Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков
П.Фах 249
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: +389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Број:12-98/23

Дата: 29.09.2017

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Јавно приватно партнерство на локално ниво” со цел да дадеме одговор на прашањето: „Дали законската рамка и институционалната поставеност обезбедуваат успешно воспоставување на јавно приватно партнерство кај единиците на локална самоуправа и кои се ефектите од склучените договори помеѓу јавниот и приватниот партнер”? како и давање на препораки кои ќе бидат насочени кон воспоставување на ефикасен систем на јавно приватно партнерство и зголемување на ефектите од истото.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2017 година.

Опфатот и доказите кој се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:
Постојната институционална поставеност на јавното приватно партнерство во Република Македонија и практична имплементација на модели на јавно приватно партнерство делумно обезбедуваат успешна реализација на проектите. Со цел успешна имлементација на проекти со јавно приватно партнерство потребно е зајакнување на институционалните капацитети на централно и локално ниво.
Неопходен е системски приод на сите институции инволвирани во процесот на спроведување на постапките за јавно приватно партнерство и нивно постапување согласно надлежностите и тоа: ревидирање на Законот за концесии и јавно приватно партнерство, формирање институција/тело кое ќе биде одговорно за давање на мислење за покренување на постапка до реализирање на договор за јавно приватно партнерство и изготвување и донесување на стратешки документ како основ за стратешки насоки за успешно спроведување на јавното приватно партнерство (ЈПП).

Ревизијата на успешност го опфаќа периодот од 2011 до 2017 година, со посебен осврт на воспоставување на јавно приватно партнерство кај единиците на локална самоуправа.
Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Законска регулатива, надлежности и координација на институциите;
- Спроведување на постапки за воспоставување на ЈПП од страна на општините;
- Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП.

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се сними состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.
Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија и тоа:

- Административниот капацитетот на одделението за нормативно правни работи во Министерството за економија е недоволен да обезбеди ефективна имплементација на Законот за концесии и јавно-приватно партнерство;
- Советот за ЈПП треба да има советодавна улога на Владата на Република Македонија во областа на јавно приватно партнерство, и треба да врши промоција на јавно приватно партнерство, да предлага проекти за јавно приватно партнерство и да дава иницијатива со предлози за измени на прописите од оваа област. До моментот на вршење на ревизијата Советот не функционира и наведените активности не се реализирани што има за ефект неефективна институционална координација и поддршка за реализирање на проектите на ЈПП;
- Постои ненавремено ажурирање на Регистарот на доделени договори за воспоставување на ЈПП дефиниран со Законот поради недоставување или ненавремено доставување на податоците за склучените договори за ЈПП;
- Планирањето и подготовката на проектите кои ќе се реализираат со ЈПП треба да произлегуваат од развојната Стратегија на општината и како краен ефект треба да се постигне избор и имплементација на проекти кои обезбедуваат ефективно користење на ресурсите и рамноправна распределба на придобивките од проектот;
- Одговарајќи на потребата да се согледа оправданоста и исплатливоста на потфатот за изградба на адмиминистративно деловен објект (АДО) во Општина Ѓорче Петров со изработка на две студии ревизијата заклучи дека проектните идеи упатуваат на различни цели и образложенија за економската оправданост на изградба на различна квадратура на АДО за општината;

- Непочитувањето на одредбите од Законот за концесии и други видови на ЈПП и пропусти во начинот на спроведување на отворената постапка за доделување на договор за ЈПП за изградба на АДО во Општина Крива Паланка, влијае на објективноста за избор на понудувач (приватен партнер) како и на квалитетот на градбата на АДО во Општина Крива Паланка;
- Промена на првичните услови од договорот за ЈПП за изградба на АДО во Општина Крива Паланка, кои не биле предвидени во тендерската документација, доведуваат до нарушување на основните цели на Законот кој налага транспарентност и еднаков пристап, намалување на можната конкуренција во процесот на доделување на договори за ЈПП;
- Ревизијата констатира дека АДО и подземниот паркинг простор во Општина Ѓорче Петров не се изградени и пуштени во употреба (технички прием) во предвидениот рок од 03.05.2017 година, а тоа ќе има директно влијание врз исполнување на поставените цели од физибилити студијата и проектот;
- Непочитувањето на одредбите од Законот за концесии и други видови на ЈПП и пропусти во начинот на спроведување на отворената постапка за доделување на договор за ЈПП за модернизација на системот за јавно осветлување во Општина Студеничани, влијае на објективноста за избор на понудувач (приватен партнер) и ефикасноста во процесот на доделување на договори за ЈПП и негова реализација;
- Несоодветно и неквалитетно извршени работи и битни повреди на одредбите од Договорот за јавно приватно партнерство за модернизација на системот за јавно осветлување во Општина Студеничани и Свети Николе од страна на приватниот партнер, доведува до неуспешно воспоставување и управување со системот на јавно осветлување, не придонесува за подигнување на нивото на јавната услуга и необезбедува остварување на целите за воспоставување на ЈПП;
- Ревизијата утврди дека не е склучен посебен договор со кој би се уредиле сите права и обврски помеѓу јавниот и приватниот партнер за користење на услугите на ФТЦ согласно договор за воспостаување на ЈПП за изградба на спортски комплекс „Фудбалски тренинг центар” во Општина Гази Баба;
- Ослободување од плаќање на 60% надомест за уредување на градежно земјиште согласно Одлуки на Советот на Град Скопје, иако тие средства претставуваат еден од основните приходи за реализација на Програмата за уредување на градежното земјиште на подрачјето на Град Скопје и се предвидени за плаќање со договорите како обврска на приватниот партнер.

За надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки кои се насочени кон надлежните институции, истите се темелат на резултатите од извршената ревизија и се во функција на подобрување и унапредување на ефектите од проектите преку формата на јавно приватно партнерство.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Јавно приватно партнерство претставува соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, со цел да се обезбеди финансирање, изградба, обновување и управување со инфраструктурни објекти и финансирање на проекти и услуги кои традиционално ги обезбедува јавниот сектор. Дефиницијата го вклучува и рационалното искористување на природните богатства, кога се работи за концесија[1] .

Јавно приватно партнерство претставува среднорочна, а најчесто долгорочна соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, во рамките на кој со комбинирање на искуствата и компетентноста на двата сектора, поуспешно ги решаваат проблемите на национално, регионално и локално ниво.

Партнерствата на овие два сектора се водени од логиката дека подобри резултати ќе се остварат со заедничка соработка, отколку кога би се работело поединечно. Исплатливоста на ЈПП, во однос на традиционалното обезбедување на јавните добра и услуги, е резултат на квалитетно дизајнирано проектно решение, финансиска структура и заедничко управување на проектот.

Иако формите се разликуваат од проект до проект, постојат неколку елементи што се карактеристични за најголем број на ЈПП, и тоа:

- долготраен договорен однос кој достигнува и до 35 години[2], со цел приватниот претприемач да оствари поврат на вложените средства и да оствари профит. Приватниот сектор има доминантна улога во дизајнирањето, проектирањето, изградбата, реконструкцијата, одржувањето, финансирањето и управувањето со проектот, додека јавниот сектор во основа се фокусира на дефинирање на основните цели што ќе се постигнат, пред сè квалитетот на услугите и нивните цени;
- прецизна распределба на ризикот меѓу приватниот и јавниот сектор, која е специфична од случај до случај, од проект до проект. Затоа, од суштинско значење е јавниот сектор јасно да ги идентификува факторите што го чинат проектот оправдан за финансирање од приватниот сектор. На едната страна е јавниот партнер, како правно лице што го доделува договорот за јавно приватно партнерство. Тоа може да биде Република Македонија, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, јавните

[1] European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM (2004) 327 final, 30.4.2004.
[2] Член 39 – Период на Договорот од Законот за концесии и ЈПП

претпријатија, јавните установи, трговските друштва основани од РМ, од општините и од градот Скопје или од општините во градот Скопје, како и друштва врз кои државата или органите на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, преку сопственоста над нив имаат посредно или непосредно влијание, како и други правни лица што според законите вршат јавни овластувања. На другата страна е приватниот партнер претставен од домашно или од странско правно или физичко лице или пак, од конзорциум со кој јавниот партнер склучува договор за ЈПП, или кој за таа цел основа друштво за посебна намена.

ЈПП проектни ризици

При реализација на проектите за капитални инвестиции постојат голем број на ризици, кои се многу побројни кај проектите со модел на ЈПП. За таа цел треба да се идентификуваат причините поради кои може да се појават ризиците, да се анализираат и по потреба да се реалоцираат. Исто така многу е важно систематско управувањето со ризиците. Позначајни категории на ризици се следните:

- Ризик по приходи,
- Ризик при избор на приватен партнер,
- Ризик до и во градба,
- Ризик поврзан со девизни средства/ плаќања кон странство,
- Договорен ризик,
- Политички ризик,
- Ризик од прикриен дефект,
- Ризик од неприфаќање на проектот од јавноста,
- Ризик од одржливост на проектот и
- Прикриен протекционизам.

Остварувањето на ЈПП во ЕЛС согласно законот ги содржи следниве чекори:

а) Утврдување на потребите
Своите надлежности и секојдневни активности единиците на локална самоуправа ги спроведуваат преку реализација на бројни проекти. Тие можат да произлегуваат од различни сфери на дејствување на единиците на локална самоуправа: урбанизам, комунални дејности, ЛЕР, образование, социјална заштита, култура, спорт итн.
Подготвителните работи за договор за воспоставување на ЈПП или доделување на концесија на добра од општ интерес ги спроведува концедентот или јавниот партнер, со изработка на физибилити студија[3] за оправданост на договор за воспоставување на ЈПП или на доделување на концесија на добра од општ интерес.

[3] Член 16 од Законот за концесии и ЈПП.

Владата на Република Македонија ја пропишува содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на ЈПП[4].

б) Започнување на постапката

Постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување на ЈПП, започнува со тоа што концедентот или јавниот партнер донесува одлука за усвојување[5] на физибилити студијата.

Доделување на договор за воспоставување на ЈПП се врши по пат на оглас. Формата и содржината на огласот за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство кое се остварува како концесија за јавна работа или како концесија за јавна услуга ги пропишува Владата на Република Македонија, а се објавуваат согласно со Законот за јавните набавки.

в) Комисија за спроведување на постапката

Постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно приватно партнерство ја спроведува Комисија, формирана од страна на Владата на РМ на предлог на министерот надлежен за областа за која се доделува или од страна на градоначалникот на општината или од страна на органот на управување кај субјектите како што се јавните претпријатија, јавните установи, трговските друштва основани од РМ, од општините и од градот Скопје или од општините во градот Скопје, како и друштва врз кои државата или органите на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, преку сопственоста над нив имаат посредно или непосредно влијание, како и други правни лица што според законите вршат јавни овластувања.

в) Склучување на договор

Договор на добра од општ интерес и договор за воспоставување на ЈПП се склучуваат за период до 35 години сметано од денот на склучувањето на договорот, односно од денот на влегувањето во сила на договорот, доколку со посебен закон поинаку не е предвидено.

г) Надзор

Концедентот и ЈП вршат постојан и редовен надзор[6] на спроведувањето на концесијата на добра од општ интерес или договорот за воспоставување на ЈПП и реализацијата на доделениот договор, како и на почитувањето на обврските од

---

[4] Уредба за содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или ЈПП (“Службен весник на РМ” бр. 44/12).
[5] Член 17 од Законот за концесии и ЈПП.
[6] Член 16 од Законот за концесии и ЈПП.

страна на концесионерот или приватниот партнер согласно со закон и предметниот договор.

д) Регистар
За договорите за воспоставување на ЈПП, доделени согласно со Законот, во Министерството за економија се води Регистар и истиот се објавува на веб страната на Министерството.

2. Законска регулатива

- Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 7/2008, 139/2008, 64/2009 и 52/2010);
- Закон за концесии и јавно приватно партнерство („Службен весник на РМ” бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15 и 215/2015);
- Закон за локална самоуправа (“Службен весник на РМ” бр. 5/2002);
- Уредба за содржината на договорот за воспоставување на ЈПП и договорот за концесија на добра од општ интерес (“Службен весник на РМ” бр. 44/12);
- Уредба за содржината на физибилити студијата за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или ЈПП (“Службен весник на РМ” бр. 44/12);
- Уредба за формата и содржината на извештајот за започната, но не завршена постапка за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 44/12);
- Уредба за формата и содржината на образецот на огласот за намерата на приватниот партнер да додели договори за работи на трети страни (“Службен весник на РМ” бр. 44/12);
- Уредба за формата и содржината на огласот за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство кое се остварува како концесија за јавна работа или како концесија за јавна услуга (“Службен весник на РМ” бр. 44/12);
- Уредба за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство и за формата и содржината на образецот на податоци за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 44/12);
- Закон за комунални дејности (“Службен весник на РМ” бр. 95/12, 163/13, 42/14, 44/15, 147/15, 31/16);
- Закон за комунални такси (“Службен весник на РМ” бр. 61/2004, 64/2005, 92/2007, 123/2012, 154/2015, 192/2015 и 23/2016);

- Закон за градежно земјиште (“Службен весник на РМ” бр. 17/11, 53/11, 25/13, 137/13 и 163/13);
- Закон за градежно земјиште (“Службен весник на РМ” бр. 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016);
- Закон за градење (“Службен весник на РМ” бр. 130/09, 124/10, 18/11, 18/11, 36/2011, 49/2011, 54/2011, 59/2011, 13/2012, 39/2012, 144/2012, 25/2013, 70/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 103/2016 Одлука на Уставен суд, 132/2016);
- Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (“Службен весник на РМ” бр. 81/2005, 3/2006 и 50/2006).

Најзначајните дефиниции од законската регулатива поврзани со темата на ревизијата се:

- „ Приватен партнер” (ПП) е домашно или странско правно и физичко лице или конзорциум со кој јавниот партнер склучува договор за воспоставување на јавно приватно партнерство или кој за таа цел основа друштво за посебна намена;
- „ Јавен партнер” (ЈП) е правно лице кое доделува договор за воспоставување на ЈПП, и тоа: Република Македонија, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, јавните претпријатија, јавните установи, трговските друштва основани од Република Македонија, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје и друштва врз кои државата или органите на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје имаат директно или индиректно влијание преку сопственоста над нив, односно поседуваат поголем дел од капиталот на друштвото, имаат мнозинство гласови на акционерите/содружниците и именуваат повеќе од половина од членовите на Управниот или Надзорниот одбор, односно органите на управување на друштвото и други правни лица кои согласно со закон вршат јавни овластувања во делот на вршењето на јавните овластувања;
- „ Општина “е единица на локална самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираните јавни служби овозможува вршење на надлежностите на општината;
- „ Јавни услуги “е вршење на работи од јавен интерес од локално значење за корисниците;
- „Јавно (улично) осветлување“ го опфаќа уличното осветлување, како и осветлувањето на јавни површини (паркови, игралишта, патеки, плоштади и друго);
- „Корисник на јавна услуга “е секое физичко и правно лице кое користи јавни услуги;

- „Работи од јавен интерес од локално значење “се работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови кои се утврдени со закон;
- „Договор за извршување на работи од јавен интерес од локално значење “е договор со кој општината овластува правно или физичко лице во име и во интерес на општината да врши работи од јавен интерес од локално значење;
- „Надлежност на општината “е збир на работи од јавен интерес од локално значење кои општината во согласност со закон, има право да ги врши на своето подрачје и е одговорна за нивното извршување.

Со Законот за концесии и јавно приватно партнерство се дефинираат условите, начинот и процедурите за концесија, заемните права, обврските, надзорот и правната заштита, а исто така го регулира и склучувањето на договорите и за другите форми на јавно приватно партнерство. Во насока на обезбезбедување на поголема транспарентност и конкурентност во постапките за доделување на концесиите и договорите за воспоставување на јавно приватно партнерство и доследно спроведување на Законот за изменување и дополнување на Законот за концесии и јавно приватно партнерство, се воведе задолжителна електронската аукција како последна фаза во постапката за доделување на јавно приватно партнерство[7]. Во мај 2015 година, воспоставен е електронскиот систем за електронска аукција за доделување на договорите за воспоставување на јавно приватно партнерство согласно одредбите на овој закон.

3. Непосредно опкружување - институционална поставеност и примери за воспоставување на ЈПП

Во овој дел ревизијата ги презентира информациите кои ги обезбеди со направените истражувања за поставеноста на јавното приватно партнерство во земјите од ЕУ и земјите од опкружувањето.

Европска унија

Поради сложеноста и големиот број на учесници во проектите на ЈПП во 2003 година ЕК донела „Смерници за успешни јавни приватни партнерства“ (Guidelines for Successful Public- Private Partnerships), а во 2004 година „Зелена книга за јавни приватни партнерства“ (Green Paper on Public – Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions).

Поради значењето кое го има за развој на јавната инфраструктура, меѓународните институции како што се Светска банка, ММФ, Европската комисија итн. ЈПП го промовираат преку голем број публикации со цел едукација и поголем степен на

[7] Член 15-а од Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15, 215/2015)

примена. ЕК, ЕИБ и државите членки на ЕУ воспоставиле Европски центар на знаење за ЈПП (European PPP E xpertise Centre- EPEC) , кој ја промовира добрата пракса меѓу своите членови во јавниот сектор, помага во размена на информации за сите аспекти за ЈПП. Составен е од тим на искусни стручњаци за ЈПП од ЕИБ, и стручњаци од јавниот и приватниот сектор.
ЈПП проектите во земјите од ЕУ се развиени во транспортниот сектор (патишта, железница) и животната средина (третман на отпадни води, управување со отпад).
За да се реализираат шемите на ЈПП од страна на ЕУ, се развиени повеќе програми, кои финансиски го помагаат целиот тек на развој и имлементација на ЈПП проекти. Имено седмата рамковна програма (ФП7) за истражување воведе нов тип на ЕУ модели за јавно приватно партнерство на ниво на програма под име заедничка технолошка иницијатива ЗТИ (Joint Technology) која е базирана на член 171 од Договорот за ЕК. ЈПП проектите во ЕУ може да бидат делумно подржани и со средства од Структурните фондови на ЕУ[8].

Република Хрватска
Република Хрватска има соодветна институционална и легислативна рамка во облста на ЈПП и е класифицирана на прво место од 25 земји во Југоисточна и Источна Европа.
Една од основните насоки на политиката на Владата на Хрватска е да се постигне економски раст преку ЈПП. Во април 2012 година е усвоена програмата за изградба, проширување и реконструкција на јавните згради во договорна форма на јавно приватно партнерство (ЈПП), со вкупна вредност од над 2 милијарди евра.

Основана е Агенцијата за јавно приватно партнерство (APPP) како национален центар на знаење одговорна за евалуација, одобрување и следење на спроведувањето на проектите за ЈПП, водење на регистарот на јавно приватно партнерство и примена на најдобрите меѓународни практики се со цел да се воспостави систем на образование во областа на ЈПП. Истата од 02.03.2015 година функционира како сектор во Агенцијата за инвестиции и конкурентност.

Во фазата на подготовка на проекти за ЈПП важна улога има Центарот за операции на енергетскиот сектор и инвестиции (ЦЕИ) кој е одговорен за идентификување, дизајнирање и имплементирање на договорот во форма на јавно-приватно партнерство. Тој комуницира со локалните и регионалните власти и во соработка со нив прави комплетна документација за избор на партнери на јавен тендер.

[8] Јавно приватно партнерство во функција на зголемување на инвестициите во енергетска ефикасност и квалитетот на комуналните услугии во општините во Република Македонија, докторска дисертација м-р Саша Максимовски, Скопје 2014 година

Во подготовката и спроведувањето на проектите за ЈПП освен Агенцијата и Центарот, клучна улога има и Министерството за финансии, како орган кој дава согласност за ЈПП проекти за нивната усогласеност со буџетските проекции и планови и фискални ризици и ограничувања утврдени со посебни прописи, како финансиска и фискална одржливост на предлог проектот.

Република Србија

Законот за јавно приватно партнерство и концесии во Република Србија, донесен кон крајот на 2011 година, во однос на претходниот закон, предвидува можност за склучување директен договор меѓу финансиерот, јавниот и приватниот партнер, а се со цел постигнување на поголем степен на заштита на вложените средства на финансиерот. Исто така Законот предвидува можност со претходна согласност на јавниот партнер, приватниот партнер да може да додели, оптерети со хипотека, да заложи било кое свое право, односно обврска од јавен договор или друг имот врзан за проектот, во корист на финансиерот, а со цел обезбедување на плаќања на било кое настанато или идно побарување во врска со финансирање на ЈПП.

Со цел зајакнување на институционалната рамка во 2013 година донесена е Уредба за надзор на реализација на јавниот договор за ЈПП и Правилник за начинот на водење и содржина на регистарот на јавни договори.

Во 2012 година формирана е Комисија за ЈПП како стручно тело на Владата на Република Србија, составена од девет члена, претставници од министерства и тела. Комисијата дава стручна помош при реализација на ЈПП и концесии, дава и мислење на секој проект поврзан со ЈПП покренат од страна на надлежниот јавен субјект во зависност од тоа дали се работи на републичко, регионално или локално ниво. Комисијата до Владата доставува годишен финансиски извештај за реализираните проекти. Без позитивно мислење од Комисијата за ни еден предлог за ЈПП не може да отпочне постапка. Досега дадено е позитивно мислење на вкупно 18 проекти за ЈПП од кои 17 се на локално ниво и во најголем број се однесуваат на вршење на различни работи од областа на комуналните дејности (градски и приградски превоз, јавен паркинг, канализациона мрежа и сл)[9]. Комисијата е член на Европски центар на знаење за ЈПП (European PPP E xpertise Centre- EPEC).

4. Институционална поставеност на ЈПП во Република Македонија

Во Републка Македонија постојат четири релевантни институции кои работат во областа на концесии и ЈПП и тоа:

[9] Банкарство 2015, ЈПП као модериран концепт обезбеђивања јавних добара и услуга и његова примена у Србији, м-р Светлана Дрљача Каназир

- Министерство за економија со Одделението за нормативно правни работи од областа на ЈПП, кое има повеќе надлежности во делот на концесии и јавно приватно партнерство;
- Бирото за јавни набавки кој е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии одговорно за координација и следење на системот на јавни набавки во Република Македонија, кое ги извршува работите во врска со развојот на системот на јавни набавки, како и обезбедување на рационалност, ефикасност и транспарентност во спроведувањето на јавните набавки[10];
- Советот за јавни набавки кој е државен орган и е самостоен во својата работа, меѓу другото решава по барањата за добивање на согласност по Законот за јавни набавки и друг закон;
- Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) е државен орган самостоен во своето работење и има својство на правно лице. Комисијата од јануари 2012 година е надлежна по жалби во постапки за доделување договори за концесија и ЈПП[11];
- Останатите министерства: финансии, транспорт и врски, здравство, образование и наука, земјоделство, шумарство и водостопанство, животна средина и просторно планирање, култура итн. со свои претставници се вклучени во Советот за јавно приватно партнерство кој моментално не функционира. Советот има советодавна улога на Владата на Република Македонија во областа на јавното приватно партнерство, и треба да врши промоција на јавно приватно партнерство, да предлага проекти и да дава иницијатива со предлози за измени на прописите од оваа област.

Во текот на 2011 година согласно укажувањата и сугестиите на СИГМА-Заедничка иницијатива на OECD и Европската унија,[12] се изготви Законот за концесии и јавно приватно партнерство целосно усогласен со европското законодавство од оваа област. Како еден од среднорочните приоритети во делот на правната рамка во соработка и со техничка помош на СИГМА, меѓу другото се предлага зајакнување на улогата на Советот за јавно приватно партнерство кој согласно надлежностите утврдени со Законот ќе пристапи кон изготвување на Стратегија за концесии и јавно приватно партнерство[13].

[10] Член 12 од Закон за јавни набавки (“Службен весник на РМ” бр.136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014, 130/2014, 180/2014, 78/2015, 192/2015, 27/2016, 120/2016).
[11] Член 54 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство.
[12] SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the European Union).
[13] Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија, Ревизија 2012, декември 2011 година.

Европската комисија известува дека административниот капацитет на одделението за концесии во Министерството за економија е недоволен да обезбеди ефективна имплементација на Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Податоците за доделени концесии и јавно приватно партнерство се недоволни. Советот за јавно приватно партнерство сѐ уште не е започнат со работа[14].
Во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2013, 2014, 2015, 2016 година се констатира дека не постои надлежна институција која обезбедува ефикасна и навремена контрола на јавните набавки (вклучувајќи ги и концесиите, јавно приватните партнерства и извршување на договорите)[15].

Согласно искуството во ЕУ и непосредното опкружување за успешна практична имплементација на модели на ЈПП потребно е постоење на јасна законска и институционална рамка, како и критериуми за оценување и проценување на изводливоста на воспоставување и спроведување на ЈПП, соодветна подготовка и следење на спроведувањето на ЈПП проектите.

[14] Европска комисија Извештај за Република Македонија, 2015 година.
[15] Компаративна анализа на извешатаите на Европската комисија за Македонија 2013-2016, Фондација отворено општество(ФООМ) и Македонски центар за европско образование (МЦЕО)

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:
- да се даде оценка дали воспоставената законска и институционална рамка овозможува развој на ЈПП;
- да се утврдат потенцијалните ризици во постапката за избор на модел за воспоставување на ЈПП од аспект на надлежностите на општините;
- да се изврши размена на знаења и искуства преку примери од добрата пракса од областа на ЈПП и да се утврдат ефектите од склучените договори.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2017 година на тема: „Јавно приватно партнерство на локално ниво“ со цел да дадеме одговор на прашањето „Дали законската рамка и институционалната поставеност обезбедуваат успешно воспоставување на ЈПП кај ЕЛС и кои се ефектите од склучените договори помеѓу јавниот и приватниот партнер”.

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:
- Законска регулатива, надлежности и координација на институциите;
- Спроведување на постапки за воспоставување на ЈПП од страна на општините;
- Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени:

- Министерството за економија - Сектор за правни работи;
- Општините Ѓорче Петров и Крива Паланка (за изградба на административно деловен објект);
- Општините Чаир, Свети Николе и Студеничани (во делот на улично осветлување);
- Општина Аеродром (за изградба на спортски комплекс);
- Општина Тетово и Гази Баба (за изградба на фудбалско игралиште).

2.2. Со цел за зголемување на опфатот, ревизијата достави прашалници до сите општини во РМ за прибирање податоци за јавно приватно партнерство на

локално ниво. При тоа добиен е одговор од 73 општини или 89% од вкупниот број на општини заедно со Град Скопје.

Ревизијата истакнува дека согласно официјалните податоци од Регистарот за ЈПП од вкупно 20 склучени договори за ЈПП на локално ниво, од кои 7 договори за ЈПП се однесуваат за изградба на мали хидроелектрични централи.

Со оваа ревизија не ги опфативме воспоставените ЈПП кај јавните претпријатија на локално ниво од причина што во 2012 година беше извршена ревизија на успешност на тема „Ефикасност од доделените концесии за вода за изградба на мали хидроелектрични централи за производство на електрична енергија“, при што се дадени препораки за надминување на утврдените состојби, а другите видови на јавно приватно партнерство каде јавен партнер се јавните претпријатија или општината ќе бидат предмет на интерес во наредна ревизија.

2.3. Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2011 година до денот на изготвување на овој извештај.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија на успешност претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка за функционирање на организации, програми, активности или функции со цел обезбедување информации за подобрување на јавната отчетност и олеснување при носење на одлуки од страна на оние кои имаат одговорност да преземат или иницираат корективни дејствија.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за унапредување на ефектите од воспоставените договори за јавно приватно партнерство на локално ниво и носење на одлуки од страна на надлежните институции кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.

3.5. Кај оваа ревизијата на успешност ги следевме и комбиниравме пристапите ориентирани кон системите, резултатите и проблемите. Ревизијата беше насочена кон проверка, анализи и испитувања на донесените одлуки за воспоставување на ЈПП и на постапките за доделување договор за ЈПП, на квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите од склучениот договор, како и детектирање на причините за проблемите кои се јавуваат при доделување на договор за јавно приватно партнерство.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ревизија на успешност и тоа:

- анализа на законска и подзаконска регулатива поврзани со темата на Јавно приватно партнерство на локално ниво;
- пребарување низ стручна домашна и странска литература, поврзани со темата;
- прибирање на податоци и информации од МЕ и општините: Чаир, Аеродром, Гази Баба, Ѓорче Петров, Крива Паланка, Свети Николе, Тетово и Студеничани;
- разговори/интервјуа со одговорни лица во општините;
- посета на терен и извршен увид во работите и обезбедување на документи и материјали во претходно наведените субјекти и анализа на истите;
- прибирање на податоци и информации преку прашаланик доставен до сите општини и анализа на истите;
- вршење на компаративни анализи како и заклучоци кои произлегоа од наведените техники.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 28.03.2017 до 10.07.2017 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 31.07.2017 година. На Нацрт извештајот не се поднесени забелешки од одговорните лица на ревидираните субјекти.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области:

Област 1- Законска регулатива, надлежности и координација на институциите

- Ризик од неможност за исполнување на обврските кои ги има МЕ утврдени со Законот за концесии и ЈПП;
- Ризик од неефективна институционална координација и поддршка за реализирање на проектите на ЈПП;

- Ризик од ненавремено доставување на податоците за склучените договори и ненавремено ажурирање на Регистарот;
- Ризик од недоставување на информација за започната, но незавршена постапка за ЈПП;

Област 2 - Спроведување на постапки за воспоставување на ЈПП од страна на општините

- Ризик од непочитување на облиците на непосредно изјаснување на граѓаните и неисполнување на стратешките цели и приоритети за економски развој на општината;
- Ризик од различна оцена, проценки и анализи за економската оправданост на иницијативата за воспоставување на ЈПП;
- Ризик од несоодветен начин на спроведување на постапка за воспоставување на ЈПП;

Област 3 - Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП

- Ризик од неисполнување на договорните обврски од страна на јавниот партнер;
- Ризик од неисполнување на договорните обврски од страна на приватниот партнер.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Ревизорска област 1 - Законска регулатива, надлежности и координација на институциите

Во рамки на оваа област ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со: усогласеност на законските и подзаконските акти, за ефикасно креирање на политики и исполнување на обврските од страна на надлежните институции за квалитетно реализирање на проекти од областа на јавно приватно партнерство и каква е взаемната комуникација, соработка и координација меѓу институциите одговорни за реализација на проекти од ЈПП.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби:

1.1. Исполнување на обврските кои ги има Министерството за економија дефинирани со Законот за концесии и јавно приватно партнерство

1.1.1. Согласно член 14 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство, Министерството за економија (МЕ) е надлежен орган за спроведување и следење на следните активности:

- развивање и спроведување мерки и активности со цел постигнување и одржување на целосно транспарентен и ефикасен систем за јавно приватно партнерство;
- водење и одржување на Регистарот за доделените договори за воспоставување на јавно приватно партнерство;
- изготвување предлози за измени на прописите од областа на јавно приватно партнерство, и давање инструкции за имплементирање на овој закон;
- организирање и реализирање едукација и обука од областа на јавното приватно партнерство за сите учесници во процесот и
- следење, анализирање и давање стручна помош и мислење во делот на спроведување на постапките.

Согласно систематизацијата на МЕ во Одделението за нормативно правни работи од областа на ЈПП се предвидува тим, составен од: еден раководител, еден советник, еден соработник и тројца помлади соработници. Моментално истото функционира со раководител и со двајца помлади соработници.
Ревизијата утврди дека работните обврски на секторот сè уште се многу поголеми од достапните ресурси, односно неговиот административен капацитетот е недоволен да обезбеди ефективна имплементација на Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Во моментот активностите се насочени само кон

обезбедување на правен совет за јавните субјекти кои размислуваат или подготвуваат проекти за ЈПП и водење на Регистарот за ЈПП.
Од наведеното може да се констатира дека неисполнувањето на пропишаните законски обврски има за ефект непостигнување на очекуваните резултати во поглед на развојот и имплементацијата на ЈПП.

1.1.2. Во член 13 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство предвиден е Совет за јавно приватно партнерство составен од 15 члена[16] со советодавна улога на Владата на РМ во областа на ЈПП. Својата улога овој Совет треба да ја оствари преку промоција на ЈПП, предлагање на проекти за ЈПП како и давање на иницијативи и предлози за измени на прописите од оваа област. Со оглед дека Советот за јавно приватно партнерство не е формиран, наведените активности не се реализирани што има за ефект неефективна институционална координација и соработка и поддршка за реализирање на проектите на ЈПП.

1.1.3. Согласно Законот за концесии и јавно приватно партнерство, водењето на Регистар на доделени договори за воспоставување на ЈПП е обврска на МЕ. Регистарот е објавен на веб страната на МЕ. Податоците за секој доделен договор за воспоставување на ЈПП во рок од 30 дена од денот на склучување на договорот се доставуваат на посебен образец[17] до МЕ.

Ревизијата утврди дека на веб страната на МЕ во Регистарот за доделени договори за воспоставување на ЈПП, досега се објавени 23 договори за воспоставување на ЈПП, од кои 11 се однесуваат на договори за воспоставување на ЈПП каде што јавниот партнер е општината.

Со цел утврдување на веродостојноста на податоците од Регистарот, ревизијата достави Прашалник за воспоставување на јавно приватно партнерство на локално ниво до сите (81) општини во Република Македонија, а добиен одговор од 73 општини.

[16] Советот се состои од 15 члена кои се именувани претставници од Министерството за економија; Министерството за финансии; Министерството за транспорт и врски; Министерството за здравство; Министерството за образование и наука; Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство; Министерството за животна средина и просторно планирање; Министерството за култура; Генералниот секретаријат за економски прашања и за координација со економски ресори; Бирото за јавни набавки; Заедницата на единиците на локалната самоуправа; бизнис-заедницата, како и независни експерти, особено во областа на економијата и правото.
[17] Член 56 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15, 215/2015) – Владата на РМ ги пропишува формата, содржината и начинот на водење на регистарот и содржината на образецот.

При обработка и анализа на добиените податоци од 73 ЕЛС, ревизијата ги констатира следниве состојби:

Од 73 општини кои одговориле на прашалникот договори за воспоставување на ЈПП имаат склучено 20 општини или 27,4%, а 53 општини или 72,6% немаат склучено договори. Времетраење на договорите за ЈПП е: за јавно осветлување од 12 до 15 години, за детска градинка 15 години, пазар 6 години, спортски објекти 35 години и за административно деловни објекти без рок поради тоа што приватниот и јавниот партнер го добиваат договорениот дел на сопственост. Постапките се спроведени со отворена постапка, а една со ограничена постапка. (Прилог 1 - Области на ЈПП во општините)

Склучени договори за ЈПП по години

Број на склучени договори по области

Во однос на тоа дали општините располагаат со административен кадар, односно дали имаат одговорно лице/одделение /сектор за реализација на проекти со ЈПП, одговориле 69 општини при што во 3 општини има одговорно лице/одделение за ЛЕР со работно место соработник за ЈН, соработник и советник, во 2 општини формирана е Комисија за ЈПП, додека 64 општини или 89,8 % немаат одговорно лице/одделение/сектор за реализација на проекти со ЈПП.

Во однос на тоа дали Законот за концесии и јавно приватно партнерство обезбедува услови за успешно спроведување на постапките одговориле 68 општини или 93% од кои: позитивно одговориле 30 општини или 44%, негативно 9 општини или 13%, и делумно 29 општини или 43%.

На прашањето дали во рок од 30 дена од денот на склучување на договорот за ЈПП е известено Министерството за економија, 11 општини одговориле позитивно, 3 општини не одговориле, една општина не доставила образец. По добивање на прашалникот општините Гази Баба (за договор склучен во 2015 година) и Македонски Брод (за договор склучен во 2016 година) доставиле податоци (во месец април 2017 година), но истите сеуште не се објавени во Регистарот. Дел од општините немаат доставено податоци за секој договор за ЈПП до МЕ во предвидениот рок што

не е во согласност член 56 од Законот[18]. Исто така утврдивме дека МЕ нередовно ги внесува податоците во Регистарот, имено општините Битола и Струга имаат доставено податоци за склучени договори за ЈПП во 2012 година, а истите ги нема во Регистарот. Од наведеното може да се констатира дека обврската за водење на Регистар на доделени договори за воспоставување на ЈПП, по постапка дефинирана со Законот, не ги дава очекуваните резултати. Ненавремено доставување на податоците за склучените договори и ненавремено ажурирање на Регистарот има за ефект немање на точен увид како за сите склучени договори за ЈПП така и за настанатите измени за веќе склучените договори за воспоставување на ЈПП[19] и има влијание на транспарентноста на податоците за спроведените постаки.
Осум општини или 10,9% имаат започнато постапки за воспоставување на ЈПП и тоа за: изградба на мала хидроцентрала; проектирање, финансирање, изградба, стопанисување и пренос на спа центар и стопанисување со спортски и други комерцијални објекти; за давање на услуги на паркирање и одржување на јавниот паркинг простор; за проектирање, финансирање, изградба, стопанисување и пренос на мала хидроцентрала на регионалниот водоснабдителен систем Лукар; за изградба, оперирање, управување и одржување на рекреативен центар за голф терени и пропратни содржини во функција на центарот и за јавно осветлување (во 3 општини).

Неуспешно спроведени постапки за ЈПП има кај 13 општини или 18% од општините, а се однесуваат за: јавно осветлување; давање услуги за паркирање и одржување на јавен паркинг простор; реконструкција и изградба на затворен олимписки базен, проектирање, финансирање, изградба, стопанисување, пренос на мала хидроцентрала на регионален водоснабдителен систем; изградба и управување на мала марина; финансирање, дизајнирање, изградба, работа и одржување на забавен парк во Град Скопје. Главни причини кои довеле до прекин на постапките се следните: не доставена ни една понуда, поништена постапка од второ степена КЖЈН, не доставена банкарска гаранција, неусогласеност на урбанистичкиот план, не поднесена ниту една прифатлива понуда, поништена Одлука за започнување на постапка од страна на Советот на општината. Од страна на надлежните органи[20] до МЕ треба да се достави писмен извештај за секоја започната, но незавршена постапка за доделување на договор за воспоставување на ЈПП. Со извршената анализа на добиените прашалници констатиравме дека оваа обврска не е испочитувана од страна на субјектите, што има за ефект немање на информација за незавршените постапки и немање на можност за анализа на причините од незавршување на истите.

[18] Закон за концесии и јавно приватно партнерство.
[19] Член 57 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство – Известување за измени на договорот.
[20] Член 55 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство – Извештај за незавршени постапки.

Во однос на посетеноста на обуки за спроведување на постапки за воспоставување на договори за ЈПП, 12 општини или 16,4 % имаат посетувано обука во периодот од 2008 до 2015 година, кои се организирани од различни правни лица, а 55 општини или 75,3% немаат посетувано обука и 6 општини или 8,3% не одговориле. Потреба од обука на општинската администрација за водење ЈПП проекти истакнале 65 општини или 89%.

Од погоре наведеното може да се констатира дека малиот број на реализирани постапки, неуспешно спроведените постапки и голем број од инфраструктурни проекти кои се реализираат со кредити и други извори[21], а не со ЈПП се должи на: кадровската неекипираност, немањето искуство, недоволното познавање на Законот, сложената процедура, неинформираност за придобивките на ЈПП и немањето обуки за спроведување на постапки за воспоставување на договори за ЈПП. Имајќи ги во предвид големиот број на надлежности на ЕЛС како и изградбата на голем број капитални проекти, во нареден период треба да се користи можноста да се реализираат што повеќе проекти со ЈПП кое ќе придонесе за локален економски развој, зголемување на вработеноста, подобрување на општинскиот буџет, поголема одржливост, ефикасност и квалитет на јавните услуги. Изградбата на капитални проекти преку формата на јавно приватно партнерство зависи од способноста на општините да иницираат ЈПП проект, да подготват и спроведат постапки за нивна реализација.

Во НПАА 2016-2018 во среднорочниот период, по доекипирање и зајакнување на Одделението за јавно приватно партнерство и концесии со нови вработувања, односно стручни лица во соодветната област, како приоритет се планира организирање на повеќе семинари, работилници и обуки во областа на јавно приватно партнерство, како за вработените во државните институции, така и за вработените во единиците на локална самоуправа, градот Скопје, јавните претпријатија и други институции од јавниот сектор, па и пошироко и за заинтересирани учесници од приватниот сектор (економски оператори).[22]

[21] Од одговорите на Прашалникот само 27,2% од општините реализирале капитални проекти преку формата на јавно приватно партнерство

[22] Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) ревизија 2016 – 2018, Влада на РМ-Секретаријат за европски прашања.

2. Ревизорска област 2 - Спроведување на постапки за воспоставување на ЈПП од страна на општините

2.1. Изградба на административно деловни објекти

2.1.1. Во јануари 2012 година Општина Крива Паланка има склучено Договор за воспоставување ЈПП за изградба на административно деловен објект (АДО), согласно претходниот Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство[23]. Овој договор е веќе реализиран.
Исто така и Општина Ѓорче Петров во јуни 2013 година има склучено договор за воспоставување на ЈПП за изградба на административно деловен објект (АДО) и подземен паркинг простор, врз основа на одредбите на Законот за концесии и јавно приватно партнерство[24]. Овој договор е во фаза на реализација.

Врз основа на направеното истражување и анализа ревизијата констатира:
- Согласно законот[25], Договор за ЈПП е договор од финансиски интерес склучен меѓу јавен и приватен партнер којшто за предмет има проектирање (дизајнирање), финансирање, изградба и одржување на инфраструктурни објекти, опремување и/или давање на услуги од страна на приватен партнер со цел на вршење на одредена јавна услуга;
- Во член 87 од истиот закон - Оправданоста од потребата за ЈПП, е регулирано дека кон потфат за ЈПП може да се пристапи ако тоа носи придобивка од јавен интерес која ги надминува придобивките кои произлегуваат од вообичаениот начин на обезбедување на услови за вршење на јавни услуги, што подразбира заштеда на трошоци за јавниот партнер, повисок стандард на дадени јавни услуги или други јавни погодности;
- Со ЈПП се обезбедува вклучување на приватен партнер во финансирање на: проектирање, опремување и изведување на инвестиционен проект за извршување на јавен интерес, како и за инвестициони објекти кои се од значење за јавниот партнер, давање на услуги за определен временски период, активности кои имаат за цел економски и социјален развој на општината;

[23] Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 7/2008, 139/2008, 64/2009 и 52/2010), кој престанува да важи со денот на примена од 15 март 2012 година на новиот Закон за Концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15).
[24] Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15).
[25] Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр. 7/2008, 139/2008, 64/2009 и 52/2010),
[26] Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ” бр.6/2012),

- Согласно законот[26], ЈПП значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот и приватниот партнер, која помеѓу другото, се карактеризира со тоа што приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници во области од надлежност на јавниот партнер и/или обврската да обезбеди на јавниот партнер неопходни предуслови за давање на јавна услуга на крајните корисници и/или активности од негова надлежност;
- Од друга страна, во Законот за локална самоуправа е наведено дека општините ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес (јавна услуга) од локално значење. При тоа општините се надлежни за вршење на повеќе надлежности[27] што помеѓу другото, подразбира: изградба и реконструкција на комунална инфраструктура и водоснабдителни системи, енергетска ефикасност на јавни општински објекти, набавка на специјализирани возила за комунална хигиена, улично осветлување, локална патна инфраструктура, уредување на урбани површини и сл.

Согласно горе наведеното може да се констатира дека наведените законски одредби не се содржани во двата договори за воспоставување на јавно приватно партнерство, односно истите не ги содржат основните елементи кои го карактеризираат јавното приватно партнерство.

2.1.2. Планирањето и подготовката на проектите кои ќе се реализираат со ЈПП треба да произлегуваат од развојната стратегија на општината. Како краен ефект треба да се постигне избор и имплементација на проекти кои обезбедуваат ефективно користење на ресурсите и рамноправна распределба на придобивките од проектот.

Одлука на јавниот партнер (општината) за започнување на постапка за ЈПП се донесува врз основа на претходна студија (физибилити студија), односно:

- Општина Крива Паланка во 2010 година има изработено физибилити студија, со која е утврдено дека иницијативата за реализација на проект преку ЈПП - Изградба на административно деловен објект произлегува од стратешките определби од Стратегијата за регионален развој на Република Македонија (2009-2019), Програмата за развој на Североисточниот плански регион 2009-2014 година и од Стратешкиот план за Локален развој на Општина Крива Паланка за периодот 2009-2014 година.

  Од направената анализа на следните стратешки документи го констатиравме следното:

[27] член 22 од Закон за локална самоуправа (“Службен весник на РМ” бр. .5/2002).

- во Стратегијата за регионален развој на Република Македонија (2009-2019) е наведена стратешка цел: Конкурентни плански региони што се одликуваат со динамичен и одржлив развој;
- со Стратешкиот план за Локален развој на Општина Крива Паланка за периодот 2009-2014 година (кој ја опфаќа 2012 година кога е склучен договорот), како долгорочни определби кон кои се стреми, се одредени во седум стратешки фокусирани области[28].

  Во стратешка област економски развој е наведена конкретна цел - Промоција и поттикнување на јавното приватно партнерство - ЈПП, која ќе се реализира преку програма/проект Обуки за јакнење на капацитетите на локалната администрација и бизнис секторот. Иако во Физибилити студијата е наведено како стратешка определба на општината, треба да нагласиме дека во оваа стратешка област не се предвидува изградба на административно деловен објект;
- Општина Ѓорче Петров во јануари 2013 година има изработено Физибилити студија со која е утврдено дека општината има потреба од модернизирање на работењето, јакнење на капацитетите на општинската администрација и создавање на услови за нејзино ефективно и ефикасно работење.

  Иницијативата за реализација на проект преку ЈПП - Изградба на АДО, произлегува од Стратегијата за ЛЕР на Општина Ѓорче Петров за периодот 2012-2018 година како и од определбата за забрзан развој на општината преку стратешката мисија - Континуирана испорака на високо квалитетни стандардизирани услуги ориентирани кон бизнисот и граѓаните. Наведено е дека за остварување на овие цели се неопходни просторни, организациски и кадровски услови, односно изградба на административен објект за испорака на услугите на општината;
- Во Стратегијата за Локален развој на Општина Ѓорче Петров за периодот 2012-2018 година, во областа локална самоуправа, како стратешки приоритет-Овозможување полесно работење и спојување на физички одвоената општинска администрација, како стратешка цел е утврдена Изградба на нова општинска зграда за спојување на физички одвоената општинска администрација.

Од наведеното може да се констатира дека Проектот за Обуки за јакнење на капацитетите на локалната администрација и бизнис секторот утврден во стратешкиот план на Општина Крива Паланка и проектот за изградба на нов административен објект утврден во стратешкиот план на Општина Ѓорче Петров, како проекти со кои треба да се оствари ефективно и ефикасно работење на општинската администрација, не претставуваат цели кои треба да се разрешуваат преку формата на јавно приватно партнерство.

[28] Економски развој, Туризам, Рурален развој, Образование, Спорт и Култура, Социјален развој и здравствена заштита и Локално управување, информатичка технологија и информирање на граѓаните.

2.1.3. Со цел да се запази интересот на граѓаните во одлучување за локалните потреби и интереси, за чие исполнување е потребно да се вклучи приватен партнер и да се изјаснат за областите за кои се најмногу заинтересирани да се инвестира преку моделот на ЈПП, општините Ѓорче Петров и Крива Паланка спровеле анкети/истражувања на мислењата на граѓаните и бизнис секторот. Спроведените анкети на граѓаните, како начин на учеството на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење, не се уредени со член 25 од Законот за локална самоуправа во кој е наведено дека граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапки утврдени со закон и не го обезбедуваат начелото за транспарентност, како едно од основните начела за воспоставување на ЈПП.
Иако спроведени на мал број на испитаници, резултатите од анкетите покажале дека најголем дел од граѓаните се изјасниле за инвестирање во комунални дејности со склучување на договор за ЈПП и тоа: 63,9% од анкетираните граѓани во Општина Ѓорче Петров и 70% од анкетираните граѓани во Општина Крива Паланка.
Согласно Законот за комунални дејности, комуналните дејности се дејности од јавен интерес, кои даваат комунални услуги за задоволување на потребите на физички и правни лица за кои единиците на локалната самоуправа обезбедуваат услови за соодветен обем, квалитет, достапност, континуитет и надзор над нејзиното вршење. Објекти на комунална инфраструктура (член 22 од Закон за локална самоуправа и член 5 од Закон за комунални дејности) се: градежни објекти, инсталација, опрема, јавни површини и други објекти на комуналната инфраструктура кои служат за давање на комунални услуги на корисниците и се добра од јавен интерес, како: изградба, реконструкција и одржување на водоснабдителни и канализациони системи; локални патишта, улици и други инфраструктурни објекти, паркови и рекреативни површини; јавно осветлување; пазари; паркиралишта; одржување на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; јавен општински превоз; снабдување со гас и топлотна енергија и др.
Резултатите од анкетите покажале дека најголем дел од граѓаните се изјасниле за инвестирање во комунални дејности, со што ќе се реализираат најголемите потреби и интереси на локалното население, како суштина/причина за основање на општината (член 16 од Законот за локална самоуправа).

Спроведените анкети на граѓаните, како начин на нивно учество во одлучувањето за прашања од локално значење, не го обезбедуваат начелото на транспарентност, како едно од основните начела за воспоставување на ЈПП, и не се во согласност со статутите на општините и член 25 од Законот за локална самоуправа. Со овој член е уредено дека граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од

локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапки утврдени со закон[29].

Административно деловен објект во Општина Ѓорче Петров

2.1.4. Во 2011 година за потребите на Општина Ѓорче Петров, од надворешни експерти изготвена е физибилити студија и донесена одлука за нејзино усвојување[30] заради оправданост на доделување на договор за ЈПП за изградба на административно – деловен објект.

Основните цели на студијата како потреба за Општина Ѓорче Петров се следните:

- Моментално расположивиот административно-деловен простор на Општината од 665 м^2 [31] е недоволен за извршување на надлежностите согласно Законот за локална самоуправа. Со постоечката систематизација[32] општината има потреба од 6.000 м^2 и од тие причини изградбата на објектот е реална потреба на општината;
- За надминување на проблемите со административен простор на општината се предвидува да се изгради административно - деловен објект (АДО) со следниве содржини: 15.000 м^2 бруто површина на зграда од кои 6.000 м^2 административен простор за општината и 9.000 м^2 деловен простор за приватниот партнер. Поделбата на просторот е со сооднос 40% за општината и 60% за приватниот партнер, а паркинг просторот се дели 5 % на општината и 95 % на приватниот партнер.

Врз основа на наведената Физибилити студија и одлуката за започнување на постапка за воспоставување на ЈПП, на ден 25.05.2011 година Општина Ѓорче Петров по пат на јавен повик има спроведено постапка за доделување на договор за ЈПП, која на 25.09.2011 година се прекинува од причина што нема доставена понуда.

На 26.11.2011 година постапката за доделување на договор за ЈПП се повторува, со тоа што на 23.03.2012 година истата се прекинува од причина што е доставена една понуда која не одговара на барањата на јавниот повик.

---

[29] Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (“Службен весник на РМ” бр. 81/2005).

[30] Член 17 од Законот за концесии и ЈПП.

[31] Општината Ѓорче Петров е на две локации прватa со корисна површина од 495 м^2 (400 м^2 зграда и 95 м^2 барака) и втората со 170 м^2.

[32] Општина Ѓорче Петров има 65 вработени од кои 45 се државни службеници. Распределени се во три сектори: Финансии и буџет, Правно нормативен и Урбанизам, комуналии и локален развој. Според постојната систематизација предвидени се 99 работни места, 17 за раководители и 82 за вработени државни службеници. Според оваа систематизација потребен простор е 4.000 м^2. Имајќи предвид дека претстои пренесување на уште надлежности (имотно-правни односи, образование и сл.) се предвидува дека за наредните 10 години општината ќе има потреба до 6.000 м^2 бруто површина

Во јануари 2013 година Општина Ѓорче Петров има повторно спроведено постапка за изработка на нова физибилити студија за изградба на АДО.

Во новата Физибилити студија со проектот (проектни идеи) се предвидува да се изгради АДО со следниве содржини: подземен паркинг простор со потребен број на паркинг места согласно законската регулатива, освен 40 паркинг места кои ќе му припаднат на јавниот партнер и 15.000 м^2 бруто површина на зграда (од кои најмалку 3.500 м^2 бруто површина административен и најмногу 11.500 м^2 бруто површина деловен простор). Поделбата на просторот е со соодност: 23% за општината и 77% за приватниот партнер.
Врз основа на новата Физибилити студија, Општина Ѓорче Петров во својство на јавен партнер има донесено одлука за започнување на постапка за воспоставување на ЈПП, со единствен критериум повеќе понудена бруто површина изразена во м^2 над загарантираната површина од 3.500 м^2 административен простор. По успешно спроведена постапка приватниот партнер понудил 3.600 м^2 административен простор и склучен е Договор за воспоставување на ЈПП за изградба на административно деловна зграда и подземен паркинг простор на 26.06.2013 година.

Одговарајќи на потребата да се согледа оправданоста и исплатливоста на потфатот за изградба на АДО, од двете студии може да се заклучи дека проектните идеи упатуваат на различни цели и различни образложенија за оправданоста на изградбата на различна квадратура на АДО за општината. Наведеното има за ефект различна оценка, проценки и анализи за економската оправданост на изградба на АДО со различна квадратура, односно утврдување на реалната исплатливост на проектот и неговата профитабилност како основа за привлекување на приватен инвеститор во услови кога нема донесено подзаконски акт со кој ќе се дефинираат стандарди за потребен административен простор по вработен.

2.1.5. Согласно член 4 од Договорот за изградба на АДО во Општина Ѓорче Петров, плаќањето на надоместокот за уредување на градежно земјиште е предвиден на следниот начин: 60 % од комуналиите што се плаќаат кон градот Скопје ги плаќа приватниот партнер, додека за 40 % што треба да се плати на Општина Ѓорче Петров, приватниот партнер е ослободен од плаќање.
Градоначалникот на Општина Ѓорче Петров на 09.10.2013 година доставил барање до Град Скопје, за ослободување од плаќање на 60% од надоместокот за уредување на градежното земјиште во износ од 10.718 илјади денари само за делот за изградба на општинска зграда (бруто површина од 3.600 м^2), а што согласно договорот за ЈПП е обврска на приватниот партнер.
Врз основа на барањето, Советот на Град Скопје на 24.06.2014 година донел Одлука за ослободување од плаќање на овој надоместок, иако тие средства претставуваат еден од основните приходи за реализација на Програмата за уредување на градежно

земјиште на подрачјето на Град Скопје. Согласно Програмата за уредување на градежно земјиште на Град Скопје, градот е должен средствата собрани од надоместокот за уредување на градежно земјиште да ги користи наменски за уредување на градежно земјиште за изградба на основни инфраструктурни објекти од значење за градот (објекти за заедничка и за индивидуална комунална потрошувачка: магистрални и собирни улици, водоводни и канализациони мрежи, јавно осветлување, јавно зеленило, пречистителни станици и сл.).
Ваквата одлука има за ефект намалени приходи по основ на надоместок за уредување на градежно земјиште и ризик да не се реализира Програмата за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Град Скопје, што го доведува во прашање јавниот интерес на граѓаните преку уредување на просторот и градежното земјиште, а му овозможува остварување на имотна корист на приватниот партнер.

2.1.6. За средствата во износ од 10.718 илјади денари за кои Град Скопје има донесено Одлука за ослободување од плаќање на надоместок за уредување на градежно земјиште само за делот на општинската зграда, Советот на Општина Ѓорче Петров на 27.08.2014 година донел одлука дека истите ќе бидат наменети за набавка на мебел и друга опрема за новата општинска административна зграда. Со истата одлука се овластува градоначалникот на Општина Ѓорче Петров да го регулира начинот на набавка на мебелот и другата опрема. Начинот на набавка на мебел и друга опрема е регулиран со анекс – договор од 29.01.2015 година склучен помеѓу општината и приватниот партнер, каде е уредено дека општината ќе врши нарачка на мебелот и опремата од приватниот партнер според проспекти и ценовници од повеќе овластени добавувачи, а по избор на општината. Исто така договорните страни се согласни општината да врши финансиско порамнување на обврските кои произлегуваат од овој анекс-договор за приватниот партнер, според издадените фактури од добавувачот зголемени за 8% на име манипулативни трошоци. Доколку со поравнувањето се утврди дека се потрошени повеќе финансиски средства од износот на ослободувањето, ЈП ќе изврши доплата на ПП.
Вака уредениот начин на набавка на мебел и друга опрема за новата општинска административна зграда има за ефект незаконско користење на средствата, непостапување по одредбите од Законот за јавни набавки, ограничена конкуренција на понудувачите, нетранспарентност и јавност при набавките.

Административно деловен објект во Општина Крива Паланка

2.1.7. Во рамките на подготвителните дејствија за доделување на договор за ЈПП, Советот на Општина Крива Паланка, согласно член 29 од Законот за концесии и

други видови на ЈПП има донесено одлука[33] на 15.04.2011 година за започнување на постапка за доделување на договор за ЈПП.

По донесување на одлуката градоначалникот согласно член 37 од истиот Закон формира комисија која има изработено тендерска документација[34] и објавено јавен повик[35] за доделување на договор за ЈПП.

Врз основа на спроведената постапка, општината склучува договор за јавно приватно партнерство за изградба на административно деловен објект (АДО) на ден 10.01.2012 година. Со увид во целокупната документација и извршените компаративни анализи, ревизијата ги констатира следните состојби:

- утврдени се отстапувања на количините на материјали за одредени позиции од завршната ситуација во однос на предмер пресметката од основниот проект и анексот на основниот проект. Исто така во времените ситуации и завршната ситуација не се евидентирани вишоците и кусоците на изведените работи. Во целиот период на изведувањето на работите на објектот од страна на надзорниот орган констатирани се состојби за вградување на градежни материјали кои не се со предвидениот квалитет како и пропусти во градежните работи што директно влијае на квалитетот на градбата;
- комисијата за спроведување на постапката за ЈПП за докажување на техничка или професионална способност ја прифатила изјавата на понудувачот со која изјавува дека доколку биде избран, ќе достави договор со лиценцирана фирма за изведување на градежните работи, што не е во согласност со критериумите за докажување на техничка и професионална способност предвидено во тендерската документација. Имено за докажување на техничка и професионална способност, понудувачот или подизведувачот на кој се повикува понудувачот треба да достави: изјава со список на опрема, изјава со список на лицата и нивните стручни квалификации и изјава со листа на градежни работи;
- ревизијата утврди дека подизведувачот што е ангажиран за изведување на градежни работи не е предмет на евалуација од страна на комисијата за исполнување на условите во поглед на: лична состојба, способност за вршење на професионална дејност и економска и финансиска состојба и техничка и професионална способност;
- на 10.01.2012 година склучен е договор за ЈПП со приватниот партнер за изградба на АДО, а на ден 02.03.2012 година доставено е известување за подизведувачот кој ќе ги изведува градежните работи при што истиот се откажува. На 01.08.2012 година потпишан е нов договор за градење со друг

[33] Одлука бр. 07-1001/27 од 15.04.2011 година.

[34] Содржината на тендерската документација поблиску е дефинирана во член 39 од Законот за концесии и други видови на ЈПП. ("Службен весник на РМ" бр. 7/2008, 139/2008, 64/2009 и 52/2010).

[35] член 31 и 32 од Законот за концесии и други видови на ЈПП, Јавен повик бр. 02/2011 година по пат на отворена постапка.

подизведувач и истиот ден започнати се градежните работи на објектот, што укажува на задоцнување од 8 месеци на потпишување на договор со подизведувач по склучување на основниот договорот за ЈПП.

Од наведеното може да се заклучи дека непочитувањето на одредбите од Законот за концесии и други видови на ЈПП има за ефект пропусти во начинот на спроведување на отворената постапка, што влијае на објективноста за избор на понудувач (приватен партнер) и квалитетот на градбата.

2.1.8. Општина Крива Паланка во својство на јавен партнер има склучено Договор за јавно приватно партнерство за изградба на административно деловен објект (АДО). Предмет на договорот е уредување на меѓусебните права и обврски на јавниот и приватниот партнер во врска со изградба на деловен објект „Мала зграда" со корисна површина од 857,91 м^2 и проодни тераси од 154,09 м^2 односно вкупната корисна површина од 1.012 м^2.
Покрај изградба на АДО, приватниот партнер се обврзува да изврши и санација на влезен хол на приземјето и катот во големата општинска зграда, како и поврзување на новиот со стариот објект, на начин и услови детално опишани во техничката спецификација.
Општината стекнува право на сопственост на 46,5% идеален дел, односно 470,8 м^2 кои претставуваат први и втори кат од АДО, при тоа општината (јавниот партнер) нема обврска да плаќа никаков надоместок на приватниот партнер.
Приватниот партнер добива имотна корист односно стекнува право на сопственост на 53,5% идеален дел од површината 541,6 м^2 кои претставуваат сутерен и приземје од АДО.
Во текот на вршењето на изградбата склучен е анекс на договорот за ЈПП за изградба на АДО[36] на 31.03.2014 година.
Согласно анекс договорот се врши доградба на нови 165,37 м^2 со следната распределба: на општината и се доградува и трети спрат од АДО со вкупна површина од 53,71 м^2, а за возврат приватниот партнер добива 111,65 м^2. Вкупната корисна површина од 1.012 м^2 се зголемува на 1.177,68 м^2. На овој начин се изменува и процентот на распределба на деловниот простор односно општината сега е сопственик на 44,5%, а приватниот партнер е сопственик на 55,5%.
Настанатите измени во зголемување на вкупната корисна површина на АДО за што е склучен и анекс кон договорот, не е во согласност со членот 78 од Законот[37] кој ги уредува можните случаи за склучување на анекси, што не е случај со утврдената состојба. Анексот е склучен врз основа на член 75 и 95 од Законот за концесии и

[36] Анекс на Договорот за ЈПП за изградба на административно деловна објект (АДО) со бр. 31/2014 од 31.03.2014 година.
[37] член 78 – Измени и дополнувања на договорот за концесија од Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство ("Службен весник на РМ" бр. 7/2008, 139/2008, 64/2009 и 52/2010).

други видови на ЈПП, кој го уредува склучувањето на договор, но не и анекс кон договорот.
Промена на првичните услови од договорот, кои не биле предвидени во тендерската документација, има за ефект нарушување на основните цели на Законот кој налага транспарентност и еднаков пристап, намалување на можната конкуренција, и влијае на ефикасноста во процесот на доделување на договори за ЈПП и доведување во повластена состојба на приватниот партнер.

2.2. Модернизација на системот за јавното осветлување

Согласно законските одредби[38] општините меѓу другото во рамки на комуналните дејности, се надлежни и за извршување на работите кои се однесуваат на јавно осветлување. Општините имаат надлежност за[39] поставување и одржување на јавно осветлување, под што се подразбира изградба и одржување на јавното осветлување. Согласно законските одредби[40] за вршење на надлежностите од комуналните дејности општините може да основаат јавни претпријатија, доколку со посебен закон со кој се уредува одделна комунална дејност поинаку не е уредено.

Системот на улично осветлување го сочинуваат: светилките и светлинските извори (сијалиците), столбовите или слична светлосна опрема, објектот (улица или пат) и електричните инсталации за напојување со електрична енергија. Основни критериуми за обезбедување на квалитетно осветлување на јавен простор, сообраќај и патеки за пешаци се: осветленост на осветлуваните површини и сјајност на осветлуваните површини.

Финансирање на одржување на јавното осветлување се врши од комуналната такса за јавно осветлување (кои граѓаните ја плаќаат за користење и одржување на јавното осветлување, а која ја наплаќа ЕВН на месечно ниво) што е приход на општините.

Општините се должни мрежата на јавното осветлување да ја одржуваат во исправна состојба со цел да се осигура безбеден сообраќај и останати функции кои се во интерес на граѓаните. За голем дел од општините средствата од комуналната такса се многу мали и не се доволни за трошоците за потрошена електрична енергија и нема средства за нови инвестиции во модернизација и равој и квалитетно одржување на мрежата на улично осветлување (квалитетна јавна услуга).

Општа оценка е дека постојното јавно улично осветлување кај дел од општините е далеку од стандардите и критериумите за квалитетно јавно осветлување и покриеност на цела територија на одредена општина, а постојните светилки се од

[38] член 22 Закон за локалната самоуправа ("Службен весник на РМ" бр.5/2002 година)
[39] член 5 т 11 од Закон за комуналните дејности ("Службен весник на РМ" бр.95/2012)
[40] член 9 став 2 и 3 од Закон за комуналните дејности ("Службен весник на РМ" бр.95/2012)

застарен тип со поголема моќност, поскапо и потешко одржување. Од друга страна општините не се технички оспособени и не се кадровски екипирани за менаџирање со јавното осветлување.

Ваквата состојба налага да се преземат чекори за надминување на постојниот начин на управување со јавното осветлување преку модел на ЈПП.

Главна цел за реализација на ЈПП проект за модернизација на системот на улично осветлување е да се постигне заштеда на потрошувачката на електрична енергија, намалување на трошоците за одржување на системот и обезбедување на остаток на средства за нови инвестиции и развој. Оваа форма на јавно приватно партнерство е најчесто застапена кај единиците на локална самоуправа односно од 20 проекти со ЈПП дури 10 се однесуваат на модернизација на системот за јавно осветлување.

Општина Чаир

2.2.1. За реализацијата на Договорот за јавно приватно партнерство за модернизација на системот за јавно осветлување, преку проектирање, инвестиции, одржување и развој[41] во Општина Чаир од приватниот партнер изработена е следната техничка документација:

- технички дизајн на мерки за енергетска ефикасност и модернизација на системот на јавно осветлување во општината, за кое согласно член 5 и 22 од договорот за ЈПП од градоначалникот издадена е Согласност 1 за прифаќање на истиот [42] и
- пилот проект на системот на јавно осветлување во Општина Чаир и фотометриски карактеристики (на улици кои се определени од страна на стручни лица во Општината), а согласно член 5 и 23 од договорот и врз основа на записник од 29.07.2012 година за спроведено мерење на квалитетот на јавното осветлување и спроведените мерки од градоначалникот е дадена Согласност 2 за прифаќање на истиот[43].

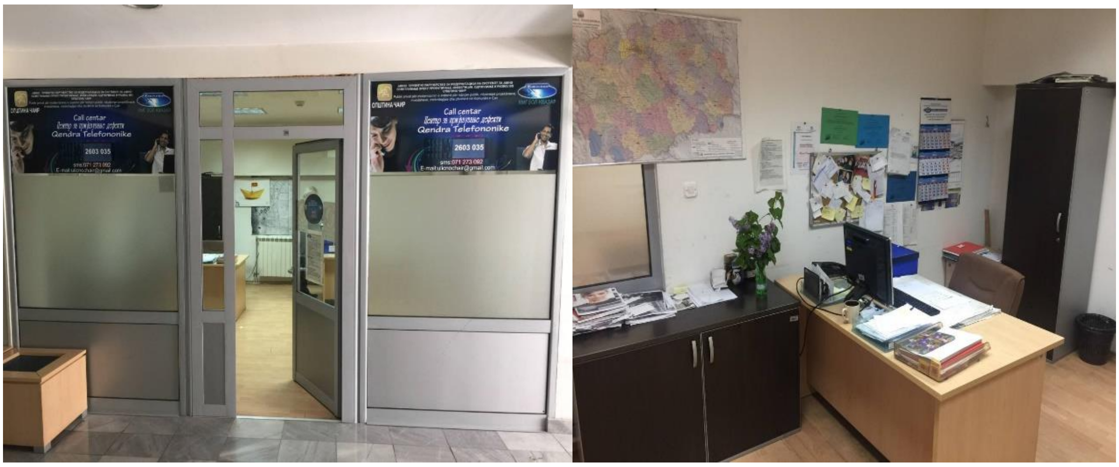
Согласно член 4 од договорот изготвена е Процедура за реализација на проектот, односно водење и проток на документација, контрола и мониторинг при реализација на Договорот за ЈПП[44]. Исто така изработена е Процедура за работа на call центарот и системот на јавно осветлување 48 часа. Тоа е систем кој обезбедува комуникација со граѓаните на општината веднаш по пријавување на дефект истиот се утврдува и се врши негова категоризација. Дефектите од 1-ва категорија се отстрануваат за 48 часа, а дефектите од 2-ра категорија во зависност од обемот на

[41] Бр/ 05-75/8 од 01.03.2012 година.5/2012 година)
[42] Согласност 1, бр 05-75/16 од 25.05.2012 год.
[43] Согласност 2, бр 05-75/26 од 18.09.2012год.
[44] Процедура бр 26-75/21 од 07.08.2012 год.

дефектот се отстрануваат во најбрз можен рок зададен од страна на општината. Утврдување на дефектите се врши од страна на стручни лица од општината и приватниот партнер кој има формирано мониторинг екипа за одржување на јавното осветлување редовно присутна на терен и во постојана комуникација со одговорно лице од call центарот.

Согласно член 17 од договорот, на ден 14.12.2012 година извршено е примопредавање на системот за јавно осветлување на концесионерот за што е изготвен записник за примопредавање на системот за јавно осветлување во Општина Чаир[45].

Ваквиот начин на работење на Општина Чаир и управување со системот на јавно осветлување придонесува кон подигнување на нивото на јавната услуга како една од целите на воспоставување на ЈПП.



Слика – Центар за пријавување на дефекти (Call centar)

Општина Свети Николе

2.2.2. Општина Свети Николе во 2011 година има изработено Студија за ЈПП за реконструкција и модернизација на јавното осветлување. Студијата е изработена од страна на службите на Општина Свети Николе (Одделението за економски развој и Служба за односи со месните заедници), а не како што е случај во други општини со ангажирање на консултанти од надворешна фирма со познавање на ЈПП.

Во 2012 година на крај на мандатот на градоначалникот донесена е Одлука за започнување на постапка за избор на приватен партнер за доделување на договор за јавно приватно партнерство за реконструкција, модернизација и одржување на јавното осветлување[46], и спроведена е постапка за избор со Отворен повик. Со увид во постапката ревизијата утврди дека се пријавил само еден приватен партнер и истиот не доставил техничка понуда, туку само финансиска понуда со годишен

[45] Записник бр 08-2792/5 од 19.12.2012 год.
[46] бр. 08-660/12 од 27.09.2012

ануитет од 6.990 илјади денари, односно вкупна вредност на инвестицијата од 90.969 илјади денари.
По спроведената постапка склучен е Договорот за ЈПП[47]. Во истиот се наведени обврски на приватниот партнер: да изврши увид на постојната состојба на јавното осветлување, да изврши реконструкција на целото јавно осветлување и да обезбеди осветлување и одржување на јавното осветлување. Во договорот не е предвидено изработка на технички дизајн на мерки за енергетска ефикасност и модернизација на системот на јавно осветлување во општината и пилот проект на определени улици (за кои треба да даде согласност општината), формирање call центар и мониторинг екипа за одржување на јавното осветлување редовно присутна на терен и во комуникација со одговорно лице од општината, како што се предвидува во други општини.

Во присуство на приватниот партнер, градоначалникот и Комисијата за примопредавање формирана од општината со записник[48] извршено е примопредавање на реконструкција и модернизација на јавното осветлување на Општина Свети Николе.
Горенаведеното создава ризик од пропусти уште во почетокот на преземање на иницијатива за пристапување кон ЈПП и има влијание на понатамошната постапка при изработка на тендерска документација, избор на приватен партнер, склучување на договор и негова реализација.

2.2.3. Градоначалникот на Општина Свети Николе донесува Одлука за едностран раскин на договорот за јавно приватно партнерство[49] со образложение за неквалитетно и ненавремено извршување на работите од страна на приватниот партнер и недоставена потребна документација до надзорниот инженер. Со Пресуда[50] Управниот суд ја уважува тужбата на приватниот партнер, а Одлуката на градоначалникот за едностран раскин на договорот ја поништува, со образложение дека истата е донесена од ненадлежен орган без да се извести Советот. Согласно укажувањата на Управниот суд, Советот на општината донесува Одлука за едностран раскин на Договорот за ЈПП, реконструкција, модернизација и одржување на јавното осветлување[51].
Апелациониот суд во Штип со решение,[52] пресудата[53] на Основен суд Штип ја укинува, а предметот го враќа на првостепениот суд на повторно судење, со

[47] Договор за реконструкција, модернизација и одржување на јавното осветлување бр. 08-660/12 од 27.09.2012
[48] бр 08-165/2 од 20.02.2013 година
[49] бр. 0801-645 од 07.08.2013 година
[50] Пресуда бр. У-бр. 512/2013.
[51] Одлука бр. 0701-811 од 30.10.2013 година
[52] Решение ТСЖ – 405/15
[53] Пл – ТС – 123/14 од 09.09.2015 година

образложение дека причините не се јасни, не се целосни и противречни се сами на себе со содржината на изведените докази во текот на постапката, а стручниот наод и мислење од вештото лице е нецелосен.
Со увид во документацијата е утврдено дека од приватниот партнер испоставени се фактури од месец 03/2013 до 01/2014 година со месечен надомест од 583 илјади денари или во вкупен износ од 6.408 илјади денари. Во сметководствената евиденција на Општина Свети Николе евидентирана е само фактура за месец 03/2013 во износ од 583 илјади денари, истата не е платена, а другите фактури се вратени на ПП.
Во врска со покренатата судска постапка, од страна на Министерството за финансии Управа за финансиска полиција одземени/предадени се документи со Записник за примопредавање на оригинална документација[54].

Со оглед на тоа што исходот од судската постапка е неизвесен, постои можност јавниот партнер да исплати оштета на приватниот партнер, а приватниот партнер да упати барање на име изгубена добивка.

2.2.4. Со увид во документацијата на Општина Свети Николе, а во врска со ангажирање на надзор за работите предмет на договорот за ЈПП, ревизијата го заклучи следното: склучен е анекс договор број 0307-04/2012 од 10.10.2013 година (кон основниот договор за надзор над градби)[55] за контрола и стручен надзор во делот на реинвестиција, одржување и модернизација на јавното осветлување во Општина Свети Николе во согласност со прописите од областа на енергетиката. Анекс договорот е со ретроактивна важност од 01.04.2013 до 31.12.2013 година. Со извештај од извршен надзор од 22.03.2013 година, се потврдува дека изведувачот е воведен во работа во присуство на надзорен орган, а работите се извршени во периодот од 10.01. до 22.02.2013 година.
Со известување од 05.04.2013 до општината и од 11.04.2013 година до приватниот партнер надзорот бара доставување на градежни книги за сите изведени работи со потребни прилози сертификат за сообразност и квалитет на вградените расветни тела.
Ваквиот начин на работа е спротивен на одредбите од Правилник[56] за формата, содржината и начинот на водење на градежен дневник и градежна книга, односно записите во градежниот дневник и градежната книга се внесуваат секој ден и се заверуваат со потпис од раководниот / главен инженер и надзорниот инженер. Ова има за ефект непочитување на законските одредби и изготвување на документи кои не ја отсликуваат реалната состојба, неспроведување на одредбите од договорот за

[54] Записник за предавање бр. 0306-418/2 од 26.09.2016 година
[55] Основен договор бр. 0307/04 од 05.04.2012 година
[56] Член 8 став 1 од Правилникот („Службен весник на РМ “бр.64/2009)

ЈПП кое води кон неквалитетно исполнување на обврските од страна на приватниот партнер.

Општина Студеничани

2.2.5. Врз основа на спроведената постапка, општина Студеничани склучува договор за јавно приватно партнерство за модернизација на системот за јавно осветлување, преку проектирање, инвестиции, одржување и развој на Општина Студеничани бр. 08-770/1 од 13.09.2012 година.

Со увид во целокупната документација, ревизијата ги констатира следните состојби:

- од страна на приватниот партнер не е доставено гаранција од 10% за секоја од фазите согласно динамичниот план на реализација која е предвидена во точката 13 од тендерската документација;
- приватниот партнер ангажира подизведувачи за изведување на градежни и енергетски зафати во делот на реконструирање на мрежата за улично осветлување со кои истиот има склучено договори. Понудувачот во фазата на формирање на понудата, а исто така и во фазата по потпишување на договорот нема добиено согласност од јавниот партнер за ангажирање на подизведувачи согласно точката 8 од тендерската документација;
- со увид во извештајот од спроведената постапка, ревизијата констатира дека на приватниот партнер кој е избран за најповолен понудувач како и за подизведувачите на кој се повикува приватниот партнер не е извршено евалуација од страна на комисијата за исполнување на условите во поглед на: лична состојба, способност за вршење на професионална дејност, економска и финансиска состојба и техничка и професионална способност согласно член 57 и 71 од Законот за концесии и други видови на ЈПП;
- од страна на комисијата не е изготвен предлог на одлука за избор за најповолен понудувач кој се потпишува од страна на претседателот и членовите на комисијата и се доставува до јавниот партнер (градоначалникот) согласно член 71 и 72 од Законот.

Од наведеното може да се заклучи дека непочитувањето на горе наведените одредби од Законот за концесии и други видови на ЈПП создаваат ризик од пропусти во начинот на спроведување на отворената постапка, што влијае на објективноста за избор на понудувач (приватен партнер) и ефикасноста во процесот на доделување на договори за ЈПП и нивна реализација.

2.2.6. Со увид во документацијата кај Општина Студеничани ревизијата утврди дека ПП не ги реализирал целосно обврските од договорот за јавно приватно партнерство

за модернизација на системот за јавно осветлување, преку проектирање, инвестиции, одржување и развој[57] во Зона 1, 2 и 3 во Општина Студеничани, и тоа:

- не е извршено детално снимање и изработка на технички дизајн на мерки за енергетска ефикасност и модернизација на системот на јавно осветлување во општината (Фаза 1), поради што, од градоначалникот не е издадена согласност 1 за прифаќање на истиот, што не е во согласност со член 4, 5 и 23 од договорот за ЈПП и техничката документација;
- не е спроведен пилот проект на системот на јавно осветлување во Општина Студеничани (Фаза 2), поради што, од градоначалникот не е издадена согласност 2, што не е во согласност со член 23 од договорот и техничката документација;
- поради недобивање на согласностите за квалитетна имплементација на Фаза 1 и 2, договорот нема целосна примена и не може да се пристапи кон целосна имплементација на проектот за ЈПП како Фаза 3 и договорот ќе се смета за раскинат, согласно член 23 од договорот;
- не е извршена дислокација на мерна опрема - ормари, надвор од системот на ЕВН, што не во согласност со член 4 од договорот;
- не е формиран кол центар, што не е во согласност со член 10 од договорот;
- не е воспоставен систем „48 часа“ (за увид во светилките и добивање информација за степенот на нивна вклученост и потреба за замена), што не е во согласност со член 4 од договорот ;
- дел од заменетите светилки не се поставени според стандардите и не се функционални и
- нема формирано мониторинг екипа за одржување на јавното осветлување, што не во согласност со член 7 од договорот.

Врз основа на Известување[58] од ПП дека се преземени сите обврски од договорот, на ден 10.02.2013 година со записник[59] извршено е примопредавање на реконструирано и модернизирано јавно осветлување на Општина Студеничани. Записникот е потпишан само од управителот на ПП и градоначалникот на Општина Студеничани, но не и од членовите на Комисијата за технички прием, која во записникот констатира дека не се изведени работите наведени погоре во алинеа 4, 5, 6 и 7.

Заради утврдување на фактичката состојба на терен, сегашниот градоначалник, со решение назначува нова Комисија која на 28.05.2013 година изготвила и потпишала записник за извршен увид на терен[60], во кој констатира дека ПП не ги исполнил целосно обврските од договорот и тоа: наместо 1.014 светилки (предвидени со анекс[61]

[57] бр.08-770/1 од 13.09.2012 година.
[58] бр.08-1101/1 од 06.12.2012 година
[59] бр.08-162/1 од 14.02.2013 година
[60] бр.08-433/1 од 28.05.2013 година
[61] бр.08-770/2 од 13.09.2012 година

кон основниот договор), поставени се 952 нови светилки кои не се поврзани со алко спојници, не се поставени адекватни држачи (спојници) на сите светилки, несоодветно се врзани кабли на бандери, не се изведени работите кои ги утврдила и претходната Комисија, нема формирано мониторинг екипа за одржување на јавното осветлување, нема изработено технички дизајн (проект) и нема спроведено пилот проект.

Врз основа на горенаведените несоодветно и неквалитетно извршени работи и битни повреди на одредбите од договорот од страна на ПП, на 14.08.2013 година градоначалникот на Општина Студеничани до ПП доставил барање за спогодбено раскинување на договорот, иако Комисијата констатирала дека договорот може да се смета за раскинат и дека ЈП може истиот еднострано да го раскине (согласно член 20, 23 и 24 од договорот).

Во барањето се наведени констатациите на Комисијата, како и тоа дека ПП нема доставено банкарска гаранција за навремено и квалитетно извршување на договорот.

ПП се уште нема одговорено на барањето за спогодбено раскинување на договорот, а оригиналната документација за спроведување на постапката за реконструкција и модернизација на јавното осветлување е предадена на Управата за финансиска полиција, со Записник за извршено примопредавање[62].

Ваквиот начин на спроведување на договорот за ЈПП доведува до неуспешно воспоставување и управување со системот на јавно осветлување, не придонесува за подигнување на нивото на јавната услуга и необезбедува остварување на целите на воспоставувањето на ЈПП.

2.2.7. Општина Студеничани нема овластено лице кое ќе врши стручно-технички надзор над извршената работа, што не е во согласност со член 11 од договорот за ЈПП и презема обврски врз основа на фактури за концесиски надоместок кои немаат во прилог записник-пресметка потпишана (одобрена) од страна на овластено лице за надзор од ЈП и од претставник на ПП, што не е во согласност со член 14 од договорот за ЈПП и член 12 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

И покрај тоа што комисиите констатирале несоодветно и неквалитетно извршени работи и битни повреди на одредбите од договорот од страна на ПП, а ЈП нема овластено лице за надзор над извршената работа кое со претставник на ПП ќе одобри записник-пресметка за извршената работа, општината сепак ги прима фактурите од ПП и во месец 11/2015 година започнал со плаќање на дел од нив.

Во периодот од месец 03/2013 година до 05/2017 година, кај општината се евидентирани обврски во вкупен износ од 14.305 илјади денари врз основа фактури од ПП (во поединечен месечен износ од 280 илјади денари со ддв). Општина Студеничани во периодот од месец 11/2015 година до 06/2017 година има платено

[62] бр. 09-942/1 од 23.09.2016 година

вкупно 4.488 илјади денари. Останува долг од 9.817 илјади денари по фактури за период од месец 07/2014 до 05/2017 година.
Ваквиот начин на евидентирање на обврски и плаќање на фактури без комплетна поткрепувачка документација, има за ефект нереално искажување на билансните позиции во финансиските извештаи, можност за ненаменско користење на средствата од буџетот на општината и намалување на ефективноста на проектот и квалитетот на јавната услуга.

2.3. Изградба на Спортски објекти

Во областа на спортот надлежностите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, меѓу другото се и одржувањето и изградбата на објекти за спорт, утврдување на мрежата на спортските објекти, нивно класифицирање, одржување, користење и опремување, планирање и изградба на современи спортски објекти и определување на рекреативни зони за масовно спортување[63]. Согласно член 65 а од Законот за спорт за работите кои се однесуваат на инвестиционото и тековното одржување на објектите за спорт од локално значење во нивна сопственост и користењето на истите, како и изградбата на нови објекти за спорт, може да воспостави јавно приватно партнерство согласно со одредбите од Законот за концесии и јавно приватно партнерство.

Општина Аеродром

2.3.1. Општина Аеродром има склучено Договор за воспоставување на јавно приватно партнерство за изградба на спортски комплекс „ Јане Сандански "[64]. Предмет на договорот е изградба на современ спортски центар „ Јане Сандански "
со главна спортска сала со капацитет од 5000 седишта.
Согласно законските одредби од Законот за концесии и јавно приватно партнерство[65] приватниот и јавниот партнер треба да вршат постојан и редовен надзор на спроведувањето на договорот за воспоставување на јавното приватно партнерство, реализацијата на доделениот договор, како и на почитувањето на обврските од страна на приватниот партнер. Во договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство во врска со изградба на спортски комплекс „Јане Сандански"[66] предвидено е јавниот партнер преку свои овластени лица да има право да врши контрола врз изградбата на спортскиот комплекс во поглед на видот,

[63] Член 22а од Законот за спорт ("Службен весник на РМ" бр.66/04, 81/08,18/11, 51/11, 64/12, 148/13, 187/13, 42/14, 138/14, 177/14, 72/15, 153/15, 6/16, 55/16, 61/16, 106/16)
[64] Договор бр 05-157/1 од 08.01.2013 година
[65] Чл 53 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство ("Службен весник на РМ" бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15)
[66] Договор бр 05-157/1 од 08.01.2013 година

квалитетот на материјали и опрема, право на контрола врз исполнување на обврските за бесплатно користење од КК МЗТ и да врши контрола во врска со овозможување на правни и физички лица да ги користат капацитетите на спортскиот комплекс. Правото да врши контрола општината не го искористила, односно не се врши постојан и редовен надзор на спроведувањето на договорот за воспоставување на јавното приватно партнерство и неговата реализација, како и на почитувањето на обврските од страна на приватниот партнер согласно договорот, односно дали користењето/стопанисувањето на истиот од страна приватниот партнер се врши на соодветен и квалитетен начин. Поради наведеното постои ризик од можност за несоодветно и неквалитетно спроведување на обврските од страна на приватниот партнер.

2.3.2. Во договорот за ЈПП меѓу другото предвидено е КК МЗТ Аеродром АД Скопје да нема финансиски обврски за комунални трошоци (струја, вода, ѓубретарина и слично), при користење на канцеларискиот простор за потребите на администрацијата на клубот, при користење на останатите спортски капацитети на спортската сала, при тренирање и при одржување на спортски натпревари од сите лиги во коишто зема учество, а пак приходот остварен од продажба на карти, како и сите други приходи остварени при одигрувањето на натпреварите на КК МЗТ Аеродром во главната спортска сала да припадне на КК. Наведеното не е предвидено во Договор за регулирање на правата и обврските[67] меѓу ПП – Друштво за спорт и рекреација Спортски центар „Јане Сандански" ДООЕЛ Скопје и КК МЗТ Скопје Аеродром АД Скопје[68]. Со оглед на тоа што е долг периодот на времетраење на договорот ова може да доведе до недоразбирање или спор во иден период.

Општина Тетово

2.3.3. Во март 2015 година меѓу Општина Тетово и ФФМ склучен е Договор за регулирање на меѓусебните односи при изведување на работи, реконструкција на фудбалски стадион и ревитализација на игралиштето во склоп на стадионот, како и поставување на рефлекторско осветлување на фудбалскиот стадион на Општина Тетово, користење, одржување и стопанисување[69].
Со Договорот за ЈПП за финансирање, проектирање со санација, изградба/доградба, надградба и стопанисување со два спортски објекти (фудбалски стадиони) во Општина Тетово[70], рок на изведба на работите е 24 месеци односно до 01.09.2018

[67] Договор бр. 649/14 од 17.10.2014 година
[68] Договор бр. 649/14 од 17.10.2014 година
[69] Договор број бр 09-1119/1 од 10.03.2015 година.
[70] Договор за ЈПП бр 14-2290/57 од 01.09.2016 година.

година, обврските на Општината према ФФМ целосно се преземени од приватниот партнер.
Со Одлука од Владата на РМ за престанок и давање на трајно користење на недвижна ствар на Општина Тетово[71] на трајно користење на Општина Тетово даден е објект Нов фудбалски стадион со вкупна површина 9.156 м^2 и објект Стар фудбалски стадион со вкупна површина 218 м^2. Во член 4 од одлуките е регулирано „доколку општината одлучи да инвестира во објектот по пат на ЈПП, инвестицијата не смее да биде помала од 5.850 илјади евра за објект Нов фудбалски стадион и 1.850 илјади евра за објект Стар фудбалски стадион. Градежните работи мора да почнат во рок од две, а да завршат во рок од осум години од склучување на договорот за ЈПП, а договорната страна мора да обезбеди банкарска гаранција во износ од 10 до 15% од вкупната инвестција во објектот“. Определување на минимален износ на инвестицијата за двата објекта е на препорака на Генералниот секретарјат на Владата на РМ.

Ваквиот начин на определување на минимален износ на инвестиција за изградба на фудбалските терени со ЈПП од страна на Владата на Република Македонија е спротивно на Законот за концесии и други видови на ЈПП има за ефект нарушување на основните цели на Законот кој налага транспарентност и еднаков пристап, намалување на можната конкуренција, и влијае на ефикасноста во процесот на доделување на договори за ЈПП.

2.3.4. По спроведена постапка Општина Тетово со група на понудувачи има склучено Договор за ЈПП за финансирање, проектирање со санација, изградба/доградба, надградба и стопанисување со два спортски објекти (фудбалски стадиони) во Општина Тетово[72], (период на склучување на договорот е 35 години, висина на инвестицијата изнесува 475.136 илјади денари). На приватниот партнер за вложената инвестиција нема да му бидат вршени плаќања за годишни ануитети од страна на јавниот партнер, туку инвестираните средства приватниот партнер ќе ги поврати преку стопанисување со двата објекта.
Со потпишување на договорот дел од преземените обврски приватниот партнер не ги исполнил и тоа:

- не е доставена банкарска гаранција за навремено и квалитетно извршување на договорот[73] во висина од 15% од вредноста на договорот, во рок од 7 дена од склучување на договорот, со важност до 3 години до реализација на инвестицијата. Од страна на јавниот партнер Општина Тетово доставено е

[71] Одлуки бр 42-8595/1 од 19.08.2015 година, и бр 42-8595/2 од 19.08.2015 год
[72] Договор за ЈПП бр 14-2290/57 од 01.09.2016 година
[73] Член 14 став 1 од Договорот за ЈПП

барање[74] за доставување на банкарска гаранција со кое се известува приватниот партнер дека рокот за доставување на банкарската гаранција е истечен. Во случај на неуредно исполнување на обврските од договорот [75] приватниот партнер е должен на јавниот партнер да му плати договорна казна во износ од 5% од вредноста на договорот, а истата ќе се наплати од гаранцијата за навремено и квалитетно извршување на договорот;

- приватниот партнер има обврска[76] за цело времетраење на договорот за ЈПП да склучува договори за осигурување на имот во кој ќе бидат опфатени сите осигурени случаи како и договори за осигурување од дејност (полиса за осигурување) со осигурителна компанија по негов избор и да достави копие од склучените договори до јавниот партнер на почетокот на секоја календарска година, а најдоцна до 30-ти јануари. До денот на завршување на ревизијата не се добиени договори за осигурување на имот;

Неисполнување на обврските од приватниот партнер поради недоставена банкарска гаранција може да доведе до неможност за наплата на договорна казна, и неможност за наплата на штети при евентуални штетни настани поради недоставени договори за осигурување.

Општина Гази Баба

2.3.5. Во јуни 2015 година Општина Гази Баба во својство на јавен партнер има склучено Договор за воспоставување на ЈПП за изградба на спортски комплекс „Фудбалски тренинг центар" со две фудбалски игралишта, со примена на ФИФА и УЕФА упатства и стандарди и објект административен дел, простории за спортисти, економски простории и заеднички простории, мултифункционален објект и партерно уредување на локацијата (во натамошниот текст фудбалски тренинг центар ФТЦ).

Согласно склучениот договор[77] приватниот партнер се обврзува дека на јавниот партнер ќе му овозможи (без надоместок) користење на услугите кои ќе ги нуди спортскиот комплекс, за спортски, културни и друг вид на настани од сличен тип. Сите права и обврски на приватниот и јавниот партнер треба да бидат регулирани со посебен договор склучен помеѓу приватниот и јавниот партнер.

Ревизијата утврди дека не е склучен посебен договор со кој би се уределе сите права и обврски помеѓу јавниот и приватниот партнер за користење на услугите на ФТЦ.

---

[74] Барање од Општина Тетово бр 09-11322/1 од 31.10.2016 година

[75] член 22 став 2 и 23 став 1 од Договор за ЈПП

[76] Согласно член 24 од Договорот за ЈПП

[77] Договор бр.26-2436/6 од 30.06.2015 година. Истиот е реализиран во целост и тоа точка 1 и 2 фудбалски терени, точка 3 – објект, и точка 5 – партнерно уредување на локацијата, освен точка 4 мултифункционален објект за што е склучен Анекс на договор за пролонгирање на рокот за негова изградба, бидејќи Општина Гази Баба сеуште ја нема реализрано атмосверскта канализација.

Наведеното има за ефект нетранспарентност со цел задоволување на потребите на постоечките фудбалски клубови на територија на Општина Гази Баба и на територија на Град Скопје, како и можност за одржување на спортски, културни и друг вид на настани од сличен тип во Општина Гази Баба .

2.3.6. Согласно член 7 од Договор за изградба на спортски комплекс „Фудбалски тренинг центар" во Општина Гази Баба, плаќањето на надоместокот за уредување на градежно земјиште е предвиден на следниот начин: 60 % од надоместокот за уредување на градежното земјиште што се плаќаат кон градот Скопје ги плаќа приватниот партнер, додека делот од 40 % за општината приватниот партнер нема обврска да го плати.
Градоначалникот на Општина Гази Баба на 02.06.2015 година доставил барање до Град Скопје, за ослободување од плаќање на 60% од надоместокот за уредување на градежното земјиште во износ од 4.129 илјади денари за изградба на спортски комплекс „Фудбалски тренинг центар" во Општина Гази Баба.
Врз основа на барањето, Советот на Град Скопје на 29.06.2015 година донел Одлука за ослободување од плаќање на овој надоместок, иако тие средства претставуваат еден од основните приходи за реализација на Програмата за уредување на градежното земјиште на подрачјето на Град Скопје. При тоа градот е должен средствата собрани од надоместокот за уредување на градежно земјиште да ги користи наменски за уредување на градежно земјиште за изградба на основни инфраструктурни објекти од негово значење.

Ваквата одлука има за ефект намалени приходи по основ на надоместок за уредување на градежно земјиште и ризик да не се реализира Програмата за уредување на градежното земјиште на подрачјето на Град Скопје и создавање имотна корист за приватниот партнер.

3. Ревизорска област 3 – Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП

3.1. Ефекти од имлементација на договорите за изградба на административно деловен објект

Општина Ѓорче Петров

3.1.1. Врз основа на Физибилити студија Општина Ѓорче Петров во својство на јавен партнер има донесено Одлука за започнување на постапка за воспоставување на ЈПП. Спроведена е успешна постапка, при што е склучен Договор за воспоставување на ЈПП за изградба на АДО.

Со договорот за ЈПП, општината планира да ги оствари следните цели и тоа:

- изградба на административно – деловен простор преку партнерство со учество на приватен инвеститор;
- подобрување на условите за работа на органите на општинската администрација;
- општината обезбедува простор на едно место да ги организира сите свои служби и да обезбеди услови вработените да обезбедат поквалитетни услуги на граѓаните и правните субјекти на територијата на општината и
- поттикнување на локалниот развој со понуда на простор за извршување на стопанските активности.

Во текот на извршување на ревизијата јавниот партнер има склучено анекс на основниот договор[78] за продолжување на рокот за градба за пет месеци до 03.10.2017 година за делот што треба да припадне на јавниот партнер. Во истиот е дефинирано приватниот партнер на денот на заверка на анексот да достави продолжена банкарска гаранција (која до 14.06.2017 година не е доставена).

Исто така согласно Извештајот за следење на реализација на договорот за ЈПП[79] Комисијата[80] констатира дека од 03.05.2017 година на општинската зграда како и на останатиот дел скоро ништо не се работи, односно АДО не е изградена и пуштена во употреба (технички прием) во предвидениот рок до 03.05.2017 година.

Горе наведеното има за ефект градбата да не биде завршена во утврдениот рок односно ненавремено исполнување на целите на проектот, како и ризик од незавршување на АДО во целост како што е планирано.

[78] Анекс кон основниот договор бр. 03-1214/1 од 26.04.2017 година.
[79] Извештај бр. 03-1752/1 од 14.06.2017 година од комисијата за следење на реализацијата на договорот за ЈПП.
[80] Стручна комисија формирана со Решение од градоначалникот бр.03-121/1 од 26.11.2013 година

Слика - Нов административно деловниот објект на Општина Ѓорче Петров

Општина Крива Паланка

3.1.2. Една од целите на Општина Крива Паланка е постојано јакнење на капацитетите на општинската администрација и создавање технички предуслови за нејзино ефективно и ефикасно работење. Пред реализација на договорот за ЈПП – изградба на АДО, општинската администрација била сместена во 4 објекти. Од тие причини постоеле потешкотии во реализација на активностите поврзани со давање на квалитетни услуги на граѓаните од различни области од нејзината надлежност.

Поради недоволен и несоодветен работен простор за вработените на општината како и неможноста самостојно да се финансира изградбата на АДО, општината има покренато иницијатива за реализација на проектот преку ЈПП.

При обработка и анализа на добиените податоци, како и со извршениот теренски увид, ревизијата утврди дека ефектите од договорот за ЈПП за изградба на АДО се следните:

- изградба на општински административен простор преку кој општината се стекнува со право на сопственост на вкупна корисна површина од 470,8 $м^2$ и
- подобрување на условите за работа на органите на општината и општинската администрација.

Вака реализираните цели се во согласност со физибилити студијата и воспоставениот договор за ЈПП.

Слика - Нов административно деловен објект на Општина Крива Паланка

3.2. Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП во областа на јавно осветлување

Ефектите од ЈПП во однос на модернизацијата на јавното осветлување треба да се гледаат од аспект на: задоволство на граѓаните/подигање на квалитетот на јавната услуга, финансиски ефекти (импликации на општинскиот буџет) и јакнење на институционалниот капацитет на општината.

Општина Чаир

3.2.1. Со цел непречено функционирање на уличното осветлување приватниот партнер во Општина Чаир има извршено: детално снимање, преземени потребни активности (дислокација на мерна опрема, нумерација на столбови, промена на надземни и подземни кабли, изместени се броилата надвор од ТС на ЕВН, во посебни ормарчиња). Сите активности се спроведувани со одобрение и налог на јавниот партнер. Општината на приватниот партнер плаќа по доставена фактура за секој тековен месец со прилог работни налози за извршена работа во месецот, (без

разлика дали имало интервенции во месецот), месечен извештај и градежни дневници.

Со увид во документацијата и направената анализа на податоците од извештаите за реализација на годишните програми и увид во сметководствените податоци за обврските/расходите, ревизијата утврди дека во периодот од 2012 до 2016 година се постигнати позитивни ефекти од примена на моделот на ЈПП во проектот за модернизација на јавното осветлување во Општина Чаир и тоа:

- зголемување на приходите од комунална такса за јавно осветлување: висината на комуналната такса за јавно осветлување се движи од 21.564 илјади денари во 2012 година до 25.984 илјади денари во 2016 година, што покажува дека наплатата е зголемена за 17,01%;
- намалена е потрошувачка на електрична енергија со што се постигнати заштеди и тоа: учеството на расходите за електрична енергија за јавно осветлување во приходот од комуналната такса за јавно осветлување од 35,55% во 2012 година е намалено на 16,47% во 2016 година (и постигната 19,08% заштеда во однос на 2012 година, што може да се искористи за нови инвестиции). Тоа е резултат на примена на замена на типот на светилки со штедливи, воведување на системот на временска контрола[81] и мониторинг на светилките;
- заштеди во одржувањето на јавното осветлување (трошоци за замена на светилките, работна рака). Во 2012 година одржувањето и новите инвестиции во јавно осветлување изнесуваат 14.516 илјади денари или 67,31% учество во приходот од комуналната такса. Од 2013 година расходи за одржување на јавното осветлување нема, односно се исплаќа концесиски надоместок кој се исплаќа месечно на партнерот согласно договорот за ЈПП во првите 5 години годишно по 12.921 илјади денари со ДДВ (месечно 1.077 илјади денари, а од месец октомври 2017 година месечната обврска кон концесионерот ќе се намали на 792 илјади денари);
- средствата за нови инвестиции и развој на системот за јавно осветлување се зголемуваат од причина што наплатата на ЕВН расте, а со тоа и делот на комуналната такса за јавно осветлување. Истото има за ефект намалување на учеството на концесискиот надоместок со што ќе може да се инвестира во развој на мрежата и бројот на светлечки места. Во 2014 година во нови инвестиции и развој на мрежата инвестирано е 5.000

[81] Временска контрола значи временско управување со вклучување и исклучување на системот на јавно осветлување.

илјади денари, во 2015 нема инвестиции, а во 2016 година 7.069 илјади денари.

Под претпоставка приходот од комунална такса за јавно осветлување да остане на исто ниво како во 2016 година (а се очекува да биде повисок) учеството на концесискиот надоместок би бил 16,12%.
Учеството на поедините расходи во структурата на приходот од комуналната такса за јавно осветлување е даден во долната табела.

												во 000 денари	
Години	**2011**	**%**	**2012**	**%**	**2013**	**%**	**2014**	**%**	**2015**	**%**	**2106**	**%**
Приход од КТ	**19.458**		**21.564**		**23.674**		**23.744**		**25.156**		**25.984**	
с/ки за ел енергија	6.482	33,31	7.666	35,55	6.011	25,39	6.000	25,27	4.627	18,39	4.279	16,47
концесиски надоместок	0		2.154	9,99	12.921	54,58	12.921	54,42	12.921	51,36	12.921	49,73
Расходи за одржување на јавно осветлување	6.960		5.016	23,26		0,00						
Вкупно	**13.442**		**14.835**		**18.932**		**18.921**		**17.548**		**17.200**	
Остануваат средства за нови инвестиции	**6.016**		**6.730**		**4.742**		**4.823**		**7.608**		**8.785**	
направени расходи за нови инвестиции	551,85		9.500	44,05	0		5.000	21,06	0	0,00	7.069	27,20

Општина Свети Николе

3.2.2. Со оглед на тоа што Договорот за јавно приватно партнерство - реконструкција, модернизација и одржување на јавното осветлување[82] во Општина Свети Николе е еднострано раскинат од јавниот партнер и се води судска постапка не може да се даде оценка во однос на договорените цели согласно член 2 од истиот.
Со увид во расходите за потрошена електрична енергија ревизијата заклучи дека има намалување на истите и тоа: 3.823 илјади денари во 2012 година, 2.286 илјади денари во 2013 година, 2.220 илјади денари во 2014 година, а во 2015 година благо зголемување износ од 2.314 илјади денари додека во 2016 година е во износ од 2.357 илјади денари.
Во 2013 и 2014 општината нема преземено обврски кон други фирми за одржување на јавното осветлување, во 2015 за одржување на јавното

[82] Договор бр. 08-660/12 од 27.09.2012 година.

осветлување испоставени се фактури во износ од 1.237 илјади денари, а во 2016 година во износ од 1.382 илјади денари.
Со увид во документацијата ревизијата заклучи дека постојат документи кои укажуваат на незадоволство на граѓаните во однос на квалитет на услугата за јавно осветлување и тоа: известувања од пет месни заедници, записници од ЕВН за дефекти поради нестручно поврзани светилки и дописи од јавниот партнер до приватниот партнер.

Ова има за ефект неисполнување на договорните обврски од страна на приватниот партнер во однос на квалитетна изведба на проектот улично јавно осветлување.

Општина Студеничани

3.2.3. Од направениот увид во сметководствените податоци и извршената анализа на приходите од комунална такса за јавно осветлување, обврските за инвестиционо одржување на системот на јавно осветлување и обврските за електрична енергија за јавно осветлување, за период 2013-2016 година, ревизијата го утврди следното:

- зголемување на приходите од комунална такса за јавно осветлување кои во 2013 година се во износ од 4.798 илјади денари, а во 2016 година се во износ од 5.833 илјади денари, што покажува дека наплатата е зголемена за 21,6%;
- за 2013 и 2014 година не може точно да се утврдат обврските за потрошена електрична енергија за улично осветлување, поради тоа што во фактурите од ЕВН не се пресметани само обврски за потрошена електрична енергија за улично осветлување, туку и за јавни објекти кои се во надлежност на Општина Студеничани (административната зграда), а кои ЕВН ги води на јавно осветлување, па и сметководствено така се евидентирани;
- за 2015 година Општината има вкупно обврски во износ од 6.474 илјади денари (3.366 илјади денари за концесиски надоместок и 3.108 илјади денари за електрична енергија за улично осветлување), а приходот од комунална такса за улично осветлување е во износ од 5.144 илјади денари, и
- за 2016 година Општината има вкупно обврски во износ од 6.093 илјади денари (3.366 илјади денари за концесиски надоместок и 2.727 илјади денари за електрична енергија за улично осветлување), а приходот од комунална такса за улично осветлување е во износ од 5.833 илјади денари.

Иако има намалување на потрошувачката на електрична енергија, а зголемување на приходот од комунална такса, вкупните обврски се поголеми од приходот од комунална такса за улично осветлување за 25,86 % во 2015 година, а во 2016 година поголеми за 4,46%.

Ваквата состојба покажува дека неможе да се обезбедат средства за инвестиции и развој на јавното осветлување и не се постигнати позитивни ефекти од примена на моделот на ЈПП во проектот за модернизација на јавното осветлување во Општина Студеничани.

3.3. Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП за изградба на спортски комплекс

Општина Аеродром

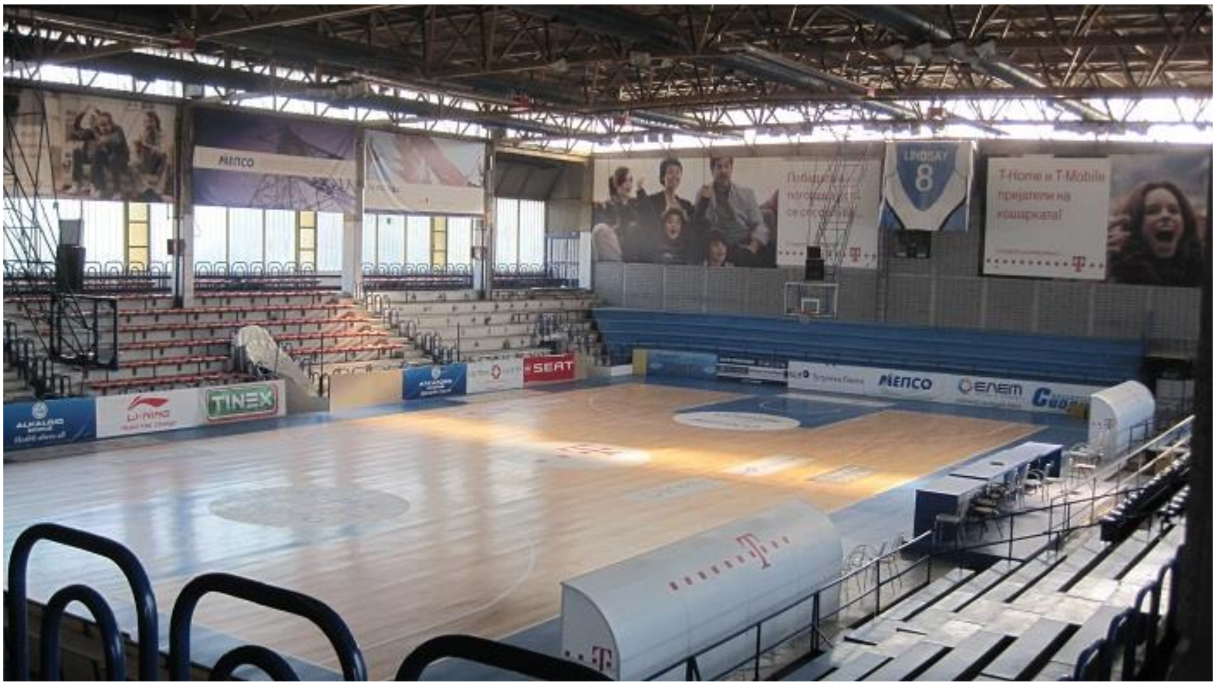
3.3.1. Спортската сала Јане Сандански е препознатлива како сала на кошаркарскиот клуб МЗТ Скопје Аеродром.

Спортскиот комлекс Јане Сандански е мултифункционален спортски комплекс со повеќе намени: кошарка, ракомет, одбојка, тенис и слично, со дополнителни содржини главна сала, мала сала, хотел, деловен простор и соодветен паркинг.
Изграден е според барани ФИБА и ЕХФ стандарди со капацитет од 5000 посетители. Содржи две сали (голема и мала) од која големата според стандардите на ФИБА и ЕХФ, со соодветен паркинг простор, хотел за натпреварувачите од гостинските клубови и други пропратни содржини, сместен простор потребен за резервни клупи, записничарска маса, камери и фоторепортери.
Дел од трибината е уреден за сместување на новинари и ВИП гости, додека просторот под трибините се користи за комерцијални дејности (локали, кафе-бар и сл).
Главната сала е со капацитет 5000 посетители, на бруто површина од 12.000 м2, со независни гардероби, вклучени комуникации и тоалети и теретани, проектирана според барањата на стандардите на ЕХФ (Европска ракометна федерација) и ФИБА (Европска кошаркашка федерација).
Мала сала на бруто површина од 2.500 м2, наменета е примарно за кошарка и ракомет, но и други спортски намени, со вклучени тоалети и гардероби е независно организирана од Големата спортска сала.
Конференциска сала за прес конференции на клубовите кои се натпреваруваат. На приземното ниво предвидени се одвоени гардероби за тимовите, судиите, спортските делегати, простории за амбуланта за играчите, мала просторија со теретани за загревање и анти-допинг контрола.
Организација на влезовите со исклучена можност за влез на публиката во ова ниво (посебни влезови за вработени, ВИП и новинари).

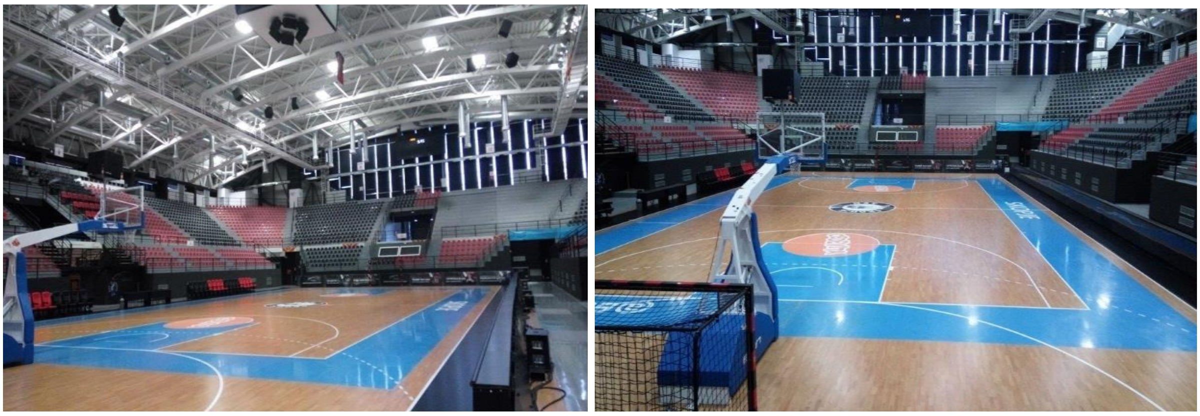
Хотел за сместување на натрпеварувачи е во посебен објект со 30 двокреветни соби кој овозможува ноќевање на гостинските спортски екипи, во рамки на истиот има ресторан, кафе бар и конференциска сала. Во најниското ниво на хотелот се

канцеларии на раководството на клубот, голема теретана и остава за реквизити и опрема.
Паркинг со 520 паркинг места, на три нивоа.
Деловен простор за потребите на менаџментот на салата и за управата на кошаркарскиот клуб МЗТ Скопје.

Спортскиот комлекс придонесува за промоција на спортот во Општината, Градот Скопје и Република Македонија преку остварување на дефинирани стандарди за спроведување меѓународни натпревари во кошарката и ракометот, но и во спортовите одбојка, боречки вештини, тенис.
Исто така овозможување бесплатно користење на канцелариски простор, сала за тренинзи и натпревари на кошаркарскиот клуб МЗТ СКОПЈЕ АЕРОДРОМ АД Скопје за целиот период на управување од приватниот партнер, а на сите правни и физички лица овозможено е да ја користат салата согласно условите на јавниот партнер (услуга).



Слика – салата на МЗТ Скопје Аеродром



Слика – Голема сала во спортски комлекс Јане Сандански

3.4. Ефекти од имплементација на договорите за ЈПП за изградба на фудбалко игралиште

Општина Тетово

3.4.1. Целта на Договорот за ЈПП за финансирање, проектирање со санација, изградба/доградба, надградба и стопанисување со два спортски објекти (фудбалски стадиони) во Општина Тетово[83] е подобрување на условите за реализација, следење и партиципација во фудбалските активности во општината, испорака на поквалитетни услуги во областа на спортот и изградба на деловно административен објект во склоп и за потребите на фудбалската академија. Новиот фудбалски стадион треба да се оспособи за одигрување на фудбалски натпревари од страна на фудбалските клубови кои функционираат на територијата на Општина Тетово согласно стандардите на УЕФА и ФИФА, како и изведување на тренинзи, подготовки, организација и изведба на други настани во областа на спортот и надвор од него. Стариот фудбалски стадион преку ЈПП да се развие во “фудбалска академија“ која ќе има за цел афирмација и промоција на фудбалот и спортот воопшто кај младите генерации и да претставува расадник на млади таленти со долгорочно влијание во креирањето на фудбалските капацитети во Општина Тетово и Република Македонија. Воедно, во склоп на фудбалската академија се предлага изградба на деловно – административен објект кој ќе ги задоволи административните потреби за управување, одржување и стопанисување со двата објекти на ЈПП.

Со глед на тоа што Договорот за ЈПП не почнал да се реализира ефектите од имплементација на истиот ќе се очекуваат во идните периоди.

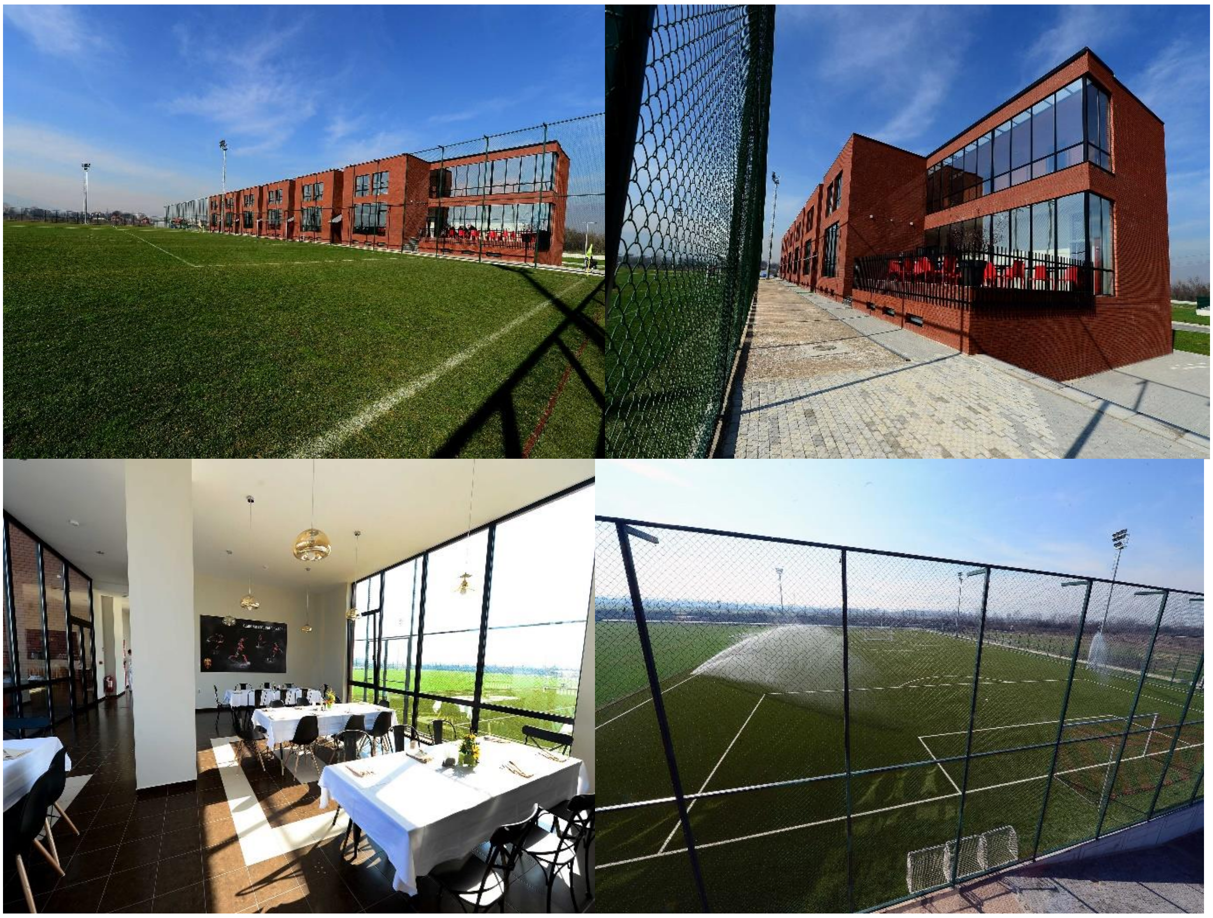
[83] Договор за ЈПП бр 14-2290/57 од 01.09.2016 година.

Општина Гази Баба

3.4.2. Една од стратешките определби на Општина Гази Баба предвидено во “Стратегија за локален и економски развој за период 2013 -2016 година” е Изградба на современ нов фудбалски тренинг центар - Скопје. Врз основа на Физибилити студија Општина Гази Баба во својство на јавен партнер на 20.05.2015 година има донесено Одлука за започнување на постапка за вопоставување на ЈПП. Спроведена е успешна постапка, при што е склучен Договор за воспоставување на ЈПП за изградба на фудбалски тренинг центар и истиот е реализиран.
Со извршениот увид во документацијата и извршениот теренски увид, ревизијата утврди дека се остварени целите на ЈПП предвидени во физибилити студијата и тоа:

- изграден е нов модерен современ фудбалски тренинг центар, со два фудбалски терена, административен дел, спортски дел, простории за престој (двокреветни соби и апартмани), заеднички простории (кујна, ресторан и потребни технички простории и сл.) соодветен паркинг простор и други пропратни содржини;
- се врши промоција на спортот во општината, Градот Скопје и Република Македонија;
- на сите правни и физички лица им е овозможено да го користат фудбалскиот тренинг центар согласно условите на јавниот партнер и
- подобар квалитет на услугите во областа на фудбалот согласно стандардите на ФИФА и УЕФА.

Вака реализираните цели согласно физибилити студијата и воспоставениот договор за ЈПП од страна на Општина Гази Баба, претставуваат јавен интерес и пример за останатите единици на локална самоуправа, за истите да пристапат кон преземање на иницијатива за ЈПП со цел подобрување на квалитетот на услугите во областа на фудбалот и промоција на спортот во Општината.



Слика “Фудбалски тренин центар”- Гази Баба

IV. ЗАКЛУЧОК

Постојната институционална поставеност на ЈПП во РМ и практична имплементација на модели на ЈПП делумно обезбедуваат успешна реализација на проектите. Со цел успешна имлементација на проекти со ЈПП потребно е зајакнување на институционалните капацитети на централно и на локално ниво.
Неопходен е системски приод на сите институции инволвирани во процесот на спроведување на ЈПП и нивно постапување согласно надлежностите и тоа: ревидирање на Законот за концесии и јавно приватно партнерство; формирање институција/тело кое ќе биде одговорно за давање на мислење за покренување на постапка до реализирање на договор за ЈПП и изготвување и донесување на стратешки документ како основ за стратешки насоки за успешно спроведување на ЈПП, како и организирање на редовни и повремени обуки, едукација и размена на искуства на јавниот сектор и приватните партнери кое ќе придонесе да се развие капацитетот на јавниот и приватниот сектор за подигнување на свеста, за концептите, политиките и постапките што се потребни за реализирање на проекти со ЈПП.
Со навремено преземање на овие чекори од страна на сите чинители ќе се создадат услови за градење на ефективен систем за унапредување на севкупните состојби за ЈПП во Република Македонија.

V. ПРЕПОРАКИ

1. **Влада на Република Македонија**

- да изврши анализа на постојниот Закон со учество на експерти од областа на ЈПП, а со цел да се испита можноста од формирање надлежна институција/тело кој ќе има права, надлежности и обврски во сите фази на реализација на ЈПП проектите,
- да се ревидира Законот во правец на разграничување на концесиите од јавното приватно партнерство и да се дефинираат постапките во зависност од вредноста на проектите;
- да се донесе Стратегија за концесии и јавно приватно партнерство;
- Советот за јавно приватно партнерство да отпочне со своите активности предвидени со Законот.

Министерството за економија

Министерот за економија да преземе мерки и активности:

- за зајакнување на административниот капацитет на Одделението за нормативно правни работи во Министерството за економија за да обезбеди ефективна имплементација на Законот за концесии и јавно приватно партнерство;
- да се врши редовно ажурирање на Регистарот на доделени договори за воспоставување на ЈПП;
- да се организираат редовни и повремени обуки со цел да се развијат капацитетите на јавниот и приватниот сектор за подигнување на свеста, информирање за концептите, политиките и постапките потребни за реализирање на проекти со ЈПП;

Совет на Град Скопје

- Советот на Град Скопје да ги преиспита донесените одлуки за ослободување од плаќање на надоместокот за уредување на градежното земјиште на приватниот партнер при проектите со ЈПП во Општина Ѓорче Петров и Гази Баба од причина што надоместокот е еден од основните приходи за реализација на Програмата за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Град Скопје и средствата треба да се користат наменски;

Општина Студеничани

- Градоначалникот во координација со правната служба на Општина Студеничани да ја преиспита можноста за раскинување на Договорот за ЈПП и исплатата кон приватниот партнер да се врши на основа на комплетна и веродостојна документација;

- Одговорните лица во сметководство да преземат мерки и активности за целосно почитување на законските и интерните акти и евидентирањето на деловните промени да го вршат врз основа на комплетна и веродостојна сметководствена документација;

Општина Аеродром

Градоначалникот на Општина Аеродром да преземе мерки и активности:

- за вршење на постојан и редовен надзор на спроведување на договорот за воспоставување на јавното приватно партнерство, реализација на доделениот договор, како и на почитување на обврските од страна на приватниот партнер;
- да изготви Анекс на договор за регулирање на правата и обврските[84] меѓу ПП – Друштво за спорт и рекреација Спортски центар Јане Сандански ДООЕЛ Скопје и КК МЗТ Скопје Аеродром АД Скопје за регулирање на финансиските обврски за комунални трошоци (струја, вода, ѓубретарина и слично) при користење на канцелариskiот простор за потребите на администрацијата на клубот, користење на останатите спортски капацитети на спортската сала, и за начинот на оставрување на приходот од продажба на карти, како и сите други приходи остварени при одигрувањето на натпреварите на КК МЗТ Аеродром;

Општина Тетово

Градоначалникот на Општина Тетово да преземе активности за:

- обезбедување на банкарска гаранција по договорот за ЈПП;
- договор за осигурување на имот во кој ќе бидат опфатени сите осигурени случаи како и договор за осигурување од дејност (полиса за осигурување);

Општина Гази Баба

- Градоначалникот на Општина Гази Баба да преземе мерки и активност со цел прецизно да се уредат сите права и обврски на приватниот и јавниот партнер, со што ќе се овозможи (без надоместок) користење на услугите кои ги нуди спорскиот комплекс, за спортски, културни и друг вид на настани од сличен тип;

Општина Ѓорче Петров

- Градоначалникот на Општина Ѓорче Петров да презеде активности за обезбедување на продолжена банкарска гаранција по договорот за ЈПП.

[84] Договор бр. 649/14 од 17.10.2014 година