

<https://doi.org/10.38190/ope.10.2.1>

Pregledni rad / Review article

MODEL JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA KAO USPJEŠNA METODA PROVOĐENJA PROJEKTA LOKALNE SAMOUPRAVE

Rudi Štekl, struč. spec. oec.
Europska poslovna škola Zagreb
Selska cesta 119, 10110 Zagreb, Hrvatska
Telefon: +385 91 4400 184, email: rudi.stekl@ebus.hr

SAŽETAK

Strateško partnerstvo ili javno-privatno partnerstvo (u daljnjem tekstu: JPP) kao model dugoročne suradnje između javnoga i privatnog sektora sve više dobiva primjenu u današnjem nepredvidivom vremenu zbog brzine i učinkovitosti pripreme te provedbe raznih projekta. U lokalnim i regionalnim aktivnostima gdje se javni sektor suočava s raznom problematikom realizacije tuzemnih i EU projekta, model JPP je primjer kako se privatni sektor svojom brzom i vještom prilagodbom može uključiti u rješavanje nepremostivih izazova odnosno aktivnosti. Cilj ovoga rada je objasniti teorijski značaj modela JPP s posebnim naglaskom na lokalnu i regionalnu samoupravu te je svrha objasniti njegove pozitivne i negativne aspekte. Teorijski okvir rada daje isto tako jasnu definiciju JPP ili strateškog partnerstva te objašnjava njegovu sve veću ulogu i značaj u Hrvatskoj. Kroz rad je prikazan konkretan primjer modela JPP jedne lokalne samouprave i Visokoobrazovne institucije iz Zagreb. Navedeni primjer prikazan je kao model strateške suradnje te kako se može doći do učinkovitije i efikasnije javne usluge kao što je studiranje u jednom gradu. Uloga, važnost i značaj ovakvih i sličnih projekta sve je više izražena upravo u vidu potreba lokalnog stanovništva koji su u konačnici oni koji kreiraju ponudu te zahtijevaju za svoj novac najvišu razinu javnih usluga u svojim lokalnim sredinama.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo; lokalna samouprava; projekt

1. UVOD

Zadnjih nekoliko godina u Hrvatskoj sve je veća opća društvena prihvaćenost prema javno-privatnom partnerstvu te njihovim projektima. Hrvatska se u ovome pogledu snažno razvija prateći Europske trendove. Ovakav pristup rješavanja problema naglašen je pogotovo kod lokalnih i regionalnih samouprava s obzirom na to da isti ne mogu zadovoljiti potrebe za javnim uslugama lokalnog stanovništva. Navedeni pristup proizlazi i iz nemogućnosti financijske realizacije određenih usluga ili provođenja projekta te nedovoljne stručnosti lokalne i regionalne zajednice. Osnovna svrha i cilj ovoga rada je prikazati odnos javnog i privatnog sektora kroz suradnju te kako isti doprinosi lokalnoj zajednici. Svrha rada je ujedno prikazati aplikativni model JPP na konkretnom primjeru strateške suradnje Visoko obrazovne institucije iz Zagreba i jedne lokalne samouprave. Podatci koji su prikazani za navedeni primjer dobiveni su od jedinice lokalne samouprave Grad Županja i javno su dostupni na web stranicama grada i fakulteta. Projekt koji je realiziran u potpunosti je opravdao očekivanja te je danas u navedenom gradu funkcionalan studij ekonomije. „Javno-privatno partnerstvo kao oblik suradnje između javnog i privatnog sektora poznat je još od vremena Rimskog Carstva kada su se mnogi javni radovi kao što su izgradnja luka, tržnica ili javnih kupališta gradili i održavali kroz oblik koncesije dan javnom partneru“ (Šinković i Klarić, 2007). Osnovna intencija svake Vlade Republike Hrvatske je kontinuirani gospodarski rast i poboljšanje standarda kvalitete života, a navedeno se ogledava u vidu kvalitete javnih usluga. JPP se iz navedenih razloga polako uvodi u sve segmente društvenog spektra, a pogotovo kod lokalne i regionalne samouprave kada tradicionalni pristup rješavanja problema i realizacije projekta nije moguć. Iz razloga koji su navedeni zadnjih godina se sve više pristupa strateškom partnerskom odnosu kako bi se stvorile javne usluge koje nisu bile dostupne lokalnom stanovništvu. Privatni sektor je iz ovoga aspekta partnerska strana koja je brzo prilagodljiva te svojom adaptivnošću velikom brzinom daje odgovor na nepremostive izazove. Hrvatski zakonodavni okviri vezano za JPP ili strateška partnerstva jedni su od najboljih u Europi te je ovakav pristup realizacije projekta i rješavanja problema javnog sektora ekonomski rentabilan i opće društveno prihvaćen.

2. DEFINICIJA JAVNO - PRIVATNOG PARTNERSTVA

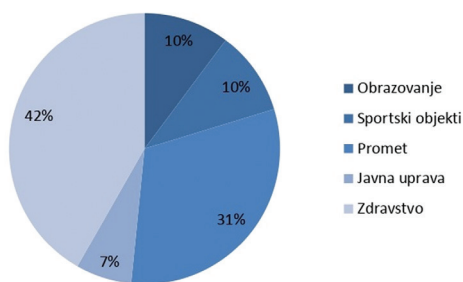
„Zelena knjiga Europske komisije definira JPP kao pojam koji se odnosi na sve oblike suradnje javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga“ (Šimović, 2007). Javno-privatno partnerstvo kroz svoju povijest prvo je bilo primarno namijenjeno za infrastrukturne projekte od iznimnog značaja za lokalnu samoupravu, dok se u skorije vrijeme sve više ovaj model primjenjuje i za druga polja poput znanosti i visokog obrazovanja koji ovaj rad prikazuje na konkretnom primjeru. Ovakav pristup pozitivan je iz više razloga, a ključni razlog sigurno leži u financijskoj isplativosti oba partnera. „U Republici Hrvatskoj od njezina osamostaljenja do danas suradnja javnog i privatnog sektora imala je značajnu ulogu u razvoju infrastrukturnih projekata te pružanja usluga. Posebno su zadnjih godina zaživjeli i složeniji modeli JPP na području znanosti, obrazovanja, izgradnje objekata javne uprave te izgradnje sportskih objekata“ (Marenjak, 2007). Lokalna zajednica u svojim sredinama nakon ulaska Hrvatske u EU zahtijeva sve više od lokalnih i regionalnih vlasti veću razinu kvalitete

i opsega javnih usluga, u konačnici oni su ti koji kreiraju potražnju u svojim sredinama. Nekada je bilo dovoljno imati osnovne usluge i razvijenu infrastrukturu u smislu komunalnih usluga, danas je to minimalni standard. U lokalnim zajednicama pojavljuje se potreba za visokoobrazovnim, kulturnim, sportskim i rekreativnim sadržajima koji dižu dodatnu vrijednost životu u svakoj lokalnoj sredini. „U zadnjih dvadeset godina države Europske unije prihvatile su ponovno javno privatno partnerstvo kao model kojim bi financijski poticale svoje gospodarstvo te ubrzale razvoj infrastrukture i javnih usluga“ (Šinković i Klarić, 2007). Kako bi jasno interpretirali odnos partnerskih strana, kroz definiciju JPP naznačeno da je javna strana partner ponuđač i proizvođač javne usluge dok je privatna strana partner koji navedenu uslugu ispostavlja uz određenu financijsku isplativost. Osnovni i primarni cilj JPP svih definicija bez obzira na stranu je efikasnija, ekonomičnija i kvalitetnija proizvodnja javnih usluga u odnosu na klasični način. To je ono što oba partnera u ovome odnosu teže.

3. ULOGA, VAŽNOST I ZNAČAJ JPP ZA LOKALNU SAMOUPRAVU

„JPP podrazumijeva suradnju tijela javne vlasti s privatnim sektorom, na razini središnje ili lokalne zajednice, s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe“ (Persoli, A. M., 2010). Sve veća potreba lokalne zajednice za raznim javnim uslugama poput visokoobrazovnih, kulturnih i sportskih usluga dovodi do porasta istih, ali i do porasta financijskih troškova za lokalnu samoupravu. Uloga privatnog sektora u modelu JPP je u vidu ponuđača koji za svoju uslugu, a na korist lokalne samouprave donosi obostranu korist i u konačnici ispunjava potrebe lokalne zajednice. Uloga javne strane odnosno lokalne samouprave je u vidu partnera koji proizvodi, razvija i širi lokalnu ponudu javnih usluga.

Slika 1. Struktura projekta JPP po sektorima u RH

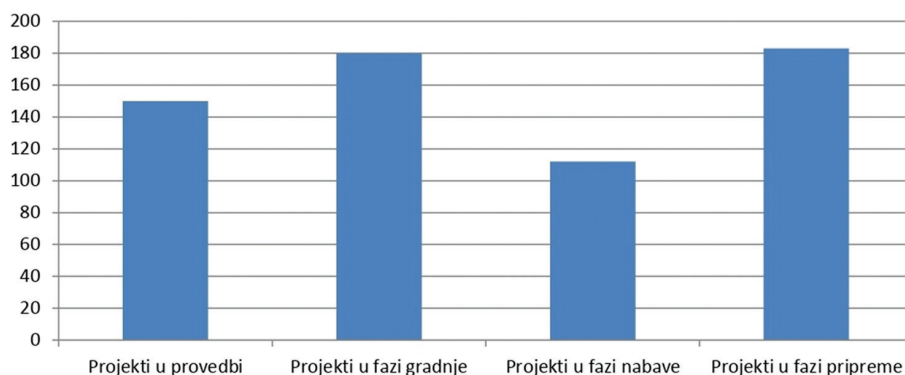


Izvor: Agencija za investicije i konkurentnost, www.aik-invest.hr (07.05.2020.)

U gornjoj slici jasno je navedena struktura projekta JPP po sektorima u Hrvatskoj. Iz slike je jasno razvidno kako JPP i njihovi projekti sve više dobivaju na značaju pogotovo u sektoru obrazovanja i sporta. Ovakav model ne samo da je od iznimne važnosti i značaja nego je puno brži u samoj realizaciji određenih procesa lokalne samouprave. Uloga partnerskih strana u ovakvom modelu je najčešće dugotrajnog perioda radi disperzije rizika i financijske isplativosti ulaganja. „Varaždinska-županija je u 2006. godini započela gradnju, dogradnju i adaptaciju 44 škole u županiji po modelu JPP. Takvom primjenom JPP, koji je

bio apsolutna novost u Hrvatskoj, Varaždinska je županija snažno pokrenula val izgradnje na svome području. Ovaj model, koji uspješno funkcionira u zapadnoeuropskim zemljama, ne tereti kapitalne investicije nego tekuće troškove“ (Barković, 2010). Na ovaj način gradi se kvalitetnija i bolja javna usluga, ali se i jača gospodarstvo lokalnih zajednica u Hrvatskoj kroz povećanje opće potrošnje, što je od iznimnog značaja.

Slika 2. Vrijednost JPP projekta u milijunima eura



Izvor: Agencija za investicije i konkurentnost, www.aik-invest.hr (09.05.2020.)

Iz gornje slike razvidna je visina vrijednosti JPP projekta u milijunima eura u Hrvatskoj koja broji sve veće vrijednosti. Isto tako jasno je vidljiva podjela po strukturi faze procesa gdje je sve više projekata u pripremnjoj fazi posljednjih godina.

4. PRIMJER JPP ILI STRATEŠKE SURADNJE U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Grad Županja i Visokoobrazovna institucija Europska poslovna škola Zagreb potpisali su ugovor o strateškom partnerstvu otvaranja dislociranog studija, dana 18. travnja 2018. godine u Županji. Radi se o privatnoj visokoobrazovnoj instituciji ekonomskog smjera koja u svojem programu na preddiplomskoj i diplomskoj razini ima prvi akreditirani online studij u Hrvatskoj. Realizacija projekta trajala je manje od godinu dana. Od potpisivanja sporazuma o obrazovnoj, znanstveno - istraživačkoj, stručnoj i tehničkoj suradnji, dana 23. veljače 2018. godine do početka prve akademske godine 1. listopada 2018. godine kada su prvi studenti/upisnici počeli studirati s područja Vukovarsko - srijemske županije. Financijska vrijednost projekta za Grad Županju iznosila je 170.000,00 kuna koliko su bili inicijalni troškovi osnivanja i stavljanja u funkciju područnog ureda. Ovdje se radilo o troškovima ureda, zaposlenika, sufinanciranju promoviranja visokoobrazovne institucije, subvencioniranja studenata s područja grada i troškovima za stručnu literaturu koja se nabavljala za studente upisane u područnom uredu. Financijska vrijednost za Europsku poslovnu školu Zagreb iznosila je 100.000,00 kuna, sveukupno za grad i fakultet 270.000,00 kuna. Ovdje se radilo o izradi studije opravdanosti, nabavi opreme za područni ured, osiguranju putnih troškova, sufinanciranju promoviranja visokoobrazovne institucije, plaćanju javnog bilježnika i odvjetnika itd. Intencija ovog projekta i partnerstva je bila ustrojiti i otvoriti

prvi puta u povijesti Grada Županje ekonomski studij s čime bi se u potpunosti obogatala javna usluga visokog obrazovanja lokalne te šire regionalne zajednice. Isto tako jedan od ciljeva javnog partnera odnosno lokalne samouprave je bio zaustaviti odlazak mladih ljudi iz njihovih sredina. Danas u područnom uredu Europske poslovne škole Zagreb ima 31 upisan student s tendencijom rasta svake godine. U skoroj budućnosti očekuje se i proširenje preddiplomskih i diplomskih programa te osnivanje potpunog funkcionalnog dislociranog studija s redovnom i izvanrednom nastavom. Trenutna nastava izvodi se u online formatu, troškovi školarine studija subvencionirani su od Grad Županja te studenti imaju razne pogodnosti kao što su nabava i korištenje stručne literature. „Osnovna svrha otvaranja studija odnosno ovog projekta je razvoj i podizanje kvalitete cjeloživotnog obrazovanja za poduzetništvo, razvoj poduzetničkog potencijala stanovnika na području cijele Vukovarsko-srijemske županije. Ovaj projekt odnosi se posebno na Grad Županja te mu je svrha jačanje kapaciteta ljudskih resursa te poduzetničkih potpornih institucija“ (Grad Županja i Europska poslovna škola Zagreb, 2018). Ovakva primjena JPP ili strateškog partnerstva u ovoj lokalnoj samoupravi je novina. Do sada nikad nije postojala usluga visokog obrazovanja u ovoj lokalnoj zajednici te je ovaj primjer pokazatelj kako se na osnovi učinkovitog, financijskih isplativog i uspješnog modela JPP mogu pokrenuti drugi slični projekti u lokalnoj zajednici na poljima poput srednjeg školstva, kulture, sporta, itd.

5. ZAKLJUČAK

Kako je navedeno u radu, kroz povijest su postojali razni modeli JPP na raznim područjima. Budućnost lokalnih samouprava uvelike ovisi o njihovoj prilagodljivosti i spremnosti na otvaranje prema novim modelima JPP i drugačijim pristupima suradnje na raznim poljima: srednjeg školstva, kulture i sporta i dr. Dijalog i partnerstvo lokalne samouprave s privatnim partnerom mora stvoriti preduvjete za razvijanje lokalne zajednice kako bi se razvila infrastruktura i razne javne usluge. Zadnjih godina u RH sve je više primjene ovakvih strateški partnerstva iz nemogućnosti realizacije ideja i provedbe lokalnih te regionalnih projekta. Ovakav model proizlazi prvenstveno iz nemogućnosti izdvajanja financijskih sredstava s obzirom na to da su lokalne samouprave ograničene u proračunskim sredstvima. Javni i privatni sektor moraju jačati svijest i razumijevanje o međusobnoj povezanosti te svijest prema drugačijim, učinkovitijim pristupima rješavanja problema. Upravo je model JPP koji je prikazan u ovome radu primjer kako nova vremena donose nove otvorene, transparentnije načine realizacije projekta u kojem najviše koristi ima upravo krajnji korisnik odnosno stanovništvo sela i grada.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL AS A SUCCESSFUL METHOD OF IMPLEMENTING THE LOCAL PROJECT GOVERNMENT

Rudi Štekl, MSc

European Business School Zagreb

Selska cesta 119, 10110 Zagreb, Croatia

Phone: +385 91 4400 184, email: rudi.stekl@ebus.hr

ABSTRACT

Strategic partnerships or public-private partnerships (hereinafter referred to as PPPs), as a model for long-term cooperation between the public and private sectors, are increasingly being applied in today's unpredictable times due to the speed and efficiency of preparation as well as implementation of various projects. In local and regional activities where the public sector is confronted with various issues related to the implementation of domestic and EU projects, the PPP model is an example of how the private sector can be involved in addressing insurmountable challenges and activities with its rapid and smart adaptation. The aim of this paper is to explain the theoretical significance of the PPP model with particular emphasis on local and regional self-government, as well as to demonstrate its positive and negative aspects. The theoretical framework provides a clear definition of PPP or strategic partnership and explains its growing role and importance in Croatia. A concrete example of a PPP model of a local government and a Higher Education Institution from Zagreb is presented through the paper. The above example is presented as a model of strategic cooperation and shows how a more efficient and effective public service such as studying in one city can be obtained. The role and importance of such and similar projects is increasingly expressed precisely in the light of the needs of the local population, who are ultimately the ones creating the offer and demanding for their money the highest level of public services in their local communities.

Keywords: public-private partnership; local government; project

LITERATURA

1. Barković, I. i Širić, M. (2010). Uloga i značaj javno - privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri. *Ekonomski vjesnik, XXIII(1)*, 184 – 201. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/57842>
2. Grad Županja i Visoko obrazovna institucija Europska poslovna škola Zagreb (2018). *Ugovor o strateškom partnerstvu u provedbi upravljanja i rada studija u Županji*.
3. Marenjak, S., Skendrović, V., Vukmir, B. i Čengija, J. (2007). Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj. *Građevinar, 59(07)*, 597 – 605. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/16460>
4. Persoli, A. M. (2010). Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba. *Hrvatska i komparativna javna uprava, 10(4)*, 1019 – 1044. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/135290>
5. Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H. i Vuletić-Antić, B. (2007). Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska i komparativna javna uprava, 7(1)*, 171 – 201. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/203455>
6. Šinković, Z. i Klarić, M. (2007). Javno-privatno partnerstvo. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1(1-2)*, 72 – 88.