JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U FUNKCIJI RAZVOJA RURALNOG TURIZMA PRIMJER „MON PERIN“

Bikić, Toni

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:299203

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U FUNKCIJI RAZVOJA RURALNOG TURIZMA PRIMJER „MON PERIN“

Mentor: doc. dr. sc. Marina Lovrinčević

Student: Toni Bikić

Split, siječanj, 2016.

SADRŽAJ

1. UVOD.....4

1.1. Definiranje problema istraživanja.....4

1.2. Ciljevi rada.....4

1.3. Metode rada.....4

1.4. Struktura (sadržaj) rada.....5

2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO (TEORIJSKI OKVIR).....6

2.1. Javna infrastruktura i privatni sektor.....6

2.2. Značenje i pojam.....6

2.3. Povijest javno-privatnog partnerstva.....7

2.4. Osnove javno-privatnog partnerstva.....8

2.4.1. Političke osnove.....8

2.4.2. Ekonomske osnove.....9

2.4.3. Financijske osnove.....9

3. PRIMJENA MODELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U RH.....10

3.1. Institucijsko/zakonodavni okvir Republike Hrvatske relevantan za područje javno-privatnog partnerstva.....10

3.2. Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva.....11

3.3. Modeli javno-privatnog partnerstva.....14

3.3.1. Značajniji modeli javno-privatnog partnerstva.....14

3.3.2. Ostali modeli udruživanja.....17

4. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U FUNKCIJI RAZVOJA RURALNOG TURIZMA.....21

4.1. Uloga javno-privatnog partnerstva u razvoju turizma.....21

4.2. Područje suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu.....23

4.3. Definiranje i razvoj ruralnog turizma.....26

4.4. Oblici ruralnog turizma.....27

4.4.1. Agroturistički oblici ruralnog turizma.....27

4.4.2. Ostali oblici turizma na ruralnom području.....27

5. STUDIJA SLUČAJA „MON PERIN“.....33

5.1. Prijedlog prihvatljivog modela javno-privatnog partnerstva (IPM) u funkciji razvoja ruralnog turizma.....33

5.2. Obavezni uvjeti koje projekt mora ispuniti prije realizacije putem IPM.....34

5.3. „Mon Perin“ - primjer dobre prakse u Istarskoj županiji.....36

6. ZAKLJUČAK.....38

7. POPIS LITERATURE.....40

UVOD

1.1. Predmet i problem istraživanja

Javno-privatno partnerstvo skupni je naziv za različite vrste oblika poslova koje zaključuju država i druge osobe javnog sektora s fizičkim i pravnim osobama privatnog sektora. Radi se o modelu izgradnje ili rekonstrukcije infrastrukturnih i društvenih projekata uz pomoć i uz sudjelovanje privatnog sektora. Međusobna suradnja javnog i privatnog sektora tek u novije doba prerasta u specifičan široko primjenjiv oblik i metodu optimalizacije društvenog razvoja. Način upotrebe projekta javno-privatnog partnerstva kao jednog od uspješnijih modela financiranja velikih kapitalnih infrastruktura, odnosno investicija sa visokim rizikom za ulagače biti će detaljno objašnjen i interpretiran u ovome radu kroz temu vezanu za ruralni turizam Hrvatske. Sam problem istraživanja, sa svim dobrim stranama, kao i realnim ograničenjima ovoga modela prikazat ću konkretno na studiji slučaja „Mon Perin“ u Istri.

1.2. Ciljevi rada

Objasniti i rastumačiti pojam javno privatnog partnerstva te istražiti i predstaviti aktualne probleme i ograničenja javno privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Kroz detaljnu analizu i s konstruktivnom kritikom ispitati prednosti i nedostatke modela javno-privatnog partnerstva u funkciji poticanja turizma. Svi relevantni aspekti biti će praktično prikazani na slučaju „Mon Perin“.

1.3. Metode rada

U ovome radu biti će korištene sljedeće znanstveno-istraživačke metode:

Analiza - u užem smislu raščlanjivanje misaonih tvorevina na njihove elemente. Postupak kojim se putem razlaganja, razdvajanja i sl. neka cjelina rastavlja (analizira) u sastavne dijelove (elemente, manje cjeline.)

Sinteza - znači da se nešto sastavlja, spaja, objedinjuje. Postupak spajanja jednostavnih misaonih tvorevina u kompliciranе i kompliciranih u još kompliciranije. Povezivanje analizom dobivenih elemenata.

Indukcija - primjena induktivnog načina zaključivanja s ciljem otkrivanja ili dokazivanja istine. Induktivni zaključak je zaključak od pojedinačnog i posebnog na opće.

Dedukcija - misaoni postupak suprotan indukciji, izvođenje posebnog iz općeg. Polazi od općih stavova i najčešće se sastoji u utvrđivanju, kako ono, što vrijedi uopće, vrijedi i u jednom određenom posebnom slučaju. Polazi od ispravnog općeg principa i dolazi do pojedinih pojava ili niza pojava.

Deskripcija - postupak jednostavnog opisivanja ili očitavanja činjenica, procesa i predmeta u prirodi i društvu te njihovih empirijskih potvrđivanja odnosa i veza, ali bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja.

Kompilacija – postupak preuzimanja tuđih rezultata znanstveno- istraživačkog rada, odnosno tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja.

Metoda studije slučaja – postupak kojim se dubinski analizira neka pojava, proces, institucija, grupa ili događaj. Za analizu se odabire predmet tj. slučaj koji je bogat informacijama koje se promatraju. Metoda je pogodna ako se želi odgovoriti na pitanje „kako“ i „zašto“ su se određene okolnosti dogodile.

1.4. Struktura (sadržaj) rada

Rad ima 5 poglavlja u što je uključen uvod i zaključak.

U uvodnom dijelu definirat će se i opisati predmet i problem rada te njegovi ciljevi i metode.

U drugom dijelu rada objasnit će se značenje i pojam javno-privatnog partnerstva, uključujući povijest i osnove modela javno-privatnog partnerstva. Dakle, teorijski okvir rada.

U trećem dijelu objasnit će se primjena modela javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj. Definirat će se svi mogući modeli, njihove prednosti i nedostaci, zajedno sa pravnim okvirom i svim zakonima.

U četvrtom dijelu objasnit će se javno-privatno partnerstvo u funkciji razvoja turizma općenito, a zatim detaljno njegov utjecaj na ruralni turizam. Opisati će se svaka pojedina vrsta ruralnog turizma i njene glavne značajke.

U petom dijelu riječ je karakteristikama IPM (integrirani partnerski model) i načinu njegove primjene na konkretnoj studiji slučaja „Mon Perin“, kao primjeru dobre prakse u Istri.

Uz sve navedeno svrstan je i zaključak ovog rada.

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO – TEORIJSKI OKVIR

Javna infrastruktura i privatni sektor

Javna se infrastruktura može opisati kao objekti neophodni za funkcioniranje gospodarstva i društva. Može se podijeliti na[1]:

- gospodarsku infrastrukturu, poput prijevoznih sadržaja i komunalnih mreža (vode, kanalizacije, električne energije i dr.), tj. infrastrukture koja se smatra neophodnom za svakodnevne gospodarske aktivnosti i
- društvenu infrastrukturu, poput škola, bolnica, knjižnica, zatvora i dr., tj. infrastrukturu koja se smatra neophodnom za strukturiranost društva.

Značenje i pojam

Izraz javno-privatno partnerstvo, vuče podrijetlo iz SAD-a, odnoseći se prvotno na zajedničko financiranje obrazovnih programa od strane javnog i privatnog sektora, a potom se 1950-ih odnosilo na isto takvo financiranje komunalnih usluga, a u širu upotrebu ušlo 1960-ih, kada se odnosilo na javno-privatna zajednička ulaganja u urbanu obnovu. U SAD-u se odnosi i na javno financirano pružanje socijalnih usluga od strane tijela koja nisu iz javnog sektora. Riječ je o JPP-ovima temeljenima na politici ili na programu.

JPP-ovi koji se danas definiraju imaju sljedeće elemente:

- dugoročnost ugovora između javnog sektora i jedne strane i privatnog sektora s druge strane;
- dizajniraju se, izgrađuju, financiraju, vode od strane privatnog sektora, a koriste se kao javna infrastruktura;
- plaćanje za korištenje objekata privatnom sektoru kroz životni ciklus JPP ugovora, bilo plaća javni sektor ili javnost kao korisnik objekata;
- objekti ostaju u vlasništvu javnog sektora ili se vraćaju u njegovo vlasništvo po isteku JPP ugovora.

[1] Yescombe, E.R.: Public-Private Partnerships, Principales of Policy and Finance, Oxford, 2007, str. 3.

U najširem smislu javno-privatno partnerstvo bi mogli definirati kao zajedničkih inicijativa javnog sektora te privatnog profitnog i neprofitnog sektora, u kojima svaki subjekt donosi određena sredstva i sudjeluje u planiranju i odlučivanju. Pod pojmom javno-privatno partnerstvo u užem smislu podrazumijevaju se kooperativni pothvati u sklopu kojih javni i privatni sektor udružuju resurse i stručna znanja kako bi kroz prikladne alokacije resursa, rizika i nagrada zadovoljili neku javnu potrebu.[2]

Povijest javno-privatnog partnerstva

Povijest utjecaja privatnog sektora na razvoj javne infrastrukture i njegova povezanost s javim sektorom ima korijene u Europi i vezana je za početak razvoja potražnje za masovnim potrebama prijevoza putnika na duže udaljenosti u drugoj polovini šesnaestog stoljeća. Privatni utjecaj na javnu infrastrukturu u Velikoj Britaniji započinje davne 1660. prvim udruženjima privatnog sektora u izgradnji cesta, a daljnji razvoj bilježi izgradnjom kanala i željeznice. Vrhunac utjecaja privatnog poduzetništva u izgradnji javne infrastrukture bilježi se u 90-im godinama osamnaestog stoljeća procvatom industrijske revolucije.

Godine 1790. Philadelphia i New York nisu imali riješen centralni vodoopskrbni sustav. Stanovnici su se opskrbljivali pitkom vodom iz javnih pumpi. Inženjeri su u 19. stoljeću razvili projekt vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda koristeći privatne izvore financiranja, a ne prvenstveno javne. U nedavnoj prošlosti projektom prokopavanja Sueskog kanala Berthelemy Prosper Enfantin utemeljio je 1847. društvo Societe d Etudes du Canal du Suez koje su činili Francuzi, Englezi, i Austrijanci. Sueski kanal bio je financiran europskim kapitalom i egipatskom financijskom potporom.

Ovaj kratki povijesni pregled odnosa javnog i privatnog sektora upućuje na nekoliko bitnih značajki koje su obilježile gotovo sve projekte od najranijeg nastanka u drugoj polovini sedamnaestog stoljeća pa sve do okončanja drugog svjetskog rata, a koje imaju veliko značenje za uspješno partnerstvo u suvremenim projektima:

- važnost političkih vještih lidera koji su sposobni uspješno se boriti protiv opozicije takvim projektima;
- projekte infrastrukture obilježava dugo razdoblje pripreme, projektiranja i razvoja;

[2] Delnet Thematic Brief no 1, Public-Private Partnerships: A Key Tool for Consolodating Social Dialogue at the Local Level, DELNET, svibanj 2005.

- odnosi na međunarodnom tržištu, kao i međudržavni odnosi, zbog dugog razdoblja pripreme projekata, često mogu rezultirati odbacivanjem koncesijskog ugovora.

Tijekom druge polovine dvadesetog stoljeća, države su diljem svijeta počele znatnije razumijevati važnost i ulogu privatnog sektora i njegovog sudjelovanja u učinkovitoj isporuci javne infrastrukture.

Osnove javno-privatnog partnerstva

Političke osnove

Intezitet odnosa javnog i privatnog sektora ovisi o političkoj percepciji uloga države i gospodarstva u stvaranju novih vrijednosti. Favorizacija tržišnog gospodarstva u brojnim je zemljama razvijenog gospodarstva krajem 20-og stoljeća bila povezana sa stavovima neoklasične odnosno neoliberalne ekonomske misli. Općenito, značenje riječi liberalizam označava slobodu djelovanja i mišljenja pojedinca u zajednici. Misao liberalizma naglasak stavlja na pojedinca u odnosu na zajednicu. U ekonomskom smislu, ekonomski liberalizam povezuje se s tržišnim kapitalizmom koji uključuje kombinaciju slobodnog tržišta i uloge države kao regulatora konkurentnih ekonomskih odnosa. U političkom se smislu to može istaknuti s obzirom na tumačenja političkih proponenata, ima različite konotacije s obzirom na zemlju u kojoj se određena ideologija razvija. Dobro funkcioniranje tržišnih mehanizama najbitniji je politički cilj neoliberalne koncepcije.

Ovakva se politika očituje u sljedećim bitnim značajkama[3] :

- institucije, razvoj društvenog uređenja i gospodarska praksa moraju biti utemeljeni na tržištu i tržišnim mehanizmima;
- promiče se kultura individualizma i tržišno orijentiranog ponašanja;
- države i međunarodne institucije moraju biti sklone tržišnim mehanizmima kao osnove njihovih djelovanja i promovirati privatnu isporuku javnih usluga, međunarodnu konkurenciju i deregulaciju;
- ukidaju se međunarodna ograničenja u trgovini i promiče se slobodna trgovina.

[3] Juričić, D.: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, 2011.

Ekonomske osnove

Utvrđivanje ekonomskih osnova temelji se na definiranju odnosa koristi i troškova za javni sektor zbog činjenice da u procesu isporuke javnih usluga koristi mogućnost udruživanja s privatnim sektorom. Brojne studije pokazale su da se isporukom javnih usluga ostvaruje veća vrijednost za plaćeni javni novac u odnosu na slučajeve kod kojih javni sektor sam organizira, upravlja i isporučuje javnu uslugu. Ovaj oblik suradnje naziva se Contracting Out, a predstavlja ugovore o privatnoj isporuci jednostavnijih javnih usluga i u teoriji javno-privatnog partnerstva predstavlja jedan od modela udruživanja privatnog i javnog partnera. Uštede koje su evidentirane u modelu CO stvorile su opravdane pretpostavke da bi se i složeniji oblici javnih usluga mogli isporučivati jeftinije ako bi se prenijeli na privatni sektor. U posljednjih 20-ak godina javni je menadžment suočen s činjenicom da čista javna isporuka složenijih oblika javnih usluga bilježi brojne primjere neučinkovitosti. Višedesetljetno iskustvo i pozitivni rezultati CO ugovora natjerali su javni menadžment da razmotri mogućnost primjene i na ostale, složenije oblike.

Financijske osnove

Tradicionalni model izgradnje javnih objekata posredstvom kojih javni sektor isporučuje javne usluge podrazumijeva financiranje ili iz tekućih poreznih i neporeznih javnih prihoda, ili zaduživanjem. Financiranje iz tekućih poreznih i neporeznih prihoda ograničeno je fiskalnim dužničkim kapacitetom. Kada su troškovi izgradnje relativno veliki u odnosu na tekuće prihode, izgradnja javnih objekata može se potegnuti na dugi niz godina. Dužnički kapacitet ograničen je zakonom određenim limitom pa ispunjenje ovog limita može dovesti javni sektor ili u situaciju nemogućnosti daljnjeg zaduživanja za financiranje troškova izgradnje javnih objekata ili, u slučaju visoke zaduženosti, do situacije povećanja kamatne stope duga. Jedna od bitnih značajki javno-privatnog partnerstva je ta da financiranje troškova izgradnje osigurava privatni partner. U tom se smislu dug, kao veći dio ukupnih izvora financiranja javne investicije, ne iskazuje u financijskim izvješćima javnog partnera

PRIMJENA MODELA JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Institucijsko/zakonodavni okvir Republike Hrvatske relevantan za područje javno-privatnog partnerstva

U Republici Hrvatskoj suradnja javnog i privatnog sektora u početku se javljala u obliku koncesija i raznih formi institucijskih oblika JPP-a (poduzeća u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu koja ispunjavaju javnu funkciju i dr.) gdje su bitno naglašeni zakoni bili Zakon o koncesijama [2, 4], Zakon o javnoj nabavi [19] i dr. Ugovorni oblici javno-privatnog partnerstva u RH-u počeli su se primjenjivati u znatnijoj mjeri od 2005. godine realizacijom nekoliko probnih projekata (gimnazija u Koprivnici, zgrada Županijske uprave u Varaždinskoj županiji, portfolio osnovnih i srednjih škola u Varaždinskoj županiji, dvorane za potrebe Svjetskoga rukometnog prvenstva u Splitu i Varaždinu i dr.) koji su realizirani u okviru postojećeg zakonodavstva, a istovremeno uzimajući u obzir preporuke i direktive EU-a te vodeći se najboljom europskom praksom. Upravo početkom primjene ugovornih oblika JPP-a javila se potreba daljnjeg reguliranja predmetnog područja od strane države.

Zakonodavni okvir RH-a do 24.10.2008. uređivao je područje javno-privatnog partnerstva unutar postojećeg zakonodavstva, oslanjajući se na regulativu EU-a i sa dva regulativna dokumenta: Smjernica za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP) [20] i Uredba o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu po modelu privatne financijske inicijative [21]

Dana 24.10.2008. Sabor RH-a donio je Zakon o javno privatnom partnerstvu [22] kojim uređuje predmetno područje. Zakon o javno-privatnom partnerstvu [22] fokusiran je na pripremu i izbor projekata JPP-a, kontrolu realizacije i uporabe projekata JPP-a te ustrojstvo i nadležnosti Agencije za JPP. Sastoji se od 8 poglavlja (Opće odredbe, Ugovorno JPP, Postupak predlaganja, odobravanja i provedbe projekata JPP-a, Statusno JPP, Agencija za JPP, Pravna zaštita, Prekršajne odredbe, Prijelazne i završne odredbe) koja sadrže 45 članaka.[4]

[4] Marenjak S., Kušljić D., Javno-privatno partnerstvo, Građevinar 61 (2009.), 142.str.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu [22] predviđa donošenje sljedećih pod zakonskih akata:
- Uredbu o kriterijima ocjene i odobravanja projekata JPP-a
- Uredbu o sadržaju ugovora o JPP-u
- Uredbu o nadzoru provedbe projekata JPP-a
- Uredbu o izobrazbi sudionika u postupcima pripreme i provedbe projekata JPP-a
- Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora JPP-a.
- Opći porezni zakon [29]
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji [30]
- Zakon o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji [31] i dr.

Budući da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu [22] dio sustava javne nabave, postupak izbora privatnog partnera provodi se u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi [19] i Zakonom o koncesijama [24], dok je za izvršenje ugovornih obveza bitan Zakon o obveznim odnosima [25].[5]

Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva

U Smjernicama za primjenu JPP-a Europska komisija navodi sljedeće prednosti[6]:
1) Ubrzanje gradnje infrastrukture – dodjela odgovornosti privatnom sektoru za projektiranje i izgradnju, u kombinaciji s plaćanjem na temelju izvršenih usluga, omogućuje privatnom sektoru da isporučuje kapitalne projekte u kraćim rokovima izgradnje.
2) Smanjenje troškova ukupnog vijeka projekta – projekti prema metodi JPP daju privatnom sektoru snažnu inicijativu za smanjenje troškova u životnom ciklusu projekta što je teško postići kod tradicionalnoga proračunskog financiranja.
3) Bolja podjela rizika – u svakom JPP odnosu rizici trebaju biti dodijeljeni partnerima koji njima najbolje upravljaju uz najniže troškove.
4) Bolji poticaji izvedbe – dodjela rizika izvedbe projekta privatnom sektoru treba stimulirati izvoditelja da poboljša upravljanje i izvedbu svakoga dobivenog projekta.

[5] Marenjak S., Kušljić D., Javno-privatno partnerstvo, Građevinar 61 (2009.), 142.-143.
[6] Šimović, Rogić-Lugarić, Šimović, Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa , op. cit. (bilj. 25) str.185.

5) Poboljšanje kvalitete usluga – dosadašnje iskustvo sugerira zaključak da je kvaliteta usluge koja se postiže u okviru odnosa JPP bolja nego kad se isporučuje tradicionalnim načinom nabave.
6) Stvaranje dodatnih prihoda – privatni sektor ima mogućnost stvaranja dodatnih prihoda od trećih stranaka korištenjem slobodnih kapaciteta projekta
7) Proširenje javnog upravljanja – prebacivanjem odgovornosti za pružanje javnih usluga na privatni sektor javni sektor djeluje kao regulator, a svoje kapacitete usmjerava na planiranje usluga i praćenje izvedbe.

Osim dobrih strana sudjelovanje poduzetnika u izvršavanju javnih zadaća nosi i određene rizike. JPP kritizira se s pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja kako ona razvodnjava političku kontrolu nad procesom odlučivanja. To je možda, primjer vječnog straha političara od dijeljenja vlasti s drugim partnerima, čak i onda kada bi to moglo proširiti područje nad kojim se vlast obnaša. Sindikati se najčešće opiru partnerstvu zbog straha od gubitka radnih mjesta i pogoršanih uvjeta rada, a građani i korisnici usluga izražavaju zabrinutost da će pružanje usluga biti motivirano isključivo profitom, a ne i moralom javne službe. Poseban strah postoji u pogledu mogućnosti da se partnerstvom dade pravo privatnoj tvrtki da djeluje kao monopolist iz razloga što će i javni sektor u tim uvjetima osigurati najveću dobit. Ipak, prigovori novom javnom menadžmentu, u pogledu potkopavanja natjecateljske situacije koja se u konačnici opravdava smanjenjem koristi za krajnje korisnike, nestaju ako iz političkih razloga ni jedan drugi oblik privatizacije nije moguć. Država u slučaju JPP-a uvelike ovisi o privatniku. Takva ovisnost države sa sobom nosi opasnost da država izgubi mogućnost demokratske kontrole nad projektom u slučaju da neki događaj ili postupak ne bude u dovoljnoj mjeri nadziran. Poduzetnik prilikom stupanja u JPP na pameti ima porast prometa, povećanje dobiti i borbu za tržišni udio radi opstanka u tržišnom nadmetanju. To u konačnici može dovesti do toga da se javna sredstva ne koriste u općem interesu već za potrebe privatnog partnera.

Nadalje, budući da se JPP u pravilu odnosi na dugoročno korištenje konkretnih nekretnina i pritom stvara određene financijske obveze, takvo dugoročno financijsko obvezivanje dodatno pogoršava financijski status lokalnih jedinica i dovodi do povećanja zaduženja javnih tijela. Ipak, protivnici JPP-a najveće probleme vide u političkim aspektima njegove primjene.

Naime, ciljevi javnog sektora neprofitni su, a ciljevi privatnog sektora isključivo profitno motivirani zbog čega građani gube kad se privatna poduzeća uključe u obavljanje onih usluga koje tradicionalno pripadaju javnom sektoru. Da bi se dobio odgovor je li ova tvrdnja opravdana, potrebno je sagledati kako u tom odnosu nalaze svoje interese sva tri subjekta; javni sektor, privatni sektor i građani/javnost-korisnici-kupci.

Objašnjenje zašto su vlasti oduševljeno prihvatile JPP zadire u srž donošenje odluka javne politike. Vlast želi opstati, a u vrijeme izbora uz pomoć JPP-a može izvući značajne političke bodove najavljujući izgradnju novih infrastrukturnih projekata. Primjenjujući model JPP-a u kojem privatni sektor osigurava financiranje izgradnje tih projekata, vlast će naizgled doći do novih infrastrukturnih objekata besplatno, izbjegavajući potrebu osiguranja prihoda za planiranom infrastrukturom, što bi se odnosilo na povećanje poreznih stopa ili se može izbjeći zaduživanje za izgradnju tih projekata te tako spriječiti povećanje javnog duga. Međutim, ono što je za javni sektor u ovom odnosu najprihvatljivije jest činjenica da javna vlast potpisom ugovora o JPP u velikoj mjeri izbjegava dugotrajne i naporne javne rasprave o infrastrukturnim projektima, a njihova će isporuka u pravilu uslijediti u kraćem roku. Istodobno, manje može biti optužena za nedjelotvornost i rasipništvo jer tradicionalno njezine aktivnosti sada obavlja privatni sektor. S druge strane, vlast premješta stvarne troškove društvene zajednice iz proračuna javnog sektora i pretvara ih u manje vidljive godišnje izdatke ili direktne troškove koje plaćaju sami korisnici usluge.

Sama činjenica da se de facto diskretnim odlukama osigurava velika svota novca omogućuje nesavjesnim pojedincima donošenje nepoštenih odluka, bilo naručitelja, bilo ponuditelja, koje u konačnosti idu na teret potrošača. Javnost često nije kadra protumačiti karakter, učinke i implikacije koje JPP nosi sa sobom zbog njegove složenosti. Problem postaje još akutniji u slučajevima kad projekt JPP regulira odnose koji prelaze vremenski okvir uobičajenih kalkulacija troškova i koristi što smanjuje svijest o mogućim nedostacima i vjerodostojnost kritičkih analiza. Može se zaključiti da negativne posljedice tih nedostataka u najvećoj mjeri snose potrošači.

Modeli javno-privatnog partnerstva

Značajniji modeli javno-privatnog partnerstva

Model privatne financijske inicijative ili skraćeno **PFI model** obilježava to da privatni partner gradi javnu građevinu i preuzima rizike održavanja u raspoloživom stanju za vrijeme ugovorenog razdoblja. Kod ovog modela privatni partner naplaćuje naknadu od javnog partnera. Ovaj model široko je rasprostranjen model posebno u Velikoj Britaniji. Podrazumijeva odnos privatnog i javnog sektora u okviru kojega javni sektor definira kvalitetu javne usluge i dugoročno ugovara njezinu isporuku organiziranu od strane privatnog sektora. Ovaj ugovor uključuje izgradnju, financiranje troškova izgradnje i održavanje javne građevine u raspoloživom stanju. Te operacije preuzima privatni partner. Privatni partner može svoje usluge naplaćivati izravno od javnog, ali i usluge naplaćivati od prodaje usluga na tržištu izravnim korisnicima. Uloga javnog sektora u ovom modelu jest podupirati i pomagati investitora u procesu planiranja, opskrbi potrebnim dozvolama i ostalim zakonskim procedurama. Kako ovaj model podrazumijeva podjelu rizika, vrlo je bitno definirati matricu na temelju koje se iskazuje koji rizik strana preuzima[7].

Koncesijski model je ugovorni model javno-privatnog partnerstva kojeg obilježava izravna veza s korisnicima javnih usluga koja se isporučuje posredstvom predmetne javne građevine i prihode od prodaje te javne usluge privatni partner naplaćuje izravno od trećih osoba.
Koncesijski model u praksi poprima različite oblike udruživanja privatnog i javnog sektora i nije moguće isticati jednoznačnu definiciju.

Područja primijenjenih modela pod okriljem koncesija poprimaju značajke od javnog dizajniranja projekta i predaje u vlasništvo odmah nakon izgradnje, pa sve do privatnog dizajniranja, izgradnje i financiranja te predaje u vlasništvo javnog partnera tek po dospijeću koncesijskog razdoblja.

Najprimjenjivaniji modeli javno-privatnog partnerstva temeljeni na koncesiji javnog dobra su: BOT, BOOT, BTO i BTSM, BOO, LROT, DBFO, DCFM i DBFOM modeli.

[7] Juričić, D.: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, 2011.

BOT predstavlja model izgradnje i eksploatacije javnog projekta od strane privatnog partnera uz zadržavanje vlasništva nad objektom za vrijeme trajanja ugovora. Po dospijeću koncesijskog razdoblja, vlasništvo se vraća javnom partneru.

BOOT je sličan model s razlikom da koncesionar dobiva pravo eksploatacije sporednih objekata uz glavni objekt, na primjer, osnovni projekt može biti izgradnja prometnice, a sporedni odmorišne postaje uz glavnu prometnicu.

BTO model i **BTSM model** primjenjuje se u situacijama kod kojih se vlasništvo nad objektom predaje javnom partneru odmah po izgradnji javnog objekta. Privatni partner obvezuje se na održavanje objekta, a javni na naplatu prihoda od eksploatacije. Ovaj model uglavnom se koristi kod slučajeva gdje su projektiranje i izgradnja složeni i zahtijevaju specijalna znanja, a naplata prihoda od eksploatacije neizvjesna te se povećavanje prihoda od naplate očekuje u dužem razdoblju.

BOO model predstavlja model čiste privatizacije u kojem privatni partner nema striktnu obvezu vraćanja javnog objekta u vlasništvo javnom partneru. Nakon dospijeća koncesijskog razdoblja partneri razmatraju jednu od mogućnosti: a) produljenje koncesijskog ugovora, b) produljenje koncesijskog ugovora uz izmjene na javnom objektu, c) prodaju javnog objekta javnom partneru ili d) uklanjanje javnog objekta.

LROT model je koji se primjenjuje u slučajevima kada javni partner već posjeduje javni objekt koji je potrebno modernizirati ili proširiti te učinkovitije njime upravljati.
Privatni partner za postojeći dio objekta plaća naknadu javnom partneru, a ukupne prihode od prodaje javne usluge koji nastaju nakon obnove naplaćuje privatni partner.

DBFO model čiji je generički naziv proizašao iz britanskog modela javno-privatnog partnerstva pod nazivom PFI (privatna financijska inicijativa.) Kod ovog modela privatni dizajner dizajnira i projektira, gradi, financira i eksploatira javni projekt.

Model koncesije podrazumijeva situaciju u kojoj javni partner daje pravo privatnom partneru da izgradi javni objekt i posredstvom njega prodaje javnu uslugu trećim osobama na tržištu te autonomno naplaćuje prihod od prodaje. Privatni partner ujedno financira i troškove izgradnje javnog objekta.

Javni partner može naplaćivati koncesijsku naknadu koja se tretira kao javni prihod. Jednako tako, uobičajeno je da se nakon isteka koncesijskog razdoblja javni objekt predaje u vlasništvo javnom partneru. Koncesijski model podrazumijeva privatnu izgradnju, financiranje i eksploataciju javnog objekta za vrijeme trajanja koncesijskog ugovora, obično 20-30 godina. Model koncesije temelji na sljedećem:

- privatni partner nije uključen samo u proces izgradnje nego i u održavanje javnog objekta tijekom čitavog životnog čitavog životnog ciklusa građevine;
- javni sektor nije usmjeren na isporuku objekta, nego na isporuku usluge.

Model zajedničkog ulaganja, predstavlja institucionalizirani JPP odnos kod kojeg javni i privatni partner posredstvom određene pravne osobe upravljaju projektom dijeleći sve rizike u određenom omjeru. Ovaj se odnos može zasnovati na novoj pravnoj osobi pa je tada riječ o tzv. novom ulaganju ili tako da privatni partner otkupi od javnog vlasnički udjel u postojećem društvu. Zajedničko ulaganje predstavlja kao model u kojem privatni i javni partneri udružuju svoje resurse u razvoju određenog javnog projekta. Po ovom modelu partneri utvrđuju sustav koordinacije u razvoju projekta i definiraju kojim će resursima pojedina strana doprinijeti projektu, u kojem roku i pod kojim uvjetima. Prema njemu, zajedničko ulaganje predstavlja tipičan model javno-privatnog partnerstva s njegovim generičkim nazivom DBFO.[8]

DBFO model koristan je za javni sektor zbog sljedeća tri razloga:

- izdvajanje projekta u nezavisni ekonomski subjekt i njegovo autonomno financiranje umanjuje zaduženost javnog partnera zato što se preuzeti dug za financiranje troškova izgradnje javnog objekta ne evidentira u bilanci javnog partnera;
- koristi se inovativnost privatnog partnera tako da se javni projekt dizajnira onako kako se postiže najpovoljniji odnos kvalitete usluge koja se želi postići i troškova njezine isporuke;
- veći dio ukupnih rizika, koji su svojstveni svakom javnom objektu, prenosi se na privatnog partnera, koji njima tradicionalno učinkovitije upravlja.

Model zajedničkog ulaganja model u kojem javni i privatni partner udružuju svoju imovinu kako bi razvili novu javnu uslugu. Partneri utvrđuju zajednički menadžment, zajednički financiraju projekt te podijeljeno preuzimaju i financiraju rizik.

[8] Juričić, D.: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, 2011., 34.str.

Zajedničko ulaganje predstavlja model kod kojega privatni i javni partner osnivaju zajedničku tvrtku uplatom vlastitih izvora financiranja s namjerom da zajednički razviju imovinu posredstvom koje će se isporučivati usluga. Model zajedničkog ulaganja obuhvaća podijeljenu odgovornost partnera i podijeljeno vlasništvo nad javnim objektom. Ovakvi odgovori, predstavljaju izvoran oblik javno-privatnog partnerstva u kojem javni, civilni i privatni sektor udružuju svoje resurse te dijele rizike i koristi od eksploatacije projekta. Joint ventures može se formirati i na temelju postojeće tvrtke u javnom vlasništvu, osnivajući novu tvrtku u mješovitom vlasništvu. Za ovaj model je bitno istaknuti da se javni sektor pojavljuje u ulozi regulatora i aktivnog suvlasnika. Privatni partner je odgovoran za upravljanje procesom isporuke javne usluge i razvoj projekta.

Za razliku od modela koncesije model zajedničkog ulaganja usmjeren na utvrđivanje politike razvoja jednog složenog ili više povezanih javnih projekata. Kod ovog se modela lokalni javni sektor udružuje s jednim ili vise privatnih partnera na projektu razvoja projekata, održavanja ili eksploatacije. Model se provodi posredstvom osnivanja tvrtke u mješovitom vlasništvu privatnog i javnog partnera. Ovaj model podrazumijeva podijeljeni rizik optimalnog razvoja projekta, prihoda, troškova, profita i gubitka za razliku od koncesijskog modela gdje su ovi rizici transferirani na privatnog partnera. Model se temelji na načelu zajedništva.

Ostali modeli udruživanja

Model Ugovaranja posredstvom natječaja ili Contracting Out, model je koji podrazumijeva ugovor između javnog sektora kao kupca usluge i privatnog sektora kao isporučitelja javne usluge. Osnovna značajka ugovora je da javni sektor posredstvom njega definira vrstu usluge koja se isporučuje te cijenu po kojoj se usluga isporučuje. Ovaj model se primjenjuje u situacijama u kojima javni sektor vjeruje da bi ga on o vlastitom angažmanu isporučivao pod nepovoljnim odnosom kvalitete i troškova no što bi ga isporučivao privatni sektor. Bitno je istaknuti da javni sektor, kada koristi ovaj model mijenja svoju tradicionalnu ulogu organizatora i isporučitelja javne usluge u kontrolora isporučene javne usluge.

Ugovor o upravljanju koristi se u situacijama u kojima već postoji javni objekt. Privatni sektor preuzima upravljanje procesom isporuke javnih usluga uz moguće manje rekonstrukcije na postojećoj građevini. Ovaj model podrazumijeva situaciju u kojoj nije potrebno znatnije financirati dodatnu izgradnju.
Ovaj model predstavlja najjednostavniji oblik partnerstva kod kojeg javni partner nastoji povećati učinkovitost procesa isporuke javne usluge koristeći kriterije upravljanja privatnog partnera.

Modeli leasinga temelje se na odnosu u kojem privatni sektor projektira, financira i gradi javni objekt te ga, po završetku izgradnje, daje u najam javnom partneru. U najamninu su uključeni troškovi izgradnje i financiranja, uvećani za očekivani prinos na investiciju privatnog partnera. Za vrijeme najma, privatni je partner vlasnik javnog objekta i po dospijeću razdoblja najma vlasništvo predaje javnom partneru uz ili bez naknade, ovisno o vrsti ugovora o najmu. Po dospijeću razdoblja najma, javni partner može odlučiti hoće li preuzeti javni objekt u vlasništvo ili produžiti najam. U ovom modelu javni partner koristi i upravlja javnom građevinom određeno razdoblje koje je u vlasništvu privatnog sektora. Bitna značajka ovog modela je da privatni partner nije odgovaran za financiranje izgradnje novog javnog objekta. Uobičajeno trajanje ovog ugovora je između 5 i 8 godina.

Model franšize podrazumijeva slučaj u kojem javni partner daje privatnom da organizira, financira, isporuči i naplati određenu javnu uslugu. Isporučena javna usluga ne naplaćuje se od javnog partnera već investitor isporučenu uslugu naplaćuje od krajnjih korisnika.
Dvije su osnovne razlike između CO ugovora i franšize:[9]

- CO ugovori primjenjuju se kod jednostavnijih javnih usluga koje ne zahtijevaju velika ulaganja u javnu građevinu, dok kod franšiznog ugovora javni partner može zahtijevati od privatnog da razvije i izgradi javni objekt;
- kod CO ugovora privatni partner isporučenu uslugu naplaćuje od javnog partnera, a kod franšiznog ugovora isporučena usluga naplaćuje se od krajnjeg korisnika.

Model javnog primjenjuje se u situacijama kada javni sektor koristi zakonske i financijske resurse posredstvom kojih stvara uvjete za koje vjeruje da mogu rezultirati povećanom ekonomskom aktivnošću na određenom lokalnom području.

[9] Juričić, D.: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, 2011., 37. str.

Kod ovog modela, javni sektor nastoji potaknuti investitore iz privatnog sektora na ulaganje u poslove ili područja od posebnog javnog interesa.

Garancije dane od strane javnog sektora primjenjuju se kod modela kada javni sektor nastoji poduprijeti određeni javni projekt koji zbog rizika nije zanimljiv privatnom sektoru.

Korporatizacija predstavlja model na temelju kojega se osniva posebna firma koja gradi objekt javne namjene i posredstvom njega isporučuje javnu uslugu. Vlasništvo u takvoj tvrtci može potpuno javno ili kombinirano, u različitim omjerima, s partnerom iz privatnog sektora. Drugi oblik modela korporatizacije podrazumijeva mješovito vlasništvo privatnog i javnog sektora. Tvrtke s ovako organiziranom strukturom vlasništva uglavnom posluju po komercijalnim uvjetima, prikupljajući vlastite izvore financiranja na slobodnom tržištu i poslujući izvan izravnog nadzora javnog sektora.

Potpuna **privatizacija** bila je osnovni model participacije privatnog sektora u organizaciji i upravljanju javnom infrastrukturom. Naime, ovaj model ima jednu ekstremnu prednost i nedostatak. Što se tiče rizika izgradnje i operativnih rizika, ovaj model je svakako najpovoljniji za javni sektor zato što su svi rizici sadržani u cijelom vijeku projekta preneseni na privatnog investitora. No s druge strane javni sektor nema nadzor nad kvalitetom i cijenama isporučenih usluga u slučaju kad se model primjenjuje u mogućim uvjetima monopolističke isporuke javne usluge. Zbog toga je primjena modela potpune privatizacije učinkovita isključivo u uvjetima kada se za određenu javnu uslugu može postići uvjet tržišnog natjecanja.

Ugovor o pretfinanciranju sličan je ugovoru o leasingu s tom razlikom što javni partner dizajnira i projektira javni objekt, a vlasništvo nad javnim objektom može se odmah po završetku izgradnje predati javnom partneru.[10]

Mješoviti modeli temelje se na raznim kombinacijama ugovora o leasingu i pretfinanciranju, a zajedničko im je, u najčešćem slučaju, naknada privatnom partneru ne obračunava na temelju tekućih prihoda od naplate korištenja usluge konkretne javne usluge, nego naknadu plaća javni partner.

[10] Juričić, D.: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, 2011., 39.str.

Poznat je i **model strateškog partnerstva** u kojem privatni i javni partner, u uvjetima značajnog i otvorenog povjerenja zajednički razvijaju jednu ili više javnih usluga. Partneri u cijelosti dijele rizike koji nastaju u procesu razvoja, izgradnje i eksploatacije projekta. Postoji razlika između strateškog partnerstva i CO modela. CO ugovor temelji se na odnosu agent-principal u kojem principal definira standard usluge, a agent nudi rješenja pod kojima će se isporučivati javna usluga. Strateško partnerstvo temelji se na procesu zajedničkog odlučivanja o standardima i načinu isporuke javne ili javnih usluga s ciljem da se postigne najveća moguća učinkovitost u nadzoru isporuke javne usluge. Strateško je partnerstvo svakako model koji rezultira dugoročno održivim koristima kako za javnog partnera tako i za privatnog.

Vlada Velike Britanije primjenjuje **model prodaje imovine** u slučajevima kada javni sektor posjeduje ne stratešku imovinu koja nije ekonomična. Tako se ona može prodati privatnom sektoru s ciljem da znanje upravljanja i vještine koje posjeduje privatni sektor doprinesu razvoju usluga koje se prodaju posredstvom te imovine.

Kod **modela suradnje na razvoju projekta** koriste se vještine privatnog sektora koje mogu pomoći javnom u boljem korištenju materijalne i nematerijalne javne imovine. Riječ je o modelu partnerstva u okviru kojega se nastoji postići veći potencijal u korištenju javne imovine.

Model prodaje posla predstavlja jedan oblik ugovora o menadžmentu na temelju kojega se privatnom sektoru prodaje udio u poslu tj. mogućnost da djelomično isporučuje javnu uslugu na zajedničkom tržištu.

Partnerstvo u definiranju i razvoju javnih politika najsloženiji je model i tiče se suradnje javnog i privatnog sektora u razvoju i primjeni javnih politika. Posredstvom ovog modela uvodi se novi način razmišljanja i novo iskustvo u utvrđivanju dugoročno održivih javnih politika. Problemi u primjeni ovog modela uglavnom su kulturološke prirode gdje ne postoji sklonost prihvaćanju promjena.

Model izgradnje javnih objekata podrazumijeva situaciju kod koje javni sektor koristi konkurenciju i znanje privatnog sektora za izgradnju određene javne imovine koja se predaje javnom sektoru na daljnju eksploataciju.

JAVNO PRIVATNO PARTNERTSVO U FUNKCIJI RAZVOJA RURALNOG TURIZMA

Uloga javno-privatnog partnerstva u razvoju turizma

U zadnjih 50 godina turizam kao industrija doživjela je ogromni porast, te tako postala jedna od dominantnih socioekonomskih aktivnosti. Prema metodologiji Tourism Sattelite Accouting-a, direktan i indirektan utjecaj turizma na svjetski BDP u 2000. godini iznosio je cca 3,575 milijardi US$, što je 10,8% od ukupnog svjetskog BDP-a. Također, turizam je generirao 192 milijuna radnih mjesta u svijetu, što iznosi 8 % svjetskog zapošljavanja.[11]
Prema WTTC-u 2012.godine ukupan direktan i indirektan utjecaj turizma na svjetski BDP iznosio je 6,6 milijardi US$, 260 milijuna radnih mjesta i 760 milijardi US$ u investicijama. Da bi turizam doživjeli i shvatili kao kompleksnu intezivnu intersektorsku djelatnost moramo znati da je u 2012 godini turizam kao djelatnost nadmašio sve druge djelatnosti u doprinosu svjetskom BDP-u.[12]

U kontekstu tako rastućeg značenja turizma u svjetskoj ekonomiji, ne začuđuje činjenica da se posljednjih godina javlja sve više različitih vrsta i oblika investicijskih projekata namijenjenih diversifikaciji turističke ponude i podizanja njene konkurentnosti zbog čega dolazi do raznih oblika udruživanja kapitala u javnoj i privatnoj domeni. Tako Kim, Kim i Lee navode da stvaranje partnerstva ovisi o organizacijskim, kulturnim i strukturnim sposobnostima bilo javnog ili privatnog sektora da sudjeluju i spremnost partnera da preuzmu dodatnu odgovornost koje partnerstvo zahtijeva.[13]

[11] Kim, D.K., Kim C. and Lee T.H. (2005): Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region, APEC Tourism Working Group (TWG) & Ministry of culture and Tourism, Republic of Korea, str.41.

[12] Prema WTTC-u: The Economic Impact of Travel & Tourism 2013.

[13] Kim, D.K., Kim C. and Lee T.H. (2005): Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region, APEC Tourism Working Group (TWG) & Ministry of culture and Tourism, Republic of Korea, str. 48.

Kunst navodi dva činitelja koja uvelike rezultiraju pojačanim interesom za javno privatnim partnerstvom u turizmu, a to su[14]:

- izgradnja turističkog lanca vrijednosti – svakodnevno sudjelovanje svojim aktivnostima velikog broja sudionika bilo javnog i privatnog sektora u izgradnji cjelovitog destinacijskog proizvoda
- visoko inicijalno kapitalno ulaganje povezano sa dugačkim vremenom povrata – gradnja osnovne infrastrukture (turistička naselja, marine, hoteli, golf tereni)sama po sebi je skupa, te previše rizična da bi se privatni sektor sam upustio u investiciju.

Jeffries smatra da je „potrebno cjelovito, menadžersko upravljanje razvojem turizma i angažman, suradnja javnog i privatnog sektora u unaprjeđenju, planiranju i (nacionalnoj) koordinaciji, gdje je turizam trenutačno najslabiji.“[15]

Pojam, ali i uloga javno privatnog partnerstva naglašava samu strateško razinu koja se odnosi na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje uloga svakog partnera. World Travel & Toursim Council (WTTC) je 1996. godine objavio „Millennium vision“ dokument kojim naglašava ogromni potencijal turizma za poticanje prosperiteta nacionalne ekonomije te otvaranje velikog broja novih radnih mjesta.

Navedeni ciljevi će se najlakše postići kroz javno-privatnu inicijativu i partnerstvo temeljeno na[16]:

- turizmu kao **strateškom i razvojnom prioritetu** sa pozitivnim utjecajem na intenzitet gospodarske aktivnosti, rast zapošljavanja, modernizaciju infrastrukture te poticanje investicija i izvoza;
- nastojanju da se formira **otvoreno i konkurentno tržište** kroz liberalizaciju propisa u djelatnostima vezanim za turizam i poticajne programe financiranja projekata;
- naglasku na **održivom razvoju**, za koji je neophodna suradnja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, implementacija prostornih i ekoloških standarda te postojanje jasne strategije;
- **eliminaciji razvojnih prepreka** kroz prilagođavanje zakonske regulative, poreznog opterećenja te investiranje u edukaciju.

[14] Kunst, I., Primjenjivost modela javno privatnih partnerstva u turizmu, Acta turistica, Vol.23.Prosinca 2011. str. 186.

[15] Jeffries D. prema Rajko M., Ilak Petrušić S.A., Juraković L.,: JPP u funkciji razvoja ruralnog turizma, primjeri dobre prakse, Zbornik radova 2. kongresa ruralnog turizma, znanstveni rad, Lošinj, 21-25.4.2010.

[16] Ministarstvo turizma, Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine, Finalna verzija prema M.Perić : Projektni menadžment i JPP u turizmu – doktorska disertacija (2009), str.174

Područje suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu

Turizam kao kompleksan i interaktivan sustav nudi mnoštvo prilika za suradnju javnog i privatnog sektora od ugostiteljstva i putničkih agencija koje su temeljne turističke aktivnosti do ostalih gospodarskih djelatnosti kao što su trgovina, promet, poljoprivreda, građevinarstvo i slično[17]. Prema zaključcima istraživanjima WTO-a (World Tourism Organization), objavljenima u publikaciji Public-Private Sector Cooperation, javni i privatni sektor imaju 4 glavna područja koja nude mogućnosti suradnje:

- poboljšanje atraktivnosti destinacije;
- povećanje marketinške efikasnosti;
- poboljšanje produktivnosti;
- poboljšanje upravljanjem menadžmenta cijelog turističkog sustava.

U širem smislu prema KPMG Canada, koja je napravila istraživanje za *Canadian Tourism Commission, World Tourism Organization i World Tourism Organization Business Council* imamo detaljnu podjelu područja suradnje javnog i privatnog sektora[18]:

1. Proizvodi

- unaprjeđenje i očuvanje resursa;
- postavljanje standarda kvalitete;
- razvijanje i izgradnja atrakcija, tematskih parkova i smještaja;
- osiguravanje adekvatne podrške kod uvođenja inovativnih proizvoda i razvojnih programa;
- doprinošenje bogatstvu lokalne zajednice;
- korištenje principa održivog razvoja u turističkom sektoru;
- prevladavanje trgovinskih i investicijskih prepreka;
- zaštita potrošača;
- odnos s konkurencijom.

[17] Perić M. : Projektni menadžment i JPP u turizmu – doktorska disertacija, Opatija 2009, str.179-180.
[18] Prilagođeno prema KPMG Canada, Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Persperctive, World Toursim Organization, Madrid, 2004., str. 1.

2. Marketing i prodaja

- poboljšanje imidža destinacije;
- poboljšanje marketinške efikasnosti;
- povećanje marketinškog dosega;
- osiguranje podrške za elektronički marketing i distribuciju;
- osiguranje podrške za sudjelovanje na turističkim sajmovima;
- pristup novim tržištima.

3. Istraživanje i tehnologija

- primjena *Tourism Satellite Accounts;*
- osiguranje istraživanja, mjerenja te prikupljanja podataka;
- uvođenje novih tehnoloških inovacija i aplikacija.

4. Infrastruktura

- poboljšanje cesta, transportne infrastrukture i osnovnih usluga;
- osiguranje poticaja za kombinirani transport;
- poboljšanje zdravstvene zaštite i sigurnosti;
- poboljšanje telekomunikacijskog sustava.

5. Ljudski resursi

- postavljanje standarda kvalitete i usluga;
- pružanje obrazovanja i usavršavanja;
- unaprjeđenje produktivnosti i inovacija.

6. Financiranje

- osiguranje investicija;
- poluga javnog financiranja;
- osiguranje početnih investicija;
- povećanje povrata investicije.

Kako turistička industrija raste i razvija se, tako se povećava njen potencijal za komercijalne svrhe. Sve to je rezultiralo ekspanzijom hotela, ubrzanim rastom turističkih agencija i operatora. Kako se potražnja za turizmom povećavala, tako je država postavljanjem zakonodavnih okvira upravljala samim razvojem turizma. Licencirane agencije i klasifikacija hotela postala je obveza u svim zemljama. U razvijenim zemljama „zapadnog svijeta" prevladao je sustav „laissez – faire" turističkog razvoja. U samom početku najčešći predmet suradnje između javnog i privatnog sektora u turizmu je bio kroz marketing i promociju destinacije. Ali samim daljim razvojem, privatni sektor se sve više uključivao u druge sfere, kao što se vidi iz navedene podjele od razvoja turističkih proizvoda, izgradnje infrastrukture do obrazovanja i usavršavanja. Bitno je naglasiti i bitan utjecaj na zaštitu okoliša, kulturnog, povijesnog nasljeđa, a sve u sklopu održivog razvoja[19].

Kako bi se osigurao dalji razvoj turizma i postigli određeni ciljevi, javni i privatni sektor moraju dijeliti odgovornost za održivi razvoj turizma.

U tom kontekstu javni sektor mora[20]:

- postaviti jasnu viziju razvoja turizma;
- osigurati adekvatnu infrastrukturnu izgradnju;
- stvoriti tržišne uvjete za poticanje održivog razvoja turizma;
- pružiti odgovarajuću podršku privatnim poduzećima primjenom odgovarajućih politika i inicijativa;
- osigurati poštenu pravnu i poreznu politiku;
- odrediti pravni okvir, u suradnji sa svim sudionicima, za zaštitu prirodnog, socijalnog i kulturalnog okruženja;
- pružiti sigurnost lokalnim stanovnicima, inozemnim i domaćim gostima;
- pokretati istraživanja u suradnji s privatnim sektorom radi dobivanja tržišnih informacija i boljeg shvaćanja promjena u potražnji.

[19] WTOBC, Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness, WTO sumit u Madridu 2000.

[20] Branko Blažević, Milena Perišić: Turistička regionalizacija u globalnim procesima, Opatija 2009, 267.str.

Privatni sektor mora:
- uvažavati brigu države i lokalnih zajednica za okoliš i socijalna pitanja;
- biti sposoban investirati u izgradnju i upravljanje turističkom infrastrukturom i uslugama;
- preuzeti zajedničku odgovornost za određivanje standarda u turizmu i etičkih kodeksa ponašanja;
- doprinijeti zaštiti kulturnog i povijesnog nasljeđa, te okoliša;
- uključiti lokalnu zajednicu u turistički razvoj i omogućiti lokalnoj zajednici participiranje u stečenoj koristi;
- poticati trening i obrazovanje kadra radi podizanja kvaliteta pruženih usluga;
- suradnja s javnim sektorom na pružanju zaštite turista;
- korištenje novih tehnologija za poboljšanje efikasnosti turizma, marketinga i usluga

Definiranje i razvoj ruralnog turizma

Ruralni turizam je 1986. godine definiran kao turizam koji obuhvaća sve aktivnosti u ruralnom području, a ne samo one koje bi se mogle odrediti kao farmerski ili agroturizam. Pojavni oblici ruralnog turizma su: seljački (agroturizam), rezidencijalni turizam, zavičajni turizam, sportsko-rekreacijski turizam, avanturistički, zdravstveni, edukacijski, tranzitni, kamping, kulturni, vjerski, lovni, ribolovni, vinski, gastronomski, ekoturizam i dr.[21]
Ruralni turizam može biti i prolazni ili izletnički i boravišni. Također, bitno je napomenuti kako ruralni turizam pokreće niz gospodarskih i negospodarskih aktivnosti na ruralnom području. To mogu biti: uzgoj prirodne i zdrave hrane, omogućivanje turistima aktivan odnos prema i prirodi i poljoprivrednoj proizvodnji na poljoprivrednim gospodarstvima, razvoj ruralnih oblika turizma uključuje ukupnu ruralnu sredinu s ambijentom seoskog života (arhitektura, vegetacija i fauna, tradicionalne kulture i nošnje i sl.).
Pokret ruralni turizam animira ruralne ambijente i obnavlja prateće gospodarske aktivnosti karakteristične za selo, a potrebne novom potrošaču. Gradsko stanovništvo pokazuje sve veće zanimanje za boravak u ruralnim sredinama, a privučeni su prirodnim krajolicima, tradicijom te kulturnim sadržajima ruralnih sredina.

[21] Buzov, L.: Novi oblici turizma kao čimbenik razvoja ruralnih područja u jadranskoj Hrvatskoj, Split, 2014.

Oblici ruralnog turizma

Ruralni turizam se realizira u različitim oblicima. Najučestaliji je agroturizam (na seljačkom gospodarstvu), ali postoje mnogi drugi oblici koji se ostvaruju na ruralnom prostoru izvan seljačkih gospodarstava.

Agroturistički oblici ruralnog turizma

Kada govorimo o agroturizmu moramo znati kako se radi zapravo o seljačkom gospodarstvu s korištenjem usluga smještaja, prehrane, pića, zabave, rekreacije u okviru seljačkog gospodarstva. Kako koristimo termin „seljački turizam“ treba znati kako to potječe od riječi seljak koji je zajedno sa svojim gospodarstvom nositelj ovog oblika turizma. Osnovna djelatnost na seljačkom gospodarstvu je poljoprivreda, a usluge turistima su dodatna djelatnost. Kako bi se pružale dodatne usluge turistima, to gospodarstvo mora biti odgovaraju će opremljeno i organizirano s educiranim osobljem.[22]

Odmor na seljačkom gospodarstvu je u trendu posebno stanovnicima urbanih sredina koji su ljubitelji prirodnog ugođaja te zdravog i šarolikog svijeta prirode. Postoji nekoliko podjela agroturizma. S obzirom na usluge postoje oni koji pružaju samo usluge prehrane, oni koji pružaju samo usluge smještaja te oni koji pružaju usluge i smještaja i prehrane. S obzirom na objekte podjela je sljedeća: ruralne kuće tradicionalne arhitekture, obiteljski ruralni hoteli, ruralne sobe i apartmani tradicionalne arhitekture, ruralne sobe i apartmani nove arhitekture te poljoprivredna gospodarstva s eko ponudom.

Ostali oblici turizma na ruralnom prostoru

Odmor izvan seljačkih gospodarstava s odredištem, selo ili seoska sredina sa smještajem turista u kampovima, hotelima, pansionima, tvore brojne oblike ruralnog turizma. Ti se oblici mogu dijeliti na ruralni turizam s uobičajenom formom i mimo javne forme. Primjeri ovakvih turizma objašnjeni su u nastavku.

[22] Buzov, L.: Novi oblici turizma kao čimbenik razvoja ruralnih područja u jadranskoj Hrvatskoj, Split, 2014.

Rezidencijalni turizam

Pod ovom vrstom turizma se podrazumijeva sporedno stanovanje gradskih stanovnika u dane vikenda, blagdana, godišnjih odmora u vlastitim objektima (vikendicama). To objekti se obično nalaze u ruralnim prostorima u blizini gradova ili drugih prirodnih privlačnosti. U tim objektima obično borave sami vlasnici, ali se mogu iznajmljivati i drugima te predstavljaju značajan turistički potencijal. Ove, sekundarne rezidencije, se uglavnom koriste od strane njihovih vlasnika. U turističke svrhe se koriste samo na jadranskom području dok u kontinentalnom dijelu takvih slučajeva nema.[23]

Zavičajni (nostalgični) turizam

Zavičajni turizam se temelji na osobnoj povezanosti pojedinca i određenog mjesta (kraja). Radi se o vezi stanovništva koje je doselilo u grad s njihovim zavičajem. Iz toga slijedi da navedena populacija često odlazi u zavičaj gdje spavaju i hrane se kod rodbine ili u lokalnim ugostiteljskim objektima. Zavičajni (nostalgični) turizam često prelazi u rezidencijalni (vikend kuća u zavičaju). Nakon Drugog svjetskog rata, ubrzana urbanizacija zahvatila je i Hrvatsku. Veliki dio pučanstva preseljen je iz ruralnih prostora u gradove i industrijske centre. Pridošli stanovnici (studenti, radnici i đaci) su često putovali u zavičajna mjesta, a posebno vikendom. Obično bi putovali kod rodbine na selo, a po povratku u grad bi dopremali poljoprivredne i prehrambene proizvode. Šezdesetih godina sve je naglašeniji emotivni značaj ovih putovanja. Odlasci se svode na jednodnevne posjete rodbini. Također, grade se i uređuju vlastite sekundarne rezidencije ili se koriste tamošnji ugostiteljski objekti. Zavičajni turizam nosi sociološke značajke i rezultat je socio-kulturnih, povijesnih i ekonomskih kretanja.

Sportsko-rekreacijski turizam

Ovo je oblik turizma koji se temelji na sportsko zabavnim aktivnostima u prirodi kao što su: šetanje, vožnja biciklom, skijanje, skijaško trčanje, jahanje, klizanje, plivanje, veslanje, badminton, igre loptom, streličarstvo, tenis, rukomet i drugo. Turizam i sport su dvije pojave čija je veza poznata iz najranije povijesti ljudskog društva. Primjer su Olimpijske igre.

[23] Buzov, L.: Novi oblici turizma kao čimbenik razvoja ruralnih područja u jadranskoj Hrvatskoj, Split, 2014.

Avanturistički turizam

Ovo je oblik rekreacijskog turizma, ali s mnogo rizika i uzbuđenja. Od sudionika zahtjeva veliku fizičku i psihičku pripremljenost. U ovaj oblik turizma ubraja se alpinističko penjanje, vožnja brdskim biciklom, akrobatsko skijanje, rafting, letenje zmajem i sl. Definiranje ovog oblika turizma je nezgodno zbog subjektivnog doživljaja pojedinca. Primjerice, pješačenje po brdskim i neuređenim stazama pastiru je svakodnevica dok bi za stanovnika urbane sredine to mogao biti doživljaj. Avanturistički turizam dobiva sve više na značaju. To je uglavnom zbog toga što današnji turisti traže uzbuđenje, nešto novo i nesvakidašnje. Hrvatska je za ovu vrstu turizma zanimljiva jer ima izuzetno atraktivnih i očuvanih prirodnih predjela koja još nisu komercijalizirana.

Zdravstveni turizam

U ruralnom prostoru zdravstveni turizam se veže uz termo-mineralna vrela, ljekovita blata te planinske predjele. Usluge smještaja i prehrane te medicinski nadzor osiguravaju se u posebnim objektima – lječilištima. U Jadranskoj Hrvatskoj poznate su Istarske toplice. Voda s ovog izvora odlikuje se ljekovitim svojstvima kojima su omogućene različite vrste lječilišta.

Kulturni i vjerski turizam

Temelj za ovakav oblik turizma na ruralnim područjima su brojni spomenici, galerije, muzeji te kulturne manifestacije. Uz navedeno vezuje se i vjerski turizam s posjetom brojnim svetištima i vjerskim manifestacijama. Kulturni turizam u prvi plan stavlja kulturu, obrazovanje, doživljaje, iskustva kao zahtjeve aktivnog i sadržajnog odmora. U ponudu ovog oblika turizma u ruralnim područjima spadaju sljedeći elementi: dvorci, utvrde, sakralni spomenici (crkve, kapele,..) spomenički kompleksi, muzeji, galerije, etno lokaliteti (etno sela), arheološka nalazišta (npr. Solin). U ponudu kulturnog turizma uključuju se i elementi pučkog folklora. U te elemente ubrajaju se: glazba, ples, nošnje, stari običaji, zanati, rukotvorine i sl. Vjerski turizam je pojava koja se manifestira posjetima vjerskim obredima i konferencijama. Povezuje se s vjerskim središtima bilo na lokalnoj, regionalno, nacionalnoj ili međunarodnoj razini. U Hrvatskoj ima potencijala za razvoj vjerskog turizma i to uglavnom na ruralnom, a manje na urbanom prostoru. Neka od svetišta u Jadranskoj Hrvatskoj su ona u Sinju te Trsatu.

Organizaciju misnog slavlja ili drugih vjerskih manifestacija prate živopisna proštenja, prezentacija pokretnih i nepokretnih sakralnih spomenika te svjedočenje nacionalne i lokalne povijesti do kraja što obogaćuje turistički proizvod.

Lovni i ribolovni turizam

Jedan i drugi oblik turizma su tipični za ruralni prostor na čijim se poljoprivrednim, ostalim zemljišnim i vodenim površinama ostvaruju. Lovni turizam se počeo razvijati između dva svjetska rata. U početku je takav oblik rezerviran samo za bogate veleposjednike dok se jače razvija pedesetih godina prošlog stoljeća. Lovni turizam ima velike šanse i perspektivu jer suvremeni turisti traže više od klasičnih potreba kupanja i sunčanja. Ovaj oblik nudi turistima lov kao jedan od prvih odnosa čovjeka s prirodom koji je, zapravo, usađen duboko u njegovim genima. Kako ovaj oblik ne bi bio rezerviran samo za jedan segment tržišta, lovni turizam treba povezati i s drugim oblicima kako bi se obogatila ponuda te privuklo ostale članove obitelji lovnih turista.[24]

Primjerice, zgodno bi bilo ponuditi foto lov, škole dresure lovačkih pasa, održavanje natjecanja i smotre pasa i dr. Lovni turist posjećuju seljačka gospodarstva ili borave na njima. Za smještaj lovaca namijenjeni su posebni domovi s ugodnim sobama i apartmanima. Vrlo važno je nadzirati iskorištavanje lovišta koje treba biti po pravilima lovačke struke. U okviru ruralnog turizma u ponudu se uključuje i ribolov. Ribolovci traže čiste i zdrave vode i ribe. Za njih je ribolov sport, hobi, rekreacija i očuvanje prirodne okoline. Ribolov se dijeli na onaj na mirnim vodama te onaj na brzim rijekama.

Gastronomski i vinski turizam

U ruralnom prostoru značajna je gastronomska ponuda, a uz to se veže i vinska ponuda. Za gastronomsku ponudu bitno je da bude raznovrsna i uočljiva. U okviru gastronomskog turizma mogu se ponuditi tematska gastro-putovanja (kroz vjekove, u berbu šparoga i tartufa, degustacija pršuta i sl.). Da bi kuhinja i njena jela dobila cjelovit sadržaj treba se pripremati domaćim i zdravim namirnicama, u tradicionalom posuđu s poslugom i svim ostalim efektima.

[24] Buzov, L.: Novi oblici turizma kao čimbenik razvoja ruralnih područja u jadranskoj Hrvatskoj, Split, 2014.

Turistička ponuda u Istri povezana s vinom pruža turistima vinske ceste u više pravaca s tipičnom ponudom vina, zatim međunarodnu smotru vina i tipičnih istarskih proizvoda (pršut, sir, rakija, med) „Vinistra“ te „Gastro Istra“ s ponudom hrane i pića. U Hrvatskom primorju i na otoku Krku nudi se u okviru Kluba prijatelja vina njegovanje tradicije gajenja loze i proizvodnje vina koje povezuje turizam s gastro i vinskom ponudom. Dalmacija pruža interesantne izložbe vina „Sabatine“ na kojima se izlažu vrhunska obojena vina, isto tako nudi se i prodaje vino u privatnim konobama. Za Dubrovnik treba istaknuti način povezivanja s izletištima u Konavlima, Mljetu, Pelješcu, Korčuli nudeći programe s ljepotom prirode, uživanje u jelima, vinu, plesu, pjesmi i zabavi.

Prirodi bliski i ekoturizam

Prirodi bliski i ekoturizam su vrlo popularni oblici turističke ponude jer se turisti sve više zanimaju za prirodu, a posebice onu ekološki čistu. Pritom, turistima su najviše interesantnu zaštićeni dijelovi prirode kao što su nacionalni parkovi, parkovi prirode, zaštićene biljne i životinjske vrste i sl. Ekoturizam predstavlja vrstu putovanja kojemu je cilj zaštita svijeta prirode i podržavanje dobrobiti kulture koja taj svijet nastanjuje. To je pokret koji ima značajan i pozitivan učinak na zajednički razvoj i budućnost okoliša i turizma. Ekoturizam se može razviti na zaštićenom ili još neotkrivenom području, ali se pritom mora brinuti o očuvanju prirode. Ekoturizam je dio globalne strategije očuvanja prirodnih i kulturnih dobara. Ostvaruje se usmjerenom edukacijom organizatora putovanja, putnika i lokalnih djelatnika koji prodajom smještajnih i drugih kapaciteta omogućuju realizaciju ovog oblika turizma. Ekoturizam za razliku od drugih oblika pridonosi očuvanju prirode i okoline.[25]

Edukacijski turizam

Temelji na programu upoznavanja polaznika sa značajkama ruralnog prostora, stjecanju životnog iskustva za vrijeme boravka te drugih spoznaja u vezi s ruralnim prostorom. Polaznici u edukacijskom turizmu mogu biti đaci koji su na izletničkim putovanjima te ostali turisti. Edukacijski turizam ima uglavnom izletnički karakter na kojeg polaze djeca predškolskog uzrasta, učenici osnovnih i srednjih škola, izviđači te odrasla populacija.

[25] Buzov, L.: Novi oblici turizma kao čimbenik razvoja ruralnih područja u jadranskoj Hrvatskoj, Split, 2014.

Kada govorimo o edukaciji za odrasle ona može biti raznolika: upoznavanje života i rada te neposredno sudjelovanje u različitim djelatnostima, različite poljoprivredne opreme i sl.

Tranzitni turizam

Tranzitni turizam je oblik turizma u kojem turisti iz različitih razloga putuju kroz ruralni prostor. Također, turisti se zaustavljaju u ruralnom prostoru te koriste usluge smještaja i prehrane u različitim smještajnim objektima i restoranima koji se nalaze uz prometnice. Ta područja zajedno s objektima koji se tu nalaze postaju odmorišni i smještajni mamac putnika.

Kamping turizam

Oblik seoskog turizma u kojem su turisti odabrali kampiranje umjesto klasičnog smještaja. Kampiranje se u ruralnoj sredini ostvaruje u kampovima koji su smješteni u okviru druge ugostiteljske ponude ili seljačkog gospodarstva, ali u blizini prirodnih ljepota, kulturnih i drugih znamenitosti. Kampovi u ruralnom prostoru se dijele na nekoliko skupina. Postoje oni koji su smješteni u blizini prometnica, a namijenjeni tranzitnom turizmu. Zatim, postoje kampovi koji se nalaze u blizini kulturnih i povijesnih centara. Još jedan oblik kamping turizma su oni kampovi koji su smješteni na atraktivnim lokacijama u ruralnom prostoru. Ovakav oblik kamping turizma koriste svi oni koji ne preferiraju boravak na moru.

Nautički turizam

Nautički turizam u ruralnim sredinama razvija se na jezerima, rijekama i kanalima. Nautički turizam je dio morskog turizma, ali se u određenim uvjetima može razvijati i u ruralnim dijelovima. Prema Kušenu (1995.) : „nautički turizam je ukupnost odnosa i usluga, koji nastaju povremenim i dobrovoljnim promjenama boravišta plovidbom, bez profesionalnih i poslovnih motiva“. Za ovaj oblik turizma se koriste manji čamci i to na kraćim relacijama, pretežito u sportsko rekreacijske svrhe. U Jadranskoj Hrvatskoj je slabo razvijen te se više veže uz boravak na rijekama Savi, Dravi i Dunavu.[26]

[26] Buzov, L.: Novi oblici turizma kao čimbenik razvoja ruralnih područja u jadranskoj Hrvatskoj, Split, 2014.

STUDIJA SLUČAJA „MON PERIN“

Prijedlog prihvatljivog modela javno-privatnog partnerstva (IPM) u funkciji razvoja ruralnog turizma

Polazeći od pretpostavke da je nemoguće formirati takav optimalan model javno-privatnog partnerstva koji bi se mogao koristiti prilikom realizacije svih projekata turističke infrastrukture u nastavku je dan prijedlog prihvatljivog modela javno-privatnog partnerstva koji nije utemeljen na sadašnjoj zakonskoj regulativi koja je na snazi u Republici Hrvatskoj.
Za osnovni kriterij formiranja prihvatljivog modela javno-privatnog partnerstva uzeta je ekonomska opravdanost realizacije projekta, odnosno njegova tržišna usmjerenost.

Predloženi prihvatljivi model jest reperkusija svog stečenog znanja i istraživanja zadane teme, koji nije uzeo u obzir zakonska i druga ograničenja, determiniranu situaciju makroekonomskog okruženja, kao ni običaje i praksu koja se primjenjuje u hrvatskom gospodarstvu. Uzimajući u izbor faze menadžmenta, upoznatost jedinica lokalne samouprave sa pojmom javno- privatnog partnerstva, njihov fiskalni kapacitet, mogućnost ulaganja, prioritete za koje smatraju da su najbitniji prilikom formiranja optimalnog modela i odgovore na pitanja iz anketa, u nastavku je dan prijedlog prihvatljivog modela javno-privatnog partnerstva nazvan IPM (integrirani partnerski model) koji bi se mogao koristiti u izgradnji turističke infrastrukture u Republici Hrvatskoj. Taj model predstavlja institucionalni oblik javno-privatnog partnerstva koji zakonski nije u potpunosti definiran u Republici Hrvatskoj te je stoga potrebna izmjena zakonske legislative kako bi se on mogao početi koristiti u praksi.

Do predloženog IPM modela došlo je na temelju izvršenog istraživanja primjene JPP-a u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, na osnovu sličnog primjera dobre prakse pod nazivom „Mon Perin“ iz općine Bale, ali i temeljem izvršenog istraživanja stavova i mišljenja predstavnika jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji, a može koristiti svima koji žele krenuti s realizacijom nekog turističkog projekta u Republici Hrvatskoj po modelu javno privatnog partnerstva.[27]

[27] Rajko, M., Ilak Peršurić, A.S., Juraković, L. (2010):Javno-privatno partnerstvo u funkciji razvoja ruralnog turizma, Zbornik radova 2. kongresa ruralnog turizma, Katica, D., Radoš, A. (Ur.), str 219-220.

Model se sastoji od 4 faze koje se nadovezuju jedna na drugu:

1. Obavezni uvjeti koje projekt mora ispuniti
2. Izrada PSC-a = test socio-ekonomske učinkovitosti
3. Izračun Neto sadašnje vrijednosti projekta
4. Realizacija projekta

Obavezni uvjeti koje projekt mora ispuniti prije realizacije putem IPM

Pošto se kod svih projekata JPP-a radi o investicijama koje su velike, a sam projekt realizacije putem JPP-a iziskuje dugoročnu pripremu dokumentacije što predstavlja i značajniji trošak u obliku angažiranja ljudskih resursa, predloženo je da se u razmatranje, za realizaciju projekta putem IPM-a uzmu samo oni projekti čiji je budžet preko milijun kuna. S obzirom da se svaki projekt priprema i po nekoliko godina, da se na taj način gradi infrastruktura koji bi trebala biti u funkciji građana-turista i više desetaka godina, predloženo je da se u razmatranje uzmu samo oni projekti koji će dugoročno udovoljavati potrebama građana, tj. koji će se koristiti barem 20 godina.

Da bi se neki projekt realizirao putem modela IPM-a potrebno je ostaviti dovoljno vremena za pripremu kompletne dokumentacije koja ide na javnu nabavu, jer svaki detalj mora biti vrlo jasno opisan. Da bi se projekt realizirao po tržišno prihvatljivim cijenama potrebno je da postoje takve tvrtke koje su voljne ući u zajednički projekt JPP-a, te da se konačna cijena formira u postupku pregovaranja sa zainteresiranim tvrtkama. Kao nužan uvjet za IPM model definiran je minimum od 3-4 tvrtke koje bi trebale biti zainteresirane za ulazak u JPP projekt da bi se on uopće razmatrao kao podoban za realizaciju putem IPM-a.

Jedan od osnovnih preduvjeta koje IPM model mora ispunjavati jest da je financijski održiv, odnosno da može funkcionirati bez vanjske pomoći. Jedna od najbitnijih karakteristika i prednosti IPM-a je prijenos rizika na više partnera koji će bolje upravljati tim rizicima.

PSC-test socio-ekonomske učinkovitosti

Ukoliko projekt zadovolji definirane obvezene uvjete unutar IPM modela, sljedeća faza je izrada testa socio-ekonomske učinkovitosti.

PSC predstavlja omjer koji prikazuje odnos između uobičajenog troška javne nabave i ponude privatnog investitora koji dio rizika i odgovornosti prihvaća na sebe. Za svaki bi se projekt trebao razviti poseban PSC, a pomoću njega se može doći do podataka da li je gradnja nekog projekta putem modela javno-privatnog partnerstva prihvatljivija od uobičajene realizacije projekta primjenjujući postupak javne nabave te uključujući sve rizike koji slijede nakon toga. PSC se računa kao odnos sadašnjeg troška sveukupnih budućih izdataka projekta (za javnu nabavu) u njegovom ukupnom vijeku trajanja u odnosu na izdatak realizacije projekta putem modela JPP-a.

Izračun Neto sadašnje vrijednosti projekta (NPV)

Nakon provjere socio-ekonomske opravdanosti realizacije projekta putem modela javno-privatnog partnerstva izračunava se neto sadašnja vrijednost projekta za čitav period realizacije, uzimajući u obzir novčane tijekove, cijenu kapitala na tržištu i ukupno ulaganje. Da bi projekt uopće bio financijski isplativ neto sadašnja vrijednost projekta mora biti veća od nule. Prihvatljivi model javno-privatnog partnerstva dozvoljava potencijalnim investitorima da se uključe u financiranje projekta kao udjelničari.

Osim udjelničara projekti javne infrastrukture se financiraju i bespovratnim sredstvima od strane Ministarstva, fondova, Europske unije i ostalih izvora. Ukupni trošak projekta se dijelom namiruje od nepovratnih sredstava od raznih institucija te sredstava prikupljenih inicijalnom javnom ponudom od potencijalnih investitora koji očekuju određenu zaradu ulaganjem u projekt. Projekt javno-privatnog partnerstva će biti prihvatljiv udjelničarima uz uvjet da je zbroj svih novčanih tokova podijeljenih sa potencijom (1+k) tekuće godine veći od ukupnog troška projekta umanjenog za vanjska bespovratna sredstva.

Realizacija projekta

Nakon procjene da projekt ispunjava prethodne uvijete za realizaciju putem IPM modela, provjere putem PSC-a, te nakon dobivanja rezultata da je neto sadašnja vrijednost projekta veća od ukupne investicije i dobivenih bespovratnih sredstava, može se krenuti i konkretnom realizacijom projekta.

Svaki se projekt javno-privatnog partnerstva može realizirati na više načina, no IPM polazi od pretpostavke da je najbitnije zadovoljiti kriterij profitabilnosti projekta, te se iz tog razloga predlaže da se projekt planira na ne građevinskom zemljištu čija će se vrijednost povećati nakon prenamjene zemljišta koju će napraviti lokalna samouprava. Da bi projekt počeo s konkretnom realizacijom optimalni model javno-privatnog partnerstva pretpostavlja osnivanje ustrojenog društva (PUD) koje će upravljati projektom od njegovog začetka do konačne izgradnje. Nakon osnivanja PUD-a potrebna su određena financijska sredstva koja se trebaju skupiti inicijalnom javnom ponudom. Nakon što se zaokruži financijska konstrukcija i pripremi potrebna dokumentacija kreće se s izgradnjom projekta, a nakon izgradnje projekt se stavlja u funkciju i njime se upravlja.[28]

„Mon Perin" - primjer dobre prakse u Istarskoj županiji

Općina Bale uz konsenzus svih političkih stranaka provodi jedan projekt pretvaranja lokalne zajednice u funkcionalnu poduzetničku stranku pod nazivom „Mon Perin".Projekt bi trebao djelovati na principima održivog razvoja i racionalnog korištenja prirodnih resursa. Iz tog razloga potkraj 2005. godine osnovano društvo „Mon Perin" d.o.o., čiji su osnivači općina Bale, njeni građani i prijatelji koji žele sudjelovati u projektu. Od početnog temeljnog kapitala od 12 milijuna kuna i 740 osnivača, nakon gotovo 3 godine došlo se do 30 milijuna kuna temeljnog kapitala i 900 udjelničara. Ugovorom o osnivanju je osigurano da Općina Bale i ulagači s njenog područja imaju pravo na 50 tisuća kuna temeljnog kapitala, tako da će imati malo dionica, pa neće imati velike prihode od dividende. Međutim, prihode će osigurati najmom zemljišta i davanjem prava građenja.

Svojim inovativnim projektom „Mon Perin" Općina Bale je ne samo preduhitrila državno-županijski projekt „Brijuni rivijera" koji je djelomično obuhvaćao i područje njihove općine, već su projektom osigurali presudan utjecaj Općine na razvoj turizma na vlastitom području. Uloga tvrtke „Mon Perin" d.o.o. je da se brine o razvoju općine, prvenstveno da upravlja najvrjednijim resursima i općinskim zemljištem na kojem je predviđena gradnja turističkih objekata.

[28] Rajko, M., Ilak Peršurić, A.S., Juraković, L. (2010):Javno-privatno partnerstvo u funkciji razvoja ruralnog turizma, Zbornik radova 2. kongresa ruralnog turizma, Katica, D., Radoš, A. (Ur.), str 222.

Građani Bala su se 2007. godine tajnim glasanjem izjasnili, što je presedan u Republici Hrvatskoj, da općina ne prodaje svoje zemljište, već da ga daje u dugoročan zakup, pa je tako tvrtka „Mon Perin“ d.o.o. javnim natječajem dobila u zakup zemljište na kojem se trenutačno nalaze dva autokampa, a u idućem bi koraku na njemu trebala dobiti i pravo građenja. Na taj bi način „Mon Perin“ trebao postati prva turistička kompanija u vlasništvu lokalnog stanovništva koja ima svoje interese u obliku vlasničkih udjela.

Društvenim je ugovorom predviđeno da općina Bale prilikom sklapanja ugovora s investitorima u turističke objekte, koji se grade na obali, može postati ili njihov suvlasnik, ili pak na račun ustupanja koncesije steći nove dionice, a time i pravo na dividendu „Mon Perina.“ Presudan utjecaj na rad „Mon Perina“ i razvoj svoje turističke zone Općina je dobila i ugradnjom odredbe o pravu veta u društveni ugovor. Njoj je naime, bez obzira na broj dionica osigurano mjesto u Nadzornom odboru „Mon Perina“. Pravom veta u odboru Općina će ne samo štititi interese lokalne zajednice, već i utjecati na politiku zapošljavanja, kako bi priliku za upravljanje svojim gospodarskim resursima dobili mladi iz Bala, koji se i uz pomoć općinskih stipendija školuju na visokim školama.[29]

[29] Rajko, M., Ilak Peršurić, A.S., Juraković, L. (2010):Javno-privatno partnerstvo u funkciji razvoja ruralnog turizma, Zbornik radova 2. kongresa ruralnog turizma, Katica, D., Radoš, A. (Ur.), str 221-222.

ZAKLJUČAK

Tema rada je javno-privatno partnerstvo koje predstavlja suvremeni oblik suradnje između javnog i privatnog sektora, kako u svijetu tako i u Republici Hrvatskoj, gdje je i objašnjen njegov utjecaj na ruralni turizam. Na progresivan razvitak javno-privatnog partnerstva i sve širu upotrebu njegovih modela u svijetu biznisa utječe infrastruktura kao sastavni dio ekonomije neke zemlje te glavnih pokretača i ključnih preduvjeta za sami gospodarski razvoj zemlje. Iako kao teoretska misao postoji više od tridesetak godina , tek se posljednjih desetak godina intezivnije primjenjuje. Realno je očekivati da će njegova primjena u bližoj budućnosti značajno rasti, ponajprije zbog nedostatka novca u proračunima javno-privatnih tijela i potrebe da se unatoč toj nestašici i zadovolje određene javne potrebe.

Javno-privatno partnerstvo svoje visoko mjesto pronalazi i u ruralnom turizmu kroz poboljšanje atraktivnosti destinacije, poboljšanje produktivnosti, poboljšanje marketinške efikasnosti, a bitno je naglasiti i njegov pozitivan utjecaj na okoliš kroz sferu društveno odgovornog poslovanja, te na održivi razvoj. Ruralni turizam u Hrvatskoj je značajan činitelj u aktivaciji i razvoju ruralnog prostora. On pomaže očuvanju identiteta, onog lokalnog, tradicije, običaja, štiti okoliš, jača tradicijsku i ekološku proizvodnju te pomaže razvoju ruralnih krajeva temeljem održivog razvoja. U Hrvatskoj je ruralni turizam još uvijek nedovoljno iskorišten te mu se ne pridaje dovoljno važnosti. Proučavajući primjere javno privatnog partnerstva u ruralnom turizmu u svijetu, može se zaključiti da postoji cijeli niz uspješnih primjera, koji su značajno utjecali na daljnji i poboljšani razvoj tog tipa turizma u tim zemljama. Hrvatski ruralni turizam posjeduje nebrojene prednosti, te razvijanjem različitih selektivnih oblika turizma može puno kvalitetnije primjenjivati javno privatno partnerstvo.

S obzirom na dosadašnje iskustvo iz područja projektiranja, građenja i upravljanja javnom infrastrukturom putem modela javno-privatnog partnerstva, sve zakonske propise i legislativu, mišljenje javnog, ali i privatnog sektora te provedeno istraživanje u jedinicama lokalne samouprave u Istarskoj županiji moguće je formirati takav „prihvatljivi“ model javno - privatnog partnerstva IPM (Integrirani partnerski model)*)* kojim bi se trebali rukovoditi predstavnici javnog sektora ukoliko se odluče za izgradnju turističke infrastrukture putem modela javno-privatnog partnerstva.

IPM model uključuje više zainteresiranih strana i to: javnog partnera, privatnog partnera, udjelničare (fizičke i pravne osobe kojima je pružena mogućnost ulaganja u projekte javne infrastrukture) i civilni sektor (stanovništvo, vladine i nevladine udruge). Perspektiva budućih istraživanja javno-privatnog partnerstva u funkciji razvoja ruralnog turizma je u proširivanju uzorka na cijelu Hrvatsku te na neke susjedne zemlje koje su članice Europske unije, a sve u cilju dobivanja statistički reprezentativnijeg uzorka, koji bi omogućio sveobuhvatniju usporedbu i obradu rezultata.

Kao što je navedeno, a iz rada se zaključuje, mjesta za razvoj ruralnog turizma ne nedostaje. Ispunjavanjem pretpostavki za razvoj ovog oblika turizma, poticanjem poduzetništva te uz pomoć države i raznih udruga moguće je zadovoljiti potražnju na tržištu, privući turiste te omogućiti kontinuiran razvoj i revitalizaciju ruralnih područja u Hrvatskoj.

POPIS LITERATURE

1. Yescombe, E.R.: Public-Private Partnerships, Principales of Policy and Finance, Oxford, 2007.
2. Delnet Thematic Brief no 1, Public-Private Partnerships: A Key Tool for Consolodating Social Dialogue at the Local Level, DELNET, svibanj 2005.
3. Juričić, D.: Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled, Zagreb, 2011.
4. Šimović, Rogić-Lugarić, Šimović, Vuletić-Antić: Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa , op. cit. (bilj. 25).
5. Kim, D.K., Kim C. and Lee T.H. (2005): Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region, APEC Tourism Working Group (TWG) & Ministry of culture and Tourism, Republic of Korea.
6. Kunst, I., Primjenjivanost modela javno privatnih partnerstva u turizmu, Acta turistica, Vol.23.Prosinac 2011.
7. Jeffries D. prema Rajko M., Ilak Petrušić., S.A., Juraković L.,: JPP u funkciji razvoja ruralnog turizma, primjeri dobre prakse, Zbornik radova 2.kongresa ruralnog turizma, znanstveni rad, Lošinj, 21-25.04.2010.
8. Ministarstvo turizma, Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine, Finalna verzija prema M.Perić : Projektni menadžment i JPP u turizmu – doktorska disertacija (2009).
9. Perić M., : Projektni menadžment i JPP u turizmu – doktorska disertacija, Opatija 2009.
10. Prilagođeno prema KPMG Canada, Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective World Tourism Organization Madrid, 2004.
11. WTOBC, Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness, WTO sumit u Madridu 2000.
12. Branko Blažević, Milena Perišić: Turistička regionalizacija u globalnim procesima, Opatija 2009.
13. Rajko, M., Ilak Peršurić, A.S., Juraković, L. (2010): Javno-privatno partnerstvo u funkciji razvoja ruralnog turizma, Zbornik radova 2. kongresa ruralnog turizma, Katica, D., Radoš, A. (Ur.)