



Универзитет “Св. Климент Охридски” – Битола  
Факултет за Туризам и Угостителство - Охрид

**ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА ЗА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВО  
ФУНКЦИЈА НА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КОНКУРЕНТНОСТА НА ТУРИЗМОТ НА  
КОСОВО**

- докторска дисертација -

**Кандидат:**  
**М-р Емин Беќири**

**Ментор:**  
**Проф. д-р Ристо Речкоски**

**2022, Охрид**

## АПСТРАКТ

Современите земји го поддржуваат развојот на туризмот, како значајна извозна индустрија, извор приход и можност за повисоко вработување. Во општата глобална конкуренција, меѓу големите со бројот на дестинации во светот, земјите мора да одвојат значителни финансиски средства заради создавање предуслови за развој на туризмот и развивање на нивната компаративна предност во конкурентна.

Имајќи ја предвид неповолната конкурентна позиција на Косово во светот, ниски инвестиции рејтинг, влијанието на глобалната економска криза врз приливот на странски директни инвестиции, како и недостаток на инвестиции за проекти, Владата на Република Косово ја гледа својата шанса за развој во примена на специфични форми на јавно-приватно партнерство и создавање средина за нив имплементација, по примерот на позитивна меѓународна практика. Формите и начините на инвестирање се условени од инвестиционата стратегија на инвеститорите, од една страна, и опции дозволени со националните прописи, од друга страна. Взаемно значајно и комплексен однос помеѓу приватен партнер и национален деловен субјект во јавно-приватен проект партнерства, се множи повеќе пати. Покрај економските и правните, тие исто така добија значајни социјални и политички димензии, особено кога станува збор за капитални инвестиции во национална инфраструктура.

Затоа, Косово, поради ограничените финансиски средства, гледа јавно-приватни проекти партнерства, уште една можност за ревитализација на постојните бизниси, подобрување на нивните активности, активирање на нови капацитети и отворање нови работни места места. Трудот има за цел да ги посочи можностите што ги дава јавно-приватното партнерство, преку долгорочни организациски модели и процедури, во функција на подигнување на конкурентската позиција туризмот во Косово и олеснување на јавните финансии. Тоа ќе се постигне само со соодветна примена на правната регулатива на јавното-приватното партнерство.

**Клучни зборови:** јавно-приватно партнерство, правна регулатива, развој, туризам, Косово

## ABSTRACT

Modern countries support the development of tourism as a significant export industry, a source of income and an opportunity for higher employment. In the general global competition, among the large number of destinations in the world, the countries must allocate significant financial resources in order to create preconditions for tourism development and development of their comparative competitive advantage.

Given Kosovo's unfavorable competitive position in the world, low investment rating, the impact of the global economic crisis on the inflow of foreign direct investment, as well as lack of investment for projects, the Government of the Republic of Kosovo sees its chance for development in specific forms. of public-private partnership and creating an environment for their implementation, following the example of positive international practice.

The forms and methods of investment are conditioned by the investment strategy of the investors, on the one hand, and options allowed by the national regulations, on the other hand. The mutually significant and complex relationship between a private partner and a national business entity in a public-private partnership project is multiplying several times. In addition to the economic and legal ones, they also gained significant social and political dimensions, especially when it came to capital investments in national infrastructure.

Therefore, Kosovo, due to limited financial resources, is looking at public-private partnership projects, another opportunity to revitalize existing businesses, improve their activities, activate new capacities and create new jobs. The aim of the paper is to point out the opportunities provided by the public-private partnership, through long-term organizational models and procedures, in order to raise the competitive position of tourism in Kosovo and facilitate public finances. This will be achieved only with the proper application of the legal regulations of the public-private partnership

**Keywords:** public-private partnership, legal regulations, development, tourism, Kosovo

# Содржина

---

<b>Вовед.....</b>	<b>7</b>
Предмет и цел на истражувањето.....	8
Основна и помошни хипотези.....	13
Очекувани резултати.....	14
<b>I. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО – ОСНОВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ.....</b>	<b>15</b>
1.1. Дефинирање на јавно-приватно партнерство.....	15
1.2. Историски аспект на јавно-приватно партнерство.....	16
1.2.1. Јавен сектор.....	18
1.2.2. Приватниот сектор .....	19
1.3. Причини за воспоставување на јавно-приватно партнерство.....	19
1.4. Клучни детерминанти на јавно-приватното партнерство.....	20
<b>II. ВИДОВИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНИ ПАРТНЕРСТВА.....</b>	<b>25</b>
2.1. Договори за услуги / договори за услуги ( <i>Service contracts/Outsourcing</i> ).....	25
2.1.1. Потенцијални јаки и слаби страни.....	26
2.1.2. Студија на случај - Малезија, град Самдакан, договор за услуга за намалување на загубите на вода, 2003.....	27
2.2. Менаџерски договори ( <i>Management contracts</i> ) .....	28
2.2.1. Потенцијални предности и слабости.....	28
2.2.2. Студија на случај - САД, Georgiaорција, менаџерски Договор за управување со градот Сенди Спринс, 2005 година.....	29
2.3. Договори за закуп или деловна услуга ( <i>Lease или Affermage contracts</i> ) .....	31
2.3.1. Потенцијални предности и слабости.....	33
2.3.2. Студија на случај - Ерменија, Ереван, договор за лизинг за управување со водоснабдување, 2006.....	33
2.4. БОТ договори и варијанти.....	35
2.4.1. Фази на проектот БОТ.....	38
2.4.2. Потенцијални предности и слабости.....	39

2.4.3. Студија на случај - Тунел под канал ( <i>The Channel Tunnel Project</i> ).....	40
2.5. Британски модел за ЈПП - Иницијатива за приватни финансии (PFI) .....	42
2.5.1. Студија на случај: PFI проект на училиштето Барнхил, Хилингдон, Лондон, 1999 година.....	43
2.6. Институционално ЈПП-ИЈПП.....	44
<b>III. ПРАВНА РАМКА ЗА ЈПП.....</b>	<b>48</b>
3.1. ЈПП во правото на заедницата.....	49
3.2. Правила што важат за сите договори за јавност.....	51
3.2.1. Критериуми за избор на најдобра понуда.....	51
3.2.2. Правила за рекламирање и транспарентност.....	51
3.2.3. Технички спецификации.....	52
3.2.4. Вистинските способности на понудувачите и борбата против измамата и корупцијата.....	52
3.2.5. Традиционална и електронска комуникација.....	53
3.2.6. Електронски аукции.....	53
3.3. Договор за ЕУ и основни принципи на комунитарно право според други ЈПП.....	53
3.4. Толкувачки изјави на Европската комисија за ЈПП ( <i>EC Interpretative         Communications</i> ) .....	55
3.4.1. Соопштение за толкувачка комисија за концесии во правото на Заедницата.....	57
3.4.2. Зелена книга за ЈПП и право на заедницата за јавни договори и концесии.....	61
3.4.3. Порака на Комисијата за ЈПП и Заедница закон за јавни набавки и концесии.....	64
3.4.4. Толковна изјава за примена на заедницата права при јавни набавки и концесии според ЈПП.....	66
3.4.5. Порака на Комисијата за привлекување јавност и приватни инвестиции и развој на ЈПП.....	68
3.4.6. Кохезија и структурни фондови на ЕУ и ЈПП.....	73
3.5. Законодавство за ЈПП и Светска трговска организација (СТО).....	75
3.6. Заклучок за правната рамка за ЈПП.....	76

<b>IV. ТУРИЗМОТ КАКО ФАКТОР НА ЕКОНОМСКИОТ РАЗВОЈ.....</b>	<b>79</b>
4.1. Глобални трендови во туризмот од 1950 година.....	83
4.2. Туризмот во бројки.....	86
4.3. Тековни глобални фактори кои влијаат на туризмот.....	94
4.3.1. Глобализација.....	94
4.3.2. Промени во системот на вредности и начин на живот на туристите.....	96
4.3.3. Влијание на факторите на ризик врз туризмот.....	98
4.4. Визија за туризмот до 2030 година.....	104
<b>V. УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ЈАВНО-ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО ВО МЕЃУНАРОДНИОТ ТУРИЗАМ.....</b>	<b>108</b>
5.1. Дефинирање на јавно-приватно партнерство во туризмот.....	108
5.2. Законска рамка.....	109
5.3. Модели на јавно-приватно партнерство во туризмот.....	112
5.3.1. Избор на модел на јавно-приватно партнерство.....	115
5.4. Искуството на некои земји во спроведувањето на јавно-приватно партнерство во меѓународен туризам.....	116
5.4.1. Искуството на Турција во спроведувањето на јавно-приватно партнерство...	116
5.4.2. Искуството на Унгарија во спроведувањето на јавно-приватно партнерство..	120
5.4.3. Хрватско искуство во примената на јавно-приватно партнерство.....	123
5.4.4. Искуството на Србија во примената на јавно-приватно партнерство.....	127
<b>VI. СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНО-ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО И ТУРИЗМОТ.....</b>	<b>135</b>
6.1. Стратегиско менаџирање со туризмот на три нивоа.....	135
6.1.1. Општ модел на стратегиско менаџирање.....	135
6.1.2. Стратегиско менаџирање во услужните индустрии.....	140
6.1.3. Туризмот како комплексна услужна активност.....	142
6.1.4. Стратегиско менаџирање со туризмот.....	144
6.1.4.1. Стратегиско менаџирање на национално ниво.....	145

6.1.4.2. Стратегиско менаџирање на регионално ниво.....	147
6.1.4.3. Стратегиско менаџирање на ниво на компанија за туризам и услугителство.....	149
6.1.4.4. Интегриран модел на стратегиско менаџирање со туризмот.....	152
<b>VII. КАРАКТЕРИСТИКИ И ПОТЕНЦИЈАЛИ ЗА РАЗВОЈ НА ТУРИЗМОТ НА КОСОВО.....</b>	<b>154</b>
7.1. Карактеристики на Косово како туристичка дестинација.....	154
7.2. Туристички региони во Косово.....	161
7.3. Анализа на посетителите и бројот на остварени ноќевања.....	164
<b>VIII. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВО КОСОВО.....</b>	<b>168</b>
8.1. Претходно искуство и правна рамка на јавно-приватно партнерство во Косово.....	168
8.2. Компаративна анализа на претходно искуство на јавно-приватно партнерство во Косово и земјите од Западен Балкан.....	170
8.3. Правна рамка за успешна имплементација на јавно-приватно партнерство.....	176
8.4. Закон за јавно-приватно партнерство.....	178
<b>IX. ЕМПИРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ ВО ВРСКА СО УЛОГАТА НА ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВРЗ РАЗВОЈОТ НА ТУРИЗМОТ ВО КОСОВО.....</b>	<b>180</b>
9.1. Избор на метод на истражување.....	180
9.2. Анализа на одговорите.....	183
9.3. Ограничувачки фактори за истражувањето.....	193
9.4. SWOT анализа на спроведените истражувања за јавно - приватно партнерство во функции за зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово.....	193
<b>Заклучок.....</b>	<b>198</b>
<b>Литература.....</b>	<b>201</b>
<b>Прилози.....</b>	<b>209</b>

## ВОВЕД

Според Стратегијата за развој на туризмот на Република Косово, туристичките ресурси досега не биле искористени доволно валоризирани иако Косово има компаративни предности. Процесот на трансформација на компаративните и конкурентни предности во туризмот во Косово е дел од целокупните реформски процеси и ставови на државата кон туризмот како важен креатор на националната благосостојба.

Во земјите во развој кои имаат потенцијали како природна убавина, културно - историско наследство, поволна географска и геополитичка положба и работна сила,

На долг рок, туризмот е гранка која може да има позитивно влијание врз социјален производ и национален доход, развој на економски активности што го сочинуваат туристичка економија, платен биланс на земјата, вработување и животен стандард, инвестициска активност и инвестициска структура, како и недоволен развој развиените области. Токму таква улога на туризмот, како движечка сила на целината економскиот развој, во голема мера треба да придонесе за целокупниот развој на Косово.

Конкурентската способност на туристичката дестинација укажува на нивото на социо-економски развој и квалитет на живот. Конкурентноста на туристичката дестинација има неколку значења и може да се гледа како економски, политички, социо - културни, технолошки, еколошки и демографски. Во суштина, ова се можни типови на одговори на туристичката дестинација на различни форми многу силни влијанија од макро околината.

За да се биде во чекор со модерните трендови, како и со потребите на населението и пазарот, неопходно е да се истражат вистинските можности за иден развој преку теоретски втемелени и практично изводлив модел на јавно-приватно партнерство, со цел да се дефинираат насоките и обезбеди соодветна основа за модерен пристап кон управувањето и подигнување на конкурентноста на туризмот во Косово.

Трудот ќе анализира правно - политички, економски, социјални и природна средина, како и анализа на клучните внатрешни показатели за состојбата во Република Косово (стратешка, законодавна, економска и институционална рамка), додека се спроведува истражување во рамките на дисертацијата за да се земат предвид специфичните интереси и на јавноста и приватниот сектор. Посебно внимание ќе се



посвети на функцијата јавна – приватна партнерства за подигање на конкурентноста на туризмот и мерки што би можеле да се преземат да ја подигне својата функционалност. Анализата ќе ги опфати потенцијалните пречки и закани во идната имплементација на проектите за јавно-приватно партнерство.

### **Предмет и цел на истражувањето**

Предмет на истражување во овој труд ќе биде разгледувањето на примената на јавно-приватно партнерства кои би биле во функција на зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово, односно успешното пласирање на туристичката понуда на Косово.

Искуствата на модерните демократски општества во децентрализација на моќта според принципите на супсидијарност и фискален федерализам даваат увид во сетот мерки и принципи за создавање добра деловна средина како примарен фактор за привлекување капитал, а со тоа и општиот развој на државата. Јавно-приватните партнерства се од особено значење како најкомплексен и најнов инструмент за стимулирање на економскиот развој на модерните држави. Уште во фаза на развој и во примена во неколку од најразвиените демократии, вистинските предизвици и иднина Се уште стојат пред овој комплексен инструмент.

Општа цел на истражувањето ќе биде да се одговори на прашањето како да се избере и примени оптимален модел на јавно-приватно партнерство што би бил во функција на подигнување конкурентноста на косовскиот туризам. Во овие рамки, се разработува економска и социјални цели, кои ќе го прошират значењето на дисертацијата и во други области каде ја одредува иднината и ги трасира можните насоки за развој на јасно препознатлив турист дестинации.

Истражувањето ќе открие како да се воспостави јавно-приватно партнерство во Косово и да се подигне конкурентноста, што треба да резултира со препознатлив туристички производ висок квалитет, просперитет и подобар квалитет на живот на граѓаните во туристичка дестинација. Тоа наметнува обврска да се признае интересот на сите учесници и да се обезбеди преку партнерство усогласено дејствување на сите фактори на развој на јавниот и приватниот сектор.

Во рамките на ова истражување ќе се направи теоретски основано, практично изводливо, ефикасно и ефективен модел на јавно-приватно партнерство кој ќе обезбеди

зголемена конкурентност туризмот на Косово, односно да се обезбеди успешно позиционирање на Косово, како туристичка дестинација, треба да обезбеди соодветно место на меѓународниот пазар.

Понатаму во трудот ќе се вклучат научните и социјалните аспекти.

Научниот аспект значи опис на индикаторите за мерење конкурентност и создавање знаење кои придонесуваат за теоретскиот развој на идејата за подобрување туризмот преку развивање модел на јавно-приватно партнерство со посебен осврт на Косово.

Социјалниот аспект подразбира примена на резултатите од истражувањето што придонесуваат создавање системски решенија за подобрување на правната и финансиската рамка, конкурентни позиции на туристичкиот пазар на Косово како туристичка дестинација преку анализа на најважните економски параметри на раст, примена на информатичка и комуникациска технологија, образование и подобар квалитет на живот. Оваа цел вклучува и имплементација и анализа сопствено истражување за развој на јавно-приватно партнерство во Косово како туристичка дестинација, идентификација на клучните фактори, предности и недостатоци, како и анализа клучни показатели за подобрување на ефектите од спроведувањето на јавно-приватното партнерство.

Дисертацијата има за цел да помогне системски да го поттикне и подигне квалитетот туристички понуди на повисоко ниво, земајќи ги предвид просторни, историски, ресурси и културните особености и разлики, кои се компаративна предност, обединети во единствен пазар и просторно поврзана целина

Затоа, да сумираме, целта на овој труд е да се препознае важноста на најсложениот инструмент за стимулирање на економскиот развој, имено, јавно-приватни партнерства и нивното знаење во теорија и преку примена во пракса. Тоа е од големо значење за сегашниот и идниот персонал што работи во јавната администрација на Косово на сите нивоа.

Содржината која ќе се обработува во оваа докторска дисертација е концепирана во девет тематски целини кои овозможуваат разработување на матерјалите на посебните делови од секоја тематска целина поодделно

Во првиот дел со наслов Јавно - приватно партнерство-основни карактеристики, ќе се дефинира јавно-приватното партнерство и неговиот историски развој, како и улогата

најважните субјекти од јавниот и приватниот сектор. Понатаму во овој дел од трудот ќе се осврнеме на описна презентација на концептот и историјата на ЈПП во светот. Поимот ППП е конкретизиран и улогата на приватниот сектор во јавните работи се анализира низ историјата во денешните најразвиени земји. Синтезата на анализираните прашања го предизвикува општото значење на ЈПП. Докажано е дека државната политика за инвестирање во развојот на науката, технологијата и соработката со приватниот сектор е директно пропорционална со економскиот развој на државата и дека развојот на ЈПП е директно пропорционален со степенот на економските слободи на една земја.

Во рамките на вториот дел Видови на Јавно-приватни партнерства ќе ги анализираме видовите на ЈПП: договори за услуги и менаџмент, лизинг, варијанти на БОТ и концесии. Индукцијата на анализирани типови на ЈПП доведува до заклучок за директната пропорција на сложеноста на моделот на ЈПП со нивото на сопственост на приватниот партнер и степенот на учество на приватниот партнер, времетраењето на договорот за ЈПП, ризикот пренесен на приватниот партнер, неговите права и обврски и конечна вредност на инвестицијата. Особено се анализира највообичаениот, британски модел на ЈПП за ЈПП. Се изведува заклучок за неуспесите на јавниот сектор во Британија, што доведе до слаби резултати за британскиот буџет. Заклучокот е поттикнат дека недостатоците на моделот на ЈПП се последица на лошата јавна политика во областа на регулирање на постапките за јавни набавки, сопственички односи во моделот на ЈПП и буџетирање на проекти за ЈПП.

Третиот дел со наслов Правна рамка на ЈПП ќе се анализира правната рамка потребна за успешна имплементација на ЈПП. Законската рамка во ЕУ во врска со јавните договори, постапките за јавни набавки се опишани на описен начин, анализирани се Директивата за јавни набавки на Европската комисија и сите Интерпретативни комуникации, чија тема е ЈПП. Посебно внимание се посветува на третманот на ЈПП во Светската трговска организација. Анализата на правната рамка во ЕУ предизвикува заклучување на нецелосна правна рамка во правото на заедницата поврзана со ЈПП, што е главната причина за слабото учество на приватниот сектор во јавната инфраструктура во ЕУ и остатокот од светот .

Во четвртиот дел, насловен како Туризмот како фактор за економски развој ќе се осврнеме на местото на туризмот како фактор економски развој на меѓународно ниво,

преку: влијанието на туризмот врз бруто –домашниот производ, остварен приход од туризам и територијална дистрибуција, ќе се анализира глобално трендови во туризмот и предвидувања за развој на туризмот, како с increasingly поважен предмет на интерес.

Во петтиот дел со наслов Улогата и значењето на јавно-приватно партнерство во меѓународниот туризам ќе се дефинира меѓународниот туризам, јавно-приватно партнерство во туризмот, законодавна рамка, како и можни модели и нивен избор. Особено внимание ќе се посвети на разгледување примери за добра практика во земји кои имаат позитивни искуства за имплементација јавно-приватно партнерство како што се: Турција, Унгарија, Хрватска и Србија.

Шестиот дел од трудот, насловен Стратегиски менаџмент во јавно-приватно партнерство и туризмот, е разгледана стратегиската рамка на менаџмент и јавно-приватно партнерство во туризмот. Идентификуван е интегриран модел на управување со туризмот на три различни нивоа (макро нивоа, мезо нивоа и микро нивоа) и потребата за нивно меѓусебно усогласување. Исто така, испитана е улогата управување со проекти и јавно-приватно партнерство во спроведувањето на стратегијата за развој на туризмот.

Во рамките на седмиот дел Карактеристики и потенцијали за развој на туризмот во Косово ќе ја анализираме состојбата со туризмот, на Косово. Оваа глава ќе ја запознаеме со осврт на моменталната состојба на туризмот, како и со осврт на туристичките региони во Косово. Понатаму ќе ја анализираме состојбата со остварениот број на ноќевања и посети на туристите на Косово.

Во осмиот дел, насловен како јавно-приватно партнерство во Косово, ќе ги анализираме каква е состојбата со јавното-приватно партнерство на Косово. Детално ќе ја опишеме правната рамка на јавното-приватно партнерство на Косово, а сето тоа ќе го споредиме со состојбата на јавното приватно партнерство во земјите од Западен Балкан.

Во последниот деветти дел од докторската дисертација Емпириско истражување во врска со улогата на јавно-приватно партнерство врз развојот на туризмот на Косово ќе се задржиме поконкретно и на аналитички начин ќе се обидеме да го прикажеме влијанието и потребата од примена на јавно-приватно партнерство во Косово кои ќе помогнат во промоцијата, продажбата и квалитетот на туризмот во Косово, а со тоа и зголемување на атрактивноста на Косово како туристичка дестинација.

Централно место во оваа глава ќе имаат емпириски истражувања со помош на прашалник кој ќе го испратиме до правните субјекти (туристички агенции, хотели, музеи) кои на некој начин се поврзани со туризмот во Косово. Ваквиот приод на проучување на оваа специфична проблематика има за цел да одговори на прашањето колку Косово е слично или различно со поразвиените туристички земји, во поглед на делувањето и улогата на јавно-приватно партнерство. Примената на овие насоки ќе биде неопходност доколку сакаме во иднина Косово да стане атрактивна туристичка дестинација.

На крајот од трудот дадени се заклучоците кои произлегуваат од целиот труд, апстрахирајќи ги најбитните сознанија во теоријата и практиката со цел да се увиди улогата на јавно-приватно партнерство во промоцијата, продажбата и квалитетот Косово како дестинација за културен туризам

#### Методологија на истражување

Истражувањето е замислено како теоретски-емпириско, што утврди дека во теоретскиот дел од примената на основните аналитички и синтетички методи, и во емпирискиот дел статистички метод и метод на истражување.

За време на подготовката на теоретската работа, бројни современи научни и стручна литература, како и практични искуства преку истражување - првенствено странска, но исто така домашна литература што се занимава со прашања од јавно-приватно партнерство: книги, збирки трудови, учебници, многу професионални написи објавени во странски списанија чија тема е туризмот, како и истражувања што содржат модели на јавно-приватно партнерство.

Развојот на емпирискиот дел е предвиден врз основа на анализа на податоци од примарна, но и секундарни извори, како и методот на анкетата наменет да се спроведе меѓу испитаниците доверливи економии од јавниот и приватниот сектор во Косово и други релевантни фактори развој на туризмот.

Покрај горенаведеното, ќе се користат следните методи на истражување: логичко-дијалектички метод, описен метод, компаративен, аналитичко-синтетички, метод на конкретизација, апстракции, методи за генерализација, анкети за анкети, економски и статистички анализа, методи на докажување и побивање.

Сите својства добиени со истражувањето беа класифицирани, со цел да се укаже важни врски и односи, а методот на споредба доведе до познавање на посакуваните цели,

начини и насоки за соработка на партнери од различни сектори. Со примена на дедуктивниот метод беа постигнати резултатите од истражувањето обликувано во форма на развојни модели. Истакнато место припаѓаше на SWOT анализата и искусвениот метод, како основа за предвидување на иднината развој и афирмација на јавно-приватно партнерство во функција на подигнување на конкурентноста туризмот на Косово, како единствена туристичка дестинација

### **Основна и помошни хипотези**

Имајќи ги предвид стратешките предности на туризмот кај нас и фактот дека е јавното партнерството синергетски поврзува неколку компоненти - економски, политички, социјални, правни и еколошки прашања, главната хипотеза на дисертацијата се заснова на претпоставката дека правната регулатива во јавното - приватно партнерство може да биде во функција на зголемување на конкурентноста на туризмот на Косово како туристичка дестинација.

Условот е да се изгради на ново, научно базирано и докажано во пракса знаење воспостави таков модел на јавно-приватно партнерство што ќе овозможи туризмот да се позиционира како препознатлива и привлечна, односно да ја издигне конкурентноста.

За да ја тестираме оваа хипотеза, ќе разгледаме специјални хипотези што се врз основа на следните претпоставки:

- дека Косово како туристичка дестинација е рамка и почетна точка на ова истражување и да преку почитување на моменталната состојба на туризмот во Косово , преку трендови во учеството на туризмот во економските индикатори, исто така, може да ја заснова својата развојна перспектива на јавно-приватно партнерство;

- таа конкурентска предност може да се постигне само преку блиски, рационална и ефикасна соработка, односно партнерство на сите учесници важни за развојот на туристичките дестинации;

- усогласување на образовниот систем, образование и пренасочување на достапните човечки ресурси за потребите на туризмот, односно воспоставување модерен и флексибилен образовен систем кој може да одговори на потребите на пазарот и глобалните промени и ќе, придонесе за поповолно позиционирање во однос на конкуренцијата;

- географската положба, природните и антропогените ресурси во Косово придонесуваат за компаративна предност за развој на туризмот, како потенцијал да се препознае, валоризираат и се претвораат во конкурентна предност;

- постои интерес на јавниот и приватниот сектор за основање на јавен приватен сектор партнерства.

### **Очекувани резултати**

Имајќи ги во предвид предметот и целта на докторската дисертација, како и досегашните истражувања кои ги имаме извршено, би можеле да се наведат следните резултати кои истражувањето треба да ги понуди:

Да се утврди местото и улогата на правната регулатива на јавно-приватното партнерство, притоа, осврнувајќи се на важноста на и се поолемното значење на туризмот како во регионот, така и во светот.

Истражувањето ќе овозможи да се согледа како правната регулатива може да придонесе во развој на туризмот на Косово. Согледувајќи го тоа ќе може да се утврдат показателите со кои ќе се увиде состојбата со туризмот во Косово, со цел да се дадат понатамошни насоки за негов развој. Добиените сознанија ќе допринесат за подобрување на конкурентноста на туризмот во Косово и да придонесе за негово позиционирање како препознатлива, атрактивна и конкурентна туристичка дестинација.

# I. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО – ОСНОВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ

## 1.1. Дефинирање на јавно-приватно партнерство

Во теорија и практика, постојат различни дефиниции за форми на соработка помеѓу јавноста и приватниот партнер во областа на ресурсите, знаењето и искуството, со цел да биде преку соодветни распределба на ресурси, ризици и придобивки, задоволување на некои јавни потреби или подобрување на квалитетот на задоволство на постојните.

Според дефиницијата на Светска банка (во натамошниот текст: СБ), ЈПП ги комбинира знаењата и ресурсите на јавниот и приватниот сектор преку нови начини за споделување ризици и одговорности. <sup>1</sup> „ЈПП проектите се однесуваат на инвестиции и испорака на услуги (традиционално обезбедени од јавноста сектор), при што приватниот сектор презема голем дел од ризикот, а јавниот сектор ја задржува важната улога во обезбедувањето услуги или преземање значителни проектни ризици<sup>2</sup>. “

Според Меѓународниот монетарен фонд (во натамошниот текст: ММФ): „ЈПП претставуваат договорни односи во рамките на кои приватниот сектор ја презема безбедноста на инфраструктурата и услуги, традиционално обезбедени од јавната администрација<sup>3</sup>.

Според Европската комисија (во натамошниот текст: ЕК), ЈПП дава можност за обезбедување дополнителни финансиски средства и користење деловна ефикасност на приватниот сектор<sup>4</sup>.

Гледано во потесна смисла, јавно-приватното партнерство претставува комерцијална соработка во рамките на која приватниот партнер ги користи своите ресурси и вештини во обезбедување средства и услуги, традиционално обезбедени од локалната власт.

---

<sup>1</sup> <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview>

<sup>2</sup> Brdarević Lj., *Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatna partnerstva*”, Priručnik za lokalne vlasti, izračen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>, str. 6

<sup>3</sup> *Public Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2004., str. 4

<sup>4</sup> *Guidelines for successful Public - Private Partnerships*, European Commission, Directorate General Regional Policy, 2003, str 14



Според ЈПП, како форма на комерцијална соработка, приватниот партнер: стекнува имот на јавниот сектор за комерцијална употреба, презема значајни финансиски, технички и оперативни ризици, поврзани со вршење на јавна функција и / или користење на јавниот сектор, придобивки од вршење на јавна функција и / или користење средства од јавниот сектор во прилог на максимизирање на финансиските и економските придобивки за јавниот сектор<sup>5</sup>.

Во Косово, односот во јавно-приватно партнерство е дефиниран со Законот за јавно-приватно партнерство, како долгорочна соработка помеѓу јавното и приватните партнери за да обезбедат финансирање, изградба, реконструкција, управување или одржување на инфраструктурата и другите објекти од јавна важност и обезбедување на услуги од од јавна важност, која може да биде договорна или институционална<sup>6</sup>.

Со цел сеопфатно разгледување на ЈПП, неопходно е да се разгледа концесијата што во однос на Законот за ЈПП и концесии, е договорно ЈПП со елементи на концесија во на кои комерцијалната употреба на природните ресурси е регулирана со договор за јавноста, односно стоки во општа употреба кои се во јавна сопственост или вршат дејности од општ интерес, што надлежниот јавен орган го доделува на домашно или странско лице, за одреден временски период, под посебно пропишани услови, кога приватниот партнер го сноси ризикот поврзан со комерцијална употреба на предметот на концесијата<sup>7</sup>.

## **1.2. Историски аспект на јавно-приватно партнерство**

Јавно-приватните партнерства за првпат се појавија во Римската Империја, кога многу јавни објекти (на пр. пристаништа, пазари и јавни бањи) биле изградени со концесија на приватен партнер. Повторно се појавил во 16 и 17 век, а особено во 19 век во јавните работи и обезбедување на комунални услуги. Од 1990 година, земјите од Европската унија користат ЈПП за поттикнување побрз развој на економијата, инфраструктурата и јавните услуги. Франција беше прва што спроведе и законски

---

<sup>5</sup> *Vodič za planiranje lokalnog razvoja*, Centar za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina-CESS“ Izvršnog veća AP Vojvodine, str. 39

<sup>6</sup> Закон о јавно-приватно партнерство Zakon br. 04/L-045

<sup>7</sup> Закон о јавно-приватно партнерство Zakon br. 04/L-045

регулира ЈПП, додека во однос на бројот на реализирани проекти, нивната вредност и бројот на сектори во кои денес се применува ЈПП Велика Британија има водечка улога<sup>8</sup>.

Иако, економските рецесии беа регистрирани од 1973 до 1976 година, тогаш во 1997 година и 1998 година, вклучително и економската криза која беше присутна од 2008 година, покажа дека меѓународниот туризам релативно полесно го носи товарот и на економската рецесија и на дејството на фактори од неекономска природа, во однос на другите сегменти на економскиот развој. Овој заклучок се однесува на глобалните трендови во меѓународниот туризам, додека влијанието врз одредени туристички земји е поизразено<sup>9</sup>, за што ќе се дискутира во други поглавја.

По 1990 година, земјите од Европската унија го прифатија јавно-приватното партнерство со цел да ја поддржат својата економија и да го забрза развојот на инфраструктурата и јавните услуги. Франција беше првата земја во Европската унија што го примени моделот јавно-приватно партнерство, потоа тоа го направија Шпанија, Португалија и Велика Британија, додека Ирска, Холандија, Германија и Италија формираа специјална работна група за јавно-приватно партнерство. Во Белгија, Грција и во други земји од Европската унија, исто така, се применуваат јавно-приватни партнерства.

Меѓузависноста на јавниот и приватниот сектор се појави во 1960 -тите и во 1970 -тите години во Соединетите држави. Јавното-приватно партнерството обично се базирало на договор за услуга, во кој владините тела ги купуваа услугите од непрофитни организации. Смит и Липски го нарекуваат овој тип на партнерство „Договорни режими“ во кои јавните и приватните агенции се меѓусебно зависни, но на нееднаков однос. Непрофитните агенции се подредени и повеќе личеле на спонзори отколку на партнери.

Државата на сите нивоа вклучува приватни агенции за јавни услуги. Тие партнерите се, по правило, непрофитни тела. На овој начин, американската влада тесно соработува со непрофитни организации да одговорат на потребите на општеството. Јавно-приватно партнерствата изгледаат поинаку отколку пред 10 години, всушност, тие сега изгледаат многу повеќе како вистинското партнерство. Покрај тоа, полесно се воспоставува

---

<sup>8</sup> Brdarević Lj., Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatna partnerstva, Priručnik za lokalne vlasti, izrazen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>, str. 5

<sup>9</sup> Unković S., Zečević Z., *Ekonomika turizma*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008, str. 238

соработка и координација, јавно, непрофитниот и профитниот (деловниот) сектор. На пример, во Соединетите држави во областа на социјалната заштита, профитните компании се повеќе учествуваат на тендери и склучуваат договори од 1996 година со државните органи.

**Табела бр 1** Модели на јавно-приватно партнерство во САД

Карактеристики	Стар модел	Нов модел
Давање на јавни услуги	Влада	Влада, непрофитни и стопанскиот сектор
Секторски граници	Цврстина	Лабаво
Менаџерски фокус	Давање на услуги	Зајакнување на капацитетот
Природа на партнерството	Делегирање	Надгледување и одговорност
Донесување на одлуки	Вертикално	Хоризонтално

**Извор:** Lynne Moulton and Helmut K Anheier, *Public-private partnerships in the United States: Historical patterns and current trends*, Civil Society Working Paper 16, 2001., str. 3-5 i 11-14

Моделите на јавно-приватно партнерство го применуваа и го применуваат, како развиените и неразвиените земји и земјите во развој, со цел да ги развијат своите земји и подигање на нивната конкурентност на бараниот светски пазар.

За целите на овој труд, особено е важно да се земе предвид развојот на ЈПП во земјите што поминале низ преоден период и се неодамнешни членки на ЕУ или се на пат да станат.

### 1.2.1. Јавен сектор

Јавниот сектор е дел од економијата составена од државни институции, национализирани индустрии и услуги обезбедени од локалните власти<sup>10</sup>.

Еден од основните потсектори на јавниот сектор е државниот буџет чија структура, разновидноста и обемот покажуваат големи разлики од држава до држава, што е условено од нејзината големина, историска традиција и политички систем. Друг потсистем на јавниот сектор се состојат од компании во сопственост на државата, односно локалните самоуправи. Најновото потсистемот на јавниот сектор е сектор на непрофитни или

<sup>10</sup> <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector>,

невладини организации (во натамошниот текст: НВО), на кои припаѓаат разни приватни и јавни фондации, добротворни организации, верските институции<sup>11</sup>.

Во согласност со Законот за јавно-приватно партнерство на Косово под јавен авторитет се подразбираат едно или повеќе министерства во владата на Косово, една или повеќе општини, јавни претпријатија или здружение на сите претходно наведени органи.

### **1.2.2. Приватен сектор**

Приватниот сектор е дел од економијата на земјата која се состои од претпријатиеја во приватниот сектор<sup>12</sup>. Во литературата, често се нарекува профит сектор и се состои од економски субјекти кои даваат услуги, да се вклучат во производство и да работат на пазарни принципи со цел остварување профит за неговите сопственици и засегнати страни<sup>13</sup>.

Под приватен партнер во согласност со Законот за јавно-приватно партнерство на Косово значи правно лице кое влегува во Јавното приватно партнерство со јавен орган за обезбедување јавна инфраструктура и јавни услуги.

### **1.3. Причини за воспоставување јавно-приватно партнерство**

Со вклучување на приватниот сектор во финансирање, изградба и управување со инфраструктурата проекти локалната самоуправа може да постигне:

1. оптимизација на расходите за капитални инвестиции преку проценка на финансиската одржливост на проектот, врз основа на пресметка на вкупните трошоци во текот на животот на проектот,

2. проценка на придобивките од имплементацијата на проектот јавно-приватно партнерство во врска со класична јавна набавка на работи и услуги при избор на партнер и склучување договори за јавно-приватно партнерства и

3. пренос на дел од ризикот од имплементација на проектот на приватниот сектор во согласност со принципите транспарентност и пропорционалност. Локалната

---

<sup>11</sup> 15Vigvari A., Raičević B., Brnjas Z., *Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2003., str. 23,24

<sup>12</sup> <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector>,

<sup>13</sup> [http://www.ngo.ba/index.php?option=com\\_glossary&letter=P&id=193](http://www.ngo.ba/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=193),

самоуправа може да очекува голем број придобивки од јавно-приватните проектни партнерства:

1. Побрза имплементација на проекти, што се постигнува со доверување на неколку фази на имплементација проект (финансирање, проектирање, изградба, употреба) на еден приватен партнер,

2. Заштеда на трошоци за изградба преку побрза реализација, побрза набавка и намалување на ризикот надминување на времето и трошоците,

3. Заштеда на деловни трошоци со примена на модерни технологии, квалификувани работна сила, централизација на административниот персонал и повеќенаменско користење на капацитетите,

4. Иновации во обезбедувањето инфраструктура и услуги преку конкуренција што поттикнува приватните партнери да најдат поефикасни начини за спроведување проекти отколку нивните конкуренти и општини,

5. Поголеми можности за финансирање инфраструктурни проекти без ангажирање ограничени буџетски средства и задолжување на финансискиот пазар,

6. Подобро мерење на перформансите за испорака на услуги, преку воведување пазарни стандарди за евалуација квалитет и

7. Зголемување на локалните јавни приходи: данок на имот и плата, кирии, концесии такси или приходи од проектот / услугата.

#### **1.4. Клучни детерминанти на јавно-приватното партнерство**

За успешен развој на јавно-приватно партнерство, неопходно е сите страни што се погодени од него да се соодветно вклучени во процесот и јасно ја препознаваат можноста за подобро остварување на сопствените интереси отколку што би било можно преку алтернативни институционални аранжмани<sup>14</sup>. Предности што се на страната на приватниот сектор, како што се: иновација, претприемачки дух, менаџерска ефикасност, познавање на технологија, пристап финансиските средства, преку ЈПП се комбинираат со

---

<sup>14</sup> Compton, V., Brown, J. B., M. Hicks, and Penniman, P., Role of Public–Private Partnership in Restoration – A Case Study, in *The Logleaf Pine Ecosystem Ecology, Silviculture, and Restoration*, Jose, S., Eric J.J., and D. L. Miller., (Eds.), Springer, 2006. str.417

општествена одговорност, свест за животната средина и познавање на специфични проблеми, во кои се манифестира предноста на јавниот сектор. На тимот принципите на партнерство, во многу земји приватните фирми ја покажаа својата подготвеност и способност да учествуваат во подобрувањето на инфраструктурните услуги.

Причините што се на страната на воспоставување партнерства со приватниот сектор се резултат на неговите предности:

1. конкуренција воведена од приватниот сектор;
2. иновации во приватниот сектор;
3. економии на обем.

Овие фактори се значајни со оглед на тоа што неефикасноста на чисто јавното обезбедување јавни услуги, во голема мера поради недостаток на конкуренција и монополско однесување на јавниот сектор.

Покрај конкуренцијата, која се воведува со учество на приватниот сектор, овој сектор ќе влезе и самиот својствени, поиновативни решенија и побрз одговор на пазарните ситуации. Тоа е многу важно за да се зголеми квалитетот на јавните услуги и дека овој квалитет, кој е резултат на иновативноста на приватниот сектор, да се реализира по пониска цена отколку ако услугата ја дава само јавната организација.

Економиите на обем, како значајна карактеристика на јавно-приватното партнерство, дозволуваат ги минимизира трошоците по единица услуга или испорачан производ.

За успехот на ЈПП од суштинско значење е партнерството да се воспостави и развие на силни и стабилни темели. Во исто време, треба да се има предвид дека секое партнерство, дури и јавно-приватно, може успешно да се реализира само ако целите на клучните актери се меѓусебно компатибилни. Во случај на ЈПП, тоа би подразбирало соодветно ниво на квалитет на услугите по разумни цени и со „разумни“ нивоа на поврат<sup>15</sup>. Покрај тоа, целите треба да бидат прифатливи за сите страни вклучени во процесот. Сепак, компатибилноста на целите е неопходна, но не доволно услов за да се разгледа јавно-приватното партнерство. Имено, веднаш до компатибилност на целите, постојат предуслови без кои нема успешно јавно-приватно партнерство.

---

<sup>15</sup> Bothmann, F., R. Kerndlmaier, A. Koffeman, K. Mandel and S. Wallbank, Artery – A Guidebook for Riverside Regeneration, Springer AG, 2006. str.116

Тоа е правно, административно, политичко и социјално опкружување што го поддржува процесот на развивање партнерства и постигнување целите. Многу е важно властите да дадат гаранции за приватните партнери дека политичките фактори нема да доведат до прекин на договореното партнерство. Од една страна, неопходно е да се развие механизам за да се осигура дека услужната организација, без разлика дали станува збор за организација од јавен или приватен сектор, да бидат одговорни пред своите корисници<sup>16</sup>.

Резултатот од моделот јавно-приватно партнерство е создавање додадена вредност и за јавноста, така и за приватниот партнер. Додадената вредност на јавниот партнер се изразува преку намалување на јавните расходи, повисок квалитет на јавна услуга, можност да се обезбедат повеќе за пократок временски период јавни услуги, надминување на ограничувањата на долгот и приватниот партнер ја постигнува планираната стапка на профит, ги намалува трошоците за инвестирање и го намалува деловниот ризик. Тоа е резултатот на конкуренција во процесот на производство на јавни добра или обезбедување јавни услуги. Крајната цел на јавното партнерството е да обезбеди подобри, поефикасни и ефективни јавни услуги и побрзо зголемување на благосостојбата на населението.

Во областа на ЈПП, конституирањето на партнерството е најважниот чекор, а карактеристиката на одржливост е една од суштински претпоставки за неговото успешно функционирање. Затоа е неопходно првите активности, пред да се случи партнерството, тие се насочени кон воспоставување соодветна правна рамка за договори за набавки и инвестиции од приватниот сектор. Во регулаторниот домен, исто така е неопходно јасно да се дефинира распределбата на овластување и одговорност помеѓу различни нивоа на влада, како и улогата на јавниот сектор во однос на неговото појавување како регулатор и како партнер во давање услуги. Од аспект на интересот на приватниот партнер, и што јавната страна мора да земе предвид ако има намера да ги охрабри најсериозните актери приватниот сектор, потребно е регулаторниот механизам да е јасно и прецизно дефиниран преку договорот која е потпишана на ЈПП. Само во такви услови постои можност за попрецизна проценка профитабилноста на инвестициите и одлуките за износот на средствата неопходни за успешна инвестиција.

---

<sup>16</sup> Wiesmeth, H., Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative, 2008.  
<http://www.easwmc.org/download/postconf/Hans%20Wiesmeth>

Покрај лошата регулаторна рамка, постои и лоша политичка клима, која е одредена од притисокот што е резултат на изборни циклуси, потенцијална политичка нестабилност или посебен статус што одредени услуги имаат (на пример, вода), може да претставуваат несовладлива бариера за започнување или одржување на јавно-приватна соработка.

Односот на граѓаните е важен и за ЈПП, т.е. до кој степен тие гледаат на учеството на приватниот сектор како корисно и пожелно.

Приватниот партнер зависи од степенот до кој успеал да ги заврши корисниците, односно граѓани, испорачајте го ветениот квалитет по прифатлива цена. Сепак, прифатливост приватниот партнер се одредува не само од односот на пошироката јавност, туку и од другите засегнати страни што може да има влијание врз општиот став на јавноста. На пример, работниците во јавниот сектор може да бидат силно против вклучувањето на приватниот сектор. Затоа, успешен проект за ЈПП е задолжителен за фокусирање на вклучувањето и учеството на сите засегнати страни, особено на граѓаните<sup>17</sup>.

Без оглед на предметниот модалитет на ЈПП, тој се базира на суштинска промена во улогата на јавноста сектор, кој својата позиција на менаџер и оперативно раководство во снабдувањето со одредени услуги, првенствено е ориентирана кон регулација. Ваквата изменета улога на јавниот сектор бара и соодветен институционален капацитет, кој се однесува на следните фактори:

1. Стратегиско планирање, финансиско моделирање и планирање на инвестиции во инфраструктура;
2. Развој на финансиски пакети кои го придружуваат договорот; дефинирање ефективно ниво на цена и услуга
3. Со задоволителен квалитет;
4. Управување со договори и следење на спроведувањето на сите договорени одредби;
5. „Преструктурирање“ на буџетот, односно неговиот
6. Структури за прилагодување на новите развојни приоритети<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Bennett, E., Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste), UNDP/Yale Collaborative Programme, 1998. str. 574

<sup>18</sup> Scottish health minister welcomes private expansion, Public Private Finance, 2005, Vol. 97. str. 20



Кога се создава ЈПП, се очекува јавниот сектор да постигне соодветен баланс, што, од една страна, подразбира заштита на правата и интересите на граѓаните, а од друга страна, да се создаде услови во кои приватните партнери ќе можат ефикасно и ефикасно да функционираат.

Со цел да се избере субјектот што може да понуди да го даде квалитетот на услугата на најниско ниво трошоци, неопходно е да се спроведе конкурентен процес на наддавање. Во овој поглед, клучни одредници за долгорочен успех се гарантирање транспарентност, како и високо ниво на кредибилитет на сите актери во овој процес<sup>19</sup>. Во исто време, неопходно е да се има предвид дека е со висок квалитет услугата по добра цена е примарна цел што не може да се постигне без висока одговорност и посветеност и од јавни и од приватни партнери.

## **II. ВИДОВИ НА ЈАВНО-ПРИВАТНИ ПАРТНЕРСТВА**

---

<sup>19</sup> Wiesmeth, H., Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative, 2008. str. 115

Второто поглавје дискутира за видовите на јавно-приватно партнерство. Договорите за услуги и менаџмент, лизинг, модели на БОТ и концесии се анализираат одделно. Наведени се предностите и слабостите на секој модел на ЈПП, како и карактеристичен пример од практиката, во кој појасно се разбираат наведените карактеристики на одделни видови ЈПП. Британскиот модел за ЈПП (ПФИ) е детално анализиран од воведувањето на моделот ПФИ во 1992 година, преку развојот на ПФИ за време на владата на Трудот во 1997 година, ситуацијата по 2000 година, до реформата на ПФИ по 2012 година. Објаснета е структурата на моделот PFI и објавувањето и буџетирањето на проектите на PFI, како и негативните страни на моделот PFI. Претставен е пример за добра практика на договори за PFI. Конечно, се анализираат институционалните ЈПП, како специфичен тип на ЈПП.

## **2.1. Договори за услуги / договори за услуги (*Service contracts/Outsourcing*)**

Договорите за услуги или услуги се правно обврзувачки аранжмани помеѓу релевантните владини тела и приватниот партнер. Предмет на договорот е извршување на специфични, но не и клучни задачи. Јавните партнери обично се компании за електрична енергија, вода или телекомуникации, кои ангажираат приватни компании во одржување на објекти (во смисла на чувари за одржување на згради (анг. *Janitorial services*), инсталирање и читање броила, ИТ услуги, безбедност и слично)

Конкурсите се објавуваат според системот на најповолна понуда од пријавените понудувачи, а договорите се краткорочни, од 6 месеци до две години, кога ќе се повтори конкурсот. Одговорноста на главната услуга останува кај јавниот сектор, додека помалку важните фази на услугата се препуштени на приватниот сектор. Бидејќи времето на договорот е кратко, на тој начин приватниот сектор е мотивиран да направи квалитетна работа, со цел да го продолжи договорот со истиот партнер. Конкуренцијата на овој метод на ЈПП е особено добра во големите градови, каде што истата услуга ја вршат неколку компании во различни региони. Ова му овозможува на јавниот сектор да ја прегледа ефикасноста и квалитетот на приватните партнерски услуги и можните корекции преку споредба на перформансите и трошоците на изведувачот.

Договорите за услуги се погодна форма на ЈПП кога има силно политичко или граѓанско противење за пошироко учество на приватниот сектор, зголемување на цените на услугите или кога властите сакаат да бидат ослободени од одговорностите и обврските што не се поврзани со основната дејност на јавните услуги. Улогата на владата се менува преку договори за услуги од улога на извршител до супервизорска улога. Ова се вклопува во институционален сет на реформи кои бараат децентрализација на контролата, обезбедување техничка поддршка на локално ниво, подобрување на квалитетот, контролата и стандардите за персонал.

### **2.1.1. Потенцијални јаки и слаби страни**

Договорите за услуги се најпогодни таму каде што видот на услугата може јасно да се дефинира во договорот, каде што обемот на побарувачката е релативно стабилен (т.е. ризикот од побарувачката е низок) и каде што ефикасноста на услугата може лесно да се следи и мери. Договорите за услуги обезбедуваат влијание на приватниот сектор во јавните работи со мал ризик за јавниот сектор, додека тие можат да имаат брзо и значително влијание врз ефикасноста и ефикасноста на работата. Тие се исто така можност да се забрза технолошкиот напредок и да се подобри управувањето. Овозможуваат конкуренција, имаат едноставни процедури за конкуренција, што врши позитивен притисок и го мотивира учеството на приватните партнери.

Договорите за услуги опфаќаат само дел од системот за јавни услуги и имаат ограничен потенцијал за подобрување во јавниот сектор. Изведувачот, т.е. приватниот партнер, нема влијание врз целиот систем на јавни услуги и со изведување периферни работи и позитивните влијанија врз системот се ограничени. Сопственоста на имотот и инвестициската политика остануваат во јавниот сектор, кои се политички променливи и во исто време клучни карактеристики на јавниот систем.

### **2.1.2. Студија на случај - Малезија, град Самдакан, договор за услуга за намалување на загубите на вода, 2003**

Малезиската држава Сабах имаше загуби во снабдувањето со вода во 1990 -тите, во проценета количина од дури 60% од влезната количина на вода. Од 2003-2005 година, Управата за вода Сабах потпиша 30-месечен договор со приватната компанија Салкон инженеринг, со цел намалување на загубите со подобрување и проширување на претходната контрола на загубите во градот Сандакан<sup>20</sup>. Во текот на проектот, беа лоцирани и поправени 2.100 места каде истекува вода од системот. Предвидените заштеди од 15 милиони литри дневно беа надминати на 17,5 милиони. Вкупните заштеди во целиот систем беа 20% од произведената вода.

Работите беа придружени со програма за обука за вработените во водоснабдувањето за да се обезбеди подоцнежна одржливост на проектот. Во 2006 година, втората фаза од договорот беше потпишана со истата компанија, чија задача беше да формира специјализиран тим за спречување загуби на вода<sup>21</sup>.

На примерот со водоснабдувањето во Сандакан, може да се видат сите недостатоци на предностите на јавниот и приватниот сектор: обемно и неефикасно снабдување со вода со големи загуби поради лошото управување и работници, додека од друга страна имаме мали и ефикасни приватни компании со специјализирани менаџментот и работниците. Соработката меѓу двете страни може да донесе големи заштеди што се многукратно повисоки од цената на аранжманот со приватна компанија платена од јавниот сектор, додека за време на проектот може да се договори дополнителна обука на вработените и да се осигура дека резултатот од проектот е самостојно одржлив во иднина. Во овој пример, сите страни победуваат

## **2.2. Менаџерски договори (*Management contracts*)**

---

<sup>20</sup> Asian Development Bank: *PPP Handbook*, 2008, str.30

<sup>21</sup> Pilcher, Richard: *A practical approach to developing a sustainable water loss reduction strategy in Sabah*, HWS, UK, 2005

Менаџерските договори ја пренесуваат одговорноста за управување и одржување на јавните услуги на приватниот сектор, додека сопственоста и одговорноста за обезбедување јавна услуга остануваат на властите. Затоа, и најголемиот дел од комерцијалниот ризик и целокупниот ризик од капитал и инвестиции остануваат на страната на јавниот сектор. Контролата на управувањето се пренесува на приватен партнер. Менаџерските договори обично траат од три до пет години. Надоместот може да биде во форма на фиксна такса (*Fee management contracts*) или поврзан со показатели за успешност (*Performance-based management contract*). Вториот модел е подобар, бидејќи го обврзува приватниот партнер да го одржува квалитетот на работата. Исто така, постои можност за бонус за изведувачот доколку се надмине поставената изведба, што дополнително го мотивира изведувачот.

Менаџерските договори се добра почетна точка за подоцна посложени ЈПП и почетна точка за подобрување на ефикасноста на јавното претпријатие. Во исто време, се намалува отпорот кон зголемените цени на јавните услуги и стравувањата од преземање инвестиции од приватниот сектор. Бидејќи целата инвестициска одговорност е задржана во јавниот сектор, договорите за управување како модел за ЈПП не се препорачуваат доколку властите сакаат да привлечат приватен капитал за нови инвестиции. Бидејќи финансискиот ризик не се пренесува на приватниот сектор, менаџерските договори, исто така, носат мал потенцијал да го мотивираат приватниот сектор да ги намали трошоците и да го подобри квалитетот на услугите.

Менаџерските договори се најчести во снабдувањето со вода, енергија и управување со болници, пристаништа или аеродроми.

### **2.2.1. Потенцијални предности и слабости**

Главната предност на менаџерските договори е што подобрувањата во менаџментот што произлегуваат од ангажманот на пооперативен и флексибилен приватен сектор остануваат на страната на јавниот сектор без пренос на сопственост на капитални добра и средства. Договорите не се комплицирани и можат да послужат како преодна фаза во развојот на посложени форми на ЈПП.

Проблемот може да биде предизвикан од поделбата на одговорностите помеѓу јавниот и приватниот партнер. Ако приватниот партнер е одговорен за управување и

испорака на услугата, јавниот партнер за финансирање, развој на услугата и работна сила, во таков модел приватниот партнер нема автономија и авторитет (на пр. Над работниците) неопходни за да се постигне вистински напредок и промена во испораката на услугите. Ова покренува друг проблем - контролирање на реалноста на извештаите на операторот, што може да скрие лошо одржување или да ги преувеличува достигнувањата поради зголемениот профит на сметка на квалитетот на услугите.

### **2.2.2. Студија на случај - САД, Georgiaорција, менаџерски Договор за управување со градот Сенди Спрингс, 2005 година**

На референдум во Џорџија во 2005 година, локалната власт на Сенди Спрингс, со нејзините 90.000 жители, доби статус на град и стана првиот нов град во последните 50 години во таа сојузна држава САД. Градските власти одлучија да ангажираат приватни партнери за сите работи на градската администрација, освен полицијата, брзата помош и пожарникарите, сакајќи да добијат поефикасни услуги по пониска цена на буџетот. Одборот на гувернери на Сенди Спрингс објави тендер за две области: администрација (услуги за граѓани, човечки ресурси, сметководство и ИТ) и инфраструктура (јавни работи, транспорт, паркови, рекреација, планирање и зонирање). Во 2005 година, CH2M Hill ги освои двата тендера за една година, со можност за продолжување на договорот за уште 5 години<sup>22</sup>.

Договорен е тримесечен рок за компанијата да започне да управува со сите градски услуги. За тоа време, требаше да се обезбедат човечки ресурси, канцелариски простор, опрема и сите системи, процеси и ресурси неопходни за управување со целиот град. Овој договор е најсложениот и најиновативниот договор за ЈПП во САД, а веројатно и во светот во областа на обезбедување градски услуги.

CH2M Hillcompany стана одговорна за опсегот на услуги и сите најважни функции потребни за управување со градот: администрација, финансии, наплата на даноци и други приходи од извори, човечки ресурси (вклучително и вработени во компанијата и градската администрација, нивните плати, бонуси) итн.), планирање, зонирање, услуга за поддршка

---

<sup>22</sup> The National Council for PPP, USA - *Case Studies*, достапно: <http://ncppp.org/cases/sandysprings.shtml>

на градскиот суд, компјутерски системи, ИТ и телекомуникации, информации од јавна важност, односи со јавноста, телефонски центар, градски весници и веб -страница, регистраии на компании и други дозволи, паркови и рекреација, урбанизам (улицы , патишта)), вода, канализација и ѓубре, поддршка на полиција и пожарникари, итн.

Оваа форма на ЈПП е единствена во светот. Идејата на Гувернерската комисија за Сенди Спрингс беше да го води градот на претприемачки начин, наместо на бирократски, од кој граѓаните долго време имаа аверзија, како и насекаде во светот. Логичниот одговор на таа идеја беше да се остави управувањето со градот на претприемачите, доколку претприемачката администрација е веќе посакувана. CH2M Hill стана одговорен за с from, од крпење дупки до софтвер за градски суд. Проектот привлече општо медиумско внимание низ САД, а веќе во 2006 година, два соседни града (онсонс Крик и Милтон) го имплементираа истиот модел.

Целта на таквото ЈПП е подобар квалитет на услугите. Мерката за квалитет е реакцијата и пресудата на граѓаните. Секој повик на граѓани (има до 400 од нив дневно) е документиран и следен додека не се реши пријавениот проблем. Перформансите на сите услуги постојано се мерат и се прават корекции за да се обезбеди континуиран напредок. На тој начин, времето за издавање на одобренија за градење беше намалено од 8 на три недели, беа решени над 900 заостанати барања од времето кога градот беше под управа на областа, сообраќајот беше синхронизиран и сообраќајниот метеж запрен, побрз и поефикасен беа измислени модели за наплата на даноци и такси, а веб -страницата на градот беше формирана за само три недели.

Стратегијата на CH2M Hill во овој единствен аранжман за ЈПП се базира на комбинација од сопствени ресурси и искуство со специјализирани подизведувачи во сите области на локалната власт, што ги минимизираше трошоците за човечки ресурси (при набавка на специјализирани работници) и трошоци за опрема и возила. Во споредба со традиционалното јавно управување, CH2M Hill ја работеше истата работа за 20 милиони долари помалку годишно, додека граѓаните добиваа повисок квалитет на сите услуги.

Единствениот пример на Сенди Спрингс ги покажува сите предности на приватниот сектор во однос на јавниот. Водењето на градот од страна на јавната администрација ги чинеше граѓаните 49 милиони долари годишно, додека приватната компанија целата работа ја заврши подобро и поефикасно за 29 милиони долари.

Примерот важи и за државите во целина - колку повеќе приватно управување, имот и капитал, и колку помалку држави во економијата и регулативата, толку е поголема благосостојбата на поединците и стандардот. Потребни се векови демократско општество и создавање владеење на правото и слободен пазар за да се постигне идеалот на Адам Смит, што е можно само во неколку земји во светот<sup>23</sup>.

### 2.3. Договори за закуп или деловна услуга (*Lease* или *Affermage contracts*)

Во случај на лизинг, приватниот партнер изнајмува одреден дел од јавната услуга или компанија и презема целосна одговорност за управување и (во ретки случаи) дел од инвестициската одговорност за период од обично 10-15 години. Надоместот обично е дел од надоместокот на корисниците за крајните корисници на јавната услуга, додека остатокот од владата го користи за понатамошни капитални инвестиции. Бидејќи конечното плаќање не е сигурно, најголемиот дел од комерцијалниот ризик паѓа на приватниот партнер. Затоа, приходот на приватен партнер во голема мера зависи од неговата способност да ги намали трошоците, додека го одржува стандардот на услуга што го бара договорот. За време на периодот на закуп, властите се одговорни за финансирање и планирање на понатамошни инвестиции и одржување. Затоа, лизингот како модел на ЈПП е соодветен онаму каде што е потребна оперативна ефикасност, но не големи нови инвестиции. Лизингот е отскочна даска и подготовка за повисоки нивоа на ЈПП, како што се варијантите и концесиите на БОТ. Административната сложеност ги прави покомплицирани од договорните модели, па затоа е неопходно да се воспостави посебно регулаторно тело од страна на властите за следење на спроведувањето на договорите за лизинг.

Разликата помеѓу лизинг и афермар е во начинот на избор на најповолен приватен партнер. Во моделот на афери, победува најниската понуда (цена на операторот), а во моделот за лизинг, највисоката понуда (надомест за закуп). На пример, ако се направи ЈПП во водоснабдувањето, компанијата што би понудила најниска цена за произведен

---

<sup>23</sup> Во своето капитално дело Богатството на народите (1776), Адам Смит беше првиот што се залагаше токму за овие идеи, со што ги воспостави темелите на модерната економија, на која дури и денес е можно само да се изгради богата држава.



кубен метар вода, што би била обврзана да ја плати на јавниот сектор, велат од градот кој е сопственик на системот за водоснабдување, би победил во афирмативниот модел. Цената за потрошувачите ќе биде одредена со договорот за ЈПП, а приватниот партнер ќе ги наплати и покрие своите оперативни трошоци и трошоци за одржување од разликата помеѓу цената на водата за потрошувачите и тарифата што ќе ја плати за градот, кој ќе инвестира во инфраструктура за вода и други капитални инвестиции.

Во моделот за лизинг на истиот пример за водоснабдување, фирмата што би понудила највисок надоместок за закуп, односно највисока цена за метар кубен вода што би ја платил градот, ќе го добие тендерот, а профитот би бил разликата помеѓу надоместокот за закуп и конечната цена за потрошувачот.

Моделот *Afermage* ја наградува најниската производствена цена од приватен до јавен партнер, додека моделот за лизинг ја наградува највисоката продажна цена од јавен на приватен партнер. Во аферата, градот купува кубен метар вода од најевтиниот понудувач, додека во лизинг го продава истиот кубен метар вода на понудувачот кој нуди највисока цена.

Затоа, во афирмативниот модел, операторот ги собира приходите од продажба и ја пренесува на јавниот партнер разликата помеѓу вкупниот приход и договорената такса (што претставува количина на вода што ја плаќа јавниот сектор), додека во моделот за лизинг приватниот партнерот плаќа фиксна, однапред договорена такса на јавниот партнер.

Заедничко за услугите, договорите за управување и лизингот е позицијата на приватен партнер кој склучува договори со јавниот сектор за управување со одреден, веќе постоен, изграден и функционален дел во сопственост на јавниот сектор пред, за време и по истекот на договорот. првите три модели на аранжмани за ЈПП се во делокругот на работа, поради што постои пропорционална градација на времетраењето на договорот и висината на ризикот на приватниот партнер

### **2.3.1. Потенцијални предности и слабости**

Предноста на лизингот е поттик за поефикасно управување и заштеди со ист квалитет на услуга и цена, меѓутоа, проблемот може да биде доколку договорот дозволи неконтролирано влијание на операторот врз цената на услугата. проблемот е што одговорноста за инвестициите останува кај јавниот сектор, така што приватниот партнер ќе инвестира што е можно помалку во одржувањето на инфраструктурата. Следењето на работата на приватниот оператор од страна на јавниот сектор е важно за контрола на исполнувањето на поставените квалитетни перформанси во договорот.

### **2.3.2. Студија на случај - Ерменија, Ереван, договор за лизинг за управување со водоснабдување, 2006**

Примерот на градот Ереван е добар затоа што во пракса го покажува развојот на ЈПП од поедноставни до посложени аранжмани. Пред да биде потпишан 10-годишниот договор за лизинг помеѓу Државниот комитет за води и француската компанија „ *Veolia Water* <sup>24</sup>“ во 2006 година, беше во сила менаџерски договор за водоснабдување, потпишан од 2000-2005 година со италијанската компанија. „ *State Water Committee* “ основа нова компанија во Ерменија - *Yerevan Djur* поради потребата од спроведување на договорот. Според договорот за лизинг, водоводот на градот Ереван го довери управувањето и одржувањето на неговите објекти на приватен оператор. Договорот му дава право на операторот да наплатува и наплатува потрошувачи, додека објектите остануваат во сопственост на градот, кој е одговорен за одржување и понатамошен развој на системот. Во овој случај, операторот е исто така одговорен за дел од одржувањето на системот и инвестирање во дел од опремата<sup>25</sup>.

Ерменија формираше јавна, независна институција - *Public Services Regulatory Commission*, чија улога е да го следи спроведувањето на договорите од страна на приватни оператори. Искуството покажа дека улогата на таквото тело во спроведувањето на

---

<sup>24</sup> Veolia Water е водечка светска приватна компанија во секторот за вода и канализација. Основана во 1853 година во Париз, денес работи во 66 земји со речиси 100.000 вработени и приход од над 12 милијарди евра годишно

<sup>25</sup>. OECD: Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA, Case Study no. 1: Yerevan Water Supply Company Lease Contract, 2008

договорите врз основа на перформансите. договори) оправдано, и дека таквите договори ја олеснуваат привлекувањето странски извори на финансирање<sup>26</sup>.

Договорот беше потпишан помеѓу три страни: закуподавецот (*Public Services Regulatory Commission*), закупецот (*Yerevan Djur*) и *Veolia Water*, како понудувач, добитник на тендерот и сопственик на *Yerevan Djur*. Според договорот за закуп, закупецот му плаќа на закуподавачот надомест за 6 месеци за време на траењето на договорот. За да обезбеди инвестиции за водоснабдување, ерменската влада подигна заем од Светската банка (18,5 милиони американски долари). Приходите од надоместоците за лизинг ги користи Владата за враќање на заемот. И закупецот и понудувачот се должни да достават гаранции за извршување на работата од реномирана банка.

Обврските на приватниот оператор се:

1. Техничко управување (операции за водоснабдување и управување со капацитети за собирање отпадни води, безбедност на возила, градежна машинерија, ИТ, детектори за истекување на вода, следење на процесот на производство на вода и управување со имплементација на проекти);

2. Бизнис менаџмент;

3. Имплементација на подобрени програми за одржување и поправка за време на договорот;

4. Плаќање надомест за закуп (*Lease fee*);

5. Поднесување извештаи според договорните одредби.

Индикатори за извршување на договорот се квалитетот на водата, континуитетот во снабдувањето и навременоста во решавањето на жалбите на клиентите. Операторот е должен да вработи локална работна сила, и по истекот на договорот, да ги врати преземените постројки во добра состојба, така што континуираното снабдување со вода може да продолжи најмалку 5 години.

## 2.4. БОТ договори и варијанти

---

<sup>26</sup> Светската банка одобри заем од 19 милиони долари за инвестиции во системот за водоснабдување во Ереван

Договорите за изградба-работа-трансфер (*Build-Operate-Transfer*) имаат неколку варијанти кои зависат од улогата на приватниот партнер во бизнисот. БОТ формите на ЈПП се екстремно сложени проекти ориентирани кон пазарот кои бараат обемна документација и преговарање. Тие се предмет на големи финансиски инвестиции и бараат многу време од сите учесници.

Моделот БОТ подразбира дека приватниот партнер ја гради фабриката, управува со договорениот период и го враќа во јавна сопственост. Договорите за БОТ се специјално дизајнирани за гринфилд или браунфилд проекти. Во таа смисла, тие се разликуваат од концесиите бидејќи претставуваат целосно нови инвестиции, додека концесиите подразбираат подобрување и управување со веќе постоечките капацитети, инфраструктура или јавни добра. Договорите подразбираат дека приватниот партнер дизајнира, гради и управува со фабриката за подолг период, од 15-30 години, по што с *everything* се враќа во сопственост на јавниот сектор. Приватна компанија или конзорциум финансира и развива целосен инфраструктурен проект според стандардот и перформансите поставени од јавниот сектор.

Постојат различни варијанти на моделот БОТ<sup>27</sup>:

**ВТО** (*build-transfer-operate*) фабриката станува јавна сопственост по изградбата на приватниот сектор, а управувањето останува приватно до истекот на договорот;

**ВОО** (*build-own-operate*)-приватно гради, поседува и управува со фабриката целосно.

**ВЛТ** (*Build - lease - transfer*) - приватно лице гради и изнајмува објект на јавниот сектор, кој го презема управувачкиот и оперативниот ризик, а по истекот на договорот, сопственоста на објектот се пренесува на јавниот сектор по однапред одредена цена.

**ВООТ** (*build-own-operate-transfer*)-приватниот сектор добива франшиза за финансирање, проектирање, изградба и управување со имотот, како и право на наплата за користење за време на договорниот период, по што се предава сопственоста на јавниот сектор.

---

<sup>27</sup>Menhree and Pollalis: *Case studies on BOT*, Delft Un. of Technology, Nederlands, 1996.

**DBFO** (*design-build-finance-operate*)-акцентот е ставен на финансирање на проектот, кој е целосно препуштен на приватниот партнер. Сопственоста на објектот е јавна, надоместоците за користење ги наплатува приватен партнер и договорената такса за користење на објектот се плаќа на јавниот сектор. На тој начин, јавниот сектор не учествува директно во наплатата, го ослободува буџетот во висина на инвестицијата и останува сопственик на објектот.

**DCMF** (*design-construct-manage-finance*)-приватен партнер дизајнира, гради, управува и финансира објект според спецификациите договорени со јавниот сектор, кој плаќа закуп на објектот на приватниот сектор. Овој модел се применува при изградба на болници и затвори. Сопственоста останува јавна, како и квалитетот и контролата на цените, а ангажманот на приватниот сектор го намалува притисокот врз буџетот.

**ROT** (*rehabilitate-operate-transfer*)-приватен партнер го обновува погонот, управува со него за договореното време и го враќа во јавна сопственост. Варијанти на овој модел се и моделите LDO (*lease-develop-operate*) или BDO (*build-develop-operate*), каде приватниот сектор изнајмува или купува постоечка фабрика од јавниот сектор, инвестира во обнова и модернизација и управува со договорниот период ;

**BBO** (*buy-build-operate*)-варијанта на моделот BOO, при што приватниот сектор ја купува фабриката, ја доведува во оперативна состојба и целосно управува со неа;

**DB** (*design-build* или *turnkey* на рака) - приватниот сектор дизајнира и гради проект според спецификациите на јавниот сектор по фиксна цена и носи финансиски и проектни ризици, додека одржувањето и управувањето останува во рацете на јавниот сектор;

**DBM** (*design-build-maintain*) е сличен на моделот DB, освен што одржувањето на фабриката паѓа на приватниот партнер за договорениот период, а јавниот сектор останува сопственик и управува со фабриката;

**DVO** (*design-build-operate*)-е исто така варијанта на моделот DB, со управување во рацете на приватниот сектор за време на договорниот период

Бројот на комбинации не е ограничен и во јавниот и приватниот сектор практично постои избор од горенаведеното, но и сосема нови можности во зависност од правната и институционалната рамка на земјата каде што е направено ЈПП. Заедничка карактеристика на сите варијанти е приватното финансирање, а главната разлика е во распределбата на ризикот.

Во проектите на БОТ, одговорноста за финансирање, градење и управување со проектот лежи на приватниот партнер. Владата дава концесија на приватна компанија да изгради и работи со фабрика (пат, болница, тунел, мост, итн.) Во одреден временски период. Приватна компанија ги користи приходите од наплатата на услугите што ги обезбедува фабриката со која раководи, а ги сервисира долговите кон инвеститорите (банки, акционери, акционери итн.). Понекогаш јавниот сектор, исто така, може да се појави како краен клиент (*Offtake Purchaser*), а потоа проектот е повеќе за плаќање услуги, отколку за финансирање инфраструктура, бидејќи проектот не се појавува како трошок во буџетот на јавниот сектор. Во овој случај, проектната компанија не ја продава услугата на крајните корисници, како во случај на концесија, туку јавниот сектор ги купува излезните спецификации на проектната компанија.

Приватен партнер (проектна компанија) може да добие средства од приватни банки, билатерални и мултилатерални организации (инвестициски фондови), извозни кредитни агенции, преку финансирање преку издавање обврзници, меѓународни финансиски организации итн., Од кои сите се нарекуваат заемодавачи. Главниот мотив на заемодавачите е управување со ризикот и ограничување на ризикот на минимум.

Учесници во БОТ варијантата на ЈПП можат да бидат:

- Јавен сектор (влада или локална власт). Владата е иницијатор за инфраструктурни проекти и одлучува кој модел на соработка со приватниот сектор ќе се користи за имплементација на проекти.

- Приватен партнер-концесионер. Еден партнер или конзорциум, кој воспоставува возило за специјална намена (СПВ) преку кое се спроведува проектот. Концесионерот е одговорен за проектирање, финансирање, управување и одржување на проекти. Исто така, објектот е во сопственост на приватен оператор за договорениот период, како и наплата на профит.

- кредитирање банки; повеќето проекти се финансираат со позајмување од банки. Гаранциите се дадени од компанија за специјална намена (SPV).

- други доверители; SPV, исто така, може да подигне заеми од национални и регионални банки за развој, со издавање обврзници и јавно продавање акции.

- Подизведувачи: СПВ има ограничена работна сила и за потребите на проектот може да склучи договори со специјализирани подизведувачи.

### 2.4.1. Фази на проектот БОТ

Проектот БОТ има 6 фази: физибилити студија, тендер за избор на најповолен изведувач, имплементација на проект, фаза на изградба, оперативна фаза и пренос на сопственост на објектот на договорот БОТ<sup>28</sup>.

Јавниот сектор спроведува физибилити студија, за да се утврди потребата од ангажман на приватниот сектор и исплатливоста на проектот. Исто така, можно е приватен партнер да ја утврди потребата за проект БОТ и да му предложи на јавниот сектор физибилити студија и предлог за соработка со БОТ.

Тендерскиот процес го организира јавниот сектор со објавување на тендер за одреден проект. По завршувањето на првата тендерска фаза, приемот на квалификациите на потенцијалните партнери (*Request for qualifications*), владата поканува неколку понудувачи да ги достават своите понуди (*Request for proposals*) и избира концесионер меѓу нив. Во случај иницијаторот на проектот да биде приватен партнер, тој се обраќа до соодветната владина агенција со предлог кој е прифатен или одбиен по анализата.

Во процесот на имплементација на проектот, концесионерот аплицира за одобренија за градба. Овој процес може да се скрати доколку владината агенција за ЈПП активно учествува во процесот на склучување договори.

Фазата на изградба започнува по добивање на сите дозволи.

Оперативната фаза е одговорност на концесионерот, кој е сопственик на објектот за време на траењето на договорот. Тој е исто така должен да се грижи за одржувањето на објектот. Договорите за изградба и управување со објектот ја одредуваат состојбата на објектот во моментот на пренос на јавниот сектор.

Преносот на сопственоста на објектот се врши по истекот на договорот за БОТ, бесплатно, освен ако јавниот сектор го преземе објектот порано, кога е должен да ја плати разликата на приватниот партнер. По трансферот, јавниот сектор може да продолжи да управува со објектот, да го продолжи договорот со приватен партнер или да распише нов тендер.

---

<sup>28</sup> Menhree and Pollalis: *Case studies on BOT*, Delft Un. of Technology, Netherlands, 1996, str.14

## 2.4.2. Потенцијални предности и слабости

Најголемата предност на моделот БОТ за јавниот сектор е приватното финансирање и трансферот на ризик на приватен партнер во инфраструктурата и управувањето во различни сектори на јавни работи. Со завршувањето на проектот БОТ, јавниот сектор станува сопственик на готовото и развиено јавно добро, без оптоварување на буџетот и ризикот. Изворите на финансирање се практично неограничени и за разлика од јавните работи, распределбата на ризикот е поефикасна и трошоците се помали. Исто така, времето на извршување на работите е, по правило, побрзо отколку кога тие се изведуваат од јавниот сектор.

Поради понапредната технологија и поефикасното управување што е на страната на приватниот сектор, излезните спецификации (*Output*) имаат пониска цена. Ангажирањето искусни професионалци во секоја фаза од проектот обезбедува подобар преглед на изводливоста на проектот во почетната фаза на планирање. Поголемите проекти отвораат можност за привлекување странски инвестиции. За разлика од приватизацијата, во сите фази на проектот јавниот сектор ја задржува стратешката контрола врз проектот. Бидејќи е во интерес на проектната компанија да управува со фабриката што е можно подолго, тоа е можно само по висококвалитетна изградба на фабриката, што е во интерес на јавниот сектор, така што на крајот таа поседува квалитетен објект и крајни корисници. Покрај трансферот на модерни технологии и know-how, локалниот персонал ќе има корист и од јавниот сектор, кој ќе биде ангажиран во имплементацијата на проектот, бидејќи ќе стекнат понапредни знаења. Поддржувачките индустрии поврзани со проектот ќе се развиваат индиректно, а со нив и локалниот пазар: работодавачи, подизведувачи, добавувачи и акционери.

Сепак, моделите БОТ се сложени процеси. Тие бараат комплексна експертиза, особено во почетните фази на склучување договори. За секој ризик што го презема, приватниот партнер очекува профит и тој оди на сметката на крајниот корисник. Во случај на лошо управување во преговорите за јавниот сектор, крајните корисници може да бидат колатерална штета на договорот, погодени од високите цени. За време на долгорочната имплементација, проектот може да биде попречен од различни политички опозиции и



еколошки друштва и слични невладини организации. Во слабите економии, кои по правило, исто така, имаат лошо регулирано владеење на правото, обезбедувањето јавни услуги преку моделот БОТ може да биде повисока цена од традиционалното јавно финансирање. Затоа, прелиминарната споредба на трошоците за потенцијален проект во јавни и приватни перформанси (т.н. *Public sector comparator- PSC*) е клучна при одлучувањето дали БОТ-проектот е профитабилен. Во случај на погрешна проценка, проектот БОТ може да биде поскапо решение од јавното финансирање. Во случај на странски инвестиции, девизниот ризик може да биде проблематичен доколку не се распредели подеднакво на двата партнери.

Од гледна точка на партнер, проектот БОТ носи не помалку можни проблеми: поместување на трошоците за изградба, нестабилност на девизниот курс, политичка варијабилност и однесување на последователните власти во однос на проектот, повлекување на локалните партнери и акционери, промени во законите и даноци кои би влијаеле на оперативните трошоци и евентуално банкрот на јавниот сектор, како главен клиент на услугата.

### **2.4.3. Студија на случај - Тунел под канал (*The Channel Tunnel Project*)**

Каналот под Ламанш е еден од првите и најголемите БОТ проекти во Европа. Идејата за спојување на Велика Британија со Европа датира уште од времето на Наполеон - првите дела започнале во 1880 година, но проектот бил прекинат поради британскиот страв од војна. Од таа причина, бројни планови беа запрени с after до Втората светска војна, кога ненадејниот развој на авијацијата ги направи британските стравови од германската инвазија низ тунелот бесмислени. Сепак, до 80 -тите, ништо не беше направено. Ова не е случајно, бидејќи, како што видовме во воведното поглавје, во времето на Маргарет Тачер започна реформата на социјалната држава, приватизацијата и повлекувањето на државата од економијата. Тоа му овозможува на приватниот сектор да предлага, но и да спроведува проекти, а самата премиерка даде светлина за изградба на тунелот со изјавата дека нема ништо против ангажирање приватен капитал, идеи и експертиза за проектот. Тогашниот лидер на Франција, Франсоа Митеран, се согласи со

неа<sup>29</sup>. Така, во 1981 година, беше договорено да се формира работна група составена од банкарски експерти од двете земји, која ќе ги разгледа можностите за приватно финансирање на проектот.

Тендерот беше објавен во 1985 година, и беше избрано решението на тунелот со железнички сообраќај. Идејата за тунел за автомобили, која беше поддржана од поголемиот дел од јавноста, беше отфрлена од безбедносни причини, а најголемото противење на проектот го формираа феџботските компании кои се плашеа од пад на сообраќајот во нивниот бизнис. Компанијата што ја доби работата беше француско-британскиот конзорциум *Eurotunnel*, составен од британската група *The Channel Tunnel group* и францускиот *France Manche (CTG/FM)*. Од британска страна, две банки и пет градежни компании учествуваа во конзорциумот, додека францускиот дел од конзорциумот се состоеше од три банки и пет градежни компании. Пет британски градежни компании се споени во заедничко вложување наречено *Translink Joint Venture*, додека пет француски градежни компании се споени под името *GIE Transmanche Construction*. Двете групи се поврзани со двонационалната проектна компанија *TML - TransManche Link*.

Договор за *Design-Build* беше потпишан помеѓу Евротунел, кој беше задолжен за финансирање, и ТМЛБ, чија задача беше да го дизајнираат и изградат тунелот до 15 јуни 1993 година.

Надзорно инженерско тело, *Maître d'Oeuvre*, беше формирано за да ги надгледува и известува за напредокот на проектот и на владите и на банките на доверителите., Безбедносните стандарди, квалитетот и перформансите поставени од *Eurotunnel*.

Договорот со владите на Франциско и Британија беше потпишан во март 1986 година, како концесија за 55 години, а подоцна беше продолжен на 65 години и истекува во 2052 година, кога Евротунелот треба да го предаде целиот проект на двете земји во оперативна состојба

Тројниот тунел има две пруги, помал сервисен тунел помеѓу и два терминали, е долг 50,5 километри, од кои 37,9 километри е под морето, на просечна длабочина од 40 метри. Отворен е во 1994 година и ги поврзува градот Фолкстоун во Британија и Кале во

---

<sup>29</sup> Ahmad Kreydieh: *Risk management in BOT project financing*, Massachusetts institute of technology, 1996, str. 45.

Франција. Благодарение на брзите железници и тунелот, денес од Лондон до Париз може да стигнете за 2 часа и 15 минути, а до Брисел за 1 час и 50 минути.

Проектот доцнеша 12 месеци со отворањето и 19 со почетокот на комерцијалната употреба, а од проценетите 4,8 милијарди фунти достигна неверојатни 10,5 милијарди фунти во трошоците за изградба. Објавено во 1995 година. Каматата за основниот долг од 9 милијарди достигна 2 милиони фунти дневно. Пред да започне наплатата на добивката од наплатата на сообраќајот, беше прекината исплатата на дивиденди на сите акционери, од кои во 1997 година имаше дури 683.000 и кои поседуваа 69% од капиталот. Поради финансиската катастрофа на проектот, во кој во кредитирање учествуваа 225 банки од целиот свет, во 1998 година долгот беше рефинансиран и концесијата беше продолжена за 10 години. На тој начин се смени структурата на акциите, така што индивидуалните акционери паднаа од 69% на 48% од сопственичките акции. Дивидендите се уште не беа исплатени, цените на акциите на Евротунел паднаа, па во 2006 година дојде до официјален банкрот.компаниии. Рокфелер Голдман Сакс купи 87% од капиталот во 2007 година. Некои сметаат дека овој потег е намерна измама и иден монопол над железницата во Европа од страна на американскиот монополист, а целиот проект за тунели како англо-американски обид да се освои европскиот пазар.

Иако еден од најголемите градежни потфати на 20 век, Тунелот под Ламанш е финансиско фијаско и добар пример за неможноста за успешно долгорочно планирање. Трошоците беа потценети, приходите беа преценети и беше невозможно да се предвиди развојот на пазарот децении однапред (таканаречените нискобуџетни компании целосно го преплавија пазарот со евтини летови). Во трката за профит, банките беа побројни од акционерите, кои оставија десетици илјади без своите пари. Она што е позитивно е отсуството на загуба на пари на сите даночни обврзници, бидејќи државата не учествуваше во финансирањето на проектот. Среќна околност е и времето на банкрот - ако случајно ситуацијата е иста денес, не би било чудно државите да ги социјализираат загубите на приватните компании и банки, како што се случува во САД, Франција или Ирска, што води за уште поголема криза на целиот систем.

## **2.5. Британски модел за ЈПП - Иницијатива за приватни финансии (PFI)**

Британија беше меѓу првите што имплементираше ЈПП преку одредена форма, позната по кратенката PFI. Иницијативата за приватни финансии е долгорочен договор помеѓу јавен и приватен партнер во кој одговорноста и ризикот за дизајнирање, градење, финансирање, одржување и (не секогаш) управување е на приватна компанија, но според критериуми јавниот сектор му плаќа на приватниот партнер надомест за користење за време на договорот, што е обично за 20-30 години. Како што може да се види, PFI е ист со моделот DBFO PPP, а исто така има многу сличности со моделот на концесија. Разликата се јавува во сопственоста, бидејќи во моделот PFI сопственик на фабриката за време на договорот е приватниот сектор, додека во моделот за концесија и DBFO сопственоста е јавна.

Проектите на PFI во Британија се разновидни. Ги опфаќаат традиционалните јавни услуги (училишта, болници, затвори, полициски и противпожарни станици, јавно домување, погони за преработка на отпад, итн.), Транспортна инфраструктура, воена опрема и системи за поддршка, ИТ и центри за рекреација. Најголемите инвестиции на ПФИ се во транспортни проекти: модернизацијата на лондонското метро е најголемиот договор за ПФИ досега, проширување на патната мрежа, мостови, како и воени проекти (за полнење гориво во воздух, сервисирање на аеродроми и тренинг летови) високи улоги. Најголемиот транспортен проект е CTRL (The Channel Tunnel Rail Link)<sup>30</sup>.

Практиката покажа дека две третини од проектите на ПФИ се завршуваат во договорениот рок и без дополнителни трошоци за јавниот сектор, додека сеидбата на една третина од традиционално јавно финансираните проекти е завршена на време и без дополнителни трошоци и кршење на планираниот буџет. Независните студии проценуваат дека моделот PFI заштедува околу 17% од парите во однос на јавното финансирање<sup>31</sup>.

### **2.5.1. Студија на случај: PFI проект на училиштето Барнхил, Хилингдон, Лондон, 1999 година**

---

<sup>30</sup> CTRL е супер брза линија од 108 километри и 300 километри на час што ги поврзува Лондон и тунелот под Ламанш.

<sup>31</sup> James Edwin Kee and John Forrer: *Private Finance Initiative - The Theory behind the Practice*, Prepared for presentation by James Edwin Kee at the 14th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, October 10-12, 2002, Kansas City

Средното училиште Барнхил (1.450 ученици) се наоѓа во Хилингдон, предградие на Лондон. Изграден е преку аранжманот PFI и започна со работа во 1999 година. Изградена е од Jarvis Construction Ltd. Договорот со локалните власти беше потпишан во 1998 година за 25 години, а капиталната вредност на проектот е 18,8 милиони фунти. Операторот е должен да го одржува училиштето за договорениот период по изградбата<sup>32</sup>.

Училиштето е изградено на местото на урнато старо училиште. Операторот претходно имаше искуство во изградба на 12 училишта во аранжманот PFI. Во договорот, новото училиште требаше да го исполни стандардот за рангирање Б за училиштата пропишани од британското Министерство за образование, меѓутоа, беше постигнат највисокиот стандард А, а училиштето ја доби титулата училиште за иднината<sup>33</sup>.

## 2.6. Институционално ЈПП-ИПП

Досега, можевме да заклучиме дека јавно-приватно партнерство е договорна врска помеѓу јавен и приватен партнер што ги дефинира правата и обврските во инфраструктурните проекти што ги спроведува јавниот сектор. Меѓутоа, постои друг модел на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, кога двете страни формираат Заедничко вложување, во кое тие делат учество, управување и одговорност. Таквиот модел на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор се нарекува Институционално јавно-приватно партнерство, скратено ИППП.

Разликата помеѓу ЈПП и ИППП може да се види кога се споредуваат следниве карактеристики на двата модели:

Договорно ЈПП	Институционално ЈПП
- почива на договорните обврски (јавно и договорно право)	- бара ад хок создавање заеднички проекти (корпоративно право)
- јавниот сектор одредува задачи заедничко вложување на приватниот	- новите задачи се исполнуваат со нови сектор
- однос сопственик / менаџер	

<sup>32</sup> Constructing Excellence: Sustainability lessons from PFI and similar private initiatives, 2003, str.1,

<sup>33</sup> Станува збор за стандард DfEE / SEAM, што е кратенка за Department for Education and Employment i Schools Environmental Assesment Method..

(анг. . *principal* / застапник) помеѓу - заедничко дејствување на двајцата партнери  
јавен и приватен партнер без - пример: заедничко вложување  
хиерархиска врска  
- пример: концесија

Европската комисија ја дефинира ИППП како соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор што вклучува формирање заедничко вложување преку кое се спроведуваат јавни договори или концесии<sup>34</sup>. ИППП се создава или како заедничко вложување со основните улоги на јавен и приватен партнер, или приватниот партнер ја презема контролата врз веќе постојното јавно претпријатие со докапитализација, односно на тој начин се стекнува сопственичкиот удел.

Во пракса, ИППП се воспоставува на два начина:

- Воспоставување на ново заедничко вложување, чиј капитал е спојување на јавниот и приватниот сектор, и доделување на јавен договор или концесија на таков нов јавен-приватен субјект;

- Со влегување на приватен партнер во веќе постоечко јавно претпријатие, за кое приватниот партнер во минатото вршел активности преку јавен договор или концесија.

Кога ИППП се формира како заедничко вложување и кога има за цел активности што се предмет на јавни договори или концесии, мора да постои усогласеност со законот за јавни набавки или општите принципи на Договорот за функционирање на ЕУ ( ЕСТreaty). Истото важи и во случај на докапитализација на постоечко јавно претпријатие. Во правото на ЕУ, т.н Правото на заедницата или правото на Заедницата, не постојат посебни правила што го регулираат воспоставувањето на ИСКЗ, но во случаи кога јавниот сектор им ја доверува работата на трети страни, принципите на еднаквост и слобода за обезбедување услуги, транспарентност, меѓусебно почитување и пропорционалност, т.е. основните принципи на правото на Заедницата.

---

<sup>34</sup> Commission of the European Communities: Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPPs, (Communication) C (2007)6661, 2008.

Приватниот партнер влегува во формирање на ИСКЗ по тендерската постапка, по што добива статус на учесник во ИСКЗ и истовремено добива јавен договор или концесија за предметот на аранжманот на ИСКЗ.

Јавниот сектор ја воспоставува ИСКЗ во случаи кога сака да одржува високо ниво на контрола врз проектот, или кога сака да го подобри квалитетот на управување во проектот користејќи приватна експертиза.

Приватниот партнер во IPPP, покрај капиталните инвестиции, активно учествува во договорениот бизнис на заедничкото вложување и управувањето со целиот проект. Европската комисија не признава едноставни финансиски инјекции од страна на приватниот сектор во јавните претпријатија како форма на ИППП.

Недостатокот на јасна дефиниција за IPPP и строгата примена на правото на Заедницата (правото на ЕУ) при склучување договори за јавно-приватно доведоа до доцнење во воспоставувањето на IPPP во земјите-членки поради правна несигурност во врска со учеството на приватниот сектор во моделот на IPPP и ризикот да не биде во согласност со европските закони за јавни набавки. За да се разјасни проблемот, Европскиот парламент во октомври 2006 година во Резолуцијата за ЈПП побара од Комисијата да ја појасни примената на законот за јавни набавки при креирање на ЈПП. Комисијата одговори со објавување на документот: Интерпретативна комуникација за примена на правото на Европската заедница во јавните набавки и концесии според институционални ЈПП<sup>35</sup>.

Во соопштението на ЕК е претставен ставот на Комисијата за тоа како се применува правото на ЕУ во јавните набавки и концесии во воспоставувањето и работењето на ИЕЦП. Изјавата на ЕК не носи нови правила, туку го одразува разбирањето на Комисијата за Договорот за ЕЗ, Директивите за јавни набавки и релевантните случаи од Европскиот суд на правдата. Европскиот суд на правдата- ЕСП). Позицијата на ЕК во соопштението е дека е неопходна тендерска постапка при изборот на приватен партнер за ИСКЗ во согласност со директивите на ЕУ за јавни набавки и Договорот за функционирање на ЕУ. Комисијата препорачува повикот за предлози да содржи

---

<sup>35</sup> Commission of the European Communities: Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPPs, (Communication) C (2007)6661, 2008.

информации за идниот договор на потенцијалната ИППП, статутот на заедничкото вложување, договорот со акционерите, сите елементи на договорниот однос меѓу јавниот и приватниот партнер и сите идни прилагодувања поврзани со проектот. Затоа, при склучување на ИСКЗ, не е потребен посебен тендер за избор на партнери и други за доделување на договори за проектот, но двете работни места се комбинирани во еден тендер. Секоја понатамошна набавка на работи, услуги или услуги за време на работата на ИСКЗ, кои не се предмет на оригиналниот договор во процесот на склучување на ИСКЗ, бара нова тендерска постапка.

Фактот дека јавниот сектор во моделот на ИСКЗ има заедничко вложување со приватен партнер, не значи дека бизнисот што произлегува од ИППП соработката добива статус на внатрешен третман. Ова значи дека јавното претпријатие кое формира IPPP со приватна компанија заради еден бизнис, не може да влезе во друг јавен говор или концесија со истиот приватен партнер без тендерска постапка. проблемот со внатрешниот статус на предметите за ЈПП и неговото толкување не произлегува од законодавството, туку е последица на неговиот недостаток и неопределеност на постојните правила за јавни набавки. Затоа, сегашното толкување произлегува од позициите на Европскиот суд на правдата и неговите пресуди во бројни случаи што стигнале до судот поради недоследноста на законодавната рамка за ЈПП. Во најчесто цитираниот случај на Штад Хале, ЕСП пресудува дека Директивата за јавни набавки секогаш мора да се применува кога јавниот сектор сака да склучи договор со компанија чиј правен статус е различен од оној на изведувачот и во кој јавноста акционерски капитал на секторот со една или повеќе приватни компании. Ова значи дека IPPP може да го добие договорот само ако заедничкото вложување добие тендер објавен според правилата за јавни набавки на ЕУ.

Недостатокот на правна дефиниција за ИСКЗ отвора проблем, бидејќи европското законодавство не го признава концептот на соработка како клучен инструмент за успешна ИЕЦП. Меѓутоа, за да функционира моделот IPPP, потребно е влијанието на двата партнери во проектот. Меѓутоа, правилата на ЕУ за јавни набавки бараат јавниот партнер во тендерската постапка однапред да ги воспостави сите услови за идна соработка, без можност за подоцнежни промени без објавување нов тендер. Ваквиот ригорозен став го спречува основниот елемент на аранжманот за ИСКЗ - соработката.



Освен бројните сомнежи и нејаснотии во толкувањето на законодавната рамка при воспоставување на ИСКЗ во ЕУ, уште поголем проблем се разликите помеѓу јавното и приватното управување, кое треба да работи заедно во форма на ИСКЗ. Разликите во дијаметрално спротивни вредности, фокуси и начини на работа помеѓу јавниот и приватниот сектор, претставуваат речиси невозможна средина во која менаџерите од двете страни треба да работат заедно на иста работа. Затоа моделите на IPPP се многу ретки во ЕУ и скоро нема податоци за нив во пракса. Преовладуваат стандардни форми на ЈПП базирани на договори кои овозможуваат чисти односи меѓу партнерите.

### **III. ПРАВНА РАМКА ЗА ЈПП**

Третото поглавје се занимава со правната рамка за јавно-приватно партнерство и со Европската унија, во врска со правната рамка на Светата трговска организација (СТО). Правната рамка е многу важна, бидејќи за да се спроведе аранжман за ЈПП, треба да се усогласат со законските прописи. Имајќи предвид дека нашата земја е во Европа и се стреми кон полноправно членство во ЕУ, и дека ЈПП се најзастапени во ЕУ, посебно внимание беше посветено на анализата на постојното законодавство на ЕУ во однос на ЈПП. Презентација на статусот на јавните услуги и комуналните работи, постапката за јавни набавки, статусот на концесијата и случајот со договорите или подготовка на ЕУ за концесија и публицитет на ЈПП. Анализирајте ја Европската директива за јавни набавки и најновите ревизии на прецесии и други ЈПП. Објаснети се функционалните структурни и кохезиони фондови на ЕУ и единствената работа и дискусија за ЈПП. Анализа на Директивата за практични лекови и доделување на договори за јавност и ЕУ. Се анализира преглед на статусот на ЈПП и обичајот на СТО. Заклучокот ги истакнува недостатоците на постојната правна рамка на ЕУ и СТО кон ЈПП и ги сумира проблемите што затоа постојат во пракса. За време на анализата на законодавната рамка за ЈПП, секој проблем е илустриран со конкретни случаи на судска практика земени од богатата практика на Европскиот суд на правдата.

Според податоците на Светска банка за 2013 година, има 48 земји во светот со закони за ЈПП<sup>36</sup>. Во 2008 година, земјите од Централна и Источна Европа, преку Европската банка за обнова и развој (ЕБОР), потпишаа учество во проектот за евалуација на постојните закони за концесии, скратено како Проект. Тоа е документ на ЕБОР кој ги анализира законите за концесија во 28 земји, ги споредува со меѓународните стандарди и препорачува реформи за подобрување на законодавната рамка за ЈПП и концесии<sup>37</sup>.

Доколку не постои посебен закон за ЈПП, јавно-приватно партнерство во земјите што ги спроведуваат генерално потпаѓаат под законите за јавни набавки или концесии. За да се овозможи воспоставување успешен ЈПП, потребни се модификации во многу области од постојната законска рамка за да се усогласи инерцијата и ригидноста на правото со динамичниот и разновиден опсег на економски и правни односи што произлегуваат од ЈПП. На пример, неопходно е на доверителите да им се обезбеди т.н Зачекорени права, или барања за транспарентни и фер процеси за јавни набавки. Овие измени може да се вклучат во секторските закони, законот за јавни набавки или концесии, или специјален закон за ЈПП. Разликите во строгите законски прописи и флексибилната, пазарно ориентирана област на ЈПП се усогласени со бројни водичи и упатства за ЈПП објавени од ресорните министерства или државните комисии за ЈПП.

Водичите и студиите на случај можат да бидат корисни за учесниците во потенцијален ЈПП, но специјалниот закон за ЈПП е основен фактор во креирањето соодветна законска рамка што ќе овозможи успешен аранжман за ЈПП од правна гледна точка. Затоа, одговорност е на креаторите на политики и законодавците да постигнат баланс помеѓу правилата што промовираат транспарентност, еднаквост и конкуренција, но со себе носат рестриктивни мерки, со ризик таквите ограничувачки мерки да им отежнат на приватните партнери да учествуваат во тендерите.) и зголемување на трансакциските трошоци во процесот на ЈПП. Токму проблемот со балансот помеѓу двата спротивни пола, законодавството и пазарните карактеристики на ЈПП, е сеуште најголемиот камен на сонување на законодавната рамка во развиените земји што применуваат ЈПП.

---

<sup>36</sup> Списокот на земји е достапен на сајтот на Светска Банка (eng. *World Bank*): <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#central&europe>

<sup>37</sup> Ибид

### 3.1. ЈПШ во правото на заедницата

Поимот јавен договор (анг. *Community law*) во правото на заедницата подразбира посебен вид на договор склучен од страна на странката за јавно право со странка од приватно право, што остварува поширок општествен интерес. Специјални правни норми, нешто поразлични од нормите на приватното право, важат за договори за јавност.

Јавните договори имаат три главни карактеристики во прашањата за предметот на договорот, во целите и целите за кои се склучуваат договорите и во посебните правила што важат за склучување и извршување на овие договори.

Субјектите на договорот се странката за јавно право: државата, единица на регионална или локална самоуправа и нивните органи и правни лица финансирани од буџетот (јавни институции, јавни претпријатија, итн.).

Целта на договорот за јавност е дека со склучување на таков договор, јавен орган сака да постигне одреден јавен интерес. Користејќи јавна сопственост, јавното тело може да склучи договор за изградба на одредена зграда за јавна употреба (на пример, училишта, болници, патишта, згради за судството или владата, итн.), Потоа да обезбеди јавни услуги или јавни услуги (на пр. Услуги за јавен превоз) , снабдување на населението со електрична енергија, гас, вода, управување со отпад, итн.), доделување на јавно добро на менаџментот на приватен субјект, договор за набавка на одредени стоки за потребите на функционирањето на јавниот орган, јавниот сервис итн.

Правилата за склучување договори за јавност се регулирани со норми за јавно право - процедурата што претходи на изборот на приватно лице, изборот на субјектот на кој ќе му биде понуден договор за јавна набавка, прашањето за правна заштита на субјектите на кои не им е понуден јавен договор, постапка за измена на договорот за време на договорот итн.

Во однос на содржината, предмет на договор склучен од јавен орган со приватно лице може да бидат јавни работи, јавни набавки на стоки и давање јавни услуги. За прашања за финансирање на изградба или обезбедување услуги или прашање на поделба на ризик (на пр. Кој ги носи ризиците од достапност на зградата, или услуги за крајниот корисник, намалена побарувачка, итн.), Јавните договори може да бидат договори за јавни

набавки на работи, стоки и услуги; договори за концесија и договори за јавно-приватно партнерство.

Секоја економска активност на јавен орган, вклучително и активности на јавен орган при доделување на јавен договор на приватен партнер, е предмет на правила за конкуренција. Со цел да се обезбеди слободна конкуренција и пазарно работење на јавен орган, Европската унија ги ограничува активностите на јавните власти со своите правила и ја принудува да се однесува пазарно во своите економски активности.

Правото на заедницата што се однесува на доделување на договори за јавност (јавни набавки, концесии и јавно-приватни партнерства) се заснова на општите правни принципи на Европската унија. Така, основните принципи на конкуренција произлегуваат од четирите пазарни слободи на Договорот за ЕУ (слобода на движење на стоки, работна сила, услуги и капитал). Ова се принципите: недискриминација, еднаков третман, транспарентност и меѓусебно признавање и почитување.

### **3.2. Правила што важат за сите договори за јавност**

Сите јавни договори склучени на територијата на ЕУ мора да ги исполнуваат правилата што се однесуваат на критериумите за избор на најдобра понуда, рекламирање и транспарентност, технички спецификации, вистинските способности на понудувачите, борбата против корупцијата, традиционалната и електронската комуникација и електронските аукции.

#### **3.2.1. Критериуми за избор на најдобра понуда**

При доделување на договори за јавност, два основни критериуми се користат при изборот на најповолна понуда: исклучиво најниска цена или економски најповолна понуда. Во вториот случај, се земаат предвид различни критериуми поврзани со предметот на јавни набавки (квалитет, цена, технички, функционални, естетски, еколошки и други карактеристики). Јавниот партнер што ја објавува набавката го одредува специфичното оценување за секоја од потребните карактеристики.

#### **3.2.2. Правила за рекламирање и транспарентност**

Јавните договори чија вредност ги надминува праговите утврдени со Директивите за јавни набавки подлежат на обврски за рекламирање и транспарентност кои мора да се усогласат со стандардите и процедурите за рекламирање во Службениот весник на ЕУ. Постојат три вида реклами:

Периодично индикативно известување (*Periodical indicative notice- PIN*), содржи проценка на обемот на јавните набавки за следната година на одреден јавен субјект. Не е задолжителен.

- Поканата за тендер (*Invitation to tender*) е официјална покана до добавувачите да ги достават своите понуди, со што започнува тендерската постапка. Тој е задолжителен.

- Известувањето за доделување на наградата за добитник на договор (*Contract award notice- CAN*) го објавува победникот, цената и причините за победата на најповолниот понудувач на тендерот. Тој е задолжителен.

Транспарентноста ја зголемува конкуренцијата и ги намалува цените, но има и негативни ефекти, како што е намерно намалување на цените за да се елиминира конкуренцијата, што доведува до послаб квалитет и монополизација на пазарот<sup>38</sup>.

### **3.2.3. Технички спецификации**

Тие се дел од документацијата за договорот и вклучуваат карактеристики поврзани со заштита на животната средина, дизајн, изведба, безбедност, квалитет и производни методи поврзани со предметот на договорот за јавност. За договори за јавни работи, техничките карактеристики исто така вклучуваат наоди од инспекција и сертификати за квалитет. При воспоставување технички спецификации, јавниот субјект се води според стандардите на ЕУ, техничките одобрувања на ЕУ и меѓународните стандарди.

### **3.2.4. Вистинските способности на понудувачите и борбата против измамата и корупцијата**

---

<sup>38</sup> Bovis, Christopher H.: *EU Public Procurement Law*, Elgar European Law Series, Edward Elgar Publishing, 2007, str. 67-68

Европската законодавна рамка ги пропишува условите за аплицирање во јавните набавки. Нивната цел е да ги проверат финансиските, техничките, професионалните и економските капацитети на потенцијалните понудувачи, како и да спречат измама и корупција во јавните набавки. На компаниите кои претходно беа обвинети за деловни злоупотреби (корупција, перење пари, измама, итн.) Им е забрането да учествуваат на тендери. Јавниот субјект што го објавува тендерот има право да бара од секоја документација на понудувачот што сведочи за кредитната способност на понудувачот и неговата економска историја. Секој понудувач може да биде исклучен од тендерот во случаи на: стечај, ако е на суд, ако е обвинет за какви било прекршувања на деловните правила, ако не платил даноци и придонеси и ако доставил лажни информации до јавноста ентитет.

### **3.2.5. Традиционална и електронска комуникација**

Во размената на информации, Директивите за јавни набавки имаат еднаков третман според традиционалните и електронските средства за комуникација. Електронското рекламирање го скратува времето на прием на понудите за сите видови тендерски постапки на 7 дена, додека временските рокови може дополнително да се скратат на 5 дена на отворени и ограничувачки тендери, кога документите за договори се достапни преку Интернет.

### **3.2.6. Електронски аукции**

Јавно тело може да одржи електронска аукција за доделување договор, освен во случај на одредени договори за јавни услуги или работи што вклучуваат интелектуална сопственост, како што е дизајнот на дела. Електронските аукции се базираат на истиот принцип како и класичните тендери - или најниската цена, или економски најповолната понуда.

Пред спроведување на електронската аукција, јавниот субјект ги оценува понудите на тендерот. Сите понудувачи кои поднеле прифатливи понуди се поканети на

електронска аукција со наведениот почеток и фази на аукцијата. Во секој момент од аукцијата, секој понудувач може да го знае својот ранг во одредена фаза на наддавање во споредба со другите понудувачи, но без увид во нивниот идентитет. Електронската аукција се затвора во точно време, по одредено време од приемот на последната понуда, или на крајот од сите фази на аукцијата.

### **3.3. Договор за ЕУ и основни принципи на комунитарно право според други ЈПП**

Покрај концесиите, другите видови договорни ЈПП може да бидат надвор од опсегот на Директивите на ЕУ за јавни набавки. Ова е случај во ситуации кога вредноста на договорот е под границата пропишана со Директивите; во случај на неприоритетни договори за услуги и во случај на договор што Директивите го ослободуваат од обврската за огласување и тендер на итен тендер. Ваквите договори не се опфатени со Директивите, делумно затоа што се смета дека не се секогаш од интерес за прекугранична размена. Доколку договорот ги исполнува горенаведените услови и не потпаѓа под Директивата, за него важат одредбите од Договорот за ЕУ, опишани во претходното поглавје.

Во посебно соопштение, Европската комисија ги изнесе своите ставови за правото на Заедницата за доделување договори што не се опфатени со Директивите за јавни набавки. Според Комисијата, обврската за огласување договори ја вклучува и обврската за спроведување јавен тендер, иако тоа не мора да биде во форма на официјален тендер. Тендерот мора да биде во согласност со општиот принцип на еднаквост, кој вклучува барања за разумни рокови, увид во критериумите за доделување, итн., Слично на одредбите од Директивите, но во соопштението на ЕК се смета дека некои правила во Директивите не се применуваат во на ист начин како и правилата на Договорот за ЕУ. Иако според Директивите некои договори не мора да се огласуваат и да се понудуваат, тие мора да бидат во согласност со принципот на еднаков третман на Договорот за ЕУ, кој подразбира отворена конкуренција и конкуренција и ги вклучува сите обврски на Директивите, кои, парадоксално, ги ослободуваат споменатите договори во наведените ситуации од обврската за рекламирање и наддавање.

Ваквиот став на Комисијата создаде толкава конфузија што Германија, заедно со уште 7 други членови, ја тужеше Европската комисија во Врховниот суд на ЕУ во 2006

година, бидејќи смета дека Комисијата усвоила нови обврзувачки правила во Пораката што се спротивни на правото на Заедницата и имаат правни ефекти врз земјите -членки на ЕУ и дека Комисијата не е надлежна да донесува одредби кои се обврзувачки за членките и кои се во судир со највисокиот правен акт - Договорот за ЕУ<sup>39</sup>. Во 2010 година, судот утврди дека тужбата е неоснована, бидејќи Изјавата на ЕК не е правно обврзувачки документ<sup>40</sup>.

Овој и случајот на Телаустрија, кој го отвори прашањето за обврската за транспарентност на договорите, беше проследен со жестоки критики од научните кругови.

Главните критики се насочени во три насоки:

- Дека Комисијата ја надминува границата на прифатливо судско толкување и презема законодавни активности што ја поткопуваат соодветната врска на одговорност помеѓу законодавниот дом на ЕУ и судството, бидејќи правилата донесени од Комисијата се директно спротивни на одредбите од правото на Заедницата кои дозволуваат одредени видови договори да бидат исклучени од деталната регулатива;

- Дека Комисијата создава несигурност во земјите -членки, јавните субјекти што спроведуваат јавни набавки и потенцијалните понудувачи;

- Комисијата да наметне неоправдани пречки за слободата на избор на членовите во одредувањето на начинот на кој најисплатливиот договор ќе биде исклучен од регулирањето на Директивите;

И особено затоа што судиите на ЕСП не треба да судат сакајќи да ги усогласат ставовите на различните политики за јавни набавки<sup>41</sup>.

И покрај бројните критики за барањата за транспарентност за договорите што не се опфатени со Директивите, истата судска практика е потврдена од Големата комора на ЕСП во случајот Конама. Тоа е концесија за услуги за управување со гасоводи во италијанската општина Чингија де Боти. Конзорциумот Конаме ја тужеше општината за доделување концесија за услуга на компанија без тендер во која 97% од сопственоста е јавна. Судот ја отфрли таквата можност, без оглед на фактот дека нема концесија за јавни услуги во Директивите, бидејќи се прекршени принципите на Договорот на ЕУ за слобода

---

<sup>39</sup> Случај T-258/06 *Germany vs Commission*, OJ C-294/52, 2006

<sup>40</sup> European Commission legal service: *Summaries of important judgments- Case T-258/06*, достапно на: [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/06t258\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/06t258_en.pdf),

<sup>41</sup> S. Arrowsmith: *The Law of Public and Utilities Procurement* (2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2005)



на основање (член 43) и обезбедување услуги (член 49) На Исто така, беше отфрлена можноста 97% од капиталот да се смета за внатрешни јавни набавки, во кои не важат правилата на ЕУ за јавни набавки.

### **3.4. Толкувачки изјави на Европската комисија за ЈПП (*EC Interpretative Communications*)**

Од 2000-2009 година, Европската комисија усвои пет документи во форма на водич за примена на правилата на ЕУ за јавни набавки во врска со ЈПП.

Хронолошки ги набројуваме:

1. Интерпретативно соопштение на Комисијата за концесии според правото на заедницата (*Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2);

2. Зелена книга за ЈПП и Закон на заедницата за договори и концесии со јавност (*Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, 2004, COM(2004)327);

3. Порака од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите за ЈПП и закон за заедницата за јавни набавки и концесии (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community law on Public Procurement and Concessions*, 2005, COM(2005)569);

4. Интерпретативен извештај за примена на правото на Заедницата во јавните набавки и концесии според ЈПП (анг. *Interpretative Communication on the application of Community law on public procurement and concessions to IPPP*, 2008, C(2007)6661);

5. Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите: Мобилизирање приватни и јавни инвестиции за закрепнување и долгорочни структурни промени: развој на ЈПП (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs*, 2009, COM(2009)615)

Водичите не се правно обврзувачки документи, туку меки правни мерки од техничка природа (т.н. *Soft law*). Нивната улога е да разјаснат како се применуваат правилата за јавни набавки на ЕУ во различни видови аранжмани за ЈПП. Водичите покажуваат како Европската комисија ја разбира постојната законодавна рамка и судска практика (*Case law*<sup>42</sup>). Членките на ЕУ и приватниот сектор најчесто се потпираат на овие водичи за да го намалат ризикот од кршење на европската правна рамка за ЈПП. Во следните поглавја, ќе ги претставиме сите пет соопштенија на ЕК кои се однесуваат на јавно-приватно партнерство.

### **3.4.1. Соопштение за толкувачка комисија за концесии во правото на Заедницата**

Пораката има три поглавја: Вовед, дефиниција и општ проблем на концесиите и режим што важи за концесии. Целта на соопштението е да се зголеми транспарентноста во појаснувањето на тековната законодавна рамка во однос на концесиите, дефинирање на карактеристиките на концесиите и нивните разлики во однос на договорите со јавноста, појаснување на правилата и принципите на Договорот за концесии на ЕУ, како и правилата на Директивата 93/37 / ЕЕЗ за јавни работи подразбираат концесии за јавни работи.

Во Воведот се посочува дека учеството на приватниот сектор во обезбедувањето инфраструктура и јавни услуги опадна по првата четвртина од 20 век, бидејќи овие работни места се повеќе ги презема државата. Меѓутоа, во 90 -тите години, повторно се појави интерес за вклучување на приватниот сектор во јавните работи поради недостаток на пари во државните буџети.

Комисијата нагласува дека членот 295 од Договорот за ЕУ гарантира неутралност при изборот на јавен или приватен изведувач. Затоа е нагласено дека во инфраструктурни проекти или услуги и јавниот и приватниот сектор се третираат еднакво од страна на договорниот орган (земјите -членки или некое пониско ниво на јавна администрација).

---

<sup>42</sup> Прецедентното право е термин што се користи за означување извори на право засновани на судски пресуди или одлуки на соодветни тела во конкретни случаи. Прецедентното право е развиено од обичајното право, а во земјите од англосаксонската традиција тоа е најважниот извор на правото, додека во земјите од континенталната традиција главен извор на правото се пишаните закони, но дури и во нив постои судска практика во форма на судска практика.

Вториот дел се вика Дефиниција и општ проблем за концесија. Прво, се дава до знаење дека концесиите воопшто не се дефинирани со Договорот за ЕУ. Единственото споменување на концесиите може да се најде во веќе споменатата Директива 93/37 / ЕЕЗ за договори за јавни работи, која се однесува на конкретни одредби за концесии за јавни работи. Другите форми на концесии не вклучуваат други директиви за договори за јавност. Ова не значи дека концесиите не подлежат на правилата и принципите на Договорот за ЕУ. Тие се регулирани со законите на земјите -членки, кои мора да бидат во согласност со принципите на Договорот за ЕУ.

Вториот дел дискутира за концесии за јавни работи и концесии за услуги. Дефиницијата за концесии за јавни работи се заснова на дефинирање на договори за јавни работи, кои се дефинирани како договори помеѓу изведувачот / изведувачот и договорниот орган, и чија цел е да изведува или дизајнира.извршување работи според барањата на клиентот На Од ова, дефиницијата за концесија за јавни работи се изведува како договор од ист тип како и договор за јавни работи, освен што во случај на концесија за јавни работи, произлегува правото за експлоатација на предметот на концесијата, со или без дополнителни такси.

Токму правото за експлоатација на објектот на концесијата го прави разликата помеѓу договорите и концесиите за јавни работи. Концесионерот не се наплатува од јавниот партнер, како во договорот за јавни работи, туку директно од крајните корисници на предметот на концесијата. Типичен пример за концесија за јавни работи е изградба на автопат, каде што концесионерот ја финансира изградбата, управува со бизнисот и го наплатува корисникот за користење на патот.

Правото на експлоатација повлекува различна поделба на ризиците. Концесионерот исто така има ризик од изградба и управување. Во случај некој од овие ризици во договорот да биде на страната на јавниот партнер, таков договор не може да се смета за концесија за јавни услуги, туку договор за јавни услуги. На јавниот партнер му е дозволено да плаќа надоместоци кон концесионерот (покрај наплатата од веќе собраните директни корисници) во случаи кога државата сака да ја одржи социјалната цена на услугата (пр. Ниска патарина), а потоа јавниот партнер може да поднесе дел од оперативните трошоци на концесијата.изданието се помали суми во однос на вредноста на инвестицијата. Исто така, државата може на пр. гарантира минимален проток на сообраќај

и на тој начин презема дел од ризикот од побарувачка за услугата, во смисла на плаќање надомест на концесионерот доколку прометот падне под минималниот. Меѓутоа, целиот ризик од изградба и најголемиот дел од ризикот од побарувачка за услугата (промет и наплата), т.е. економскиот и финансискиот ризик, во концесиите за јавни работи лежи страната на концесионерот, додека во договорите за јавни работи сите ризици ги сноси јавниот сектор како договорниот орган.

За разлика од Директивата за договори за јавни работи (93/37 / ЕЕЗ), која ги дефинира концесиите за јавни работи, Директивата за договори за јавни услуги (92/50 / ЕЕЗ) не ги дефинира концесиите за јавни услуги. Затоа, ЕК во ова соопштение (Поглавје 2.2) посочува дека концесиите за услуги ги имаат истите критериуми во нивното определување како и концесиите за јавни работи, а тоа е принципот на експлоатација на предметот на концесијата. Како и во случај на концесии за јавни работи, концесиите за услуги се разликуваат од договорите за јавни услуги кога изведувачот (операторот) го носи ризикот од воспоставување и работење на услугата, како и кога значителен дел од приходот се собира од корисникот на услугата.

Пример за прашањето за одредување на разликата помеѓу концесијата за услуга и договорот за јавна услуга е појасно видлив во судските постапки на ЕК и Италија, во случајот со Лотоматика. Имено, Државата Италија даде концесија за игра на лотарија на приватна компанија, која го обезбеди софтверот. Сепак, ЕК го оцени таквиот договор како ништовен, бидејќи концесионерот не управува со лотаријата, туку со државата, така што ризикот од искористување на услугата е на страната на државата, а потоа може да биде само јавен сервис договор, а не концесија.

Изјавата на ЕК прави разлика помеѓу концесии за јавни работи и концесии за услуги во следново: ако предмет на договорот за концесија е изградба на објект во име на јавниот набавувач, ЕК смета дека тоа е концесија за јавни работи. Во случај договорот за концесија за изградба да е случаен со главниот предмет на договорот, или управувањето со постоечки систем или објект, ЕК смета дека таквиот договор е концесија за услуга. Општо земено, ЕК смета за концесија, без оглед на нејзиното име во одделните национални законодавства, секој договор помеѓу државата или нејзиниот понизок јавен субјект во кој на третата страна му е доверено цело или дел од управувањето со услугата, што во спротивно би било одговорноста на јавниот сектор за управување.

Од друга страна, во соопштението не се сметаат за концесиски договори за доделување економски активности што некои членки на ЕУ ги сметаат за концесии (на пр. Концесии за такси, дозволи за отворање киосци или кафулиња покрај автопати, или договори што се однесуваат на аптеки и бензински пумпи за неекономски активности како што се задолжително образование или социјално осигурување.

Третото поглавје од Комуникацијата зборува за режимот што важи за концесиите. Како што е пропишано со Директивата за јавни работи, специјалниот режим се применува само за концесии за јавни работи со вредност еднаква или поголема од 5 милиони евра. На земјите -членки им е дозволена слобода да даваат концесии според сопствените закони и процедури, но под услов тие да бидат во согласност со одредбите од правото на Заедницата - Договорот за ЕУ и принципите што произлегуваат од судската практика на Европскиот суд на правдата, имено недискриминација, еднаков третман, транспарентност и меѓусебно признавање и пропорционалност.

Во соопштението се посочува дека, иако во Договорот за ЕУ не се споменуваат конкретно договори и концесии за јавност, мора да се почитуваат обврзувачките одредби за институционализација и гаранција за непречено функционирање на единствениот пазар: забрана на национална дискриминација, ограничување на слободата на движење, основање и обезбедување на услуги.

Принципот на еднаков третман подразбира дека секој потенцијален концесионер мора однапред да биде информиран за условите на тендерот за доделување на концесијата, како и дека условите мора да се применат за сите учесници подеднакво според принципите на отворено наддавање.

Принципот на транспарентност подразбира дека секое јавно тело што сака да понуди концесија мора да го стори тоа транспарентно и во согласност со правилата за рекламирање на ЕУ, односно дека рекламирањето мора да ги содржи потребните информации за да му овозможи на потенцијалниот концесионер да одлучи дали има интерес да учествува во тендер., природа и рамка на услуги што се очекуваат од концесионерот и критериуми за избор и доделување на концесијата).

Принципот на пропорционалност подразбира дека секој услов што јавниот сектор го поставил на тендер за доделување на концесија мора да биде објективен, неопходен и соодветен во однос на предметот на концесијата.

Принципот на меѓусебно признавање подразбира дека членката што ја доделува концесијата мора да ги признае производите, услугите, техничките спецификации, сертификатите, дипломите и техничките спецификации и квалификации на другите учесници од други земји -членки.

Што се однесува до Директивата за јавни услуги, таа не содржи правила за концесии за јавни работи или концесии за јавни услуги.Кои правила ќе се применуваат зависи од природата на концедентот. Ако концесијата е доделена од државен или јавен субјект што не работи во еден од четирите сектори опфатени со Директивата за услуги, се применуваат принципите на Договорот за ЕУ опишани погоре, или Директивата за договори за јавни работи, во случај на јавна концесија за работа. јавен субјект од еден од четирите сектори на Директивата за јавни услуги, правилата и принципите на Договорот за ЕУ се применуваат во секој случај, и кога станува збор за концесии за јавни работи, бидејќи Директивата за договори за јавни работи не ги опфаќа концесиите во овие сектори, но само концесии за јавни работи. Конечно, ако концедентот е приватна компанија, правилата на Договорот за ЕУ и Директивата за јавни набавки не се применуваат.

### **3.4.2. Зелена книга за ЈПП и право на заедницата за јавни договори и концесии**

Првиот официјален документ на ЕУ за ЈПП е Зелената книга, објавена од ЕК во 2004 година за да го разјасни статусот на ЈПП во правото на заедницата и нивната врска со договорите и концесиите со јавноста<sup>43</sup>. Зелената книга за ЈПП има три поглавја. Првиот е воведен и зборува за развојот на ЈПП и целта на книгата, вториот е за договорните, а третиот за институционалните ЈПП.

На самиот почеток, се посочува дека терминот ЈПП не е дефиниран на ниво на ЕУ и дека Зелената книга го објаснува феноменот на ЈПП од перспектива на законодавството на ЕУ за јавни договори и концесии. Јасно е дека терминот ЈПП се однесува на форми на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор со цел да се обезбеди финансирање, изградба, реновирање, управување или одржување на инфраструктурата или обезбедување

---

<sup>43</sup> Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions, 2004, COM(2004)327, подглавје 1.2, точка 8

услуги. ЈПП содржи карактеристични елементи: долгорочни договори, приватно финансирање, улогата на приватниот партнер во планирање на проекти, изградба и управување и споделување ризик.

Главните причини за појавата на ЈПП се буџетски ограничувања, но и подобро управување со приватниот сектор и понапредни технички решенија. Во секој случај, неопходно е да се процени вредноста за парите на ЈПП во однос на традиционалните начини на финансирање. За таа цел, некои земји формираа специјални тела за координација и промовирање на ЈПП. Во 2000 година, самата Европска комисија издаде Толкувачко соопштение за концесии во правото на заедницата, што се дискутира во претходното поглавје, и понатаму укажува на новите директиви од 2004 година, кои воведуваат конкурентен дијалог. Сепак, регулативата за избор на приватни партнери за ЈПП остана нехомогена, што продолжи да предизвикува несигурност на пазарот на јавни услуги во ЕУ. Како иницијатива за решавање на овој проблем, Европскиот парламент ја повика Комисијата да изготви Директива со цел воведување хомогени правила во ЈПП секторот. Во контекст на Стратегијата за внатрешен пазар 2003-2006 година<sup>44</sup>, ЕК објави дека ќе објави Зелена книга за ЈПП и правото на Заедницата за јавни договори и концесии, со цел да започне дебата за ЈПП и да воспостави појасни правила на игра во оваа област.

Затоа, целта на Зелената книга е да се постават правила при доделување ЈПП на приватни партнери и да се постигне поотворен пристап кон ЈПП во конкуренција во потранспарентна правна средина<sup>45</sup>. Се предлага првична разлика помеѓу договорните и институционалните ЈПП.

Второто поглавје од Зелената книга се занимава со договорните ЈПП и правото на Заедницата за јавни договори и концесии. Концесијата се разликува од моделот PFI. Доделувањето договори за јавни работи или услуги во светлината на постојните Директиви се разгледува прво, со посебен осврт на конкурентниот дијалог, проследено со постапката за доделување концесија. Комисијата заклучува дека правилата што произлегуваат од Договорот за ЕУ и Директивите може да се сумираат во следните обврски: воспоставување правила за избор на приватни партнери, транспарентно

---

<sup>44</sup> Strategy for the internal market, Priorities 2003-2006, COM (2003) 238 final

<sup>45</sup> Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions, 2004, COM(2004)327, подглавје 1.3, точка 18

рекламирање и правила за избор на концесионери, воведување на принципот на еднаков третман на сите понудувачи и недискриминаторски избор врз основа на објективни критериуми. Овие принципи на правото на Заедницата не вклучуваат координација на законодавството на земјите -членки. Само Шпанија, Италија и Франција имаат посебни закони за доделување на концесии. Ваквата ситуација придонесува за правната несигурност на потенцијалните грантори и ги зголемува трошоците за организирање проекти за концесија. Затоа Комисијата предлага да се изготви закон со цел да се координираат процедурите за доделување концесии во ЕУ<sup>46</sup>.

Поглавјето 2.2 од Зелената книга се занимава со практика на приватна иницијатива при склучување на аранжмани за ЈПП. Во такви случаи, приватниот сектор има право да предлага проекти за ЈПП до јавниот сектор. Комисијата заклучува дека таквите постапки мора да бидат особено транспарентни, за да не се фаворизираат поединечни партнери, особено поради можноста за субвенционирање на иницијаторите за ЈПП од страна на јавноста партнер.

Фазата што следи по изборот на приватен партнер е дополнително анализирана. Подзаконските акти на ЕУ за јавни договори и концесии се однесуваат на фазата на доделување на договори, додека фазата на избор на пост-приватни партнери не е регулирана. Договорните одредби што се однесуваат на фазата на имплементација на ЈПП се предмет на националното законодавство, но мора да бидат во согласност со принципите на Договорот за ЕУ во принципите на еднаков третман и транспарентност. Во овој контекст, споменатите принципи се важни при проценката на времетраењето на договорот и распределбата на ризикот, така што прашањата за времетраењето и ризикот мора да бидат дел од поканата за тендер, за да можат потенцијалните понудувачи да ги земат предвид при подготовката на нивните понуди. По доделувањето на договорот, правото на ЕУ ја отфрла можноста за измена на договорот без да се распише нов тендер, освен во случаи на непрофитни активности.

Во случаи на подизведувачи, Комисијата посочува дека концесионерот мора да склучи подизведувачи за време на тендерската постапка, така што сите поддоговори со трети страни се видливи во понудата. Во случај на концесии за јавни работи во вредност

---

<sup>46</sup> Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions, 2004, COM(2004)327, подглавје 2.1, точка 35



од повеќе од 5 милиони евра, концедентот може да побара од концесионерот однапред да склучи подоговор најмалку 30% од вкупната вредност на работата.

Третото поглавје од Зелената книга се занимава со институционални ЈПП. Предноста на ЈПП за јавниот сектор е поголема контрола на проектот преку негово присуство во телата за донесување одлуки. Зелената книга прави разлика помеѓу два начина за основање на ЈПП: со формирање заедничко вложување или кога постојно јавно претпријатие е контролирано од приватен партнер.

Законот на ЕУ за јавни договори и концесии не се применува за основање на мешани компании со капитал, но доколку таквите компании се основани за целите на јавни договори или концесии, мора да се почитуваат и принципите на правото на ЕУ за доделување на договори за јавност. како и сите четири принципи што произлегуваат од Договорот за ЕУ. Условите што го регулираат создавањето на заедничко вложување мора јасно да се утврдат при објавување на тендери за работи што ќе се доверат на приватен партнер. Овие услови не смеат да ја нарушуваат слободата за давање услуги, здружување и не смеат да бидат непропорционални со целта на проектот. Приватниот партнер не смее да биде во привилегирана позиција во мешано тело во смисла дека може да резервира одредени работни места за себе во идното ЈПП без претходна понуда.

Правото на ЕУ, исто така, не се применува во случаи на преземање компании, што е случај во ЈПП кога приватен партнер контролира јавно претпријатие. Меѓутоа, во согласност со членот 43 од Договорот за слобода на основање на ЕУ, доколку јавен орган го пренесе својот дел на трета страна што му овозможува да влијае врз услугите под јурисдикција на државата, одредбите за слобода на здружување мора да бидат во согласност со принципи на транспарентност и еднаков третман.се осигурува дека секој потенцијален приватен партнер има еднаков пристап до вршење на активности што биле резервирани за јавното тело до формирањето на мешаното тело. Суштината не е да се дозволи таквиот трансфер на капитал да биде прикриено фаворизирање на распределбата на работните места на претходно договорен приватен партнер преку договори што потпаѓаат под јавни договори или концесии.

На крајот на Зелената книга, Комисијата ги поканува сите засегнати страни да дадат одговори на 22 прашања за ЈПП.

### 3.4.3. Порака на Комисијата за ЈПП и Заедница закон за јавни набавки и концесии

Во воведот се посочува дека, една година по објавувањето на Зелената книга, Европската комисија им се обрати на Европскиот парламент, Советот, Економско - социјалниот комитет и Регионалниот комитет со нова комуникација за ЈПП и законодавството на Заедницата за јавни набавки и концесии. На Причината за оваа комуникација е дебатата за ЈПП иницирана од Зелената книга. Комисијата прими речиси 200 писма со коментари, забелешки и предлози на тема ЈПП иницирани од Зелената книга. Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите ги разгледаа и усвоија мислењата за Зелената книга, а во мај 2005 година беше објавен извештај во кој беа анализирани сите примени коментари<sup>47</sup>. Затоа, целта на овој Извештај е да ги објави заклучоците донесени по разгледувањето на коментарите на Зелената книга, но и земајќи ја предвид судската практика на Европскиот суд на правдата за случаите на ЈПП. На овој начин, Комисијата ќе открие дали има потреба од подобрување на постојната правна рамка на ЕУ во врска со јавните набавки и концесии, а со тоа и со ЈПП.

Вториот дел од соопштението се однесува на нерешени прашања за ЈПП во врска со постојната правна рамка на ЕУ. Со оглед на коментарите за Зелената книга, Комисијата заклучи дека дополнувањето на законодавството на ЕУ во смисла на подобрување на правната сигурност бара две области: доделување на концесии и воспоставување на ЈРР, што особено ќе се разгледа во поглавјата 3 и 4 од Комуникација. Значителен интерес е забележан и за прашањата на конкурентниот дијалог, воведени со Директивата 2004/18 / ЕЗ, посебно за доделување сложени договори за јавност. Главните приговори се однесуваат на заштитата на интелектуалната сопственост и ограничувањето на придонесите што потенцијалните понудувачи мора да ги платат за да учествуваат на овој вид тендери. Комисијата ветува објавување појаснувања за одредбите за конкурентен дијалог на својата веб -страница и во соработка со Европската инвестициска банка да формира експертски центар за ЈПП<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Commissions of the European Communities, SEC(2005) 629, Commission staff working paper- Report on the public consultation on the Green paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions, Brussels 3.5.2005

<sup>48</sup> EC: Explanatory note- Competitive dialogue- classic directive, 2005

Третиот дел зборува за отстапки. Повеќето коментари за Зелената книга за концесии укажуваат на потребата за поконзистентна правна средина при доделувањето на концесии. Ова може да го направат само телата на ЕУ, со цел да се избегне областа на неконзистентно и нецелосно национално законодавство во областа на концесиите, особено со новите членки. Ова може да се направи на два начина: со објавување необврзувачки водич или со донесување законодавство што ги специфицира обврските што произлегуваат од општите принципи на Договорот за ЕУ.

Веќе постои необврзувачки водич - Интерпретативна комуникација на Комисијата за концесии во правото на заедницата од 2000 година. Сепак, коментарите на Зелената книга укажуваат дека во соопштението не се јасно прецизирани принципите на Договорот за ЕУ при доделувањето на концесии. Комисијата заклучува дека само Извештајот не може да биде од голема корист како толкување на правото на ЕУ, бидејќи самите закони се непрецизни и дека евентуалната надградба на Комуникацијата од 2000 година веројатно би била залудна во обид да се подобри правната сигурност над концесиите.

Комисијата заклучува дека би било подобро да се покрене законска иницијатива за регулирање на постапката за доделување концесија.

Четвртиот дел зборува за ЈПП. Коментарите на Зелената книга ја изразуваат најбитната потреба за појаснување на примената на правилата на ЕУ за јавни набавки во врска со формирањето на ЈПП. Во пракса, ЈППs се неприменливи токму поради стравот на потенцијалните партнери дека по формирањето на ЈППs нема да се покаже дека процесот не е во согласност со законите на ЕУ. Комисијата смета дека во овој момент најкорисно е објавувањето на Известувањето за ЈПП, кое не постои, но исто така изразува страв дека тој Известување ќе биде недоволен како и оној за концесии.

#### **3.4.4. Толковна изјава за примена на заедницата права при јавни набавки и концесии според ЈПП**

Три години по Извештајот на Комисијата за ЈПП и Законот за заедницата за јавни набавки и концесии во 2005 година, во кој се ветуваше посебен извештај за ИЈПП, Комисијата исто така го објави тој документ. Огласот има воведен дел и два дела кои зборуваат за постапката за основање и за фазата по формирањето на ИСЈП.

Воведот потсетува дека Комисијата го смета ЈРР како соработка помеѓу јавен и приватен партнер што вклучува формирање на нова компанија со мешан капитал со цел спроведување договори за јавност или концесии. Уделот на приватен партнер во ЈРР се состои (покрај учеството во капиталот) во активно учество во спроведувањето на договорен бизнис и управување со јавно-приватно претпријатие. Како што беше заклучено во претходното соопштение, постои правна нерегуларност во прашањето за ЈРР, што доведува до двоумење и во јавниот и во приватниот сектор кога станува збор за правење таков договор за договор. Комисијата нагласува дека во соопштението не се донесуваат нови правила, туку се изразува разбирањето на Комисијата за Договорот за ЕУ, Директивата за јавни набавки и судската практика на Европскиот суд на правдата, што е единствениот пример чие толкување на правото на Заедницата има законски обврзувачко значење и важност.

Вториот дел од соопштението зборува за процесот на воспоставување на ИСЈН. забрана за дискриминација врз основа на националност и слобода на основање и обезбедување услуги. Исто така, принципите на транспарентност, меѓусебно почитување и пропорционалност произлегуваат од основните принципи на Договорот за ЕУ (членови 43 и 49). Фактот дека ЈРРs претставуваат заедничко вложување помеѓу јавен и приватен партнер, во секој случај не може да го ослободи јавниот партнер од обврската да ги почитува правилата за доделување на договори за јавност, според принципите на правото на заедницата. Исто така, учеството на приватен партнер во главниот град на заедничко вложување (дури и кога е малцинство) во секој случај не може да се гледа како внатрешен однос помеѓу јавен и приватен партнер. Закон за јавни набавки во наградата на јавните договори.

Процесот на склучување на ЈРР е двоен: формирање на нова компанија со заеднички приватен и јавен капитал и доделување на јавен договор или концесија на таа нова компанија, или учество на приватен партнер во постоечко јавно претпријатие кое веќе има доби внатрешен јавен договор или концесија. Препораката на Комисијата за формирање на ИСЈО е да избере приватен партнер за идното заедничко вложување во една тендерска постапка и да додели јавен договор или концесија за која е склучен ПСЈО.

Правната основа за избор на приватен партнер во формирањето на ЈРР зависи од видот на работата. Во случај на јавен договор опфатен со Директивите за јавни набавки,

постапката за избор на приватен партнер се одредува со Директивите. Во случај на концесија за јавни работи, јавен договор што не е целосно опфатен со Директивите, концесија за услуга или договор за јавност што не е опфатен со Директивите, постапката мора да биде во согласност со принципите на Договорот за ЕУ.

Ако формирањето на ИСЈН подразбира доделување договор на приватен партнер кој е целосно опфатен со Директивата за јавни работи (2004/18 / ЕЗ), се користи отворена, ограничувачка, преговарачка постапка или конкурентен дијалог.

Со цел да се исполнат принципите на транспарентност и еднаков третман на Договорот за ЕУ, јавниот партнер мора да објави оглас за тендери со критериуми за избор и доделување на критериумите за воспоставување на идниот ИСЈО. Поканата за формирање на ЈРР мора да содржи информации за јавен договор или концесија за која од приватниот партнер се бара да го воспостави ЈРР, времетраењето на договорот за јавност или концесијата, статутот и одредбите на идното заедничко вложување, договорот за акционери и други правни средства со кои се регулираат партнерите на ЈРР. Статутот и другите документи за основање треба да содржат клаузула за можна промена на приватниот партнер за време на функционирањето на Меѓународната програма.

Третиот дел од Огласот зборува за фазата по формирањето на ЈРР. Исклучоци се во случаи на непредвидени околности кои немаат никаква врска со ниту еден партнер на ЈРР, или ако промените се оправдани врз основа на јавна политика, јавно здравје или безбедност (член 46 од Договорот за ЕУ).

### **3.4.5. Порака на Комисијата за привлекување јавност и приватни инвестиции и развој на ЈПП**

За разлика од претходните четири соопштенија на ЕК, последниот од 2009 година не се занимава со толкување и презентирање на позициите на ЕК за правото на Заедницата, туку претставува еден вид преглед на моменталната состојба на економијата на ЕУ, финансиската криза и нејзиното влијание врз јавните односи со приватниот сектор и инвестиции во инфраструктура како и предлози за мерки со кои би се подобриле активностите на пазарот на ЈПП.

Во соопштението има четири делови, не сметајќи ги воведните и завршните поглавја, во кои се дискутира за ефективноста на ЈПП, придонесот на проектите за ЈПП на ЕУ, причините за релативно ниската застапеност на ЈПП и предлози за мерки за подобрување на бројот на ЈПП.

Во воведот, Комисијата ја забележува финансиската криза што ја погоди ЕУ и улогата на ЈПП во развојот на инфраструктурата. ЈПП внесуваат свеж капитал во потенци буџети за членки, поефикасно управување со приватниот сектор и на тој начин придонесуваат за развој на инфраструктурата и јавните услуги. Во Европската програма за закрепнување на економијата<sup>49</sup>, улогата на ЈПП е особено важна во областите на борба против климатските промени, поддршка на одржлив транспорт, развој на здравствена заштита која ќе биде достапна и квалитетна, развој на големи истражувачки проекти како што е Заедничката технолошка иницијатива. дизајнирани да и дадат на Европа водечка позиција во стратешките технологии. Поради кризата, бројот на ЈПП се намали за 30% од 2008 до 2009 година, така што во воведниот дел Комисијата заклучува дека се потребни нови начини за поддршка и развој на ЈПП.

Вториот дел зборува за тоа кога и зошто ЈПП можат да бидат ефективни. Иако тие сочинуваат само неколку проценти од вкупните инвестиции во јавниот сектор<sup>50</sup>, досегашната практика несомнено ги покажа предностите на ЈПП:

- Побрза реализација на проекти, со пократко време на испорака и со помали средства.
- Поголема профитабилност и подобра продуктивност на работниците.
- Олеснување на буџетот за скапи инфраструктурни проекти.
- Споделување ризик што ги намалува трошоците за јавниот сектор.
- Поголема иновација поради учеството на поприемачкиот приватен сектор.
- Развој на пазарот преку учество на приватни компании во јавни работи.

---

<sup>49</sup> Европскиот план за економско закрепнување (COM (2008) 800) е документ на ЕК од 2008 година, кој претставува голем број мерки за закрепнување на ЕУ од кризата. Планот предвидува 200 милијарди евра за зголемување на трошоците, инвестирање во енергетска ефикасност и чисти технологии, административна ефикасност и социјална заштита.

<sup>50</sup> Комисијата се повикува на глобалното истражување на Сименс од 2007 година, според кое ЈПП сочинуваат 4% од јавните инвестиции. (Соопштение за печат, глава 2, фуснота 9)

- Приватниот капитал помага да се премости јазот помеѓу јавниот сектор и ограничувачките буџети од една страна и потребата за инфраструктурни инвестиции од друга страна.

Третиот дел зборува за придонесот на Европската унија во проектите на ЈПП. Во финансиска криза која влијае и на јавниот сектор и го отежнува долгорочното задолжување за приватниот сектор, ЕУ обезбедува финансирање на проекти за ЈПП преку Структурните фондови, ЕИБ и ТЕН-Т<sup>51</sup>. Исто така, преку законодавството на ЕУ, таа обезбедува правна рамка за функционирање на ЈПП. Во минатото, договорите за ЈПП се користеа како начин за покривање на трошоците во буџетот, бидејќи не беа евидентирани на расходната страна. Затоа во 2004 година Евростат усвои правила за евидентирање на ЈПП, со кои се дефинира кога ЈПП се евидентираат како долгови, а кога не<sup>52</sup>. Само кога финансискиот ризик и ризикот од побарувачка се на страната на приватниот партнер, проектот ЈПП не мора да влезе во расходната страна на буџетот. Истата година, ЕК објави две Директиви за јавни набавки (за јавни работи и јавни услуги), кои законски ја регулираа областа на јавните набавки. Иако концесиите за услуги не ги покриваат споменатите Директиви за јавни набавки, според бројните пресуди на ЕСП, за нив важат принципите транспарентност и еднаков третман на Договорот за ЕУ.

Комисијата дополнително ја нагласува улогата на програмата Заедничка технолошка иницијатива на ЕУ (ЈТИ). Таа се заснова на член 171 од Договорот за ЕУ, кој и овозможува на заедницата да формира заеднички вложувања за истражување и технолошки развој на ниво на заедница. Програмата ЈТИ се користи во области каде што националните програми се недоволни: иновативна медицина, аеронаутика, горивни ќелии и водород, наноелектроника и интегрирани компјутерски системи. ЈТИ има буџет од 1-3 милијарди евра до 2017 година. Учеството на јавниот сектор во првите три области е покриено со фондот, додека во областите на наноелектроника и компјутерски системи, членовите исто така учествуваат во проекти со дел од буџетот од нивните средства. Во сите пет области, можат да учествуваат приватни партнери со дел од оперативните трошоци. Ваквите проекти овозможуваат мултинационално истражување во области од

---

<sup>51</sup> Транс европска транспортна мрежа, проект на ЕК за сеопфатна транспортна мрежа на ЕУ

<sup>52</sup> Eurostat News Release 18/2004: Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt 2004 Edition: Chapter on Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships).

голем интерес за конкурентноста на ЕУ во глобалната индустрија; интеграција и интернационализација на прашања од јавна важност: алтернативни извори на енергија, енергетска ефикасност, поефикасен транспорт, борба против климатските промени, подобра и подостапна здравствена заштита; комбинирање фрагментарни национални проекти на иста тема во уникатни проекти со поголем буџет и експертиза и привлекување на приватниот сектор, неговото знаење и иновации, со споделување ризик.

ЈПП може делумно да се финансираат од структурните фондови на ЕУ. Иницијативите за комбинирање на ЈПП со структурните фондови на ЕУ може да се однесуваат на следните фондови:

- JASPERS (Заедничка помош за поддршка на проекти во европските региони), проект оддел формиран со ЕИБ и ЕБОР кој обезбедува помош за секоја фаза од ЈПП или инфраструктурен проект;

- JESSICA (Заедничка европска поддршка за постојани инвестиции во градските арии), за урбани ЈПП интегрирани во планови за урбан развој;

- JEREMIE (Заеднички европски ресурси за микро и средни претпријатија), како поддршка за формирање мали и средни претпријатија.

ЈПП е поддржан и од Европската инвестициска банка-ЕИБ. Од доцните 1980 -ти, ЕИБ поддржува ЈПП, особено во областа на транспортот, со над 30 милијарди евра заеми. 2013 година ЕИБ, заедно со ЕК, е основач на ЕПЕК, експертскиот центар на ЕУ за ЈПП.

Во рамките на проектот ТЕН-Т на ЕУ, постојат специјални инструменти, развиени како поттик за аранжмани за ЈПП.

Првиот е LGTT (Инструмент за гаранција на заемот за десет-Т проекти), кој е банкарска гаранција за заеми на приватни партнери во ЈПП. Гаранциите се наменети за делумно покривање на ризикот од побарувачка во почетниот период на работа на проекти поврзани со сообраќајот. Ова ризикот е на страната на приватниот партнер и затоа го отежнува приватниот сектор да влезе во аранжмани за ЈПП во транспортната инфраструктура. Гаранциите за LGTT на приватните партнери се обезбедени од ЕИБ.

Вториот инструмент е грантот за трошоци за изградба. Неговата цел е да го мотивира јавниот партнер да влезе во аранжманот за ЈПП, а не класичното јавно финансирање. Грантот изнесува 30% од вкупните трошоци за изградба и се дава на јавниот партнер за да ги покрие обврските кон приватниот партнер по завршувањето на



проектот. Ова го олеснува влегувањето во аранжмани за ЈПП за јавниот сектор, додека ризикот останува на страната на приватниот партнер.

Третиот инструмент е обезбедување ризичен капитал преку наменски инфраструктурен фонд, кој би инвестирал 1% од буџетот на ТЕН-Т (околу 80 милиони евра) во проекти за ЈПП.

Покрај кредитните инструменти, ЕИБ и ЕК, исто така, го воспоставија финансискиот фонд за споделување ризик (РСФФ) во 2007 година. Поддржува ЈПП во областите на истражување, технолошки развој и иновации преку гаранции и кредитни капацитети.

Четвртиот дел од комуникацијата зборува за причините зошто ЈПП не го достигнаа својот целосен потенцијал. Поради финансиската криза, развојот на ЈПП беше запрен поради зголемените трошоци за позајмување за проекти за ЈПП како резултат на кризата на кредитниот пазар, значително намалена отплата на заемот периоди 10 години), како и достапноста на капиталот само по завршување на процесот за јавни набавки. Некои членови ги намалија или привремено ги замрзнаа програмите за ЈПП, други воведоа мерки за поддршка преку модели на државна гаранција (Франциско, Белгија, Португалија), додека други (Велика Британија, Германија и повторно Франција) воспоставија агенции за контрола на долгот на јавниот сектор. Некои членови ги изменија правилата за јавни набавки, кои обично се посложени од примарното законодавство на ЕУ. Со цел да се зголемат јавните трошоци за време на кризата, Европскиот совет ја повика ЕК во 2008 година да ја поддржи употребата на забрзани процедури во текот на 2009 и 2010 година. Во 2009 година, Комисијата објави и Привремена рамка за државни мерки за поддршка на пристапот до финансии, кои содржат одредби за поттикнување на ЈПП преку дозволување на членовите да интервенираат кога општите мерки за државна интервенција на кризен пазар не се доволни.

Поглавјето 5 ги носи идните мерки на ЕК што ќе ги подобрат ЈПП. Комисијата сака да создаде поефикасна рамка за соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор. Телата на ЕУ кои се занимаваат со ЈПП (на пример, ЕПЕК), финансиски инструменти и регулаторната рамка на ЕУ и улогата на ЕИБ се од една страна, додека главната улога лежи во членовите и нивната посветеност и подготвеност да го ревидираат нивното национално законодавство за да им овозможат побрз развој на ЈПП. Комисијата ќе ги

преземе следниве чекори: подобрување на пристапот до финансирање на ЈПП преку средства и соработка со ЕИБ; ќе ја поедностави постапката за јавни набавки; да обезбеди соодветен третман на долгот и дефицитот на ЈПП преку подобрување на сметководствените правила во третманот на ЈПП; подобрување на информациите и експертскиот потенцијал на неговите тела преку објавување на водич за ЈПП; пилот проекти како модели на добра практика; ќе развие ЕРЕС како центар за експертиза и помош за ЈПП и, во соработка со членовите, ќе ги анализира нивните национални законодавства со цел да се отстранат пречките за воспоставување на ЈПП.

Заклучокот од соопштението сумира 5 клучни акции на ЕК со цел да се обезбеди долгорочна природа на аранжманот за ЈПП како значаен фактор во развојот на инфраструктурата во ЕУ: формирање работна група за ЈПП; зголемување на достапноста на средства за ЈПП во соработка со ЕИБ, ревидирање на постојните регулативи за да се осигура дека нема дискриминација при распределбата на јавните средства, создавање поефикасна рамка за иновации и разгледување предлози за формирање правен инструмент за концесии.

### **3.4.6. Кохезија и структурни фондови на ЕУ и ЈПП**

ЈПП обично се базира на приходите на крајниот корисник. Проектот е одржлив доколку приватниот партнер целосно ја финансира инвестицијата, а приходот од надоместоците за корисници е доволен за да ги плати обврските кон јавниот партнер и доверителите и да обезбеди дополнителен профит. Кога тоа не е случај и кога јавниот партнер мора да обезбеди финансиска поддршка на почетокот или за време на проектот за да обезбеди финансиска одржливост, тогаш постои можност да се користат грантови од ЕУ за проекти за ЈПП.

Главните прашања за комбинирање на фондовите на ЕУ со ЈПП вклучуваат:

1. Објаснување на условите што пропишуваат кој има право на грант од ЕУ во случај на ЈПП и начинот на одредување на износот на средствата за одредено ЈПП:

- Грантовите на ЕУ можат да покријат до 85% од прифатливите трошоци. Јавниот партнер е должен да обезбеди 15% учество во проектот.

- Доколку има приходи од кориснички надоместоци во ЈПП, тие се одземаат од износот на грантот на ЕУ во висина на нето придонесот. Нето придонесот е придонес намален за трошоците за работа и одржување.

- Корисник на средства од ЕУ може да биде субјект за јавни набавки или DPN (SPV).

2. Објаснување на процедурите и роковите за поднесување апликации за финансирање од фондовите на ЕУ:

- Одобрување средства пред наддавање за ЈПП. Овој пристап има предност што сите аспекти на доделувањето грант ќе бидат анализирани пред да станат фактор во тендерската постапка, што пак бара внимателен дизајн на проектот пред наддавањето, и ова е најдобриот пристап со или без апликација за грант.

- Одобрување средства по избор на понудувачи за ЈПП. Овој пристап се препорачува во случаи кога треба да се разјаснат резултатите од тендерската постапка за ЈПП за да може да се внесат основните елементи на апликацијата за грант (на пр. Кога постои голема неизвесност за потребниот износ на грантот).

3. Создавање аранжман за ЈПП кој е делумно финансиран од грантови на ЕУ без негативно влијание врз вредноста за парите:

- Грантовите од фондовите на ЕУ не треба да влијаат на инвестициите на приватен партнер во однос на зголемување на капиталните расходи на сметка на оперативните и трошоците за одржување. Добрата практика за ЈПП подразбира оптимално споделување на трошоците, што е можно преку добар договор за ЈПП и организација на соодветен процес на наддавање.

4. Утврдување како грантот може да се примени на ЈПП:

- Споредбено кофинансирање на капитални расходи, каде што дел се финансира од фондовите на ЕУ, а дел од приватниот и државниот буџет.

- Комбинирано кофинансирање на капитални расходи, каде што фондовите на ЕУ во комбинација со државни и приватни средства за изведувачи се користат за плаќање во текот на периодот на изградба врз основа на договор со главниот изведувач.

- Договор за ДБО, каде што изградбата се финансира со средства од фондовите на ЕУ и буџетот на јавното тело и каде што има само еден договор со главниот изведувач, кој ги вклучува и фазата на изградба и оперативната фаза.

- Делумно финансирање на надоместоци за услуги кои не се враќаат (субвенции за плаќања), каде што обврските на јавното тело кон приватниот извршител се субвенционирани во текот на оперативниот период, во зависност од достапноста на договорените производи или услуги (*Availability payments*).

За да се вклучат средства од фондовите на ЕУ во проектот ЈПП, потребно е во почетната фаза на дизајнирање проект за ЈПП, јавното тело да оствари контакт и да добие соодветни совети од соодветните тела на ЕУ (Национална комисија за ЈПП, Дирекција за регионална политика на ЕУ- ДГ РЕГИО). И да одржува континуирани консултации за време на развојот и набавката на ЈПП, така што фондовите на ЕУ всушност се одобрени. Исто така, важно е кога аплицирате за средства од ЕУ за финансирање на ЈПП, да се земат предвид критериумите за избор на понуди, осигурувајќи дека грантовите не се третираат како нелегална државна помош, минимизирање на ризикот од последователни промени на договорот или завршување на проектот, што би предизвикало барање за враќање на средствата од фондовите на ЕУ.

### **3.5. Законодавство за ЈПП и Светска трговска организација (СТО)**

Светската трговска организација (*World Trade Organization*) е меѓународна мултилатерална организација за следење и либерализација на меѓународната трговија. Основан е во 1995 година, наследувајќи го Општиот договор за тарифи и трговија (*General Agreement on Tariffs and Trade-GATT*), кој беше во сила од 1948 година. СТО ја регулира трговијата помеѓу членките и обезбедува правна рамка за трговски договори. Седиштето на СТО е во Женева, со околу 600 вработени. СТО ја следи имплементацијата и администрацијата на потпишаните трговски договори, е форум за преговарање и решавање спорови, ги следи националните трговски политики, работи на нивната хармонизација и транспарентност, им помага на земјите во развој и во транзиција во процесот на прилагодување на правилата на СТО преку техничка соработка и обука, спроведува економски истражувања и анализи и тесно соработува со преостанатите две организации од системот Бретон Вудс - Меѓународниот монетарен фонд и Светската

банка<sup>53</sup>. СТО има 159 членки и 25 нови под опсервација, од кои само Србија и БиХ се од Европа. Последните што се приклучија беа Русија и Црна Гора во 2012 година и Демократската народна република Лао во 2013 година. СТО има над 60 различни договори што мора да бидат потпишани од секоја нова членка<sup>54</sup>.

Главниот договор на СТО поврзан со јавните набавки (а со тоа и ЈПП) е Договорот за државни набавки (*Agreement on Government Procurement- GPA*). Основната карактеристика на **GPA** е тоа што е плуралатерален, а не мултилатерален, како и сите други договори за СТО. Ова значи дека Успехот не е обврзувачки за сите членови, туку само за неговите потписници<sup>55</sup>.

Целта на **GPA** е да се почитуваат принципите на недискриминација, национален третман, транспарентност и посебен третман за земјите во развој. Во согласност со основните принципи на СТО, Успехот се стреми кон либерализација, поттикнување на трговијата меѓу членките, зголемување на транспарентноста на законите, прописите и процедурите при доделување на договори за јавност. Успехот во моментов е единствениот меѓународен договор за јавни набавки во сила.

Како и во законодавството на ЕУ, не постои дефиниција за ЈПП во СТО. Меѓутоа, Успехот, како и Договорот за ЕУ и Директивата за јавни набавки, ги застапува истите принципи на транспарентност и недискриминација при доделувањето на договори за јавност, а со тоа и ЈПП. Разликата во однос на законодавната рамка на ЕУ е дека СТО не ја знае постапката за јавни набавки еквивалентна на конкурентен дијалог.

### 3.6. Заклучок за правната рамка за ЈПП

Дебатата за проблемот со недостатокот на прецизна дефиниција за ЈПП и придружното законодавство во ЕУ започна во 2000 година<sup>56</sup>. Неколку земји -членки

---

<sup>53</sup> Системот Бретон Вудс е систем на меѓународна монетарна политика на водечките индустриски земји по Втората светска војна. Тоа е првиот меѓународен монетарен поредок, потпишан во одморалиштето Бретон Вудс во САД, во 1944 година. Суштината на налогот е формирање на ММФ и ИБРД (Меѓународна банка за обнова и развој) и обврската на земјите -членки да нивните валути во рамките на утврдената вредност во однос на златото. како и можноста за интервенција на ММФ во случаи на нарушувања на одредени валути. Никсон го укина златниот стандард во 1971 година, така што доларот практично стана резервна валута на сите други валути

<sup>54</sup> : [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)

<sup>55</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm#parties](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties)

<sup>56</sup> Sue Arrowsmith: *PPP and the European procurement rules: EU policies in conflict?*, Common market law review, 2000, br. 37, str. 709-737

укажаа на недостаток на јасни правила на игра во областа на ЈПП<sup>57</sup>. Во дискусијата се вклучи и Европската комисија, која заклучи дека недостатокот на правила не е проблем. Во 2004 година, ЕК објави Зелена книга за ЈПП во која беше очигледно дека недостасува законодавство за ЈПП во постојните правила за јавни набавки на ЕУ. Во истата година, Европскиот парламент, исто така, побара објавување на водичи и релевантни појаснувања во врска со воспоставувањето на ЈРР. Во одговорот на ЕК од 2005 година<sup>58</sup>, т.н Во соопштението, ставот на ЕК беше с уште ист, освен што беа дадени појаснувања за проблемите на ИЈПП. Очигледно е дека ЕК не планира да создаде закон за ЈПП во блиска иднина.

Постигнат е одреден напредок во усогласувањето на ригидното законодавство во секторот за јавни набавки во ЕУ и динамичниот сектор за ЈПП со член 29 од Директивата за јавни работи (2004/18 / ЕЗ), што му овозможува на јавниот партнер за ЈПП да користи конкурентен дијалог. Воведувањето на член 29 е обид да се прилагодат рестриктивните процедури во процесот на јавни набавки во правото на Заедницата на потребите на растечкиот пазар на ЈПП и потребата за преговори и соработка при склучување на јавно-приватни партнерства. Конкурентниот дијалог не носи конкретен напредок и не го решава проблемот со непочитување на законодавството на ЕУ. проблемот останува: договорите за ЈПП се долгорочни и невозможно е да се предвиди еволуцијата на услугата или производот децении однапред. Затоа е невозможно да се предвидат сите точки на договорот на почетокот. Поради општата забрана за преговарање во областа на јавните договори во ЕУ, тие остануваат некомплетни во ситуации кога е тешко да се дефинира крајната цел на ЈПП.

Слична е ситуацијата и во СТО. Недостатокот на правна дефиниција за ЈПП во светот е сериозен проблем. ЈПП се повеќе се користат денес, но отсуството на единствен модел за доделување на договор на меѓународниот пазар води до правна несигурност и високи трансакциски трошоци, што резултира со намалување на ЈПП на глобално ниво.

---

<sup>57</sup> EC: Green paper on PPP and community law on public contracts and concessions, Brussels, COM(2004) 327 final

<sup>58</sup> EC: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social Committee and the Committee of the Regions on PPPs and Community Law on Public Procurement and Concessions, Brussels, COM (2005) 569 final.

Понатаму, посебен проблем се правните традиции на континенталното и англо-саксонското право. Во многу земји од континенталното право, правата релевантни за ЈПП се регулирани со закон. Затоа се случува јавните органи да ги имаат правата што им се дадени со административно -правни прописи, кои дејствуваат како дестимулација за приватниот партнер за време на преговорите за договорот за ЈПП, кој е прилагоден на секој проект поединечно. Ова се, на пример, право на договорниот орган еднострано да го раскине договорот веднаш по потпишувањето, право на оператор на надомест за неочекувани зголемувања на трошоците за управување или право на тело еднострано да го измени договорот доколку овие промени се во јавен интерес; Слично. Поврзано со забраната за правото на мешање е забраната за замена на концесионерите без повторен тендер, што постои во некои земји од континенталното право (на пример, Словачка), што создава проблем за работодавачите. Јасно е дека таквата правна рамка го отежнува заклучувањето на ЈПП, бидејќи го обесхрабрува приватниот сектор да прави бизнис.

#### IV. ТУРИЗМОТ КАКО ФАКТОР НА ЕКОНОМСКИОТ РАЗВОЈ

Динамиката на развојот на меѓународниот туризам бележи исклучително поволен тренд од половината на дваесеттиот век<sup>59</sup>. Трендот на јавно приватно партнерство во туристичкиот менаџмент и маркетингот не само што се појави на национално ниво, туку се прошири и на локално и општинско ниво, особено во држави со федерално или децентрализирано ниво на политички систем.

Со оглед дека економската важност на туризмот се базира на потрошувачката на туристи во туристичка дестинација, може да се каже дека економските ефекти од нивната потрошувачка ги имаат директно и индиректно влијание врз економијата.

Директните ефекти на туризмот значат влијание врз учесниците во туризмот економии кои директно продаваат услуги на туристите (хотели, трговска мрежа, банки, водичи, фестивали, театри и други), додека под индиректните ефекти на туризмот се смета влијанието на економски активности кои ја снабдуваат туристичката индустрија.

Најзначајните директни економски влијанија што ги има туризмот врз економијата земјите се рефлектираат преку<sup>60</sup>:

---

<sup>59</sup> Unković S., Zečević Z., *Ekonomika turizma*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008., str. 237.

<sup>60</sup> Unković S., Zečević Z., *Ekonomika turizma*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008., str. 39 -56



- влијание врз социјалниот производ и националниот доход - индиректно, стимулирање на развојот на материјални области за производство кои ја снабдуваат туристичката индустрија и непосредно, врз основа на прелевање на приходите од други земји (прелевања од економски развиени во неразвиени региони);

- влијание врз развојот на економските активности што ја сочинуваат туристичката индустрија како што се: хотелски бизнис, угостителство, трговија, културни институции, туристички агенции, занаетчиството и слично, имаат висок степен на меѓузависност во развојот на овие активности и туризмот;

- влијание врз платниот биланс на земјата - стремежот на сите земји во светот е да се стимулира девизен прилив и обесхрабрување на девизниот одлив од туризмот. Тоа е од особено значење за земјите кои имаат компаративни предности, дека туризмот има влијание врз средствата на платниот список биланс и да се појави во таа смисла како фактор за балансирање на трговијата и платниот биланс во целина;

- влијание врз вработувањето на населението и животниот стандард - со зголемување на туристичкиот сообраќај и потрошувачката на странски и домашни туристи, бројот на вработени исто така се зголемува, и во активностите на туристичката економија, и во некономските активности кои директно учествуваат во задоволување на потребите на туристите. Неопходно е да се вклучи ангажманот на приватни лица домаќинства во туристички места кои обезбедуваат услуги за храна и сместување на домашни и странските туристи, и сите заедно влијаат врз развојот на одредени туристички земји и области, како и да се зголеми животниот стандард во нив. Туризмот на директен и индиректен начин влијае врз вработувањето на населението, но треба да се посочат сезонски осцилации, т.е. големо учество на сезонските работници во вкупниот број на вработени, што може да доведе до бројни економски, социјални и организациски проблеми;

- влијание врз инвестициската активност и инвестициската структура - во шеесеттите години, уште порано, владите имаа пионерска улога во развојот на туризмот што подразбираше огромни инвестиции кои се насочени кон инфраструктурата и капацитетите неопходни за создавање услови за развој на туристичка дестинација. Во тоа време не беше од приватниот сектор може да се очекува да го преземе ризикот додека не се создаде средина за развој. Туризмот е тогаш дејствуваше како потенцијално

профитабилен извор на девизни приливи. Со развојот на туризмот, приватно секторот покажа зголемен интерес за деловни можности во хотелската индустрија и патни аранжмани. Следната и последната фаза во развојот на туризмот е вклучување на Националната агенција за туризам. Оваа фаза се карактеризира со улогата на државата како координатор во развојот на туризмот, што влијаеше врз создавањето поповолни услови за инвестирање;

- влијание врз побрзиот развој на неразвиените земји и области - за разлика од развиените земји, земјите во развој, како и земјите каде што туризмот е во транзиција период се во првата и втората фаза на развој, односно улогата на државата е многу важна за иницирање на силен раст и развој на туризмот. Туризмот е активност која е одржлива главно благодарение на приватниот сектор и владите кои традиционално имаа клуч улога во развојот на туризмот и промоција на нивните земји како туристички дестинации. Колку што е државната економија на повисоко ниво на развој, има помала потреба од поддршка од јавниот сектор во туристичката индустрија во земјата. За развој на туризмот на одржлив начин, особено на недоволен развиените земји и области, каде што постојат значителни разлики во нивото на развој, потребна е соодветна инфраструктура, законодавна, фискална и институционална рамка.

Туризмот, исто така, има индиректно влијание врз повеќето непрофитни и економски активности. Со развојот на туристичка дестинација, градежната индустрија треба да изгради нови сместувачки капацитети, патна инфраструктура и објекти за различни намени, што бара значителни инвестиции и резултатот е зголемување на економската активност изградба како и зголемување на остварениот приход. Задоволување на потребите на домашните и странските туристи влијаат и врз развојот на индустријата како долгорочни производи за широка потрошувачка (градежен материјал, производи за опремување објекти, итн.), Како и производи стоки за широка потрошувачка (козметика, инвентар за хотели и угостителски објекти, храна производи, пијалоци и слично). Значително индиректно влијание на туризмот се рефлектира во развојот земјоделството поради зголемената потрошувачка на производи од оваа економска активност од домашни и странски туристи. Развојот на руралните домаќинства

придонесува не само за развој рурален туризам, веќе стимулира инвестиции во сместувачки капацитети, како и транспорт и туристичка инфраструктура<sup>61</sup>.

На ниво на Европската унија, соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, изразена преку терминот јавно-приватно партнерство (ЈПП), се однесува на форми на соработка помеѓу јавните органи и претприемач со цел да се обезбеди основање, изградба, реновирање, управување или одржување на инфраструктурни објекти, или пренос на услуги.

Во текот на последните дваесет години, различни модели се појавуваат с повеќе во светот јавно-приватна соработка што овозможува дизајн, финансирање, изградба, одржување и управување со природни или создадени добра, со учество на приватни партнери кои добиваат одлучувачка улога во реализацијата на овие проекти. Феноменот на приватност на јавноста Партнерствата се развиле во многу области кои традиционално биле во опсегот на јавниот сектор. Ова се објаснува со различни причини, на кои тие се слични највлијателните издвоија две:

1. финансиски, бидејќи на тој начин е овозможено приватно финансирање на проекти за кои е овозможено претходно користеле јавни финансии и
2. колку е поголема користа во јавниот живот обезбедена од знаење и искуство (know-show), толку е поголема ефикасност и методи на работа на приватниот сектор.

Затоа, постои промена во улогата на јавниот сектор во државата и општеството, што е надвор од улогата го менува директниот предмет во улога на организатор, регулатор и контролор на овие активности, и во развиените земји и во неразвиените и земјите во транзиција.

За да се олесни спроведувањето на поединечни проекти, многу европски земји се донесат посебни прописи или упатства, кои обезбедуваат законска рамка или кои насочи имплементација на вакви проекти. На пример, беше усвоен во Германија во 2005 година

Законот за забрзување и подобрување на правната рамка на јавно-приватно партнерство, според кој разликува неколку договорни модели, Турција усвои Стратегија за јавно-приватно партнерство, додека Унгарија усвои голем број закони и подзаконски акти што го регулираат ова област.

---

<sup>61</sup> Unković S., Zečević Z., *Ekonomika turizma*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008., str. 56-57.

На ниво на Европската унија, многу земји, исто така, создадоа одредени институционални рамки за следење, следење и олеснување на изборот на приватни партнери, за склучување договори проекти, и за конечно следење на развојот и извршувањето на договорните обврски.

За да може непречено да се развива моделот на јавно-приватно партнерство, некои земји имаат формирани специјални агенции за јавно - приватно партнерство, кои водат регистар на договори ЈПП, даваат одговори и толкувања на нејасни или контроверзни прашања, го контролираат договорот документација, работа на подобрување на законодавната рамка и анализа на развојот на практиката на ЈПП во други земји.

#### **4.1. Глобални трендови во туризмот од 1950 година**

Според истражувањата, трендовите во развојот на меѓународниот туризам од 1950 година до 2000 година, покажуваат дека меѓународниот туризам се карактеризира со динамичен развој во врска кон другите делови на економијата. Просечниот годишен раст на туристичкиот сообраќај во овој период изнесуваше 5,6%, додека туристичките трошоци беа 11,4%. Категории на туристи со помали примања тие се вклучија во меѓународниот туризам и се зголеми потрошувачката на пазарот. Особено масовниот туризам забележа тренд на раст во периодот од 1950 до 1970 година. Оцени туристичкиот сообраќај беше 10%, а туристичката потрошувачка 11,3%. Тренд на развој меѓународниот туризам продолжи во периодот од 1970 до 2000 година со малку помал стапка на раст и побрз раст на туристичката потрошувачка во однос на туристичкиот сообраќај. Поволната тенденција за развој од овој период беше прекината во 2001 година поради негативни ефекти од фактори од неекономска природа - терористички напад во САД, 11 Септември 2001 година, што влијаеше на намалување на меѓународниот туристички сообраќај кон крајот на 2001 година за 8,6%, што е намалување за 0,6% во 2001 година во споредба со до 2000 година. Следната година, имаше мало зголемување на меѓународниот туризам промет од 2,7% во споредба со 2001 година, за повторно да се забележи во 2003 година

повторно благ пад од 2% (689 милиони туристи) поради војната во Ирак, терористички напади врз туристи, епидемијата на САРС во Југоисточна Азија и кризата на големите авиокомпаниии од крајот на 2001 година. години<sup>62</sup>.

Истражување на различни нивоа, особено Светската туристичка организација (UNWTO) укажуваат дека може да се очекува позитивен тренд во периодот до 2020 година развојни тенденции на меѓународниот туризам во светот (раст на туристичкиот сообраќај од 4,1%, со оглед на тоа што патувањето на долги релации ќе расте побрзо со стапка од 5,4% годишно; приходите од туризмот ќе растат во просек за 3-4% годишно). Се претпоставува дека интензитетот растот на меѓународниот туризам (обрт и приходи) да биде побрз од интензитетот на растот социјален производ во светот. Во исто време, се претпоставува дека растот на домашниот туризам го следат растот на бруто-домашниот производ<sup>63</sup>. Конечно, треба да се забележи дека изминатите шест децении, се појавија многу нови дестинации. Учество на неразвиени туристички дестинации и земјите во развој расте. Тој очекува дека учеството на земјите во развој, во 1980 година година беше 30% и достигна 47% во 2011 година, достигнувајќи 57% во 2030 година како што се очекуваше дека бројот на пристигнувања на овие дестинации ќе се удвои до 2030 година и дека годишниот раст ќе биде 4,4%, за разлика од развиените економии за кои се предвидува раст од 2,2 %<sup>64</sup>.

Во однос на регионалната структура, се предвидува дека растот ќе биде побавен од светскиот просек регионот на Европа (3,1%) и Америка (3,8%), односно значително подинамичен раст во случајот Источна Азија и Пацификот (6,5%), Блискиот Исток (6,2%) и Африка (5,5%). Сепак, покрај тоа предвиде големи разлики во интензитетот по региони, Европа ќе продолжи да ги одржува апсолутно доминантно место. Во исто време, регионот на Источна Азија и Пацификот, кој во 1995 г. а во 2000 година се уште беше на третото место, според овие прогнози уште во 2010 година. години, со учество од 19,4%, би биле на второ место. Оваа позиција сепак би била подобрена во 2020 година и проценетиот удел би бил 25,4%. Регионот на Америка, кој е во 1995 и 2000 година, апсорбира 19,5% од

---

<sup>62</sup> Unković S., Zečević B., *Ekonomika turizma*, Centar za idavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2008., str. 238 - 242

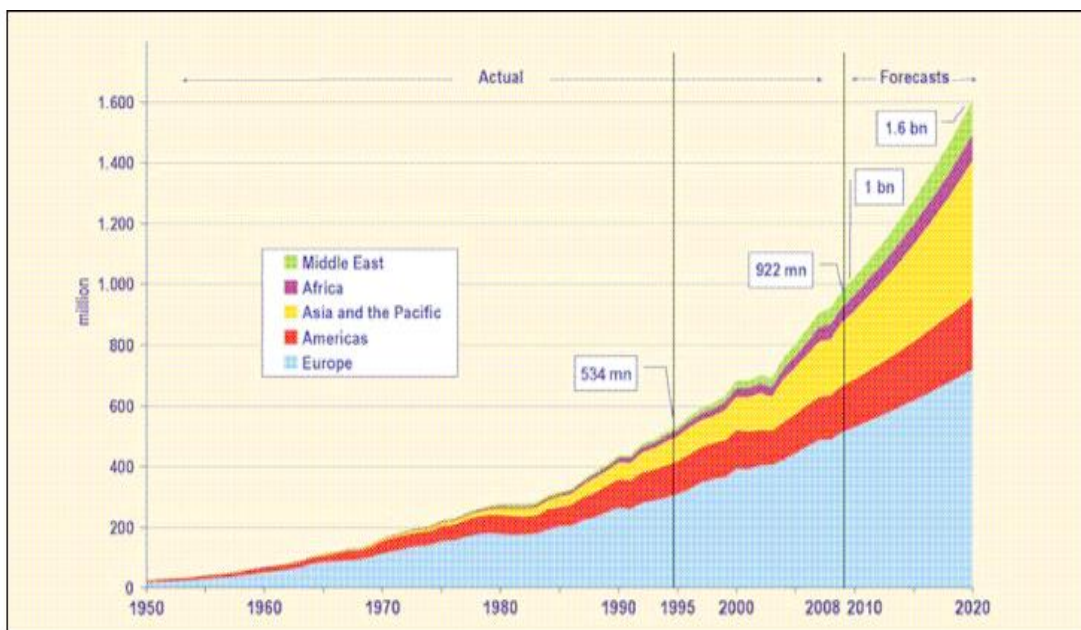
<sup>63</sup> Čerović S., *Strategijski menadžment u turizmu*, Fakultet za turistički i hotelijerski menadžment, Beograd 2009., str. 13

<sup>64</sup> UNWTO, *Tourism Highlights 2012 Edition*, str. 15

вкупниот број меѓународни туристички сообраќај, според ова истражување во 2010 и 2020 година би учествувал со 18,9% и 18,1%, соодветно. Други региони со релативно мала важност би ги зголемиле своите учество во годините до 2020 година. Според горенаведеното, Африка како четврти најважен регион со 3,6% од своето учество во 1995 година ќе достигне 5% во 2020 година. Во исто време, Средниот Истокот би дошол од 2,3% до 4,4%, а Јужна Азија од 0,7% до 1,2%<sup>65</sup>.

Проценка на движењето на меѓународни туристички пристигнувања во периодот од 1950 до 2020 година, е прикажано на график бр 1

**График бр 1** Меѓународни туристички пристигнувања 1950-2020



Извор: UNWTO, Tourism Highlights Edition, 2009., str. 11

Според студијата за конкурентност на туристичката индустрија на Европската унија (ЕУ) признаена е осум мегарендови на модерниот туризам<sup>66</sup>:

<sup>65</sup> Unković S., Zečević B., *Ekonomika turizma*, Centar za idavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2008., str. 187

<sup>66</sup> Popesku J., *Menadžment turističke destinacije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2011., str. 3 i 4.

- Глобализацијата, како резултат на бројните технолошки промени, либерализација на сообраќајот стоки и услуги и мобилност на луѓе;

- Демографските промени особено изразени преку стареење и раст на домаќинствата број на домаќинства со едно или две лица;

- Пристап до информации преку: компјутерска технологија, интернет, глобални системи за позиционирање (во натамошниот текст: ГПС), мобилни телефони што го сменија начинот комуникација, собирање информации и дистрибуција на производи и услуги;

- Економско искуство со огромна понуда на стоки и услуги и многу често неможноста да се препознаат стоки и услуги врз основа на квалитет, „брендови“, дизајн и другите карактеристики стануваат позначајни;

- Адаптација, бидејќи општеството повеќе не може да се подели на хомогени целни групи веќе се состои од голем број различни ниши;

- Одржливоста како резултат на загриженоста за климатските промени, загадување на животната средина, а во исто време нагласено со законодавни иницијативи земјите да ги поттикнат потрошувачите и компаниите да дејствуваат на одржлив начин;

- Здравје и благосостојба, создадени како директна последица на модерниот начин на живот;

- Деловни модели - базирани на ниски трошоци кои продираат во модерната пазар преку производи и услуги базирани на „најосновните компоненти“.

## 4.2. Туризмот во бројки

Туризмот е најмасовниот феномен во светот. Тоа е целосно неразделно од секојдневниот живот на човекот. Судејќи според бројките, се очекува само понатамошен раст и развој<sup>67</sup>.

Резултатите од туризмот во светот ќе бидат претставени подолу.

### Слика бр 1 Меѓународни туристички резултати

---

<sup>67</sup> Čavlek, N., Bartoluci, M., Prebežac, D., Kesar, O., i suradnici (2011): Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav, Školska knjiga, Zagreb



**Извор:** UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

За релативно краток временски период, во последните 60 години, туризмот стана најсилната стопанска гранка во светот<sup>68</sup>. Според UNWTO, туризмот доживува континуиран раст и станување еден од секторите со најголем раст во светот. Оваа динамика го претвори во клучен двигател на социо-економски напредок. Ова е потврдено со статистички податоци кои покажуваат дека 2018 година е година која беше рекордна по бројот на меѓународни пристигнувања - 1,401 милиони меѓународни туристи пристигнувања. Во споредба со 2017 година, има зголемување од 5,4%. Се случи најголемиот раст во 2017 година кога имаше рекорден пораст од 7,1% во споредба со 2016 година. Меѓународниот туристички прилив во 2018 година изнесуваше 1,448 милијарди американски долари, додека меѓународниот туристичкиот одлив на пари во 2018 година изнесуваше 1,704 милијарди долари. Во споредба со 2017 година, паричните приливи се повисоки за 104 милијарди долари. За 2019 година, UNWTO предвидува понатамошен раст, односно зголемување од 3-4% во согласност со тековниот тренд на раст (слика 2).

Слика бр 2

<sup>68</sup> Dulčić, A. i Petrić, L. (2001): Upravljanje razvojem turizma, Mate, Zagreb





**Извор:** UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

Според СТО, светот е организиран во вкупно шест туристички региони: Европа, Африка, Блискиот Исток, Азија со Пацификот и Америка<sup>69</sup>. Секако дека трендот што се грижи е присутен и е очигледен тренд раст на бројот на посетители кои не се ни помалку ни повеќе од туристичката побарувачка. Со раст приходите од меѓународниот туризам исто така пораснаа поради меѓународните туристички пристигнувања. Благодарение на брзата динамика на раст на меѓународната туристичка побарувачка, но и домашни туристички патувања кои се глобално неколку пати повисоки од вкупниот остварен странски туризам патување, туристичката понуда значително се прошири. Сепак, треба да се забележи дека туристичкиот сообраќај во светот не е рамномерно распореден. Ако ги споредиме учествата на светските туристички региони во постигнатите бројот на меѓународни туристички пристигнувања е обележан со големи разлики.

До 2010 година, меѓународниот туристички сообраќај беше претежно концентриран во само два туристички региони - Европа и Америка, со учество од 76,4%. Но, со политичката и економски промени во Азија и Пацификот, што се случија во второто децение на 20 век, беа создадени предуслови за брзиот развој на меѓународниот туризам и уште повеќе област. Ова доведе до нагло проширување на развојот на туризмот

<sup>69</sup> Klarić, Z. (2005): Geografski aspekti turističke regionalizacije svijeta prema konceptu Svjetske turističke organizacije, Hrvatski geografski glasnik, 67. (2.), str. 39-65.

особено во источниот и Југоисточна Азија, така што регионот почна да бележи многу високи годишни стапки на раст меѓународни туристички пристигнувања, како и остварените приходи од меѓународниот туризам. Таков а развојот на ситуацијата на светскиот туристички пазар доведе до промена на местото меѓу другото рангирани и трето рангирани туристички региони во светот, што значи дека азиско-пацифичкиот регион е постигна удел во меѓународниот туризам ја надмина Америка. Според проценките на UNWTO, земјите од азиско-пацифичкиот регион ќе продолжат со позитивен тренд на раст, па затоа се очекува дека до 2020 година, нивното учество ќе се зголеми на речиси 27% од вкупниот меѓународен туризам пристигнувања во светот<sup>70</sup>.

Во 2018 година, од вкупно 1,401 милиони туристички пристигнувања, повеќето од нив беа дури и во Европа 710 милијарди, што ја прави Европа да генерира 566 милијарди долари и 800 долари по пристигнувањето. Од друга местото е азиско-пацифичкиот регион кој има 348 милиони туристи пристигнувања, што го прави генерираше 437 милијарди долари и 1.260 долари по пристигнувањето. На трето место е Америка 216 милиони туристички пристигнувања и 334 милијарди долари и 1.550 долари по пристигнување. Тоа е Блискиот Исток имаше 60 милиони туристички пристигнувања и 73 милијарди долари и 1.210 долари по пристигнување. Регионот со најмал број туристички пристигнувања е Африка со 67 милиони туристи, 38 американски долари милијарда и 570 долари по пристигнувањето. Во согласност со горенаведеното, пазарните удели се исто така јасни, каде што паѓаат 39% до водечка Европа, 30% до азиско-пацифичкиот регион, 23% до Америка, 5% до Блискиот Исток и само 3% до Африка (слика 2).

Интензитетот на концентрација на туристичкиот сообраќај доаѓа до целосен израз кога се анализира индивидуални акции на одделни региони во вкупниот меѓународен туристички сообраќај во светот затоа, извештаите на UNWTO објавени во 2018 година се претставени подолу.

Слика бр 3

---

<sup>70</sup> Čavlek, N., Bartoluci, M., Prebežac, D., Kesar, O., i suradnici (2011): Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav, Školska knjiga, Zagreb

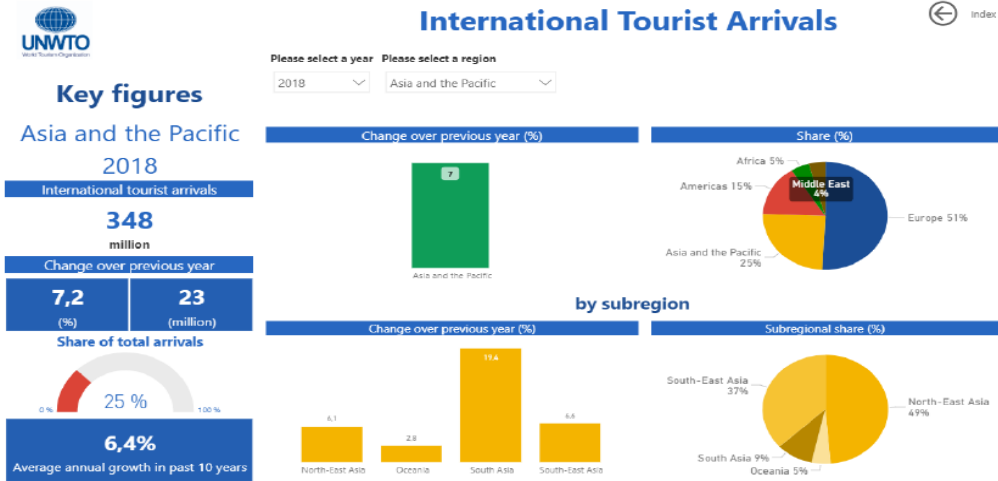


**Извор:** UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

Европа е водечки регион во туризмот. Има 710 милиони туристи од вкупно 1,401 милиони посети со пазарен удел од 51%. Просечниот годишен раст во последните 10 години изнесува 3,6%. Во однос на 2017 година, уделот на пазарот се зголеми за 5,5%, или 37 милиони американски долари. Во рамките на Европа, беа создадени четири одделни региони. Јужна Европа и Медитеранот имаат најголем пазарен удел од 41%, тогаш 28% од пазарниот удел паѓа на Западна Европа, 20% и припаѓа на Централна и Источна Европа а останатите 11% и припаѓаат на Северна Европа. Најголем процент на промени во зголемувањето на пазарот

Јужна Европа и Медитеранот имаа учество од 8,2% во споредба со 2017 година, проследено со 5% Централна и Источна Европа, 4% Западна Европа и само 0,5% Северна Европа (Слика 4).

Слика бр 4



Извор: UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

По Европа, Азиско-пацифичкиот регион е вториот најпосетуван регион по бројот на туристи пристигнувања со бројка од 348 милиони туристи од вкупно 1,401 милиони со пазарен удел од 25%. Просечниот годишен раст во последните 10 години изнесува 6,4%. Во споредба со 2017 година, уделот на пазарот е се зголеми за 7,2% и 23 милиони, соодветно. Во рамките на азиско-пацифичкиот регион, четири се создадени приватни региони. Североисточна Азија има најголем пазарен удел од 49%, проследено со 37% од пазарот удел на отпад во Југоисточна Азија, 9% и припаѓа на Јужна Азија, а останатите 5% и припаѓа на Океанија. Најголем процент на промена во зголемувањето на пазарниот удел во споредба со 2017 година беше Јужна Азија од 19,4%, потоа 6,6% од Југоисточна Азија, 6,1% од Североисточна Азија и само 2,8% Океанија.

Слика бр 5



**Извор:** UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

Америка е регион со 216 милиони туристи од вкупно 1,401 милиони со пазарен удел од 15%. Просечниот годишен раст во последните 10 години изнесува 3,8%. Во споредба со 2017 година, пазар учеството се зголеми за 2,3% и 5 милиони, соодветно. Просечниот годишен раст во последните 10 години е 3,8%. Во рамките на овој регион, се создадени четири одделни региони. Има најголем удел на пазарот од 66% Северна Америка, тогаш 17% од пазарниот удел оди во Јужна Америка, 12% припаѓа на Карибите а останатите 5% и припаѓаат на Централна Америка. Најголем процент на промени во зголемувањето на пазарот во споредба со 2017 година, Северна Америка имаше 3,6% и Јужна Америка 1,2%. Уделот на пазарот се намали за 2% во споредба со 2017 година во Централна Америка и 0,9% во Карибите <sup>71</sup>.

Африка е регион со 67 милиони туристи од вкупно 1,401 милиони со пазарен удел од 15%. Просечниот годишен раст во последните 10 години изнесува 4,3%. Во споредба со 2017 година, пазар учеството се зголеми за 7% и 4 милиони, соодветно. Просечниот

<sup>71</sup> UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

годишен раст во последните 10 години изнесува 4,3%. Во Африка, беа создадени два одделни региони. 64% од пазарниот удел припаѓа Субсахарска Африка Африка и 36% припаѓа на Северна Африка. Во споредба со 2017 година, Северна Африка е забележа зголемување на пазарниот удел од 10,1%, додека пазарниот удел во субсахарска Африка се зголеми за 5,4% (Слика 6).

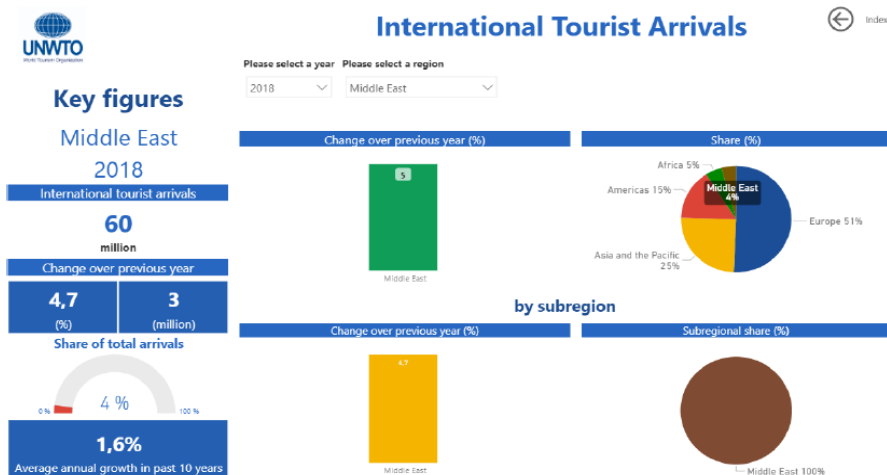
Слика бр 6



Извор: UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

Блискиот Исток е регион со 60 милиони туристи од вкупно 1,401 милиони со пазарен удел од 4%. Просечниот годишен раст во последните 10 години изнесува 1,6%. Во споредба со 2017 година, пазар учеството се зголеми за 4,7% и 3 милиони, соодветно. Просечниот годишен раст во последните 10 години е 1,6%. За разлика од другите региони, Блискиот Исток не е поделен на региони и е во туристички истражувањето се гледа како целина (слика 7).

Слика бр 7



**Извор:** UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

Европа е водечки туристички регион во светот и покрај постојаното зајакнување на нејзиниот удел други региони во светскиот туристички сообраќај. Бидејќи туристите с increasingly повеќе ги посетуваат другите делови од светот, се појавува нов тренд. Анализирање статистика во последниве години и земајќи ги предвид предвидувањата на експертите, овој тренд сигурно ќе го одбележи иднината на туризмот. Ова е тренд на дисперзија на туристичката побарувачка во с and повеќе земји во светот, односно трендот на порамномерна географска распределба на целата туристичка побарувачка.

Преку истражување и анализа, можно е да се идентификуваат заедничките преференции и желби на туристите, соодветно кои припаѓаат на истите демографски групи кои истото го бараат и го бараат од туристичкиот производ. Тоа го води трендот на растечка стандардизација на туристичкиот пазар. Сепак, трендовите на глобализација потребно е да се набудува во контекст на технолошкиот напредок, особено развојот на воздушниот транспорт и револуционерни промени во информатичката технологија, за кои ќе се дискутира подолу.

#### 4.3. Тековни глобални фактори кои влијаат на туризмот

Врз основа на изучената литература и секундарните податоци, трендовите за кои е издвоен авторот смета дека тие имаат најголемо влијание врз туризмот во моментов. Во продолжение, термините како што се што се глобализација, промени во системот на вредности и начин на живот на туристите и фактори на ризик од кои најзначајни се тероризмот и пандемијата COVID-19.

Влијанието на глобализацијата е забележливо во сите сфери на животот. Процесите на глобализација се менуваат општествените односи особено во сферата на работата. Поради различни фактори од кои вреди да се издвои слободно време на луѓе, повисоко ниво на образование и животен стандард, развој на платформа за информации и комуникација, имаше промени во туристичките потреби што резултираа со нови модел на туризам. Сето погоре влијаеше на зголемувањето на бројот на туристички движења, што доведе до тоа кон поголема потрошувачка на туристи со што се зголемуваат приходите од туризмот на глобално ниво.

При првите знаци на проблеми, кризи или какви било негативни појави, се случуваат промени во туристички движења. Туристите или драстично ги намалуваат своите поаѓања на такви дестинации или воопшто не одат на пат. Тековните глобални проблеми што го зафатија туризмот се тероризмот и ширењето на заразни болести - COVID-19.

#### **4.3.1.Глобализација**

Туризмот како веќе воспоставен феномен стана глобален светски феномен долго пред да биде во светот концептот и процесот на глобализација стана актуелен. Туризмот многу влезе во глобализацијата рано. Првичните индивидуални проширувања на пазарот на авиокомпаниите и тур -операторите имаа сите карактеристики на глобализацијата, односно напорите да се создаде што поголем глобален пазар за сопствен услуги. Така, авиокомпаниите, користејќи технолошки напредок, ја проширија мрежата нивните летови, прво независно, а подоцна и во партнерство со други авиокомпаниите и конечно со компании од други економски сектори, како што се хотели, трговија, посредување итн. На глобално ниво, тоа е термин што се разбира на два начина во туризмот. Од една страна е до сега јасно изразено во општото учество на туризмот во развојот на речиси сите делови



на светот, и с од друга страна, станува збор за туризмот како дел од процес, феномен кој дејствува според сопствениот принципи и механизми за примена и во рамките на нејзините рамки на глобално ниво. Тој туризам е современ светот прерасна во глобален феномен, најдобро зборуваат бројките презентирани во претходното потпоглавје. туристички пристигнувања<sup>72</sup>.

Туризмот ја поттикнува глобализацијата. Според годишната анализа на WTTC (2019), туризмот изнесува 10,4% глобален БДП и 319 милиони работни места, или 10% од вкупното вработување во 2018 година.

Континуираниот раст на средната класа, а со тоа и глобалната потрошувачка, овозможи раст на секторот патувањето и туризмот достигнаа раст од 3,9%, надминувајќи ја глобалната економија осма година во низа. Во развиените туристички дестинации, предностите на глобализацијата се позабележителни процес, но во земјите во развој. Земјите во развој кои допрва треба да излезат на туристичкиот пазар и да се позиционира на туристичката карта ќе треба да се прилагоди и да се развие во согласност со глобализацијата трендови. Само оние дестинации кои ќе се разликуваат од другите ќе бидат конкурентни што ќе им понуди на туристите автохтоност и оригиналност со акцент на одржлив развој.

Веселчиќ ги наведува главните ефекти на глобализациските процеси врз туризмот<sup>73</sup>:

- Нагло зголемување на потенцијалната туристичка побарувачка за голем број дестинации, при што е потребно нагласуваат дека потрошувачите желни за искуство се привлечени не само од блиските дестинации, туку и од целина светот станува потенцијална дестинација

- Конкуренцијата меѓу туристичките дестинации стана исклучително силна, и с and повеќе дестинации се натпреварува на пазарот врз основа на неговата конкурентност според барањата на потенцијалот потрошувач

- Малите и средните претпријатија мора да се борат за опстанок на туристичкиот пазар, што сите повеќе ги освојуваат големите глобализирани корпорации

---

<sup>72</sup> Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

<sup>73</sup> Veselčić, A. (2017): Globalizacija u turizmu, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za interdisciplinarne, talijanske i kulturološke studije, Pula

□ Акцент на воведување иновации, специјализација и повисок квалитет на производи и услуги

□ Зголемување на потребата за дополнителен капитал за финансирање на потребните инвестиции за идните цели и достигнувања да останат конкурентни на пазарот

□ Проблеми за развиените туристички дестинации кои произлегуваат од односите со добавувачите, кои тие често не се хетерогени и не применуваат стандарди за квалитет

#### **4.3.2. Промени во системот на вредности и начин на живот на туристите**

Според Ликоршиш и Јенкиќ (2006) општествените промени што значително влијаеле на туризмот и промени во системот на вредности и начин на живот на туристите се: стареење на населението во развиените индустријализирани земји<sup>74</sup>.

□ се повеќе вработени жени во структурата на вработената популација

□ зголемување на бројот на денови на платен годишен одмор и пофлексибилно работно време, т.е. однос достапно слободно време наспроти работа

Предвременно пензионирање и продолжен животен век зголемена свест за опциите за патување (особено безбедност, брзина, удобност и избор содржина и дестинација).

Како резултат на овие трендови, ќе се промени не само начинот на патување на луѓето, туку и нивниот потреби, а барањата најверојатно ќе бидат сосема различни во споредба со туризмот денес – охрабрува нови можности и предизвици за иднината<sup>75</sup>.

Промените во системот на вредности значително влијаат врз промените во карактерот и структурата на туризмот побарувачката. Додека почетната животна фаза на развојот на туризмот беше обележана со начин на живот „од работа до работа“, кој подоцна се промени во систем „работа за живеење“, во последните две децении на поделба животот и работата значително се намалија, а начинот на живот стана потрага по поисполнет живот. Затоа тие се мотивите за туристички патувања исто така се изменети<sup>76</sup>.

Многу порано кон крајот на 20 век, имаше неколку теоретичари на туризмот, кои

---

<sup>74</sup> Lickorish, L.J., Jenkic, C.L. (2006): Uvod u turizam, Split.

<sup>75</sup> ETC- European Travel Commission, (2016): Lifestyle Trends & Tourism: How changing consumer behaviour impacts travel to Europe

<sup>76</sup> Vinove, N. (2005): Te Ekonomici od Turismo Destinations, Elsevier, Oxford.

предупредуваа дека постепено менување на потребите, а потоа и желбите на потенцијалните туристи, што според мислењето на повеќето полека ќе предизвикуваат големи промени во туристичките дестинации.

Особено импресивни беа промените во инаку туристички најпосетен дел од светот, во медитеранската област. Логично беше дека веќе јасно профилирани и речиси целосно изградени туристички дестинации, промени во однесувањето туристите треба да предизвикаат дури и драстични промени во содржината и капацитетите на понудата, обликувани во претходните времиња, кога потребите и однесувањето на туристите беа различни. За брзината со кои постојните туристички дестинации би можеле да се прилагодат или прилагодат на новото однесување туристите зависеа од нивната туристичка иднина. За медитеранските земји, каде што туризмот е важен фактор во создавањето национален доход и вработување на населението, за споменатата брзина зависеше нивната целокупна економска состојба. Овие промени во мотивацијата на потенцијалните туристи тие беа значително почувствувани веќе при изборот на туристичка дестинација, што во маркетиншки услови и најчувствителниот дел од изборот. Овие промени може да се сведат пред се на промена од „пасивна“ во „активен“ туризам (одмор). Со други зборови, класичните форми на празничен туризам, лежејќи сончање и пливање во море веќе не се доволни за многу потенцијални туристи. Напротив, изборот на одредена дестинација зависи од можностите за практикување различни активности и за контакти со локалното население и локалната култура. Напротив, т.н. веќе не е доволно „културните туристи“ да посетат културни објекти, замоци, музеи, катедрали со водич и да тие снимаат с everything што трајно ќе ги потсети на она што го доживеале. Напротив, тие сакаат да разговараат со сопствениците или жителите на замокот и слушајте ја семејната историја од прва рака. Ова е нов туристички интерес посетители, повисоки нивоа на образование, кои веќе имаат искуство со туристички патувања, и тие бараат посебни, подобри, па дури и „незаборавни“ искуства во кои нема да бидат сами обични туристи, наместо активни учесници. Можеше само да се очекуваат позитивни поместувања на пазарот со нови развојни концепти, а тоа доведе до веќе воспоставена логичка трансформација на пазарот туристички дестинации. Почетокот на создавањето на нов концепт за туризам беше во знаењето на о. посакувани промени во однесувањето на туристите во туристичките дестинации. Одговорот е „туристички индустрија“ беше во

новопроектирани простори, со голем новоизграден водовод области, бројни капацитети за активен одмор и рекреација и многу други содржина. Во однос на маркетингот, таков концепт доби сосема нова кампања, врз основа на нов дизајн, ново лого, нов слоган, итн. дури и на досега неискористени димензии на печатени промотивни материјали, кои се веќе во форма и димензија поврзан со нов производ понуден на светскиот туристички пазар, или нова туристичка атракција. За "издржливоста" на таквите нови атракции секогаш одлучува пазарот: дали работи да задоволи само модерен каприц или потрајна трансформација на желбите и потребите на туристите, односно трансформација во однесувањето на туристите<sup>77</sup>. Туристите патуваат за различни потреби. Според UNWTO, повеќето туристи (56%) патуваат за рекреација, одмор и релаксација. Поради посета на пријатели и семејство, здравствени потреби и верски причини 27% од туристите патуваат. Исто така, туристите патуваат за бизнис, 12% од нив. Останатите 5% патуваат од останатите причините не се наведени.

#### **4.3.3. Влијание на факторите на ризик врз туризмот**

Светот во кој живееме носи многу ризици. Зошто туризмот треба или треба да биде исклучок? Сите што ја карактеризира средината во која туризмот е една од неговите компоненти, на некој начин и исто така, влијае на туризмот до одреден степен. Претежно станува свесност за таквите односи реалноста во моментот на некаква опасност или ризик што ја доведува во прашање безбедноста во туризмот. На што дали всушност мислиме кога ја споменуваме безбедноста? Туристите ја доживуваат безбедноста како неможност за се доведени во неповолни или ризични ситуации. Безбедните дестинации се посакувани дестинации и туристи им даде предност на оние дестинации чие управување тие веруваат дека ќе ја задржат ситуацијата во дестинацијата под контрола, односно дека ситуацијата ќе биде здрава и нормална. Ако има ризични ситуација, безбедноста исчезнува и настанува криза. Затоа е разбирливо дека од година во година, а особено во пресрет на главната туристичка сезона, преземаат се повеќе мерки за заштита. Исто така, с and повеќе

---

<sup>77</sup> Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

пропагираат мерки што би го зајакнале чувството на сигурност во јавноста, особено во време кога потенцијалните гости избираат каде ќе го поминат својот одмор.

Сите фактори на ризик кои можат значително да влијаат на туристичките текови ќе бидат претставени подолу глобално.

Ризиците кои значително влијаат на туристичките текови се:

тероризмот, кој стана специфично средство за политичка борба во многу земји, и кој

вклучува киднапирање авиони, бомбашки напади, уцени и многу други акти на природата

катастрофи, односно опасности врз кои човекот нема влијание

политичка нестабилност, која вклучува воени конфликти и етнички конфликти

заразни болести

безбедност на храна и вода

туристички криминал, итн.

Споменатите ризици имаат можност за целосно запирање на туристичките движења<sup>78</sup>.

COVID-19 е најдобриот показател за тоа колку моќ има еден од овие ризици во целина светска економија.

Дали некој можеше да очекува дека пливањето во морето и лежењето на сонце ќе биде во основа целосно безгрижно појави, еден ден стануваат ризични? Но, ситуацијата во многу земји во светот го покажа тоа ова чувство на негрижа се претвори во непријатност и нејзино исчекување, во чувство на вознемиреност, па дури и ризик. Сето ова е последица на специјалниот печат што го дадоа за развојот на туризмот во современиот свет постојани терористички закани, и покрај фактот дека повеќето од нив се концентрирани главно во одредени делови од светот. Сепак, колку е кревок тој поглед на тероризмот како феномен ограничен на релативно мал простор, настаните од 11 септември 2001 година и дефинитивно потврди дека ниту еден дел од светот не може со сигурност да смета на стабилен мир, што не се заканува со тероризам. Тероризмот ја покажа целата своја сила во

---

<sup>78</sup> Veselčić, A. (2017): Globalizacija u turizmu, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za interdisciplinarne, talijanske i kulturološke studije, Pula

оваа акција во Соединетите држави и погубноста на нејзиното влијание врз светскиот туристички раст и ги потврди ставовите на сите што предупредија го загрозува туризмот на глобално ниво или може да нанесе тероризам. Сепак, огромната штета што е овој терористички акт нанесе туризам на светско ниво, а особено на туризмот на ниво на Северна Америка, немаше трајни последици. Непосредна последица беше исчезнувањето од пазарот на многу хотели, туристички агенции, па дури и авиокомпаниии, а огромната загуба беше драстична работни места. Но, 11 септември му донесе на светот некои нови пораки, воспостави поинаква свест патување, даде значење на различна парадигма на модерниот туризам; повеќе грижа, фокус кон семеен и одржлив туризам. Војните и терористичките закани определија нешто различно политика кон безбедноста на природните извори на енергија, особено нафтата, бидејќи овие извори се многу често причина за самите закани. Иако безбедноста на животната средина не е прифатена како посебен вообичаен безбедносна политика на меѓународно ниво, многу светски политичари се посветени на безбедноста на природната средина, бидејќи нејзиното нарушување може да има сериозни последици за животот човештвото, сега и во иднина. Како прво, се однесува на загадувањето на природната почва и извори вода за пиење, која и онака ја нема во светот. Меѓународната заедница, свесна за проблемите, но и нивните пошироки последици врз другите региони во светот, преку ФАО на Обединетите нации (Асоцијација за храна и земјоделство), воспоставува посебна програма за безбедност на храна, што не завршува само со студија, туку и со конкретна финансиска поддршка за одделни земји за зголемување на безбедноста на почвата за здраво земјоделско производство. Слично е и со безбедноста на водата.

И прашањата за безбедноста на водата и исхраната се покажаа како значаен фактор за одржлив развој туризмот, особено во земјите во развој каде локалното население, без дополнителни потреби туристи, има големи проблеми во снабдувањето со вода за пиење но и прехранбени производи. Меѓу безбедносните прашања ги вклучуваат оние што произлегуваат од економските кризи.

Економските кризи многу брзо стануваат еден од сериозните ограничувачки фактори во развојот туризмот, најмногу затоа што создаваат негативна слика кај потенцијалните посетители за такви област како пожелна туристичка дестинација. Резултатот од сите споменати природни и други катастрофи (и можеби најмалите

политички турбуленции) се рефлектираше во современиот свет преку атмосферско загадување и климатски промени, уништување на природните ресурси во многу делови светот, истребување на многу видови, ширење на разни болести, зголемување на меѓународната криминал, трговија со дрога, зголемување на проституцијата итн<sup>79</sup>. Тие се сметаат за кривично дело сите кривични дела или активности кои се спротивни на законот. Секој турист е должен да се информира за законите на земјата што ја посетува и во која ќе престојува првенствено од причина што нелегално во една држава, не треба да биде нелегално во сите други делови на светот. Тие се туристи изложени на криминални активности во туристичките дестинации бидејќи сакаат да се забавуваат и да се однесуваат биди опуштен. За да го поминат својот престој подобро, посетуваат ноќни клубови и користат опојни средства дрога, користење услуги за проституција итн. и на тој начин се цел на напаѓачите бидејќи во тие моменти со себе го носат својот подвижен имот, како што се готовина, накит, камери и слично.

Во контекст на оваа тема, важно е да се сфати дека овие несреќи што го придружуваат човештвото се ризични, и ова значи катастрофално за развојот на туризмот денес, но и во иднина<sup>80</sup>. Современиот свет сите овие неволји треба да се идентификуваат и да се спротивстават на начин што ќе најде начин запрете го нивното ширење или намалете го нивното влијание<sup>81</sup>. (Бартолучи, 2013).

Темата за тероризмот како фактор на ризик во последните години подетално ќе се дискутира подолу 5 години ги сменија туристичките текови, како и ширењето на заразна болест COVID-19, која влијае туристички текови во сегашноста и кои секако ќе влијаат на туристичките трендови во иднина.

Војната и тероризмот се главните асоцијации кога се споменува безбедноста. Други ризични веќе се наведени фактори и јасно е дека оваа тема е многу посложена. Ако се обидовме да идентификуваме што во негативна смисла, можеби најмногу влијаеше врз развојот на туризмот во современиот свет, одговорот несомнено би бил: меѓународен тероризам. Катастрофи предизвикани од човечки фактори немилосрдност,

---

<sup>79</sup> Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

<sup>80</sup> Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

<sup>81</sup> Bartoluci, M. (2013): Upravljanje razvojem turizma i poduzetništva: turistička politika, razvoj i poduzetništvo u turizmu, Školska knjiga, Zagreb

неконтролирано однесување и нетолеранција, терористички катастрофи напади, беа во голема мера непредвидливи во историјата на човештвото и затоа тешко се надминуваат пречки, бидејќи се работи за човечката свест и совест, и да се надминат или барем да се контролираат се уште нема безбедни процедури и / или средства. Во овој поглед, ништо не се промени во состојбата на современиот свет. Напротив, целите на терористичките напади се зголемија, причините за нападите се множи, а бројот на жртвите се множи. Немоžност за објективно предвидување терористички акт, и покрај модерната технологија што светот ја има на располагање во откривањето на можното сторителите на разни, дури и терористички напади, предизвикаа оправдан страв кај луѓето, што е посебно опасно за судбината на туризмот. Овој страв е тешко да се спречи, а уште потешко да се искорени. Повремено терористичките напади во различни делови на светот во континуитет, создадоа неизвесна слика свет во кој разумот донекаде ја губи трката со ирационалното. Најважните карактеристики на модерниот тероризам во неговата најзначајна социјална димензии - претпоставени обрасци, трансформација на формата на дејствување и забележани социјалните последици се:

- Тероризмот станува „ново секојдневие“ за зголемен број на население во земјата
- Тероризмот е неопределена закана
- Современиот тероризам се повеќе се распрснува просторно
- Тероризмот е речиси невозможно да се открие и предвиди терористички акции
- навремено
- за тероризмот важи правилото „сите се сомнителни“; професионалните терористи исчезнуваат
- Се множат мотивите за терористички акции
- Тероризмот е глобализиран и локализиран
- Формите, видовите и зачестеноста на терористичките активности се множат
- Терористичките акции се вмрежени
- Тероризмот го покажува и докажува фактот на ранливост на стандардниот општествен живот
- жртвата на терористички активности станува неспецифичен избор



Тероризмот се манифестира како физичко и духовно насилство<sup>82</sup>.

Може ли тероризмот да биде клучен за иднината на туризмот? Медиумите се од големо значење, т.е начинот и зачестеноста со која следат специфични катастрофи. Веќе начинот на следење, содржината на коментарите дури и сликите создаваат слика за катастрофа, која честопати не соодветствува целосно со реалната ситуација.

Со својата фаталност за развојот на светскиот туризам, тероризмот се повеќе се натпреварува со војната, досега најразорниот феномен во таа смисла. Ова може добро да го потврдат Турција, Тунис и Египет, кои се во во периодот 2015-2017 година кога загубија милиони туристи поради терористички закани, но и вистински терористички акции. Ова подеднакво може да го потврди и Хрватска, која го искористи тоа во тоа време промена на туристичките насоки на европскиот континент и зеде дел од пазарниот удел од земји жртви на тероризам. Веројатно единствениот туристички пример во светот е Израел, кој е во војна со своите соседи со децении, што не го наруши значително развојот на туризмот. Посебно е во тоа важна верска компонента, која јасно покажува поголема сила во мотивирањето на потенцијалните туристи, од било кој друг настан, дури и војна. Секако глобалното значење на историското и културното наследство на израелско тло игра особено голема улога во ова за човештвото. Затоа овој пример и не може да се генерализира или да се смета за карактеристично за други слични случаи. Вистинска заштита од човештвото може да очекува терористички акции само кога ќе се искоренат вистинските причини и извори тероризам, а тоа подразбира решавање на основните проблеми на современиот свет особено нееднаквост и нетолеранција меѓу народите и нациите и сиромаштија, глад и болести<sup>83</sup>.

Пандемијата COVID-19, позната и како пандемија на вирусот корона, стана водечка глобална земја проблем. Оваа пандемија за прв пат беше идентификувана во Вухан, во декември 2019 година. Во 1. во кварталот на 2020 година се прошири во повеќе од 200 земји. ММФ (2020) го предвидува тоа Пандемијата COVID-19 ќе предизвика пад на светскиот економски раст од 3 проценти во 2020 година. Економскиот раст во развиените земји ќе се намали за 6,1 отсто, додека економскиот раст ќе во земјите во развој се

---

<sup>82</sup> Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

<sup>83</sup> Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

намалуваат за 1 процент. UNWTO (2020) објави пандемија COVID-19 предизвика 22% намалување на меѓународните туристички пристигнувања во текот на првиот квартал од 2020 година и може да се намали за 60% -80% во текот на 2020 година. Последните податоци на UNWTO покажуваат дека пристигнувањата на туристи во март се намалиле за 57% откако биле многу земјите започнаа блокади на работа и строги ограничувања за патување и затворање на државните граници.

Тоа значи загуба од 67 милиони меѓународни пристигнувања и околу 80 милијарди долари приход. Земјите ширум светот прават напори да спречат ширење на оваа заразна болест на различни начини. Заздравувањето на туризмот на долг рок во голема мера ќе зависи од правилата на животот во новата реалност што ни се случува. Јасно е дека мерките за социјално дистанцирање ќе бидат клучни за во иднина на туристички движења<sup>84</sup>.

#### **4.4. Визија за туризмот до 2030 година**

Според проекцијата за развој на меѓународниот туризам до 2030 година, што ја усвои Светската туристичка организација очекува поволен тренд на развој со просек со стапка на раст од 3,3% годишно. Тоа значи дека можеме да очекуваме во 2030 година милијарда и 800 милиони учесници во меѓународниот туризам. Во следните десетина години се предвидува побавен раст во Европа, односно се проценува дека нејзиното учество во меѓународниот туристички сообраќај ќе се намали од сегашните 52% на 41%, иако Европа ќе падне Медитеранот продолжува да има многу значаен удел во меѓународниот туризам. Во Америка, уделот на меѓународниот туристички сообраќај исто така се предвидува да падне од 16% на 14%. Побрзиот раст и поголемото учество во меѓународниот туризам се особено важни во Азија и Пацификот. Нивното учество од 22% во 2010 година се проценува на 30% во 2030 година. Во овој период, според прогнозите на Светската туристичка организација, Блискиот Исток ќе го зголеми своето учество од

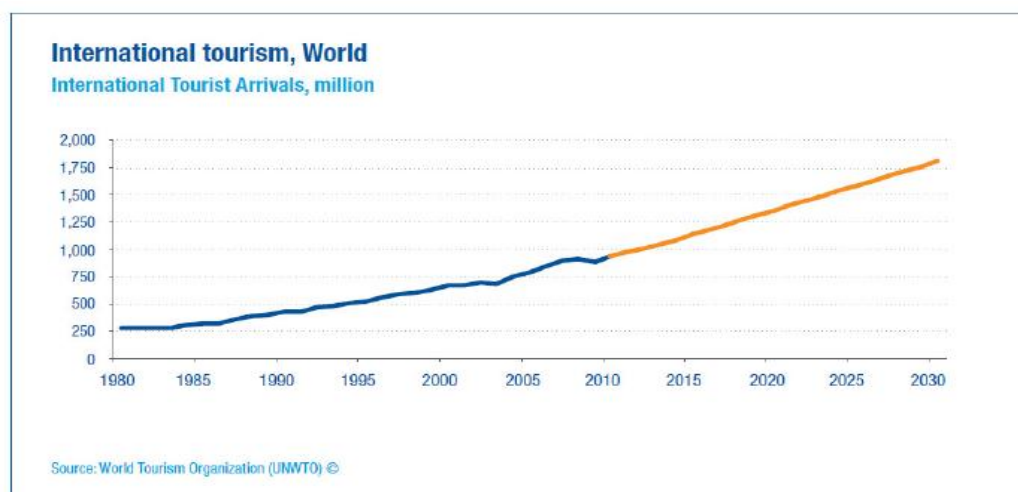
---

<sup>84</sup> Haryanto, T., (2020). Editorial: Covid-19 Pandemic and International Tourism Demand. JDE (Journal of Developing Economies), Vol. 5 (1), 1-5.

6% на 8% и Африка од 5% на 7%. Североисточна Азија се смета за најпосетувана подрегион во светот до 2030 година<sup>85</sup>.

Оценката за меѓународни туристички пристигнувања до 2030 година е претставена во график бр. 2

**График бр 2** Проценка на меѓународни туристички пристигнувања до 2030 година



**Извор:** UNWTO, Tourism Towards 2030 Global Overview, Advance edition presented at UNWTO 19th General Assembly – 10 October 2011., str. 12

Иднината носи огромни можности туризмот да преземе голема улога политички и економски план и придонесуваат за економски раст и развој. Исто така, внесува дополнителни предизвици и одговорности за туристичкиот сектор во однос на преземањето водство во ублажување на можните негативни влијанија врз локалните заедници, социјален напредок и околината. Туризмот се разви во глобален феномен и еден од најважните економски сектор на наше време, што го потврдува неговиот директен придонес од 5% во светскиот БДП.

Се уште постои значителен потенцијал за понатамошно проширување во следните децении, и во развиените и во новите туристички дестинации, под претпоставка дека се создадени соодветни услови и правила во врска со деловното опкружување, инфраструктурата, маркетинг и човечки ресурси. За да може погоре да биде можно, потребно е да се гледа на туризмот како приоритет на националните политички одлуки,

<sup>85</sup> UNWTO, Tourism Towards 2030., Global Overview, Madrid, Spain, 2011., str. 5

поттикнува натпреварувачки дух и применува одговорни деловни модели во пракса и ја зголемува соработката помеѓу јавноста и приватниот сектор<sup>86</sup>.

Ова покажува дека на сите земји во светот кои имаат квалитетни ресурси треба да им се обрне внимание на стимулирање на развојот на меѓународниот туризам, како значаен фактор целокупниот социјален и економски развој. Во исто време, развојот на домашниот туризам не треба да се занемари, кој според проценките на Светската туристичка организација е околу 10 пати поголем во обем во однос на меѓународниот туризам. Мерките се преземаат за трајно постигнување на најповолни резултати, кога станува збор за туристи од економски најразвиените земји, но во исто време не треба да ги забораваме туристите од земјите во развој, кои постојано ќе го зголемуваат своето учество во меѓународниот туризам, кога станува збор за нивната иницијатива и рецептивна улога<sup>87</sup>.

Сепак, неопходно е да се нагласи самото актуелно прашање за негативно влијание климатските промени на долгорочен развој на туризмот, и забележани во поширок контекст во општеството, економијата и животната средина, што станува се повеќе останува глобален проблем. Со оглед на тоа што климатските промени се долгорочен процес што влијае на планетата и ќе влијае на туризмот, потребно е да се дејствува синхронизирано и да се почитува постигнатиот договор за спроведување на мерките што би влијаело на намалување на загадувањето на природната средина, а со тоа и климатските услови. Нејзиниот придонес за создавање партнерство, зголемување на свесноста за проблемите што ги носи со себе донесе климатски промени преку развивање насоки и обезбедување експертска поддршка, рече Светската туристичка организација (во натамошниот текст: UNWTO). За разликите што постојат помеѓу земјите и важноста на туризмот во помалку развиените земји, што треба да се има предвид при усвојување на рамковен договор за намалување на емисиите, бидејќи тоа не треба да биде неповолни за земјите што најмногу завидуваат на туризмот, посочува UNWTO. Во овој поглед, во рамките на Обединетите нации (во натамошниот текст: ОН), UNWTO ги истакнува клучните области во кои сугерираат примена на мерки, кои се:

---

<sup>86</sup> UNWTO, *Tourism Towards 2030. / Global Overview*, Madrid, Spain, 2011., str. 5

<sup>87</sup> Unković S., *Turizam velika šansa i u godinama krize*, Hotel Profesional, Magazin za hotelijerstvo, ugostiteljstvo i turizam, br. 25, februar 2012

- намалување на емисиите на стакленички гасови, пред се во транспортот и сместувачки капацитети;
- адаптација на туристичката економија на климатските промени;
- зголемување на енергетската ефикасност преку примена на нови и постојни технологии;
- обезбедување финансиски средства за помош на посиромашните региони и земји<sup>88</sup>.

Колку е проблемот со климатските промени и нивното влијание врз развојот на туризмот значајно, го потврдува извештајот на Светскиот совет за патување и туризам - World Travel и Совет за туризам (во натамошниот текст: WTTC) од 2009 година, во кој некои од најголемите туристичките компании во светот се обврзаа да ги преполоват емисиите на CO<sub>2</sub> во тој период до 2035 година, со среднорочна цел да се намали за 30% до 2020 година, под услов да постои меѓународен договор, а во отсуство на таков, тој е предвиден намалување од 25%<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> UNWTO From Davos To Copenhagen and Beyond: *Advancing Tourism's Response to Climate Change*, 2009., str. 5, 6 i 17

<sup>89</sup> UNWTO From Davos To Copenhagen and Beyond: *Advancing Tourism's Response to Climate Change*, 2009., str. 5, 6 i 17

## **V. УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ЈАВНО-ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО ВО МЕЃУНАРОДНИОТ ТУРИЗАМ**

Влијанието и важноста на јавно-приватното партнерство врз развојот на туризмот постепено почнаа да се применуваат од поновите членки на Европската унија, односно земјите што се неодамна го помина транзициониот период.

Современиот пазар се соочува со зголемена конкуренција, и силна и трајна конкуренцијата им се заканува на пазарите кои не се во состојба да се трансформираат, односно да бидат креативни, иновативни, продуктивни и способни да одговорат на конкурентните притисоци.

Во современи услови на чести и радикални промени, развој и позиционирање според опкружувањето се постигнува преку стратегија. Промените се такви што бараат брза и комплексна реакција, што подразбира постоење и имплементација на стратегија. Стратегија претставува водечка идеја за донесување одлуки во променливи услови, координирана од и го подобрува стратегискиот менаџмент, реагирајќи брзо и флексибилно на промените. Тоа е основниот начин за постигнување развојни цели и предности во однос на конкурентите.

### **5.1. Дефинирање на јавно-приватно партнерство во туризмот**

Јавно -приватно партнерство во туризмот припаѓа на Treasury Regulation 16 – дефиниција јавно-приватно партнерство, претставува комерцијални трансакции помеѓу институциите и приватни компании, според кои приватна компанија: ја извршува функцијата на институција, во името на институцијата (доколку е применливо) и / или стекнува право да користи државен имот за поседува комерцијални цели и не презема мали финансиски, технички и оперативни ризици во однос на користењето на државниот имот, но исто така добива придобивки со вршење на функцијата и / или користење државен имот преку такси или давачки што ги наплатува приватно лице компанијата

обезбедува услуги од корисникот или корисниците. Инструкции за јавно – приватно партнерството во туризмот главно се базира на примена на горната дефиниција<sup>90</sup>.

Јавно-приватно партнерство во туризмот игра значајна улога во земјите каде што се наоѓа во рана фаза на развој на туризмот. Во оваа смисла, инфраструктурните проекти се придружени со големи ризик и долга временска рамка. За да се осигураат од ризици, владите на овие земјите ги формулираат основните принципи што мора да се исполнат пред воспоставувањето на јавната приватност партнерства, што подразбира дека економската и социјалната рамка мора да биде стабилна<sup>91</sup>.

Партнерството со повеќе чинители е важен елемент за промоција на туризмот. Тоа нуди материјални и животни можности за локалното население, како што се можностите за вработување на хотелски персонал, водичи, вратари, чувари, работници задолжени за одржување на други услужни дејности. Локалното население исто така е вклучено во мали бизниси се продавници за сувенири, туристички агенции, продавници за занаети и многу повеќе.

Развојот на туризмот или одржливиот развој на туризмот зависи од растечкиот кооперативен став приватниот и јавниот сектор. Властите одговорни за планирање и промоција на туризмот на локалното, регионалното и националното ниво почнаа да го вклучуваат приватниот сектор во процес на одлучување. Главната цел на јавниот и приватниот сектор е да создадат позитивна слика за земјата како дестинација.

## 5.2. Законска рамка

Во теорија и практика, постојат различни дефиниции за форми на соработка помеѓу јавноста и приватниот партнер во областа на ресурсите, знаењето и искуството, со цел да биде преку соодветни распределба на ресурси, ризици и придобивки, задоволување на некои јавни потреби или подобрување на квалитетот на задоволство на постојните.

Според дефиницијата на Светска банка (во натамошниот текст: СБ), ЈПП ги комбинира знаењата и ресурсите на јавниот и приватниот сектор преку нови начини за

---

<sup>90</sup> [http://www.pppinharyana.gov.in/ppp/sector/tourism/ppp\\_tourism1.pdf](http://www.pppinharyana.gov.in/ppp/sector/tourism/ppp_tourism1.pdf)

<sup>91</sup> [http://www.academia.edu/1957079/Stakeholders\\_and\\_public\\_private\\_partnerships\\_role\\_in\\_tourism\\_management](http://www.academia.edu/1957079/Stakeholders_and_public_private_partnerships_role_in_tourism_management)

споделување ризици и одговорности.<sup>92</sup> „ЈПП проектите се однесуваат на инвестиции и испорака на услуги (традиционално обезбедени од јавноста сектор), при што приватниот сектор презема голем дел од ризикот, а јавниот сектор го задржува важниот улога во обезбедувањето услуги или преземање значителни проектни ризици<sup>93</sup>.“

Според Меѓународниот монетарен фонд (во натамошниот текст: ММФ): „ЈПП претставуваат договорни односи во рамките на кои приватниот сектор ја презема безбедноста инфраструктура и услуги, традиционално обезбедени од јавната администрација<sup>94</sup>.

Според Европската комисија (во натамошниот текст: ЕК), ЈПП дава можност обезбедување дополнителни финансиски средства и користење деловна ефикасност приватниот сектор<sup>95</sup>.

Гледано во потесна смисла, јавно-приватното партнерство претставува комерцијална соработка во рамките на која приватен партнер ги користи своите ресурси и вештини во обезбедување средства и услуги традиционално обезбедени од локалната власт.

Според ЈПП, како форма на комерцијална соработка, приватниот партнер: стекнува имот на јавниот сектор за комерцијална употреба, презема значајни финансиски, технички и оперативни ризици, поврзани со вршење на јавна функција и / или користење на јавниот имот сектор, придобивки од вршење на јавна функција и / или користење средства од јавниот сектор во прилог на максимизирање на финансиските и економските придобивки за јавниот сектор<sup>96</sup>.

Според Законот за јавно-приватно партнерство, јавно-приватно партнерството е проект што е развиен, предложен, одобрен и имплементиран од еден од моделите на ЈПП и се состои од серија меѓусебно поврзани активности што се случуваат по одреден редослед, со цел да се постигнат дефинираните цели, во рамките на одреден временски

---

<sup>92</sup> <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview>

<sup>93</sup> Brdarević Lj., *Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatna partnerstva*”, Priručnik za lokalne vlasti, izranen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>, str. 6

<sup>94</sup> *Public Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2004., str. 4

<sup>95</sup> *Guidelines for successful Public - Private Partnerships*, European Commission, Directorate General Regional Polic, 2003, str 14

<sup>96</sup> *Vodič za planiranje lokalnog razvoja*, Centar za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina-CESS“ Izvršnog veća AP Vojvodine, str. 39



период и одредени финансиски средства, што е во согласност со ова одобрен со закон како проект за ЈПП, со или без концесија<sup>97</sup>.

Во Косово, односот во јавно-приватно партнерство е дефиниран со Законот за јавно-приватно партнерство, како долгорочна соработка помеѓу јавното и приватното партнери да обезбедат финансирање, изградба, реконструкција, управување или одржување на инфраструктурата и другите објекти од јавна важност и обезбедување на услуги од од јавна важност, која може да биде договорна или институционална<sup>98</sup>.

Со цел сеопфатно разгледување на ЈПП, неопходно е да се разгледа концесијата што во во однос на Законот за ЈПП и концесии, е договорно ЈПП со елементи на концесија во на кои комерцијалната употреба на природните ресурси е регулирана со договор за јавност, односно стоки во општа употреба кои се во јавна сопственост или вршат дејности од општ интерес, што надлежниот јавен орган го доделува на домашно или странско лице, за одреден временски период, под посебно пропишани услови, кога приватниот партнер го сноси ризикот поврзан со комерцијална употреба на предметот на концесијата<sup>99</sup>.

Според извештајот на Светската туристичка организација (UNWTO) од 1996 година многу влади ја напуштија својата традиционална посветеност и активност во областа на туризмот во корист на локалните власти и приватниот сектор.

Во Европската Унија нема посебна правна регулатива која директно регулира имплементација на проекти за јавно-приватно партнерство во земјите-членки, но директиви и упатствата во оваа област се прописи за чадор кои водат, препорачуваат и го поттикнува развојот на законодавството на земјите -членки за подобро регулирање на оваа област.

Имајќи ја предвид важноста на јавно-приватното партнерство, со цел да се регулираат партнерствата односите, Европската комисија ги усвои Насоките за успешна јавна – приватна партнерства дефинирајќи го како „јавно-приватно партнерство во целта на спроведување на проект или услуга традиционално обезбедена од јавниот сектор<sup>100</sup>“.

---

<sup>97</sup> Закон о јавно-приватно партнерство Zakon br. 04/L-045

<sup>98</sup> Закон о јавно-приватно партнерство Zakon br. 04/L-045

<sup>99</sup> Закон о јавно-приватно партнерство Zakon br. 04/L-045

<sup>100</sup> *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*, European commission, March 2003., [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

Упатствата се усвоен во 2003 година и се карактеризира со поделба на ризик, одговорност, инвестиции и профит помеѓу партнерите, кои се:

- Директива за работи (93/27 / ЕЕЗ),
- Директива за набавки (93/36 / ЕЕС),
- Директива за услуги (92/50 / ЕЕЗ),
- Директива за комунални услуги (93/38 / ЕЕЗ)<sup>101</sup>.

На 30 април 2004 година, Европската комисија ја усвои „Зелената книга за јавна приватност“ партнерства и еднообразно законодавство за договори за јавност и концесии (Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contract and Concessions) во која го анализира феноменот на партнерство во однос на Право на Европската унија во областа на јавните набавки и концесии. Според законодавството Европската унија наведува дека секој чин на ЕУ, без оглед дали е едностран или базиран договор, во кој јавниот орган го доверува вршењето на одредена економска активност трета страна, мора да ги почитува правилата и принципите што произлегуваат од Основањето од Договорот за ЕУ, а особено во делот што се однесува на слободата на основање и обезбедување услуги што вклучува почитување на принципите на транспарентност, еднаков третман, пропорционалност и реципроцитет<sup>102</sup>.

Зелената книга на Европската комисија го дефинира јавно-приватното партнерство како партнерство поврзано со форми на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор со цел да се обезбеди финансирање, изградба, реновирање, управување и одржување на некоја инфраструктура или обезбедување на услуги<sup>103</sup>

### **5.3. Модели на јавно-приватно партнерство во туризмот**

Имајќи предвид дека тесната меѓусекторска соработка се постигнува преку туризмот (со други индустрии), во имплементацијата на моделот на ЈПП, туризмот може да учествува директно или индиректно. Во пазарните економии, се развиле модели кои

---

<sup>101</sup> Mijatović N., *Javno-privatno partnerstvo*, Hrvatska pravna revija, br. 3/07, str. 33-48

<sup>102</sup> Gulija B., *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscope – dodatak, br.73, 2004., str.3

<sup>103</sup> *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Commission of the European communities, Brussels, 30.4.2004; COM(2004) 327 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm)

можат да се движат од големи инфраструктура за мали локални проекти, а моделот зависи од предметот на партнерството, финансирање и преземање ризици.

Постојат голем број модели на јавно-приватно партнерство во теорија и практика, но сите тие можат да бидат класифицирани во две основни групи<sup>104</sup>:

- договорно ЈПП - кое се базира на Договорот за употреба (Менаџмент договор), каде приватниот партнер презема обезбедување на одредена услуга во име на јавноста сектор, но без преземање ризици и

- институционално ЈПП - што подразбира сопственички однос на партнерот во заедничко вложување со финансиска улога и споделување ризик во договорена рамка.

Најчесто користени модели на јавно-приватно партнерство во пазарните економии се<sup>105</sup>:

- BOT (Built – Operate – Transfer)- Изградете, управувајте, пренесувајте - што е дефинирано како посебен метод за финансирање и подразбира дека инвестициските трошоци вклучително профитот се враќа на инвеститорот, и се применува во случај на проекти за кои е неопходен посебно знаење и бара големи инвестиции (на пр. изградена приватна инфраструктура партнерот ја пренесува сопственоста на локалната самоуправа, со која склучува долгорочен договор закуп и наплата на неговата инвестиција за време на периодот на закуп);

- DB (Design-Build)- Дизајн и изградба - Јавниот сектор се договора за дизајн и градење инфраструктура со приватен партнер, која ги исполнува поставените стандарди и критериуми, обично по фиксна цена, под претпоставка дека постои ризик од зголемување на цената. Јавна власт презема сопственост на завршениот објект и е одговорен за испорака на услугата и инфраструктурен објект;

- DBO (Design-Build-Operate)- Дизајн, изградба, употреба - Финансирање од јавниот сектор проект, и договори за дизајн, изградба и употреба со приватен партнер инфраструктура во одреден период. Ги дефинира стандардите за изведба на јавните услуги и ги одржува сопственост на имот;

---

<sup>104</sup> Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30.4.2004; COM(2004) 327 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm)

<sup>105</sup> *Vodič za planiranje lokalnog razvoja*, Centar za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina – CESS“ Izvršnog veća AP Vojvodina, str. 41

- BLT (Build – Lease – Transfer)- Изградба, Закуп - Пренос - е значаен модел што е користен во врска со обезбедување здравствени услуги;

- BFO (Build -Finance -Operate) - Изградба, финансирање, користење - Приватен партнер финансира изградба на нов дел од постојниот инфраструктурен објект. Го стекнува правото користење на тој дел од инфраструктурата во периодот неопходен за наплата на вложените средства со разумна стапка на поврат;

-DFB (Design-Finance-Build/Lease-Purchase) Дизајн, финансирање, изградба- Јавниот орган склучува договори со приватен партнер за проектирање, финансирање и изградба инфраструктурен објект. Приватниот партнер го издава завршениот објект на локалниот самоуправа, во договорениот период, и по истекот на договорот, инфраструктурата останува во сопственост локалните самоуправи;

- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)- Изградба, Сопственост, Користење, Користење- Преземање. Приватниот партнер добива франшиза за финансирање, дизајнирање, изградба и управување со јавноста добро за одреден период, по што се пренесува сопственоста на овие средства локална влада;

-DBFO (Design-Build-Finance-Operate))-Дизајн, изградба, финансирање, употреба- Приватниот партнер дизајнира, финансира и гради јавно добро и го изнајмува на долгорочна основа.

По истекот на закупот, се предава на јавниот сектор;

- BO (Build – Operate)- Изгради - Управувај

- TOR (Transfer of Operating Rights)Трансфер на работни права;

- ROT (Rehabilitate – Operate – and – Transfer)), Рехабилитирај - управувај - префрли;

- BOO (Build – Own – Operate)- Изгради, поседи, управувај – Приватно партнерот финансира, гради, поседува и користи јавно добро во согласност со критериумите и ограничувања, кои се регулирани со договорот;

- BBO (Buy – Build – Operate)- Купи, Изгради, Работи. Овој модел е базиран за пренос на јавниот имот на приватен партнер, кој го промовира и користи во договорен период. На крајот од тој период, имотот се враќа на локално управување самоуправа;

- OL (Operation License)) - Лиценца за вршење активности - Приватен партнер добива дозвола да обезбеди јавна услуга за одреден период;

- O&M (Operation & Maintenance)- Користете и одржувајте - Приватен партнер го презема управувањето (користењето и одржувањето) на јавниот имот, под услови регулиран договор за ЈПП и имотот останува во јавна сопственост;

- FO (Finance Only)- Финансии - Приватен партнер (обично финансиски институција) го финансира проектот, директно или преку долгорочен лизинг или издавање обврзници. Овој институционален модел на јавно-приватно партнерство се заснова на сопственост односот помеѓу претставниците на јавниот и приватниот сектор во заедничката компанија, која е носител на проектот ЈПП. Најчесто користен и најпознат институционален модел на ЈПП, на меѓународно ниво скала, е Заедничко вложување, каде што приватен партнер и локална власт формираат заедничко вложување компанија за реализација на проект.

### **5.3.1. Избор на модел на јавно-приватно партнерство**

Усвојување стратешки документи и закони кои сеопфатно ја регулираат областа јавно-приватното партнерство беше неопходно, но не доволно за да привлече инвеститори и создавање поволна правно - административна средина, што ја наметнува потребата за усвојување на прописи и процедури кои ја регулираат оперативната имплементација на партнерството преку избран модел.

Секоја земја, која се определува за јавно-приватно партнерство, одредува своја методологија за избор на модел на јавно-приватно партнерство, што зависи од формата управување и методи на финансирање, а изборот е под влијание на следните фактори:

- законодавство и административен капацитет,
- ниво на децентрализација на земјата,
- времетраење на проектот,
- нивото на независност на приватниот партнер при одлучувањето за цената на услугата,
- начин и форма на надомест на приватниот партнер за учество во проектот,
- учество во остварување профит и

- ниво на преземање ризик<sup>106</sup>.

#### **5.4. Искуството на некои земји во спроведувањето на јавно-приватно партнерство во меѓународен туризам**

Договорот за јавно-приватно партнерство е под влијание на спецификите на социјалното и политичка средина. Се охрабруваат разни форми на воспоставување институционални партнерства меѓународните институции, особено кога станува збор за финансирање на јавни инвестиции проекти, преку своето Јавно-приватно советодавно тело за инфраструктура (Public-Private Infrastructure Advisory Facility - PPIAF) или директно финансирање.

Дали и до кој степен јавно-приватното партнерство ќе биде прифатено, исто така влијае на промените во односот на јавноста во учеството на приватниот сектор, односно нивото на свесност за важноста на партнерството за и партнерите и односот кон приватизацијата кога станува збор за земјите во транзиција. На пример, во Германија, Законот за забрзување и поправка беше донесен во 2005 година правна рамка на јавно-приватно партнерство, која разликува неколку договорни модел. Турција усвои Стратегија за јавно-приватно партнерство, додека Унгарија донесени закони и подзаконски акти кои ја регулираат оваа област. Во Хрватска партнерството започна да се спроведува со одредено задоцнување во однос на овие земји, но државните институции силно го поддржаа градењето на локалните капацитети за подготовка, одобрување, имплементација и следење на процесите, како договорни така и институционална.

##### **5.4.1. Искуството на Турција во спроведувањето на јавно-приватно партнерство**

Една од првите земји што разви законодавство во областа на јавното-приватното партнерство е Турција. Правна рамка за воспоставување и развој на јавно-приватни партнерства во Турција претставува усвоена Стратегија за јавно-приватно партнерство и голем број закони кои го регулираат односот помеѓу приватниот и јавниот сектор, како

---

<sup>106</sup> Peteri G., Partnerstvo javnog i privatnog sektora – Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, PALGO centar, Beograd, 2010., str.14

што е Трансфер на оперативни права – закони број: 4046, 5335, 3465, 3096 или Долгорочен лизинг - број на закони: 5335, 4046 и други.

Сепак, законодавството не успеа да ги предвиди сите можни импликации од истите односи што се јавуваат во пракса, така што правната инфраструктура се гради врз моделот на развиени земји. Затоа, Владата на Турција со цел да се забрза и прошири имплементацијата на моделот ЈПП, се обидува да воспостави таканаречена административна и правна рамка наречена „Втора генерација на проекти за ЈПП“. Ова е направено од следниве причини:

- дефиницијата за ЈПП се смета за недоволна;
- бројот на модели за ЈПП е ограничен (BOT, BO, TOR и BLT);
- рамката на постојното законодавство за ЈПП е ограничена;
- недоволна хармонизација помеѓу прописите за ЈПП;
- недостаток на централна административна структура за проекти за ЈПП и
- процес на интеграција во ЕУ.

Моделите на ЈПП варираат од краткорочни едноставни договори за управување (со или без барања за инвестиции) на долгорочни и сложени BOT проекти. Неколку се воведени во турскиот правен систем од 1999 година прилагодувања така што ќе се направат значајни промени.

Во Турција, јавно-приватното партнерство не е изземено од јавни постапки набавка, а неопходноста од тендерската постапка зависи од избраната форма на партнерство.

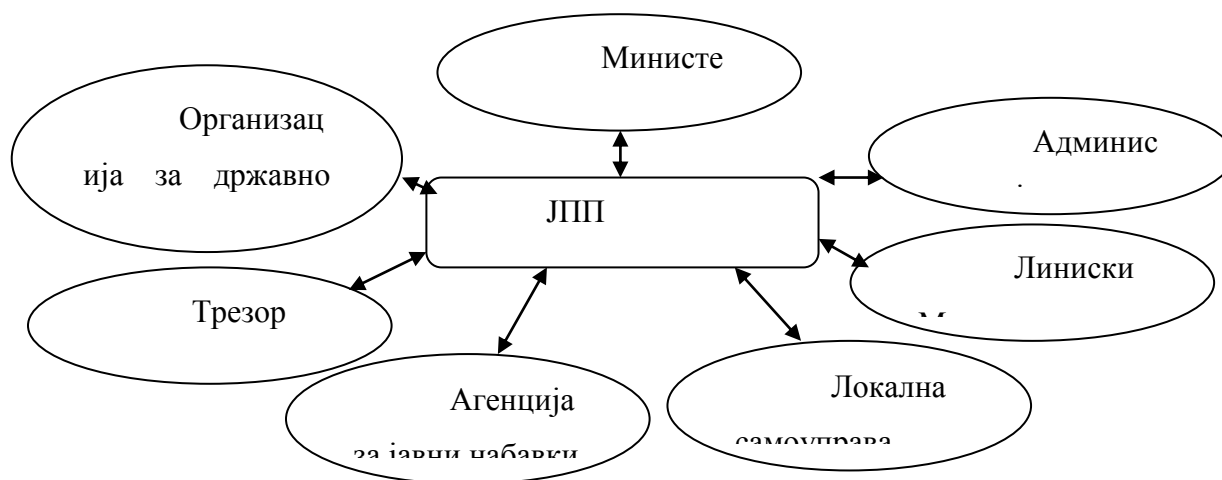
Институционална рамка - иако секој поединечен јавно -приватен проект партнерствата, како и избраните модели, имаат свои специфики, тие имаат заедничка структура засегнати страни, што е прикажано на слика бр. 4. Во институционалната структура, клучни засегнати страни се:

- Организација за државно планирање - која е одговорна за макроекономски државни развојни планови во согласност со усвоените државни приоритети;
- Министерство за финансии - во чија надлежност се буџетските средства, кои подразбира планирање на буџетски средства, одобрување на плаќањата и контрола на наменските средства трошење на средства;
- Трезор - во кој се одобруваат државни гаранции и се вршат плаќања;

- Агенција за јавни набавки - го контролира тендерот; Институции кои директно го спроведуваат усвоениот проект се: ресорните министерства, локалните самоуправи и администрацијата одговорна за приватизацијата.

Институционална структура на засегнати страни во јавно -приватно партнерство во Турција е илустрирана со слика бр. 8

**Слика бр 8** Заинтересирани страни за ЈПП во Турција



**Извор:** <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250381749/PPPERECAGT.pdf>,

Најчестите модели на јавно-приватно партнерство во Турција се следниве:

- Build-Operate-Transfer ("BOT"): BOT е модел на ЈПП кој е почест се применува во сложени долгорочни проекти и бара големи инвестиции, како што се изградба на автопати, електрани и пречистителни станици отпадни води. Моделот е дефиниран како посебен метод за финансирање и имплицира дека инвестициските трошоци, вклучувајќи ја и добивката, се враќаат инвеститор;

- Build-Operate („BO“): во моделот BO, конструкцијата ја изведува и управува приватниот сектор. За разлика од моделот BOT, моделот BO на самиот објект сопственоста не се пренесува на релевантните јавни органи. Овој модел е обично реализира во капацитети на електрани;

- Трансфер на оперативни права TOP („Упатства“): Ова е јавно-приватно модел партнерства каде релевантниот јавен орган го пренесува своето работни права на



приватниот сектор на определено време и на определено време Услови. Ексклузивните права не се пренесени. Само оперативни права одреден објект е одобрен во приватниот сектор;

- Build-Lease model („BL“): во моделот на BL, приватниот сектор финансира и гради објект на земјиштето и потоа го дава овој објект на јавниот орган сектор. Овој модел почесто се користи во здравствените установи<sup>107</sup>.

Искуството на Турција во примената на моделот на ЈПП се рефлектира кај значителен број дипломирани студенти проекти како што се:

- капацитети на компании за производство на обновливи извори на енергија (ADUAS)

- лиценци за ископувања (цинк, железо, фосфат, бакар)

- пристаништа

- морски

- солени

- станици за инспекција на возила

- и многу други (хидроцентрали, пазар на риби ...).

Во тек се бројни проекти, како што е проектот за изградба на пристаниште за крстарење во Истанбул, пристаништа во Измир, Бандирма, шест автопати и два мостови на Босфор, компании за дистрибуција на електрична енергија и други<sup>108</sup>.

Позитивното искуство во проектите за ЈПП ја мотивираше Турција да планира изградба на 12 нови марини за зголемување на капацитетот за сместување јахти и моторни чамци минимум 20.000 лежалки до 2015 година. Марините ќе се градат со помош на BOT модел, кој ќе ја спаси државата на инвестициски трошоци, работи и менаџмент. Турција досега изгради 11 марини користејќи го моделот BOT, што придонесе националната економија со 377 милиони турски лири<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> [http://www.kolcuoglu.av.tr/e-bulletin/Public\\_Private\\_Part.pdf](http://www.kolcuoglu.av.tr/e-bulletin/Public_Private_Part.pdf) ,

<sup>108</sup> <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250381749/PPPEPECAGT.pdf>

<sup>109</sup> <http://www.icvbulletin.org/index.php/turkey-news/640-turkey-plans-to-build-12-new-marinas-by-2015>

#### 5.4.2. Искуството на Унгарија во спроведувањето на јавно-приватно партнерство

Како понова членка на ЕУ, Унгарија бележи континуиран развој, што е значајно процесот на пристапување кон Европската унија, започнат во 1994 година, има влијание барањата за членство, како и процесот на приватизација<sup>110</sup>.

Падот на комунизмот во текот на 1990 -тите доведе до следново промена: пад на странск пристигнувања и петкратно зголемување на приходот, подобра ориентација квалитетот на услугите и одморите со зголемен број на деловни пристигнувања, раст на домашните туризмот и половина од сите пристигнувања се еднодневни посети<sup>111</sup>.

Во Унгарија, владата ја препозна потребата и започна да го заживува туризмот со примена на интервенционистичкиот модел на развој, односно избра мешан пат меѓународниот капитал и менаџмент, но во исто време создаде услови за забрзано развој на сопствената туристичка индустрија, што превентивно се рефлектира во проширувањето на хотелиерството<sup>112</sup>. Во согласност со развојната определба во туризмот, тие се препознаваат и поддржуваат модели и принципи на јавно-приватно партнерство.

Средствата на државниот буџет на Унгарија се насочени кон привлечноста на специјалната културна важност за која приватниот сектор нема интерес, поради висината на почетната инвестиција и големината на ризикот. На овој начин, унгарската влада, од една страна, го ревитализира туризмот дестинацијата (бањата) ја зголеми јавната дисперзија на придобивките, додека од друга страна, приватната му даде можност на секторот дополнително да инвестира и да го поддржи развојот на инфраструктурата (хотели, здравствен туризам, итн.).

Правна рамка - Во 2005 година, Унгарија усвои Национална стратегија за развој туризам 2005 - 2013 (Национална стратегија за развој на туризмот 2005 -2013). Со овој документ, Унгарија се обиде да се прилагоди на глобализацијата и во исто време да ја искористи предности на домашните ресурси, и во бањата (wellness) и во руралниот и урбаниот туризам.

---

<sup>110</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50017\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50017_en.htm),

<sup>111</sup> Hall, Derek, Smith M., Marciszewski B., *Tourism in the New Europe: The Challenges and Opportunities of EU Enlargement*, CABI, UK, 2006., Puczko L., Ratz T., *Product Development and Diversification in Hungary*, str. 116

<sup>112</sup> *Strategija razvoja turizma Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br.: 91/2006., str. 4

Националната стратегија за развој на туризмот на Унгарија е обележје што дефинира во голема мера опсег на принципи, цели и мерки за промовирање на одржлив развој на туристичката индустрија до 2013 година. Глобализацијата имаше силно влијание врз туризмот и гостопримството, и унгарскиот туристички сектор мора да одговори на новите предизвици и да ги искористи новите можности. Оваа стратегија обезбедува рамка за донесување одлуки и усогласеност со Евростат, што значи дека правната и финансиската рамка на проектот се анализира од перспективи за преземање ризици, односно кој партнер (јавниот или приватниот сектор) го носи најголем дел од ризикот.

Не постои посебен Закон за јавно-приватно партнерство во Унгарија. Оваа област е регулирана на следниов начин:

- владини декрети и одлуки, но не со закон, преку процедури за номинација проекти, спроведени од надлежни државни органи (министерства и централни органи);

- споменатите подзаконски акти предвидуваат проекти за ЈПП предложени од државата агенција за развој и одобрена од кабинетот, двапати годишно, мора да се придржува кон развојни приоритети на државата и

- имајќи предвид дека споменатите подзаконски акти ги финансираат сите проекти за ЈПП од државен, а не од општински буџети, Закон за буџет, како и Закон за буџетски систем, ја дефинираат постапката со која државата презема нова обврска<sup>113</sup>.

Институционална рамка - Имплементацијата на ЈПП во Унгарија е поврзана со 2003 година кога Министерството за економија и финансии формираше меѓуресорска комисија за ЈПП ("Interdepartmental Committee" - ИК) составен од претставници на јавниот и приватниот сектор чија главна задача беше да промовираат ЈПП, дефинирајќи ги условите за имплементација проекти, усвојување препораки и евалуација. Меѓуресорскиот комитет се состоеше од претставници од Министерство за економија и транспорт, Министерство за финансии, Министерство за правда, кабинет премиерот и Централното биро за статистика. Тој, исто така, го поддржа и меѓусекторскиот комитет Секретаријат на јавниот и приватниот сектор во рамките на Министерството за економија и транспорт<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> Damjanović D., Pavlović-Križanić T., Peteri G., Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, Beograd, PALGO centar, 2010., str. 69

<sup>114</sup> [http://www.levego.hu/sites/default/files/kiadvanyok/ppp\\_061120.pdf](http://www.levego.hu/sites/default/files/kiadvanyok/ppp_061120.pdf), *Public private Partnership, Trick or Opportunity?*, Study made for the Cee Bankwatch Network, Clean Air Action Group, Budapest, November, 2006, str. 37

Меѓуресорскиот комитет постоеше до 2009 година, кога беше формирана новата унгарска влада. Одделот задолжен за големи државни проекти, додека државната помош, вклучувајќи ЈПП проекти, под надлежност на Министерството за национален развој. Новата влада заведе став дека е неопходно да се изврши ревизија на постојните проекти за ЈПП, онаму каде што е можно повторно преговарачкиот процес со подготвеност дури и да ги прекине проектите за ЈПП кој се смета за неодржлив<sup>115</sup>.

Највообичаените проекти за ЈПП се присутни во областа на сообраќајната инфраструктура, објекти наменети за спорт, образование и култура<sup>116</sup>.

Искуство на Унгарија во примената на ЈПП - За целите на дисертацијата, развојот се разгледува селото Kehidakustán, кое беше типично земјоделско село, на кое кризата во овој сектор земјоделството остави сериозни последици во однос на невработеноста, неразвиеноста и одливот популација. Во средината на седумдесеттите години, во центарот на селото е откриен термален извор вода со температура од 49 ° C. Во доцните деведесетти години, развојот на бањскиот туризам беше претставуваше единствена шанса за економско и социјално закрепнување на местото. Со оглед на тоа локално владата немаше средства да инвестира во туризмот, беше дадена термална бања / бања закуп на приватна компанија во период од 50 години, со обврска за подобрување на бањата туризмот. Работите започнаа во 1999 година и во следните пет години трошоците надминаа 14,8 милиони евра. Изграден е хотел со четири ѕвезди со капацитет од 228 легла и 1.700 м<sup>2</sup> водени површини во отворен и затворен простор. Проектот доби и државен помош на Министерството за економија и транспорт. Благодарение на инвестициите, помеѓу 350.000- 4.000.000 туристи ја посетуваат бањата годишно, а 42.000 ноќевања се евидентирани во хотелот.

Од гледна точка на локалната самоуправа и економија, најзначајниот директен ефект на развојот туризмот е создавање работни места за локалното население<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/hungary.pdf>, Assessment of the quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation 2011, str.47

<sup>116</sup> <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/hungary.pdf>, Assessment of the quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation 2011

<sup>117</sup> LAMPERTH, Judit, *Effects of Tourism on Economic Development in Kehidakustány, Hungary*, 3rd Central European Conference in Regional Science – CERS, 2009, str.580, 582

### 5.4.3. Хрватско искуство во примената на јавно-приватно партнерство

Еден од најважните двигатели на развојот на хрватската економија е туризмот, и најважен ресурс е Јадранското Море.

На Хрватска и беа потребни 21 година за да го достигне нивото од 1987 година, што е до тогаш беше најдобрата година, додека најмалиот број пристигнувања беше забележан во 1992 година, потоа во 1995 година. година, по што имаше постојан раст, со просечна годишна стапка од 20%,<sup>118</sup> за потоа во 2008 година, таа се намали поради последиците од економската криза.

По примерот на другите земји каде што постои јавно-приватно партнерство позитивни ефекти врз развојот, хрватската влада одлучи да воведо ЈПП со цел да се постигне побрз развој и подигнување на конкурентската позиција на Хрватска како туристичка дестинација, создава правна и институционална рамка.

Правна рамка - за јавно -приватно партнерство во Хрватска се состои од следново документи:

- Закон за јавно-приватно партнерство (Службен весник 129/08); Уредба за критериумите за евалуација и одобрување на проекти за јавно-приватно партнерство (Службен весник 56/09);

- Уредба за содржината на договорите за јавно-приватно партнерство (Службен весник 56/09);

- Уредба за надзор над спроведувањето на проектите за јавно - приватно партнерство (Национално весник 56/09);

- Уредба за избор на учесници во постапките за подготовка и реализација на јавно-приватни проекти партнерства (Службен весник 56/09);

- Закон за буџет (Службен весник 87/08);

- Закон за извршување на државниот буџет за 2010 година (Национален весник 151 / 09).

---

<sup>118</sup> Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, *Strategija razvoja Hrvatskog turizma do 2010. godine*, finalna verzija, 2003., str. 5-7

На крајот на октомври 2008 година, бил донесен Законот за јавно-приватно партнерство (Службен весник 129/08), со кој се уредува:

- постапката за подготовка, предлагање и одобрување предлози за јавно-приватни проекти

- партнерства;

- права и обврски на јавни и приватни партнери;

- основање и надлежности на Агенцијата за јавно приватно партнерство<sup>119</sup>.

Во Република Хрватска, Законот за јавно-приватно партнерство и Законот за Измените на Законот за јавно-приватно партнерство ја воспоставија институционалната рамка со формирање на Агенција за јавно-приватно партнерство, која ја претставува централната национално тело задолжено за спроведување на Законот за јавно-приватно партнерство во Република Хрватска. Врз основа на Законот за ЈПП Агенција за јавно-приватно партнерство претставува центар на знаење и вклучува четири сектори за: одобрување и мониторинг имплементација на проекти за ЈПП, водење регистар на договори за јавно-приватно партнерство, примена на најдобра меѓународна практика и воспоставување на образование за потребите на ЈПП.

Кога станува збор за политичката рамка за спроведување на јавно-приватно партнерство, централната улога ја има Министерството за економија, труд и претприемништво, кое е надлежно за тоа водење политика за јавно-приватно партнерство и Министерството за финансии, кое е помеѓу меѓу другото, одговорен за водење на политиката за концесија.

Покрај Агенцијата, клучна улога во подготовката и реализацијата на проектите за ЈПП има Министерството за финансии, како тело кое дава согласност за проекти за ЈПП поврзани со нив усогласеност со буџетските проекции и планови и фискални ризици и ограничувања пропишани со посебни прописи, како и за финансиска и фискална одржливост предлог проект. Министерството за финансии го одобрува конечниот нацрт на договорот за ЈПП, и може, доколку тоа го побара Агенцијата, да даде согласност за усогласеност документација за конкурсот со одобрениот предлог проект, пред да се

---

<sup>119</sup> Damjanović D, Pavlović-Križanić T, Peteri G, Partnerstvo javnog i privatnog sektora-Dobra i loša iskustva u zemljama u tranziciji, PALGO center, Beograd, 2010., str.53

поведе постапката да избере приватен партнер. Во таа смисла, Агенцијата и Министерството за финансии сочинуваат функционална единица, а процесот на одобрување предлог -проекти вклучува и други ресорните министерства и надлежните тела на единиците на локалната и регионалната самоуправа, во чии области на надлежност се секторските развојни планови и стратегии со дефинирани цели и очекувани резултати од предложениот проект.

Како дел од системот за јавни набавки, Министерството за економија и труд има важна улога и претприемништво (избор, надзор на постапките за доделување и спроведување на договори за јавност Набавки), Државната комисија за контрола на постапките за јавни набавки, одговорна за решавање жалби во постапките за јавни набавки, доделување концесии и избор на приватен партнер во проекти за јавно-приватно партнерство, како првостепен орган и Управниот суд како второстепен орган надлежен да одлучува во истата постапка<sup>120</sup>.

Методот на водење евиденција за одобрени проекти во Хрватска, според кој е јасно дефиниран предлагач, име и статус на проектот, се во согласност со Законот за јавноста -

приватно партнерство и Регулатива за критериуми за евалуација на проекти за јавно -приватно партнерство. Кога Агенцијата ќе го одобри предлог -проектот со одлука, таков предлог добива статус Проект за ЈПП и може да се реализира според еден од моделите на јавно-приватно партнерство. По одобрување на секој проект, Агенцијата за јавно приватно партнерство го објавува на својата веб -страница.

Искуството на Хрватска во спроведувањето на ЈПП - Агенција за јавно приватно партнерство е На 14 февруари 2011 година, Министерството за море, транспорт и инфраструктура донесе Одлука за о. одобрување на имплементација на проектот „Изградба на нов патнички терминал на аеродромот во Загреб“ според моделот на јавно-приватно партнерство, врз основа на договорот за концесија, кои се успешно имплементирани<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> <http://www.ajpp.hr/naslovnica/institucionalni-okvir.aspx>

<sup>121</sup> <http://www.ajpp.hr/naslovnica/vijesti/izdano-rjesenje-o-odobrenju-provedbe-projekta-izgradnje-novogputnickog-terminala-zracne-luke-zagreb.aspx>

Меѓутоа, иако Хрватска беше меѓу првите што ја препозна важноста на ЈПП и потребата од тоа координација и поминува низ бројни тешкотии и предизвици во спроведувањето на ЈПП. Јас можам идентификувајте проекти кои не ги дале посакуваните резултати, како што е проект за изградба на уреди за третман на отпадни води во Загреб, пред се поради пропусти во неговите имплементација, распределбата на ризикот што беше префрлена на жителите и деловните субјекти, а јавноста беше незадоволни од нетранспарентноста на договорот.

Успешен пример, иако со ограничено искуство во имплементација на проекти од модел на јавно-приватно партнерство, е изградба на спортско-деловен центар со голем повеќенаменска сала во Сплит - Спаладиум Арена во 2008 година. Учесниците во изградба на салата, тие се соочија со бројни проблеми во спроведувањето на проектот, почнувајќи од примена на модел за ЈПП, кратки рокови, технички сложена и напорна конструкција бројни, урбанистички, архитектонски и сопственички проблеми, но во исто време стекна вредно и драгоцено искуство. Едно од клучните прашања беше усвојувањето на стратешко одлуки за финансирање, бидејќи инвеститорот е посветен на оперативни и финансиски функционира во новата област за период од 30 години, додека финансиската понуда на Градот Сплит изразен во висина на киријата што треба да се плати на приватниот партнер во горенаведеното временски период. Најголем проблем беше проценката на трошоците за изградба и опремување на целината комплекс треба да се направи за неколку недели врз основа на идејниот дизајн, при што трошоците за изградба сочинуваат 25% од вкупните трошоци за проектот, а најголемиот дел беше поврзан со трошоци за управување и одржување во согласност со прописите, бидејќи треба да се осигура функционалност и достапност на објектот во целиот период на негово користење. Свесно сложеноста на проблемите и предизвиците што ги носи моделот за финансирање на проекти, недостаток на искуство и проценет висок ризик, сите партнери ја препознаа потребата и се согласија со ангажман на странски консултанти, со цел да се надминат проблемите и да се успее реализација на проектот. Посебно внимание се посветува на финансирање на проекти, со оглед на тоа

Искуствата од целиот свет покажаа дека е профитабилно за комерцијални, туристички и инфраструктурни проекти, бидејќи финансирањето се базира на приходите од проектот како извор на отплата на заемот, а имотот претставува дополнителна



сигурност за наплата. Искористете ја реализацијата на градбата Спаладиум арената во Сплит се множи според моделот на јавно-приватно партнерство

#### **5.4.4. Искуството на Србија во примената на јавно-приватно партнерство**

Концесионерот во Србија има долга традиција, која е по пауза од неколку заживеа деценијата на дваесеттиот век. Почетокот на развојот на концесионерот во Србија е поврзан со 1859 година, кога беше на француската компанија за експлоатација на рудникот Мајданпек и беше доделена концесија, во времетраење од 30 години. Белгијците добија концесија за рудниците Александров, додека за рудниците во Трепча, Злетово, Копаник и Ново Брдо договорија концесии со Англичаните цврсто. Белград склучи договор за концесија за сообраќај на трамваи во град со италијанска фирма. Од Втората светска војна до 1991 година не била дадена ниту една концесија. Првата реализирана концесија по овој период е поврзана со 1991 година кога беше договорена 30-годишна концесија за изградба на мост над Дрина, Павловиќ мост, што му даде право на концесионерот да финансира, да изгради мост и да наплатува патарина. Договорениот период на концесија беше 30 години<sup>122</sup>.

Според претходното искуство, во развојот на јавно-приватно партнерство и концесии во Србија, постои тенденција за подобрување на националната законодавна рамка која, покрај обезбедувањето сигурност за инвеститорите, стимулира и капитални инвестиции.

Од особено значење за регулирање на односите помеѓу јавниот и приватниот сектор следните закони: Закон за странски инвестиции (Службен весник на СРЈ, бр. 3/2002 и 5/2003 и Службен весник SCG, бр. 1/2003 - Уставна повелба), Закон за деловни организации (Службен весник на РС, бр. 36/2011 и 99/2011), Закон за надворешно - трговски операции (Службен весник на РС, бр. 36/2009), Царински закон (Службен весник на РС, бр. 18/2010 и 111/2012), Закон за регионални Развој на Србија (Службен весник на РС, бр. 51/2009 и 30/2010), Закон за локална самоуправа (Службен весник Гласник РС, бр. 129/2007), Закон за јавна сопственост (Службен весник на РС, бр. 72/2011), Закон за

---

<sup>122</sup> Knežević M., *Značaj koncesije za strana ulaganja u Republici Srbiji*, Ekonomski horizont, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, 2010., str. 91

концесии од 2003 година (Службен весник на РС, бр. 55/2003), чие стапување во сила Законот за концесии од 1997 година престанува да важи (Службен весник на РС, бр. 20/1997), Закон за јавно-приватни партнерства и концесии (Службен весник на РС, бр. 88/2011), Закон за туризам (Службен весник на РС, бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 - друг закон I 93/2012), како и комплет закони од областа на заштитата на животната средина.

Новите околности и ограничените буџетски средства на земјата, ја наметнаа потребата за прилив на приватен капитал (домашен и странски), како и концесии кои би придонеле надминување на потребата да се обезбедат големи финансиски средства за потребите изградба на инфраструктурни објекти - особено патна инфраструктура, која е една од најважните предуслови за развој на туризмот, енергетските капацитети, користењето шуми и шумско земјиште како и други површини предвидени со закон. Закон за концесии во на Република Србија, тоа им овозможи учество на странски концесионери на аукции, што и го направија создаде предуслови за прилив на странски капитал, зајакнување на правната сигурност на инвеститорите, вработување на работници и пренос на нови технологии<sup>123</sup>.

Законот за концесии, донесен во 2003 година, е првиот чекор кон воспоставување основни принципи за договори за концесија во речиси сите сектори и предвидуваше комплицирани и долги процедури за доделување концесија. Затоа, спроведувањето на Законот за концесии утврди голем број слабости, меѓу кои се издвојуваат следниве:

- недостаток на пропратни прописи;
- комплицирани административни (бирократски) процедури;
- недостаток на институционални и човечки ресурси;
- недефинирани процедури во спроведувањето на проектите за концесија;
- несигурност на приватниот капитал и
- недоволна грижа за зачувување на животната средина.

Проблемот за правната практика е што постојат некои важечки закони кои овозможуваат доделување договори за иста дејност, така што не е целосно јасно која постапка треба да се имплементираат (на пр. Законот за концесии и / или Законот за комунални услуги). Тоа доведува до конфузија на државните органи во врска со изборот

---

<sup>123</sup> Knežević M., *Značaj koncesije za strana ulaganja u Republici Srbiji*, Ekonomski horizont, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, 2010., str. 91, 92 i 98

на важечкиот закон што треба да биде се применува, создавајќи можност државниот орган да донесе соодветни и дискрециони одлуки да применува постапка што му е поедноставна, без да се земе предвид дали е се почитува принципот на транспарентност и конкурентност на спроведената постапка избор на партнер.

Од петте склучени договори за концесија во областа на рударството и изградбата на автопати, само еден остана на сила и тоа беше концесијата дадена на мултинационалната компанија „Rio Tinto“ за експлоатација и истражување на бор руди, додека останатите четири договори скршен. Бројни потенцијални проекти воопшто не се имплементирани или започнати, но не завршена (пр. постапката за доделување концесија за депонијата во Винча беше прекината на неопределено време). Тендерите за концесии за изградба на автопатот беа неуспешно завршени Хоргос - Пожега и терминалот за багаж на аеродромот во Белград. Може да се наведе дека досега концесиите и јавно-приватните партнерства не се вкоренети на национално ниво.

На локално ниво, инвестициите на приватниот сектор во инфраструктурата се направени во согласност со Законот за комунални дејности од 1997 година, кој даде можност да доверете го извршувањето на комуналните активности на друга компанија. Овој Закон претставува основа на повеќето јавни - приватни партнерства што работат на локално ниво самоуправа во Србија, а повеќето од нив се во секторот за одржување чистота и управување со отпад.

Ова се, на пример, А.С.А. Кикинда д.о.о., како јавно-приватно партнерство на странска компанија И СО. сопственост на шпански инвеститори и Општинското собрание на Кикинда, потоа А.С.А. Врбак, или А.С.А. Еко д.о.о, како јавно-приватно партнерство на иста странска компанија со група општини од Шумадија (институционална форма на јавно - приватно партнерство) и TROJON & FICHER ЕКО - мешана српско -германска компанија, која вклучува општини Žagubica, Žabari, Malo Crniće, MZ Rabrovo (Kučevo) i Smederevska Palanka вршење на комунални активности за собирање и отстранување на цврстиот отпад<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Aleksić M., *Karakteristike strukture nekih javno privatnih partnerstava u oblasti upravljanja čvrstim otpadom u Srbiji*, презентација одржана у оквиру Програма подршке развоју инфраструктуре локалне самоуправе, одржаног 17. и 18. јуна 2009. у оквиру MISP пројекта (Municipal Infrastructure Support Program), финансиран средствима Европске уније – [waste.environment.vin.bg.ac.rs/dvd/ppt\\_srp/9](http://waste.environment.vin.bg.ac.rs/dvd/ppt_srp/9).

Со цел да се надминат бројните проблеми, вклучително и оние што ги носи Законот за концесии неговата примена во пракса, ја наметна потребата од донесување на Закон за јавно-приватно партнерства и концесии кои посодржајно би ја регулирале оваа област. Покрај горенаведеното, исто така беше потребно усогласување со законодавството на Европската унија. Нов Закон за јавно-приватно партнерство и концесии, усвоен во 2011 година година, обезбедува јасна дефиниција за опсегот, односно границите, неговата примена, надлежностите државните органи како изведувачи, постапка за доделување на договор, поедноставување на постапката предлагање и одобрување поединечни проекти, што би резултирало со постигнување повисок степен на правна сигурност на приватниот капитал и други позитивни ефекти. Исто така обезбедува јасно дефиниран однос кон другите закони, што во смисла на оваа анализа разгледајте го следново:

- Законот за јавни набавки,
  - Закон за јавни претпријатија и вршење дејности од општ интерес,
  - Закон за финансирање на локална самоуправа,
  - Закон за комунални дејности,
  - Закон за буџетски систем,
  - Закон за управување со отпад,
  - Закон за јавни патишта,
  - Закон за рударство и други закони што ги регулираат активностите од општ интерес
- како и збир на закони што го регулираат полето на заштита и подобрување на животната средина.

Донесените закони не беа придружени со истовремена подготовка и донесување на подзаконски акти акти, со што значително се намалува ефикасноста во нивното спроведување.

Во досегашната пракса, можеби најпознатиот проект за јавно-приватно партнерство засега се спроведува во областа на јавниот превоз во Белград - Систем за плаќање билети и возење возила во јавен превоз во Белград - автобус плус. Иако тоа не е формално направено на проектот јавно-приватно партнерство, бидејќи се заснова на договор склучен во септември 2010 година, односно пред влегувањето во сила на Јавното приватно партнерство, во овој проект во суштина е постигнато партнерство

карактеристично за јавно-приватно партнерство. Град Белград - Дирекција за јавен транспорт, склучен со најповолниот понудувач на тендерот, Меѓународниот конзорциум предводена од компанијата Apex Solution Technology d.o.o Белград, договор о воспоставување и обезбедување на функционирање на системот за собирање и управување со билети возила во јавниот превоз, според кои приватниот партнер има обврска да ги обезбеди систем за собирање и дистрибуција на билети, како и контрола на нивната употреба во јавни возила превоз, и како надомест за горенаведеното, има право на процентуално учество во приходот од продадени билети.

Со донесување на Законот за јавно-приватно партнерство и концесии, во декември 2011 година, се очекува да ги реши проблемите што се појавија во пракса со примена, сега неважечки Закон за концесии како и други закони, вклучително и прашања што претставуваат правен јаз. Законот за јавно-приватно партнерство и концесии, предвидува способноста да се обезбеди финансирање преку оваа форма на инвестиција и да се овозможи економскиот развој во целина. Овие закони се насочени кон усогласување на прописите во оваа област јавни набавки и концесии во однос на правната рамка на земјите-членки на Европската унија, а се со цел да се овозможи финансирање и имплементација на јавно-приватни проекти партнерства, со или без елементи на концесија, на транспарентен и ефикасен начин, замени класично буџетско финансирање на инфраструктурни проекти, каде и да е можно, финансирање на проекти според принципот на јавно-приватно партнерство.

По својата природа, одредбите од Законот за јавно-приватно партнерство и концесии имаат ефект врз сите домашни и странски компании како и претприемачи, односно врз јавните органи, како и финансиските институции.

Имајќи предвид дека законодавните активности за развој на модерна правна рамка поттикнува уредна и контролирана слобода на договори помеѓу јавни и приватни партнери, заради остварување на јавно-приватно партнерство со или без елементи на концесија, при што ревитализација на општата постапка и влијае на подобрување на квалитетот на услугите, цели за усвојување на Законот за јавно-приватни партнерства и концесии се:

- поттикнување на имплементација на јавно-приватно партнерство со цел да се изгради јавна инфраструктура и обезбедување на услуги од јавен интерес;

- обезбедување квалитетни услуги од јавна важност;
- повисока вредност за инвестираните финансиски ресурси преку оптимизација на ефикасноста, ефикасност и економичност во однос на вкупните трошоци поврзани со сопственоста на јавна инфраструктура и во обезбедување на услуги од јавна важност;
- формирање ефикасен механизам што им овозможува на државните и локалните власти да се имплементираат проекти преку јавно-приватно партнерство врз основа на јасни правила;
- привлекување домашни и странски инвеститори и банки за финансирање - кофинансирање и управување со проекти од општ интерес (учество на приватниот сектор);
- обезбедување правна рамка за транспарентни и фер тендерски постапки со еднаков третман на сите понудувачи во процесот на наоѓање приватен партнер за такви проекти;
- обезбедување одржливост на проекти;
- почитување на регулативите на Европската унија, особено во областа на јавните набавки;
- усогласеност со меѓународните стандарди и најдобра меѓународна практика, до степен што не е во согласност со правото на Европската унија<sup>125</sup>.

Создавање услови за развој, во согласност со усвоените стратешки документи, подразбира имплементација на донесени закони и подзаконски акти, како и создавање на нови, се со цел да се обезбеди законодавна и институционална безбедност, домашна и странски инвеститори, како и туристи и граѓани. Со задача активно да учествуваат и да дадат стручна помош при усвојување и имплементација проектира и развива концепт на јавно-приватно партнерство со и без елементи на концесија,

Во 2012 година, Владата на Република Србија формираше Комисија за јавно приватно партнерство<sup>126</sup>. Законот за јавно - приватно партнерство и концесии е усогласен со Европски регулативи и како што е прикажано во Зелената книга за јавна приватизација

<sup>125</sup> Javno-privatno partnerstvo i koncesije, Biblioteka Narodne Skupštine Republike Srbije, broj: Z-26/10, 2011.

<sup>126</sup> Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatno partnerstvo („Službeni glasnik Republike Srbije“, br.:13/2012).

партнерство, разликува две форми на партнерство (договорно и институционално), под услов да институционалниот модел предвидува формирање на друштво за посебна намена (DPN)<sup>127</sup>.

Заеднички права и обврски во спроведувањето на договорната форма на јавно-приватно партнерствата со или без елементи на концесијата се регулирани со договор за јавност, кој е во согласност со Законот, се заклучува во писмена форма на определено време. Тоа време обично не е пократко од пет години, ниту подолго од педесет години, со можност после истекот на договорниот рок склучува нов договор со избор на приватен партнер преку повторна набавка.

За проекти за јавно-приватно партнерство, централната улога ја игра јавното тело, кое во во согласност со Законот за јавно-приватно партнерство и концесии претставува<sup>128</sup>:

- државен орган, организација, институција и други директни или индиректни корисници на буџетски средства во однос на законот што го регулира буџетскиот систем I буџет, како и организацијата за задолжително социјално осигурување;

- јавно претпријатие;

- правно лице кое исто така врши активности од општ интерес, доколку ги има од следниве услови: дека повеќе од половина од членовите на органот на управување на тоа правно лице се претставници на јавен орган, да има повеќе од половина од гласовите во телото на тоа правно лице претставници на јавен орган, дека јавен орган ја надгледува работата на тоа правно лице, тоа јавно телото поседува повеќе од 50% од акциите, односно удели во тоа правно лице и повеќе од 50% финансирани од средства на јавни тела.

Институционалното ЈПП се заснова на основните улоги во нововоставениот економска компанија или при стекнување на сопственички удел, односно докапитализација на постојниот бизнис општество.

Јавното тело го спроведува процесот на избор на приватен партнер. Основање и управување правата се регулирани помеѓу членовите на ДПН во согласност со законот што ја регулира позицијата компаниии, со договор помеѓу јавен орган и избран приватен

---

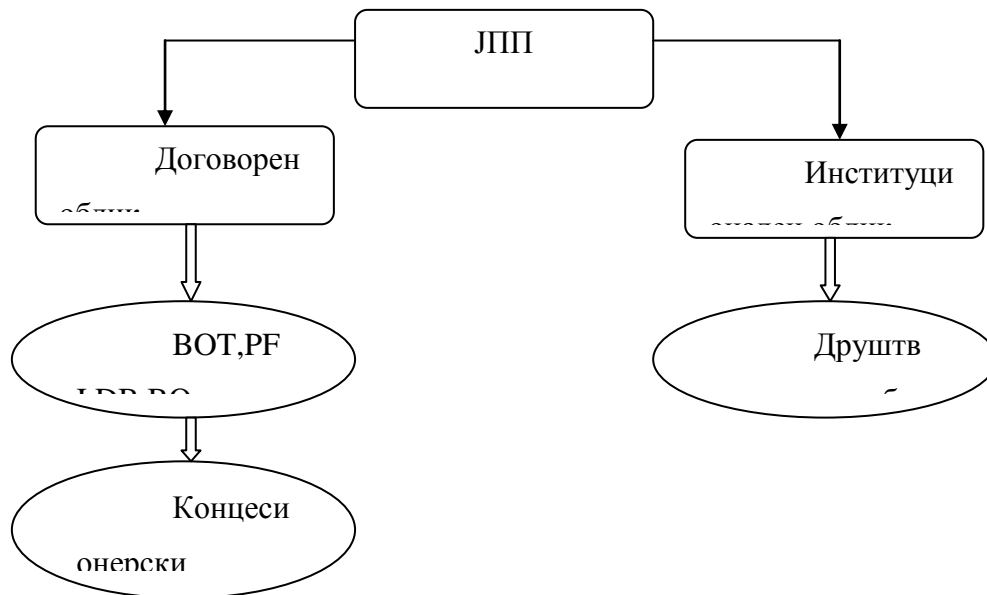
<sup>127</sup> Закон o javno-privatnom partnerstvu i konceijama Republike Srbije, str. 2 i 9 DPN - Društvo za posebne namene je privredno društvo koje može osnovati privatni, odnosno javni partner za potrebe zaključenja javnog ugovora, odnosno za potrebe realizacije projekta javno- privatnog partnerstva

<sup>128</sup> Закон o javno-privatnom partnerstvu i konceijama Republike Srbije, član 4, str. 2

партнер о воспоставување на заедничко вложување, и заради спроведување на проектот за ЈПП<sup>129</sup>.

На сликата бр. 7 ги прикажува формите на јавно - приватно партнерство во согласност со Закон за јавно-приватно партнерство и концесии на Република Србија.

**Слика бр 9** Облици на јавно-приватно партнерство



За да се постигне ефикасна и ефективна имплементација на донесениот Закон, потребно е да се спроведе промотивна кампања, да се обезбеди образование на сите државни органи, т.е значително да го подобрат нивото на нивната експертиза во оваа област, со цел да ги спречат да се појават штетни последици за економијата и буџетот на средствата поради недоволно регулиран начин отстранување на природните ресурси и добра во општа употреба, како и поедноставување на сложените административни процедури за воспоставување на јавно-приватно партнерства.

<sup>129</sup> Закон o javno-privatnom partnerstvu i konceijama Republike Srbije, član 8 i 9, str. 6



## VI. СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНО-ПРИВАТНОТО ПАРТНЕРСТВО И ТУРИЗМОТ

Менаџирањето и јавното приватно партнерство во туризмот постојат во одредена стратешка рамка. Како прво, се однесува на дефиницијата на општиот модел на стратешко менаџирање и дефинирање на интегриран модел на менаџирање со туризмот на три нивоа. Меѓутоа, менаџирање и јавно-приватните партнерства исто така имаат некои улога во имплементацијата на стратегијата за развој на туризмот која посебно ќе се разгледува

### 6.1. Стратегиско управување со туризмот на три нивоа

Со цел подобро разбирање на прашањето за стратегискиот менаџмент на туризмот на три нивоа, прво е неопходно да се разјасни општиот модел на стратегиско менаџирање и некои општи карактеристики на стратегискиот менаџмент во услужните индустрии.

#### 6.1.1. Општ модел на стратегиско управување

Стратегискиот менаџмент е збир на менаџерски одлуки и дејствија што одредуваат долгорочно работење, односно долгорочна деловна политика на компанијата<sup>130</sup>. Hunger и Wheelen од стратешки менаџмент подразбираат збир управни одлуки и активности кои го одредуваат долгорочното работење на компанијата а тие вклучуваат анализа на животната средина, стратешко планирање, имплементација на стратегија и проценка и контрола.

Го нагласува следењето и евалуацијата на можностите и заканите од околината од аспект на силата и слабости на претпријатието. Понатаму, како посебна област на истражување, стратешки менаџмент ја обединува деловната политика и нејзиниот ангажман со функционални активности со силни фокусирајќи се на животната средина и стратегиите<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> *Ekonomski leksikon* (gl. ur. Baletić, Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995., str. 860.

<sup>131</sup> Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 3-4.

Во својата докторска дисертација, Сања Чизмар наведува како стратешко управување претставува тековен процес на управување кој се однесува на долгорочните аспекти на бизнисот организацијата и нејзиното одржување и консолидација на положбата во средина која брзо се менува, а врз основа на тековното усогласување на организацијата и стратегиите во рамките на организацијата. Тоа подразбира концепт за менаџирање кој започнува со правилно насочување стратешките одлуки ги минимизираат негативните ефекти од околината и создаваат стратешки придобивки за субјекти кои можат да се капитализираат само на среден и долг рок<sup>132</sup>.

Врз основа на овие размислувања, можно е да се издвојат неколку основни карактеристики стратешко управување:

- процес на управување - што подразбира збир на менаџерски одлуки и активности,
- долгорочна ориентација- што значи справување со долгорочни аспекти бизнис,
- континуитет - што подразбира континуиран процес што се повторува,
- адаптација кон надворешната и внатрешната средина - што подразбира почитување можностите и заканите од околината и силните и слабите страни на компанијата.

Овие карактеристики се многу добро забележани преку четирите основни елементи на процесот (модел) на стратешко управување (менаџмент)<sup>133</sup>:

1. анализа на животната средина,
2. формулирање стратегија,
3. имплементација на стратегијата, и
4. следење и контрола.

Анализата на околината вклучува собирање релевантни информации за околината на компаниите или фактори кои дејствуваат позитивно или негативно или би дејствувале во иднина може да влијае на бизнисот на компанијата (идентификување можности и закани за компанијата, и неговите јаки и слаби страни).

---

<sup>132</sup> Čizmar, S., *Strateško upravljanje u funkciji učinkovitog razvoja turističkog ugostiteljstva u Hrvatskoj*, Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2001., str. 3.i 12

<sup>133</sup> Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 7.

Формулирањето на стратегија е процес на разработка на долгорочни планови кои, во во светлина на сопствените силни и слаби страни, успешно управува со можностите и заканите од околината. Процесот на формулирање стратегија вклучува и дефинирање на визијата и мисијата на компанијата дефинирање на остварливи цели, развивање алтернативни стратегии и политики.

Општо земено, може да се каже дека визијата претставува одредена идна состојба која компанијата сака да постигне и затоа може да се смета за основно упатство на долг рок насока на развој на бизнисот и претпријатијата. Тоа го претставува најдолгиот поглед кон иднината, односно претставува реална и привлечна слика за посакувана идна состојба.

Мисијата на една компанија е основното значење или цел за која компанијата постои. Го дефинира бизнисот и одговара на прашањето "кои сме ние и што правиме?" го одредува обемот на активностите и ја разликува компанијата од другите. Не смее да има ниту мисија премногу тесен или премногу широк, мора да биде долготраен, а сепак доволно флексибилен за донекаде ги прифати и ги надмина промените од околината<sup>134</sup>.

Стратешките цели произлегуваат од дефинираната мисија. Во принцип, целите се крајни мерлив резултат од секоја планирана активност, и тие кажуваат што, кога и во која мерка е посакувано постигне. Стратешките цели се ориентирани кон иднината на компанијата и мора да бидат во согласност со мисија, се планирани на највисоко (врвно) ниво на управување и треба да бидат поддржани цели пониско рангирани или оперативни цели.

Постигнувањето на поставените стратешки цели ќе се овозможи со избирање на соодветната стратегии. Со примена на соодветни методи за евалуација, од неколку можни стратегии, се избира оној чија имплементација ќе овозможи постигнување на стратешките цели на компанијата.

Стратегијата е генерално сеопфатен план и програма за акција насочена кон постигнување однапред дефинирани мисии и цели кои ја максимизираат конкурентноста силни страни, а минимизирање на слабостите на компанијата.

Конечно, менаџментот треба да воспостави одредени политики или деловни принципи да ги дефинира правилата за спроведување на стратегијата. Може да се каже

---

<sup>134</sup> Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, Masmedia, Zagreb, 2005., str. 380-382.

како политика претставуваат општи упатства во согласност со стратегијата на компанијата што сите оддели во рамките компаниите треба да ги следат, а всушност да обезбедат основа за донесување одлуки во компанијата и понатаму на овој начин поврзуваат две фази - формулирање стратегија и имплементација на стратегија<sup>135</sup>.

Примената на стратегијата е процес преку кој менаџментот на претпријатието, користејќи разновидност програмите, буџетите и процедурите, стратегиите и политиките се спроведуваат во конкретна смислени дејствија<sup>136</sup>. Обично вклучува и донесување секојдневни одлуки и за распределба на ресурсите затоа често се поврзува со оперативно планирање.

Програмите вклучуваат различни активности и чекори потребни за правење индивидуални планови во рамките на компанијата имплементирана кон која е ориентирана избраната стратегија конкретна акција. Откако ќе се дефинираат потребните програми, се усвојува детален буџет презентација на усвоени индивидуални програми во парични износи, што исто така се користи од страна на менаџерите за планирање и контрола<sup>137</sup>. Оваа под-фаза ја претставува конечната проверка на перформансите избрани стратегии. Дури и најдобрите замислени стратегии честопати се во пракса, поради прекумерни трошоци, целосно непрактични и пропуштени. Конечно, одобрување на програмата и буџетот води кон развој на оперативни процедури кои сочинуваат комплексен систем на стандарди чекори и техники што следат еден по друг и детално опишуваат како некои задачи работат мора да се направи. Меѓутоа, пред плановите и стратегиите да станат конкретни акции, потребно е имплементираат некои повеќе придружни активности кои ја поддржуваат практичната имплементација на стратегијата се првенствено организациски аспекти. Воспоставете соодветна организациска структури, формирање тим од луѓе и поделба на улогите во тимот врз основа на нивните компетенции, важни се предусловите за успешна имплементација на стратегијата. Покрај тоа, сите вработени, членови проектниот тим мора да разбере и да верува во предложената

---

<sup>135</sup> Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 42-46. i Cerović Z.: *Hotelski menadžment*, op. cit., str. 702.

<sup>136</sup> Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 13.

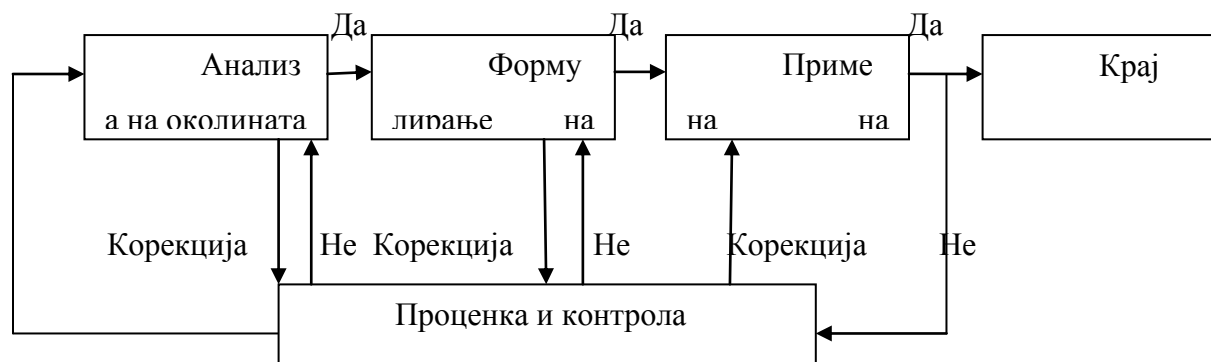
<sup>137</sup> Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 224.

стратегија и да разбере кои се тие нивните задачи и што се очекува од нив во текот на неговата имплементација<sup>138</sup>.

Фазата на мониторинг и контрола е последна во процесот на стратешко управување. Сепак, таа е присутна за време на сите горенаведени активности на начин што ги идентификува недостатоците и недостатоците на претходните фази и влијае на системот за повратни информации нивната корекција. Со други зборови, тоа е процес на следење на сите активности на една компанија и споредби направени со планираните резултати за да му се обезбеди на менаџментот потребното повратни информации врз основа на кои, доколку е потребно, може да се преземат корективни активности.

Се состои од основните фази на контрола (дефинирање што ќе се мери, поставување стандарди, мерење на вистинските резултати, споредување на вистинските резултати со стандардни и преземање корективни мерки), и нејзиниот однос со другите фази стратегискиот менаџмент може да се претстави со следнава шема:

**Слика бр 10** Улогата на проценка и контрола во моделот за стратешко менаџирање



Воспоставувањето ефективен систем за стратешка контрола е суштински предуслов за успех долгорочен бизнис на компанијата. Карактеристиките на таков систем се<sup>139</sup>:

<sup>138</sup> Kotler, P., Bowen, J., Makens, J., *Marketing for Hospitality and Tourism*, Third Edition, Prentice Hall, Pearson Education International, New Jersey, 2003., str. 100.

<sup>139</sup> Byars, L. L., Rue, L. W., Zahra, S. A., *Strategic Management*, Richard D. IRWIN, USA, 1996., str. 262-265

- идна ориентација, но почитување на потребата за усогласување на краткорочни и долгорочни потреби на компанијата,
- и обезбедува на компанијата избор на прифатлива и остварлива стратегија што овозможува постигнување конкурентни предности,
- обезбедува конзистентност на стратегијата и нејзина усогласеност со условите на животната средина,
- поддржува стекнување на нови знаења и учење во системот,
- интеграција без прекумерна бирократизација.

### **6.1.2. Стратегиско управување во услужните индустрии**

Стратегиското управување во услужните индустрии има свои специфики кои произлегуваат од карактеристиките на услугите во однос на производите:

- нематеријалност,
- кратко траење,
- истовременост,
- хетерогеност.

Општо земено, услугата е збир на дејствија на поединец или група насочени кон задоволство нечии потреби. Притоа, услугите се нематеријални, немерливи и нематеријални производ на трудот или нематеријален еквивалент на стоки. Тие се временски и просторно зависни (обезбедено во одредено време и место) и затоа минливо соодветно ограничено времетраење. Со други зборови, услугите се создаваат и испорачуваат во исто време, тие не можат се складираат и консумираат еднаш и во целост.

Пред се, треба да се додаде како и обично голем дел од човечкиот труд присутен во „производството“ на услуги, и чиј квалитет е претежно зависи од квалитетот на услугата. Токму поради големиот удел на човечкиот труд и неговата предност иновации и индивидуализација, дури и услуги што треба да бидат стандардни, доколку се случуваат различни места и доколку се обезбедени од различни луѓе нема да бидат идентични.

Ова се главните причини зошто (стратегиското) менаџирање е во функција активности како што се угостителство, хотели, туристички агенции, транспорт, култура,

образованието, па дури и администрацијата се разликува од (стратешкото) управување во други активности, чија производите се мерливи, опипливи, складирани. Според тоа, во услужните индустрии е тешко (невозможно) да се агрегира вкупниот барање за одредување на соодветен износ на услуги што треба да се испорачаат на пазарот. Од друга страна, "производството" на услуги не може да се централизира, тоа е дисперзирани, што значи дека услугите се „произведуваат“ и продаваат во исто време таму каде што постојат побарувачка за нив. Затоа, во услужните дејности, кривата на побарувачка варира и краток живот, речиси моментален - невозможно е да се складираат и нудат услуги кога побарувачката за нив се зголемува<sup>140</sup>.

При дизајнирање модел на стратешко менаџирање во услужните индустрии потребно е да се знае и разбере следново<sup>141</sup>:

- природата и нивото на инвестиции потребни за развој на активност,
- природата и видот на човечките ресурси потребни за одредена активност,
- природата на пазарот на кој се нудат услугите,
- специфични ограничувачки фактори во одредена активност,
- процеси на воспоставување приоритети и можни алтернативни услуги (замени) кои се на понудата на пазарот,
- ефектот на „новиот производ“ и неговото влијание врз степенот на конкурентност на понудувачите услуга,

Знаење за непостоење на целосна доминација на една услужна дејност во текот на долг или среден рок. Понудата на услуги првенствено зависи од местата и капацитетите во кои се обезбедуваат, од квалитетот на овие места и објекти и, подеднакво или можеби уште поважно, квалитетот на персоналот. Значи подеднакво е важно да се препознае природата и нивото на инвестиции во услужните индустрии неопходни за развој. Треба да се инвестираат во подигнување на квалитетот на капацитетите во кои се обезбедени услуги, и имајќи ја предвид важноста на човечкиот фактор во услужните дејности, и во едукација на персоналот.

---

<sup>140</sup> Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 20. 231

<sup>141</sup> Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 20. 231

Обезбедувањето услуги подразбира познавање на карактеристиките на пазарот на кој се даваат услугите наменети. Важно е навреме да се препознаат новите трендови на пазарот, да се знаат психографски, демографски и бихевиорални карактеристики на потрошувачите и слично, но исто така ограничувачки фактори на сопствените и другите активности и пазарот воопшто. Од сето погоре произлегува дека не е можно да се формира една шема стратегиско управување во услужните индустрии, наместо да следи специфики секој од нив и да се прилагоди на времето, местото и расположливите ресурси.

### **6.1.3. Туризмот како комплексна услужна активност**

Туристичкото искуство денес веќе не е само привилегирана активност, туку широка распространето искуство за повеќето наши современици. Иако има многу повеќе или помалку различни дефиниции, туризмот денес се гледа како глобален феномен и општо карактеристика на времето во кое живееме. Тоа е општо социјално, економско, социјално, политичко и културен факт на современото општество.

Светска туристичка организација (СТО) и Меѓународна асоцијација на научни туристичките експерти (АИЕСТ) го дефинираат туризмот како збир на односи и феномени поврзани со активности на лица кои патуваат и престојуваат на места надвор од вообичаената средина и тоа го прават во континуитет најмногу до една година, со цел да го поминете слободното време, деловно работење и други причини<sup>142</sup>.

Освен местото (надвор од вообичаената средина), времетраењето (максимум една година) и мотивот (слободно време, деловни и други причини) суштински елемент на дефиницијата туризмот е тоа што е збир на односи и феномени, гледано од аспект на теоријата систем, збир на логички и функционално меѓусебно зависни и поврзани елементи.

Овие елементи ја сочинуваат структурата на туристичкиот систем која е слична на структурата на кој било друг систем од продуктивен или потрошувачки карактер, и може да се подели на две основни елементи<sup>143</sup>:

---

<sup>142</sup> Vukonić, B., Čavlek, N. (ur.), *Rječnik turizma*, Masmedia, Zagreb, 2001., str. 408.

<sup>143</sup> Dulčić, A., Petrić, L., *Upravljanje razvojem turizma*, Mate, Zagreb, 2001., str. 114



- понуда - збир на сите производители или добавувачи на туризам и нив комплементарни производи и услуги, и
- побарувачка - сите потрошувачи или туристи подготвени за одредени туристички услуги издвои одредена сума пари.

Сепак, од гледна точка на теоријата на системите, туризмот може да се гледа истовремено со потсистем на некој повисок систем. Во оваа смисла, туристичкиот систем е отворен систем кој, покрај интеракцијата на елементите во рамките на системот, воспоставува и односи со системите повисок ред. Повисокиот општествен систем обично се смета за целокупната социјална средина а туристичкиот систем може да се гледа како потсистем на општествениот систем<sup>144</sup>.

Елементите на средината претставени со општествениот систем може да се категоризираат во шест групи поврзани со карактеристиките на економските, технолошките, еколошките, политичките и законодавните, социокултурна и демографска средина<sup>145</sup>. Наведени аспекти тие претставуваат проблеми и ограничувања на кои туристичкиот систем мора да се прилагоди, но во исто време време и нудат на туристичкиот систем цела палета на пазарни можности.

Меѓу споменатите елементи на туристичкиот и општествениот систем има многу разни директни и / или индиректни односи и процеси од кои зависат ефектите на развојот, функционирањето и способноста на туристичкиот систем да создаде нови вредности. Одредување односи, врски и процеси за размена на информации во рамките и помеѓу одделните елементи на истите системот е поважен од само одредување на елементите. Без оглед на различните елементи и силата на нивното влијание, може да се каже дека се воспоставува најдиректна врска помеѓу туристички производ (понуда) и потрошувач (побарувачка).

Услужните активности ја формираат сржта на туризмот. Затоа, може да се каже дека е туризмот, а пред се туризмот во потесна смисла, чија основа се активностите на угостителството и туристички агенции, комплексна услужна активност која обезбедува

---

<sup>144</sup> Perić, M., *Optimizacija modela razvoja turizma destinacije*, magistarski rad, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2005., str 15

<sup>145</sup> Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, CABI Publishing, Wallingford, 2003., p. 64

туристички „производ“ или услуга. Покрај наведените општи карактеристики на услугите, туристичкиот производ има и свои особености.

Туристички производ е продажна или пазарна единица која има се што ви треба карактеристики за независно пласирање на туристичкиот пазар. Ова подразбира таа пазарна единица всушност се состои од мноштво производи. Со други зборови, туристичкиот производ всушност е збир на разни производи и услуги: хотели, ресторани, транспорт, атракции, продавници, културни институции, разни услуги и информации, и како важни факторот е и локалното население и локалната економија. Сите тие се хетерогени производите и услугите функционално заокружени на начин што им овозможуваат на туристите комплетна туристичко искуство и искуство.

Од друга страна, туристите како корисници на таквите услуги се исто така хетерогени туристичката понуда (производ) настојува да се прилагоди.

Овие елементи ја комплицираат унифицираната дефиниција за стратегиско менаџирање во туризмот, и го прават процесот на стратегиско менаџирање многу сложен. Не може да се одбегне фактот дека тоа е комплексна појава што влијае на туризмот и се гледа како комплексен општествен (под) систем од заемно интересни и функционално поврзани елементи.

#### **6.1.4. Стратегиско менаџирање со туризмот**

Туристичкиот систем не е дефиниран со строги граници како некои други формални системи во општеството. Функционална зависност и интеракција на елементите внатре во системот до одреден степен ја одредува неговата отвореност, чувствителност, но и динамичност и флексибилност кон другите системи или општествениот систем како систем на повисоките со цел. Важно прашање што се поставува е прашањето за управување со развојот на туризмот систем.

Во оваа смисла, развојот на туризмот може да се дефинира како процес на квантитативна и квалитативни промени во односот помеѓу туристичките категории на

производство и потрошувачка земајќи ги предвид внатрешните и надворешните можности и ограничувања на таквиот развој<sup>146</sup>.

Понатаму, стратегиското менаџирање со развојот на туризмот е збир на менаџмент одлуки и акции кои го одредуваат долгорочното функционирање и развој на туризмот на сите нивоа во средина која брзо се менува. Тоа вклучува управувачки одлуки и активности

која планира, одлучува, организира, управува и контролира користење на ресурсите со цел да постигна балансиран, стабилен и одржлив туризам.

За менаџирање со таков систем, од суштинско значење е да се земат предвид сите структурни елементи и меѓусебните односи што се воспоставуваат во него. Сепак правилно познавање на овие елементите и односите можат да бидат многу сложени и затоа, за едноставност, стратешкото управување со туризмот најчесто се гледа на национално ниво како најшироко, и локалните нивоа како пониски територијални нивоа.

Во овој контекст, можно е да се издвојат три клучни нивоа на менаџирање<sup>147</sup>:

1. национално ниво - макро ниво,
2. регионално или дестинациско ниво - мезо ниво,
3. туристичко - угостителска компанија - микро ниво.

Притоа, националните туристички системи обично се идентификуваат како макросистеми, регионални и дестинациски системи како мезосистеми и индивидуални туристички системи предмети како микросистеми.

#### **6.1.4.1. Стратегиско менаџирање на национално ниво**

Целиот процес на стратегиско менаџирање со туризмот има потекло од кровната стратегија за менаџирање на национално ниво. Националните влади и релевантните министерства овие национални туристички заедници се најважните субјекти што донесуваат и спроведуваат одлуки за развој на туризмот на национално ниво. Исто така, одредено влијание врз донесувањето одлуки имаат други владини институции, разни

---

<sup>146</sup> Perić, M., Optimizacija modela razvoja turizma destinacije, op. cit., str 18.

<sup>147</sup> Cetinski, V., Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika, op. cit., str. 50

политички организации, невладини организации, здруженија на граѓани и меѓународни организации.

Стратегиските документи на национално ниво обично се однесуваат на развојот на туризмот врз основа на принципите на одржлив развој, односно на зачувување на разновидните природни и културно богатство, да се планира квалитетна туристичка понуда, до соодветен пазар позиционирање и унапредување и заедничко дејствување на сите поединци и професионални институции кои директно и индиректно учествуваат во туризмот. Исто така, националната стратегија изнесува преглед на мерки за решавање на постојните проблеми, отстранување на бариерите и постигнување општи цели на развојот на туризмот поделени на економски, социо -културни и еколошки. На пример, цели како што е растот на социјалниот производ воден од квалитативни и квантитативни промени во туризмот или валоризација и зачувување на целиот туристички развој ресурси, поставете ја основната развојна рамка во која ќе биде насочен туризмот имплементацијата на стратешките документи треба да обезбеди долгорочен раст на сите ефекти од туризмот, со што ќе се зајакне нејзината позиција како важен дел од целината економија и основен генератор на нови работни места. Понатаму, опсегот на достигнувања Споменатите цели треба да бидат одржлив развој како концепт кој обезбедува долгорочно благосостојба на локалното население и заедница од една страна, и задоволство на туристите од друга страна страни. Само долгорочно планирање на национално ниво може да биде предуслов за националниот туристички потенцијал е соодветно валоризиран и обезбедува услови за успешен развој.

Притоа, улогата на државата останува да ги стимулира пазарните параметри на бизнисот и да ги елиминира бариери за раст (политика на отворен пазар, даночна политика, подобрување на безбедноста итн.), го поттикнуваат учеството на приватниот сектор и ги обезбедуваат основните услови за одржлив развој. Нагласена е улогата на државата во понатамошниот развој на човечките ресурси - со приоритет на образование, обука и вработување на персонал во туризмот, при прилагодување на јавните и приватна основна инфраструктура (сообраќајна, комунална и друга придружна инфраструктура) с туристичка побарувачка и подобро управување со земјиштето.

#### 6.1.4.2. Стратегиско менаџирање на регионално ниво

Стратегиското менаџирање на мезо ниво подразбира управување со туризмот на регионално и / или ниво на дестинација<sup>148</sup>. На тоа ниво, тие се решаваат по приоритет организациски прашања за обликување на туристичкиот идентитет и позиционирање на поединци дестинација, подобрување на нивниот туристички имиџ, промоција на производи и преземање претприемачки иницијативи. Основната цел на стратегискиот менаџмент на тоа ниво на управување е да се обезбеди кохерентност на целиот процес на развој на туристичката дестинација што вклучува управување со туристичките активности и сродни активности и континуирана соработка и партнерство на сите јавни и приватни субјекти во дестинацијата. Во оваа смисла, општите цели на стратегискиот менаџмент на туризмот во дестинацијата се<sup>149</sup>:

- модернизација на туристичкиот производ на дестинацијата,
- подигнување на нивото на севкупен квалитет на дестинацијата,
- стратешко маркетинг планирање и развојно планирање со цел да се зајакне претприемништво,
- создавање и развој на идентитетот и сликата на дестинацијата,
- поефикасно користење на финансиските средства достапни за подобрување на дестинацијата.

Процесот на стратегиско менаџирање со туризмот во дестинацијата е насочен кон создавање висок степен на соработка, помирување и усогласување на економските, еколошките, социјалните и културни интереси и максимизирање на придобивките од сите субјекти кои влијаат врз развојот на туризмот во дестинација.

Главните субјекти одговорни за развој на туризмот во дестинацијата се<sup>150</sup>:

Туристички одбор на дестинацијата - има централна улога во стратегискиот менаџменттуристички развој на дестинацијата. нејзините основни функции се информирање потрошувачите на пазарот за дестинацијата и туристичката понуда во рамките на неа, осигурување дистрибуција на понуда и маркетинг на производи за

---

<sup>148</sup> Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., op. cit.; Magaš, D., *Menadžment turističke organizacije i destinacije*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Adamić, Rijeka, 2003

<sup>149</sup> Cf., Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 50-51.

<sup>150</sup> Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 51.

дестинација (преку информативни центар за дестинација), воспоставување квалитетна соработка и координација активности на сите засегнати страни во развојот. Главните придобивки од туристичката заедница се однесуваат на долгорочно користење на расположливите ресурси и атракции што го прави возможно долгорочно развој на туристички активности и остварување на приходите од туризмот во рамките на дестинацијата.

Единици на локална самоуправа и самоуправа (градови, општини) - заинтересирани за развој туризмот, и гледајте го нивниот интерес првенствено преку одржливиот развој на целокупната економија активности и поттикнување на вработување на локалното население, но и пополнување на нивното буџет.

Туристичка економија и претприемачи во други, туристички комплементарни активности во дестинацијата - придобивките од туризмот и дополнителни со него економиите се поврзани со зголемување на деловните активности и пазарниот удел што овозможува остварување на задоволителен приход и профит и стекнување на посакуваното кредибилитет и кредитоспособност кон трети страни (деловни партнери, јавноста, банки, итн.). Како и да е, тие играат клучна улога во управувањето на пониските нивоа туристички систем.

Локално население - кое мора да биде преку јавни форуми, здруженија или слично вклучен во одлучувањето за развојот на дестинацискиот туризам бидејќи директно чувствува с everything последиците од развојот, и позитивни и негативни.

Оптимален развој на туристичка дестинација значи обединети и усогласени процесот на управување со туризмот како врска помеѓу поврзаните економски активности и гранки на сите релевантни области во одредена дестинација. Вкупна активност во процесот на стратешко управување со туризмот на ниво на дестинација треба да се заснова на концептот на таканаречен менаџмент. синџир на вредности составен од бројни врски и врски помеѓу хотели, ресторани, тур -оператори и туристички агенции, превозници, локални население и други субјекти.Имено, туристичката дестинација е организирана како систем на снабдување, или како група меѓусебно поврзани учесници кои ги следат поставените правила. Дејството на еден учесниците влијаат врз другите учесници, а заедничките цели се дефинирани и постигнати координирани. Ова значи дека за успешно управување со дестинации и постигнување пазар успехот по правило не е

доволен за да се подобри понудата на само еден од учесниците, но вреди дејствуваат на сите елементи во системот на вредности (од туризмот и другите компании, тие кој управување со ресурсите, до локалните луѓе и туристите)<sup>151</sup>.

Постојано променливата средина ја условува потребата постојано да се прилагодува на процесот стратешко управување во дестинацијата. Покрај тоа, ефективно стратешкото менаџирање со дестинација системот предвидува и се прилагодува на промените што се случуваат, го одредува ритамот и потенцијалот раст на дестинацијата, тип на целни сегменти на пазарот, достапност на стручен кадар, потреба порационални јавни инвестиции, ја зголемува способноста за привлекување нови (приватни) инвестиции и способност да се создаде чувство на благосостојба кај локалното население и на своите посетители.

Ова значи постигнување долгорочна одржливост и конкурентност на дестинацијата систем за кој е неопходно да се воспостави соодветен систем за следење и контрола на квалитетот, со собирање голема серија квантитативни и квалитативни показатели кои се тогаш споредете со показателите од претходните години за да го следите постигнатиот тренд резултати (индекси), во однос на некоја нормална / просечна вредност или во однос на конкурентот кој постигнува најдобри резултати (репер) .

#### **6.1.4.3. Стратешко менаџирање на ниво на компанија за туризам и угостителство**

Различни економски субјекти, а пред се компании од туристичката и угостителската индустрија сектор, имаат клучна улога во менаџирањето со пониските нивоа на туристичкиот систем. Во услови на постојано променлива средина, брзи и чести промени што ги менуваат постојните деловни услови, овие компании се принудени постојано да се прилагодуваат. Секој од нив промената има свои специфики во начинот на кој дејствува врз компанијата и поставува различни барања во начинот на управување.

Стратешкото менаџирање како процес и овозможува на компанијата да одржува хармонија со неговата променлива средина, која е нејзината главна цел, така што има клуч улога за опстанок и развој на претпријатието.

---

<sup>151</sup> Manente, M., "Upravlјati proizvodom ili destinacijom?" (Uvodnik), *Turizam*, Vol.47, No.3, 1999., str. 187.

Меѓутоа, меѓусебните односи на побарувачката, понудата и технологијата во угостителството и туризмот се специфични, и затоа е неопходно да се дизајнираат специфични стратегиски модели и начини апликации за стратегиско менаџирање кои би биле прилагодени на овие специфики. Затоа е стратегискиот менаџмент во туристичките и угостителските компании треба да се заснова на разбирање на специфичната природа на пазарот на кој ги пласираме услугите (во зависност од природата на услуги, природата на понудата и побарувачката, начинот на извршување на услугата - технологија и трошоци, цени, итн.), за разбирање на ефектот на новиот туристички производ врз конкурентноста, на разбирање на природата и нивото на потребните инвестиции, човечки ресурси итн<sup>152</sup>.

Во оваа смисла, општите цели на стратегискиот менаџмент на туризмот на ниво на туризам и угостителство компаниите се загрижени:

- развој на најефикасна организациска и менаџерска структура и управување со потенцијалите на луѓето
- стратегиско планирање на маркетингот и планирање на развојот на целите модернизација на сопствениот туристички производ и подобрување на квалитетот, и создавање и развој на сопствениот идентитет и слика,
- поефикасно користење на сопствените и туѓите ресурси за управување со бизнисот резултат и капитални инвестиции.

Ова води кон економска оптимизација на компанијата за туризам и угостителство односно зголемување на нивото на ефикасност на нејзиниот бизнис, што на крајот го постигнува основната цел на сопствениците на бизниси - да ја максимизираат вредноста на средствата. Затоа, фокусот е на управување со деловни резултати и капитални инвестиции.

Управување со средства на претпријатија, како и делови за управување со капитални инвестиции дали финансиското управување се користи во стабилни компании и се насочени кон зголемување на вредноста на средствата на компанијата. Планот за управување со средства има фундаментална цел проценете го пазарот и деловниот потенцијал на капацитетите во рамките на компанијата. Тоа значи дека е потребно, почнувајќи од разгледување на алтернативни опции за можно позиционирање, на врз

---

<sup>152</sup> Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 98- 99.



основа на дефинираниот концепт за најдобра пазарна употреба на објектот, предложениот бизнис менаџмент концепт и проценка на финансиската одржливост на предложената инвестиција<sup>153</sup>.

Кога станува збор за стратешкото менаџирање на ниво на претпријатие во туризмот и угостителство треба да се напомене дека дури и на ова ниво (во рамките на компанијата) тоа е можно разликуваат повеќе нивоа на управување. Туристичките и угостителските компании честопати се големи организации - корпорации составени од многу различни деловни единици и одделенија, и секој оддел има свој сет на деловни цели, норми и методи. Иако функционираат како самостојни единици, стратешки деловни единици и одделенија претставуваат поврзана серија единици кои с increasingly повеќе се стремат кон слични корпоративни цели.

Затоа, во големите компании од туристичкиот и угостителскиот сектор најчесто постојат три контролни нивоа<sup>154</sup>:

- корпоративно ниво,
- нивото на стратешките деловни единици, и
- ниво на одделни одделенија.

Управувањето на корпоративно ниво вклучува дизајнирање на таков стратешки план кој ќе го води успешното работење на целата корпорација. Главната цел на корпоративната стратегијата претставува зголемување на вредноста на корпорацијата, а не само одредени стратешки деловни единици. Исто така, на ова ниво се донесуваат одлуки за основање нови или за нивно укинување постојните стратешки деловни единици и распределува корпоративни ресурси во согласност нивните потреби и објективни можности.

Стратешките деловни единици (СБУ) се организациски единици во поголемо претпријатие (корпорација) каде што секој има одредена мисија, конкурентите и целната група клиенти. Покрај тоа, тие можат да прават бизнис слично или целосно различни гранки и активности и имаат минимални контакти и врски во споредба со другите единици во рамките на корпорацијата. Тие, исто така, претставуваат индивидуални

---

<sup>153</sup> Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 100.

<sup>154</sup> Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, op. cit., str. 377. i Kotler, P., Bowen, J., Makens, J., *Marketing for Hospitality and Tourism*, op. cit., str. 75.

профитни центри и се самите одговорни за остварување профит или загуба. Менаџери на стратешки деловни единици манипулираат со ресурсите на начин што им овозможува да постигнат што е можно поефикасно целите на корпорацијата. Почитување на непосредната околина, базирана на корпоративно упатствата развиваат стратегија која најдобро ги користи ресурсите што им се доделуваат и тоа патроли со нивната непосредна околина. Оваа стратегија потоа им се соопштува на различните одделенија (маркетинг, операции, финансии ...) кои сочинуваат стратешки бизнис единици<sup>155</sup>.

Маркетинг одделот е особено важен дел од стратешките деловни единици. Тој мора утврди како влијае стратегијата дефинирана од стратешката деловна единица маркетинг напори. Тие се стремат најдобро да ги искористат сите варијабли на маркетинг миксот (туристички производ, цена, промоција и дистрибуција) онаму каде што бара секој од овие елементи посебен стратешки план кој на крајот е вклучен во целокупниот бизнис план на ниво стратешки деловни единици. Маркетиншкиот дел го олеснува разбирањето на бизнисот план и затоа има малку смисла да се разделат двете<sup>156</sup>.

#### **6.1.4.4. Интегриран модел на стратешко менаџирање со туризмот**

Стратешкото менаџирање со туризмот на макро ниво, мезо ниво и микро ниво само на прв поглед тие претставуваат одделни целини. Туристичкиот развој не може да се управува сам на едно од горенаведените нивоа, без да се почитуваат барањата на другите нивоа. Целиот процес на стратешкото менаџирање обично го има своето потекло во макро-ниво или во стратегија за управување со чадор на национално ниво од кое потоа преминува на пониски нивоа на управување. Стратешкото менаџирање на мезо ниво (дестинации) тој е во согласност со насоките и целите за управување со макро ниво и ги специфицира подетално рамки за управување на микро ниво или ниво на одделни компании. Стратешки менаџментот на ниво на претпријатие според тоа е во согласност со упатствата за управување и цели на двете супериорни нивоа.

---

<sup>155</sup> Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, op. cit., str. 377-379.

<sup>156</sup> Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, op. cit., str. 377-379.

Ова, сепак, во никој случај не значи дека овој процес е исклучиво еднонасочен. Предмети на пониските нивоа на управување имаат способност да влијаат врз субјектите од повисоките нивоа долгорочно може дури и да доведе до промени во националната стратегија. Затоа, субјектите за управување на макро ниво не смеат да бидат ригидни и ограничени во прифаќањето на промените, но мора да ги слушаат вистинските желби и потреби на субјектите на пониско ниво за да ги остварат тие желби и потреби може да се вклучат во стратешките документи на национално ниво.

Јасно е дека потребата за успешно стратегиско менаџирање со развојот на туризмот во секој случај кое ниво подразбира воспоставување таков стратешки модел за управување во кои сите три контролни нивоа и нивните елементи ќе бидат хоризонтални едни на други и вертикално интегрирано. Таквиот пристап значи динамичен и постојан процес на усогласување на развојот цели и интереси долж вертикалата на управување во која, почитувајќи ги целите и интересите на сите нивоа на управување, се обидува да постигне оптимална рамнотежа на интереси и пошироко временска димензија<sup>157</sup>. Иако целосната усогласеност помеѓу развојните цели и интересите на индивидуалните нивоа на управување е во пракса невозможна и секогаш ќе има поголема или помала разликите, постигнувањето оптимална рамнотежа на интереси е нешто кон што треба да се стремиме.

Може да се заклучи дека целиот процес на стратегиско менаџирање со туризмот го има за почетна точка во стратегијата за управување на национално ниво и стратешкиот модел управувањето со туризмот на ниво на дестинација обезбедува рамка за развој на моделот за стратешко управување на ниво на одделни компании, но и платформа за вертикална интегрирање на стратегискиот менаџмент на национално ниво. Целта е интегриран модел економска оптимизација на сите нивоа на управување, односно зголемување на ефикасноста сите потсистеми и системи и реализација на перспективен развој на пазарот, но во согласност со со воспоставување на ефикасност на системот во целина.

---

<sup>157</sup> Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 2005., str. 49

## VII. КАРАКТЕРИСТИКИ И ПОТЕНЦИЈАЛИ ЗА РАЗВОЈ НА ТУРИЗМОТ НА КОСОВО

### 7.1. Карактеристики на Косово како туристичка дестинација

Денес, туризмот е меѓу најголемите индустрии во светот, создавајќи повеќе работни места отколку повеќето други сектори. Според Светскиот совет за патувања и туризам (WTTC) 2017 година, патувањата и туризмот во 2016 година генерирале околу 7,6 трилиони долари или повеќе од 10% од глобалниот БДП, создавајќи повеќе од 290 милиони работни места (1 од 10 работни места) во глобалната економија). Ова претставуваше 6,6% од вкупниот светски извоз и околу 30% од вкупниот извоз на глобални услуги<sup>158</sup>. Трендот на раст на патувања и туризам (повеќе од 3%) го надмина трендот на раст на глобалната економија (2,5%) и забележа најсилен раст во споредба со финансиските и деловните услуги, производството, јавните услуги, малопродажбата и дистрибуцијата и транспортот на Косово, сепак, со оглед на стратешката географска позиција на Западен Балкан, каде пазарот е зрел, тој сè уште не ги искористи трендовите во развојот на туризмот, што доведе до тоа туристите генерално да го заобиколат Косово и со тоа да трошат помалку пари и да поминат помалку ноќи во земјата. Во врска со ова, потребно е детално испитување и идентификување на мотивирачките фактори што доведоа до оваа состојба и се надеваме дека тоа ќе послужи како важен чекор кон подобрување и позитивен развој во индустријата.

Низ Косово, во изминатите векови циркулирале стоки и патници. Тука се движеле бројни народи, оставајќи траги во културата на овој простор. Тоа го потврдуваат и бројните археолошки локалитети. Локалитетите, кои заедно со старата архитектура и другото културно наследство, како и природни убавини мошне успешно се вклопуваат во туристичката понуда на Косово. По долината на реката Лепенец, во која се наоѓа Качаничката клисура, Косово е поврзано со Македонија. Руговската клисура, во долината на реката Пеќка Бистрица и превалецот Чакар, овозможуваат овој патен правец да се надоврзи на правецот кој низ долината на реката Морача води до Црногорското приморје.

---

<sup>158</sup> Svetski ekonomski uticaj putovanja i turizma (2017)

Овој правец се надоврзува на правецот во долината на реката Ибар, кој води кон Средна Европа.

Врз основа на ваквата поврзаност може да се констатира дека станува збор за извонредна комуникативност.

Туристичкиот потенцијал на Косово е густо поврзан со географската положба на Косово, која е опкружена со планини од сите страни, во центарот на Балканот, ова место има голем потенцијал во зимскиот туризам. Планините на југот на Косово, местата за одмор како што се Брезовица и Шар Планина нудат интересни и добри можности за инвеститорите.

За жал на национално ниво во Косово, покрај приватниот туристички сектор, кој го применува методот на сегментација на пазарот во однос на неговите деловни интереси (микро-маркетинг), сè уште нема никаков стратешки документ и / или анализа што ја покрива сегментацијата на туристичкиот пазар како маркетинг концепт (макро-маркетинг). Вклучувањето на владините туристички институции во подготовката и имплементацијата на туристички маркетинг документи и стратегии е од суштинско значење за приватниот туристички сектор, претприемачите, креаторите на политики и другите засегнати страни да имаат пошироки перспективи каде да инвестираат, кои производи се развиваат и подобро разбирање на меѓународниот пазар и специфичните барања на клиенти.

Сегментација на туристички пазар обично се подготвува од страна на Националните туристички агенции- НТА / Националните туристички организации-НТО или која било друга релевантна институција / оддел за туризам во рамките на владата. Сепак, на Косово има многу проблеми и пречки кога станува збор за достапноста на податоците за туризмот, што го отежнува обезбедувањето специјализирани информации за сегментација на туризмот на Косово. Кога станува збор за собирање статистички податоци за туризам, Агенцијата за статистика на Косово опфаќа и обезбедува информации само од хотелската индустрија, што не е доволно за да се развие поширока сеопфатна анализа на пазарот. Во однос на сегментацијата на туристичките ресурси на Косово, Одделот за туризам (МТИ) подготви список на постојните сегменти со потенцијал за развој на туризмот на Косово.

**Табела бр. 3** Сегментација на туристичкиот потенцијал на Косово

Видови туризам	Моментален	Потенцијален	Во почетна фаза
Транзитен	X		
Природен			X
Извори		X	
Медицински	X		
Зимски	X		
Културно-историски			X
Рурален		X	
Лов и риболов		X	
Планински			X
Спелолошки		X	
Авантуристички			X
Научен		X	

**Извор:** МТИ, Одсек за туризам 2018

Покрај тоа, за целите на овој труд во продолжение во Табела бр 4 е даден сет на потенцијалните туристички ресурси, каде што има опис на главните туристички ресурси во Косово поделени на примарни и секундарни, што треба внимателно да се земат предвид при сегментирање на туристичкиот пазар за Косово. Сегментацијата на пазарот е важен маркетинг инструмент насочен кон усогласување на туристичките барања со туристичките ресурси на земјата; за да може да се постигне ефикасно користење на постојните ресурси на земјата.

Табела бр 4 Главни туристички ресурси на Косово

Примарни туристички ресурси:		Секундарни туристички ресурси:		Ниша на туристички производи	
Природа	Планини; Авантури; Рурални, еко-области; Зимски спортови; Пештери; Водопади, езера, реки;	Други туристички ресурси:	Медицински туризам; кампување; возење велосипед; Агро-туризам; екскурзии; транзитен туризам; велнес; прекуграничен туризам;	Производи	Готвење; Винарии; Состаноци, мотивациски патувања, конференции и настани; Фестивали; Настани; Верски активности;
Урбана област	Градови; Ноќен живот; барови и ресторани;				
Културно наследство	Историски; религиозен; споменици; археологија; архитектура; артефакти; музеи; фолклор; Локации на УНЕСКО;				

**Табела бр 5** Некои од главните настани на Косово

Име на настанот	Место	Месец
Докуфест	Призрен	Август
Анибар	Печ	Август
Green фестивал	Приштина	Јули
Натпревар на скокање во вода	Џаковица	Јули
Freedom фестивал	Приштина	Јуни
NGOM	Призрен	Јуни или Јули
Меѓународен фестивал на млади музичари, ДАМ	Приштина	Март
Përralla	Џаковица	Мај
Meeting of Styles, Приштина	Приштина	Мај
Сцена	Приштина	Ноември
Џез фестивал во Приштина	Приштина	Ноември
Into de Park	Печ	Октомври
Џакова маратон	Џаковица	Октомври
Hardh Fest	Ораховац	Септември

Постоењето на база на податоци на ниво на земја со сите атракции, туристички дестинации, настани и слично, влијае на процесот на донесување одлуки со тоа што на посетителите им е полесно да пребаруваат и да се запознаат со сите дестинации поврзани со туризмот. Исто така, им помага на тур-операторите (ТО), туристичките агенти (ТП) итн. Во дизајнирањето тури со пристап до сите податоци поврзани со туризмот во Косово.

Во моментот нема официјална база на податоци или веб-страница на која се наведени сите атракции, настани и важни туристички места во Косово на едно место. Ограничениот материјал и слабиот дизајн на некои од постојните локации не се доволни за да го привлечат интересот на потенцијалните посетители. Ова резултира во губење на потенцијалните посетители кои бараат информации за тоа што може да видат и направат на Косово. Кога барате град / село во Косово (на пр. Атракции во Приштина), првите резултати се од TripAdvisor, Lonely Planet, итн., кои обезбедуваат ограничени информации за туристичките ресурси и активности на Косово.

Меѓу главните дестинации кои најчесто се посетуваат на Косово се наоѓаат некои важни туристички места кои се здобиле со меѓународно внимание и популарност, добивајќи поддршка и инвестиции. „Врвовите на Балканот“ и „Виџ Динарика“ се само неколку добри примери наведени во овој извештај.

„Врвовите на Балканот“ претставува планинарење по разни патеки долж границите на Албанија, Косово и Црна Гора, долги околу 200 км (потребни се 10-тина дена да се помине целата патека), што ги поврзува едни од најубавите национални паркови во



Југоисточна Европа со неверојатни предели (планини) , шуми, водопади и ливади), што создаде економски можности и развој за локалните заедници. Како проект, тој го стави регионот на мапата и создаде силен профил и слика за дестинацијата, го зголеми бројот на посетители во Пеќ и регионот и го охрабри функционирањето на пансиони и водичи за планини<sup>159</sup>.

„Виа Динарика“ е уште еден пример за популарни дестинации и Косово. Тоа е продолжен пат што минува низ и ги поврзува земјите од Западен Балкан од Словенија до Албанија, вклучувајќи ги Хрватска, Босна, Црна Гора, Косово, Србија и Македонија. Оваа рута е долга околу 2000 км, а според Националната географија станува „една од светските дестинации за трекинг“. Проектот за поврзување на Косово со Вина Динарица и Западен Балкан беше поддржан од USAID Empower со инвестирање на околу 51 000 евра помош во трагање, мапирање и обележување на патеката; обезбедување техничка помош; развој на промотивни материјали; и градење на капацитети на локалните тур-оператори за да обезбедат авантуристички услуги. Овој проект беше инаугуриран во текот на летото 2017 година<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Zajednički uspeh - vrhovi Balkanskih staza - GIZ (Sarajevo) (2014)

<sup>160</sup> Povezivanje Kosova sa Via Dinarica i Zapadnim Balkanom - www.usaid.gov (2017)

**Табела бр.6** Некои од главните атракции околу поголемите градови на Косово

Приштина	Печ	Призрен	Џаковица
Етнографски музеј; Национална библиотека во Приштина; Катедралата и плоштадот на Мајка Тереза; Национална галерија на уметност во Косово; Парк Грмија; Џамии; Плоштад Скендербег; Улпиана; Национален музеј; Манастир Грачаница; Мермерна пештера; Мавзолејот на султанот Мурат; Езерото Батлав;	Стара чаршија Пеќ; Етнолошки музеј; Via Ферата; Проклетија; Џамија Бајракли; Бели Дрим; Водопад Бели Дрима; Пештера "Заспана убавица"; Кањон Ругова; Манастир Дечани; Езерото Лиценат; Кулата на Хаџи Зека; Патријаршија во Пеќ;	Џамија Синан Паша; Музеј на албанската лига во Призрен; Планина Шар; Национален парк; Археолошки музеј; Џамија Бајракли; Гази Мехмет паша; Амам; Црква на Пресвета Богородица; Филигранска техника; Црква на Светиот Спасител; Брезовица; Драгаж; Теке на Халвети;	Голема чаршија; Мостови (Терези, Табак, Талик); Саат-кула; Етнографски музеј; Голем гроб; Џамија Хадум; Црква Свети Антониј; Ридот гаабрати; Терези најмногу; Паша кула Авдула Дрени; Езерото Радоњичко; Шума Шкугаза; Водопади на Мируше;

IKIESA, Trip Advisor, Lonely Planet

На крајот од оваа точка можеме да кажеме дека покрај веќе споменатите, други прашања со кои земјата треба да се соочува во врска со развојот на туризмот се:

- Туристичката понуда мора да оди во чекор со меѓународната туристичка понуда,
- Дефинирање на положбата на туризмот во земјата,
- Зголемување на приходите од туризмот,
- Заштита и зачувување на туристичкиот потенцијал и ресурси.

Истовремено, земјата мора да го заврши процесот на позитивна трансформација на сегментите на економијата и секојдневното живеење. Оваа задача се усложнува поради фактот што секој ден пазарите се менуваат и сите дестинации во регионот се ставени во силна конкурентска положба. Тоа треба да значи дека мора да се преземат

мерки за подобрување на квалитетот на угостителските услуги, подобрување на инфраструктурата и слично.

## 7.2. Туристички региони во Косово

Косово е поделено на пет туристички региони: централниот регион на Приштина, туристичкиот регионот на албанските Алпи (Проколнати Планини), туристичкиот регион на Шара, Туристичкиот регион Анаморава и туристичкиот регион Митровица.

### Централниот туристички регион во Приштина

Централниот туристички регион Приштина е епицентарот на сите туристички локалитети во Косово (Приштина, Бесиана, Дренас, Липјан, Кастриот и Фуше Косово). Иако туризмот во овие области нема нагласена насока на развој, тој еважен развојот на транзитниот и бизнис туризам, богатството на важни споменици од културно-историското наследство и обезбедување на најдобро ниво туристички услуги во Косово. Приоритетните видови на туристичка дејност во регионот на Приштина се: бизнис туризам, конгресен туризам, културен туризам, транзитен туризам и летен туризам. Друго туристичко место за посета на овој регион е селото Јањево. Таа е мултиетничко село (со албански, хрватски, турски и заедници). Постои една католичка црква и муслиманска џамија и е родно место на фолклорист и поет Штефан Ѓекови (најпознат како колектор на усната традиција на "Канун" од традиционалното албанско право на Леке Дукаѓини) и првата официјална пошта на Косово.

### Туристичкиот регион на албанските Алпи

Туристичкиот регион на албанските Алпи е главен регион за развој на туризмот (Општините Пеќ, Дечан, Бурим, Клина, Ѓакова и Раховец). Според природните спецификации и можности за олеснување, биогеографска разновидност на исклучително богативодни ресурси, богатството на пејзажи и карактеристики на животната средина, албанските Алпи, несомнено, го сочинуваат најуникатниот планински масив во регионот. Албанските Алпите ги претставуваат кулминирани вредности во однос на:

- Богатство, фреквенција, разновидност и геоморфолошки особености на објектите (Планини, клисури, кањони, пештери итн.);
- Морфолошки услови за развој на зимски спортови, алпинизам и спелеотуризам;
- Деновивелација и потенцијални капацитети на скијачки патеки (65.396 м и соодветните број на скијачи на час), со други области и услови за развој на зимскиот спортски туризам.

Како дистанциски локации со, особено, импресивни геоморфолошки феномени кои содржат видливи естетски атрибути се: клисурата Ругова, пролеттана Дрина и Барда (Белиот Дрим), водопадот Мируша, пештерата Радавци, Пеќската бања и Карпести сртови. Областа на албанските Алпи претставува посебна туристичка вредност, но исто така е и фактор за проценка на целата туристичка природа на албанските Алпи. Сите овие приоритети овозможуваат и стимулираат развој на следниве видови туризам: Планински туризам, туризам за куративни цели, културен туризам, спорт и рекреативен туризам, селскиот туризам, екотуризмот, транзитниот туризам, конгресентуризам, зимски туризам итн.

#### Туристичкиот регион Шара

Туристичкиот регион на Шара го вклучува планинскиот масив како најистакнатна овој дел од Косово, кој ги опфаќа следните општини: Призрен, Феризај, Штеперце, Драгаш, Качаник и Теранда. Туристичкиот регион на Шара, заедно со албанските Алпи, е најраспространетиот регион во Косово каде што може да се најдат високо сочувани природни области и придружната инфраструктура. Во ова зона може да се најдат и кањоните на Дрини и Барда (Белиот Дрим), Призрени Лумбарбар (Бистрица), Лепенц и нивните гранки, градовите како Призрен и Уризај како комуникациски коридори со соодветна опрема и придружни услуги. Туристичкиот регион Шара не е моноцентричен бидејќи, освен Призрен како најосновниот туристички град, постои и Уризај (со соодветна комуникациска позиција), потоа Шара (Драгаш), Теранда и Качаник. Поради соодветна позиција, сите гореспоменати места ги претставуваат првичните точки кои ќе ни овозможат користење на стационарни туристички капацитети и други планирани дестинации. Регионот на Шара (од Луботен на северо-исток до Брод на југозапад) е поделен на три главни зони: зона Луботен и Брезовица, средната зона долж Призрен-тетовиот пат и зоната на Броди. Приоритетни видови на туризам во регионот на Шара се: планински туризам, зимски спортски туризам, рурален туризам, лов и риболов, алпинизам итн.

#### Туристичкиот регион на Анаморава

Туристичкиот регион на Анаморава ги опфаќа следните општини: Гњилане, Витиа, Дардана и Артана. Гњилане е главен град на овој туристички регион. Најважните места во општина Гњилане за развој на туризмот се: планините Карадаку, планините Жеџици,

ресурсите на термалните води во Пограгија, Доберкан, објекти на културно-историското наследство итн. Во Витијата исто така се наоѓа рехабилитациониот центар КлокотиСпа, дел од планините Карадаку, но исто така има и споменици на културно наследство во Letnice, Stubell, кои се значајни за развој на културниот туризам итн. Во Дардана, најзначајни места за развој на туризмот се: Кика, погодно место за изградба на туристички центар за трева, додека Gmica и Lisocka се соодветни места за рекреативно-спортски туризам. Овие места се прогласени за како места од посебна важност. Во меѓувреме, Артана е меѓу најстарите центри во Косово. Во Артана, исто така, може да се најде замокот Артана што е објект кој често може да го посетат туристите во иднина и сл. Приоритетните видови на туристички производи во регионот на Анаморава се: здравствениот туризам, транзитен туризам, рурален туризам, културен туризам, лов, риболов итн.

#### Туристичкиот регион Митровица

Во туристичкиот регион Митровица постојат квалитативни потенцијали (општини: Митровица, Зубин-Поток, Лепосавик, Скендерај и Вуштри), но тие не се на исто ниво со потенцијалите на Шара и албанските Алпи. Митровица е главен град во овој туристички регион. Општина Митровица е богата со споменици на културно-историското наследство. Шале е Багореш е исто така погодно место за развој на повеќе видови туризам во иднина. Скендерај е град кој припаѓа на овој туристички регион кој е богат со споменици на културно-историското наследство. Исто така може да се развие рурален и рекреативен туризам. Градот Vushtrrie меѓу најстарите центри на Косово каде постојат потенцијали за развој на културен, транзитен и рекреативен туризам. Повеќе погодни места за развој на овој вид туризам се: Qyqavica, Shala e Bajgorës и некои многу стари споменици на културно-историското наследство, како што се: Камениот мост, Амамот, замокот итн. Приоритетни видови на туристички производи во регионот н Митровица се: планински туризам, рурален туризам, туризмот за куративни цели, културен туризам, транзитен туризам, лов, риболов итн

Во рамките на оваа точка се обидовме накратко да ги презентираме туристичките региони во Косово, односно како тие се поделени и со кои специфичности и карактеристики се одликуваат. Преку анализа на регионите во Косово, и согледување на предностите, односно слабостите на регионите, понатаму би можеле да се насочат

активностите на сите релевантни институции, за тоа кон кој вид туризам е карактеристичен за одреден регион, какви се сместувачките капацитети, инфраструктурата и сл. Имајќи ја во предвид целта на овој труд во продолжение нашето внимание ќе го насочиме кон анализа на културниот туризам на Косово.

### **7.3. Анализа на посетителите и бројот на остварени ноќевања**

Според Светската туристичка организација на Обединетите нации (UNWTO) 2015, статистиката во туризмот е најважната алатка за анализа на состојбата и трендовите и е во првите редови на известувањето за зголемената важност на секторот<sup>161</sup>. Статистиката за туризам ја поддржува евалуацијата и им дава повратни информации на заинтересираните страни во туризмот за можноста за нивните програми и проекти. Затоа, стратешките одлуки се олеснуваат кога статистиката е достапна и тековна.

Еден од главните предизвици за развој на туризмот во Косово е недостатокот на статистички податоци за секторот; затоа, собирањето такви податоци не е лесно и потребни се многу други извори на податоци за да се пополни празнината и да се добијат приближни статистички податоци поврзани со туризмот.

Во моментот, на Косово не се достапни сеопфатни статистички податоци за економското влијание врз националниот БДП. Статистиката специфична за туризмот не е собрана или спомената во извештаите на Агенцијата за статистика на Косово, а единствениот придонес на Агенцијата за статистика на Косово (КАС) за секторот за туризам е пријавување на статистички податоци поврзани со хотелите.

Подолу е сеопфатен приказ на достапните податоци од КАС и граничната полиција на Косово, кои се составени за да ја покажат моменталната состојба главно во однос на пристигнувања на посетители / туристи, ноќевања, капацитети за сместување и нивно користење и удели на пазарот по региони.

---

<sup>161</sup> <https://www.unwto.org/archive/global/publication/unwto-annual-report-2015>

**Табела бр 7:** Број на домашни и странски посетители и ноќевања

Година	Број на посетители		Ноќевања	
	Домашни	Странски	Домашни	Странски
2008	19628	24616	22602	46910
2009	52631	36318	54876	76542
2010	44662	34382	45123	76394
2011	42044	30349	44757	65584
2012	49973	30349	52008	90968
2013	45380	50074	54867	83883
2014	46477	61313	55274	102066
2015	60200	79283	81372	120669
2016	93434	163966	128009	267083
2017	88066	162234	122283	273394
2018	108043	192761	155047	321308
2019	109725	177358	168821	321581

**Извор:** Сопствени пресметки (преземено од КАС, 2020)

Бројот на домашни посетители и нивните ноќевања се движеа меѓу растот и падот до 2011 година, а во 2019 година го достигна својот максимален број за анализираниот временски период. Од 2015, имаше значителен раст на како на бројот на посети на домашните и странските туристи, така и на бројот на ноќевања .

Следната табела го прикажува вкупниот број на домашни посетители и ноќевања во изминатите 4 години. Бројот на домашни посетители и ноќевања со текот на годините, како што може да се види на табелата, забележа пад во 2017 година. Потребни се дополнителни анализи за да се објаснат и идентификуваат факторите што придонеле за опаѓање.

**Табела бр 8** Број на посетители и ноќевања по региони

Регион	2016		2017		2018		2019	
	Посетители	Ноќевања	Посетители	Ноќевања	Посетители	Ноќевања	Посетители	Ноќевања
Цаковица	16167	27661	13560	23518	14521	21388	7995	13423
Гнилане	6600	10852	5929	8827	8604	12806	8507	10789
Митровица	7185	8157	9609	10896	14159	15473	15765	16744
Пеќ	61031	103150	57312	114018	75151	130954	65099	149803
Призрен	47821	63143	45097	63466	52465	71803	55107	68393
Приштина	109400	169237	107691	162954	114071	183843	122541	213700
Урошевац	9220	17869	12092	13789	12455	19036	12069	17549
Вкупно	257422	400068	251290	397469	300803	476446	287083	490401

**Извор:** Сопствени пресметки (преземено од КАС, 2020)

Како што може да се види на табелата, приштинскиот регион има најголем удел на пазарот, достигнувајќи го својот врв во 2019 година со над 120.000 посетители годишно, следени од Пеќ и Призрен. Призрен и Феризај имаат најголеми годишни стапки на раст, додека Гњилане има негативна годишна стапка на раст во 2019 година. Во однос на ноќевањата по региони, Приштина има најголем удел на пазарот во текот на целиот период, следен од Пеќ и Призрен, со значително зголемување забележано во текот на 2018-2019 година.



**Табела бр.9** Посетители по земја

Држава	2016		2017		2018		2019	
	Посетители	Ноќевања	Посетители	Ноќевања	Посетители	Ноќевања	Посетители	Ноќевања
Албанија	29509	41293	28156	40263	37141	53669	34720	61803
Австрија	7493	11309	5719	9138	5076	8808	5216	8657
БиХ	2705	4071	2460	4436	3360	5231	1715	2957
Белгија	2735	4209	2995	5300	3156	6034	3393	5768
Велика Британија	5514	9698	5034	8400	6482	10113	5075	9134
Грција	1290	2624	1441	4414	2593	9448	1768	7996
Германија	14225	24425	16579	28283	17178	28668	18482	40092
Италија	4946	7725	5023	8299	6292	10253	6723	11036
Македонија	6155	9602	6251	10504	7842	12544	7253	10948
Полска	661	1157	671	1059	503	891	978	1518
САД	12238	21703	10539	18796	13857	21662	10370	19295
Србија	6089	9173	6108	9461	7475	12222	5824	9850
Словенија	6192	11771	6848	13093	6690	13394	5422	9446
Турција	12667	20928	13463	21880	14848	23928	14796	23448
Франција	3756	6027	4084	7014	4496	7184	4114	6970
Хрватска	5401	8775	4344	7304	5926	10421	5223	10168
Холандија	2480	4748	2666	5321	3107	5564	2722	4644
Црна Гора	3098	4799	2880	5082	3901	684	3732	6966
Шпанија	325	532	375	636	650	2059	996	1964
Швајцарија	11001	18989	12494	23165	13151	21741	14030	2452
Останати	25506	43526	24088	41549	29035	50431	24779	44380
Вкупно	163987	267083	162234	273394	192761	321308	177332	321581

**Извор:** сопствена работа (преземено од КАС, 2020)

Оваа табела укажува на тоа дека Албанија останува на врвот со најголем број посетители на Косово во последните три години, по што следат „Останати“, Германија, САД, Турција и Швајцарија. Загриженоста што произлегува од графиконот е дека категоријата „Останати“ има голем дел од посетителите (речиси 25.000 за 2019), но нема достапни податоци за утврдување на местото на потекло.

## VIII. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВО КОСОВО

### 8.1. Претходно искуство и правна рамка на јавно-приватно партнерство во Косово

Историјата на ЈПП во Косово е релативно понова. Првиот закон за регулирање на приватните финансии во јавната инфраструктура беше Законот за постапката за доделување на концесии што стапи на сила во октомври 2005 година. Овој закон главно го користеа општините за имплементираат проекти за концесија кои се фокусираа пред се на концесии за недвижен имот и земјиште.

Со оглед на потребата на Косово за значителни инвестиции во јавната инфраструктура во различни области со цел економските сектори да обезбедат ефикасни и квалитетни јавни услуги, Владата на Косово се обиде да го промовира развојот на ЈПП. Владината поддршка за имплементацијата на проектите за ЈПП беше докажана преку Директивата за политика за ЈПП одобрена во јули 2008 година<sup>162</sup>. Директивата исто така бараше од јавните органи да спроведат ЈПП проекти само преку конкурентни, фер и транспарентни процедури.

Оваа политичка поддршка, исто така, го натера Министерството за финансии да се вклучи во подготовката на нов закон за ЈПП кој беше подготвен во согласност со UNCITRAL<sup>163</sup>, Упатствата на ЕБОР како како и Директивите на ЕУ и меѓународната најдобра практика. Овој закон е подготвен со технички помош обезбедена од Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Како резултат, Законот за ЈПП и концесии во инфраструктурата и постапки за нивна наградата беше изгласана и стапи на сила во август 2009 година (бр.03/Л-090). Првото ЈПП што требаше да се спроведе во согласност со овој закон беше договор за проектирање, изградба, финансирање и трансфер на Меѓународниот аеродром во Приштина.

Напорите на Владата на Косово за понатамошно усогласување на законодавството во земјата рамката со политиките на Европската унија за јавни набавки предизвика

<sup>162</sup> Преку одлуката бр Nr.11/25, see [www.pppkosova.org/?cid=2,81](http://www.pppkosova.org/?cid=2,81)

<sup>163</sup> The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) was established by the United Nations General Assembly by its Resolution 2205 (XXI) of 17 December 1966 "to promote the progressive harmonization and unification of international trade law"

ревизији на законот за ЈПП во 2011 година. Во декември 2011 година, Законот за јавно приватно партнерство (бр. 04/L-045) беше изгласан и стапи на сила.

**Табела бр.10** - Клучни случувања во рамката на ЈПП во Косово

Октомври 2005	Закон за постапки за доделување на концесии
Март 2008	Закон за управување со јавните финансии и отчетност
Јули 2008	Директива за владина политика
2008	Формирање на Централниот оддел за ЈПП
Август 2009	Закон за ЈПП и концесии во инфраструктура
Декември 2011	Закон за јавно приватно партнерство
Ноември 2011	Директива за постапките за преглед и одобрување на ЈПП
Ноември 2011	Директива за тимови за управување со проекти
Ноември 2011	Директива за преглед и одобрување на општинско ЈПП
Март 2012	Директива за објавување огласи за ЈПП

Главните проекти за ЈПП што достигнаа финансиски близу до денес се случуваа во транспортниот сектор. Најважниот проект е „Адем Јашари“ Приштина Меѓународен Аеродром (2011). Тоа вклучува 20-годишен договор за проектирање, изградба, финансирање, работење и трансфер според кој приватниот партнер се согласи да изгради нова терминална зграда, контрола на летање објекти, нова престилка и придружни објекти. Овој проект доведе до странски директен инвестиции во Косово од над 100 милиони евра, најголемата единствена странска инвестиција од прогласување независност на земјата. Оваа инвестиција ќе и овозможи на Приштина Меѓународен Аеродром може да прими над 2 милиони патници годишно. Во замена за правото да се кандидира концесијата, приватниот партнер ќе плати годишен надоместок за концесија од околу 40% на просекот од годишните бруто приходи на аеродромот во текот на 20 години.

На локално ниво, првиот транспортен проект што достигна финансиско затворање беше проектот за урбан транспорт во Пеќ во 2012 година. Имплементирани се и други локални проекти главно во недвижен имот и како концесии за земјиште. Сепак, многу од нив не беа формално регистрирани како ЈПП според претходниот закон за ЈПП општинските проекти не беа предмет на одобрување на ЈППК пред тендерот.

Списокот подолу ги прикажува тековните трансакции со ЈПП во земјата, како и претстојните проекти:

**Табела бр 11** Тековни и идни проекти за ЈПП во Косово

<b>Трансакција</b>	<b>Тип</b>	<b>Големина</b>	<b>Статус</b>
Меѓународен аеродром во Приштина	Концесија (20 години)	ЕУР 100 милиони	Имплементиран
Урбан транспорт во Печ	Концесија (10 години)	ЕУР 2-5 милиони	Имплементиран
Отпад од Сухарека Менаџмент	Концесија (10 години)	ЕУР 2-5 милиони	Фаза на имплементирање
Услуга за автопат Rt 7	Концесија (20 години)	-	Нацрт тендер
Подземен паркинг во Приштина	Концесија (30 години)	ЕУР 5-10 милиони	Повторување на тендерот
Урбан автобус во Гњилане	Концесија (10 години)	-	Физибилити студија
Урбан автобус во Приштина	Концесија (10 години)	ЕУР 10-50 милиони	Физибилити студија
Зелен пазар Вити	Концесија (30 години)	Под 1 милион евра	Физибилити студија
Градскиот плоштад Липјан	Концесија (5 години)	ЕУР 5-10 милиони	Физибилити студија
Училишна поддршка во Гњилане	Концесија (10 години)	Под 1 милион евра	Фаза на дизајн
Деловен парк Митровица	Концесија	ЕУР 2-5 милиони	Планиран со ЕУ поддршка
Комерцијален центар Призрен	Концесија	-	Перспективен
Гробишта во Призрен	Концесија	-	Перспективен
Пат 7 О & М	Концесија	-	Перспективен

Вреди да се напомене дека, до денес, главните тешкотии со кои се соочуваат централните и локалните властите што ги завршуваат проектите на Косово беа во завршни преговори за договор и достигнување на финансиско затворање.

## **8.2. Компаративна анализа на претходно искуство на јавно-приватно партнерство во Косово и земјите од Западен Балкан**

Секоја земја во регионот разви своја правна рамка која се состои од специфични закони за концесии и / или ЈПП, што овозможува реализација на некаков вид учество на приватниот сектор во обезбедувањето јавни услуги и обезбедување инфраструктура. Во некои од нив, законите за ЈПП се дополнително поддржани со секундарно законодавство, законодавство специфично за секторот (на пр. вода и отпад), и честопати повикувајќи се на закони за јавни набавки (види Табела 12).

**Табела бр 12** Преглед на единиците за ЈПП и комисији за концесија во земјите од Западен Балкан

Земја		Закон за ЈПП и датум на стапување во сила		Опфатени видови на ЈПП	Траење на договорот за ЈПП	Закон за јавни набавки и датум на стапување во сила
Албанија		Закон за концесии и ЈПП (изменет 2015)	2013	Надоместок за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	До 35 години	Закон за јавни набавки (2006, изменет 2014)
БиХ	Држава БиХ	Закон за концесии на БиХ	2002	Надоместок кој го плаќаат корисниците	До 30 години	Закон за јавни набавки (2014)
	Република Српска	Закон за ЈПП	2009	Надоместок за расположливост	Не е прецизирано	Закон за јавни набавки(2014)
	Федерација БиХ	Закон за ЈПП	2014	Надоместок за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Не е прецизирано	Закон за јавни набавки(2014)
Македонија		Закон за концесии и ЈПП	2012	Надоместок за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	До 35 години	Закон за јавни набавки (2007, изменет 2012)
Косово		Закон за ЈПП	2011	Надоместок за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Не е прецизирано	Закон за јавни набавки (2011, изменет 2016)
Црна Гора		Закон за концесии	2009	Надоместок кој го плаќаат корисниците	До 30 години	Закон за јавни набавки (2006)
Србија		Закон за концесии и ЈПП (изменет 2016)	2011	Надоместок за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Од 5- 50 години	Закон за јавни набавки (2013)

**Извор:** Projekti JPP na Zapadnom Balkanu: Dobra praksa, izazovi i stečena iskustva Javno-privatna partnerstva na Zapadnom Balkanu, ЕРЕС, 2018

Иако ЈПП се регулирани со посебни закони, забележливо е значајно ниво на законска хармонизација рамки усвоени во регионот: сите земји во регионот го прифатија системот на граѓанско право. Дефиниција на различните видови на користени договори за ЈПП и достапни методи за набавка за избор на приватен партнер се слични во повеќето земји во регионот. Покрај тоа, може да се очекува дека овие земји ќе продолжат да ги усогласуваат своите закони во обид да се приклучат кон ЕУ со релевантни директиви на

ЕУ, вклучително и оние за јавни набавки, што ќе доведе до подобри регионална кохерентност. Јавните набавки во целина се во согласност со клучните принципи на јавните директиви на ЕУ набавки, односно принципите на транспарентност, еднаков третман, отворено наддавање и добро процедурално управување. Овие принципи имаат за цел да обезбедат дека пазарот за набавки бидете конкурентни, отворени и добро регулирани.

Во 2014 година, тогашната валидна Директива за јавни набавки 2004/18 / ЕЗ беше реформирана, со објавување Директива 2014/24 / ЕУ за јавни набавки и нова Директива 2014/23 / ЕУ на концесии. Повеќето национални прописи за јавни набавки во регионот беа усвоени помеѓу 2009 година. и 2013 година и затоа се уште се засноваат на Директивата од 2004 година.

□ ЈПП врз основа на достапноста: Тие се набавени од јавни тела на начин што е голем мерки компатибилни со процедурите утврдени во Директивата 2004 година. На пример, правна рамка на Босна и Херцеговина, 10 како и Македонија, Црна Гора и Србија се предвидува употреба на постапка за конкурентен дијалог.

□ Концесии (ЈПП во кои надоместокот го плаќаат корисниците): До издавање на Директивата 2014/23 / ЕУ, концесиите за јавни работи и услуги не беа прецизно регулирани Директивите на ЕУ. Како резултат на тоа, договорите за концесија во регионот често се набавуваа во ad hoc тендерските постапки.

Предлози со сопствена иницијатива: Применливи закони во Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија и е дозволено приватни компании да даваат предлози по сопствена иницијатива ЈПП проекти до јавни тела. Доколку соодветното тело го прифати предлогот како валиден инвестициска потреба или можност, тогаш иницира процес на наддавање што им овозможува на другите да аплицираат за проектот. Во некои земји, како Албанија, учеството на другите понудувачи во јавното наддавање може да биде попречено со предвидување дополнителни (поволни) бонус поени при евалуација на понудите, кои можат да се добијат само приватната компанија која го поднесува првичниот предлог за самоиницијатива.

Секоја земја во регионот назначува едно или повеќе тела за поддршка на јавниот сектор други јавни тела во развојот и евалуацијата на проекти за ЈПП (види Табела 2). До сега само Албанија и Косово воспоставија наменска единица за ЈПП со постојани

вработени, кој работи на проекти во различни сектори. Од друга страна, комисиите за концесиите / ЈПП во Босна и Херцеговина и Србија се главно претставени од службеници различни министерства и повремено се среќаваат како одговор на специфичните потреби.

Различните тела за ЈПП се првенствено одговорни за исполнување на функцијата за поддршка на политиката за ЈПП. Меѓутоа, нивното вклучување во активности за развој на програма / проект или во функцијата за одобрување / преглед на квалитет е генерално ограничена. Други карактеристики - на пример, промовирање и одобрување проекти за ЈПП - честопати се преклопуваат со активности на други јавни тела. Ова може да доведе до конфузија во врска со улогите и одговорности и создаваат несигурност кај потенцијалните партнери од приватниот сектор во врска со контактната точка за развојот на пазарот на ЈПП.

#### Албанија

Релевантните тела вклучуваат Одделение за обработка на концесии (АТРАКО), Министерството Финансии и Агенцијата за јавни набавки, со следните надлежности:

- АТРАКО учествува во проектни комитети, обезбедува советодавни услуги јавни тела и ги надгледува техничките прашања.

- Министерството за финансии е одговорно за воспоставување и одржување на базата податоци за ЈПП проекти.

- Агенцијата за јавни набавки проверува дали се почитуваат задолжителните процедури набавки и го поттикнува развојот на правни прописи и развој на капацитети.

#### Босна и Херцеговина

На национално ниво, Советот на министри одлучува за видот, предметот и обемот концесија. Нејзините одлуки мора да бидат одобрени од Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина Херцеговина. ЈПП во кои надоместокот го плаќаат корисниците на национално ниво надгледувана од Комисијата за концесии на Босна и Херцеговина. На поднационално ниво:

- Во Република Српска, Одделот за реализација на проекти за ЈПП е одговорен за развој на политика за ЈПП и имплементација на проекти. Комисија за концесии Република Српска е одговорна за политиката на концесија. Покрај тоа, министерствата оцени физибилити студии подготвени од јавни тела и одобри договори претходно потпишување (за проекти во нивниот оддел).

- Во Федерацијата Босна и Херцеговина, Комисијата за концесии е одговорна за развој на политики и проекти за ЈПП и концесии. Министерството за финансии оценува физибилити студии и одобрува договори.

#### Република Македонија

Не постои воспоставена постојана единица за ЈПП. Секторот за правни работи на Министерството за економија е назначен како надлежен орган за ЈПП одговорен за предлагање законски реформи, организирање обуки за ЈПП за државни служби и други засегнати страни, како и за обезбедување експертиза помош и совети за процедурите за имплементација.

#### Косово

Две тела во рамките на Министерството за финансии се одговорни за поддршка на имплементацијата ЈПП во Косово :

- Комитетот за јавно-приватно партнерство (ЈППК) е политичко тело на високо ниво и има пет постојани членови. Министерот за финансии е постојан член претседател на ЈППК. Останатите четири постојани членови се назначени за службени лица со одлука на Владата и се во ранг вицепремиер или министер на Владата на Републиката Косово \*. Одборот е одговорен за развој на општи политики за ЈПП, усвојување и имплементација на прописи, одобрување проекти за ЈПП, одобрување на измени договори и одржување национална база на податоци за ЈПП.

- Централниот оддел за ЈПП обезбедува поддршка на Одборот за ЈПП, Министерството финансии и јавни тела во активности поврзани со ЈПП. На пример, тоа обезбедува техничка поддршка и ги советува јавните тела во фазите на идентификација, подготовка и набавка на проекти за ЈПП. Одделот ги разгледува предлозите за проекти во однос на нивната одржливост и дава препораки до ЈППК и јавните тела.

#### Црна Гора

Не постои специјална единица за ЈПП. Досега тоа е Кабинетот на претседателот Владата беше одговорна за креирање политики и законодавство за ЈПП, промовирање на ЈПП и размена на најдобри практики, иако оваа институционална рамка во моментот се разгледува. Комисијата за концесии е јавен орган одговорен за одговарање на жалбите доставени од понудувачите во врска со доделувањето на договорот за концесија, како и за водење на регистарот договор за концесија



## Србија

Комисијата за јавно-приватно партнерство ја проценува соодветноста на проектите за имплементација во форма на ЈПП. Доколку вредноста на проектот надмине 50 милиони евра, Комисијата бара мислење од Министерството за финансии. Министерството за финансии ги оценува проектите за ЈПП од буџетска перспектива и има легален одговорност да го надгледува спроведувањето на проектот и да води регистар на договори за ЈПП.

**Табела бр 13** Преглед на единиците за ЈПП и комисии за концесија во земјите од Западен Балкан

Земја	Единица за ЈПП или комисија за концесија	Година на основање	Вид на договор	Опфат	
Албанија	Агенција за јавни набавки Агенција за обработка на концесии (АТРАКО)	н.п	Надомест за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Национални и субнационални	
БиХ	Држава БиХ	Комисија за концесии на БиХ	2005	Надоместок кој го плаќаат корисниците	Национални
	Република Српска	Одделение за спроведување на проекти	2009	Надоместок за расположливост	Субнационални
	Федерација БиХ	Комисија за концесии на федерацијата БиХ	2007	Надомест за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Субнационални
Македонија	Нема централна единица за ЈПП (одделението е во составот на Министерството за земјоделие)	2009	Надомест за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Национални и субнационални	
Косово	Централно оделение за ЈПП	2008	Надомест за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Национални и субнационални	
Црна Гора	Нема централна единица за ЈПП				
Србија	Комисија за ЈПП	2012	Надомест за расположливост и надоместок кој го плаќаат корисниците	Национални и субнационални	

**Извор:** Projekti JPP na Zapadnom Balkanu: Dobra praksa, izazovi i stečena iskustva Javno-privatna partnerstva na Zapadnom Balkanu, ЕРЕС, 2018

### 8.3. Правна рамка за успешна имплементација на јавно-приватно партнерство

Со оглед на тоа што не постои единствена дефиниција за ЈПП во меѓународната законодавство, правна рамка за успешна имплементација на јавно-приватно партнерство, претставува *acquis communautaire* на Европската унија релевантно за областа јавно-приватно партнерство што ги опфаќа следните поглавја од европското право: деловно право и слобода за давање услуги, слобода на движење на капитал, јавни набавки, економско право компании, право за интелектуална сопственост, право за конкуренција, финансиски услуги, финансиски надзор, финансии и сметководство, итн.

Целта на усвојувањето на Насоките за успешни јавно-приватни партнерства е да биде водич да се дефинираат и адресираат прашањата што можат да се концентрираат во следните сегменти:

- обезбедување отворен пристап до пазарот и пазарна конкуренција;
- заштита на јавните интереси и максимизирање на додадена вредност;
- одредување на оптимално ниво на субвенции и
- избор на најадекватен партнер за одреден проект.

Во Зелената книга за јавно -приватни партнерства и концесии (Зелена книга за јавно приватно партнерство и закон за заедница за договори за јавност и Концесии) предвидуваат различни форми на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор со насочени кон обезбедување финансирање, изградба, реновирање, управување и одржување на некои инфраструктура или обезбедување услуги, што треба да резултира со подобрување на економијата побрз развој на инфраструктурата и јавните услуги обезбедени од јавниот сектор со цел да се исполнат јавните потреби<sup>164</sup>.

Зелената книга прави разлика помеѓу две основни форми на јавно-приватно партнерство, имено се:

- јавен договор, и
- институционална форма, која обично се опишува како модел на заедничко вложување.

Договорната форма на ЈПП постои во случаи кога партнерството помеѓу јавноста и

---

<sup>164</sup> *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*; Commission of the European communities, Brussels, 30.4.2004; COM(2004) 327 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm)

на приватниот сектор се базира исклучиво на договорни односи и може да се регулира со Упатство (Европски директиви за јавни набавки). Еден од чистите модели договорната форма на ЈПП, која исто така се нарекува концесија, се карактеризира со директна врска помеѓу приватниот партнер и крајниот корисник: приватниот партнер обезбедува непосредна услуга крајни корисници, под контрола на јавен партнер. Терминот концесија е дефиниран како договор од ист тип како и јавен договор, освен тоа соодветен надомест за работите што треба да се извршат или услугите што треба да се обезбедат се состои од или само од правото на експлоатација на објектот или услугата или правото на експлоатација со плаќање.

Карактеристиката на оваа форма подразбира начин на компензација за приватната забава, кој се состои од наплатуваната услуга до крајните корисници, иако е неопходна субвенција од надлежните државно тело. Пример за модел на концесија се таканаречените „комерцијални“ проекти: хотели, студентски домови, но и инфраструктурни проекти како што се патишта, железници итн. Во други договорни форми, приватниот партнер ја извршува и управува со инфраструктурата проект, како што се: училиште, болница, затворска и транспортна инфраструктура, што претставува типичен модел на Иницијатива за приватни финансии (PFI).

Институционалниот модел на ЈПП подразбира соработка помеѓу јавното и приватното сектор кој се базира на нивниот однос во рамките на истиот ентитет, кој е основан во со цел да се спроведе проектот за ЈПП. Директно поврзување на јавен и приватен партнер преку правниот субјективитет му овозможува на јавниот партнер преку присуство во органите што ги создаваат одлуките во име на заедничкото вложување, одржуваат релативно висок степен на контрола врз развојот проекти, кои можат да се прилагодат со текот на времето, во зависност од околностите.

Исто така, му овозможува на јавниот партнер да развие сопствено искуство за испорака на услуги, користејќи приватни партнерски фондови.

#### 8.4. Закон за јавно-приватно партнерство

Со донесување на Законот за јавно-приватно партнерство и концесии, во 2011 година, се очекува да ги реши проблемите што се појавија во пракса со примена, сега неважечки Закон за концесии како и други закони, вклучително и прашања што претставуваат правен јаз. Законот за јавно-приватно партнерство, предвидува способноста да се обезбеди финансирање преку оваа форма на инвестиција и да се овозможи економскиот развој во целина. Овие закони се насочени кон усогласување на прописите во оваа област јавни набавки и концесии во однос на правната рамка на земјите -членки на Европската унија, а се со цел да се овозможи финансирање и имплементација на јавно-приватни проекти партнерства, со или без елементи на концесија, на транспарентен и ефикасен начин, замени класично буџетско финансирање на инфраструктурни проекти, каде и да е можно, финансирање на проекти според принципот на јавно-приватно партнерство.

По својата природа, одредбите од Законот за јавно-приватно партнерство и концесии имаат ефект врз сите домашни и странски компании како и претприемачи, односно врз јавните органи, како и финансиските институции.

Имајќи предвид дека законодавните активности за развој на модерна правна рамка поттикнува уредна и контролирана слобода на договори помеѓу јавни и приватни партнери, заради остварување на јавно-приватно партнерство со или без елементи на концесија, при што ревитализација на општата постапка и влијае на подобрување на квалитетот на услугите, цели за усвојување

Законот за ЈПП дефинира:

- Процедурите за подготовка и доделување на ЈПП;
- Содржината и структурата на договорот за ЈПП; и
- Институционалната рамка за управување и развој на ЈПП во Косово.

Законот за ЈПП овозможува имплементација на ЈПП преку договорни или институционални форми. Договорните ЈПП можат да имаат форма на договор за плаќање орган или концесија:

-Договорите за плаќање овластување се дефинираат како оние во кои (i) јавна услуга или а се обезбедува јавна инфраструктура во име на јавниот орган; (ii) приватниот

партнерот презема финансиски, технички, градежни и/или оперативни ризици; (iii) на приватниот партнер добива редовни плаќања од јавниот орган; и

- Концесиите се дефинираат како договори слични на првите, но во кои јавноста органот добива надоместоци од приватниот партнер за правото да работи со јавноста услуга или инфраструктура.

Законот за ЈПП ги обврзува властите да ја користат ограничената постапка при тендерот за ЈПП проект. Постапката за селекција поминува низ фаза на претквалификација, проследена со барање за предлог.

Законот за јавно - приватно партнерство и концесии е усогласен со Европски регулативи и како што е прикажано во Зелената книга за јавна приватизација партнерство, разликува две форми на партнерство (договорно и институционално),

За да се постигне ефикасна и ефективна имплементација на донесениот Закон, потребно е да се спроведе промотивна кампања, да се обезбеди образование на сите државни органи, т.е значително да го подобрат нивото на нивната експертиза во оваа област, со цел да ги спречат да се појават штетни последици за економијата и буџетот на средствата поради недоволно регулиран начин отстранување на природните ресурси и добра во општа употреба, како и поедноставување на сложените административни процедури за воспоставување на јавно-приватно партнерства.

## **IX. ЕМПИРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ ВО ВРСКА СО УЛОГАТА НА ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ВРЗ РАЗВОЈОТ НА ТУРИЗМОТ ВО КОСОВО**

### **9.1. Избор на метод на истражување**

Со цел да одговориме на поставените задачи на дисертацијата беше направено анонимно истражување, односно беше искористено за собирање податоци на ова истражување. Се состои од 26 прашања, од кои 14 се отворени (самите испитаници го дефинираат и внесуваат одговорот) 12 затворен тип со понудени одговори. Студијата беше спроведена во периодот од Октомври 2021 година до Јануари 2022 година врз примерок од 42 испитаници во 5 градови (Приштина, Пеќ, Призрен, Урошевац, Џаковица).

За таа цел беа одредени зависни и независни варијабли

Зависни променливи:

Зависни варијабли се всушност ставови кон јавно-приватно партнерство и неговата примена во областа на туризмот, според спроведениот прашалник.

Првата зависна променлива се однесува на организацијата во која работи испитаникот и ја претставува проценката на испитаници за подготвеноста на организацијата да управува со јавно-приватни проекти, како и да планираат, спроведуваат и следат проекти за ЈПП. Задачата на испитаниците е на скала од четири нивоа да го проценат степенот до кој организацијата има одредени предуслови за имплементација ЈПП, заокружувајќи еден од понудените одговори:

1. Да
2. Најчесто да
3. Главно не
4. Не

Мерка за подготвеност на организацијата да спроведе ЈПП за секој од четирите аспекти го претставува процентот што го сочинува збирот на процентите на одговорите „да“ и „претежно да“ исто така како и аритметичка средина на одговорот. Прашања во однос на кои испитаниците ги оценија подготвеноста на организацијата да спроведе ЈПП се:

1. Дали постои организациска форма во организацијата за управување со јавната приватност проекти (ЈПП)?

2. Дали улогите и одговорностите на членовите на проектниот тим за проекти за ЈПП дефинирани и усогласени?

3. Дали постои отворена и ефективна комуникација горе, долу и преку организација?

4. Дали тие се наменети да бидат достапни за сите ЈПП проектни партнери информации за целите, активностите и резултатите од планираните промени?

5. Дали постои информациски систем во организацијата што би можел да функционира планирање, воведување и следење на проект за ЈПП?

6. Дали организацијата има анализа на примери за добра практика во воведувањето на ЈПП во светот?

Уште една зависна променлива е проценката на постоењето на ЈПП потреби. Испитаниците се изразија нивната позиција за постоење потреба со одговарање на прашањето „да“ или „не“ „Дали мислите дека има потреба од ЈПП?

Третата зависна променлива е проценката на пречките за воведување ЈПП. Испитаниците ја искажаа својата позиција за постоење на различни видови пречки преку одговарање на четири скала од четири нивоа (1-да, 2-најчесто да, 3-главно не, 4-не) за секој од 5-те потенцијали пречки (административна, финансиска, образовна, законодавна, институционална). Мерката за проценка на постоењето пречки во секое од 5 -те полиња е процентот што го прави збирот на проценетите одговори „да“ и „најчесто да“, како и аритметичката средина на одговорите.

Четврта зависна променлива е проценката на постоењето на предуслови што ги има државата за создадени за процесот на воведување на ЈПП. Испитаниците ги искажаа своите ставови за постоење предуслови со одговарање на скала од четири точки (1-да, 2-најчесто да, 3-претежно не, 4-не) на прашањето „Дали мислите дека државата создаде предуслови за воведување процес ЈПП “. Мерката за проценка на постоењето на предуслови е процентот, што е збир од проценките одговори „да“ и „најчесто да“, како и аритметичката средина на одговорите.

Петтата зависна променлива е проценката на целите на ЈПП. Од испитаниците беше побарано да оценат дали целите на ЈПП се јасно дефинирани, законски усогласени,

усогласени со сите засегнати страни, темпирани и целосно во функција на развојот на општеството. Испитаниците ја изразија својата позиција одговарајќи на скала од четири точки (1-да, 2-најчесто да, 3-најчесто не, 4-не). Мерката за проценка на целта е процент, што е збир од процентите одговори „да“ и „најчесто да“, како и аритметичката средина на одговорите.

Шестата зависна променлива е проценката на неопходните предуслови, кои треба да се обезбедат со цел да се зголеми интересот на приватниот сектор за учество во проекти за ЈПП. Од испитаниците беше побарано на четворостепенa скала (1-да, 2-најчесто да, 3-главно не, 4- не) да процени дали е неопходно да се обезбедат следните предуслови:

- дефинирање на приоритетите
- усвојат подзаконски акти
- усвојување процедури за избор на партнери, регрутирање, спроведување и контрола на ЈПП проекти
- да се обезбеди примена на донесените прописи и процедури
- да се упростат административните процедури
- обезбедување олеснување (на пр. целосно или делумно ослободување од данок, придонеси, разни надоместоци, итн.)
- предвидуваат извори на финансирање
- едуцирање на човечките ресурси во согласност со потребите на пазарот.

Седмата зависна променлива е посакуваноста за институционализација во форма на формирање оперативно национално координативно тело за ЈПП во рамките на Владата на Косово. Од испитаниците беше побарано да користат скала од четири нивоа (1-да, 2-најчесто да, 3- главно не, 4-не) да оцени дали е потребна институционализација во форма на формирање оперативно национално координативно тело за ЈПП при Владата на Косово. Мерката на посакуваноста е процентот, што е збир од процентите на одговорите „да“ и „најчесто да“. како и аритметичката средина на одговорот.

Осмата зависна променлива е позицијата дали ЈПП може да биде во функција на кревање конкурентноста на туризмот во Косово. Од испитаниците беше побарано да оценат четири оценки скала (1-да, 2-најчесто да, 3-главно не, 4-не) оцени ја улогата на ЈПП во подигнување на конкурентноста туризмот во Косово.



Независни / контролни променливи се:

- Возраст на испитаници: кодирани во три подгрупи (Од 18-30 години, од 31-50 години и над 50 години);
- Должина на стажот поделена во две подгрупи (до 14 години и 15 и повеќе година);
- Пол: две подгрупи (женски и машки);
- Училишно образование: шест подгрупи (средно образование, виша стручна спрема, висока стручна спрема, високо образование - мастер, магистратура, докторат);
- Позиција во организацијата: три подгрупи (врвен менаџер / директор, менаџер од средно ниво, персонал);
- Вид на организација: две подгрупи (јавни и приватни);
- Број на вработени: четири подгрупи (0 - 10, 10 - 50, 50-100, над 100);
- Индустриска гранка: две подгрупи (туристички сектор - хотелиерство, угостителство и други поврзани активности - транспорт, земјоделство, трговија, итн.);
- Запознавање со усвоениот Закон за јавно-приватно партнерство во Косово: две подгрупи (познати и непознати).

## 9.2. Анализа на одговорите

Најнапред профилите на испитаниците беа оценети преку полот, нивната возраст, нивното занимање, нивната стручна подготовка, типот на организацијата и бројот на вработените. Во продолжение ќе ги анализираме резултатите од истражувањето, притоа осврнувајќи се на горенаведените карактеристики

Како што може да се види од табелата бр. 14 најголем број од испитаниците се од Приштина, и со помал број се останатите градови. Понатаму во примерокот имаме малку повеќе мажи, најголем број од испитаници се над 31 годишна возраст со стаж од над 15 години. Исто така од табелата можеме да кажеме дека најголем број (речиси 55%) се со универзитетска диплома, доаѓаат од приватни институции 64,3% кои се туристички

организации (81%) со број на вработени кој се движи помеѓу 11-50 вработени. Најголем број од испитаниците се вработени и припадници на средниот менаџмент.

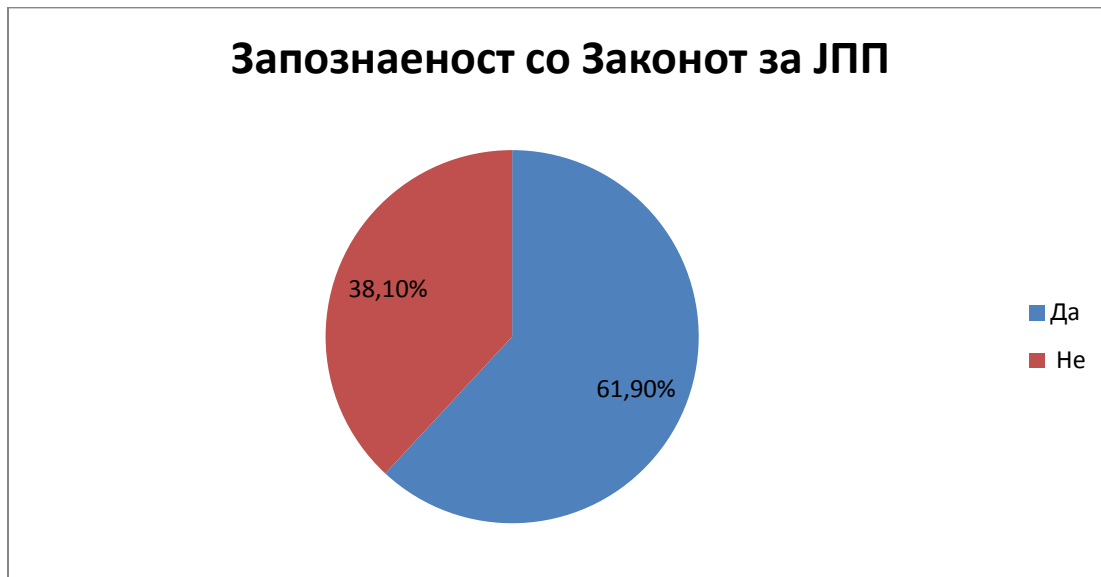
**Табела бр 14**

Варијабли		Примерок	
		Фреквенција	Процент(%)
Место	Приштина	14	33,3
	Пеќ	9	21,4
	Призрен	7	16,6
	Урошевац	8	19
	Џаковица	4	9,5
Возраст	Од 18-30 години	11	26,2
	Од 31-50 години	24	57,1
	Над 50 години	7	16,6
Стаж	Под 14 години	18	42,9
	Над 15 години	24	57,1
Пол	Машки	23	54,8
	Женски	19	45,2
Стручна подготовка	Средна стручна подготовка	7	16,6
	Виша стручна подготовка	6	14,3
	Висока стручна подготовка	23	54,8
	Мастер	2	4,8
	Магистратура	4	9,5
	Докторат	/	/
Позиција во организацијата	Топ менаџмент/директор	11	26,2
	Средно ниво на менаџмент	15	35,7
	Вработени	16	38,1
Тип на организацијата	Јавна	15	35,7
	Приватна	27	64,3
Стопанска дејност	Туристички сектор(хотелиерство, угостителство)	34	81
	Сродна дејност (сообраќај, земјоделие, трговија)	8	19
Број на вработени	До 10 вработени	16	38,1
	11-50 вработени	22	52,4
	51-100 вработен	4	9,5
	Над 100 вработени	/	/

**Извор:** Сопствени пресметки

Познавање со донесениот Закон за јавно-приватно партнерство во Косово, прикажана е во форма на графикон бр. 3. Како што можеме да видиме од график бр 3 од интервјуираните испитаници 26 односно се 61,9% се запознаени со донесениот Закон за јавно приватно партнерство. Значи, речиси 40% од испитаниците немаат претходно познавање на овој закон, кој требаше да се има предвид при толкувањето на резултатите.

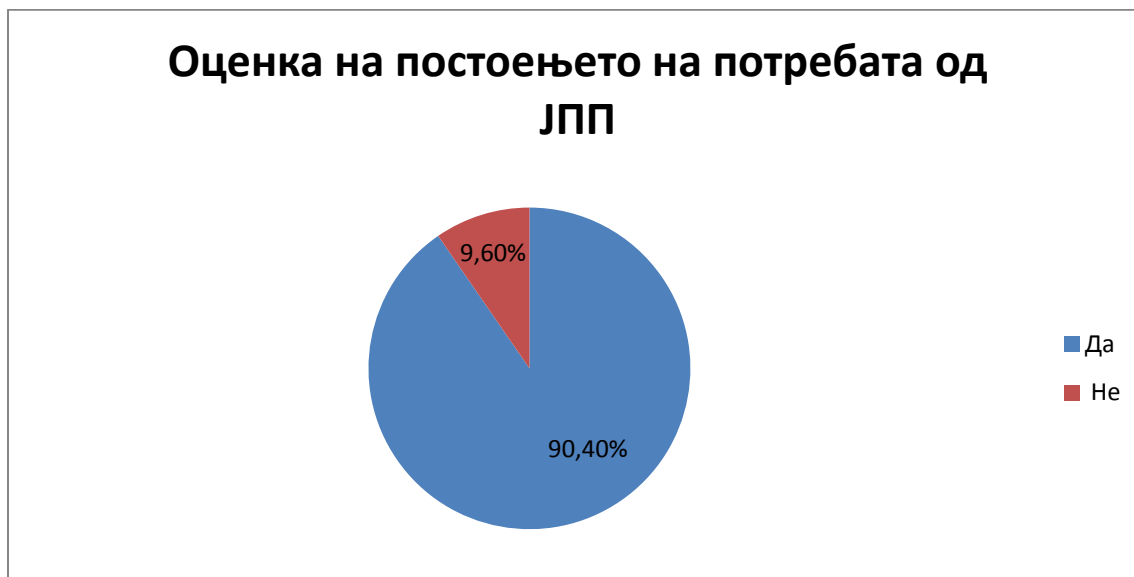
**График бр 3**



**Извор:** Сопствени пресметки

Понатаму, исто така, бевме заинтересирани да дознаеме дали вработените во туризмот и сродните гранки имаат потреба за ЈПП.

**График бр 4**



**Извор:** Сопствени пресметки

Како што можеме да видиме од графиконот бр. 4, речиси 91% од испитаниците веруваат дека има потреба од ЈПП во Косово. Значи, и покрај тоа што некои испитаници претходно не биле запознаени со усвоениот Законот за ЈПП, тие веруваат дека постои потреба од овој тип на партнерство.

**Табела бр 15** Проценка на испитаниците за подготвеноста на организацијата како управува со јавно-приватно проекти, како и да планираат, спроведуваат и следат проекти за ЈПП

	Да		Веројатно да		Веројатно не		Не	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Дали има некоја организациски сектор во организацијата образец за управување со јавно-приватни проекти (ЈПП)	2	8,6	5	1,9	4	,5	1	0
Дали се улогите и одговорностите на членовите на проектот се дефинирани и договорени за ЈПП проекти	4	,5	3	1	6	4,3	9	5,2
Дали постои отворена и ефективна комуникација од горе, долу и преку организацијата	8	9	7	4,3	7	6,7	0	0
Дали е предвидено на партнери во проектот информациите за ЈПП да бидат достапни на цели, активности и планирани резултати	5	1,9	4	3,3	9	1,4	4	3,3
Дали постои информациски систем во организацијата што би можело да биде во функција на планирање, воведување и мониторинг на проектот за ЈПП	7	6,7	6	8,1	4	9,5	5	5,7
Дали организацијата има анализа на примери за добро практики за воведување на ЈПП во светот	1	,4	0	3,8	6	4,3	5	9,5

**Извор:** Сопствени пресметки

Од табелата бр. 15, може да се види дека организациите не се најподготвени проекти поврзани со за јавно-приватно партнерство. Ако исклучиме отворена и ефикасна комуникација, за која речиси 84% од испитаниците тврдат дека постои во нивната организација барем до одреден степен (64,3% од испитаниците велат дека најчесто постои), може да се види дека во скоро сите други аспекти под 50% од организациите ги исполнуваат условите за управување со проектите од јавно-приватно партнерство.

Врз основа на горенаведеното, 41% од испитаниците тврдат дека постои во нивната организација некаква организациска форма за јавно-приватно управување со проекти (28,6% гласаа со „Да“), како и улогите и одговорностите на членовите на проектниот тим

за проекти за ЈПП дефинирани и усогласени (31% рекле „главно да“). Во 45,2% од организациите е под услов информациите за проектот за ЈПП да бидат достапни за сите партнерски цели, активности и резултати од планираните промени (33,3% рекоа „претежно Да "). Во 55% од организациите постои информациски систем кој би можел да биде оперативен планирање, имплементација и мониторинг на проекти за ЈПП (38,1% рекле „главно да“). Она што најмалку се применува е анализата на примери за добра практика во воведувањето на ЈПП во светот. Само 26,2% од испитаниците (23,8% рекле „главно да“) во организацијата ја применува анализата на примери за добра практика.

### *Проценка на пречките во спроведувањето на ЈПП*

Врз основа на податоците од табелата бр. 16, може да се заклучи дека испитаниците согледуваат значителен број пречки за воведување ЈПП. Повеќето испитаници веруваат дека постојат финансиски и административни бариери (86%), 66-69% од испитаниците дека постојат институционални и законодавни, додека 50% гледаат постоење на образовни пречка.

Ако погледнеме колку пречки се набудуваат и да земеме предвид што очекуваат испитаниците од државата исполнувајќи бројни предуслови за зголемување на интересот на приватниот сектор може да се каже дека постои сектор за учество во проекти за ЈПП (ќе се видиме подоцна во трудот) потреба и подготвеност на ниво на идеја за учество во ЈПП, но дека нема да биде лесно, бидејќи има отпор кон отпор и недоверба. Значи, постои подготвеност, но само ако не постои ризик и за дополнителни компликации. Во некои отворени одговори, испитаниците го наведуваат постоењето корупцијата како пречка. Преглед на проценката на потенцијалните пречки за воведување ЈПП е даден во Табела бр. 16

**Табела бр.16** Преглед на проценката на испитаниците за потенцијалните пречки за воведување на ЈПП

Кои се препреките на ЈПП	Да		Веројатно да		Веројатно не		Не	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Административни	11	26,2	25	59,5	5	1,9	1	2,4
Финансиски	9	21,4	27	64,3	3	,1	1	2,4
Образовни	6	14,3	15	35,7	2	8,6	7	6,6
Законодавни	10	23,8	18	42,8	9	1,4	2	4,8
Институционални	7	16,6	22	52,4	9	1,4	1	2,4

**Извор:** Сопствени пресметки

#### *Проценка на целите на ЈПП*

Од испитаниците беше побарано да проценат дали целите на ЈПП се јасно дефинирани, законски усогласени, договорено со сите засегнати страни, навремено и целосно вклучено функции на развојот на општеството. Врз основа на параметрите прикажани во табела бр. 17 покажува дека 50% од испитаниците веруваат дека целите на ЈПП се генерално јасно дефинирани, а 47,7% да се законски усогласени. Нешто повеќе од една третина (31% и 33,3%) веруваат дека целите на ЈПП се главно договорено со сите засегнати страни и временски. Може да се заклучи дека овие цели се перцепираат како потенцијално „проблематични“. Од друга страна, мнозинството (69%) генерално се согласуваат дека целите на ЈПП се целосно исполнети функции на развојот на општеството.

Заклучокот може да биде дека не постои сомнеж за „добрата волја“ на воведувањето на ЈПП и нејзините цели, но има одредено одложување во однос на реализацијата и усогласеноста со до сите засегнати страни.

Врз основа на истражувањето спроведено во табела бр. 18 покажува проценка на целите на ЈПП

**Табела бр 18**

Дали сметате дека целите на ЈПП се	Да		Веројатно да		Веројатно не		Не	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Јасно дефинирани	5	11,9	16	38,1	5	5,7	5	1,9
Законски дефинирани	2	4,8	18	42,9	6	8,1	5	1,9
Усогласени со сите заинтересирани страни	0	0	13	31	0	7,6	7	6,6
Временски одредени	3	7,1	11	26,2	8	2,9	9	1,4
Потполно во функција на развој на општеството	5	11,9	24	57,1	7	6,6	4	,5

**Извор:** Сопствени пресметки

*Проценка на неопходните предуслови, кои треба да се обезбедат со цел да се зголеми интересот на приватниот сектор да учествува во проекти за ЈПП*

Ако ја погледнеме табелата бр. 19 може да се забележи дека испитаниците имаат големи очекувања од државата да ги мотивира да учествуваат во проекти за ЈПП. Огромното мнозинство испитаници смета дека треба да се обезбедат сите презентирани предуслови, особено поедноставување административни процедури (88,1% од испитаниците одговориле со „да“). Од табелата бр.19 може да се видат предуслови за зголемување на интересот на приватниот сектор да учествува во проекти за ЈПП.

**Табела бр 19**

Дали е според вас, заради зголемување интерес на приватниот сектор за учество во ЈПП проекти, неопходно е да се обезбедат, помеѓу други, следните предуслови:	Да		Веројатно да		Веројатно не		Не	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Дефинирање на приоритетите	2	6,2	7	16,6	3	7,1	0	0
Да се усвојат подзаконски акти	6	1,9	10	23,8	3	7,1	0	0
Усвојување процедури за избор на партнери, воведување, имплементација и контрола на проекти за ЈПП	6	1,9	13	31	3	7,1	0	0
Да се обезбеди примена на донесените прописи и процедури	9	9	12	28,6	1	2,4	0	0
Поедноставување на административните процедури	7	8,1	3	7,1	2	4,8	0	0
Обезбедуваат олеснувања (на пр. во целост или делумно ослободување од даноци, придонеси, разни даноци, итн.)	1	3,8	8	19,4	1	2,4	1	2,4
Предвидуваат извори на финансирање	2	6,2	8	19,4	1	2,4	0	0
Едукација на човечките ресурси според потребите на пазарот	7	4,3	14	33,33	1	2,4	0	0

**Извор:** Сопствени пресметки



*Постоење предуслови за процесот на имплементирање на ЈПП, посакуваност за институционализација ЈПП и функцијата за зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово*

**Табела бр 20**

Постоење на предуслови	Да		Веројатно да		Веројатно не		Не	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Дали мислите дека државата има создадено предуслови за ЈПП?	1	2,4	22	52,4	3	1	6	4,2
Дали мислите дека за поефикасно и поефикасно имплементирање на проекти за ЈПП, е пожелно институционализација во форма на формирање оперативно национално координативно тело	14	33	15	35,7	4	9,5	9	1,4
Дали сметате за јавно-приватно партнерство може да биде во функција на зголемување на конкурентноста туризмот во Косово	2	4,7	39	92,9	0	0	1	4

**Извор:** Сопствени пресметки

Само 2% од испитаниците со сигурност тврдат дека државата ги создала предусловите за воведување на ЈПП, додека 52,4% веруваат дека генерално постојат предуслови. За поефикасна и поефективна имплементација на проекти за ЈПП, 68,7% од испитаниците веруваат дека е така пожелна институционализација во форма на формирање оперативна национална координација Органи на ЈПП во рамките на Владата на Косово (33% се убедени во ова).

Како и да е, 91,9% од испитаниците веруваат дека може да постои јавно-приватно партнерство зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово . Со тоа главната хипотезата за труд потврдена, барем во однос на перцепцијата од страна на работниците во туризмот и поврзани активности.

**Причини за постоење на ЈПП:** зголемување на квалитетот на услугата, вработување, подобра деловна ефикасност, побрза изградба и искористување на инфраструктурата соработка и полесен пристап до инвестиции

**Причините против:** 2/3 (поточно 68%) од испитаниците немаат ништо против, тие што наведуваат причините зборуваат за пораст на цените за услугите, уништување на природата и корупција.

**Резултатот што се очекува од ЈПП:** подобар квалитет на услугата по пониска цена, поефикасна имплементација на проектот, приливи на инвестиции, задржување / вработување на млади и намалување сиромаштија, економски развој и раст на БДП, подобра инфраструктура.

### **9.3. Ограничувачки фактори за истражувањето**

Студијата беше спроведена во периодот од септември 2012 до март 2013 година, на примерок од 42 испитаници во 5 градови (Приштина, Пеќ, Призрен, Урошевац, Џаковица) податоците траеја шест месеци, односно малку подолго од очекуваното и најзначајните причините се:

- недоверба во анонимноста на испитаниците и податоците што се користат за научни цели за потреби за работна сила;
- Недоволно познавање на работа со компјутер, со што се избегнува давање електронски одговори;
- Недоволни информации за ЈПП, што може да биде причина за недоволна промоција Закон за ЈПП;
- Недоволна мотивација на испитаниците.

### **9.4. SWOT анализа на спроведените истражувања за јавно - приватно партнерство во функции за зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово**

SWOT анализата е стратешка анализа со која е можно да се избере опцијата која значи максимално искористување на можностите и шансите за развој, а истовремено и минимизирање на заканите и слабостите. Оваа анализа претставува клучна активност и може да се спроведува на ниво на организација како целина, деловна единица, производ, различните пазарни сегменти и географски. Анализата на надворешните фактори на средината (шансите и опасностите) претставува значаен исоставен дел од стратешката

анализа која е дополнета со анализа на внатрешни фактори (предности и недостатоци), со цел да се одреди стратегијата за одговор на влијанијата што доаѓаат од околината.

Со примена на SWOT анализа, односно се менува споредбената проценка на причинско-последичните односи во околината и внатрешните показатели, овозможува ефикасна идентификација на основните предности и недостатоци на туристичка дестинација, врз основа на што може да се обезбедат изнаоѓање оптимална долгорочна стратегија, која би била основа за просперитет и стабилност раст и развој на туризмот во Косово. Резултати од спроведените истражувања за јавно-приватно партнерство во функција

### ***Предности (Strengths)***

- Географска положба и клима
- Транзитна позиција на Косово
- Богати природни потенцијали и културна историја
- Гостопримливост и позитивен став кон туристите
- Постојење на расположливи човечки ресурси
- Подготвеност за стекнување нови знаења и вештини
- Позитивен став и очекувања во однос на реализација на ефектот на ЈПП
- Полесен пристап до инвестиции
- Усвојување на законодавство што недостасува и доследна примена на постоечките
- Промоција
- Посилна улога на државата во делот на безбедноста предуслови за развој, унапредување и зајакнување на институциите

### ***Слабости (Weaknesses)***

- Слаба соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, односно сите засегнати страни
- Недоволна поддршка за развој на туризмот
- Недоволно запознавање со ЈПП, па оттука и отпор особено во помалку развиените општини
- Недоволна подготвеност на организациите за вклучување во проекти за ЈПП
- Ниво на развој на туристички производи

- Дивоградби
- Сива економија
- Нецелосен процес на приватизација
- Несоодветна структура за квалификација
- Миграции
- Недоволна едукација на вработените во туризмот и поврзани активности
- Недоволна примена на информации технологија
- Недоволни промотивни активности
- Лоша сообраќајна инфраструктура и сигнализација
- Недостаток на подзаконски акти и неприменување на усвоени
- Перцепција за постоење на бројни пречки (административно, финансиско, законодавно институционално и образовно)

### ***Можности (Opportunities)***

- Интерес за инвестирање во Косово
- Раст и развој на туризмот во светот
- Пристигнување на меѓународни синџири за хотели
- Изградба на инфраструктура - коридор (во тек)
- Позитивен развој на политичката ситуација
- Достапност на ЕУ фондови за проекти
- Привлекување инвестиции во развојот на туризмот инфраструктура
- Соработка помеѓу заинтересираните страни
- Согледување дека постоењето на ЈПП може да придонесе подобрување на туризмот во Косово
- Зголемување на побарувачката за еколошки области
- Подобар квалитет на услугите
- Употреба на современи информации технологија со цел промоција и пласман
- Улогата на државата во создавањето средина за инвестиција, односно ЈПП
- Развој на економијата во целина

### ***Закани (Threats)***

- Недостаток на финансиски средства
- Недоволен интерес на инвеститорите
- Нестабилна економска состојба
- Обезбедување на инвестиции и лица
- Конкуренција
- Недоверба во државните органи
- Корупција
- Согледување дека може да дојде до пораст на цените услуга
- Уништување на животната средина

SWOT анализа беше спроведена од спроведеното истражување преку прашалник, што е составен дел на оваа докторска дисертација, укажува на следниве заклучоци:

- дека постојат природни и културно-историски потенцијали во наб observedудуваните дестинации како и позитивниот став на локалното население и вработените за ЈПП како форма на инвестиција во целта за зголемување на конкурентноста на туризмот во локалната средина;

- дека донесувањето на Законот за ЈПП дава поголеми можности за привлекување инвестиции, и со донесување на исчезнатите подзаконски акти и зајакнување институционалната рамка дополнително ќе го зајакне деловното опкружување;

- дека ЈПП во набљудуваните дестинации, особено неразвиените области, сеуште не е доволно препознаена како можност за развој и издигнување на дестинацијата конкурентноста на туризмот во нив;

- дека за посериозна привлечност на инвеститори, кои би инвестирале преку ЈПП, има серија слабости на национално и локално ниво;

- Кога станува збор за републичкото ниво, основната задача е да се создаде средина за развој, од донесување закони и подзаконски акти, трансформација на сивата економија во правни текови, за да се поедностават бирократските процедури;

- дека идентификуваните слабости на локално ниво укажуваат дека тоа е за успешна имплементација на ЈПП во локалните самоуправи, потребно е да се образуваат вработените во локални самоуправи за неговата важност, предности и недостатоци, што

би имале индиректно влијание врз намалувањето на другите слабости во надлежностите на локалните самоуправи;

- дека шансите на Косово се рефлектираат преку нејзината меѓународна активност и речиси добивање датум за почеток на асоцијација за членство во ЕУ, што ќе придонесе за негово атрактивност за инвестиции на странски инвеститори и користење на претпристапните фондови ЕУ, додека усогласувањето на регулативите со ЕУ дополнително ќе придонесе за решавање на горливите закани во развој како што се: корупција, безбедност на капиталот и лицата, уништување на животната средина и други.

Со оглед на силните страни и можностите, како и слабостите и заканите посочени од SWOT анализа, може недвосмислено да се заклучи дека се потребни дополнителни напори за да се помине ЈПП ја препозна можноста за зголемување на конкурентноста на туристичките дестинации.

## ЗАКЛУЧОК

Врз основа на истражувањето во овој труд, постои основа за следните заклучоци.

1. Имено во периодот од 2010 до 2020 година, Косово забележа позитивен тренд на раст туристички промет, туристички приходи и учество во бруто домашниот производ. Во туристичкиот сообраќај во Косово, растат вкупните пристигнувања и ноќевања. Иако пристигнувањата на странски туристите трајно пораснаа, неспорно е дека нивното учество во вкупниот туристички промет од многу помал обем во споредба со домашните гости. Спротивно на бројот на ноќевања на домашните гости, што забележа благ пад до крајот на набудуваниот период, бројот на странски ноќевања.

2. Бројот на гости речиси двојно се зголеми, што значи дека учеството на ноќевањата на странските гости во однос на вкупниот број се зголеми бројот на ноќевања. Иако во скромни размери, во споредба со минатите земји транзициониот период релативно неодамна, Косово забележа континуирано зголемување на девизните приливи од тогаш туризмот, но учеството на туризмот во бруто домашниот производ е се уште многу ниско ниво. Беше под влијание на движењето на постигнатите резултати во домашниот туризам, освен домашните пречки (економски и неекономски) и глобалната економска и финансиска криза, чија ефектите се одразија веќе во 2009 година. Првите негативни ефекти на светските економски и финансиските кризи, врз развојот на туризмот во светот, се почувствуваа во втората половина на 2008 година дека веќе во 2010 година, со првите знаци на закрепнување, туризмот уште еднаш ја потврди способноста да се излезе од кризата побрзо од другите делови на економијата во повеќето земји. Некои од земјите ги насочија своите активности кон надминување на кризата, подобрување и проширување на туристичка понуда, со усвојување разни стимулативни мерки за развој на туризмот и моделите на јавно -приватно партнерство.

3. Почитување на моменталната состојба на туризмот преку позитивни трендови во економијата индикатори, нема сомнение дека Косово може да ја заснова својата развојна перспектива на јавниот сектор партнерство.

4. Претходните искуства во Косово во спроведувањето на јавно-приватното партнерство се многу скромни во споредба со развиените земји, неодамнешните членки на ЕУ, како и некои земји кои се на пат да станат такви. Владите на овие земји ја признаа

улогата на јавно - приватно партнерство како можност за развој на туризмот и зголемување на неговата конкурентност.

5. Воспоставено партнерство и реализирани примери на проекти во практиката на Турција, Унгарија, Хрватска и Србија, јасно укажуваат колку е потребно постоењето и е неопходно за успешна реализација и развивање на партнерства за промена на сите засегнати страни чија крајна цел не е само развој на туристичка дестинација и зголемување на нејзината конкурентност, но и остварување профит.

6. Основниот предуслов за воспоставување јавно - приватно партнерство се заснова на прецизност дефинирано и сеопфатно законодавство, методологија на предлог, усвојување, имплементација и контрола на проекти како и утврдување на компетенции и одговорности засегнатите страни. Со цел да се обезбеди средина за развој и подигнување на конкурентна Владата на Косово усвои нов Закон за јавно – приватно партнерство во 2011 година, што е во согласност со меѓународните прописи. За жал, овој закон не беше придружен со создавање и донесување на потребните подзаконски акти.

7. Општиот став на испитаниците, врз основа на истражувањето спроведено во Приштина, Пеќ, Призрен, Феризај, Џаковица, е дека ефектите од проектите за јавно-приватно партнерство би биле позитивни влијаеше на конкурентската позиција на Косово со поактивна улога на државата. Во исто време испитаниците исто така, согледаа бројни пречки за воведување на јавно - приватни партнерства во Косово, како на пр кои се: сложени и нејасни административни процедури, недефинирана мрежа на институции, нецелосна законска рамка во однос на отсуството на подзаконски акти (регулатива, настава, правилник или постапка) и недостаток на институционална рамка.

8. Врз основа на сеопфатна анализа, реално е да се очекува конкурентна предност може да се постигне само преку тесна, рационална и ефикасна соработка, односно партнерство сите учесници важни за развојот на туристичката дестинација, преку поширока примена на информации и комуникациски технологии, зајакнување на комуникацијата со промена на сите релевантни тела што можат биде одговорен за проекти за ЈПП, подобрување на комуникацијата помеѓу централното и локалните властите, со усвојување процедури кои обезбедуваат имплементација на секоја поединечна фаза циклус на проектот - во форма на подзаконски акт, што би избегнало забуна во толкувањата.



9. Ако имаме предвид дека пазарот на трудот, покрај високите структурни и долгорочни невработеност, ниска мобилност и флексибилност, доминантно учество на млади луѓе и жени невработени, големи регионални разлики, големо учество на лица во неформален сектор, недостасува едуциран кадар, кој го има потребното знаење и вештини за потребите на туризмот, следува дека образовниот систем во Косово сеуште не се прилагодени на современите потреби на туристичкиот сектор, додека просечното образовно ниво население под просекот на ЕУ.

10. Туристичкиот сектор нема меѓународно квалификувани хотелски и туристички менаџери - менаџерски кадар, но и кадар во новиот туризам (анимација, забава, настани, тематски паркови, итн.). Инвестиции во образованието за постигнување конкурентност бара стратешка одлука и долгорочна посветеност, прилагодување на професионалните наставни програми на новите потреби, со цел да обезбеди квалификувана работна сила, а ефектите од обуката беа видени преку подобрување бизнис во однос на глобалната средина. Во спроведените истражувања, дури 81% испитаниците кои работат во туристичкиот сектор или активности поврзани со туризмот, сметаат дека образованието и недостатокот на информации се пречки за воведување јавно - приватно партнерство.

11. Сегашниот образовен систем не ги задоволува развојните потреби на туристичкиот сектор. Дообразовниот систем треба да се усогласи со потребите на модерниот пазар, придонесе за раст и развој туризмот во Косово и неговото поповолно позиционирање во однос на конкуренцијата, потребно е да се воспостави модерен и флексибилен образовен систем што би одговори на потребите на пазарот и промените во глобалната средина.

12. Обезбедуваат поволна географска положба и изразен транзитен карактер на Косово можноста за развој на транзитен туризам. Сепак, неговиот развој бара развиена и висококвалитетна транспортна инфраструктура, чија изградба бара капитални инвестиции. Владата на Косово прави големи напори за реструктурирање и модернизирање на патниот и железничкиот сообраќај, што ќе ги направи сите дестинации во Косово достапни и ќе овозможи непречен развој на туризмот.

13. Разновидните природни и културно -историски ресурси на Косово претставуваат значаен и недоволно искористен потенцијал за развој на туристички производи кои се во согласност со светски трендови (наутички, планински, бањски, рекреативен, културен

туризам, итн.). Меѓутоа, за нивно позиционирање на бараниот меѓународен пазар, потребно е да се постигне конкурентна предност која бара и големи инвестиции.

14. Географската локација, природните и антропогените ресурси го претставуваат Косово како компаративна предност за развој на туризмот и потенцијалот да се препознае, валоризира и се претвори во конкурентна предност. Покрај бројните пречки што испитаниците ги посочија во спроведеното истражување, 91% гледаат потреба од воведување јавно-приватно партнерство, под услов државата да ги обезбеди сите предуслови, особено поедноставување на административните процедури (89%), давање олеснување во однос на ослободување од данок и придонеси (77%) и создавање на постапка за јавно - приватно партнерство (64%).

15. Анализата на спроведеното истражување укажува на постоење интерес и јавен интерес, а приватниот сектор да воспостави јавно-приватно партнерство. Кога се склучува договор за соработка во јавниот и приватниот сектор, обично е многу сложена и долга процедура, поврзана со споделување ризик, знаење, отчетност и обезбедување средства што недостасуваат од приватни извори и меѓународни фондови. Да се надминат пречките за практично дејствување и да се постигне побрз развој туризмот, преку интензивирање на соработката помеѓу јавниот и приватниот сектор, потребно е да се реализира и подобрување на постојните и создавање нови форми на институционална, финансиска, координација, законодавна, образовна и оперативна поддршка.

16. Косово има задача да се позиционира на бараниот меѓународен пазар, ги валоризира своите ресурси, гради атрактивни туристички производи со што помала потрошувачка на буџетски средства и зголемување на приливот на девизи од туризмот. Со анализа на резултатите истражувањето во овој труд дефинира одредени насоки за успешна имплементација на моделот на јавно -приватни партнерства одразени во моделот на проектниот циклус на ЈПП и можните извори на финансирање, чија примена би ги надминала процедуралните проблеми и пречките презентирани во прашалникот, од една страна, и во исто време обезбедија сигурност, како инвеститорите, како и јавниот сектор, од друга страна. На овој начин, проектите ќе бидат јавно - приватно партнерство, и ќе влијае на подобрување на квалитетот на постојните туристички производи, проширување на туристичката понуда и беа во функција на зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово

## ЛИТЕРАТУРА

Aleksić M., Karakteristike strukture nekih javno privatnih partnerstava u oblasti upravljanja čvrstim otpadom u Srbiji, prezentacija održana u okviru Programa podrške razvoju infrastrukture lokalne samouprave, održanog 17. i 18. juna 2009. u okviru MISP projekta (Municipal Infrastructure Support Program), finansiran sredstvima Evropske unije – waste environment.vin.bg.ac.rs/dvd/ppt\_srp/9.

Ahmad K: Risk management in BOT project financing, Massachusetts institute of technology, 1996, str. 45

Arrowsmith: The Law of Public and Utilities Procurement (2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2005)

Arrowsmith S: PPP and the European procurement rules: EU policies in conflict?, Common market law review, 2000, br. 37, str. 709-737

Asian Development Bank: PPP Handbook, 2008, str.30

Assessment of the quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation 2011, str.47

Barković I. i Širić M., Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primeri, Ekonomske vjesti br. 23, 2010., str. 196-198

Bartoluci, M. (2013): Upravljanje razvojem turizma i poduzetništva: turistička politika, razvoj i poduzetništvo u turizmu, Školska knjiga, Zagreb

Bennett, E., Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste), UNDP/Yale Collaborative Programme, 1998. str. 574

Bothmann, F., R. Kerndlmaier, A. Koffeman, K. Mandel and S. Wallbank, Artery – A Guidebook for Riverside Regeneration, Springer AG, 2006. str.116

Bovis, Christopher H.: EU Public Procurement Law, Elgar European Law Series, Edward Elgar Publishing, 2007, str. 67-68

Byars, L. L., Rue, L. W., Zahra, S. A., Strategic Management, Richard D. IRWIN, USA, 1996., str. 262-265

Brdarević Lj., Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatna partnerstva”, Priručnik za lokalne vlasti, izrađen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja: <http://www.lokalnirazvoj.rs/assets/files/LOKALNA%20INFRASTRUKTURA.pdf>, str. 6

Cetinski, V., Perić, M., Projektni menadžment, op. cit., str. 42-46. i Cerović Z.: Hotelski menadžment, op. cit., str. 702.

Cetinski, V., Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 2005., str. 49

Constructing Excellence: Sustainability lessons from PFI and similar private initiatives, 2003, str.1,

Commission of the European Communities: Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPPs, (Communication) C (2007)6661, 2008.

Commissions of the European Communities, SEC(2005) 629, Commission staff working paper- Report on the public consultation on the Green paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions, Brussels 3.5.2005

Compton, V., Brown, J. B., M. Hicks, and Penniman, P., Role of Public-Private Partnership in Restoration – A Case Study, in The Longleaf Pine Ecosystem Ecology, Silviculture, and Restoration, Jose, S., Eric J.J., and D. L. Miller,. (Eds.), Springer, 2006. str.417

Damjanović D, Pavlović-Križanić T, Peteri G, Partnerstvo javnog i privatnog sektora-Dobra i loša iskustva u zemljama u tranziciji, PALGO center, Beograd, 2010., str.53

Dulčić, A., Petrić, L., Upravljanje razvojem turizma, Mate, Zagreb, 2001., str. 114

European Commission legal service: Summaries of important judgments- Case T-258/06, достапно на: [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/06t258\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/06t258_en.pdf)

EC: Explanatory note- Competitive dialogue- classic directive, 2005

Eurostat News Release 18/2004: Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt 2004 Edition: Chapter on Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships).

EC: Green paper on PPP and community law on public contracts and concessions, Brussels, COM(2004) 327 final

EC: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social Committee and the Committee of the Regions on PPPs and Community Law on Public Procurement and Concessions, Brussels, COM (2005) 569 final.

ETC- European Travel Commission, (2016): Lifestyle Trends & Tourism: How changing consumer behaviour impacts travel to Europe

Ekonomski leksikon (gl. ur. Baletić, Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995., str. 860.

Guidelines for successful Public - Private Partnerships, European Commission, Directorate General Regional Policy, 2003, str 14

Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions, 2004, COM(2004)327, подглавје 1.2, точка 8

Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European commission, March 2003., [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

Gulija B., Jano-privatno partnerstvo, Euroscope – dodatak, br.73, 2004., str.3

Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30.4.2004; COM(2004) 327 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm)

Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions,

Hall, Pearson Education International, New Jersey, 2003., str. 100.

Haryanto, T., (2020). Editorial: Covid-19 Pandemic and International Tourism Demand. JDE (Journal of Developing Economies), Vol. 5 (1), 1-5.

Hunger, J. D., Wheelen, T. L., Strategic Management, op. cit., str. 13.

James Edwin Kee and John Forrer: Private Finance Initiative - The Theory behind the Practice, Prepared for presentation by James Edwin Kee at the 14th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, October 10-12, 2002, Kansas City

1KIESA, Trip Advisor, Lonely Planet

Javno-privatno partnerstvo i koncesije, Biblioteka Narodne Skupštine Republike Srbije, broj: Z-26/10, 2011.

Klarić, Z. (2005): Geografski aspekti turističke regionalizacije svijeta prema konceptu Svjetske turističke organizacije, Hrvatski geografski glasnik, 67. (2.), str. 39-65.

Knežević M., Značaj koncesije za strana ulaganja u Republici Srbiji, Ekonomski horizont, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, 2010., str. 91, 92 i 98

Kotler, P., Bowen, J., Makens, J., Marketing for Hospitality and Tourism, Third Edition, Prentice

Lamperth, J, Effects of Tourism on Economic Development in Kehidakustány, Hungary, 3rd Central European Conference in Regional Science – CERS, 2009, str.580, 582

Lickorish, L.J., Jenkic, C.L. (2006): Uvod u turizam, Split.

Lynne M and Helmut K A, Public-private partnerships in the United States: Historical patterns and current trends, Civil Society Working Paper 16, 2001., str. 3-5 i 11-14

Menhree and Pollalis: Case studies on BOT, Delft Un. of Technology, Netherlands, 1996

Mijatović N., Javno-privatno partnerstvo, Hrvatska pravna revija, br. 3/07, str. 33-48

Moutinho, L., Strateški menadžment u turizmu, Masmmedia, Zagreb, 2005., str. 380-382

Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, Strategija razvoja Hrvatskog turizma do 2010. godine, finalna verzija, 2003., str. 5-7

Manente, M., "Upravlјati proizvodom ili destinacijom?" (Uvodnik), Turizam, Vol.47, No.3, 1999., str. 187.

OECD:Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA,Case Study no. 1: Yerevan Water Supply Company Lease Contract, 2008

Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatno partnerstvo („Službeni glasnik Republike Srbije“, br.:13/2012).

Perić, M., Optimizacija modela razvoja turizma destinacije, magistarski rad, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2005., str 15

Perić, J. et al., Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije, Fintrade & Tours d.o.o., Sveučilište u Rijeci, Rijeka, 2005., str. 178-179

Public Private Partnerships, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2004.

Pilcher, R: A practical approach to developing a sustainable water loss reduction strategy in Sabah, HWS, UK, 2005

Popesku J., Menadžment turističke destinacije, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2011., Public Private Partnerships, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2004., Peteri G., Partnerstvo javnog i privatnog sektora – Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, PALGO centar, Beograd, 2010., str.14

Public private Partnership, Trick or Oportunity?, Study made for the Cee Bankwatch Network, Clean Air Action Group, Budapest, November, 2006, str. 37

Povezivanje Kosova sa Via Dinarica i Zapadnim Balkanom - [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (2017)

Projekti JPP na Zapadnom Balkanu: Dobra praksa, izazovi i stečena iskustva Javno-privatna partnerstva na Zapadnom Balkanu, EPEC, 2018 Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective, CABI Publishing, Wallingford, 2003., p. 64

Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., op. cit.; Magaš, D., Menadžment turističke organizacije i destinacije, Strategy for the internal market, Priorities 2003-2006, COM (2003) 238 final

Scottish health minister welcomes private expansion, Public Private Finance, 2005, Vol. 97. str. 20

Svetski ekonomski uticaj putovanja i turizma (2017)

The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) was established by the United Nations General Assembly by its Resolution 2205 (XXI) of 17 December 1966 "to promote the progressive harmonization and unification of international trade law

Unković S., Zečević Z., Ekonomika turizma, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008., str. 39 -56

UNWTO, Tourism Highlihts 2012 Edition, str. 15

UNWTO, Tourism Highlights Edition, 2009., str. 11

UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

UNWTO, <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>

UNWTO, Tourism Towards 2030., Global Overview, Madrid, Spain, 2011., str. 5

Unković S., Turizam velika šansa i u godinama krize, Hotel Profesional, Magazin za hotelijerstvo, ugostiteljstvo i turizam, br. 25, februar 2012

UNWTO From Davos To Copenhagen and Beyond: Advancing Tourism's Response to Climate Change, 2009., str. 5, 6 i 17

Vinove, N. (2005): Te Ekonomici od Turismo Destinations, Elsevier, Oxford.

Vigvari A., Raičević B., Brnjas Z., Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2003., str. 23,24

Vodič za planiranje lokalnog razvoja, Centar za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina-CESS“ Izvršnog veća AP Vojvodine, str. 39

Vukonić, B., Čavlek, N. (ur.), Rječnik turizma, Masmedia, Zagreb, 2001., str. 408.

Vukonić, B. (2010): Turizam-Budućnost mnogih iluzija, Ekonon, Zagreb

Veselčić, A. (2017): Globalizacija u turizmu, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za interdisciplinarnu, talijanske i kulturološke studije, Pula

Wiesmeth, H., Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative, 2008. str. 115

Zajednički uspeh - vrhovi Balkanskih staza - GIZ (Sarajevo) (2014)

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i konceijama Republike Srbije, str. 2 i 9 DPN - Društvo za posebne namene je privredno društvo koje može osnovati privatni, odnosno javni partner za potrebe zaključenja javnog ugovora, odnosno za potrebe realizacije projekta javno-privatnog partnerstva

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i konceijama Republike Srbije,

Закон о јавно-приватно партнерство Закон br. 04/L-045

Čavlek, N., Bartoluci, M., Prebežac, D., Kesar, O., i suradnici (2011): Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav, Školska knjiga, Zagreb

Čerović S., Strategijski menadžment u turizmu, Fakultet za turistički i hotelijerski menadžment, Beograd 2009., str. 13

Čizmar, S., Strateško upravljanje u funkciji učinkovitog razvoja turističkog ugostiteljstva u Hrvatskoj, Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2001., str. 3. i 12

<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview>

[http://www.pppinharyana.gov.in/ppp/sector/tourism/ppp\\_tourism1.pdf](http://www.pppinharyana.gov.in/ppp/sector/tourism/ppp_tourism1.pdf)

[http://www.academia.edu/1957079/Stakeholders\\_and\\_public\\_private\\_partnerships\\_role\\_in\\_tourism\\_management](http://www.academia.edu/1957079/Stakeholders_and_public_private_partnerships_role_in_tourism_management)

<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview>

[http://www.kolcuoglu.av.tr/e-bulletin/Public\\_Private\\_Part.pdf](http://www.kolcuoglu.av.tr/e-bulletin/Public_Private_Part.pdf),

<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250381749/PPPEPECAGT.pdf>

<http://www.icvbulletin.org/index.php/turkey-news/640-turkey-plans-to-build-12-new-marinas-by-2015>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50017\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50017_en.htm)

[http://www.levego.hu/sites/default/files/kiadvanyok/ppp\\_061120.pdf](http://www.levego.hu/sites/default/files/kiadvanyok/ppp_061120.pdf),



<http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/hungary.pdf>,  
<http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/hungary.pdf>, Assessment of the quality of the  
PPP legislation and of the effectiveness of its implementation 2011  
<http://www.ajpp.hr/naslovnica/institucionalni-okvir.aspx>  
<http://www.ajpp.hr/naslovnica/vijesti/izdano-rjesenje-o-odobrenju-provedbe-projekta-izgradnje-novogputnickog-terminala-zracne-luke-zagreb.aspx>  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm)  
<https://www.unwto.org/archive/global/publication/unwto-annual-report-2015>  
<http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector>,  
[http://www.ngo.ba/index.php?option=com\\_glossary&letter=P&id=193](http://www.ngo.ba/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=193)  
<http://www.easwmc.org/download/postconf/Hans%20Wiesmeth>  
<https://www.unwto.org/archive/global/publication/unwto-annual-report-2015>  
<http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector>,  
<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#central&europa>  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm#parties](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties)  
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250381749/PPPEPECAGT.pdf>,

## ПРИЛОЗИ

### ПРИЛОГ БР. 1

Прашалник за правната регулатива во јавно -приватно партнерство во функција на зголемување на конкурентноста на туризмот во Косово

Наведете го местото каде што живеете \_\_\_\_\_

1. Која возраст сте
  - Од 18-30 години
  - Од 31-50 години
  - Над 50 години
2. Колкава е Вашиот стаж
  - Под 14 години
  - Над 15 години
3. Кој пол сте
  - Машки
  - Женски
4. Кое е вашето ниво на образование
  - Средна стручна подготовка
  - Виша стручна подготовка
  - Висока стручна подготовка
  - Мастер
  - Магистратура
  - Докторат
5. Која е Вашата позиција во организацијата
  - Топ менаџмент/директор
  - Средно ниво на менаџмент
  - Вработен
6. Која е стопанската дејност каде што работите
  - Туристички сектор(хотелиерство, угостителство)

Сродна дејност (сообраќај, земјоделие, трговија)

7. Колку вработени има Вашата организација
  - До 10 вработени
  - 11-50 вработени
  - 51-100 вработен
  - Над 100 вработени
8. Дали сте запознаети со Законот за ЈПП
  - Да
  - Не
9. Дали Вашата организација има потреба од ЈПП
  - Да
  - Не
10. Која е Вашата проценка за подготвеноста на организацијата да управува со јавно-приватно проекти.
11. Дали постои организациски сектор во организациската форма за јавно-приватно управување со проекти (ЈПП)?
12. Дали се улогите и одговорностите на членовите на проектот се дефинирани и договорени за ЈПП проекти
13. Дали постои отворена и ефективна комуникација од горе, долу и преку организацијата
14. Дали е предвидено на партнери во проектот информациите за ЈПП да бидат достапни на цели, активности и планирани резултати
15. Дали постои информациски систем во организацијата што би можело да биде во функција на планирање, воведување и мониторинг на проектот за ЈПП?
16. Дали организацијата има анализа на примери за добро практики за воведување на ЈПП во светот?
17. Кои се препреките на ЈПП
  - Административни
  - Финансиски
  - Образовни
  - Законодавни

Институционални

18. Дали сметате дека целите за воведување на ЈПП се
- Јасно дефинирани
  - Законски дефинирани
  - Усогласени со сите заинтересирани страни
  - Временски одредени
  - Потполно во функција на развој на општеството
19. Кои се неопходните предуслови, кои треба да се обезбедат со цел да се зголеми интересот на приватниот сектор да учествува во проекти за ЈПП
- Дефинирање на приоритетите
  - Да се усвојат подзаконски акти
  - Усвојување процедури за избор на партнери, воведување, имплементација и контрола на проекти за ЈПП
  - Да се обезбеди примена на донесените прописи и процедури
  - Поедноставување на административните процедури
  - Обезбедуваат олеснувања (на пр. во целост или делумно ослободување од даноци, придонеси, разни даноци, итн.)
  - Предвидуваат извори на финансирање
  - Едукација на човечките ресурси според потребите на пазарот
20. Дали постојат е предуслови за имплементирање на ЈПП?
21. Дали мислите дека државата има создадено предуслови за ЈПП?
22. Дали мислите дека за поефикасно и поефикасно имплементирање на проекти за ЈПП, е пожелно институционализација во форма на формирање оперативно национално координативно тело
23. Дали сметате за јавно-приватно партнерство може да биде во функција на зголемување на конкурентноста туризмот во Косово
24. Кои според Вас се причините за постоење на ЈПП \_\_\_\_\_

25. Кои според Вас се причините против за постоење на  
ЈПП \_\_\_\_\_

26. Кои резултати се очекуваат од  
ЈПП \_\_\_\_\_