

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ

ПРИРАЧНИК
за процесот на управување со јавни инвестиции во
Република Северна Македонија

Јули 2025 година

СОДРЖИНА

1. Вовед.....	3
1.1. Правна основа за постапката за управување со јавни инвестиции во Северна Македонија.....	3
1.2. Опфат и содржина на Прирачникот.....	5
2. Идентификување и прелиминарен скрининг на проекти	7
2.1. Идентификување на проекти	7
2.2. Прелиминарен скрининг на проекти	11
3. Формална процена на проектот и независен преглед	14
3.1. Процена на проектот	14
3.2. Независен преглед.....	20
4. Одредување приоритет и селекција	23
4.1. Селекција	23
4.2. Одредување приоритет	24
4.3. Улоги и одговорности во процесот на селекција и во процесот на одредување приоритет.....	25
5. Спроведување, следење и известување за реализација и екс пост преглед на проектите	25
5.1. Поврзаност со капиталното буџетирање	25
5.2. Спроведување, следење и известување за реализација на проектите	27
5.3. Екс пост преглед.....	28
5.4. Улоги и одговорности во фазата на спроведување и во фазата на екс пост преглед	29
Табела со кратенки	32

1. Вовед

Управувањето со јавни инвестиции (УЈИ) е сложен процес кој е од суштинско значење за приспособување на современите потреби на националната економија, намалување на сиромаштијата и поттикнување на просперитетот. Неговата примарна цел е ефективна распределба на ограничените јавни ресурси во проекти за јавни инвестиции. На УЈИ може да се гледа како на систем кој вклучува осум основни карактеристики во текот на целото времетраење на проектите за јавни инвестиции.

Правната, регулаторната и методолошката рамка за ефикасен систем за УЈИ треба да се конципира на начин на кој деталните насоки и методологиите може да се прилагодуваат на променливите околности, без притоа да биде потребно да се менуваат повисоките правни акти, кои честопати се помалку флексибилни. Притоа, правната, регулаторната и методолошката рамка за системот за УЈИ треба да се состои од три нивоа:

- Ниво 1: правен основ за системот за УЈИ. Обично се воспоставува преку одредена форма на примарна легислатива.
- Ниво 2: основни процедурални упатства, критериуми за донесување одлуки, улоги и одговорности на високо ниво и одредување аналитички алатки. Често се пропишуваат во владини или министерски прописи или соодветни акти, донесени врз основа на примарната легислатива.
- Ниво 3: методолошки насоки, детални критериуми, стандардизирани вредности на параметри и процедурална документација. Обично директно ги издава телото за координација на УЈИ (министерство за финансии или друго) во форма на прирачници, водичи, обрасци или циркулари, во рамките на овластувањето кое му е доделено врз основа на примарната легислатива.

1.1. Правна основа за постапката за управување со јавни инвестиции во Северна Македонија

Основниот закон кој обезбедува правна основа за постапките за УЈИ во Северна Македонија е **Законот за буџети**, усвоен од страна на Собранието на Република Северна Македонија на 15 септември 2022 година, со сите последователни измени, со кој се поставени темелите за воспоставување на ефикасен систем за управување со јавни инвестиции. **Членот 20 Среднорочни приоритети и постапка за селекција на нови иницијативи - проекти и активности** е директно поврзан со функциите на УЈИ. Законот за буџети може да се смета како составен дел од Нивото 1 на системот за УЈИ.

Во членот 20 од Законот за буџети е пропишано дека матичните буџетски корисници, вклучувајќи ги општините, ги поднесуваат новите иницијативи во вид на проекти за јавни инвестиции, во нивно име односно во име на јавните субјекти од нивна надлежност, по претходно спроведена оценка и евалуација од страна на Министерството за финансии, односно работна група/комитет формиран од Советот на општината и определен приоритет на предлог проектите за јавни инвестиции од страна на меѓуресурска работна група/комитет формиран од страна на Владата, односно

Советот на општината. Истите треба да бидат дефинирани, подготвени, разгледани, оценети, евалуирани, да им биде одреден приоритет, во согласност со начинот, содржината, постапката и критериумите пропишани од страна на Владата. Владата го пропишува и начинот и постапката за спроведување, следење и известување за реализацијата и екс-пост преглед на тековните проекти за јавни инвестиции.

Следното ниво 2 на правната рамка за УЈИ во Северна Македонија е воспоставено со донесувањето на Уредбата за управување со јавни инвестиции („Уредба за УЈИ“), усвоена од страна на Владата на Република Северна Македонија.¹ Во Уредбата за УЈИ се дефинирани улогите и одговорностите на учесниците во УЈИ во фазите од животниот циклус на проектите.

Табела 1: Клучни учесници во системот за УЈИ во Северна Македонија

Учесник	Улоги и одговорности
Иницијатор на проект	Јавен субјект кој иницира проект за јавна инвестиција, како што е дефинирано во Законот за буџети; одговорен за идентификување и развој на проектот.
Предлагач на проект	Матичен буџетски корисник (или градоначалник на општина), кој доставува предлог проект за јавна инвестиција до Министерството за финансии, кој, исто така, е одговорен за внатрешна проверка на предлог проектите подготвени од страна на иницијаторите на проекти.
Сектор за УЈИ (МФ)	Сектор во Министерството за финансии, одговорен за проверка на квалитетот и бодирање на предлог проектите за јавни инвестиции; тој, исто така, управува и со базата на податоци за инвестициски проекти и го надгледува спроведувањето на проектите.
Надлежен орган за ЈПП	Подготвува мислења за подобноста на проектите да се спроведуваат преку воспоставување јавно приватно партнерство (ЈПП), доколку иницијаторот на проект посочи потенцијал за ЈПП.
Меѓуресурска работна група/комитет ²	Формирана/формиран од страна на Владата на Република Северна Македонија во согласност со став (2), член 20 од Законот за буџети, одговорна/одговорен за разгледување и одредување приоритет на новите предлог проекти доставени од страна на централната власт, како и за одобрување на ОКП.
Влада/Совет на општина	Ги носи конечните одлуки за одобрување или одбивање на предлог проектите и за користење на ЈПП.

Извор: Автори

¹ Уредба за управување со јавни инвестиции, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 78, од 11 април 2025 година.

² Кога станува збор за проекти кои ги спроведуваат општините, ќе се основаат работни групи/комитети на општините, во согласност со Законот за буџети.

Прирачникот за процесот на управување со јавни инвестиции во Република Северна Македонија претставува еден од елементите од Ниво 3 на системот за УЈИ. Неговата цел е да обезбеди поддршка за јавните службеници во управување со проектите за јавни инвестиции во согласност со националните прописи и најдобрите меѓународни практики.

Овој Прирачник служи како сеопфатен водич на насочување, информирање и пружање поддршка на предлагачите и на иницијаторите на проекти, владините и општинските службеници, и на носителите на одлуки, со цел подобро разбирање на принципите и улогите во процесот на подготовка и евалуација на проектите за јавни инвестиции во Северна Македонија. Тој ги опфаќа прелиминарните фази кои му претходат на спроведувањето на проектот, следењето во текот на неговото спроведување и експостпрегледот, во согласност со постапката пропишана во Уредбата за УЈИ.

Целта на Прирачникот е да придонесе за усогласеност со правната рамка за системот за УЈИ и примена на највисоките стандарди за квалитет во управувањето со јавни инвестиции. Министерството за финансии ќе ги вложи сите напори за да обезбеди постојана усогласеност на Прирачникот со Уредбата за УЈИ. Меѓутоа, во случај на какво било несогласување, предност имаат одредбите од Уредбата за УЈИ како законски обврзувачка рамка.

1.2. Опфат и содржина на Прирачникот

Општата цел на овој Прирачник е да им пружи поддршка на учесниците во системот за УЈИ во Северна Македонија при донесување правилни одлуки за инвестиции засновани на добри информации, како и да обезбеди насоки за следење на спроведувањето на проектите и експостпреглед. Прирачникот служи како водич и референтен документ за предлагачите на проекти и носителите на одлуки, покрај Уредбата за УЈИ.

Се препорачува предлагачите на проекти, доколку веќе имаат воспоставено интерни постапки за УЈИ, истите да ги усогласат со националната законска рамка за УЈИ со цел да се обезбеди нивна меѓусебна компатибилност.

Прирачникот се состои од следните поглавја:

- во Поголавје 2 се дадени насоки за идентификување и прелиминарен скрининг на проекти;
- во Поголавје 3 се опишани фазите на процена и преглед;
- во Поголавје 4 детално се разработени одредувањето приоритет и селекцијата на проекти;
- во Поголавје 5 е даден краток осврт во врска со спроведувањето на проектите, следењето и известувањето во текот на нивното спроведување, и експостпрегледот.

Важно е да се нагласи дека целта на Прирачникот не е давање детални методолошки насоки на иницијаторите на проекти. Исто така, тој не содржи насоки за процена на проектите, експертска евалуација и слични процеси, ниту вклучува стандардни вредности за национални параметри кои се користат во економската анализа на инвестициски проекти (на пример, цени во сенка за јаглен или статистичка вредност на животот). Овие аспекти ќе бидат опфатени во посебни документи кои Министерството за финансии дополнително ќе ги развие и објави.³ Прирачникот дава општи насоки и придонесува за подобро разбирање на улогите и на одговорностите на учесниците во системот за УЈИ, како што се дефинирани во Уредбата за УЈИ.

Обемот и сложеноста на фазата на процена и другите фази од процесот треба да бидат сразмерни на големината и природата на предложената инвестиција. За да се постигне рамнотежа помеѓу ефикасно користење на ресурсите и намалување на ризикот од одобрување проекти со неповолен исход, во Уредбата за УЈИ се дефинирани конкретни прагови во врска со очекуваната документација за фазите од процесот на УЈИ кои му претходат на спроведувањето.

Табела 2: Потребна документација за проекти врз основа на големината на проектите

Документација за фазите од процесот на УЈИ	Големина на проекти изразена во милиони евра ⁴		
	Проекти од мала вредност	Проекти од средна вредност	Проекти од голема вредност
	под 5,0	5,0 – 15,0	> 15
Образец за концепт на проект (ОКП)	Да	Да	Да
Предфизибилити студија ⁵	Не	Не	Опционално ⁶
Физибилити студија и Резиме на физибилити студија	Не	Да	Да

Извор: Автори

³ Водичот за подготовка на физибилити студија подготвено од Министерството за финансии е објавено на неговата веб-страница. Водичот прикажува што би требало да содржи физибилити студијата, а може и да биде од помош и при подготовка на Образецот за концепт на проект, бидејќи дава методолошки упатства за клучните аспекти од развојот на проектот.

⁴ Конвертирањето на трошоците на проектот од денари во евра треба да биде според средниот девизен курс на Народната банка на Република Северна Македонија на последниот ден од месецот кој му претходи на месецот во кој е доставен Образецот за концепт на проект.

⁵ Предфизибилити студијата и Резиме на предфизибилити студија се задолжителни доколку проектот во фазата на подготовка на ОКП е идентификуван дека има потенцијал за спроведување преку воспоставување ЈПП.

⁶ Во многу земји, предфизибилити студиите се опционални, но кај големите проекти, предфизибилити студијата им помага на носителите на одлуки да одберат кое од можните технички решенија ќе се разработува во физибилити студијата.

Овие прагови се воспоставени за да се обезбеди дека проектите од мала вредност нема непотребно да се оптоваруваат со обврската за подготовка на физибилити студии (ФС). Наместо тоа, проектите од мала вредност се предмет на прелиминарна процена врз основа на Образецот за концепт на проект, кој пак подлежи на внатрешна проверка и одобрување. Меѓутоа, ОКП мора да се достави до МФ откако предлагачот на проект ќе го одобри документот, како нова иницијатива, во согласност со насоките за подготовка на Фискалната стратегија и на Буџетот на државата, односно буџетот на општината, како што е пропишано во Законот за буџети.

2. Идентификување и прелиминарен скрининг на проекти

Ова Поглавје се однесува на почетната фаза од процесот на УЈИ и го вклучува идентификувањето и прелиминарниот скрининг на предлог проектите претставени како потенцијални проекти. Со цел постигнување доследност и подобрување на квалитетот, претставувањето на предлог проектите е стандардизирано во моделот на Образец за концепт на проект, даден во прилог на Уредбата за УЈИ.

2.1. Идентификување на проекти

Потребата за нов инвестициски проект може да се идентификува на различни начини:

- национална стратегија, во која се дефинирани развојните приоритети на земјата. Владицини програми или годишни планови за работа, исто така, може да послужат како важен извор на проектни концепти.
- секторски стратешки планови, во кои се идентификувани приоритетните области за јавни инвестиции, и на тој начин ја даваат рамка за идентификување на проекти.
- одредени проекти стануваат неопходни како резултат на усогласување со законските прописи, како што се регулативите за заштита на животната средина или прописите за безбедност. Проектите кои произлегуваат од законски обврски честопати се од висок приоритет за спроведување, под услов да се квалитетно подготвени.
- регистрите на средства или други системи за управување со средства, доколку постојат, даваат увид во состојбата и преостанатото времетраење на конкретен имот, како што се згради или опрема. Тие, исто така, помагаат во идентификување на средствата кои треба да се заменат или обноват во блиска иднина.
- учеството на релевантните засегнати страни, вклучувајќи ги и локалните заедници, во процесот на идентификување нови идеи за јавни инвестиции, исто така, претставува оправдан пристап, само доколку се спроведува преку структуриран процес на консултации.
- итни случаи, последици од природни или други катастрофи кои резултираат во

потреба од одредени капитални инвестиции.⁷

При идентификување на потребата од нова инвестиција, иницијаторите на проекти не треба да му пристапуваат и да го разгледуваат само главниот проблем, туку и неговите причини и последици, како и она што би се случило доколку проблемот не се реши. Проектот треба да биде насочен кон решавање на причините за проблемот, и важно е да се разбере дека проблем не претставува недостаток на инфраструктура или нејзината физичка состојба, туку, пред сè, недоволната достапност или лошиот квалитет на јавните услуги. Исто така, важно е да се разгледаат различни можни начини за решавање на проблемот, вклучувајќи ги и оние за кои не се потребни инвестициски вложувања.

Целите на проектот не треба да бидат насочени исклучиво кон изградба на инфраструктура, туку кон остварување конкретни придобивки за целните корисници преку решавање на идентификуваниот главен проблем/потреба. Иницијаторот на проект може да користи концепт на логички редослед, кој овозможува јасен приказ на очекуваните резултати и ефекти од проектот.

Слика 2: Логички редослед



Извор: Автори

Главниот документ кој е потребен во фазата на идентификување проект е **Образецот за концепт на проект (ОКП)**. Неговата главна цел е да се унапреди квалитетот на јавните инвестиции во Северна Македонија преку воведување систем за прелиминарен скрининг на проекти. На овој начин се воспоставува првиот чекор во контролата на квалитетот во рамки на системот за управување со јавни инвестиции. ОКП има за цел подобрување на квалитетот на проектите, така што со него се стандардизира начинот на претставување на информациите од страна на иницијаторите на проекти и се овозможува нивна детална проверка. Во рамките на овој процес, иницијаторите на проекти се должни да го пополнат ОКП за секој предлог проект, со што се обезбедува единствена влезна точка за сите проектни идеи, без оглед на нивната големина, вид или начин на спроведување.

Откако ќе се идентификува проектната идеја се пристапува кон развивање на концептот на проектот. Ова вклучува дефинирање на клучните проблеми, утврдување на логиката на интервенција за решавање одреден проблем или потреба,

⁷ Уредбата за УЈИ предвидува исклучоци од нејзината примена за одобрување на итни проекти. За повеќе детали, видете го член 3 од Уредбата за УЈИ.

обезбедување усогласеност со стратешките планови и законските барања, како и спроведување прелиминарна процена на ризикот. Во оваа фаза, исто така, се разгледуваат алтернативни решенија и се подготвува концизен образец за концепт на проект кој помага при донесување одлука за тоа дали да се продолжи со детална подготовка на проектот или не. Покрај тоа, оваа фаза претставува и одлична можност за процена на влијанието на проектот врз климатските промени и неговата изложеност на ризиците од климатски промени. На тој начин, важноста на климатските промени е јасно земена предвид и во дизајнот и во насоките за подготовка на Образецот за концепт на проект. Во фазата на подготовка на концептот на проект, иницијаторите на проекти може да го користат „Техничкото упатство за подготовка на инфраструктурата за климатски промени“ (*“Technical guidance on climate proofing of infrastructure”*)⁸ на Европската комисија како дел од иницијалната процена на ризикот од климатски промени.

Детални упатства за пополнување на ОКП се дадени во моделот на ОКП, даден во прилог на Уредбата за УИИ. За секој дел или поле во ОКП даден е опис на потребните информации и јасни упатства за нивно пополнување. Се препорачува внимателно да се прочитаат сите напомени и појаснувања пред да се започне со пополнување на ОКП.

Пред да се достави ОКП до Министерството за финансии, сите нови проектни идеи мора да поминат низ процес на внатрешна проверка во рамки на соодветната институција. Целта на оваа проверка не е само да се обезбеди комплетност и севкупен квалитет на податоците, туку и да се избегнат вообичаените грешки или пропусти кои би можеле да доведат до одбивање или враќање на проектот. Поради тоа, сите сектори и јавни субјекти во рамки на предлагачите на проекти мора да ги подготват своите проекти во моделот на ОКП и да ги достават до надлежниот министер/раководител на матичниот буџетски корисник⁹ за иницијална проверка и одобрување. Министерот може да избере да овласти виш службеник или советник да ја спроведе внатрешната проверка на квалитетот на сите нови предлог проекти пред да го потпише и официјално да го достави ОКП.

Во случај на проекти од мала вредност (под 5 милиони евра), внатрешната проверка на ОКП се смета за доволна основа за да може да се достави барањето за финансирање како што е утврдено во Законот за буџети.¹⁰

ОКП може да го достави исклучиво предлагачот на проектот и треба да биде потпишан од министерот/раководителот надлежен за јавниот субјект кој го предлага проектот. Проектите може да ги иницираат кои било јавни субјекти согласно Законот за буџети.

⁸ *Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period 2021-2027 (Техничко упатство за подготовка на инфраструктурата за климатски промени во периодот 2021 – 2027 година)*, Европска комисија, 2021 година

⁹ Овој пристап ќе се применува со примена на новите буџетски класификации согласно Законот за буџети, објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 203, од 19 септември 2022 година, и последователни измени и дополнувања.

¹⁰ Закон за буџети, објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 203, од 19 септември 2022 година, и последователни измени и дополнувања.

Доколку ОКП не е потпишан, ќе се смета дека предлог проектот не е одобрен од страна на министерот/раководителот, а со самото тоа ОКП ќе биде неважечки и ќе се врати без да се разгледува.

ОКП треба да послужи како инструмент за првична процена на сите нови предлог проекти, независно од нивниот потенцијален извор на финансирање. Овој пристап се препорачува поради неколку важни и оправдани причини:

- Владата мора да има сеопфатен увид во сите активности кои придонесуваат за економски и социјален развој со цел да се обезбеди ефикасна координација, планирање и правилно временско усогласување на нивната реализација.
- Иако капиталните трошоци за проект честопати се финансираат од надворешни извори, долгорочните оперативни трошоци и трошоците за одржување најчесто се покриваат од државниот или од општинскиот буџет. Од клучно значење е ваквите долгорочни трошоци да се земат предвид при подготовката на буџетот и во процесот на донесување одлуки пред самото одобрување на проектот.
- Бројни надворешни извори на финансирање подразбираат конкретни обврски, како што се отплата на долг или потенцијални обврски по основ на гаранции или слични инструменти. Министерството за финансии мора да биде целосно запознаено со сите преземени обврски пред нивно формално прифаќање како би се обезбедиле расположливи финансиски средства за нивно подмирување/сервисирање.

Рамка 1: Разгледување на влијанието на климатските промени во фазата на идентификување на проектот

Иницијаторите на проекти треба уште од самиот почеток да ги вклучат аспектите поврзани со влијанието врз климатските промени во процесот на подготовка на проектите. Ова подразбира анализа на соодветната регулаторна рамка за проектот и обезбедување усогласеност со плановите за искористување на земјиштето, правилата за зонирање и важечките стандарди за градба. Иницијаторите на проекти, исто така, треба да обезбедат дека предложените инвестиции се во согласност со националните стратегии и политики кои се однесуваат на климатските промени.

*Во оваа фаза, потребно е квалитативно да се презентира **влијанието на проектот врз климатските промени** (односно, дали тој придонесува за зголемување или намалување на емисиите на стакленички гасови), а доколку се утврди значително влијание, потребно ќе биде да се спроведе и квантитативна анализа во фазата на процена на проектот.*

*Клучен аспект во оваа фаза, исто така, е и **прелиминарната анализа на ризиците поврзани со климатски промени**. Иницијаторите на проекти треба да проценат дали планираната инфраструктура ќе биде ранлива на ризици предизвикани од климатски промени, како во моментот, така и во иднина. Може да се користат различни извори, меѓународни и национални, за да се идентификуваат главните потенцијални закани. Доколку се идентификуваат какви било ризици поврзани со*

климатски промени, треба да се разгледаат соодветни мерки за приспособување и да се вклучат во ОКП.

Со вклучување на овие аспекти уште во почетната фаза, иницијаторите на проекти може да придонесат за развој на одржлива и прилагодлива инфраструктура, која ќе биде во согласност со еколошките цели и ќе обезбеди долгорочна економска исплатливост.

2.2. Прелиминарен скрининг на проекти

Стандардизираниот ОКП, исто така, служи како алатка за спроведување иницијален скрининг на предлог проектите, честопати познат како „прелиминарен скрининг на проекти“. Прелиминарниот скрининг на проекти претставува клучен момент во процесот на одлучување во кој се утврдува судбината на иницијалниот предлог проект, кој би довел или до негово **одбивање** или до отворање можност за негова **понатамошна разработка** и подготовка за спроведување.

Раното одбивање на неодржливи или неподобни предлог проектни идеи носи низа предности, бидејќи:

- се спречува доделувањето на финансиски средства и ангажирањето на човечки ресурси за подготовка на физибилити студии за проекти кои немаат потенцијал за идно финансирање. На тој начин се минимизира залудното трошење време и напори и се намалуваат притисоците врз буџетот, а притоа се обезбедува одржливо портфолио на проекти.
- на предлагачите на проекти им се овозможува да ја проценат исплатливоста на предлог проектот во поглед на неопходноста од проектот, факторите на ризик и неговата одржливост. Добро осмислени предлог проекти придонесуваат за нивна ефикасна реализација во текот на фазата на спроведување.
- придонесува за спречување на долгорочни проблеми во текот на фазата на стопанисување со инфраструктурата, кои би можеле негативно да влијаат и врз корисниците и врз надлежниот орган, што би барало преземање корективни мерки кои чинат многу.

Оттука, дури и во случај предлог проектот да биде одбиен, тоа не треба да се смета за залудно трошење на ресурси. Целта на овој процес е да се исклучат од понатамошна евалуација проекти:

- кои не се потребни или не се во согласност со опфатот на работа на предлагачот на проект;
- кои не се јасно образложени или за кои не постои оправданост;
- кои се во спротивност со владините или со секторските приоритети;
- чија изводливост (било да е од техничка или од финансиска гледна точка) е малку веројатна;
- кои носат неприфатливи ризици или укажуваат на недоволен капацитет за

нивно спроведување и управување;

- за кои достапноста на средства е малку веројатна, имајќи ги предвид проекциите за расположливите буџетски средства.

Сите инвестициски проекти, без разлика на нивната големина, мора да поминат низ истиот процес на прелиминарен скрининг. Донесувањето позитивна одлука во текот на почетната фаза зависи од потврдувањето на релевантноста на предлог проектот во однос на стратешките политики, неговата оправданост, постоењето на реална потреба од истиот и остварливоста на неговите цели, на начин задоволителен за оценувачите на ОКП. Исто така, неопходно е да се обезбеди аргументирано образложение за расходите, без разлика дали станува збор за финансирање проект од мала вредност или за проследување на поголеми зафати за понатамошно планирање и процена.

Рамка 2: Разгледување на влијанието на климатските промени во фазата на прелиминарен скрининг

Една од причините за спроведување прелиминарен скрининг е да се одбијат предлог проектите кои не се во согласност со политиките за борба против климатски промени или кои предизвикуваат неразумно високи трошоци за обезбедување отпорност на непогоди предизвикани од климатските промени. Носителите на одлуки треба да ги елиминираат проектните идеи кои не се во согласност со политиките за декарбонизација, меѓународните обврски или во случаи кога приспособувањето на сериозни непогоди предизвикани од климатските промени е малку веројатно или финансиски неисплатливо.

Кога станува збор за поголеми зафати (со вкупни трошоци во износ од 5 милиони евра или повеќе), на ОКП треба да се гледа како на алатка за идентификување на потенцијални проектни идеи. Со добивањето „одобрување“ во оваа фаза, проектите продолжуваат во наредните фази на планирање, подготовка и процена, во кои сите потребни информации детално се прикажуваат. **Кога станува збор за проекти од средна или голема вредност, ОКП претставува прв чекор во рамки на целиот процес на управување со квалитет во подоцнежните фази од процесот на УИ.**

ОКП, кој е доставен до Министерството за финансии, прво подлежи на административна проверка за да се утврди дека сите делови во Образецот за концепт на проект се соодветно и уредно пополнети. Пополнувањето на сите делови/полиња во Образецот за концепт на проект е задолжително, а доколку некој дел/поле не е пополнет/о или доколку има нецелосни одговори, тоа ќе резултира со **враќање на ОКП за негово целосно пополнување.**

По успешно спроведена административна проверка, оценувачите вршат евалуација на ОКП користејќи ги критериумите за проверка на квалитет наведени во десната колона во Образецот за концепт на проект. Овие критериуми се прилагодени за секој поединечен дел за да се обезбеди дека одговорите на прашањата и потребните информации ги исполнуваат потребните стандарди. Службените лица кои го пополнуваат Образецот за концепт на проект имаат пристап до критериумите за секој дел, и на тој начин им се обезбедуваат истите информации и насоки како и на

оценувачите. Оттука, во нивен интерес е внимателно да ги следат критериумите и насоките за да ги зголемат шансите за успех на предлог проектот.

За да премине во наредна фаза, предлог проектот мора да добие оценка „задоволително“ за секое оценско прашање во Образецот за концепт на проект. Секое прашање во рамките на ОКП се оценува со една од трите можни оценки: „задоволително“, „нејасно“ или „незадоволително“, а оценките се засноваат исклучиво на критериумите дефинирани во десната колона.

Оценувачите ја сумираат својата евалуација на еден од следните начини:

- **„одобрено“** – значи дека сите оценски прашања се оценети со „задоволително“ и дека проектот може да се вклучи во Листата на предлог проектни идеи. Меѓутоа, дури и ОКП кои успешно ја поминале административната проверка и проверката на квалитет може да бидат предмет на исполнување одредени услови, како што се решавање на прашања поврзани со откуп на земјиште или започнување постапки за добивање дозволи и согласности.
- **„вратен за доработка“** – значи дека најмалку едно оценско прашање е оценето со „незадоволително“ или „нејасно“. Во тој случај, ОКП му се враќа на предлагачот на проект, со конкретни насоки за решавање на идентификуваните недостатоци со цел подобрување на квалитетот на предлог проектот.

По доставување на ОКП, Секторот за УЈИ им испраќа известување на предлагачите на проекти за резултатите од проверката. Ова известување ќе обезбеди јасни насоки за следните чекори. Во случаи кога за проектите е потребно да се изработат предфизибилити или физибилити студии, одговорноста за подготовка или спроведување набавка за нивна подготовка ја снесат иницијаторите на проекти и предлагачите на проекти. Дури и кога документот е подготвен од страна на надворешни консултанти, предлагачот на проект е целосно одговорен за неговиот квалитет.

Во случај на добиена оценка „вратен за доработка“, Секторот за УЈИ ќе укаже на потребните измени и ќе утврди конкретна временска рамка во која предлагачот на проект треба да ја достави ревидираната верзија на ОКП.

Рамка 3: Процена на потенцијалот за спроведување на проектот преку воспоставување ЈПП во фазата на идентификување на проектот

Доколку предлагачот на проект посочи дека проектот може потенцијално да се спроведе преку моделот на воспоставување јавно приватно партнерство (ЈПП), откако Секторот за УЈИ ќе го оцени ОКП со оценка „задоволително“, предлагачот на проект треба да го достави Образецот до надлежниот орган за ЈПП за да добие мислење за подобноста на проектната идеја како потенцијално јавно приватно партнерство (ЈПП). Откако ќе го добие мислењето од надлежниот орган за ЈПП, предлагачот на проект треба да го проследи таквото мислење до МФ.

За секоја проектна идеја која е оценета со оценка „задоволително“ за сите оценски прашања, Секторот за УЈИ во соработка со надлежните сектори од МФ, исто така, дава мислење за финансиските и фискалните аспекти, потенцијалната одржливост и изводливоста на предлог проектот.

Листата на предлог проектни идеи кои ја поминале административната проверка и проверката на квалитет, заедно со мислењата од МФ и надлежниот орган за ЈПП, онаму каде што е применливо, се доставуваат до меѓуресорската работна група/комитет (во понатамошниот текст: Комитет). Потоа, Комитетот разгледува дали предлог проектната идеја е во согласност со владините цели и приоритети и одлучува за одобрување или одбивање на проектната идеја.

Проектните идеи кои се одобрени од страна на Комитетот се внесуваат во Листата на оценети и одобрени предлог проектни идеи.

Улогите и одговорностите во фазите на идентификување на проектот и прелиминарен скрининг се прикажани во табелата подолу.

Табела 3: Улоги и одговорности во почетните фази од процесот на УЈИ во Северна Македонија

Учесник	Активност
Иницијатор на проект	Го подготвува Образецот за концепт на проект.
Предлагач на проект	Го прифаќа (одбива) ОКП и го доставува или повторно го доставува ОКП до Секторот за УЈИ. Добива мислење од страна на надлежниот орган за ЈПП доколку проектот се смета како потенцијално ЈПП.
Сектор за УЈИ (МФ)	Ги прегледува ОКП и подготвува препораки во врска со понатамошно развивање на проектот.
Надлежен орган за ЈПП	Дава мислење за спроведување на проектот како потенцијално ЈПП
Меѓуресорска работна група/комитет	Одлучува за одобрување или одбивање на проектната идеја.

Извор: Автори

3. Формална процена на проектот и независен преглед

3.1. Процена на проектот

Проектите од средна и голема вредност кои го поминале прелиминарниот скрининг подлежат на процена на нивната исплатливост, за што е потребно да се спроведе анализа на изводливост. Целта на оваа анализа е да даде одговор на клучното прашање дали субјектот одговорен за инвестицискиот предлог треба да продолжи со реализација на проектот откако ќе се утврди дека тој е во согласност со владините приоритети. За овој процес е потребен дефиниран сет на чекори за подготовка на проектот, како што се предфизибилити и физибилити студии (вклучувајќи го идејниот проект и процената на влијанието врз животната средина и социјалните аспекти), кои мора да се завршат и независно да се евалуираат пред да може проектот да се одобри за финансирање, да се одреди неговиот приоритет и да се избере за финансирање.

Откако проектот ќе го помине иницијалниот скрининг, важно е во процената на проектот да се вклучат аспектите поврзани со климатските промени и декарбонизацијата преку евалуирање на потенцијалот на проектот позитивно да придонесе за ублажување на климатските промени и декарбонизацијата, како и преку анализирање на ранливоста на проектот на климатските промени и на ризиците поврзани со климатски промени. Како што ефектите од климатските промени сè поинтензивно се манифестираат во различни облици, проектите може да се соочат со непредвидени предизвици и ризици. Според тоа, при спроведувањето сеопфатна проценка мора да се земе предвид како ефектите од климатските промени, како што се екстремни временски услови или промена во климатските услови, може да влијаат на успехот и на одржливоста на проектот. Ваквиот проактивен пристап овозможува спроведување на мерки за прилагодување и подготовка на проекти кои не само што се отпорни на моменталните климатски услови, туку се и прилагодливи на идните климатски неизвесности. Насоките за изработка на физибилити студија детално ги разработуваат прашањата поврзани со климатските промени со цел да се овозможи проценка на проектите врз основа на паметни решенија за отпорност на климатските промени.

Рамка 4: Предфизибилити наспроти физибилити студија

Предфизибилити студијата е опционална за проектите од голема вредност (со вкупни трошоци над 15 милиони евра); сепак, конечната одлука за исплатливоста на проектот и неговата селекција и одредувањето на неговиот приоритет ќе се заснова на физибилити студијата. Меѓутоа, предфизибилити студијата е задолжителна за проектите кои во фазата на подготовка на ОКП се идентификувани дека имаат потенцијал за спроведување преку воспоставување ЈПП.

Основната разлика помеѓу предфизибилити студија и физибилити студија се состои во тоа што предфизибилити студијата главно се заснова на секундарни извори на податоци, а не на примарни извори. Исто така, бројот на опции кои се разгледуваат во раната фаза е поголем, а само оние опции кои вреди понатаму да се разгледуваат преминуваат во следната фаза, односно подготовка на целосна физибилити студија.

Процената на проектите претставува клучна фаза од развојот и евалуацијата на предлог проектите. Главната цел на процената е детално да се испитаат различните аспекти што би можеле да имаат значително влијание врз резултатите од проектот. Иако прашањата поврзани со усогласеноста со политиките, процената на основните потреби и прелиминарната анализа на опции би требало веќе да бидат разгледани во фазата на идентификување на проектот, во оваа фаза тие треба подетално и опсежно да се анализираат. Исто така, се појавуваат нови прашања за кои е потребна посеопфатна анализа. Меѓу нив, следните прашања заземаат централно место поради својата клучна улога во обликување на проектот:

- **Потреба од проектот:** Која е потребата од конкретниот проект? Кој проблем се настојува да се реши со него и во која мера може да придонесе за решавање на

проблемот?

- *Цели:* Кои се главните цели на проектот? Како ќе се измери неговата успешност?
- *Опции:* Постојат ли алтернативни начини за решавање на идентификуваниот проблем и остварување на целите на проектот? Дали тие се изводливи од технички, финансиски, еколошки и социјален аспект?
- *Почетни трошоци:* Колку средства се потребни за спроведување на секоја опција?
- *Оперативни трошоци:* Кои се долгорочните трошоци за одржување на функционалноста на проектот?
- *Придобивки:* Кои позитивните ефекти може да се очекуваат и во кој обем?
- *Ризици:* Кои се потенцијалните ризици или неизвесности поврзани со најдобрата опција за спроведување на проектот? Како ќе се управува со нив?
- *Влијание врз социјалните аспекти и животната средина:* Како проектот ќе влијае врз граѓаните и животната средина?
- *Климатски промени:* Како проектот ќе влијае врз климатските промени и како ќе одговори на аспектите поврзани со климатските предизвици, вклучувајќи го и намалувањето на емисиите на стакленички гасови и приспособувањето на предизвиците поврзани со климатските промени?
- *Временска рамка на проектот:* Кое е очекуваното времетраење на проектот од фазата на планирање до неговото завршување?
- *Анализа на трошоци и придобивки:* Дали очекуваните економски придобивки се поголеми од вкупните трошоци на проектот?
- *Оптимална опција:* Која опција се чини најсоодветна земајќи ги предвид техничките, финансиските, еколошките, социјалните аспекти?
- *Спроведување:* Кој е најефикасниот пристап за спроведување на проектот?
- *Способност за спроведување на проектот:* Дали предлагачот на проектот има план и назначен тим за спроведување на проектот? Дали тимот ги поседува потребните вештини или ќе биде потребно да се ангажира дополнителна стручна поддршка?

Основниот резултат од процената на проектот е физибилити студијата, чија подготовка е заедничка одговорност на иницијаторот и на предлагачот на проектот. Иако предлагачите на проекти може да ангажираат надворешни експерти за поддршка при подготовката на документот, сепак, сопственикот на проектот има клучна улога во обезбедувањето точни податоци за изводливоста на проектот. Предлагачите на проекти се одговорни за организирање на финансирањето за (пред)физибилити студијата и спроведување набавка неопходна за подготовка на студијата. Улогата на надворешните експерти е да му пружат поддршка на иницијаторот на проектот и да ја подготват физибилити студијата. Моделот на документот за (пред)физибилити студија треба да ги содржи следните поглавја:

1. Резиме на проектот и заклучоци за изводливоста

Во ова Поглавје е дадена кратка презентација на проектот, заедно со преглед на основните компоненти, главните цели и намената во врска со идентификуваните потреби. Во него, исто така, е вклучена и детална евалуација на севкупната изводливост на проектот, како и кратко резиме на клучните наоди и заклучоци.

2. Анализа на постојниот контекст

Во ова Поглавје е дадена анализа на поширокиот контекст, која ги опфаќа социјалните и економските аспекти и релевантната институционална рамка. Оваа анализа има за цел да даде увид во усогласеност на проектот со регулаторната рамка и со меѓународните обврски, како и со развојните цели на ЕУ и националните стратегии и политики.

3. Потребите и цели на проектот

Ова Поглавје треба да се фокусира на идентификување на потребите на проектот и воспоставување јасно дефинирани цели кои може квантитативно да се измерат. Во него се поставува основата за да се разберат целите кои се настојува да се остварат со проектот.

4. Анализа на побарувачката

Во ова Поглавје се спроведува сеопфатна анализа на побарувачката за производите и услугите кои треба да се обезбедат со проектот. Треба да се анализираат факторите кои влијаат врз побарувачката, како и потенцијалните флуктуации на пазарот, за да се донесат издржани одлуки.

5. Анализа на опции

Во поглавјето за анализа на опции се анализираат и споредуваат различни пристапи и стратегии за остварување на целите на проектот. Со неа ќе се овозможи темелна анализа на алтернативните начини за постигнување успех. Секоја опција треба да се процени, пред сè, од технички, финансиски, економски и еколошки аспект.

6. Технички студии

Ова Поглавје ја опфаќа анализата на техничките аспекти на проектот, вклучувајќи ги теренските истражувања, прашањата поврзани со просторното планирање, процесите поврзани со откуп на земјиште и елементите на идеен технички проект.

7. Финансиски трошоци на проектот и временски план за спроведување на проектот

Во ова Поглавје треба да се прикажат детални проценки на финансиските средства потребни за развојот на проектот и да се даде временски план за спроведување на проектот, обезбедувајќи сеопфатен финансиски преглед и план за реализација на проектот.

8. Финансиска анализа

Во ова Поглавје ќе бидат објаснети методите на финансиска анализа и основните претпоставки. Тука детално ќе се разгледаат процената на трошоци, проекциите за приходи, изворите на финансирање, достапноста на средства за проектот и анализата на финансиските парични текови. Во ова Поглавје се прикажуваат ФНСВ и ФИСП.

9. Економска анализа

Во ова Поглавје ќе се разгледаат методите и претпоставките кои се користат за спроведувањето на економската анализа. Со неа се проценува економската изводливост на проектот, преку анализа на трошоците, придобивките и непаричните влијанија, вклучувајќи ги еколошките и социјалните аспекти. На крајот од ова Поглавје се сумираат резултатите изразени како ЕНСВ и ЕИСП.

10. Анализа на „вредност на вложените пари“ кај потенцијално ЈПП

Во ова Поглавје се разгледува потенцијалот за спроведување на проектот преку воспоставување јавно приватно партнерство, земајќи ги предвид финансиските и правните аспекти, како и аспектот на поделба на ризикот.

11. Влијание врз животната средина и социјалните аспекти

Во рамките на ова Поглавје се евалуира влијанието на проектот врз животната средина и општеството, земајќи ги предвид аспектите како што се ублажувањето и приспособувањето на климатските промени, како и социјалните аспекти, вклучувајќи ја и анализата поврзана со родова еднаквост.

12. Спроведување и оперативна одржливост

Ова Поглавје ќе се фокусира на одржливоста на проектот во фазата на спроведување и во фазата на стопанисување со инфраструктурата. Ќе се изврши процена на способноста на субјектите одговорни за спроведување на проектот и аранжманите за управување со проекти.

13. Анализа на ризик и анализа на чувствителност

Во поглавјето за анализа на ризик и анализа на чувствителност се идентификуваат главните извори на ризик и се предлагаат мерки за негово ублажување. Тука, исто така, се евалуира чувствителноста на проектот на надворешни фактори преку анализа на чувствителност и се обезбедува сеопфатен план за управување со ризиците, вклучувајќи ги и ризиците поврзани со катастрофи и климатски промени и мерките за нивно ублажување.

14. Заклучоци за изводливоста на проектот

Во ова Поглавје се презентира конечниот заклучок за изводливоста на проектот, земајќи ги предвид резултатите од анализата на трошоци и придобивки, усогласеноста со стратешките приоритети и сите други клучни аспекти, јасно наведувајќи дали спроведувањето на проектот е оправдано.

Горенаведената листа на предложени поглавја во документот за физибилити студија обезбедува структурирана рамка за спроведување сеопфатна процена, истовремено овозможувајќи прилагодување на специфичните потреби и цели на проектите. Водичот за подготовка на физибилити студија, објавен од страна на Министерството за финансии, содржи детални насоки кои иницијаторите/предлагачите на проекти треба да ги применуваат во текот на фазата на процена на проектите при подготовка на (пред)физибилити студиите.

Рамка 5: Разгледување на влијанието на климатските промени во фазата на процена на проектот

Во фазата на процена на проектите, иницијаторите на проекти треба подетално да ги анализираат аспектите поврзани со климатски промени кај своите проекти. Физибилити студијата треба да даде одговор на следните прашања:

- 1) Кое е очекуваното влијание на проектот врз климатските промени (во смисла на емисии на стакленички гасови)?
- 2) Дали проектот е во согласност со националните и/или секторските стратегии и планови за декарбонизација и приспособување на климатските промени?
- 3) Дали идејното решение вклучува мерки за ублажување и приспособување на климатските промени?
- 4) Дали проектот се покажува како отпорен на климатски промени во различни сценарија за климатски промени?

За да дадат сеопфатни и прецизни одговори, иницијаторите на проекти треба повторно да испитаат кое ќе биде **влијанието на проектот врз климатските промени**, односно дали тој ќе придонесе за зголемување или намалување на емисиите на стакленички гасови. Исто така, доколку се очекува значително зголемување/намалување на емисиите на стакленички гасови, таквото зголемување/намалување треба да биде вреднувано од паричен аспект во рамки на економската анализа.

Резултатите од првичната анализа на ризиците поврзани со климатски промени, спроведена во фазата на подготовка на ОКП, треба повторно да се евалуираат во текот на процената на проектот. Доколку се идентификуваат значителни ризици поврзани со климатски промени во ОКП или во текот на процената на проектот, или доколку има промени во идејното решение, потребно е да се спроведе **подетална анализа на ризици поврзани со климатски промени** при подготовката на (пред)физибилити студијата. Потоа, иницијаторите на проекти треба да ги разгледаат опциите за прилагодување со што ќе се зајакне отпорноста на проектот на влијанијата од климатските промени, вклучувајќи ги и итните случаи и непогодите кои постепено се развиваат.

Откако ќе се подготви целата потребна документација, иницијаторите на проекти го пополнуваат Образецот за резиме на физибилити студија (ОРФЗ), даден во прилог на Уредбата за УЈИ. И физибилити студијата и Образецот за резиме на физибилити студија, по спроведената внатрешна проверка и добиеното одобрување, се доставуваат до Министерството за финансии.

Важна напомена при спроведување набавка за подготовка на (пред)физибилити студија: Освен документот на студијата во Word којшто содржи описи на сите релевантни анализи извршени за време на проценката на проектот, од понудувачот се очекува да подготви и достави табеларни пресметки со финансиски и економски податоци (финансиска и економска анализа) кои мора да бидат обезбедени во .xlsx формат (табеларните пресметки мора да имаат отклучени полиња со формули кои овозможуваат следење на точноста на пресметките).

Рамка 6: Истекување на важењето на физибилити студијата

Проектите треба да подлежат на дополнителна проверка доколку не се обезбедат средства за нивно финансирање во рок од три години по завршување на физибилити студијата. Физибилити студиите важат ограничен временски период, имајќи предвид дека ги отсликуваат моменталните околности засновани на одредени претпоставки. Како што изминува времето, квалитетот и релевантноста на информациите опаѓа. По три години, податоците и претпоставките во врска со трошоците, придобивките и ризиците може да не бидат повеќе валидни.

Ревидираната физибилити студија треба да ја потврди точноста на проектираните капитални и оперативни трошоци, како и да оцени дали проектот сè уште е во согласност со владините приоритети. Ова е од суштинско значење, бидејќи отсуството на средства за финансирање во период од три години укажува на намалена итност и приоритет на проектот. Исто така, со ревидирањето треба да се потврди изводливоста на планот за спроведување и да се ажурира процената на ризиците поврзани со спроведувањето на проектот.

3.2. Независен преглед

Со независниот преглед се обезбедува квалитет и точност на физибилити студијата преку темелна проверка на нејзините податоци, методологија и заклучоци. Независниот преглед мора да го спроведе субјект кој нема никаков интерес во исходот од проектот, со што се елиминира можноста за конфликт на интереси. Важно е да се истакне дека изразот „независен“ не подразбира целосна одвоеност од Владата. Наместо тоа, тој означува дека процената може да ја провери државен субјект кој е надворешно тело во однос на институцијата надлежна за предлагање на проектот. Ова разграничување е од клучно значење за обезбедување непристрасност и веродостојност на процесот на проценка.

Одговорноста за вршење проценка на проекти во Северна Македонија ја имаат предлагачите на проекти. По извршената проценка, проектите мора да поминат низ процесот на „преиспитување“ и темелна проверка кој го спроведува независен орган, одвоен од институцијата која го предлага и промовира проектот. Оваа пракса е особено важна за поголемите проекти, а прегледот треба да се изврши пред проектот да се предложи како нова иницијатива на надлежното министерство. Со подложување на проектите на надворешна проверка и анализа, спроведени до страна на независно тело, потенцијалната пристрасност и недостатоците може да се идентификуваат и отстранат уште во раната фазата на планирање. Со овој проактивен пристап се придонесува за зголемување на транспарентноста, отчетноста и севкупната ефикасност при планирање и спроведување на проектите. Секторот за УИ во МФ врши независен преглед на јавните инвестиции во Северна Македонија. Во случај на недостиг на капацитет на Секторот за да изврши проценка на климатските промени или други аспекти, тој може да ангажира надворешни експерти.

Постојат четири оправдани причини за вршење независен преглед на физибилити студиите:

- *Брзина на сметка на квалитет:* често се смета дека брзината е поважна од квалитетот, дури и кога тоа значи занемарување на деталите и ризиците кои може да го загрозат резултатот/успешноста на проектот;
- *Тешкотии во преиспитување на проекти поддржани од раководството:* вработените во државна институција која предлага проект може да се соочат со потешкотии да ги преиспитаат проектите кои се поддржани од највисокото раководство во односната институција;
- *Човечка грешка:* дури и најспособните поединци може да направат грешки, вклучувајќи математички грешки, погрешно толкување на влезни податоци, или едноставни печатни грешки, што може значително да влијае врз квалитетот на процената;
- *Пристрасен оптимизам:* во многу земји и со тек на време, воочена е тенденција предлагачите на проекти да ги преценуваат придобивките, а да ги потценуваат трошоците и ризиците во своите предлози, а тоа доведува до преувеличување на финансиската профитабилност и/или социјалната исплатливост на инвестицијата. Оваа тенденција е позната како „пристрасен оптимизам“. Еден од неколкуте механизми за негово ублажување е вршење непристрасен независен преглед.

Важно е да се напомене дека без да се обезбеди веродостојност на анализата и на заклучоците од физибилити студиите, постои значителен ризик одлуките за финансирање да бидат донесени на погрешна основа. Иако оваа фаза претставува втора можност за намалување на бројот на предлог проекти кои влегуваат во процесот на одредување приоритет и буџетирање, честопати до тој момент веќе се настанати одредени трошоци поврзани со подготовката на физибилити студиите, што дополнително го отежнува нивното одбивање. Главниот фокус на оваа фаза е ставен на темелно анализирање на деталите, проверка на грешките, погрешните пресметки, како и на обезбедување дека сите трошоци, придобивки и ризици се внимателно разгледани во текот на фазата на процена.

Од суштинско значење е да се разбере дека проверка на квалитет која се спроведува во оваа фаза не треба да се поистоветува со селекција на проект. Конечната одлука за тоа кои проекти ќе бидат препорачани за финансирање е во надлежност на Владата.

Секторот за УЈИ има клучна улога во процесот на независен преглед и процена на проектите. Тој ги прегледува (пред)физибилити студијата и Образецот за резиме на проектот (ОРФС), по што донесува една од следните првични одлуки за проектот: одобрено и вратен за доработка.

- **„одобрено“** - значи дека (пред)физибилити студијата ги исполнува потребните критериуми и стандарди, а оценските прашања во ОРФС се оценети со оценка „задоволително“ и Секторот за УЈИ нема забелешка ниту за ОРФС ниту за физибилити студијата.
- **„вратен за доработка“ (потребни се дополнителни појаснувања)** - значи дека се потребни дополнителни информации во ОРФС или физибилити студијата или и во двата документа, како и подобрувања на ОРФС или физибилити студијата или и на двата документа. Во тој случај, ОРФС или физибилити студијата му се враќа на предлагачот на проект, со конкретни насоки за решавање на

идентификуваните проблеми/недостатоци со цел подобрување на квалитетот на предлог проектот.

Во текот на процесот на независен преглед, Секторот за УЈИ може, исто така, да побара дополнителна документација со која ќе се докаже зрелоста на проектот, како што се техничка и планска документација, процена на влијанието врз животната средина, итн., во зависност од природата на проектот.

Доколку Секторот за УЈИ даде позитивна оценка за физибилити студијата и ОРФС, понатаму проектот се оценува според критериумите за бодирање.¹¹ Резултатите од бодирањето, заедно со мислењето од МФ за финансиските аспекти, потенцијалната одржливост и изводливоста на предлог проектите се доставува до Комитетот.

Проектите за кои е подготвена физибилити студија поминуваат низ истата постапка, со тоа што бодирањето се врши исклучиво за проекти со физибилити студии, откако ќе добијат позитивна оценка за квалитетот. Проектите со предфизибилити студии одобрени од страна на Владата остануваат во фазата на процена. Во наредната фаза, иницијаторите на проекти мора да подготват целосна физибилити студија и да ја достават, заедно со ОРФС, до Министерството за финансии.

Рамка 7: Проекти со потенцијал за спроведување преку воспоставување ЈПП во фазата на процена

Предфизибилити студиите за проекти кои се идентификувани како потенцијално ЈПП во фазата на подготовка на ОКП и за кои е утврдено дека таквиот модел на спроведување е соодветен за предлог проектот, мора да бидат придружени со мислење од надлежниот орган за ЈПП. Откако предфизибилити студијата и ОРФС ќе добијат оценка „задоволително“, предлагачот на проектот треба да ги достави до надлежниот орган за ЈПП за добивање мислење за подобноста на предлог проектот како потенцијално ЈПП. Откако ќе го добие мислењето од надлежниот орган за ЈПП, предлагачот на проект треба да го препрати таквото мислење до МФ. Доколку Владата го одобри проектот како потенцијално ЈПП, неговиот понатамошен развој подлежи на постапката утврдена во прописите за ЈПП.

¹¹ Пристапот за бодирање и одредување приоритет е опишан во следното Поглавје.

Табела 4: Улоги и одговорности во фазата на проценка на проектот и фазата на независен преглед

Кој	Што
Иницијатор на проект	Го организира финансирањето на (пред)физибилити студијата и спроведува набавка неопходна за подготовка на студиите. Го пополнува или ревидира Образецот за резиме на (пред)физибилити студија.
Предлагач на проект	Ја прифаќа (одбива) (пред)физибилити студијата, заедно со Образецот за резиме на (пред)физибилити студија, и ја доставува или повторно ја доставува до Секторот за УЈИ.
Сектор за УЈИ (МФ)	Врши проверка на квалитетот на (пред)физибилити студиите и на Обрасците за резиме на физибилити студија. По давањето позитивна оценка за квалитетот, доделува бодови во согласност со критериумите за бодирање (само за проекти со физибилити студии). Во соработка со други сектори од МФ, доставува препораки/мислења за финансиските аспекти, потенцијалната одржливост и изводливоста на предлог проектите до Комитетот.
Надлежен орган за ЈПП	Дава мислење за подобноста на предлог проектот да се спроведува преку воспоставување ЈПП.

Извор: Автори

4. Одредување приоритет и селекција

Одредувањето приоритет и селекцијата се клучни чекори во доделувањето на јавните средства за проектите. Со нив се обезбедува дека инвестициите се насочени кон проекти кои се во согласност со владините цели и обезбедуваат одговорно управување со финансиските средства. Транспарентноста и доследната примена на овие процеси се од клучно значење за ефикасно и одговорно користење на јавните средства.

4.1. Селекција

Селекцијата претставува одлука за продолжување со предлог проектот, но не подразбира обврска за негово финансирање, ниту пак конечна одлука за негово спроведување. Одлуката за финансирање на проектот се донесува преку процесот на капитално буџетирање. Исто така, селекцијата е форма на одредување приоритет до степен до кој тоа подразбира намалување на бројот на разгледани проекти за кои се покажало дека претставуваат потенцијално ефикасна употреба на јавните средства; како таква, селекцијата е еден од филтрите во раните фази од процесот на УЈИ.

Во системот за УЈИ во Северна Македонија, процесот на селекција вклучува евалуација на предлог проектите врз основа на физибилити студиите, ОРФС и другата документација (доколку е соодветно) која ја спроведува Секторот за УЈИ во МФ. Секторот за УЈИ ја составува Листата на предложени, разгледани и оценети предлог проекти за јавни инвестиции, која вклучува проекти со доделени бодови и препораки на Секторот за УЈИ. Потоа, Листата се доставува до Комитетот за целите на разгледување и одредување приоритет. По овој чекор, се составува Листата на прифатени и рангирани предлог проекти, која е предмет на конечно одобрување од страна на Владата. Листата на прифатени и рангирани предлог проекти одобрена од страна на Владата станува Конечна приоритетна листа на предлог проекти за јавни инвестиции.

4.2. Одредување приоритет

Иако процесот на капитално буџетирање би требало да биде крајниот механизам за одредување приоритет, постои одредена придобивка во доделувањето на приоритет на проектите кои се селектирани, имајќи предвид дека не сите селектирани проекти може да бидат финансирани во рамките на расположливите буџетски средства.

Одредувањето приоритет е систематски пристап преку кој Владата ги оценува и рангира предлог проектите врз основа на однапред дефинирани критериуми, што на крај би резултирало во донесување рационални одлуки за финансирање. Ова вклучува процена на проекти за кои квалитетот е потврден претходно, и тоа врз основа на критериумите усогласени со владините цели. Резултатот од овој процес е рангирана листа на проекти, честопати наречена „приоритетна листа“, која претставува основа за донесување на одлуките за финансирање. На тој начин, со одредувањето приоритет се обезбедува дека ограничените јавни средства се доделуваат за проекти кои во најголема мера придонесуваат за јавните интереси, а притоа се одржува транспарентноста и отчетноста при распределувањето на јавните средства.

Критериумите за бодирање ги утврдува Владата. Во согласност со Уредбата за УЈИ, критериумите ќе ги вклучат најмалку следните аспекти: приоритетноста на проектот за предлагачот, стратешката релевантност, економската исплатливост, расположливоста на дополнително финансирање, отпорноста на климатски промени и влијанието на проектот врз климатските промени.

Како што е објаснето во претходното поглавје, бодирањето го врши Секторот за УЈИ, по позитивна оценка на квалитетот на ОРФС и на физибилити студијата. Доделените бодови се основа за крајната оценка на проектот и за неговиот ранг во Конечната приоритетна листа. Меѓутоа, рангирањето на проектите може биде изменето од страна на Комитетот, а во крајната инстанца и од страна на Владата.

Одредувањето приоритет се фокусира на евалуација на новите предлог проекти, во согласност со принципите за ефикасни среднорочни буџетски рамки. Со помош на овие рамки се прави разлика помеѓу основните расходи, коишто се однесуваат на тековните буџетски активности, и средствата доделени за нови иницијативи.

4.3. Улоги и одговорности во процесот на селекција и во процесот на одредување приоритет

Табела 5: Улоги и одговорности во фазата на селекција и во фазата на одредување приоритет

Кој	Што
Сектор за УЈИ (МФ)	Доделува бодови на проектите врз основа на критериумите за одредување приоритет.
Меѓуресурска работна група/комитет	Ги разгледува предлог проектите, препораките дадени и бодовите доделени од Секторот за УЈИ, го одредува приоритетот за финансирање преку рангирање на предлог проектите, земајќи ги предвид бодовите доделени од страна на Секторот за УЈИ и целите и приоритетите на Владата на Република Северна Македонија, и ја подготвува Листата на прифатени и рангирани предлог проекти.
Работна група/комитет на општината	Доделува бодови на проектите врз основа на критериумите за одредување приоритет и дава препораки. Го одредува приоритетот за финансирање преку рангирање на предлог проектите, земајќи ги предвид целите и приоритетите на општината, и ја подготвува Листата на прифатени и рангирани предлог проекти.
Влада/Совет на општина	Ја носи конечната одлука за рангирање на проектите во согласност со целите и приоритетите на Владата, односно општината. Ја одобрува Конечната приоритетна листа на предлог проекти за јавни инвестиции. Ја носи конечната одлука за одобрување или одбивање на предлог проектите; ја потврдува подобноста на проектот за спроведување преку воспоставување ЈПП.

Извор: Автори

5. Спроведување, следење и известување за реализација и експост преглед на проектите

5.1. Поврзаност со капиталното буџетирање

Процесот на буџетирање е регулиран со посебни закони и постапки; оттука, тој е надвор од опфатот на овој Прирачник. Сепак, подолу се разгледани неколку клучни прашања кои може да им помогнат на предлагачите на проекти подобро да ја разберат поврзаноста помеѓу овој процес и постапката за УЈИ.

Проектите кои се одобрени од Владата и се внесени во Конечната приоритетна листа потоа може да се вклучат во буџетските барања кои ги подготвуваат надлежните матични буџетски корисници или во инвестиционите програми на јавните субјекти кои не се буџетски корисници. При поднесување на барањата за финансирање, треба да се земат предвид рангирањето на проектот, во согласност со буџетскиот календар утврден во Законот за буџети и насоките на МФ кои се доставуваат до буџетските корисници.

Меѓутоа, постојат два вида на инвестициски проекти кои, во принцип, треба да имаат приоритет при подготовка на буџетското барање, пред да се селектираат проектите од Конечната приоритетна листа, врз основа на нивната позиција на ранг листата.

Прво, потребно е да се направи јасна разлика помеѓу **тековните проекти** и новите иницијативи, во согласност со принципите за ефикасни среднорочни буџетски рамки. Со помош на овие рамки се прави разлика помеѓу основните расходи, коишто се однесуваат на тековните буџетски активности, и средствата доделени за нови иницијативи. Првите чекори во подготовката на буџетот имаат за цел доделување на средства за сервисирање на веќе преземените обврските од тековните проекти, како и за реализација на задоцнетите плаќања. Со оглед на тоа што тековните проекти веќе поминале низ процесот на одредување приоритет во текот на нивното вклучување во буџетот, нивниот приоритет не се одредува повторно секоја година. Наместо тоа, акцентот се става на давање поддршка за нивна ефикасна и навремена реализација преку отстранување на препреките при спроведувањето и преку обезбедување стабилен и предвидлив тек на финансирање. Оттука, фискалниот простор кој останува на располагање откако ќе се сервисираат финансиските обврски за тековните проекти и кои било капитални заостанати обврски го претставува износот кој е достапен за финансирање на нови проекти. На тој начин се спречува новите и тековните проекти да се „натпреваруваат“ за истите буџетски средства.

Според тоа, проектите кои се веќе во тек треба да имаат предност во доделувањето годишни средства за финансирање во однос на воведување нови проекти. Целта е да се обезбеди ефикасно и успешно завршување на проектите. Меѓутоа, може да се направат исклучоци во случаи кога тековните проекти наидуваат на значителни предизвици за кои се потребни корективни активности или прилагодувања. Овој пристап обезбедува одговорно користење на инвестициските средства, а воедно овозможува флексибилност за решавање на конкретните предизвици, кога тоа е потребно.

Исто така, друга група на проекти со посебен приоритет може да ја сочинуваат **проекти кои се задолжителни врз основа на националните или секторските закони, прописи или меѓународни договори**. На овие проекти им се дава посебен приоритет како би се обезбедила усогласеност со законските барања. На пример, ако постојат национални закони или меѓународни договори кои имаат за цел заштита на загрозени видови или зачувување на клучни екосистеми, проектите за воспоставување заштитени области, обновување на живеалишта и програми за заштита на флората и фауната може да се сметаат за законска обврска.

Сепак, важно е да се нагласи дека сите нови проекти, без разлика дали се задолжителни согласно закон или не, треба да го започнат процесот на УЈИ со Образец за концепт на проект (ОКП) и да ги следат пропишаните чекори во согласност со

релевантните правила и стандарди. Исто така, проектите кои се дефинирани во договори со донаторски партнери, а кои подлежат на строга проверка на квалитетот во согласност со јасно утврдени постапки, може да добијат приоритет сличен на оној кој го имаат проектите кои се задолжителни врз основа на закон. Ова е така затоа што таквите проекти често се дел од билатерални или мултилатерални договори, што ги прави законски обврзувачки обврски.

5.2. Спроведување, следење и известување за реализација на проектите

По обезбедување на финансирањето за проектот, одговорноста за негово спроведување е на иницијаторот на проектот. Тој не е одговорен само за спроведување на проектот, туку и за внимателно следење на неговиот финансиски и физички напредок во текот на фазата на спроведување. Ваквото двојно следење обезбедува дека проектот се одвива според планот и е во согласност со предвидениот буџет и временските рокови.

Откако ќе добие позитивна одлука за финансирање на проектот, иницијаторот на проектот треба да достави план за спроведување на проектот до Министерството за финансии. Овој план треба да е во согласност со планот за спроведување презентираан во физибилити студијата, која е изработена во уште во фазата на развој на проектот.

Исто така, се препорачува планот да вклучува и стратегија за управување со ризици, особено во контекст на потенцијални влијанија на климатските промени. Ова подразбира управување со претходно идентификувани и проценети ризици кои може да влијаат врз успешното спроведување на проектот и примена на постапки за управување со ризици во текот на неговото спроведување.

Како дел од континуираното следење, иницијаторите на проекти треба да достават квартални извештаи за напредокот до МФ. Овие извештаи се важни за одржување на транспарентноста и отчетноста. Извештаите треба да дадат сеопфатен преглед за статусот на проектот, детално прикажувајќи ги остварените фази и цели, колку средства се потрошени, кои било отстапувања од оригиналниот план, како и анализа на предизвиците со кои се соочува проектот. Образецот на извештај за следење е даден во прилог на Уредбата за УИИ.

Овие извештаи мора да се доставуваат според дефиниран распоред, така што секој извештај треба да се достави најдоцна 15 дена по завршување на секое тримесечје. Оваа динамика на известување му овозможува на Министерството за финансии редовно и навремено да го следи статусот на проектот и да преземе соодветни мерки, доколку се појави проблем. Врз основа на извештаите за напредок, МФ ќе подготви полугодишен збиен извештај за напредокот во спроведувањето на проектите, кој потоа се доставува до меѓуресорската работна група/комитет и до Владата.

Барањата за редовно следење и периодично известување им овозможуваат на Владата и на институциите кои ги финансираат проектите постојано да бидат информирани за нивниот напредок, придонесувајќи за зголемување на транспарентноста и отчетноста,

како и за навремени интервенции, доколку е потребно, за да се обезбеди успешно спроведување на проектите.

Министерството за финансии (Секторот за УЈИ) е одговорно за разгледување на информациите доставени од страна на релевантните субјекти и треба да побара дополнителни информации и план за корективни мерки во случај на отстапувања поголеми од 20% (кумулативно, било да станува збор за вкупното траење на проектот или за трошоците) во однос на иницијалниот план. Во такви случаи, МФ ја известува Владата, која потоа ги разгледува информациите добиени од Секторот за УЈИ. Врз основа на тоа, Владата може да побара од односниот субјект да достави дополнителни информации и/или може да донесе одлука за корекција, одлагање или гаснење на проектот.

5.3. Екс пост преглед

Процесот на екс пост преглед започнува по завршување на спроведувањето на проектот. Овој процес, во својата основна форма, вклучува подготовка на завршен извештај за проектот, во кој е содржан целосен преглед на неговата реализација. Завршниот извештај за проектот треба да ги содржи следните елементи:

- назив на проектот;
- приказ на проектот: резиме на целите, опфатот, буџетот, временската рамка и клучните фази на реализација;
- постигнати резултати: процена на резултатите;
- буџет и временски план: анализа на фактичките трошоци и временската рамка во однос на иницијалниот буџет и временскиот план;
- научени лекции: осврт на успехите, предизвиците и препораките за подобрување;
- прилози: дополнителни материјали кои даваат поширок контекст и детали.

Овој извештај претставува краен чекор од документацијата за проектот, кој обезбедува увид во резултатите постигнати со проектот, научените лекции и сеопфатен преглед на конечните резултати.

Извештајот се доставува до МФ по завршување на сите градежни работи поврзани со проектот, на пример, откако ќе почне фазата на стопанисување со инфраструктурата. Се препорачува завршниот извештај за проектот да се достави најдоцна во рок од шест месеци по завршување на спроведувањето на проектот. Завршниот извештај за проектот се објавува на веб-страницата на иницијаторот на проектот.

Во согласност со процесот на УЈИ во Северна Македонија, проектите од средна и голема вредност, исто така, подлежат на екс пост евалуација, што претставува посеопфатна форма на екс пост преглед во однос на завршниот извештај. Нејзината цел е да се процени дали се остварени целите на проектот. Екс пост евалуацијата, исто така, вклучува и анализа на економскиот резултат на проектот во однос на резултатите од анализата на трошоци и придобивки, која се спроведува во текот на фазата на процена на проектот.

Министерството за финансии ќе воспостави посебна постапка за експост евалуација. Постапката ќе биде надополнета со јасни методолошки насоки, имајќи предвид дека спроведувањето темелна експост евалуација може да биде сложена задача.

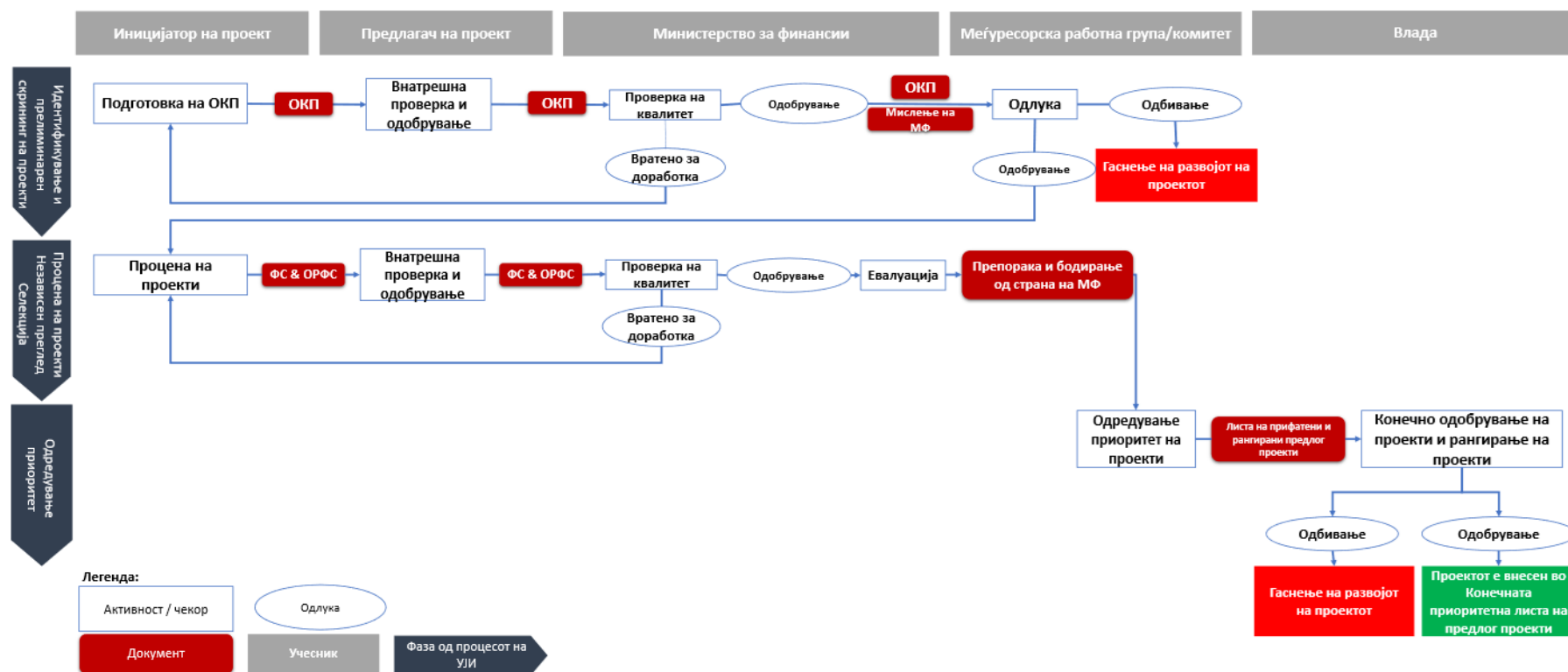
5.4. Улоги и одговорности во фазата на спроведување и во фазата на експост преглед

Табела 6: Улоги и одговорности во фазата на спроведување и во фазата на експост преглед

Кој	Што
Иницијатор на проект	Го спроведува и следи проектот и подготвува извештај за следење и завршен извештај за проектот. Тој подготвува предлог корективни мерки во случај на отстапување од иницијалниот план.
Сектор за УЈИ (МФ)	Ги разгледува извештајот за следење и завршниот извештај за проектот и ја известува Владата во случај на сериозни отстапувања од иницијалниот план; подготвува полугодишен збиен извештај за спроведувањето на проектите и го доставува до меѓуресорската работна група/комитет и до Владата.
Влада	Носи одлука за корекција, одлагање или гаснење на проектот.

Извор: Автори

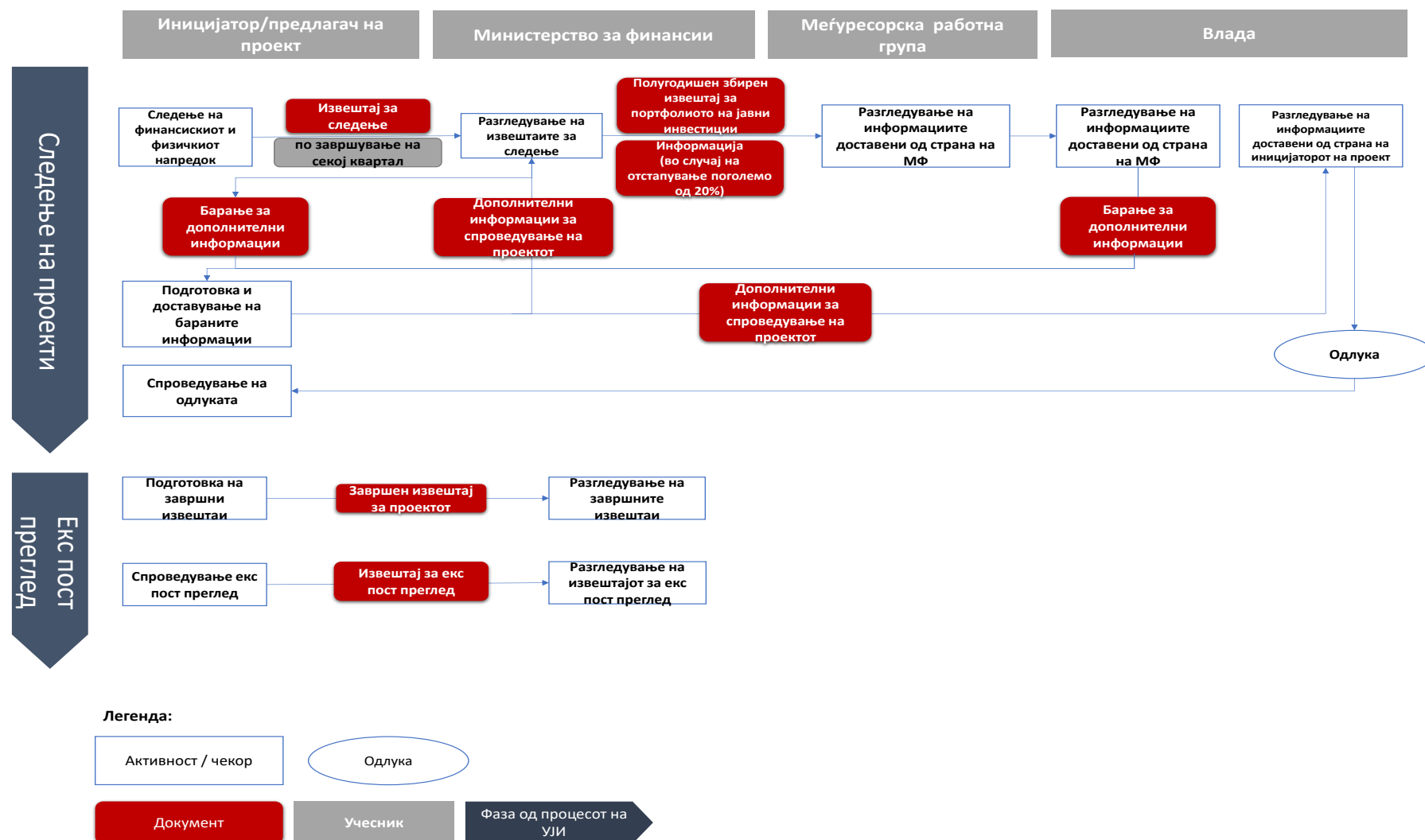
Слика 3: Фази пред спроведувањето на проект во процесот на УЈИ во Северна Македонија



Напомени:

1. ФС – физибилити студија; ОРФС – Образец за резиме на физибилити студија.
2. На графиконот се прикажани фазите од процесот на УЈИ за проекти од средна и голема вредност предложени од страна на институциите на централната власт.
3. Во случај на проекти предложени од страна на општините, се применува истата постапка, меѓутоа, наместо меѓуресурсната работна група, се формира работна група/комитет на општината, која врши евалуација, бодирање и рангирање на предлог проектите, а конечната одлука ја носи Советот на општината.
4. Доколку проектот е идентификуван како потенцијално јавно приватно партнерство, потребно е да се добие мислење од надлежниот орган за ЈПП и во фазата на прелиминарен скрининг и во фазата на проценка на проектот во врска со подобноста на проектот да се спроведе преку воспоставување ЈПП.
5. Доколку се донесе одлука за подготовка на предфизибилити студија (задолжителна за проекти со потенцијал за ЈПП), се применуваат чекорите од фазата на проценка на проектот. Меѓутоа, по одобрување на предлог проектот од страна на Владата, проектот не се внесува во Конечната приоритетна листа, туку се враќа во фазата на проценка на проект за да се подготви целосна физибилити студија (за проекти со потенцијал за ЈПП, се спроведува постапка утврдена во законот со кој се регулира ЈПП).

Слика 4: Следење на спроведувањето и екс пост преглед во процесот на УЈИ во Северна Македонија



Табела со кратенки

Кратенка	Значење
УЈИ	Управување со јавни инвестиции
МФ	Министерство за финансии
ЈПП	Јавно приватно партнерство
ОКП	Образец за концепт на проект
ФС	Физибилити студија
ОРФС	Образец за резиме на физибилити студија
ЕНСВ	Економска нето сегашна вредност
ЕИСП	Економска интерна стапка на поврат
ФНСВ	Финансиска нето сегашна вредност
ФИСП	Финансиска интерна стапка на поврат