км); 2. Бугарија (148 км); 3. Грција (246 км); 4. Србија (62 км); 5. Косово (159 км). Околу 80% од површината на Македонија ја сочинуваат планини и езера, што значи мала планинска земја, со највисок врв на Кораб од 2,764 м, Шар Планина. Ски-патека Водно се наоѓа на 10 минути од центарот на Скопје. Водно ги претставува белите дробови на Скопје, каде многу скопјани рекреираат, возат велосипеди, пешачат, трчаат и други активности, бидејќи има многу значајни објекти. На самиот врв се наоѓа Милениумскиот крст, чија изградба започна во 2002 г., како знак на 2000 години христијанство во Р.Македонија и светот. Околу има неколку цркви и манастири, Св. Пантелејмон, Св. Спас и изграден планинарски дом, а од неодамна во јули 2011 е пуштена жичницата Милениумски крст - Водно, која од Средно Водно до врвот.

Овој проект би го опфатил истиот тој потег, каде базната станица или највисоката точка на Водно е на височина од 1025 метри надморска височина, а додека почетната станица на гондолата или најниската точка, средно водно на височина од 570 метри надморска височина.

Покај гондолата која сега (додека го пишувам овој извештај) е во завршна фаза, ќе бидат потребни за комплетирање на проектот и два – ски-лифта, две патеки, бејби-лифт со тубинг патека, систем за технички снег, два ресторани, ски-школа, ски-рента.

Овој проект и целокупната инвестиција би требало да бидат достапни и ефективни од аспект што самата локација и временските услови го дозволуваат тоа.

Пример. се случува во јануари на Водно да има снег со висина до 51 см и истиот да трае до ноември со максимална снежна покривка која достигнува и до 21 см. Температурите кои одат во прилог на овој проект се во летниот период 42 степени и најниска во зимскиот период од -15 степени (има примери во Битола, град во Р.М., 2012 јануари -20).

Двата најзастапени спорта согласно студијата се скијањето и сноуборд кои поттикнуваат 90% од посетителите да се одлучат за зимски активности. Секаде каде постојат зимски спортови постојат и ски-школи. Замислата на овој проект има карактер на ЈПП, бидејќи целокупната инвестиција е преголема за да го инвестира еден град или ЕЛС, токму оттаму е идејата кон ЈПП. Како неопходен услов за реализација на проектот е соработка со приватен партнер, кој долго време на меѓународно тло се занимава со оваа проблематика, и кој е во можност да ги пренесе сите свои искуства и квалитети во однос на материјали и опрема.

Локацијата на ски-патеката Водно од Скопје е 15 мин., Куманово 45 мин., Тетово 50 мин., Велес 40 мин., Прилеп 90 мин., Приштина 130 мин., Ниш 150 мин., Скопски аеродром 25 мин. Популацијата на Скопје, 660.000 жители, со 85% население под 65 години. Определени се неколку патеки имено:

-Водно 1 почетна точка 1039 м завршна 900 м (за реализација на базна површина - рамна патека) со должина од 600 м и висинска разлика 130 м со вертикален пад од 21%;

- Водно 2 почетна 1040 м- завршна 550м (лесна патека) со должина од 2000м, и висинска разлика 490 м (почетна средно-тешка патека);

- Водно 3 почетна 950 м- завршна 700 м (средна патека) со должина од 700м, и висинска разлика од 250 м (одлична патека за искусни скијачи и скијачи на борд);

- Водно 4 почетна 1040 м- завршна 1010 м (напредна или тешка патека) со должина од 150 м и висинска разлика од 30 м (оваа ќе служи како детски парк или ски-патека за почетници;

- Водно 1а почетна 870 м- завршна 760 м (премногу стрмна патека) со должина од 400 м и висинска разлика од 140м со вертикален пад на 35% (за средно-искусни скијачи или сноубордери).

Стандардот за една скијачка патека е да поддржува до 100 скијачи на час со ширина од 10 м.

Вкупната должина на овие патеки е 3850 м, со можност за ноќно скијање.

Целокупната идеја за реализација во целост на оваа патека е технички снег кој ќе се создава како што покажува студијата со 15 снежни топови од декември па до март.

Планирано е да се ископа подземно 1м да и постават гусено армирани цевки, кои поддржуваат вода под притисок со што ќе се доведе систем на цевовод за 3850 м, кои ќе ги снабдуваат снежните топови со вода и струја.

На локација на 1050 м, западно од Милениумскиот крст ќе биде поставена акумулацијата со вода, административна зграда каде ќе се чуваат ратраци, моторни санки, прва помош, магацин за опрема.

Во објектот на пумпната станица ќе бидат сместени и систем за технички снег со 2 пумпи под висок притисок, поврзани со снежните топови, и кога доаѓа вода од пумпената станица, под притисок оди во снежните топови и во висина од 20 м распрскува вода која под студени температури се допира во воздухот и паѓа на ски-патека во вид на снег. Исто така е предвидена набавка на гусени машини за снегот. За да биде административно задоволен и комплетен овој проект е потребна гаража (100м<sup>2</sup>), пумпна станица (80м<sup>2</sup>), магацин (40м<sup>2</sup>), ски-патрола (20 м<sup>2</sup>), прва помош (30м<sup>2</sup>). Исто така е потребна акумулација со вода западно од Милениумски крст со капацитет од 30.000 м<sup>3</sup> со поставен систем за аерација, кој ќе прави меури да не се замрзнува водата. Треба да се обезбеди и осветлување на целата патека, 2 ресторана со 200 м<sup>2</sup>, доволни за тој капацитет на гости, систем на ски-лифтови и ски-гондола.

Капиталните инвестиции за овој проект се:

- Набавка и монтажа на ски-лифтови, изградба на скијачки патеки, набавка и монтажа на систем за технички снег, изградба на објект за сместување на опремата, изградба на ски-ресторан.

Согласно студијата се потребни следните финансиски параметри:

1. За изградба на ски-лифтовите за сите патеки е потребно 1.420.000,00 евра;
2. За изградба на скијачки патеки е потребно 516.000, 00евра;
3. Систем на технички снег со пумпна станица, снежни топови и земјени инсталации за кои е потребно 2.312.501, 00 евра;

- 4.Набавка на опрема (ратрак, резервни делови и алат) – 325.000, 00 евра;
- 5.Набавка и монтажа на систем на осветлување 225.000, 00 евра;
- 6.Набавка и монтажа на систем за контрола на ски–билети - 80.000 евра;
- 7.Изградба на акумулација на вода со систем на аерација – 134.000 евра;
8. Изградба на административен објект (клуч на рака без опрема) и канцелариски дел 135.000 евра;
- 9.Изградба на ски-ресторан за кој е потребно 260.000 евра

Целокупната инвестиција (чини 5.407.501 евра плус оперативни трошоци (рамнење патеки, опрема одржување, ресторан, струја, маркетинг) – 432.600 евра.

Дневниот билет се смета дека би требало да изнесува 12 евра, и да има дневно посетители 40.000 вкупно 480.000 евра, ноќни ски-билети 10 евра, со 15.000 посетители, или 150.000 евра, или годишен ски-билет од 100 евра.

Проценета вредност од ресторан и продажба на ски-билети се смета дека за една сезона би изнесувале 1.120.000, 00евра. За период од 5 години би се исплатила целосната инвестиција. Потребна рамка за изградба е 1 година, со вкупно 5 постојано и 22 месечно вработени лица. Пресметано е дека профитабилно работење со стапка од 10% годишно, дека концесионерот треба да добие концесија не помалку од 15 години и овој проект е економски оправдан.

Град Скопје не учествува финансиски во овој проект, но обезбедува водовод и одвод. Овој проект е типичен пример на концесија на градба, (ДФОТ), каде финансиски Град Скопје не учествува од својот буџет, а ќе има за период од 1 година, навистина атрактивен реализиран проект, кој ќе привлече голем број посетители. Ризикот за дизајн и изведба го сноси приватниот партнер, а исто така и ризикот на побарувачка. Маркетингот е главната работа за која треба да се грижи приватниот партнер за да го намали ризикот на потрошувачката доколку е над предвидениот и да се обезбеди да има приходи.

Со ова се зголемува имиџот на градот, квалитетот на живот на граѓаните, вработувањето во градот.

## *Концесија за цврст отпад во Јегуновце, Р. Македонија*

Главни ЈПП актери при овој проект е општината Јегуновце и приватната компанија Делва. Целокупниот ЈПП проект е финансиран од приватен партнер, без Е.У. поддршка. Моделот е концесија. При алокацијата на ризикот се вели дека целокупниот ризик е покриен од приватниот партнер. Приватниот партнер заедно со одобрение на Советот на општината определува тарифа.

Силна страна на овој проект е едноставниот концесиски модел и покрај ограничувањата и непознатата клима која постои за формирање на ЈПП, секогаш постои поле за приватна инвестиција, во менаџмент со отпад во општините.

Приватизацијата на Јегуновце на менаџирањето со отпад се должи на претходна компанија претприемач (Делва компани) која се стекнала со знаење како увозник на возила за општинските компании, т.е. за јавниот сектор, како и претставник за надворешни снабдувачи на опрема за општините (светилки за паркови, опрема за детски игралишта, возила за погребално и сл.).

Од снабдувач таа завршува и како купувач на компактор трактори кои подоцна ги изнајмува на голем број општини. По неколку неуспешни понуди за да го менаџира отпадот по општините, најпосле успела во Јегуновце.

Јегуновце претставува град со 25.000 жители, 60 км на запад од главниот град Скопје. Југохром, кој е најголем производител на метали и лакови, која неодамна е приватизирана, со депонија, која може да биде сметана за најзагадениот дел или жешка точка на Македонија, кој го загадува изворот на Скопје за питка вода со токсичен отпад. Оваа депонија е неформално депонија за општината. Познато е дека Делва не може да ја користи, па затоа отпадот мора да го носи до другите општини или регионалната депонија Дрисла, која е во Скопје, која е единствена професионално менаџирана депонија во земјата.

Договорот на Делва ѝ дава да може да го собира ѓубрето од домаќинствата и да си прави договори со индустриите и институциите. За возврат, Делва плаќа такса од 8%



од нејзиниот профит. Услугата од Делва не е задолжителна за населението, и општината не ја поддржува финансиски. Делва оперира целосно на сопствен ризик.

По нејзиното полугодишно искуство, услугите на компанијата се однесуваат на 10% од населението. Обезбедува стандардизирани пластични канти (80 л, 120 л, и 240 л) за домаќинствата, и ги собира еднаш неделно.

Делба го остварува својот профит преку индустријата и институциите како што се школи, полиција, пошти. Институциите имаат или се опслужени со метален контејнер од 1.1 м<sup>3</sup> кои се наплатуваат 1500 ден за една услуга. Индустриите се опслужени со 5 до 7 м<sup>3</sup> контејнери, и за услуга исто така од парче се плаќа. Делва тој отпад го донесува во Дрисла каде плаќа 650 денари по тон.

Делва има неколку камиони за отпад и два компактор камиони од 8 м<sup>3</sup> за отпадот од домаќинствата. Комуникацијата на Делва со општината е професионална и приватизацијата на услугата ветува успех кој може да биде модел кој може да служи како пример за другите општини.

Но пред ова да се случи, треба да има поволна клима за да се развие ЈПП во состав на јавниот сектор.

Македонскиот закон за јавна администрација е една насока како да се одвиваат постапките, како еден потресен пример, гласи:

„Депонирањето на комунален цврст и индустриски отпад на територија на две или повеќе општини треба да биде организирано или да го изведува јавно претпријатие, кое треба да биде утврдено од Владата“.<sup>115</sup>

Модернизацијата на менаџирањето со отпад повикува на регионализација и треба да се состави со локалните услуги, особено за малите општини во Македонија.

Законот налага, дека централните јавни претпријатија треба да ги преземат овие заеднички услуги и да се прекине некој стратегиски инвеститор да ги регионализира, најчесто општините се грижат за нив, па поради недостаток на кооперативност, услугата од кај нив да ја дадат на Владата.

---

<sup>115</sup> Закон за отпад (член 18/2008)

Македонија има денес 85 општини, заедно со Град Скопје, во најголем број тоа се мали општини кои се оддалечени и неефикасни.

Централната власт им дава локална автономија на општините, таа задолжува службеници кои знаат да ракуваат и кои можат да обезбедат јавна услуга вклучувајќи цени и финансирање.

Цената на основната општинска услуга како менаџмент на цврст отпад, вода и отпадни води се централно регулирани во Македонија. Доколку компанијата во општината сака да ја зголеми цената треба да добие одобрение од Министерството за економија, бидејќи сме земја во транзиција со таква економија.

Општините треба да се обединат и да почнат да функционираат како плански региони, да вложуваат во една регионална депонија која ќе ги опслужува општините на тој регион, и така ќе се воведат ред во функционирањето.

Постојат и други податоци за ЈПП проекти кои се во фаза на подготовка на студија или некоја почетна фаза во други општини во Р.М., во секторот на комунални работи и за јавно осветлување и општина Струга, Охрид и Општина Чаир.

Во прилог се прикажани статистички податоци за застапеноста на ЈПП проектите на европскиот пазар во период 2002 – 2010 г. по неговата финансиска рамка.

Европскиот пазар доживеа 112 ЈПП договори кои завршуваат во 2010, година. По вредност ЈПП проекти кои завршуваат во 2010 изнесуваат 18,3 милијарди евра. Јавно-приватни партнерства кои се финансирани од Европска инвестициона банка во период од 2000 до 2010 г. најчесто се застапени во Шпанија, Велика Британија, Холандија а не помалку и соседна Грција.

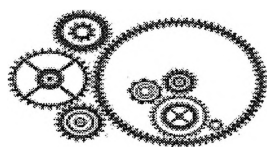
### 3.3 ЈПП Проекти финансирани од Европска инвестициска банка

Преглед за финансирани ЈПП проекти само во 2010 г.<sup>116</sup>

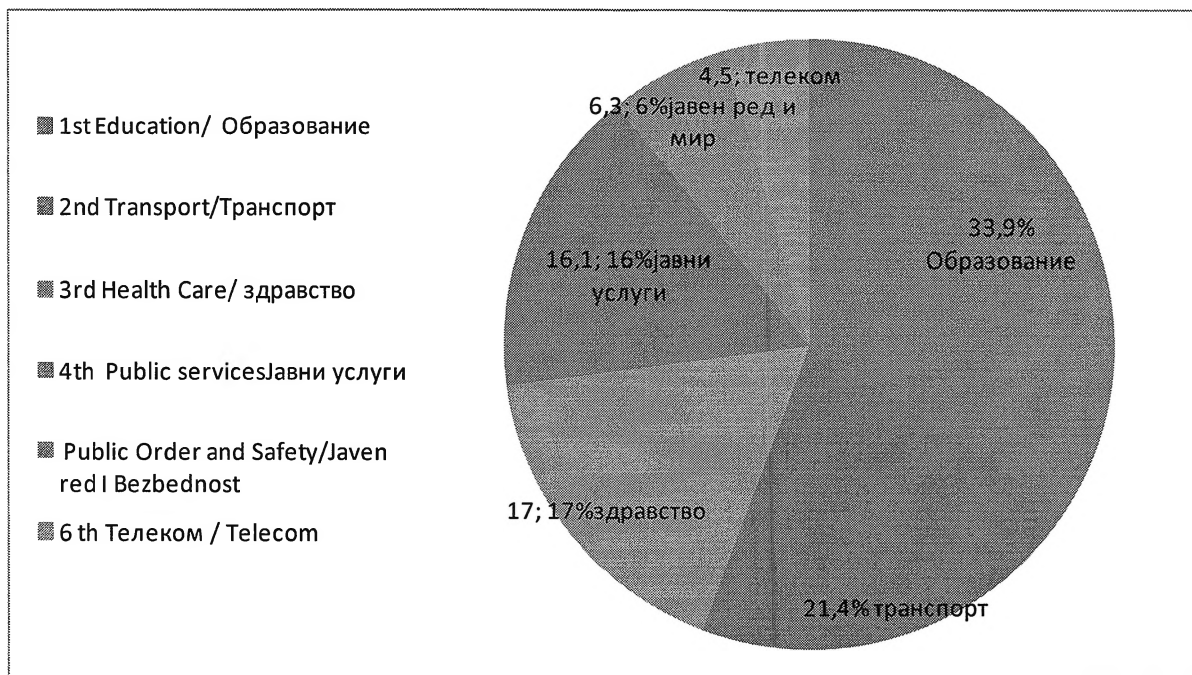
ЈПП проект /PPP project	Сектор/ sector	Милион-евра/потпишани договори/Euro/millionsignedamount
<b>1. Франција/ FRANCE</b>		
Железница/GSM- Railway	Транспорт/Transport	280
<b>2. Ирска /IRELAND</b>		
Ирскоучилиште/ Irish School	Образование/EDUCATION	45
<b>3. Португалија/PORTUGAL</b>		
Брзапруга/Highsped rail Poceirao-Caia)	Транспорт/Transport	600
Автопат(PinhallInteriorMotorway)	Транспорт/Transport	345
<b>4.Холандија/ NETHERLANDS</b>		
Автопат(A15Motorway:Maasvlakte-Vaanplein)	Транспорт/Transport	140
Автопат-A12Motorway:Lunetten-Veenendaal)	Транспорт/Transport	74
<b>5.Шпанија/ SPAIN</b>		
Трамвај во Сарагоса/Zaragoza Tramway	Транспорт/ Transport	75
Автопат- C- 25 Motorway- Eix	Транспорт/ Transport	270

<sup>116</sup> [www.eib.europa.eu/epes/resources/ppp-financed-by-eib-200-2010.pdf](http://www.eib.europa.eu/epes/resources/ppp-financed-by-eib-200-2010.pdf) (извор проверен јули 2011)

Transversal		
Метро во Барселона/Barcelona Metro- Line 9	Транспорт/Transport	400
Возен парк за метро во Мадрид/Rolling stock for Madrid MetroNetwork	Транспорт/Transport	188
6. Велика Британија/ <i>UK</i>		
Училиште Барнсли/Barnsley Schools	Образование/Education	58
Болница/Southmead Hospital	Здравство/Health	287

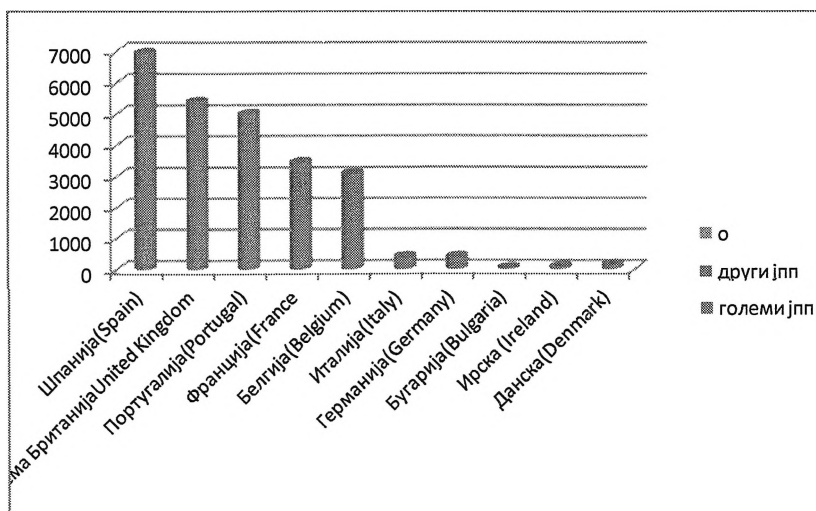


**Табела со Број на договори склучени по Сектори во 2010г**



117

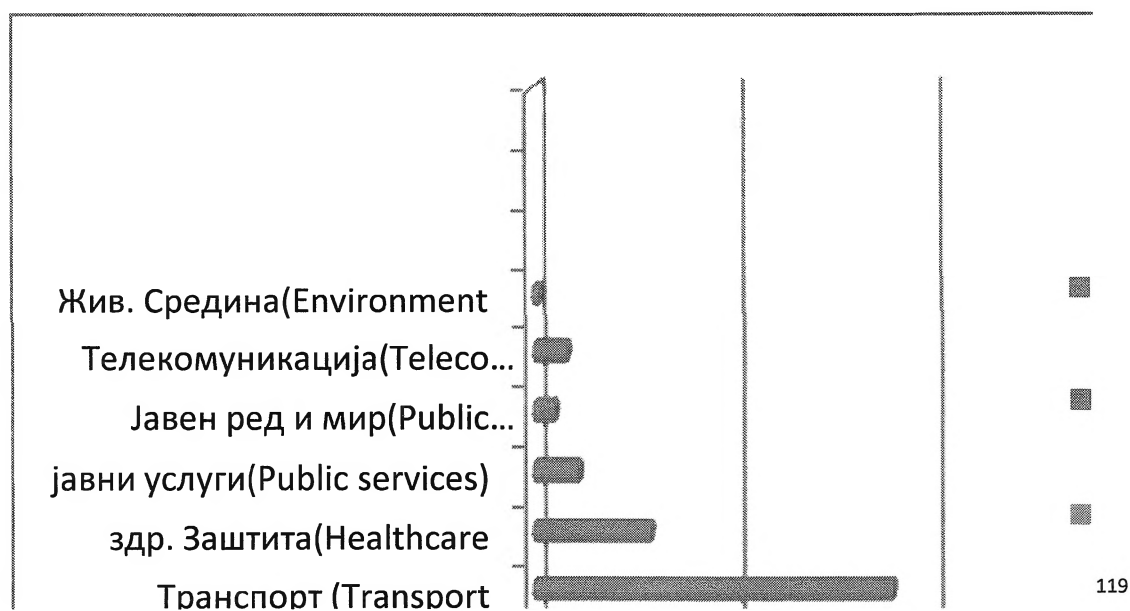
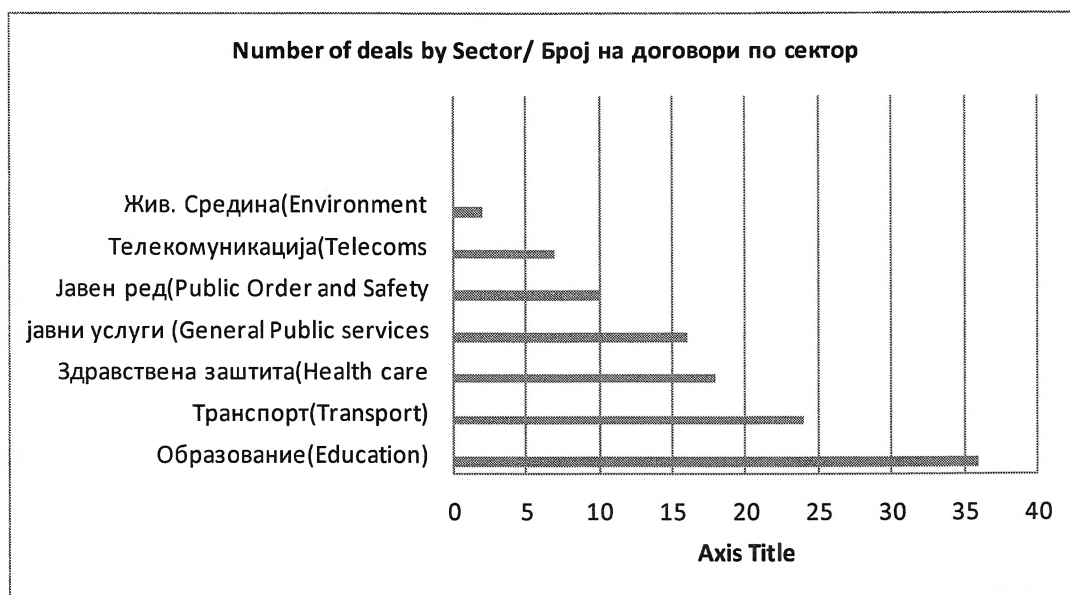
**Табела на големи ЈПП проекти по вредност во 2010 во Е.У. земјите/изразени во милиони евра**



<sup>117</sup> ( izvor:European Investment bank, <http://www.eib.europa.eu/eprec/index/htm>) последен пат посетен јули 2011 г.

**Споредбени табели на проекти на ЈПП според висина на инвестиција  
и инвестирање во сектор <sup>118</sup>**

Преку овие две табели илустративно е прикажано во кои сектори најповеќе се инвестира, колкава е висината на инвестирањето, и спротивно, во кои не се инвестира.

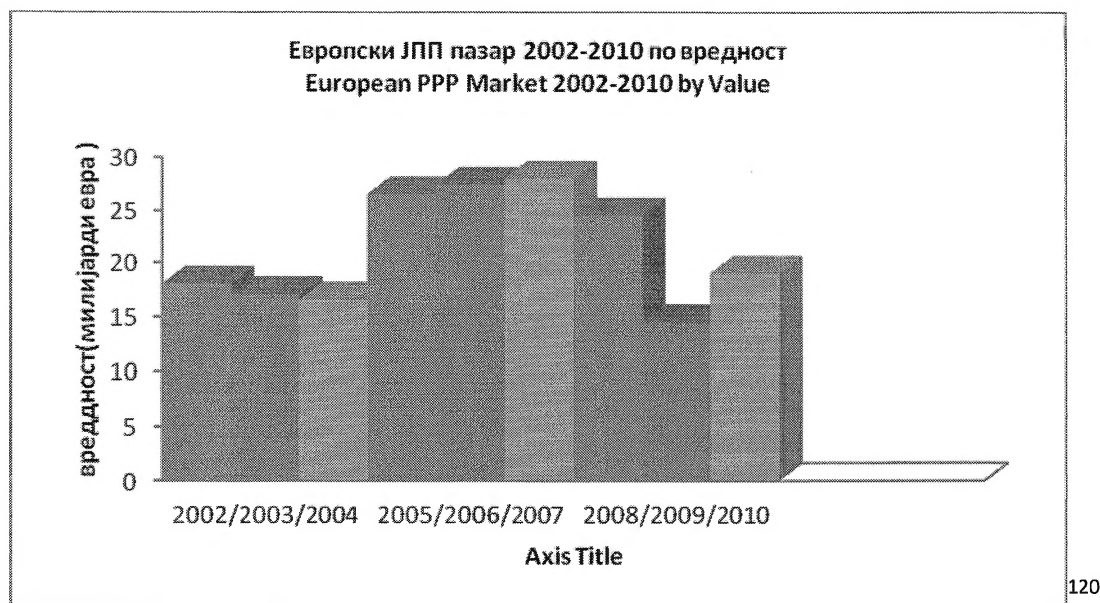


<sup>118</sup> (<http://www.eib.org/epes>.) Market update / Review of the European PPP Market in 2011

<sup>119</sup> European PPP Expertise Centre, Market update / Review of the European PPP Market in 2011, p.9 (<http://www.eib.org/epes>.)

## Табела на развој на ЈПП проекти во последните 10ина години на европскиот пазар

Табела на движењето на ЈПП договори и вредност на договори во последни 10ина год.



„Експертите велат дека Шпанија е најголемата земја која за првпат ја презема улогата на Велика Британија, и застанува на прво место, по број на договори по вредност. Велика Британија е втора, а на трето место по вредност на ЈПП проекти застанува Португалија која благодареејќи на 2 навистина големи проекти го има тој примат. Овие 3 земји чинат 63% од вкупната вредност на пазарот на ЈПП проекти“.<sup>121</sup>

Само за споредба за број на ЈПП договори, Велика Британија има 44 договори кои финансиски се затвораат во 2010, која е водечка, по неа земја која следи е Франција со 19 ЈПП договори и Германија со 14 и секако Шпанија со 13 договори кои завршуваат во 2010 г. Заедно сите 4 земји сочинуваат 80% од сите европски ЈПП проекти во 2010 г.

Договорите кои се потпишани во 2010 г. претставуваат 9% кои се со вредност на навистина големи проекти и чинат 500 милиони евра (Large PPPs), големите ЈПП проекти чинат дури 55% од вредноста на глобално ниво во област на ЈПП проекти во Е.У. Истражувањето на Европска инвестициска банка (EIB) која соработува со ЕК и

<sup>120</sup> EuropeanPPPExpertise Centre, Market update / Review of the European PPP Market in 2011, p.3 (<http://www.eib.org/eppec>)

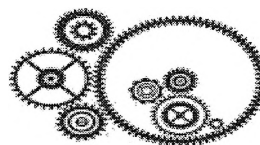
<sup>121</sup> EuropeanPPPExpertise Centre, Market update / Review of the European PPP Market in 2011, p.4 (<http://www.eib.org/eppec>)

земјите членки и е водечка европска институција за финансирање јавно-приватно партнерство со портфолио од 120 проекти во делот на Е.У. има вложено 25 милијарди евра. Во истражувањето на ЕИБ објавено во 2007 г., се вели дека од 1993 г. потпишани се повеќе од 1000 ЈПП договори, што претставува вредност на капитал од 200 милијарди евра и дека во подготовка се проекти со вредност од 73 милијарди евра.<sup>122</sup>

Ова се дел од водечките ЈПП проекти кои завршуваат во 2010г.:<sup>123</sup>

1. Брза железничка линија (GSM- R Rail Communications project) во Франција. Договорот покрива негова изградба, работење, одржување на нов радиожелезнички систем на околу 14.000км, на брза железничка линија. Вредноста е 660 милиони евра и претставува најголемиот ЈПП по потпишувањето на договорот во Франција во 2004 г.
2. Фламандски училишта (Белгија), чиј ЈПП проект завршил во јуни 2010г. Вредноста на проектот е 1,5 милијарди евра кој се состои од реконструкција, изградба и доразвивање кој опфаќа 211 основни и средни училишта во Фландрија- Кралство Белгија (Flanders).
3. Единствениот ЈПП проект во светот е Зоолошката градина во Франција, кој е завршен во февруари 2010 г., и е со вредност од 160 милиони евра. Името на ЗГ во Франција е Винценес (**Vincennes ZOO**).
4. Португалија ја заврши нејзината брза железница ЈПП проект во мај 2010 г., (180 км линија меѓу Поцериао и Каиа (Pociraio to Caia). Вредноста на ЈПП проектот е 1,6 милијарди евра кој, всушност, претставува најголемиот ЈПП проект во историјата на таа држава.

Можеме да заклучиме дека навистина ЈПП проектите во светот имаат голема функција и улога во насока на задоволување на барањата за подобар животен стандард и зголемување на економскиот развој во секоја земја поодделно.



<sup>122</sup> Agencija za javno-privatno partnerstvo, Hrvatska, pitanja I odgovori [www.aipp.hr](http://www.aipp.hr)

<sup>123</sup> EuropeanPPPExpertise Centre, Market update / Review of the European PPP Market in 2011, p.7(<http://www.eib.org/epcc>)



## Заклучок на целокупната анализа за ЈПП во Европската Унија и Република Македонија

Теоријата и практиката покажале дека во најголем број ситуации кога станува збор за нешто за кое немаме доволно познавање, веднаш го негираме и оспоруваме, бидејќи се смета, дека дури и финансиските импликации на еден проект, не се силен аргумент за подлабок процес на анализа. Па не само финансиските импликации туку и целиот развоен и одржлив тек на проектот. Затоа велíme дека проектите со ЈПП треба да функционираат како механизмот кај еден часовник. Се изработува во фази, најпрво стаклото, па механизмот, па стрелките, ременчето и кога ќе се спојат треба да функционираат на долг рок, перфектно со цел општо добро. Колку е подобар механизмот толку подолго ќе трае и проектот, а часовникот ќе го покажува точното време. Секако дека еден процес започнува доколку има подлога за тоа, односно има чисти документи, нема никакви проблеми од имотно-правен карактер и доколку станува збор за дејност од јавен карактер, т.е. подлежи на законска регулатива.

По сите карактеристики наведени за ЈПП проекти очигледно е дека се идентификувани предностите од неговата употреба. Негативности се многу малку, и најверојатно се причинети од неговата лоша употреба односно неинформираност.

### **Можеме да констатираме какви се неговите ефекти при неговата употреба:**

Она што е значајно да се потенцира и констатира е дека, клучната работа кај овие ЈПП проекти е дека ги прават проектите да се достапни или остварливи. Имено, се вели дека:

„Важно е јавниот сектор ја разбира ЈПП регулативата, што е еден од условите за тендерирање на инфраструктурата преку ЈПП. Треба да биде дадено мислење дали одреден проект одговара да се прави преку ЈПП и дали има силна политичка поддршка за ЈПП опција“.<sup>124</sup>

---

124 Delivering the PPP Promise, Review of PPP issues and activity, PriceWaterHouseCoopers, advantages and disadvantages of using PPPs, p17

„Проектите со ЈПП ги прават дополнителните проекти остварливи. Преку привлекувањето на финансиите на приватен партнер, со шемите кои одговараат за ЈПП модел, лимитираните финансии на јавниот сектор можат да бидат насочени да донесат уште неколку проекти кои се работени по традиционалниот модел“.<sup>125</sup>

„Генерално, во проекти на ЈПП, приватниот сектор ја финансира изведбата на проектот и тие средства кои ги вложува се вратени преку приходи на проектот или од страна на јавниот сектор или од комбинација на тие две. Во ситуации кога јавниот сектор нема или не може да го зголеми нивото на влог или позајмица од финансиски аспект, тогаш проектите со ЈПП ги прават проектите достапни“.<sup>126</sup>

### **Предности на јавно-приватно партнерство:**

#### **1. Преку ЈПП проектите се максимизираат вештините на приватниот сектор**

Во традиционалниот метод:

- приватниот сектор е одговорен за испорака на средства за определено време и определен буџет.

Во ЈПП шемата, приватниот партнер треба:

- да ги испорача средствата до определеното време и буџет;

- да биде сигурен дека преку начинот на кој ја донесува таа услуга е ниво кое го бара јавниот партнер;

- да ја менаџира целосната испорака на проектот;

- да е сигурен дека индивидуалните средства и другите елементи на проектот дека треба сите да работат заедно, за да можат успешно да ја донесат услугата. Бидејќи ризикот кога се заедно сплотени е помал, а работат како едно;

- одржувањето и реконструкцијата на средствата треба да бидат на високо ниво и ефективна база, за да тие бидат донесени во континуитет и на долг временски рок.

#### **2. Преку ЈПП проекти, приватниот партнер го зема целокупниот ризик на целокупниот проектен циклус.<sup>127</sup>**

---

<sup>125</sup> Julie O'Neill, secretary General of Irish Department of Transport at the 2005 , PPP Transport Summit

<sup>126</sup> Delivering the PPP Promise, Review of PPP issues and activity, PriceWaterHouseCoopers, advantages and disadvantages of using PPPs, p17

<sup>127</sup> Delivering the PPP Promise, Review of PPP issues and activity, PriceWaterHouseCoopers, Advantages and Disadvantages of using PPPs, p20

-Заради тоа приватниот партнер има интерес да влезе во партнерство и да го дизајнира проектот за долг временски рок што го нема кај јавниот сектор, за распределба на финансиите по години или фази, отколку тие да се платат одеднаш. Има евидентно зголемување на знаењата и вештините кај приватниот партнер со кои ќе се анализира целокупниот циклус и неговите трошоци и тие ќе се дизајнираат во согласност со тоа. Јавниот партнер не прави таква анализа.

### **3. Кај ЈПП проекти ризикот е алоциран кај страната која најдобро знае да менаџира со него или апсорбира секој посебен ризик .**

- Како што се вели, ризикот треба да го земе страната која знае најдобро менаџира со него. Во најголем број случаи на партнерства ризикот се префрла на приватниот партнер. Но, со тоа јавниот сектор само ја префла обврската и ја чека најдобрата вредност, додека тоа треба да го прави по правило страната која ја има таа експертиза која може да апсорбира ризик и да знае да го менаџира економски, намалувајќи ги трошоците. Како и да е јавниот и приватниот сектор не треба само да промовираат префрлување на ризикот од еден на друг. Приватниот партнер секогаш треба да ги предвиди идните барања и да не ги потцени, за да може да донесе видлив проект.

„Еден пример е дизајнирај-изгради-финансирај-оперирај DBFO (design-built- finance-operate) моделот кај Агенцијата за автопатишта која вели договорите содржат претставување на ефикасност на цена, иновативни техники и анализа на целосниот животен циклус на проектот во сфера на дизајн и изведба на автопат и неговото менаџирање“.<sup>128</sup>

### **4. ЈПП проекти носат вредност за парите**

- Се тврди дека треба да се постави прашање за потребите со секоја трансакција. Можноста е голема дека ЈПП проект ќе донесе вредност за парите. Кога се употребува проект од страна на приватен сектор секогаш се користат најдобрите дисциплини и вештини за да се донесе некоја услуга, кога имплементацијата ја прави само јавниот сектор, тогаш таа е сиромашна. Понудувачите се натпреваруваат да донесат најдобра услуга преку целиот животен тек на услугите, и каде е алоциран ризикот на страната која знае најдобро да работи со него или да го апсорбира.

### **5. Јавниот сектор плаќа само по донесена услуга**

---

<sup>128</sup> “DBFO- Value in Roads”- A Case Study on the first eight Road Contracts by the Highways Agency.

-Плаќањата од страна на јавниот сектор почнуваат кога ќе се реализира услугата. Доколку проектот доцни, јавната власт нема да плати за тоа, и нема да ги сноси тие трошоци или тој ризик. Плаќањето од страна на јавниот сектор може да се однесува на квалитетот на услугите кои се донесени и ќе бидат намалени услугите кои се донесени. Приватниот сектор има директен финансиски интерес да го убеди и да му покаже на јавниот сектор дека услугата е донесена навреме и на ниво.

### **6.ЈПП проектите инсистираат јавниот сектор да се фокусира на резултатот и бенефитите уште од почетокот**

-Примарен фокус на јавниот партнер е да знае кои услуги тој треба да ги донесе, а не средствата како се донесуваат тие. Експертизата на јавниот сектор затоа треба да биде фокусирана на услугите што треба да ги дава и затоа нема детаљна спецификација како се даваат.

-Спецификациите кога станува збор за ЈПП услуги секогаш се на долг временски период, па заради тоа тие треба да бидат специфицирани детаљно уште на самиот почеток.

-Кога спецификациите се детаљни уште на самиот почеток, ги минимизира или отстранува потребите за промени, што е пример кај традиционалниот метод за време на проектот заради преголеми трошоци.

### **7.Развој на специјалистички вештини и знаења**

- Можностите на добра имплементација на проекти од ЈПП доведуваат одлични можности за приватниот сектор. Имено, многу компании имаат создадено одделение или специјалист во кој вложуваат кој ја има потполната експертиза во тој дел за целиот животен циклус на еден проект. Како кај проектите така се вложува за да се затвори кругот и кај професионалците. Кај јавниот сектор не е така, бидејќи многумина работат и по неколку работи и никој од нив нема знаење или не е специјалист за одредена проблематика. Јавниот сектор може да има висока експертиза, но, за жал, мал е интересот за надградување.

**8.Забрзана изградба на инфраструктурата**, бидејќи во најголем број случаи ЈПП му овозможува на ЈП, наместо еднократно капитално да издвојува средства од буџетот, или да не може во најголем број случаи да издвои, бидејќи тоа се сериозни зафати кои

не секогаш можат да бидат завршени со годишно буџетско планирање, да обезбедат средства во одреден временски период за да се изгради некој проект во целина.<sup>129</sup>

Во најголем број случаи проектите не можат да се изградат, бидејќи нема финансии, или пак, ти се премалку и не може да се чека додека да се обезбедат нови. Станува збор за мотивирање на приватниот партнер да се покаже и ја земе работата во свои раце.

„Ова овозможува проектите да се имплементираат и тогаш кога се ограничени државните финансиски ресурси со што се обезбедува толку потребната инвестиција“.<sup>130</sup>

**9.Поквалитетни јавни услуги и поефикасна распределбата на ризикот на приватниот партнер,** кој треба самиот тој да го поттикне да биде со добра услуга, поголем квалитет за да привлече повеќе заинтересирани и да си обезбеди поголем приход, секогаш е поврзано јавната услуга има потреба од подобар квалитет и унапредување, каде што има услуги кои се врзани со плаќањето кое е секогаш врзано со задоволството на однапред предвидени стандарди за давање услуги. Имено тој самиот е мотивиран кога ќе вгради нови начини на функционирање или нови машини во некое производство. Така тој е мотивиран да си го намали ризикот од понуда на корисниците на неквалитетна услуга. Секако, тоа е голема придобивка на ЈП.

**10.Зголемена ефикасност** - приватниот партнер има за цел намалување на трошоците за време на целиот циклус на проектот за време на целиот период на раководење и менаџирање, што е доста тешко за јавниот партнер.

**11.Генерирање дополнителни приходи** - приватниот партнер може во најголем број случаи да создава приходи од трети субјекти. Што тоа значи? Тој ако тоа го прави ќе си ги намали сопствените трошоци, и ќе си ги зголеми приходите, ќе претставува еден начин на подменациска контрола, ќе има некој друг под него, односно ќе ги намали трошоците т.е. давачките на крајните корисници.

**12.Подобрено управување** - Кога му се дава обврска на ЈП од ЈП, ЈП е еден вид надзор, т.е. го регулира неговото работење, и ги насочува неговите активности во вистинска насока, доколку тоа би бил ЈП тој заради активности самиот не би бил во состојба да ги уочи, сега тој се јавува како еден вид коректор, и врши и контролира активности во однос на планирање, уредување, контрола на работни активности на ЈП.

---

<sup>129</sup> Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни јавно-приватни партнерства, 2008, ЗЕЛС, стр 6

<sup>130</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, 2008, Европска комисија, Генерален директорат, регионална политика, УСАИД, стр. 21

### **13.Подобра распределба на ризик**

Овдека се мисли на страната која најдобро може да управува со него според најниски трошоци. „Главната цел е да се постигне оптимален а не максимален трансфер на ризик, и да се постигне најдобра вредност“.<sup>131</sup>

### **14.Поголема мотивација за работа**

Распределбата на ризикот треба да го поттикне приватниот партнер да ги подобри и управувањето и изведбата на одреден проект. Во најголем дел од ЈПП проектите приватниот партнер се исплаќа целосно, само доколку услугите ги има донесено според поставените стандарди при давање услуги.

### **15.Помали вкупни трошоци**

Приватниот партнер е заинтересиран за да ги намали трошоците за време на целиот период на оперирање на проектот, што тешко се постигнува во рамките на механизмите кои ги користи јавниот партнер при менаџирање.<sup>132</sup>

Се вели дека се идентификуваат повеќе предности а помалку негативности, и на тоа укажува и последниот временски период со соработката која се забележува помеѓу јавниот и приватниот партнер.

„Преку пренесувањето одговорност или право за вршење јавни услуги, јавниот сектор или државата се јавува во улога на регулатор и се насочува кон активноста на планирање и контрола наместо на вршење управување со секојдневно давање активности. Освен тоа, воведувањето на конкуренција во јавниот сектор може да се спореди со давање јавни услуги со пазарни стандарди на кој начин би се осигурало дека за вложените средства се добива најдобра вредност. Единствен пресврт при давање на оваа услуга на јавно-приватно партнерство можеби е подоброто управување преку тип на договор, отколку преку давање наредба. Па на самиот почеток на развој на еден проект реорганизацијата на активностите на јавната власт преку категорија на демократска контрола и оперативност на услугите, овозможуваат да се управува со широк спектар на дејности по пат на договор, а на тој начин да не се доведе во прашање употребата на демократскиот процес. Исто така треба да се истакне дека технологијата на управување по пат на договор е многу повеќе софистицирана од хиерархиско управување во јавниот сектор. Освен тоа договорот дозволува

<sup>131</sup> Упатство за јавно-приватни партнерства, 2008, Европска комисија, Генерален директорат, регионална политика,УСАИД, стр. 21

<sup>132</sup> Мирослав Трајановски, 2008,Правник, стручно списание бр 192, Здружение на правници на Р. Македонија, стр 42

транспарентна спецификација на услугите и ги дефинира стандардите за квалитет кој може да се спореди со дадената услуга.”<sup>133</sup>

### **Негативни страни на ЈПП проекти :**

1. Бавна подготовка на ЈПП проекти, кои за проекти од високи стандарди можат да потрајат и до 2 години, поминувајќи низ сите фази.

2. Недостаток на статистички податоци врз основа на кои се изработува споредба на ЈПП проекти со традиционланиот начин на јавни набавки, во смисла на оптимизација на трошоците на јавниот сектор.

3. Недоволен капацитет на администрацијата за да може да стапи во контакт со приватниот партнер како и во дефинирање на обврските во договорот, па така и негова имплементација.

4. Недоволни информации за сите елементи кои треба да ги содржи ЈПП проект и практика како на пр. пренос на ризик на приватен партнер и во следен момент банкрот на приватниот партнер.

5. Негативен учинок при раскинување на партнерството.

6. Голема верба дека преку ЈПП ќе се решат сите недоволни средства или проекти, без да се размислува на елементите на секое ЈПП кое треба да се исполнат, па на самиот почеток најпрво се истражува внатрешната стапка на поврат на инвестицијата, и дали проектот е јавно добро.

Дефинирајќи ги позитивните и негативните страни на ЈПП, констатираме дека во рамките на Е.У. живеат 450 милиони луѓе кои веќе подолг временски период (19/20 век) работат со овој концепт и имаат голем број на ефикасно завршени ЈПП проекти , што недвосмислено упатуваат дека Р.М. прилагодувајќи и имплементирајќи ја освен легислативата, може тоа да го пренесе како искуство и во насока на проектите кои постојат во развиените земји. Р.Македонија има плодна почва за развој на овој концепт, по чија примена граѓаните ќе ги бераат бенефитите од неговата позитивна примена.

---

<sup>133</sup> Gulija, Bozena, 2004, *Euroscope*, dodatak EDC, bilten Europskoga dokumentacijskog Centra, br 73, str2

**Имајќи ги предвид содржините до кои дојдовме во текот на истражувањето на јавно-приватното партнерство во рамките на Европската Унија и Република Македонија ги донесуваме следните заклучоци:**

ЈПП се јавува како иновативен концепт или модел на соработка, кој за јавниот партнер претставува вршење дејност од јавен интерес, додека приватниот партнер во таа соработка гледа остварување профит и збогатување на референтна листа. Оваа соработка во развиените земји или членките на Е.У. може да се забележи во многу поразвиена фаза, почнувајќи од 19 век со веќе добиени резултати, додека пак во Р.М. таа се наоѓа на почетно развојно ниво, на ниво на правна регулатива. Реализирани проекти сè уште нема на локално ниво и мал број општини имаат склучено договори за почеток на воспоставување на ЈПП.

1. Со оглед на историската перспектива на ЈПП може да се заклучи дека оваа форма на алтернативен начин на обезбедување извори на финансирање е од многу нов датум во Република Македонија, иако идејата за вакви форми на соработка во Европската Унија и високоразвиените земји се забележани во минатото. ЈПП се јавува како потреба на новиот начин на стопанисување, но и како одговор на општествените потреби во овој милениум. Од таа причина Е.У. во која има земји со висок степен на економски развој, во поглед на развиена форма на јавно-приватно партнерство претставува образецот кој треба да се следи како мотивација за земјите во кои нема таков развој или се наоѓаат на почеток од неговиот развој. Е.У., освен правната регулатива, има голем број успешно реализирани ЈПП проекти, и менаџирањето со изворите на финансии можат да донесат позитивни практики, за земјите на кои им е потребен овој алтернативен концепт.

2. Истржувачките тези кои беа поставени уште во почетокот, пред да започне анализата за овој труд, беа со цел да се истражи на кое ниво се наоѓа развојот на јавно-приватното партнерство во Европската Унија во споредба со Република Македонија. Големиот број примери на ЈПП на кои се најде при анализата, кои се резултат на финализирани проекти во рамките на Е.У. (голем број изградени мостови, автопатишта, училишта, домови за стари лица, спортски сали) покажуваат дека преку ЈПП се обезбедуваат јавни добра во кои јавниот сектор учествува во најголем дел без финансиски инвестициски влог. Тоа покажува дека овие партнерства навистина



претставуваат еден од функционалните модели при обезбедување финансии за остварување на побрз економски развој, подобрување на социо- економската кохезија, креирање поголем број работни места, развој на вештини и знаења во повеќе области, и континуиран процес на едукација и задоволни граѓани со реализирани проекти.

3. Може да се заклучи дека кога станува збор за ЈПП во Република Македонија најподатливиот сегмент т.е. аспект за кој може да се обезбедат најголем број на информации претставува правната рамка. Во Европската Унија ЈПП добива правен легитимитет со Лисабонскиот договор од 2009 година. Но тоа не значи дека во рамките на националните законодавства претходно не постеле правни регулативи со кои се уредувала оваа област. Во суштина, од страна на државите членки на Е.У. се рефлектираат бројни примери кои покажуваат дека ЈПП веќе постоело во практиката и дало бројни резултати. Со оглед на отворениот метод на координација кој се практикува од страна на Е.У., овие позитивни практики претставуваат можност да се иницираат вакви практики (или проекти) и во другите држави каде овие форми не се развиени. Особено е значајно да се согледа значењето на ЈПП во државите со послаби економски потенцијали, односно државите кои имаат слаб инвестициски капацитет, каков што има нашата држава. Исто така, особено е значајно да се истакне развивањето на правната рамка во Република Македонија. Во кус временски период се донесени два закона (2008 г. и од 2012 г.) со кои се регулира формирањето на ЈПП, со кои се дефинира ЈПП и начините (методите) на негово имплементирање. Во магистерскиот труд се обидовме на кративен начини да ги претставиме промените во легислативата споредувајќи го старото со новото законодавство кое беше донесено во текот на изработката на трудот. Со тоа нашата легислатива може да ја поддржи нашата практика, која е во самиот зародиш.

4. Во рамките на Е.У. постојат директиви (договори, препораки, повелби) со кои се покрива и оваа област. За земјите кои не се членки на Е.У., не се обврзувачки, меѓутоа, секоја држава членка нив ги инкорпорира во сопственото законодавство со оглед на постоечките економски, или правни услови.

Р. Македонија го хармонизира националното законодавство со европското, преку што ја покажува својата подготвеност за имплементација за европските правила и прописи.

5. Идентификациски аспект на ЈПП претставуваат ризиците, бидејќи ризиците при секоја инвестициска активност се многу големи. Оттаму, при ЈПП проектите кога ќе ги споредиме со традиционалните јавни набавки, или традиционалниот начин на транспарентно одвивање на правните постапки постои секогаш прецизна определба на ризиците, како и конкретно дефинирање на видот на ризик кој го презема секој од партнерите. Тоа е и една од позитивните карактеристики која ја поседува ЈПП како концепт, односно не го поседуваат јавните набавки, од причина што целиот проектен циклус (кој најчесто е 20/30 г.) е пресметан, сите фази и сите можни промени. Секако дека и вредноста на парите како ЈПП карактеристика произлегува од прецизното планирање на целокупниот животен циклус на проектот.

6. Дојдовме до податоци дека не секогаш треба да се има разбирање за ЈПП дека ќе ги реши финансиските рецесии, во секој сектор. ЈПП секогаш има позитивни аспекти и свои негативни аспекти.

Позитивните се: ЈПП проектите се достапни и остварливи. Приватниот сектор го презема најчесто ризикот на проектот, и гарантира за точното и навремено одвивање на проектот. За секоја фаза од проектниот циклус, за сиот временски интервал на траење на реализација на проектот се специфицираат трошоците и се вкалкулирани и непредвидените работи. Договорите за ЈПП се на подолг рок, над 20 години. ЈПП проектот носи вредност за парите, квалитет, вештини и знаења. Приватниот партнер секогаш го забрзува временски крајниот резултат заради поголем профит и заради тоа, да работи позитивно е во негов интерес. Со ЈПП може да се генерираат дополнителни приходи.

Негативни се: Споредбено ЈПП и традиционален модел, ЈПП проекти се подготвуваат во подолг рок кој може да достигне и до 2 години, а недостаток на знаење кај администрацијата е еден од покрупните и суштински и недостаток од податоци и документација. Се споредува со традиционалните јавните набавки, и не се вложува во негова имплементација, нема соработка меѓу приватниот и јавниот сектор, заради задоволување на потребите на граѓаните.

7.Подеталната анализа на теоријата и практиката во Р.Македонија покажаа дека има „јаз“ во однос на сознанијата за јавно-приватно партнерство. Донесената легислатива и истражувачките студии даваат опсежна можност за согледување на природата на ЈПП.

Исто така, значајно е сознатието до кое се доаѓа во поглед на типовите т.е. модели на партнерства, како и сознатието за процедурите според кои тие се формираат. Ова нема толку теориска вредност, колку што има практична вредност поттикнувајќи ги јавните и приватните субјекти за здружување заради остварување јавни бенефити, но истовремено и на остварување на определени профитабилни цели.

Моделот на ЈПП во Р.М. е во почетна фаза. Првата декада на 21 век, 2010 г. започнува поинтензивна соработка, меѓусекторска, приватен и јавен сектор. Сепак, би заклучиле дека самиот почеток се однесува исклучиво во нормативната сфера чие преименување следи дополнително. Реални барања и иницијативи се јавуваат кои ги опишавме во трудот, но сепак тоа се само основни проекти чијшто резултат сè уште не е познат или пак е во тек на реализација но не е конечен.

8. Добрата со кои работи овој иновативен концепт најчесто се јавни добра и резултатите на ЈПП служат за јавен интерес, тие можат да бидат неисклучиви и неконкурентни. Овие добра главно ги обезбедува државата која ја има во сопственост инфраструктурата и други неопходни средства и чие право го доделува на користење. Денес со процесите на приватизација голем дел од овие сектори можат да бидат покриени од страна на приватниот сектор (образовние, безбедност, здравство, отпад), но сепак има домени кои за приватниот сектор се недостапни, или се помалку привлечни со оглед на нивото на профитабилност (улично осветлување, чистење снег, фекална и атмосферска канализација). За вакви случаи ЈПП е едно од најдобрите решенија. Од овие решенија бенефит ќе добијат граѓаните, но не помалку и претпријатијата кои стопанисуваат според принципите на новиот менаџмент на ресурсите, вклучувајќи го менаџментот со човечките ресурси, претприемаштвото и иновативниот дух на претпријатијата.

9. Има многу дефиниции кои се обидуваат од различни аспекти да го дефинираат ЈПП. Дали од аспект на нов процес? или пак, од аспект на искуството кое го создал и реализираните проекти. Во трудов се предлага една која би требало да е прифатлива и многу блиска и разбирлива до обичниот човек, претприемач, стопанственик:

- Јавно–приватното партнерство претставува партнерска соработка на два сектора, јавниот кој ја претставува државата (централната власт) и општините и Градот (локална), кој обезбедува јавни услуги и приватниот сектор каде има

приватен интерес и профит. Јавниот сектор го дава правото на приватниот сектор за користење јавно добро. ЈПП се јавува како алтернативен начин за добивање финансии кои се повеќе од потребни за еден проект да дојде до своја реализација и негова употреба. ЈПП се сите специфицирани активности за целиот животен циклус на еден проект, за да се сретне со потребите на потрошувачите да го искористи потенцијалот на приватниот сектор, ресурсите и иновативноста, а проектот да е јавен интерес. ЈПП е феномен, бидејќи со него се поттикнува ефикасност, и има за цел да се избегне чекање нови буџетски циклуси за финансирање.

- Во Европската Унија нема генерална дефиниција, па неколку здружени дефиниции упатуваат дека: ЈПП е форма на партнерство или заеднички иницијативи и облици на соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, односно профитен и непрофитен сектор или форми на заедничко вложување, каде се презентира приватниот сектор со неговите ресурси, експертиза и можности за преземање на ризикот и вредноста на парите, со цел да се осигура финансирањето, изградбата, обновата, управување и одржување на некоја инфраструктура, кој процес трае подолго од традиционалниот, или накратко да се обезбедат средства, за да се вршат јавни услуги на долг рок.
- Во Република Македонија дефинирањето на ЈПП се одвива преку законите од 2008 и 2012, дека ЈП партнерство се различни форми на соработка меѓу јавниот сектор (централна/локална власт) и приватниот сектор со цел да обезбеди финансирање, изградба, реконструкција, управување и одржување на инфраструктурата и/или вршење јавни услуги на долг рок, 30/40 г. со преземање на ризикот на проектот. Ко-менаџментот претставува најмеката форма на вклученост на приватниот партнер во искористување на јавните услуги, преку делегирање на правото. Иако акцент се поставува на формата на здружување на финансии и соработка, во најголем дел проекти приватниот партнер е оној кој учествува на тендери и го зема менаџирањето во голем број сектори.

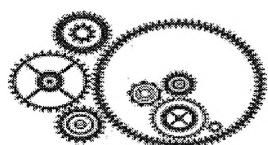
10. Значајни проекти во Е.У. на ЈПП до кои дојдовме при истражувањето на овој труд кои сакаме и да ви ги понудиме и да заклучиме дека навистина се капитални инфраструктурни проекти, реализирани преку овој иновативен концепт се :

Железничка пруга меѓу Шпанија и Франција во износ од 1 милијарда евра, инфраструктура за брза железница во Кралство Холандија, кој е еден од 14 приоритетни проекти за градба во Европа со вредност од 4,5 милијарди евра, Висечки мост во Франција во вредност од 400 милиони евра, нов патнички терминал на Аеродромот во Загреб со вредност од 221 милион евра и многу други стратегиски, кои се само компаративно споменати, но за кои тешко се доаѓаше до информации се ЈПП проекти како Тунелот под каналот Ла Манш, Суецкиот и Панамскиот канал и други.

Заклучокот на истражувањето за ЈПП во Р. Македонија вели дека, развојот на јавно-приватното партнерство се наоѓа во фаза на развој или почетна фаза. Во главниот град се во зародиш проекти кои заради недостаток на буџетската каса, покажале потреба од приватни инвеститори. Во најголем дел Р.М. нема систематизирани информации и анализи за ЈПП, има недоволни инвестициски средства, па оттаму и предизвикот да се работи на оваа анализа со цел да се понудат повеќе сознанија за алтернативниот концепт за обезбедувањена извори на финансирање, ЈПП. Град Скопје, Охрид, Струга, Пробиштип, согласно проектите кои се евидентирани, имаат започнато постапки за ЈПП проекти. Такви се, Нов лунапарк во Скопје, Трамвај во Скопје, Ски-патека до Водно, Фабрика за собирање и преработка на отпад во депонија Дрисла, Скопје, јавно осветлување, општина Чаир – Скопје, Струга, Пробиштип и Охрид, и сите тие се на ниво на проектна документација или пак истражувачка студија. Нивната реализација е на почеток.

11. Анализата на ЈПП ни даде можност да спознаеме дека најмногу договори реализирани според оваа форма имало во Велика Британија (44 договори) по која следи Франција(19), Германија( 14), Шпанија ( 13). Сите овие 4 земји сочинуваат 80% од сите европски ЈПП проекти во 2010 г. Додека од аспект на договори по вредност првото место за првпат го зазема Шпанија, на кое долго време била Велика Британија. Второ место останува за Велика Британија, а третото за Португалија. Овие 3 земји чинат 63% од вкупната вредност на пазарот за ЈПП проекти. Според истражувањето на Европската инвестициона банка од 2007 г., од 1993 г. се потпишани преку 1000 ЈПП договори со вредност од 200 милијарди евра, и во подготовка се проекти со вредност од 73 милијарди евра. Ова е показател за фреквентната употреба на ЈПП концептот во Е.У.

Јавно-приватно партнерство донесува нови булевари, мостови, училишта, спортски сали, аеродроми каде ќе можеме да се сретнеме со новите предизвици на модерното време, чии граѓани ќе ги жнеат придобивките од реализираните проекти.



## АНЕКС

### Предлози за ефикасна имплементација на ЈПП во Република Македонија

Предлози како поефикасно да се имплементира феноменот ЈПП и да се зајакне соработката приватен и јавен сектор и употребата на Законот за ЈПП во Р. Македонија

По примерот на Р. Хрватска кој се покажал дека одлично функционира, веќе постои Агенција за ЈПП, чувствуваме потреба да предложиме донесување на посебен **Закон за јавно-приватно партнерство, одделно од Законот за концесија, кој претставува еден закон во Република Македонија.**

**За да се унапреди развојот на ЈПП во Р. Македонија согласно досегашаните анализи предлагаме:**

- Законот да основа агенција/центар или совет за јавно и приватно партнерство на РМ, која ќе има својство на правно лице, и ќе вработи сертифицирани лица за ЈПП;

- Агенцијата/советот или центарот за ЈПП на Р. Македонија ќе ги извршува следните задачи:

1. Води постапка за оцена и одобрување на предлог ЈПП проектите, тендерската документација и конечниот нацрт на договор;
2. Ќе објави и води регистар или пак попис на одобрени проекти;
3. Ќе предлага измени и дополнувања согласно нејзиното работење и практика, измени на закон за ЈПП, и ќе помага во нивната изработка;
4. Ќе дава стручни објаснувања кои се однесуваат на ЈПП проекти на ниво на Р.М., и прописи кои се на ниво на овој закон;
5. Ќе организира и усовршува ЈПП проекти со други тела или специјалистички организации на оваа тема, следејќи ги успешните европски примери;
6. Унапредува инфраструктура, помага и предлага каде може да се организира ЈПП проект.

Агенцијата ќе мотивира обука на високопрофилирани кадри, поврзувајќи се со сите останати мрежи на агенции/ совети/ центри за ЈПП во светот, каде можат да се добијат знаења од ваков вид.

Доколку од финансиски аспект не е можно формирање агенција, **препораката е да се основа центар**, кој ќе ја има улогата на отворена надворешна канцеларија, со помалку вработен кадар од каде можат да се добијат повеќе информации граѓаните (можеби во централно градско подрачје), НВО, и претставува еден вид маркетинг за привлекување на повеќе мотивирани кандидати за инвестирање на ниво на централна или локална власт и генерално реализирани поголем број проекти. Во соработка со Град Скопје и Генерален урбанистички проект (ГУП), ќе може да се искористи за да се заживеат одредени неразвиени инвестициони подрачја.

Центарот ќе има за задача ажурирање и изработка на веб-страница од каде ќе можат да се добијат информации (документи, аплицирање, регистар), да се покаже постапката дека секогаш е многу подобро да се направи студија, со која ќе се направи анализа на трошок и придобивка, ќе се извлече кој ќе го презема ризикот и дали е самиот проект исплатлив и по кој временски период, што го нема при традиционалните постапки.

За да се унапреди процесот се предлага да се направи кампања и обука токму на оваа тема заедно со централната власт на сите учесници, чинители опфатени со овој концепт (општини, НВО, агенции за развој, министерство, ЗЕЛС).

Развој на поблиска соработка во однос на овие проекти во Е.У., со Канцеларијата на Град Скопје и ЗЕЛС во Брисел, Кралство Белгија.

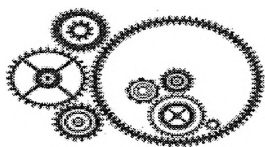
Согласно проблемскиот и долготраен аналитички пристап и потребата од транспарентност во постапките поврзани со јавни набавки, самата оваа проблематика е уредена со посебен закон, има потреба од основање канцеларија или одделение за јавно-приватно партнерство, независно од Одделението за јавни набавки заради интензивен развој.

Искусствено следејќи како функционира Агенцијата за ЈПП на Р. Хрватска, [www.ajpp.hr](http://www.ajpp.hr), има своја веб-страница каде што транспарентно ја информира јавноста за своите обуки, конкурси, проекти и сл. Во 2009 г. има издадено Водич за јавно приватно партнерство (ЈПП), *Korak po korak*, во 2010 г., *ЈПП водич низ постапките за*



*одобрување проекти во Агенцијата за јавно–приватно партнерство наменет за централна и локална власт (PPP Guide for Central and Local public bodies In Relation to the Procedures in the Agency for Public Private Partnership)” .*

Сметаме дека една од многуте стратегиски препораки за развој на ЈПП би требало да биде и електронско водење регистар, издавање публикации и електронски сервис, заради брзиот технолошки развој и големиот број корисници и поефикасно информирање. Дури и во фазно применување на овие заклучоци и препораки, Р.Македонија ќе има развој за што се залага и концептот на јавното-приватно партнерство.



## Користена литература:

### Домашни автори и печатени трудови

Ангелова, Биљана, 2011, *Концепти и перспективи на јавно приватните партнерства во Република Македонија, Економски развој*, Универзитет Св Кирил и Методиј, Економски институт, Скопје.

Блажески, Филип, Шахов, Александар, 2006, Извештај за надворешната Трговија на Македонија-2006, Вклучување на македонските фирми во глобалните добавувачки ланци, Скопје.

Вајденфелд, Вернер, Волфганг, Веселс, 2003, *Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција*, Фондација Конрад Аденауер и Сектор за европска интеграција- Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, Скопје.

Ванковска, Билјана, 2008, *Институции на Европската Унија*, Филозофски факултет, Скопје.

*Водич низ договорот од Лисабон*, 2010, Канцеларија за службени изданија на Е.У., Луксембург. Деан, Корина, Бушати, Димитар, 2008, *Локализација на Е.У., Референтен Водич*, СНВ Холандска развојна организација, Хаг, Холандија, СНВ Македонија.

Делегација на Европска Унија, 2009, *Партнери во реформи- Избор од Е.У.-финансирани проекти во Поранешна Југословенска Република Македонија*, Скопје.

Договор од Лисабон, Консолидирани верзии на Договорот за Е.У., 2011, Договорот за функционирање на Е.У., Повелба за фундаменталните права на Европската Унија, Протоколи, Декларации, Скопје, Фондација Конрад Аденауер, Скопје.

Ѓуровска, Милева, 2008, *Социологија на женскиот труд*, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Филозофски факултет, Скопје.

Европска комисија, Генерален директорат за регионална политика, 2008, *Упатство за јавно – приватни партнерства*, Проект за деловно опкружување на УСАИД, Скопје.

Здружение на правниците на Р. Македонија, 2008, Статија на Трајановски Мирослав, *Јавно приватно партнерство*, Стручно списание бр.192, Скопје

Здружение на правниците од стопанството на Р. Македонија, 2006, Деловно право, списание за теорија и практика на правото бр 16, Петковска, Снежана, *Новини во управувањето на јавните претпријатија и друштва кои вршат дејност од јавен интерес- јавно – приватно партнерство*, Скопје.

Јобст, М, Вртески, Ј, 2007, *Водич во реализација на јавно-приватно партнерство( ЈПП)*, аутсорсинг, можности за партнерство кај спортските објекти, пазарите и наплата на комунални услуги, АДКОМ, Скопје

Карталов, Христо, 2005, *Европската интеграција низ економската перспектива*, Филозофски факултет, Скопје.

Камбовски, Владо, *Правда и внатрешни работи на Европска Унија*, 2005, Правен факултет Јустинијан Први, Штип.

Кекеновски, Љубомир, 2010, *Економија на јавниот сектор*, Економски факултет, Скопје.

Министерство за локална самоуправа на Република Македонија, 2011, ИЗВЕШТАЈ за спроведување на политиката за рамномерен регионален развој на Република Македонија 2008-2010, Скопје.

Несторовски, Методија, 2010, *Економија на инвестициите*, Економски факултет, Скопје.

Николов, М, 2009, *Физибилити студија за јавно приватно партнерство*, Тренинг центар за локален економски и рурален развој во општина Ѓорче Петров, Скопје.

Поповска, Б, Мирјана, Поповски, В, 2006, *Процесот на децентрализација: Мислење на граѓаните*, Фондација Фридрих Еберт- канцеларија Скопје.

Стојков, Методија, 2009, *Јавни приватни партнерства и нивна примена во Р. Македонија*, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Годишник на Економски факултет- Скопје

Трајановски, Мирослав, Узунов, Д, Николов,М, Вртески, Ј, 2008, *Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни јавно-приватни партнерства (ЈПП)*, З.Е.Л.С, Скопје.

Студентски збор, 2002, Устав на Република Македонија, Скопје

Трајановски, Мирослав, 2006, Правна рамка за јавно приватна соработка во јавните услуги на локално ниво (водич), ЗЕЛС, Заедница на единици на локални самоуправа на Република Македонија

Фонтејн, Паскал,2011, *Европа во 12 Лекции*, Скопје.

Хаци-Василева Марковска, В, Штерјева, Т, Трајановски, М, 2009, *Студија за јавно приватно партнерство за собирање и транспортирање на комунален цврст отпад во Општина Струга*, Скопје.

Цветковски, И, Leclerc,Guy, Rasoamanana,C, Bozier, P, *Јпп и јавните услуги во Р. Македонија/PPP&Utilities in Macedonia,2010,PriceWaterHouseCoopers,Скопје.*

Шуман, Роберт,2009, *За Европа:Политички Ракописи*, Скопје.

## **Странски автори и печатени трудови**

Agencija za javno-privatno partnersvo, 2009, Vodic za javno-privatno partnerstvo(JPP) Korak Po Korak, Zagreb.

Council for Public- private Partnerships, 2003,*Critical Choices, The Debate over Public- private Partnerships and What it Means for America`s Future*, National Council for Private Public partnerships, Washington, DC 20036.

C`M`S, *PPP in Europe,Report on PPP in Central and Eastern Europe , april 2009, CMS*, (CMS is leading European Provider of Legal Services, Headquartered in Frankfurt,Germany, *established in 1999*)

Davies, Paul, Kathryn, Eustice, 2005, *Delivering the PPP promise\* A review of PPP issues and activity*, Pricewaterhouse Coopers.

EU, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2004, ***Green Paper on public private partnerships and community law on public contracts and concessions***, COM (2004)327 final, Brussels

EUROPEAN COMMISSION, 2011, ***Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market***, COM(2011) 15 final, Brussels

EUROPEAN COMMISSION, 2011, ***From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding***, COM (2011)48, Brussels

EUROPEAN COMMISSION, Directorate- General, Regional Policy, 2003, *Guidelines for Successful Public- Private Partnerships*, Brussels

European PPP Expertise Centre(EPEC), 2011, *The Guide to Guidance, How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*.

European Union, Twinning light project, “*Strengthening of the Administrative Capacity of the Agency for Public-Private partnerships in the Republic of Croatia in Relation to the Implementation of the New Public-Private Partnership Legislation*”HR/2007/IB/FI/03TL, 2007, *PPP GUIDE for Central and Local Public Sector Bodies in Relation to the Procedures in the Agency for Public Private Partnership*, Partners, Agency for Public Private Partnership of Croatia and Special Secretariat for Public Private Partnerships, Centre for International European and Economic Law of Greece.

European Commission, Directorate- General Regional Policy, 2004, *Resource Book on PPP Case Studies*.

EU, Commission of the European Communities, 2004, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, White Paper on Services of General Interest*, COM ( 2004)374 final, Brussels.

E,Commission Communication on PPP, 2009, *Frequently asked questions*, Brussels.

European Economic Recovery Plan 2000-2013, 2011,*PPP in Research Activities*, European Commission.

EBRD,Public-Private partnerships,2007,Law in Transition(<http://www.ebrd.org/pubs/legal/lit071.htm> )

European Commission,2009, Eu Enlargement, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress report*, Brussels.

*FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER, 2005, PPP in Europe: an Overview.(7.11.2011)*

Gulija, Bozena, 2004, *Euroscope-bilten Europskoga Dokumentacijskog Centra, Javno privatno partnerstvo, .*

Hall, David, 2008, *PPP in EU,Critical appraisal, ASPE conference*, Sent Petersburg.

Iossa, Elisabetta, Spagnolo, G, Vellez, M, 2007, *Best Practices on Contract Design in Public- Private Partnerships*, Report prepared for the World Bank.

International financial services, London, (2003-2004)*Public private Partnerships UK Case studies*

Katz,Dieter, 2006, *Financing Infrastructure Projects:Public Private Partnerships(PPPs)*, New Zealand Treasury

Kominek, Zbigniew, 2005, *Filling the gap in urban transport, Private Sector participation in transition countries*, European Bank for Reconstruction and Development.

Marenjak, S, Skenderovic, V, Vukmir, B, Cengija, J, 2007, *Javno privatno partnerstvo I njegova primjena u Hrvatskoj.*

Nicolopoulos,Adam, 2011, *IMPLEMENTING PARTNERSHIPS IN CALIFORNIA* , AND Capital Ventures, Inc., California.

*Nato Handbook, 2001, Nato Office of Information and press, Brussels.*

The National Council for Public Private Partnerships, 1999, *Types of Public-Private Partnerships*, Arlington, VA 22201.

The National Council for Public Private Partnerships, 2003, *Critical Choices: The Debate over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future*, Washington, DC 20036, [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org).

Organization for Security and Co-Operation in Europe, Mission Skopje, 2012, Извештај за оценување на децентрализацијата 2006-2011, Мисија на ОБСЕ во Скопје, Скопје.

PricewaterhouseCoopers, *Building New Europe's Infrastructure\* Public Private Partnerships in Central and Eastern Europe*. (18.11.2011)

Turina, Natasa, *Overview of PPP models and the Analysis of the opportunities for their application*, University of Rieka, Faculty of Civil engineering, Croatia

TWINING LIGHT PROJECT, Hr, 2007, *PPP GUIDE for Central and Local Public Sector Bodies in Relation to the Procedures in the Agency for Public Private Partnership*, Croatia.

Sinkovic, Z, Klaric, M, *JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO*, Hrvatska

South Africa Government, June 2011, *PPP investment Summit, Optimising PPP deals and structures in Africa*, Sandton, South Africa.

## **I. Користени линкови**

[www.europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/index\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/internal_market/index_en.htm)

[www.aipp.hr](http://www.aipp.hr)

[http://europa.eu/int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm](http://europa.eu/int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm)

[http://ec.europa.eu/research/press/2009/pdf/ppp-q&a\\_en.pdf?view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/press/2009/pdf/ppp-q&a_en.pdf?view=fit&pagemode=none)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/research/press/2009/pdf/ppp-q&a\\_en.pdf?view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/press/2009/pdf/ppp-q&a_en.pdf?view=fit&pagemode=none)

<http://ec.europa.eu/research/index.cfm?!g=de&pg=newsalert&year=2009&na=ppp-310309>

<http://www.eib.org/opec/resources/ppps-financed-by-eib-2000-2010.pdf>

<http://tentea.ec.europa.eu>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

<http://www.ifsl.org.uk>

GuideforsuccessfulPPP

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm)

<http://www.pwc.com/gx/en/engineering-construction/new-europe-infrastructure/index.jhtml>

PPP Forum <http://www.pppforum.com>

<http://www.publicprivatefinance.com>

The Financial Times <http://www.ft.com>

[www.bilbaoria2000.com](http://www.bilbaoria2000.com)

The National Council for Public Private Partnerships <http://www.ncppp.org>(14.07.2011)

[http://europa.eu/cud/docs/quest\\_en.htm](http://europa.eu/cud/docs/quest_en.htm)

<http://www.rcc.int>

<http://www.eib.org/epec>

[http://www.eib.europa.eu/epec/resources/epec\\_market-update-2010-public.pdf](http://www.eib.europa.eu/epec/resources/epec_market-update-2010-public.pdf)

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)

<http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=149>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Public%E2%80%93private-partnership>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf)

<http://www.portal-vz.cz/documentary/ppp/ppp-in-europe>



[www.vus.hr/uploads/file/zbornik/rad\\_sinkovic\\_klaric.pdf](http://www.vus.hr/uploads/file/zbornik/rad_sinkovic_klaric.pdf)

<http://www.psiro.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc> (25.07.2011- последен пат посетен)

[www.skopje.gov.mk](http://www.skopje.gov.mk)

[www.jsp.com.mk](http://www.jsp.com.mk)

[www.probistip.gov.mk](http://www.probistip.gov.mk)

[www.cair.goc.mk](http://www.cair.goc.mk)

[www.gazibaba.gov.mk](http://www.gazibaba.gov.mk)

<http://drisla.mk>

## **II. Студии на случај – (Case studies), печатени материјали и физибилити студии за јавно-приватно партнерство**

1. Study for PPP and Concession for Implementation of an Amusement park in the City of Skopje, 2011, IDOM, Spain.

2. Gawad kalinga, Low Cost Housing, Cambodia and Philippines

3. Green energy, Jatropha Outgrowers, Vietnam

4. Habitat for Humanity, World Concern, Low Cost Housing, Asia, Pacific, Cambodia and Myanmar

5. Проектен концепт за развивање на модел на јавно-приватно партнерство за проект *Општинска куќа Гази Баба, концесија Изградба и одржување на комерцијално-хотелски објект, 2010 г., Скопје*

6. Студија за јавно-приватно партнерство за депонирање на комунален и други видови отпад на подрачјето на град Скопје за потребите на ЈП депонија Дрисла, 2011, Скопје

7. Физибилити студија за јавно-приватно партнерство *Тренинг центар за локален економски и рурален развој и обуки за македонската туристичка и хотелска индустрија и настава во природа, 2009, Скопје*

8. Студија за концесии за имплементација на забавен парк во град Скопје, 2011, Скопје

9. Договор за јавно-приватно партнерство за дизајн, изградба, менаџирање и трансфер на искористливост на Црна Река, ХЕЦ Чебрен и Галиште, 2011, Скопје.
10. Ugovor o Koncesiji za izradnju uredjaja za prociscavanje otpadnih voda, 2009, Zagreb
11. Студија за концесиски проект *Изградба на административно-деловен и пазаришен комплекс Пробиз, Пробиштип*, 2009, Скопје.
12. Јавен повик за избор на вршител на угостителска дејност и користење на урбана опрема на градска плажа Скопје, 2011, Скопје (9 ноември 2011, дневен весник Вечер стр. 10)
13. Отворен повик 1/2012, за доделување на договор за јавно-приватно партнерство за реконструкција, Модернизација и одржување на јавно осветлување во општина Охрид, (11 јануари 2012, дневен весник Нова Македонија, стр. 6)
14. Студија за потфат *Јавно приватно партнерство за имплементација на автоматска локација и интелигентен систем за наплата на возилата на ЈСП*, Скопје, 2011, Скопје
15. Студија за потфат *Јавно приватно партнерство – ЈСП Автобуски Стојалишта*, 2010, Скопје
16. Студија за јавно-приватно партнерство за собирање и транспортирање на комунален цврст отпад во општина Струга, 2009, Скопје
17. Физибилити студија *Ски-патека Водно*, 2011, Скопје
18. Студија на Случај -Пречистителна станица преку ЈПП во Централен Хајланд Регион, Викторија, Австралија( *Case study - Water Treatment Plants by Public Private Partnerships, Central Highlands Region Water Authority, Victoria, Australia*, 2011)
19. Тендерска документација за доделување на право на поставување на урбана опрема за вршење на угостителска дејност на кејот на реката Вардар, Скопје, бр 08-3033/6, 2011, Скопје

### III. Домашна и странска законска регулатива

#### Закони во Република Македонија

- Закон за концесија и други видови ЈПП (Сл. весник на Р.М. бр 7/08, бр. 139/08, бр.64/09, бр.52/10)
- Закон за концесии и јавно приватно партнерство, (Сл. весник на Р.М. бр. 6/12 од 13 јануари 2012)
- Закон за територијална организација на локалната самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 55/04)
- Закон за Град Скопје (Сл. весник на Р.М. бр 55/04)
- Закон за локална самоуправа (Сл. весник Р.М. бр. 5/02)
- Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр 61/04)
- Закон за сопственост и други стварни права (Сл. весник на Р.М. бр. 18/01)
- Закон за јавни набавки (Сл. весник на Р.М. бр.136/2007, бр. 130/2008, бр. 97/2010, бр. 53/2011, бр. 185/2011, бр.24/2012 )
- Закон за јавни претпријатија (Сл. весник на Р.М., бр. 38/96)
- Закон за градежно земјиште( Сл. Весник на Р.М., бр.17/2011, и бр. 53/2011)
- Закон за рамномерен регионален развој на Р.М., (Сл. весник на Р.М. бр.63/07)
- Закон за комунални дејности (Сл. весник на Р.М бр. 45/97)
- Закон за Град Скопје, Службен весник на Република Македонија, бр 55/04 од 16.08.2004
- Устав на Република Македонија (Одлука за прогласување на Уставот на Р.М. 17 ноември 1991)

## Странска легислатива

- Закон o koncesijama, 17 listopad 2008 g, 3561, Republike Hrvatske
- Закон o javno-privatnom partnerstvu, 24 listopad 2008 g, 3679, Republike Hrvatske

