

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да ги идентификува клучните фактори кои влијаат на ефикасноста во вршење на работите и услугите од доделените концесии за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани, анализа на истите, откривање на причините и последиците за дадената состојба и креирање на препораки за надминување на утврдените состојби.

Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме како и откриените ризични подрачја во областа, произлезе потребата да спроведеме ревизија на успешност со наслов:

„Ефикасност од доделените концесии за вода за изградба на мали хидроелектрични центри за производство на електрична енергија во Република Македонија“

Подрачјата кои покажаа ризици при извршените прелиминарни истражувања, и кои и понатаму беа предмет на вршење на ревизијата на успешност, групирани се во две области и тоа:

1. Законска и под законска регулатива.
2. Договори за концесија за вода за изградба мали хидроелектрични центри за производство на електрична енергија.

1. Законска и подзаконска регулатива

Во ризичното подрачје кое се однесува на законската и подзаконската регулатива се фокусиравме на прашања поврзани со законите и актите кои поблиску треба да го уредат ефикасното креирање на политики од областа на концесиите за вода за изградба мали хидроелектрични центри за производство на електрична енергија.

- 1.1. Во Законот за концесија и други видови на јавно приватно партнерство предвидено е основање на Совет за концесија и јавно приватно партнерство¹ со цел за ефикасно креирање на политиката во областа на концесиите. Надлежностите на Советот дефинирани со Законот претежно се состојат од проучување на прашања и политики

¹Член 8 од Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство (“Сл. весник на РМ“ бр. 07/08, 139/08, 64/09, 52/10).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

на водење на проектите од областа на концесиите и јавно приватно партнерство како и проучување на проблемите кои настануваат од несоодветна и недоволно уреденост на оваа материја, за што треба да се изработат предлози, мислења и иницијативи како основ за изработка на Стратегија за реализација на проекти поврзани со концесиите и јавното приватно партнерство.

Ревизијата констатира дека Советот не е формиран, поради што наведените активности не се реализирани и представуваат причина за немање на иницијатива за изработка на наведената Стратегија.

Советот за концесија/ЈПП, согласно Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство, (“Сл. весник на РМ “ бр. 07/08, 139/08, 64/09, 52/10), е формиран само еднаш во 2009 година, во состав од 11 члена за период од 1 година.

За членови на Советот се именуваат претставници од Министерството за економија, Министерството за финансии, Министерството за транспорт и врски, Министерството за здравство, Министерството за образование и наука, Министерството за животна средина и просторно планирање и Секретаријатот за законодавство, двајца претставници од Заедницата на единиците на локалната самоуправа, како и двајца експерти од областа на економијата и правото, имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност на сите граѓани во Република Македонија.

Задача на Советот е да ги проучува прашањата на политиките на водење на проектите од областа на концесиите и ЈПП. Исто така, Советот треба да ги проучува и проблемите кои настануваат од несоодветна и недоволно уреденост на оваа материја, за што изготвува предлози, мислења и иницијативи кои треба да бидат основа за изработка на Стратегија за реализација на проекти поврзани со концесиите/ЈПП. Стратегијата ја донесува Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија.

Со доносење на најновиот Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Сл. весник на РМ“ бр. 06/12), останува обврската од основање на Совет за јавно приватно партнерство, составен од 15 члена од кои еден претседател и еден заменик – претседател. Советот треба да има советодавна улога на Владата на РМ, во областа на јавно приватно партнерство, да врши промоција на јавното приватно партнерство, како и да дава иницијатива за предлози и измени на прописите од оваа област.

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- 1.2. Согласно член 27 од Законот за концесии и други видови на ЈПП, предлогот за започнување постапка за доделување концесија треба да содржи и Студија за концесиски проект.

Ревизијата констатира дека постапките за доделување на концесии за изградба на МХЕ биле спроведувани без Студија за концесиски проект од страна на Концедентот, односно секој предмет на концесија нема точни податоци за основните технички параметри за секоја локација поединечно. Од тие причини на дел од доделените локации се јавуваат проблеми. Констатирано е дека некои општини не даваат согласност поради поклопување на котите на МХЕ со котите од проектот на општината за водоснабдување или општината веќе има изградено цевковод за водоснабдување на истата локација доделена со договорот за концесија што може да има за ефект раскинување на склучените договори за концесија, барање за враќање на уплатениот еднократен надоместок, оштета за други трошоци настанати во постапката за обезбедување на одобрение за градба и други непредвидени дејствија и проблеми.

Студијата за концесиски проект чија содржина е специфицирана со член 28 од истиот Закон² особено треба да содржи:

- податоци за основните технички параметри на предметот на концесија
- проценета вредност на концесијата
- поширока оправданост на концесијата
- елаборат за оцена на влијанието на предметната концесија врз животната средина и природата и
- други податоци за финасиските, техничките и правните аспекти на концесијата.

Постапките за доделување на концесии се базирани исклучиво врз основа на Студијата за хидроенергетскиот потенцијал на мали хидроелектрани направена од домашни експерти уште во 80-тите години на минатиот век. Со оваа студија се утврдени 406 потенцијални локации за изградба на мини и мали хидроелектрични центри со поединечна инсталирана моќност од 50 до 5.000 KW односно вкупна инсталирана моќност од 250 MW и вкупно годишно производство од 1.200 GWh. Студијата направена пред 30 години била само иницијатива со која се утврдени

² Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство ("Сл. весник на РМ" бр. 07/08, 139/08, 64/09 и 52/10).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

можностите и локациите како потенцијал за изградба на мали хидроелектрични централи, но за изградба на хидроелектричните централи се неопходни дополнителни подетални истражувања за секоја од конкретните локации, а тоа треба да биде дадено во Студијата за концесиски проект.

Студијата за концесиски проект исто така треба да содржи и проценета вредност на концесијата. Во пракса оваа обврска е на концесионерот, односно согласно тендерската документација се бара понудувачот да го достави најповолното техничко решение со образложение за економската оправданост на од него предложеното решение. Поради тоа, во договорот прикажаната вкупна инвестициона вредност е одредена само од страна на концесионерот (која ги вклучува сите трошоци кои се на негов товар и се во врска со проектирање и изградба на објектот).

Отсуството на Студија за концесиски проект од страна на Концедентот, која треба да содржи конкретни податоци како и проценета вредност на концесијата за секоја локација поединечно, претставува основна причина за настанување на наведените проблеми, а со тоа и немање на можност од поширока економска анализа за оправданоста на доделената концесија.

Со новиот Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Сл. весник на РМ“ бр. 06/12) потребата од физибилити студија како и проценета вредност на договорот остануваат законска обврска. Имено подготвителните работи за доделување на концесија вклучуваат изработка на физибилити студија³ за оправданост на доделување на концесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување на ЈПП. Врз основа на законот донесена е Уредбата за содржината на физибилити студија⁴, каде подетално се пропишува содржината на истата која особено треба да содржи и процента вредност на договорот.

- 1.3. Согласно Законот за концесии и други видови на ЈПП, Концедентот задолжително треба да ја процени максималната вредност на концесијата⁵ врз основа на вкупниот износ на финансиски средства потребни за плаќање на концесијата, без данок, царина и други јавни**

³ член 16 став 3 – Изработка на физибилити студија од Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ “ бр. 06/12);

⁴ Врз основа на член 16 став 3 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ “ бр. 06/12) донесена е Уредба за содржината на физибилити студија за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на ЈПП (“Службен весник на РМ “ бр. 44/12);

⁵ Член 30- Проценета вредност на концесијата од Закон за Концесии и други видови на Јавно приватно Партнерство (Службен Весник бр. 7/08, 139/08 и 64/09)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

давачки. Методологија за пресметување на проценета вредност на концесијата ја пропишува Министерството за финансии⁶ и истата е донесена на 1 јули 2009 година. При пресметување на проценетата вредност на концесијата, Концедентот треба да ги земе во предвид анализите на пазарот, со цел определување на ризикот за поврат на вложените инвестиции како и анализата на трошоците и користите на концесијата.

Ревизијата констатира дека и покрај постоење на законска обврска, сите доделени концесии за вода за производство на електрична енергија биле без проценета максимална вредност на концесијата од страна на Концедентот.

Во член 111 од Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство⁷ предвидено е подзаконските акти да се донесат во рок од шест месеци од влегување во сила на законот, а согласно член 30 од истиот закон, Методологијата за пресметување на проценетата вредност на концесијата ја пропишува министерот за финансии. Методологијата е донесена на 1 јули 2009 година, што претставува ненавремено исполнување на наведената законска обврска.

Со донесувањето на методологијата подетално е пропишан начинот на пресметување на проценетата вредност на концесијата.

Концедентот ја проценува максималната вредност на концесијата врз основа на вкупниот износ на финасиски средства потребни за плаќање земајќи ги во предвид:

1. Анализата на пазарот (локалниот, регионалниот, и меѓународниот), со цел определување на ризикот за поврат на вложените инвестиции;
2. Анализата на трошоците и користите на концесијата која треба да опфати:
 - Финансиска анализа во која посебно треба да се објаснат механизмот за плаќање, економската издржливост на предвидениот буџет на Концедентот од една страна и крајните корисници од друга страна. При тоа треба да се земат во предвид особено: цените на ресурсите,

⁶ Министерството за финансии врз основа на член 30 од Закон за Концесии и други видови на Јавно приватно Партнерство („Службен весник на РМ“ бр. 7/08,139/08) донесе Методологија за пресметување на проценетата вредност на концесијата („Службен Весник на РМ“ бр.82/2009)

⁷ Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство влезен во сила на 23 јануари 2008 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- приходите и расходите на концесијата, дејностите и активностите кои треба да се извршат да се постигне целта на концесијата и неопходните ресурси за секој вид на дејност врз основа на техничката документација.
- Економска анализа во која треба да се претстават економските ефекти за Концедентот кои ќе произлезат од предметот на концесијата и тоа: пораст на извозот, влијание врз вработеноста, искористување на ресурсите;
 - Анализа на чувствителноста и ризиците кај концесијата, која ги вклучува параметрите кои имаат ефект на стапките на поврат на вложените инвестиции.
3. Прелиминарната оценка на условите на концесијата, која ја опфаќа обврската на концесионерот да плати за концесијата, како и видот на вредноста и начинот на плаќање на концесијата;
 4. Времетраењето на концесијата, кое се определува во рамките утврдени со закон, а во зависност од неопходниот период за поврат на вложените инвестиции.

Со новиот Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ“ бр. 06/12) проценетата вредност на договорот претставуваат составен дел на физибилити студијата пропишана со Уредбата⁸.

- 1.4. Министерството за финансии, како и министерството за економија немаат отпочнато со водење на регистар на доделени договори за концесии како и регистар за доделени договори за јавно приватно партнерство (ЈПП), што не е во согласност Законот за Концесии и други видови на ЈПП⁹ и Законот за Концесии и ЈПП¹⁰. Ревизијата констатира дека министерствата не ја реализирале оваа нивна активност.

Согласно Законот за Концесии и други видови на ЈПП до декември 2011 година водењето на Регистар за доделени договори за концесии е обврска на Министерството за финансии. Податоците за доделените договори за концесии треба да се ажурираат во рок од 3 дена од денот на склучување на договорот во Регистарот за договори. Исто така, Концедентот е должен во

⁸ Врз основа на член 16 став 3 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ “ бр. 06/12) донесена е Уредба за содржината на физибилити студија за оправданост на концесијата на добра од општ интерес или на ЈПП (“Службен весник на РМ “ бр. 44/12);

⁹ Член 107 од Законот за Концесии и други видови на ЈПП („Службен Весник на РМ „ бр. 7/08, 139/08, 64/09 и 52/10);

¹⁰ Член 56 од Закон за Концесии и ЈПП , („Службен Весник на РМ., бр. 6/12)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

рок од три дена сите измени на основниот договор, да ги пријави во Регистарот на договори.

Од јануари 2012 година, за договорите за воспоставување на јавно приватно партнерство (ЈПП) доделени согласно со новиот Закон за Концесии и ЈПП треба да се води регистар. Регистарот за доделени договори за јавно приватно партнерство¹¹, е обврска на Министерството за економија. Начинот и формата за водење на регистар е пропишан со Уредба¹². Податоците за секој доделен договор се доставуваат на посебен образец до министерството за економија. Јавниот партнер е должен во рок од 30 дена од денот на настанатите измени на договорот за воспоставување на ЈПП, да ги пријави сите измени во врска со предметниот договор до Министерството за економија.

Невоспоставениот Регистар за склучени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство, не овозможува комплетен увид за сите склучени договори како и настаните измени за склучени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство.

- 1.5. Согласно Законот за техничка инспекција¹³ инспекторот за техничка инспекција врз основа на поднесено барање од страна на концесионерот, донесува Решение за ставање на техничката опрема во употреба.

Ревизијата констатира дека 5-те изградени МХЕ кои се пуштени во употреба за производство на електрична енергија се без Решение за ставање на техничката опрема во употреба.

Согласно член 28 и член 29 од Законот¹⁴ „секој корисник (Концесионерот) е должен да спроведе постапка за ставање во употреба на техничката опрема во согласност со соодветниот технички пропис за вршење на технички

¹¹ Согласно член 56 став 1 од Закон за концесии и јавно приватно партнерство (“Службен весник на РМ “ бр. 06/12), за договорите за воспоставување на ЈПП, доделени согласно со овој закон се води регистар на доделни договори.

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 доделување договори за воспоставување на јавно приватно партнерство енергија (“Службен весник на РМ “ бр. 44/12);

¹³ Закон за Техничка инспекција (“Службен весник на РМ “ 88/08, 119/10, 36/11, 136/11).

¹⁴ Член 28 и 29 од Закон за Техничка инспекција (“Службен весник на РМ “ 88/08, 119/10, 36/11 и 136/11).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

преглед и периодично испитување. Техничка опрема¹⁵ може да биде ставена за прв пат во употреба доколку независно правно лице¹⁶ извршило прв технички преглед¹⁷, во однос на монтажа, инсталирање, поднесување и безбедност на техничка опрема.

Согласно член 30 од споменатиот Закон „После спроведениот прв технички преглед, корисникот (Концесионерот н.з.) до Инспекторатот за техничка инспекција поднесува барање за ставање во употреба на техничката опрема веднаш, а најдоцна во рок од 8 дена од денот на добивањето на извештајот од извршениот преглед на опремата.

Врз основа на поднесеното барање, Инспекторатот врши проверка на приложената документација за да ја утврди исполнетоста на условите за ставање во употреба на техничката опрема и по извршената проверка донесува „Решение за ставање во употреба на техничката опрема,“ на корисникот во рок од 7 дена од денот на поднесување на барањето.

2. Договори за концесија за вода за изградба мали хидроелектрични центри за производство на електрична енергија

Во периодот 2007 - 2012 година реализирани се пет постапки за доделување на концесија за користење на вода и врз основа на тоа досега се склучени 70 договори за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани по моделот на проектирање, изградба, оперирање и пренос.

Согласно тоа се насочивме во утврдување на клучните фактори кои влијаат на ефикасноста во вршење на работите и услугите од доделените концесии за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани како и степенот до кој целите се реализирани имајќи го во предвид односот помеѓу договорените и постигнатите резултати од активността.

¹⁵ Член 2 - „Техничка опрема,“ од Закон за Техничка инспекција се уредите, машините и инсталациите кои подлежат на техничка инспекција согласно со законот, а се наменети како средства на вршење на дејноста.

¹⁶ Член 2 - „Независно правно лице,“ од Закон за Техничка инспекција е правно лице кое своите работи ги врши независно и непристрасно во однос на заинтересираните страни.

¹⁷ Член 30 од Закон за Техничка инспекција.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

2.1. Ревизијата констатира дека постои голем застој во реализација на договорите, особено за исполнување на обврската за отпочнување со изградба на објектот во рок од една година¹⁸, што влијае и на исполнување на обврската од договорот да изградбата на објектот заврши во рок од 3 години и отпочне неговата комерцијална работа. Со тоа се намалуваат корисноста и ефектите предвидени со овие договори.

Концесионерите најчесто не успеваат да ги обезбедат сите потребни согласности и дозволи, да склучат договор за изведба на објектот и отпочинат со градежни работи на локацијата во предвидениот рок. Не запазувањето на рокот за започнување со изградба на МХЕ е најчесто поради следните причини:

- Сложената постапка за добивање на неопходните дозволи за добивање на одобрение за градба;
- Неисполнување на роковите од надлежните институции за издавање на дозволите предвидени согласно законската регулатива;
- Измена на законската регулатива после склучениот договор за концесија доведува до промена на отпочнатите постапки за добивање на потребната докуменатација што има за ефект пролонгирање на рокот.

Согласно договорот Концесионерот е должен да отпочне со изградба на објектот во рок од една година, а изградбата на објектот да заврши во рок од 3 години од датумот на потпишаниот договор и динамичкиот план за изградба кој е составен дел на договорот.

Како датум на отпочнување на изградба на објектот се смета датумот кога Концесионерот ги обезбедил сите потребни согласности и дозволи, склучил договор за изведба на објектот и отпочнал со градежни работи на локацијата.

¹⁸ Периодот за отпочнување со изградба на објектот во рок од една година од датумот на потпишување на договорот претставува обврска на концесионерот во првите три постапки, додека во четвртата и петата постапка обврска на концесионерот е да започне со комерцијална работа на објектот не подоцна од 3 години од датумот на потпишување на договорот.

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Дадена е можност роковите да бидат продолжени кога Концесионерот не може да ги обезбеди потребните дозволи (согласности, лиценци, и се друго кое е услов за почеток на градењето на објектот), а застојот да не е по негова вина.

Ова е особено важно поради дадената парична гаранција од Концесионерот за изведба на објектот, а истата би била наплатена од страна на Концедентот во случај на:

- Доцнење во отпочнување со градба на објектот во рок од една година од датумот на потпишаниот Договор за концесија, како и динамичкиот план за изградба;
- Доцнење со завршување на изградбата и започнување со производство на електрична енергија подоцна од 3 години од датумот на потпишаниот Договор како и динамичкиот план за изградба.

Министерот за економија има донесено решение за формирање на Комисија за вршење на надзор над начинот на вршење на концесиската дејност во врска со запазување на роковите кои се обврска од договорите за концесија (во понатамошниот текст Комисија).

Комисијата има изготвено табеларен преглед на закони и под законски акти каде се утврдени потребните дозволи во постапка на изградба на МХЕ и се дадени *фиксните законски рокови* за добивање на дозволите. Основна цел е точно да се утврдат роковите во кои надлежните институции се должни да постапуваат согласно посебните закони.

Потребните документи/дозволи кои концесионерот треба да ги обезбеди, до добивање на одобрение за градба како и утврдените рокови за нивно издавање согласно законот се:

- Информација дали парцелата е во или надвор од урбанистичкиот план - се поднесува барање до надлежната општина, рок на издавање од 5 дена;
- Решение за услови за Просторно Планирање со елаборат барање од МЖСПП, рок на издавање од 15 дена;
- Енергетска согласност – ЕВН, рок на издавање од 90 дена;
- Барање за енергетска согласност - ЕЛЕМ, рок на издавање од 8 дена;
- Барање за согласност од Дирекција за заштита и спасување рок на издавање од 8 дена;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Верификација на проектна задача – МЕ, рок на издавање од 15 дена;
- Заштита на културно наследство – МК, рок на издавање од 5 дена;
- Одобрување на Детална Урбанистичка Планска Документација (ДУПД) или Локална Урбанистичка Планска Документација (ЛУПД) - поднесува барање до МТВ или надлежната општина, рок на издавање од 15 дена;
- Добивање на согласност за трајна пренамена на земјиштето – МЗ сектор за шумарство и ловство, рок на издавање од 8 дена;
- Службеност на земјиштето, Барање од Управа за имотно правни работи, рок на издавање од 60 дена;
- Согласност од ЈП Македонски шуми за градење и сеча на шума за земјиште со трајна пренамени, рок на издавање од 30 дена;
- Водостопанска согласност од Управа за водостопанство рок на издавање од 30 дена;
- Решение за локациски услови од општината рок на издавање од 5 дена;
- Барање од општина за Одобрение за градба рок на издавање од 7 дена;

Како резултат на разгледување на документацијата, од страна на Комисијата скоро за сите локации констатирано е дека во процесот на обезбедување на потребните документи за изградба на МХЕ, настануваат поголеми задоцнувања кои во најголем дел не се по вина на Концесионерот.

Врз основа на тоа од страна на Комисијата изготвени се информации до Владата на РМ за што Концедент има донесено Заклучоци за пролонгирање на дадените рокови за започнување со изградба на објектот со потпишување на Анекси кон склучените договор за вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрични централи. Максималниот рок на пролонгирањето не може да биде подолг од времетраењето на застојот кој не е по вина на концесионерот туку е настанат од непочитување на законските рокови од надлежните институции во издавањето на дозволите. Поконкретно поголемо задоцнување може да се забележи во постапката за добивање на енергетска согласност, во верификација на проектна задача, одобрување на Локална Урбанистичка Планска Документација/Детална Урбанистичка Планска Документација, добивање на решение за Просторно Планирање со елаборат, и согласност за градење и сеча на шума за земјиште со трајна пренамена.

Ревизијата изработи Преглед, даден во Прилог број 2. од овој извештај - кој ги содржи - причините за пролонгирање на рокот за изградба на МХЕ. Во

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

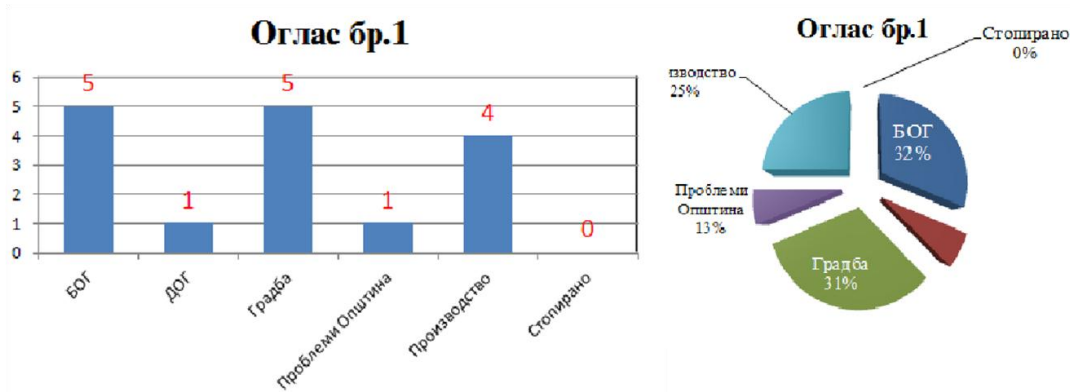
РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Прегледот детално се образложени дел од причините кои довеле до пролонгирање на рокот определен во Договорот за секоја МХЕ поединечно. Од досега склучени 70 договори за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрични централи, степенот до кој целите се реализирани е следен:

- Со I-от Меѓународен оглас за концесија на вода, потпишани се 16 договори за концесија, со 5 Концесионери. Датумите на потпишување на договорите за концесија се 16.07.2009 година, 26.11.2009 година и 31.03.2010 година. Согласно тоа 3 години од потпишување на договорите е 16.07.2012, 26.11.2012 година и 31.03.2013 година.

Заради пролонгирање на рокот на договорите, склучени се Анекси кон договорите само со оние концесионери кај кои задоцнувањето не е по нивна вина. Од 16 потпишани договори само четири мали хидроелектрани имаат одпочнато со производство на електрична енергија. (Утврдената состојбата е следна: 4 концесионери имаат отпочнато со производство на електрична енергија, 5 се во процедура за добивање на одобрение за градба, 1 добил одобрение за градба, 5 се во градба, 1 концесионер има проблеми со општината).

Графички приказ на состојбата на дадените концесии¹⁹



- Со II-от Меѓународен оглас за концесија на вода потпишани се 14 договори за концесија со 2 Концесионери. Датумите на потпишување на договорите за концесија се 16.07.2009 година и 31.03.2010 година. Согласно тоа 3 години од потпишување на договорите е 16.07.2012 и 31.03.2013 година. Заради пролонгирање на рокот на договорите, склучени се Анекси кон договорите само со оние концесионери кај кои задоцнувањето не е по нивна вина. Од 14 потпишани договори, нема хидроелектрана која отпочнала со производство на електрична енергија.

¹⁹ БОГ – Барање за добивање на одобрение за градба
ДОГ – Добиено одобрение за градба

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

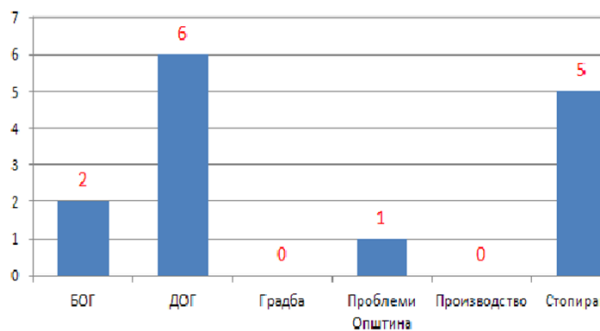
Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

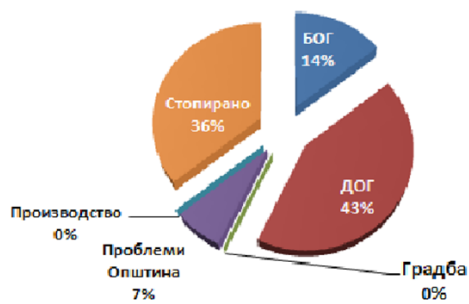
(Состојбата е следна: 2 концесионери се во процедура за добивање на одобрение за градба, 6 добиле одобрение за градба, 5 концесионери процедурата ја имаат ставено во мирување/наплатена гаранција и 1 има проблеми со општината).

Графички приказ на состојбата на дадените концесии

Оглас бр.2



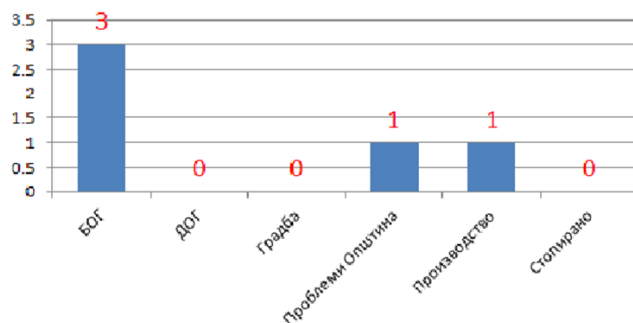
Оглас бр.2



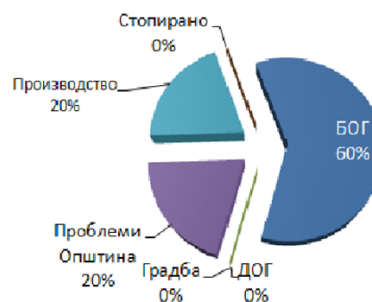
- Со III-от Меѓународен оглас за концесија на вода потпишани се вкупно 5 договори за концесија со 3 Концесионери. Датумите на потпишување на договорите за концесија се на 15.01.2010 година. Согласно тоа 3 години од потпишување на договорите е 15.01.2013 година. Заради пролонгирање на рокот на договорите, склучени се Анекси кон договорите само со оние концесионери кај кои задоцнувањето не е по нивна вина. Од 5 потпишани договори само 1 концесионер отпочнал со производство на електрична енергија. (Состојбата е следна: 3 се во процедура за добивање на одобрение за градба, 1 има проблеми со општината и 1 почнал со производство).

Графички приказ на состојбата на дадените концесии

Оглас бр.3



Оглас бр.3



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Со IV-от Меѓународен оглас за концесија на вода потпишани се вкупно 12 Договори за концесија со 5 Концесионери. Датумот на потпишување на договорите за концесија е 28.01.2011 година. Концесионерите се во фаза на добивање на одобрение за градба.
- Со V-от Меѓународен оглас за концесија на вода потпишани се вкупно 23 Договори за концесија со 11 Концесионери. Датум на потпишување на договорите за концесија е на 19.03.2012 година и 03.09.2012 година. Концесионерите се во фаза на проектирање.

2.2. Концесионерите при решавање на имотно правните односи се соочуваат со немање на релевантни податоци за сопственоста на земјиштето, или со нерешени имотно правни односи. Согласно потпишаните договори постапката за решавање на начинот на користење на земјиштето е обврска на Концесионерот. На терен Концесионерите наидуваат на повеќе проблеми и тоа:

- Не се докрај дефинирани надлежности кој треба да иницира постапка за одземање на корисничко право при што во пракса се јавуваат различни случаи на постапување;
- Има случаи на незапишано земјиште претежно во Скопскиот и Беровскиот катастар;
- Дел од некомплетните барања за долгорочен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ ги решава МТВ, а дел се враќани на инвеститорот сам да ја спроведе постапката.

Наведените проблеми доведуваат до поголем застој за решавањето на имотно правните односи, а сето тоа се рефлектира на периодот/рокот на добивање на одобрение за градба, започнување на градбата како и рокот на изградба на МХЕ.

Целата постапка за решавање на начинот на користење на земјиштето е обврска на Концесионерот при што треба да се постапи на следниот начин:

- Во случај Концесионерот да го гради објектот на земјиште кое е во сопственост на Концедентот, Концесионерот ќе добие право на долгорочен закуп на градежно земјиште за времетраење на периодот за кој е доделена Концесијата²⁰,

²⁰ Согласно Законот за градежно земјиште и член 47 став 5 од Уредбата за начинот на постапката за отуѓување и давање под закуп на градежното земјиште сопственост на РМ („Службен весник на РМ,, 147/08 и 71/09).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Во случај кога изградбата на објектот е на земјиште кое е во приватна сопственост и е запишано во Републичкиот завод за геодетски работи и кога на земјиштето нема градби кои би се оштетиле за време на изградбата и работењето на објектот, тогаш Концесионерот е должен да ги преземе следните активности:
 - Да склучи договор со сопственикот за откуп на земјиштето или временски ограничен договор за употреба на земјиштето, и доколку по вложените разумни напори тоа не е возможно, тогаш
 - Концесионерот има право да побара поведување на постапка за експропријација на неопходното земјиште во согласност со применливото право на РМ, при што експропријацијата ќе биде извршена во име и во корист на Концедентот.

Концесионерот ќе го регистрира во Агенцијата за катастар на недвижности купеното или експроприраното земјиште на име на Концедентот, а Концедентот ќе му го додели со долгорочен закуп земјиштето за периодот за кој е доделена Концесијата.

- 2.3. Поради обврската на Концедентот да врши надзор на сите фази од изградбата и експлоатација на објектот²¹, Министерот за економија има донесено решение за формирање на Комисија за вршење на надзор над начинот на вршење на концесиската дејност²².

Ревизијата констатира дека сепак надзорот над изградбата на објектот е само во крајната фаза, односно кога објектот е целосно изграден. Контролата од страна на Комисијата е записнички и тоа само врз основа на приложена документација од страна на Концесионерот²³ и доставените записници од страна на Агенцијата за енергетика на РМ²⁴.

²¹ Утврдена обврска во договорите за концесија на вода за производство на електрична енергија од МХЕ како и Законот за концесии и други видови на ЈПП („Службен Весник на РМ” бр. 7/08, 139/08, 64/09 и 52/10).

²² Комисија за вршење на надзор над начинот на вршење на концесиската дејност бр. 12-1013/3 од 05.02.2010; бр. 12-1013/2 од 05.02.2010; бр.12-9610/1 од 31.05.2011; 12-996/4 од 31.05.2012; 12-996/1 од 01.02.2012; бр.12-6928/1 од 03.08.2012.

²³ Извадок од договорот кој Концесионерот го има склучено со испорачателот на опрема во кој се гледа дека се запазени ИЕС стандардите.

²⁴ Согласно Правилникот за обновливи извори на енергија („Службен весник на РМ., бр. 113/11) Агенцијата за енергетика на РМ по поднесеното барање од страна на Концесионерот, врши упис во регистарот на електрани кои користат обновливи извори на енергија. По

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Вака направениот записник од страна на комисијата служи за проверка дали се исполнети условите за враќање на гаранцијата за изведба.

Со цел да има увид во однос на инсталираната моќност на електраните за оние локации кои се предмет на барање на враќање на гаранциите за изведба, Комисијата има побарано записници изготвени од страна на Агенцијата за енергетика, како и решение за согласност за приклучок издадено од ЕВН за секоја локација за која се бара враќање на гаранцијата, како и извадок од договорот кој концесионерот го има склучено со испорачателот на опремата од кој треба да се види дали се запазени International Electrotechnical Commission (IEC) стандарди.

Врз основа на претходното комисијата констатира дали концесионерот има постигнато минимална инсталирана моќност како што е наведено во договорот и согласно на тоа дали се исполнети условите за враќање на гаранциите за изведба.

Ревизорски заклучок

Една од долгорочните цели на Владата на РМ во енергетскиот сектор е зголемено искористување на обновливите енергетски извори во согласност со расположливите домашни ресурси, технолошки развој и вкупна економска политика.

Основна цел на Законот за концесии и други видови на ЈПП е да се промовира и овозможи приватна иницијатива во финансирање на јавните услуги. Со донесувањето на овој закон се создава правна рамка која ќе овозможи влез на приватниот капитал во изградба на инфраструктурни објекти и обезбедување на квалитетни јавни услуги и мобилизација на приватниот капитал во димензионирањето на економскиот развој на Република Македонија.

Оваа ревизија на успешност на тема „Ефикасност од доделените концесии за вода за изградба на мали хидроелектрични централи за производство на електрична енергија”, претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка за функционирање на државните органи, 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.

приемот на барањето службени лица на Агенцијата вршат увид на лице место и ја констатираат фактичката состојба на електроцентралата за што составуваат записник. Во рок не подолг од 15 дена од денот на барањето се носи решение за упис во регистарот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Препораките од извршената ревизија се дадени со цел да се преземат активности за отстранување на ефектите од утврдените неправилности, состојби и наоди во овој извештај како и за создавање услови во функција за подобрување на реализацијата на доделените договори за концесија на вода за изградба на мали хидроелектрични центри за производство на електрична енергија.

Одговорноста за спроведување на предложените препораки е уште поголема кога ќе се земе во обзир фактот дека вкупната проценета инвестициона вредност на склучените 70 договори за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани изнесува 108,25 милиони евра.

Препораки

Со цел да даде свој придонес со ревизијата на успешност од аспект на можноста за надминување на состојбите и обезбедување на поголема ефикасност од доделените концесии за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани, ревизијата ги дава следните препораки:

- Владата на Република Македонија да преземе активности за основање на Совет за јавно приватно партнерство со цел на ефикасно креирање на политиката за јавно приватно партнерство. Советот треба да има советодавна улога на Владата на Република Македонија во областа на јавното приватно партнерство, да врши промоција, да предлага проекти и да дава предлози за измени на прописите од областа на јавното приватно партнерство. (точка 1.1.)
- Концедентот во делот на подготвителните работи за доделување концесии за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрани да ја применува Уредбата за содржината на физибилити студијата за оправданоста на концесијата на добра од општ интерес или на јавното приватно партнерство, со која е пропишана содржината на физибилити студијата и проценетата вредност на договорот. (точка 1.2. и 1.3.)
- Министерот за економија да преземе мерки за отпочнување со реализација на обврската за водење на Регистар за доделени договори за јавно приватно партнерство во министерството за економија. (точка 1.4.)
- Министерството за економија да превземе мерки и активности пуштањето во производство на малите хидроелектрични центри да биде по донесено Решение за ставање на техничката опрема во употреба донесено од Државниот инспекторат за техничка инспекција. (точка 1.5.)
- Владата на Република Македонија во соработка со надлежните државни органи да преземе активности со цел за поедноставување на процедурите за

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

обезбедување на потребната документација за добивање на одобрение за градба што би довело до намалување на рокот за изградба на МХЕ. (точка 2.1.)

- Владата на Република Македонија во соработка со надлежните државни органи да преземе активности постапката решавањето на имотно правните односи да биде со претходно разрешен начин на користење на земјиштето. (точка 2.2.)
- Концедентот, Владата на Република Македонија, да овласти надлежен орган или друга независна институција кој ќе врши постојан надзор во извршувањето на обврските на Концесионерот во текот на сите фази од изградбата, користењето и одржувањето на објектот во текот на концесискиот период. (точка 2.3.)

3. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

Ревизијата смета за неопходно да укаже на следната состојба:

3.1. Концедентот има право и обврска да врши надзор на сите фази од изградбата и експлоатација на објектот утврдено во договорите за концесија на вода за производство на електрична енергија од МХЕ, во Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство како и согласно Законот за градба.

Ревизијата има обврска да укаже дека Концедентот нема обезбедено доволен и целосен и ефикасен систем на контрола на сите фази на изградба на малите хидроелектрични центри.

Во договорот и динамичкиот план за изградба кој е составен дел од договорот, изградбата на мали хидроелектрични се состои од следните фази: изградба на патишта, зафат, доведен канал, водна комора, машинска зграда, изработка на опрема, монтажа на опрема, изградба на далекувод, испитување и пуштање во погон на објектот.

Согласно член 128 од Законот за градба градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор има право да врши инспекциски надзор во текот на градбата. Градежниот инспектор на Државниот Инспекторат за Градежништво и Урбанизам (ДИГУ) врши инспекциски надзор над градба од прва категорија²⁵ а овластен градежен инспектор (овластен инспектор на општините) врши инспекциски надзор над градба од втора категорија.

²⁵ Член 57 од Законот за градба („Службен Весник на РМ„ 39/12) Градба од прва категорија се градби за производство на електрична енергија од обновливи извори со капацитет

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Од досега склучените 70 договори за концесија за користење на вода за производство на електрична енергија од мали хидроелектрични центри, 24 електрани се од прва категорија (капацитет поголем од 1 MW) а другите 46 електрани се со капацитет до 1 MW.

Предмет на инспекциски надзор согласно Законот за градба треба да се електраните кои се во тек на градба.

На терен состојбата е следна: пет мали хидроелектрични центри се отпочнати со производство на електрична енергија, а на пет локации објектите се во тек на градба или при крај на градба. Од вкупно 10 електрани само 2 електрани се од прва категорија (капацитет поголем од 1 MW), а другите 8 се со капацитет до 1 MW.

Ревизијата утврди дека е извршен по еден инспекциски надзор над изградбата на објектите од страна на градежните инспектори на ДИГУ на двете електрани кои се градби од прва категорија.

На градбите од втора категорија кај пет МХЕ извршен е по еден инспекциски надзор, а кај три МХЕ не е извршен ни еден инспекциски надзор од страна на општинските инспектори.

Извршените инспекциски надзори на неколку локации е во фазата на подготвителните работи на теренот (расчистување на трасата), односно градбата не е отпочната.

Согласно горе наведеното, ревизијата е на мислење дека направените надзори не обезбедуваат доволен и целосен систем на контрола на сите фази на изградба на МХЕ.

Ова е особено важно од причина што останатите 60 МХЕ ќе одпочнат да се градат во наредниот период. Ревизијата препорачува во Програмата за работа на инспекциските служби, посебно во општините, да се планираат редовни инспекциски надзори над сите објекти кои се во фаза на изградба, како и вонредни инспекциски надзори²⁶ со што би се обезбедил целосен и ефикасен систем на контрола на сите фази на изградба на малите хидроелектрични центри. Општините кои немаат доволно кадар, односно вработени овластени градежни инспектори, потребно е да воспостават соработка со поголемите општини во регионот со склучување на договор за меѓусебна општинска соработка.

поголем од 1 MW, а градба од втора категорија се градби за производство на електрична енергија од обновливи извори со капацитет до 1 MW.

²⁶ Закон за инспекциски надзор ("Службен весник на РМ " 50/10, 162/10,157/11).

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

Овластен државен ревизор
