РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT

ДКСК KSHPK
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
KOMISIONI SHTETËROR PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT

Бр. 11-1582/2
11-12-2025 2025
Скопје

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕНЕРГЕТИКА, РУДАРСТВО И МИНЕРАЛНИ СУРОВИНИ
Г-ѓа Сања Божиновска, министер
Ул.„ Македонија " бр.27
1000 Скопје

Предмет: Мислење по Предлог-Законот за јавно приватно партнертво
Врска: Ваш бр.03-2334/2 од 19.05.2025 година

Почитувана г-ѓа Божиновска,

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 19.05.2025 година од страна на Министерството за енергетика, рударство и минерални суровини е доставено барање на мислење на Предлог-Законот за јавно приватно партнертво, бр. 03-2334/2 од 19.05.2025 година.
По разгледување на доставениот предлог-текст од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ("Службен весник на Република Македонија" бр.12/19) Државната комисија, го дава следното

МИСЛЕЊЕ

Предлог-Законот за јавно приватно партнерство ја уредува постапката за подготовка на проекти за јавно приватно партнерство, постапка за доделување за договор за воспоставување на јавно приватно парнерство, престанок на договорот за воспоставување на јавно приватно партнерство, приватна заштита во постапката за доделување на договорот, политиката за јавно приватно партнерство.

Овој закон, истовремено, претставува правен основ за транспонирање на **Директивата 2014/23/ЕУ** за доделување на договори за концесии, како и делумна усогласеност со Законот за јавните набавки и други посебни закони, што укажува на потреба од јасна координација на примената и надлежностите помеѓу регулативите.

Имајќи го предвид обемот на средства, долгорочноста и комплексноста на договорите за јавно приватно партнерство, од исклучително значење е нивното уредување да обезбедува висок степен на транспарентност, еднаков третман, јасни критериуми за избор и отчетност. Договорите за јавно приватно партнерство, особено оние со концесиски елементи, претставуваат подрачја со зголемен ризик од корупција, судир на интереси и влијание врз јавниот интерес.

Во согласност со надлежностите, Државната комисија за спречување на корупцијата спроведена антикорупциска проверка на одредбите од предложениот закон, со цел утврдување на регулаторни ризици од корупција и давање на препораки за нивно намалување односно надминување.

1. Во **ГЛАВА I** со наслов **ОПШТИ ОДРЕДБИ**, во **член 3** со поднаслов **Дефиниции**, се дефинирани повеќе поими значајни за примена на законот. Притоа, не е прецизно утврдено што претставува јавен интерес врз основа на кој може да се воспостави јавно приватно партнерство, што може да претставува ризик од иницирање и спроведување на проекти што немаат суштински јавен карактер, туку можат да користат за приватни интереси.

2. Во **член 5** со поднаслов **Форми на јавно приватно партнерство** во став (1) е уредено дека во зависност од распределбата на клучните постоечки ризици и начинот на надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување на јавната работа и/или услуга, јавно приватното партнерство може да се воспостави во форма на јавно приватно партнерство како концесија и јавно приватно партнерство како јавна набавка. Вака формулирана одредба на ставот (1) остава простор за дискреционо одлучување при избор на форма на јавно приватно партнерство. Во таа смисла, одредбата остава можност јавниот партнер во определени ситуации да избере форма на партнерство која е нормативно со помал степен на контрола. Оттука, Државната комисија смета дека е потребно да се утврди јасен критериум во кој случај јавно приватното партнерство може да се воспостави во форма на

концесија, а во кој случај во форма на јавна набавка, притоа водејќи се од тоа дали ризикот од реализацијата на приходите (оперативен ризик) го презема приватниот партнер.

3. Во **член** 8 со поднаслов **Доделување на државна помош**, предлагачот на законот пропишал декларативна одредба согласно која при воспоставување на взаемните права и обврски помеѓу јавниот партнер и приватниот партнер, како и за време на реализација на предметниот договор за воспоставување на јавно приватно партнерство, не смее да се повредат правилата за доделување државна помош согласно закон. Вака наведената одредба е општа и двосмислена. Имајќи ја предвид законската регулатива која ја уредува државната помош, како и постоењето на повеќе материјални закони кои претставуваат шема на државна помош и/или во различни постапки уредуваат доделување на различни видови на државна помош, односно финансиска поддршка, како и овластувањето на повеќе органи да бидат даватели на државна помош, вака формулираната одредба на член 8 од предложениот закон е неприменлива. Односно, не е е јасно на кој начин, во која постапка и пред кој надлежен орган, треба да се внимава на повреда на правилата на доделување на државна помош, при воспоставувањето и реализацијата на јавно приватното партнерство. Отсуството на прецизно утврден формално правен и задолжителен механизам за проверка на постоење на државна помош претставува сериозен системски ризик кој овозможува простор за злоупотреба на јавните ресурси и генерирање на коруптивни практики.

4. Во ГЛАВА II со наслов ПОДГОТОВКА И СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЕКТИ ЗА ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО, во член 20 став (2) од Предлогот на закон, не е утврден конкретен рок во кој Министерството ќе го објви го објави известувањето за намерата за спроведување на проект за јавно приватно партнерство во Единствениот електронски систем за јавно приватно партнерство. Отсуството на конкретен рок претставува значаен регулаторен ризик бидејќи овозможува дискреционо постапување, односно остава можност одложувањето на објавата да биде намерно и селективно, зависно од интересот за конкретниот проект или субјектите кои се потенцијални кандидати како и нееднакво постапување кон економските оператори, со што се загрозува принципот на еднаква достапност до

информации, особено доколку објавата се случува надвор од разумна временска рамка.

5. Во **членот 21** со поднаслов **Избор на советник**, во став (1) е пропишано дека јавниот партнер може да ангажира советник за давање на стручна помош, во сите фази на подготовка и спроведување на проектите на јавно приватно партнерство, која особено вклучува подготовка на Прелиминарна студија за проценка на потребата и изводливоста на проект за јавни инвестиции, со анализа на можностите за финансирање и управување со проектот, изготвување на физибилити студија за оправданост на јавно приватно партнерство, изготвување на документација во постапка за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство, како и ангажман во процесот на преговарање и договарање за доделување на договор на јавно приватно партнерство. Согласно став (2) на овој член советникот за својата работа прима соодветен надоместок. Во наведените одредби, предлагачот на законот пропуштил да ги пропише условите, начинот и постапката за ангажирање на советник за давање на стручна помош, како и да го утврди начинот на пресметка и висината на надоместокот кој тој може да го прима за давање на стручната помош. Во отсуство на наведеното, не само што не се гарантира ангажирање на советник во фер и мерит постапка, туку не се воспоставуваат ниту механизми за спречување на судир на интереси.
Државната комисија смета дека е неопходно да се предвиди јавна и конкурентентна постапка за ангажирање на советник, по претходно утврдени јасни критериуми кои ќе ја гарантираат стручноста и интегритетот на кандидатите.

6. Во **член 33** со поднаслов **Одлука за доделување на договор и воспоставување на јавно приватно партнерство и Одлука за поништување на постапката за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство**, е утврдено дека јавниот партнер е должен да донесе една од двете наведени одлуки и утврдува која ја носи таквата одлука, во зависност од тоа кој е јавен партнер. Во наведените одредби не се пропишани елементите на одлуката, не е предвидена ниту обврска за поништување на постапката, а воедно не е предвидено ниту задолжително јавно објавување на ваквите одлуки. Со тоа се намалува нивото на отчетност на јавниот партнер и се ограничува можноста за навремена контрола и реакција од страна на надлежните институции и јавноста.

7. Со **членот 40** со поднаслов **Отварање на понудите** се уредува отворањето на понудите во постапката за доделување на договор за воспоставување на јавно приватно партнерство како концесија. Согласно одредбата на став (6) за спроведеното отварање на понудите, Комисијата составува записник кој го потпишува претседателот на комисијата или неговиот заменик. Притоа, предлагачот не пропишал конкретен рок во кој овој записник треба да биде изготвен. Недостатокот на прецизен рок за изготвување на записникот по отворањето на понудите претставува правна празнина. За намалување на овој ризик, Државната комисија оцени за потребно одредбата на став (6) на овој член да се дополни со пропишување на јасен и разумен рок за донесувањена записникот.

8. Истата забелешка се однесува и на **член 41 став (3)** од предложениот закон во однос на Извештајот од спроведена постапка по извршена евалуација.

9. Во повеќе одредби на Предлогот на Закон за јавно приватно партнерство се користи изразот „веднаш, без одлагање" како обврска за постапување од страна на надлежни институции и засегнати страни. Иако ваквата формулација е во насока на обезбедување навремено и итно постапување, сепак истата остава простор субјективно да се толкува што е навремено и/или итно постапување, а со тоа се онезвозможува при надзор над спроведување на законот да се утврди дали надлежните инстанци постапиле навремено, односно итно.
Со цел да се намали можноста за воспоставување на коруптивни практики и да се обезбеди правна сигурност и отчетност во спроведувањето на предложениот закон, Државната комисија предлага кога се користи терминот „веднаш, без одлагање", да се утврди максимален рок за таквото итно постапување (пр. „а најдоцна во рок од ___ дена/часа").

Од аспект на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Ви го доставуваме предметното мислење со цел да се минимизираат ризиците од корупција и судир на интереси кои може да резултираат при идна примена на предложениот закон.

Ве молиме за преземените активности навремено да не известите.

Заменик претседател,

м-р Цвета Ристовска

Изработил: С.М., советник
Проверил: А.С., раководител на одделение
Контролирал: Б.В.Б., помошник раководител на сектор
Одобрил: М.К., раководител на сектор