Projektni menadžment i javno privatno partnerstvo u turizmu

Perić, Marko

Doctoral thesis / Disertacija

2009

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Rijeka, Faculty of Tourism and Hospitality Management / Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:188:091759

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

Repository of the University of Rijeka Library - SVKRI Repository

UNIRI DIGITALNA KNJIŽNICA

Image not found or type unknown

SVEUČILIŠTE U RIJECI

FAKULTET ZA MENADŽMENT U TURIZMU I UGOSTITELJSTVU
OPATIJA

MARKO PERIĆ

PROJEKTNI MENADŽMENT I JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U TURIZMU

DOKTORSKA DISERTACIJA

OPATIJA, 2009.

Mentor rada: Prof. dr. sc.Vinka Cetinski

Doktorska disertacija obranjena je dana 24. srpnja 2009. godine na Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji, pred povjerenstvom za obranu u sastavu:

1. Dr. sc. Zoran Ivanović, redoviti profesor u trajnom zvanju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji, predsjednik
2. Dr. sc. Vinka Cetinski, izvanredni profesor Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji, mentor
3. Dr. sc. Branko Blažević, redoviti profesor Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji, član

Rad ukupno ima 344 stranice.
Ključne riječi: projektni menadžment, javni sektor, privatni sektor, javno privatno partnerstvo, model BOT, turizam

SAŽETAK

Projektni menadžment kao važno sredstvo modernog menadžmenta i javno privatno partnerstvo kao model suradnje javnog i privatnog sektora sustavno se proučavaju u posljednjih dvadesetak godina. Međutim sprega i međuovisnost projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva nije dovoljno teorijski istražena ni u praksi afirmirana, posebice kada je riječ o turizmu. Ni u hrvatskim ni u međunarodnim razmjerima ne postoji dominantan model javno privatnog partnerstva u turizmu kao ni sustavna metodologija projektnog menadžmenta koja bi se odnosila na javno privatno partnerstvo u turizmu. U okviru navedenog problema i predmeta istraživanja postavljena je znanstvena hipoteza: Suvremenim pristupom projektnog menadžmenta omogućuje se komercijalna transformacija javnog sektora i partnerstvo, kao pretpostavka razvoja turizma na svim upravljačkim razinama. Svrha i ciljevi ovoga rada bili su istražiti teorijske odrednice i strateški okvir projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu, načelno utvrditi kriterije javnog i privatnog sektora prilikom uspostave partnerstva u turizmu, izabrati model partnerstva najprimjereniji potrebama hrvatskog turizma te utvrditi metodologiju projektnog menadžmenta u izabranom modelu partnerstva. Rezultati istraživanja potvrdili su postavljenu hipotezu. Dobrobit (*welfare*) zajednice s aspekta javnog sektora i novostvorena akumulacija (profit) s aspekta privatnog sektora identificirani su kao ključni kriteriji izbora modela javno privatnog partnerstva. Na temelju navedenih kriterija, a istodobno uvažavajući važnost vlasništva nad turistički atraktivnim prostorom, izabran je model BOT (*Buildt – Operate – Transfer*, Izgradi – Upravljaj – Prenesi) kao najprimjereniji potrebama hrvatskog turizma. Na izabrani model primijenjena je metodologija projektnog menadžmenta te je istaknuta suradnja na određenim projektnim aktivnostima čime su istodobno zadovoljeni osnovni izravni ekonomski pokazatelji učinkovitosti koje preferira privatni partner, ali također i širi društveni učinci koje preferira javni partner. Konkretni primjeri iz prakse u kojima je izložen odabrani model potvrdili su rezultate istraživanja.

Ključne riječi: projektni menadžment, javni sektor, privatni sektor, javno privatno partnerstvo, model BOT, turizam

SUMMARY

Project management as an important instrument of modern management and public-private partnership as model of public and private sector collaboration were systematically studied in last 20 years. However, correlation and interdependence of project management and public-private partnership is not adequately researched in theory and established in practice, especially considering tourism. Either in Croatian or in international proportions, dominant model of public-private partnership in tourism and systematic project management methodology in public-private partnerships in tourism do not exist. In consideration of the problem and subjects of research, the following research hypothesis was formulated: Modern project management approach enables commercial transformation of public sector and partnership, as premise of tourism development at all management levels. The purpose and aim of this thesis were to research the theoretical determinants and strategic frame of project management and public-private partnership in tourism, to establish public and private sector criteria for implementing partnership in tourism, to select the most appropriate partnership model considering Croatian tourism and to define the project management methodology on selected partnership model. The research results have confirmed the hypothesis set. Community welfare for public sector and newly created accumulation (profit) for private sector have been identified as the key criteria in the process of public private partnership model selection. On the basis of these criteria, while recognizing the importance of ownership over potentially attractive tourist locations at the same time, BOT (*Build – Operate – Transfer*) model is selected as optimal in relation to the needs and expectations of Croatian tourism. The methodology of project management is implemented on selected BOT model and cooperation on specific project activities is pointed out which satisfy at the same time both basic direct economic indicators of profitability preferred from private partner and wider social impacts preferred from public partner. Presented case studies of the selected model have confirmed the results of the research.

Key words: project management, public sector, private sector, public-private partnership, BOT model, tourism

KAZALO

SAŽETAK ..... **I**

SUMMARY ..... **II**

1. UVOD **1**

1.1. Problem istraživanja 1
1.2. Svrha, cilj i zadaci istraživanja 2
1.3. Ocjena dosadašnjih istraživanja 3
1.4. Znanstvene metode istraživanja 3
1.5. Struktura rada 4

2. TEORIJSKO-METODOLOŠKO ODREĐENJE PROJEKTNOG MENADŽMENTA **6**

2.1. Definicija projekta 6
2.1.1. Klasifikacija projekata 8
2.1.2. Životni ciklus projekta 12
2.1.2.1. Faze životnog ciklusa općeg projekta 12
2.1.2.2. Upravljanje životnim ciklusom projekta 18
2.1.3. Projektni *stakeholderi* 20
2.2. Definicija projektnog menadžmenta 24
2.2.1. Definicija općeg menadžmenta 24
2.2.2. Projektni menadžment 26
2.2.2.1. Odnos općeg i projektnog menadžmenta 29
2.2.2.2. Povijesni razvoj i organizacije projektnog menadžmenta 31
2.2.2.3. Kriteriji za primjenu projektnog menadžmenta 34
2.2.2.4. Osnovna znanja i vještine te kompetentnost projektnog menadžera 35
2.2.2.4.1. Osnovna menadžerska znanja i vještine 36
2.2.2.4.2. Kompetentnost projektnog menadžera 37
2.3. Procesi upravljanja projektom 38
2.3.1. Planiranje projekta 38
2.3.1.1. Definiranje problema i ciljeva te strategije projekta 40
2.3.1.2. Analiza okoline projekta 41
2.3.1.3. Definiranje obuhvata projekta i raščlanjivanje radnih zadataka 44
2.3.1.4. Planiranje vremenskih rokova i projektnih troškova 45
2.3.1.5. Upravljanje kvalitetom projekta 47
2.3.1.6. Upravljanje projektnim rizicima 49
2.3.1.7. Planiranje nabave 52
2.3.2. Organiziranje projekta 53
2.3.2.1. Projektna organizacijska struktura 53
2.3.2.2. Formiranje i karakteristike projektnih timova 55
2.3.3. Vođenje projekta 58
2.3.3.1. Zadaci vođe projekta 58
2.3.3.2. Kompetencije vođe projekta i stilovi vođenja 59

2.3.3.3. Komunikacija u projektu 61
2.3.3.4. Motiviranje 64
2.3.4. Kontrola projekta 65
2.3.4.1. Ključni parametri kontrole 67
2.3.4.2. Audit projekta 68

3. TEORIJSKO-METODOLOŠKO ODREĐENJE JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA 71

3.1. Javni sektor i njegove zadaće (funkcije) 75
3.1.1. Zadaće (funkcije) javnog sektora 76
3.1.2. Novija promišljanja o zadaćama javnog sektora 79
3.1.3. Učinkovitost i problemi javnog sektora 83
3.2. Privatni sektor i njegove zadaće 87
3.2.1. Značajke i zadaće privatnog sektora 89
3.2.1.1. Poduzetnička inicijativa privatnog sektora i doprinos zaposlenosti 89
3.2.1.2. Politika poticanja razvoja malih i srednjih poduzeća 93
3.2.2. Privatizacija kao proces (re)afirmacije privatnog sektora 96
3.3. Sinergija javnog i privatnog sektora – Javno privatno patnerstvo (JPP) 100
3.3.1. Razumijevanje partnerstva javnog i privatnog sektora 101
3.3.2. Sudionici/partneri na projektima i njihovi interesi za partnerstvo 103
3.3.3. Područja partnerstva 108
3.3.4. Europska dimenzija partnerstva – iskustvo i praksa Europske Unije 110
3.4. Prednosti i nedostaci javno privatnog partnerstva 118
3.4.1. Prednosti javno privatnog partnerstva 119
3.4.2. Nedostaci javno privatnog partnerstva 123
3.5. Modeli javno privatnih partnerstava 125
3.5.1. Poslovni i pravni okvir za partnerstvo javnog i privatnog sektora 126
3.5.2. Mogući modeli javno privatnih partnerstava 129
3.5.2.1. Privatna financijska inicijativa 137
3.5.2.2. Model izgradnje, upravljanja i prijenosa – BOT 140

4. STRATEŠKI OKVIR PROJEKTNOG MENADŽMENTA I JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U TURIZMU 146

4.1. Strateško upravljanje turizmom na tri razine 146
4.1.1. Opći model strateškog upravljanja 146
4.1.2. Strateško upravljanje u uslužnim djelatnostima 151
4.1.3. Turizam kao kompleksna uslužna aktivnost 153
4.1.4. Strateško upravljanje turizmom 155
4.1.4.1. Strateško upravljanje na nacionalnoj razini 156
4.1.4.2. Strateško upravljanje na regionalnoj razini 158
4.1.4.3. Strateško upravljanje na razini turističko-ugostiteljskog poduzeća 160
4.1.4.4. Integrirani model strateškog upravljanja turizmom 163
4.2. Uloga projekata u primjeni strategije razvoja turizma 165
4.2.1. Ostvarenje strategije putem projekata – Projektno ostvarenje strategije 167
4.2.2. Prilagodba projekata i mijenjanje postojeće okoline 170

4.3. Uloga javno privatnog partnerstva u primjeni strategije razvoja turizma 172

5. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U TURIZMU I IZBOR MODELA U REPUBLICI HRVATSKOJ 176

5.1. Svjetska iskustva i modeli javno privatnog partnerstva u turizmu 176
5.1.1. Područja suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu 179
5.1.1.1. Suradnja za unapređenje privlačnosti destinacije 183
5.1.1.2. Suradnja za unapređenje efikasnosti marketinga 184
5.1.1.3. Suradnja za unapređenje produktivnosti destinacije 185
5.1.1.4. Suradnja za unapređenje menadžmenta destinacije 186
5.1.2. Primjeri javno privatnog partnerstva u turizmu iz svijeta 187
5.2. Pregled i obilježja razvoja turizma u Republici Hrvatskoj 191
5.2.1. Osnovni pokazatelji i obilježja novije hrvatske turističke industrije 191
5.2.2. SWOT analiza turizma Republike Hrvatske 195
5.2.3. Mogućnosti razvoja suvremenih tipova turizma 199
5.3. Pravni okvir i iskustva javno privatnog partnerstva u turizmu u Republici Hrvatskoj 204
5.3.1. Pravni okvir za uspostavljanje javno privatnog partnerstva 204
5.3.2. Iskustva javno privatnog partnerstva u turizmu u Republici Hrvatskoj 207
5.3.2.1. Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije – partnerstvo u praksi 209
5.3.2.2. Primjer realizacije turističkih projekata Grada Šibenika po modelu BOT.. 213
5.3.2.3. Primjer realizacije Zdravstveno – turističkog projekta Stubičke Toplice suradnjom s izabranim privatnim partnerom 217
5.3.2.4. Pregled ulaganja u hrvatski turizam po županijama 219
5.4. Kriteriji implementacije modela javno privatnog partnerstva u hrvatski turizam 222
5.4.1. Kriteriji javnog sektora 223
5.4.2. Kriteriji privatnog sektora 230
5.4.3. Ograničenja primjene javno privatnog partnerstva u turizmu 232
5.5. Izbor modela javno privatnog partnerstva u turizmu Republike Hrvatske 236

6. IMPLEMENTACIJA PROJEKTNOG MENADŽMENTA U MODEL JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U TURIZMU 245

6.1. Projektni menadžment u BOT modelu javno privatnog partnerstva u turizmu 247
6.1.1. Projektni menadžment javnog partnera u BOT modelu 247
6.1.1.1. Planiranje projekta s aspekta javnog partnera 248
6.1.1.2. Organizacija projekta s aspekta javnog partnera 253
6.1.1.3. Vođenje projekta s aspekta javnog partnera 256
6.1.1.4. Kontrola projekta s aspekta javnog partnera 257
6.1.2. Projektni menadžment privatnog partnera u BOT modelu 259
6.1.2.1. Planiranje projekta s aspekta privatnog partnera 259
6.1.2.2. Organizacija projekta s aspekta privatnog partnera 266
6.1.2.3. Vođenje projekta s aspekta privatnog partnera 269
6.1.2.4. Kontrola projekta s aspekta privatnog partnera 270
6.1.3. Projektni menadžment međusobne suradnje javnog i privatnog partnera 272

6.2. Ograničavajući faktori kod implementacije projektnog menadžmenta u (BOT) model javno privatnog partnerstva u turizmu 276
6.2.1. Ograničavajući čimbenici unutarnjega karaktera 277
6.2.2. Ograničavajući čimbenici vanjskoga karaktera 279

7. SIMULACIJA KONKRETNE IMPLEMENTACIJE PROJEKTNOG MENADŽMENTA U MODEL JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U TURIZMU – SLUČAJEVI IZ PRAKSE 285

7.1. Slučaj iz prakse 1: Projekt BRIJUNI RIVIJERA 285
7.2. Slučaj iz prakse 2: Projekt Turističkog resorta AENONA 299

8. ZAKLJUČAK 315

LITERATURA 327

POPIS GRAFIKONA 337

POPIS SHEMA 337

POPIS SLIKA 338

POPIS TABLICA 338

1. UVOD

1.1. Problem istraživanja

Predmet ovoga istraživanja jest projektni menadžment odnosno projekti i upravljanje projektima u uvjetima javno privatnog partnerstva u turizmu.

Javno privatno partnerstvo predstavlja suradnju većeg ili manjeg broja ljudi i/ili organizacija u javnom i privatnom sektoru s ciljem ostvarenja određene koristi. Kao svjetski trend od početka devedesetih godina prošlog stoljeća, u razvijenim i zemljama u razvoju, model partnerstva rezultirao je mnogobrojnim projektima prvenstveno u sektoru energetike, prijevoza, telekomunikacija, komunalnom sektoru, a posljednjih godina i u turizmu.

Praksa projektnog menadžmenta prisutna je već stoljećima od najranijih poslovnih pothvata, prvenstveno građevinskih. Međutim tek se u posljednjih nekoliko desetljeća češće javljaju i teorijska razmatranja. Štoviše, projektni je menadžment postao važno sredstvo modernog menadžmenta, osobito kada je riječ o velikim, specifičnim i vrlo zahtjevnim poslovima koji traže specijalizaciju i poznavanje mnogobrojnih vještina.

Projektni menadžment i njegova orijentiranost prema profitu u privatnom sektoru su teorijski i praktično dobro definirani. Međutim kada je riječ o pojedinačnim iskustvima projektnog menadžmenta u javnom i javno privatnom sektoru, situacija je znatno nepovoljnija. Ta su iskustva još uvijek poprilično skromna, a posebno je zabrinjavajuće to što se sprega projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu još uvijek nije adekvatno naglasila.

Stoga se u ovome radu istražuju teorijske i praktične odrednice projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva s posebnim osvrtom na njihovu implementaciju u području turizma, uvažavajući ekonomske zakonitosti te povijesno međunarodno i domaće iskustvo.

Naglasak istraživanja usmjeren je na primjenu projektnog menadžmenta u izabranom modelu javno privatnog partnerstva koji će biti u funkciji stvaranja profita, a da se pritom ne izgubi osnovna misija javnog sektora. Drugim riječima, takav oblik projektnog menadžmenta treba zadovoljiti osnovne izravne ekonomske pokazatelje

učinkovitosti koje preferira privatni partner, ali isto tako kao važan kriterij odabira treba zadovoljiti i neke neizravne, odnosno šire društvene učinke koje preferira javni partner.

U okviru navedenog problema i predmeta istraživanja postavlja se temeljna radna hipoteza:

SUVREMENIM PRISTUPOM PROJEKTNOG MENADŽMENTA OMOGUĆUJE SE KOMERCIJALNA TRANSFORMACIJA JAVNOG SEKTORA I PARTNERSTVO, KAO PRETPOSTAVKA RAZVOJA TURIZMA NA SVIM UPRAVLJAČKIM RAZINAMA.

1.2. Svrha, cilj i zadaci istraživanja

Svrha i ciljevi proizlaze iz prethodno utvrđenog problema i predmeta istraživanja te postavljene hipoteze.

Da bi se primjereno riješio problem istraživanja, dokazala postavljena hipoteza te postigla svrha i ciljevi istraživanja, potrebno je da se znanstveno utemeljeno:

- istraže teorijske odrednice i strateški okvir projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva,
- teorijski analiziraju mogući modeli javno privatnog partnerstva,
- teorijski analiziraju procesi projektnog menadžmenta,
- analizira povijesni razvoj i sadašnje stanje u hrvatskom turizmu,
- načelno utvrde kriteriji javnog i privatnog sektora prilikom uspostave javno privatnog partnerstva u turizmu,
- izaberu modeli javno privatnog partnerstva koji su primjereni potrebama hrvatskog turizma,
- teorijski i na primjeru utvrdi metodologija projektnog menadžmenta u modelu javno privatnog partnerstva.

Zadatak je teorijski i praktično dokazati da projektni menadžment pruža metodologiju upravljanja kojom se istodobno može bitno pridonijeti interesima javnog i privatnog sektora u turizmu.

1.3. Ocjena dosadašnjih istraživanja

Analizom objavljenih djela iz područja istraživanja može se zaključiti kako sprega i međuovisnost projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva nije dovoljno teorijski istražena i u praksi afirmirana. Strani autori predmetne teme sustavno proučavaju u posljednjih dvadesetak godina, međutim ne u njihovu međuodnosu već uglavnom izolirano. Domaća literatura općenito je siromašna u proučavanju izabrane tematike, a osobito njihova međuodnosa.

Također, ni u hrvatskim ni u međunarodnim razmjerima ne postoji dominantan model javno privatnog partnerstva u turizmu kao ni sustavna metodologija projektnog menadžmenta koja bi se odnosila na javno privatno partnerstvo u turizmu.

Može se zaključiti kako je odabrana tema aktualna i nedovoljno istražena te da još nije sustavno obrađivana. Stoga je ovaj rad pokušaj definiranja takva suvremenog projektnog menadžmenta kojim se istodobno može bitno pridonijeti interesima javnog i privatnog sektora u turizmu te omogućiti partnerstvo kao pretpostavku razvoja turizma na svim upravljačkim razinama.

1.4. Znanstvene metode istraživanja

Tijekom provođenja pojedinih faza istraživanja, formuliranja i interpretiranja rezultata istraživanja korištene su u odgovarajućim kombinacijama mnogobrojne znanstvene metode. Od općih znanstvenih metoda treba izdvojiti:

- povijesnu metodu i metodu kompilacije – korištenjem znanstvene i stručne literature iz područja istraživanja;
- metodu teorije sustava – promatrajući turizam i turističku destinaciju kao podsustave ili nadsustave nekoga višeg ili nižeg sustava;
- komparativnu metodu – uspoređujući međusobno izabrane modele partnerstva;
- metodu studije slučaja – na primjeru izabranih destinacija i projekata javno privatnog partnerstva primijeniti model razvoja i dokazati hipotezu;
- statističku i matematičku metodu – pri oblikovanju i interpretaciji pokazatelja rasta i razvoja turizma;

- metodu intervjua – prilikom prikupljanja podataka i obavijesti o različitim modelima javno privatnog partnerstva, njihovim prednostima i nedostacima.

Također, u istraživanju su korištene i posebne znanstvene metode, prije svega metode analize i sinteze, indukcije i dedukcije, definicije, apstrakcije i konkretizacije, generalizacije i specijalizacije, klasifikacije i dokazivanja.

Posebno treba naglasiti da je znatan dio istraživačkog rada uključivao i osobno sudjelovanje autora u pripremi provedbe konkretnog projekta javno privatnog partnerstva radnog naziva AENONA.

1.5. Struktura rada

Struktura rada sastoji se od ukupno osam cjelina.

U uvodnom dijelu doktorske disertacije definira se problem istraživanja, postavlja radna hipoteza, određuju svrha i ciljevi istraživanja, ocjenjuju dosadašnja istraživanja, navode najvažnije korištene znanstvene metode istraživanja te obrazlaže struktura rada.

U drugom i trećem dijelu rada analizira se teorijsko-metodološka osnova predmetnih okosnica rada. Drugi dio, *Teorijsko-metodološko određenje projektnog menadžmenta*, analizira pojmove projekta i projektnog menadžmenta. Analizira se odnos općeg i projektnog menadžmenta te se utvrđuju kriteriji potrebni za primjenu projektnog menadžmenta. Poseban naglasak daje se analizi osnovnih procesa projektnog menadžmenta – planiranju, organizaciji, vođenju i kontroli.

U trećem dijelu rada, *Teorijsko-metodološko određenje javno privatnog partnerstva,* pojedinačno se analiziraju i utvrđuju zadaće (funkcije) javnog i privatnog sektora, a zatim i pojam javno privatnog partnerstva. Analiza odabranih modela javno privatnog partnerstva ključan je dio tog dijela rada.

Četvrtim dijelom rada, pod naslovom *Strateški okvir projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu*, obrađuje se strateški okvir projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu. Identificira se integrirani model upravljanja u turizmu na trima različitim razinama (makrorazini, mezorazini i mikrorazini) i potreba njihove međusobne usklađenosti. Također, istražuje se uloga

projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u primjeni strategije razvoja turizma.

U petom dijelu rada, naslovljenom *Javno-privatno partnerstvo u turizmu i izbor modela u Republici Hrvatskoj*, iznosi se pregled svjetskih i hrvatskih iskustava s javno privatnim partnerstvom u turizmu. U sklopu toga poglavlja prikazuje se i povijesni pregled razvoja turizma u Hrvatskoj. Kao najvažniji dio tog dijela rada, teorijski se utvrđuju kriteriji javnog i privatnog sektora te pojedina ograničenja za implementaciju modela javno privatnog partnerstva u turizam. Konačno, na temelju definiranih kriterija i ograničenja izabire se model javno privatnog partnerstva koji je najprimjereniji hrvatskom turizmu.

Šesti dio rada, *Implementacija projektnog menadžmenta u model javno privatnog partnerstva u turizmu*, ključan je u istraživanju predmetne problematike. Na izabrani model javno privatnog partnerstva primjenjuje se i detaljno analizira metodologija projektnog menadžmenta sa svim njezinim procesima i potprocesima i to s aspekata javnog i privatnog partnera te njihove međusobne suradnje. Također, identificiraju se i analiziraju neki faktori koji mogu ograničiti primjenu projektnog menadžmenta u modelu javno privatnog partnerstva u turizmu.

U sedmom dijelu rada simulira se model projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu. Na konkretnim primjerima izlaže se odabrani model koji zadovoljava rezultate (kriterije, sadržaje i ciljeve) istraživanja.

Posljednji dio rada, zaključak, sustavno i precizno formulira i prezentira rezultate istraživanja ovog rada kojim se dokazuje postavljena hipoteza.

2. TEORIJSKO-METODOLOŠKO ODREĐENJE PROJEKTNOG MENADŽMENTA

Kako bi se što bolje predstavio projektni menadžment potrebno je najprije definirati i objasniti pojam projekta. Također, u nastavku se analizira odnos općeg i projektnog menadžmenta te se utvrđuju kriteriji potrebni za primjenu projektnog menadžmenta. Poseban naglasak daje se analizi osnovnih procesa projektnog menadžmenta – planiranju, organizaciji, vođenju i kontroli.

2.1. Definicija projekta

U teoriji, literaturi i praksi postoje mnogobrojni načini definiranja projekta, međutim u većini njih projektom se smatra ciljno usmjereni jednokratni proces, koji ima definirani početak i završetak i koji zahtijeva organizaciju izvođenja dok se ne postigne zadani konačni cilj.

Jedna od ranijih definicija, iz sredine prošlog stoljeća kada su se teorija i praksa projektnog menadžmenta ubrzano razvijale, ističe kako je projekt svaki pothvat s konačno definiranim ciljevima koji predstavljaju specifičnu uporabnu vrijednost u zadovoljavanju nekih potreba i želja.[1] Newman, Warren i McGill smatraju da je projekt jednostavno skup do određene mjere samostalnih i jasno definiranih aktivnosti; projekt uobičajeno ima jasno sročenu misiju i unaprijed određenu točku završetka.[2]

Vodeća profesionalna organizacija za projektni menadžment – Institut za projektni menadžment (*Project Management Institute* – PMI) definira projekt kao jednokratan pothvat poduzet s ciljem da se kreira jedinstveno rješenje, proizvod ili usluga[3].

Bitno je istaknuti još dvije definicije projekta koje se navode u domaćoj literaturi. Hauc pod projektom podrazumijeva "zaključni proces oblikovanja i izvođenja određenih

[1] Currier Davies, R., *The Fundamentals of Top Management*, Harper, New York, 1951., str. 268. Prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, McGraw-Hill, New York, 2002., str. 3.
[2] Newman, W. H., Warren, E. K., McGill, A. R., *The Process of Management: Strategy, Action, Results*, 6th ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1987., str. 140. Prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 4.
[3] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, Pennsylvania, USA, 2000., str. 4.

aktivnosti koje su međusobno logički povezane u postizanju internih i eksternih namjenskih ciljeva i odgovarajućih internih i eksternih objektnih ciljeva, tako da se postepeno dobiva konačni cilj projekta"[4]. Bahtijarević-Šiber projekt definira kao "ciljno usmjerenu, jednokratnu, relativno novu i kompleksnu namjeru, produkt ili cjelovitost međusobno povezanih aktivnosti čije je trajanje vremenski ograničeno, a ispunjenje odnosno realizacija povezana s korištenjem zamašnih resursa i visokim rizikom pa zbog toga zahtijeva suradnju različitih stručnjaka (timski rad), ocjenjivanje valjanosti i posebno organiziranje"[5].

Na osnovi prethodno navedenog može se zaključiti da je projekt jednokratan proces odnosno cjelovitost međusobno povezanih aktivnosti usmjerenih ka postizanju unaprijed definiranog cilja čija realizacija zahtijeva koordinaciju različitih, najčešće ograničenih resursa, a nastalih upravo zbog naglih promjena i pritisaka konkurencije koji su utjecali na to da se u određeni posao uvede više jedinstvenosti i inovacija, a manje rutine i ponavljanja.

Iz navedenog moguće je definirati opća obilježja projekta, a to su:

- jednokratnost,
- proces,
- unaprijed definiran cilj,
- koordinacija ograničenih resursa,
- jedinstvenost.

Jednokratnost znači da svaki projekt ima ograničeno trajanje, odnosno da ima definiran početak i završetak. Projekt obično završava ostvarenjem cilja ili u trenutku kada se uvidi da se zadani cilj nikako ne može postići.

Proces podrazumijeva da se projekt sastoji od međusobno povezanih aktivnosti koje se postupno provode s ciljem ostvarenja unaprijed definirana cilja. Projekti koji nemaju jasno definiran cilj osuđeni su na neuspjeh.

Koordinacija ograničenih resursa podrazumijeva da se tijekom provođenja projekta koriste različiti ljudski, materijalni, financijski i informacijski resursi koji nisu

[4] Hauc, A., *Organiziranje projekata*, Informator, Zagreb, 1982., str. 43.
[5] Bahtijarević-Šiber, F. et. al*., Organizacijska teorija*, Informator, Zagreb, 1991., str. 273.

neograničeni već se njima mora racionalno upravljati. Koordinacija ljudskih resursa podrazumijeva posebnu organizaciju i timski rad.

Jedinstvenost podrazumijeva da se čak i naizgled isti proizvodi ili usluge razlikuju. Stvaranje nečega što do sada ne postoji ili stvaranje nečega na nov način i/ili pod novim uvjetima čini proizvod ili uslugu jedinstvenima. Ne postoje dva u potpunosti identična projekta.

2.1.1. Klasifikacija projekata

Projekte poduzimaju pojedinci i/ili timovi i to na svim razinama privatnog i/ili javnog života. Pritom, njih ne definira neka organizacija ili industrija, već se na njih jednostavno gleda kao na određeni zadatak ili posao koji treba obaviti. Upravo zbog velike raznolikosti u praksi provedivih projekata i vrlo širokog spektra primjene projektnog pristupa klasifikacija je projekata uvelike otežana, a razumijevanje i razlikovanje tipova projekta bitno je jer može pomoći u načinu kako pristupiti problemu koji treba riješiti, koliko detaljno planirati aktivnosti te u razvoju organizacijskih kompetencija (individualnih i timskih) potrebnih za uspješnu provedbu pojedinog projekta.

Mnogobrojna su gledišta s kojih je moguće promatrati projekte, a ona ujedno čine i kriterije njihove klasifikacije. Jedna od jednostavnijih klasifikacija, prema kriteriju broja ljudi koji sudjeluju na projektu, projekte dijeli na:

1. individualne – projekte koje pojedinac izvodi samostalno poput slikanja slike, pisanja knjige ili članka i slično; najčešće je riječ o projektima iz privatnog života pojedinca,
2. grupne – projekte koje izvode projektni timovi.

U domaćoj i stranoj literaturi posebno se navode i sljedeći kriteriji:

A) Prema predmetu projekta razlikuju se:[6]

1. fizički projekti – koji za rezultat imaju neki konkretni, opipljivi rezultat,
2. apstraktni projekti – rezultat kojih se ne može konkretno opipati i mjeriti;

[6] Zogg, A., *Systemorientiertes Projekt-Management*, Verlag Industrielle Organisation, Zürich, 1974., str. 11. Preuzeto iz: Hauc. A., *Organiziranje projekata,* op. cit., str. 45.

B) Prema rezultatu odnosno cilju koji projektom treba dobiti razlikuju se:[7]

1. proizvodni projekti – rezultat kojih je razvoj i isporuka proizvoda, obično vanjskim korisnicima,
2. uslužni projekti – rezultat kojih je određena uslužna radnja obično vanjskim korisnicima,
3. projekti permanentnog poboljšanja – interni projekti koji imaju za cilj promjenu (poboljšanje) unutarnjih procesa u organizaciji;

C) Prema složenosti problema koji se projektom rješava razlikuju se:[8]

1. jednostavni projekti – projekti koji obično rješavaju manje složen problem,
2. kompleksni projekti – projekti koji rješavaju probleme složenije naravi;

D) Prema području u kojem se projekt izvodi razlikuju se:[9]

1. tehnički projekti,
2. ekonomski projekti,
3. privredni projekti,
4. društveno-politički projekti,
5. kulturni projekti,
6. projekti kriznog značenja (npr. elementarne nepogode);

E) Prema načinu planiranja i načinu izvedbe, te riziku očekivanog rezultata projekta razlikuju se:[10]

1. determinirani projekti – kod kojih su aktivnosti i njihova međusobna povezanost poznate unaprijed prije faze izvođenja; ciljevi su također određeni unaprijed s velikom vjerojatnošću da će se i realizirati,
2. stohastički projekti – kod kojih se izvedba ne može unaprijed planirati u svim elementima; plan izvedbe je malo vjerojatan i zato pun alternativnih putova, a

[7] *Cleland, D. I., Ireland, L. R., Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, McGraw-Hill, New York, 2002., str. 91.

[8] Bloch, W., *Projektorganisation*, članak W. Daenzer, Führungsaspekte und Wiederstände bei der Realisation von Projekten, Beuth-Vertrieb/GmbH, Berlin, Koln, Frankfurt am Main, 1974., str. 11-12. Preuzeto iz: Hauc, A., *Organiziranje projekata*, op. cit., str. 45.

[9] Heuer, G., *Projekt-management*, Vogel-Verlag, Würzburg, 1979., str. 9. Preuzeto iz Hauc, A., *Organiziranje projekata*, op. cit., str. 45.

[10] Gehring, H., *Projekt Informations-systeme*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1975., str. 80. Preuzeto iz: Hauc, A., *Organiziranje projekata*, op. cit., str. 46.

cilj projekta moguć je u jednoj od više varijanata (primjerice istraživački i razvojni projekti).

F) S obzirom na učestalost pojavljivanja projekta u ukupnom sustavu postoje:[11]

1. jednokratni projekti – koji se provode samo jednom i nikad više u identičnom obliku i pod identičnim uvjetima,
2. projektni procesi – koji se iterativno provode, obično s ciljem unapređenja funkcioniranja i kontrole cjelokupnog sustava;

G) S obzirom na eksploataciju koju projekti omogućujeju razlikuju se:[12]

1. projekti s neposrednom ekonomskom efikasnošću – koji nositelju projekta osiguravaju ekonomske učinke odnosno dohodak/prihod/profit (npr. projekti uvođenja novih proizvoda ili usluga, projekti osvajanja novih tržišta, projekti izgradnje energetskih postrojenja itd),
2. projekti s posrednom ekonomskom efikasnošću – uopće nositelju projekta ne osiguravaju prihod ili pak ne osiguravaju prihod u tolikoj mjeri da mogu samostalno ekonomski racionalno egzistirati (to su, primjerice, infrastrukturni projekti, projekti izgradnje cesta i sl.).[13]

Također, za razvrstavanje projekata mogu se koristiti i sljedeći kriteriji[14]:

- veličina projekta – pri čemu se veličina može određivati na temelju vrijednosti investicije, broja potrebnih ljudi na projektu, trajanja, geografskog obuhvata ili neke od kombinacija navedenog),
- važnost/prioritet koje projekt ima za poslovanje poduzeća, korisnike i kupce – pri čemu se razlikuju projekti strateške, operativne, velike, srednje, male važnosti,
- stupanj rizika – pri čemu se razlikuju projekti s visokim, srednjim i niskim stupnjem rizika,

---

[11] Hauc, A., *Upravljanje projektima*, Informator, Zagreb, 1975., str. 71. Preuzeto iz: Hauc, A., *Organiziranje projekata*, op. cit., str. 54-58.

[12] Bobek, S., Hauc, A., Semolič, B., Treven, Sonja, *Strateški management i projekti*, Informator, Zagreb, 1991., str. 101.

[13] Ipak treba napomenuti kako je danas snažna tendencija da se što je moguće više takvih javnih projekata provede u suradnji s privatnim partnerima kroz tzv. javno privatno partnerstvo (PPP – *Public Private Partnership*). Na taj se način i od ovih projekata očekuje ostvarenje određenih izravnih ekonomskih učinaka (naplata cestarina, pristojbi i sl.).

[14] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 93-94.

- profitabilnost – pri čemu se razlikuju visokoprofitabilni, srednjeprofitabilni i niskoprofitabilni, projekti bez profita (*break-even*) te projekti s gubitkom,
- tehnologija – pri čemu se razlikuju visokosofisticirani i niskosofisticirani projekti, projekti koji tehnologiju koriste u većem ili manjem opsegu,
- iskustvo – pri čemu se razlikuju projekti koje su nosioci već prije provodili, projekti koje nikad prije nisu provodili, projekti koji zahtijevaju nova iskustva ili znanja, projekti koje nitko nikada prije nije izveo itd.,
- definiranost – pri čemu se razlikuju potpuno definirani, poludefinirani i nedefinirani projekti itd.

Zanimljiva je podjela projekata prema geografskom obuhvatu, pri čemu je moguće razlikovati:

- lokalne projekte – čiji se sudionici nalaze na nekom manjem geografskom području (grad, selo i sl.), a projekt obično nije veće važnosti osim za njegove sudionike,
- regionalne projekte – čiji se sudionici nalaza na širem području neke regije, a sukladno tome, projekt je od veće važnosti,
- nacionalne projekte – čiji obuhvat ne prelazi nacionalnu granicu države,
- međunarodne projekte – čiji obuhvat prelazi jednu ili više nacionalnih granica, a najčešće su vođeni nekom međunarodnom organizacijom ili konzorcijem.[15]
- globalne – čiji je obuhvat svjetskih razmjera, a rezultati projekta imaju utjecaj na cjelokupnu svjetsku populaciju.

Specifičnost je međunarodnih (i globalnih) projekata da osim državnih granica, premošćuju kulturne, jezične, ekonomske i monetarne razlike, vremenske zone i probleme transfera tehnologije.

Primjeri projekata iz različitih područja života:

- razvoj novoga vojnog zrakoplova,
- razvoj nove cestovne infrastrukture (tunel, most i sl.),
- izgradnja nove stambene zgrade,
- izgradnja novoga turističkog resorta,

[15] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook*, Second Edition, McGraw-Hill, New York, 2004., str. 80-81.

- uvođenje novoga poslovnog procesa,
- uvođenje nove tehnologije u proizvodnji usluga,
- izgradnja novoga informacijskog sustava,
- unapređenje postojeće organizacije (reorganizacija) itd.

2.1.2. Životni ciklus projekta

Svaki projekt, bez obzira na njegovo trajanje, prolazi kroz više ili manje slične faze razvoja koje se nazivaju fazama životnog ciklusa projekta. Međutim zbog činjenice da se projekti mogu znatno razlikovati prema svojoj veličini, namjeni i drugim karakteristikama, različiti autori često na različite načine definiraju faze kroz koje projekti prolaze. Stoga, ne samo da broj faza životnog ciklusa projekta može biti veći ili manji, već se i unutar istih faza često definiraju različite aktivnosti. Na taj se način javljaju razlike u pojmovima i klasifikacijskim detaljima definiranja projektnih faza.

Radi boljeg se razumijevanja u sljedećem poglavlju navode faze životnog ciklusa općeg projekta, koje se mogu smatrati temeljnim fazama životnog ciklusa projekta.

2.1.2.1. Faze životnog ciklusa općeg projekta

Faze životnog ciklusa općeg projekta su[16]:

- projektna ideja,
- planiranje projekta,
- izvedba i kontrola projekta,
- završetak projekta.

Projektna ideja prva je projektna faza u kojoj nastaje ideja i utvrđuje se potreba za pokretanjem nekog projekta. U toj se fazi, na temelju prethodnih istraživanja i analize postojeće situacije, otkriva i definira problem koji bi se trebao riješiti te preliminarno utvrđuju potrebe za resursima.

[16] Prilagođeno prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2006., str. 30.

Faza projektne ideje može se nazvati i konceptualnom fazom projekta. "Tijekom konceptualne faze ispituje se okolina poduzeća, pripremaju se prognoze, procjenjuju se ciljevi i moguće alternative, te prva istraživanja tehničke izvedbe, troškova i vremena potrebnih za ostvarivanje ciljeva projekta. Tijekom te faze potrebno je utvrditi preliminarnu strategiju, organizaciju projekta i zahtjeve za resursima"[17].

Planiranje projekta druga je projektna faza čiji je zadatak detaljnije definirati strategiju i načine rješavanja problema definiranog u idejnoj fazi, ali i detaljno razraditi i opisati projekt. U toj se fazi razmatra problem na općoj razini, dijeli se na potprobleme, definira se strategija za njihovo rješavanje, detaljno se procjenjuje vrijeme potrebno za realizaciju projekta, detaljno se utvrđuju troškovi projekta, prema potrebi kreira se prototip, te se utvrđuje isplativost realizacije projekta.

U toj se fazi pokušavaju dati odgovori na pitanja:

- "Zašto je projekt potreban?
- U čemu se projekt podudara s ciljevima poduzeća?
- Zašto se poduzeće odlučuje za rješavanje tog problema?
- Što je potrebno učiniti s obzirom na postojeći problem?
- Što je potrebno postići projektom kako bi se problem riješio?"[18].

Izvedba i kontrola projekta čine treću projektnu fazu u kojoj se projekt ostvaruje i provodi prema u prethodnoj fazi utvrđenim pravilima. Prilikom izvođenja projekta može doći i do određenih odstupanja od plana, najčešće zbog promjene uvjeta u kojima se projekt ostvaruje. Neadekvatno i nepotpuno planiranje projekta također može dovesti do toga da se u toj fazi pojave odstupanja od plana. Kontrolnim mehanizmima vrši se ažuriranje planova i strategija kako bi se ostvarili planirani ciljevi. Rezultati se u toj fazi isporučuju tržištu odnosno korisnicima u obliku gotovih proizvoda, usluga ili organizacijskih procesa.

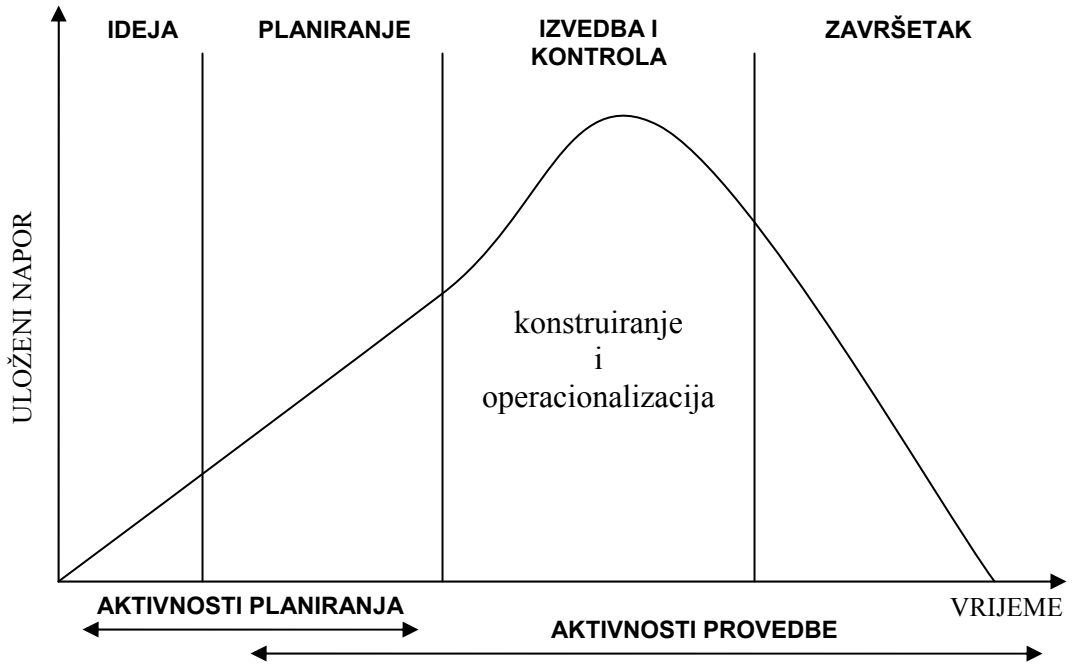
Često se u praksi događa, a osobito kod složenijih projekata, da se ta faza dijeli u dvije potfaze. Tako se u potfazi konstruiranja vrše detaljne provjere i testiranja cjelokupnog procesa, ažuriraju se planovi i potrebne strategije, a sve kako bi se na

[17] Dujanić, M., "Vođenje projekata", *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka*, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, Vol. 2., No. 14, 1996., str. 117.
[18] Webster, G., "Project Definition – the Missing Link", *Industrial and Commercial Training*, Vol. 31, No. 6, 1999., str. 241. Preuzeto iz: Bašan, L., *Projektni menadžment u funkciji razvoja hotelskog poduzeća*, poslijediplomski studij, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2002., str. 27.

efektivan i ekonomičan način došlo do traženog proizvoda, usluge ili procesa. Tek kada su se rezultati pokazali ekonomski i praktični učinkovitima, prelazi se na drugu potfazu operacionalizacije, u kojoj se oni isporučuju krajnjim korisnicima.

Završetak projekta posljednja je faza životnog ciklusa u kojoj dolazi do napuštanja projekta. Najčešći razlozi završetka projekta jesu smanjenje potražnje odnosno pojava novih, savršenijih proizvoda, usluga ili procesa. Konačno, na kraju te faze projekt se završava te se, prema potrebi, zamjenjuje novim.

Grafikon 1: Životni ciklus projekta

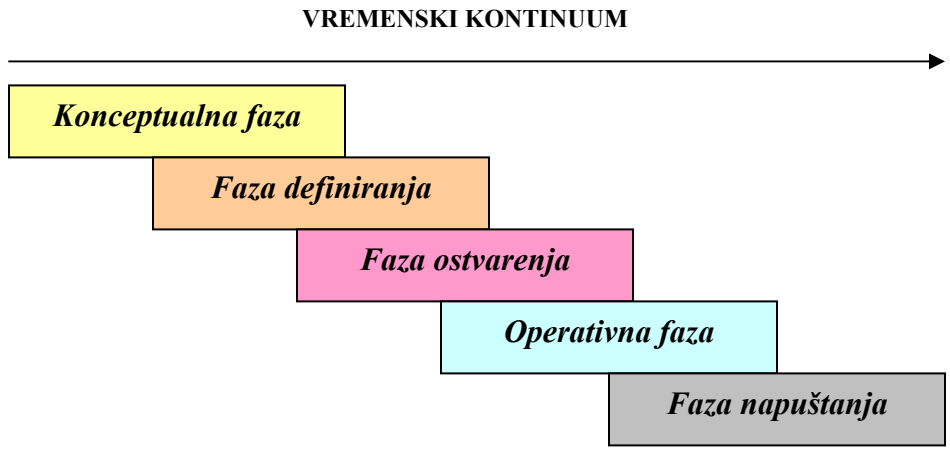


Izvor: Prilagođeno prema: Cetinski, Vinka, Perić, M., *Projektni menadžment*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2006., str. 32.

Navedene faze projekta moguće je smatrati temeljnima, međutim ne treba ih se strogo pridržavati. Priroda i specifičnosti pojedinih projekata diktiraju što se događa tijekom njihova životnog ciklusa te, sukladno tome, diktiraju i broj te sadržaj pojedinih faza životnog ciklusa projekta. Izmjene naziva i/ili objedinjavanje pojedinih faza, stvaranje dodatnih faza te dopunjavanje aktivnosti u okviru pojedinih faza kako bi se što vjernije prikazao stvarni projekt uobičajena su projektna praksa.

Tako primjerice Hauc[19] u razmatranju životnog ciklusa projekta razlikuje: izvedbu projekta, eksploataciju projekta i zaključak eksploatacije. Cleland i Ireland[20] ističu kako projekt prolazeći kroz model životnog ciklusa započinje konceptualnom fazom, prolazi kroz fazu definiranja (definiranje troškovnih, vremenskih i tehničkih ciljeva, provjera strateške prikladnosti), ostvarenja (praktično se realizira i provjerava), operativnu fazu (plasira se tržištu) i konačno završava fazom napuštanja u kojoj je izvjesno da će biti zamijenjen novim ili unaprijeđenim projektom.

Slika 1: Generički model životnog ciklusa projekta



Izvor: Cleland, D.I., Ireland, L.R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, McGraw-Hill, New York, 2002., str. 47.

Nadalje, isti autori osim osnovnog modela životnog ciklusa projekta, ističu i druge više ili manje slične faze koje se mogu opisati u životnom ciklusu svakog projekta, a one obično uključuju:[21]

- ideju – generiranje ideja i kreiranje koncepta za novi proizvod, uslugu ili proces kojim se stvara određena nova vrijednost za korisnika,
- istraživanje – pažljiva i sustavna potraga za svim potrebnim informacijama i znanjem koje se može primijeniti za izradu praktičnog plana za nastavak rada,
- dizajniranje – pretvorba ideje u konkretan plan proizvoda, usluge ili procesa,

[19] Bobek. S., Hauc, A., Semolič, B., Treven, Sonja*, Strateški management i projekti*, op. cit., str. 101.
[20] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 47.
[21] Ibid., str. 46-48.

- razvoj – pretvorba dizajna u proizvod, uslugu ili proces spreman za proizvodnju,
- marketing – utvrđivanje potrebe za proizvodom, uslugom ili procesom, izrada plana prodaje i marketinškog plana, komunikacija s kupcima; najčešće se ta faza provodi i prije faza dizajniranja i razvoja,
- proizvodnju – pretvorba ljudskih i ostalih resursa u proizvod, uslugu ili proces koja ima određenu vrijednost za korisnike,
- poslijeprodajne usluge (*aftersale services*) – održavanje, tehnička dokumentacija, i logistička podrška proizvodu, usluzi ili procesu u vrijeme kad ih korisnik već upotrebljava i koristi.

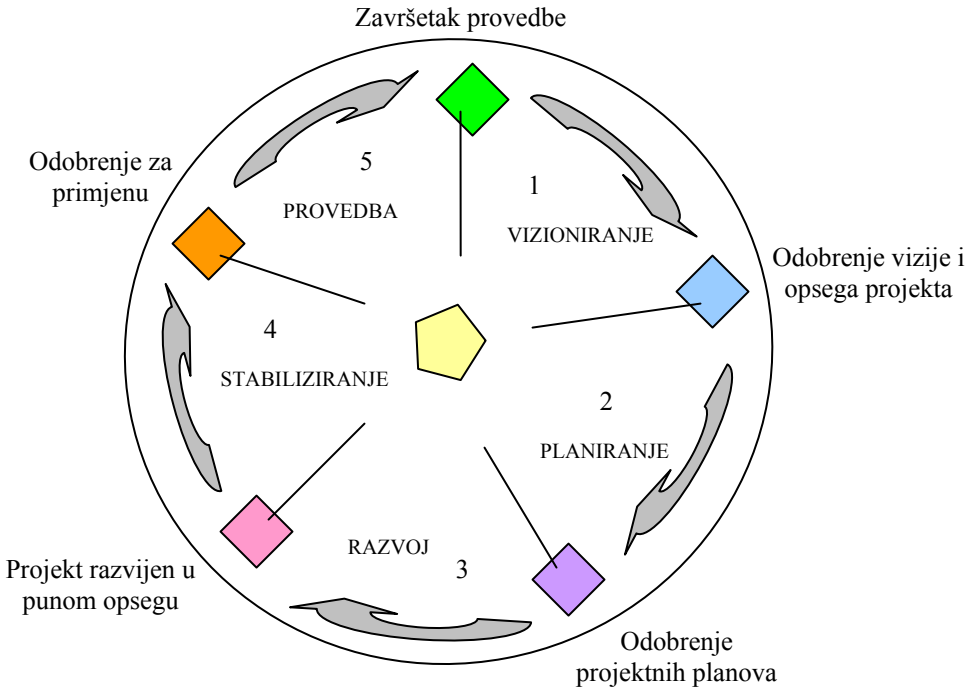
Microsoftov priručnik[22] navodi pet projektnih faza koje su, iako imenom djelomično različite, logički i sadržajno vrlo slične prethodno spomenutim projektnim fazama.

- faza vizioniranja – u kojoj projektni tim i budućih korisnici rezultata definiraju ciljeve projekta,
- faza planiranja – u kojoj se odlučuje *što*, *tko*, *kada* i *kako* će se poduzeti,
- faza razvoja – u kojoj projektni tim dovršava i testira rješenje,
- faza stabilizacije – u kojoj se cjelokupno rješenje testira, stabilizira i priprema za primjenu u praksi,
- faza provedbe – u kojoj je testirano rješenje u potpunosti implementirano u praksi.

Zanimljivo je napomenuti da nema posljednje faze odnosno faze završetka projekta. Autori priručnika vjerojatno nisu osjećali potrebu da naglase kako, nakon uspješne praktične primjene, prije ili kasnije mora doći do zastarijevanja i napuštanja, odnosno završetka projekta te nisu posebno istaknuli tu posljednju fazu životnog ciklusa projekta.

[22] *Microsoft® Official Course 1846A – Microsoft® Solutions Framework Essentials,* Microsoft® Corporation, 2002., Module 4, str. 5.

Shema 1: Projektne faze

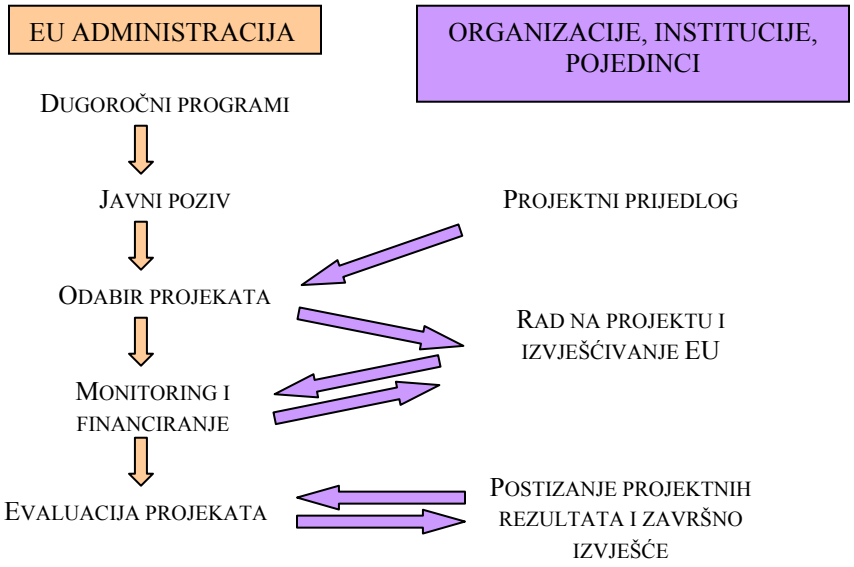


Izvor: Prema: *Microsoft® Official Course 1846A – Microsoft® Solutions Framework Essentials,* Microsoft® Corporation, 2002., Module 4, str. 5.

Zanimljiv je primjer životnog ciklusa projekata koji se sufinanciraju i provode u skladu s administrativnim pravilima i procedurama Europske unije, tzv. *EU projekata*. Tu je potrebno razlikovati dvije međusobno povezane strukture životnog ciklusa: jednu koja se tiče samog projekta i projektnih partnera i drugu koja se tiče procesa unutar administrativnih tijela Europske unije.

Administrativna tijela Europske unije pripremaju dugoročne programe u kojima posebno definiraju ciljeve koje programom treba postići, te aktivnosti koje će se sufinancirati. Različite organizacije, institucije i/ili pojedinci prijavljuju svoje projekte na objavljeni javni natječaj. Odabrani projekti započinju s realizacijom te konačno postižu planirane rezultate. Paralelno s izvedbom projekta, osoba odgovorna za izvješćivanje podnosi Europskoj uniji izvješća o stanju projekta. Na temelju podnesenih izvješća Europska unija sufinancira odabrane projekte, a posljednja isplata slijedi tek nakon završetka projekta, nakon što je prihvaćeno završno izvješće.

Shema 2: Životni ciklus EU projekta



Izvor: *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30.05-01.06.2007 i 18.-20.06.2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E1, str. 4.

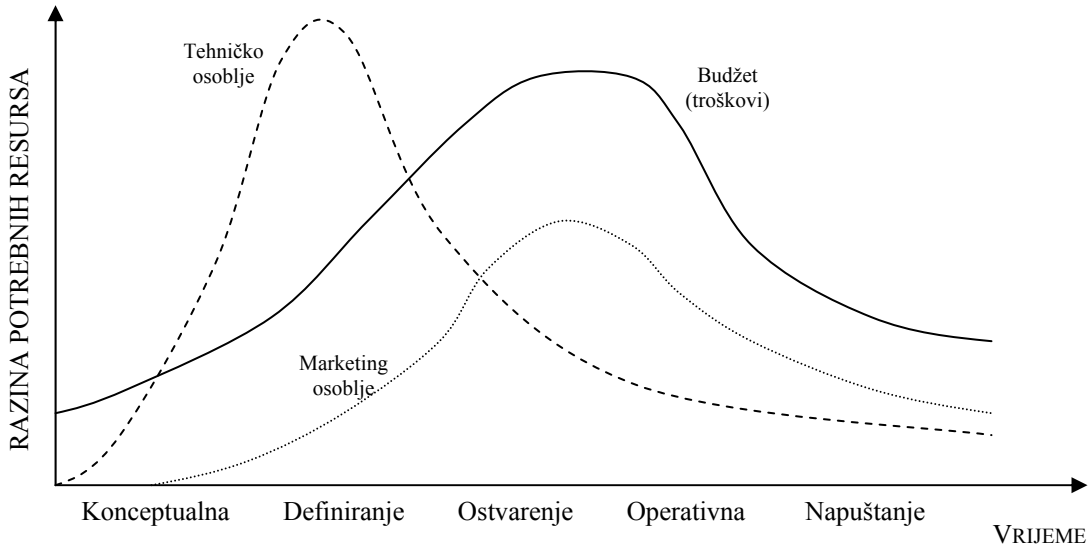
2.1.2.2. Upravljanje životnim ciklusom projekta

Jednom definiran model životnog ciklusa projekta nije stalan i nepromjenjiv već njime treba, paralelno sa stjecanjem novih znanja o projektu i njegovoj okolini, neprestano upravljati i prilagođavati ga novonastalim promjenama.

U tom smislu, kako bi se projekt uspješno realizirao i postigli ciljevi, potrebno je kvalitetno i efikasno upravljati svakom pojedinom fazom životnog ciklusa projekta. Upravljanje svakom pojedinom fazom životnog ciklusa projekta podrazumijeva bolju kontrolu nad svim determinantama koje utječu na uspješnost realizacije projekta, a ponajprije nad alokacijom resursa, troškovima, raspoloživim vremenom, projektnim zadacima i drugim.

Kako projekt napreduje kroz faze životnog ciklusa, potrebe za resursima i vremenom variraju. Osobe zadužene za upravljanje projektima moraju biti sposobne da u dinamičnoj okolini pravodobno izaberu optimalnu kombinaciju projektnih resursa za svaku projektnu fazu koja će dovesti do ostvarenja traženih rezultata u toj fazi, ali i projektu općenito.

Grafikon 2: Promjene u zahtjevima za resursima tijekom životnog ciklusa projekta



Izvor: Adams, J.R., Brandt, S.E., "Behavioral Implications of the Project Life Cycle", u: Cleland, D.I. and King, W.R. (eds.), *Project Management Handbook*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1987, str. 227. Prema: Cleland, D.I., Ireland, L.R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, McGraw-Hill, New York, 2002., str. 51.

Specifičnost u zahtjevima svake faze u pogledu ljudskih resursa osobito je naglašena. Različit je broj i profil angažiranih kadrova u pojedinim fazama životnog ciklusa projekta, pri čemu valja razlikovati stručno tehničko i tehnološko osoblje od marketinški orijentiranog osoblja. U početnim fazama općeg projekta snažnije je naglašena potreba za tehničkim osobljem (različiti projektanti, dizajneri, inženjeri) dok u središnjim fazama sve više dobiva na značenju i marketinško osoblje (prodaja). U fazi napuštanja, potrebe za ljudskim resursima znatno se smanjuju.

U skladu s promjenama u zahtjevima za resursima mijenja se i financijska strana projekta odnosno budžet. Može se uočiti da su troškovi projekta najveći u središnjim operativnim fazama projekta.

Promatrajući upravljanje životnim ciklusom projekta, ponovno treba podsjetiti na temeljnu karakteristiku projekata bilo koje vrste – jednokratnost. Naime bez obzira na prethodno prikazane faze i njihove različite nazive i sadržaj aktivnosti, svaki projekt ima svoj početak i završetak odnosno ograničeno trajanje. Kada projekt ostvari sve svoje ciljeve ili pak kada više ne donosi očekivane učinke, a nije opravdano pokušati ga

"spasiti", projekt se napušta i, ovisno o ciljevima i mogućnostima projektnih partnera, kreće u realizaciju nekoga novog projekta.

To je najčešće slučaj kod poslovnih subjekata (poduzeća, organizacija i obrtnika) koji djeluju kontinuirano kroz dulje razdoblje. Racionalno vođeni, takvi bi poslovni subjekti trebali imati više paralelnih projekata i to u različitim fazama životnog ciklusa. To znači da u trenutku kada je prvi projekt u posljednjoj razvojnoj fazi, a najkasnije u trenutku kada počne ostvarivati maksimalne rezultate, poslovni subjekt mora razmišljati o novom projektu i započeti njegov razvoj. Sukladno tome, u trenutku kada prvi projekt uđe u fazu opadanja, odnosno profit koji se ostvaruje iz projekta počinje opadati, poslovni subjekt ima pripremljen novi projekt koji je razvijen do te faze da se njegovom eksploatacijom osigurava ostvarivanje profita. Na taj se način osigurava kontinuirani rast profita te osiguranje potrebnih sredstava za rast i razvoj toga poslovnog subjekta.

U tom smislu, pravodobno uočavanje zastarijevanja vlastitih proizvoda, usluga ili procesa i potrebe da ih se zamijeni, postaje ključna aktivnost kako bi se bilo kojem poslovnom subjektu osiguralo kontinuirano i profitabilno poslovanje te konkurentnost na tržištu.

2.1.3. Projektni *stakeholderi*

Provedba projekata bilo koje vrste uključuje veći ili manji broj aktivno uključenih subjekata, bilo pojedinaca bilo organizacija. Iznimka su jedino individualni projekti koje pojedinci samostalno provode, a najčešće se nalaze u sferi njihova privatnog života poput primjerice izrade makete broda ili aviona. Također, rezultati projekta često mogu imati izravnog utjecaja i na subjekte koji nisu formalni dio samog projekta.

Jednim imenom, svi se ti subjekti općenito nazivaju projektnim partnerima, sudionicima ili *stakeholderima*. Projektni *stakeholderi* su svi pojedinci i organizacije aktivno uključeni u projekt, ali i oni na čije interese projekt može pozitivno ili negativno djelovati. Oni imaju vlasnička i ostala prava te različite interese u projektu i svim prošlim, sadašnjim i budućim aktivnostima koje su se provodile, provode se ili će se provoditi unutar projekta.

Zadatak je projektnog menadžmenta identificirati *stakeholdere*, utvrditi i usmjeravati njihove potrebe i očekivanja u cilju ostvarenja projekta. Najjednostavnija je podjela projektnih *stakeholdera* na:

- primarne i
- sekundarne.

Primarni projektni *stakeholderi* su pojedinci i organizacije koji imaju pravno važeću ugovornu i/ili zakonsku obvezu prema projektu. Oni pripadaju projektnom timu i pratećoj organizacijskoj infrastrukturi te imaju izravne strateške i operativne uloge u dizajniranju, razvoju i proizvodnji projektnih rezultata (proizvoda, usluga ili procesa), ali i u pružanju poslijeprodajne podrške.

Drugim riječima, oni imaju formalnu obvezu prema projektnom timu te posjeduju odgovornost i autoritet da vode projektni tim, alociraju projektne resurse, uspostavljaju i održavaju odnose s ostalim *stakeholderima*, definiraju organizacijsku kulturu unutar koje se projekt odvija, periodično procjenjuju efikasnost i efektivnost projektnog tima, prate ostvarenje projektnih ciljeva i imaju mogućnost da interveniraju ako primijete odstupanja.

Ovisno o vrsti projekta, primarni *stakeholderi* su:[23]

- vlasnici projekta i sponzori,
- generalni menadžeri,
- projektni menadžeri,
- funkcionalni menadžeri,
- menadžeri radnih zadataka,
- ostali članovi projektnog tima,
- ostali zaposlenici,
- sindikati,
- dobavljači i izvođači,
- kupci i potrošači,
- kreditori,
- dioničari,
- razne lokalne i državne agencije, uključujući sudstvo.

S druge pak strane, sekundarni *stakeholderi* nemaju nikakvih formalnih veza s projektom niti obveza prema njemu, ali mogu imati znatnog izravnog utjecaja na projekt ili pak projekt može utjecati na njih. Nisu pravno niti ikako drugačije vezani za projektne aktivnosti osim osobnim interesom te je obično njihov interes za projekt privremen. Ostaju uz projekt onoliko dugo koliko projekt uistinu dotiče područje njihova interesa povećavajući ili umanjujući koristi.

[23] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 176.

Stoga i njihov utjecaj na projekt može biti:

- pozitivan – kada podržavaju projekt (koji im donosi određene koristi), ili
- negativan – kada nastoje ukinuti i sabotirati projekt (koji im umanjuje koristi).

Sekundarni *stakeholderi* čine skupinu tzv. neformalnih *stakeholdera* kojoj pripadaju:[24]

- društvene organizacije,
- političke organizacije,
- različite profesionalne organizacije,
- različite institucije (bolnice, škole),
- specijalne interesne skupine poput udruga za zaštitu okoliša ili udruga za zaštitu potrošača,
- lokalne zajednice,
- obitelji primarnih *stakeholdera*,
- konkurenti,
- mediji,
- turisti,
- privatne osobe/građani,
- javnost općenito,
- svi ostali koji smatraju da mogu imati interesa u projektu ili da projekt dira u njihove interese.

Sekundarni *stakeholderi* na svaki način nastoje pokazati svoju moć i utjecaj koji imaju na projekt koristeći se raznim tehnikama poput snažna političkog utjecaja i utjecaja na medije, poduzimanja pravnih radnji, korištenja različitih procjenitelja, vještaka i stručnih svjedoka, građanskog otpora, različitih socijalnih i emocionalnih pritisaka, pa čak i taktikama zaplašivanja i prijetnji. Oni nisu teritorijalno ograničeni, a ako postoji zajednički interes, mogu privremeno ili trajno uspostaviti suradničke odnose i s drugim sekundarnim *stakeholderima*. Njihova stvarna moć i utjecaj najčešće ipak nisu toliko jaki kakvima ih oni sami žele prikazati te se rijetko događa da se projekt prekine zbog utjecaja sekundarnih *stakeholdera*. Mnogo češće njihov utjecaj vodi ka određenim prilagodbama projekata u skladu s njihovim opravdanim, a ponekad i neopravdanim zahtjevima.

Primarni *stakeholderi*, a tu se prije svih misli na menadžere uključene u projekt, nemaju nikakve pravne ili zakonske osnove da utječu na sekundarne *stakeholdere* te je održavanje skladnih odnosa s njima znatan izazov. Jedini autoritet koji menadžeri imaju nad sekundarnim *stakeholderima* temelji se na njihovu znanju i stručnosti, interakcijskim sposobnostima te moći uvjeravanja.

[24] Ibid.

Vidljivo je kako se najrazličitije pripadnike iz najšireg kruga javnog života, ako osjećaju da imaju i najmanji interes u projektu ili da projekt i najmanje utječe na neke njihove interese, može smatrati projektnim *stakeholderima* što izuzetno otežava njihovo identificiranje.

Ipak, kao ključni se *stakeholderi* bez kojih projekt nije moguće ostvariti mogu izdvojiti:

- članovi projektnog tima,
- projektni menadžer,
- kupci i potrošači,
- projektni sponzor.

Članovi projektnog tima predstavljaju srž svakog projekta. To je skupina ljudi odabrana sukladno kriterijima znanja, kompetencija i iskustva da međusobno surađuje i koordinira vlastiti rad kako bi ostvarila zajedničke (projektne) ciljeve. Oni su obično zaposlenici različitih organizacija partnera koje sudjeluju na projektu kojima formalno i pripadaju, a unutar pojedinog projekta dobivaju različite uloge.

Projektni menadžer, koordinator ili vođa projekta osoba je kojoj su povjereni zadaci planiranja i postavljanja zadataka te upravljanja projektom kroz sve faze životnog ciklusa. To je osoba izravno odgovorna za uspjeh, odnosno za ispunjenje projektnih ciljeva sa zadanim resursima i unutar zadanog vremena. Jedan od zadataka projektnog menadžera je i održavati suradničke odnose između svih sudionika u organizaciji projektnih zadataka.

Kupci i potrošači predstavljaju pojedince i organizacije koje će koristiti krajnji rezultat projekta. Projekte čiji rezultati nemaju uporabne vrijednosti i nikome ne koriste ne treba niti započinjati.

Projektni sponzor je pojedinac ili skupina aktivno uključena u projekt od njegova početka do kraja, koja posjeduje autoritet da definira cilj rada te ima zadatak projektu osigurati financijske izvore. Sponzori "autoriziraju projekt, to su menadžeri s udjelom u izdacima i s odgovornošću za projektnu izvedbu"[25]. Njihov stvarni utjecaj, želja i mogućnost da osiguraju resurse potrebne projektu od ključne su važnosti za uspjeh.

[25] Luecke, R., *Managing Projects Large and Small*, Harvard Business School Publishing Corporation, Massachusetts, Boston, 2004., str. 14.

Uloge u projektu međusobno su povezane, a često se i preklapaju. Tako primjerice projektni menadžer prima ovlasti od sponzora i ima glavnu ulogu u pojedinoj fazi životnog ciklusa projekta. Projektni menadžer uobičajeno je i vođa projektnog tima, a s gledišta poduzeća unutar kojeg se projekt odvija projektni je menadžer generalni menadžer projekta.

2.2. Definicija projektnog menadžmenta

Definiranje projektnog menadžmenta svakako mora poći od pojma općeg menadžmenta kako bi se utvrdile osnovne razlike u pristupu tih dviju vrsta menadžmenta.

2.2.1. Definicija općeg menadžmenta

U suvremenoj literaturi mogu se pronaći mnogobrojne definicije menadžmenta, često s različitih aspekata. Pojam menadžmenta odnosi se tako na (1) proces, (2) nosioce određenih funkcija, (3) vještinu, (4) znanstvenu disciplinu i (5) profesiju, a ponekad i na (6) funkciju u poduzeću.[26] Ipak, većina autora prihvaća procesni aspekt definiranja menadžmenta koji je ujedno i najkompleksniji, a podrazumijeva neprekinuti sustav planiranja, razvoja i provođenja aktivnosti koji ima neki konačni rezultat.

Weichrich i Koontz definiraju menadžment kao "proces oblikovanja i održavanja okruženja u kojemu pojedinci, radeći zajedno u skupinama, efikasno ostvaruju odabrane ciljeve, a u okviru kojeg menadžeri izvršavaju funkcije planiranja, organiziranja, kadrovskog popunjavanja, vođenja i kontroliranja, koji se primjenjuje u bilo kojoj vrsti organizacije i na svim organizacijskim razinama i koji ima za cilj stvaranje viška, što pretpostavlja učinkovitost i efikasnost."[27]

Kreitner definira menadžment kao proces rada s drugima i pomoću drugih na ostvarenju organizacijskih ciljeva u promjenjivoj okolini uz efektivnu i efikasnu uporabu ograničenih resursa.[28]

---

[26] Buble, M., *Management*, Ekonomski fakultet Split, Split, 2000., str. 4.
[27] Weichrich, H., Koontz, H., *Menedžment*, MATE d. o. o., Zagreb, 1998., str. 4.
[28] Kreitner, R., *Management*, Fourth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 1989., str. 9.

Bennet definira menadžment kao trajan proces usmjeren na ostvarenje ciljeva organizacije na najefikasniji mogući način. Zaokupljen je dakle pitanjima angažmana materijala, ljudskih i financijskih resursa, strukturom organizacija, njihovim razvojem, postavljanjem ciljeva te izborom kriterija za prosudbu uspješnosti organizacije. Menadžment postavlja standarde, određuje budžete, planira, kontrolira, koordinira, vodi i motivira osoblje, te donosi odluke.[29]

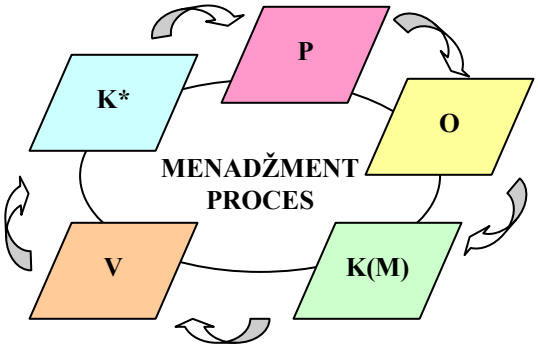
Iz tih se definicija mogu izdvojiti bitne značajke menadžmenta:

- rad s drugima i pomoću drugih (što podrazumijeva kolektivnu akciju),
- ostvarenje ciljeva,
- efikasnost, kao odnos *outputa* i *inputa*,
- ograničenost raspoloživih resursa (potencijalno ograničavajući čimbenik rasta),
- promjenjiva okolina.

Također, iz navedenih se definicija menadžmenta kao procesa mogu izdvojiti njegove temeljne funkcije, a one su: planiranje, organiziranje, kadroviranje, (motiviranje), vođenje i kontroliranje.[30] Navedene funkcije mogu se promatrati zasebno, ali njihova provedba unutar cjelokupnog menadžmentskog procesa neke organizacije nužno zahtijeva njihovu međusobnu ovisnost pa čak i sadržajno preklapanje pojedinih funkcija.

[29] Bennett, R., *Management*, Informator i Potecon, Zagreb, 1994., str. 3.
[30] Neki autori kao funkciju menadžmenta posebno ističu kadroviranje (Buble, M, *Management*, op. cit., str. 12.) dok neki govore o motiviranju kao temeljnoj funkciji menadžmenta (Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, op. cit., str. 40.).

Shema 3: Temeljne funkcije menadžmenta



Legenda :
***P** – planiranje*
***O** – organiziranje*
***K** – kadroviranje*
***M** – motiviranje*
***V** – vođenje*
K – kontroliranje*

Izvor: Prilagođeno prema: Buble, M, *Management*, op. cit., str. 12. i Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* op. cit., str. 40.

2.2.2. Projektni menadžment

Dok su definicije pojma projekta donekle usuglašene, one o pojmu projektnog menadžmenta znatno se razlikuju. Iako se poput općeg menadžmenta i on može definirati kao vještina, znanstvena disciplina ili profesija, projektni menadžment najčešće se ipak definira kao proces.

Institut za projektni menadžment (*Project Management Institute* – PMI) definira projektni menadžment kao primjenu znanja, vještina, alata i tehnika tijekom izvođenja različitih aktivnosti čija je svrha zadovoljiti zahtjeve pojedinog projekta.[31]

Cleland i Ireland definiraju projektni menadžment kao niz aktivnosti koje se u suradnji s članovima projektnog tima i ostalim *stakeholderima* izvode tijekom projekta, a s ciljem da se zadovolji terminske, troškovne i tehničke performanse projekta.[32]

Projektni menadžment može se najjednostavnije definirati kao upravljanje projektima, a to onda podrazumijeva vještinu vođenja i kontroliranja svih projektnih resursa kroz cjelokupan životni ciklus projekta korištenjem suvremenih tehnika menadžmenta kako bi se ostvarili unaprijed definirani ciljevi i postiglo zadovoljstvo svih

[31] Prema: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide*), Third Edition Excerpts, Project Management Institute, 2004., str. 8. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (12. 7. 2007.).
[32] Prilagođeno prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, op. cit., str. 39.

sudionika u projektu. Riječ je o alokaciji i uporabi svih potrebnih resursa kako bi se ostvarili zacrtani ciljevi u određenom razdoblju.

Pojam projektnog menadžmenta ponekad se koristi i kao organizacijski pristup upravljanja tekućim aktivnostima i operacijama. Preciznije, to je upravljanje pomoću projekata (*Management by Projects*) kojim se mnoge tekuće aktivnosti poistovjećuju s projektima kako bi se na njih mogli primijeniti principi projektnog menadžmenta.[33]

Prilikom promišljanja i definiranja pojma projektnog menadžmenta u središtu su zanimanja karakteristične projektne aktivnosti, odnosno procesi usmjereni na stvaranje proizvoda ili usluge s točno određenim početnim i završnim točkama unutar životnog ciklusa projekta. Ti se procesi (aktivnosti) unutar projektnog menadžmenta sukladno svojim karakteristikama mogu grupirati u ukupno pet funkcija i ukupno devet međusobno ovisnih područja.

Temeljne funkcije projektnog menadžmenta identične su funkcijama općeg menadžmenta:[34]

- planiranje,
- organiziranje,
- motiviranje,
- vođenje, i
- kontrola.

Ključna područja koja je potrebno dobro poznavati kako bi se u potpunosti razumjeli procesi projektnog menadžmenta su:[35]

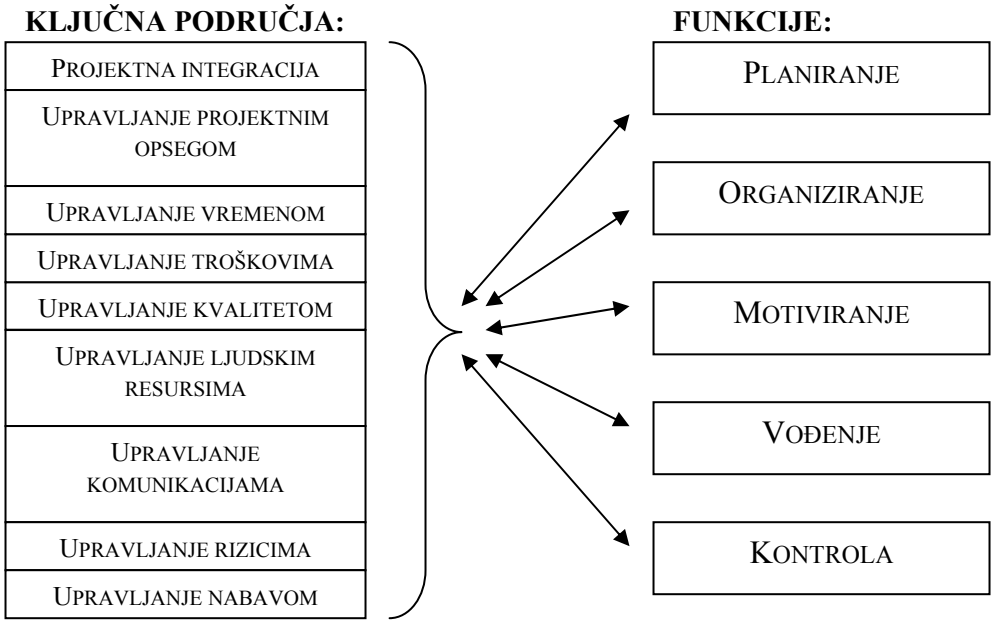
1. *Projektna integracija (upravljanje cjelovitošću projekta)* – obuhvaća procese čiji je zadatak osigurati da su različiti elementi projekta međusobno koordinirani. Uključuje nastanak i razvoj, provedbu te kontrolu ostvarivanja projektnog plana.
2. *Upravljanje projektnim opsegom* – obuhvaća procese kojima se nastoji osigurati da projekt uključuje samo one zadatke i aktivnosti koji su potrebni za uspješnu realizaciju cjelokupnog projekta, ni više ni manje od toga.

[33] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, 2004., str. 6.
[34] Treba napomenuti da se, kada je riječ o projektnom menadžmentu, kadroviranje najčešće obrađuje u sklopu funkcije organiziranja odnosno formiranja projektnih timova.
[35] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, op.cit., str. 6-8.

3. *Upravljanje vremenom* – obuhvaća procese čiji je zadatak osigurati da se projekt dovrši u definiranom vremenskom okviru. Uključuje definiranje i praćenje pojedinih aktivnosti, njihove međuovisnosti, trajanja i redoslijeda odvijanja.
4. *Upravljanje troškovima* (i materijalnim resursima) – obuhvaća procese kojima se nastoji osigurati izvršenje projekta unutar predviđenog budžeta. Uključuje planiranje svih potrebnih resursa, procjenu troškova, raspodjelu budžeta te analizira i izvještava o izvršenju budžeta te mogućim rizicima vezanim uz financiranje.
5. *Upravljanje kvalitetom* – obuhvaća procese kojima se nastoji osigurati da se projektom ostvari ono zbog čega je primarno i pokrenut. Uključuje planiranje i osiguranje kvalitete te kontrolu.
6. *Upravljanje ljudskim resursima* – obuhvaća procese čiji je zadatak osigurati da se ljudima uključenima u projekt koristi na najbolji mogući način. Uključuje planiranje organizacije, zapošljavanje i procese stvaranja uspješnoga projektnog tima, rješavanje konflikata te motiviranje.
7. *Upravljanje komunikacijama* – procesi kojima se nastoji osigurati pravodobno i prikladno stvaranje, prikupljanje, prosljeđivanje, pohrana i dostupnost svih informacija vezanih uz projekt. Uključuje plan komuniciranja unutar i izvan tima, izvješćivanje o statusu projekta te adekvatno arhiviranje dokumentacije.
8. *Upravljanje rizicima* – obuhvaća procese koji se odnose na identificiranje i analiziranje rizika koji bi mogli nastati te poduzimanje akcija kako bi se smanjile negativne i/ili uvećale pozitivne posljedice za projekt.
9. *Upravljanje nabavom* – obuhvaća procese kojima se od trećih osoba (dobavljača) nastoje osigurati sve potrebne materijalne i nematerijalne pretpostavke za provođenje projekta. Uključuje planiranje potreba, pregovaranje i izbor najboljih dobavljača te konačno potpisivanje ugovora s izabranim dobavljačima.

Temeljne funkcije ulaze u svako od navedenih područja koja se međusobno sadržajno isprepleću i nadopunjuju kako bi se omogućilo nesmetano odvijanje projekta.

Shema 4: Odnos ključnih područja i funkcija projektnog menadžmenta



2.2.2.1. Odnos općeg i projektnog menadžmenta

Opći i projektni menadžment dijele vrlo sličnu osnovnu filozofiju i teoriju. Oba donose odluke, vrše alokaciju resursa, upravljaju procesima te vode ljude. Razlike između općega i projektnog menadžmenta proizlaze prije svega iz njihove različite primjene te obuhvata.

Promatrajući s razine poduzeća ili organizacije, opći menadžment strateški je orijentiran, uvažavajući misiju i ciljeve poduzeća koji odražavaju kontinuitet poslovanja. S druge strane, projektni menadžment je operativan, ima specifične aktivnosti i ciljeve vezane uz konkretan projekt. On stvara vlastite troškove vezane uz projekt te posjeduje vlastitu organizaciju (matričnu) koja najčešće traje dok traje i projekt. Za razliku od općeg menadžmenta koji je odgovoran vlasnicima poduzeća, projektni menadžment ima odgovornost prema svim projektnim partnerima (projektnim *stakeholderima*).

Operativnost projektnog menadžmenta i njegovi specifični ciljevi nikako ne znače da on nema strateškog utjecaja. Štoviše, projektni menadžment mora biti u skladu s općom strategijom poduzeća koja se čak može izravno i provoditi realizacijom određenih

projekata. Stoga, ako postoje projekti i uspostavljeni su procesi projektnog menadžmenta unutar poduzeća, opći menadžment ga može i mora integrirati u cilju ostvarenja opće strategije.

Tablica 1: Razlike projektnog i općeg menadžmenta

Projektni menadžment	Opći menadžment
Operativni menadžment (projekta)	Strateški menadžment organizacije (poduzeća)
"Ad hoc" aktivnost	Permanentno poslovanje
Specifični ciljevi, troškovi, redoslijed aktivnosti i tehničke performanse (projekta)	Opći ciljevi organizacije (poduzeća)
Nastoji zadovoljiti kriterije efikasnosti i efektivnosti na razini projekta	Nastoji zadovoljiti kriterije efikasnosti i efektivnosti na razini organizacije (poduzeća)
Odgovoran vlasnicima i partnerima na projektu (*project stakeholders*)	Odgovoran vlasnicima poduzeća (*enterprise stakeholders*)
Najčešće matrična struktura	Najčešće vertikalna organizacijska struktura
Fokusiranje na proizvode, usluge, procese i razvoj (pojedinog projekta)	Fokusiranje na misiju i ciljeve organizacije (poduzeća)
Podržava opću strategiju poduzeća	Integrira funkcionalne i projektne aktivnosti

Izvor: Nadopunjeno prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* op. cit., str. 42.

Sukladno tome, može se reći da projektni i opći menadžment samo u kontinuiranom međusobnom odnosu mogu u potpunosti ostvariti svoje ciljeve. Potpuna neovisnost jednoga o drugome može dovesti do poduzimanja akcija i ostvarivanja ciljeva koji su u suprotnosti sa zajedničkim interesima.

Danas, u doba brzih promjena, brzog protoka informacija i informatičke podrške, mogu se izdvojiti još neke specifične značajke projektnog menadžmenta:[36]

- upravljati projektima zapravo znači upravljati promjenama,
- tradicionalne funkcije menadžmenta (planiranje, organiziranje, motiviranje, vođenje, kontroliranje) primjenjuju se na pojedine projekte,
- rad je organiziran oko procesa koje obavljaju projektni timovi,
- projektni timovi sastoje se od stručnjaka iz različitih područja privremeno okupljenih oko pojedinog projekta,

[36] Modificirano prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, op. cit., str. 32-33.

- stalnog zaposlenja nema jer svaki projekt ima svoj početak i kraj, ali zato postoji velika fleksibilnost i fluktuacija ljudskih resursa između različitih timova i projekata,
- ljudski resursi konstantno se obrazuju s naglaskom na specifična znanja,
- stroga hijerarhijska struktura, birokratske politike te "zapovijedi i kontroliraj" način upravljanja ne primjenjuju se u novim organizacijskim strukturama,
- njeguje se kultura jednakosti, ali s jasno definiranim zadacima i odgovornostima,
- njeguje se suradnja s dobavljačima, kupcima, pa čak i konkurentima.

Može se zaključiti kako je projektni menadžment važno sredstvo modernog menadžmenta, osobito kada je riječ o poslovima koji svojim opsegom i specifičnim zahtjevima traže specijalizaciju i poznavanje mnogobrojnih vještina.

2.2.2.2. Povijesni razvoj i organizacije projektnog menadžmenta

Planiranje i određivanje ciljeva, organiziranje, vođenje i kontroliranje, kao osnovne funkcije projektnog menadžmenta nisu proizvod suvremene civilizacije, već su gotovo sigurno korištene još od antičkog doba. Egipatske piramide, rimske građevine i ceste, srednjovjekovne crkve, transkontinentalne željezničke pruge i konstrukcije masivnih prekooceanskih brodova s kraja 19. stoljeća, prvi neboderi i drugi složeni projekti primjer su pothvata koje ne bi bilo moguće izvršiti bez ljudskog rada, financiranja, inženjeringa i, naravno, menadžmenta, ali u nekoj drugoj formi.

Začeci projektnog menadžmenta kao zasebnog područja menadžmenta nalaze se u istraživanjima provođenima u vojne svrhe u Sjedinjenim Američkim Državama. Projektni je menadžment nastao kao odgovor na potrebe novih zahtjeva koji su se postavljali u istraživanjima i razvoju novih vrsta naoružanja i sustava podrške. Tijekom Drugoga svjetskog rata projekt "Manhattan" bio je usmjeren na stvaranje prvoga atomskog oružja. Znatan je doprinos dala i savjetodavna tvrtka "Booz Allen&Hamilton", koja je surađivala s ratnom mornaricom Sjedinjenih Američkih Država na stvaranju Tehnike razvitka i vrednovanja programa (PERT) čiji su grafovi i tablice bili od temeljnog značenja za

razvoj vrlo kompleksnoga podmorničkog programa "Polaris". Tada su se počeli koristiti pojmovi poput projektnog inženjera, projektnoga koordinatora i projektnog menadžera.[37]

Jedan od prvih članaka vezanih uz tematiku upravljanja projektima, a koji je odmah zaintrigirao stručnu javnost, objavljen je u *Harward Business Review* 1959. godine autora Paula O. Gaddisa.[38] U njemu se opisuju uloga projektnog menadžera, preduvjeti potrebni da bi netko mogao biti projektni menadžer te preporuke o načinu usavršavanja osoba koje bi trebale voditi projekte.

Tehnike projektnog menadžmenta ubrzo su se s područja konstrukcije, obrane i inženjeringa počele upotrebljavati i u drugim područjima, što je dovelo do njihova daljnjeg usavršavanja i poboljšane sposobnosti planiranja i organiziranja projekata. U novije vrijeme, devedesetih godina prošlog stoljeća, mnoga su poduzeća prepoznala koristi od primjene koncepcije projektnog menadžmenta u svojem poslovanju. Možda je još važnije i to što se bitno izmijenilo i shvaćanje projektnog menadžmenta. Projektni menadžment više se ne smatra uzrokom povećanih troškova i nestabilnosti unutar poduzeća, već sredstvom za povećanje efikasnosti poslovanja poduzeća, učinkovitosti zaposlenika i smanjenja troškova poslovanja, te glavnim preduvjetom konkurentnosti. Korištenjem projektnog menadžmenta može se obaviti više posla u kraćem vremenu, lakše ostvarenje ciljeva te bitno unapređenje poslovanja.

Stručna je javnost prepoznala značenje projektnog menadžmenta te je nastojala zaštititi svoju struku osnivajući stručna udruženja. Nekoliko je profesionalnih/stručnih organizacija koje svaka za sebe, ali i u međusobnom odnosu, njeguju teoriju i praksu projektnog menadžmenta.

Institut za projektni menadžment (PMI), sa sjedištem u Sjedinjenim Američkim Državama, najveće je udruženje u svijetu koje je prepoznalo značenje razvoja i primjene projektnog menadžmenta. Trenutno broji više od 200 tisuća članova iz različitih područja primjene (zračne i automobilske industrije, građevinarstva, farmaceutike, financijskih institucija, telekomunikacija itd.) u 125 zemalja širom svijeta.[39] Taj institut podupire

[37] Prema: Cetinski, V., Perić, M.*, Projektni menadžment*, op. cit., str. 28.
[38] Gaddis, O. Paul, "The Project Manager", *Harward Business Review* (May-June 1959). Prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 21.
[39] Prema: http://www.pmi.org/info/AP_IntroOverview.asp?nav=0201 (dostupno 11. 7. 2007.).

mnogobrojna istraživanja i publikacije te održava rigorozan, istraživački program s ciljem unapređenja projektnog menadžmenta.

Najstarije udruženje projektnog menadžmenta je Međunarodno udruženje projektnog menadžmenta (*International Project Management Association – IPMA*) osnovano 1965. godine u Beču, sa sjedištem u Švicarskoj. To je krovna organizacija koja okuplja više od 40 tisuća članova iz oko 40 nacionalnih udruženja Europe, Azije, Afrike i Amerike.[40] Hrvatska udruga upravljanja projektima (*Croatian Association for Project Management – CAPM*) članica je Međunarodnog udruženja projektnog menadžmenta.[41]

Australski institut za projektni menadžment (*Australian Institute for Project Management – AIPM*) osnovan je 1976. godine i okuplja više od 6.300 članova.[42] Japansko udruženje projektnog menadžmenta (*Project Management Association of Japan – PMAJ*) nastalo je 2005. godine spajanjem Japanskog foruma za projektni menadžment (*Japan Project Management Forum – JPMF*) i Centra za ovjeru projektnih menadžera (*Project Management Professionals Certification Center – PMCC*) te trenutno ima oko 2.800 individualnih i 300 korporativnih članova [43].

Treba još istaknuti i Forum za projektni menadžment (*Project Management Forum – PMF*), organizaciju koja putem interneta potiče razumijevanje i širenje spoznaja o projektnom menadžmentu.[44] Također na internetskim stranicama te organizacije može se naći i popis mnogih međunarodnih organizacija projektnog menadžmenta.[45]

Bitno je istaknuti da sva ta udruženja i organizacije njeguju visoke standarde certifikacije odnosno priznavanja statusa projektnih menadžera čime se podiže ugled ne samo certificiranih pojedinaca i navedenih organizacija već i cjelokupne struke.[46]

Promatrano iz šireg konteksta, koristi od certificiranja imaju menadžeri koji su prošli kroz taj postupak, poduzeća koja zapošljavaju takve menadžere, krajnji

[40] Prema: http://www.ipma.ch/about/Pages/History.aspx (dostupno 11. 7. 2007.).
[41] Više o Hrvatskoj udruzi upravljanja projektima dostupno na: http://www.capm.hr. (11. 7. 2007.).
[42] Prema: http://www.aipm.com.au/html/about.cfm (dostupno 11. srpnja 2007.).
[43] Podaci prema: http://www.pmaj.or.jp/ENG/index.htm (dostupno 11. 7. 2007.) i http://www.pmforum.org/community/2005_1112b.htm (dostupno 11. 7. 2007.).
[44] Za više informacija o Forumu za projektni menadžment vidi: http://www.pmforum.org.
[45] Popis različitih međunarodnih organizacija projektnog menadžmenta dostupan na: http://www.pmforum.org/diroforg/index.htm (11. 7. 2007.).
[46] Primjerice, u Hrvatskoj ovjeru sposobnosti iz područja upravljanja projektima obavlja CAPM-CERT jedinica koju je osnovala Hrvatska udruga za upravljanja projektima – *Croatian Association of Project Management* (HUUP-CAPM). CAPM-CERT je međunarodno priznata organizacija za obavljanje ovjere i ovlaštena je za ovjeru sposobnosti od strane *International Project Management Association* (IPMA).

korisnici/kupci, profesionalno udruženje u kojem je menadžer stekao certifikat, ukupna zajednica projektnih menadžera te naposljetku i cjelokupna javnost koja u konačnici dobiva veću vrijednost ako je projektni menadžment ispravno primijenjen u praksi.

2.2.2.3. Kriteriji za primjenu projektnog menadžmenta

Općenito se projektni menadžment može primijeniti tijekom izvođenja različitih jednokratnih aktivnosti ili pothvata. Međutim ovisno o karakteru tih pothvata, povećava se ili smanjuje potreba za projektnim menadžmentom. Glavni kriteriji za primjenu projektnog menadžmenta prilikom izvođenja određenih aktivnosti su[47]:

- veličina pothvata – prilikom izvođenja pothvata koji zahtijevaju resurse u većem opsegu nego što je uobičajeno u svakodnevnom poslovanju;
- kompleksnost i (ne)ovisnost aktivnosti – prilikom istodobnog izvođenja većeg broja različitih složenih i međusobno povezanih aktivnosti;
- (ne)poznatost – prilikom rješavanja problema koji inače nisu dio svakodnevnih aktivnosti poslovnog subjekta (primjerice značajnija reorganizacija, prijetnja neprijateljskog konkurenta od preuzimanja, kupnja drugog poduzeća i slično);
- uvjeti tržišta – heterogena, stalno mijenjajuća tržišta zahtijevaju brze odgovore odnosno inovativnost, kreativnost i fleksibilnost projektnog menadžmenta;
- korištenje zajedničkih (ograničenih) resursa – kada je radi snižavanja troškova potrebno dijeliti iste (ograničene ili kritične) resurse;
- važnost projekta – prilikom izvođenja projekata iznimne važnosti za budućnost poduzeća, a posebno ako se oni odvijaju u uvjetima nesigurnosti i rizika;
- ugled poduzeća – ako bi neizvršenje ugovornih obveza izazvalo nezadovoljstvo kupaca i *stakeholdera*, te ozbiljno narušilo financijsku stabilnost, poslovni ugled i imidž poduzeća.

Jednostavnih pravila za primjenu projektnog menadžmenta nema, ali može se reći kako je potreba za projektnim menadžmentom naglašena prilikom izvođenja po nečemu specifičnih i/ili nepoznatih aktivnosti. Koristi koje pritom projektni menadžment pruža za

[47] Prilagođeno prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 69-79.

organizaciju općenito, projektne menadžere i članove tima te krajnje korisnike projekta su višestruke.

Koristi za organizaciju odnose se na prije svega na unapređenje produktivnosti, profita, konkurentnosti, morala zaposlenih, procesa donošenja odluka, jednostavniju integraciju projekata u organizaciju i sl. Projektnim menadžerima omogućen je pristup pravim informacijama u pravo vrijeme, čime se smanjuje broj potrebnih intervencija, veća sigurnost prilikom predviđanja *outputa* projekta, unaprijeđena komunikacija s ostalim *stakeholderima* itd. Članovima projektnog tima omogućeno je da manjim uloženim naporima ostvaruju veće rezultate, što za posljedicu ima povećano zadovoljstvo poslom, porast samopouzdanja u vlastite sposobnosti, želju za daljnjim profesionalnim razvojem itd. Koristi za krajnje korisnike/kupce mogu se jednostavno sažeti u uvećanom zadovoljstvu proizvodom ili uslugom odnosno ostvarenju njihovih želja i očekivanja. Drugim riječima, to znači da mogu očekivati isporuku proizvoda ili usluge upravo onakvih kakve su naručili, u pravo vrijeme i po odgovarajućoj cijeni.[48]

Može se zaključiti da je projektni menadžment nastao kao potreba poduzeća da udovolji novim zahtjevima. Bez obzira na neizvjesnu budućnost, projektiranjem je moguće povećati efikasnost poslovanja poduzeća i učinkovitost zaposlenika, smanjiti troškove poslovanja, poboljšati proizvod ili uslugu i stvoriti preduvjete da poduzeće postane konkurentno.

2.2.2.4. Osnovna znanja i vještine te kompetentnost projektnog menadžera

Da bi projektni menadžeri mogli uspješno ostvarivati svoje funkcije, koje su zaista mnogobrojne i kompleksne, potrebno je da budu kompetentni u onome što rade odnosno da posjeduju određeno znanje i vještine. Znanje se pritom definira kao prikladno poznavanje i razumijevanje koje je stečeno učenjem i iskustvom, a vještina kao sposobnost primjene znanja.

[48] Prilagođeno prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 24.

2.2.2.4.1. Osnovna menadžerska znanja i vještine

Opći menadžment uključuje procese planiranja, organiziranja, motiviranja, vođenja i kontroliranja, što podrazumijeva poznavanje osnovnih elemenata iz financijskog menadžmenta i računovodstva, prodaje i marketinga, nabave, trgovačkog prava, proizvodnje, logistike, strateškog, taktičkog i operativnog planiranja, organizacije, administracije, informatike i sigurnosti (zaštite) na radu.[49] Također, menadžer treba posjedovati i određenu razinu znanja o okolini i promjenama koje u njoj nastaju kako bi ih mogao pravodobno predvidjeti i na pravi im se način prilagoditi.

Osim osnovnih znanja iz navedenih područja, menadžeri trebaju posjedovati i određene vještine koje se mogu svesti na ove četiri skupine:[50]

- konceptualne vještine – podrazumijevaju sposobnosti koordinacije i zajedničke integracije svih aktivnosti poduzeća pri čemu menadžer mora sagledavati položaj nekog dijela poduzeća u odnosu na poduzeće kao cjelinu i položaj poduzeća u odnosu na pripadajuću granu.
- vještine rada s ljudima – imaju naglašeno značenje jer većinu posla ipak obavljaju ljudi odnosno članovi tima. Iskazuju se kroz odnos menadžera prema drugim ljudima, a uključuju njegovu sposobnost da motivira, pomaže, koordinira, vodi, utječe, komunicira, pregovara i rješava konflikte.
- tehničke vještine – obuhvaćaju tehnike i postupke koji se primjenjuju u pojedinim specijaliziranim funkcijama.[51] Dakle menadžer mora dobro poznavati uloge i praktične zadatke unutar poduzeća.
- vještine oblikovanja – sposobnost menadžera da oblikuje rješenja poslovnih problema na način od kojeg će poduzeće imati najviše koristi.

  Uspješan menadžer predstavlja sinergiju navedenih vještina i znanja.

[49] Prema: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Third Edition Excerpts, op. cit., str. 15. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (skinuto 12. srpnja 2007.).
[50] Buble, M., *Management*, op. cit., str. 17.
[51] Bennett, R., *Management*, op. cit., str. 18.

2.2.2.4.2. Kompetentnost projektnog menadžera

Uz posjedovanje osnovnih menadžerskih vještina filozofija projektnog menadžmenta zahtijeva i kompetentnost u svojoj profesiji. Štoviše, uspjeh projektnog menadžera ovisi o njegovoj kompetenciji, a ona pak ovisi o njegovim individualnim karakteristikama koje se odražavaju kroz njegovo znanje, vještinu i stavove.

Znanje + Vještine + Stavovi = Kompetentnost[52]

Drugim riječima, kompetentan projektni menadžer mora znati u praksi primijeniti opća i posebna znanja i vještine. Za teorijski obrazovanog menadžera koji nije sposoban na pravi način prenijeti svoja znanja, zamisli i odluke na članove tima, koji je nejasan ili čak neugodan u komunikaciji ne može se reći da je kompetentan.

Projektni menadžer mora poznavati teorijske postavke općeg menadžmenta i znati ih primijeniti u projektnoj praksi. Projektni menadžer mora poznavati teoriju, proces i praksu projektnog menadžmenta te znati primijeniti osnovne menadžerske funkcije planiranja, organiziranja, vođenja (motiviranja) i kontroliranja te ih i znati prenijeti članovima tima kako bi se osigurale veće šanse za uspjeh projekta.

Potrebno je da menadžer promatra i razumije projekt kao sustav međusobno povezanih elemenata (podsustava), ali i kao podsustav nekoga nadređenog sustava. Projekt kao sustav funkcionira na način da aktivnosti poduzete u jednom podsustavu mogu prouzročiti pozitivne ili negativne promjene u drugim podsustavima, što će onda imati izravnih posljedica i za čitav sustav odnosno projekt. Isto tako, projekt je istodobno i podsustav nekoga drugog nadređenog sustava (ekonomskog, političkog, pravnog i slično). Projektni menadžer mora kontinuirano promatrati sile i promjene koje se zbivaju u projektu nadređenim sustavima kako bi uspješno proveo projekt do njegova svršetka.[53]

Projektni menadžer treba planirati i poznavati osnovne elemente tehničke izvedbe nekog projekta, razumjeti tehnologiju korištenu u projektu odnosno poznavati metodu kojom se postiže zadani cilj. Pritom ne treba previše ulaziti u metodološke detalje jer bi na taj način mogao zanemariti upravljačke aspekte projekta.

---

[52] Znanje i vještine definirane su u uvodu ovog poglavlja, a stavovi se odnose na stanje svijesti, osjećaje i otvorenost mišljenja. Prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 100.

[53] Prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 101.

Projektni menadžer mora znati upravljati vremenom, troškovima i ostalim resursima, analizirati promjene u okolini i kako donijeti i implementirati najbolju odluku u okviru sustava.

Pritom, potrebno je da projektni menadžer posjeduje određene komunikacijske vještine te tzv. emocionalnu inteligenciju (*Emotional Inteligency – EI*). To su ključne pretpostavke za formiranje tima i dobivanje podrške članova tima kako bi se uspostavila kultura odanosti, posvećenosti, poštovanja i povjerenja.

Konačno, sve se naprijed navedene sposobnosti mogu sažeti u jedno. Projektni menadžer mora posjedovati sposobnost stvaranja rezultata – na vrijeme, u skladu s budžetom i na način da pridonese cjelokupnom boljitku poduzeća.

2.3. Procesi upravljanja projektom

Rečeno je već prije kako se osnovni procesi projektnog menadžmenta zapravo uočavaju u osnovnim funkcijama projektnog menadžmenta – planiranju, organiziranju, motiviranju, vođenju i kontroliranju. Budući da se projektni menadžer, koji je ujedno i vođa projekta, najčešće mora suočiti s izazovima motiviranja članova projektnog tima, funkcija motiviranja je za potrebe ovog rada obuhvaćena u sklopu funkcije vođenja.

2.3.1. Planiranje projekta

Planiranje projekta početna je i vjerojatno najvažnija faza za projektni menadžment jer samo ozbiljno i detaljno planiranje vodi uspješnoj realizaciji projekata.

McNeil i Hartley koncept projektnog planiranja definiraju kao stvaranje takva detaljnog plana koji sadrži kritične projektne događaje i uporabu prikladnih alata za pripremu te monitoring donesenog plana.[54]

Cleland i Ireland planiranje projekta definiraju kao reflektivno promišljanje o budućnosti projekta u odnosu na njegovu sadašnju ulogu u donošenju i provedbi strategija poduzeća. To je proces promišljanja i definiranja ciljeva i strategija potrebnih

[54] McNeil, H. J., Hartley, K. O., "Project Planning and Performance", *Project Management Journal*, March, 1986., str. 36. Prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 310.

da se projekt prolazeći vlastiti životni ciklus dovede do uspješnog svršetka ostvarujući takve rezultate koji u potpunosti pridonose ostvarenju strategija vlasnika projekta.[55]

Institut za projektni menadžment (PMI) procese planiranja definira kao procese poduzete da se utvrdi obuhvat projekta, donese projektni plan te da se identificiraju aktivnosti koje je potrebno poduzeti unutar projekta i utvrdi njihov redoslijed.[56]

Također, planiranje projekta je proces vizioniranja projekta i promišljanja strategije kako primijeniti projekt na način da ostvari sve željene ciljeve.[57]

Dva su osnovna konceptualna razloga zašto je potrebno planirati buduće aktivnosti – ograničenost resursa i promjenjivost okoline.[58] Resursi su uglavnom ograničeni i ako se želi racionalno voditi projekt do njegova završetka, izbjegavajući moguće neželjene posljedice, potrebno je unaprijed planirati njihovu uporabu. Okolina se neprestano mijenja te je na taj način projekt neprestano izložen različitim utjecajima kojima se potrebno prilagođavati. Najbolji način da se prilagodba ostvari brzo i uspješno jest da se okolina dobro upozna i analizira.

Može se zaključiti kako se planiranjem određuju smjernice budućega kretanja projekta kroz sve faze njegova životnog ciklusa, kako bi se racionalnom alokacijom resursa uspješno realizirali željeni ciljevi. Osnovno pitanje koje se postavlja na početku faze planiranja jest *Što želimo postići, zašto želimo to postići i kako ćemo to postići?*

Odgovori na ta pitanja sažimaju se u projektnom planu, formalno prihvaćenom dokumentu kojim se upravlja i kontrolira izvedba projekta, a uključuje sljedeće elemente:

- problem i ciljeve,
- strategiju projekta,
- analizu okoline projekta (eksterne i interne),
- definiranje obuhvata projekta odnosno ukupnog posla koji treba napraviti,
- raščlanjivanje projekta na radne zadatke, raspored izvršenja i odgovornosti za zadatke,

---

[55] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 309-310.
[56] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Third Edition Excerpts, op. cit., str. 15. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (skinuto 12. srpnja 2007.).
[57] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook*, op. cit., str. 305.
[58] Cetinski, V., Perić, M.*, Projektni menadžment*, op. cit., str. 50.

- definiranje ključnih događaja odnosno prekretnica u projektu,
- tehnologiju izvedbe,
- vremensko planiranje projekta,
- procjenu troškova projekta (resursa i troškova),,
- planiranje izvora financiranja projekta,
- planiranje kvalitete projekta,
- planiranje nabave,
- plan protoka informacija (komuniciranja) unutar i izvan projekta,
- definiranje organizacijskog ustrojstva (osobito za veće projekte),
- procjenu rizika projekta,
- plan aktivnosti vezanih za završetak projekta.
- po potrebi razne prateće planove, informacije i dokumentaciju – plan sklapanja ugovora, plan vođenja dokumentacije itd.

Vidljivo je kako projektni plan obuhvaća sve informacije potrebne da se projekt uspješno realizira. Navedeni elementi projektnog plana međusobno su povezani te se stoga projektni plan često naziva i integrirani projektni plan. Međutim, bez obzira na svoju složenost, projektni plan je fleksibilan. To znači da ga se može prilagođavati i mijenjati sukladno novonastalim uvjetima u široj i užoj okolini.

Konačno, treba naglasiti da projektni plan mora biti *strategic fit* odnosno u skladu sa strategijom poduzeća. Projekti koji nisu koordinirani sa strategijom poduzeća ne pridonose njezinu ostvarenju te su osuđeni na neuspjeh.

2.3.1.1. Definiranje problema i ciljeva te strategije projekta

Projekti se obično poduzimaju radi rješavanja nekog **problema**. Taj problem potrebno je veoma jasno i precizno objasniti definiranjem svih tehničkih, procesnih i drugih zahtjeva koje je potrebno riješiti. Projektni **ciljevi** definiraju što se projektom želi postići kako bi se pridonijelo rješavanju navedenog problema odnosno zahtjeva. Između

projektnih ciljeva i problema mora postojati jasna i eksplicitna veza, a projektni ciljevi predstavljaju osnovu za provedbu svih daljnjih koraka unutar projekta.[59]

Ciljevi se općenito mogu definirati kao nešto prema čemu se rad usmjerava, strateška pozicija koju se želi postići, ili svrha koja se želi postići, rezultat koji treba ostvariti, proizvod koji treba proizvesti ili usluga koju treba pružiti.[60] Drugim riječima, oni predstavljaju specifična dostignuća koja se najčešće razlikuju od postojećih, a trebaju biti ostvarena u budućnosti kao rezultat planirane i svrhovite akcije. Iz navedenoga proizlazi da ciljevi daju odgovore na pitanja zašto se neka aktivnost poduzima, kamo se želi stići i što treba činiti da se postigne definirani rezultat.[61]

Prilikom definiranja problema potrebno je kvalitativno i kvantitativno definirati sve zahtjeve kako bi se sukladno tome mogli definirati ciljevi koji su konzistentni, hijerarhijski poredani, mjerljivi, vremenski determinirani, stimulativni i realno ostvarivi.

Nakon definiranih projektnih ciljeva pristupa se definiranju **strategije**. Strategija predstavlja program akcija usmjerenih na ostvarenje određenog cilja. Za razliku od ciljeva, koji pokazuju što se želi postići, strategija odgovara kako to postići. Strategija nastoji pronaći načine pomoću kojih će se odgovoriti izazovima, prilikama i ograničenjima koje postavljaju njegovi interni uvjeti i cjelokupno vanjsko okruženje u kojem se nalazi.

2.3.1.2. Analiza okoline projekta

Svaki se projekt planira i realizira pod utjecajem određenih snaga iz svoje okoline. Okolina se može definirati kao "ukupnost činitelja koji svojim aktivnostima djeluju na poslovanje poduzeća, a koje menadžment mora uzimati u obzir kod donošenja poslovnih odluka"[62]. Stoga se analiza okoline ne smije zanemariti prilikom planiranja projekta jer se njome dolazi do informacija koje se smatraju polaznom osnovom za definiranje ciljeva i

[59] *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E2, str. 3.
[60] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide*), Third Edition Excerpts, op. cit., 2004., str. 365. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (skinuto 12. srpnja 2007.).
[61] Prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 48.
[62] Cerović Z., *Hotelski menadžment*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2003., str. 123.

strategije projekta. Samo na temelju objektivno utvrđenog stanja u bližoj i široj okolini mogu se donijeti realni i ostvarivi projektni ciljevi u pogledu vremena, troškova i kvalitete te primijeniti potrebne akcije za njihovo ostvarenje.

Okolina može biti:

- vanjska (eksterna) i
- unutarnja (interna).

Vanjska ili eksterna okolina naziv je za ukupne utjecaje koji dolaze iz okruženja. Ovisno o intenzitetu moguće je razlikovati opću i poslovnu eksternu okolinu.[63]

Opća ili socijalna okolina podrazumijeva makrookolinu udaljeniju od poduzeća (projekta) koja najčešće nije pod kontrolom menadžmenta, a tiče se političko-pravnih, ekonomskih, socijalno-kulturnih, tehnoloških i ekoloških utjecaja. Način na koji ti elementi djeluju na poduzeće jednak je načinu na koji oni djeluju i na projekt.

Poslovna okolina ili okolina zadataka podrazumijeva mikrookolinu koja je bliža samom poduzeću (projektu) te je često vrlo snažnog utjecaja. Nju obično čine neposredno tržište (potrošači, dobavljači, projekti konkurencije i način njihove implementacije), dioničari, razni kreditori, vladine i društvene organizacije, strukovna udruženja, sindikati.[64]

Menadžment je prilikom planiranja dužan stalno pratiti utjecaje iz makrookoline i mikrookoline jer se na taj način lakše mogu utvrditi prilike i prijetnje na koje onda treba pravodobno reagirati i prilagoditi im se.

Unutarnja ili interna okolina podrazumijeva radnu okolinu koja se nalazi u samom poduzeću (i projektu), a uglavnom je pod određenim (najčešće dugoročnim) utjecajem menadžmenta. Analizom unutarnje okoline dobivaju se informacije o unutarnjim čimbenicima važnim za uspješnu realizaciju projekta, o ciljevima i strategiji poduzeća, veličini poduzeća i samog projekta, raspoloživim resursima, životnom ciklusu poduzeća i projekta, organizacijskoj strukturi poduzeća i projekta, kulturi, projektnom timu, motivaciji, zadovoljstvu poslom, konfliktima itd.

[63] Prema: Cerović Z., *Hotelski menadžment*, op. cit., str. 123.
[64] Ibid., str. 127.

Prema Hungeru i Wheelenu unutarnja okolina je određena organizacijskom strukturom, kulturom i resursima.[65] Organizacijska struktura predstavlja način kako su komunikacija, rad i odgovornosti organizirani unutar poduzeća. Organizacijska kultura podrazumijeva skup posebnih svojstava organizacije, njezine osobnosti, sustava vrijednosti i običaja, koji su u interakciji s formalnom organizacijskom strukturom,[66] tj. drugim riječima: opći obrazac ponašanja, skup zajedničkih uvjerenja, očekivanja i vrijednosti koje dijele pripadnici neke organizacije. U skladu s time, projektna je kultura način življenja i funkcioniranja u projektnom okruženju pri čemu posebnu ulogu u njezinu formiranju imaju projektni timovi. Organizacijski resursi predstavljaju *inpute* poduzeća (projekta), a uključuju sve materijalne, ljudske (znanje i rad), informacijske i financijske resurse.

Proces analize okoline odvija se u trima osnovnim koracima:[67]

1) definiranje – utvrđuje osnovne čimbenike koji iz vanjske i unutarnje okoline djeluju na poduzeće i projekt,
2) skeniranje i predviđanje – prikupljanje informacija o tim čimbenicima te korištenje pojedinih kvalitativnih i kvantitativnih tehnika predviđanja kako bi se procijenili njihovi utjecaji na poduzeće i/ili projekt,
3) interpretiranje – oblikovanje i prezentiranje prikupljenih informacija i predviđanja vodeći računa o korisniku tih informacija.

Također, analiza vanjske i unutarnje okoline povezane su i djeluju interaktivno kroz tzv. SWOT (*Strenghts*, *Weaknesses*, *Oportunities*, *Threats*) analizu odnosno matricu koja prikazuje veze između prilika i prijetnji iz vanjske okoline i unutarnjih snaga i slabosti. To je "instrument analiziranja, prognoziranja i upravljanja potencijalima u promjenjivim uvjetima tržišnog okruženja s razvijenom konkurencijom"[68].

Bit je SWOT analize u analiziranju postojećeg stanja i predviđanju budućeg razvoja te se stoga najčešće koristi pri prognoziranju strategije razvoja i za dobivanje odgovora: *Gdje se trenutno nalazimo i kamo želimo stići?* Po završetku SWOT analize,

[65] Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, Fifth Edition, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1995., str. 9.
[66] Dujanić, M., "Organizacijska kultura poduzetničkog poduzeća", u: Deželjin, Jadranka et al., *Poduzetnički menedžment - Izazov, rizik, zadovoljstvo*, Alinea, Zagreb, 1999., str. 195.
[67] Byars, L. L., Rue, L. W., Zahra, S. A., *Strategic Management*, Richard D. IRWIN, USA, 1996., str. 35.
[68] Avelini Holjevac, I., *Kontroling*, Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1998., str. 18.

poduzeće ima solidnu sliku o tome koje su njegove sposobnosti i slabosti, kakva mu je pozicija na tržištu u odnosu na konkurenciju i koji potencijalni trendovi i prilike mogu utjecati na poduzeće.[69]

Treba naglasiti kako okolina nije statična već dinamična kategorija. Promjene koje se događaju u okolini brze su, česte i nepredvidljive. One mijenjaju postojeće uvjete poslovanja, a sposobnost pravodobnog uočavanja promjena te sposobnost prilagođavanja bitne su karakteristike uspješnih poduzeća. Stoga, cilj analize okoline ne treba biti čvrsta klasifikacija između vanjskih prilika i prijetnji te unutarnjih snaga i slabosti, već razumijevanje kritičkih vanjskih i unutarnjih obilježja koja imaju najveći utjecaj na poduzeće i projekte unutar poduzeća.

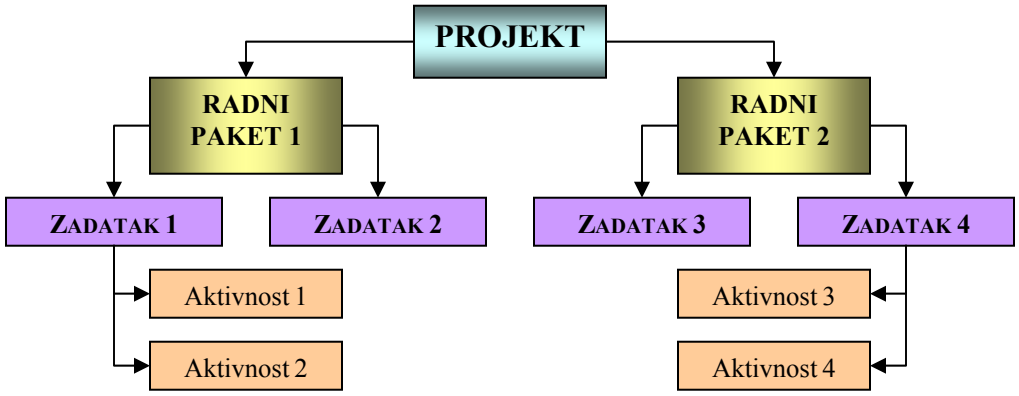
2.3.1.3. Definiranje obuhvata projekta i raščlanjivanje radnih zadataka

Definiranje obuhvata osigurava da projekt uključuje samo one zadatke i aktivnosti nužno potrebne kako bi se mogao isporučiti konačan projektni rezultat (proizvod, usluga ili proces) propisanih obilježja i funkcija, ni više ni manje od toga. To znači da nema potrebe definirati zadatke koji ne vode ostvarenju ni jednoga projektnog cilja. Međutim isto se tako ne smije izostaviti ni jedan zadatak potreban za izvršenje projekta jer će tako projekt ostati nedovršen.

Prilikom realizacije velikih i složenih projekata koji uključuju mnoštvo različitih zadataka i aktivnosti definiranje obuhvata je znatno teže. Stoga se takvi projekti raščlanjuju na manje, lakše upravljive dijelove, tzv. *radne pakete*. Radni paketi mogu se definirati kao potprojekti, a sastoje se od međusobno povezanih *radnih zadataka*, imaju definiran početak i kraj te jasnu svrhu i rezultat koji su potrebni za ostvarenje cjelokupnog projekta i njegovih ciljeva. Radni zadaci sastoje se pak od mnoštva međusobno povezanih aktivnosti koje također imaju jasno definiranu svrhu.

[69] Prema: Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, Masmedia, Zagreb, 2005., str. 382-385. Opširnije o SWOT analizi također u: Bendeković, D., "Analiza okruženja", u: Barbić, J. et al., *Restrukturiranje poduzeća u tržišnom gospodarstvu*, Studij FOIP, Zagreb, studeni, 1998., str. 26-27.

Shema 5: Raščlanjivanje projekta



Prilikom planiranja projekta potrebno je utvrditi odnose među radnim paketima, a onda i zadacima i aktivnostima, kako bi se oni mogli odvijati logičnim slijedom. Pritom treba napomenuti da će određen stupanj međuovisnosti radnih paketa uvijek biti prisutan. Međutim kako bi projekt bio lakše upravljiv, potrebno je da ona bude minimalna. To znači da treba izbjegavati da jedan ili više radnih paketa izravno ovise o rezultatima drugoga radnog paketa jer bi njegovo neostvarenje na taj način zaustavilo cjelokupan projekt.

Definiranje obuhvata i raščlanjivanje zadataka započinje u najranijoj fazi projektiranja i razvija se od "vrha prema dnu". Može biti ključno za uspjeh projekta jer se razlaganjem posla na manje dijelove osigurava strukturni okvir koji predstavlja osnovnu tehniku u planiranju vremenske izvedbe projekta, potrebnih resursa, a ujedno zadovoljava i kontrolnu funkciju unutar organizacije.

2.3.1.4. Planiranje vremenskih rokova i projektnih troškova

Planiranje vremenskih rokova izravno je povezano s aktivnošću definiranja obuhvata projekta na način da teče usporedo i logički se nastavlja na nju. Ono uključuje međusobno ovisne procese koji osiguravaju realizaciju projekta u planiranim terminima.

Nakon što su detaljno utvrđene specifični radni paketi (aktivnosti) koji moraju biti izvršeni nužno je utvrditi njihove međusobne odnose i redoslijed odvijanja. Korektan slijed aktivnosti nužan je kako bi se ostvarila uspješna realizacija u skladu s vremenskim,

troškovnim i tehničkim performansama projekta. Za svaku se aktivnost realno procjenjuje njezino trajanje (u satima, danima, tjednima) te se određuje točan datum početka i završetka. Mnogi se projekti ne dovrše jer se ne uspije realno procijeniti vrijeme potrebno za realizaciju svih aktivnosti. Kontrolni procesi moraju utvrditi nastale promjene u slijedu aktivnosti, upravljati tim promjenama i nastojati utjecati na moguće uzroke promjena.[70]

Blisko povezano s definiranjem vremenskog plana jest i određivanje kritičnih točaka projekta tzv. *miljokaza*. To su vremenske točke u projektu u kojima se očekuje postizanje određenih rezultata, u kojima se projekt ocjenjuje na temelju dosadašnjih performansi (upotrijebljenih resursa i očekivanih rezultata) te gdje je često potrebno donijeti odluku o tome hoće li se ili ne nastaviti s radom na projektu.[71]

Trajanje pojedinih aktivnosti često je ovisno o potrebama i mogućnostima raspolaganja projektnim resursima odnosno troškovima koji nastaju uporabom resursa. Planiranje resursa polazni je proces upravljanja projektnim troškovima. Ono utvrđuje koji su materijalni, informacijski, ljudski i financijski resursi i u kojim količinama potrebni za izvođenje projektnih aktivnosti te čini polazište za procjenjivanje troškova.

Procjenjivanje troškova podrazumijeva više ili manje detaljnu kvantitativnu procjenu utroška projektnih resursa u novčanim jedinicama (euro, dolar, kuna itd.). Troškovi se mogu izraziti i u nenovčanim jedinicama (primjerice radni sati za ljudske resurse), ali takvo izražavanje otežava usporedbu onih resursa koji sadržavaju više različitih vrsta troškova.

Tipične kategorije u kojima projekt generira troškove su osoblje (proizvodni i administrativni radnici, putovanja i obuka), materijalni troškovi, oprema i prostor (u vlasništvu ili iznajmljeni) te istraživanje i razvoj.[72]

Nakon što su troškovi kvantificirani, treba ih racionalno raspodijeliti na pojedine nosioce. To je proces *budžetiranja* i zapravo predstavlja financijski nacrt ili plan troškova za projekt. Sastavljanje budžeta pretpostavlja uspostavljanje ravnoteže između dimenzija

---

[70] Prema: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, 2004., str. 59-72.

[71] Osim tehnike miljokaza, za planiranje vremenske izvedbe projekta obično se koriste i ostale osnovne tehnike planiranja i kontrole projekta: metoda raščlanjivanja zadataka, Gantov dijagram, tehnika prikazivanja i valorizacije programa (PERT) i metoda kritičnog puta (CPM). U svim navedenim tehnikama planiranja i kontrole projekta u većoj je mjeri naglašen vremenski aspekt projekta. Opširnije u: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni* menadžment, op. cit., str. 42-46.

[72] Prema: Luecke, R., *Managing Projects Large and Small*, op. cit., str. 64.

vremena i troškova kako bi se izbjegli gubici resursa i uspostavila osnova koja će omogućiti mjerenje ostvarenja projektnih performansi. Budžet projekta obično je fleksibilan i troškovi se mogu raspoređivati sukladno potrebama i uvjetima organizacije.

Sastavljanje budžeta odnosno financijskog plana podrazumijeva definiranje financijskih sredstava odnosno izvora financiranja. U načelu, razlikuju se vlastiti i tuđi izvori financiranja. Tuđa financijska sredstva moraju se uz određenu naknadu (najčešće kamata) i po propisanoj dinamici unutar određenog roka vratiti vlasniku. Za vlastita sredstva ne obračunavaju se izravni troškovi korištenja, a neizravan se trošak proračunava naknadnom ocjenom profitabilnosti projekta.[73]

Prilikom budžetiranja treba, s jedne strane, voditi računa o pravodobnoj raspoloživosti potrebnih financijskih sredstava te, s druge strane, minimizirati troškove upotrebe tih sredstava. Obično početne faze životnog ciklusa projekta zahtijevaju uporabu tuđih izvora financiranja, dok se u kasnijim fazama, kada projekt počne ostvarivati vlastite financijske učinke, smanjuje potreba za tuđim izvorima.

2.3.1.5. Upravljanje kvalitetom projekta

Kvaliteta u projektu nije slučajna pojava, već se događa kao posljedica smišljenih aktivnosti usmjerenih na potrebe potrošača. Dva su osnovna načina kako se danas može definirati kvaliteta: s aspekta proizvoda i usluga te s aspekta potrošača.

S prvog aspekta, prema ISO 8402 (BS4778) kvaliteta se definira kao "ukupnost osobina i karakteristika proizvoda ili usluga na kojima se temelji njihova sposobnost da zadovolje izričite ili očekivane zahtjeve."[74] Ta definicija podrazumijeva ispunjenje onih zahtjeva koji su formalno prihvaćeni za taj proizvod. Međutim potrošači često imaju i neka dodatna očekivanja vezana uz kvalitetu proizvoda ili usluge. Kada primjerice turist dođe na infopult, on ne samo da očekuje potrebnu informaciju, već očekuje i da mu se ona pruži s osmjehom, na pristojan način. Stoga se s aspekta potrošača kvaliteta definira kao "razina zadovoljenja potreba i zahtjeva potrošača, odnosno usklađenost s njihovim

[73] Detaljnije o vrstama vlastitih i tuđih izvora financiranja u: Bendeković, J. et al., *Planiranje investicijskih projekata, Knjiga II, III dio – Priprema investicijskih projekata*, Ekonomski institut Zagreb i Hrvatska kreditna banka za obnovu Zagreb, Zagreb, 1993., str. 124-126.
[74] ISO 8402 (BS4778) prema: Avelini Holjevac, I., *Upravljanje kvalitetom u turizmu i hotelskoj industriji*, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2002., str. 42.

sve većim zahtjevima i očekivanjima."[75] Uključivši u definiciju i dimenziju troškova, proizvod ili usluga može se definirati kao kvalitetan ako zadovoljava ili nadmašuje zahtjeve i očekivanja potrošača uz trošak za koji oni vjeruju da je razuman.[76]

Kada se govori o upravljanju kvalitetom projekta, potrebno je razlikovati dva aspekta:

- kvalitetu proizvoda ili usluga (*outputa*) nastalih u projektu, i
- kvalitetu samog projekta odnosno njegova upravljanja što uključuje sva projektna područja (opseg projekta, vrijeme, resurse, nabavu, rizik itd.).

Planiranje kvalitete prvi je od procesa upravljanja kvalitetom projekta, a izvodi se paralelno s ostalim procesima planiranja. Njime se obuhvaćaju oba aspekta, što znači da se određuju potrebni standardi koje konačan proizvod ili usluga treba zadovoljavati, ali i procedure i odgovornosti za aktivnosti kojima će se to postići.

Standard se definira kao propis karakteristika koje materijal, proizvod, usluga ili proces trebaju imati ili zadovoljavati; to je propisana kvaliteta. Isto tako, standard je ono što potrošač, gost ili kupac žele i očekuju.[77]

Nakon planiranja treba osigurati praktičnu primjenu i kontrolu svih aktivnosti koje se provode da bi projekt zadovoljio relevantne standarde kvalitete. Učiniti pravu stvar iz prvog pokušaja štedi vrijeme i novac. Svako odstupanje od standarda treba registrirati, utvrditi razloge odstupanja te poduzeti odgovarajuće akcije usmjerene ka korekciji standarda i trajnom poboljšanju kvalitete.

Pristup kvaliteti na taj je način evoluirao od pojma vezana za proizvodnju do pojma vezana za upravljanje. Jedan od danas najvažnijih suvremenih pristupa kvaliteti jest upravljanje cjelokupnom kvalitetom (*Total Quality Managemen – TQM*).

To je sustav unapređenja, povećanja fleksibilnosti, efektivnosti i efikasnosti poslovanja. a uključuje sve zaposlene i sve aktivnosti od najjednostavnijih poslova do najviše razine upravljanja. TQM integrira strategiju, efektivnost i efikasnost procesa, timski rad i podjelu odgovornosti i odlučivanja kako bi se maksimalno efikasno i efektivno ostvario jedan cilj: proizvesti proizvod i pružiti uslugu onda kada, gdje i kako

[75] Ibidem, str. 43.
[76] *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U2-E1, str. 4.
[77] Avelini Holjevac, I., *Kontroling,* Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1998., str. 63.

kupac i potrošač žele i očekuju i to prvi i svaki sljedeći put. To je sustav potpuno orijentiran na tržište i vođen kupcem (*customer – driven*) jer proces njime počinje (što kupac želi) i završava (zadovoljan kupac).[78] Drugim riječima, kvaliteta se ugrađuje u proizvod ili uslugu stalno imajući na umu potrošačeve želje i očekivanja.

Naglasak je upravljanja cjelokupnom kvalitetom na prevenciji i sprečavanju pojave problema, te konstantnom poboljšanju kvalitete. To je složen ciklus temeljen na sustavu povratne sprege, što uključuje procese planiranja, realizacije, kontrole i poboljšanja kvalitete. Uvođenjem sustava TQM u projekt osigurava se najracionalnije korištenje svih projektnih resursa uz stalnu kvalitetu svih *outputa*.

2.3.1.6. Upravljanje projektnim rizicima

Planiranje projekta sastoji se od skupa pretpostavki vezanih za ostvarenje svih aktivnosti tijekom životnoga ciklusa projekta. Budući da je riječ o aktivnostima koje će tek trebati izvesti, planiranje je uvijek vezano uz rizik nastanka onih događaja koji će dovesti u pitanje izvođenje aktivnosti odnosno cijelog projekta na način kako je planirano. Stoga je rizik bitna karakteristika svakog projekta.

Rizik je mogućnost gubitka ili nastanka štete; mogućnost nastanka događaja suprotnog od očekivanog, a u psihološkom kontekstu faktor iznenađenja u odnosu na očekivanje.[79] Sukladno definiciji, uključuje jedino mogućnost da se pretrpi šteta ili gubitak. Međutim u kontekstu projekata, rizik se osim na prijetnje i njihove negativne učinke, odnosi i na prilike i njihove pozitivne učinke. Stoga, projektni rizik može se definirati kao mogući događaj ili stanje, koji ako se dogodi, ima pozitivan ili negativan učinak na ostvarenje ciljeva projekta.[80]

Upravljanje projektnim rizicima obuhvaća one procese koji se odnose na identificiranje i analiziranje rizika koji bi mogli nastati za vrijeme životnog ciklusa

---

[78] Avelini Holjevac, I., *Upravljanje kvalitetom u turizmu i hotelskoj industriji*, op. cit., str. 43-44.
[79] Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sveučilište u Rijeci, Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1997., str. 26. i *Microsoft® Official Course 1846A – Microsoft® Solutions Framework Essentials*, Microsoft® Corporation, 2002., Module 3, str. 4.
[80] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Third Edition Excerpts, op. cit., str. 373. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (12. 7. 2007.).

projekta te poduzimanje određenih akcija kako bi se uklonile ili smanjile negativne i/ili uvećale pozitivne posljedice koje rizik ima na projekt.

Svjetska literatura različito definira aktivnosti upravljanja projektnim rizicima[81], ali moguće ih je sažeti u nekoliko logično povezanih koraka koji se u svakoj fazi životnog ciklusa projekta izvrše barem jedanput:

- identifikacija rizika – utvrđivanje rizika i dokumentiranje njihovih značajki,
- procjena rizika – procjena njihova mogućeg utjecaja na projekt,
- reakcija na rizik – definiranje i provođenje akcija kojima se djeluje na nastale rizike (suprotstavljanje prijetnjama, a iskorištavanje prilika).

Projektni menadžeri susreću se s različitim rizicima i problemima svaki dan.[82] Rizici mogu nastati u bilo kojem području tijekom izvođenja projekta, a moguće ih je podijeliti na unutarnje (interne) i vanjske (eksterne). Unutarnji rizici pripadaju projektu te ih se može kontrolirati i djelovati na njih. Vanjski rizici nalaze se izvan projekta i obično nisu pod izravnom kontrolom i utjecajem projektnog tima. Posebnu pozornost treba posvetiti područjima gdje postoji velika mogućnost da se znatno naudi projektu.

Najvažniji unutarnji rizici odnose se na veličinu projekta (trajanje i troškovi), ljudske resurse (znanje, utreniranost, ozljede na radu, stabilnost projektnog tima), tehnologiju (zastarjelost opreme, kvarenje, opasnost tehnološkog procesa za ljude i okoliš), tržišne odnose (odnosi s kupcima i dobavljačima), financijske resurse (hoće li se osigurati dovoljno financijskih sredstava i u pravo vrijeme?), kvalitetu (konačnog proizvoda, usluge ili procesa, ali i cjelokupnog procesa upravljanja) itd.

Najvažniji vanjski rizici odnose se na tehnologiju (pojava nove tehnologije), tržište nabave (sposobnost dobavljača i izvođača da izvrše ugovorene obveze), tržište prodaje (spremnost kupaca da kupe proizvod u planiranim količinama i po određenoj

[81] Opširnije o aktivnostima upravljanja rizicima u: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, Pennsylvania, USA, 2000., str. 111.; *Microsoft® Official Course 1846A – Microsoft® Solutions Framework Essentials*, Microsoft® Corporation, 2002., Module 3, str. 14.; *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E4, str. 3.; Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook,* op.cit., str. 339-343. i Luecke, R., *Managing Projects Large and Small*, op. cit., str. 103.

[82] U praksi je nemoguće u potpunosti identificirati sve rizične događaje, vjerojatnost njihova nastanka i posljedice koje će imati za projekt. Uvijek postoji mogućnost nastanka nekog događaja koji nije bio razmatran tijekom analize.

cijeni), opće gospodarske i političko-pravne prilike (recesija, promjene zakona, uvođenje novih poreza, visina kamatnih stopa, odnosi sa susjednim zemljama) itd.

U praksi je nemoguće u potpunosti identificirati sve rizične događaje, vjerojatnost njihova nastanka i posljedice koje će imati za projekt. Uvijek postoji mogućnost nastanka nekog događaja koji nije bio razmatran tijekom analize. Aktivnosti koje se mogu poduzeti s ciljem sprečavanja rizika su:[83]

- izbjegavanje rizika – uklanjanje specifične prijetnje obično na način da se uklone uzroci rizičnih događaja,
- ublažavanje rizika – smanjenje vjerojatnosti nastanka rizičnog događaja i/ili mogućega gubitka (korištenje provjerene tehnologije kako bi se smanjila mogućnost da proizvod neće raditi, kupovina osiguranja itd.),
- prihvaćanje rizika – pasivno ili aktivno prihvaćanje posljedica koje mogu nastati.

Dok pasivno prihvaćanje znači spremnost da se prihvati i manji profit u slučaju nastanka rizičnog događaja, aktivno prihvaćanje podrazumijeva razvoj tzv. kontingencijskih planova za slučaj nastanka rizika.

To su unaprijed definirani koraci odnosno alternativna rješenja koja će se poduzeti ako dođe do nastanka nekog od rizičnih događaja. Primjerice, ako su stvarno pribavljena financijska sredstva manja nego što je planirano, tada se može smanjiti obuhvat projekta, ukloniti neki od ciljeva, izvršiti preraspodjela resursa i slično. Prednost takvih planova u tome je što se njima brzo i efektivno rješavaju nepovoljne situacije. Kada dođe do određenog problema, osobe odgovorne za projekt ne moraju trošiti vrijeme pokušavajući spoznati što i kako učiniti već mogu, sukladno kontingencijskom planu, odmah djelovati.

[83] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, Pennsylvania, USA, 2000., str. 119.

2.3.1.7. Planiranje nabave

Nesmetana provedba projekta uključuje i mnoge materijalne stvari (robu) i usluge koje projekt sam sebi ne može osigurati. Najčešće je riječ o robama i uslugama čija proizvodnja i proces pružanja zahtijevaju specifično znanje i tehnologiju, a neophodni su za projekt. Stoga je često takvu robu i usluge nužno potražiti izvan samog projekta odnosno nabaviti ih od različitih dobavljača.

Tri su osnovna načina kako se provodi proces nabave. Izravno ugovaranje primjenjuje se za robu i usluge izravno od poznatih dobavljača, a kojima je cijena na tržištu poznata. Slanje upita (prikupljanje ponuda) uobičajeno je za manje količine i/ili manju vrijednost roba i usluga, a poznati su potencijalni isporučioci. Javno nadmetanje primijenit će se prilikom nabavke roba i usluga velikih količina, nabavku specijalne opreme, kada nisu poznati potencijalni isporučioci, kada to zahtijevaju zakonski propisi, kreditor i slično.[84]

Na temelju jasno i precizno definiranih kriterija (cijena, tehničke karakteristike, financijski uvjeti, rokovi isporuke, ugled ili reference dobavljača, poslijeprodajne usluge itd.) vrši se izbor najboljeg dobavljača te se potpisuje ugovor koji na jasan i nedvosmislen način s pravnog, ekonomskog, financijskog i tehničkog aspekta, utvrđuju međusobne odnose, prava i obveze obiju strana.

Osobe zaduženu za kontrolu trebaju posebnu pozornost obratiti da isporučena roba i pružene usluge zadovoljavaju ugovorene potrebe projektne organizacije, na provjeru jesu li poštovana sva prava i obveze partnera te usklađivanje međusobnih odnosa s velikim brojem različitih dobavljača.

[84] Detaljnije o postupka javnog nadmetanja može se, primjerice, vidjeti u *Zakonu o javnoj nabavi* (Narodne novine, br. 110/07 i 125/08.) kojim se uređuju uvjeti i postupci javne nabave koji prethode sklapanju ugovora o nabavi robe i usluga te ustupanju radova, a u svrhu djelotvornog korištenja proračunskih i drugih sredstava te poticanja slobodnoga tržišnog nadmetanja.

2.3.2. Organiziranje projekta

Organiziranje je osnovna funkcija menadžmenta koja se definira kao "proces projektiranja organizacije kojom menadžeri ostvaruju postavljene ciljeve"[85].

Unutar organizacije uspostavljaju se odnosi između ljudskih i ostalih resursa u takvu obliku kojim će se najefikasnije ostvariti njezina misija i ciljevi. Ipak, ljudski resursi jedini aktivno razvijaju međusobne odnose te su stoga prilikom promišljanja organizacije upravo oni u prvom planu.

Sikavica tako definira organizaciju kao "svjesno udruživanje ljudi, kojima je cilj da odgovarajućim sredstvima ispune određene zadatke s najmanjim mogućim naporom na bilo kojem području društvenog života"[86]. Nadalje, organizacijska struktura je sustav odnosa među ljudima radi izvršavanja određenih zadataka, te je najvažniji dio svake organizacije[87].

U kontekstu projektnog menadžmenta uspostavljanje organizacijske strukture nužno zahtijeva i formiranje projektnih timova, podjelu određenih uloga te ovlasti i odgovornosti unutar organizacije.

2.3.2.1. Projektna organizacijska struktura

Izvođenje projekata podrazumijeva uspostavljanje tzv. projektne organizacijske strukture. To je privremeni organizacijski oblik koji se uspostavlja za realizaciju jednoga određenog zadatka odnosno projekta.

Prilikom planiranja projekta treba izabrati takvu projektnu organizacijsku strukturu koja će se najbolje uklopiti u postojeću organizacijsku strukturu poduzeća i omogućiti uspješnu realizaciju projekta. Karakteristike i specifični zahtjevi poduzeća, projekta i projektnog tima te postojeći interni i eksterni uvjeti poslovanja znatno utječu na izbor organizacijske strukture.

---

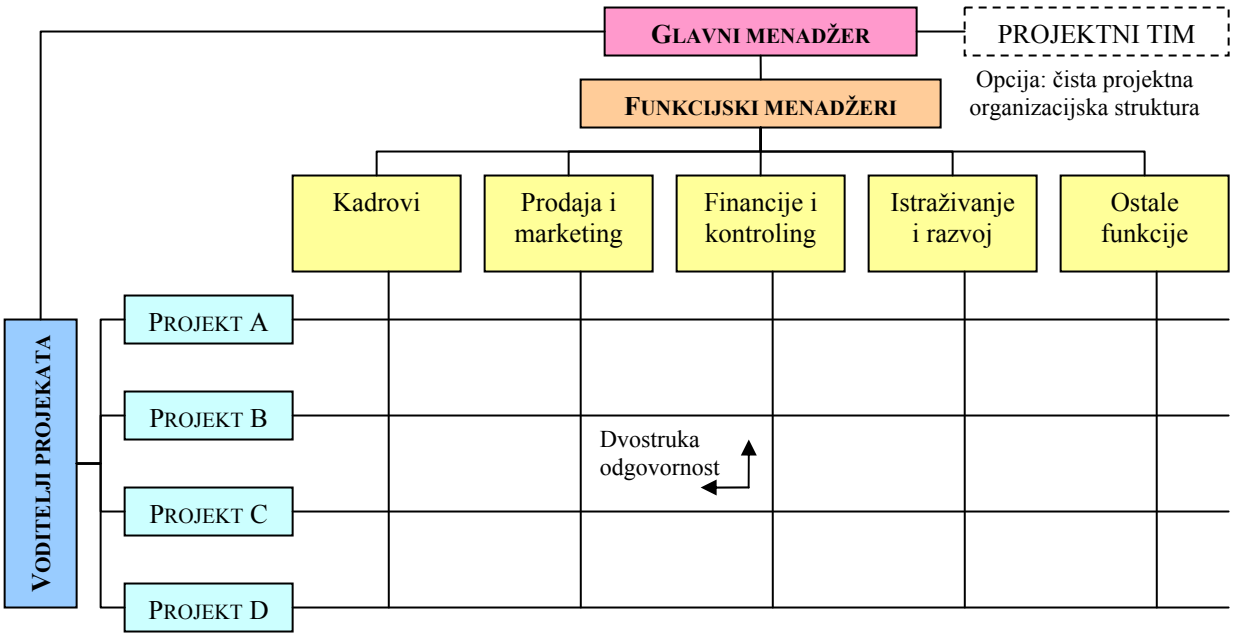
[85] Cerović Z., *Hotelski menadžment*, op. cit., str. 356.
[86] Sikavica, P., Novak, M., *Poslovna organizacija*, Treće izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1999., str. 13.
[87] Cerović Z., *Hotelski menadžment*, op. cit., str. 369.

Uobičajeno projektno orijentirani organizacijski oblici podrazumijevaju tradicionalnu funkcijsku organizacijsku strukturu, individualnu projektnu organizacijsku strukturu, čistu projektnu organizacijsku strukturu te, u današnje vrijeme najčešće primjenjivanu, matričnu projektnu organizacijsku strukturu.[88]

Matrična projektna organizacijska struktura nastoji iskoristiti prednosti funkcijske i čiste projektne organizacijske strukture.

Glavna je karakteristika matrice da prelama pojam jedinstva zapovijedi. Sudionici projekta odgovorni su dvama nadređenima – vođi projekta i funkcionalnom menadžeru, te stoga postoji dvostruki lanac zapovijedi.[89] Posjeduje svojstvo brzog reagiranja i prilagodljivosti na promjene u okolini. Sadrži mnoge integrirajuće mehanizme te olakšava protok informacija, znanja i sredstava do mjesta gdje su najpotrebniji.

Shema 6: Matrična organizacijska struktura



Izvor: Prilagođeno prema: Lasić V., "Izbor organizacijske strukture", u: Barbić, J. et al., *Restrukturiranje poduzeća u tržišnom gospodarstvu*, Studij FOIP, Zagreb, studeni, 1998., str. 79.

[88] Detaljnije o ostalim projektno orijentiranim organizacijskim strukturama (tradicionalnoj funkcijskoj, individualnoj projektnoj te čistoj projektnoj) u: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 87.

[89] Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 2005., str. 130.

Ta vrsta organizacije omogućuje poduzeću da istodobno radi na velikom broju projekata pridodajući po potrebi nove i napuštajući već dovršene. Pri tome se uspjeh ili neuspjeh pojedinog projekta veže isključivo uz njegova menadžera.[90]

2.3.2.2. Formiranje i karakteristike projektnih timova

Osim u slučaju individualnih projekata koji se najčešće tiču privatne strane života pojedinca, ostvarenje projektnih ciljeva podrazumijeva zajednički rad većeg broja ljudi različitih znanja i sposobnosti koji su organizirani kao projektni tim.

Projektni tim čine svi sudionici na projektu, uključujući projektnog menadžera, a u nekim slučajevima i projektnog sponzora. Iako je uloga sponzora da osigura nesmetano izvođenje projekta, a dobrog menadžera da potiče motiviranost i pozitivnu atmosferu unutar tima te da održava fokus na ostvarenju ciljeva, ključ su svakog projekta njegovi članovi koji ipak obavljaju najveći dio posla. Članovi projektnog tima su oni pripadnici tima odgovorni za izvršenje određenih projektnih aktivnosti, a izravno ili neizravno podređeni projektnom menadžeru.[91] Svaki član tima mora znati svoju ulogu u projektu te se osjećati osobno odgovornim za svoje postupke, onda i za ostvarenje interesa cijelog tima.

Formiranje projektnog tima može se definirati kao proces transformiranja skupine pojedinaca različitih znanja, vještina, iskustva, stručnosti, osobina, ali i potreba u integriranu, efektivnu radnu jedinicu (tim).[92] To predstavlja težak posao kojem treba posvetiti osobitu pozornost prilikom planiranja projektne organizacije.

Prilikom formiranja projektnog tima broj članova tima i njihove kompetencije obično su definirani veličinom i složenošću projekta te zadacima i ciljevima koje projekt treba ostvariti. Uspješna realizacija zacrtanih zadataka i ciljeva projekta determinirana je posve određenim znanjima i vještinama. Projektni tim mora se sastojati od članova koji zajednički posjeduju sva znanja i vještine ključne za ostvarenje tih ciljeva i

---

[90] Ibid.
[91] *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Third Edition Excerpts, op. cit., str. 371. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (12. srpnja 2007.).
[92] Prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, op.cit., str. 511.

zadataka. Također, projekti čiji obuhvat zahvaća mnoštvo aktivnosti iz različitih, a često specijaliziranih područja, obično zahtijevaju šira i kompleksnija znanja i vještine. Kako je pojedinac najčešće usko specijaliziran samo u jednom, a rijetko u više područja, to znači da će i veličina takva projektnog tima biti veća nego kod obuhvatom manjih i jednostavnijih projekata. Može se zaključiti kako je multidisciplinarnost važna značajka većine projektnih timova.

Osim nužnih znanja i vještina postoji još nekoliko razloga zbog kojih se netko može priključiti projektnom timu:[93]

- prethodno iskustvo potencijalnih članova u sličnim projektima,
- osobne karakteristike i interesi potencijalnih članova,
- dostupnost,
- međuljudska privlačnost,
- privlačenje aktivnostima grupe,
- privlačenje ciljevima grupe,
- instrumentalni efekti grupnog članstva.

Uspjeh projekta ovisi o mnogim čimbenicima od kojih valja izdvojiti[94]:

- sposobnost projektnog tima,
- jasan i zajednički cilj usklađen s organizacijskim ciljevima,
- postojanje obveze postizanja zajedničkog cilja,
- okolinu koja podupire projekt, kojoj svatko pridonosi i od koje svatko ima koristi.

Sposoban projektni tim mora posjedovati znanje i prave informacije, iskustvo, talent te znati kako "u hodu" ispraviti vlastite manjkavosti. Menadžeri obično naglašavaju da je visokoproduktivan projektni tim, koji ostvaruje željene rezultate u okviru zadanog vremena i budžeta, izvedenica više čimbenika[95]:

- inovativno usmjerenog ponašanja,
- orijentiranosti promjenama,
- posvećenosti ciljevima,
- izražene potrebe za postignućem,
- orijentiranosti kvaliteti,
- podjele rizika,
- visoke razine odgovornosti,
- uspješne komunikacije,
- funkcionalnih odnosa i saveza,
- morala i timskog duha,

[93] Prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 42-46. i Cerović Z., *Hotelski menadžment*, op. cit., str. 702.
[94] Luecke, R., *Managing Projects Large and Small*, op. cit., str. 30.
[95] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 511.

- minimalne oslonjenosti na procedure,
- upravljanja sukobima,
- uživanja u radu.

Navedeni čimbenici karakteristike su tzv. integriranoga projektnog tima koji je sposoban neprestano se razvijati i prilagođavati, posjeduje sposobnost samokontrole te čiji članovi posjeduju snažan osjećaj pripadnosti timu. On ima mnoge pozitivne izravne i neizravne učinke na organizaciju kojoj pripada.

Pozitivni izravni učinci su mjerljivi i obično se odnose na unapređenje razvoja proizvoda, usluga i poslovnih procesa, unapređenje produktivnosti, kvalitete i poslijeprodajnih usluga te smanjenje troškova, dok se neizravni učinci odnose na neka teško mjerljiva postignuća poput uvećanog zadovoljstva članova tima i kupaca, unapređenje odnosa s dobavljačima, učvršćenja kulture, poticanje inovacija i kreativnog ponašanja itd.[96]

Međutim treba se osvrnuti i na neke potencijalno negativne aspekte povezane s formiranjem i uporabom timova. Ti se aspekti prije svega odnose na:[97]

- financijsku stranu formiranja i uporabe timova – povećanje troškova edukacije i treninga, donošenja odluka, sastanaka i izvješćivanja,
- moguće nesavršenosti funkcioniranja tima zbog ljudskih propusta – neprikladne raspodjele ovlasti i odgovornosti, straha da pripadnost timu ne bude važnija od pripadnosti organizaciji i slično,
- pogrešaka te manjkavosti u planiranju – nedovoljno jasno definiranih ciljeva i zadaća, nepostojanja strategije rješavanja sukoba, raspolaganja resursima u svrhu nagrađivanja ili kažnjavanja članova tima itd.

[96] Prilagođeno prema: Cleland, D.I., Ireland, L.R., *Project Manager's Portable Handbook*, op. cit., str. 407.
[97] Ibid., str. 408-410.

2.3.3. Vođenje projekta

Vođenje je sposobnost utjecaja na ljude da oni efektivno i efikasno ostvaruju organizacijske ciljeve.[98] Ta je sposobnost od kritične važnosti za uspjeh bilo koje organizacije, ali i na bilo kojim razinama unutar poduzeća, pa tako i na razini projekta.

Vođenje projekta je proces unutar organizacijske strukture koji pretpostavlja odgovornost jedne osobe za one koji ga slijede u ostvarenju projektnih rezultata. Ta se osoba naziva vođa ili lider projekta.

2.3.3.1. Zadaci vođe projekta

Vođa projekta je osoba koja vodi projektni tim tijekom životnog ciklusa projekta i ostvaruje projektne ciljeve na vrijeme i u skladu s budžetom.[99] Vidljivo je da je definicija vođe u biti gotovo identična s definicijom projektnog menadžera. To je stoga što su te dvije uloge u projektu međusobno povezane, a često se i preklapaju. Naime projektni menadžer uobičajeno je i vođa projektnog tima. Zbog toga što često obavlja zadaće i menadžera i vođe, on mora posjedovati kompetencije i menadžera i vođe. Projektni menadžer mora biti sposoban činiti prave stvari, ali ih i činiti na pravi način.

Projektnom menadžeru kao vođi projektnog tima povjereni su zadaci postizanja rezultata pomoću projektnih resursa. On mora isplanirati redoslijed odvijanja te koordinirati izvođenjem svih aktivnosti projekta, postaviti budžet, održavati jasnu viziju projekta, pregovarati sa svim *stakeholderima*, te osigurati da svi članovi tima u suradničkoj atmosferi doprinose ostvarenju zajedničkih ciljeva.

Prema Clelandu zadaci vođe projektnog tima su sljedeći:[100]

- izabrati kompetentne ljude za projektni tim, uspostaviti komunikaciju i suradnju unutar tima te između tima i okoline,
- koordinirati i integrirati timove i njihove aktivnosti u cjelokupan sustav,

---

[98] Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 264.
[99] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 456.
[100] Prilagođeno prema: Cleland, D. I., *Project Management: Strategic Design and Implementation*, Third Edition, The McGraw – Hill Companies, Inc., New York, USA, 1999., str. 422.

- ustrojiti specifične vještine i organizacijski sustav podrške, koji su potrebni projektnom timu,
- poznavati probleme struke,
- pratiti zahtjeve i prioritete koje nameće brz razvoj tehnologije te poticati inovativni rizik bez ugrožavanja temeljnih ciljeva projekta,
- zastupati interese tima i svakog člana tima,
- osigurati stimulativnu radnu okolinu gdje su ljudi motivirani za rad i ostvarenje projektnih ciljeva,
- poticati timsko donošenje odluka,
- odnositi se prema članovima projektnog tima nepristrano i pošteno,
- kontrolirati strahove i rješavati konflikte unutar projektnog tima,
- osigurati uključenost, zainteresiranost i podršku viših razina menadžmenta.

Vidljivo je da su zadaci vođe podjednako usmjereni na strateško vođenje članova tima prema zajedničkim ciljevima, ali i na operativno izvršenje projektnih zadataka. Također, jedan je od najvažnijih zadataka vođe održavanje pozitivne i poticajne atmosfere unutar tima.

2.3.3.2. Kompetencije vođe projekta i stilovi vođenja

Najvažniji preduvjeti dobroga vođenja odnosno provedbi svih navedenih zadataka jesu planiranje koje je obuhvatilo sve ključne aspekte projekta te način na koji su definirane aktivnosti procesa vođenja. Međutim uspješnost vođenja ovisi i o karakteristikama odnosno kompetencijama projektnog menadžera kao vođe projekta. O kompetencijama projektnog menadžera već je bilo govora u prethodnom dijelu rada te će se one ovdje samo ukratko ponoviti (Shema 7).[101]

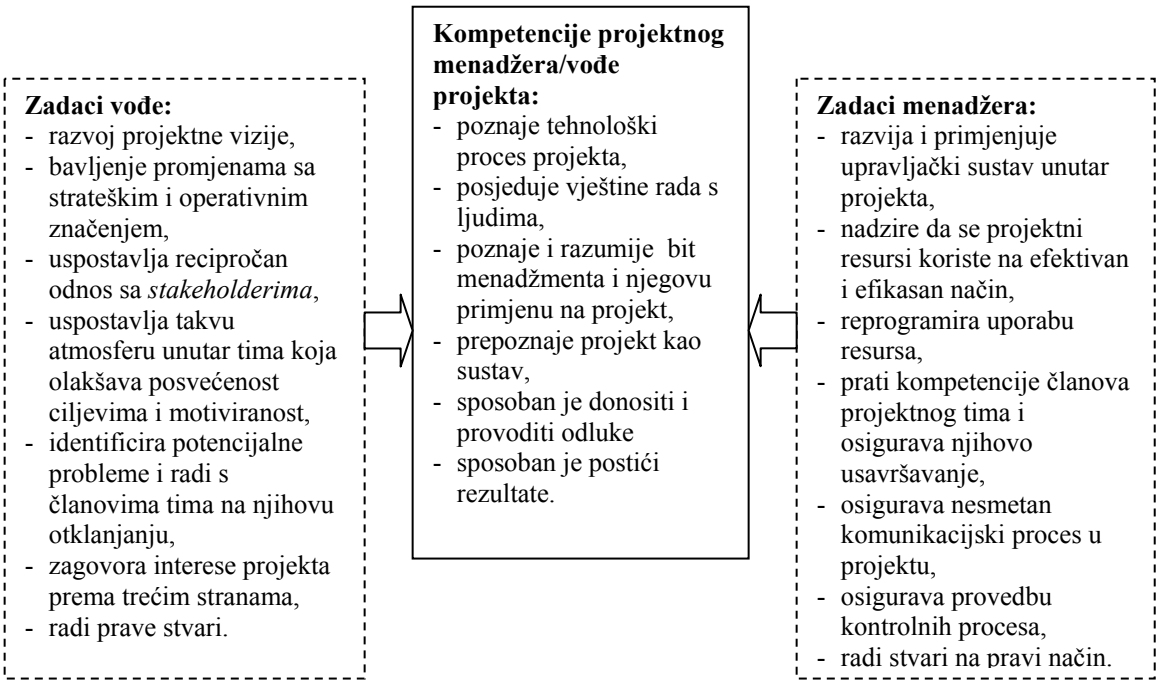
Također, uspješan vođa projekta posjeduje i sljedeće karakteristike:

- ima pozitivan stav; obrazovan je, cijenjen, pravi uzor,
- sposoban je jasno prenijeti viziju suradnicima,
- zainteresiran je za suradnike i njihove probleme (poslovne i privatne),
- suradnike tretira ravnopravno i naglašava timski rad,

[101] Vidi poglavlje 2.2.2.4.2. Kompetentnost projektnog menadžera.

- usmjerava i motivira suradnike tijekom izvođenja aktivnosti,
- prepoznaje i cijeni trud i kvalitetno odrađen posao,
- spreman je saslušati suradnike i tražiti njihovo mišljenje,
- objektivan je i (samo)kritičan.

Shema 7: Zadaci i kompetencije projektnog menadžera



Izvor: Prilagođeno prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook,* op. cit., str. 220-221.

Ostvarenje navedenih zadataka moguće je na različite načine koje prepoznajemo kao stilove vođenja. Postoje dva osnovna stila vodstva:

- vođenje orijentirano na ljude, te
- vođenje orijentirano na zadatke.

Ta dva stila vodstva često su u suprotnosti. S jedne strane, vođenje orijentirano na ljude smatra se demokratskim, participativnim, dvosmjernim, orijentiranim prema sljedbenicima. Ono nastoji zadržati sklad i poticati timski rad, ali često ne omogućuje rast produktivnosti. S druge strane, vođenje orijentirano na zadatke smatra se autokratskim, restriktivnim, strukturiranim, jednosmjernim, neosobnim. Ono omogućuje rast produktivnosti, ali često utječe na pad zadovoljstva članova projektnog tima.

John E.Welch, Jr., CEO General Electrica, menadžere/vođe je podijelio u nekoliko kategorija:[102]

- vođa koji ostvaruje rezultate te cijeni vrijednosti poduzeća – ima dobru perspektivu unutar poduzeća; najbliži demokratskom tipu menadžera,
- vođa koji ne ostvaruje rezultate, ali cijeni vrijednosti poduzeća – može dobiti drugu priliku, obično u nekom drugom odjelu,
- vođa koji ne ostvaruje rezultate niti ne cijeni vrijednosti poduzeća – nema perspektivu unutar poduzeća,
- vođa koji ostvaruje rezultate, ali ne cijeni vrijednosti poduzeća – crpi rezultate od ljudi, a ne potiče ih; najproblematičniji za poduzeće, autokrat, tiranin.

Naravno da to nije potpuna klasifikacija stilova vođenja. Između demokratskog i autokratskog stila kao dviju krajnosti postoji čitav kontinuum stilova. Međutim može se zaključiti kako bi projektni menadžer koji želi biti uspješan vođa morao biti bliži demokratskom stilu vođenja.

2.3.3.3. Komunikacija u projektu

Komunikacija je osnova i uvjet uspjeha svih međuljudskih privatnih i poslovnih odnosa. Može se definirati kao "prijenos informacija od pošiljatelja k primatelju uz uvjet da primatelj razumije informaciju"[103]. To je razmjena informacija, ideja i osjećaja verbalnim i neverbalnim sredstvima, prilagođena društvenoj prirodi situacije.[104]

Kada govorimo o komunikaciji u poslovnom kontekstu, treba naglasiti kako je komunikacija vitalan dio poslovanja, organizacije i menadžmenta. Sukladno tome, komunikacija ima vitalnu ulogu i u provedbi projekata.

Unutar projekata komunikacija se odvija dvosmjerno između svih *stakeholdera*. Projektni menadžer komunicira sa sponzorom te s članovima projektnog tima, članovi projektnog tima komuniciraju međusobno, ali i pružaju *feedback* menadžeru, menadžer i članovi tima komuniciraju s kupcima i dobavljačima itd.

---

[102] Prema: Cleland, D. I., *Project Management: Strategic Design and Implementation,* Third Edition, op. cit., str. 458.
[103] Weihrich, H., Koontz, H., *Menadžment*, op. cit., str. 4.
[104] Fox, R., *Poslovna komunikacija*, Hrvatska sveučilišna naklada, Pučko otvoreno učilište – Zagreb, Zagreb, 2001, str. 13.

Unutar organizacije, a tako i unutar projekta, komunikaciju čine dva djelomično komplementarna sustava; formalan i neformalan.[105] Za razliku od neformalne komunikacije, koja počiva na osobnim dodirima, prijateljstvu, naklonosti i ne slijedi unaprijed određeni smjer, formalna komunikacija podrazumijeva unaprijed planiran, službeni proces prijenosa informacija u govorenu ili pisanu obliku, usklađen s potrebama organizacije. Stoga, kada se govori o upravljanju projektnom komunikacijom, prvenstveno se misli na upravljanje formalnom komunikacijom, iako se ni neformalna komunikacija, koja često govori puno više nego formalna, ne smije zanemariti.

Upravljanje projektnom komunikacijom uključuje sve procese kojima se nastoji osigurati pravodobno i prikladno stvaranje, prikupljanje, pohrana i dostupnost svih informacija vezanih uz projekt. Svaki sudionik uključen u projekt treba biti sposoban primiti, interpretirati i proslijediti komunikaciju na način koji je prihvaćen i razumljiv ostalim *stakeholderima*.

Osnovni procesi pri upravljanju projektnom komunikacijom su:[106]

- planiranje komunikacije – utvrđuje informacijske i komunikacijske potrebe projektnih *stakeholdera*; tko i kada treba informaciju te kako će je dobiti? Usko je povezano s planiranjem organizacije budući da o projektnoj organizacijskoj strukturi uvelike ovise komunikacijske potrebe;
- distribucija informacija – omogućuje pravodobno raspolaganje potrebnim informacijama;
- izvješćivanje – upoznavanje *stakeholdera* o trenutnom ili budućem statusu kritičnih projektnih parametara (obuhvat, tijek odnosno redoslijed, troškovi, rizik i kvaliteta);
- zaključenje i pohrana informacija – administrativno zaključenje i pohrana projektne dokumentacije.

Ovladavanje procesom komunikacije unutar projekta (formalne i neformalne) važna je osobina projektnog menadžera. Stoga bi on morao svratiti posebnu pozornost na donošenje tzv. plana projektne komunikacije. Visoko strukturiran i potpun plan

[105] Fox, R., *Poslovna komunikacija*, op. cit., str. 41.
[106] Prema: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, op. cit., str. 103-110.

komunikacije osobito je važan ako je riječ o velikim i složenim projektima. Mali projekti koji uključuju mali broj ljudi možda i neće trebati taj plan osim za regularno ugovoreno vrijeme i mjesto sastanka.

U tom smislu, sastanci su vjerojatno najbolji način za razmjenu informacija i donošenje bitnih odluka te stoga predstavljaju osnovni komunikacijski alat za mnoge projekte. Štoviše, moglo bi se reći da se projekti ostvaruju upravo na sastancima.

Postoje mnoge vrste sastanaka, a što se tiče projekata, potrebno je izdvojiti:

- uvodni sastanak – na kojem se upoznaju *stakeholderi*, utvrđuje metodologija, komunikacijske procedure, radni paketi i aktivnosti, budžetne stavke te odgovornost svakog od partnera;
- operativne sastanke – na kojima se provjerava status projekta, utvrđuju odstupanja od plana te pronalaze solucije kako bi se problemi riješili;
- završni sastanak – posljednja prilika da se riješe neki problemi, podijele informacije o postignutim rezultatima te upozna javnost o postignućima projekta.

Iako svaki od tih tipova sastanaka ima drugačiju ulogu u projektu, može se reći kako je opća svrha sastanaka sljedeća:[107]

- pomažu u definiranju projekta i njegovih ključnih članova,
- omogućuju da se iznesu sve informacije vezane uz projekt kako bi se uvidjelo napreduje li on u skladu s očekivanjima, što onda omogućuje timu da revidira, ažurira i nadopuni sve činjenice i vlastita saznanja, iskustva i prosudbe o projektu,
- pomažu članovima tima da uvide svoju ulogu i definiraju status unutar tima,
- pomažu članovima tima da postanu i ostanu privrženi projektu,
- sastanci su često jedino mjesto gdje tim kao takav zaista postoji i gdje projektni menadžer uistinu vodi tim.

Za realizaciju sastanka uobičajeno je okupiti sve članove tima na prikladnom mjestu u dogovoreno vrijeme. Međutim u današnje vrijeme raspolaže se tehnologijom poput kamere, mikrofona, računala i interneta koja na određeni način olakšava komunikaciju i čini mogućim sudjelovanje na sastancima i bez fizičke prisutnosti.

---

[107] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 493-494. Detaljnije o svakoj vrsti sastanaka i njihovim fazama u: *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E6, str. 4.

2.3.3.4. Motiviranje

Vrlo općenito motivacija se definira kao "teorijski pojam koji objašnjava zašto ljudi izabiru određeni način ponašanja u određenim okolnostima"[108]. Međutim motivacija nije jednostavan teorijski koncept[109] i podrazumijeva sustav sila i odnosa unutar i izvan pojedinca koji utječe na njegovo ponašanje.

Uz motivaciju se veže pojam motiva koji se definira kao "razlog određenog ponašanja, iskazivanja i primjene znanja te sposobnosti u nekoj aktivnosti"[110]. Pojedinci se potaknuti određenim motivom ponašaju na određeni način.

U procesima upravljanja projektima motiviranje zauzima posebno mjesto. Motiviranje je funkcija menadžmenta, a projektni menadžer suočava se s izazovima motiviranja mnogih pojedinaca – članova tima nad kojima ima veće ili manje ovlasti.

Više je karakteristika koje projektni menadžer odnosno vođa projekta treba posjedovati da bi znao motivirati suradnike. Prije svega, on mora posjedovati interdisciplinarna znanja vezana uz komunikaciju i međuljudske odnose te poznavati zahtjeve i ciljeve projekta da bi efikasno upravljao svim područjima projekta i da bi se cilj projekta uspješno realizirao. Također, on mora poznavati karakteristike i osobni profil svakog člana tima kako bi poslove i zadatke dodjeljivao pojedincima temeljem njihovih sklonosti, sposobnosti i osobnih ciljeva te razlikovati ponašanje koje treba biti nagrađeno od onog koje treba izbjegavati. Konačno, projektni menadžer mora biti i visoko osobno motiviran za obavljanje svojega posla jer samo menadžer kojega krase kompetitivnost, odgovornost te želja za napredovanjem u karijeri može pronaći prave razloge kako bi uspio motivirati članove svojega tima.

---

[108] Beck R., *Motivacija – teorija i načela*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 4.

[109] U literaturi je prisutno mnoštvo teorija motivacije od kojih treba izdvojiti Maslowljevu teoriju motivacije, Douglas McGregorovu Teoriju X i Teoriju Y, Vroomovu teoriju očekivanja te Porterov i Lawlerov model motivacije. Detaljnije u Maslow, A. H., *Motivation and Personality*, Harper, New York, 1954., prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook*, op. cit., str. 412-414.; Mc. Gregor, D., *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, New York, 1960. prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook,* op. cit., str. 414-415.; Vroom, V. H., *Work and Motivation*, John Wiley and Sons, New York, 1964. prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 139. i Porter, L. W. and Lawler E. E., *Managerial Attitudes and Performance*, Irwin, Homewood, 1968. prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 139.

[110] Vujić, V., *Menadžment ljudskog kapitala*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Rijeka, 2004., str. 209.

Uobičajena sredstva (motivatori[111]) pomoću kojih projektni menadžeri potiču članove svojega tima na rad i ostvarenje zadataka su:

- novac (plaća/sudjelovanje u dobiti),
- sigurnost zaposlenja,
- mogućnost usavršavanja i napredovanja,
- dodjeljivanje zanimljivih zadataka, ali i odgovornosti za izvršenje tih zadataka,
- participacija u odlučivanju,
- mogućnost samopotvrđivanja, ali i javno priznanje,
- kvaliteta radne sredine (*Quality of Working Life – QWL*).

Program kvalitete radne sredine jedan je od najzanimljivijih pristupa motivaciji koji podrazumijeva sustavni pristup uobličenju posla, koji obećava napredak na širokom području obogaćivanja posla, ali u kombinaciji s pristupom upravljanju utemeljenom na sociotehničkim sustavima.[112] Između ostalog obuhvaća efikasno uspostavljen sustav komunikacije unutar tima te prisutnost međusobnog razumijevanja i poštovanja, što u konačnici pridonosi da članovi tima osjećaju istinsku pripadnost projektnom timu.

2.3.4. Kontrola projekta

Kontroliranje je jedna od ključnih funkcija menadžmenta koja se može definirati kao proces praćenja, vrednovanja i uspoređivanja planiranih i ostvarenih rezultata projekta u odnosu na zadane troškove, termine i tehničke performanse, kao i prikladnosti projekta u odnosu na ostvarenje strateških ciljeva poduzeća.[113]

Čak i najbolje zamišljene projekte, isplanirane do najsitnijeg detalja, potrebno je kontrolirati tijekom cjelokupnoga životnog ciklusa kako bi se znalo ostvaruje li se uistinu ono što je zamišljeno i planirano.

---

[111] Motivatori su "stvari koje pojedinca potiču na djelovanje, odnosno sredstva pomoću kojih se mogu pomiriti sukobljene potrebe ili naglasiti jedna potreba na način da joj se dodjeli prioritet nad drugim potrebama." Oni su neka vrsta instrumentarija kojima se želi pojačati želja za nekim ostvarenjem te sredstvo pomoću kojeg se može utjecati na ponašanje ljudi. Prema: Weichrich, H., Koontz, H., *Menadžment*, op. cit., str. 464.

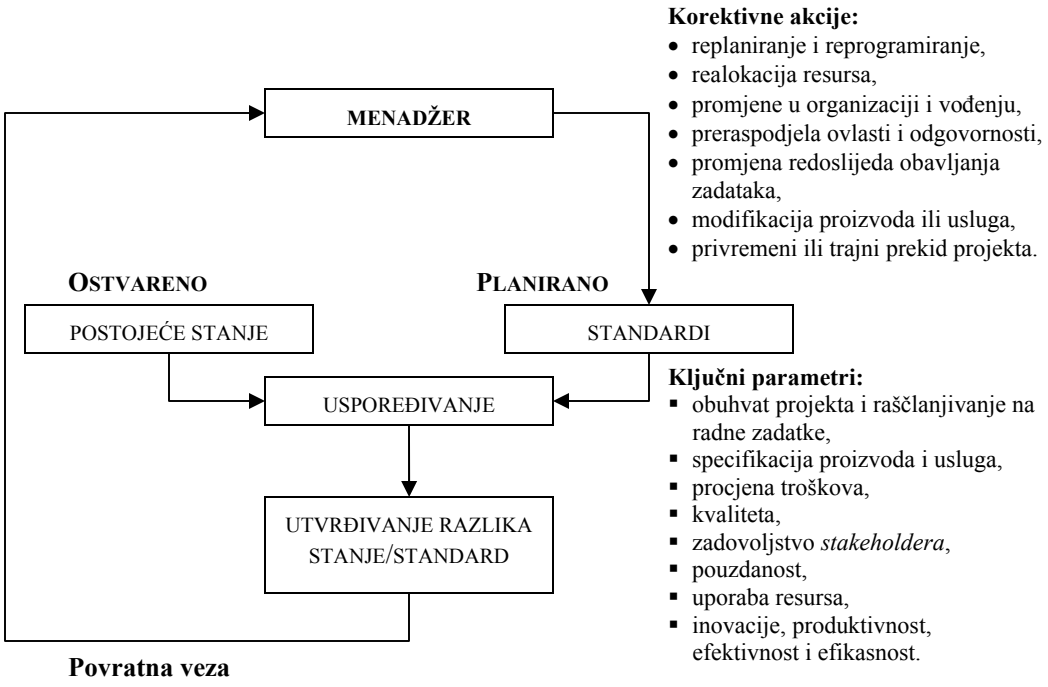
[112] Prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 141.

[113] Prema: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation,* Fourth Edition, op. cit., str. 377-378.

Proces kontrole uobičajeno se sastoji od sljedećih koraka[114]:

1. utvrđivanje što će se mjeriti (pojava, parametar) – predstavlja polaznu osnovu cijelog procesa,
2. utvrđivanje standarda – standardi su uobičajeno definirani u okviru projektnog plana kroz ciljeve i njihov odnos s resursima, tehničkim performansama itd.,
3. mjerenje ostvarenih rezultata – obuhvaća praćenje, prikupljanje i vrednovanje relevantnih informacija o statusu projekta iz formalnih i neformalnih izvora,

Shema 8: Proces kontinuirane kontrole primjene i održavanja propisanih standarda prema I. Avelini Holjevac



Izvor: Nadopunjeno prema: Avelini Holjevac, I., *Kontroling*, op. cit., str. 71.

4. usporedba sa standardima – odvijaju li se sve aktivnosti na projektu u okviru planiranih, a ako postoje odstupanja, pronalaženje uzroka tim odstupanjima i načina njihova uklanjanja,

[114] Prilagođeno prema: Hunger, J.D., Wheelen, T.L., *Strategic Management*, op. cit., str. 281., Avelini Holjevac, I., *Kontroling,* op. cit., str. 71. i Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 378.

5. otklanjanje odstupanja od standarda i plana – poduzimanje određenih korektivnih aktivnosti kako bi se jedan ili više projektnih parametara (troškovi, redoslijed operacija, tehničke performanse projekta itd.) vratili u okvir planiranih. Privremeni prekid ili konačni završetak projekta također se smatraju korektivnim aktivnostima ako je na taj način šteta koja nastane manja od štete i gubitka koji bi nastali da se projekt pod svaku cijenu nastavio.

Proces kontrole temelji se na sustavu povratne veze te se provodi kroz cjelokupni životni vijek projekta. Međutim u praksi je uobičajeno definirati ključne parametre i vremenske točke u kojima se vrši njihovo ostvarenje u odnosu na planirane vrijednosti. Na taj način ostvaruje se učinkovita veza između planiranja i kontrole projekta, a planiranju kontrole na taj se način daje podjednaka važnost kao i ostalim aspektima planiranja.

2.3.4.1. Ključni parametri kontrole

Projektni menadžer najčešće kontrolira ostvarenje projekta u odnosu na sljedeće parametre[115]:

- ostvarene zadatke,
- troškove (budžet),
- kvalitetu,
- ključne događaje – prekretnice u izvođenju projekta.

Usporedbom ostvarenih zadataka s onima koje je trebalo ostvariti sukladno planu, vrlo se brzo mogu utvrditi eventualna odstupanja i potrebe za korektivnim akcijama.

Kontrola troškova provodi se kroz budžet. Budžet ili proračun je više ili manje fleksibilan financijski nacrt ili plan troškova projekta. Razlika u opsegu ili strukturi između stvarnih i očekivanih troškova predstavlja odstupanje. Ako se kontrolom otkrije da su troškovi projekta veći od planiranih, tada projektni menadžer mora poduzeti korektivne akcije kako bi se analiziralo zašto se pojavilo odstupanje u budžetu te zadužiti ljude koji su najbliži tom problemu da mu pristupe i pokušaju ga riješiti. Međutim analizi treba pristupiti i u slučaju da se utvrdi da su projektni troškovi manji od planiranih. Uzrok

[115] Luecke, R., *Managing Projects Large and Small*, op. cit., str. 130.

troškovima manjim od planiranih može biti neostvarenje određenih zadataka i ciljeva projekta, neprimjerena kvaliteta rezultata i slično.

Kontrola kvalitete ima važnu ulogu u svakom projektu. Provodi se u skladu s principima upravljanja cjelokupnom kvalitetom (TQM-a) koji podrazumijevaju odsutnost pogrešaka i stopostotno poštivanje standarda. Osobe zadužene za kontrolu kvalitete ispituju odstupanja od standarda te ako takvo odstupanje postoji, pristupa se njegovu rješavanju.

Određeni događaji iz životnog vijeka projekta imaju veću važnost od drugih. Primjerice to mogu biti različita testiranja, probna proizvodnja, izrada prototipa, dostave i isporuke gotovih proizvoda itd. Takvi se događaji obično nazivaju prekretnicama u projektu i koriste se kako bi projektni *stakeholderi* uvidjeli kako su daleko stigli i koliko daleko još moraju ići.

2.3.4.2. Audit projekta

Važnu ulogu u kontroli projekta ima i revizija projekta (*Audit*). Revizija projekta je formalno nepristrano vrednovanje efektivnosti upravljanja projektom. Njome se procjenjuje adekvatnost primijenjenog sustava projektnog menadžmenta, efektivnost projektnog planiranja i praktične primjene planova te prikladnost projektnih procedura i politika.[116] U slučaju provjere financijske strane poslovanja odnosno financijskih izvješća i računa te njihove sukladnosti u odnosu na mjerodavne zakonske, pravne i financijske odredbe riječ je o financijskoj reviziji (*Financial Audit*).

Svrha revizije je pružiti formalnu i objektivnu ocjenu o trenutačnom stanju projekta. Njome se nastoji donijeti objektivna i pravedna ocjena načina na koji se upravlja projektom, i projektnih rezultata nastalih uporabom projektnih resursa. Nastoji se utvrditi što je dobro, a što loše u projektu i zašto, identificirati sile i čimbenike koji onemogućuju ostvarenje ciljeva, procijeniti organizacijsku podršku, procedure, tehnike i strategije te omogućiti razmjenu informacija između članova projektnog tima. Najjednostavnije rečeno, revizija nastoji utvrditi odvija li se projekt sukladno planu ili

[116] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 389.

ne.[117] Stoga, ona obuhvaća sva ključna područja projekta poput tehnološkog procesa i proizvodnje, financija i računovodstva, prodaje i marketinga, ljudskih resursa, organizacijske strukture i menadžmenta, kvalitete i pouzdanosti, logistike itd.

Revizija se obično provodi u ključnim točkama životnog ciklusa projekta odnosno onima koje traže donošenje odluke o nastavku projekta. Međutim revizija projekta poželjna je kod pojave bilo kojih problema koji mogu otežati normalan tijek projekta, pojave nesigurnosti i rizika unutar projekta ili promjene strateških smjernica organizacije. Općenito se može reći kako je najvažniji kriterij za provođenje revizije onaj kada koristi revizije nadmašuju njezine troškove.

Glavni izvori informacija za reviziju su istinita i potpuna dokumentacijska podloga koja se odnosi na organizaciju i projekt koji je predmetom revizije te projektni *stakeholderi* i njihove percepcije o projektu. Također, suradnja projektnih *stakeholdera* omogućuje reviziorima da sudjeluju i u izvođenju određenih projektnih aktivnosti kako bi projekt što je moguće bolje upoznali "iznutra".

Revizori projekta obično su vanjske stručne organizacije i timovi neovisni o projektu, što čini ocjenu objektivnom. Takvim vanjskim timovima obično je potrebno nešto dulje vrijeme kako bi se upoznali s projektom i donijeli konačnu ocjenu. Također, moguće je da revizori projekta budu i iz unutarnjih izvora poduzeća ako ono ima takvih stručnjaka. Tada je riječ o unutarnjem revizorskom timu koji ima kredibilitet od projektnog tima, ali je upitna njegova objektivnost. Stoga se unutarnja revizija najčešće koristi samo za unutarnje potrebe projekta. Konačno, kombinirani revizorski tim sastoji se od članova projektnog tima i vanjskih stručnjaka čime se nastoji osigurati idealan odnos poznavanja projekta (što osiguravaju članovi projektnog tima) i objektivnosti (što osiguravaju vanjski stručnjaci).

Po obavljenoj reviziji, revizor priprema i podnosi članovima projektnog tima, a prije svega menadžerima, konačno izvješće u kojem iznosi svoje stručno mišljenje o trenutačnom stanju projekta, statusu projekta u određenim budućim razdobljima, kritičnim čimbenicima upravljanja projektom, izloženosti rizicima i potencijalnim gubicima te iznosi zaključak koji se može primijeniti ne samo na promatrani, već i na

[117] Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook*, op. cit., str. 345.

ostale projekte u poduzeću (ako postoje). U slučaju financijske revizije, izvješće se podnosi mjerodavnim pravnim i financijskim tijelima u državi.

Bitno je naglasiti kako revizija ne uključuje izvođenje korektivnih aktivnosti (što je sastavni element funkcije kontrole), već pruža potporu menadžmentu na način da osigurava informacije za donošenje odluka o budućem tijeku projekta.

3. TEORIJSKO-METODOLOŠKO ODREĐENJE JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

Teorijsko-metodološko određenje javno privatnog partnerstva karakterizira specifična složenost koja proizlazi iz spoznaje da partnerstvo javnog i privatnog sektora nije znanost ili ekonomska teorija[118], a istodobno se utemeljuje kako na ekonomskoj teoriji tako i na praksi koja podrazumijeva elemente znanosti, osobito o području funkcija.

Za kontekst ovog rada nužno je istaći da suvremeno razumijevanje odnosa države i tržišta (u kontekstu partnerstva za stabilnost i razvoj gospodarstva i održivi razvoj u cjelini) čini složeni splet strategija i politika koje se temelje na:

- keynesizmu, s jedne, i
- monetarizmu, s druge strane.[119]

Riječ je o makroekonomskim teorijama koje prevladavaju u drugoj polovici 20. stoljeća i na početku 21. stoljeća, a što je još važnije, radi se o teorijama koje se, izravno ili preko svojih teorijskih izvedenica, primjenjuju u odabiru razvojnih koncepata i politika suvremenog doba. Partnerstvo javnog i privatnog sektora se kao metoda ili kao program ne priklanja niti jednoj od tih teorijskih krajnosti, ali istodobno, a to je bitna odlika partnerstva, uvažava određene bitne odrednice dvaju vodećih makroekonomskih načina promišljanja. Povijesno gledano, taj odnos dviju navedenih pravaca ekonomske teorije traje od četrdesetih godina prošlog stoljeća.

Iako se kao predstavnici navedenih pravaca ekonomske teorije mogu navesti mnogi vrsni ekonomisti i nobelovci[120], za bolje razumijevanje partnerstva između javnog

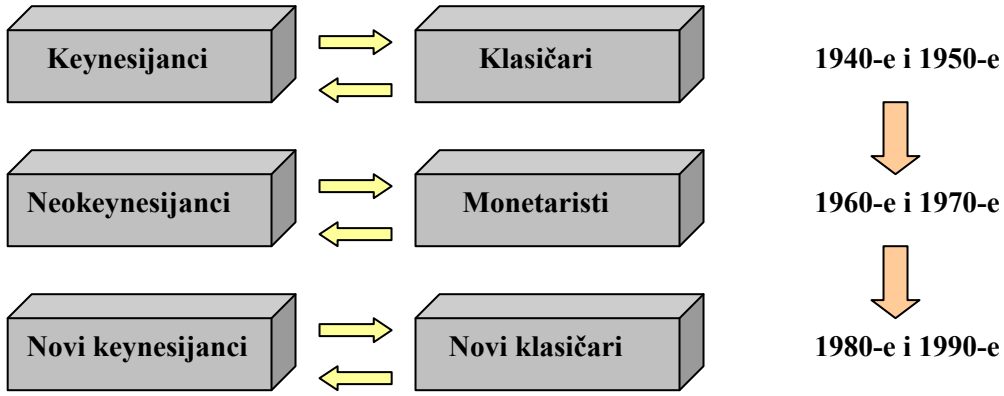
[118] Po svojoj važnosti partnerstvo javnog i privatnog sektora sve više prerasta u posebno područje istraživanja s ozbiljnim fundusom literature i pokušajima da se predstavi kao posebna ekonomija. Vidi u: Grimsey, D. and Lewis, M. K. (eds), *The Economics of Public Private Partnerships*, University of South Australia, 2006.

[119] Cf.: Montanheiro, L., "The Economic Aspect Within the Enabling Mix of Public-Private Partnership", *Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix*, Sheffield Hallam University, Sheffield, 2000., str. 428-430.

[120] Keynesove ideje podržali su npr. Seymor Harris, Paul Samuelson, James Tobin (svi iz SAD-a), John Hicks (Englez). Uz M. Fridmana, najpoznatiji su teoretičari monetarizma Frank Knight, Henry Simons, Friedrich Hayek (svi povezani s Chicago School – University of Chicago).

i privatnog sektora poslužit će djelo Johna Maynarda Keynesa, s jedne, i Miltona Friedmana kao najpoznatijeg predstavnika monetarista, s druge strane krajnosti.[121]

Shema 9: Razvoj makroekonomskog načina promišljanja



Izvor: Colander, D. C., *Economics*, Irwin, Burr Ridge, Illinois, 1996., str. 319.

Keynesova teorija nastaje pod utjecajem stečenog iskustva trajne nezaposlenosti i visoke inflacije s kraja 19. i prvih desetljeća 20. stoljeća i dokazuje da ekonomije slobodnog tržišta mogu zapasti u recesiju ili depresiju bez tržišnog mehanizma dovoljno jakog da riješi problem.[122] Tvrdi da do toga može doći jer vrlo mala agregatna potražnja u dužem vremenskom razdoblju stvara nezaposlenost koja postaje stalan problem. Keynes nadalje kaže da, s jedne strane, ekonomijama nedostaje dovoljan broj samoispravljajućih mehanizama koji bi stimulirali agregatnu potražnju i osigurali punu zaposlenost, a s druge strane, da mjere središnje banke koja pokušava povećati *output* i zaposlenost povećanjem količine novca u ekonomiji, neće biti učinkovite. Stoga je potrebno povećati potražnju premošćivanjem tržišta i povećavanjem količine izravnoga državnog trošenja u ekonomiji.

Također, Keynes tvrdi da financijski sektor ne djeluje onako kako to nalaže Sayov zakon i ne pretvara štednju u investicije dovoljno brzo da spriječi opću zasićenost *outputa*. Razina štednje ne određuje razinu investicija već upravo suprotno, razina

[121] Šire obrazloženje teorija keynesizma i monetarizma u kontekstu partnerstva vidi u: Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, Fintrade & Tours, Rijeka, 2006., str. 27-37.
[122] Britanska je ekonomija nakon Prvoga svjetskog rata imala veliku razinu nezaposlenosti koja je tek na početku Drugoga svjetskog rata prešla u punu razinu zaposlenosti.

investicija utjecat će na promjenu razine prihoda i tako promijeniti razinu štednje. Za primjer je naveo mogućnost da velik dio stanovništva odjednom odluči više štedjeti, a manje trošiti pri čemu će potražnja za potrošnjom opadati, a štednja rasti. Ako se ta štednja ne transferira odmah u investicije (kao što to pretpostavljaju klasičari), potražnja za investicijama neće dovoljno rasti da nadoknadi pad potražnje za potrošnjom i stoga će agregatna potražnja pasti te dolazi do viška u ponudi. Poduzeća će, suočena s viškom u ponudi, smanjiti proizvodnju, a to dovodi do smanjenja ukupnih prihoda, ali i smanjenja broja zaposlenih. Padanjem ukupnih prihoda stanovništva, padaju i njihove želje za potrošnjom i štednjom, a na kraju prihodi će pasti toliko da se još jednom postigne uravnoteženost investicija i štednje, ali ta ravnoteža sada može biti na nižim razinama prihoda, ispod granice pune zaposlenosti.

Ukratko, Keynes tvrdi da ekonomija može ući u začarani krug, a da država mora poduzeti nešto kako bi izvukla ekonomiju iz tog kruga. Keynes i njegovi sljedbenici predstavili su skup agregatnih modela i argumenata kako bi dokazali svoje tvrdnje koji su kasnije postali i središnji makroekonomski modeli. *Monetarna* i *fiskalna politika* zajedno su pružale osnovne instrumente pomoću kojih se mogu kontrolirati i usmjeriti gospodarska kretanja.

Krajem 1970-ih uslijedilo je određeno razočaranje keynesijanskim pristupom prije svega zbog neuspjeha keynesijanske politike da zaustavi inflaciju 1970-ih. Pokazalo se da su plaće i cijene spore kada je u pitanju prilagođavanje prema dolje i da se ponašaju suprotno kada je riječ o prilagođavanju prema gore.

Napuštanje keynesijanskog pristupa dovelo je do podjele među makroekonomskim teorijama pri čemu se posebno ističu monetaristički pristup koji se opire aktivnijoj ulozi državne politike i ističe važnost novca te nov klasični pristup koji nastavlja razvojni put stare klasične ekonomske škole. Zadnji je pristup tzv. škola orijentirana na ponudu (*supply-side economics*) koja od 80-ih godina prošlog stoljeća ističe privatnu inicijativu i niže poreze.

Sa stajališta partnerstva i njegova uporišta u Keynesovoj teoriji, ključno je razumijevanje da država tj. javni sektor ima nezaobilaznu ulogu u održavanju stabilnosti i poticajima gospodarstvu za razvoj. U tom smislu država i javni sektor pozvani su i

odgovorni da sudjeluju, zajedno s privatnim sektorom, u iznalaženju novih modela koji pridonose stabilnosti i razvoju.[123]

Klasični ekonomisti su pojavom Keynesijanaca postali gotovo nevidljivi, a grupu ekonomista koji su i tijekom keynesijanskih 1950-ih i 1960-ih godina ostali privrženi klasičnom pogledu, predvodio je Milton Friedman. Nikada nije prihvatio keynesijanski okvir, a kako je bio velik zagovaratelj kvantitativne teorije novca, tijekom tog razdoblja klasična ekonomija nazvala se monetarističkom.

Kao zagovaratelj monetarizma Friedman je napao keynesijanske stavove kako je monetarna politika slab ili neučinkovit instrument. On smatra upravo suprotno, da je monetarna politika uzrokovala i dovela do gotovo svih recesija i da je bila glavni krivac za veliku depresiju iz 1930-ih koja nije bila rezultat neuspjeha sustava slobodnog tržišta i argument potrebe da država stabilizira ekonomiju već neuspjeha državnih ekonomskih politika, osobito monetarne politike koju je provodio *Federal Reserve Board* (Vijeće za državne rezerve – Središnja američka banka).

Što se tiče makroekonomske politike, Friedman tvrdi da je ponuda novca primarni pokretač u utvrđivanju fluktuacija agregatne potražnje. Smatra da treba izbjegavati fina podešavanja i uspostaviti stabilnu stopu rasta ponude novca, što će stabilizirati ekonomiju. Stopa rasta ponude novca treba biti takva da omogući rast GNP-a (BNP), ali ne prevelika kako ne bi izazvala inflaciju.

Monetaristička je stajalište da su tržišta iznimno konkurentna i stoga sustav konkurentnih tržišta daje ekonomiji visok stupanj makroekonomske stabilnosti bez državne intervencije u funkcioniranje ekonomije (*laissez faire*). Upravo je država pridonijela nestabilnosti sustava – poslovnog ciklusa – svojim nespretnostima i pogreškama u nastojanju da postigne veću stabilnost preko fiskalne i monetarne politike.

Sa stajališta partnerstva, u smislu teorijske poveznice, ključno je razumijevanje da monetarizam ističe snagu i potrebu slobode i slobodne inicijative privatnog sektora, s naglaskom na njegovu učinkovitost, racionalnost i doprinos dugoročnoj stabilnosti.[124]

Uzimajući u obzir navedeni pristup, jasno je da su keynesijanci i monetaristi u svojim konceptima spram privatnog i javnog sektora dijametralno suprotnog stajališta.

[123] Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 34.
[124] Ibid., str. 37.

Prema Keynesijancima, nestabilnost privatne investicije uzrokuje nestabilnost same ekonomije, a država u svemu tome ima pozitivnu ulogu primjenjujući odgovarajuće stabilizacijske mjere. S druge strane, prema monetaristima, država ima štetni utjecaj na ekonomiju te stoga javni sektor treba svesti na najmanju moguću mjeru. Štoviše, državno i centralizirano donošenje odluka smatra se birokratskim, nepovoljnim, pogrešnim i štetnim za individualne inicijative, što destabilizira ekonomiju i nagriza individualne slobode.[125]

Naprijed izložene poveznice suvremenog partnerstva javnog i privatnog sektora s vodećim teorijskim ishodištima ekonomije 20. i 21. stoljeća iziskuju da se, ukratko, ali pobliže pojasne ključni sadržaji teorije i metoda javnog sektora, privatnog sektora, sinergije sektora i modela konkretiziranja suradnje dvaju sektora.

3.1. Javni sektor i njegove zadaće (funkcije)

U kontekstu istraživanja partnerstva javnog i privatnog sektora čini se optimalnim preuzeti razumijevanje javnog sektora u najširem smislu odnosno kao sustav koji se sastoji od:[126]

- države u najširem smislu, odnosno od središnje države, regionalnih ili sličnih organa, lokalnih državnih organa te mogućih nadnacionalnih struktura kao što je npr. Europska unija,
- javnih nefinancijskih poduzeća (javnih poduzeća), odnosno poduzeća koja su u vlasništvu i/ili pod kontrolom države i uobičajeno su prisutna u području infrastrukture ili u znatno većim dijelovima gospodarstva (kao što je slučaj kod primjerice tranzicijskih zemalja),
- javnih financijskih institucija kao što je to npr. središnja (nacionalna) banka.

Javni sektor može se definirati kao dio suvremene mješovite ekonomije koju čine poduzeća, organizacije i institucije kojima je vlasnik država, odnosno kojima ona upravlja i preko kojih djeluje, na nacionalnoj i na lokalnim razinama.[127]

[125] Uvažavajući partnerstvo, praksu i tradiciju u rješavanju konkretnih ekonomskih i društvenih potreba, vrijedi istaknuti kako su obje izložene teorijske krajnosti o ulozi države i javnog sektora u gospodarstvu imale velik i izravan utjecaj na aktualne vladine politike u SAD-u i drugim zemljama.

[126] Cf., *Ekonomski leksikon* (gl. ur. Baletić, Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995., str. 360-361.

Od osobite je važnosti da se u najvećem broju zemalja kroz javni sektor raspodjeljuje 40% i više domaćeg proizvoda. Sredstva javnih prihoda koja se prikupljaju uglavnom porezima, carinama, zaduživanjem na tržištu kapitala ili prodajom državne imovine (javnih poduzeća npr.) raspodjeljuju se kao javni rashodi za financiranje školstva, zdravstva, kulture, obrane, subvencije gospodarstvu i sl.

U teorijskom polazištu javni sektor primarno je predmet istraživanja teorije javnog izbora i ekonomike javnog sektora, a u kontekstu partnerstva, upravo se te dvije teorije mogu uzeti kao važno uporište u smislu iznalaženja rješenja za zadovoljavanje iskazanih potreba stanovništva. Teorija javnog izbora, pojednostavnjeno, opisuje kako vlade donose odluke od javnog interesa: o oporezivanju, državnim rashodima, javnim dobrima i drugim politikama.[128] Ekonomika javnog sektora se, u području ekonomskih znanosti, bavi pitanjima javnog izbora u javnom sektoru, ulogom države u gospodarstvu te njezinim utjecajem na ponašanje pojedinaca u privatnom sektoru.[129]

Suvremeno razumijevanje javnog sektora iziskuje da se ukratko analiziraju povijesno uobičajene, ali i suvremene funkcije (zadaće) javnog sektora kao i jedan od aktualnih problema javnog sektora: njegova učinkovitost.

3.1.1. Zadaće (funkcije) javnog sektora

Polazeći od prethodno izloženog poimanja javnog sektora nužno je uvažiti da je idealna tržišna ekonomija ona u kojoj se dobra i usluge dobrovoljno razmjenjuju za novac po tržišnim cijenama. Takav sustav, bez intervencije države, izvlači maksimalne koristi iz slobodnih društvenih resursa. Međutim u stvarnosti nijedna se ekonomija u potpunosti ne

---

[127] *Poslovni rječnik*, Masmedia, Zagreb, 1995., str. 223.

[128] Politika (vlada, stranka na vlasti) mora, kao što to čini i klasično tržište, staviti u odnos želje i potrebe glasača (stanovništva) da dobije određena kolektivna dobra (bolnice, škole, prometnu infrastrukturu itd.) i mogućnosti gospodarstva da ta kolektivna dobra pribavi i ponudi. S jedne strane, političari imaju interes u nastojanju da pobijede na izborima i zaobiju ili zadrže vlast, a s druge strane, gospodarski subjekti odnosno privatna poduzeća iskazuju interes za maksimizacijom profita. Teorijom javnog izbora posebno su se bavili Kenneth Arrow (r. 1921.) i James Buchanan (r. 1919.) koji su za svoje istraživanje dobili i Nobelovu nagradu (1972. K. Arrow, 1986. J. Buchanan).

[129] Osnovna pitanja na koja ekonomika javnog sektora traži odgovore su: Kolika će se sredstva upotrijebiti u proizvodnji javnih dobara (onih koje osigurava država), a koliko će se proizvoditi u privatnom sektoru i osigurati tržištem; kada država treba izravno odgovarati za proizvodnju dobara i usluga koja se javno osiguravaju, a kada ih treba nabavljati od privatnog sektora. Istraživanjem javnog sektora osobito su se bavili Richard Musgrawe (1910.) i Joseph Stiglitz (1943.)

podudara s idealiziranim svijetom kojim upravlja nevidljiva ruka. Štoviše, svaka tržišna ekonomija obilježena je nesavršenostima koje vode neumjerenom zagađenju, nezaposlenosti i jazu između bogatstva i siromaštva.[130]

Iz tog razloga nijedna vlada u svijetu ne odustaje od svojega utjecaja na gospodarstvo. Štoviše, u suvremenim tržišnim ekonomijama vlade preuzimaju raznolike uloge s ciljem utjecaja na nesavršenosti tržišnog mehanizma, a između velikog broja mogućih aktivnosti države, izdvajaju se sljedeće ekonomske zadaće:

1. povećanje efikasnosti – vlade nastoje ispraviti tržišne nesavršenosti poput monopola i pretjerane zagađenosti ciljem poticanja efikasnosti.
2. uravnoteženo oporezivanje i redistribucija dohotka – vladini programi promocije uravnoteženog oporezivanja i potrošnje kako bi redistribuirali dohodak specifičnim skupinama, te
3. poticanje makroekonomske stabilnosti i rasta – vlade, oslanjajući se na poreze, potrošnju i monetarnu regulaciju potiču makroekonomski rast i stabilnost, te ekonomskim rastom smanjuju nezaposlenost i inflaciju.[131]

U ukupnom području djelovanja javnog sektora za kontekst ovog rada od osobitog interesa mogu biti *eksternalije* i *javna dobra*.

Tržišne transakcije uključuju namjernu razmjenu u kojoj ljudi razmjenjuju proizvode i usluge za novac. Međutim mnoge interakcije zbivaju se izvan tržišta. Eksternalije uključuju nenamjernu razmjenu troškova ili koristi koje se pojavljuju kad tvrtke ili ljudi nameću troškove ili koristi na druge izvan tržišta. Takve aktivnosti pomažu ili štete ljudima izvan tržišnih transakcija, odnosno, postoji ekonomska transakcija bez ekonomske naplate.

Kompanija koja troši velika sredstva na istraživanje i razvoj ili podršku znanosti, što kao posljedicu ima pozitivne učinke na ostatak društva, primjer je pozitivnih eksternalija. Međutim države češće brinu negativne eksternalije poput zagađenja zraka ili vode, opasnog otpada, nesigurnih lijekove i hrane ili globalnog zatopljenja. Uz veliko povećanje stanovništva i proizvodnje te su negativne eksternalije prerasle iz sitnih

[130] Cf.: Samuelson, P. A., Mandel, M.J., Nordhaus, W.D., *Economics*, Fifteenth Edition, McGraw Hill, New York, 1995., New York, str. 30.
[131] O ulozi države i ekonomskom procesu više u: Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2007., str. 46-50.

neugodnosti u bitne globalne prijetnje. Primjerice, mnogi industrijski pogoni ne plaćaju naknadu okolnim stanovnicima za onečišćenje zraka, vode ili izazivanje pretjerane buke. Također, kupnja cigareta izražava potražnju potrošača za tim dobrom, međutim šteta prouzročena nepušačima izvan je tržišne cijene cigareta.

Kad god su prisutne eksternalije, preferencije izražene na tržištu nisu potpuna mjera prave vrijednosti za društvo, a posljedica je da tržište neće uspjeti proizvesti pravilnu mješavinu *outputa*. Intervencija države može biti potrebna kako bi se mješavina *outputa* pomakla bliže društveno optimalnoj točki. Stoga su državni propisi uređeni tako da kontroliraju negativne eksternalije. Stvoriti ispravnu regulativu težak je zadak i predmet velikoga političkog pritiska, no vraćanje na nereguliranu ekonomiju je nezamislivo.

Ekstreman primjer pozitivne eksternalije je javno dobro. Javna dobra su robe čiji je trošak širenja usluge na jednoga dodatnog pojedinca jednak nuli i nemoguće je isključivanje uživanja usluge. Budući da je privatno pružanje usluga nedovoljno, država mora poticati proizvodnju javnih dobara.[132] U kupovini javnih dobara poput nacionalne obrane ili svjetionika, država se ponaša kao i svaki drugi veliki potrošač.

Slijedom izloženog, država treba imati pristup faktorima proizvodnje. Ti resursi mogu biti kupljeni izravno na tržištu faktora, kao što je u slučaju rada zaposlenog u vojsci ili sudovima ili mogu biti kupljeni indirektno, kao kad vlada plaća izvođača da sagradi autocestu ili državnu zgradu. U oba slučaja troškovi vlade označavaju široku kontrolu nad raspoloživim resursima i odlukama što i koliko proizvoditi.

U tom smislu mogu se izdvojiti specifično važna područja od interesa za javni sektor:[133]

- rast, siromaštvo, distribucija dohotka,
- rast stanovništva i ekonomski razvoj,
- nezaposlenost,

[132] Treba napomenuti da se termin javna dobra u ekonomiji koristi na drugačiji način nego što to čini većina ljudi. Većini javna dobra označavaju sva dobra ili usluge koje država proizvodi. U ekonomiji međutim značenje je restriktivnije. Termin javna dobra odnosi se samo na ona dobra i usluge koje zajedno konzumiraju i oni koji ih plaćaju i oni koji ih ne plaćaju. Javna dobra mogu proizvesti i država i privatni sektor. Privatna dobra mogu biti proizvedena u oba sektora također. Problem je u tome što tržište teži nedovoljnoj proizvodnji javnih dobara i pretjeranoj proizvodnji privatnih dobara.

[133] Todaro, M.P., *Economic Development*, *Part two: Problems and Policies: Domestic*, Longman, London and New york, 1997., str. 137-419.

- ❖ urbanizacija i migracija selo–grad,
- ❖ transformacija poljoprivrede i ruralni razvoj,
- ❖ okoliš i razvoj,
- ❖ obrazovanje i razvoj.

Također, Sharp, Register i Leftwich kao ključna društvena pitanja koja ne mogu biti čisti privatni sektor ili predmet konkurencije ističu:[134]

Prvi dio: Alokacija resursa

- Državna kontrola cijena
- Ekonomika visokog obrazovanja
- Ekonomika kriminala i prevencije
- Pitanja zagađenja
- Zrakoplovna regulativa, ekonomika profesionalnih sportova, zdravstvo

Drugi dio: Distribucija dohotka

- Problem siromaštva
- Diskriminacija

Treći dio: Stabilizacija

- Nezaposlenost
- Inflacija.

3.1.2. Novija promišljanja o zadaćama javnog sektora

Pristup i razumijevanje predmeta istraživanja iziskuju da se ukratko razmotri trend novijeg razdoblja u promjeni i preoblikovanju pozicije i funkcija javnog sektora u cjelini njegova sustava, s naglaskom na tržište.[135]

Država je, naime, u posljednjih pedeset godina neprestano širila svoj utjecaj, od upravljanja velikim javnim sektorom (infrastrukturom, energetikom, školstvom, zdravstvom, itd.) i nadzora nad vanjskotrgovinskim tokovima do preraspodjele dohotka i socijalnog inženjeringa.[136] Tako je država dugo vremena važila prvenstveno kao politička institucija, da bi u 20. stoljeću postala također i važnom ekonomskom institucijom, a u zadnjem razdoblju i socijalnom institucijom. U tom smislu, jednostavna sistematizacija države glasi:

a) regulativnim funkcijama predstavlja oblik "pravne države" (država 19. stoljeća),
b) država preuzima sve više distributivnih i alokativnih funkcija te postaje

[134] Sharp, A.M., Register, C.A., Leftwich, R.H., *Economics of social issues, Part one, two, three*, Irwin, Burr Ridge, Illinois, 1994., str. 25. i 263.
[135] Šire u: Kovač, B., *Ekonomija i politika tržišnog društva*, Opcija, Ljubljana, 1991., str. 348.
[136] Kovač, B., *Ekonomija i politika tržišnog društva*, op. cit., str. 348-349.

"političko-ekonomskom državom" (država druge polovice 20. stoljeća),

c) država preuzima sve više redistributivnih i socijalnih funkcija te postaje "socijalnom državom" (država s kraja 20. stoljeća).

U srednjovjekovnoj državi, koja je prvenstveno bila "zakonski ovlaštena i legitimna institucija prisile", cjelokupni državni proračun utrošen je u vojsku ("aparate sile"). Krajem 19. stoljeća državni proračun predstavljao je 10% BDP, a više od 50% sredstava još uvijek je namijenjeno za vojne izdatke. Krajem 20. stoljeća proračun predstavlja gotovo 50% BDP, i za vojsku je namijenjeno još samo 10% državnih izdataka. Čitav ostatak državnog proračuna odlazi za financiranje zajedničke i opće potrošnje. Štoviše, također se i udio privatne potrošnje neprestano smanjuje na račun javne potrošnje (npr. u Švedskoj ili Nizozemskoj iznosi samo 20%).

Međutim neprestano povećanje javne potrošnje dovodi do toga da država ne može raspoloživim sredstvima financirati rastuće izdatke. Drugim riječima, čim se više država želi brinuti za punu zaposlenost, tim je manja njezina sposobnost financiranja, uslijed sve niže zaposlenosti i efikasnosti gospodarstva. Država se može zadužiti (proračunski deficit), ali takvo deficitarno financiranje države uzrokuje inflaciju i smanjuje konkurentnu sposobnost gospodarstva. Država je tada "neupravljiva" i "preopterećena", a njezina se kriza može razriješiti na više načina:

a) racionalizacijom državnog sektora (neokeynesijanizam),
b) smanjenjem ukupne ekonomske i socijalne uloge države (neoliberalizam),
c) smanjenim zahtjevima stanovništva na osnovi različitih oblika privatizacije javnih službi i usluga.

Država može zadovoljavanje osnovnih socijalnih potreba preseliti na nedržavne, komercijalne ili dobrovoljne neprofitne organizacije (s javne na privatnu sferu). Međutim valja naglasiti kako privatizacija uvijek predstavlja stanoviti prijenos proizvodnje s javnih na privatna poduzeća. No pri tome je osobito važno da se time napušta dani kolektivistički i solidarnosni način postupanja i ponašanja ljudi te naprosto počinju važiti tržišna pravila (određivanje cijena na temelju ponude i potražnje).

Takve radikalne promjene u opredjeljenjima glede uloge države/javnog sektora ne mogu smanjiti potrebe za javnim dobrima i uslugama. Štoviše, suvremeno doba brzih promjena i dinamike povećava potrebu za javnim dobrima i uslugama. Država takvim

izazovima može odgovoriti jedino radikalnom promjenom poimanja svoje uloge u suvremenom svijetu.

Kao primjer novog razumijevanja države može se uzeti Velika Britanija i engleski sociolog Anthony Giddens sa Sveučilišta Cambridge koji je 1999. godine objavio knjigu *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*[137] u kojoj izlaže nov politički koncept – treći put – koji stvarno vodi u oblik partnerskoga kapitalizma (*Stakeholder Capitalism*) u kojem je uloga i zadatak države, ali i tržišta da što više koriste poduzetništvu i civilnom društvu.

Giddensova knjiga predstavlja svojevrsno teorijsko utemeljenje nove politike europske, prvenstveno britanske političke ljevice i daje specifičan odgovor koji je više od sinteze neoliberalnog i tradicionalnoga socijaldemokratskog pristupa društvu i društvenom razvoju.[138] Za pravedno i napredno društvo potrebno je afirmirati takav vrijednosni sustav koji će prednost davati pravednoj raspodjeli bogatstva, jednakosti ljudi za osobno, obrazovno, ekonomsko i društveno napredovanje, većoj odgovornosti pojedinaca i ustanova u obavljanju zadataka te razvijanju osjećaja i prakse zajedništva.

Nadalje, prema Giddensu država ne može zamijeniti civilno društvo i time unaprijediti slobodu, već se mora osloniti na privatni sektor i nevladine organizacije (aktivno partnerstvo). Štoviše, naglašena je potreba suradnje države s organizacijama civilnog društva, osobito u obrazovanju, zdravstvu, socijalnom radu, brizi za djecu, prevenciji kriminala i sl. Država će sa svojim partnerima (privatnim sektorom, organizacijama civilnog društva itd.) dijeliti odgovornost te istodobno prenositi na njih ovlasti u ostvarivanju četiriju osnovnih ciljeva države:

- dinamične ekonomije temeljene na znanju i obrazovanom pojedincu,
- poticanja civilnog društva,
- moderne državne vlasti koja se mora temeljiti na suradnji i decentralizaciji, i

[137] Giddens, A., *The Third Way. The Renewal of Social* Democracy, Cambridge, Polity Press, 1999.
[138] Treći put A. Giddensa predstavlja osnovu političkog programa laburističke stranke koja je pod vodstvom Tonyja Blaira uzastopno pobijedila na trima održanim izborima u Velikoj Britaniji. U tom smislu, on čini stvaran pokušaj oživotvorenja trećeg puta u prilagođavanju Velike Britanije promjenama suvremenog svijeta. Valja spomenuti da se T. Blair na određeni način nadovezao na glasovitu konzervativnu predsjednicu vlade Margaret Thatcher koja je kao zagovornica *supply-side* ekonomije, pod sloganom promocije tzv. narodnog kapitalizma (*Peoples Capitalisma*), još 1979. godine pokrenula privatizaciju javnih (državnih) poduzeća.

- države koja ne zapovijeda već potiče, a tržište predstavlja pokretačku snagu u privatnom i javnom interesu[139].

Slična shvaćanja uloge države mogu se iščitati i u Izvješću Svjetske banke posvećenom suvremenom razvoju države.[140] U određenju promjena današnje države bitno je razlikovati sposobnost države i njezinu sposobnost za promjene (mijenjanje i razvoj). Sposobnost države ovisna je o njezinoj moći poticanja kolektivnih aktivnosti, izgradnji potrebnih institucija s kojima je moguće dosegnuti zadane ciljeve. S jedne strane definirana je uklanjanjem tržišnih manjkavosti, a s druge uklanjanjem nejednakosti i nejednakopravnosti u društvu. Pritom se razlikuju tri razine sposobnosti države:[141]

a) minimalna razina brige za opskrbu temeljnih javnih dobara (obrana, zakon pravnog reda, zaštita vlasničkih prava, makroekonomska stabilnost javnoga društvenog sustava),
b) srednja razina podrazumijeva temeljnu skrb za okoliš, osnovnu izobrazbu ljudi, reguliranje tržišne strukture i monopola, financijsku regulativu na tržištu kapitala i u javnim financijama, zaštitu prava potrošača, socijalno osiguranje i pomoć nezaposlenima,
c) treća razina povezana je s proaktivnom koordinacijom privatnih aktivnosti, strateškim poticanjem konkurencije na otvorenom tržištu, s redistribucijom sredstava u korist razvijanja intelektualnoga kapitala, privatizacijom te deregulacijom javnih i društvenih fondova.

Bitan pomak sposobnosti suvremene države ostvaruje se na području tržišnog djelovanja (od intervencionističke k proaktivnoj tržišnoj ulozi) i na socijalnom području (od centralističke uloge k većoj aktivizaciji poduzetničkog sektora).

Država na drugoj razini već počinje dijeliti svoju ulogu s drugim nosiocima djelatnosti kao što su tržišno usmjerene državne agencije, poduzetnički subjekti i civilno društvo, a na trećoj razini postaje sve važnije pitanje kako država kreira alternativne pristupe. Povećanje sposobnosti države na trećoj razini zahtijeva radikalnu reformu socijalne države i njezinih institucija, prije svega bolje menadžersko i učinkovito vođenje

[139] Za kontekst tržišta ističe se njegova neupitnost, ali i potreba da se tržište regulira tako da se mjere regulacije i kontrole oslanjaju na mehanizam tržišta, neutralizirajući loše posljedice njegova djelovanja.
[140] World Bank, *World Development Report*, 1997.
[141] Kovač, B., "Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne loge države in trga v Sloveniji", *Teorija in praksa*, br. 3, 2000., str. 509–525.

javne uprave i tržišnu usmjerenost prema proizvodnji, distribuciji i potrošnji javnih dobara. Ključno je pitanje kako naći pravila i vrijednosti koje bi potaknule javne agencije, poduzetnički sektor i pojedince ka što učinkovitijem zadovoljavanju javnih potreba. To se može dosegnuti:

- povećanjem uloge pravila i standarda ponašanja, prije svega u pogledu nadzora u odgovornosti za opće društveno dobro,
- povećanjem konkurentnih pritisaka među različitim granama, birokratskim jedinicama i javnom te privatnom sektoru,
- povećanjem otvorenosti, javnim djelovanjem i uvođenjem sudjelovanja (partnerski odnosi) među različitim interesnim skupinama.

Na temelju izloženog može se zaključiti da država novim izazovima može odgovoriti jedino radikalnom promjenom poimanja svoje uloge u suvremenom svijetu. Ta promjena mora ići u pravcu kretanja od intervencionističke k proaktivnoj tržišnoj ulozi na području tržišnog djelovanja i od centralističke uloge k većoj aktivizaciji poduzetničkog sektora na socijalnom području. U takvu je djelovanju države (treća razina) moguće promišljati izvorište partnerstva javnog i privatnog sektora.

Isto tako, zadovoljavanje rastućih potreba u uvjetima proračunske ograničenosti moguće je jedino primjenom novih modela financiranja javnih dobara i usluga. Izneseno određuje da samo u suradnji s privatnim sektorom, kroz partnerstvo, država može odgovoriti izazovima rastućih potreba za javnim uslugama i infrastrukturom, a da pri tom ne ugrozi izražen nedostatak proračunskih sredstava.

3.1.3. Učinkovitost i problemi javnog sektora

Jedno od ključnih pitanja javnog sektora i njegove mijene sadržano je u njegovoj društvenoj učinkovitosti. Pitanje učinkovitosti otvara i druga pitanja – probleme vezane uz javni sektor i njegovu društvenu ulogu.

U trenutku kada javni sektor nadzire velik dio gospodarske djelatnosti, pa čak i u tržišnom sustavu, obično se javljaju ozbiljni gospodarski problemi koji imaju nedvojbeno značenje:[142]

[142] Prema: Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 44.

- nedostatak konkurencije – državna poduzeća zaštićena su od konkurencije zakonskim odredbama koje im jamče monopol u nekim ključnim sektorima,
- nedostatak motivacije profitom – kako nemaju konkurencije, državnim poduzećima nedostaje inicijativa za uspješnu proizvodnju ili pružanje usluga,
- višak zaposlenih – država jamči svojim radnicima zaposlenje i plaću bez obzira na to kako obavljaju svoj posao, a kao posljedica radna produktivnost je na veoma niskoj razini,
- umjetna razina cijena – cijene nisu formirane na tržištu već od strane države,
- nedostatak profita – većina državnih poduzeća ne ostvaruje dovoljno prihoda da pokrije troškove te ozbiljno pati od kroničnih gubitaka,
- makrogospodarska neuravnoteženja – veliki deficit državnog sektora i teret inozemnih dugova te nepovratni gubici prisiljavaju državu da tiska novac, što uzrokuje inflaciju, smanjenje ulaganja i odljev kapitala,
- nekonkurentna industrijska baza – zastarjela tehnologija ne samo da je velika ekološka opasnost već poduzećima ne omogućuje konkurentnost na međunarodnom tržištu.

Ti i slični problemi učinkovitosti javnog sektora intenzivnije se prate od početka osamdesetih godina 20. stoljeća, što je u konačnici dovelo do velikih unutarnjih promjena i novijih promišljanja da se proizvodnja javnih dobara prepusti privatnom sektoru ili pak potraži pomoć od privatnog sektora kroz neki od oblika partnerstva. Može se reći da je neučinkovitost javnog sektora jedan od važnih motiva i poticaja za razvoj partnerstva.[143]

U tom smislu treba izdvojiti tzv. "novi javni menadžment" (*New public management*) kojemu je glavni cilj bio povećati učinkovitost javnog sektora primjenom menadžmentskih tehnika privatnog sektora. "Novi javni menadžment" ističe "važnost financijske dekoncentracije vlasti, izričite standarde mjerenja učinka, jasan odnos između *inputa* i *outputa*, povećanu odgovornost, prednost stila i prakse menadžmenta privatnog

[143] Za kontekst ocjene javnog sektora i njegove moguće usporedbe s privatnim, iskorišten je rad T. Buscha i O. Gustafssonona "Slack in the public sector: A comparative analysis of a private and a public enterprise for refuse collection", *Public Management Review*, Routledge Journals, London, Vol. 4, br. 2, 2002., str. 167–186.

sektora, uspješnost konkurencije, dodjeljivanje ugovora privatnom sektoru (*contracting-out*) i učinkovitost štednje".[144]

Prvi učinci toga međunarodnog trenda primjećuju se u Velikoj Britaniji početkom 1980-ih za vlasti Margaret Thatcher, a početne promjene obilježene su snažnom hijerarhijskom kontrolom, većim naglaskom na vrednovanju učinka, većom usmjerenošću na kupca, deregulacijom tržišta rada i stavljanjem težišta na sustave individualnog plaćanja. U zadnje vrijeme, novorazvijene modele karakterizira veći naglasak na menadžerske ugovore, dodjeljivanje ugovora privatnom sektoru, sažimanje (*downsizing*) i usmjeravanje prema sustavu usluga koje obilježuje veća fleksibilnost i različitost[145].

Važan fundamentalni doprinos istraživanju neučinkovitosti u javnoj administraciji vezan je uz Niskanena i njegov rad o javnom izboru s glavnom tezom da birokrati uvijek nastoje maksimizirati proračun svojega odjela koja se temelji na pretpostavci da postoji pozitivna korelacija između veličine proračuna i sredstava koje će birokrati ostvariti.[146] Navodi nekoliko ključnih elemenata koji će se uključiti u funkciju pribavljanja sredstava od birokrata: prihod, dopunske koristi, moć, ugled, sigurnost, volumen proizvodnje i količina energije potrebne da se upravlja i promijeni vlastiti odjel.

Miqué i Bélanger predlažu proširenje modela i tvrde da birokrati rade na tome da maksimiziraju svoj diskrecijski proračun, koji se definira kao razlika između ukupnog proračuna i minimalnog troška proizvodnje *outputa* koje očekuje politička vlast. Ta promjena podrazumijeva da će model radije predvidjeti nisku učinkovitost nego "proračunsko maksimiziranje" u javnoj administraciji.[147] Niskanen to prihvaća kao opći model i tvrdi da je njegov originalni model, koji predviđa maksimiziranje proračuna, primjenjiv u posebnim uvjetima.[148]

---

[144] Prema: Jackson, P. M., "The New Public Sector Management: Surrogate Competition and Contracting Out" u Jackson, P.M., Price, C.M. (eds), *Privatisation and Regulation*, London, Longman, 1994., str. 121.
[145] Ferlie, E., Ashburger, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
[146] Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Representative government*, Chicago, IL: Aldine Atherton, 1971.
[147] Miqué, J.-L., Bélanger, G., "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Coice*, 17: 1, 1974., str. 27–43.
[148] Niskanen, W. A., "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government" u: Blais, A., Dion, S. (eds), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, London: University of Pittsburg Press., 1991.

Prilikom istraživanja razlika između privatnog i javnog poduzeća Scott i Falcone govore o trima različitim konceptualnim pristupima u istraživanju tog područja:[149]

- općí pristup – ne postoje znatnije razlike između privatnog i javnog poduzeća, što podrazumijeva primjenu jednakih sustava menadžerske kontrole.
- temeljni pristup – postoji temeljna razlika između privatnog i javnog poduzeća koja proizlazi iz oblika i pravnog statusa javnih poduzeća. Teorije "javnog izbora" i "vlasničkih prava" temeljene su upravo na tim pretpostavkama.
- dimenzionalni pristup – vlasništvo i formalni status nisu odlučujući činitelj koji definira različitosti dvaju sektora, već su to mjere poput nabave resursa, strukture *outputa*, raznolikosti ciljeva i promjena okruženja.[150]

Pored navedenih, u literaturi se mogu izdvojiti još neka istraživanja čija je svrha ustanoviti postoje li bitne razlike između privatnog i javnog poduzeća. Ukratko, rezultati tih istraživanja potvrđuju da:

- poboljšanje učinkovitosti ovisi o implementaciji važnih promjena (unutarnjih obilježja) koje se odnose na organizacijsku strukturu, formuliranje ciljeva, sustave menadžerske kontrole, menadžerske tehnike, mjesto i uvjete zaposlenja dok promjena vlasništva ne utječe nužno na povećanje učinkovitosti,[151]
- administracija u javnom poduzeću ima manju mjerodavnost i fleksibilnost u procesu donošenja odluka, rascjepkan autoritet prema svojim podređenima, veću odbojnost prema ovlašćivanju i veću potrebu za formalnim propisima,[152]
- strateški menadžeri (top menadžeri) u javnim poduzećima imaju znatno manju kontrolu nad svojim poduzećem nego menadžeri u privatnom poduzeću,[153]

[149] Scott, P. G., Falcone, S., "Comparing Public and Private Organizations. An Exploratory Analysis of Three Frameworks", *American Review of Public Administration,* 25: 2, 1998., str. 126–145.
[150] Bozeman, B., Bretschneider, S., "The Publicness Puzzle" u: "Organization Theory: A test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations", *Journal of Public administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 2, 1994., str. 197–224.
[151] Parker, D., "Privatization and Agency Status: Identifying the Critical Factors for Performance Improvement", *British Journal of Management*, 1: 6, 1995., str. 29–43.
[152] Rainey, H. G., Backoff, R. W. and Levine, C. H., "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36, March/April, 1976., str. 233–244.
[153] Blumenthal, J. M., "Candid Reflections of a Businessman in Washington" u: Perry, J. L., Kraemer, K. L. (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, CA: Mayfield, 1983.

- menadžeri su u privatnim poduzećima više ciljno i inicijativno usmjereni (učinkovitost) te više primjenjuju konceptualne dijagnoze za razliku od menadžera u javnom poduzeću,[154]
- menadžeri privatnog sektora imaju veliko samopouzdanje koje usmjeravaju na učinkovitost svojega poduzeća i pokazuju veće zadovoljstvo na radu od menadžera javnih poduzeća,[155]
- postoji pozitivna korelacija između javne kontrole i birokratske kontrole,[156]
- formalno vlasništvo ili stupanj javnog udjela mogu biti ključni činitelji u objašnjavanju razlike između privatnog i javnog poduzeća,[157]
- privatna poduzeća pokazuju veću učinkovitost od javnih, posebice u djelatnosti zbrinjavanja otpada, vatrogastva, javnog prijevoza i visokog obrazovanja.[158]

Na temelju izloženog pregleda rezultata istraživanja različitih autora može se zaključiti da ima osnove za tvrdnju da su javna poduzeća (javni sektor u cjelini) manje učinkovita od privatnih. Štoviše, javni sektor, osobito javna poduzeća, ističe se kao izvor neučinkovitosti i opterećenja proračuna, a sve u svjetlu reafirmacije ekonomskog neoliberalizma.

3.2. Privatni sektor i njegove zadaće

Povijesno gledano, privatno vlasništvo, odnosno u gospodarstvu privatni sektor polazna je sastavnica modela tržišnog društva koji se, u okvirima zapadnoeuropske civilizacije, razvija već četiristo godina. Ideologijski, kapitalizam se temelji na privatnom vlasništvu, slobodi potražnje i izbora, samointeresu kao dominantnom motivu, konkurenciji, osloncu na tržišne cijene i ograničenoj ulozi države, dok se tržišno gospodarstvena dimenzija privatnog sektora očituje u njegovoj definiciji da je riječ o

[154] Boyatzis, R. E., *The Competent Manager – a Model for Effective Performance*, John Wiley & Sons, New York, 1982.
[155] Solomon, E. E., "Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics nad Organizational Climate", *Journal of Applied Psychology*, 71, 1986., str. 247–259.
[156] Holdaway, E., Newburry, J. F., Hickson, D. J. and Heron, R. P., "Dimensions of Organizations in Complex Societies: The Educational Sector", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20, 1975., str. 37–58.
[157] Scott, P. G., Falcone, S., "Comparing Public and Private Organizations. An Exploratory Analysis of Three Frameworks", *American Review of Public Administration,*Vol. 25, No. 2, 1998., str. 126–145.
[158] Savas, E. S., *Privatizing the Public Sector*, Chatham House, Chatham, N.J., 1982.

gospodarstvu u kojem samo privatne odluke potrošača, dobavljača, činitelja proizvodnje i poslovnih tvrtki determiniraju alokaciju resursa.[159]

Ako se značenju privatnog sektora pristupa sa strane modela tržišnog društva, polazište je također nedvosmisleno. Model tržišnog društva podrazumijeva tržišno gospodarstvo, pravno društvo i civilno društvo kao međuovisne komponente višekratnog razvoja društva. Za kontekst ovog rada posebno je zanimljivo tržišno gospodarstvo kao prvi kamen temeljac tržišnog društva.

Tržišno gospodarstvo počiva na povijesnim i civilizacijskim trendovima razvijene vlasničke, političke i tržišne demokracije što predstavljaju temelje svih društveno-ekonomskih i političkih sustava koji mogu udovoljavati suvremenom shvaćanju kvalitete ljudskog življenja.[160] Da bi neko gospodarstvo moglo dobiti i nositi atribut tržišnog, podrazumijeva se da pretežiti dio toga gospodarstva bude u, na različite načine organiziranom, privatnom vlasništvu. Nadalje, karakter privatnog sektora proizlazi iz funkcija koje se vezuju uz vlasništvo: upravljanje, nadzor, prisvajanje, riskiranje te dodane vrijednosti i kvalitete koje u ostvarivanju tih funkcija ostvaruje privatno vlasništvo u usporedbi s primjerice javnim vlasništvom. Također, privatni sektor u gospodarstvu razumljivo je, s obzirom na prije navedene zadaće javnog sektora, ključan činitelj konkurencije kao vodeće poluge tehnološkog i sveukupnoga društvenog razvoja te ključna podloga razvoja pojedinca (kao vlasnika) i gospodarstva, odnosno društva u cjelini.

Polazeći od prethodno navedenog, čini se opravdanim pokazati i konkretizirati neke izabrane značajke privatnog sektora koje ujedno upućuju i na njegove zadaće u gospodarstvu svake zemlje koja ima i unapređuje model tržišnog društva ili teži tome modelu, a i objasniti po čemu je proces privatizacije državnog vlasništva snažan argument važnosti privatnog sektora.

[159] McConnell, C. R., Brue, S. L., *Economics*, McGraw – Hill Publishing Company, New York, 1990., str. 6-19. i 38.
[160] Detaljnije u: Veselica, V., Vojnić, D., Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije", Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 2001., str. 34. i 56.

3.2.1. Značajke i zadaće privatnog sektora

Povijesno gledano, priroda, elementi i logične značajke i zadaće privatnog sektora očituju se prvenstveno u:

- poduzetničkoj inicijativi i
- doprinosu zaposlenosti.

3.2.1.1. Poduzetnička inicijativa privatnog sektora i doprinos zaposlenosti

Jedno od ključnih obilježja privatnog sektora je trajno prisutna poduzetnička inicijativa. Dok s jedne strane, javni sektor odnosno javna poduzeća od osnivanja imaju vrlo preciznu svrhu i ciljeve u smislu zadovoljavanja jedne konkretne društvene potrebe, s druge strane privatno je poduzeće puno fleksibilnije i spremnije na promjene proizvodnih i uslužnih sadržaja, tržišta, povećavanja, pa i gašenja odnosno prestanka rada. Fleksibilnost privatnog sektora razvidna je već od mogućeg izbora pravnog oblika organiziranja koji se dijele na:[161]

- inokosno poduzeće – najstariji i najrašireniji oblik privatne poduzetničke djelatnosti uglavnom usmjeren na podmirivanje svakodnevnih potreba građana na užem prostoru. Nositelj poslovne aktivnosti jedna je fizička osoba kojoj pripada dobit, a koja za svoje obveze odgovara cjelokupnom svojom imovinom, osobnom i poslovnom. *Poduzetnik* je ujedno i *vlasnik* i *menadžer*.
- partnersko poduzeće ili ortakluk – predstavlja udruženost dviju ili više fizičkih osoba koje su, kao vlasnici, nositelji poslovne aktivnosti i kojima pripada dobit. Obično nastaju kada jedna osoba nema dovoljno vlastitoga kapitala za osnivanje poduzeća. Nastaje zaključivanjem ugovora između partnera kojim se uređuju međusobni odnosi, a poglavito podjela rada, menadžerske uloge, ulog kapitala te udjeli u dobiti i slično. Razlikuju se opće partnersko poduzeće koje podrazumijeva neograničenu osobnu odgovornost partnera te limitirano partnersko poduzeće u kojem barem jedan partner mora imati potpunu osobnu i

[161] Ciropolis, N.C., *Menadžment malog poduzeća*, MATE, Zagreb, 1995., str. 197-207.

poslovnu odgovornost dok drugi odgovaraju samo svojom uloženom poslovnom imovinom[162].

- korporacija ili dioničko društvo – nastaje ujedinjavanjem brojnih pojedinačnih kapitala emisijom i kupnjom dionica, što omogućuje prikupljanje veće svote kapitala na relativno lakši način. Suvlasnici – dioničari odgovaraju za obveze poduzeća samo do visine svojih uloga po čemu se taj oblik organizacije malog poduzeća, uz ostalo, razlikuje i od inokosnoga i od partnerskog (ortačkog) poduzeća.

Svaki od navedenih triju oblika organizacije malih poduzeća ima, osim prednosti, i svojih nedostataka, što se sažeto predočava u tablici 2.

Tablica 2: Prednosti i nedostaci pojedinih oblika organizacije malih poduzeća

Oblik organizacije	Prednosti	Nedostaci
Inokosno poduzeće	Sloboda Lakoća osnivanja Mali troškovi pokretanja Porezne pogodnosti	Neograničena odgovornost Pomanjkanje kontinuiteta Teškoće dobivanja kredita Predodžba nestabilnosti
Partnerstvo	Veći izbor talenata Veći ulog novca Lakoća osnivanja Moguće porezne pogodnosti	Neograničena odgovornost Pomanjkanje kontinuiteta Teškoće prijenosa vlasništva Mogućnost prisilne likvidacije
Korporacija - dioničko društvo	Ograničena odgovornost Kontinuitet Lakoća prijenosa vlasništva Lakoća dobivanja kredita	Visoki početni troškovi Naglašena zakonska Regulativa Ekstenzivno izvještavanje

Izvor: Ciropolis, N.C., *Menadžment malog poduzeća*, op. cit., str. 197-207. i str. 229

U kontekstu strukture gospodarstva bitno je objasniti i pojam *maloga gospodarstva*, odnosno razlučiti između mikropoduzetnika, malih, srednjih i velikih poduzetnika. U Hrvatskoj malo gospodarstvo čine pravne i fizičke (obrti) osobe koje zapošljavaju prosječno godišnje manje od 250 radnika, u poslovanju su neovisni te ostvaruju ukupni godišnji promet do 216.000.000,00 kuna ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na

[162] Detaljnije o razlikama općega i limitiranoga partnerskog poduzeća u: Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, op. cit., str. 17-20.

dohodak, u vrijednosti do 108.000.000,00 kuna.[163] Prema Zakonu o računovodstvu poduzetnici se u Hrvatskoj razvrstavaju na male, srednje i velike pa tako mali i srednji poduzetnici imaju ukupnu aktivu do 130.000.000,00 kuna, ukupan prihod do 260.000.000,00 kuna te prosječan broj radnika tijekom poslovne godine do 250 (ne prelaze dva od triju navedenih uvjeta) dok veliki poduzetnici prelaze dva od triju navedenih uvjeta.[164] Godine 2003. Europska komisija usvojila je nove kriterije za definiranje mikropoduzeća, malih, srednjih i velikih poduzeća prema kojima su mala i srednja poduzeća definirana kao poduzeća s manje od 250 zaposlenih, čiji ukupni godišnji prihodi ne prelaze 50.000.000,00 EUR, a godišnji zbroj bilance ne prelazi 43.000.000,00 EUR.[165]

Strukturno gledano, mala i srednja poduzeća dominiraju europskim gospodarstvom. Ona čine 99% ukupnog broja poduzeća u Europskoj uniji (EU) i zapošljavaju oko 65 milijuna radnika što čini dvije trećine svih zaposlenih (u nekim sektorima i preko 75%) te na taj način znatno doprinose razvoju poduzetništva i inovativnosti te BDP-u zemalja članica EU. Također, mikropoduzeća (s manje od 10 zaposlenih) dominiraju brojem zaposlenih u državama poput Italije (47%) i Poljske (41%).

Malo gospodarstvo najdinamičniji je dio i gospodarstva Hrvatske. Subjekti maloga gospodarstva (pravne i fizičke osobe) 2006. godine čine 99,8% ukupnog broja gospodarskih subjekata te zapošljavaju 72,8% ukupnog broja zaposlenih u hrvatskom gospodarstvu (Tablica 3). Nadalje, trgovačka društva maloga gospodarstva ostvarila su 52,8% ukupnog prihoda, 40,5% izvoza, 54,0% dobiti nakon oporezivanja, oko 40% BDP-a u RH, sudjelovala su s 42,8% u vrijednosti imovine te 33,7% u kapitalu i rezervama.[166]

Prema podacima Financijske agencije (FINA), u prvih devet mjeseci 2007. godine hrvatski su poduzetnici (pravne i fizičke osobe obveznici poreza na dobit) ostvarili 454,7 milijardi kuna ukupnih prihoda i 422,8 milijarde kuna ukupnih rashoda, što znači da su prihodovali 31,9 milijardi kuna više nego što su potrošili uz ukupan rast bruto dobiti

[163] *Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva*, Narodne novine, br. 29/02 i 63/07.
[164] *Zakon o računovodstvu*, Narodne novine, br. 109/07.
[165] Navedeni kriteriji stupili su na snagu 1. siječnja 2005. godine. Prema: European Commission, *Commision Recommendation (2003/361/EC)*.
[166] Hrvatska gospodarska komora, Sektor za industriju, *Malo gospodarstvo*, Zagreb, rujan, 2007.

od 23,4%. U ukupno ostvarenoj dobiti prevladava udio malih i srednjih poduzetnika koji su ostvarili 20,8 milijardi kuna dobiti, odnosno 65,2% (Tablica 4).

Tablica 3: Malo gospodarstvo u Hrvatskoj 2006. godine

Subjekti maloga gospodarstva	Broj trgovačkih društava	%	Broj zaposlenih	%	Dobit %
Mali poduzetnici (M)*	76.588	41,2	388.275	34,5	36,0
Srednji poduzetnici (S)*	1.480	0,8	172.345	15,3	18,0
Veliki poduzetnici (V)*	441	0,2	305.263	27,2	46,0
Obrt (O)**	107.735	57,8	258.678	23,0	-
Ukupno poduzetnici	186.244	100,0	1.124.561	100,0	100,0
Malo gospodarstvo (M+S+O)	185.803	99,8	819.298	72,8	54,0

Izvor: P.T.L. - FINA, DZS - obrada: HGK
* trgovačka društva – pravne osobe; ** obrtnici – fizičke osobe

Tablica 4: Podaci o poslovanju poduzetnika Hrvatske I. – IX. 2007. prema veličini
(iznosi u milijunima kuna, udjeli u %)

Opis	Ukupno	Mali poduzetnici		Srednje veliki poduzetnici		Veliki poduzetnici	
			Udjel	Iznos	Udjel	Iznos	Udjel
Broj poduzetnika	77.560	75.615	97,5	1.494	1,9	451	0,6
Broj zaposlenih	895.191	417.540	46,6	175.381	19,6	302.270	33,8
Ukupni prihodi	454.744	162.441	35,7	90.069	9,8	202.235	44,5
Ukupni rashodi	422.820	147.196	34,8	84.498	20,0	191.126	45,2
Bruto dobit	31.924	15.245	47,7	5.571	17,5	11.109	34,8
Ukupne investicije	54.516	24.227	44,4	6.350	11,6	23.939	43,9

Izvor: FINA

Mali poduzetnici u prvih devet mjeseci 2007. godine postigli su najbolje financijske rezultate jer su na uloženih 100 kuna ostvarili 110,36 kuna prihoda, dok su srednje veliki poduzetnici imali 106,59 kuna, a veliki poduzetnici 105,81 kuna, a prosjek je za sve poduzetnike pritom bio 107,55 kuna prihoda. Broj zaposlenih porastao je u odnosu na isto razdoblje prethodne godine za 8,6%, odnosno ukupan broj zaposlenih iznosio je 895.191 djelatnika.

Iz prethodnog je prikaza očito da pokazatelji poslovanja maloga gospodarstva u Hrvatskoj u usporedbi s europskim zemljama ne pokazuju velika odstupanja. U strukturi gospodarstva EU i Hrvatske prevladavajući je udio privatnog sektora i slabljenje državnog sektora. Takav trend razvoja gospodarstva prepoznale su i vlade država EU i Hrvatske te u tom smislu provode aktivnu politiku poticanja razvoja gospodarstva s naglaskom na mala i srednja poduzeća.

3.2.1.2. Politika poticanja razvoja malih i srednjih poduzeća

Politika poticanja razvoja malih i srednjih poduzeća instrument je stvaranja ekonomskog rasta, zaposlenosti, regionalnog razvoja, povećanja konkurencije na tržištu, poticanje poduzetničkog duha i unapređenja inovacija u proizvodima i procesima.

Politika se provodi dvojako: na razini EU i na razini zemalja članica. Na razini EU nastoje se otkloniti sva ograničenja razvoja malih i srednjih poduzeća, što obuhvaća poboljšanje administrativnog, zakonodavnog i financijskog okruženja, poboljšanje informiranosti, potporu u internacionalizaciji, poboljšanje pristupa razvojno-istraživačkim programima i obuci kadrova, unapređenje poduzetništva i razvoj politike malih i srednjih poduzeća.

Usklađivanje s programima EU postavlja se kao prioritetan zadatak, pri čemu valja krenuti od dvaju osnovnih dokumenata iz područja poduzetništva:

1. *European Charter for Small Enterprises*, European Commission, 2000.[167]
2. *Green paper: Enterpreneurship in Europe*, European Commission, 2003.[168]

Prvi dokument pruža podršku malim poduzećima na način da unapređuje njihovo pravno i administrativno okruženje. Vlade država potpisnica obvezuju se poduzimati akcije u deset ključnih područja:

1. Obrazovanje i trening za poduzetništvo,
2. Jeftinije i brže pokretanje poslovnog poduhvata,
3. Bolje zakonodavstvo,
4. Raspoloživost vještina,

[167] European Commission, *European Charter for Small Enterprises,* European Commission, 2000. Dostupno na: http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/index.htm (10. 6. 2008.).
[168] European Commission, *Green paper: Enterpreneurship in Europe,* European Commission, 2003.

5. Poboljšanje *on-line* pristupa informacijama i registracija poduzeća,
6. Iskorištenje jedinstvenog EU tržišta,
7. Porezni i financijski uvjeti,
8. Osnaživanje tehnološkog kapaciteta malih poduzeća,
9. Korištenje uspješnih *e-business* modela i razvoj vrhunske podrške malim i srednjim poduzećima,
10. Razvoj jačeg i djelotvornijeg prezentiranja interesa malih i srednjih poduzeća na razini EU i nacionalnim razinama.

Zelena knjiga Europske komisije iz 2003. godine regulira europski poduzetnički izazov na način da EU do 2010. godine namjerava postati najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta koje će se temeljiti na znanju i koje će biti sposobno ostvariti održiv gospodarski rast, te osigurati nova i bolja radna mjesta kao i veću socijalnu koheziju.

U praktičnom smislu, EU pruža podršku razvoju malih i srednjih poduzeća kroz različite oblike subvencija, zajmova i garancija. Realizira se bilo izravno poduzećima ili kroz različite programe upravljane na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Općenito, razlikuju se četiri vrste podrške:[169]

1. Tematska financiranja – financiranje specifičnih ciljeva (okoliša, istraživanja, obrazovanja i sl.) koje omogućuju odjeli Europske komisije. Korisnici svoje projekte prijavljuju izravno za pojedine programe sukladno kriterijima održivosti, dodane vrijednosti i međunarodne suradnje.
2. Strukturni fondovi (*European Regional Development Fund* [ERDF] i *European Social Fund* [ESF]) financijski su najvažniji oblik podrške malim i srednjim poduzećima, a provode se različite tematske programe i inicijative. Korisnici strukturnih fondova izravno dobivaju sredstva za financiranje vlastitih projekata.
3. Financijski instrumenti[170] – većina kojih je dostupna jedino neizravno – preko nacionalnih financijskih institucija (posrednika). Mnogima upravlja Europski investicijski fond (*European Investment Fund* – EIF).

[169] *European portal for SMEs*, European Commission. Dostupno na: www.europa.eu/enterprise/sme/fund_tools (4. 8. 2008).
[170] Općenito o financijskim instrumentima više u: Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, op. cit., 1997.

4. Podrška internacionalizaciji malih i srednjih poduzeća – podrška različitim posrednicima i javnim vlastima s ciljem da se malim i srednjim poduzećima omogući lakši pristup na tržišta izvan EU.

Općenito, najviše sredstava otpada na pomoć malim i srednjim poduzećima u povećanju njihove međunarodne konkurentnosti, budući da je to put postizanja ekonomskog rasta i zaposlenosti. Ta pomoć obuhvaća unapređenje sustava informiranja, poticanje kooperacije između poslovnih subjekata i promociju aktivnosti politike kako bi se povećalo znanje o programima koji se mogu koristiti.

Politika poticanja razvoja na razini zemalja članica EU obuhvaća skup mjera u području zaposlenosti, administrativnom, zakonodavnom, fiskalnom i socijalnom okruženju, menadžmentu, međunarodnom okruženju i dr.

Što se tiče Hrvatske, izgrađena je mreža agencija, centara, izvora poticajnih i nepovratnih sredstava, savjetnika i dr. s ciljem unapređenja ukupnih uvjeta i okruženja kao i rada poduzetništava. U tom smislu treba izdvojiti **Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (HBOR)**, razvojnu i izvoznu banku osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva. Djelatnosti HBOR-a su financiranje obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva, financiranje infrastrukture, poticanje izvoza, potpora razvitku malog i srednjeg poduzetništva, poticanje zaštite okoliša i osiguranje izvoza hrvatskih roba i usluga od netržišnih rizika.

Poduzetnici mogu koristiti programe **Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGORP)**. Sukladno programskim opredjeljenjima Vlade RH, Ministarstvo planira, provodi i nadzire programe razvoja i poticajne mjere s ciljem ravnomjernijeg razvoja svih područja RH, uklanjanjem administrativnih prepreka, jačanje izvozne orijentacije, izgradnju poduzetničkih zona, povećanja broja malih i srednjih poduzetnika, promjena strukture djelatnosti u korist proizvodnje, povećanja broja zaposlenih, povećanja konkurentnosti – ulaganje u razvoj, obrazovanje i nove tehnologije. Nadalje, zadaci **Hrvatske agencije za malo gospodarstvo (HAMAG)** su provedba financijskih poticajnih mjera, posebno davanje garancija i subvencija (poticaja) subjektima maloga gospodarstva te pružanje stručne pomoći poduzetnicima i onima koji bi to htjeli postati. Također, u matrici potpore malom gospodarstvu RH bitnu ulogu imaju i ostale vladine i nevladine institucije kao što su Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i

vodnog gospodarstva, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, HITRO.HR, HITROREZ, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, BICRO (Poslovno-inovacijski centar Hrvatske) i druge.

3.2.2. Privatizacija kao proces (re)afirmacije privatnog sektora

Za afirmaciju i širenje partnerstva kao modela suradnje sektora na rješavanju aktualnih problema i teškoća, odnosno realizacije razvojnih pothvata, od velikog je i specifičnog značenja proces privatizacije državnog vlasništva. Naime nakon Drugoga svjetskog rata država prerasta u vlasnika velikog broja poduzeća, čak i cijelih grana gospodarstva od strateškog značenja. Međutim, tijekom 70-ih godina i padom važnosti Keynesove teorije (inflacija, nezaposlenost, naftni šokovi 1973. i 1979. godine, razvoj mikroelektronike, zahtjevi za fleksibilnost, adaptibilnost, veliki državni dugovi) stvoreni su uvjeti za oživotvorenjem neoliberalnog koncepta te je započet velik proces privatizacije koja postaje globalni proces i još uvijek traje.

Privatizacija je postupak prodaje državnih poduzeća i drugih pravnih osoba (banaka, osiguravajućih društava) domaćim i stranim privatnim investitorima i poduzetnicima. Riječ je, dakle, o prijelazu poduzeća iz javnog u privatno vlasništvo. To je proces koji korelira s gospodarskim, tehnološkim i ekonomsko-teorijskim promjenama sedamdesetih, osobito osamdesetih godina i krajem 20. stoljeća. Riječ je o ozbiljnom izazovu koji bitno mijenja sve činitelje poslovanja i razvoja, osobito poslovanje konkretnih poduzeća u procesu privatizacije.[171]

Iako mnogi smatraju da je privatizacija počela u Velikoj Britaniji za mandata premijerke Margaret Thatcher, prava je domovina privatizacije Njemačka u kojoj proces traje već pedesetak godina.[172] Njemačka je bila jedna od rijetkih zemalja koja nakon rata nije provela nacionalizaciju, već se odmah odlučila za socijalno tržišno gospodarstvo koje

[171] Može se spomenuti da Svjetska banka razlikuje privatizaciju u užem i privatizaciju širem smislu. Privatizacija u užem smislu podrazumijeva permanentni transfer kontrole, bilo kao posljedice prijelaza vlasničkih prava od javne agencije na jednu ili više privatnih stranaka, ili, na primjer, povećanja kapitala za koji se javni vlasnik odrekao prava prvoupisa. Šira definicija privatizacije podrazumijeva svaku mjeru koja rezultira prijelazom u privatni sektor aktivnosti koju je do tada provodila neka javna agencija. Cf., Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 42-43.

[172] Iz razgovora s dr. Fritzom Kraussom, gostom-predavačem Ministarstva za privatizaciju, objavljenog u *Privatizaciji,* god. II., br. 22, listopad 1996., str. 10-11.

je u načelu prednost davalo privatnoj inicijativi i privatnom vlasništvu te težilo smanjenju državnih intervencija na minimum.

Poduzeća privatizirana u pedesetim i šezdesetim godinama, kao što su VEBA, *Volkswagen* ili *Preussag*, danas su vodeća u svojim industrijskim granama. Sredinom sedamdesetih težište je privatizacije u Njemačkoj bilo u komunalnom području: čišćenje zgrada, odvoz smeća i ostalo, a u ožujku 1988. godine na red su došli *Deutsche Verkehrs-Kredit-Bank AG, Volkswagen* i *VIAG*. Nakon što je privatizirano 49% kapitala banke *DSL-Bank*, 1989. godine reorganizirana je imovina *Deutsche Bundespost* razdvajanjem u tri dijela: poštu, poštansku banku i telekomunikacije. Uprava *VW*-a je u povodu 50. godišnjice postojanja (1988. godine), stavila jednu dionicu na raspolaganje svakom zaposlenom čime je ta kompanija postala jednim od najvećih disperziranih društava u Njemačkoj s više od 700.000 dioničara. Općenito govoreći, njemačka vlada nije na privatizaciju gledala kao na mogućnost za rješenje financijskog proračuna, već je slijedila cilj široke disperzije.

Široke je razmjere privatizacija dobila početkom osamdesetih ponajprije u Velikoj Britaniji kada je premijerka Thatcher željela nadoknaditi ono što je započeo G. Ludwig Erhard, tvorac njemačkoga gospodarskog čuda. Već u prvom mandatu pripremljen je program privatizacije državne imovine u vrijednosti više od 2 milijarde funti, a u drugom je mandatu ponuđen nešto kompleksniji program usporedo s fiskalnim i monetarnim mjerama koji se provodio metodom postupnosti i specifičnosti (*Case by case*). Kao glavni ciljevi privatizacije u Velikoj Britaniji mogu se izdvojiti – povećanje učinkovitosti porastom konkurencije i smanjenje uloge države u donošenju odluke o poduzećima, uz istodobno proširivanje privatne vlasničke strukture nad ekonomskim dobrima.[173]

Francuska je s ozbiljnom privatizacijom počela tek 1986. godine za vrijeme premijera Jacguesa Chiraca kada ministar Balladur privatizira 24 poduzeća s burzovnom kapitalizacijom od 100 milijardi franaka, ili 40% od ukupno planiranih 275 milijardi. Odlaskom Chiraca proces privatizacije se nakratko prekida, ali se u devedesetim ponovno nastavlja po vodstvom premijera Lionela Jospena. Djelomična privatizacija *France*

[173] Detaljnije o privatizaciji u Velikoj Britaniji, ciljevima i objektima vidi: Yarrow, G., "Privatizacija u teoriji i praksi", *Pogledi*, Vol. 19, No. 2, Split, 1989., str. 388.–390.; Guislan, P., "The Privatization Challenge", *World Bank*, Washington D.C., 1997., str. 16.–20.; Parker, D., "Regulating Public Utilities", u knjizi: Osborne, P. S., *Public Management — an international journal of research and theory*, Aston Universitv, Vol. 1, No. 1, ožujak 1999., str. 93.–120.

Telecoma donjela je državi 20 milijardi franaka te daljnjih 20 milijardi samom poduzeću. U kompaniji *Aerospatiale* državni udio pao je na manje od 50%, prodano je 20% udjela u *Air France*, privatizacija saniranog *Thomson Multimedia* obogaćuje državnu blagajnu za nekoliko milijardi franaka, a slijedila je i prodaja 46% državnog udjela u *Renaultu*.

Početkom devedesetih privatizacija se, u velikom obuhvatu, događala na području tranzicijskih zemalja srednje, južne i istočne Europe, koje su na putu iz administrativnog socijalizma u svijet tržišne privrede u privatizaciji državnih tvrtki vidjele glavnu polugu novog razvoja. Taj je proces bio izložen posebnim okolnostima, slabim poznavanjem tržišnoga gospodarstva od strane stanovništva i političkih čelnika te nedostatkom gospodarskih i političkih institucija koje su nužne za podržavanje procesa privatizacije, a uključuju prava privatnog vlasništva, pravnu državu i tržište kapitala. Veliku prednost u procesu privatizacije imale su zemlje koje su provele radikalne i temeljite promjene u ekonomskom sustavu, postižući razmjerno visok stupanj makroekonomske stabilnosti. U te zemlje ponajprije spadaju Poljska, Mađarska, Češka i Slovenija.

Geografski gledano, do današnjeg dana je više od stotinu zemalja na svim kontinentima koje se bitno razlikuju po bogatstvu, stupnju industrijalizacije i kulturi (primjerice Argentina, Čile, Meksiko u Južnoj Americi; Tajland, Malezija, Pakistan u Aziji; Francuska, Velika Britanija i zemlje središnje i istočne Europe (CEE) u Europi te Maroko, Nigerija u Africi) privatiziralo dio svojih državnih poduzeća.

Taj se proces reafirmacije privatnog vlasništva događao u valovima koji postupno zahvaćaju sve veći dio ekonomske i ukupne društvene strukture:

- prvi val privatizacije – orijentiran na industrijske, financijske i trgovinske programe,
- drugi val privatizacije – orijentiran na sektor infrastrukture (oko 1980.),
- treći val – zahvaća gradske i lokalne usluge, veoma je jak i još traje,
- četvrti val – tek započinje i zahvaća klasični državni sektor; zdravstvo, školstvo i administrativne aktivnosti.

Po svojoj biti, privatizacija je ponajprije motivirana smanjenjem izdataka državnog proračuna, povećanjem učinkovitosti i konkurentske sposobnosti gospodarstva u interkontinentalnoj utakmici te povećanjem bogatstva zemlje u cjelini i standarda građana. Iskustvo je pokazalo da se u situaciji kada javni sektor nadzire velik dio

gospodarske djelatnosti, pa čak i u tržišnom sustavu, obično javljaju ozbiljni gospodarski problemi (vidi tekst prije) te da u gospodarskom rastu bolje uspijevaju zemlje koje se oslanjaju na privatni sektor. Privatizacija, u pravilu, može bitno unaprijediti gospodarsko djelovanje i pomoći u promociji domaćeg i stranoga privatnog ulaganja kao nužnih činitelja za zemlje koje provode reforme u suvremenome globalnom gospodarstvu. To znači brojne koristi poduzećima, državi, ulagačima i potrošačima:[174]

- makrogospodarske koristi:
  - veća konkurencija – uklanjanjem specijalnih zaštitnih mjera kojima su štićene državne tvrtke od konkurencije, lokalnim će se poduzetnicima omogućiti pristup novim tržištima,
  - financijska stabilnost – smanjenje troškova za dotacije državnih poduzeća i ostvareni prihod od privatizacije čine proračun javnog sektora stabilnijim, što istodobno otvara mogućnost da se resursi koriste za druge namjene, npr. financiranje različitih socijalnih programa;
  - razvoj tržišta kapitala – bez obzira što mogu potaknuti razvoj tržišta kapitala, privatizacijski programi uobičajeno neće polučiti uspjeh u zemljama gdje tržište kapitala nije dovoljno razvijeno,
- mikrogospodarske koristi:
  - ulagački kapital – privatizacija donosi novi kapital iz raznih izvora (domaćih i stranih),
  - smanjenje troškova/poboljšanje djelotvornosti – uklanjanje viška radne snage i povećanje profita,
  - nova uprava – novi vlasnici/ulagači gotovo uvijek dovode vlastite timove koji su slobodni djelovati bez političkih ograničavanja države,
  - tehnologija i obrazovanje – nova ulaganja i novo osoblje nose sa sobom i ideje o novim tehnologijama, novo znanje, vještine i kompetencije;
- koristi stranih ulagača:
  - nova tržišta – dugoročni rast i mogućnost zarade viši su nego u zrelim, zasićenim tržištima industrijaliziranih zemalja,

[174] Prema: Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 44-45.

- niži rizik – različitim tehnikama (zajednička ulaganja, stjecanje namjenskog vlasništva nad dionicama) privatizacija štiti strane ulagače od odljeva kapitala i rizika,
- niže carinske barijere – preuzimanje se preporučuje u kapitalno intenzivnim industrijama koje imaju visoke početne troškove i carinske barijere;

❖ koristi za potrošače – mogu kupovati bolje proizvode i usluge uz nižu cijenu.

Osim smanjenja financijskih potraživanja iz proračuna za dotacije i sanacije javnih poduzeća te nastojanja da se poveća njihova konkurentska sposobnost na tržištu, napose međunarodnom, ne manje važno je i političko nastojanje da se poveća broj građana koji imaju dionice pojedinih poduzeća i proširi krug vlasnika. Taj proces ima u razvoju razvijenih tržišnih zemalja više političko-ideološko značenje koje je ujedno i afirmativni megatrend političko-ekonomske individualizacije (liberalizam) i deregulacije (afirmacija tržišta).

3.3. Sinergija javnog i privatnog sektora – Javno privatno patnerstvo (JPP)

Sinergija podrazumijeva situaciju u kojoj se dvije aktivnosti (procesa/subjekta) komplementarno nadopunjuju do te mjere da je njihov kombinirani učinak veći od zbroja dijelova. U tom smislu jasno je da sinergija javnog i privatnog sektora podrazumijeva:

- interes javnog sektora da ostvari ciljeve koje nije u mogućnosti realizirati samostalnim djelovanjem,
- interes privatnog sektora da ostvari ciljeve koji su imanentni prirodi privatnog vlasništva u gospodarstvu,
- učinak zajedništva (suradnje, kooperacije, partnerstva) koji daje pozitivan doprinos zadovoljenju potreba različitog karaktera na lokalnoj-regionalnoj i/ili nacionalnoj razini.

Potpuno razumijevanje sinergije dvaju sektora pretpostavlja razumijevanje same suradnje s jedne te već ostvarene sinergije na različitim iskustvima.

3.3.1. Razumijevanje partnerstva javnog i privatnog sektora

Premda začeci suradnje javnog i privatnog sektora sežu u daleku prošlost, a na području razvoja infrastrukturnih projekata partnerstvo bilježi dugu, gotovo stoljetnu tradiciju, suradnja javnog i privatnog sektora tek u novije doba prerasta u specifičan široko primjenjiv oblik i metodu optimalizacije društvenog razvoja.[175]

Povijesno gledano, još u doba Rimskoga Carstva (prije i tijekom 5. stoljeća), javljaju se pitanja uređenja koncesija i poslova te upravljanja javnim radovima u području infrastrukture. Prema nekim izvorima, praksa izgradnje u srednjem vijeku imala je značajke izgradnje s oblicima koncesija i infrastrukturnog upravljanja državnih ustanova. "Financijski projekt" razvoja rudnika srebra u Engleskoj (Devon, 1299.) djelomično je financiran iz kredita jedne talijanske trgovačke banke, a povrat ulaganja planiran je i realiziran iz budućih prihoda projekta bez bilo kakve druge povezanosti projekta s nekim jamstvom ili hipotekom.

U razdoblju od 16. do 19. stoljeća važan je razvoj infrastrukture i ugovaranja poslova iz područja cesta, javne rasvjete, zbrinjavanja otpada, distribucije pošte, prijevoza itd. Brojni su infrastrukturni pothvati, a od važnijih treba spomenuti izgradnju Oxfordskog kanala (Francuska, 1791.) te Sueski kanal (otvoren 1869.).

Partnerstvo na infrastrukturnim projektima dominira i većim dijelom 20. stoljeća. Izgradnja moderne autoceste s naplatom u Italiji (Milano – Lago, 1924.) važna je za razvoj partnerstva i modela povrata investiranih sredstava iz samog projekta. Prve koncesije koje su se odobravale za državna poduzeća 1950-ih u Francuskoj i Italiji za izgradnju autocesta važne su zbog prakse koncesija kao jedne od bitnih osnova za razvoj partnerstva javnog i privatnog sektora. U isto vrijeme u Velikoj Britaniji pomoću privatnog kapitala izgrađene su četiri autoceste (M1-A1, Leeds; A1 u Peterboroughu; A69 Carlisle – Newcastle i A419/A417 Swindon – Gloucester) i ostvarene velike uštede, za razliku od dotadašnjih klasičnih načina izgradnje autocesta. U 1960-im godinama u Španjolskoj je prvi put dana koncesija privatnom poduzeću za izgradnju autoceste, s namjerom da se ubrza razvoj turizma. Sva ta iskustva primjenjivana su i u budućim projektima te se može zaključiti da je suradnja države (javnog sektora) i privatnog sektora

[175] Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 9.

u prometnoj infrastrukturi, potaknuta ograničenim potencijalom proračuna i razvojnim potrebama društva, značila stvarni začetak partnerstva te njegovu afirmaciju i širenje na druga područja.

Nakon kratkotrajnog zastoja 70-ih godina uzrokovanog gospodarskom stagnacijom u razvijenim zemljama, partnerstvo u 80-im godinama ne samo da ponovno pronalazi svoju primjenu u financiranju, izgradnji i vođenju infrastrukturnih projekata već se širi i na brojna druga područja (najprije u Velikoj Britaniji, a potom i u drugim zemljama) i oblike suradnje na međunarodnom planu. U tom smislu može se reći da je partnerstvo uobičajen pristup i model koji potiče sve sudionike za svjetski razvoj i pomoć u razvoju relevantne institucije nadnacionalnog udruživanja i suradnje poput Ujedinjenih naroda, Svjetske banke, Europske unije i drugih međunarodnih organizacija i integracija.

Od početka 1990-ih partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora razvija se kao važan alat koncepta "trećeg puta ekonomije" kojim se može postići optimalan socijalni i ekonomski razvoj. Upravo održivi razvoj zahtijeva instituciju dobrog upravljanja "koja utemeljuje transparentan i participativan proces, sveobuhvatno partnerstvo, razne vladine udruge, privatni sektor, nevladine organizacije i druge elemente civilnog društva."[176]

Partnerstvo danas nije teorija ili znanost već je nedvojbeno riječ o temi koja prerasta u ekonomiku partnerstva i specifično područje ostvarivanja strateških ciljeva i ciljeva razvoja u kraćemu razdoblju. Štoviše, partnerstvo je u svijetu dokazana i u praksi potvrđena metoda osmišljavanja održivog razvoja, a krajnji mu je cilj povećanje ukupnoga društvenog blagostanja. Također, ono je metoda povezivanja različitih interesa u zadovoljavanju određenih potreba za povećanjem kvalitete ili/i dostupnosti usluga i proizvoda.

Nadalje, partnerstvo se može razumjeti kao način ekonomsko-razvojnog rješavanja onih problema u društvu za koje javni sektor samostalno nema mogućnosti (financijskih, prije svega), a privatni sektor nema interesa samostalno ulagati (nedovoljan povrat). S tim u vezi, partnerstvo se može razumjeti i kao metoda povećanja ukupne društvene učinkovitosti u slučajevima kada se upravljačka uloge države, u pravilu manje učinkovita, dogovorno prenosi na privatni sektor koji je, u pravilu, učinkovitiji.

---

[176] World Bank, *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century, The Development Landscape*, Oxford, New York, 1999., str. 14.

Konačno, a na to upućuje svjetsko iskustvo, partnerstvo se može razumjeti i sagledavati kao sastavnica ekonomske i razvojne politike, kao program razvoja, čak i kao program političke stranke odnosno vlade, ako je konkretna stranka na vlasti.[177]

3.3.2. Sudionici/partneri na projektima i njihovi interesi za partnerstvo

Međutim za potpuno razumijevanje partnerstva u financiranju projekata potrebno je identificirati sudionike i njihove pojedinačne a istodobno različite interese koje nastoje realizirati kroz neki od oblika partnerstva. Osnovni sudionici bez kojih partnerstvo ne bi moglo biti partnerstvo su:

- javni sektor,
- privatni sektor,
- izvori financiranja/kreditori,
- korisnici proizvoda ili usluga.

Interesi države u projektu partnerstva javnog i privatnog sektora očituju se u:[178]

- kontinuitetu pružanja usluga – država ne želi uskratiti infrastrukturne usluge (vodu, električnu struju, prirodni plin itd.) svojim građanima, neovisno o različitim interesima i mogućim problemima s privatnim sektorom;
- prebacivanju rizika na privatni sektor – država pokazuje interes da alocira dio projektnih rizika na privatni sektor (koji u načelu bolje upravlja rizicima);
- širini financijskih izvora i povećanju financijske mogućnosti – država je proračunski ograničena te se korištenjem privatnih izvora finanicranja sprečava daljnje zaduženje proračuna, a uložena sredstva se ovisno o izabranom modelu često vraćaju kroz prihode projekta;
- izgradnji nove, razvoju i modernizaciji postojeće infrastrukture u kratkom razdoblju, a distribuciji troškova za duže razdoblje;
- konstantnoj zaštiti okoliša, zdravstvenoj zaštiti ljudi, osiguranju, kvaliteti i standardu usluga – država se želi pobrinuti da se to postigne kroz projekte koji primjenjuju metodu partnerstva javnog i privatnog sektora te što šireg uključivanja "trećeg sektora";

[177] Cf., Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 12.
[178] Prema: Bajrambašić, I. M., *Achievements in Finance of Infrastructure: Public Private Partnership, Private Finance Initiative,* Grafika Šaran, Sarajevo, 2004., str. 67.

- prilagođavanju cijena na razinu usluga projekta – uspostavljanje optimalnog odnosa razine cijene i usluga i njihova usporedba s onima u regiji;
- zahtjevu države za nediskriminirajućim i poštenim odnosom prema svim kupcima i korisnicima;
- zahtjevu države za određenom fleksibilnošću vezano uz buduće promjene i prilagodbe uvjeta rada na projektu (uobičajeno uređena ugovorom);
- većoj društvenoj učinkovitosti i korisnosti kroz konkurentnu borbu između potencijalnih partnera;
- postizanju veće vrijednosti za novac i boljih usluga za istu cijenu;
- razvoju lokalnog tržišta, lokalnih banaka i komercijalnih multilateralnih stranih direktnih investicija.

Interesi privatnog sektora u projektima partnerstva očituju se u:[179]

- ostvarivanju profita kroz dugoročno investiranje u projektnu infrastrukturu;
- dogovorenim pravnim propisima koji dopuštaju dovoljnu razinu zaštite imovine i autorskih prava privatne tvrtke;
- potrebi privatnog poduzeća da zaposli radnu snagu i strojeve, koristi svoja iskustva i znanja o poslu te prirodne resurse pod povoljnim uvjetima;
- financijskim plaćanjima i dostupnosti novca.

Glavni interesi kreditora u projektu partnerstva očituju se u:

- sigurnom vraćanju posuđenog novca uvećanog za iznos kamate – projekt siguran u fazama ostvarenja i djelovanja s dovoljnim ostvarenim prihodom;
- zahtjevu za preciznim uvjetima dugovanja – udio vlasničkog kapitala, državna jamstva, kamate (trošak kapitala + premija za rizik) itd.;
- zahtjevu da u slučaju poteškoća pri radu ili smanjenju ostvarenih prihoda utvrdi prioritet povrata novca nad drugim operativnim troškovima projekta.

Glavni korisnici proizvoda ili usluga projekata koji se realiziraju partnerstvom, također imaju snažan interes za:

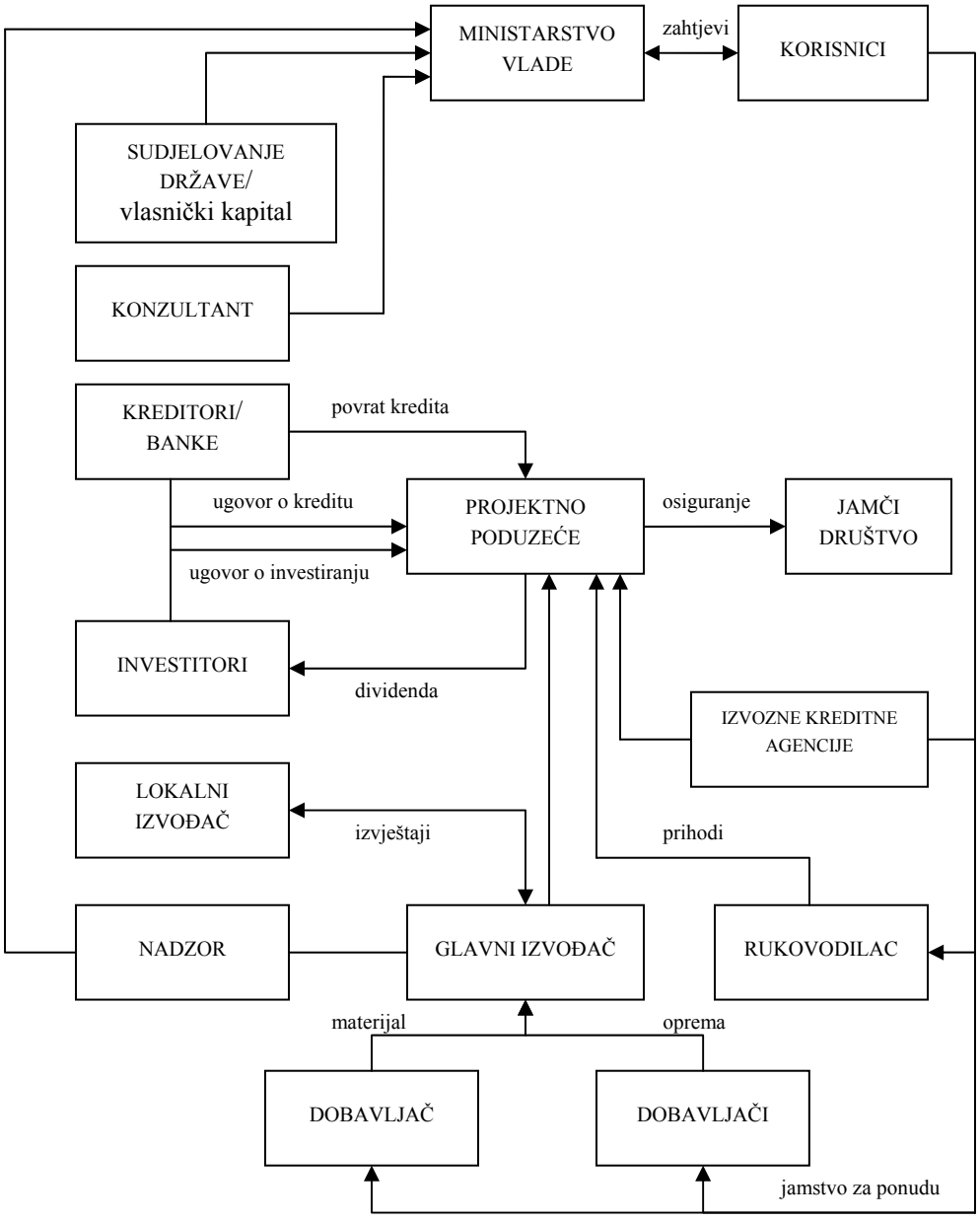
- modernizacijom i razvojem infrastrukture u kraćemu razdoblju;
- višim standardima i kvalitetom usluga uz prilagođenu cijenu;

[179] Ibid., str. 68-69.

- mogućnosti vlasničkog sudjelovanja u projektima infrastrukture u dužem razdoblju (kroz emisiju dionica, obveznica npr.) itd..

Sljedeća shema upućuje, u slučaju složenijeg projekta na konkretne subjekte.

Shema 10: Sudionici i interesi u partnerstvu



Izvor: Bajrambašić, I. M., *Achievements in Finance of Infrastructure: Public Private Partnership, Private Finance Initiative,* Grafika Šaran, Sarajevo, 2004., str. 66.

Svi navedeni sudionici povezani su s projektom, međutim postoje razlike u važnosti i vremenu njihova sudjelovanja u projektu. Država, projektno poduzeće,

financijeri i korisnici povezani su u cjelokupan životni tijek projekta, međutim dobavljači materijala, lokalni ugovaratelji i sl. povezani su do vremena ispunjenja ugovornih obveza, osim ako nisu dioničari projekta.

Nadalje, kako bi se partnerstvo potpunije razumjelo potrebno je podsjetiti se i uvažavati razlike u polaznim točkama financijskog i ukupnog ekonomskog procjenjivanja javnog, odnosno privatnog sektora:

- javni sektor posvećuje veću pažnju društvenoj procjeni, a privatni sektor i kreditori financijskoj procjeni projekta;
- javni sektor ocjenjuje povrat ulaganja iz cjelokupnog ekonomskog i društvenog učinka, a privatni sektor ocjenjuje povrat ulaganja iz samog projekta (prihodi/troškovi);
- kreditori se fokusiraju na sigurnost povrata financijskih sredstava;
- javni sektor zahtijeva povrat od cjelokupne ekonomije kao i prihode iz proračuna te obračunava novčani tok pristojbama, a privatni je sektor zainteresiran samo za neto-novčani tok budući da mu pristojbe ne pripadaju;
- za kalkulaciju neto-sadašnje vrijednosti (NPV – *Net Present Value*), javni sektor koristi niže diskontne stope (na temelju općih uvjeta kreditiranja u gospodarstvu) nego privatni (prosječni trošak kapitala za sve vrste kapitala korištene u postojećim projektima);
- javni sektor koristi ekonomske, a privatni sektor tržišne cijene;
- privatni sektor najčešće ne računa vanjske utjecaje na troškove, javni sektor obvezan je procijeniti vanjske utjecaje.

Dok s jedne strane javni sektor vrlo često zanemaruje standarde ekonomske učinkovitosti projekata zbog širih ili tzv. viših interesa (političkih i drugih interesa), privatni sektor, s druge strane, ima snažne financijske motive koji podrazumijevaju povrat na uložena sredstva mjeren prema metodi neto-sadašnje vrijednosti ili po stopi povrata na uloženi kapital. Nadalje, budući da interes javnog sektora u stvaranju partnerstva proizlazi iz principa DATI – UZETI – DATI, a privatnog sektora iz obrnutog principa UZETI – DATI – UZETI[180], intencija partnerstva je dati bolje rezultate od javno-

[180] Cf., Montanheiro, L., "The Economic Aspect Within the Enabling Mix of Public-Private Partnership", op. cit., str. 431-432. i Perić, J., "Razumijevanje partnerstva javnog i privatnog sektora" u: Perić, J. (ur.),

javne ili čak privatno-privatne inicijative. Riječ je nedvojbeno o koraku naprijed u odnosu na tradicionalni pristup u potpunosti javno financiranog projekta (Keynesijanski pristup) ili privatno kontroliranog (monetaristički pristup).

Pritom se podrazumijeva da svaki partner surađujući jedan s drugim dugoročno zadovoljava svoj prirodni, odnosno društveni motiv i položaj:

- javni sektor popunjava "prazninu" u robi ili uslugama za kojima postoji društvena potreba, a sam nema financijskih, organizacijskih, upravljačkih i drugih mogućnosti da tim zahtjevima ekonomski racionalno odgovori,
- privatni sektor na uloženi novac ostvaruje odgovarajući povrat, najmanje na razini alternativnih mogućnosti ulaganja ili stope povrata u grani u kojoj inače djeluje.

Iz naprijed izloženog može se zaključiti kako je javno privatno partnerstvo – JPP (*Public-Private Partnership* – PPP) moguće definirati kao suradnju između ljudi ili organizacija u javnom i privatnom sektoru s ciljem ostvarenja određene koristi. Ono nastaje udruživanjem javnog i privatnog kapitala u područjima gdje je javni kapital nedostatan za financiranje većih investicijskih aktivnosti, a za prevladavanje nedostatka kapitala javlja se privatni interes kao partner javnog sektora.[181] Interes i koristi javnog sektora očituju se kroz rast standarda i blagostanja građana, a privatnog sektora kroz stopu povrata na uloženi kapital.

Uvođenjem "civilnog društva" ("trećeg sektora") kao punopravnog partnera, u znatnoj se mjeri pospješuje vrijednost svakog modela zajedništva. Upravo je "treći sektor" svojevrsni jamac izbora i provedbe projekata sukladno načelima održivog razvoja i ostvarenju učinaka kojima je krajnji cilj viši stupanj sveukupnog, prije svega društvenog blagostanja najvećeg broja stanovništva ili pak grupa čiji su interesi više ili manje izravno vezani uz realizaciji određenog projekta.[182] Treći sektor, u pravilu, ne sudjeluje u financijskom aspektu suradnje već ima nezaobilaznu društvenu ulogu korektiva i određenog nadzora u interesu svih ili većih grupa pojedinaca.

Javno-privatno partnerstvo – Turizam – Europska i svjetska iskustva, Fintrade & Tours d.o.o., Rijeka, 2007., str. 12.

[181] Prema: McQuaid, R.W., "The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration", *International Journal of Public Private Partnership*, Sheffield Hallam University Press, Vol. 2, No. 1, September, 1999., str. 5-6.

[182] Više u: Walzer, M., *Toward a Global Civil Society*, Providence, MA/Oxford's Berghahn Books, 1995.

Moguće je definirati skup osnovnih načela i ciljeva kojih se javno privatno partnerstvo treba pridržavati:[183]

- dobrobit zajednice najviše je rangirani činitelj prema holističkom pristupu,
- izvorišni interes partnera (opći + privatni + posebni) preduvjet je povezivanja,
- ekonomska racionalnost i učinkovitost,
- dugoročna ekonomska i društvena opravdanost,
- relativna autonomija i neovisnost partnera o heterogenim utjecajima,
- reciprocitet, u smislu međusobnog podržavanja među partnerima,
- kontrola korupcije (kod sklapanja ugovora, davanja koncesija itd.),
- kontrola kvalitete i cijene usluga, osobito u slučajevima monopolnog položaja proizvođača/davatelja robe ili usluga.

3.3.3. Područja partnerstva

S apekta upravljačkih razina moguće je razlikovati projekte partnerstva na međunarodnoj i nacionalnoj (makrorazini) te regionalnoj i lokalnoj razini (mikrorazini). Na makrorazini u pravilu je riječ o velikim, zahtjevnim i skupim projektima kao što su npr. projekti infrastrukture na kojima se, u različitim modelima, objedinjuju interesi javnog i privatnog odnosno vrlo često domaćeg i inozemnog. Na mikrorazini, partnerstva se mogu sagledati kao mreža poduzeća koja predstavljaju zajedništvo multiorganizacijskih grupa i lokalne vlasti radi postizanja maksimalno efikasne alokacije resursa.

Međutim područja partnerstva ne mogu se definirati ili ograničiti tako da univerzalno djeluju na svim razinama, u svim zemljama svijeta ili u svim dijelovima jedne zemlje. Stoga je, uvažavajući primjerene razine dogovaranja partnerstva, moguće razlučiti područja partnerstva od najvećeg interesa:[184]

a. na međunarodnoj razini:

- projekti infrastrukture (transnacionalnog karaktera) poput autocesta, željeznice, plinovoda i sl.,

[183] Prema: Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, op.cit., str. 14-15.
[184] Ibid., str. 15-16.

- projekti strukturnog prilagođavanja višim razinama razvijenosti (privatizacija u tranzicijskim zemljama, zemljama u postupku pridruživanju EU i sl.),
- međunarodni istraživački i razvojni projekti,
- poticanje malog i srednjeg poduzetništva (primjerice na razini EU),

b. na nacionalnoj razini:

- projekti infrastrukture (nacionalnog karaktera),
- projekti ujednačavanja regionalne razvijenosti,
- projekti za nedovoljno razvijene regije unutar pojedinih država,
- projekti za poticanje izvoza, unapređenje tehnologije i sl.,
- projekti strukturnog prilagođavanja itd.,
- međunarodne promocije države itd.,

c. na regionalnoj/lokalnoj razini:

- projekti infrastrukture (regionalnog/lokalnog karaktera),
- razvoj lokalne ekonomije i poticanje održivog poduzetništva,
- poboljšavanje obrazovanja i obuke za poduzetništvo,
- diversifikacija regionalnih poslovnih aktivnosti (bolja prometna povezanost),
- davanje podrške razvoju lokalne zajednice (npr. povećanje standarda škola, bolnica, stambenih jedinica i sl.),
- očuvanje okoliša (npr. mjere zaštite okoliša i poboljšanje rada odgovarajućih institucija),
- poboljšanje kvalitete života/socijalni aspekt (npr. povijesne zgrade, kazališta, parkovi, sportsko-rekreacijska područja, turistička područja) itd.

U kontekstu područja partnerstva bitno je naglasiti da partnerstvo na najbolji način dolazi do izražaja na regionalnoj i lokalnoj razini odnosno na lokalnim problemima, ciljevima i zadacima. Za razliku od viših razina koje su često u realizaciji uvjetovane složenim procedurama i činiteljima koji nisu isključivo ekonomski, na regionalnoj/lokalnoj razini prisutna je mogućnost najizravnijeg povezivanja svih triju sektora. Najmanje su tri razloga za povezivanje privatnog partnera i orijentacije lokalne vlasti: podjela razvoja – odnosno sinergija, podjela rizika i stjecanje konkurentske

prednosti.[185] Naime na toj se razini omogućuje razvoj takvih projekata koji osim zadovoljavanja reginalnih/lokalnih društvenih interesa omogućuju privatnom partneru ostvarenje izravnih ekonomskih učinaka uz primjerenu podjelu rizika.

3.3.4. Europska dimenzija partnerstva – iskustvo i praksa Europske unije

Od početka su projekti europske integracije nastojali iskoristiti privatni sektor kako bi postigli međunarodne političke i ekonomske ciljeve pa tako niti jedna od istaknutih politika integracije Europske unije (EU) poput Jedinstvenog europskog tržišta (*Single European Market Programme*) ili EMU-a (*Economic and Monetary Union*) ne bi bila izvodljiva bez izravne suradnje između privatnog i javnog sektora. Stoga se u širem kontekstu, projekt europske integracije koji sačinjava složena mreža interakcija i suradnje između dva sektora može smatrati velikim zadatkom i ciljem partnerstva. Međutim, uloga EU kao promotora partnerstva javnog i privatnog sektora definira se nešto uže, te znači uključenost u promociji projekata koji predstavljaju neki oblik formalnog partnerstva između javne i privatne organizacije. Različitost oblika toliko je velika da se partnerstvo ne može odrediti jednostavnom definicijom, ali može se reći da javno privatno partnerstvo podrazumijeva određeni stupanj zajedničkog interesa, odgovornosti i rizika.[186]

Postoji nekoliko razloga zašto EU sagledava partnerstvo javnog i privatnog sektora kao korisno sredstvo u promicanju svojih razvojnih ciljeva. Osnovni interes EU za promicanje partnerstva javnog i privatnog sektora proizlazi iz težnje da se ostvari njezin cilj – europska integracija. Nadalje, postoji rastući jaz između ambicioznih razvojnih ciljeva EU i dostupnih resursa. Izvori financiranja EU previše su ograničeni da bi mogli pokriti velike razvojne projekte. Također, neslaganja oko veličine i sastava proračuna EU predmet je stalne rasprave među članicama. Konačno, proračun zemalja članica također je razvučen; uočava se trend ohrabrivanja za uključenje privatnog sektora u pothvate koji su se do tada smatrali klasičnim projektima javnog sektora.

---

[185] Collin, S.O., "Motives for public private partnerships and factors for their persistence – an inductive analysis of four Swedish cases", *Public and Private sector Partnership: Fostering Enterprise*, Sheffield Hallam University, Sheffield, 1998., str. 82.

[186] Jones, R.A., "The European Union as a Promotor of Public-Private Partnerships", *International Journal* of *Public-Private Partnership,* Vol. 1, No. 3, str. 289-305.

EU sagledava javno privatno partnerstvo i kao sredstvo postizanja specifičnih ciljeva poput integracije, unapređenja njezine infrastrukture, ekonomske revitalizacije, istraživanja i razvoja, zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja. Nacionalne vlade (izvan ili unutar Unije) također sagledavaju partnerstvo kao sredstvo za postizanje ekonomskih i društvenih ciljeva.

Međutim, u promicanju korištenja partnerstva, motivi EU nisu ograničeni i nadilaze nacionalni kontekst te se njene uloge mogu sažeti na sljedeći način:[187]

- "katalizator" projekata (javno privatnih partnerstava) koji uključuju zemlje članice, npr. stvaranjem ideja i promicanjem studija izvodljivosti,
- "posrednik" koji mobilizira i spaja institucionalne i nacionalne aktere omogućujući tako internacionalnu i intersektoralnu suradnju,
- "postavljač ciljeva" koji određuje smjernice, ciljeve i prioritet za projekte,
- "promotor" pogodna okruženja Unije u kojem se takva partnerstva mogu razvijati (npr. poboljšanje zakona o konkurenciji kojim bi se utvrdila jasna i predvidljiva pravila o konkurenciji),
- "izvor" dodatnog financiranja, tj. dodatno financiranje i podrška financijskim troškovima zemalja članica i privatnog sektora,
- "edukator" koji širi informacije o dobroj praksi kroz cijelu Uniju,
- "podupirač" koji podržava i osnažuje ulogu nacionalnih vlada u promicanju projekata,
- "stručnjak za rješavanje problema" projekata koji naiđu na prepreke,
- "nadzornik" – Komisija nadzire projekte Unije.

Te se uloge promatraju kao komplementarne, a ne različite od uloga nacionalnih vlada. EU očekuje da državne, regionalne i lokalne vlasti u okviru Unije odigraju ključnu ulogu u razvoju i provođenju partnerstava javnog i privatnog sektora.

U obzir treba uzeti i moguće slabosti EU kao promotora partnerstva a odnose se na činjenicu da EU ima običaj promicati razvojne ciljeve koji su daleko iznad njezinih mogućnosti te da je bolja u pokretanju ambicioznih projekata nego u njihovu završavanju. Također, iskustvo rada u jednoj zemlji članici, ne mora biti primjenjivo u drugoj te se partnerstva ne mogu sagledavati kao sveobuhvatna i laka rješenja problema EU, ali u

[187] Ibid.

svakom slučaju mogu biti korisna dopuna drugim instrumentima politike ako se identificiraju problemi stvaranja i upravljanja partnerstvom:

* nacionalni interesi, državni prioriteti i razina obveze zemalja članica,
* "kulturološka" razlika državnih vlasti (znatne razlike u poimanju javne usluge, te u stupnju i oblicima državne intervencije),
* zakonske poteškoće (za sada nema jednoznačnog definiranja javno privatnog partnerstva i zajedničkoga pravnog okvira za međunarodne (prekogranične) projekte),
* tehničke poteškoće (tehnička i radna pravila zemalja članica),
* administrativne prepreke – sporost odobravanja zbog zaštite okoliša i postupaka kupnje zemljišta.

Unatoč svim navedenim poteškoćama, čini se da će EU nastaviti s promicanjem partnerstva javnog i privatnog sektora kao sredstva za ostvarenje svojih razvojnih ciljeva. Istodobno, EU vodi brigu i o utvrđenim i identificiranim pitanjima kako bi postupak stvaranja i rada partnerstva u okviru Unije učinila jednostavnijim. Na primjer, iako pojam javno privatnog partnerstva nije jednoznačno definiran na razini EU, postoje dokumenti Europske komisije koji služe kao upute za primjenu tih modela.

Europska komisija je 2003. godine *preko Directorate General for Regional Policy* izdala "Smjernice za uspješnu primjenu partnerstva javnog i privatnog sektora" (*Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*[188]) kako bi subjektima koji se odluče i imaju mogućnost za primjenu partnerstva javnog i privatnog sektora dala ključne odrednice uspješnog razvoja partnerstva javnog i privatnog sektora. Smjernice se fokusiraju na četiri osnovna područja:[189]

- osiguravanje otvorenog pristupa tržištu i tržišnog natjecanja,
- zaštita javnih interesa i maksimiranje dodane vrijednosti,
- definiranje optimalne razine subvencija i
- izbor najprimjerenije vrste partnerstva za određeni projekt.

Smjernice su strukturirane u pet tematskih cjelina:

- strukture javno privatnih partnerstva, njihova prikladnost i čimbenici uspješnosti,

[188] European Comission, *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*, European Comission, Directorate General for Regional Policy, Bruxelles, 2003.
[189] Ibid.

- pravne i regulatorne strukture,
- financijske i gospodarske posljedice javno privatnih partnerstva,
- integriranje državnih subvencija i ciljeva javno privatnih partnerstva,
- koncepcija, planiranje i implementacija projekata.

Kako bi se stekao najbolji uvid u najbolje nacionalne prakse Smjernice prikazuju uspješne i neuspješne primjere partnerstva. Primjeri upućuju na potrebu za:

- detaljnom pripremom i planiranjem kako bi pristup partnerstva javnog i privatnog sektora bio isplativ i održiv,
- održivom politikom i podrškom javnog sektora u smjeru donošenja strateških odluka vezani uz partnerstvo javnog i privatnog sektora,
- pogodnim pravnim, nadzornim i financijskim okvirom koji podržava i ubrzava razvoj i implementaciju partnerstva javnog i privatnog sektora,
- razumijevanjem svih partnera, njihovih potreba i ciljeva.

Nadalje, nedostatak kontinuiteta političke podrške te promjene u politici (politička nestabilnost) smatraju se glavnim činiteljima koji usporavaju razvoj partnerstva u Europi. Stoga se složenost i vrijeme potrebno za realizaciju projekata javno privatnog partnerstva razlikuje od zemlje do zemlje. Tako je primjerice u Velikoj Britaniji za realizaciju projekta srednjih škola u Leedsu (ukupne vrijednosti 120 mil. GBP) bilo potrebno četiri mjeseca od trenutka sklapanja partnerstva s privatnim poduzećem, projekti bolnica u Španjolskoj završeni su šest mjeseci od trenutka objave privatnog partnera, a projekt bolnice Mestre u Italiji završen je tri godine nakon dodjeljivanja koncesije konzorciju Astaldi-led. Potreba poznavanja posebnosti sustava javne nabave i pravnih okvira svake zemlje članice predstavlja prepreku za domaće i inozemne privatne ulagače.

Za daljnje razumijevanje problematike i sadržaja realizacije (financiranja) velikih, osobito infrastrukturnih projekata u EU, prvenstveno treba uputiti na *Zelenu knjigu* EU o partnerstvu javnog i privatnog sektora.[190] U kontekstu ovog rada čini se suvišnim prepričavati sadržaj, ali vrijedi istaknuti kako se prema *Zelenoj knjizi* javno privatno partnerstvo odnosi na oblike kooperacije između javnih organa i poslovnog svijeta s

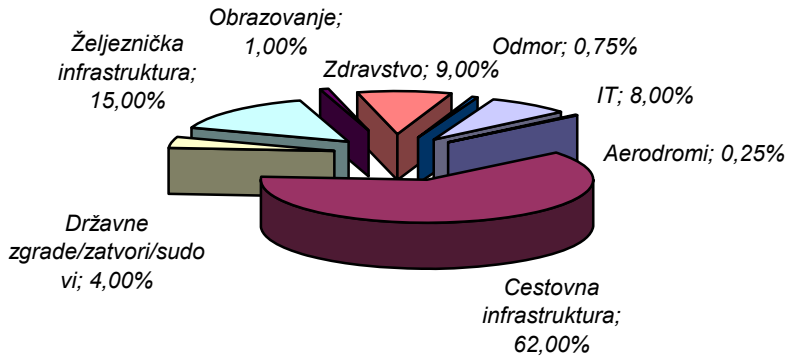
[190] Commission of European Communities, *Green Paper on Public – Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission of European Communities, Brussels, 2004.

ciljem da se osigura financiranje, gradnja, obnova, upravljanje ili održavanje neke infrastrukture ili pružanje usluga.

Nadalje, *Zelena knjiga* razlikuje oblike javno privatnog partnerstva ugovorne prirode, u kojima se partnerstvo između javnog i privatnog sektora temelji isključivo na ugovornim vezama (poput koncesijskog modela, BOT ili PFI) i oblike javno privatnog partnerstva institucionalne prirode, uključujući suradnju između javnog i privatnog sektora u okviru zasebnog tijela i/ili nove pravne osobe (primjerice zajedničko ulaganje – *Joint Venture*). Također, *Zelena knjiga* daje preporuke o postupcima nabave i ugovaranja javno privatnih partnerstava. Općenito, cilj Zelene knjige je otvoriti raspravu o tome je li na razini EU potrebno intervenirati kako bi se osiguralo da gospodarski subjekti država članica imaju bolji pristup različitim oblicima javno privatnih partnerstva u situaciji pravne sigurnosti i tržišnog natjecanja.

O značenju partnerstva na razini EU govori podatak da je vrijednost planiranih projekata i onih u postupku javnog nadmetanja 2005. godine iznosila 95 mlrd EUR.[191] Okončanje navedenih projekata očekuje se u razdoblju od tri do pet godina. Većinu projekata činili su oni iz područja prometne infrastrukture, prije svega cestovne i željezničke, ali i sve veći broj projekata iz područja zdravstva (Grafikon 3).

Grafikon 3: Udio projekata javno privatnog partnerstva u ponudi s obzirom na kapitalnu vrijednost prema područjima (2005.)



Izvor: *European PPP Report 2005*, DLA Piper UK LLP, UK, 2006., str. 6.

[191] *DLA Piper European Roundtable*, Wiena, 2005.

Također, činjenica da se o projektima partnerstva može govoriti u skoro svim zemljama EU potvrđuje općeprihvatljivost tog modela razvoja. Kako bi navođenje svih država i njihovih iskustava obuhvatom znatno premašilo potrebe ovog rada, ukratko se navodi iskustva nekoliko izabranih zemalja.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora u **Austriji** primjenjuje se u karakterističnim područjima prometa i zdravstva. U 2004. godini, elektronički sustav naplate cestarine za gospodarska prometna vozila je uveden kroz primarnu cestovnu mrežu kao projekt partnerstva između Europass-a (podružnica Autostrade) i ASFINAG-a (Državno poduzeće za upravljanje cestama). Prihodi ostvareni primjenom tog sustava povećali su proračun za proširenje i unapređenje cestovne mreže u iznosu od 1,3 mlrd EUR. ASFINAG je također predvidio partnerstvo za projekt cesta u istočnoj regiji što će povećati cestovnu mrežu za dodatnih 134 km. Cjelokupni projekt se procjenjuje na 3,1 mlrd EUR, a podijeljen je u nekoliko dionica. Projekt predviđa da privatni sektor planira, izgradi, financira i upravlja novom i postojećom cestovnom mrežom unutar svake trase. Naknada za korištenje cestama plaćat će se u okviru nacionalnog programa vinjeta. Pružanje svojih usluga privatno poduzeće naplatit će direktno od ASFINAG-a.

Slično kao i s cestama država je 1997. godine osnovala državno poduzeće SCHIG mbH prema Zakonu o financiranju željezničke infrastrukture iz 1996. Primarna zadaća SCHIG-a jest razvoj projekata partnerstva na području željezničke infrastrukture. SCHIG je već dovršio tri takva projekta:

- Tunel za testiranje vjetra koji je 2003. stavljen u funkciju (vrijednost projekta iznosila je 65 mil EUR).
- Teretni terminal u Werndorfu blizu Graza. U željezničku infrastrukturu utrošeno je 67 mil EUR, a na zgrade i drugu opremu dodatnih 43 mil EUR. Radovi su završeni u 2003.
- Objekt za testiranje mogućnosti dobivanja energije iz tunela. Stavljen u funkciju 2004. godine.

Ti projekti nisu bitno pridonijeli kapacitetu ili mobilnosti željezničke mreže. SCHIG nastoji danas poboljšati iznimno važnu željezničku osovinu "sjever–jug". Da bi se povećao kapacitet te rute za stalne i teretne linije očekivani kapitalni trošak iznosi 945 mil EUR. Uključivanjem privatnog sektora u taj projekt kroz SCHIG očekuje se brža

realizacije nego da se izgradnja u potpunosti prepusti javnom sektoru, tj. Austrijskim državnim željeznicama (OBB). Projekt predviđa da privatno poduzeće izgradi, upravlja i održava željezničku liniju. OBB će postati vlasnik nove infrastrukture.

U odnosu na prometni civilni sektor je još nedovoljno razvijen u smislu projekata suradnje javnog i privatnog sektora. Međutim treba naglasiti rastući broj projekata u sferi izgradnje bolnica, zatvora i turističkih sadržaja. Vrijedi istaknuti primjer centra za radioterapiju "Krems" koji se procjenjuje na 22 mil EUR. Riječ je o primjeni DBM (*Design, Build, Maintenance*) modela u izgradnji tog medicinskog centra koji godišnje "obradi" 1.200 pacijenata.[192]

Mađarsku karakterizira primjena DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*) modela i to na području izgradnje cestovne infrastrukture, obrazovnih institucija i zatvora. Postoji snažna indikacija da bi te primjere mogli slijediti projekti vezani uz zdravstvo i sport. Partnerstvo javnog i privatnog sektora sagledava se kao koristan alat financiranja koji uz EU fondove omogućuje ostvarivanje infrastrukturnih projekata.

Najviše projekata partnerstva jest u području cestovne infrastrukture. Država planira povećati auto-cestovnu mrežu sa 650 km na 2.500 km do 2015., a većinu projekata ostvariti uz pomoć privatnog partnera. Faza 1 i 2 autoceste M5 financirane su primjenom DBFO modela. Rizik izgradnje i održavanja preuzima konzorcij AKA. Vlada isplaćuje naknadu konzorciju za održavanje i to na temelju indikatora sigurnosti i ostvarenog prometa. Drugi važni cestovni projekt partnerstva u Mađarskoj je autocesta M6 koja čini dio TENS Helsinki koridora koji povezuje južnu i istočnu Europu. Projektom je predviđena izgradnja 252 km autoceste i to u dvije faze – prva faza od Budimpešte do Dunaujvarosa, druga faza od Dunaujvarosa do hrvatske granice. U siječnju 2004. izdana je ponuda za koncesiju za izgradnju i upravljanje prvom fazom autoceste M6 između Erdi tetoa i Dunaujvarosa (DBFO model s koncesijom na 22 godine dodijeljenom konzorcijima Bilfmger i Berger/Porr).

Najaktivnije područje partnerstva javnog i privatnog sektora u Mađarskoj je bilo obrazovanje i to zahvaljujući programu javno privatnog partnerstva ministarstva obrazovanja. Razlog primjene partnerstva je potreba za povećanjem i modernizacijom

[192] Detaljan pregled projekata javno privatnog partnerstva za 2005. godinu u Austriji vidi u: *European PPP Report 2005*, DLA Piper UK LLP, UK, 2006., p. 18-19.

studentskog smještaja kako bi se kvaliteta podigla na razinu drugih država članica. U 2004. godini 13 obrazovnih institucija odlučilo je modernizirati svoje objekte primjenom partnerstva javnog i privatnog sektora na četiri područja:

- izgradnju novih hostela za 10.000 studenata,
- renoviranje postojećih smještajnih objekata za 20.000 studenata,
- izgradnja novih istraživačkih i obrazovnih objekata (14 institucija),
- renoviranje postojećih istraživačkih i obrazovnih objekata (6 institucija).

Kao odgovor na EU zahtjeve o smanjenju prenapučenosti zatvora identificirana su dva projekta izgradnje zatvora prema DBFO modelu – zatvori Tiszalok i Szombathely.[193]

Partnerstvo javnog i privatnog sektora u **Italiji** ima snažnu političku potporu. Naime odbor za gospodarsko planiranje predvidio je izgradnju infrastrukture u vrijednosti od 25 mlrd EUR u razdoblju od 2002-2006. primjenom partnerstva. Vrhunac 2005. godine bilo je zatvaranje financijske strukture projekta bolnice Mestre. Veliko dostignuće tog projekta predstavlja sustav plaćanja (po uzoru na Veliku Britaniju) koji se temelji na postignutim rezultatima kao i sklapanje ugovora s podizvođačima na duže razdoblje. Ugovor je obuhvatio i nabavu medicinske opreme koju je tešku uključiti u tako velike projekte. Osim tog projekta treba napomenuti još neke kao što su projekt bolnice Brescia II, bolnice Napulja i Vimercate.

U izgradnji cesta počeo se primjenjivati model "glavnog izvođača" (*General Contractor*). Iako nije riječ o tipičnom modelu partnerstva (predviđa da privatno poduzeća planira i izgradi objekt, ali ne da ga održava i njime upravlja) očekuje se da će se primjenom tog modela izgraditi najvažnija prometna infrastruktura. U izgradnji željeznica primjenjuju se različiti modeli partnerstva. Treba spomenuti nekoliko projekata kao što je izgradnja željezničke linije 5 Milana, projekt koji povezuje zrakoplovnu luku i gradski centar Venecije, itd.

[193] Detaljan pregled projekata javno privatnog partnerstva za 2005. godinu u Mađarskoj vidi u: *European PPP Report 2005*, DLA Piper UK LLP, UK, 2006., p. 23.

3.4. Prednosti i nedostaci javno privatnog partnerstva

Svaki oblik financiranja ima prednosti i nedostatke obzirom na interesne odnose kreditora, investitora i javnog sektora, zakonitosti funkcioniranja poslovnog sustava i njegove specifičnosti u odnosu na druge poslovne sustave, u pogledu strukture izvora financiranja te roka povrata uloga i slično. U odabiru između financiranja projekata tradicionalnim načinom ili metodama nedužničkog financiranja (poput primjerice javno privatnog partnerstva) treba uzeti u obzir slijedeće:[194]

- Državni proračun – tradicionalno financiranje javne infrastrukture ovisi o mogućnosti zaduživanja temeljem proračunskih primitaka prethodne godine (ograničenje proračunskog deficita na razini država EU od 3% bruto domaćeg proizvoda). Često puta potražnja za infrastrukturnim javnim dobrima nadmašuje mogućnosti zaduživanja. Financiranje projekata javno privatnim partnerstvom manje opterećuje državni proračun što je posljedica raspodjele rizika s privatnim sektorom.
- Tekući proračun – kada je riječ o javno privatnom partnerstvu privatni sektor očekuje isplatu ili temeljem ugovora koji je potpisao s predstavnicima javne vlasti ili od krajnjeg korisnika usluge.
- Rizik – partnerstvo javnog i privatnog sektora naglašava raspodjelu rizika među partnerima. Privatni sektor u pravilu preuzima veći rizik i za to dobiva odgovarajuću premiju koja je za javni sektor minimalna s obzirom na mogući trošak koji bi država imala da projekte financira na tradicionalni način preuzimajući u cijelosti rizik realizacije.
- Složenost – financiranje projekata primjenom partnerstva javnog i privatnog sektora je složenije od financiranja tradicionalnim načinom.
- Znanje i sposobnost – javni sektor kroz partnerstvo iskorištava sve prednosti koje u takav odnos unosi privatni sektor, a prije svega znanje i sposobnosti.

[194] *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, European Investment Bank, Luxembourg, 2005., str. 11-12.

- Inovativnost –privatni sektor u partnerstvo unosi inovativnost koja se ogleda u novim načinima postizanja krajnjeg outputa, za razliku od tradicionalnog financiranja koje se bazira na kontroli i postizanju dogovorenih inputa i planova.

Naprijed izloženi parametri u pogledu partnerstva sektora, kooperacije i sinergije mora uvažiti da se mogu izdvojiti specifične prednosti povezivanja sektora. Istodobno, objektivno je nužno ukazati i na neke nedostatke (slabosti) partnerstva javnog i privatnog partnerstva.

3.4.1. Prednosti javno privatnog partnerstva

Osnovne prednosti koje pruža partnerstvo javnog i privatnog sektora jesu:[195]

- *Brža izgradnja infrastrukture*. Partnerstvo često omogućuje javnom sektoru da umjesto jednokratnog kapitalnog izdvajanja kontinuirano plaća korištenje usluge za trajanja projekta. Stoga je moguće pristupiti izgradnji infrastrukturnih projekata koji bi inače bili izvan proračunskih ograničenja.
- *Brža provedba*. Budući da su dizajn i izgradnja odgovornost privatnog sektora, a plaćanje od strane javnog sektora vezano je uz raspoloživost usluge, privatni sektor ima snažan motiv i poticaj da radove izvede što brže kako bi se što prije počelo s upotrebom i naplatom.
- *Manji ukupni troškovi*. Privatni sektor, kao profitno orijentiran partner, zainteresiran je za smanjivanje troškova u cijelom razdoblju operacionalizacije projekta, što je teško postići uz postojeće mehanizme upravljanja u javnom sektoru.
- *Bolja alokacija rizika*. Temeljni je princip javno privatnog partnerstva alociranje pojedinog rizika partneru koji ga može preuzeti uz najmanji trošak pri čemu je cilj optimizirati, a ne maksimizirati, prijenos rizika kako bi se osiguralo stvaranje najveće dodatne vrijednosti.
- *Kvalitetnija usluga*. Raspodjela rizika treba poticati privatni sektor na unapređenje kvalitete pružene usluge. Npr., u većini projekata te kategorije

[195] Prema: European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*, op. cit., str. 15-16. i Gulija, B., "Javno privatno partnerstvo", *IMO-EDC, Euroscope, Bilten europskoga dokumentacijskog centra – dodatak*, Vol. 13., br. 73., lipanj 2004., str. 2-3.

plaćanje je vezano uz zadovoljavanje unaprijed predviđenih standarda usluga.

- *Stvaranje dodatnih prihoda*. Privatni sektor mora biti u mogućnosti stvoriti dodatne prihode od trećih osoba, smanjujući na taj način izdvajanja (subvencije) javnog sektora.
- *Učinkovitije upravljanje*. Prenoseći odgovornost za svakodnevno upravljanje i pružanje javnih usluga na privatni sektor, država se javlja u ulozi regulatora i usmjerava se na aktivnosti planiranja i kontrole. Osim toga, uvodeći konkurenciju u javni sektor moguće je usporediti pružanje javnih usluga s tržišnim standardima kako bi se osiguralo da se za uložena sredstva dobiva najbolja vrijednost.

Izložene prednosti mogu se precizirati s gledišta javnog ili privatnog sektora. Kada je riječ o javnom sektoru nedvojbene prednosti očituju se u prijenosu rizika i povećanju kvalitete javnih usluga.

A1) Prijenos rizika

U modelima tradicionalnog načina izgradnje gospodarske infrastrukture sve rizike vezane uz realizaciju projekta u bilo kojoj fazi na sebe preuzima javni sektor koji je tako direktno izložen svim negativnostima koje mogu utjecati na uspjeh projekta. Rizici iz vanjskog i unutarnjeg okruženja i njihov utjecaj na realizaciju projekta u osnovi se mogu podijeliti na dvije osnovne skupine a to su:[196]

- rizici svojstveni projektu koji su karakteristični za vrstu i trajanje projekta i
- rizici svojstveni zemlji u kojoj se projekt provodi (rizici iz projektnog okruženja koji ne ovise o vrsti i trajanju projekta).

Već u samoj površnoj analizi tih dvaju rizika može se odmah zaključiti da javni sektor može prvu skupinu rizika kroz javno privatno partnerstvo prepustiti privatnom partneru u projektu. Naime privatni sektor odnosno partner ima više iskustva u planiranju, izvođenju i kontroli projekta u odnosu na javni sektor. To proizlazi iz činjenice da javni sektor ekonomskoj analizi projekta prilazi na osnovi *cost-benefit* analize koja u obzir uzima širu društvenu korisnost koja možda ne omogućuje i povrat sredstava u samom projektu. Za razliku od tog pristupa privatni sektor opterećen je povratom uloženih

[196] Vukmir, B., *Koncesije i ugovaranje BOT projekata*, Hrvatski savez građevinskih inženjera, Zagreb, 1999., str. 42.

sredstava i tuđih kredita te stoga nije u mogućnosti tražiti širu društvenu korisnost projekta nego svesti sve rizike na minimum te ostvariti određeni povrat sredstava. Posebnu pažnju privatni sektor posvećuje analizi osjetljivosti projekta odnosno utjecajima tržišta kao izvora najvećeg rizika koji može onemogućiti ostvarivanje planiranih prihoda pri čemu ponovno treba naglasiti veće umijeće privatnog sektora u odnosu na javni u analizi i marketinškom pristupu tržištu.

Rizike koji su vezani uz samu vrstu projekta, privatni partner nastoji minimizirati na način da na tržištu pronalazi specijalistička znanja potrebna za realizaciju projekta te što je moguće više smanji vrijeme potrebno za realizaciju projekta. Može se reći da privatni sektor preuzima na sebe rizike projekta i tržišta u kojima ima veća iskustva od javnog sektora koji se time oslobađa dijela rizika s kojim ne zna i ne može racionalno upravljati.

Rizici s kojima javni sektor može racionalno upravljati su rizici vezani uz političku stabilnost u kojoj se projekt realizira te zakonsku regulativu čije bi se promjene mogle negativno odraziti na isplativost ulaganja i izazvati nesigurnost za sklapanje budućih partnerskih ugovora.

A2) Povećanje kvalitete javnih usluga

Na osnovu prije spomenutih pozitivnih efekta tj. efikasnije realizacije gospodarskog infrastrukturnog projekta, prijenosa rizika i drugih prednosti kao posljedica javlja se da krajnji potrošač dobiva veću vrijednost za novac (*value for money*). Ona se prije svega postiže pod pritiskom konkurencije, korištenjem kreativnijih i inovativnijih pristupa rješavanju problema, neprekoračivanjem planiranih proračunskih novčanih izdataka javnog sektora te optimizacijom projekta kroz cijeli životni vijek od ideje, pripreme, projektiranja, gradnje, eksploatacije do održavanja objekta.

Naime privatni sektor pod pretpostavkom fer i poštene tržišne utakmice nastoji ponuditi najbolju vrijednost za novac jer mu to osigurava dobivanje partnerske uloge u projektu, a ujedno je zbog iste te konkurencije prisiljen inovirati proizvod praćenjem i uvođenjem najmodernijih tehnoloških dostignuća ne bi li ostvario traženi povrat sredstava. Time se direktno povećava vrijednost za krajnjeg korisnika i on u konačnici

dobiva sve veću vrijednost u odnosu na uložena sredstva za traženu uslugu čime se direktno doprinosi općem razvitku i napretku društva.

S druge strane interesa za partnerstvo su prednosti za privatni sektor:

- ugovaranje dugoročnih poslova,
- upošljavanje resursa u zadovoljenju javnih potreba,
- unapređenje tržišne prepoznatljivosti, imidža i sl.

B1) Ugovaranje dugoročnih poslova i upošljavanje resursa u zadovoljenju javnih potreba

Ugovaranje dugoročnih poslova jedna je od važnih karakteristika koje privatni kapital želi iskoristiti u ugovorima javno privatnog partnerstva. Budući da se takvi ugovori sklapaju na znatno duže razdoblje nego što je to uobičajeno i dostižu trajanje i do trideset godina, privatnom kapitalu osigurano je zaposlenje vlastitih kapaciteta (resursa) u dugotrajnijem periodu te nije prisiljen tragati za novim poslovnim prilikama nego se može usredotočiti na jedan dugoročni poslovni ugovor i razvijati ga u svim njegovim elementima. Kao posljedica takve sigurnosti, privatni partner u mogućnosti je povećavati tržišnu vrijednost (posljedica većeg ulaganja u znanje zaposlenih, noviju tehnologiju, marketing itd.) i postizati izvjesnije poslovne rezultate.

Često privatni kapital kroz ugovore javno privatnog partnerstva osigurava i podjelu rizika najčešće vezanih za tržište. Odnosno osigurana je nadoknada sredstava od strane javnog partnera ako se infrastruktura eksploatira manje od ugovorom predviđenog minimuma. Time se direktno povećava sigurnost i stabilnost u poslovanju privatnog partnera jer se čvrstim ugovorima s javnim partnerom smanjuje neizvjesnost koju nosi tržišna utakmica i osigurava minimalno potreban priljev sredstava koji bi u otvorenoj tržišnoj utakmici bio neizvjestan.

Također, kako se ugovor o partnerstvu često odnosi na zadovoljenje neke od javnih potreba, pogotovo u komunalnoj i gospodarskoj infrastrukturi koja je oduvijek predstavljala državni monopol[197], jasno je da je privatni kapital zainteresiran za suradnju s javnim sektorom i uz eventualno lošije poslovne rezultate, ali je izvjesnost njihove

[197] Radi se o dobrima koja su nužno potrebna za normalno funkcioniranje cjelokupnog društva te je njihova potrošnja konstantna i široko zastupljena među stanovništvom i gospodarstvom.

naplate vrlo velika, te zaštićena od rizika tržišta i u okruženju u kojem je javni sektor garant stabilnosti poslovnih odnosa kroz duže razdoblje.

B2) Unapređenje tržišne prepoznatljivosti, imidža i sl.

Dugoročan poslovni odnos i suradnja što povećavaju ukupan opseg posla privatnog partnera te mu omogućuju dugoročno upošljavanje vlastitih proizvodnih resursa, također pruža i dovoljnu razinu zaštite ulaganja, imovine i autorskih prava privatnom partneru, olakšano rješavanje sporova u tijeku izvedbe i eksploataciji projekta ali i unapređenje vlastita imidža u društvenoj zajednici što dugoročno gledano može znatno unaprijediti pregovaračku poziciju prilikom sklapanja novih poslovnih aranžmana.

3.4.2. Nedostaci javno privatnog partnerstva

Uz sve svoje prednosti treba naglasiti da se javno privatno partnerstvo ne smije shvatiti kao "sverješavajuće" rješenje uz podcjenjivanje problema koji se javljaju u razvoju i upravljanju uspješnog partnerstva. Mogući nedostaci i problemi javnog i privatnog partnerstva često proizlaze iz nedovoljnog razmatranja različitih interesa javnog i privatnog sektora pri čemu privatni partneri procjenjuju financijsku profitabilnost i stopu povrata, nisu voljni preuzeti sve rizike i odgovornosti projekta te će svoju naklonost pokazivati prema kratkoročnim prihodima dok javni partner ima interese u ostvarenju širih ekonomskih učinaka projekta.

Najčešće se nedostaci i problemi partnerstva ogledaju u slijedećem:[198]

- Gubitak kontrole javnog sektora što može ugroziti pouzdanost pružanja usluga od strane privatnog partnera, uzrokovati povećanje cijena usluga i sl.
- Fiksna cijena ugovora ("ključ u ruke") koja se plaća u takvim projektima čini se *ex-ante* skupljom od troška koji stvara standardni ugovor o pružanju usluga ili izvođenja radova. Ta razlika ne proizlazi samo iz složenosti ugovora već i činjenice da izvođač u cijenu uračunava moguća prekoračenja proračuna i penale

[198] Prema: Kim, D. K., Kim, C., Lee, T. H., *Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region*, APEC Tourism Working Group & Ministry of Culture and Tourism, Republic of Korea, 2005., str. 17-19. i Dragičević, D., Javno-privatno partnerstvo i Europska unija – Financiranje infrastrukturnih projekata, u: Perić, J. (ur.), *Javno-privatno partnerstvo...,* op. cit., str. 175.

za nepravovremeni završetak posla. Opravdano je postaviti pitanje kompenziraju li ti dodatni troškovi buduće uštede, tako da je trošak *ex-post* zapravo manji nego da se projekt financirao tradicionalnim načinom.

- Specifična dodatna znanja i najčešće prilično veliki financijski resursi potrebni za formiranje partnerstva mogu ograničiti broj potencijalnih ponuditelja, smanjujući tako konkurenciju i povećavajući ukupnu cijenu projekta.
- Korištenje modela partnerstva kako bi se ubrzali i povećali opsežni infrastrukturni projekti, u nekim slučajevima, može stvoriti povećanu potražnju za građevinskim radovima što u konačnici podiže cijenu projekata.
- Vrijeme koje je potrebno za pripremu i formiranje modela javno privatnih partnerstva uvelike povećava vrijeme implementacije cjelokupnog projekta.

Također, nedostaci javno privatnih partnerstva mogu se obrazložiti i dodatnim pristupom kojim se kao najvažnije izdvaja sljedeće:

- skupa priprema ponude i dugotrajni pregovori – dugoročni ugovori koji oblikuju partnerstvo i procedure za njihovo prihvaćanje iziskuju upotrebu eksperata različitih usmjerenja kako bi se predvidjele sve situacije koje se mogu javiti u tijeku trajanja partnerstva što traži određeno razdoblje za analize te znatna novčana sredstva. Također, uvijek postoji opasnost koruptivnosti javnog sektora odnosno nepravedne sklonosti određenom privatnom partneru.
- složena financijska struktura – model projektnog financiranja kod kojega kreditori i ulagači ne mogu očekivati nikakav financijski input sa strane u vraćanju obveza osim prihoda projekta koji financiraju. Kako je nemoguće u potpunosti kvalitetno procijeniti rizik u dugom razdoblju trajanja projekta, povećanim se kamatama nastoji obuhvati taj rizik te je stoga uobičajeno cijena kapitala za tu vrst projekata skuplja nego za tradicionalne modele;
- visoki troškovi gradnje infrastrukturnih projekata – uobičajeno se radi o znatnim infrastrukturnim zahvatima i izvorima kapitala koji kroz povećane troškove gradnje nastoje kompenzirati jedan dio rizika;
- dugotrajnost mnogih projekata, s postojećim problemima dugoročnog planiranja što uključuje i poteškoće u preciznom predviđanju troška i trajanja projekata,
- probleme stvaranja prihoda kod nekih projekata – dugotrajnost samih javno

privatnih ugovora direktno je u korelaciji s periodom potrebnim za povrat sredstava iz projekta gospodarske infrastrukture u koji ulaganje nije tako profitabilno kao u druge poduzetničke projekte. Dakle privatni partner nije u mogućnosti iskoristiti monopolski položaj javne usluge nego je u određivanju cijene podređen javnim interesima. U krajnjem slučaju ne samo da se razdoblje potrebno za vraćanje zajmova i ostvarenje dobiti produžuje već i samoodrživost projekta može biti upitna.

- veliki pojedinačni i skupi rizici kojima su izloženi partneri, zajmodavci i sponzori – rizično razdoblje građenja, rizici zbog promjena financijskog okruženja, politički rizici, rizik neizvršenja zbog bilo kojeg od navedenih razloga, problem birokracije i autorizacije itd. Partneri se nastoje zaštititi od njihova utjecaja na bilo koji način koji im je dostupan.

Premda zasigurno ima još nedostataka koji bi se mogli pronaći i uvrstiti u gore navedenu listu treba znati da oni proizlaze prvenstveno iz činjenice da je partnerstvo složen i dugoročan ugovorni posao i iz te dvije komponente proizlaze najveći nedostaci i eventualni problemi.

S obzirom na iznesene prednosti i nedostatke javno privatnih partnerstva javna vlast mora ozbiljno preispitati sve relevantne faktore prilikom razmišljanja o bilo kojem mogućem obliku povezivanja odnosno partnerstva s privatnim sektorom.

3.5. Modeli javno privatnih partnerstva

Modeli ostvarivanja kooperacije (sinergije, partnerstva) javnog i privatnog sektora pretpostavljaju da je stvorena najšira društveno-ekonomska klima u kojoj je moguće pokazati različite interese i brojne, često puta vrlo individualizirane subjekte mogućeg povezivanja. Drugim riječima, pretpostavka je da su stvoreni relevantni preduvjeti koji omogućuju uspostavu (ponude, pregovori, ugovori, provedba...) različitih ekonomsko-pravnih modela, s naglaskom na financijska rješenja realizacije kvantitativnih ciljeva, odnosno projekata. Iz tih se razloga, prije izlaganja konkretnih modela, čini opravdano ukratko ukazati na preduvjete primjene modela partnerstva od kojih se svakako najvažniji odnose na poslovni i pravni okvir.

3.5.1. Poslovni i pravni okvir za partnerstvo javnog i privatnog sektora

Jasno definiran poslovni okvir u državi, koji uvodi i prihvaća metodu partnerstva javnog i privatnog sektora za razvoj i financiranje, ulijeva veliko povjerenje privatnih poduzeća i investitora pri donošenju odluke o financiranju i realizaciji projekta. U potpunosti je jasno da privatni sektor ne želi uložiti financijske resurse u projekte koji ne nude jasne i povoljne poslovne uvjete. Stoga je analiza tržišnih uvjeta i cijena neizbježna jer privatni investitori donose svoje odluke na temelju sigurnosti investicije i mogućnosti ostvarenje profita.

U svom predviđanju i ocjeni projekta, privatni sektor želi što više informacija i podataka kako bi dobio što točniju sliku troškova, prihoda, rizika itd. Npr., ako je riječ o projektu "proizvodnja električne struje" (hidroelektrana), poduzeće želi informacije o cjelokupnim potrebama, postojećoj situaciji, potrošnji, razvojnoj politici, cijenama, mogućnosti distribucije, troškovima građenja, operacijskim troškovima itd. Uz te podatke, svi potencijalni investitori traže pošteno ponašanje, zaštitu svih materijala i intelektualnog vlasništva, postojanje tržišne slobode i da se propisi ne mijenjanju na trošak koncesionara itd.

Pristupi poslovnom okviru različiti su i ovise o vrsti projekta, sektoru te ekonomskim i društvenim uvjetima u državi. Da bi se bolje razumjeli zakonski propisi poslovnog okvira, propisi se mogu podijeliti u sljedeće grupe:

a) ekonomski propisi:	b) neekonomski propisi:	c) društveni propisi:
- cijene	- kvaliteta	- struktura valutne kompenzacije
- razina usluga	- sigurnost	
- politika konkurencije	- okoliš	- itd.

Svi su ti propisi važni za poslovni okvir, a variraju ovisno o njihovoj važnosti koja pak ovisi o vrsti i cilju projekta. Međutim neki su elementi obvezni i trebaju se unaprijed odrediti. To se uglavnom odnosi na:[199]

- zakon o zaštiti prava vlasništva (npr. dozvola, zemljišta, opreme i druga prava),

[199] Perić, J., Dragičević, D., "Public and private partnership in tourism - world experience", *18. bienalni međunarodni kongres Turizam i hotelska industrija 2006.: Novi trendovi u turističkom i hotelskom menadžmentu*, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 3-5. svibnja 2006., str. 1195.

- zakon o zaštiti protiv eksproprijacije i nacionalizacije opreme i drugog vlasništva,
- mogućnost ispunjavanja ugovora pomoću kojega se želi postići sigurnost u ostvarenju složenih ugovora partnerstva javnog i privatnog sektora,
- bankarski i financijski propisi, kao i propisi osiguranja,
- zakon o radu i radničkim pravima,
- zakon o zaštiti okoliša.

Također, ulogu i funkciju državnih institucija treba obavezno regulirati propisima. Neke elemente treba potpuno definirati kako ne bi bili smetnja u radu sustava partnerstva javnog i privatnog sektora. Međutim neki se elementi trebaju definirati pregovorima u skladu s uvjetima projekta i sektora. Propisi bi trebali jasno objasniti i definirati odgovornost i proceduru u procesu donošenja odluka, proceduru izbora partnera, pregovore, odgovornost itd. Cjelokupno identificiranje tog područja propisa osigurava transparentnost i javnu kontrolu, što je važan element za uspjeh metode partnerstva javnog i privatnog sektora.

Stoga je poslovni okvir usko i nerazdvojno povezan s pravnim okvirom. Sveukupna razvojna ekonomska i društvena politika zasniva se na poticajnom pravnom okviru koji omogućuje sigurnost i poslovnu atraktivnost partnerima – investitorima. Ostvarivanje profita u poštenoj i istinskoj konkurenciji sa sigurnim pravnim okvirom privlačni je element za strane investitore koji neprestano traže nove poslovne mogućnosti. Da bi omogućila atraktivne projekte i investicijska jamstva, država provodi i pravne izmjene koje će omogućiti postizanje željenih uvjeta. Te pravne izmjene predstavljaju u jednu ruku ublažavanje propisa, a s druge strane, one povećavaju zainteresiranost stranih investitora za direktne investicije (FDI) u zemlji jer država pruža jamstvo za investiciju, mogućnost rasta profita itd.

Privatni sektor želi vidjeti jasno definirane osnovne elemente tih dvaju okvira kako bi imao sigurna i pravna državna jamstva za investirane resurse i očekivani profit. Propisi koji definiraju poslovni okvir – poslovanje, trebali bi biti u skladu s ciljevima državne poslovne strategije vezano uz partnerstvo javnog i privatnog sektora. Strategija razvoja ciljanog sektora i gospodarstva važna je kako bi potencijalni privatni investitori ocijenili sveukupnu situaciju, planove, mjere, pojedinačne ekonomske kategorije, kao npr. politiku cijena, kamatne stope, stopu inflacije, druge važne projekte itd.

Treba naglasiti da se pravni okvir ne može definirati kao jedinstveno primjenjiv na sve države jer se opseg i osebujnost uvjeta, u kojima se taj okvir primjenjuje, znatno razlikuje od države do države. Međutim podrazumijeva se da pravila ne smiju biti rigorozna te da moraju biti usklađena s kontekstom funkcionalnosti, a bilo kakva promjena pravnog okvira ne smije biti brza i radikalna.

Sve navedene mjere moguće su i izravno ovise o interesu sudionika projekta i atraktivnosti projekta za privatno financiranje. Za državu je veoma važno da provede realnu i detaljnu analizu i procjenu tržišnih uvjeta (prihoda, troškova i drugih ključnih elemenata projekta) kako bi maksimalno koristila mjere za podršku, odnosno maksimalno iskoristila postojanje marketinške konkurencije privatnog sektora radi postizanja najboljeg ugovora i realizacije projekta.

Mnoge europske i izvaneuropske države donijele su posebne propise ili smjernice kojima pružaju zakonodavni okvir koji usmjeravaju i ohrabruju provođenje partnerskih projekata, ali i određene institucionalne okvire za olakšavanje izbora, ugovaranja, nadzora i praćenja izvršavanja ugovornih obveza takvih projekata. Međunarodne financijske i političke organizacije (Svjetska banka, EU) također ohrabruju i pomažu ugovaranje takvih projekata.

Konačno, od naročite je važnosti računati da se uz poslovno – pravni okvir istodobno razmatraju i ciljevi koji se žele postići partnerstvom, upravo iz razloga prethodnog ili pravodobnog uočavanja mogućih financijskih smetnji za realizaciju projekata. Na primjeru Hrvatske ciljevi mogu biti sljedeći:[200]

- ugovaranje i izvođenje većeg broja projekata,
- prirodna tržišna podjela rizika između privatnih poduzetnika i javne vlasti, a u cilju efikasnog i efektivnog korištenja sredstava poreznih obveznika,
- iskorištavanje veće učinkovitosti privatnih poduzetnika, kojima se omogućuje da efikasno i efektivno grade, te da upravljaju izgrađenim projektima na efikasniji i efektivniji način od organa javne vlasti,
- stvaranje dodane vrijednosti kroz spajanje resursa, napora i znanja privatnog i javnog sektora,

[200] *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06.

- povećanje produktivnosti, tržišnog natjecanja, racionalnog korištenja gospodarskih kapaciteta privatnih i javnih subjekata,
- transparentnost u izboru i ugovaranju,
- pronalaženje novih rješenja za izgradnju i održavanje javne infrastrukture,
- srednjoročna do dugoročna stimulacija gospodarske aktivnosti,
- racionalno korištenje javnih sredstava za dobrobit svih korisnika javnih službi.

3.5.2. Mogući modeli javno privatnih partnerstva

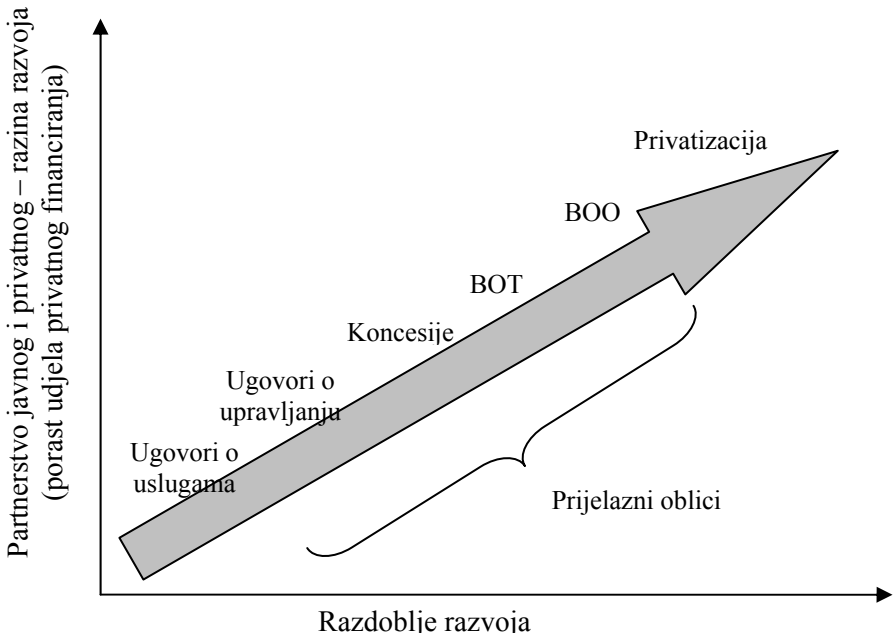
Naprijed izloženi sadržaj upućuje na spoznaju da se i modeli partnerstva, u ovisnosti sa sveukupnim uvjetima i odnosima u društvu te konkretnim poslovnim, pravnim i zakonodavnim preduvjetima, razumiju i primjenjuju postepeno. Međunarodno iskustvo i povijest pokazuju da je potrebno određeno vrijeme za razvoj pojedinih oblika partnerstva javnog i privatnog sektora koje treba razumjeti kao proces usavršavanja i dogradnje odnosa i interesa, a ne kao proces u kojem nastaju pojedini oblici.

To primjerice znači da je danas moguće i opravdano, s jedne strane kontinuuma promišljati jednostavnije oblike partnerstva poput ugovora o izvedbi radova i usluga a s druge strane složenije oblike partnerstva poput privatizacije (Grafikon 4). Između tih dviju krajnosti mnoštvo je modela suradnje javnog i privatnog sektora koji su svaki na svoj način definirani specifičnim društvenim i drugim preduvjetima.

Kako novija povijest bilježi projekte infrastrukture kao najčešće i najzahtjevnije područje povezivanja interesa javnog i privatnog sektora,[201] sadržaj ovog poglavlja temelji se na razvoju, iskustvu i praksi upravo infrastrukturnih projekata kao oglednom području za sve druge interese povezivanja sektora s ciljem unapređenja ponude traženih roba i usluga, odnosno društvenog razvoja (svih razina) i porasta blagostanja.

[201] Opširnije u: Vukmir, B., *Koncesije i ugovaranje BOT projekata*, Hrvatski savez građevinskih inženjera, Zagreb, 1999. i Bajrambašić, I. M., *Transport Project Financing and Technical Procedure (International Standards and PPP System)*, DES, Sarajevo, 2004.

Grafikon 4: Vrijeme razvoja partnerstva



Izvor: Prilagođeno prema: *Public – Private Partnerships (PPP) in Highways*, Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Sector in Russia, dostupno na: http://wbln0018.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/3355693bf49ed34985256c4d004873dd/06abc07b6ad3c52a85256fe 300580277/$FILE/Highways_eng.ppt#12 (10.02.2007.).

Razvoj partnerstva javnog i privatnog sektora na području infrastrukture postupan je i razmjerno dug proces u kojem su se kroz različite uvjete projekata i tijekom vremena stvarali različiti oblici sustava partnerstva javnog i privatnog sektora. U svjetskoj praksi prihvaćaju se i prepoznaju sljedeći modeli povezivanja javnog i privatnog sektora:[202]

- **Ugovor o pribavljanju i održavanju (O&M, *Operations & Maintainance Contract*)** – privatni sektor vrši određenu određenu uslugu ili pribavlja imovinu te je odgovoran za njezino održavanje. Javni sektor zadržava vlasništvo nad imovinom.

[202] Cf. Smith, A.J., *Privatized infrastructure: the role of government*, Thomas Telford Ltd., 1999.; Walker, C, Smith, A.J., *Privatized infrastructure - the BOOT approach*, Thomas Telford Ltd., 1995., Yescombe, E.R., *Principles of Project finance*, Academic Press, San Diego, 2002.; United States Government Accounting Office - GAO, *Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships*, Washington D.C., 1999.; Kim, D. K., Kim, C., Lee, T. H., *Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region*, APEC Tourism Working Group & Ministry of Culture and Tourism, Republic of Korea, 2005.; Juričić, D., Veljković, D., *Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora,* Ekonomski fakultet Rijeka, Vitagraf, Rijeka, 2001., str. 118.

- **Ugovor o pribavljanju, održavanju i upravljanju (OM&M, *Operations, Maintainance & Management Contract*)** – sličan O&M modelu, ali je privatni sektor odgovoran i za upravljanje imovinom. Vlasništvo nad imovinom ostaje u mjerodavnosti javnog sektora. Drugim riječima, javni sektor pod određenim uvjetima delegira odgovornost nad upravljanjem i održavanjem imovine na privatnog partnera.
- **Davanje u zakup (*Lease*)** – kod zakupa privatni partner ne investira vlastiti kapital, već upravlja i održava imovinu koja ostaje u vlasništvu javnog sektora a za svoje usluge ubire naknadu od krajnjih korisnika.
- **Model privatne financijske inicijative (PFI, *Private Finance Inititative*)** – privatni partner se poziva da projektira, financira, gradi, održava i upravlja u etapi uporabe građevinom za jedinicu javnog sektora. Naglasak je na pružanju cjelovite usluge javnom partneru od strane privatnog partnera, a ne samo na izgradnji. Naknada privatnom partneru nema oblik pristojbe koju plaćaju krajnji korisnici za korištenje građevine ili uslugu, već redovitog plaćanja od strane javnog partnera.
- **Koncesijski model (*Concession*) –** javni partner ustupa privatnom koncesiju (za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, za javne radove ili usluge), a privatni partner za ustupljenu koncesiju plaća naknadu. Model je karakteriziran izravnom vezom koja postoji između privatnog partnera i konačnih korisnika na način da privatni partner pruža neposrednu uslugu konačnim korisnicima, "umjesto", iako pod kontrolom, javnog partnera, a drugo obilježje tog modela je metoda naknade za koncesionara, koja se sastoji od pristojbi nametnutih konačnim korisnicima usluga i, ako je potrebno, dodatno potpomognutih subvencijama državnih tijela.
- **Model izgradnje, upravljanja, prijenosa (BOT, *Build - Operate - Transfer*)** i **Model izgradnje, vlasništva, upravljanja, prijenosa (BOOT, *Build - Own - Operate - Transfer*)** – modeli prema kojem privatno poduzeće preuzima organizaciju i odgovornost za financiranje, gradnju, održavanje i upravljanje tijekom određenog razdoblja (najčešće između 10 i 30 godina) na temelju ugovora o koncesiji. Istekom koncesijskog razdoblja privatno poduzeće prenosi pravo

vlasništva, upravljanja i održavanja javnom sektoru odnosno objekt se vraća javnom sektoru na upotrebu i u potpuno vlasništvo.[203]

- **Model rekonstrukcije, upravljanja, prijenosa (ROT, *Rehabilitate - Operate - Transfer*)** – isti model kao i BOT, ali više za rekonstrukciju postojećeg objekta nego izgradnju novog.
- **Model izgradnje, prijenosa, upravljanja (BTO, *Build - Transfer - Operate*) –** sličan BOT modelu osim što privatni ulagači nakon izgradnje objekte odmah predaju u vlasništvo javnoj vlasti, a onda na temelju ugovora o najmu (koncesiji) na određeno razdoblje preuzimaju odgovornost za njihovo upravljanje i održavanje.
- **Model izgradnje, vlasništva, upravljanja (BOO, *Build - Own - Operate*) –** sličan kao i BOT model osim što privatni partner zadržava vlasništvo i kontrolu nad projektom odnosno imovina se ne prenosi na javnog partnera. Međutim upravljačke koncesije obično su na fiksnoj osnovi te su na kraju koncesijskog razdoblja mogući slijedeći ishodi:[204]
  - novo pregovaranje oko originalnog ugovora za buduće koncesijsko razdoblje,
  - pregovaranje oko novog ugovora na osnovi renoviranja i upravljanja objektom,
  - država može kupiti izgrađeni objekt,
  - zatvaranje objekta uz mogućnost da se privatnom ulagaču povjeri posao demoliranja objekta i vraćanja građevinskog zemljišta u prvobitno stanje.
- **Model kupnje, izgradnje i upravljanja (BBO, *Buy - Build - Operate*)** – javni sektor prodaje imovinu privatnom sektoru koji je modernizira na razinu dovoljnu za profitabilnu poslovanje. Osobito pogodan za zemlje u razvoju u kojima je nužno modernizirati postojeću infrastrukturu (primjerice ceste i mostove).
- **Model planiranja i izgradnje (DB, *Design - Build*)** – privatni sektor osmišljava i gradi sukladno specifikacijama javnog sektora, najčešće uz fiksnu cijenu, pa je

[203] Primjer Turske u devedesetim godinama prošlog stoljeća kod financiranja vodoopskrbnih i kanalizacijskih sustava. Više u: Silvia, G, Tynana, N, Yilmaz, Y., *Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends*, The World Bank Group, Finance, Private Sector and Infrastructures, 2000.

[204] Smith, A.J., *Privatized infrastructure: the role of government*, Thomas Telford Ltd., 1999.

troškovni rizik uglavnom prenesen na privatni sektor. Javni je sektor odgovoran za upravljanje i održavanje imovinom.

- **Model planiranja, izgradnje i održavanja (DBM, *Design - Build - Maintain*) –** sličan DB modelu osim što je privatni partner neko vrijeme odgovoran i za održavanje imovine.
- **Model planiranja, izgradnje, upravljanja (DBO, *Design - Build - Operate*)** – privatni sektor osmišljava, gradi i upravlja objektima, a vlasnik nad imovinom tijekom cjelokupnog vijeka je javni sektor.
- **Model planiranja, izgradnje, upravljanja i prijenosa (DBOT, *Design - Build - Operate - Transfer*)** – sličan DBO modelu osim što se imovina predaje u vlasništvo javnom sektoru tek po isteku ugovora.
- **Model planiranja, izgradnje, financiranja, upravljanja (DBFO, *Design - Build - Finance - Operate*) –** privatni investitor je odgovoran za osmišljavanje, financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje imovinom odnosno pružanje usluga, a nakon isteka najma (najčešće na razdoblje do 30 godina) predaje ga javnom sektoru.
- **Model izgradnje, najma i prijenosa (BLT, *Build - Lease - Transfer*)** – privatni sektor financira i gradi projekt koji se nakon završetka izgradnje prenosi javnom sektoru na temelju ugovora o najmu. Nakon završetka ugovora, vlasništvo i upravljačke odgovornosti ostaju na javnom sektoru (zemlje domaćina).
- **Model izgradnje, najma i upravljanja (BLO, *Build - Lease - Operate*)** – slično BLT modelu, ali bez zahtjeva za prijenos vlasništva na javnog partnera na kraju ugovora o najmu. Nakon isteka ugovora javni partner ima mogućnost obnoviti najam, iskupiti privatnog partnera i prenijeti vlasništvo u svoje ruke ili ne obnoviti najam ostavljajući vlasništvo nad objektom privatnom partneru.
- ***Lease - Purchase* model** – sličan BLT modelu; privatni sektor financira i gradi projekt koji se nakon završetka izgradnje iznajmljuje javnom sektoru na ugovoreno vrijeme po ugovorenoj cijeni. Svakom ratom najma javni sektor prebacuje dio vlasništva na sebe te na kraju razdoblja najma objekt u potpunosti prelazi u vlasništvo javnog sektora. Nakon isteka ugovora javni partner postaje vlasnik imovine ili u slučaju da postoji razlika između ukupnog iznosa plaćenih

rata i stvarne vrijednosti imovine, ima mogućnost iskupiti privatnog partnera u visini te razlike te na taj način prenijeti vlasništvo nad imovinom u svoje ruke.

- **Model izgradnje, prijenosa i najma (BTL, *Build - Transfer - Lease*)** – privatni sektor financira i gradi imovinu koji se nakon izgradnje prenosi u vlasništvo javnog sektora, a privatni partner preuzima odgovornost da upravlja imovinom za račun javnog sektora u utvrđenom razdoblju na osnovi ugovora o zakupu (lizingu).
- **Model najma, razvoja i eksploatacije (LDO, *Lease - Develop - Operate*)** ili **model gradnje, razvoja i eksploatacije (BDO, *Build - Develop - Operate*)** – privatni sektor iznajmljuje ili kupuje objekt, investira u modernizaciju i/ili proširenje te upravlja imovinom na temelju ugovora s javnim partnerom.
- **Model najma, renoviranja, upravljanja, prijenosa (LROT, *Lease - Renovate - Operate - Transfer*). T**aj model se može primijeniti kada država posjeduje određeni objekt koji zahtijeva modernizaciju i poboljšanje. Privatni investitor plaća najam državi te renovira objekt shodno unaprijed dogovorenom standardu. Za uzvrat država odobrava privatnom ulagaču koncesiju za upravljanje objektom u određenom koncesijskom razdoblju.
- **Model prodaje i povratnog najma (*Sale - Leaseback*)** – jedan od partnera (vlasnik) prodaje objekt drugom partneru da bi ga zatim odmah ponovno uzeo u najam (od tog novog vlasnika).
- **Model neprekidne franšize** – privatni sektor neprekidno financira i upravlja imovinom temeljem ugovora.
- **Model dodatnog projekta** – privatni partner usavršava postojeći objekt koji je u vlasništvu javne vlasti, ali uz osnovni postoji i dodatni objekt koji je u vlasništvu privatnog partnera. Privatni partner koristi oba ili samo dodatni objekt. Vlasništvo i odgovornosti su podijeljeni pa stoga privatni partner nije odgovoran za otplatu duga nastalog izgradnjom osnovnog objekta.
- **Razvojni dobitak** – privatni sektor prepoznaje javnu potrebu te po odobrenju javnog sektora o svom trošku i na svoj rizik ulazi u razvoj projekta. Javni sektor

ako je zadovoljan prezentiranim razvojnim elaboratom financijski potpomaže projekt.[205]

- **Model nadoknade deficita** – javni sektor (središnja ili lokalna vlast) ulazi u korisnički odnos s privatnim partnerom s time da se u slučaju nedostatnih prihoda obvezuju nadoknaditi deficit potreban za servisiranje duga.
- **Privremena privatizacija (*Temporary Privatisation*)** – privatni sektor od javnog sektora preuzima, usavršava i održava imovinu u razdoblju dostatnom da se podmire troškovi ulaganja uvećani za prihvatljivu stopu prinosa.
- **Prodaja imovine (*Divestiture* ili *Asset Sale*)** – imovina javnog sektora privatizira se putem javnih ponuda vlasničkih udjela ili izravnom prodajom privatnim partnerima. Javni sektor uglavnom zadržava pravo i odgovornost za nadzor kupca, a u slučaju da su određene aktivnosti društvu potrebne, a privatnom sektoru neisplative za preuzimanje, čak i subvencionira privatnog partnera.

Također, logika sljedećih modela, osim suradnje javnih i privatnih partnera, nudi mogućnost i isključivo javno-javne i privatno-privatne suradnje:[206]

- **Strateški savez (*Strategic alliance*)** – uobičajeno dugoročan dogovor malih i velikih (javnih i/ili privatnih) organizacija koje dijele komplementarne resurse i znanja kako bi se postigli zajednički ciljevi.
- **Kooperativni marketing (*Co-operative marketing*)** – suradnja kako bi se kroz zajedničku promociju, maksimiranje potencijala distribucijske mreže ili "familijariziranjem" s ciljnim tržištem uspješno plasirao proizvod ili usluga jednog ili više partnera.
- **Lanac vrijednosti (*Value-chain relationship*)** – suradnja organizacija koja posjeduju jedinstvena komplementarna znanja i vještine iz različitih djelatnosti kako bi stvorile željenu vrijednost proizvoda ili usluge. Odnos suradnje je intenzivan, a aktivnosti pojedinih organizacija često se preklapaju.
- **Organizacijska mreža (*Organization network*)** – savez većeg broja organizacija/partnera koje surađuju u svrhu postizanja zajedničkih ciljeva.

[205] Model provjeren u različitim oblicima u SAD-u. Prema: Finnerty, J., D., *Project Financing: Asset Based Financial Engeneering*, John Wiley and Sons, inc., New York, 1996., str. 105.
[206] KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, World Tourism Organization, Madrid, 2004., str. 2.

Svi naprijed navedeni oblici su ugovorne prirode odnosno temelje se na ugovoru između javnog i privatnog partnera. Međutim privatni kapital u projekte od javne važnosti može ući i kroz tzv. institucionalne (statusne) oblike partnerstva odnosno osnivanjem novoga trgovačkog društva (pravne osobe) u kojem jedinica javnog sektora i privatni partner zajednički imaju dionice ili udjele.

U tom smislu osnivanje nove pravne osobe najčešće je u tzv. **zajedničkim ulaganjima/pothvatima (*Joint Ventures*)** u kojima se privatni i javni sektor udružuju u zajedničkom financiranju, gradnji i upravljanju imovinom dok su rizici i odgovornosti podijeljeni sukladno podjeli vlasništva između partnera. Međutim institucionalizirana (statusna) partnerstva mogu se provesti i na način da privatni partner stekne kontrolu nad već postojećim javnim poduzećem što je češći slučaj na lokalnim razinama državne vlasti odnosno komunalnim poduzećima u njihovu vlasništvu.

Može se zaključiti kako su razvoj i primjena pojedinih modela uvjetovani društvenim uvjetima te prije svega zakonskim propisima države. Da bi se partnerstvo javnog i privatnog sektora primijenilo u cijelosti ili da bi se primijenio koji drugi i složeniji oblik, potrebno je provesti prilagodbe zakonskih propisa. To zahtijeva duge proceduralne aktivnosti i pažljivo planiranje izmjena zakonskih propisa u suglasju s potrebama društva. Monopolističko ponašanje i neučinkovitost javnog sektora velik su problem u pravnoj prilagodbi. Suprotno tome, privatni sektor otvoreno ulazi u tržišnu utakmicu s neusporedivo većom kvalitetom i efikasnošću pripreme, realizacije i poslovanja.

Stoga u današnje vrijeme nije nužno insistirati isključivo na složenijim modelima partnerstva već ovisno o konkretnom slučaju, opravdano može biti primjenjivati i jednostavnije oblike partnerstva poput ugovora o dugoročnom menadžmentu. Bilo kakvi pritisci u korist složenijih oblika partnerstva mogu izazvati suprotan interes – gubitak bilo kakva motiva kod privatnog (ali i javnog) partnera za međusobnom suradnjom.

U nastavku se detaljnije objašnjava dva najčešća oblika javno privatnog partnerstva – privatnu financijsku inicijativu (PFI) i model izgradnje, upravljanja i prijenosa (BOT).

3.5.2.1. Privatna financijska inicijativa

Privatna financijska inicijativa (*Private Finance Initiative* - PFI) povijesno i aktualno predstavlja svojevrsni kombinirani model ili prijelaz od jednostavnijih ka složenijim oblicima suradnje javnog i pristatnog sektora. U ovom modelu javno privatnog partnerstva privatni partner može izgraditi građevinu u svom vlasništvu slijedeći zahtjeve javnog partnera, kako bi se zadovoljila neka javna svrha (na primjer, škola, bolnica, kazneni zavod, zgrade za potrebe Vlade, komunalna infrastruktura i sl.), u kojem slučaju javni partner plaća najam te građevine, uključujući tu i usluge koje daje privatni partner.

Drugim riječima privatni se partner poziva da projektira, financira, gradi, održava i upravlja u etapi uporabe građevinom za jedinicu javnog sektora, a naknada privatnom partneru nema oblik pristojbe koji plaćaju krajnji korisnici za korištenje građevine ili uslugu, već redovitog plaćanja od strane javnog partnera. Ta plaćanja mogu biti fiksna, ali se također mogu izračunavati pomoću varijabli, kao na primjer na temelju raspoloživosti građevine i/ili odnosnih usluga, ili čak razine korištenja građevine.

Bitno je naglasiti da takva građevina može biti uključena u bilančnu aktivu javnog partnera (tako da pri tome utječe na deficit ili zaduženje jedinice javnog sektora) ili u aktivu privatnog partnera. Slična razlika postoji i kod razlikovanja operativnog i financijskog najma. Kako će se izgrađena imovina prikazivati ovisi o vrsti rizika koje preuzima pojedini partner u tom modelu javno privatnog partnerstva. Smjernicama vlade (kojima se nastoji uputiti partnere u "pravom" smjeru prilikom sklapanja takvih ugovora) jasno su određene vrste rizika koje mora preuzeti privatni partner da bi se zaduženje moglo voditi van bilance javnog sektora i time ostvariti najveću prednost javno privatnog partnerstva, a to je financiranje van sredstava proračuna javnog partnera.[207]

Najam građevine i usluga koje plaća javni partner za građevinu izgrađenu po PFI modelu, smatrat će se operativnim najmom, na isti način kao najam usluga, i to ako privatni partner, prema ugovoru o javno privatnom parterstvu, obavezno snosi rizik građenja građevine i najmanje jedan od sljedeća dva rizika:

[207] Prema: *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06.

- rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta u smislu njegova volumena i kvalitete, ili
- rizik varijacije u potražnji.

Ako nije zadovoljen uvjet iz prethodne točke, najam će se smatrati financijskim najmom i teretit će zaduženje javnog partnera.

Rizik građenja građevine predstavlja takve događaje kao što su zakašnjenje u primopredaji gotove građevine, neuspjeh u postizanju određene kvalitete i standarda, prekoračenje predviđenih troškova izgradnje, tehničke greške ili negativni vanjski utjecaji.

Rizik raspoloživosti izgrađenoga kapaciteta ovisi o tome zadovoljava li građevina definiranu razinu usluga i je li operabilan, tj. je li raspoloživ za korištenje. Dokaz da privatni sektor snosi rizik raspoloživosti kapaciteta jest automatska i stvarna obustava ili umanjenje plaćanja najma u slučaju da građevina nije na raspolaganju, nije potpuno funkcionalan, ili ne zadovoljava definirane tehničke standarde prostora i usluga i standarde zaštite okoliša, kako je određeno ugovorom.

Rizik varijacije u potražnji predstavlja tržišni rizik opadanja interesa ili potražnje za korištenjem građevine, zbog promjena na tržištu ili zastarjelosti građevine, zbog čega javnom partneru više ne odgovara korištenje građevine.

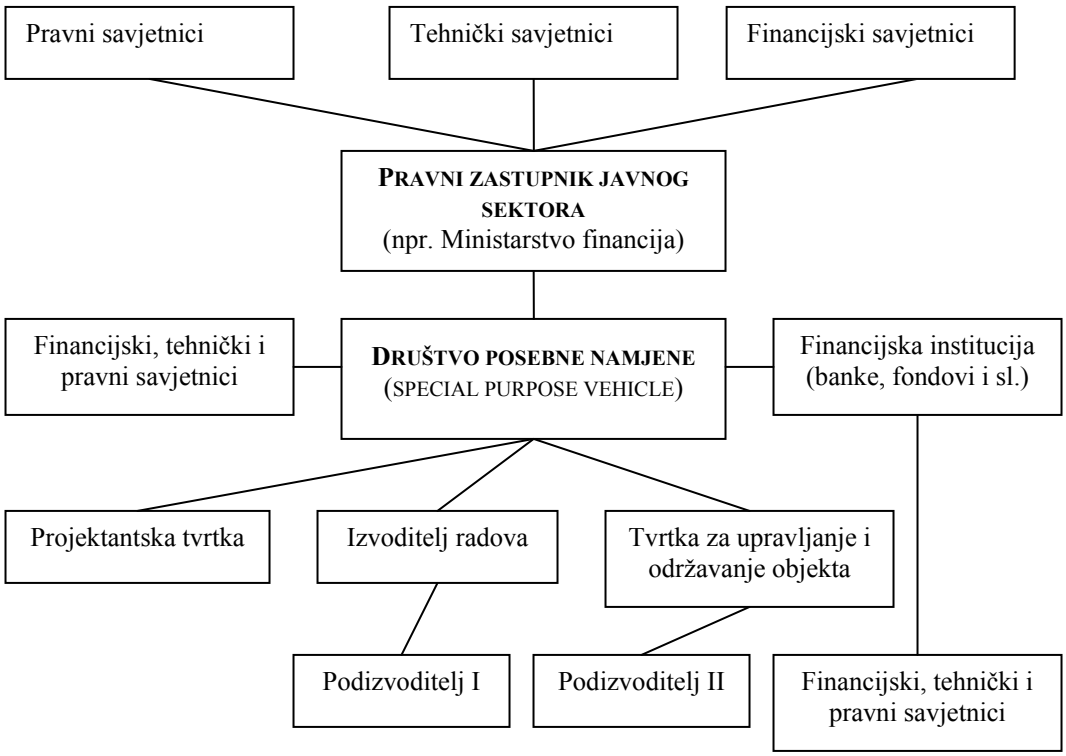
Temeljna načela na kojima se zasnivaju ugovori privatne financijske inicijative proizlaze iz same strukture sudionika (Shema 11) u takvim projektima i njihovim međusobnim odnosima. Privatni partner, kroz društvo posebne namjene – DPN (*Special Purpose Vehicle* - SPV) naplaćuje svoj ulog i troškove od javnog sektora, kojem daje na korištenje izgrađene kapacitete. Taj se osnovni odnos može raščlaniti na sljedeće pododnose:[208]

- privatni partner financira, projektira, gradi, upravlja radom i održava građevinu;
- privatni partner koristi vlastita sredstva odnosno garancije za izgradnju građevine, koja je predmet ugovora, bez sudjelovanja javnog sektora;

[208] *Javno-privatno partnerstvo (JPP) za projekte komunalne infrastrukture i javne građevine u Republici Hrvatskoj (prema smjernicama EU-a)*, Građevinski fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Hrvatski institut za mostogradnju i konstrukcije, materijali sa seminara održanog u Zadru 14. lipnja 2006. i Hrvatska udruga za upravljanje projektima, *Karakteristike JPP projekata*, Okrugli stol, predavanje prof.dr.sc. Vladimira Skendrovića.

- javni sektor će izgrađenu građevinu uzeti u najam od časa preuzimanja i izdavanja uporabne dozvole, redovito plaćati za njezino korištenje najamninu i to na razdoblje predviđeno ugovorom;
- poduzetnik izvršitelj će sa svoje strane redovito plaćati mjesečnu naknadu za korištenje zemljišta u iznosu predviđenu ugovorom.

Shema 11: PFI struktura



Izvor: Prema: *Javno-privatno partnerstvo (JPP) za projekte komunalne infrastrukture i javne građevine u Republici Hrvatskoj (prema smjernicama EU-a)*, op. cit. i Hrvatska udruga za upravljanje projektima, *Karakteristike JPP projekata*, Okrugli stol, predavanje prof.dr.sc. Vladimira Skendrovića.

Kao glavne prednosti modela privatne financijske inicijative za javni sektor mogu se izdvojiti:

- javni sektor nema kapitalnih investicija, jer plaćanje naknade tvrtki posebne namjene (SVP) nije zaduženje;
- investicija i troškovi plaćaju se privatnom partneru u jednakim mjesečnim iznosima, počevši od dana uporabe;
- komercijalni rizik snosi privatni partner odnosno SPV;

- mjesečna naknada SPV-u ovisi o spremnosti kapaciteta i ugovorenoj kvaliteti;
- bolja vrijednost za novac (*Value for Money*).

S druge strane, privatni sektor odnosno SPV dobiva dugoročan izvor prihoda u obliku naknade za raspoloživi kapacitet (npr. bolnički krevet) u ugovorenoj kvaliteti, bez obzira na to je li kapacitet iskorišten.

3.5.2.2. Model izgradnje, upravljanja i prijenosa – BOT

Drugi najpoznatiji oblik javno privatnog partnerstva koji se koristi prvenstveno u izgradnji velikih infrastrukturnih gospodarskih objekata uz sudjelovanje privatnog partnera predstavlja model izgradnje, upravljanja i prijenosa ili BOT model (*Build - Operate - Transfer*).[209]

U tom modelu privatni partneri, najčešće organizatori izgradnje, tzv. sponzori, preuzimaju organizaciju i odgovornost za gradnju objekta, a nakon izgradnje, odgovornost za njegovu uporabu, održavanje i upravljanje tijekom ugovorom određenog razdoblja.[210] Nakon isteka ugovorenog razdoblja u kojem privatni partner koristi objekt isti se vraća u vlasništvo javnog partnera.

U našoj zemlji BOT model je prepoznatljiv pod nazivom "ugovori o građenju putem koncesije", a manje pod općepoznatim nazivom BOT. Slijedom navedenog i u smjernicama se vlade kod BOT modela naglašava važna uloga koncesije prema kojoj privatni partner obavlja na javnom zemljištu građenje i upravlja građevinom od javne važnosti, a za što mu je potrebno ishoditi odobrenje (*koncesiju)* od tijela javne vlasti.[211] Naglašavanje važnosti koncesija nije slučajno. Naime ugovor o koncesiji osnovni je ugovor modela BOT na koji se kasnije nadograđuju svi ugovori u partnerstvu između javnog i privatnog sektora.[212]

---

[209] BOT oznaka obično se koristi za široki skup investicijskih projekata odnosno modela partnerstva i ugovornih sporazuma te često dolazi do konfuzije u prikladnoj terminologiji. Pored BOT modela u praksi se upotrebljavaju i drugi modeli poput BOOT, BOO, BTO, BLT, ROT koji su po svojoj logici vrlo slični i zapravo predstavljaju varijante BOT modela.
[210] Vukmir, B., *Koncesije i ugovaranje BOT projekata*, op. cit., str. 1.
[211] *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06.
[212] Detaljnije o koncesijama (dodjela, sadržaj, prestanak ugovora itd.) u Hrvatskoj vidi u: *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 125/98.

Drugi važan element modela BOT koji ga razlikuje od klasičnih modela izgradnje objekata gospodarske infrastrukture je i sam način financiranja projekta koji se u stručnoj terminologiji naziva *projektno financiranje*. Osnovni razlog zbog kojeg proizlaze razlike u financiranju projekta u odnosu na tradicionalni model je u činjenici da objekti infrastrukture, za razliku od komercijalnih objekta ne mogu biti garant povrata kreditnih sredstva. U takvoj situaciji cijeli se model financiranja oslanja na sam projekt i njegov prihodovni potencijal, a ne na vrijednost imovine ili na kredibilitet privatnih ulagača kao u tradicionalnom modelu[213]. Stoga je jasno definirana najbitnija vrijednost potencijalnih projekata za javno privatno partnerstvo, a to je financijska samostalnost projekta u budućoj eksploataciji. To konkretno znači da se projekt ocjenjuje isključivo prema njegovim komercijalnim uvjetima i financira se samo ako su prihodi na osnovi očekivane potražnje dovoljni za opravdanje investicije.[214] Zajmodavci se tako ne oslanjaju na osiguranje (regres) fizičkom imovinom nego novčanim tijekom projekta koji ovisi o tržišnoj potražnji za proizvodom ili uslugom koji se plasira na tržište.

Iznimno, ako projekt ne ostvaruje dovoljno veliki novčani tijek njegovu se atraktivnost za privatne ulagače može povećati na način da javni partner preuzme na sebe obvezu nadoknade privatnom partneru indirektne ekonomske koristi koju javni sektor ostvaruje, a koji kroz sustav koncesije privatni partner nije u mogućnosti naplatiti.[215] Drugo je pitanje hoće li komercijalni kreditori projekta takvu mogućnosti prihvatiti kao dovoljno izvjesnu da prihvate rizik financiranja projekta.

U skladu s projektnom metodologijom, kao osnovne faze BOT projekta mogu se izdvojiti:[216]

---

[213] O tradicionalnim modelima financiranja poslovanja (dugoročnom, srednjeročnom i kratkoročnom financiranju, obveznicama, osiguranju povrata, vlastitom kapitalu itd.) više u: Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, op. cit., str. 249-444.

[214] *Javno-privatno partnerstvo (JPP) za projekte komunalne infrastrukture i javne građevine (prema smjernicama EU-a)*, op. cit.

[215] Indirektne koristi se odnose na koristi koje će u konačnici donijeti razvoj gospodarskog projekta a ne može ih se izravno povezati s projektom, npr. izgradnjom autoputa otvoriti će se pristup do tada nedostupnom zemljištu kojemu će slijedom toga porasti vrijednost a što će utjecati na punjenje proračuna lokalne samouprave na osnovu poreza na promet nekretnina. Stoga je i nužno da se i javni sektor uključi u osiguranje prihoda kroz jamstva koja će povećati atraktivnost za privatnog partnera.

[216] Prema: Mrak, M., Gazivoda, M., Mrak, M., *Priročnik Projektno financiranje: "Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov"*, Januar, 2005., str. 50-55. Dostupno na: http://www2.ipmit.si/ProjektnoFinanciranje/Projektnofinanciranje.nsf/Prirocnik_o_projektnem_financiranju.pdf (14. 8. 2008).

- identifikacija projekta – identifikacija ukupnih potreba koje javni sektor ima na nekom području gospodarske infrastrukture,
- izbor sponzora projekta – izbor privatnih poduzeća koji će biti nosioci cjelokupnog procesa financiranja i realizacije BOT projekta,
- utemeljenje projektnog poduzeća – definiranje međusobnih obveza te oblikovanje strukture poduzeća,
- oblikovanje ugovorne i financijske strukture projekta – formiranje niza ugovora između projektnog poduzeća te ostalih sudionika u projektu pri čemu je daleko najbitniji ugovor o koncesiji,
- izgradnja objekata – grđevinska izvedba, nabava i montaža potrebne opreme,
- poslovanje objekta u razdoblju koncesije – razdoblje u kojem projektno poduzeće (koncesionar) mora osigurati takav novčani tok koji će mu osigurati redovito servidiranje dugova, pokriće operativnih troškova i ostvarenje predviđenog profita,
- prijenos vlasništva objekta na državu – nakon isteka koncesijskog razdoblja vlasništvo se prenosi na javni sektor (davatelja koncesije).

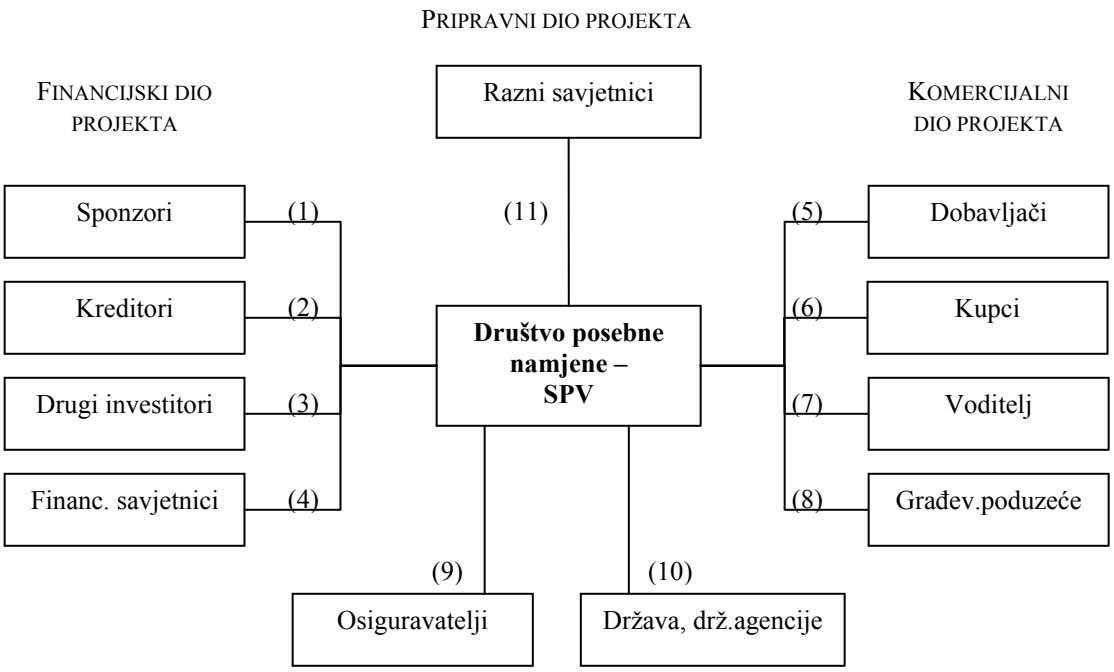
Iz strukture sudionika u projektu javno privatnog partnerstva možemo u potpunosti shvatiti kompleksnost takvih projekata i razmotriti interese javnog i privatnog sektora za sudjelovanje u takvim projektima (Shema 12). Realizacija projekta po modelu BOT uključuje mnoge sudionike koji se mogu svrstati u četiri osnovne grupe, a to su:[217]

- javni partner (vlada, jedinice lokalne samouprave),
- privatni partneri (sponzori),
- kreditori (banke i ulagači) te na kraju
- krajnji korisnici – potrošači.

Privatni partneri (sponzori, vlasnici) osnivaju projektno poduzeće odnosno društvo posebne namjene – DPN (*Special Purpose Vehicle* – SPV) kao pravni entitet koji je nositelj svih aktivnosti vezanih za realizaciju projekta i ujedno mehanizam putem kojeg se ostvaruje financiranje projekta, a u kasnijim fazama i operativni upravljanje projektom. Osnivanje projektne kompanije temelji se na pravu izgradnje ili reizgradnje i upravljanja objektom tijekom fiksnog razdoblja (koncesije).

[217] Bajrambašić, I. M.*, Dostignuća u finansiranju infrastrukture*, Grafika Šaran, Sarajevo, 2003., str. 60.

Shema 12: Tipična struktura BOT modela projektnog financiranja



Legenda:

(1) Ugovor/dioničarski sporazum
(2) Kreditni ugovori
(3) Ugovori o kvazivlasničkim/drugim ulozima
(4) Ugovori o financijskom poslovanju
(5) Ugovori o nabavi dobara, tehnilogije i opreme
(6) Ugovori o dugoročnom otkupu proizvoda/usluga
(7) Ugovor o poslovanju/upravljanju projektom
(8) Građevinski ugovor
(9) Osiguravajuće police
(10) Koncesijski ugovori, posebni dogovori
(11) Ugovori o tehničkim, pravnim i drugim savjetovanjima

Izvor: *UNIDO BOT Guidelines*, Vienna, 1996., str. 9. Prema: Mrak, M., Gazivoda, M., Mrak, M., *Priročnik Projektno financiranje: "Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov"*, op. cit., str. 22. Dostupno na: http://www2.ipmit.si/ProjektnoFinanciranje/Projektnofinanciranje.nsf/Prirocnik_o_projektnem_ financiranju.pdf (14.08.2008.).

Projektno poduzeće osigurava jedan dio sredstava za finaciranje ukupnih troškova projekta (najčešće 10-30%) dok ostatak osigurava komercijalnim (bankarskim) kreditom ili dužničkim vrijednosnim papirima. Ono pruža neposrednu uslugu konačnim korisnicima, koji mu zauzvrat plaćaju određenu naknadu ili pristojbu. Ukupne investicijske i operativne troškove projektno poduzeće nadoknađuje isključivo od toka prihoda stvorenog projektom kroz nametnute pristojbe korisnicima usluga, bez ijednog

regresa sponzora ili zemlje domaćine na bilancu.[218] U osnivački kapital projektnog poduzeća mogu ulagati i izvođači radova, dobavljači oprema, međunarodne i domaće institucije, korisnici i svi ostali koji u projektu vide svoj interes, a skloni su preuzeti određeni poduzetnički rizik na osnovi ulaganja.

Također, iz sheme je vidljivo da se u strukturi BOT projekta mogu izdvojiti:

- ❖ subjekti koji osiguravaju izvore financiranja – sponzori, kreditori i drugi investitori;
- ❖ subjekti koji čine komercijalnu bazu projekta – konačni korisnici/kupci, dobavljači, građevinska poduzeća, voditelj projekta;
- ❖ subjekti koji pripremaju projekt i daju jamstva kako bi se smanjio projektni rizik – država, državne agencije i osiguravatelji.

U obrazlaganju interesa sudionika u prvom redu treba započeti s javnim partnerom koji prije svega mora pripremiti projekt koji će prezentirati potencijalnim privatnim partnerima i postaviti jasne ciljeve koje želi postići realizacijom projekta. U postavljanju ciljeva javni partner se rukovodi slijedećim koristima:

- kontinuitet pružanja usluga,
- prebacivanje rizika na privatan sektor,
- izgradnja nove infrastrukture,
- zaštita okoliša,
- kontrola cijena,
- postizanje veće vrijednosti za uloženi novac (*Value for Money*).

U ostvarivanju tih ciljeva na raspolaganju je javnog partnera i korištenje svih raspoloživih zakonskih odredaba u cilju ostvarivanja ciljeva.

Privatni partner u tom projektu ima svoje ciljeve a to su:

- o potreba privatnog partnera da zaposli ljude i njihova specijalističkih znanja (*know-how*) te opremu kojima raspolaže,
- o osiguranje dugoročnih izvora prihoda te ostvarivanje profita u suradnji sa stabilnim partnerom,
- o zaštita ulaganja s aspekta imovine i ulaganja,

[218] Međutim kreditori BOT projekata često zahtjevaju određena osiguranja te se tako projektno financiranje može zasnivati i na ograničenom regresu u odnosu na projektnu kompaniju i njezinu kompaniju, uključujući nekretnine, postrojenja opremu, ugovorna prava, vladina jamstva i druga prava koja je projektna kompanija stekla.

- jačanje goodwilla privatnog poduzeća,
- lakše rješavanje sporova u tijeku izvedbe i eksploatacije projekta.

Kreditori svoj interes vide u povratu kreditnih sredstava uvećanih za tržišnu kamatnu stopu koja na određeni način ujedno predstavlja i premiju za rizik.

Interes krajnjih korisnika dijelom je identičan interesima javnog sektora što je posve razumljivo pošto javni sektor mora štititi širi, općedruštveni interes u koji svakako spada i interes pojedinaca koji su ujedno i korisnici pojedinih javnih usluga. To je prije svega osiguran kontinuitet pružanja usluga te u konačnici postizanje veće vrijednosti za uloženi novac.

Međutim BOT modeli su veoma kompleksni s financijske i pravne točke gledišta te zahtijevaju podrobnu i dugotrajnu pripremu. Najčešći uzroci mogućih problema koji se mogu javiti u realizaciji BOT modela su:

- velik broj uključenih sudionika u projekt – kompleksna pravna i financijska struktura,
- nedostatak jasno definiranih projektnih okvira i ciljeva,
- nedostatak adekvatne pravne regulative,
- nesposobnost vlade zemlje domaćina da osigura neophodnu regulatornu i administrativnu podršku,
- nedostatak jasnih kriterija za ocjenu ponuda,
- nesposobnost vlade zemlje domaćina da spriječi korupciju u postupku odabira ponuda,
- nedostatak standardiziranih projektnih sporazuma i tenderske dokumentacije itd.

Navedeno ukazuje na vrlo važnu, pa čak i presudnu ulogu javnog sektora u realizaciji javno privatnog partnerstva po BOT modelu.

4. STRATEŠKI OKVIR PROJEKTNOG MENADŽMENTA I JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U TURIZMU

Projektni menadžment i javno privatno partnerstvo u turizmu egzistiraju u određenom strateškom okviru. Prije svega to se odnosi na definiranje općeg modela strateškog upravljanja te definiranje integriranog modela upravljanja turizmom na tri razine. Međutim projektni menadžment i javno privatno partnerstvo imaju i određenu ulogu u primjeni strategije razvoja turizma što će se posebno obraditi.

4.1. Strateško upravljanje turizmom na tri razine

Kako bi se bolje razumjela problematika strateškog upravljanja turizmom na tri razine potrebno je prvo pojasniti opći model strateškog upravljanja te neke opće karakteristike strateškog upravljanja u uslužnim djelatnostima.

4.1.1. Opći model strateškog upravljanja

Strateško upravljanje predstavlja skup upravljačkih odluka i akcija koje određuju dugoročno funkcioniranje, odnosno dugoročnu poslovnu politiku poduzeća.[219]

J. D. Hunger i T. L. Wheelen pod strateškim upravljanjem podrazumijevaju skup upravljačkih odluka i aktivnosti koje određuju dugoročno poslovanje poduzeća a uključuju analizu okoline, strateško planiranje, primjenu strategije te procjenu i kontrolu. Ono naglašava praćenje i vrednovanje prilika i prijetnji iz okruženja sa aspekta snaga i slabosti poduzeća. Nadalje, kao posebno područje istraživanja, strateško upravljanje ujedinjuje poslovnu politiku i njezino bavljenje funkcijskim aktivnostima sa snažnim naglaskom na okruženje i strategije.[220]

---

[219] *Ekonomski leksikon* (gl. ur. Baletić, Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995., str. 860. Iako se strateško upravljanje može promatrati sa bilo koje upravljačke razine, opći model strateškog upravljanja predstavljen je s razine poduzeća kao možda javnosti najpoznatijem upravljačkom subjektu. Više o upravljačkim razinama u nastavku ovog rada.

[220] Prema: Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 3-4.

Sanja Čizmar u svojoj doktorskoj disertaciji navodi kako strateško upravljanje predstavlja trajan upravljački proces koji se bavi dugoročnim aspektima poslovanja organizacije i njezina održanja te učvršćenja položaja u brzo mijenjajućem okruženju, a na temelju stalnog usklađivanja organizacije i strategija unutar organizacije. Ono podrazumijeva upravljački koncept koji polazi od toga da donošenje pravilno usmjerenih strateških odluka minimalizira negativne efekte iz okruženja i stvara strateške prednosti za subjekte koje se mogu kapitalizirati tek u srednjem i dugom roku.[221]

Na temelju tih razmatranja moguće je izdvojiti nekoliko temeljnih karakteristika strateškog upravljanja:

- upravljački proces – što podrazumijeva skup upravljačkih odluka i aktivnosti,
- dugoročna orijentiranost – što podrazumijeva bavljenje dugoročnim aspektima poslovanja,
- kontinuiranost – što podrazumijeva trajan proces koji se ponavlja,
- prilagodba vanjskom i unutarnjem okruženju – što podrazumijeva uvažavanje prilika i prijetnji iz okruženja te snaga i slabosti poduzeća.

Te se karakteristike vrlo dobro uočavaju kroz četiri temeljna elementa procesa (modela) strateškog upravljanja (menadžmenta)[222]:

1. analiza okoline,
2. formuliranje strategije,
3. primjena strategije, te
4. praćenje i kontrola.

Analiza okoline podrazumijeva prikupljanje relevantnih informacija o okolini poduzeća odnosno čimbenika koji pozitivno ili negativno djeluju ili bi u budućnosti mogli djelovati na poslovanje poduzeća (utvrđivanje prilika i opasnosti za poduzeće, te njegovih snaga i slabosti).[223]

Formuliranje strategije postupak je razrade dugoročnih planova kojima se, u svjetlu vlastitih snaga i slabosti, uspješno upravlja prilikama i prijetnjama iz okoline.

[221] Čizmar, S., *Strateško upravljanje u funkciji učinkovitog razvoja turističkog ugostiteljstva u Hrvatskoj*, Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2001., str. 3.i 12.
[222] Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 7.
[223] Detaljnije o analizi okoline bilo je riječi u poglavlju 2.3.1.2. Analiza okoline projekta.

Proces formuliranja strategije uključuje definiranje vizije i misije poduzeća te definiranje ostvarljivih ciljeva, razvoja alternativnih strategija i politika.

Općenito se može reći da *vizija* predstavlja određeno buduće stanje koje poduzeće želi postići te se stoga može smatrati osnovnom smjernicom dugoročnog pravca poslovanja i razvoja poduzeća. Ona predstavlja najduži pogled u budućnost, odnosno predstavlja realnu i privlačnu sliku nekoga željenoga budućeg stanja.

Misija poduzeća predstavlja temeljni smisao odnosno svrhu zbog koje poduzeće postoji. Ona definira poslovanje i odgovara na pitanje "*tko smo i čime se bavimo?*", utvrđuje obuhvat aktivnosti te razlikuje poduzeće od drugih. Misija ne smije biti ni preuska ni preširoka, mora biti dugovječna, a opet dovoljno fleksibilna kako bi u izvjesnoj mjeri prihvatila i prebrodila promjene iz okruženja.[224]

Iz definirane misije proizlaze *strateški ciljevi*. Općenito, ciljevi su krajnji mjerljivi rezultat svake planirane aktivnosti, a kazuju što, kada i u kojem opsegu se želi postići. Strateški ciljevi okrenuti su prema budućnosti poduzeća i moraju biti u skladu s misijom, planiraju se na najvišoj (top) razini menadžmenta i trebaju biti podržani ciljevima nižeg ranga odnosno operativnim ciljevima.

Postizanje zacrtanih strateških ciljeva bit će omogućeno izborom odgovarajuće *strategije*. Primjenom odgovarajućih metoda evaluacije, od više mogućih strategija, izabire se ona čija će implementacija omogućiti postizanje strateških ciljeva poduzeća. Strategija općenito predstavlja sveobuhvatni plan i program akcija usmjerenih na ostvarenje unaprijed definiranih misije i ciljeva koji maksimalizira konkurentske prednosti, a minimalizira slabosti poduzeća.

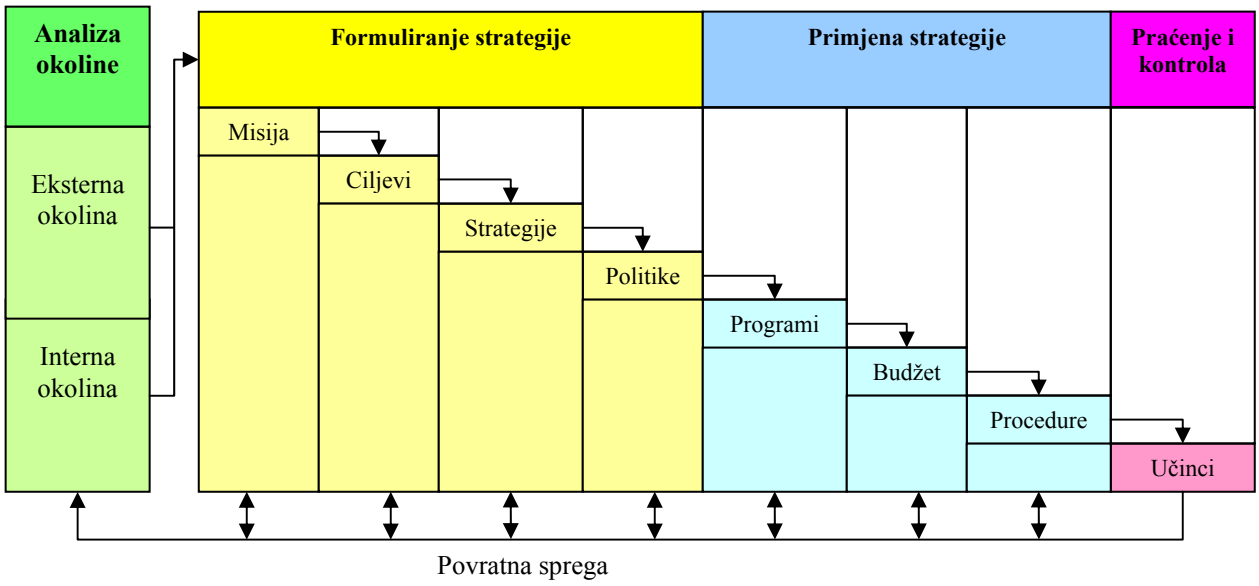
Konačno, menadžment treba utvrditi određene *politike* odnosno načela poslovanja kako bi se definirala pravila za primjenu strategije. Može se kazati kako politike predstavljaju opće smjernice u skladu sa strategijom poduzeća koje svi odjeli unutar poduzeća moraju slijediti, a zapravo pružaju temelj za donošenje odluka u poduzeću i na taj način povezuju dvije faze – oblikovanje strategije i primjenu strategije.[225]

---

[224] Više o misiji poduzeća u: Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, Masmedia, Zagreb, 2005., str. 380-382.

[225] Prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 42-46. i Cerović Z.: *Hotelski menadžment*, op. cit., str. 702.

Shema 13: Model strateškog upravljanja



Izvor: Hunger, J.D., Wheelen, T.L., *Strategic Management*, op. cit., str. 1.

Primjena strategije proces je kojim menadžment poduzeća, pomoću različitih programa, budžeta i procedura, donesene strategije i politike provodi u konkretne akcije.[226] Ona uobičajeno uključuje svakodnevno donošenje odluka o alokaciji resursa te se iz tog razloga često povezuje s operativnim planiranjem.

Programi uključuju različite aktivnosti i korake potrebne da bi se pojedini planovi unutar poduzeća proveli u djelo odnosno da se izabrana strategija orijentira prema konkretnoj akciji. Nakon što su definirani potrebni programi, donosi se *budžet* – detaljan prikaz donesenih pojedinih programa u novčanim iznosima koji menadžerima služi i za planiranje i za kontrolu[227]. Ta podfaza predstavlja posljednju provjeru uspješnosti izabrane strategije. Čak i najbolje zamišljene strategije često su puta u praksi, zbog prevelikih troškova, potpuno nepraktične i promašene. Konačno, odobrenje programa i budžeta vodi ka razvoju operativnih *procedura* koje čine složeni sustav standardnih koraka i tehnika što slijede jedan za drugim, a detaljno opisuju kako neki radni zadatak mora biti učinjen.

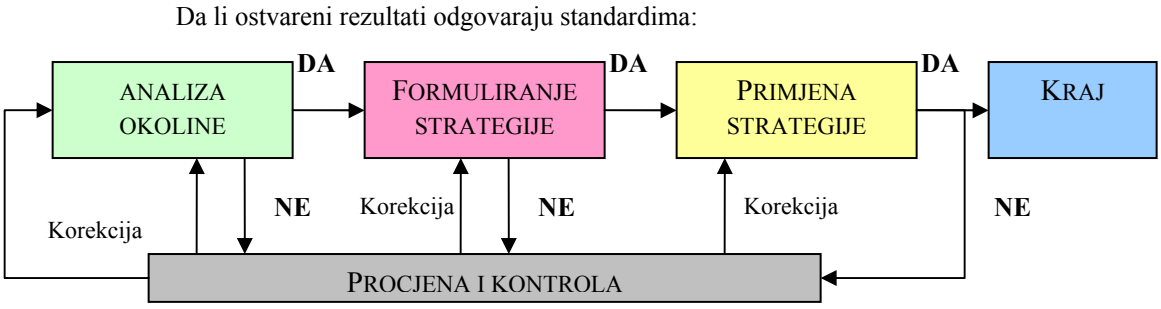
[226] Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, op. cit., str. 13.
[227] Ibid., str. 224.

Međutim prije nego planovi i strategije postanu konkretne akcije, potrebno je realizirati još neke prateće aktivnosti koje podržavaju praktičnu primjenu strategije a tiču se prije svega organizacijskih aspekata. Uspostavljanje odgovarajuće organizacijske strukture, formiranje tima ljudi te podjela uloga u timu na temelju njihovih kompetencija, važni su preduvjeti uspješne primjene strategije. Štoviše, svi zaposlenici, članovi projektnog tima moraju razumjeti i vjerovati u predloženu strategiju te shvaćati koji su njihovi zadaci i što se od njih očekuje tijekom njezine provedbe[228].

Faza praćenja i kontrole posljednja je u procesu strateškog menadžmenta. Međutim ona je prisutna tijekom svih prethodno navedenih aktivnosti na način da utvrđuje nedostatke i manjkavosti prethodnih faza te sustavom povratne veze utječe na njihovo ispravljanje. Drugim riječima, to je proces praćenja svih aktivnosti poduzeća i usporedbe ostvarenih s planiranim rezultatima kako bi se menadžmentu osigurala nužna povratna informacija temeljem koje, ako je potrebno, mogu poduzimati korektivne akcije.

Sastoji se od osnovnih faza kontrole (definiranje onoga što će se mjeriti, utvrđivanje standarda, mjerenje stvarnih rezultata, usporedba stvarnih rezultata sa standardom te poduzimanje korektivnih akcija), a njezin odnos prema ostalim fazama strateškog menadžmenta može se prikazati sljedećom shemom:

Shema 14: Uloga procjene i kontrole u modelu strateškog menadžmenta



Uspostava efikasnog sustava strateške kontrole bitna je pretpostavka uspješnoga dugoročnog poslovanja poduzeća. Karakteristike takva sustava su:[229]

[228] Kotler, P., Bowen, J., Makens, J., *Marketing for Hospitality and Tourism*, Third Edition, Prentice Hall, Pearson Education International, New Jersey, 2003., str. 100.
[229] Prilagođeno prema: Byars, L. L., Rue, L. W., Zahra, S. A., *Strategic Management*, Richard D. IRWIN, USA, 1996., str. 262-265.

- orijentiranost na budućnost, ali poštivanje potrebe za usklađenjem kratkoročnih i dugoročnih potreba poduzeća,
- osigurava poduzeću izbor prihvatljive i izvedive strategije koja omogućuje ostvarivanje konkurentskih prednosti,
- osigurava konzistentnost strategije i njezinu usklađenost s uvjetima u okolini,
- podržava stjecanje novih znanja i učenje unutar sustava,
- integriranost bez pretjerane birokratizacije.

4.1.2. Strateško upravljanje u uslužnim djelatnostima

Strateško upravljanje u uslužnim djelatnostima ima svoje specifičnosti koje proizlaze iz karakteristika usluga u odnosu na proizvode:

- nematerijalnost,
- kratkotrajnost,
- istodobnost,
- heterogenost.

Općenito, usluga je skup radnji pojedinca ili grupe usmjerene ka zadovoljenju nečijih potreba. Pritom, usluge predstavljaju nematerijalni, nemjerljivi i neopipljivi proizvod rada odnosno nematerijalni ekvivalent robe. Vremenski su i prostorno ovisne (pružaju se u određeno vrijeme i na određenom mjestu) te stoga prolazne odnosno ograničena trajanja. Drugim riječima, usluge nastaju i isporučuju se istodobno, ne mogu se uskladištiti te se troše jednokratno i u cijelosti. Povrh svega, treba dodati i uobičajeno velik udio ljudskoga rada prisutnog u "proizvodnji" usluga, a o čijoj kvaliteti ponajviše ovisi kvaliteta usluge. Upravo zbog velikog udjela ljudskog rada i njegove sklonosti inovaciji i individualizaciji, čak i usluge koje bi trebale biti standardne, ako se odvijaju na različitim mjestima i ako ih pružaju različiti ljudi neće biti identične.

Ovo su glavni razlozi zbog čega se (strateško) upravljanje u uslužnim djelatnostima poput ugostiteljstva, hotelijerstva, putničkih agencija, prometa, kulture, obrazovanja, pa i uprave razlikuje od (strateškog) upravljanja u drugim djelatnostima, čiji su proizvodi mjerljivi, opipljivi, uskladištivi.

Sukladno tome, u uslužnim je djelatnostima teško (nemoguće) agregirati ukupnu potražnju kako bi se odredila odgovarajuća količina usluga koju bi trebalo isporučiti tržištu. S druge strane, "proizvodnju" usluga nije moguće centralizirati, ona je disperzirana, što znači da se usluge "proizvode" i prodaju istodobno ondje gdje postoji potražnja za njima. Stoga je u uslužnim djelatnostima krivulja potražnje fluktuirajuća i kratka vijeka, gotovo trenutačna – usluge je nemoguće uskladištiti i nuditi ih onda kada za njima poraste potražnja.[230]

Pri oblikovanju modela strateškog upravljanja u uslužnim djelatnostima potrebno je poznavati i razumjeti sljedeće:[231]

- prirodu i razinu ulaganja potrebnih za razvoj djelatnosti,
- prirodu i vrstu ljudskih potencijala potrebnih za određenu djelatnost,
- prirodu tržišta na kojima se usluge nude,
- specifične ograničavajuće čimbenike u određenoj djelatnosti,
- procese uspostavljanja prioriteta i mogućih zamjenskih usluga (*supstituta*) koje se na tržištu nude,
- učinak "novoga proizvoda" i njegov utjecaj na stupanj konkurentnosti ponuđača usluga,
- spoznaju o nepostojanju potpune prevlasti jedne uslužne djelatnosti na dugi ili srednji rok .

Ponuda usluga prije svega ovisi o mjestima i objektima u kojima se pružaju, o kvaliteti tih mjesta i objekata i, što je jednako ili možda i važnije, kvaliteti osoblja. Stoga je u uslužnim djelatnostima podjednako važno prepoznati prirodu i razinu ulaganja potrebnih za razvoj. Ulagati treba u podizanje kvalitete objekata u kojima se pružaju usluge, a imajući na umu važnost ljudskoga čimbenika u uslužnim djelatnostima, i u edukaciju osoblja.

Pružanje usluga podrazumijeva poznavanje karakteristika tržišta kome su usluge namijenjene. Bitno je na vrijeme prepoznati nove trendove na tržištu, poznavati psihografske, demografske i *behavioralne* karakteristike potrošača i slično, ali i ograničavajuće čimbenika vlastite i drugih djelatnosti te tržištu općenito.

---

[230] Prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 20.
[231] Ibid.

Iz svega navedenoga proizlazi kako nije moguće oblikovati jedinstven obrazac strateškog upravljanja u uslužnim djelatnostima, nego je potrebno slijediti posebnosti svake od njih i prilagoditi se vremenu, mjestu i raspoloživim resursima.

4.1.3. Turizam kao kompleksna uslužna aktivnost

Turističko iskustvo danas nije više aktivnost samo privilegiranih, već široko rasprostranjeno iskustvo za većinu naših suvremenika. Iako postoji mnoštvo više ili manje različitih definicija, turizam se danas promatra kao globalni fenomen i opće obilježje vremena u kojem živimo. On je općedruštvena, ekonomska, socijalna, politička i kulturna činjenica suvremenog društva.

Svjetska turistička organizacija (WTO) i Međunarodno udruženje znanstvenih turističkih eksperata (AIEST) turizam definiraju kao skup odnosa i pojava vezanih za aktivnosti osoba koje putuju i borave u mjestima izvan uobičajene sredine i to neprekidno do najviše godine dana, radi provođenja slobodnog vremena, poslovnih i drugih razloga.[232]

Osim mjesta (izvan uobičajene sredine), trajanja (najduže godinu dana) i motiva (provođenje slobodnog vremena, poslovni i drugi razlozi) bitan element definicije turizma je da je riječ o skupu odnosa i pojava odnosno, promatrano sa aspekta teorije sustava, skupu logički i funkcionalno međuovisnih i povezanih elemenata.

Ti elementi čine strukturu turističkog sustava koja je slična strukturi bilo kojega drugog sustava proizvodnoga ili potrošačkoga karaktera, a može se podijeliti na dva osnovna pokretačka elementa:[233]

- ponudu – skup svih proizvođača ili dobavljača turističkih i njima komplementarnih proizvoda i usluga, i

[232] Vukonić, B., Čavlek, N. (ur.), *Rječnik turizma*, Masmedia, Zagreb, 2001., str. 408.
[233] Prilagođeno prema: Dulčić, A., Petrić, L., *Upravljanje razvojem turizma*, Mate, Zagreb, 2001., str. 114.; Clare A. Gun, Turgut Var, *Tourism Planning*, *Basics, Concepts, Cases*, Fourth Edition, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, 2002., str. 33-34., De Lacy, T. et al., *Public/private partnerships for sustainable tourism, Delivering a sustainability strategy for tourism destinations*, APEC Tourism Working Group, 2002., str. 1-2. Dostupno na: http://www.apecsec.org.sg/content/apec/publications/all_publications/tourism_working_group.html. (3. 2. 2008.). i Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, op. cit., str. 55-56.

- potražnju – svi potrošači ili turisti spremni da za određene turističke usluge izdvoje određenu svotu novaca.

Međutim sa stajališta teorije sustava turizam se istodobno može promatrati i kao podsustav nekoga višeg sustava. U tom smislu, turistički sustav predstavlja otvoreni sustav koji, osim interakcije elemenata unutar sustava, uspostavlja odnose i sa sustavima višeg reda. Pritom se pod sustavom višeg reda obično smatra ukupno društveno okruženje te se turistički sustav može promatrati kao podsustav društvenog sustava.[234]

Elementi okruženja koje predstavlja društveni sustav mogu se kategorizirati u šest grupa vezanih za obilježja ekonomskog, tehnološkog, ekološkog, političko-zakonodavnog, sociokulturnog i demografskog okruženja.[235] Navedeni aspekti predstavljaju probleme i ograničenja kojima se turistički sustav mora prilagoditi, ali u isto vrijeme turističkom sustavu nude i čitav spektar tržišnih prilika.

Između spomenutih elemenata turističkog i društvenog sustava javljaju se mnogi različiti izravni i/ili neizravni odnosi i procesi o kojima ovise razvojni učinci, funkcioniranje i sposobnost turističkog sustava da stvara nove vrijednosti. Utvrđivanje odnosa, veza i procesa razmjene informacija unutar i između pojedinih elemenata tih sustava važnije je od samog utvrđivanja elemenata. Bez obzira na različite elemente i snagu njihova utjecaja, može se reći da se najizravniji odnos uspostavlja između turističkog proizvoda (ponude) i potrošača (potražnje).

Uslužne djelatnosti čine srž (*core business*) turizma. Stoga se može reći da je turizam, a prije svega turizam u užem smislu čiji temelj čine djelatnosti ugostiteljstva i putničkih agencija, kompleksna uslužna aktivnost što pruža turistički "proizvod" odnosno uslugu. Osim navedenih općih značajki usluga, turistički proizvod ima i svoje posebnosti.

Turistički proizvod je prodajna odnosno tržišna jedinica koja ima sve potrebne karakteristike za samostalan plasman na turističko tržište. Pri tome se podrazumijeva da se ta tržišna jedinica zapravo sastoji od mnoštva proizvoda. Drugim riječima, turistički proizvod zapravo je zbroj raznovrsnih proizvoda i usluga: hoteli, restorani, transport,

---

[234] Perić, M., *Optimizacija modela razvoja turizma destinacije*, magistarski rad, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2005., str 15. Također, detaljnije o razumijevanju turizma kao složenog gospodarskog i društvenog sustava u: Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, op. cit., str. 51-64.

[235] Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, CABI Publishing, Wallingford, 2003., p. 64.

atrakcije, trgovine, kulturne institucije, različite usluge i informacije, a kao važan čimbenik se javljaju i lokalno stanovništvo i lokalna ekonomija. Svi su ti heterogeni proizvodi i usluge funkcionalno zaokruženi na način da turistima pružaju cjelokupan turistički doživljaj i iskustvo.

S druge strane, turisti kao korisnici takvih usluga također su heterogeni čemu se turistička ponuda (proizvod) nastoji prilagoditi.

Navedeni elementi otežavaju jedinstvenu definiciju strateškog upravljanja u turizmu, a sam proces strateškog upravljanja čine vrlo složenim. Pri tome se ne može smetnuti s uma njegova složena pojava što utječe na to da se turizam promatra kao složeni društveni (pod)sustav međusobno interesno i funkcionalno povezanih elemenata.

4.1.4. Strateško upravljanje turizmom

Turistički sustav nije definiran strogim granicama poput nekih drugih formalnih sustava u društvu. Funkcionalna ovisnost i interakcija pokretačkih elemenata unutar sustava uvjetuje do određene mjere njegovu otvorenost, osjetljivost, ali i dinamičnost i fleksibilnost prema drugim sustavima odnosno društvenim sustavom kao sustavom višeg reda. Važno pitanje koje se pri tom postavlja jest pitanje upravljanja razvojem turističkog sustava.

U tom smislu, razvoj turizma može se definirati kao proces kvantitativnih i kvalitativnih promjena u odnosu između turističkih kategorija proizvodnje i potrošnje uvažavajući pritom interne i eksterne mogućnosti i ograničenja takva razvoja.[236]

Nadalje, strateško upravljanje razvojem turizma predstavlja skup upravljačkih odluka i akcija koje određuju dugoročno funkcioniranje i razvoj turizma na svim razinama u uvjetima brzo mijenjajućeg okruženja. Ono podrazumijeva upravljačke odluke i akcije kojima se planira, odlučuje, organizira, vodi i kontrolira korištenje resursa kako bi se ostvario uravnotežen, stabilan i održivi turizam.

Za upravljanje takvim sustavom bitno je uvažavati sve strukturne elemente i međusobne odnose koji se unutar njega uspostavljaju. Međutim pravilno spoznavanje tih elemenata i odnosa može biti vrlo složeno te se stoga, radi jednostavnosti, strateško

[236] Perić, M., *Optimizacija modela razvoja turizma destinacije*, op. cit., str 18.

upravljanje turizmom uobičajeno promatra na nacionalnoj razini kao najširoj, te na lokalnim razinama kao nižim teritorijalnim razinama.

U tom kontekstu, moguće je izdvojiti tri ključne upravljačke razine:[237]

1. nacionalna razina – makrorazina,
2. regionalna ili destinacijska razina – mezorazina,
3. turističko-ugostiteljsko poduzeće – mikrorazina.

Pri tome se nacionalni turistički sustavi obično identificiraju kao makrosustavi, regionalni i destinacijski sustavi kao mezosustavi, a sustavi pojedinih turističkih subjekata kao mikrosustavi.

4.1.4.1. Strateško upravljanje na nacionalnoj razini

Cjelokupni proces strateškog upravljanja turizmom ima svoje ishodište u krovnoj upravljačkoj strategiji na nacionalnoj razini. Nacionalne vlade i mjerodavna ministarstva te nacionalne turističke zajednice najvažniji su subjekti koji donose i provode odluke o razvoju turizma na nacionalnoj razini. Također, određeni utjecaj na donošenje odluka imaju i ostale vladine institucije, različite političke organizacije, nevladine organizacije, udruge građana i međunarodne organizacije.

Strateški dokumenti na nacionalnoj razini obično se odnose na razvoj turizma temeljenog na principima održivog razvoja odnosno na očuvanju raznolikoga prirodnog i kulturnog bogatstva, na planiranje kvalitetne turističke ponude, na adekvatno tržišno pozicioniranje i promociju te zajedničko djelovanje svih pojedinaca i stručnih institucija koje izravno i neizravno sudjeluju u turizmu. Isto tako, nacionalna strategija iznosi pregled mjera za rješavanje postojećih problema, uklanjanje prepreka i postizanje općih ciljeva turističkog razvoja koji se dijele na ekonomske, sociokulturne i ekološke (Tablica 5). Primjerice, ciljevi poput rasta društvenog proizvoda potaknutog kvalitativnim i kvantitativnim promjenama u turizmu ili valorizacije i očuvanja svih razvojnih turističkih resursa, postavljaju osnovni razvojni okvir unutar kojeg će se usmjeravati turizam na nacionalnom nivou.

[237] Prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 50.

Implementacija strateških dokumenata treba osigurati dugoročni rast svih efekata od turizma, koji će na taj način učvrstiti svoju poziciju važnog dijela cjelokupnog gospodarstva te bitnoga generatora novih radnih mjesta. Nadalje, doseg ostvarenja spomenutih ciljeva treba biti održivi razvoj kao koncepcija koja osigurava dugoročni boljitak lokalnom stanovništvu i zajednici s jedne strane, te zadovoljstvo turista s druge strane. Samo dugoročno planiranje na nacionalnoj razini može biti pretpostavka da se nacionalni turistički potencijal adekvatno valorizira te omoguće uvjeti za uspješan razvoj turizma.

Tablica 5: Opći ciljevi turističkog razvoja

<table>
<tr>
<td rowspan="2">Ekonomski ciljevi:
▪ Gospodarska optimizacija;
▪ Turizam kao metoda razvoja gospodarstva u cjelini;
▪ Podizanje razine međunarodne konkurentnosti
▪ Unapređenje investicijske klime - rast investiranja;
▪ Veće zapošljavanje (poduzetništvo, obrtništvo);
▪ Smanjenje uvozne komponente;
▪ Razvoj poduzetništva i inovatorstva;
▪ Razvijati nove turističke proizvode (autohtoni proizvodi);
▪ Usredotočiti se na osmišljavanje prepoznatljivih turističkih doživljaja;
▪ Osvajanje novih tržišta;
▪ Bolja struktura smještajnih kapaciteta;
▪ Viša kvaliteta smještajnih objekata;
▪ Tendirati cjelogodišnjem poslovanju;
▪ Povećanje turističke potrošnje;
▪ Kvaliteta.</td>
<td>Socio-kulturni ciljevi:
▪ Povećati prednosti i koristi od razvoja turizma na domaće stanovništvo odnosno rast kvalitete života lokalnog stanovništva, blagostanje;
▪ Otvaranje novih radnih mjesta za lokalno stanovništvo, posebice obrazovane mlade ljude;
▪ Sigurnost za lokalno stanovništvo i turiste;
▪ Očuvanje kulturno-povijesne baštine;
▪ Očuvanje lokalnog identiteta u uvjetima globalizacije.</td>
</tr>
<tr>
<td>Ekološki ciljevi (zaštita okoliša):
▪ Održivi razvoj, planirani, organizirani i kontrolirani turistički razvoj;
▪ Valorizacija i zaštita prirodnih resursa, ekostandardi i racionalno korištenje energije;
▪ Unapređenje infrastrukture;
▪ Sprečavanje vizualnog zagađenja prostora, prostorno planiranje;
▪ Monitoring zagađenja.</td>
</tr>
</table>

Izvor: Prilagođeno prema: Perić, J. et al., *Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije*, Fintrade & Tours d.o.o., Sveučilište u Rijeci, Rijeka, 2005., str. 178-179. i Cetinski, V., Perić, J., "Strateško upravljanje hrvatskim turizmom i sinergija javnog i privatnog sektora", u: Perić, J. (ur.), *Javno-privatno partnerstvo – Turizam – Europska i svjetska iskustva*, Fintrade & Tours d.o.o., Rijeka, 2007., str. 90.

Pritom uloga države ostaje poticati tržišne parametre poslovanja i ukloniti prepreke rastu (politika otvorenog tržišta, politika oporezivanja, unapređenje sigurnosti itd.), poticati participaciju privatnog sektora te osigurati temeljne uvjete održivog razvoja.

Naglašena je uloga države i u daljnjem razvijanju ljudskih resursa – s prioritetom na obrazovanju, treningu i zapošljavanju kadrova u turizmu, u prilagođavanju javne i privatne osnovne infrastrukture (promet, komunalna i ostala prateća infrastruktura) s turističkom potražnjom te boljem gospodarenju zemljištem.

4.1.4.2. Strateško upravljanje na regionalnoj razini

Strateško upravljanje na mezorazini podrazumijeva upravljanje turizmom na regionalnoj i/ili destinacijskoj razini.[238] Na toj razini prioritetno se rješavaju organizacijska pitanja oblikovanja turističkog identiteta i pozicioniranja pojedinih destinacija, unapređenja njihova turističkog imidža, unapređenje proizvoda i poduzimanje poduzetničkih inicijativa. Temeljna svrha strateškog upravljanja na toj upravljačkoj razini je osigurati usklađenost cjelokupnog procesa razvoja turističke destinacije što uključuje upravljanje turističkim aktivnostima i srodnim djelatnostima te kontinuiranu suradnju i partnerstvo svih javnih i privatnih subjekata u destinaciji.

U tom smislu, opći ciljevi strateškog upravljanja turizmom u destinaciji su:[239]

- osuvremenjivanje turističkog proizvoda destinacije,
- podizanje stupnja sveukupne kvalitete destinacije,
- strateško marketinško planiranje te razvojno planiranje u cilju jačanja poduzetništva,
- stvaranje i razvoj identiteta i imidža destinacije,
- efikasnije korištenje financijskih resursa raspoloživih za unapređenje destinacije.

Proces strateškog upravljanja turizmom u destinaciji usmjeren je stvaranju visokog stupnja suradnje, pomirenju i usklađivanju gospodarskih, ekoloških, društvenih i kulturnih interesa te maksimiziranju koristi svih subjekata koji utječu na razvoj turizma u destinaciji.

Glavni subjekti nositelji razvoja turizma u destinaciji su:[240]

---

[238] Bez obzira što turističke destinacije formalno mogu egzistirati na sve tri upravljačke razine, uobičajeno je turističku destinaciju promatrati kao sustav na mezorazini. Više o turističkim destinacijama u: Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., op. cit.; Magaš, D., *Menadžment turističke organizacije i destinacije*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Adamić, Rijeka, 2003. i Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit.

[239] Cf., Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 50-51.

- Turistička zajednica destinacije – ima centralnu ulogu u strateškom upravljanju turističkim razvojem destinacije. njezine su osnovne funkcije informiranje potrošača na tržištu o destinaciji i turističkoj ponudi unutar nje, osiguravanje distribucije ponude i marketing proizvoda destinacije (putem informativnog destinacijskog centra), uspostavljanje kvalitetne suradnje te koordinacija aktivnosti svih nositelja razvoja. Glavne koristi turističke zajednice odnose se na dugoročno korištenje raspoloživih resursa i atrakcija što mogućim čini dugoročni razvoj turističkih aktivnosti i ostvarenje prihoda od turizma unutar destinacije.
- Jedinice lokalne uprave i samouprave (gradovi, općine) – zainteresirani za razvoj turizma, a svoj interes prije svega vide kroz održivi razvoj ukupne gospodarske aktivnosti i poticanje zapošljavanja lokalnog stanovništva, ali i punjenje vlastitog proračuna.
- Turističko gospodarstvo i poduzetnici u ostalim, turizmu komplementarnim djelatnostima u destinaciji – koristi turističkog i njemu komplementarnog gospodarstva vezane su uz povećanje poslovnih aktivnosti i tržišnog udjela što omogućuje ostvarenje zadovoljavajućih prihoda i dobiti te stjecanje poželjnog kredibiliteta i boniteta prema trećim osobama (poslovnim partnerima, javnosti, bankama itd.). Ipak, presudnu ulogu imaju u upravljanju na nižim razinama turističkog sustava.
- Lokalno stanovništvo – koje putem javnih tribina, udruga ili sličnog mora biti uključeno u odlučivanje o razvoju turizma destinacije jer ono izravno osjeća sve posljedice razvoja, i pozitivne i negativne.

Optimalan razvoj turističke destinacije podrazumijeva objedinjeni i usklađeni proces upravljanja turizmom kao poveznicom srodnih gospodarskih djelatnosti i grana na svim relevantnim područjima unutar pojedine destinacije. Sveukupnost aktivnosti u procesu strateškog upravljanja turizmom na destinacijskoj razini valja temeljiti na konceptu upravljanja tzv. vrijednosnim lancem koji čine mnogobrojni odnosi i veze između hotela, restorana, turoperatora i putničkih agencija, prijevoznika, lokalnog stanovništva i drugih subjekata.

---

[240] Nadopunjeno prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 51.

Naime turistička destinacija je organizirana kao sustav ponude, odnosno kao skupina međusobno povezanih sudionika koji slijede postavljena pravila. Akcija jednog sudionika utječe na druge sudionike, a zajednički ciljevi definiraju se i postižu koordinirano. To znači da za uspješno upravljanje destinacijom i postizanje tržišnog uspjeha u pravilu nije dovoljno poboljšati ponudu samo jednog od sudionika, već valja djelovati na sve elemente u sustavu vrijednosti (od turističkih i drugih poduzeća, onih koji upravljanju resursima, do lokalnog stanovništva i turista).[241]

Stalno mijenjajuće okruženje uvjetuje potrebu stalnog prilagođavanja procesa strateškog upravljanja u destinaciji. Štoviše, efikasno strateško upravljanje destinacijskim sustavom predviđa i prilagođava se nastalim promjenama, određuje ritam i potencijalni rast destinacije, vrstu ciljanih tržišnih segmenata, raspoloživost stručnih kadrova, potrebu racionalnijih javnih investicija, povećava sposobnost privlačenja novih (privatnih) investicija i sposobnost stvaranja osjećaja blagostanja među lokalnim stanovništvom i njezinim posjetiteljima.

Ovo znači postizanje dugoročne održivosti i konkurentnosti destinacijskog sustava za što je potrebno uspostaviti odgovarajući sustav kvalitetnog praćenja i kontrole, sakupljanjem velike serije kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja koji se onda uspoređuju s pokazateljima iz prethodnih godina kako bi se pratio trend ostvarenih rezultata (indeksi), u odnos s nekom normalnom/prosječnom veličinom ili u odnos s konkurentom koji ostvaruje najbolje rezultate (*benchmark*).[242]

4.1.4.3. Strateško upravljanje na razini turističko-ugostiteljskog poduzeća

Različiti gospodarski subjekti, a prije svega poduzeća iz turističko-ugostiteljskog sektora, imaju presudnu ulogu u upravljanju na nižim razinama turističkog sustava. U uvjetima neprestano mijenjajuće okoline, brzih i čestih promjena koje mijenjaju postojeće

[241] Prilagođeno prema: Manente, M., "Upravljati proizvodom ili destinacijom?" (Uvodnik), *Turizam*, Vol.47, No.3, 1999., str. 187.

[242] Najšire korišteni kvantitativni pokazatelji konkurentnosti odnose se na podatke o ekonomskoj konkurentnosti i doprinosu turizma lokalnoj ekonomiji (broj smještajnih kapaciteta, dolasci i noćenja turista, ostvareni prihodi, stopa iskorištenosti kapaciteta, porast zaposlenosti itd.). Kvalitativni pokazatelji, bez obzira na objektivnost metode prikupljanja podataka, uvijek sadrže određenu količinu subjektivnih iskustava i mišljenja, a odnose se na kvalitetu turističke destinacije i kvalitetu turističkog proizvoda. Detaljnije u: Perić, M., *Optimizacija modela razvoja turizma destinacije*, op. cit., str 119-128.

uvjete poslovanja, ta su poduzeća prisiljena neprestano se prilagođavati. Svaka promjena ima svoje specifičnosti u načinu djelovanja na poduzeće i postavlja različite zahtjeve u načinu upravljanja njome.

Strateško upravljanje kao proces omogućuje održavanje sklada poduzeća s njegovom promjenjivom okolinom, što i jest njegova osnovna svrha, pa ima ključnu ulogu za opstanak i razvoj poduzeća.

Međutim međuodnosi potražnje, ponude i tehnologije u ugostiteljstvu i turizmu su specifični, te je stoga potrebno osmišljavanje specifičnih strateških modela i načina primjene strateškog upravljanja koji bi bili prilagođeni tim specifičnostima. Stoga je strateško upravljanje u turističko-ugostiteljskim poduzećima potrebno temeljiti na razumijevanju specifične prirode tržišta na kojem plasiramo usluge (ovisno o prirodi usluga, karaktera ponude i potražnje, načina obavljanja usluge – tehnologije i troškova, cijene i dr.), na shvaćanju učinka novog turističkog proizvoda na konkurentnost, na shvaćanju prirode i razine potrebnih ulaganja, ljudskih potencijala itd.[243]

U tom smislu, opći ciljevi strateškog upravljanja turizmom na razini turističko-ugostiteljskog poduzeća tiču se:

- razvoja najefikasnije organizacijsko-upravljačke strukture te upravljanja ljudskim potencijalima,
- strateškog marketinškog planiranja te razvojnog planiranja u cilju osuvremenjivanja vlastitog turističkog proizvoda i unapređenje kvalitete, te stvaranja i razvoja vlastitog identiteta i imidža,
- efikasnijeg korištenja vlastitih i tuđih resursa u cilju upravljanja poslovnim rezultatom i kapitalnim ulaganjima.

Navedeno vodi gospodarskoj optimizaciji turističko-ugostiteljskog poduzeća odnosno povećanju razine efikasnosti njegova poslovanja čime se u konačnici ostvaruje osnovni cilj vlasnika poduzeća – maksimiziranje vrijednosti imovine. Fokus je dakle na upravljanju poslovnim rezultatom i kapitalnim ulaganjima.

Upravljanje imovinom poduzeća kao i upravljanje kapitalnim ulaganjima dijelovi su financijskog upravljanja koji se koristi u stabilnim poduzećima, a usmjereni su ka

[243] Prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 98-99.

povećanju vrijednosti imovine poduzeća. Plan upravljanja imovinom ima temeljnu svrhu ocijeniti tržišni i poslovni potencijal objekata u sastavu poduzeća. To znači da je potrebno, polazeći od sagledavanja alternativnih opcija mogućeg pozicioniranja, na temelju definiranog koncepta najbolje tržišne uporabe objekta, predložiti poslovno-upravljački koncept te ocijeniti financijsku opravdanost predloženog ulaganja.[244]

Kada se govori o strateškom upravljanju na razini poduzeća u turizmu i ugostiteljstvu potrebno je napomenuti da se i na toj razini (unutar poduzeća) može razlikovati više upravljačkih razina. Turističko-ugostiteljska poduzeća često su velike organizacije – korporacije koje se sastoje od mnogo različitih poslovnih jedinica i odjela, a svaki odjel ima svoj vlastiti niz ciljeva, normi i metoda poslovanja. Iako posluju kao samostalne jedinice, strateške poslovne jedinice i odjeli predstavljaju povezani niz jedinica koje sve teže prema sličnim korporacijskim ciljevima.

Stoga se u velikim poduzećima turističkog i ugostiteljskog sektora najčešće razlikuju tri upravljačke razine:[245]

- korporacijska razina,
- razina strateških poslovnih jedinica, i
- razina pojedinih odjela.

Upravljanje na razini korporacije podrazumijeva dizajniranje takva strateškog plana koji će voditi uspješnom poslovanju cijele korporacije. Glavni cilj korporacijske strategije predstavlja povećanje vrijednosti korporacije, a ne samo određenih strateških poslovnih jedinica. Također, na toj se razini donose odluke o uspostavi novih ili ukidanju postojećih strateških poslovnih jedinica te vrši alokacija korporacijskih resursa sukladno njihovim potrebama i objektivnim mogućnostima.

Strateške poslovne jedinice (*Strategic Business Units – SBU*) čine organizacijske jedinice unutar većeg poduzeća (korporacije) pri čemu svaka ima konkretnu misiju, konkurente i ciljnu skupinu kupaca. Štoviše, one mogu poslovati u sličnim ili potpuno različitim granama i djelatnostima te imati minimalne kontakte i veze u odnosu na druge jedinice unutar korporacije. Također, predstavljaju i individualne profitne centre te su same odgovorne za ostvarenje dobiti ili gubitka. Menadžeri strateških poslovnih jedinica

[244] Prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 100.
[245] Prilagođeno prema: Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, op. cit., str. 377. i Kotler, P., Bowen, J., Makens, J., *Marketing for Hospitality and Tourism*, op. cit., str. 75.

manipuliraju resursima na takav način koji im omogućuje da što efikasnije postignu ciljeve korporacije. Uvažavajući neposredno okruženje, na osnovi korporacijskih smjernica razvijaju strategiju koja najbolje iskorištava dodijeljene im resurse i koja se ophodi s njihovim neposrednim okruženjem. Ta se strategija zatim priopćava različitim odjelima (marketing, operacije, financije ...) koji sačinjavaju strateške poslovne jedinice.[246]

Marketinški odjel posebno je važan dio strateških poslovnih jedinica. On mora utvrditi na koji način strategija koju je definirala strateška poslovna jedinica utječe na marketinške napore. Nastoje se najbolje iskoristiti sve varijable marketinškog miksa (turistički proizvod, cijena, promocija i distribucija) pri čemu svaki od tih elemenata traži zaseban strateški plan koji se u konačnici uključuje u cjelokupni poslovni plan na razini strateških poslovnih jedinica. Marketinški dio omogućuje lakše razumijevanje poslovnog plana te stoga nema puno smisla razdvajati to dvoje.[247]

4.1.3.4. Integrirani model strateškog upravljanja turizmom

Strateška upravljanja turizmom na makrorazini, mezorazini i mikrorazini samo na prvi pogled predstavljaju zasebne cjeline. Razvojem turizma nije moguće upravljati samo na jednoj od navedenih razina, a bez uvažavanja zahtjeva drugih razina.

Cjelokupni proces strateškog upravljanja najčešće ima svoje ishodište na makrorazini odnosno u krovnoj upravljačkoj strategiji na nacionalnoj razini s koje se onda prelazi na niže razine upravljanja. Strateško upravljanje na mezorazini (destinacije) u skladu je s upravljačkim smjernicama i ciljevima makrorazine, a pobliže određuje okvire za upravljanje na mikrorazini odnosno razini pojedinih poduzeća. Strateško upravljanje na razini poduzeća na taj je način u skladu s upravljačkim smjernicama i ciljevima obje nadređene razine.

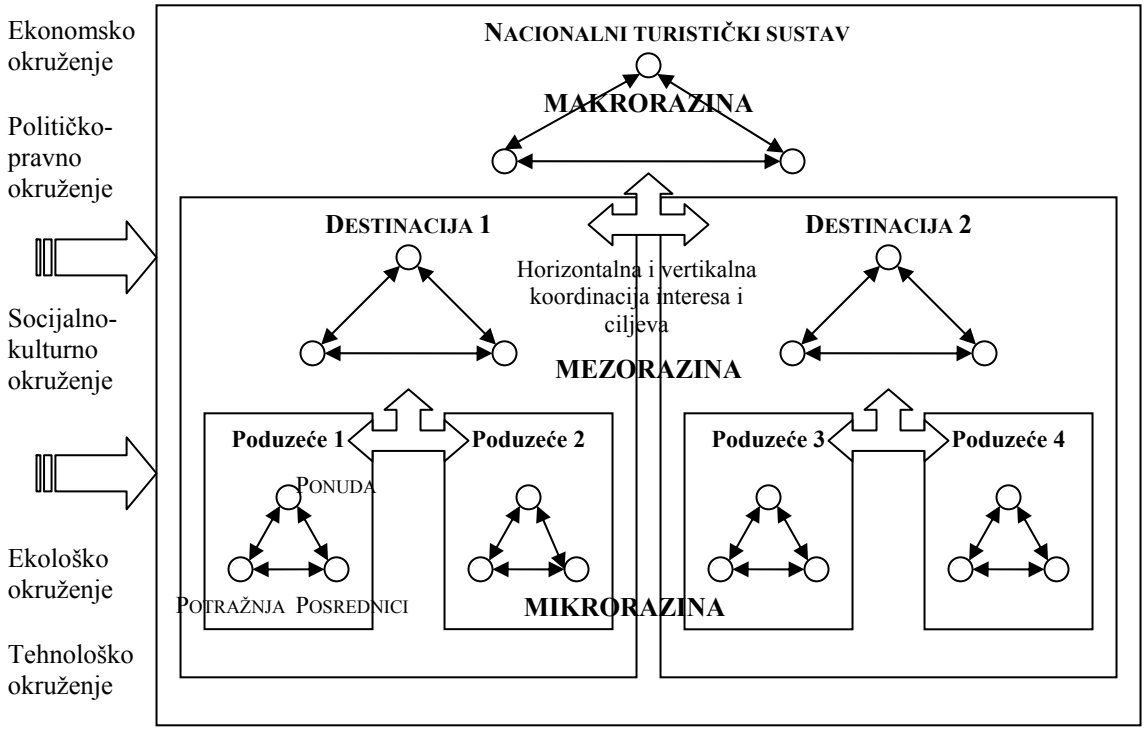
To, međutim nikako ne znači da je taj proces isključivo jednosmjeran. Subjekti na nižim upravljačkim razinama imaju mogućnost utjecaja na subjekte viših razina što na dugi rok može dovesti čak i do promjena nacionalne strategije. Stoga subjekti upravljanja

[246] Prema: Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, op. cit., str. 377-379.
[247] Ibid., str. 379.

na makrorazini ne smiju biti kruti i ograničeni u prihvaćanju promjena već moraju osluškivati stvarne želje i potrebe subjekata na nižim razinama kako bi te želje i potrebe mogli ugraditi u strateške dokumente na nacionalnoj razini.

Razvidno je da potreba uspješnog strateškog upravljanja razvojem turizma na bilo kojoj razini implicira uspostavljanje takva modela strateškog upravljanja (Shema 15) u kojem će sve tri upravljačke razine i njihovi elementi biti međusobno horizontalno i vertikalno integrirani.

Shema 15: Integrirani model upravljanja turizmom



Izvor: Nadopunjeno prema: Perić, M., *Optimizacija modela razvoja turizma destinacije*, op. cit., str 39.

Takav pristup znači dinamičan i permanentan proces usklađivanja razvojnih ciljeva i interesa po upravljačkoj vertikali u kojem se, uvažavajući ciljeve i interese svih upravljačkih razina, nastoji postići optimum uravnoteženosti interesa i to u široj vremenskoj dimenziji.[248] Iako je potpuna sukladnost između razvojnih ciljeva i interesa

[248] Prema: Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 2005., str. 49.

pojedinih upravljačkih razina u praksi neostvariva te će uvijek dolaziti do većih ili manjih razmimoilaženja, postizanje optimuma uravnoteženosti interesa nešto je čemu treba težiti.

Može se zaključiti kako cjelokupni proces strateškog upravljanja turizmom ima svoje ishodište u krovnoj upravljačkoj strategiji na nacionalnoj razini, a model strateškog upravljanja turizmom na destinacijskoj razini predstavlja okvir za razvoj modela strateškog upravljanja na razini pojedinih poduzeća, ali i platformu za vertikalno integriranje strateškog upravljanja na nacionalnoj razini. Cilj je integriranog modela gospodarska optimizacija na svim upravljačkim razinama, odnosno podizanje efikasnosti svih podsustava i sustava te ostvarivanje perspektivnog tržišnog razvoja, ali usklađeno i s uspostavom efikasnosti sustava u cjelini.

4.2. Uloga projekata u primjeni strategije razvoja turizma

Svaki društveni sustav, pa tako i turistički, uspostavlja mnogobrojne veze i odnose s okruženjem i elementima drugih skupova. Kako se razvoj turističkog sustava na bilo kojoj razini ne bi događao stihijski i slučajno, njime je potrebno upravljati.

Strateško upravljanje razvojem turizma na makrorazini, mezorazini i mikrorazini uključuje mnoštvo subjekata što donose odluke o razvoju turizma. To su, prije svih, nacionalna Vlada i Ministarstva, lokalne uprave, turističke zajednice (nacionalne i lokalne) i gospodarski subjekti što djeluju u turizmu i njemu komplementarnim djelatnostima. Međutim znatan je utjecaj i raznih političkih, društvenih, nevladinih i međunarodnih organizacija, udruga građana, lokalnog stanovništva pa čak i turista čijim se željama i potrebama razvoj u konačnici prilagođava i usmjerava.

Navedeni subjekti, svaki sa svoje upravljačke razine, analiziraju realne i potencijalne turističke potrebe i raspoložive resurse za zadovoljavanje tih potreba, te formuliraju strategiju odnosno dugoročni plan kojim se, u svjetlu vlastitih snaga i slabosti, uspješno upravlja prilikama i prijetnjama iz okoline. Formuliranje strategije temeljni je element strateškog upravljanja turizmom te uključuje definiranje vizije i misije, definiranje ostvarljivih ciljeva, razvoj strategija i politika.

Općenito govoreći, strategija predstavlja program akcija usmjerenih na ostvarenje određenog cilja. Ciljevi pokazuju *što* se želi postići, a strategija odgovara *kako* to postići.

U kontekstu razvoja, strategija predstavlja poseban program za upravljanje razvojem gospodarstva u cjelini, pojedinih područja gospodarstva, jedinica lokalne uprave i samouprave ili pojedinih poduzeća.

Sukladno tome, u turizmu se strategije razvoja također donose na svim razinama upravljanja, a njihove posebnosti u odnosu na druge sektore proizlaze iz specifičnosti uslužnog sektora i karakteristika turističke ponude i potražnje u uvjetima dinamičke okoline.[249] Na nacionalnoj razini izrađuju se nacionalne strategije razvoja, na mezorazini strategije razvoja pojedinih destinacija, a na mikrorazini strategije razvoja poduzeća.

Strategija razvoja turizma može se tako definirati kao "program ili skup koherentnih akcija, koje su usmjerene prilagođavanju turističkog sustava uvjetima u okružju i kriterijima efikasnoga korištenja razvojnih resursa, s ciljem da razvoj turizma daje optimalan doprinos ostvarivanju nacionalnih razvojnih ciljeva."[250] Iako se ta definicija odnosi prvenstveno na nacionalnu strategiju razvoja, svrhovita je i za definiranje strategija razvoja na ostalim upravljačkim razinama. Definicija se u tom slučaju mijenja jedino u pogledu ostvarenja razvojnih ciljeva, koji onda podrazumijevaju razvojne ciljeve pojedinih subjekata koji te strategije i donose. Naravno da ostvarenje tih ciljeva mora u konačnici pridonositi i ostvarenju nacionalnih razvojnih ciljeva.

Strategije se u turizmu ostvaruju odgovarajućim akcijama čiji izbor prije svega ovisi o općim uvjetima funkcioniranja unutrašnjeg i vanjskog okruženja, odnosno o koncepciji razvoja turizma.

Koncepcija općenito predstavlja skup pravila i principa o kojima ovisi izbor strategije kao dinamičke discipline, sustava i poslovne politike kojima se ostvaruju ciljevi i misija. Određuje ciljeve i okvire, kriterije i sredstva s kojima se pripremaju vlastita buduća djelovanja i interakcija s okolinom.[251]

Sukladno tome, koncepcija razvoja turizma definira se kao način ili model prema kojem funkcionira razvoj turističkog sustava, a koji je prije svega određen društvenim odnosima, razinom i modelom gospodarskog razvoja, specifičnostima djelovanja tržišta

[249] O ovome je bilo riječi u prethodnim poglavljima ovog rada. Također, više o posebnostima strategije razvoja u turizmu u: Stipanović, C., *Koncepcija i strategija razvoja u turizmu – Sustav i poslovna politika*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment u Opatiji, Opatija, 2006., str. 26-29.
[250] Dulčić, A., Petrić, L., *Upravljanje razvojem turizma*, op. cit., str. 266.
[251] Stipanović, C., *Koncepcija i strategija razvoja u turizmu – Sustav i poslovna politika*, op. cit., str. 22.

te međunarodnim okruženjem i globalnim trendovima.[252] Ona determinira razvojno okruženje te na taj način predstavlja specifičan razvojni okvir unutar kojeg se odvija proces razvoja turizma. Poznavanje koncepcije razvoja pretpostavka je za definiranje strategije te se jedino unutar poznate koncepcije razvoja turizma mogu poduzimati razvojne akcije i ostvarivati strategijski ciljevi.

Samim donošenjem odgovarajućih strategija kojima se realizira koncepcija razvoja proces upravljanja ne prestaje već je potrebno donesene strategije provesti u djelo. Uloga projekata odnosno primjena principa projektnog menadžmenta vrlo je važna prilikom primjene strategije razvoja turizma na bilo kojoj od upravljačkih razina.

4.2.1. Ostvarenje strategije putem projekata – Projektno ostvarenje strategije

U današnje doba promjene u okolini sve su češće, brže i intenzivnije. Globalizacija, pojava i brzi transfer znanja i novih tehnologija, kompjutorizacija, robotizacija, biotehnologija, novi materijali, skraćivanje životnih ciklusa proizvoda i usluga, promjene u načinu dodavanja nove vrijednosti, novi oblici konkurencije i pojava ekoloških problema neki su od primjera promjena koje zahvaćaju svjetsko gospodarstvo i mijenjaju postojeće uvjete funkcioniranja subjekata svih upravljačkih razina.

Svaka promjena je specifična u svome utjecaju na te subjekte i postavlja različite zahtjeve u načinu upravljanja njome. Stoga su svi subjekti, pa tako i oni turistički, uvažavajući utjecaje iz okoline i njihov visok stupanj dinamike, prisiljeni neprestano se prilagođavati. Sposobnost prilagođavanja i strateško upravljanje turizmom kao proces koji omogućuje održavanje sklada turističkog sustava s promjenjivom okolinom, bitni su za opstanak i razvoj subjekata na svim upravljačkim razinama.

U tom smislu, sposobnost pravodobnog uočavanja promjena, utvrđivanja vrste promjena, odnosno uzroka njihova nastanka, intenziteta djelovanja te organizacijskih dijelova turističkog sustava na koje promjene djeluju ključne su za poduzimanje brzih odgovora odnosno odgovarajućih akcija čiji je cilj prilagodba novonastalim uvjetima okoline.

[252] Cf., Dulčić, A., "Koncepcija razvitka hrvatskog turizma, retrospekt i prospekt", *Tourism and Hospitality Managament*, Vol.1, br.2, Opatija, 1995., str. 303.

Ta se prilagodba obično provodi u obliku projekata odnosno jednokratnih aktivnosti poduzetih s namjerom postizanja određenog cilja. Zajedničko je svim tim aktivnostima postizanje nečega novog, boljeg, prilagođenog, a kao reakcije na promjene u okolini. Iz tog je razloga projektni pristup čest način upravljanja promjenama, odnosno, pomoću projekata subjekti se nastoje prilagoditi novonastalim promjenama u okolini.

U tom smislu, može se reći da projekti predstavljaju aktivnosti za upravljanje promjenama i bitan su dio strateškog upravljanja. Štoviše, u današnje vrijeme stalnog prilagođavanja okolini i stalne borbe za dobivanje bolje strateške pozicije, projekti čine glavno sredstvo za primjenu odnosno provedbu strategije razvoja turizma na bilo kojoj upravljačkoj razini.

Međutim u praksi projekti mogu biti u višestrukom odnosu prema strategiji koji nije uvijek pozitivan:

- projekti koji su protivni strategiji razvoja turizma,
- projekti koji nisu protivni strategiji razvoja turizma, ali isto tako nemaju utjecaja niti na njezino ostvarenje,
- projekti u skladu sa strategijom razvoja turizma.

Projekti koji su protivni strategiji razvoja turizma ne samo da vode k ostvarenju ciljeva koji nisu strateški već i negativno djeluju na ostvarenje postojeće strategije. To znači da se provedbom takvih projekata izravno onemogućuje ostvarenje strateških ciljeva što u konačnici dovodi u pitanje i opstanak. Subjekti koji ozbiljno promišljaju razvoj turizma neće dozvoliti ostvarenje takvih projekata.

Dešava se ponekad da subjekti provode projekte koji nisu izravno protivni vlastitoj strategiji razvoja, ali isto tako niti ne doprinose njezinu ostvarenju. Neizravne posljedice takvih projekata mogu biti znatne i najčešće se očituju kroz neopravdani utrošak projektnih resursa koji su mogli i trebali biti iskorišteni za realizaciju tzv. *strategic fit* projekata.

Strategic fit projekti su projekti koji u potpunosti podržavaju ostvarenje strategije razvoja (turizma). Ostvarenje ciljeva pojedinih projekata pozitivno pridonosi ostvarenju nacionalnih ili destinacijskih strateških ciljeva ili strateških ciljeva pojedinih

turističkih poduzeća. Na taj način ciljevi pojedinih projekata predstavljaju strateške podciljeve različitih subjekata na svim razinama upravljanja turizmom.

Sukladno tome, može se reći da su projekti osnovni element u dizajniranju i provedbi strategija upravljačkih subjekata.[253] Drugim riječima, strategija pojedinih upravljačkih subjekata u turizmu konkretizira se kroz pojedine projekte vezane uz turizam i njemu komplementarne djelatnosti. Pri tome se ciljevi i strategije takvih projekata definiraju na način da podržavaju osnovnu misiju i strategiju onog upravljačkog subjekta koji projekte i poduzima. Promatrajući projekte s tog aspekta proizlazi da su misija i strategija pojedinih upravljačkih subjekata osnovne odrednice prema kojima je cjelokupna realizacija projekata usmjerena.

Isto tako treba skrenuti pozornost na još jednu činjenicu koja se tiče projekata i sposobnosti postojeće strategije razvoja da balansira između razvoja turističkog sustava i promjenjive okoline. Naime tijekom izvođenja pojedinih projekata, i to najčešće kao posljedica projektnih kontrolnih mehanizama, može se doći do zaključka kako postojeća strategija razvoja više nije prihvatljiva. Osnovni razlozi neprihvatljivosti "stare" strategije tiču se nepredviđenih i iznenadnih promjena u vanjskoj okolini što postavljaju nove uvjete poslovanja, neodgovarajućih internih čimbenika pojedinog upravljačkog subjekta (organizacijska struktura, kultura i resursi) ili pak neodgovarajuće implementacije strategije.[254]

U tom trenutku subjektima na svim upravljačkim razinama stoje na raspolaganju tri opcije:

- preformulirati postojeću strategiju razvoja (ažuriranje),
- donijeti novu strategiju razvoja,
- ne činiti ništa.

Posljednja opcija, ne činiti ništa, u konačnici vodi ka zaostajanju u odnosu na konkurenciju, neuspjehu i propasti. Subjektima koji racionalno i planski upravljaju svojim dugoročnim razvojem takva je opcija apsolutno neprihvatljiva te oni u stvari na raspolaganju imaju samo dvije opcije.

---

[253] Cleland, D. I., Ireland, L. R.: *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 5. Također o strateškom kontekstu projekata više i u istom izvoru na stranicama 112-114. i 312-313.

[254] Prilagođeno prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 141.

Donošenje odluke o tome treba li preformulirati postojeću strategiju ili definirati novu jedan je od najsloženijih i ujedno najkritičnijih trenutaka u životnom vijeku svakog upravljačkog subjekta. Svrha je jedne i druge opcije potreba da se prilagodi novonastalim uvjetima te definiranje misije i strateških ciljeva čije će ostvarenje pomoći ostanku u tržišnoj utakmici. Međutim definiranje nove strategije predstavlja poduzimanje znatno drastičnijih promjena unutar svakog subjekta nego što bi to bio slučaj prilikom ažuriranja postojeće strategije. Osnovu za donošenje odluke o tome hoće li pojedini upravljački subjekt definirati novu ili ažurirati postojeću strategiju čine informacije dobivene analizom interne i poslovne okoline tog subjekta.[255]

4.2.2. Prilagodba projekata i mijenjanje postojeće okoline

Projektni pristup čest je način upravljanja, odnosno, prilagođavanja novonastalim promjenama u okolini. Pritom je projekte nužno promatrati ne kao statičku već kao dinamičku kategoriju što ima dvojako značenje:

- projekti se mijenjaju pod utjecajem promjena u okolini,
- projekti mogu izazvati promjene u okolini.

Svakodnevne i nepredvidljive promjene mijenjaju uvjete u kojima se projekti odvijaju što ima izravnih posljedica i na same projekte. Naime projekti su i sami podložni promjenama što se događaju u okolini te ih je, ako se želi ostvariti planirane projektne ciljeve, potrebno prilagoditi tim promjenama. Ta prilagodba nastaje prvenstveno kao rezultat kontrolnih mehanizama u projektu te skupa aktivnosti koje obuhvaćaju upravljanje projektnim rizicima.

Stoga proces prilagodbe slijedi logiku kontrolne funkcije tijekom koje se nakon utvrđenih odstupanja pojedinih projektnih parametara od standarda i plana poduzimaju određene korektivne aktivnosti čija je svrha vratiti jedan ili više projektnih parametara (budžet, tehničke performanse, ...) u okvir planiranih. Također, kontingencijski planovi brzo i efektivno rješavaju nepovoljne situacije. Primjerice, ako zbog nekog nepovoljnog događaja jedan od projektnih partnera ne može sudjelovati u financiranju projekta s planiranim iznosom, može se smanjiti obuhvat projekta, ukloniti neke od ciljeva, izvršiti

[255] Prilagođeno prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 141.

preraspodjela resursa i slično. U tome će ključnu ulogu imati stručnost i sposobnost projektnog menadžera i svakoga pojedinog člana projektnog tima u cjelini.

U krajnjem slučaju, kada su promjene što nastaju toliko jake da prilagodba pojedinih parametara nije moguća ili opravdana, potrebno je prilagoditi cjelokupni projektni plan. Kako se tada sve ključne postavke projekta više ili manje mijenjaju, može se govoriti i o završetku starog te definiranju novog projekta koji će biti sukladan strategiji razvoja.

Međutim osim što se svi upravljački subjekti turističkih sustava moraju prilagođavati promjenama što nastaju u okolini, potrebno je da, u okviru svojih strategija razvoja, i oni sami upravljaju okolinom odnosno budu inicijatori određenih promjena u okolini.[256]

Primjerice, subjekti na mikrorazini promjene u okolini mogu potaknuti kroz plasman novih proizvoda, novih usluga, novih metoda i tehnika menadžmenta, novog pristupa tržištu, nove organizacije poduzeća i novih tehnologija. Subjekti na makrorazini i mezorazini mogu mijenjati zakonske i porezne propise koji se tiču turizma, olakšavati ulazak turistima u zemlju, stimulirati i sufinancirati određene vidove turističke ponude čime izravno utječu na potražnju i ponudu na turističkom tržištu.

Svaki od navedenih elemenata u biti predstavlja pojedini projekt u različitim segmentima poslovanja poduzeća ili funkcioniranja nacionalnih i lokalnih turističkih sustava. Na taj način ne samo da okolina utječe na projekt već se i projektima može utjecati na svoju okolinu. Drugim riječima, projektima je moguće izazivati promjene u okolini.

Konačno, može se reći da je projektna organiziranost strateškog upravljanja ključni element kojim subjekti na svim upravljačkim razinama ne samo da se prilagođavaju promjenama iz okoline već ih sami i potiču. Subjekti sposobni da se prilagođavaju promjenama, ali i da samostalno izazivaju promjene u konkurentnoj okolini osigurat će sebi određenu prednost u odnosu na konkurenciju, pojedine države koje razvijaju turizam u odnosu na druge države, pojedine turističke destinacije u odnosu na druge destinacije, pojedina turistička poduzeća u odnosu na druga poduzeća.

[256] Prilagođeno prema: Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, op. cit., str. 142.

4.3. Uloga javno privatnog partnerstva u primjeni strategije razvoja turizma

U kontekstu turističkog razvoja, strategije predstavljaju posebne programe koji se razvijaju na svim razinama upravljanja turizmom – pojedinih poduzeća (mikrorazina), pojedinih destinacija (mezorazina) ili gospodarstva u cjelini (nacionalna ili makrorazina). Prilikom definiranja strategija razvoja za subjekt bilo koje razine, potrebno je pronaći načine kojima će se odgovoriti izazovima, prilikama i ograničenjima koje postavljaju njegovi interni uvjeti i cjelokupno okruženje u kojem se nalazi.

Strategija razvoja turizma polazi od koncepcije razvoja turizma te se može reći da je strategija razvoja metoda kojom se realizira koncepcija razvoja, a samo se unutar poznate koncepcije turizma mogu poduzimati razvojne akcije i ostvarivati strategijski ciljevi. Ona bi trebala biti shvaćena kao dio cjelokupne politike razvoja turizma čiji je zadatak da razrađuje mjere i metode za postizanje ciljeva razvoja. Također, ona je usmjeravajući dokument koji upućuje na područja prema kojima razvojna politika treba razviti instrumente koji će usmjeravati turistički razvoj onako kako je to predviđeno strategijskim ciljevima.

Bez obzira na to kako ga promatrali, za svaki strategijski pristup razvoju turizma neophodno je realno odgovoriti na pitanja o čimbenicima i ograničenjima turističkog sustava, o ponašanju svih subjekata u turističkom sustavu i zakonitostima funkcioniranja turističkog sustava. Nadalje, na osnovi utvrđenog polaznog stanja analiziraju se razvojne posljedice različitih scenarija i putova razvoja za ostvarenje strategijskih ciljeva. Naime ciljeve turizma moguće je postići različitim akcijama, a konačni efekti različitih akcija ne moraju biti poznati prilikom donošenja, već ih se najčešće može samo procijeniti. Stoga, izbor strategije razvoja turizma znači upravo izbor realno ostvarivih ciljeva i akcija te instrumenata kojima se optimalno mogu ostvariti strategijski ciljevi.[257]

Osnovni kriterij valorizacije i izbora ciljeva, a potom i akcija i instrumenata kojima će se ostvarivati razvojni ciljevi jest društvena korisnost i efikasnost. Ciljevi poput rasta društvenog proizvoda potaknutog kvalitativnim i kvantitavnim promjenama u turizmu ili valorizacije i očuvanja svih razvojnih turističkih resursa, postavljaju osnovni

[257] Ibd., str. 270.

razvojni okvir unutar kojeg će se turizam usmjeravati. Operativni ciljevi razvoja turizma, poput rasta turističkog prometa, trebaju pridonijeti ostvarenju općih ciljeva.

Uvažavajući pritom principe IQM-a ostvarenje ciljeva društvene korisnosti i efikasnosti znači da odabrana strategija treba definirati takve programe koji će optimalno zadovoljiti interese svih sudionika u turističkom sustavu – lokalnog stanovništva, poduzetnika (turističke i prateće industrije), države, okoliša, ali i turista (njihovih potreba, želja i očekivanja). Drugim riječima, ravnotežu u kratkom i dugom roku, te stvaranje vrijednosti za sve sudionike tržišta moguće je postići jedino na način da akteri na svim razinama, od lokalne do nacionalne, postupaju u skladu s principima održivog razvoja. Primjerice, u procesu razvoja turističke ponude destinacije, da bi bio uspješan, moraju sudjelovati svi poslovni i privatni subjekti aktivno vezani za taj prostor, od privatnih davatelja usluga te malih obrtnika, do hotelijera, lokalnih turističkih agencija i predstavnika stranih agencija i turoperatora, javnih poduzeća i gradskih vlasti.

U tom smislu neophodno je:[258]

- razumjeti, prepoznati i zadovoljiti potrebe turista,
- osigurati preduvjete za profitabilno poslovanje subjekata na tržištu,
- investirati u obrazovanje i trening zaposlenih u turizmu na svim razinama,
- insistirati na zaštiti i obnovi prostora odnosno prirodnog bogatstva kao primarnog turističkog resursa,
- poštovati kulturne vrijednosti i različitosti destinacija i njihovih stanovnika koji direktno imaju koristi od razvoja turizma,
- osigurati kontinuiranu aktivnu ulogu države koja kroz razvoj infrastrukture, zakonsku regulativu itd. uvelike utječe na turistički potencijal države, a dugoročno ima velike koristi od njegova razvoja.

U realizaciji tih programa privatni i javni sektor imaju naglašenu ulogu. Poduzetništvo i privatni sektor jedini su u stanju prepoznati te na pravi način, razvojem kvalitetnih i konkurentnih proizvoda i usluga, odgovoriti promjenjivoj turističkoj potražnji. Stoga je razumljivo insistiranje na participaciji privatnog sektora u realizaciji strategije razvoja turizma. Uloga države ostaje poticati tržišne parametre poslovanja,

[258] Prema: Ministarstvo turizma, *Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine*, Finalna verzija, 2003., str. 16.

ukloniti prepreke rastu (politika otvorenog tržišta, politika oporezivanja, unapređenje sigurnosti itd.) te razvijati osnovne infrastrukturne preduvjete kako bi se osiguralo profitabilno poslovanje.

Međutim osim pojedinačnih uloga javnog i privatnog sektora, velik utjecaj na ostvarenje strategije razvoja turizma može se postići i suradnjom navedenih sektora. Pojam partnerstva naglašava novu kvalitetu odnosa između države i poduzetnika, koja je znatno više uravnotežena kroz podjele rizika i nagrada u odnosu na prijašnje ugovorne odnose iz područja javne nabave. Partnerstvo objedinjuje stratešku razinu koja se odnosi na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje prikladnih uloga svakog partnera, i operativnu koja se odnosi na realizaciju i provedbu konkretnih projekata.

Navedeno potvrđuje i činjenica da je WTTC još 1996. godine objavio *Millennium vision*, dokument kojim naglašava ogromni potencijal turizma za poticanje prosperiteta nacionalne ekonomije te otvaranje velikog broja novih radnih mjesta.[259] U dokumentu se navodi kako će se navedeni ciljevi najlakše postići kroz **javno privatnu inicijativu i partnerstvo** temeljeno na:

- turizmu kao strateškom i razvojnom prioritetu s 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.

Neka od važnijih područja suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu su: razvoj proizvoda, marketinške aktivnosti, ljudski kadrovi (obrazovanje i trening), infrastruktura, financiranje itd. Posebno važno može biti i restrukturiranje nacionalnih turističkih zajednica kao javno privatnih partnerstava.

[259] Prema: Ministarstvo turizma, *Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010.* godine, Finalna verzija, 2003., str. 17. U novijim izdnjima WTTC također ostaje pri navedenim stajalištima. Cf., WTTC, *Blueprint for New Tourism*, London, 2003.

Također, javni i privatni sektor trebali bi zajedno surađivati na pripremi tzv. master planova razvoja turizma pojedinih destinacija iz razloga što je to prezahtjevna zadaća da je samostalno provede jedan od partnera. Na taj način javni i privatni partneri ne samo da sudjeluju u provedbi i primjeni pojedinih programa i aktivnosti definiranih strateškim planovima, već izravno sudjeluju i u samom strateškom planiranju odnosno donošenju strateških dokumenata turističkog razvoja. To je najizravniji primjer povezanosti partnerstva i strategije razvoja turizma.

Svakako treba podsjetiti da intenzivna suradnja javnog i privatnog sektora na svim razinama mora biti stimulirana i poticana od države. Takav način ulaganja u turizam je dokazano dugoročno efikasan, jer zadovoljava i privatnu i državnu inicijativu te ima pozitivne financijske i ekološke aspekte. Samo ravnotežom u međusobnom odnosu i ispunjavanju potreba odnosno ciljeva različitih sudionika na turističkom tržištu, stvorit će se stabilan i dugoročno održiv turistički razvoj.

5. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U TURIZMU I IZBOR MODELA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iskustva Hrvatske s javno privatnim partnerstvom u turizmu nisu velika te se stoga još uvijek velikim dijelom treba povoditi iskustvima drugih zemalja. To međutim ne znači da se svjetska iskustva moraju bezrezervno prihvaćati bez da se prije toga ispitaju vlastite potrebe i ciljevi razvoja. Utvrđivanje kriterija javnog i privatnog sektora te implementacija izabranog modela javno privatnog partnerstva u hrvatski turizam ključni je sadržaj tog poglavlja.

5.1. Svjetska iskustva i modeli javno privatnog partnerstva u turizmu

Posljednjih pedesetak godina zabilježen je izniman porast turističkih aktivnosti u svijetu. Dovoljno je reći da se, prema podacima Svjetske turističke organizacije (WTO), broj međunarodnih dolazaka u svijetu u razdoblju od 1950. do 2006. godine povećao s 25 milijuna na 842 milijuna, dok su se u istom razdoblju prihodi od turizma povećali s 2,5 milijarde USD na preko 700 milijardi USD.[260] Nadalje, prihodi od međunarodnog turizma čine oko 8% svjetskog izvoza, a nešto manje od 11% svih kapitalnih investicija na svijetu usmjereno je u turizam. Također, projekcije WTO-a o razvoju turističke industrije u svijetu predviđaju daljnji porast međunarodnog turizma na 1,6 milijardi dolazaka i 2.000 milijardi USD prihoda od turizma do 2020. godine. Rast će biti prisutan u svim svjetskim regijama, ali najjači u Aziji, na Pacifiku i u Africi.

Ove činjenice ukazuju da je turizam bez sumnje postao jedna od najjačih industrija u svjetskim okvirima, a za mnoge zemlje i važan izvozni proizvod te generator zapošljavanja. U strukturnim analizama i dugoročnim projekcijama turizam se ocjenjuje kao jedna od najdinamičnijih pojava s gotovo neprocjenjivom važnošću za razvitak svjetskoga gospodarstva. Obuhvaća široki splet pojava i odnosa koji nastaju za vrijeme turističkog putovanja, a u svojoj realizaciji zadire ne samo u ekonomski, već i u ekološki, socijalni te kulturni aspekt života.

[260] WTO, *Tourism Highlights 2006 Edition*, Madrid, 2006. i WTO, *UNWTO World Tourism Barometer*, Vol.5, No.1, January 2007.

Iz tih je razloga razumljiva važnost uloge javnog sektora (države) u razvoju turizma. Štoviše, u početnim godinama turističkog razvoja, država je imala pionirsku ulogu u izgradnji komunalne i druge infrastrukture kao nezaobilazne pretpostavke svakom daljnjem turističkom razvoju, a vrlo je važna i uloga države u promociji vlastite zemlje kao turističke destinacije. Daljnjim razvojem turizma rasla je i njegova komercijalna vrijednost te je privatni sektor vrlo brzo pronašao interes za ponuđene poslovne mogućnosti prije svega u vidu hotelske izgradnje i osnivanja putničkih agencija i turoperatora.[261]

Istodobno s jačim angažiranjem privatnog sektora, država napušta ulogu koju je imala u ranim fazama turističkog razvoja te preuzima važnu ulogu moderatora i facilitatora investicija privatnog sektora i rasta ponude, te prevencije i kontrole nesavjesnoga poslovanja. Tradicionalna uloga države još uvijek je važna u zemljama čiji je turizam u početnim fazama razvoja i koje turizmom žele potaknuti cjelokupni rast gospodarstva, dok razvijena gospodarstva imaju sve manju potrebu za podrškom javnog sektora u razvoju industrije turizma.

Ipak, suvremeno poimanje razvoja podrazumijeva aktivnu politiku države, njezinih organa i institucija. Kada je riječ o razvoju turizma, navedena je uloga države posebno naglašena zbog ukupnih i specifičnih učinaka koje turizam ima na cjelokupni razvoj, a osobito u pogledu prostora i okoliša.

U tom smislu, održivi razvoj turizma je imperativ, a da bi ga se postiglo svi sudionici u turističkom razvoju moraju zajednički djelovati. Odgovornost za održivi razvoj leži na bliskoj sinergiji interesa javnog i privatnog sektora i civilnog društva. Stoga je partnerstvo javnog i privatnog sektora u samoj srži održivog razvoja turizma i održivog razvoja općenito.

S jedne strane, država i javni sektor postaju partner u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja turizma na način da:[262]

- postave jasnu viziju razvoja turizma,

[261] WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, WTO Business Council, Madrid, 2000., str. 10-11.
[262] Prema: WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 63. i WTTC/IFTO/IH&RA/ICCL, *Industry as a Partner for Sustainable Development*, WTTC/IFTO/ IH&RA/ ICCL, UK, 2002., str. 19.

- turističku politiku i zaštitu okoliša učine sastavnim dijelom svoje cjelokupne politike,
- stvore tržišne uvjete za poticanje održivog razvoja turizma,
- postave ciljeve održivog razvoja u dogovoru s industrijom i drugim sudionicima,
- nadziru širenje infrastrukture,
- kreiraju poticaje i propise za održivi razvoj turizma,
- osiguraju poštenu pravnu i poreznu politiku,
- primjene poreze za zaštitu okoliša i alociraju prikupljena sredstva na programe zaštite okoliša,
- izgrade mehanizam potpore malom i srednjem poduzetništvu (SME) za primjenu održivog razvoja,
- pružaju sigurnost lokalnim stanovnicima, inozemnim i domaćim gostima,
- pokreću istraživanja u suradnji s privatnim sektorom radi dobivanja tržišnih informacija i boljeg shvaćanja promjena u potražnji za turističkim uslugama.

S druge strane, privatni sektor također počinje prihvaćati činjenicu da njegovi dugoročni ciljevi u turizmu mogu biti ostvareni jedino ako istodobno podržava i neke druge aktivnosti poput brige za okoliš i ljude koje su, iako izravno nevezane uz turizam, ključne za cjelokupno poslovanje. Tako privatni sektor mora:[263]

- biti sposoban investirati u izgradnju i upravljanje turističkom infrastrukturom i uslugama,
- preuzeti zajedničku odgovornost za određivanje standarda i etičkih načela ponašanja u turizmu,
- uvažavati brigu javnog sektora (države i lokalnih zajednica) za okoliš i socijalna pitanja,
- preuzeti glavnu ulogu u obrazovanju turista u pogledu potrebe za održivim razvojem kako bi se doprinjelo zaštiti kulurnog i povijesnog nasljeđa i okoliša,
- uključiti lokalnu zajednicu u turistički razvoj i omogućiti joj participiranje u stečenim koristima,
- poticati trening i obrazovanje ljudi kako bi se podigla izvrsnost u kvaliteti pruženih turističkih usluga,

[263] WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 63.

- surađivati s javnim sektorom na području zaštite ljudi i imovine,
- iskoristiti novu tehnologiju za poboljšanje efikasnosti turizma, marketinga i kvalitete usluga.

5.1.1. Područja suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu

Turizam je specifična pojava suvremenog doba koja stvara i povećava bogatstvo, zaposlenost i inovativnost od urbanih do ruralnih regija, a istodobno djeluje kao katalizator drugih ekonomskih aktivnosti – prvenstveno poduzetništva. Dugoročni održivi razvoj i opstanak turizma te njegovi višestruki gospodarski, socijalni i razvojni aspekti, bez obzira na to je li cilj razvoja turizma gospodarski razvoj, smanjenje siromaštva, zaštita okoliša, kulturni razvoj ili socijalna jednakost, naglašeno se temelje na dijalogu, suradnji i partnerstvu između javnog i privatnog sektora.

Važnost partnerstva u turizmu ističe i Svjetska turistička organizacija (WTO – *World Tourism Organization*) koja početkom 1996. izdaje studiju naslova "Towards New Forms of Public Private Partnership" u kojoj se analizira promjena uloge, strukture i aktivnosti privatnog i javnog sektora.[264] U studiji se ističe uloga države da pruža stabilan infrastrukturni, pravni, porezni i socijalni okvir poduzetničkoj inicijativi privatnog sektora u turizmu, a istodobno isti taj privatni sektor treba pružati financijsku i drugu podršku u planiranju, promociji, edukaciji i ostalim aktivnostima vezanim uz turizam.

Nadalje, Ujedinjeni narodi (UN) u svojoj studiji "*Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*" naglašavaju važnost sudjelovanja lokalnih vlasti u planiranju i upravljanju razvojem turizma u destinaciji.[265] Štoviše, naglašavaju važnost poticanja, stvaranja i održavanja partnerstva javnog i privatnog sektora kao osnove održivog razvoja turističke destinacije.

S obzirom na karakteristike turizma kao kompleksnog i otvorenog sustava, turizam nudi mnoštvo prilika za suradnju javnim i privatnim partnerima i to ne samo u ugostiteljstvu i putničkim agencijama koje čine temelj turističkih aktivnosti već i ostalim gospodarskim djelatnostima, prije svega prometu, trgovini, poljoprivredi, građevinarstvu

[264] WTO, *Towards New Forms of Public Private Partnership,* World Tourism Organisation, 1997.
[265] UNEP/ICLEI, *Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*, United Nation Publication, 2003.

itd. To znači da partnerstvo javnog i privatnog sektora može intenzivno zaživjeti u mnogim područjima u okviru navedenih djelatnosti koje se više ili manje izravno tiču turizma.

Tako je primjerice područje marketinga najčešće predmet suradnje, a riječ je o suradnji u definiranju i izgradnji imidža turističke destinacije. Suradnja često poprima oblik zajedničkog nastupanja u promoviranju destinacije na globalnom turističkom tržištu.

Osim marketinga partnerstvo javnog i privatnog sektora nalazi svoje interese i u područjima razvoja turističkih proizvoda i izgradnje infrastrukture, obrazovanja i treninga, financiranja i investiranja te održivog razvoja. U sklopu održivog razvoja osobito treba naglasiti zaštitu okoliša, kulturnog i povijesnog nasljeđa koje se može ostvariti gotovo isključivo partnerstvom javnog i privatnog sektora. Nepažljivim planiranjem, nekontroliranom izgradnjom turističke infrastrukture i lošim menadžmentom mogu nastati nepovratno štetni učinci koji vode uništavanju atraktivnosti na čijim temeljima industrija i počiva – lokalno kulturno i povijesno nasljeđe, te okoliš. Također, rastuća je važnost partnerstva i u području sigurnosti i zaštite turista i lokalnog stanovništva pri čemu svoju ulogu moraju imati i javne službe (policija, vatrogasna i zdravstvena služba, komunalno redarstvo itd.).

Neka od područja suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu su:[266]

1. Proizvodi

- Povećanje i zaštita resursa
- Postavljanje standarda kvalitete
- Izgradnja atrakcija, tematskih parkova i smještaja
- Pružanje tehničke pomoći za inovativne razvojne programe
- Pridonošenje bogatstvu lokalne zajednice
- Pružanje podrške održivom razvoju turističkog sektora
- Prevladavanje trgovinskih i investicijskih ograničenja
- Zaštita potrošača
- Odnos s konkurencijom

2. Marketing i prodaja

- Unapređenje imidža destinacije
- Unapređenje marketinške efikasnosti
- Unapređenje marketinškog obuhvata
- Pružanje podrške za elektronski marketing i distribuciju, uključujući internet
- Pružanje podrške za sudjelovanje na turističkim sajmovima
- Dostupnost novim tržištima

[266] Nadopunjeno prema: KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, World Tourism Organization, Madrid, 2004., str. 1.

3. Infrastruktura

- Poboljšanje cesta, transportne infrastrukture i osnovnih usluga
- Unapređenje zdravstvene zaštite
- Poboljšanje zaštite i sigurnosti
- Unapređenje telekomunikacijskog sustava

4. Planiranje, istraživanje i tehnologija

- Glavni planovi razvoja turizma
- Pružanje istraživačkih metoda i mjerenja te prikupljanje podataka
- Primjena *Tourism Satellite Accounts*
- Unapređivanje tehnoloških inovacija i aplikacija

5. Financiranje

- Pribavljanje izvora financiranja
- Poluga (leverage) javnog financiranja
- Pribavljanje početnih (*start-up*) izvora financiranja
- Unapređenje povrata investicija

6. Ljudski kapital

- Postavljanje standarda kvalitete i usluga
- Pružanje programa obrazovanja i usavršavanja
- Poboljšanje produktivnosti i inovacija

Istraživanje koje je WTOBC (*World Tourism Organization Business Council*)[267] proveo u razdoblju od travnja do rujna 2000. godine s ciljem ocjenjivanja primjene partnerstva javnog i privatnog sektora u svijetu i njegova utjecaja na turističku konkurentnost pokazalo je da ukupno 98% ispitanika ocijenjuje suradnju javnog i privatnog sektora u turizmu kao "vrlo važnu" i "važnu". Nadalje istraživanje je pokazalo i da su unapređenje imidža turističke destinacije te očuvanje kulturno-povijesne baštine ocijenjena kao najefikasnija područja suradnje javnog i privatnog sektora. Također, pri samom vrhu nalaze se i obrazovanje i trening, poboljšanje sigurnosti i zaštite ljudi te zaštita okoliša.

Rezultati istraživanja također ukazuju da postoji razlika u razmišljanju javnog i privatnog sektora kada je riječ o nekim područjima suradnje (Tablica 6). Iskustva privatnog sektora nisu tako dobra poput iskustava javnog sektora kada je riječ o suradnji na području elektroničkog marketinga i distribucije, unapređenju prinosa (poslovanja),

[267] Istraživanje je uključilo utvrđivanje iskustava i stavova koje javni i privatni sektor imaju prema međusobnom partnerstvu. Od ukupno 3000 upitnika poslanih predstavnicima javnog i privatnog sektora u turizmu (ministarstvima turizma, nacionalnim i lokalnim turističkim zajednicama, obrazovnim institucijama za turizam, turističkim konzultantima, nacionalnim strukovnim udruženjima, prometnim poduzećima, hotelima i turoperatorima) vratilo ih se njih 234 iz preko 90 zemalja svijeta. Od zaprimljenih upitnika čak 35% je bilo od ministarstava turizma i nacionalnih turističkih zajednica. Privatni sektor (prometna poduzeća, hoteli, turoperatori) sudjelovao je sa 17,5% u cjelokupnoj strukturi. Najmanji udjel u zaprimljenim upitnicima činile su lokalne turističke zajednice (6,8%). WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 13-16.

novih tehnoloških otkrića, podizanja konkurentnosti i postavljanja standarda kvalitete. Javni sektor smatra da će se u budućnosti velika pažnja u suradnji javnog i privatnog sektora posvetiti području marketinga dok privatni sektor vjeruje da budućnost partnerstva leži u području infrastrukturnih projekata.

Ovo je sasvim razumljivo jer javni sektor želi odgovornost za tržište i privlačenje turista u destinaciji dijelom prebaciti na privatni sektor koji, kao tržišno orijentirani sektor, tradicionalno posjeduje više marketinških znanja. Na način privatni sektor potiče se da sudjeluje u marketinškim, prije svega promocijskim aktivnostima destinacije kao cjeline odnosno u onim aktivnostima koje su u prošlosti, osobito u ranim fazama turističkog razvoja, uglavnom smatrane kao tradicionalne aktivnosti javnog sektora u turizmu. S druge strane, infrastrukturni projekti uobičajeno traže visoka ulaganja i njihova je provedba tradicionalno smatrano zadaćom javnog sektora. Stoga, privatni sektor želi od javnog sektora da mu pomogne omogućiti osnovne infrastrukturne pretpostavke za poduzetničke inicijative koje je spreman poduzeti unutar destinacije.

Tablica 6: Područja suradnje javnog i privatnog sektora ocijenjena kao efikasna i vrlo efikasna

Područja suradnje	Postotak* (%)	Rang**
Poboljšanje imidža destinacije	87	1
Očuvanje kulturno-povijesne baštine	85	2
Obrazovanje i trening	79	3
Poboljšanje sigurnosti i zaštite ljudi	78	4
Zaštita okoliša	77	5
Poboljšanje tržišnog položaja	77	5
Prevladavanje trgovinskih i investicijskih ograničenja	77	5
Elektronski marketing i distribucija, uključujući internet	77	5
Zaštita potrošača	73	9
Poboljšavanje konkurentnosti	73	9
Omogućivanje financiranja i investiranja	72	11
Sudjelovanje u projektima javnog investiranja	70	12
Utvrđivanje standarda kvalitete	67	13
Poboljšavanje prometne infrastrukture i osnovnih usluga	66	14
Poboljšavanje zdravstvenih i higijenskih uvjeta	65	15

Izvor: WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 17.
* % onih koji su odgovorili sa "vrlo efikasno" ili "efikasno" (mogućnost više odgovora)
** Rang 1 – područje ocijenjeno kao najefikasnije; Rang 15 – područje ocijenjeno kao najmanje efikasno

Ukratko, na osnovu prethodnih razmatranja može se zaključiti kako javni i privatni sektor imaju četiri glavna područja koja nude mogućnosti suradnje:[268]

- Unapređenje privlačnosti destinacije,
- Unapređenje efikasnosti marketinga,
- Unapređenje produktivnosti destinacije,
- Unapređenje menadžmenta destinacije.

5.1.1.1. Suradnja za unapređenje privlačnosti destinacije

Privlačnost turističke destinacije rezultat je odnosa percepirane vrijednosti destinacije i uloženog napora koje će turisti za vrijeme boravka u destinaciji morati uložiti. U tom se kontekstu percipirana vrijednost može definirati kao zbroj pozitivnih percepcija količine i kvalitete svih usluga i iskustava koje će posjetilac primiti za vrijeme boravka u destinaciji, a uloženi napori kao zbroj svih negativnih percepcija odnosno neravnoteža faktora, neugodnosti, neudobnosti ili nesigurnosti povezanih s tom destinacijom.[269] Privlačnost destinacije stoga predstavlja odlučujući faktor za lojalnost odnosno spremnost gostiju da se vraćaju u pojedinu turističku destinaciju.

Slika 2: Vrijednost za uloženi napor

ŠTO DAJEMO TURISTU = VRIJEDNOST

$$\frac{\textbf{Vrijednost}}{\textbf{Uloženo}} = \frac{\text{Proizvodi}\\ \text{Usluge}}{\text{Cijena proizvoda}\\ \text{Napori vezani uz plaćanje}} + \frac{\text{Raznolikost i kvaliteta usluga}}{\text{Neugodnosti}\\ \text{Neudobnosti}\\ \text{Odvraćanja}} + \frac{\text{Dojmovi}\\ \text{Ambijent/}\\ \text{Atmosfera}}{\text{Nesigurnost}\\ \text{Nezaštićenost}\\ \text{Ostali napori}}$$

ŠTO TRAŽIMO OD TURISTA = ULOŽENI NAPOR

Izvor: Huete, L.M., adapted by THR, WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 75.

[268] WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 58.
[269] Ibid., str. 74.

Navedeno pretpostavlja usku suradnju javnog sektora u cilju povećanja vrijednosti i smanjenja fizičkih neudobnosti i nesigurnosti u destinaciji kroz sljedeća moguća područja suradnje:

1. Poboljšanje privlačnosti i povećanje vrijednosti destinacije:
   - bolja valorizacija atrakcija;
   - kvaliteta smještajnih usluga, usluga hrane i pića i dr.,
   - bolja i raznovrsnija ponuda iskustava kroz:
     - organizaciju posebnih manifestacija, jedinstvenih usluga i događanja s naglaskom na posebnošću lokalnog identiteta;
     - bolju uređenost turističkog prostora i čistoću;
     - pozitivan odnos stanovništva prema turistima;
2. Poboljšanje privlačnosti i smanjenje percepiranih napora:
   - nužnost pružanja kvalitetnih (istinitih, preciznih i pravodobnih) informacija o samoj destinaciji;
   - smanjenje fizičkih neudobnosti i nesigurnosti vezanih uz sve vrste prometa (kopneni, zračni i vodeni) i pojednostavljenje carinskih procedura;
   - smanjenje fizičke neudobnosti i nesigurnosti u destinaciji;
   - smanjenje rizika od krađi, raznih zaraznih bolesti, neugodnih mirisa i slično;
   - smanjenje komercijalne nesigurnosti vezane uz mnoge usluge koje se obavljaju bez službenih cjenika i računa;
   - smanjenje korupcije u administrativnim službama i drugim sferama društva;
   - poboljšanje komunikacije uz uvažavanje različitih kulturoloških, vjerskih i ostalih vrijednosnih stavova.

5.1.1.2. Suradnja za unapređenje efikasnosti marketinga

Sposobnost subjekata u turističkoj destinaciji da se prilagode potencijalnoj potražnji te da odrede nove izvore konkurentne prednosti ostvarit će se provedbom dobre marketinške strategije. Unapređenje efikasnosti marketinga turističkih destinacija postiže se sljedećim aktivnostima:

- planiranjem u turističkoj destinaciji koje će omogućiti prihvaćanje određenih ciljeva od strane javnog i privatnog sektora kao i implementaciju adekvatnih strategija korištenjem kvalitetnih informacija;
- centraliziranim tržišnim dogovaranjem i izgradnjom sustava sposobnim da stalno uočava nove mogućnosti i da otkriva nove izvore konkurentnih prednosti kako bi se osigurala održivost destinacija na dugi rok;
- uspostavom efikasnog sustava prodaje s *on-line* ažuriranom bazom podataka za informiranje, pregovaranje, rezerviranje i prodaju turističkih usluga;
- investiranjem u komunikacije kao i iznalaženjem nove strategije komunikacije u cilju stvaranja branda destinacije uz korištenje suvremenih komunikacijskih alata kao što su reklame, prezentacije, elektronski marketing, itd.
- primjenom modela e-poslovanja (internet i e-marketing) koji pruža velike mogućnosti javnom i privatnom sektoru za suradnju u destinaciji i unapređenje operativne efikasnosti destinacije;
- stalnim unapređenjem kvalitete proizvoda i usluga, stvaranje novog dizajna proizvoda i usluga gdje je uspjeh naprosto nezamisliv bez suradnje javnog i privatnog sektora (primjerice hrvatski originalni proizvodi ili ekoproizvodi).

5.1.1.3. Suradnja za unapređenje produktivnosti destinacije

Konkurentna turistička destinacija podrazumijeva profitabilne investicije, prihvatljive plaće zaposlenika te povećanje kapitalne vrijednosti resursa i turističkih atrakcija destinacije. Pritom je kapitalna vrijednost destinacije direktno povezana s načinom upravljanja destinacijom odnosno zaštitom, održavanjem, poboljšanjem resursa i turističkih atrakcija, ali i rastom kapaciteta koje mora biti pažljivo planirano i dogovoreno od strane svih sudionika unutar destinacije.[270]

Unapređenje produktivnosti destinacije, nove konkurentne investicije i način upravljanja turističkim resursima nužno podrazumijeva produktivne ljudske resurse sposobne da pri pružanju usluga primijene nove i efikasne tehnologije.

[270] Ibid., str. 78.

Neka od važnijih područja suradnje javnog i privatnog sektora za poboljšanje turističke produktivnosti u destinaciji su:

- povećanje kapitalne vrijednosti turističkih resursa/atrakcija;
- promoviranje profitabilnosti investicija;
- bolja organizacija rada i uvođenje svjetskih standarda rada kako bi se stvorili uvjeti za privlačenje najboljih ljudskih resursa, a što se prije svega odnose na različite oblike motivacije:
  - uvjeti plaća,
  - stalna prilagodba ljudskih resursa novim tehnologijama,
  - permanentna izobrazba zaposlenika i
  - stimuliranje njihove kreativnosti.

5.1.1.4. Suradnja za unapređenje menadžmenta destinacije

Turistički sektor predstavlja sustav i stoga sadrži niz međusobno povezanih podsustava i elemenata od kojih svakako treba izdvojiti podsustav ponude, potražnje, organizacije i upravljanja. Kako je već rečeno, upravljačka matrica turističkog sektora egzistira na više razina – nacionalnoj (makrorazini), regionalnoj i destinacijskoj (mezorazini) te razini turističko-ugostiteljskih poduzeća (mikrorazini), a cilj je razvoja turističkog sektora gospodarska optimizacija na svim upravljačkim razinama, podizanje efikasnosti svih subjekata i ostvarivanje perspektivnog razvoja.[271]

Efikasno upravljanje turističkim sustavom odredit će ritam i potencijalni rast sustava u cjelini, ali i pojedine destinacije koja čini taj sustav. Štoviše, ono će omogućiti i unaprijediti sposobnost destinacije za privlačenje novih investicija i stvaranje osjećaja blagostanja među lokalnim stanovništvom i njezinim posjetiteljima, što isto tako znači postizanje dugoročne održivosti sistema. Te tvrdnje mogu biti ispunjene jedino ako destinacijom upravljaju stučni kadrovi poduprti snažnim partnerstvom unutar javnog i privatnog sektora.

U tom smislu, suradnja javnog i privatnog sektora može pridonijeti razvoju strateškog pozicioniranja za bolje suočavanje s pritiscima konkurentnih sila, poboljšanju

[271] Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, op. cit., str. 50.

konkurentnog dijamanta turističke destinacije, stvaranju bolje strategije turističke destinacije i suočavanju s efektima globalne konkurencije.[272]

Promatrajući turističku održivost te organizirano i uspješno upravljanje razvojem destinacije potrebno je unutar destinacije uspostaviti dobro organiziran informacijski sustav koji će na temelju sakupljanja velike serije indikatora što se odnose na relevantne aspekte rasta, produktivnosti, osjećaja blagostanja lokalnog stanovništva i razine zadovoljenja turista omogućiti kvalitetno praćenje i kontrolu konkurentnosti destinacije. Drugim riječima, u strateškom smislu, informacijski sustav čini osnovu za efikasno upravljanje turističkom destinacijom te stalno i aktivno usklađivanje interesa svih sudionika unutar, ali i izvan destinacije.

5.1.2. Primjeri javno privatnog partnerstva u turizmu iz svijeta

U posljednjih petnaestak godina u svijetu modeli javno privatnog partnerstva korišteni su u mnogobrojnim projektima opskrbe energijom, transporta, telekomunikacijama, komunalnim djelatnostima, izgradnji sportskih objekata, obrazovnih objekata uključujući i studentski smještaj, zdravstvenih ustanova te ustanova državne i lokalne uprave.

Navedeni trend nije zaobišao ni turizam te je u turizmu također moguće izdvojiti mnogobrojne realizirane projekte. Istraživanje WTOBC-a obuhvatilo je ukupno 140 stvarnih slučajeva partnerstva javnog i privatnog sektora iz područja turizma od kojih je odabrano njih 80 iz 50 zemalja.[273] Također, istraživanje što ga je proveo KPMG Canada za WTO, WTOBC i CTC (*Canadian Tourism Commission*) kao naručitelje s ciljem da istraži strateške i operativne smjernice partnerstva te potakne uspostavljanju, primjenu i daljnji razvoj partnerstva obuhvatilo je ukupno 18 primjera iz različitih dijelova svijeta.[274]

[272] Ibid., str. 60-61.
[273] WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 29-56. i 95-260.
[274] KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, op. cit., str. 25-135.

Kao primjer partnerstva iz područja planiranja razvoja turizma može se navesti primjer Granade (Karibi) i njezine politike *cruising* turizma.[275] Uočivši da se turistima koji putuju na kružnim putovanjima i pristaju u lukama Granade ne pružaju usluge zadovoljavajuće kvalitete, zajednička inicijativa javnih i privatnih partnera (Ministarstvo turizma Granade, Granadski odbor turističkih i brodskih agenata, turoperatori i taksi udruge) rezultirala je donošenjem takve politike koja treba pružiti smjernice u pružanju turističkih usluga putnicima na kružnim putovanjima, uveća zadovoljstvo turista i poveća ukupan promet (prihod) od turizma.

Općenito se smatra da će stvaranje glavnih planova razvoja turizma i drugih strateških programa u budućnosti biti sve više i više rezultat zajedničke inicijative nacionalnih i/ili lokalnih vlada i turističke industrije. U tom smislu, GAT (*Guiding Alaska Tourism*) inicijativa primjer je partnerstva države, lokalnih uprava, privatnog sektora, organizacija za zaštitu priprodne i kulturne baštine i neprofitnih organizacija kojom se nastoji omogućiti lokalnim zajednicama Aljaske da kontroliraju i upravljaju razvojem turizma. Uključuje tri glavne aktivnosti – pilot projekte, *web* stranice te radionice širom zemlje.[276] Također, kao dobar primjer iz prakse koji se odnosi na stvaranje strateških planova vezanih za razvoj turizma može se navesti i suradnja Primorsko-goranske županije (PGŽ), Turističke zajednice PGŽ i Sveučilišta u Rijeci u izradi Glavnog plana razvoja turizma Primorsko-goranske županije[277].

Turistički odbor Nepala (*Nepal Tourism Board*) je restrukturiran kao javno privatno partnerstva s ciljem da uskladi interese nacionalnog turističkog ureda i privatnog sektora. S obzirom na utjecaj koji aktivan i dinamičan turizam može imati na lokalno stanovništvo logično je omogućiti privatnom sektoru da sudjeluje u turističkom razvoju ne samo kroz investiranje u različite projekte već i kroz marketinško iskustvo.[278]

Jedan od najimpresivnijih modela turističkog marketinga i promocije jest *Maison de la France*. To je ciljano i komercijalno usmjereno udruženje kapitala i interesa javnog i privatnog sektora. Uključuje nacionalnu vladu, različite provincijske i lokalne vlade,

[275] WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 31. i 135-136.
[276] Ibid., str. 31. i 143-144.
[277] Više o ovom konkretnom primjeru u poglavlju 5.3.2.1. Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije – partnerstvo u praksi.
[278] KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, op. cit., str. 51-56.

turističku industriju i druge s turizmom povezane djelatnosti poput proizvodnje automobila, mnogobrojne robne kuće, modu (dizajn obuće, odjeće i namještaja) i u svijetu poznatu prozvodnju francuskih parfema.[279]

Zanimljiv je mađarski primjer revitalizacije Spa i Wellness turističkog sektora kroz podršku ciljanim partnerstvima. Vlada (javni sektor) je financirala obnovu onih spa centara što predstavljaju glavne turističke atrakcije te onih koji čine važne, ali zanemarene kulturne znamenitosti. Veličina investicije i stopa povrata u obnovu tih centara takva je da ne dozvoljava privatnom sektoru da bude nositelj toga projekta. Međutim koristi koje javnost dobiva revitalizacijom Spa centara su velike, te se privatni sektor u projekt uključuje kroz pružanje prateće turističke infrastrukture poput hotela, taksi službi, zdravstvenih usluga itd.[280]

Vlada u Egiptu je surađivala s privatnim sektorom na stvaranju turističke destinacije – tzv. Crnomorske rivijere u zaljevu Aqaba. Egipatska vlada nije investirala izravno u turizam već u osnovnu infrastrukturu poput prometnica te vodovodne i telekomunikacijske mreže potičući na taj način različite privatne poduzetničke inicijative u izgradnji hotela i drugih turističkih sadržaja.

Može se još spomenuti i primjere turističkog centra Belek u Antaliji (Turska), obnovu tvrđave Rinella u Kalkari (Malta), unapređenje sigurnosti turista u gradskom središtu u Antigua (Guatemala), program edukacije i usvajanja potrebnih znanja i vještina na Novom Zelandu, projekt razvoja Göteborga (Švedska) kao turističke, kongresne i *incentive* destinacije Göteborg&Co i druge (Tablica 7).

Iz svjetskih se iskustava može zaključiti da je partnerstvo javnog i privatnog sektora danas prihvaćeno u cijelome svijetu kao važan model financiranja razvoja turizma. Javni sektor ulazi u partnerski odnos s privatnim kada su koristi od projekta disperzirane i kada se povrat na uloženi kapital ostvaruje kroz duže razdoblje (što ujedno onemogućuje privatni sektor da samostalno započne projekt). To je osobito slučaj kada su potrebna i određena infrastrukturna ulaganja u projekt.

[279] Owen, C., "Building a Relationship between Government and Tourism", *Tourism Management*, Vol. 13, No. 4, 1992., str. 358-362.; WTOBC, Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness, WTO Business Council, Madrid, 2000., str. 48.
[280] KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, op. cit., str. 25-30.

Tablica 7: Izabrani primjeri partnerstva u turizmu iz svjetske prakse

Regija	Primjer	Partneri	Područje suradnje
Europa	Revitalizacija turističke imovine: Spa and Wellness industrija u Mađarskoj – JPP KONZORCIJ	Ured premijera i druga ministarstva, Jedinice lokalne uprave, Turistički uredi (nacionalni i lokalni), Parlamentarni turistički odbor Privatni sektor (udruga hotelijera, Spa udruga, putničke agencije, Air Malev ...)	Razvoj proizvoda, infrastruktura, financiranje, ljudski resursi
	Stvaranje turističkog clustera: Armada Hotel, Istanbul - ZAJEDNIČKI POTHVAT	Armada Hotel, Sabahattin The Fisherman Restaurant, Sehir Restaurant, Alafranga Restaurant, Turska vlada	Razvoj proizvoda, financiranje,
	www.Holland, Nizozemska - STRATEŠKI SAVEZ	Ministarstvo gospodarstva Nizozemske, Nizozemski turistički odbor, KLM, AVN, Private sector: KPN-Telecom, De Telegraaf, Rabobank, Heineken, Veronika digitaal BV	Marketing & promocija, tehnološke inovacije
Karibi i Latinska Amerika	Stvaranje i poticanje razvoja: Projekt malog turističkog poduzeća (Small Tourism Enterprise Project – STEP), Karibi – ORGANIZACIJSKA MREŽA	Organizacija američkih država (Organization of American States – OAS), Agencija SAD-a za međunarodni razvoj (United States Agency for International Development – USAID), Partneri na specifičnim projektima: CAST, IFC, CHA, privatni sektor, različite radne grupe	Razvoj proizvoda, marketing & prodaja, financiranje, ljudski resursi
Afrika	Integrirani turistički razvojni program za Ganu - STRATEŠKI SAVEZ	Ministarstvo turizma Gane, Povezana ministarstva, odjeli i agencije, Turistička zajednica Gane, Svjetska turistička organizacija (WTO), Razvojni program UN-a (United Nations Development Programme – UNDP), Turistička federacija Gane (Ghana Tourism Federation) - uključujući hotelske, restoraterske, rent-a-car udruge)	Planiranje & razvoj, razvoj proizvoda, razvoj infrastrukture
Srednji istok	Stvaranje nove destinacije: Crvenomorska rivijera, Egipat - KONZORCIJ	Tourism Development Authority (TDA), Ministarstvo okoliša, Jedinice lokalne uprave, Banke, investicije privatnog sektora	Razvoj proizvoda, infrastruktura, financiranje,
Sjeverna i Južna Amerika	Prevladavanje jaza između netradicionalnih partnera: Savez kanadskog sportskog turizma (Canadian Sport Tourism Alliance) - STRATEŠKI SAVEZ	Savez kanadskog sportskog turizma (Canadian Sport Tourism Alliance – CSTA), Kanadska komicija za sport (Canadian Tourism Commission – CTC), Sport Canada, Oko 50-tak lokalnih uprava diljem Kanade, Vlasnici prava na sportske događaje, Ponuđači usluga sportskog turizma	Razvoj proizvoda, istraživanje & tehnologija
	Projekt rada trgovina nedjeljom u São Paulu, Brazil - STRATEŠKI SAVEZ	Vlada i lokalna vlada São Paula, São Convention & Visitors Bureau – SPCVB, Udruga trgovaca i shopping centri, McCann-Ericson	Inoviranje proizvoda
Azija	Razvoj turističkog kompleksa Jungmun, Republika Koreja - STRATEŠKI SAVEZ/PRODAJA	Vlada Republike Koreja i vlada provincije Jeju, Turistička organizacija Koreje (Korea National Tourism Organization – KNTO), Privatne kompanije i investitori	Financiranje & investiranje, inovacije proizvoda

Izvor: WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., i KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, op. cit.

Javno privatno partnerstvo je našlo svoje mjesto i u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju te se uspostavlja na na svim upravljačkim razinama turizma (mikrorazini, mezorazini i makrorazini) te između najrazličitijih sektora gospodarstva, s naglaskom na turizmu komplementarnim djelatnostima. Štoviše, izabrana su svjetska

iskustva pokazala da su rezultatski najuspješnija upravo ona partnerstva koja uključuju predstavnike različitih upravljačkih razina i iz više različitih sektora.[281]

U pojedinim se primjerima mogu izdvojiti i partneri koji predstavljaju nadnacionalna/globalna tijela poput Ujedinjenih naroda (UN), Svjetske turističke organizacije (WTO) i Organizacije američkih država (OAS). Također, primjeri još jednom potvrđuju planiranje i razvoj proizvoda i infrastrukture te marketing, financiranje i ljudske resurse kao najintenzivnija područja suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu. Odabir modela partnerstva je različit (konzorcij, strateški savez, organizacijska mreža itd.), ali bez obzira na koje su od navedenih područja usmjereni, u konačnici vode unapređenju privlačnosti, produktivnosti, marketinga i menadžmenta destinacije.

Međutim svaki od navedenih primjera je jedinstven i poseban te ne postoji univerzalna formula kojom bi se provelo uspostavljanje i realizacija partnerstva javnog i privatnog sektora u praksi. U kontekstu ovog rada, izabrani primjeri trebaju približiti mogućnosti koje takvo partnerstvo nudi te pruže smjernice kako uspostaviti, primijeniti i dugoročno razvijati uspješno partnerstvo.

5.2. Pregled i obilježja razvoja turizma u Republici Hrvatskoj

U sklopu ovog poglavlja izložit će se neki osnovni pokazatelji i obilježja te SWOT analiza turističke industrije Hrvatske. Također, ukratko će se prikazati i mogućnosti koje Hrvatska ima u razvoju nekih suvremenih tipova turizma.

5.2.1. Osnovni pokazatelji i obilježja novije hrvatske turističke industrije

Završetkom Domovinskog rata i oslobođenjem okupiranih hrvatskih područja 1996. godine došlo je do stabiliziranja sigurnosne situacije u zemlji, čime su se stvorile pretpostavke za pokretanje normalnoga turističkog života u Hrvatskoj. To je odmah rezultiralo i pojačanim zanimanjem turista za hrvatske prostore, posebno priobalne te je u

[281] Kao multisektorska aktivnost i otvoreni sustav, turizam uvelike ovisi o međusobnim vezama i odnosima što se uspostavljaju unutar sektora, ali i o utjecajima izvana poput ekonomskih, tehnoloških, ekoloških, političkih i pravnih, sociokulturnih i demografskih. Prema: Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, CABI Publishing, Wallingford, 2003., str. 62.

posljednjih desetak godina prisutan povratak ponajprije inozemnih turista. Njihov broj iz godine u godinu raste s iznimkom 1999. godine kada je zbog kosovske krize i NATO-ova granatiranja Srbije taj broj nešto manji. Od 2001. godine udio inozemnih turista u ukupnom broju dolazaka i noćenja ustalio se na 83-84%. U 2006. i 2007. godini broj turista dostigao je odnosno premašio brojku iz najuspješnijih prijeratnih godina (1987/88.), dok je ostvareni broj noćenja još uvijek na tek oko 80% prijeratne 1987. godine.

Potrebno je spomenuti kako se u proteklom razdoblju znatno povećao udio gostiju iz Istočne Europe, prije svega Češke, Slovačke i Mađarske, dok je kod nekih emitivnih zemalja Zapadne Europe (V. Britanija, Nizozemska) došlo do smanjenog zanimanja za Hrvatsku kao turističku destinaciju. Međutim u posljednjim godinama i ta tradicionalno emitivna tržišta ponovno pokazuju pojačan interes za Hrvatsku kao turističku destinaciju.

Tablica 8: Pregled statističkih podataka hrvatskog turizma za izabrane godine

Godina		**1987.**	**1996.**	**1998.**	**1999.**	**2000.**	**2002.**	**2005.**	**2006.**	**2007.**
Turistički dolasci	Ukupno (u 000)	10.487	3.899	5.449	4.751	7.137	8.320	9.995	10.385	11.162
	% inozemnih		67,9	75,4	72,4	81,7	83,4	84,7	83,4	83,4
Ostvarena noćenja	Ukupno (u 000)	68.160	21.455	31.287	26.564	39.183	44.692	51.421	53.007	56.005
	% inozemnih		77,1	83,1	80,3	88,4	88,8	89,4	88,7	87,6
Prosječna duljina boravka		6,7	5,5	5,7	5,6	5,8	5,7	5,1	5,1	5,0

Izvor: Državni zavod za statistiku, *Statistički ljetopisi 2000 i 2004*, Zagreb; Ministarstvo turizma, *Turistički promet u Republici Hrvatskoj 2007.*

Gledano prema zemljama dolazaka Njemačka je i dalje na prvom mjestu s udjelom od 22% ukupnih stranih noćenja, a 1,6 milijuna njemačkih turista (rast od 1%) ostvarilo je 10,8 milijuna noćenja (pad od 1% u odnosu na godinu prije). Slijedi Slovenija s 1,0 milijun turista (rast od 11%) i 5,7 milijuna noćenja (rast od 8,5%), te Italija čijih je 1,2 milijuna turista (rast od 1%) ostvarilo 5,5 milijuna noćenja što je na razini 2006. godine. Zemlje s najvećim turističkim porastom prometa su Ukrajina (rast od 56% u dolascima i 57% u noćenjima), Rusija (29% više dolazaka i 38% više noćenja),

Španjolska (35% više dolazaka i 32% više noćenja), Japan (33% više dolazaka i 32% više noćenja), te Kanada (26% više dolazaka i 27% više noćenja).

Važnost koju turizam ima za hrvatsko gospodarstvo može se utvrditi i iz statističkih podataka o sudjelovanju turizma u stvaranju BDP-a i ukupnoj zaposlenosti.

Godine 2003. ukupna turistička potrošnja procijenjena je na gotovo 8 milijardi USD, od čega potrošnja stranih turista čini 4,6 milijarde USD ili oko 40% ukupnog hrvatskog izvoza. Prema podacima WTTC-a (*World Travel & Tourism Council*) turizam u 2003. godini izravno stvara oko 2,5 milijardi USD ili 10,6 ukupnog hrvatskog BDP-a te izravno obuhvaća 139 tisuća ili 13% ukupne zaposlenosti u Hrvatskoj. Ukupan izravan i neizravan utjecaj turizma na promatrane parametre još je veći te tako turizam navedene godine stvara oko 5,4 milijardi USD ili 22,4 ukupnog hrvatskog BDP-a te obuhvaća 294 tisuća ili 27,4% ukupne zaposlenosti u Hrvatskoj.[282] Prema podacima Ministarstva turizma procjenjuje se da je turizam 2006. i 2007. godine ostvario 5,8 odnosno 6,2 milijardi eura što čini oko 22% ukupnog BDP-a predmetnih godina.[283]

Tablica 9: *Travel&Tourist Satellite Account* – doprinos turizma

Stavka/godina		**2001.**	**2002.**	**2003.**	**2013. (procj.)**
1.Izravan doprinos					
Hrvatska	- BDP	12,7%	12,3%	13,0%	15,9%
	- Zaposlenost	9,8%	9,8%	10,6%	14,8%
EU	- BDP	-	-	4,2%	4,4%
	- Zaposlenost	-	-	4,5%	4,8%
Svijet	- BDP	-	-	3,7%	3,8%
	- Zaposlenost	-	-	2,6%	2,9%
2.Izravan i neizravan doprinos					
Hrvatska	- BDP	27,3%	26,2%	27,4%	33,9%
	- Zaposlenost	20,8%	20,8%	22,4%	31,6%
EU	- BDP	-	-	11,5%	12,5%
	- Zaposlenost	-	-	12,5%	13,6%
Svijet	- BDP	-	-	10,2%	10,8%
	- Zaposlenost	-	-	7,5%	8,4%

Izvor: WTTC, *Croatia – The Impact of Travel & Tourism on Jobs and the Economy*, 2003., str. 25.

[282] WTTC, *Croatia – The Impact of Travel & Tourism on Jobs and the Economy*, 2003., str. 21.
[283] Ministarstvo turizma, *Ulaganja u turističku 2008.*, izlaganje ministra turizma, Karlovac, 3. travnja 2008. godine.

Navedeni utjecaj turizma na BDP i zaposlenost u Hrvatskoj primjetno je veći nego što je slučaj u zemljama EU i ostatka svijeta. Procjene za 2013. godinu još i više naglašavaju navedenu razliku te se tako očekuje da će turizam te godine u Hrvatskoj izravno stvarati 15,9% BDP-a i obuhvaćati 14,8% zaposlenih, a uključivši i neizravne učinke 33,9% BDP-a odnosno 31,6% zaposlenih.

Ostvareni turistički rezultati u promatranom razdoblju navode na zaključak da je turizam jedna od najvažnijih i najprosperitetnijih industrija u Hrvatskoj i snažan generator rasta te da se turizmom može znatno pridonijeti unapređenju izvrsnosti i konkurentnosti Hrvatske u cjelosti.

Od ostalih obilježja hrvatskog turizma treba naglasiti da su glavne komparativne prednosti Hrvatske kao turističke destinacije još uvijek nepromjenjene i temelje se na prirodnim i kulturnim ljepotama među kojima se posebno izdvajaju jedinstvena geografska i klimatska obilježja, najčišće more Mediterana i obala s više od tisuću otoka, atraktivnost zaleđa, mnoštvo povijesnih i kulturnih spomenika, tradicionalni gradovi i sela. Također, valja izdvojiti i povoljan strateški prometni položaj Hrvatske, gostoljubivost te nisku stopu kriminaliteta u odnosu na druge konkurente.

Negativna su stavka i jedno od važnijih obilježja hrvatskog turizma neadekvatni smještajni kapaciteti koji su zastarjeli i ne zadovoljavaju u estetskom i funkcionalnom smislu. Nepovoljna struktura ukupnih smještajnih kapaciteta (hoteli i aparthoteli 12%, turistička naselja 6%, kampovi 23%, privatni smještaj 44%, ostali objekti 14%) ne zadovoljava moderne turističke potrebe. Intenzivnim ulaganjima gospodarskih tvrtki u posljednje 3-4 godine, kao i aktivnostima i mjerama resornog ministarstva poboljšani su standard i kvaliteta hotelske ponude, ali je ona ukupno gledano još uvijek daleko ispod međunarodnih standarda odnosno od onoga što zahtijeva turitičko tržište. Primjerice, 2007. godine hoteli s 2* i 3* čine čak 80%, a hoteli s 4* i 5* čine tek 20% ukupnih hotelskih kapaciteta.

Velik je problem hrvatskog turizma i sezonalnost poslovanja jer se 88% svih noćenja i 78% dolazaka ostvari tijekom četiriju ljetnih mjeseci. Ako se to nadopuni činjenicama o prostornom razmještaju smještajnih kapaciteta, osnovnih nosilaca turističke ponude, koji pokazuju izrazitu orijentiranost prema obalnom području potrebno

je poduzeti neke akcije u cilju što boljeg razvoja i budućeg funkcioniranja hrvatskog turizma.

Navedeno velikim dijelom potvrđuju i rezultati anketnog istraživanja *Tomas 2004*[284] koje provodi Institut za turizam. Motivi dolazaka turista u Hrvatsku prije svega vezani su uz odmor, opuštanje i zabavu. Skraćuje se trajanje ljetnog odmora, a u izvansezonskom razdoblju povećan je dolazak u gradove. Općenito se gubi važnost i glavnoga ljetnog godišnjeg odmora i njegovo trajanje opada, a rastu kraći odmori pri čemu prednost imaju lakše dostupne destinacije. Prosječna dob turista u Hrvatskoj je 40 godina, najčešće dolaze automobilom s partnerom, članovima obitelji ili s prijateljima i sve češće sami rezerviraju segmente putovanja čemu je svakako pridonio razvoj interneta. Daljnjim razvojem i povećanim korištenjem interneta mogućnost usporedbe ponude se povećava, web stranice će morati nuditi detaljnije informacije, a porast će i važnost destinacijskog marketinga. Autentičnost u proizvodu će postajati sve važnijom, a destinacijama koje nude kompletan doživljaj turisti će se ponovno vraćati i one će trebati bolji destinacijski menadžment općenito.

Elementi ponude kojima su turisti najzadovoljniji uključuju ljepotu prirode i krajolika, pogodnost za provođenje obiteljskog odmora, osobnu sigurnost te ljubaznost osoblja. Najlošije su ocijenjeni elementi vezani uz sadržaj boravka u destinaciji – raznolikost kulturnih manifestacija, mogućnosti za kupnju i zabavu, lokalni prijevoz, označavanje znamenitosti, opremljenost i uređenost plaža, sportski sadržaji, kvaliteta informacija i dostupnost mjesta. Plivanje i kupanje, šetnje u prirodi i samostalni izleti s jedne i odlazak u kafiće, slastičarne i restorane, odlazak u shoping te pasivni odmor s druge strane najčešće su aktivnosti kojima se gosti bave.

5.2.2. SWOT analiza turizma Republike Hrvatske

SWOT analiza kao kvalitativna analitička metoda procjene podobnosti prostornih i tržišnih preduvjeta za turistički razvoj nadasve je korisna za promišljanje vizije i pozicioniranja svake destinacije čime se, između ostalog, pronalaze mogućnosti razvoja

[284] *Tomas 2004.: Stavovi i potrošnja turista u Hrvatskoj*, Institut za turizam, Zagreb, siječanj 2005.

onih tipova turizma za koje je najvjerojatnije da će ostvariti tržišni uspjeh. Iz tog se razloga i u ovom radu izlaže SWOT analiza turizma Hrvatske.[285]

***Strengths* - PREDNOSTI**

- Prirodne ljepote jadranske obale i otoka, kao i turistički potencijali kontinentalnog dijela;
- Očuvan prostor i ekološki čisto prirodno okruženje;
- Zemljopisni položaj Hrvatske koji omogućuje brzu dostupnost glavnim europskim emitivnim tržištima;
- Osobna sigurnost, kako u smještajnim objektima, tako i u destinacijama;
- Bogata kulturno-povijesna baština;
- Izvrsna pozicija Hrvatske na međunarodnom tržištu;
- Karakteristična lojalnost gostiju;
- Realan tržišni potencijal za znatno brži rast u odnosu na konkurente na Mediteranu.

***Weaknesses* - NEDOSTACI**

- Struktura te koncepcijska i tehnološka zastarjelost i niska prosječna razina kvalitete smještajnih kapaciteta;
- Nedostatak turističke infrastrukture (kongresni centri, golf igrališta, zimsko-planinski centri, …);
- Nedovoljna diverzifikacija ponude odnosno nezadovoljavajući izbor kvalitetnih sadržaja i raznovrsnih usluga što ograničava rast prometa i prihoda izvan glavne turističke sezone;
- Niska razina popunjenosti kapaciteta, izrazita sezonalnost i niže prosječne cijene u odnosu na međunarodnu konkurenciju;
- Image manje kvalitetnog, ljetnog turističkog odredišta te image zemlje s područja Balkana;
- Nedovršen proces privatizacije hotela;

[285] SWOT analiza turizma Hrvatske prilagođena je prema: Ministarstvo turizma, *Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine*, Finalna verzija, 2003., *str. 15.* i Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, *Mjesto i uloga turizma u gospodarskom okruženju RH*, srpanj 2007.

- Mala prisutnost međunarodnih brendova;
- Još uvijek u velikom dijelu loša prometna infrastruktura (bez obzira na izgradnju novih autocesta, problem ostaju prilazi i izlazi autocestama, lokalne prometnice, prihvatni kapacitet zračnih luka itd.);
- Nelikvidnost i prezaduženost velikog dijela turističkih poduzeća;
- Nedostatak profesionalnog menadžmenta.

Opportunities **- MOGUĆNOSTI**

- Kontinuirani rast interesa emitivnih tržišta za mediteranske destinacije;
- Aktiviranje potencijala kontinentalnih turističkih regija i razvoj selektivnih oblika turizma (kongresni turizam, golf, zimsko-planinski, itd.) koji može postupno transformirati Hrvatsku u cjelogodišnju turističku destinaciju
- Povećanje kvalitete postojećih smještajnih kapaciteta i izgradnja novih kvalitetnih kapaciteta 4* i 5*, što dugoročno jedino može osigurati održiv rast prometa i prihoda;
- Prirodni potencijal (raspoloživost kvalitetnog obalnog prostora) i pozicija daju predispozicije za privlačenje važnog segmenta potražnje za nautičkim turizmom;
- Idealni prirodni preduvjeti (veliki broj termalnih izvora) za formiranje kvalitetne ponude wellness programa i sadržaja i razvoj zdravstvenog i zabavnog turizma;
- Mogućnost za razvoj sportskog turizma s posebnim naglaskom na golf;
- Zahvaljujući svom geografskom položaju, uz adekvatnu prometnu infrastrukturu, Hrvatska može povećati udio individualnih gostiju te bus-tura;
- Obnova i promocija starih cesta velike spomeničke, panoramske vrijednosti koje će dodatno obogatiti turističku ponudu Hrvatske;
- Veliki broj srednjovjekovnih dvoraca predstavlja neiskorišteni potencijal;
- Nezagađeno tlo pogodno za proizvodnju zdrave hrane;
- Izgradnja autocesta i obnova ostalih cesta;
- Turizam može potaknuti brži rast proizvodnje i trgovine, tako da turistička poduzeća nude autentične hrvatske proizvode pogotovo ako su konkurentni cijenom i kvalitetom.

***Threats* - OPASNOSTI**

- Konfliktne razvojne opcije;
- Opasnost od nekontrolirane izgradnje (apartmanizacije) koje bi mogla devastirati prostor, naš najvredniji turistički resurs;
- Nestimulativni makroekonomski okvir;
- Prirodni potencijal ugrožen je zbog šumskih požara, zbog nedovoljnog zbrinjavanja otpadnih voda i divljih deponija smeća, nekontroliranog lovačkog turizma, ribarenja dinamitom i podvodnim krivolovom;
- Potencijalno onečišćenje okoliša (Rijeka Po, potencijalno Janaf);
- Intenzivan razvoj međunarodne konkurencije u smislu novih koncepata, više kvalitete i boljih performansi operativnog poslovanja;
- Zbog nepovoljnog demografskog i cjelokupnog ekonomskog razvitka u zapadnoj Europi moguća stagnacija potražnje na visokoj razini;
- Moguća recesija u svjetskom gospodarstvu;
- Neplansko korištenje te špekulativne kupnje zemljišta mogu podići cijene zemljišta, što djeluje destimulirajuće na potencijalne investitore;
- Mogući nedostatak uske suradnje na svim političkim, administrativnim, gospodarskim i društvenim razinama;
- Neefikasnost implementacije prostornih planova i izigravanje prostorno-planske regulative;
- Predugačak proces privatizacije odgađa početak investicijskog procesa;
- Nedostatak kvalitetnog upravljanja destinacijom kao instrumenta održivog razvoja.

Iz navedenog se može zaključiti da današnju praksu masovnog turizma mora zamijeniti visokokvalitetan proizvod s visokom dodanom vrijednosti koji slijedi održivu strategiju. Hrvatska turistička industrija mora se temeljiti na kvaliteti i usluzi, objedinjujući tradiciju i fizičku ljepotu s originalnošću, što će turistima osim prilike za sunčanje pružiti i pravi kompleksni doživljaj.

Potrebno je dakle fokusirati se na stvaranje autentičnog hrvatskog iskustva, regiju po regiju. Slijedeći takvu strategiju, razvoj turističke industrije u Hrvatskoj znači

identifikaciju nacionalnih/lokalnih turističkih proizvoda svjetske klase – iskustava, upotpunjenih opipljivom robom i uslugama.

Hoteli i drugi smještajni kapaciteti u Hrvatskoj moraju nuditi standarde usluga koji odražavaju lokalne kulturne standarde, ali koji istodobno ispunjavaju očekivanja ciljanih tržišta. Restorani će nuditi inovativnu kuhinju temeljenu na hrvatskoj tradiciji, turoperatori će isticati kulturne, povijesne i prirodne znamenitosti koje su jedinstvene za regiju, a poduzetnici će razviti aktivnosti koje te znamenitosti pretvaraju u iskustva svjetske klase.

5.2.3. Mogućnosti razvoja suvremenih tipova turizma

Turističko tržište danas je dinamično i izrazito konkurentno. Opstanak na tržištu uvjetovan je praćenjem suvremenih trendova kroz koje se identificiraju tendencije kretanja potražnje, nove tržišne prilike, područja mogućih ulaganja i infrastrukturne potrebe. Kod planiranja razvoja turizma, identificiranje i implementacija dugoročnih trendova te prilagođavanje turističke ponude osnovni su preduvjeti za daljnji razvoj, povećanje konkurentnosti, ostvarenje većeg tržišnog udjela i rast koristi od turizma. Također, turizam općenito, a tako i pojedini tipovi turizma nude mnogobrojne mogućnosti za uspostavljanje suradnje aktera iz različitih sektora (javnog i privatnog, turističkog i neturističkog) i to na svim razinama funkcioniranja turizma.

U suvremenim analizama preferencija tržišta potražnje kao turistički potencijal Hrvatske ističe se nekoliko prisutnih tipova turizma koje će se ukratko i pojasniti:

- Odmorišni turizam
- Ekoturizam
- Kamping turizam
- Sportski turizam
- Kulturni turizam
- Avanturistički turizam
- Tematski turizam
- Naturizam
- Kružna putovanja
- Nautički turizam
- Zdravstveni turizam
- Wellness
- Poslovna putovanja te kongresni i incentive turizam
- Golf
- Seoski turizam

Odmorišni turizam je najčešći oblik turističkog putovanja s rastućim trendom razvoja. Sezonskog je karaktera i ovisi o slobodnom vremenu potencijalnih gostiju (o godišnjem odmoru, državnim, školskim i vjerskim praznicima). U današnje doba, svijet

ide duboko prema tzv. trećoj generaciji odmorišnog turizma (tzv. društvo snova i neponovljivih doživljaja, turizam visokih emocija...). Odmorišni turizam više ne podrazumijeva samo kvalitetan smještaj u hotelu, uređenu plažu i u boljem slučaju bazen. Da bi se dugoročno moglo zadržati postojeće i privući nove goste kojima je glavni motiv putovanja odmor postojeću turističku ponudu treba obogatiti raznim sadržajima i doživljajima kao što su: wellness sadržaji, sportski sadržaji, izletnički programi, itd.

Ekoturizam se od beznačajnih *početaka "ekološki i socijalno odgovornog načina putovanja"* razvio u gospodarski bitan proizvod *"putovanja s prirodnom komponentom"*. Ekoturizam stvara mogućnosti za razvitak dosad turistički slabo razvijenih regija, te za održavanje i financiranje zaštićenih područja. Ekoturizam je rastući tržišni trend u okviru šire industrije putovanja, s mogućnošću da bude važno sredstvo održivog razvoja. Naši nacionalni parkovi te ostala zaštićena područja velike atraktivnosti, sjajan su potencijal za razvoj ekoturizma, održivog lovnog turizma, seoskog turizma, odmora tijekom cijele godine te izletničkog turizma. Prepreka većem razvoju je što područja posebne prirodne vrijednosti nisu pripremljena i opremljena za prihvat i kvalitetan boravak većeg broja gostiju. Razvojem pješačke infrastrukture, sistema označavanja, odmorišnih punktova i adekvatnog prijevoza, znatno bi se unaprijedio turistički potencijal tih područja. Imperativ svakako mora biti stavljen na očuvanje prirode i kontrolu prometa kroz zaštićene predjele.

Kamping turizam je prikladan za sve starosne dobi te stoga broj kampera raste iz godine u godinu. Dugo se kamping turizam smatrao kao drugorazredni vid turizma. Naš Zakon upotrebljava riječ "komplementarni" turizam, iako danas kamperi čine 23% od ukupnog broja europskih turista, a na njih se odnosi i 22% ukupnog financijskog prometa u turizmu. Hrvatska koja ima idealne uvjete za razvoj tog vida turizma, gubi korak sa susjednim zemljama. Prenapučenost, stres, elektronika, prometni metež i sl. glavne su osobine današnjeg načina života. Kamp je jedno od najboljih mjesta za bijeg iz urbanih sredina, za sretanje drugih ljudi i za kontakt s prirodom.

Sportski turizam – turizam i sport su dvije međusobno srodne pojave bliskih funkcija u društvu što proizlaze iz činjenice prema kojoj su nositelji tih dvaju pojava u pravilu isti subjekti. Sport u suvremenom turizmu nema samo perceptivnu ulogu, nego je on ujedno važan sadržaj boravka u kojem turisti postaju aktivni i/ili pasivni sudionici

različitih sportova (turistički sport – sekundarna motivacija bavljenja sportom). Štoviše, sport postaje ne samo sadržaj boravka, nego često i glavni motiv za putovanje u određene destinacije kako bi se aktivno ili pasivno sudjelovalo na nekom sportskom događaju (sportski turizam – primarna motivacija bavljenja sportom). Hrvatska je pogodna posebice za sportaše rekreativce: vožnja biciklom kroz mnogobrojne bike staze, šetnju pješačkim stazama, planinarenje, špiljarenje, freeclimbing, tenis, paragliding; za aktivne sportaše zbog njihovih sportskih priprema kao i za rehabilitaciju, te za turiste-izletnike i njihovo edukativno upoznavanje s kulturološkim, povijesnim i prirodnim obilježjima.

Kulturni turizam postaje sve važniji dio ponude. Na području kulturnog turizma treba identificirati tržišne niše s posebnim kulturnim interesima; a vrlo je čest slučaj da gosti tijekom odmora posjete neku manifestaciju ili spomenik kulture. Naša je kulturna ponuda, iako se često spominje, nedovoljno kvalitetno prezentirana. Poboljšanjem označavanja kulturno-povijesnih spomenika, postavljanjem informativnih tabeli, prilagođavanjem radnog vremena muzeja, dvoraca i te atraktivnom prezentacijom bitno bi se povećala kvaliteta kulturne turističke ponude. Organiziranje širokog spektra manifestacija i maštovito prezentiranje kulturnih vrijednosti uključujući autohtona jela pruža mogućnost da se na temelju kulturnih potencijala Hrvatske kreira turizam doživljaja.

Seoski turizam – potencijal seoskih turističkih domaćinstava kao i mogućnost razvoja tog segmenta turističke ponude, prepoznala je službena turistička politika, te je nizom poticajnih mjera omogućila razvoj i investiranje u taj izrazito atraktivan turistički proizvod. Temelj razvojne i poslovne orijentacije svakoga gospodarstva koje se bavi turizmom kao dopunskom djelatnošću jest stvaranje specifičnog turističkog proizvoda u skladu s trendom turističke potražnje za zdravim načinom života, uz korištenje svih naših komparativnih prednosti – čisti i nezagađeni okoliš, raznovrsnost hrvatske seoske kuhinje, povijesno i kulturno naslijeđe hrvatskog ruralnog prostora, te aktivno odmaranje u istom.

Avanturistički turizam je zasigurno jedan od vrlo perspektivnih i atraktivnih oblika selektivnog turizma, koji Hrvatska može ponuditi na domaćem i inozemnom tržištu. Hrvatska ima vrlo velike mogućnosti za razvoj avanturističkog turizma s obzirom na svoja prirodna bogatstva i sve komparativne prednosti koje pogoduju razvoj istog. To

je prije svega zdrav i očuvan okoliš te prirodni resursi pogodni za razne oblike aktivnog odmaranja.

Tematski turizam je postao jedan od najvažnijih katalizatora razvitka. Uglavnom se temelji na 3-E principu: zabava, uzbuđenje, te obrazovanje (*Entertainment, Excitement, Education*), te uključuje turističku ponudu i sadržaje koji kombiniraju ta tri elementa. Hrvatska svoj ogromni potencijal kulturne baštine te prirodnih ljepota može na nebrojene načine kombinirati, te privući turiste jedinstvenim doživljajima.

Kružna putovanja nude kao gotovo nijedan drugi način putovanja mogućnost da se u kratkom vremenu puno vidi. To objašnjava i velike stope porasta kod kružnih putovanja i izglede za proširenjem tog segmenta.

Nautički turizam predstavlja kretanje turista u plovilima po moru uključujući njihovo pristajanje u marinama i obuhvaća svu infrastrukturu u marinama potrebnu za njihov prihvat. Ono omogućuje prisniji kontakt s prirodom, bijeg od buke i zagušenih plaža. Iako hrvatska obala s istaknutom razvedenošću i velikim brojem otoka predstavlja gotovo savršenu turističku destinaciju za nautičare, on još uvijek ne ostvaruje odgovarajuću materijalnu dobit koliku bi mogao s obzirom na njegove potencijale. Intenzivniji razvoj možemo pratiti u zadnjih 15 godina, a njegov se pravi razvoj tek očekuje.

Naturizam – prema definiciji sa Svjetskog kongresa INF-a iz 1974. "Naturizam je način života u skladu s prirodom. On se očituje u zajedničkoj nagosti, samopoštovanju i uvažavanju drugačijeg načina razmišljanja i poštivanju okoliša". To znači da je naturizam u prvome redu način života u kojem se njeguje tijelo, tj. sport i briga o zdravlju igraju važnu ulogu, na što se danas više nego ikad obraća pozornost. Hrvatska je treća nacija u Europi po kapacitetu, a Maistra u naturist parku Koversada posjeduje jedan od najvažnijih naturističkih brendova u Europi. Rast ostvarenja u naturizmu je nešto manji od prosječnog rasta, ali oni koji su pronašli svoj identitet i pravilno se pozicionirali igrajući na kartu kvalitete povećali su i svoju profitabilnost (npr. Valalta).

Zdravstveni turizam kao jedan od važnih trendova današnjeg turizma, također može pronaći svoje mjesto u našoj turističkoj ponudi. Morski zrak, talasoterapija te brojni izvori ljekovite termalne vode u unutrašnjosti trebaju odgovarajuću infrastrukturu da bi se pozicionirali na tržištu kao kvalitetna turistička ponuda. Jedna od velikih prednosti takva

turizma je mogućnost poslovanja tijekom cijele godine. Imajući na umu heterogenost zdravstveno-turističkoga proizvoda (terme, talasoterapija, klimatoterapija, *wellness* centri, *beauty* centri, itd.), gotovo je nemoguće precizno definirati veličinu ukupne ponude u europskim razmjerima.

Wellness **–** nadograđujući se na osnovnu sportsko-rekreativnu ponudu, intenzivno se razvija i tržište ***"wellnessa"***. Termin nastao kao kovanica engleskih riječi *"wellbeing" i "fitness", "wellness"* je pojam koji bi u slobodnu prijevodu značio "osjećati se dobro". Osim fitnesa i sporta, *"wellness"* programi uobičajeno pridaju veliku pažnju zdravoj, balansiranoj prehrani, postizanju "ravnoteže duha i tijela" putem niza metoda uključujući jogu, meditaciju, aromaterapiju, akupunkturu, refleksoterapiju, različite vrste masaža, te je, nadalje, izrazito bitna "prirodnost" svih materijala, tvari i postupaka koji se rabe. Cilj *"wellness"* odmora jest opća regeneracija organizma i zdravstveni oporavak kroz vježbu, zdravu prehranu i boravak u ambijentu u kojemu nema svakodnevnoga stresa. U kontekstu zdravstvenoga turizma, *"wellness"* zdravstveno-rekreacijski programi zasigurno su najopćenitiji, međutim to ne umanjuje drugu činjenicu, a ona se odnosi na potrebu profiliranja i specijalizacije i za tu vrstu ponude kako bi se postigla odgovarajuća razina kvalitete sadržaja programa, smještajnih kapaciteta i cjelokupnog okruženja.

Golf – sport koji bilježi najveći rast u posljednjih desetak godina. O snazi golfskog tržišta najrječitije govori podatak da danas u svijetu preko 100 milijuna ljudi rekreativno igra golf. U okviru međunarodnih putovanja, 1,1 milijun osoba godišnje kao glavni motiv putovanja navodi bavljenje golfom, pri čemu ih 75% dolazi iz Velike Britanije, Švedske, Njemačke i Francuske, a nemojmo zaboraviti da strast za tom igrom natjera čak 49 posto američkih golfera na prekooceansko putovanje u Europu. Golf-turist je "nomad" koji mijenja igrališta dnevno, ako se ista nalaze unutar 30 km od njegove lokacije. Zato idealno igralište ima još najmanje dva igrališta u bližoj okolici. Ti turisti osim što igraju više troše i u izvanpansionskoj ponudi. U ovom trenutku biti s jednim pravim golfskim igralištem u funkciji (Krašić kraj Zagreba) i nekoliko vježbališta, za hrvatski je turizam teško shvatljiva i objašnjiva činjenica. Stoga, golfska ponuda treba predstavljati bitan element razvojne strategije hrvatskog turizma. Uvođenje tog proizvoda značilo bi otvaranje novih tržišta, dolazak novih gostiju i stvaranje novog imidža Hrvatske kao turističke regije.

Poslovna putovanja te kongresni i incentive turizam je jedan od najprofitabilnijih segmenata turizma u svijetu. Broj sudionika kongresnih i incentive putovanja u stalnom je porastu, ali i broj turističkih destinacija koje se profiliraju kao kvalitetne kongresne destinacije. Hrvatska se kao kongresna destinacija znatnije razvija posljednjih nekoliko godina, te sada raspolaže sa 75 kongresnih centara, a ulaganjem u kongresnu industriju i organizacijom kongresne ponude u Hrvatskoj prednjače Zagreb i Istra, te Dubrovnik i Opatija.

5.3. Pravni okvir i iskustva javno privatnog partnerstva u turizmu u Republici Hrvatskoj

Radi boljeg razumijevanja iskustava koje slijede kao i odabira modela partnerstva u turizmu, potrebno je prvo ukratko izložiti pravni okvir kojim se propisuje uspostavljanje javno privatnog partnerstva u Hrvatskoj.

5.3.1. Pravni okvir za uspostavljanje javno privatnog partnerstva

Zakon o javno-privatnom partnerstvu je u Republici Hrvatskoj donesen tek krajem listopada 2008. godine.[286] Do donošenja tog Zakona nije bilo zakona koji bi specifično regulirali javno privatno partnerstvo već su postojale Vladine *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP)* koje je Sabor donio u srpnju 2006. godine.[287]

Smjernice tumače što je javno privatno partnerstvo, tko predstavlja javnog partnera i oblike njegova sudjelovanja u partnerstvu, određuju postupak izbora privatnog partnera i uspostavljaju kontrolu nad procesom. Partnerstvo se odnosi na oblike suradnje između javnih i privatnih partnera čiji je cilj osigurati financiranje, izgradnju, obnovu, upravljanje ili održavanje infrastrukture ili pružanje usluga. Bitno je napomenuti da se te Smjernice odnose samo na "isključivo ugovorni oblik JPP-a" (PFI i kocesijske modele) dok se sljedeće vrste dugoročnih ugovora između jedinica javnog sektora i privatnih

[286] *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Narodne novine, br. 129/08.
[287] *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06.

partnera, ne smatraju "isključivo ugovornim oblikom JPP-a", niti javno privatnim partnerstvom:

- dugoročni ugovor o uslugama temeljem kojeg javni sektor nabavlja samo usluge, npr. održavanje, bez kapitalnih investicija od strane privatnog partnera;
- ugovor o projektiranju i gradnji građevine za javni sektor;
- osnivanje novog trgovačkog društva (pravne osobe) u kojem jedinica javnog sektora i privatni partner zajednički imaju dionice ili udjele;
- osnivanje novog ugovornog zajedničkog pothvata (*joint venture*), koje je sastavljeno od uloga jedinica javnog i privatnog sektora, a koje nije registrirano kao trgovačko društvo ili kao posebna pravna osoba;
- državna jamstva, koje Vlada daje privatnoj tvrtki kao podršku određenim poslovnim aktivnostima;
- ugovori o najmu (*leasing*), kojim jedinica javnog sektora, u zamjenu za naknadu, koristi građevinu u vlasništvu privatne tvrtke kroz neko razdoblje određeno ugovorom (slučaj financijskog leasinga);
- djelomična ili potpuna privatizacija imovine u državnom vlasništvu putem privatnih poduzetnika

S druge strane, prema Zakonu javno privatno partnerstvo je dugoročan partnerski odnos između javnog i privatnog partnera koji ima sljedeća osnovna obilježja:

"a) privatni partner od javnog partnera preuzima:

– obvezu projektiranja, gradnje i/ili rekonstrukcije javne infrastrukture, uključujući gradnju i/ili rekonstrukciju javnih informacijsko-komunikacijskih sustava, i/ili građevine od javnog interesa, preuzimajući pri tome i jednu ili više obveza kao što su financiranje, upravljanje i održavanje, a u svrhu pružanja krajnjim korisnicima javne usluge iz okvira mjerodavnosti javnog partnera, ili u svrhu osiguravanja javnom partneru potrebnih preduvjeta za pružanje javnih usluga iz okvira njegovih mjerodavnosti, ili
– pružanje krajnjim korisnicima javnih usluga iz okvira mjerodavnosti javnog partnera, uključujući pružanje usluga upravljanja informacijsko-komunikacijskim sustavima od javnog interesa, odnosno pružanja javnih usluga krajnjim korisnicima na izgrađenim informacijsko-komunikacijskim sustavima.

b) u zamjenu za preuzete obveze, javni partner može na privatnog partnera prenijeti određena stvarna prava i/ili privatnom partneru dodijeliti koncesiju i/ili privatnom partneru plaćati naknadu u novcu,

c) svaki od partnera preuzima odgovornost za rizik na koji može utjecati, ili je odgovornost podijeljena, a s ciljem optimalnog upravljanja rizikom tijekom trajanja projekta JPP-a, uz ostalo i korištenjem upravljačkih, tehničkih, financijskih i inovacijskih sposobnosti privatnog partnera, te promicanjem razmjene vještina i znanja između javnog i privatnog partnera."[288]

Privatnom partneru može biti dopušteno i obavljanje gospodarske aktivnosti u okviru provedbe projekta javno privatnog partnerstva, ali samo ako mu na drugi način nije moguće osigurati potrebnu razinu isplativosti sudjelovanja u projektu i povrat uloženih sredstava. Predmet javno privatnog partnerstva ne može biti isključivo isporuka robe, kao niti isključivo koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

Nadalje, sukladno Zakonu razlikuje se ugovorno od statusnog javno privatnog partnerstva. U ugovornom se međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o javno privatnom partnerstvu dok se statusno temelji na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekta partnerstva, pri čemu se taj odnos između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu može zasnovati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom trgovačkom društvu, ili na otkupu vlasničkog udjela u postojećem trgovačkom društvu.

Također, tim se Zakonom uređuje postupak pripreme, predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno privatnog partnerstva, prava i obveze javnih i privatnih partnera te osnivanje i mjerodavnosti Agencije za javno-privatno partnerstvo.[289]

[288] *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, čl. 2., st. 1., Narodne novine, br. 129/08.
[289] Između ostalog, Agencija provodi postupak ocjene i odobravanja prijedloga projekata javno privatnog partnerstva, dokumentacije za nadmetanje, te konačnih nacrta ugovora. Prema: *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Narodne novine, br. 129/08.

5.3.2. Iskustva javno privatnog partnerstva u turizmu u Republici Hrvatskoj

Promatrajući iskustva Hrvatske u praktičnoj provedbi projekata nekim od oblika partnerstva treba istaknuti sljedeće. U gospodarstvu Hrvatske općenito, može se izdvojiti nekoliko projekata izgradnje javnih građevina i infrastrukture uspješno realiziranih po modelu javno privatnog partnerstva ("isključivo ugovornih oblika JPP-a"). Primjenom Privatne financijske inicijative (PFI) izgrađene su osnovne škole i športske dvorane u Varaždinskoj županiji te srednje škole i športske dvorane u Koprivnici u trajanju ugovora od 25 godina. Koncesijski model primijenjen je na izgradnji infrastrukturnih projekata pročistača voda u Zagrebu (trajanje koncesije je 25 godina) te izgradnje autoputa Zagreb – Macelj (dio Trans-europske mreže, 10A) u trajanju koncesije od 25 godina.

Osim Varaždina i Koprivnice i drugi gradovi u Hrvatskoj su počeli razmišljati o javno privatnom partnerstvu. Saborski zastupnik Velimir Pleša je naveo primjer kako bi se tržnica u Čakovcu mogla urediti po modelu javno privatnog partnerstva dok je gradonačelnik Rijeke Obersnel naveo da Grad Rijeka projekte poput izgradnje sportske dvorane Zamet, nove zgrade Gradske knjižnice, poslovno-komercijalnog kompleksa na području bivše tvornice Rikard Benčić, novog autobusnog kolodvora ili ulaganja u gradske prometnice namjerava financirati kroz javno privatno partnerstvo ili putem izdavanja korporativnih obveznica.

Zahvaljujući tim pozitivnim iskustvima u Hrvatskoj je prisutno mišljenje da bi projekt javno privatnog partnerstva mogao biti hrvatski *new deal* s kojim se može pokrenuti Hrvatsku i u četiri puta kraćim rokovima sagraditi potrebne infrastrukturne objekte. Ugovaranjem i izvođenjem većeg broja projekata u vrlo kratkom razdoblju i podjeli rizika između privatnih poduzetnika i javne vlasti radi efikasnog i efektivnog korištenja sredstava poreznih obveznika, umjesto u 25 godina, sve što treba u županijama, gradovima i općinama moglo bi se sagraditi za pet, šest ili sedam godina.[290]

Što se turizma i turističkih projekata tiče, smatra se da se javno privatnim partnerstvom može omogućiti brža izgradnja i bolje upravljanje ugostiteljskim i

[290] Iz govora premijera Sanadera, predstavljajući u Hrvatskom saboru prijedlog *Smjernica za primjenu ugovornih oblika JPP-a*. *Vjesnik On – Line*, 8. srpnja 2006., članak pod naslovom "Projekt javno-privatnog partnerstva kao hrvatski *new dea*l".

turističkim objektima koji bi imali niz pozitivnih učinka na turizam i gospodarstvo općenito. Neki od tih učinaka su:

- utjecaj i na podizanje općeg nivoa kvalitete ugostiteljskih i turističkih usluga,
- utjecaj na podizanje kvalitete turističke destinacije,
- mogućnost cjelogodišnje ugostiteljske i turističke aktivnosti na određenom području,
- dolazak većeg broja zadovoljnih gostiju,
- otvaranje novih radnih mjesta u turizmu i njemu pratećim djelatnostima te veći broj zapošljavanja nezaposlenih,
- oživljavanje i pokretanje i sekundarnih gospodarskih djelatnosti koje su u direktnoj ili indirektnoj vezi s ugostiteljstvom i turizmom,
- podizanje dohotka i životnog standarda stanovnika određene destinacije.

Međutim usprkos takvim razmišljanjima koja turizam prepoznaju kao vrlo snažan ekonomski generator, praktična iskustva implementacije modela javno privatnog partnerstva u turizmu su vrlo skromna. Iako postoje određena iskustva na nacionalnom nivou, u Hrvatskoj se različiti oblici javno privatnog partnerstva u turizmu smatraju pogodnijim za niže upravljačke razine poput regionalne, lokalne ili gradske.

Kao jedan od najdugovječnijih primjera partnerstva na nacionalnoj razini može se istaknuti djelovanje Hrvatske turističke zajednice (HTZ) koja surađujući s turističkom industrijom (privatnim sektorom) djeluje na području marketinga i promocije hrvatskog turizma u svijetu.[291] U tom smislu, *World Tourism Organization Bussiness Council* (WTOBC) smatra javno privatno partnerstvo jednim od ključnih čimbenika za unapređenje konkurentnosti turističke industrije.[292]

S druge strane, lokalne samouprave i predstavnici turističke industrije u turistički najrazvijenijim regijama Hrvatske (Istra i Kvarner) svjesni su činjenice da privatni i javni sektor moraju zajednički sudjelovati u procesu planiranja budućeg razvoja turizma ako žele da takav razvoj zadovolji interese svih zainteresiranih strana. Glavni plan razvoja

[291] Perić, M., Dragičević, D., "PPP and Master Plan for Tourist Destination Kvarner – Croatia", rad prezentiran na *11.th International PPP Conference 'Public and Private Sector Partnerships: Enhancing Sustainable Development'*, 25.-28 May 2005., FEAA-University "Al.I.Cuza" Iaşi, Rumunjska
[292] WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, op. cit., str. 57.

turizma Istre[293] i Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije[294] su inicijative koju podupiru takva razmišljanja. Iako se u smislu danas važećih Smjernica i Zakona ti planovi ne mogu definirati kao javno privatno partnerstvo[295], oni su jedan od prvih pokušaja partnerstva na području planiranja turističkog razvoja na regionalnoj upravljačkoj razini te su od snažnog utjecaja na druge slične strateške projekte koji se namjeravaju realizirati u budućnosti.[296] Također, Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije ima neke specifične aspekte partnerstva koji zaslužuju da se detaljnije izlože.

Također, u nastavku će se prikazati i iskustvo Grada Šibenika i Zagorsko-krapinske županije u realizaciji turističkih projekata po modelu javno privatnog partnerstva te pregled ulaganja u hrvatski turizam po županijama pri čemu se poseban naglasak daje aktivnostima javnog sektora.

5.3.2.1. Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije – partnerstvo u praksi

Izrada Glavnog plana razvoja turizma Primorsko-goranske županije obuhvatila je tri strateška partnera. Naručitelji studije koji su snosili troškove izrade studije bili su Primorsko-goranska županija kao predstavnik javnog sektora te Turistička zajednica Primorsko-goranske županije koja zastupa interese privatnog sektora. Treći partner, zadužen za izradu Glavnog plana, bilo je Sveučilište u Rijeci kao predstavnik javnog sektora. Prisutnost Sveučilišta od iznimne je važnosti jer je to prvi slučaj u Hrvatskoj da je jedna javna znanstveno-obrazovna institucija kao partner sudjelovala u planiranju turističkog razvoja.

Tijekom izrade partneri su nastojali uključiti što je moguće više i lokalne vlasti, lokalno stanovništvo i lokalnu turističku industriju. Nakon završetka svake od faza istraživanja, rezultati su prezentirani i testirani putem javnih radionica i upitnika koje

[293] THR and Horwath Consulting Zagreb, *Master Plan razvoja turizma (2004.-2012.) - Istra*, Konačni dokument, 2003.
[294] Perić, J. et. al., *Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije*, Fintrade & Tours d.o.o., Sveučilište u Rijeci, Rijeka, 2005.
[295] *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06. i *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Narodne novine, br. 129/08.
[296] Primjerice, Glavni plan razvoja turizma Ličko-senjske županije, Zadarske županije i slično.

organiziraju Turističke zajednice i lokalne vlasti. Glavni cilj tih aktivnosti bio je dobiti podršku javnosti za predloženi budući razvoj turizma jer bi u suprotnom, neslaganje i nezadovoljstvo lokalnog stanovništva i turističke industrije oko budućeg razvoja turizma moglo imati negativne posljedice na cijelokupan proces.

Izrada Glavnog plana dovršena je u ožujku 2005. godine te prihvaćena od naručitelja nekoliko mjeseci kasnije.

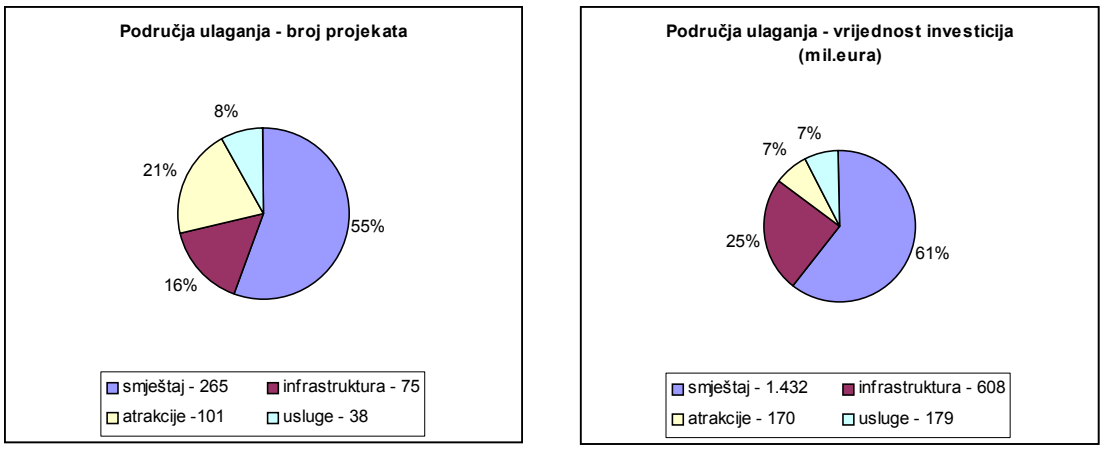
Glavni plan sadrži nekoliko ključnih poglavlja od kojih valja izdvojiti Model restrukturiranja i repozicioniranja destinacije Kvarner temeljen na principima cjelokupnog upravljanja kvalitetom (Integrated Quality Management – IQM) što znači da treba imati povoljan učinak na sve sudionike turističkog razvoja – turističku industriju, turiste, lokalno stanovništvo i okoliš.[297]

Za opći cilj izabranog modela istaknut je ekonomski prosperitet i veća kvaliteta života lokalnog stanovništva kao prvenstveni motiv i kriterij svih aktivnosti i mjera razvoja turizma. Sukladno općem cilju, posebno su istaknute i tri podvrste ciljeva razvoja turizma, ekonomski, sociokulturni i ekološki. Konačan doseg ostvarenja tih ciljeva treba biti razvoj temeljen na načelima održivosti, odnosno održivog razvoja kao koncepcije koja osigurava dugoročni boljitak lokalnom stanovništvu i zajednici s jedne strane, te zadovoljstvo turista s druge strane.

Važan sadržaj tog dijela Glavnog plana jest i definiranje sadržajnog opsega modela odnosno pregled različitih razvojnih projekata koje se sukladno prioritetima i važnosti planira izvesti tijekom narednih deset godina odnosno do kraja 2015. godine. Ukupno je navedeno 479 projekata ukupne vrijednosti gotovo 2,4 milijarde eura i za svaki od projekata navedeni su glavni nositelji i investitori. Najveći broj projekata i oko 60% ukupnog iznosa ulaganja odnosi se na unapređenje i izgradnju smještajnih kapaciteta. Najmanji broj projekata odnosi se na usluge (uključujući marketing).

[297] Cf., Perić, J. et. al., *Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije*, op. cit., str. 176. Autori Glavnog plana slijedili su principe IQM-a sukladno: European Commission, *Towards quality coastal tourism: Integrated quality management (IQM) of coastal tourism destinations*, European Commission, Brussels, 2000., str. 13.

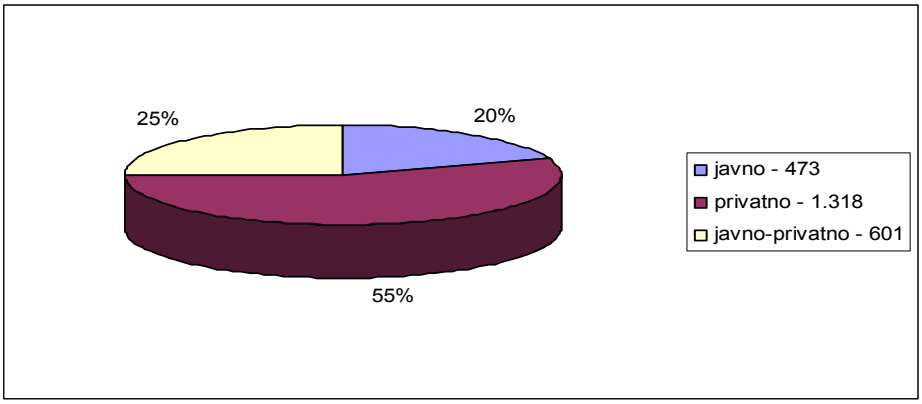
Grafikon 5: Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije – područja ulaganja



Izvor: Perić, J. et. al., *Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije*, op.cit.

Navedeni razvojni projekti temelje se na zajedničkom pothvatu javnog i privatnog sektora. Privatni sektor je glavni investitor te sudjeluje s čak 83% u ukupnom iznosu ulaganja u smještaj, odnosno sa 55% u cjelokupnom iznosu ulaganja. Javni sektor sudjeluje sa samo 20% u ukupnom iznosu ulaganja, ali zato postaje glavni investitor kada je riječ o ulaganju u infrastrukturu (70%). Treba naglasiti da će se čak 38% od ukupnog ulaganja u atrakcije i usluge te 25% od ukupnog ulaganja realizirati partnerstvom između javnog i privatnog sektora odnosno nekim od modela javno privatnog financiranja.

Grafikon 6: Ukupna ulaganja javnog, privatnog i javno privatnog sektora (mln kn)



Izvor: Perić, J. et. al., *Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije*, op. cit.

Vezano uz ulaganja, treba spomenuti da će se u sklopu Razvojne agencije Primorsko-goranske županije osnovati tzv. KISS (Kvarner Investment Support System)

odnosno baza podataka koja sadrži sve podatke o pojedinim projektima (namjeni, iznosu potrebnih ulaganja ...), pravnim aspektima ulaganja i slično. Ta će baza biti dostupna javnosti i svim potencijalnim investitorima (internet) što je ključno za realizaciju predloženih razvojnih projekata a time i za budući turistički razvoj destinacije.

Osim razvojnih projekata i ulaganja jedan od ključnih sadržaja Glavnog plana su marketinške aktivnosti odnosno destinacijski marketing, razrada marketinških strategija i taktika te promocije selektivnih oblika turizma. Marketinški koncept nužno slijedi odabrane ključne elemente odabranog modela restrukturiranja i repozicioniranja te naglašava prostorne i ljudske resurse, kulturno-povijesno nasljeđe, atrakcije i ostale raspoložive turističke resurse. Drugim riječima, on naglašava perceptivne čimbenike koji izravno i neizravno podržavaju misiju, viziju i ciljeve odabranog modela.

Autori Glavnog plana posebno ističu kako je dugoročno na području marketinga moguće uspostaviti suradnju javnog i javnog, javnog i privatnog te privatnog i privatnog sektora. Suradnja navedenih sudionika na svim upravljačkim razinama može da rezultira znatnim sinergijskim učincima o čemu će izravno ovisiti i praktična provedba marketinških planova.

Jedna od bitnih značajki Glavnog plana jest da se prvi put u Hrvatskoj insistira na monitoringu cjelokupnog predloženog razvojnog procesa, a čiji su troškovi planirani u okviru ukupnih ulaganja. Proces monitoringa donosi kontinuirano i dinamičko praćenje, mjerenje i evaluaciju rezultata korištenjem nekih općih i specifičnih kvantitativnih i, što je još važnije, kvalitativnih pokazatelja razvoja turizma.[298]

Sukladno tome, proces monitoringa podrazumijeva kontinuirani kontrolni mehanizam zasnovan na principu povratne sprege koji je na temelju tekućih podataka o stanju destinacije sposoban intervenirati i izvršiti potrebne promjene u sustavu. Samo na taj način može se uspješno oduprijeti različitim prijetećim silama iz okoline te osigurati turistički razvoj koji je ekonomski, socijalno, kulturološki i ekološki održiv.

Zaključno, treba ponovno naglasiti da će praktična provedba Glavnog plana imati važnu ulogu u uspostavljanju različitih oblika partnerstva javnog i privatnog sektora u

[298] Sličan sustav pokazatelja u obliku specifičnog upitnika formuliranog za procjenu dosegnute razine kvalitete u turističkoj destinaciji i njezinim relevantnim turističkim proizvodima i uslugama – *Qualitest* – prihvatila je Europska Unija. Opširnije u: *A Manual for Evaluating the Quality Performance of Tourist Destinations and Services,* Office for Official Publications of the European Communities, Enterprise DG Publication, 2003., str. 8.

Županiji i to osobito na nižim upravljačkim razinama između gradova, općina i predstavnika lokalne turističke industrije. Istodobno, omogućit će uključivanje i razvoj ostalih pratećih djelatnosti koje su izravno i/ili neizravno vezane uz turizam (proizvodnja hrane, namještaja, tradicionalne obrte i slično) što će pridonijeti općeg gospodarskom napretku.

5.3.2.2. Primjer realizacije turističkih projekata Grada Šibenika po modelu BOT

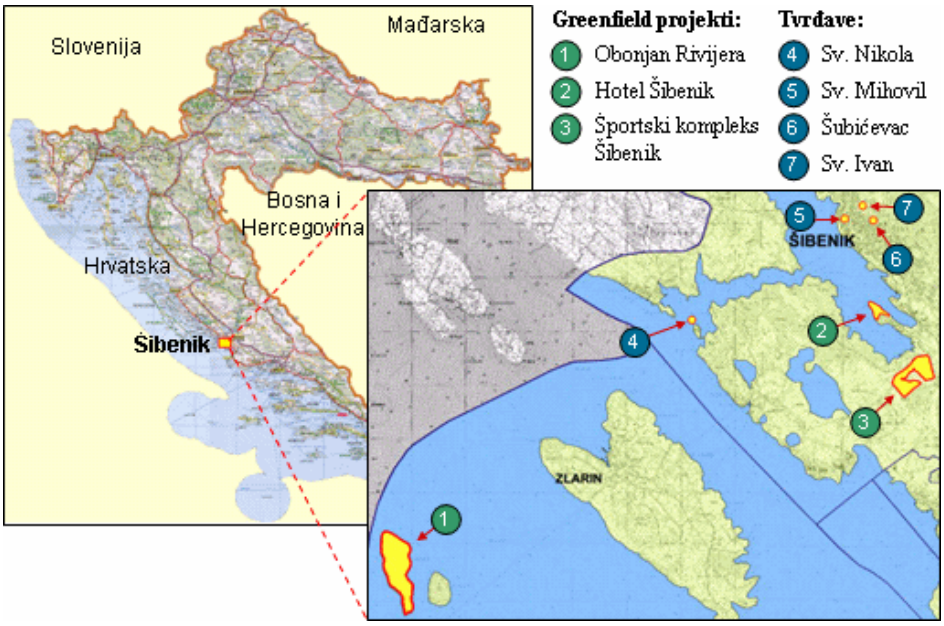
Grad Šibenik kao poznata hrvatska turistička destinacija aktivno razmišlja o unapređenju svoje turističke ponude. S ciljem razvoja turističkih objekata i sadržaja visoke kvalitete kako bi se omogućile cjelogodišnje turističke, ali i sportske, kulturne i druge aktivnosti, Grad Šibenik planira realizirati sedam strateški važnih turističkih projekata:

1. *greenfield* projekt Obonjan Rivijera na otoku Obonjan – integrirano turističko odredište veličine površine oko 545.000 m^2 koje uključuje hotele (4*) i turističko naselje s vilama do maksimalno 3.000 ležajeva, luku nautičkog turizma do maksimalno 200 vezova, te druge prateće objekte i sadržaje;
2. *greenfield* projekt Hotel Šibenik na poluotoku Mandalina (površine oko 56.000 m2) koji preeviđa izgradnju luksuznog hotela do 400 ležajeva zajedno s trgovačko – poslovnim, športskim i drugim sadržajima te marinu veličine 400 vezova;
3. Športski kompleks Šibenik – sportsko-rekreacijski kompleks s otvorenim i zatvorenim sportsko-rekreacijskim objektima i sadržajima te pripadajućim smještajnim (hotel do 80 kreveta), trgovačkim i zabavnim objektima i sadržajima ukupne površine od oko 240.000 m2;
4. četiri gradske tvrđave (sv. Nikole, sv. Mihovila, sv. Ivana i Šubićevac) na ukupnoj površini od oko 28.000 m2:
   - u projektu tvrđave Šubićevac na lokaciji Brdo Šubićevac (3.800 m2) planira se izgradnja ekskluzivnog hotel manjeg smještajnog kapaciteta, te valorizacija kulturne i prirodne atrakcije (vidikovac).

Navedeni se projekti planiraju provesti **koncesijskim** ili **BOT (*Build - Operate - Transfer*)** modelom javno privatnog partnerstva sukladno kojem bi se privatnom partneru

ustupilo pravo građenja i/ili koncesija na rok do 50 godina. Privatni partner imat će obvezu projektiranja, financiranja, izgradnje i upravljanja objektima i sadržajima na lokaciji projekta, te će u potpunosti snositi tržišni rizik. Javni sektor (Grad Šibenik i Republika Hrvatska) ne daju nikakve financijske garancije za realizaciju projekata.

Slika 3: Turistički projekti Grada Šibenika po BOT modelu



Izvor: http://www.synergics.hr/hr/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=138 (dostupno 2. 9. 2008).

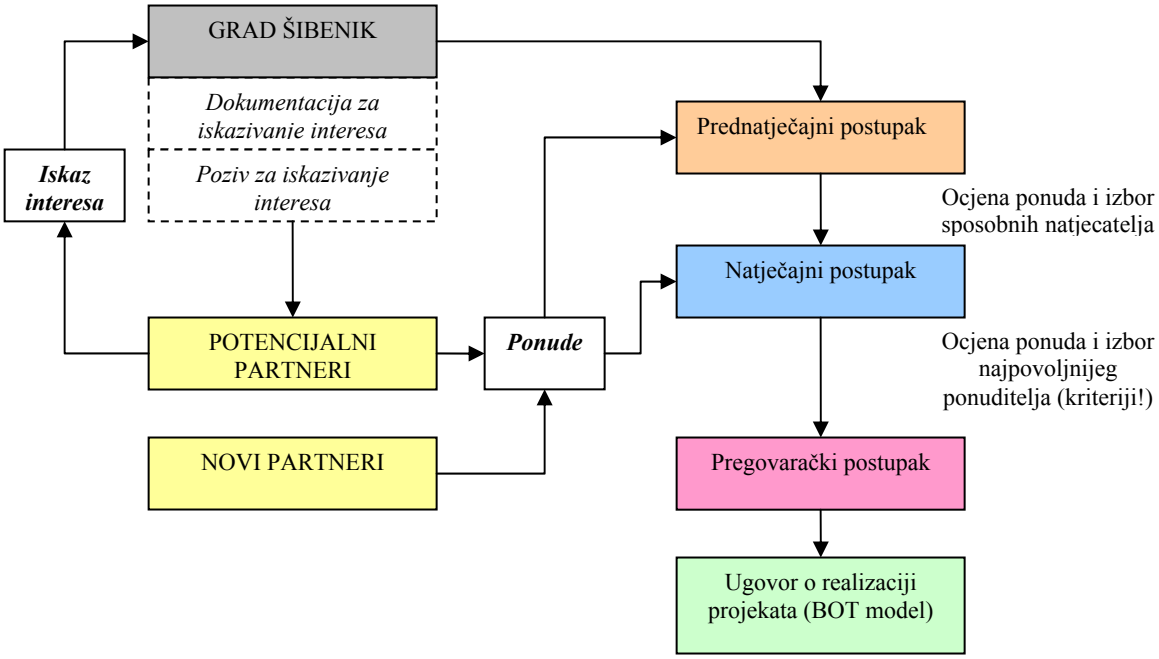
Kako bi se ustanovilo postoji li ili ne interes potencijalnih privatnih partnera za realizaciju naprijed navedenih turističkih projekata, Grad Šibenik pripremio je *Dokumentaciju za iskazivanje interesa*, te je 9. listopada 2006. godine objavljen *Poziv za iskazivanje interesa za realizaciju turističkih projekata Grada Šibenika po BOT modelu*.

U navedenim dokumentima potencijalnim privatnim partnerima dane su osnovne informacije (lokacija, planirani sadržaji, građevinski parametri i sl.) o svih sedam turističkih projekata te je propisan postupak izbora privatnog partnera te model realizacije projekata. Tako je propisano da Grad Šibenik planira izabrati privatne partnere koji će po BOT modelu realizirati turističke projekte Grada Šibenika.

U *Pozivu* su potencijalni partneri pozvani da do 17. studenoga 2006. godine podnesu *Iskaz interesa* za jedan ili više projekata za čiju su realizaciju zainteresirani te je

navedeno da će privatni partneri biti izabrani putem prednatječajnih i natječajnih postupaka, koji će se provoditi zasebno za svaki od spomenutih turističkih projekata. Pored toga, navedeno je da će se prednatječajni i natječajni postupak za svaki od navedenih projekata provesti isključivo ako se u toj fazi pokaže da postoji zadovoljavajući interes potencijalnih privatnih partnera te da iskazivanjem interesa, potencijalni privatni partneri mogu utjecati i na definiranje budućih obveznih parametara za prednatječajne i natječajne procese.[299]

Shema 16: Prikaz radnji vezano za pripremu i realizaciju turističkih projekata po BOT modelu na području Grada Šibenika



Natječajni postupak provest će se s ponuditeljima koji tijekom prednatječajnog postupka budu ocijenjeni kao sposobni, a osnovni kriteriji o kojima će ovisiti izbor najboljeg ponuditelja su:

- usklađenost ponude sa zadanim uvjetima,

[299] Odluka o provođenju Prednatječajnog postupka donijet će se temeljem rezultata postupka iskazivanja interesa. Početak Natječajnog postupka pak ovisi o tome je li prethodno proveden prednatječajni postupak. Također je propisano da sudjelovanje u postupku ispitivanja interesa nije preduvjet za sudjelovanje u prednatječajnom i/ili natječajnom postupku. Više informacija o projektima, modelu realizacije projekta, načinu izbora privatnih partnera, te upute na koji način pripremiti *Iskaze interesa*, zainteresirani su mogli dobiti preko društva Sinergijske solucije, s kojim je Grad Šibenik, kao klijent, potpisao ugovor 4. srpnja 2006. godine, a vezano za pripremu realizacije spomenutih turističkih projekata.

- financijska sposobnost privatnog partnera,
- tehnička sposobnost odnosno iskustvo u razvoju kapitalno intezivnih projekata, iskustvo u upravljanju turističkim projektima, iskustvo u realizaciji projekta po BOT modelu i predloženi koncept realizacije projekta te komercijalni uvjeti.

U slučaju uspješnog dovršetka pregovaračkog postupka, s izabranim privatnim partnerom (tvrtkom ili konzorcijem tvrtki) sklopit će se ugovor o realizaciji projekta po BOT modelu kojim će privatni partner preuzeti odgovornost za realizaciju pojedinog projekta.

Predloženi koncept realizacije sedam turističkih projekata Grada Šibenika polučio je znatan interes potencijalnih privatnih partnera. Ukupno 24 privatne domaće i strane tvrtke iskazale su interes, te je na temelju takvih rezultata i "Studije izvodljivosti investicijskog turističkog programa Grada Šibenika po modelu javno-privatnog partnerstva" koju je izradilo društvo Sinergijske Solucije, Grad Šibenik donio odluku o pokretanju paralelnih postupaka izbora privatnih partnera za projekte Obonjan Rivijera i Hotel Šibenik sukladno sljedećem terminskom planu:

- kvalifikacijski postupak kao prva faza postupka izbora privatnog partnera za svaki od ta dva projekta započet je 15. prosinca 2006. godine objavom poziva za sve zainteresirane potencijalne privatne partnere u *Financial Timesu*, Jutarnjem listu i Poslovnom dnevniku, a trajat će do 23. veljače 2007. godine. U navedenim pozivima, Grad Šibenik poziva sve zainteresirane domaće i strane pravne osobe da sukladno Dokumentaciji za nadmetanje dostave svoje prijave do 23. veljače 2007. godine;[300]
- nakon roka za dostavu prijava, Grad Šibenik izabrat će kvalificirane natjecatelje koji će biti pozvani da dostave svoje ponude;
- do kraja svibnja odnosno lipnja 2007. godine, Grad Šibenik će s najboljim ponuditeljima obaviti pregovarački postupak;
- do kraja srpnja 2007. godine dovršit će pregovarački postupak i potpisati ugovore o realizaciji navedenih projekata;[301]

[300] Pravo sudjelovanja u nadmetanju, temeljem navedenih poziva, ima svaka domaća i strana pravna osoba koja je registrirana sukladno zakonima države sjedišta tj. Republike Hrvatske.

[301] Prema dostupnim podacima, dana 20. kolovoza 2007. godine potpisan je Ugovor o realizaciji projekta Hotel Šibenik između Grada Šibenika i privatnog partnera, a dana 20. ožujka 2008. godine potpisan je

- ❖ nakon potpisivanja ugovora o realizaciji projekata privatni partneri mogu započeti poslove vezano za izgradnju navedenih turističkih projekata.

Dodatno tijekom 2007. godine očekuje se pokretanje postupka izbora privatnog partnera za projekt Športski kompleks Šibenik, te za barem jednu od gradskih tvrđava.

S obzirom na geostrateški položaj Grada Šibenika, njegovu izuzetno atraktivnu kulturno – povijesnu baštinu kao i izuzetno dobar prometni položaj realizacija navedenih turističkih projekata zasigurno će znatno doprinijeti razvoju te turističke destinacije.

5.3.2.3. Primjer realizacije Zdravstveno – turističkog projekta Stubičke Toplice suradnjom s izabranim privatnim partnerom

Krapinsko-zagorska županija u suradnji s općinom Stubičke Toplice planira realizirati Zdravstveno – turistički projekt Stubičke Toplice po modelu javno privatnog partnerstva. Na području površine cca 22 ha koje uključuje područje "Specijalne Bolnice za medicinsku rehabilitaciju Stubičke Toplice" s okolnim zemljištem planira se izgradnja integriranog zdravstveno-turističkog odredišta visoke kvalitete koje bi trebalo postati vodeće u tom dijelu Europe. Osnovnu atraktivnost obog projekta predstavljaju prirodni resursi (posebno izvori termalne vode sadašnjeg kapaciteta 77 l/s temperature 65ºC), kulturno-povijesna baština mikrolokacije, ljudski resursi, stoljetna tradicija zdravstvenog i turističkog odredišta te neposredna blizina tržišta potražnje prije svega Grada Zagreba.

Model javno privatnog partnerstva kojim se planira realizacija projekta je osnivanje zajedničkog društva odnosno **zajednički pothvat (*Joint Venture*).** U novoformiranom društvu Županija će participirati vrijednošću imovine na području projekta (akceptirajući tradiciju i stručne resurse na području zdravstva) i inicijalnim troškovima pripreme projekta, dok će izabrani privatni partner sudjelovati s visinom ukupnog investicijskog ulaganja za realizaciju projekta.

Poput Grada Šibenika i Krapinsko-zagorska županija je u travnju 2007. godine objavila *Javni poziv za iskazivanje interesa* kojim nastoji utvrditi tržišni interes

---

Ugovor o realizaciji projekta Obonjan Rivijera između Grada Šibenika i privatnog partnera. Dostupno na: http://www.synergics.hr/hr/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=140 (02. rujna 2008.). i http://www. synergics.hr/hr/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=141 (02. rujna 2008.).

potencijalnih privatnih partnera za sudjelovanje u realizaciji projekta po modelu javno privatnog partnerstva. Iskazivanje interesa nije predstavljao preduvjet za sudjelovanje te potencijalne privatne partnere nije obvezivao na sudjelovanje u daljnjim postupcima, međutim iskazivanjem interesa potencijalni privatni partneri primjedbama i prijedlozima mogli su utjecati na daljnji razvoj te u konačnici na samu realizaciju tog projekta.

Nakon što je utvrđeno da interes postoji, u lipnju iste godine objavljen je i *Poziv za nadmetanje za izbor kvalificiranih ponuditelja za realizaciju Zdravstveno – turističkog projekta Stubičke Toplice po modelu javno-privatnog partnerstva* te adresa gdje se može zatražiti prednatječajna dokumentacija. Ponuda potencijalnih partnera morala je biti dostavljena najkasnije do 6. srpnja 2007. godine, ali je u cilju što kvalitetnije i pravodobne pripreme ponuda za sudjelovanje u postupku prednatječaja za realizaciju projekta, a na inicijativu potencijalnih ponuditelja koji su već preuzeli prednatječajnu dokumentaciju rok za dostavu ponuda produžen sa 6. srpnja 2007. godine u 12,00 sati na 16. srpnja 2007. godine.

Na osnovi dobivenih ponuda Županija će odabrati potencijalne privatne partnere, te im uputiti poziv za preuzimanje natječajne dokumentacije (23. srpnja 2007. godine) i time započeti postupak izbora najpovoljnijeg ponuditelja.[302]

Potrebno je istaknuti kako se prema *Smjernicama za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP)* navedeni model osnivanja novoga zajedničkog društva u kojem jedinica javnog sektora i privatni partner zajednički imaju dionice ili udjele uopće ne smatra javno privatnim partnerstvom dok se prema *Zakonu o javno-privatnom partnerstvu* radi o statusnom javno privatnom partnerstvu.[303]

[302] Postupak je završen tek u prosincu 2008. godine potpisom ugovora između Krapinsko-zagorske županije i privatnog partnera Sunce Koncern d.d. Dostupno na: http://www.pressexpress.hr/7777/priopcenje (20.12.2008.)

[303] *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva* (JPP), Narodne novine, br. 98/06. i *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Narodne novine, br. 129/08.

5.3.2.4. Pregled ulaganja u hrvatski turizam po županijama

Ostvarenje strateških razvojnih ciljeva hrvatskog turizma podrazumijeva i određene investicijske aktivnosti. Investicijske aktivnosti podrazumijevaju trošenje kapitala čija je temeljna značajka da takvo ulaganje kapitala ne donosi koristi odmah, već nakon nekog vremena.

Predmet investiranja u turizmu može biti različit, a najčešće se kao predmet investiranja pojavljuju smještajni kapaciteti, usluge i atrakcije. Također, promatrajući općenito, u procesu razvoja turizma kao predmet investiranja mogu se pojaviti i ulaganja u obrazovanje radnika, razvoj novih tehnologija, istraživanje tržišta i slično.

Međutim osim navedenih ulaganja bitno je istaknuti još jedan aspekt investicijskih aktivnosti u turizmu a odnosi se na ulaganja u infrastrukturu. Bez obzira što je infrastrukturu (prometnu, komunalnu i drugu) moguće graditi sredstvima javnog i/ili privatnog sektora, treba naglasiti da je njezin razvoj i održavanje osnovni preduvjet bilo kakvog gospodarskog razvoja a osobito turističkog. Tim više ako se, kao što je slučaj u Hrvatskoj, turizam sa svim izravnim i neizravnim učincima koje nosi smatra glavnim pokretačem sveopćeg gospodarskog razvoja.

Naime razvoj infrastrukture potaknut će razvoj turizma a time i ugostiteljske i ostale prateće industrije koja je uglavnom u privatnom vlasništvu. Stoga se, u kontekstu ovog rada, izgradnja infrastrukture čak i ako je financirana isključivo sredstvima javnog sektora može smatrati kao još jedan aspekt javno privatnog partnerstva u turizmu.

Tomu u prilog idu i rezultati anketnog istraživanja Ministarstva mora, turizma prometa i razvitka o ulaganjima županija, turističkih zajednica i hotelskih tvrtki u pripremu turističke sezone 2007.[304] Istraživanjem su se nastojala utvrditi:

- ulaganja županija u turističku infrastrukturu koja imaju izravan utjecaj na povećanje kvalitete turističkog proizvoda (cestovnu infrastrukturu, komunalnu

[304] Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, *Izvješće o ulaganjima u pripremu turističke 2007.,* Sjednica povjerenstva Vlade RH za koordinaciju aktivnosti i praćenje pripreme turističke 2007., Zagreb, 15. 2. 2007. Treba napomenuti da su predočeni rezultati istraživanja samo indikativni i za preciznije istraživanje bilo bi potrebno koristiti složenije metode. Najveći dio investicija iz predmetnog istraživanja treba biti realiziran tijekom 2007. i 2008. godine, a manji dio do 2009. odnosno 2010. godine.

infrastrukturu, manifestacije – kulturne i sportske, javnu rasvjetu, uređenje plaža i mjesta, parkirališta);

- ulaganja turističkih zajednica županija u uređenje turističkih mjesta, kulturno-zabavne manifestacije, proširenje turističke ponude i promidžbu destinacija;
- ulaganja hotelskih tvrtki u obnovu postojećih objekata i sadržaja;
- ulaganja hotelskih tvrtki u izgradnju novih objekata i obnovu objekata koji su izvan funkcije.

Rezultati ankete ukazuju na ukupnu investicijsku aktivnost od 13,6 milijardi kuna, od čega u RH bez Grada Zagreba 8,8 milijardi kuna, a u Gradu Zagrebu 4,8 milijardi kuna. Osim u već spomenutom Gradu Zagreb u kojem gotovo cjelokupnu investicijsku aktivnost nosi sam Grad najveća se investicijska aktivnost bilježi u jadranskim županijama – Istarskoj, Zadarskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Primorsko-goranskoj i Dubrovačko-neretvanskoj.

Tablica 10: Ulaganja u pripremu turističke 2007 - sažetak rezultata ankete u mln kn

Županija	Ulaganja županija	Ulaganja TZ županija	Ulaganja hotelskih tvrtki – postojeće	Ulaganja hotelskih tvrtki – novo	UKUPNO
Istarska	387	6	1.033	1.046	2.472
Primorsko-goranska	380	30	222	608	1.240
Ličko-senjska	84	17	34	60	196
Zadarska	265	18	1.198	40	1.521
Šibensko-kninska	0	26	9	22	57
Splitsko-dalmatinska	197	15	332	927	1.470
Dubrovačko-neretvanska	21	59	94	860	1.034
Grad Zagreb	4.726	0	100	0	4.826
Kontinentalne županije	505	247	50	0	802
UKUPNO	**6.566**	**418**	**3.072**	**3.562**	**13.618**

Izvor: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, *Izvješće o ulaganjima u pripremu turističke 2007.,* Sjednica povjerenstva Vlade RH za koordinaciju aktivnosti i praćenje pripreme turističke 2007., Zagreb, 15.02.2007.

Sa strane izvora financiranja, najveći ulagači su hotelske tvrtke sa 6,6 milijardi kuna odnosno 48,7% od ukupne investicijske aktivnosti (22,5% u postojeće, a 26,2% u nove objekte), a slijede županije (48,2%) i turističke zajednice s oko 3%. Hotelske tvrtke u postojeće objekte najviše ulažu u Istarskoj i Zadarskoj, a u nove objekte u Istarskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji. Uz Grad Zagreb, investicijski

najaktivnije županije su Istarska, Primorsko-goranska, i Zadarska. Ulaganja županija prvenstveno se odnose na infrastrukturne projekte koji čine osnovu za bilo kakav budući razvoj turizma – cestovna i komunalna infrastruktura, javna rasvjeta, uređenja mjesta i plaža, parkirališta i lokalni prijevoz, obnova spomenika kulture, izgradnja sportskih objekata, zaštita od požara, medicinska pomoć, smeđa signalizacija i ostalo.

Identično istraživanje koje je provelo Ministarstvo turizma u veljači 2008. godine pokazalo je na razini lokalne samouprave i privatnog sektora ukupnu investicijsku aktivnost od 7,1 milijardi kuna u pripremu turističke 2008. godine.[305] Hotelske tvrtke i županije ulažu oko 3,5 odnosno 3,4 milijarde kuna, a turističke zajednice oko 150 milijuna kuna. Najveći iznos investicija planiran je u Primorsko-goranskoj županiji, čak 2,6 milijarde kuna ili 36% ukupnih investicija u Hrvatskoj.

Nadalje, u kontekstu ovog rada mogu se navesti još neki projekti prometne infrastrukture realiziranih 2007. godine koji će imati izravan stimulirajući utjecaj na unapređenje razvoja hrvatskog turizma u godinama koje slijede:

1) Autoceste – vrijednost radova novih dionica 5,64 milijarde kuna (A 1 Zagreb–Split – Dubrovnik do sezone 2007. godine otvorenje Dugopolje – Bisko – Šestanovac (37 km) - 1,6 mrd kn; A 2 Zagreb – Macelj do kraja IV. 2007. otvorenje posljednje dionice Velika Ves – Krapina – Macelj (18,6 km), vrijednost radova: 1,8 mrd kn; A 5 (Beli Manastir – Osijek – BiH) listopad 2007. Đakovo – Sredanci (22 km) - 1,45 mrd kn; A 6 (Rijeka – Zagreb) do sezone 2007. godine: Vrbovsko-Bosiljevo (IIA faza) – 8,5 km (230 mln kn), do kraja 2007. Kikovica–Oštrovica (IIB faza) – 7,4 km (238,5 mln kn); A 11 (Zagreb – Sisak) do sezone 2007. godine čvor Velika Gorica jug 2,5 km i 4 km pristupnih cesta – 325 mln kn.
2) Zračne luke: Dubrovnik – krajem 2006. godine otvorena nova A zgrada kao 1. faza proširenja putničkog terminala (59 mln kn vlastitih sredstava) - dio projekta od ukupno 292 mln kn s realizacijom u 2010. godine - do tada A zgrada za domaće polaske, a kasnije sortirnica; Zadar do IV. 2007. adaptacija putničkog terminala i dogradnja 2.100 m² - sortirnica, međunarodni dolazak i uredski prostor - 17 mln kn iz državnog proračuna - omogućen prihvat 500.000 putnika godišnje

[305] Ministarstvo turizma, *Ulaganja u turističku 2008*., izlaganje ministra turizma, Karlovac, 3. travnja 2008. godine.

3) Morske luke: dogradnja i rekonstrukcija trajektnih pristaništa, ukupna ulaganja od 72 mln kn - otvorenje do sezone 2007. godine, osim luke Rogač koja će biti gotova do konca godine (Primorsko-goranska županija – Merag, Ličko-senjska županija – Žigljan, Zadarska županija – Rava – Zverinac, Šibensko-kninska županija – Kaprije, Splitsko-dalmatinska županija – Supetar)

Slična ulaganja javnog sektora (države) planirana su i 2008. godine te se tako mogu izdvojiti ulaganja u nove dionice autocesta u iznosu 5,6 milijardi kuna, u željeznice 230, zračne luke 478 te morske luke 40 milijuna kuna.[306]

Može se izvući zaključak da su hrvatski turistički djelatnici postali svjesni da se samo konstantnim ulaganjima može unaprijediti turistička ponuda i što je iznimno bitno, ne samo pratiti već i pretećи konkurenciju. Također, u kontekstu ovog rada, iznimno je bitno da su i država i hrvatske županije kao predstavnici javnog sektora prepoznali svoju ulogu u pružanju podrške razvoju turizma prije svega investiranjem u infrastrukturne projekte.

5.4. Kriteriji implementacije modela javno privatnog partnerstva u hrvatski turizam

Uspostavljanje različitih oblika javno privatnog partnerstva na svim područjima i upravljačkim razinama hrvatskog turizma uvelike ovisi o specifičnim prilikama područja na kojem se partnerstva uspostavljaju, razvojnom stupnju na kojem se turizam trenutno nalazi te sposobnosti privatnih partnera da prepoznaju od kolike važnosti može biti njihovo sudjelovanje u planiranju i provedbi budućeg razvoja turizma. Jedino zajedničkim partnerstvom, država, lokalne vlasti i turistička industrija mogu odgovoriti novim izazovima turizma te, što je još važnije, upravljati njegovim razvojem na održiv način. Ipak, partnerstva se ne smiju uspostavljati ishitreno već jedino na temelju strogo definiranih kriterija.

Nadalje, pretpostavka je da svaki od mogućih projekata javno privatnog partnerstva potencijalno ima niz različitih učinaka po kojima se može suditi njegova prihvatljivost što znatno otežava donošenje konačne odluke o prihvatljivosti pojedinog

[306] Ibid.

projekta. Iz tog je razloga poželjno pojedinim učincima dodijeliti pojedinačna kriterijska značenja na temelju kojih će se donositi odluke o izboru partnerstva.

U tom se smislu mogu razlikovati:

- eliminacijski kriteriji – predstavljaju temeljne kriterije izbora[307];
- funkcionalni kriteriji – dodatni (uglavnom tržišni) kriteriji[308];
- deskriptivni kriteriji – specifični dopunski kriteriji[309].

Kriteriji izbora ovise o onome tko vrednuje predložene projekte, a kako se kod projekata javno privatnog partnerstva mogu razlikovati dva glavna partnera – javni i privatni – razumljivo je da će upravo oni imati pravo definirati i primijeniti svoje kriterije.

5.4.1. Kriteriji javnog sektora

Tradicionalno financiranje infrastrukturnih projekata s javnim sektorom kao glavnim (i jedinim) partnerom odnosno investitorom uglavnom se temelji na političkim ocjenama i kriterijima posrednih koristi. Kako je riječ o projektima usmjerenim na razvoj određenog kraja (regije, županije, grada) implicirajući znatne društveno-ekonomske učinke što im daje šire socijalno značenje opravdanim se smatra kriterije izbora temeljiti na širim, općedruštvenim i ekonomskim mjerilima.

Kada je riječ o projektima suradnje javnog i privatnog sektora vezanim uz turizam za javni sektor nema znatne razlike u odnosu na rečeno. Prema holističkom pristupu prvi i osnovni (eliminacijski) kriterij kojeg se javni sektor treba pridržavati prilikom provođenja projekata u turizmu nekim od modela javno privatnog partnerstva jest **dobrobit (*welfare*) zajednice** odnosno **društva**.

Taj je kompleksni kriterij usko povezan s načelom održivosti odnosno održivog razvoja kojemu je civilizacijski cilj postignuće postojanog i kvalitetnijeg življenja, a

[307] Ako je neki od predloženih projekata neprihvatljiv prema temeljnim kriterijima, onda je neprihvatljiv za provedbu bez obzira na eventualnu prihvatljivost po nekim drugim kriterijima.
[308] Funkcionalni kriteriji upućuju na sposobnost pojedinog projekta da funkcionira u uvjetima na tržištu. Ako ti kriteriji nisu zadovoljeni, projekt nije u stanju normalno poslovati.
[309] Deskriptivni kriteriji pružaju dodatne informacije o pojedinom projektu, povrh onih koje daju eliminacijski i funkcionalni. Oni obuhvaćaju sve ostale kriterije koji omogućuju uvid u prihvatljivost s različitih gledišta, a posebno ako pojedini projekt posjeduje neke posebne značajke. Deskriptivni kriteriji ne mogu zamijeniti eliminacijske i funkcionalne kriterije već ih mogu samo nadopunjavati.

podrazumijeva zaštitu okoliša, svrhovito korištenje prirodnih resursa te čuvanje i unapređivanje prirodne i kulturne baštine. Održivi razvoj poštuje potrebe sadašnjosti, ne dovodi do propadanja prostora i iscrpljivanja resursa te ih budućim generacijama ostavlja u naslijeđe u takvu stanju da ih i oni mogu koristiti. On mora počivati na usklađivanju zahtjeva okoliša s poželjnim gospodarskim razvojem i demografskim kretanjima, koja će vjerojatno imati presudno značenje.

Uvažavajući prethodno navedeno, prilikom odlučivanja o javno privatnom partnerstvu na nekom području moraju se uzeti u obzir višestruki razvojni učinci takva partnerstva koji će pokrenuti i druge komponente života što je osobito važno za strateški osjetljiva turistička područja. U tom smislu, moguće je kriterij dobrobiti zajednice promatrati s više aspekata od kojih se izdvajaju ekološki, ekonomski, sociokulturni i politički aspekti.

Ekološki aspekt

Prostor je medij koji uvjetuje razvoj turizma što znači se turizam ne može razvijati neovisno o prostoru. Štoviše, prostor i njegova geofizička svojstva osnovne su "sirovine" na kojima se temelji razvoj turističke ponude nekog područja.[310] Prirodni okoliš, njegova ljepota, očuvanost te bogatstvo biljnog i životinjskog svijeta predstavljaju za mnoge turističke destinacije glavni, ako ne i jedini, atrakcijski sadržaj radi kojeg ih turisti posjećuju. Doživljaj koji pruža jedinstvenost nekoga prirodnog ambijenta često je srž turističkog proizvoda koji destinacija pruža. Stoga je očuvanje kvalitete prostora preduvjet za daljnji razvoj, a možda i za opstanak turizma.

Međutim navedeni aspekt se može promatrati i u svom širem kontekstu te se u tom smislu može reći kako je prostor medij koji uvjetuje život a u krajnjem slučaju i opstanak čovjeka. Naime onečišćenje i sve posljedice koje ono nosi (nestanak biljnih i životinjskih vrsta, bolesti itd.) dugoročno imaju znatan utjecaj na cjelokupnu populaciju.

Kako uobičajeno javni sektor i inače snosi odgovornost za zaštitu okoliša[311], tako se on i prilikom promišljanja javno privatnog partnerstva u turizmu treba voditi ekološkim kriterijima odnosno implementirati jedino one oblike partnerstva koji vode

[310] Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, op. cit., str. 459.
[311] Za ostvarenje tih ciljeva javni sektor često traži pomoć i šire uključivanje "trećeg sektora".

računa o okolišu, prevenciji i sanaciji onečišćenja. Partnerstva koja za posljedicu imaju onečišćenje okoliša, pretjeranu izgradnju turističkih kapaciteta te dovođenje takva broja turista koje prihvatni kapacitet prostora ne može podnijeti nisu prihvatljiva te ih kao takve javni sektor mora bezuvjetno odbaciti.[312]

Ekonomski aspekt

Iako se najveći interes u kontekstu održivosti posvećuje ekološkim dimenzijama i problemima izazvanim turizmom, kada se govori o kriteriju dobrobiti zajednice osobito valja skrenuti pažnju na ekonomske učinke partnerstva.

Javni sektor u partnerstvo s privatnim sektorom tradicionalno ulazi da ostvari ciljeve koje nije u mogućnosti realizirati samostalnim djelovanjem. Pritom osnovni cilj javnog partnera treba biti zaštita javnih (lokalnih) interesa i maksimiranje dodane vrijednosti korisnicima usluga. To znači da javni sektor, kao samostalan investitor a onda i u sklopu javno privatnog partnerstva mora osigurati kontinuitet pružanja usluga, imati kontrolu nad kvalitetom i cijenom usluga, osobito u slučajevima monopolnog položaja proizvođača/davatelja roba ili usluga[313]. Na taj će način društvu u cjelini osigurati pravednu raspodjelu koristi te omogućiti dobivanje veće vrijednosti za uloženi novac.

Nadalje, javni partner mora voditi računa i o nekim učincima što izravno koreliraju sa socijalnim aspektima partnerstva poput uporabe lokalne radne snage, sigurnosti zaposlenja te plaćama, nadnicama i ostalim koristima zaposlenika. Javni partner mora insistirati, a osobito ako je riječ o turističkim projektima na nižim upravljačkim razinama, na dugoročnom zapošljavanju lokalnog stanovništva čime se smanjuje nezaposlenost određenog kraja, uvećava blagostanje i unapređuje socijalna slika obitelji.

Naravno da je to moguće jedino ako su projekti dugoročno ekonomski opravdani odnosno da poštuju kriterije racionalnosti i učinkovitosti. Čak i u slučajevima projekata s posrednom ekonomskom efikasnošću koji često nisu u mogućnosti osigurati prihod u tolikoj mjeri da mogu samostalno ekonomski racionalno egzistirati te javni partner mora subvencionirati projekt, javni se sektor mora povoditi kriterijem da je odabrani način

[312] Više o prihvatnom potencijalu turističke destinacije u: Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, op. cit., str. 462-474.
[313] Kod komercijalnih turističkih projekata privatni partner dijelom preuzima ulogu javnog partnera što se tiče pružanja usluga jer je njegov konačni cilj imati zadovoljnog krajnjeg korisnika – turista.

rješavanja problema putem javno privatnog parterstva ekonomski racionalniji (brža provedba i izgradnja, učinkovitije upravljanje, manji ukupni troškovi itd.) nego bi to bio slučaj da javni sektor samostalno bude nosilac projekta.

Ekonomski racionalni projekti podrazumijevaju i alokaciju rizika te odabir optimalne strukture financiranja. Alokacijom se vrši raspodjela rizika (rizik završetka gradnje, rizik nabavke sirovina, tehnološki, ekonomski, financijski, valutni, politički, ekološki i operativni rizik[314]) među partnerima što znači da privatni sektor u pravilu preuzima veći rizik i za to dobiva odgovarajuću premiju koja je za javni sektor minimalna s obzirom na mogući trošak koji bi imao da projekte financira na tradicionalni način preuzimajući u cijelosti rizik realizacije.

Odabir optimalne strukture financiranja uvelike ovisi o dostupnosti javnih i privatnih izvora financiranja, interesnim odnosima kreditora, investitora i javnog sektora, zakonitosti funkcioniranja poslovnog sustava i njegove specifičnosti u odnosu na druge poslovne sustave i slično. Svaki oblik financiranja (tradicionalno ili drugo) ima prednosti i nedostatke te prilikom njihova odabira treba uzeti u obzir mogućnosti proračuna, rizike, složenost, znanje i sposobnost te inovativnost. Javno privatno partnerstvo predstavlja metodu nedužničkog financiranja te iako je složenije od financiranja tradicionalnim načinom manje opterećuje državni proračun što je posljedica raspodjele rizika s privatnim sektorom. Također, javni sektor svakako mora uvažiti i iskoristiti *know-how* odnosno znanje, sposobnosti i inovativnost koje u takav odnos unosi privatni partner.

U kontekstu ekonomskog aspekta treba spomenuti i faktor vremena i svega što on nosi. Naime javni sektor odabrane projekte treba valorozirati i sa strane vremena potrebnog za njihovu provedbu. Iako vrijeme za adekvatnu pripremu javno privatnog partnerstva može biti dugotrajno, uključenje privatnog sektora kao nositelja financiranja projekata osigurava bržu provedbu projekta u fazi izgradnje čime se mogu smanjiti ukupni troškovi razvoja.

[314] Detaljnije o navedenim rizicima u: Juričić, D. i Veljković, D., *Financiranje kapitalnih projekata lokalnoga javnog sektora,* op. cit., str. 131-135. Također, općenito o financijskim rizicima u: Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, op. cit., str. 25-46.

Sociokulturni aspekt

Bitno je napomenuti da, kao posljedica društvenog razvoja, ekonomsko blagostanje samo za sebe više nije dovoljan uvjet za kvalitetan život. Ljudi žele živjeti u takvu socijalnom i kulturnom sustavu za koji osjećaju da mu pripadaju, u kojem mogu sretno živjeti i ostvariti svoje potencijale. Stoga se često ekonomski ciljevi turizma zamjenjuju za te psihičke aspekte koji sadrže i socijalnu i kulturnu kvalitetu života.

Sociokulturna održivost treba osigurati kompatibilnost turističkog razvoja s očuvanjem kulture i sustava vrijednosti ljudi na koje taj razvoj utječe, te trajno održavanje i isticanje identiteta lokalne zajednice.[315]

Međutim provedba projekata javno privatnog partnerstva u turizmu često ima za cilj osim kvalitativnog i kvantitativni razvoj (rast) turizma što se izravno očituje u povećanom broju turističkih dolazaka i noćenja. Lokalno stanovništvo suočeno je na taj način sa stalnim priljevom novih turista te je pod konstantnim utjecajem vanjske kulture čime u određenoj mjeri dolazi do interkulturalnog konflikta. Posljedice takva konflikta nisu jednake za sve sudionike te je više nego jasno da će veći broja turista u određenoj destinaciji vršiti veći pritisak na lokalno stanovništvo nego bi to bio slučaj kada bi njihov broj bio manji. Nadalje, ako turizam predstavlja osnovnu gospodarsku aktivnost pojedine destinacije, valja očekivati da će i utjecaj turizma na domicilnu kulturu biti veći. Također, što je veći početni kulturni jaz između domicilne i turističke kulture, to će konflikt biti veći. U nekim manjim izoliranim zajednicama čak i manji broj turista može imati vrlo velik utjecaj na domicilno stanovništvo.

Kriterij javnog sektora u projektu partnerstva javnog i privatnog sektora očituje se i u zahtjevu za nediskriminirajućim i poštenim odnosom prema svim kupcima i korisnicima. Infrastruktura i turističke usluge moraju biti dostupne svima ili većoj ciljanoj grupi pod istim uvjetima što podrazumijeva i obrnuto odnosno da odnos svih korisnika prema korištenju mora biti jednak.[316]

Da bi konkretni projekt i izabrani model javno privatnog partnerstva koji će provesti taj projekt bili okarakterizirani kao održivi, javni partner treba o tim sociokulturnim aspektima da vodi računa.

---

[315] Smolčić Jurdana, D., "Održivost – značajna ekonomska kategorija razvoja turističke destinacije", *Zbornik radova, Hotelska kuća '98.: Hotel u turističkoj destinaciji*, Knjiga 1, Opatija, 1998., str. 298.

[316] U pojedinim slučajevima korištenja izuzimaju se neke kategorije korisnika (osobe s invaliditetom i dr.).

Politički aspekt

Politički aspekt izuzetno je važan aspekt kada se govori o kriterijima javnog sektora za odabir javno privatnog partnerstva u turizmu. Politički aspekt na određeni način objedinjuje sve prethodno navedene aspekte (ekološki, ekonomski i sociokulturni) ali daje i jednu novu dimenziju partnerstvu.

Naime politički je aspekt obično kritičan za implementaciju javno privatnog partnerstva jer se bez političke podrške teško mogu ostvariti bilo kakvi razvojni i partnerski procesi u bilo kojoj gospodarskoj djelatnosti. Pogrešno je mišljenje da poštivanje ekoloških, ekonomskih i sociokulturnih aspekata automatski znači i političku prihvatljivost jer politička odluka često ovisi o usklađivanju kriterija, ali i viših političkih interesa. Pritom se razlikuju dva u biti suprotna sustava donošenja političkih odluka:

- demokratske zemlje – političke odluke donose se na temelju dobro analiziranih ekonomskih, ekoloških i sociokulturnih pitanja odnosno svega onoga što zanima biračko tijelo na temelju čije podrške vlade ostaju na vlasti;
- totalitarni režimi – političke odluke donose se na temelju "viših" interesa uske političke elite koji dobivaju prednost pred javnim interesom (interesom stanovništva i potrebama okoliša).

Naravno da partnerstva zasnovana isključivo na političkim odlukama bez uvažavanja ekoloških, ekonomskih i sociokulturnih aspekata samo slučajno mogu biti uspješna odnosno racionalna i održiva. Stoga pri uspostavljanju partnerstva prioritet treba postaviti na ekološke, ekonomske i sociokulturne aspekte kriterija javnog sektora kako bi se time dobila i nužna politička podrška bez koje bi provedba partnerstva bila, ako ne posve nemoguća, a ono barem znatno otežana.

Nadalje, javni sektor može primijeniti i neke kvalitativne aspekte ocjene javno privatnog partnerstva poput relevantnosti i konzistentnosti ciljeva prema nadređenim gospodarskim politikama, prije svega turističkoj, te unapređenje institucionalnog razvoja. Naime svi ciljevi partnerstva trebali bi biti konzistentni s najmanje jednom politikom (primjerice transport, regionalni razvoj, očuvanje okoliša, obrazovanje), a većina mora podupirati i više od jedne politike Republike Hrvatske, Europske unije kojoj Hrvatska nastoji pristupiti ili primjerice Europske investicijske banke ako je partner na projektu i slično. Javni sektor često uvažava i znatnu nefinancijsku dodanu vrijednost poput

institucionalnog razvoja. Činjenica je da formalna i neformalna izloženost kvalifikacijama privatnih partnera i kreditora (banaka) pruža javnom sektoru priliku za učenje te unapređenje nekih oblika institucionalnog razvoja, a osobito u onim zemljama koje su u ranoj fazi razvoja javno privatnog partnerstva poput Hrvatske.

Također, javni sektor u okviru svoga političkog djelovanja mora osigurati i relativnu autonomiju svih javnih i privatnih partnera i njihovu relativnu neovisnost o vanjskim i unutarnjim utjecajima te kontrolirati proces javnih natječaja, sklapanja ugovora i davanja koncesija privatnim partnerima kako bi se izbjegle nezakonite radnje, a prije svega korupcija.

Tablica 11: Kriterij javnog sektora – dobrobit zajednice

Kriterij	Aspekt		Manifestacija - pokazatelji
JAVNI SEKTOR - DOBROBIT ZAJEDNICE	- Stupanj političke podrške **POLITIČKI** - Relevantnost i konzistentnost - Institucionalni razvoj - Sigurnost i stabilnost - Uklanjanje korupcije	**Ekološki**	**Prihvatni kapacitet prostora i stupanj očuvanja resursa** Kvaliteta okoliša Kvaliteta zraka Kvaliteta vode za kupanje Upravljanje otpadnim vodama ...
		Ekonomski	**Doprinos turizma lokalnoj ekonomiji** - Broj smještajnih kapaciteta - Broj dolazaka i noćenja turista - Ostvareni prihodi (izravni/neizravni) i pravedna raspodjela koristi - Porast zaposlenosti i uporaba lokalne radne snage, sigurnost zaposlenja te plaće, nadnice i ostale koristi - Produktivnost rada - Isplativost investicija **Kontinuitet pružanja usluga i kontrola kvalitete usluga** **Alokacija rizika** **Vrijeme potrebno za provedbu**
		Sociokulturni	**Zadovoljstvo lokalnog stanovništva** Osjećaj pripadnosti sustavu Smanjenje interkulturnih konflikata **Zadovoljstvo turista** Jedinstvenost turističkog iskustva

5.4.2. Kriteriji privatnog sektora

Privatni sektor svoje sudjelovanje u pojedinom projektu iz oblasti turizma ocjenjuje na temelju sasvim drugih kriterija koji su imanentni prirodi privatnog vlasništva u gospodarstvu. Prvi i osnovni cilj svakog poduzeća pa tako i privatnog je povećanje imovine njegova vlasnika. Povećanje imovine vlasnika u praksi se ostvaruje kroz realizaciju novostvorene **akumulacije (neto dobiti)** što ostaje na raspolaganju poduzeću i iz koje se vlasnik može namiriti.

Drugim riječima, privatni sektor odnosno njegov vlasnik izravno je zainteresiran za financijsku procjenu turističkog projekta odnosno mogućnost ostvarenja dobiti. Stoga profitabilnost, ekonomičnost i financijska održivost projekt predstavljaju zajednički eliminacijski kriterij na temelju kojeg privatni sektori odabire investicije odnosno projekte. Pritom je od iznimne važnosti što privatni sektor ocjenjuje povrat ulaganja iz samog projekta te, za razliku od javnog sektora, ne računa vanjske utjecaje na troškove (osim ako je to obvezan prema potpisanom sporazumu). Očekivano ostvarenje dobiti treba biti najmanje na razini alternativnih mogućnosti ulaganja ili stope povrata u grani u kojoj inače privatni partner djeluje.

Interna stopa rentabilnosti je danas najuobičajeniji način iskazivanja rentabilnosti projekta i vrijednost se projekta ponajviše ocjenjuje visinom te stope. Definira se kao stopa po kojoj uloženi kapital stvara prosječnu godišnju akumulaciju odnosno kao ona diskontna stopa koja neto sadašnju vrijednost projekta svodi na nulu. Osnovni nedostaci te metode su pojava nekoliko internih stopa rentabilnosti, međusobno isključivi projekti te njezina relativnost. Upravo zbog toga što interna stopa rentabilnosti, kao relativna mjera učinkovitosti, daje informaciju samo o prosječnoj godišnjoj stopi akumulativnosti, ali ne i o veličini dobiti odnosno apsolutnom iznosu te akumulacije često nije i jedina metoda na kojoj se temelji ocjena projekta.

Podatak o apsolutnoj veličini te dobiti daje neto sadašnja vrijednost projekta koje je jednaka zbroju vrijednosti godišnjih neto primitaka u ekonomskom tijeku diskontiranih na njihovu vrijednost u početnoj godini vijeka projekta. Stoga je, da bi se privatni sektor mogao vidjeti i apsolutnu i relativnu učinkovitost projekta, poželjna kombinacija tih dviju metoda što čine osnovu dinamičnog pristupa ocjeni projekta.

Za privatnog je partnera od iznimne važnost i dinamična ocjena likvidnosti koja se temelji na informacijama iz financijskog tijeka projekta. Ocjenom likvidnosti privatni partner može ustanoviti potencijalno kritičnu(e) godinu(e) u kojoj su neto primici negativni te razmotriti poduzimanje određenih mjera (povećanje ukupnih prihoda, smanjenje izdataka, povećanje vlastitoga kapitala te, kao posljednju mjeru, uzimanje dodatnog kredita) kako bi se projekt doveo u likvidnost.

Pored tih dinamičnih metoda što se koriste podacima iz čitavog vijeka projekta i imaju za cilj definitivno spoznati rentabilnost uzimajući u obzir vremenske preferencije[317], potrebno je izdvojiti i neke statične pokazatelje. Statičan pristup ocjeni projekta analizira učinkovitost projekta na osnovi podataka iz samo jednog razdoblja vijeka projekta (tzv. *reprezentativne godine*). Riječ je zapravo o izračunu standardnih pokazatelja ekonomičnosti i rentabilnosti na temelju raspoloživih podataka koji pružaju grubi uvid u učinkovitost projekta. Kao najčešće korišteni i za privatnog partnera najvažniji statični pokazatelji mogu se izdvojiti:

- ekonomičnost 1 (E1) – pokazuje iznos prosječnih ukupnih prihoda na jedinicu ukupnih rashoda u jednoj godini;
- rentabilnost ukupnog prometa (RUP) – pokazuje iznos prosječne godišnje neto dobiti po jedinici ukupnih prihoda;
- rentabilnost s gledišta vlasnika kapitala (RUVK) – pokazuje koliko se neto dobiti ostvaruje na jedinicu uloženog kapitala investitora u investicijski projekt.

Slabost statičnog pristupa što se odnosi na ograničenost jedne analizirane godine može se djelomično ukloniti na način da se za sve godine vijeka projekta izračunavaju statični pokazatelji kako bi se ustanovio trend kretanja rentabilnosti poslovanja.

Osim izravnog isticanja financijske strane (dobiti) privatni partner na potencijalno partnerstvo u turizmu može gledati i kao dugoročnu poslovnu suradnju u kojoj privatni sektor u suradnji sa stabilnim javnim partnerom ugovara najčešće dugoročni poslovni odnos koji povećavaju ukupan opseg posla privatnog partnera te mu omogućuje dugoročno upošljavanje vlastitih proizvodnih resursa (radne snage - znanja i strojeva).

[317] Detaljnije o vremenskim preferencijama novca i metodama financijske efikasnosti investicijskih projekata u: Bendeković, J. et al., *Planiranje investicijskih projekata*, *Knjige I-IV*, Ekonomski institut Zagreb, HKBO, Zagreb, 1993.; Blažević, B., *Ekonomski računi plasmana kapitala u hrvatskom hotelijerstvu 1960-1990*, Sveučilište u Rijeci, Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1995. i Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, op. cit.

Takvo partnerstvo pruža dovoljnu razinu zaštite ulaganja, imovine i autorskih prava privatnom partneru te olakšano rješavanje sporova u tijeku izvedbe i eksploataciji projekta.

Također, ne manje važno za privatnog partnera može biti i unapređenje vlastita imidža u društvenoj zajednici što dugoročno gledano može znatno unaprijediti pregovaračku poziciju prilikom sklapanja novih poslovnih aranžmana. Sve navedeno će se u konačnici odraziti na financijsku stranu poslovanja i ostvarenje dobiti privatnog partnera.

Takvi kriteriji privatnog sektora u korelaciji s kriterijima javnog sektora trebaju unaprijediti racionalnost planiranog javno privatnog projekta u turizmu. Javni partner treba voditi računa o interesu i dobrobiti cjelokupne zajednice, a privatni će sektor vođen vlastitim interesima (dobiti) omogućiti ekonomski racionalno i uspješno poslovanje projekta.

Tablica 12: Kriterij privatnog sektora – dobit

Kriterij		Manifestacija - pokazatelji
PRIVATNI SEKTOR - DOBIT	**Izravna financijska korist**	**DINAMIČNI:** - Interna stopa rentabilnosti - Neto sadašnja vrijednost - Ocjena likvidnosti
		STATIČNI: - Ekonomičnost - Rentabilnost ukupnog prometa - Rentabilnost s gledaišta vlasnika kapitala
	Neizravna financijska korist	Dugoročna poslovna suradnja Osigurano upošljavanje vlastitih proizvodnih resursa Zaštita ulaganja, imovine i autorskih prava Olakšano rješavanje sporova Unapređenje imidža

5.4.3. Ograničenja primjene javno privatnog partnerstva u turizmu

Po svojoj definiciji javno privatno partnerstvo predstavlja suradnju između ljudi i/ili organizacija iz javnog i privatnog sektora s ciljem ostvarenja određene koristi svim sudionicima, prije svega unapređenja lokalne zajednice i kvalitete života (standarda i blagostanja građana), ali i određene koristi privatnom sektoru kroz stopu povrata na uloženi kapital. Međutim ako nije pažljivo planirano i kontrolirano tijekom svih faza

primjene ono može imati i negativnih učinaka. Kako bi se spriječili negativni učinci javno privatnog partnerstva u turizmu potrebno je pridržavati se određenih ograničenja, a ona u biti polaze od kriterija javnog i privatnog sektora koji se znatno razlikuju.

Stoga se općenito mogu razlikovati i dvije razine učinkovitosti pojedinoga partnerstva odnosno projekta – razina privatnog partnera i razina društva u cjelini. Sukladno takvom razlikovanju ocjena pojedinog partnerstva se može podijeliti na:

- ocjenu tržišne učinkovitosti partnerstva, i
- ocjenu društveno-ekonomske učinkovitosti partnerstva.

Osnovna razlika tih dviju ocjena je u tome što se pri ocjeni tržišne učinkovitosti procjenjuje dio stvorene akumulacije projekta što ostaje na raspolaganju privatnom partneru, a pri ocjeni društveno-ekonomske učinkovitosti procjenjuje se dio stvorene akumulacije projekta što ostaje na raspolaganju društvu u cjelini. Nadalje, u tržišnoj ocjeni vrednovanje učinaka je po tržišnim cijenama uz uvažavanje individualnih vremenskih preferencija privatnog partnera i njegova vlasnika, dok se u društvenu ocjenu uključuju i neizravni učinci koji se javljaju izvan projekta, a vrednovanje je po ispravljenim cijenama uz uvažavanje društvenih vremenskih preferencija. Javni sektor na taj način ocjenjuje povrat ulaganja iz cjelokupnog ekonomskog učinka i veću pažnju posvećuje cjelokupnoj ekonomskoj procjeni, a privatni sektor (i kreditori) ocjenjuje povrat ulaganja iz samog projekta i veću pažnju posvećuje financijskoj procjeni projekta.

U postupku ocjenjivanja pojedinog modela suradnje javnog i privatnog sektora potrebno je izvršiti obje ocjene – i tržišne i društveno-ekonomske učinkovitosti. U praksi se može dogoditi da se zaključci tih ocjena ne podudaraju te je u tom smislu moguće razlikovati sljedeće situacije:

1. Partnerstvo nije prihvatljivo ni s gledišta društva ni s gledišta poduzeća;
2. Partnerstvo nije prihvatljivo s gledišta društva, a prihvatljivo je s gledišta poduzeća;
3. Partnerstvo je prihvatljivo s gledišta društva, a neprihvatljivo za poduzeće;
4. Partnerstvo je prihvatljivo i s gledišta društva i s gledišta poduzeća.

Ako rezultati ocjene pokažu da partnerstvo nije prihvatljivo ni s gledišta društva (javnog partnera) ni s gledišta poduzeća (privatnog partnera) te ako ne postoje mjere kojima bi se mogla omogućiti prihvatljivost partnerstvo se mora odbaciti. Osim što

društveno nije prihvatljivo, takvo partnerstvo ne može pobuditi niti interes privatnog sektora striktno vođenog kriterijima kapitala odnosno dobiti.

Ako se pokaže da partnerstvo nije prihvatljivo s gledišta društva, a prihvatljivo je s gledišta poduzeća te ako ne postoje mjere kojima bi se omogućila prihvatljivost s gledišta društva partnerstvo bi trebalo odbaciti. Međutim u slučaju kada su negativni učinci po društvo relativno mali, a javni partner je u mogućnosti amortizirati trošak njihova minimiziranja, moguće je da se oni zanemare te da se radi daljnjeg poticanja razvoja turizma i takva partnerstva prihvate. To je češće slučaj u gospodarski i turistički manje razvijenim, a prostorno i ekološki očuvanim zemljama (regijama). Primjerice, u kontinentalnim područjima Hrvatske, partnerstva gdje će javni sektor snositi veći trošak nego privatni sektor s ciljem da se omogući inicijalni i/ili ubrzani razvoj turističkih aktivnosti mogu se realizirati, ali samo u ranim fazama turističkog razvoja.

Specifičan je slučaj kada je partnerstvo prihvatljivo s gledišta društva, a neprihvatljivo za poduzeće. Naime javni sektor je voljan realizirati takav projekt, ali problem nastaje pri odabiru privatnih partnera koji u konkretnom projektu ne vide vlastiti interes odnosno određenu financijsku korist. Na tu je činjenicu potrebno upozoriti već u procesu ocjene kako bi se za obje strane pronašlo odgovarajuće riješenje. Ono može biti u obliku donošenja posebnih mjera kojima se može osigurati da partnerstvo bude prihvatljivo i za privatnog partnera i to najčešće u obliku subvencija privatnom partneru od strane javnog sektora poput participacije u cijeni koštanja usluga, participacije dijela troškova, oslobađanja od plaćanja poreza i slično. Pritom treba paziti da iznos subvencija privatnom sektoru ne bude veći od koristi koje javni sektor dobiva jer bi tada javni sektor umjesto koristi ostvarivao troškove te bi partnerstvo bilo društveno neprihvatljivo.

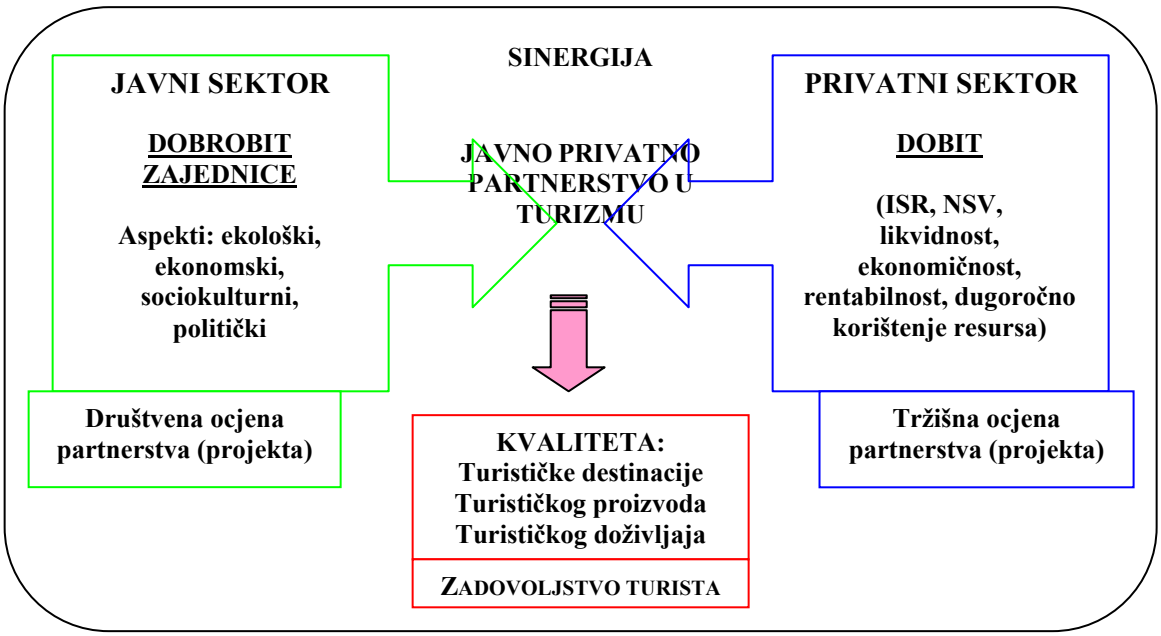
Posljednji je slučaj kada se ocijeni da je partnerstvo efikasno i s gledišta društva i s gledišta poduzeća. Privatni patneri motivirani su vlastitim financijskim (i drugim) koristima te ih ne treba posebno dodatno poticati za suradnju s javnim sektorom, a javni sektor u privatnim partnerima pronalazi novi izvor financiranja, alocira rizik, podiže kvalitetu usluga itd. Takva partnerstva poželjno je realizirati.

U slučaju da se napravi jedino tržišna ocjena partnerstva, a izostavi društvena, moguće je da i neka društveno neprihvatljiva partnerstva budu stvarno realizirana što naravno za društvo u cjelini ne bi bilo prihvatljivo. S tim u vezi, može se zaključiti kako

kriterije javnog sektora (ekološke, sociokulturne, ekonomske i pravno-političke) treba uvijek uzimati u obzir te partnerstva koja nisu usklađena sa zakonima i propisima države, koja ne doprinose ostvarenju strategije i politike razvoja turizma, koja imaju negativan utjecaj na okoliš ili zdravlje ljudi ili izazivaju znatne financijske troškove po društvo treba stopirati već u početnim fazama planiranja i nikako ne dopustiti njihovu provedbu. Ti kriteriji čine temeljne kriterije izbora projekata i osnovna ograničenja primjene javno privatnog partnerstva u turizmu.

Pod pretpostavkom da potencijalni projekt zadovolji kriterije javnog sektora, daljnja odluka o prihvaćanju ili neprihvaćanju projekta donosi se isključivo na temelju tržišne ocjene privatnog sektora. Naime javno privatna partnerstva u turizmu najčešće su tržišno orijentirana te mogu lučiti izravne ekonomske koristi za privatnog partnera koji na temelju tih potencijalnih koristi ocjenjuje svoju moguću suradnju s javnim sektorom.

Shema 17: Kriteriji javnog i privatnog sektora



Međutim promatrajuću ukupnost odnosa ponude i potražnje na turističkom tržištu potrebno je, osim interesa javnog i privatnog sektora, uvažiti i interese krajnjih potrošača – turista bez kojih dugoročan opstanak takva partnerstva jednostavno nije moguć. Suradnja javnog i privatnog partnera mora u konačnici, uz uvažavanje svih navedenih

aspekata, rezultirati unapređenju kvalitete turističke destinacije u cjelini, unapređenju kvalitete turističkog proizvoda i doživljaja jer bez zadovoljnih turista koji će se vraćati u destinaciju sustav dugoročno ne može biti održiv te dobrobit zajednice nije dugog vijeka.

5.5. Izbor modela javno privatnog partnerstva u turizmu Republike Hrvatske

Prilikom odlučivanja o modelu javno privatnog partnerstva u hrvatskom turizmu potrebno je uvažavati naprijed navedene kriterije javnog sektora sa svih aspekata od kojih se posebno izdvaja ekološki aspekt vezan uz prostor i gospodarenje prostorom. Naime prostor ne samo da je medij koji uvjetuje razvoj turizma već su upravo prirodni resursi i njihova očuvanost još uvijek glavni motivacijski faktor za dolazak i boravak turista u Hrvatskoj.

U prilog tome govori i činjenica da jedinstvenost, atraktivnost i očuvanost faktora turističke ponude među koje svakako spada i prostor u najširem smislu snažno privlače turističku publiku te je ona često spremna plaćati visoke cijene raznih turističkih roba i usluga, često znatno više od realne cijene proizvodnje. U takvoj situaciji može doći do rentnih odnosa kada se i bez rada, na temelju privatnog vlasništva odnosno isključiva prava korištenja, mogu ostvarivati znatni ekonomski učinci. Drugim riječima, na temelju vlasništva nad atraktivnim, a istodobno ograničenim prirodnim dobrima (prostorom) moguće je putem tržišta, preciznije turističke potražnje, ostvariti ekstraprofit u obliku rente.[318] Jednostavno rečeno, onaj koji gospodari prostorom takvih karakteristika ima mogućnost ostvarenja ekstraprofita u turizmu.

U kontekstu ovog rada, poseban se naglasak stavlja na prirodne i antropogene vrijednosti (atraktivnosti) jadranskog priobalja i otoka koji kao jedinstveno područje zadovoljava polazne kriterije turističke rente, fiksnu ponudu i cijenu ovisno o potražnji, ali isto tako i kriterije razumijevanja rente u pogledu specifičnih karakteristika koje se

[318] Prema: Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, op. cit., str. 278-279. Također, više o turističkoj renti u: Mlinarević, M., Perić, J., "Turistička renta: razumijevanje – privatizacija – izgledi (na primjeru jadranskog priobalja i otoka)", *Ekonomska politika Hrvatske u 2004.*, Zbornik radova, 11. tradicionalno savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, 12-14. studenoga 2003., Opatija, str. 159-173.

vezuju uz zemljište (prirodna ograničenost, vlasnički monopol, zadovoljavanje egzistencijalnih potreba ljudi[319], eksploatacija do granica prirodne izdržljivosti).

S obzirom na navedeno, ali i strateško značenje turizma za gospodarstvo Republike Hrvatske, odnos između vlasništva i privatizacije jadranskog prostora s jedne strane i prisvajanja turističke rente s druge strane ima poseban karakter koji se ne može usporediti s nekim sličnim odnosom u drugim zemljama. Naime svaki prijenos vlasništva putem prodaje znači ujedno i trajno odricanje od dijela atraktivnosti i velikog dijela učinaka koje ono nosi društvu u cjelini. U tom slučaju novi vlasnik ima mogućnost ostvarivanja prihoda i spomenute rente od eksploatacije prostora dok javni sektor dobiva samo jednokratnu naknadu od prodaje koja je jednaka tržišnoj cijeni eventualno uvećanoj za neke buduće primitke.

Iako je prodaju domaćim i stranim fizičkim i pravnim osobama nemoguće potpuno zabraniti, osobito jer je prodaja zemljišta za mnoge jedinice lokalne samouprave jedini ozbiljni izvor neophodnih sredstava, ona bi se morala barem ograničiti što osobito vrijedi u slučajevima od posebnog interesa za Hrvatsku (poput marina i slično).

Stoga je za javni sektor opravdano zadržati vlasništvo nad turistički atraktivnim lokacijama i važnim prirodnim područjima, jednom riječju prostorom, a u slučaju da ne želi, ne smije i/ili ne može samostalno poduzimati poslovne inicijative, da prihode ostvaruje kroz najam tog prostora onome (privatnom sektoru!) koji ima poduzetničku ideju i dugoročni poslovni interes. Na taj način javni bi sektor na određeno vrijeme bez odricanja vlasništva priskrbio sebi naknadu koja zapravo predstavlja rentu od davanja zemlje na uporabu najmoprimcu.

Najpoznatiji oblik ugovornog odnosa javnog i privatnog sektora koji bi omogućavao realizaciju navedenih ciljeva jest **BOT model** prema kojem privatni partner (tvrtka ili konzorcij tvrtki) preuzima organizaciju i odgovornost za projektiranje, financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje objektima i sadržajima projekta tijekom određenog razdoblja na temelju ugovora o koncesiji. Iako sukladno *Zakonu o javno-privatnom partnerstvu* predmet partnerstva ne može biti isključivo koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, uvažavajuća različita svjetska iskustva na

[319] Turizam (potreba za promjenom mjesta boravka radi odmora, zabave, zdravlja, ...) se u ovom smislu može promišljati kao egzistencijalna potreba ljudi, a prostor jadranskog priobalja i otoka sa svojim atraktivnostima mogu takve potrebe zadovoljiti.

suradnji javnog i privatnog sektora u turizmu, opravdano je taj model koji za cilj nema pružanje javnih usluga, već mu je svrha poticanje izravnih ulaganja u tržišno orijentirane projekte smatrati jednim od oblika javno privatnog partnerstva.

Tijekom koncesijskog razdoblja privatni partner od krajnjih korisnika – turista naplaćuje naknadu u obliku cijene turističkih usluga, a javnom sektoru plaća naknadu za dobivenu koncesiju. Istekom koncesijskog razdoblja privatni partner pravo upravljanja i održavanja prenosi javnom sektoru odnosno izgrađeni se objekti vraćaju javnom sektoru na upotrebu i u potpuno vlasništvo.

Iako se BOT model izvorno temelji na **koncesiji**, ona je izravno povezana s **pravom građenja**. Naime koncesija se dodjeljuje za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku. Koncesionar na temelju ugovora o koncesiji davatelju koncesije plaća naknadu.

S druge strane pravo građenja je ograničeno stvarno pravo na nečijem zemljištu koje ovlašćuje svoga nositelja da na površini toga zemljišta ili ispod nje ima vlastitu zgradu, a svagdašnji vlasnik tog zemljišta dužan je to trpjeti. Tko je nositelj prava građenja taj je i vlasnik zgrade koja je pripadnost toga njegova prava, a glede zemljišta koje je opterećeno pravom građenja ima ovlasti i dužnosti plodouživatelja. Nositelj prava građenja također je dužan vlasniku zemljišta plaćati mjesečnu naknadu za zemljište.[320]

Stoga je logično, promatrati taj model integrirano što podrazumijeva da se privatnom partneru može dodjeliti koncesija ili pravo građenja, ovisno o tome je li javni partner vlasnik nekretnine koja je predmet interesa.

Pritom se kao ključan faktor spominje rok takva ugovornog odnosa odnosno vrijeme trajanja koncesije (prava građenja) pri čemu javni i privatni partneri imaju suprotna polazišta i interese. Sa stajališta investitora poželjno je da ugovoreno razdoblje bude u korelaciji s izabranim tržišnim segmentom, iznosom i kvalitetom ulaganja što znači da privatni partner nastoji maksimalno produžiti trajanje koncesije (prava građenja) kako bi u predmetnom razdoblju mogao realizirati određenu financijsku korist odnosno vratiti uloženo i ostvariti zadovoljavajući profit. S druge strane, javni partner želi da

[320] *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08.

skrati vrijeme trajanja ugovora (do 50 godina) kako bi što prije vratio prostor (zemljište) u posjed i objekte u vlasništvo i posjed.

Međutim prilikom balansiranja između navedenih stavova i želja javni sektor mora biti svjestan činjenice da privatni partner nakon isteka roka koncesije (prava građenja) u posjed javnog sektora (vlasnika zemljišta) prebacuje ne samo objekte kao fizički dokaz investicije i dotadašnjeg poslovanja već i kompletno uhodano poslovanje koje podrazumijeva tržište, organizaciju i *know-how*. Također, dizajn i tehničko-tehnološka opremljenost suvremenih turističkih destinacija/resorta zahtijeva jedinstven pristup temeljen na tržišnim, tehničkim i tehnološkim inovacijama. Za takav su pristup potrebna znatno veća ulaganja, što onda bitno produžuje razdoblje povrata ulaganja.

Stoga je potrebno da razdoblje trajanja koncesije (prava građenja) bude dovoljno dugo da privatnom partneru omogući povrat uloženih sredstava koja su znatno veća nego u nekim drugim djelatnostima, ali i opravda transfer cjelokupne imovine u ruke javnog sektora. Na osnovu iskustva sličnih projekata u turizmu predlaže se da trajanje koncesije i prava građenja ne bude kraće od 50 godina, a ovisno o pojedinim slučajevima (visini ulaganja, sadržajima i slično) i znatno duže pri čemu se granica od 99 godina drži gornjom granicom koju bi javni sektor mogao i trebao prihvatiti kao duljinu trajanja koncesije.

U slučaju da javni partner insistira na uvjetno kraćem razdoblju trajanja ugovora koje ne ide na ruku privatnom partneru (osim u špekulativnim slučajevima), kao mogućnost može se predložiti da javni partner plati određenu naknadu privatnom partneru na ime razlike u vrijednosti vlasnikove imovine (nekretnina) prije i po završetku koncesijskog razdoblja odnosno razdoblja prava građenja. To drugim riječima znači da bi javni partner na isteku koncesijskog razdoblja otkupio imovinu (izgrađene objekte) od privatnog partnera. Međutim opet se postavlja pitanje bi li se predmetna kupoprodaja izvršila na temelju knjigovodstvene vrijednosti imovine ili po tržišnim elementima koji svakako uključuju i buduće primitke iz već uhodanog poslovanja. Na temelju prijašnjih promišljanja tržišna procjena smatra se objektivnijim i realnijim pokazateljem vrijednosti.

Također u slučaju kraćeg razdoblja trajanja ugovora moguće je da javni partner najmoprimcu (privatnom partneru) koji je do tada uživao pravo korištenja pruži prioritet odnosno pravo prvenstva kod produženja ugovornog razdoblja. To znači da bi postojeći

najmoprimac u slučaju da prihvati po javnog partnera najpovoljniju od svih ponuda potencijalnih najmoprimaca (natjecatelja) imao prvenstvo pred drugim natjecateljima odnosno mogućnost da izravno sklopi ugovor o produženju ugovornog razdoblja.

Štoviše, u posebnim slučajevima kada je ugovoreno razdoblje relativno kratko, moguće je da javni partner dotadašnjem najmoprimcu omogući izravno produženje ugovora. Naravno da bi to bio slučaj jedino ako je privatni partner ispoštovao sve odredbe dotadašnjeg ugovora u smislu pružanja zadovoljavajuće usluge krajnjim korisnicima (turistima), ali i općeg ekološkog, ekonomskog i sociokulturnog doprinosa lokalnoj zajednici poput poput brige za okoliš, zapošljavanja lokalne radne snage itd.

U slučaju uvjetno dužeg razdoblja trajanja ugovora koje ide na ruku privatnom partneru, prelazak cjelokupne imovine i poslovanja u vlasništvo i posjed javnog patnera može se realizirati i uz nižu naknadu privatnom partneru nego je to bio slučaj u prethodnom primjeru. Ta naknada može onda biti jednaka knjigovodstvenoj vrijednosti, a ugovorne strane mogu ugovoriti da taj iznos bude jednak iznosu posljednje rate koju privatni partner mora platiti na ime naknade za ustupljenu koncesiju ili pravo građenja.

Nadalje, kada se govori o povratu ulaganja privatnog partnera treba imati na umu činjenicu da realizacija BOT projekta podrazumijeva pravni okvir koncesije (prava građenja), a ne vlasništva te se stoga niti jedan od izgrađenih objekata ne može prodati trećim osobama. Stoga, bilo bi opravdano razmisliti da se barem jedan manji dio unutar područja obuhvata proda privatnom partneru na kojem bi se onda mogli izgraditi objekti (primjerice vile i apartmani) za tržište. U suprotnom, privatni investitor teško će naći interes za visoka ulaganja koja se vraćaju u vrlo dugom roku, a to osobito vrijedi u slučaju ako je trajanje koncesije relativno kratko (kraće od 50 godina).

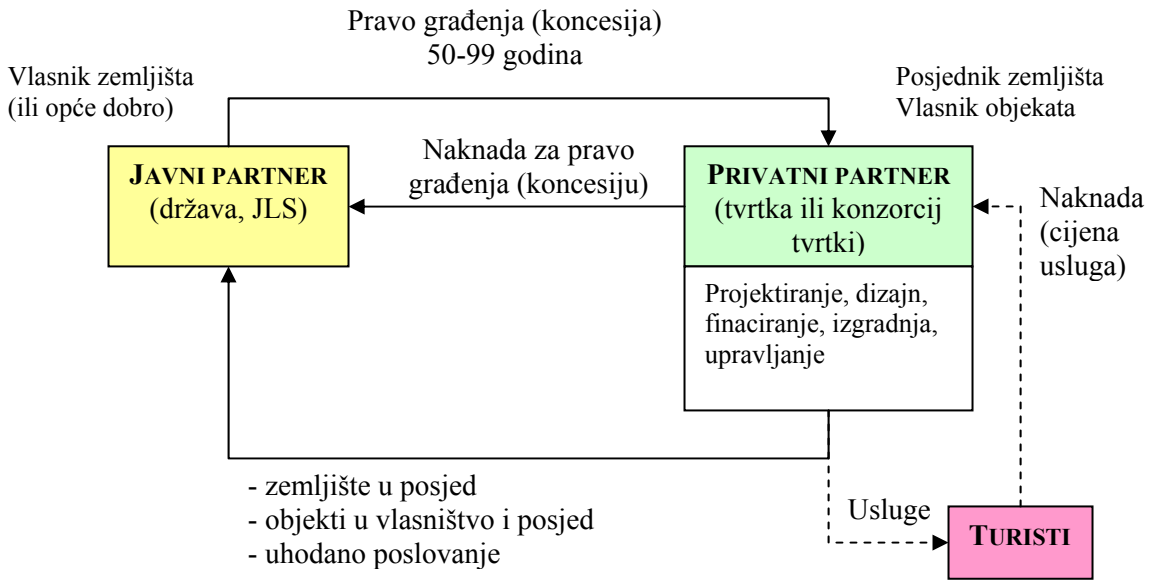
Rezimirajući naprijed navedeno, mogu se izložiti osnovni principi na kojima bi se trebao temeljiti izabrani model javno privatnog partnerstva u turizmu Republike Hrvatske kojih se oba partnera trebaju pridržavati:

- javni sektor vlasnik je zemljišta ili ima pravo nad općim dobrom koje je predmet interesa;
- javni sektor ustupit će privatnom partneru koncesiju (ako je riječ o općem dobru) ili pravo građenja ako je vlasnik zemljišta;

- privatni partner će za ustupljeno pravo građenja (koncesiju) javnom sektoru plaćati periodičnu godišnju ili mjesečnu naknadu. Ta naknada mora biti primjereno vrednovana s tendencijom rasta iz godine u godinu što je u skladu s očekivanim dugoročnim rastom turističke potražnje i povećanih prihoda. Minimalan iznos naknade mora biti jednak onome koji bi se postigao u alternativnom konceptu najbolje uporabe i određivao bi se u fiksnom iznosu (koji može iz godine u godinu da raste), a varijabilni dio ovisio bi o ostvarenom turističkom prometu u konkretnoj turističkoj destinaciji[321];
- zemljište na kojem će se realizirati projekt ostat će u vlasništvu javnog sektora (ako je riječ o pravu građenja) za cijelo vrijeme trajanja ugovora;
- pravo građenja (koncesija) privatnom će partneru omogućiti komercijalno korištenje lokacije projekta što znači da će biti odgovoran za projektiranje (od idejnog rješenja do izvedbenog projekta), financiranje, izgradnju i upravljanje objektima i sadržajima projekta;
- privatni partner će za realizaciju projekta koristiti vlastita sredstva i garancije, bez sudjelovanja javnog sektora;
- za cijelo vrijeme trajanja ugovora privatni partner ostaje vlasnik objekta, a u pogledu zemljišta na kojem su objekti sagrađeni ima ovlasti i dužnosti plodouživatelja;
- privatni partner će svoj interes ostvariti naplatom usluga koje će u sklopu upravljanja projektom ponuditi na tržištu;
- pravo građenja je prenosivo i moguće ga je opteretiti hipotekom;
- pravo građenja i/ili koncesija stupit će na snagu na dan sklapanja ugovora, a razdoblje trajanja ugovora bit će najkraće 50 (pedeset), a najduže 99 (devedesetdevet) godina;
- istekom ugovorenog razdoblja korištenja, privatni partner će vratiti zemljište u posjed javnom sektoru, a objekte će predati u vlasništvo i posjed javnom sektoru uz određenu naknadu ili bez nje.

[321] Iako je u konačnici visina naknade za dobivenu koncesiju predmet natječajnog i pregovaračkog postupka, javni partner se mora ograditi i zadržati pravo da ne prihvati niti jednu ponudu ako smatra da su naknade za dodjeljenu koncesiju ocijenjene kao neodgovarajuće.

Shema 18: BOT model u hrvatskom turizmu



Cjelokupni proces odabira privatnog partnera treba se odvijati transparentno putem natječajnog postupka, a kako je riječ o projektima bitne veličine i složenosti preporuka je da se natječajni postupak odvija u dvije faze:[322]

1) prenatječajni postupak i
2) natječajni postupak (u užem smislu).

Prolaskom kroz navedene faze natječajnog postupka kriteriji izbora privatnog partnera postaju sve zahtjevniji s ciljem da se lista potencijalnih kandidata suzi te ostanu samo oni najsposobniji.

Tako se prednatječajnim postupkom utvrđuje pravna i poslovna (financijska i stručna) sposobnost ponuditelja za sudjelovanje u natječajnom postupku odnosno izvođenje projekta. Osnovni kriteriji za ocjenu sposobnosti u toj fazi su:

- pravna sposobnost (domaća i strana pravna osoba registrirana sukladno zakonima države sjedišta tj. Republike Hrvatske),
- usklađenost ponude sa zadanim uvjetima natječaja,

[322] Moguće je prije ovih faza zatražiti i tzv. *Iskaz interesa* kako bi se pokazalo postoji li ili ne zadovoljavajući interes potencijalnih privatnih partnera za realizaciju pojedinih projekata. Preporuka je da sudjelovanje u postupku ispitivanja interesa ne bude isključivi preduvjet za sudjelovanje u prednatječajnom i natječajnom postupku.

- financijska sposobnost privatnog partnera (dosadašnje poslovanje, bankovne garancije[323] i sl.),
- tehnička sposobnost odnosno znanje i iskustvo u razvoju kapitalno intezivnih projekata (posebno u turizmu), znanje i iskustvo u upravljanju turističkim projektima, znanje i iskustvo u realizaciji projekata po BOT modelu te predloženi koncept realizacije projekta i njegovi učinci.

Također, kao dodatan kriterij može se navesti i poznavanje lokalnog okruženja jer je poznavanje i uvažavanje lokalnih prilika ključan čimbenik ako se predloženim konceptom najbolje uporabe želi uključiti i zadovoljiti lokalnu zajednicu, svekoliku lokalnu industriju te osobito lokalno stanovništvo.

Ponuditelji koji su u prednatječajnom postupku ocijenjeni sposobnima stječu pravo na sudjelovanje u natječajnom postupku. Od ponuditelja će se u natječajnom postupku tražiti da dostave obvezujuće ponude koje trebaju uključivati i dokumentaciju kojom se detaljnije objašnjavaju i razrađuju pojedini projekti (plan namjene površina, idejno rješenje, plan financiranja, poslovni plan, opseg i kvaliteta infrastrukture, predloženi kapaciteti). Obvezujuće ponude ocjenjivat će se s obzirom na prethodno definirane kriterije pri čemu je važan kriterij čini i iznos periodične naknade za ustupljeno pravo građenja (koncesiju). Predlaže se da financijske naknade i ostali elementi ponude utječu u identičnom srazmjeru (50%:50%) na konačnu ocjenu i rangiranje projekata odnosno odabir privatnog partnera. Drugim riječima, financijska strana ponude odnosno naknada za koncesiju ne bi trebala biti najvažniji, a osobito ne jedini kriterij za odabir partnera što pogotovo vrijedi u slučaju kada se na natječaj javlja i nelojalna konkurencija poput primjerice inozemnih tvrtki čiju proizvodnju (primjerice opreme koja će se koristiti u projektu) subvencioniraju matične države.

Tim se postupkom u uži krug bira dvoje (ili više) ponuditelja kako bi sudjelovali u konačnoj fazi pregovaračkog postupka. Svrha pregovaračkog postupka je da se eventualno zatraže potrebna dodatna objašnjenja podnijetih obvezujućih ponuda, da se detaljnije razrade pojedini aspekti projekta i obvezujućih ponuda kako bi sve uključene strane u cjelosti ponude razumjele te kako bi se ostavila mogućnost ispunjavanja

[323] Treba pripaziti da se od privatnog partnera ne traži pretjerano veliki broj garancija i jamstava jer svako se jamstvo banke plaća što privatnog partnera može znatno financijski opteretiti.

eventualnih dodatnih zahtjeva javnog partnera. Na kraju te faze ponuditelji iz užega kruga podnose svoje konačne ponude koje se ocjenjuju na temelju prethodno definiranih kriterija.

Predloženim modelom oba partnera uživaju određene prednosti s aspekta financiranja i ključnih rizika:

- privatni partner ne snosi inicijalne troškove kupnje zemljišta, budući da plaća isključivo periodičnu naknadu za dodijeljeno pravo građenja (koncesiju),
- javni i privatni partner dijele rizike na način da:
  - imovinsko-pravne i prostorno-planske rizike snosi javni sektor,
  - rizik ishođenja svih potrebnih dozvola zajednički će snositi privatni partner i javni sektor pri čemu će privatni partner biti odgovoran za izradu potrebne dokumentacije, a javni sektor imat će obvezu da učini sve što je razumno u njegovoj moći, kako bi se potrebne dozvole ishodile u najkraćem mogućem roku.

6. IMPLEMENTACIJA PROJEKTNOG MENADŽMENTA U MODEL JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U TURIZMU

Na BOT model, identificiran kao model javno privatnog partnerstva koji na najbolji način omogućuje realizaciju naprijed postavljenih ciljeva, primjenjuje se i detaljno analizira metodologija projektnog menadžmenta sa svim svojim procesima i potprocesima. Također, na primjenu projektnog menadžmenta u navedenom modelu partnerstva djeluju i neki ograničavajući faktori koje valja analizirati.

Međutim prije svega, opravdano je postaviti pitanje: "Zašto primjenjivati principe projektnog menadžmenta prilikom provedbe različitih oblika partnerstva javnog i privatnog sektora?"

S jedne strane, kako je rečeno u prethodnim poglavljima, projektni menadžment jest upravljanje projektima. Projekt predstavlja jednokratan proces odnosno cjelovitost međusobno povezanih aktivnosti usmjerenih ka postizanju unaprijed definiranog cilja čija realizacija zahtijeva specifičnu koordinaciju različitih, ograničenih, resursa.

U širem kontekstu to znači da projektni menadžment podrazumijeva vještinu vođenja i kontroliranja projektnih resursa kroz cjelokupan životni ciklus projekta korištenjem suvremenih tehnika menadžmenta kako bi se ostvarili unaprijed definirani ciljevi projekta i postiglo zadovoljstvo svih sudionika u projektu. Riječ je o alokaciji i uporabi svih potrebnih resursa kako bi se ostvarili zacrtani ciljevi u određenom razdoblju.

S druge strane, istaknuto je kako javno privatno partnerstvo (PPP) predstavlja suradnju između ljudi ili organizacija u javnom i privatnom sektoru s ciljem ostvarenja određenih interesa i koristi. S obzirom na to da je cilj te suradnje ostvarenje određenih interesa i koristi oba partnera, a projektne su aktivnosti usmjerene na postizanje unaprijed definiranih ciljeva, može se navedena suradnja poistovjetiti s projektnim aktivnostima odnosno zaključiti kako se suradnja javnih i privatnih partnera u praksi ostvaruje konkretnim projektom i/ili projektima. Stoga se može reći da javno privatno partnerstvo u stvari predstavlja **projekt suradnje** između ljudi ili organizacija u javnom i privatnom sektoru s ciljem ostvarenja određenih interesa i koristi.

Kako su upravo projekti glavni predmet interesa projektnog menadžmenta, jasno je da se osnovne principe projektnog menadženta može (i mora) primjenjivati i na

projekte javno privatnih partnerstva. Štoviše, treba podsjetiti na glavne kriterije za primjenu projektnog menadžmenta prilikom izvođenja određenih aktivnosti, a koji redom karakteriziraju i partnerstva javnog i privatnog sektora:

- veličina pothvata – uključivanje javnog partnera i njegovih interesa u projekt partnerstva najčešće zahtijeva aktivnosti i resurse u većem opsegu nego je uobičajeno u svakodnevnom poslovanju privatnog poduzeća;
- kompleksnost i (ne)ovisnost aktivnosti – zbog različite prirode interesa javnog i privatnog sektora, partnerstvo zahtijeva istodobno izvođenje većeg broja različitih, više ili manje složenih i međusobno povezanih aktivnosti;
- (ne)poznatost – partnerstvo podrazumijeva rješavanje specifičnih problema koji inače nisu dio svakodnevnih aktivnosti ni javnog ni privatnog partnera; ako se tome pridoda i relativno skromno iskustvo i javnog i privatnog sektora na uspostavljanju partnerskih odnosa u Hrvatskoj (ta su iskustva osobito skromna u turizmu), jasno je da partnerstvo obiluje mnoštvom pitanja na koja partneri pojedinačno, u najmanju ruku, ne mogu pružiti odgovarajuće odgovore i rješenja;
- uvjeti tržišta – turističko je tržište heterogeno i dinamično s učestalim promjenama trendova ponude i potražnje te stoga zahtijeva brze, inovativne, kreativne, ali i fleksibilne odgovore koje projektni menadžment može pružiti;
- korištenje zajedničkih (ograničenih) resursa – iako to nije u potpunosti obilježje partnerstva iz razloga što privatni partner koristi vlastite resurse (izvore financiranja, opremu, ljude ...) potrebne za realizaciju projekata, formiranje multidiscipinarnih timova često je obilježje projektnog menadžmenta, a na primjeru partnerstva te bi timove činili članovi i javnog i privatnog partnera, osobito u procesima planiranja i kontrole predviđenog projekta;
- važnost projekta – s obzirom na prirodu interesa javnog sektora, partnerstva često zahvaćaju i šire aspekte društvenog života te su od iznimne važnosti za društvo u cjelini; istodobno su partnerstva iznimno bitna za budućnost poduzeća jer osiguravaju izvor budućih prihoda, iskorištenje kapaciteta, financijsku stabilnost, poslovni ugled i imidž poduzeća.

Uvažavajući naprijed navedeno, opravdana je implementacija procesa projektnog menadžmenta u projekte javno privatnog partnerstva u svim svojim temeljnim funkcijama:

- planiranje,
- organiziranje,
- vođenje i
- kontrola.

6.1. Projektni menadžment u BOT modelu javno privatnog partnerstva u turizmu

U prethodnom je poglavlju BOT model izabran kao onaj model koji odgovara interesima javnog i privatnog partnera te interesima hrvatskog turizma općenito. To je model prema kojem privatni partner (tvrtka ili konzorcij tvrtki) preuzima odgovornost za realizaciju projekta (projektiranje, financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje) tijekom određenog razdoblja na temelju ugovora o koncesiji (pravu građenja). Tijekom koncesijskog razdoblja privatni partner na turističkom tržištu ostvaruje prihode, a javnom sektoru plaća naknadu za dobivenu koncesiju. Istekom koncesijskog razdoblja izgrađeni se objekti vraćaju javnom sektoru na upotrebu i u potpuno vlasništvo.

Kako u navedenom modelu javno privatnog partnerstva razlikujemo dva partnera čiji se interesi i zadaće bitno razlikuju, javnog i privatnog partnera, za svaku je od navedenih strana moguće primijeniti principe projektnog menadžmenta u upravljanju konkretnim projektom. To znači da se projektni menadžment u javno privatnom partnerstvu može promatrati na razini svakog od partnera, ali isto tako i na razini njihove međusobne suradnje.

6.1.1. Projektni menadžment javnog partnera u BOT modelu

Projektni menadžment u realizaciji javno privatnih (BOT) projekata na razini javnog partnera obuhvaća temeljne funkcije planiranja, organiziranja, vođenja i kontrole.

6.1.1.1. Planiranje projekta s aspekta javnog partnera

Svako planiranje započinje definiranjem određenog problema i ciljeva koje se nastoji postići kako bi se pridonijelo rješavanju navedenog problema. Općenito, osnovna je svrhu djelovanja javnog partnera ostvarenje i zaštita javnog interesa koji se u konačnici očituje kao unapređenje dobrobiti zajednice. U tom smislu, različiti potciljevi mogu se ticati izgradnje infrastrukture, kontinuiteta pružanja usluga, zaštite okoliša, poticanja razvoja pojedine regije, poticanja gospodarstva, poticanja zapošljavanja i sl. Kao strategiju ostvarenja pojedinih ciljeva javni partner odabire konkretne BOT projekte suradnje javnog i privatnog sektora.[324] Kada je riječ o projektima u turizmu, primjerice izgradnji novih turističkih resorta, sve navedeno također vrijedi uz neke specifičnosti.

Sponzor zadužuje projektnoga menadžera da vodi realizaciju projekta, a prvi je njegov zadatak da definira one radne pakete, zadatke i aktivnosti koji su nužni kako bi se projekt mogao provesti, a ciljevi ostvariti. Osnovni radni paketi nužni za ostvarenje ciljeva su:

1. definiranje projektnog tima,
2. definiranje okvirnog koncepta najbolje uporabe određene lokacije,
3. realizacija natječajnog postupka i odabir privatnog partnera,
4. pružanje pomoći privatnom partneru u ishođenju potrebne dokumentacije,
5. aktivnosti po isteku koncesijskog razdoblja,
6. aktivnosti projektnog menadžmenta.

Svi navedeni radni paketi sadrže određeni broj radnih zadataka odnosno mnoštva međusobno povezanih aktivnosti koje također imaju jasno definiranu svrhu.

Članove projektnog tima bira se na temelju znanja, stručnosti i iskustava koje posjeduju na sličnim projektima ili pojedinim fazama (radnim paketima) projekta. Pritom nije nužno, ali je poželjno, da članovi projektnog tima posjeduju osnovna znanja o funkcioniranju turističkih sustava, primjerice turističkih resorta (osobito ako je riječ o projektu izgradnje turističkog resorta). U slučaju da neka od znanja potrebnih za

[324] Pod uvjetom da je javni sektor već proveo analizu (ne)raspoloživosti vlastitih financijskih sredstava i da je zaključeno kako zbog proračunskih ograničenja ili nekih drugih razloga nije u mogućnosti samostalno realizirati konkretni projekt te da je odlučio realizaciju projekta provesti kroz BOT model javno privatnog partnerstva.

provedbu pojedinih radnih paketa nedostaju, projektni menadžer može angažirati i vanjske suradnike.

Javni partner ima zadatak da, realno sagledavajući utjecaje iz okoline, zahtjeve koje postavljaju nadređeni prostorni planovi i moguće sociokulturne, ekonomske i druge posljedice po zajednicu u cjelini, definira okvirni koncept najbolje uporabe određene lokacije. Naime predloženi okvirni koncept realizacije projekta mora biti usklađen s nadređenim prostornim planovima, planovima razvoja turizma Hrvatske te regionalnim planovima. Preporuka je da se privatnom partneru ostavi da razradi i ponudi prijedlog definitivnog koncepta najbolje uporabe obvezno imajući u vidu koncept javnog sektora. To je jedan od zadataka u kojem će javni sektor vrlo vjerojatno tražiti savjetodavne usluge trećih osoba, budući da je riječ o specifičnom i stručnom području turizma koje mjerodavne službe u strukturama javnog sektora ne poznaju dovoljno dobro. Međutim odgovornost za predloženi konačni okvirni koncept najbolje uporabe isključivo je na javnom partneru, a ne na trećim osobama.

Postupak davanja koncesije započinje danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, a završava konačnošću Odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja ili konačnošću Odluke o poništenju postupka davanja koncesije.[325] Obavijest o namjeri davanja koncesije mora sadržavati (1) naziv, adresu, telefonski broj, broj faksa i adresu elektroničke pošte davatelja koncesije; (2) predmet koncesije, prirodu i opseg djelatnosti koncesije, mjesto obavljanja djelatnosti koncesije, rok trajanja koncesije; (3) rok za predaju ponuda, adresu na koju se moraju poslati ponude, jezik/jezike i pismo/pisma na kojima ponude moraju biti napisane; (4) osobne, stručne, tehničke i financijske uvjete koje moraju zadovoljiti ponuditelji te isprave kojima se dokazuje njihovo ispunjenje; (5) kriterije koji će se primijeniti za odabir najpovoljnijeg ponuditelja; (6) datum otpreme obavijesti; (7) naziv i adresu tijela mjerodavnog za rješavanje žalbe te podatke o rokovima za podnošenje žalbe.

Prije same objave natječaja potrebno je da javni partner ima definiran okvirni koncept najbolje uporabe i temeljne kriterije po kojima će se vršiti selekcija i konačan

[325] Kod provedbe projekta partnerstva koja podrazumijeva davanje koncesije, postupak izbora privatnog partnera provodi se sukladno propisima kojima se uređuje postupak davanja koncesije (*Zakon o koncesijama*, Narodne movine, br. 125/08.), uz odgovarajuću primjenu članka 8. i 9. *Zakona o javno-privatnom partnerstvu* (Narodne novine, br. 129/08.).

izbor privatnog partnera vodeći računa prije svega o javnom interesu i dobrobiti. Prolaskom kroz faze natječajnog postupka, kriteriji izbora postaju sve "strožiji" kako bi se lista potencijalnih kandidata suzila te ostali samo oni najsposobniji. Također, za vrijeme natječajnog postupka rješavaju se svi eventualni problemi i pitanja poput dužine koncesijskog razdoblja, naknade za prijenos imovine javnom partneru po isteku koncesijskog razdoblja i sl. Nakon što je privatni partner odabran, potpisuje se ugovor koji uređuje poslovni odnos između javnog i privatnog partnera. Drugim riječima, privatnom partneru dodjeljuje se koncesija (i/ili pravo građenja) za korištenje određene lokacije na prethodno definirano razdoblje.

Općenito, ugovor o partnerstvu treba sadržavati svrhu i predmet ugovora, jasnu identifikaciju i podjelu rizika, obvezu privatnog partnera da potpuno ili djelomice snosi izdatke za provedbu projekta, posljedice neizvršenja ugovornih obveza, obveze javnog partnera, način i uvjete pod kojima financijske ustanove mogu ući u projekt, minimalne standarde (projektiranje, prostora i kvalitete usluga), mogućnost poboljšanja usluga za vrijeme trajanje projekta, način u uvjete plaćanja, potpunu transparentnost, pravo privatnog partnera da uvodi mjere racionalizacije ili inovacije u način pružanja usluga, pravo javnog partnera da nadzire provedbu projekta koji izvodi privatni partner, vrijeme na koje je ugovor sklopljen, uvjete za produljenje ili skraćivanje roka ugovora, uvjete i načine raskida ugovora prije isteka roka, a koji je sklopljen kao i naknada u tom slučaju, način i opseg osiguranja provedbe (jamstva), određivanje vlasništva nakon prestanka ugovora, pravo javnog partnera da raskine ugovor i svoti naknade privatnom partneru, postupak i način rješavanja sporova, pravo privatnog partnera da raspolaže potraživanjima koja ima prema javnom sektoru te pravo da na treću osobu prenese svoje obveze koje ima prema javnom partneru.[326]

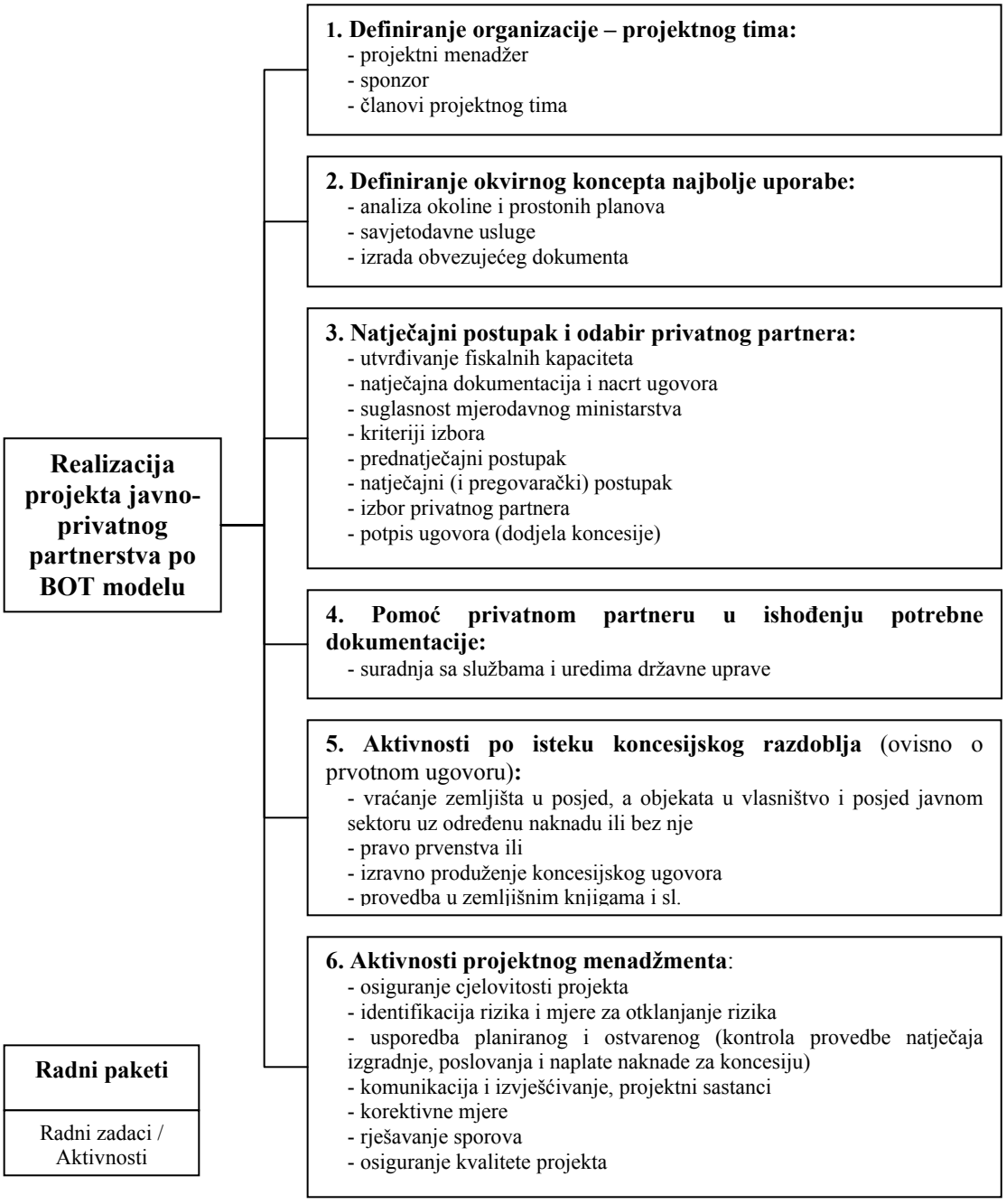
Nakon potpisivanja ugovora javni partner bi trebao učiniti sve što je razumno u njegovoj moći kako bi privatni partner na temelju projektne dokumentacije ishodio potrebne dozvole u najkraćem mogućem roku.

Po isteku ugovora privatni partner vraća zemljište u posjed javnom sektoru, a objekte predaje u vlasništvo i posjed javnom sektoru uz određenu naknadu ili bez nje, ili se sukladno ugovoru privatnom partneru omogućuje pravo prvenstva ili izravno

[326] *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06.

produženje koncesijskog ugovora. Zbog mnogobrojnih ugovornih mogućnosti i mnogobrojne pravne i zemljišno-knjižne dokumentacije opravdano je taj radni paket izdvojiti kao zaseban u odnosu na druge radne pakete.

Shema 19: Primjer definiranja radnih paketa u BOT modelu s aspekta javnog partnera



Uspjeh projekta uvelike ovisi o tome kako se njime upravlja odnosno o aktivnostima projektnog menadžmenta. One podrazumijevaju sve aktivnosti i procese čiji je zadatak osigurati cjelovitost projekta. Uključuje nastanak i razvoj, provedbu te kontrolu ostvarivanja projektnog plana uključujući kontrolu procesa natječaja i odabira privatnog partnera. Također, projektni menadžer mora pritom uspostaviti takav sustav komunikacije, kontrole i izvješćivanja koji će u fazi gradnje striktno pratiti i upozoriti na svako odstupanje od projektne dokumentacije, a u fazi poslovanja na svako odstupanje od potpisanog ugovora. Te su aktivnosti u velikoj mjeri povezane s identifikacijom projektnih rizika i mjerama osiguranja kvalitete projekta.

Najvažniji projektni rizici s aspekta javnog partnera odnose se na moguću nezainteresiranost privatnih partnera, neprihvatljivost njihovih ponuda, odabir privatnog partnera i njegovu sposobnost da provede projekt do njegova završatka, sposobnost dobavljača i izvođača da izvrše ugovorene obveze (primjerice izradu okvirnog koncepta najbolje uporabe), odabir članova tima, osiguranje financijskih resursa (hoće li se osigurati dovoljno financijskih sredstava iz vlastitih izvora i u pravo vrijeme za provedbu javnog natječaja itd.) te neke opće gospodarske i političko-pravne prilike (recesija, promjene zakona, uvođenje novih poreza, odnosi sa susjednim zemljama) itd.

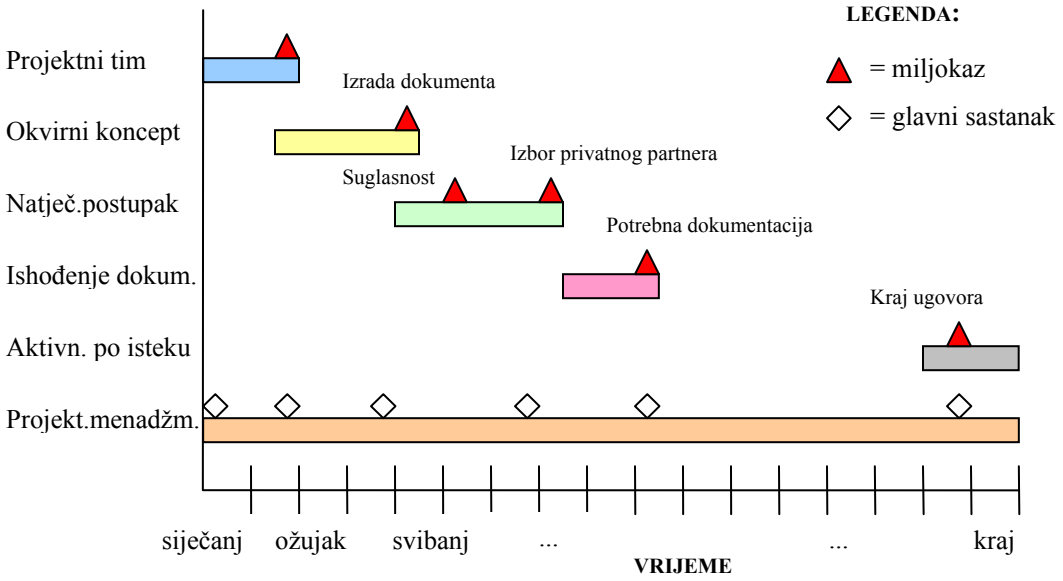
Nakon definiranja radnih paketa potrebno je utvrditi njihovo trajanje, redoslijed odvijanja, međusobnu ovisnost i potrebne resurse. Za svaki se paket realno procjenjuje njegovo trajanje te određuje točan datum početka i završetka. Također, određuju se kritične točke projekta (miljokazi, eng. *milestones*) u kojima se vrši procjena projektnih rezultata i donosi odluka o tome hoće li se ili ne nastaviti s projektom. Kao kritične točke BOT projekta mogu se predložiti:

- izrada obvezujećeg dokumenta – okvirnog koncepta najbolje uporabe,
- suglasnost mjerodavnog ministarstva i mišljenje Odjela za javno-privatno partnerstvo unutar Agencije za promicanje ulaganja i izvoza,
- izbor privatnog partnera,
- prikupljanje potrebne dokumentacije,
- kraj ugovora.

Nakon utvrđivanja trajanja, projektni menadžer svakom radnom zadatku odnosno aktivnosti dodjeljuje resurse potrebne za njihovo izvršenje. To znači da se za svaku

aktivnost definira broj radnih sati potreban za njezino izvršenje, oprema i drugi resursi. Navedeni se resursi kvantificiraju u novčanim jedinicama (kuna, euro ...), primjerice, utrošak ljudskih resursa kvantificira se kao umnožak broja radnih sati i cijene radnog sata, a njihov ukupan zbroj čini ukupan budžet (financijski plan) projekta. Potrebno je da budžet projekta bude do određene mjere fleksibilan što omogućuje preraspodjelu troškova odnosno resursa sukladno sukladno potrebama i uvjetima odvijanja projekta.

Shema 20: Primjer terminskog plana BOT projekta s aspekta javnog partnera



Uvidom u vlastite resurse i financijska sredstva, projektni menadžer utvrđuje u kojoj mjeri oni zadovoljavaju potrebe projekta, a pritom treba imati na umu i činjenicu da javni partner provedbom projekta i posebno u procesu javnog natječaja može ostvariti i određene prihode kojim će pokriti eventualne manjkove potrebnih resursa.

6.1.1.2. Organizacija projekta s aspekta javnog partnera

Već u fazi planiranja javni partner treba odabrati takvu privremenu organizacijsku strukturu koja će se najbolje uklopiti u njegovu postojeću organizacijsku strukturu i omogućiti uspješnu realizaciju projekta javno privatnog partnerstva što uključuje izbor privatnog partnera te kontrolu provedbe cjelokupnog projekta i faze poslovanja. Prvi

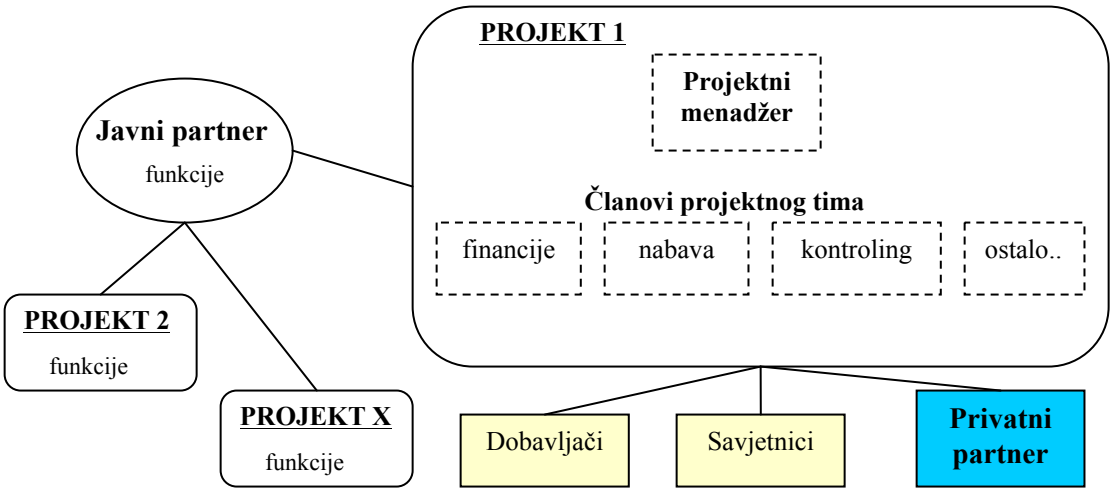
navedeni radni paket podrazumijeva formiranje projektnih timova, podjelu određenih uloga te ovlasti i odgovornosti unutar organizacije.

Izbor organizacijske strukture javnog partnera ovisi prije svega o njegovom iskustvu sa sličnim projektima partnerstva te se u tom smislu mogu predložiti dvije osnovne projektne organizacijske strukture:

- čista projektna organizacijska struktura i
- matrična struktura.

U slučaju da nema previše iskustva s provedbom javnih natječaja i projekata općenito, a posebno s provedbom različitih modela suradnje javnog i privatnog sektora, javni partner se može odlučiti na čistu projektnu organizacijsku strukturu. Takvim pristupom projekt provedbe partnerstva predstavlja zasebno "poduzeće" te je projektni tim potpuno posvećen radu na projektu, posjeduje vlastite resurse te je stoga neovisan od podrške funkcijskih jedinica ili odjela javnog partnera. Prednost takva pristupa je da omogućuje projektnom menadžeru potpunu ovlast nad članovima projektnog tima, a jedan od najvećih nedostataka čine uvećani troškovi kao posljedica dupliranja funkcija (prostora, opreme, ljudi i zalaganja).

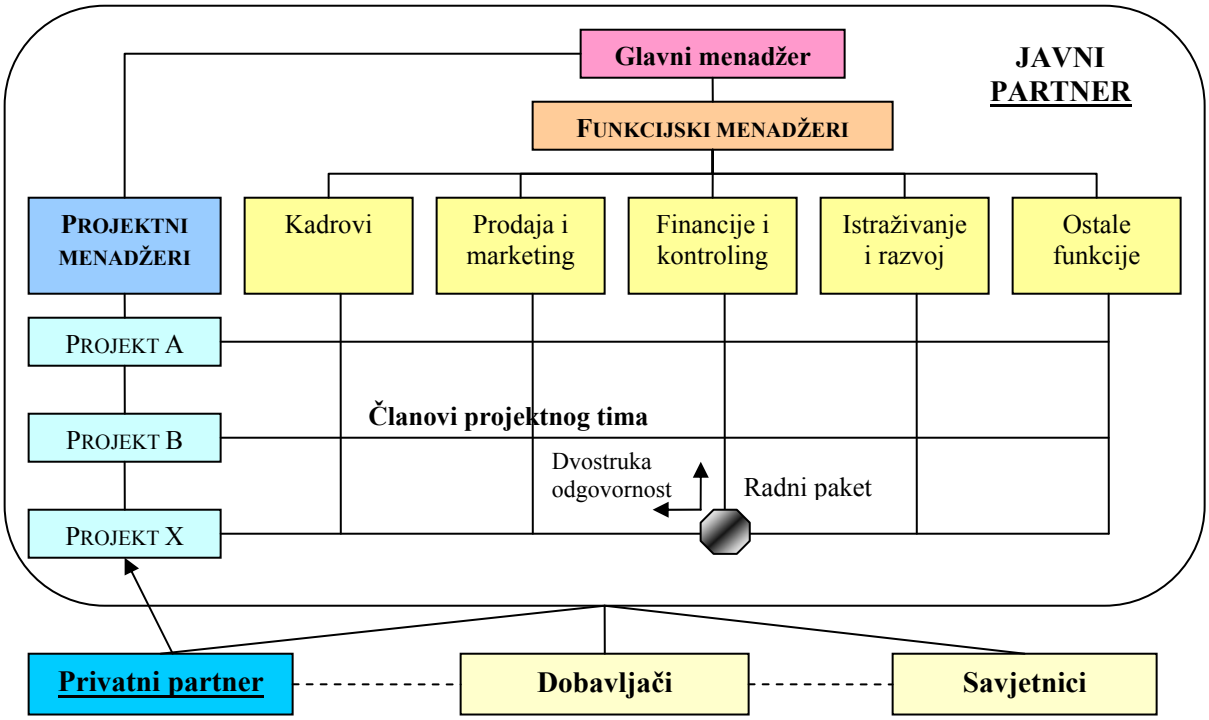
Shema 21: Čista projektna organizacijska struktura javnog partnera



U slučaju da javni partner posjeduje veća iskustva s provođenjem različitih projekata te da projekti čine sastavni dio njegove djelatnosti, može se primijeniti i matrična organizacijska struktura (Shema 22) koja iskorištava prednosti funkcijske i čiste

projektne organizacijske strukture. Projektni menadžer se postavlja na čelo tima koji je formiran od ljudi iz različitih funkcija ili odjela javnog partnera i odgovoran je za završetak projekta. Odnos projektnih i funkcijskih elemenata nalazi se u njihovu sjecištu u obliku radnih paketa koji zahtijevaju određena znanja i vještine. Za svaki se radni paket određuje voditelj odgovoran za njegovo izvršenje (na vrijeme i u skladu s resusrsima). Voditelj radnog paketa istodobno je za resurse (*inpute*) odgovoran funkcijskom menadžeru, a za rezultate (*outpute*) projektnom menadžeru.

Shema 22: Matrična organizacijska struktura javnog partnera



Bez obzira koja se organizacijska struktura odabere, ovisno o veličini i složenosti projekta te zadacima i ciljevima koje treba ostvariti, projektni menadžer ima zadatak odabrati kompetentne članove tima koji svi zajedno posjeduju sva znanja i vještine ključne za provedbu projekta javno privatnog partnerstva. S obzirom na uobičajeni obuhvat takvih projekata, projektni tim javnog partnera uključuje stručnjake iz područja prava, ekonomije (financija), turizma, sociologije itd. U slučaju da navedena znanja i vještine javni partner ne može osigurati unutar vlastite organizacije,

za izvršenje određenih radnih zadataka može angažirati i vanjske stručnjake (savjetnike, dobavljače usluga i sl.).

6.1.1.3. Vođenje projekta s aspekta javnog partnera

Vođenje projekta s aspekta javnog partnera povjereno je projektnom menadžeru. On upravlja projektom tijekom njegova životnog ciklusa i ostvaruje projektne ciljeve na vrijeme i u skladu s definiranim budžetom.

Štoviše, mogu se navesti zadaci projektnog menadžera javnog partnera u projektu javno privatnog partnerstva:

- definirati radne pakete (zadatke i aktivnosti) projekta,
- isplanirati trajanje, potrebne resurse i redoslijed odvijanja pojedinih radnih paketa,
- izabrati kompetentan projektni tim,
- delegirati ovlasti i odgovornosti za izvršenje pojedinih radnih paketa na tzv. menadžere radnih paketa,
- izvršiti budžetiranje odnosno dodijeliti potrebne resurse menadžerima radnih paketa,
- koordinirati i kontrolirati izvođenje radnih paketa,
- koordinirati i kontrolirati ostvarenje ključnih događaja odnosno kritičnih točaka projekta (miljokaza),
- identificirati glavne projektne rizike i definirati aktivnosti ako dođe do nastanka štetnog događaja,
- samostalno pratiti osiguranje kvalitete u projektu ili ovlastiti posebnog člana tima (menadžera kvalitete),
- održavati jasnu viziju projekta,
- osigurati uključenost, zainteresiranost i podršku viših razina menadžmenta (sponzora),
- uspostaviti komunikaciju i suradnju unutar tima te između tima i okoline,
- motivirati članove tima da doprinose ostvarenju zajedničkih ciljeva (pozitivna i poticajna atmosfera),
- aktivno sudjelovati u procesu definiranja okvirnog koncepta najbolje uporabe,

- aktivno sudjelovati u definiranju kriterija odabira privatnog partnera,
- aktivno sudjelovati u pregovorima i odabiru privatnog partnera,
- pregovarati i održavati odnose sa svim sudionicima u projektu (*stakeholderima)*.

Vidljivo je da su zadaci projektnog menadžera većim dijelom usmjereni na strateško vođenje članova tima prema izvršenju svih zadataka nužnih za uspostavljanje partnerstva, a manjim dijelom i na operativno izvršenje pojedinih projektnih zadataka. Projektni menadžer aktivno sudjeluje u procesu definiranja okvirnog koncepta najbolje uporabe bez obzira na to hoće li koncept raditi ljudi unutar projektnog tima ili vanjski savjetnici. Kao osoba odgovorna za provedbu projekta, projektni menadžer morao bi sudjelovati i u procesu odabira privatnog partnera.

Posebno se ističe njegova uloga u odabiru i održavanju skladnih odnosa s privatnim partnerom tijekom cijelog vijeka trajanja projekta. Bitno je naglasiti da projektni menadžer javnog partnera stvarno vodi projektne aktivnosti samo do trenutka kada se potpiše ugovor o partnerstvu (koncesiji). Tada vođenje (provedbu) projekta preuzima privatni partner, a javni partner, odnosno od njega izbrani projektni menadžer, nadzire odvija li se provedba u skladu s ugovorom.

6.1.1.4. Kontrola projekta s aspekta javnog partnera

Kontroliranje je jedna od ključnih funkcija projektnog menadžmenta kojom se prate, vrednuju i uspoređuju planirani i ostvareni rezultati projekta u odnosu na zadane troškove, termine i tehničke performanse. Projektni menadžer kao ovlaštena osoba javnog partnera prilikom uspostavljanja partnerstva s privatnim sektorom mora razlikovati dva aspekta kontrole:

1. prvi se tiče kontrole samog procesa javnog natječaja i odabira privatnog partnera, odnosno onih radnih paketa (zadataka i aktivnosti) na koje javni partner može izravno utjecati;
2. drugi se odnosi na kontrolu poslovanja privatnog partnera tijekom ugovornog razdoblja.

Projekti partnerstva (BOT projekti) su iznimno kompleksni i sastoje se od velikog broja zadataka i aktivnosti. Projektni menadžer odabire članove projektnog tima,

sudjeluje u definiranju okvirnog koncepta najbolje uporabe te u realizaciji natječajnog postupka i odabiru privatnog partnera. Također, svojim posredništvom može pomoći privatnom partneru u ishođenju potrebne projektne dokumentacije, a nakon isteka ugovorenog razdoblja poduzima korake određene ugovorom. Ostvarenje navedenih radnih paketa može kontrolirati u odnosu na ostvarene zadatke, troškove (budžet), kvalitetu te ključne događaje projekta, a u slučaju bilo kakvih odstupanja, poduzima određene korektivne aktivnosti.

U slučaju da se projektni menadžer posveti kontroli svake pojedine projektne aktivnosti njegova uloga u potpunosti bi se svela na kontrolnu, a rečeno je kako su zadaci projektnog menadžera više usmjereni na strateško vođenje članova tima, a manjim dijelom na operativno izvršenje pojedinih projektnih zadataka. Stoga je preporučljivo da se projektni menadžer koncentrira samo na ostvarenje ključnih događaja projekta: izradu okvirnog koncepta najbolje uporabe, dobivanje suglasnosti mjerodavnog ministarstva i mišljenja Odjela za javno-privatno partnerstvo, izbor privatnog partnera, prikupljanje potrebne dokumentacije te kraj ugovora.

Što se tiče kontrole poslovanja privatnog partnera tijekom ugovornog razdoblja ta je kontrola samo neizravna. Drugim riječima projektni menadžer javnog partnera nema ovlasti uplitati se u unutarnje poslovanje privatnog partnera, ali može pratiti poštuje li privatni partner projektnu dokumentaciju i odrednice sklopljenog ugovora, pri čemu se poseban naglasak daje na kontinuitet i kvalitet pruženih usluga, a kada je riječ o BOT projektima posebno na redovitost plaćanja ugovorene kancesijske naknade.

Uvažavajući važnost BOT projekata ne samo za turističko već i cjelokupno gospodarstvo, ali isto tako i njegove šire društvene učinke, bitno je naglasiti kako se razlikuju interna i eksterna kontrola. Naime internu kontrolu provode stručnjaci unutar projekta, a oni mogu biti već spomenuti projektni menadžer kao voditelj internog pregleda ili skupina recenzenata (*Peer Review Group*) sastavljena od iskusnih stručnjaka izabranih unutar projektnog tima, a koji nisu izravno uključeni u ostvarivanje projekta. U slučaju da to radi skupina recenzenata govori se i o tzv. auditu projekta, a njihova glavna odgovornost je pregled napretka i postignuća uz dobar i iscrpan odaziv na postignuto.

Eksternu kontrolu provodi u prvom koraku Odjel za javno-privatno partnerstvo koji daje mišljenje na predloženi koncept partnerstva, a može se formirati i posebno

povjerenstvo sastavljeno od kompetentnih stručnjaka koji nisu izravno vezani uz projekt (audit). To primjerice može biti određeno tijelo javnog partnera (države) za reviziju i monitoring, a njegova je uloga da kontrolira ne samo provedbu projekta od strane javnog partnera već i poslovanje privatnog partnera odnosno poštivanje potpisanog ugovora, kao i da procjenjuje šire društvene učinke koje partnerstvo ostvaruje.

Također, uvođenje predstavnika "civilnog društva" kao punopravnog partnera u navedenim tijelima kontrole, pruža svojevrsnu garanciju ostvarivanja projekata u skladu s planiranim, a to bi onda trebalo značiti sukladno načelima održivog razvoja i učincima kojima je krajnji cilj viši stupanj sveukupnog, prije svega društvenog blagostanja najvećeg broja stanovništva. Ti se predstavnici prije svega okupljaju iz lokalnih zajednica i pojedinih interesnih skupina poput udruga za zaštitu prava potrošača i slično.

6.1.2. Projektni menadžment privatnog partnera u BOT modelu

Primjena principa projektnog menadžmenta odnosno njegovih temeljnih funkcija u BOT projektima partnerstva privatnom partneru također olakšava ostvarenje vlastitih ciljeva i interesa. Međutim kako je privatni partner izravno odgovoran za praktičnu realizaciju zamišljenog projekta, njihova primjena u pravom smislu obuhvaća i sva ključna područja projektnog menadžmenta: upravljanje cjelovitošću projekta, upravljanje projektnim opsegom, upravljanje vremenom, upravljanje troškovima, upravljanje kvalitetom, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje komunikacijama, upravljanje rizicima i upravljanje nabavom.

6.1.2.1. Planiranje projekta s aspekta privatnog partnera

Glavni je cilj odnosno osnovna svrha djelovanja privatnog partnera akumulacija dobiti odnosno povećanje imovine vlasnika. Kada je riječ o turizmu, različiti potciljevi mogu se ticati izgradnje ili obnove turističke infrastrukture, unapređenje kvalitete usluga, povećanje broja pruženih usluga, optimalno tržišno pozicioniranje, zapošljavanje vlastitih proizvodnih resursa itd.

Kao strategiju ostvarenja pojedinih ciljeva privatni partner odabire različite projekte koje provodi samostalno ili u suradnji s partnerima. Štoviše, može se reći da se strategija turističkih poduzeća konkretizira kroz pojedine projekte (*strategic fit*) vezane uz turizam i njemu komplementarne gospodarske aktivnosti. U tom smislu, konkretni BOT projekti suradnje javnog i privatnog sektora u turizmu isto tako predstavljaju strategiju ostvarenja pojedinih ciljeva privatnog partnera.

Provedba BOT projekata u turizmu s aspekta privatnog partnera (koji je na natječaju izabran kao najpovoljniji) iznimno je kompleksna te obuhvaća mnoštvo zadataka i aktivnosti koji se logički mogu svrstati u sljedeće osnovne radne pakete:

1. definiranje organizacije – projektnog tima,
2. sudjelovanje na dvostupanjskom javnom natječaju,
3. izrada projektne dokumentacije i postupak dobivanja potrebnih dozvola,
4. izgradnja infrastrukture i objekata,
5. poslovanje tijekom koncesijskog razdoblja,
6. aktivnosti po isteku koncesijskog razdoblja,
7. aktivnosti projektnog menadžmenta.

Odabir članova projektnog tima odvija se po istim načelima kao i kod javnog partnera. Međutim kako je riječ o kompleksnim projektima za koje je potreban niz različitih znanja i kapaciteta, a jedan partner samostalno najčešće ne raspolaže dostatnim kapacitetima za provedbu projekta, često dolazi do udruživanja privatnih partnera u tzv. konzorcij ili u društvo posebne namjene – DPN (Special Purpose Vehicle – SPV) koji tako preuzimaju na sebe daljnju provedbu projekta. Također, do formiranja konzorcija ili DPN-a može doći i u kasnijim fazama odnosno tijekom samog natječajnog postupka kada se nekoliko potencijalnih kandidata može međusobno udružiti kako bi zajedničkim nastupom zadovoljili sve zahtjevnije natječajne kriterije. Daljnje su aktivnosti iste te se podrazumijeva da vlasnik, uprava ili drugo mjerodavno tijelo ovlašćuje projektnog menadžera da vodi i odgovara za realizaciju projekta, a da projektni menadžer, uz suglasnost sponzora, odabire članove projektnog tima iz vlastite organizacije ili izvan nje. Članove se bira na temelju znanja, stručnosti i iskustava koje posjeduju na sličnim projektima ili pojedinim fazama projekta.

Nakon što javni partner objavi poziv za iskazivanje interesa ili javni natječaj, privatni partner službeno započinje aktivnosti vezane uz sudjelovanje na natječaju. Međutim neslužbene aktivnosti privatnog partnera stvarno započinju čim informacija da javni partner planira provedbu određenih BOT projekata postane dostupna javnosti, a to može biti i znatno prije službenog poziva ili objave natječaja. Glavni zadaci koje privatni partner mora izvršiti tiču se pregovaranja s partnerima s kojima bi se eventualno formirao konzorcij (DPN), otkup natječajne dokumentacije, izrada koncepta realizacije projekta, pregovara s hotelskim operatorima (ako je primjereno u odnosu na pojedini projekt), zatvaranje financijske konstrukcije pri čemu posebnu ulogu imaju komercijalne banke (kreditori) koje financijski prate projekt, izrada različitih predinvesticijskih projekcija poslovanja i konačno, donošenje odluke o ulasku ili ne ulasku u konkretni projekt.

U slučaju pozitivne odluke, privatni partner prikuplja potrebnu dokumentaciju (sudska i financijska izvješća, pismo namjere banke, razne potvrde itd.) i sudjeluje u prednatječajnom i natječajnom postupku. U razdoblju neposredno prije natječajnog postupka moći će se riješiti svi eventualni problemi i pitanja vezana uz natječajnu dokumentaciju, a zatim slijedi podnošenje obvezujuće ponude koja uključuje idejno rješenje projekta i prijedlog iznosa naknade za ustupljeno pravo građenja. Tijekom natječaja privatni partner mora predočiti odgovarajuće garancije koje moraju sadržavati njegovu obavezu da će u objekt investirati u određenom roku i u skladu s investicijskim planom.

U konačnoj fazi pregovaračkog postupka projektni tim detaljnije razrađuje rješenje (koncept najbolje uporabe) za pojedini projekt pri čemu mora poštovati okvirni koncept javnog sektora, mjerodavne prostorne planove, zahtjeve za kvalitetom, štiteći pritom prirodno i povijesno naslijeđe. To omogućuje privatnom partneru da unaprijedi prdloženi koncept odnosno da planira ostvarenje boljih ekonomskih performansi, primjerice na način da želi izgraditi manji broj smještajnih jedinica (kapacitet), ali koji će ostvarivati veću prodajnu cijenu odnosno veći prihod. Na kraju te faze, uz suglasnost sponzora, podnosi konačnu ponudu, a u slučaju da javni partner prihvati ponudu kao najpovoljniju, slijedi potpis ugovora.

Sljedeći je zadatak privatnog partnera odnosno njegova projektnog tima u što je moguće kraćem roku (uz pomoć javnog partnera) izraditi projektnu dokumentaciju i

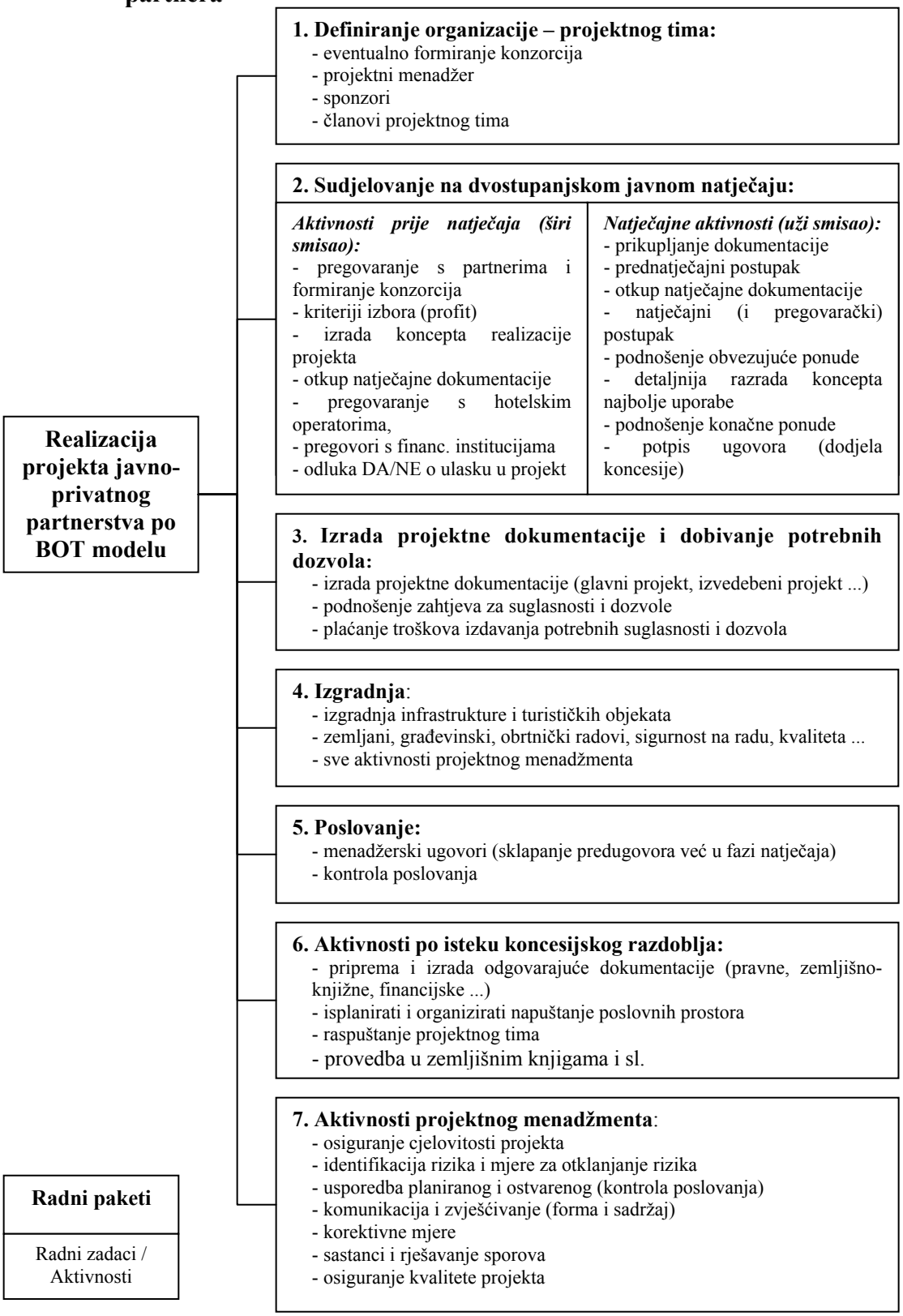
dobiti potrebne dozvole od mjerodavnih tijela. Naime privatni partner ima obveze prema izdanim garancijama te svako odugovlačenje u toj fazi povećava troškove.

Tek nakon dobivanja potrebnih dozvola, privatni partner može započeti sa stvarnom realizacijom projekta. Prvi korak predstavljaju aktivnosti na izgradnji potrebne infrastrukture i turističkih objekata. Te aktivnosti partner/konzorcij može obavljati samostalno ako posjeduje potrebno znanje i opremu ili ih povjeriti trećoj osobi. U toj fazi do punog izražaja dolaze sva područja projektnog menadžmenta te je zadatak projektnog menadžera ili druge osobe ovlaštene za fazu izgradnje voditi računa o organizaciji rada, troškovima, kvaliteti, rizicima, brine o nabavi itd. Naravno da se odgovornost za pojedine aspekte izgradnje (zemljani, građevinski, obrtnički radovi, sigurnost na radu, kvaliteta) može delegirati na voditelje radnih zadataka.

Vođenje poslovanja povjereno je najčešće profesionalnim menadžerima i/ili menadžment kompanijama koje su odgovorne za organizaciju, resurse i rezultat, a za svoj rad ubiru menadžerskim ugovorom definiranu naknadu. Najvažniji zadatak projektnog menadžera u toj je fazi da kontrolira odvijanje poslovnog procesa i brine o poštivanju obveza prema javnom partneru – davatelju koncesije.

Približavanjem roka za istek koncesijskog razdoblja, projektni menadžer priprema se za poduzimanje određenih koraka sukladno ugovoru o partnerstvu. Ovisno o tome vraća li se zemljište po isteku ugovora u posjed javnom sektoru, a objekti predaju u vlasništvo i posjed javnom sektoru, privatnom partneru omogućuje pravo prvenstva ili izravno produženje koncesijskog ugovora, projektni menadžer i članovi projektnog tima zaduženi su za pripremu i izradu odgovarajuće dokumentacije koja uključuje pravnu, zemljišno-knjižnu, financijsku itd. Dodatno, u slučaju da nema produženja ugovora, projektni menadžer već i prije samog isteka ugovora mora isplanirati i organizirati napuštanje poslovnih prostora odnosno raspuštanje projektnog tima.

Shema 23: Primjer definiranja radnih paketa u BOT modelu s aspekta privatnog partnera

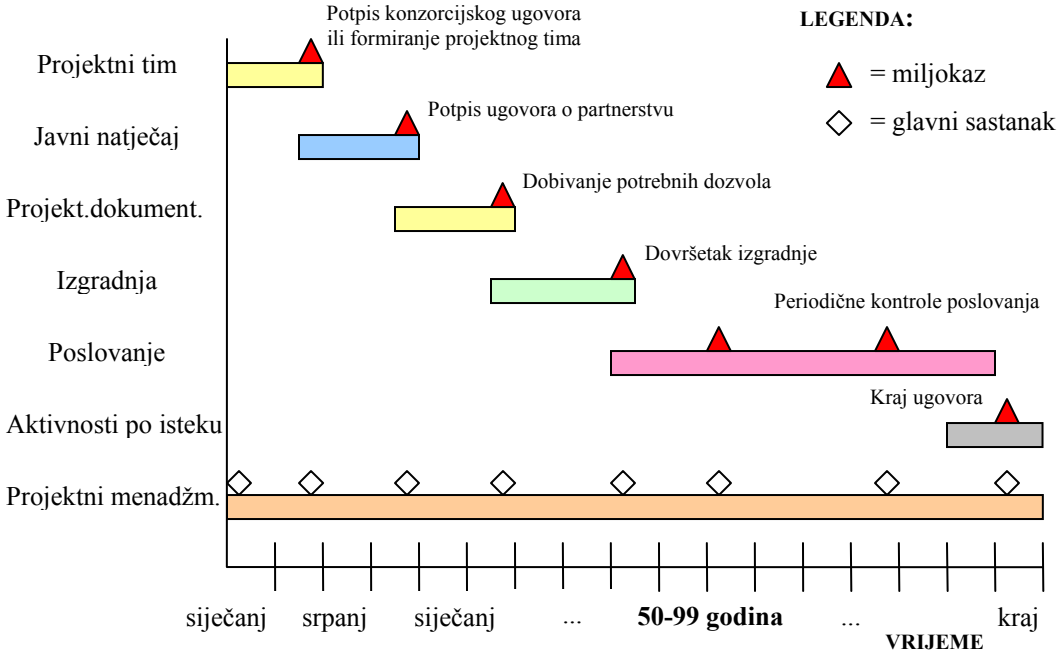


Posljednji radni paket odnosi se na aktivnosti projektnog menadžmenta čiji je zadatak integrirati sve ostale radne pakete projekta. Kako bi se to postiglo, još u fazi pripreme definira se striktna podjela obveza i odgovornosti, planiraju komunikacijski tijekovi uključujući sastanke, propisuju forma i sadržaj najvažnijih izvještaja, uspostavlja sustav kontrole i identifikacije projektnih rizika te mjere osiguranja kvalitete projekta.

Najvažniji projektni rizici s aspekta privatnog partnera odnose se na mogući sukob interesa i poteškoće pri formiranju konzorcija (ili DPN) kao i na odabir članova projektnog tima, osiguranje potrebnih garancija i financijskih sredstava za provedbu cjelokupnog projekta, sposobnost dobavljača i podizvođača da izvrše ugovorene obveze (ponajprije u fazi izgradnje i poslovanja) te neke opće gospodarske i političko-pravne prilike (recesija na emitivnim turističkim tržištima, promjene zakona, uvođenje novih poreza, povećanje kamatnih stopa, odnosi sa susjednim zemljama) itd.

Isto kao i kod javnog partnera, nakon što je definirao radne pakete, projektni menadžer utvrđivanje njihovo trajanje (točan datum početka i završetka), redoslijed odvijanja i međusobne ovisnosti.

Shema 24: Primjer terminskog plana BOT projekta s aspekta privatnog partnera



Nakon toga, svakom radnom zadatku dodjeljuje resurse potrebne za njegovo izvršenje. Pošto je riječ o kompleksnim, ali i tehnološki sofisticiranim projektima koji zahtijevaju znatno veća ulaganja nego što je uobičajeno kod projekata u nekim ostalim djelatnostima, teško je očekivati da privatni partner (konzorcij) može namiriti sve potrebe za financijskim sredstvima te će projektni menadžer vjerojatno morati zatražiti i određeno vanjsko financiranje, prije svega od komercijalnih banaka.

Tablica 13: Primjer izračuna budžeta za radni paket

Radni paket	Aktivnosti	Nositelj aktivnosti	Potrebna sredstva
3. Izrada projektne dokumentacije i dobivanje potrebnih dozvola	Izrada projektne dokumentacije (glavni projekt, projekt infrastrukture ...)	Voditelj radnog paketa (partner Y1) i Arhitektonski studio "ZZZ"	1X kn
	Podnošenje zahtjeva za suglasnosti i dozvole	Voditelj radnog paketa (partner Y1)	2XX kn
	Plaćanje troškova izdavanja potrebnih suglasnosti i dozvola	Voditelj radnog paketa (partner Y1), drugi partner (Y2), vanjski izvor	3XXX kn
UKUPNO:		**Nositelj radnog paketa:** Partner Y1	**4XXXX kn**

Također, istodobno s definiranjem radnih paketa i terminskog plana, određuju se i kritične točke. Najvećim dijelom povezane su s glavnim projektnim rizicima te, gledano s aspekta privatnog partnera, mogu biti:

- potpisivanje konzorcijskog ugovora ili formiranje projektnog tima,
- izbor privatnog partnera od strane javnog partnera, potpis ugovora o partnerstvu i dobivanje koncesije (prava građenja),
- dobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola,
- dovršetak izgradnje,
- periodične kontrole poslovanja,
- kraj ugovora.

U slučaju da se neka od prethodno navedenih kritičnih točaka ne ostvari, opstanak projekta dovodi se u pitanje. Primjerice, ako se ne mogu pronaći zainteresirani partneri ili ako se ne može sklopiti sporazum o međusobnoj suradnji, projekt nije

moguće nastaviti. Ako javni partner na javnom natječaju izabere drugog partnera ili konzorcij, projekt se za neizabranog ponuditelja u pravilu automatski završava. Isto tako, javni partner ima pravo da ne prihvati niti jednu od pristiglih ponuda čime se projekt privremeno ili trajno prekida. Također, nedobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola može ozbiljno usporiti provedbu projekta pa čak i, ovisno o sadržaju koncesijskog ugovora s javnim partnerom, ugroziti njegov nastavak.

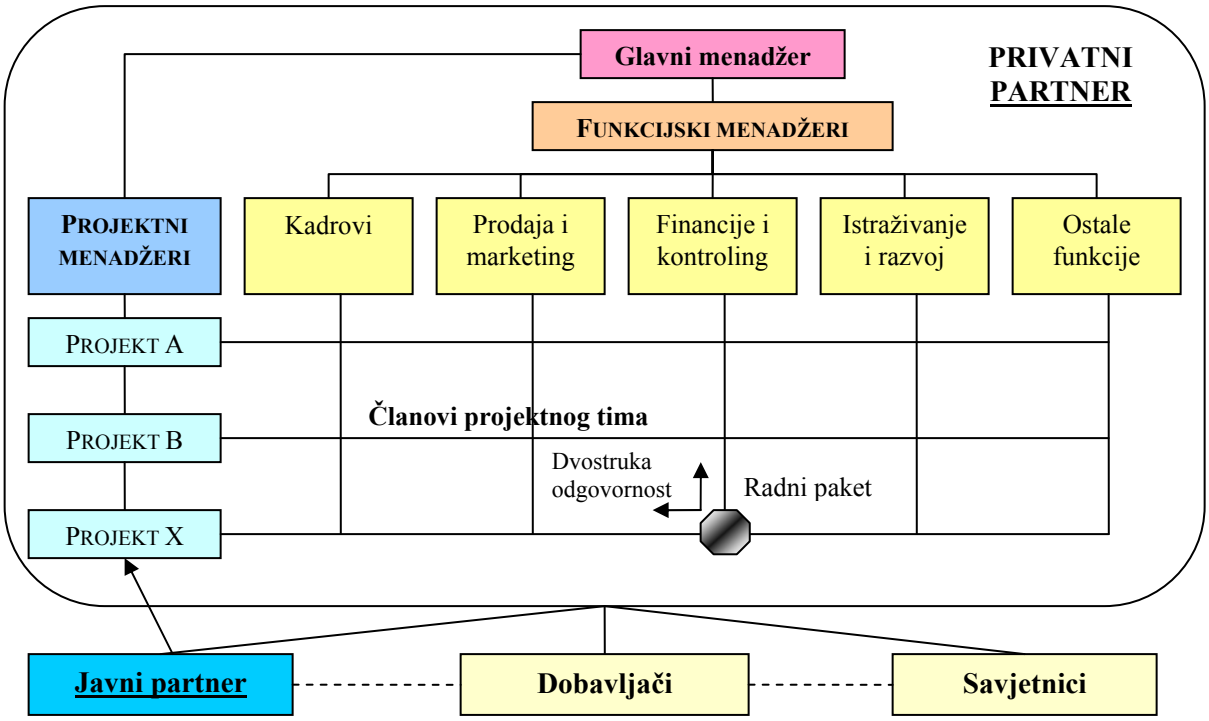
6.1.2.2. Organizacija projekta s aspekta privatnog partnera

Privatni partner koji sudjeluje na javnom natječaju za dobivanje BOT projekta u turizmu najčešće je veliko poduzeće s bogatim iskustvom i ugledom u poslovnom svijetu. Mala poduzeća bez iskustva, ugleda i financijskih sredstava teško mogu očekivati da ozbiljnije sudjeluju na procesu javnog natječaja za slične projekte. Kako bi bili ozbiljniji takmac, često se i velika poduzeća udružuju s drugim privatnim partnerima u posebne oblike poput konzorcija ili društva posebne namjene (DPN).

Izbor organizacijske strukture privatnog partnera ovisi upravo o tome ulazi li on u projekt samostalno ili kao dio konzorcija/DPN više partnera. U slučaju da u projekt ulazi samostalno, realno je pretpostaviti da posjeduje određena iskustva s provođenjem različitih projekata te da projekti čine sastavni dio njegove djelatnosti. Stoga takav privatni partner može primijeniti matričnu organizacijsku strukturu u kojoj je novi projekt tek jedan od nekoliko aktivnih projekata.

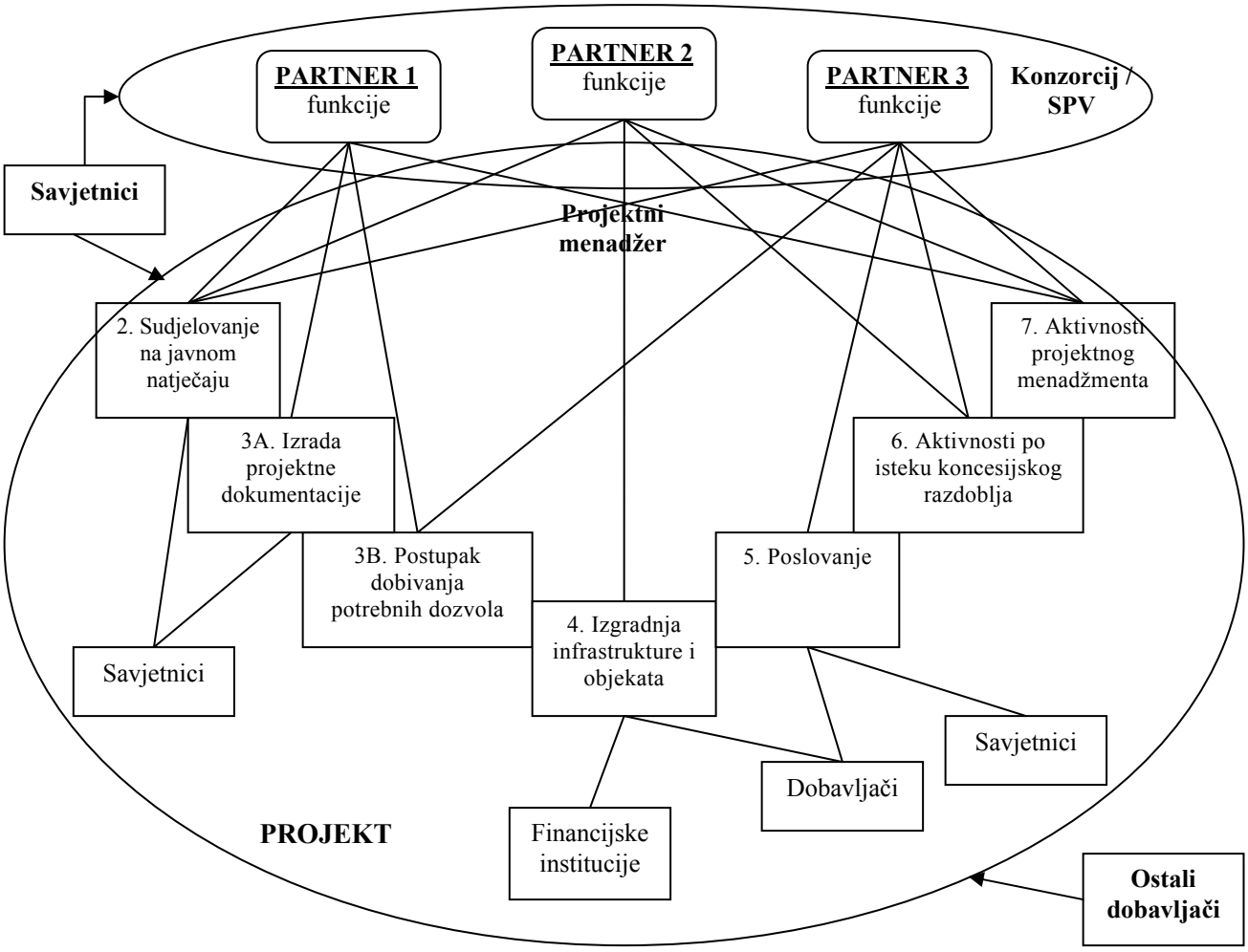
Navedena matrična organizacijska struktura ne razlikuje se u odnosu na klasičnu matričnu organizacijsku strukturu kakva je prikazana i u slučaju javnog partnera u kojoj je projektni menadžer odgovoran za završetak projekta.

Shema 25: Matrična organizacijska struktura privatnog partnera



S druge strane, ako u projekt ulazi konzorcij (ili DPN) osnovan radi provedbe isključivo BOT projekta koji je predmet javnog natječaja, moguće je uspostaviti takvu projektnu organizacijsku strukturu u kojoj će svaki od partnera osnivača u konzorcij/DPN unjeti one funkcije za koje se smatra najkompetentnijim odnosno u kojoj će svaki od partnera, korištenjem vlastitih resura (ljudi, opreme itd.) izvršiti određeni radni paket ili aktivnost za koje je najkompetentniji (Shema 26). To znači da su uloge pojedinih partnera u konzorciju različite te će i odgovornost partnera za pojedine radne pakete i aktivnosti biti različita. Tim načinom partneri osnivači na određeni način čine "dobavljače" pojedinih dijelova projekta. Zadatak je projektnog menadžera da međusobno usklađuje sve aktivnosti pojedinih partnera potrebne za uspješnu provedbu projekta.

Shema 26: Primjer projektne organizacijske strukture konzorcija



Kao krajnja varijanta takva pristupa, može se spomenuti da partneri osnivači društva posebne namjene, odnosno poduzeća osnovanog isključivo za provedbu BOT projekta partnerstva, mogu iz vlastite organizacijske strukture izdvojiti određene resurse (ljudske, materijalne itd.) neophodne za izvršavanje pojedinih projektnih zadataka te na taj način uspostaviti čistu projektnu organizacijsku strukturu. Drugim riječima, nastalo bi zasebno poduzeće u kojem bi projektni tim bio potpuno posvećen radu na projektu, međutim iako takav projektni tim posjeduje vlastite resurse on ipak velikim dijelom ostaje ovisan o podršci osnivača. Prednost takva pristupa je da omogućuje projektnom menadžeru veću ovlast nad članovima projektnog tima, a bitan nedostatak čine troškovi poslovnih funkcija koje se jednim dijelom dupliraju.

U svakom slučaju treba odabrati takvu privremenu organizacijsku strukturu koja će se najbolje uklopiti u postojeću organizacijsku strukturu privatnih partnera i omogućiti uspješnu realizaciju projekta javno privatnog partnerstva. Ona svakako uključuje projektni tim širokih kompetencija (pravo, ekonomija, turizam, sociologija itd.), ali i vanjske stručnjake za koje se ocijeni da mogu bitno pridonijeti ostvarenju projektnih ciljeva.

6.1.2.3. Vođenje projekta s aspekta privatnog partnera

Bez obzira na to je li privatni partner organiziran kao samostalna organizacijska cjelina ili kao konzorcij ili poduzeće posebne namjene, vođenje projekta povjereno je projektnom menadžeru. On koordinira rad projektnog tima tijekom životnog ciklusa projekta i odgovoran je za rezultat odnosno ostvarenje ciljeva projekta na vrijeme i u skladu s definiranim budžetom. Pojedinačni radni zadaci projektnog menadžera privatnog partnera ne razlikuju se pretjerano od zadaća projektnog menadžera javnog partnera te su njegove zadaće većim dijelom usmjerene na strateško vođenje članova tima prema izvršenju svih zadataka nužnih za uspostavljanje partnerstva, a manjim dijelom na operativno izvršenje pojedinih projektnih zadataka.

Dakle osnovni zadaci projektnog menadžera privatnog partnera u BOT projektu javno privatnog partnerstva su:

- definirati radne pakete (zadatke i aktivnosti) projekta,
- isplanirati trajanje i redoslijed odvijanja pojedinih radnih paketa,
- utvrditi potrebne resurse za izvršenje pojedinih radnih paketa,
- identificirati najvažnije rizike kojima je projekt izložen i definirati mjere i aktivnosti ako dođe do nastanka štetnog događaja,
- izabrati projektni tim sposoban da odgovori zadacima i izazovima koje projekt predstavlja,
- delegirati ovlasti i odgovornosti za izvršenje pojedinih radnih paketa na tzv. menadžere radnih paketa,
- dodijeliti potrebne resurse menadžerima radnih paketa,

- koordinirati i kontrolirati izvođenje radnih paketa i ostvarenje ključnih događaja projekta,
- održavati jasnu viziju projekta tijekom njegova životnog ciklusa,
- koordinirati i integrirati multidisciplinarne i multifunkcionalne timove i njihove aktivnosti u cjelokupan sustav,
- motivirati članove tima da doprinose ostvarenju zajedničkih ciljeva (pozitivna i poticajna atmosfera),
- osigurati uključenost, zainteresiranost i podršku sponzora tijekom životnog ciklusa projekta,
- definirati komunikacijske kanale i sadržaj izvješćivanja unutar projektnog tima, te između tima i okoline,
- samostalno pratiti osiguranje kvalitete u projektu ili ovlastiti posebnog člana tima (menadžera kvalitete),
- od samog početka projekta aktivno sudjelovati u službenim, ali i neslužbenim pregovorima s javnim partnerom,
- aktivno sudjelovati u procesu definiranja konačnog koncepta najbolje uporabe za lokaciju koja je predmet javnog natječaja,
- aktivno sudjelovati u procesu donošenja odluke o ulasku ili ne ulasku u projekt (kriteriji privatnog partnera, financijske projekcije, ocjena, odluka),
- pregovarati i održavati odnose s ostalim sudionicima u projektu (različitim savjetnicima, financijskim institucijama, dobavljačima itd.).

Iz navedenog se može zaključiti da je uloga projektnog menadžera izraditi i provesti projektni plan kojim se stvara takva organizacijska "mreža" (*stakeholdera*, aktivnosti, resursa, komunikacija itd.) kojom će se na najlakši mogući način i uz najmanji rizik ostvariti projektni ciljevi.

6.1.2.4. Kontrola projekta s aspekta privatnog partnera

BOT projekti partnerstva u turizmu iznimno su kompleksni i sastoje se od velikog broja zadataka i aktivnosti. Projektni menadžer kao ovlaštena osoba privatnog partnera mora uskladiti sve te zadatke na koje može izravno utjecati i osigurati njihovu uspješnu

provedbu. On odabire članove projektnog tima, sudjeluje u definiranju konačnog koncepta najbolje uporabe, u procesu prijave na javni natječaj te, u slučaju da je njegova organizacija koju predstavlja izabrana, u svim fazama izrade konačne projektne dokumentacije, izgradnje i poslovanja.

Kontroliranje provedbe navedenih radnih paketa identično je onome javnog partnera, ali pritom treba ponovno podsjetiti da uloga projektnog menadžera nije isključivo kontrolna, već strateška (vođenje projektnog tima) te stoga nije potrebno da se on posvećuje kontroli svake pojedine projektne aktivnosti. Projektni menadžer kontrolu projekta izvršava u odnosu na ostvarene zadatke i ključne događaje projekta (potpisivanje konzorcijskog ugovora ili formiranje projektnog tima, izbor partnera od strane javnog partnera, potpis ugovora o partnerstvu i dobivanje koncesije, dobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola, dovršetak izgradnje, poslovanje, kraj ugovora), terminski plan, budžet, kvalitetu, a u slučaju odstupanja od projektnog plana, poduzima određene korektivne aktivnosti.

Zbog kompleksnosti projekata, ali i zauzetosti projektnog menadžera, često se uspostavljaju i različiti sustavi interne kontrole koju provode stručnjaci unutar projekta, a oni mogu biti pored već spomenutoga projektnog menadžera kao voditelja internog pregleda, pokretačko povjerenstvo (*Steering Committee*) ili skupina recenzenata (*Peer Review Group*). Pokretačko povjerenstvo obično čine projektni menadžer i predstavnici glavnih projektnih partnera, a skupinu recenzenata (audit projekta) čine priznati stručnjaci izabrani unutar projektnog tima, ali koji nisu izravno uključeni u ostvarivanje rezultata/proizvoda ili planova. Glavna odgovornost interne kontrole je pregled napretka, postignuća i rezultata projekta tijekom životnog ciklusa.

Eksterna kontrola s aspekta privatnog partnera odnosi se prije svega na kontrolu koju provodi javni partner ili neko njegovo ovlašteno tijelo ili povjerenstvo. Ta kontrola počinje već u prednatječajnoj fazi provjeravanjem pravnih i financijskih dokumenata privatnog partnera, a u pravoj mjeri dolazi do izražaja tijekom razdoblja poslovanja kada javni partner provjerava u kojoj se mjeri poštuje potpisani ugovor u partnerstvu.

Također, i u kontekstu eksterne kontrole, može se govoriti o auditu projekta pa se tako može razlikovati formalno i nepristrano vrednovanje svih aspekata projekta od strane ovlaštenog tijela javnog partnera, ali i revizija financijskih izvješća (financijski

audit). Reviziju provode ovlaštene revizijske kuće ili individualni revizori sa svrhom ovjera pravilnosti i vjerodostojnosti računa i financijskih izvješća o poslovanju.

6.1.3. Projektni menadžment međusobne suradnje javnog i privatnog partnera

Svaki od partnera BOT projektu pristupa s aspekta koji podrazumijeva ostvarenje vlastitih karakterističnih ciljeva; javni partner ostvaruje ciljeve koje nije u mogućnosti realizirati samostalnim djelovanjem (izgradnja infrastrukture i sl., alokacija rizika, veće vrijednosti za novac itd.), a privatni partner ostvaruje ciljeve imanentne prirodi privatnog vlasništva u gospodarstvu (dobit). Međutim javni i privatni partner ne mogu pristupati takvim projektima samostalno, bez uvažavanja druge strane odnosno drugog partnera. Štoviše, samo njihova međusobna suradnja može dovesti do ostvarenja vlastitih ciljeva, ali i sinergijskog učinka (učinka zajedništva) koji daje pozitivan doprinos zadovoljenju potreba različitog karaktera na određenoj teritorijalnoj razini (lokalnoj → regionalnoj → nacionalnoj).

Upravo je sinergija odnosno učinak zajedništva ono što čini smisao svih javno privatnih partnerstva pa tako i BOT modela u turizmu. Kako oba partnera, i javni i privatni, u upravljanju konkretnim BOT projektom primjenjuju principe projektnog menadžmenta, jasno je da se upravo u samoj implementaciji projektnog menadžmenta od obaju partnera mogu tražiti poveznice koje čine njihovu međusobnu suradnju.

Već u fazi izrade projektnog plana identificirani su radni paketi, aktivnosti i zadaci koje svaki od partnera mora da obavi kako bi projekt priveo kraju. Usporedbom tih radnih paketa mogu se izdvojiti oni koji dijelom ovise jedni o drugima i koji zahtijevaju dogovor i suradnju oba partnera. Primjerice, prve aktivnosti privatnog partnera započinju čim se dobije informacija da javni partner planira provedbu određenog BOT projekta. Riječ je o aktivnostima formiranja privremene projektne organizacije i projektnog tima pri čemu se članove bira na temelju znanja, stručnosti i iskustava kojim mogu da doprinesu ostvarenja pojedinih faza ili cjelokupnog projekta. Dalje, intenzivno se pregovara s potencijalnim partnerima (konzorcijskim, hotelskim operatorima, bankama, dobavljačima, savjetnicima itd.) i izrađuje koncept najbolje uporabe, a u slučaju da je natječaj objavljen, otkupljuje se (pred)natječajna dokumentacija, izrađuju različite

predinvesticijske projekcije kako bi se donijela odluka o ulasku ili ne ulasku u konkretni projekt te, ako je odluka pozitivna, prikuplja potrebna dokumentacija (sudska i financijska izvješća, pismo namjere banke, razne potvrde itd.).

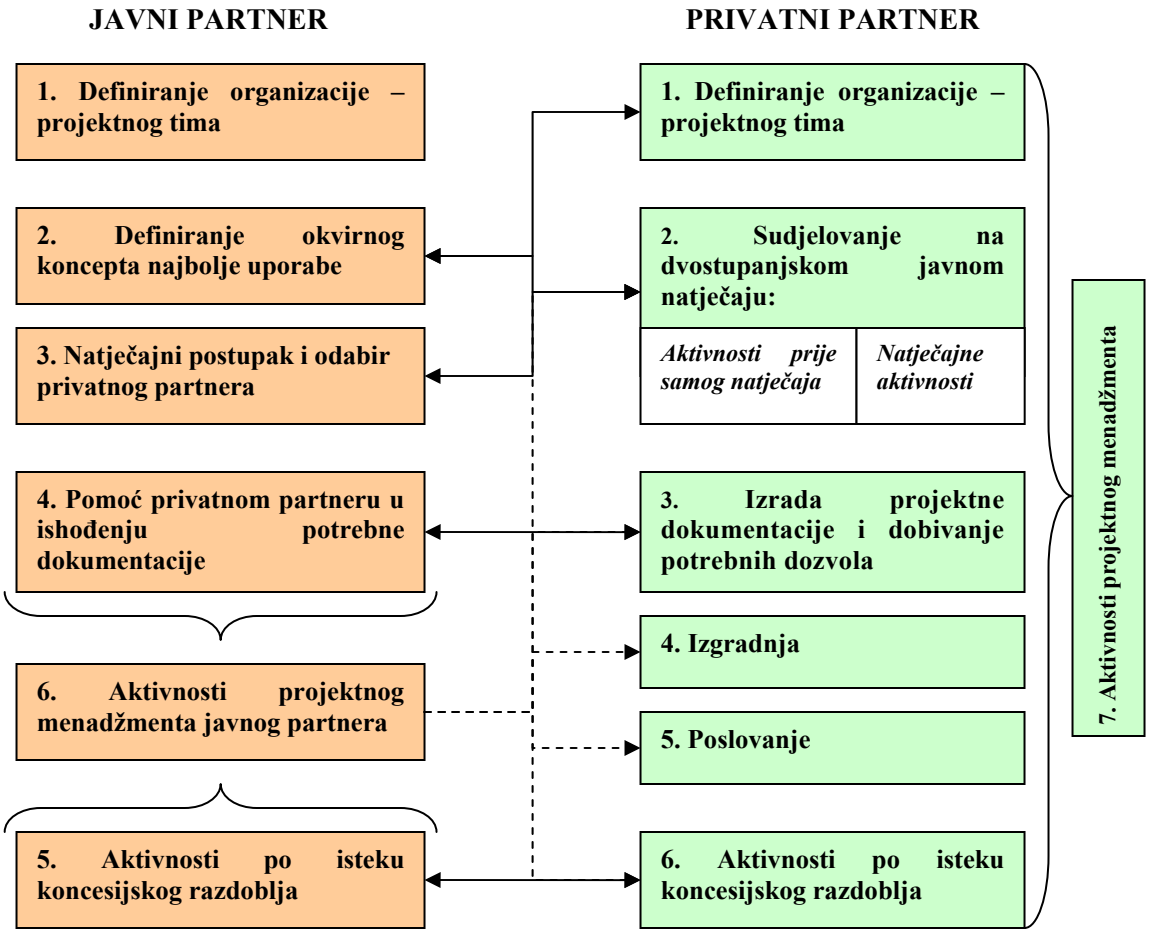
U slučaju dvostupanjskog javnog natječaja, javni partner u prednatječajnom postupku vrši izbor sposobnih ponuditelja (sukladno natječajnim kriterijima) i poziva ih na sudjelovanje u drugom krugu i podnošenju obvezujućih ponuda. U razdoblju neposredno prije natječajnog postupka javni i privatni partner mogu riješavati sve eventualne probleme i pitanja vezana uz natječajnu dokumentaciju i to je zapravo razdoblje kada dolazi do stvarnog uvažavanja i usklađivanja interesa jednog i drugog partnera.

Važno područje suradnje javnog i privatnog partnera unutar BOT projekta jest i ishodovanje potrebnih dozvola za gradnju i realizaciju projekta. Naime privatni partner racionalizira troškove te nastoji u što kraćem roku izraditi projektnu dokumentaciju i dobiti potrebne dozvole mjerodavnih tijela. Svrha partnerstva je ostvariti sinergiju, a kako su predstavnici javnog i privatnog sektora u BOT projektu partneri, s ekonomskog, ali i moralnog gledišta opravdano je da javni partner pomogne privatnom partneru odnosno da učini sve što je razumno u njegovoj moći kako bi privatni partner ishodio potrebne dozvole u najkraćem mogućem roku. Svako odugovlačenje u toj fazi povećava troškove privatnog partnera, pomiče početak izgradnje i poslovanja, a to se u konačnici reflektira i na opseg ostvarenog turističkog prometa, dobit privatnog partnera kao i na visinu poreza i taksi (porez na dobit, boravišna pristojba, porez na dodanu vrijednost) koji se plaća državi u određenom razdoblju. Javni partner može tražiti odgovarajuće ugovorne kazne za nepoštovanje rokova, ali svrha partnerstva nije dodatno opteretiti partnera već mu, upravo suprotno, pomoći, a osobito kada je riječ o području koje u velikoj mjeri ovisi upravo o nekom tijelu javnog sektora (primjerice tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje obavlja poslove izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje).

Približavanjem roka za istek koncesijskog razdoblja, projektni menadžeri javnog i privatnog partnera zajednički pripremaju i poduzimaju određene korake sukladno ugovoru o partnerstvu. Tako se primjerice, u slučaju da se po isteku ugovora (1) zemljište vraća u posjed javnom sektoru, a objekti predaju u vlasništvo i posjed javnom sektoru ili

(2) privatnom partneru omogućuje pravo prvenstva ili izravno produženje koncesijskog ugovora, priprema i izrađuje odgovarajuća pravna, zemljišno-knjižna, financijska i druga dokumentacija potrebna za što brže i jednostavnije odvijanje predmetne procedure. U slučaju da nema produženja ugovora, projektni menadžer privatnog partnera mora isplanirati i organizirati napuštanje poslovnih prostora, a projektni menadžer javnog sektora isplanirati buduću funkciju odnosno namjenu projektne imovine.

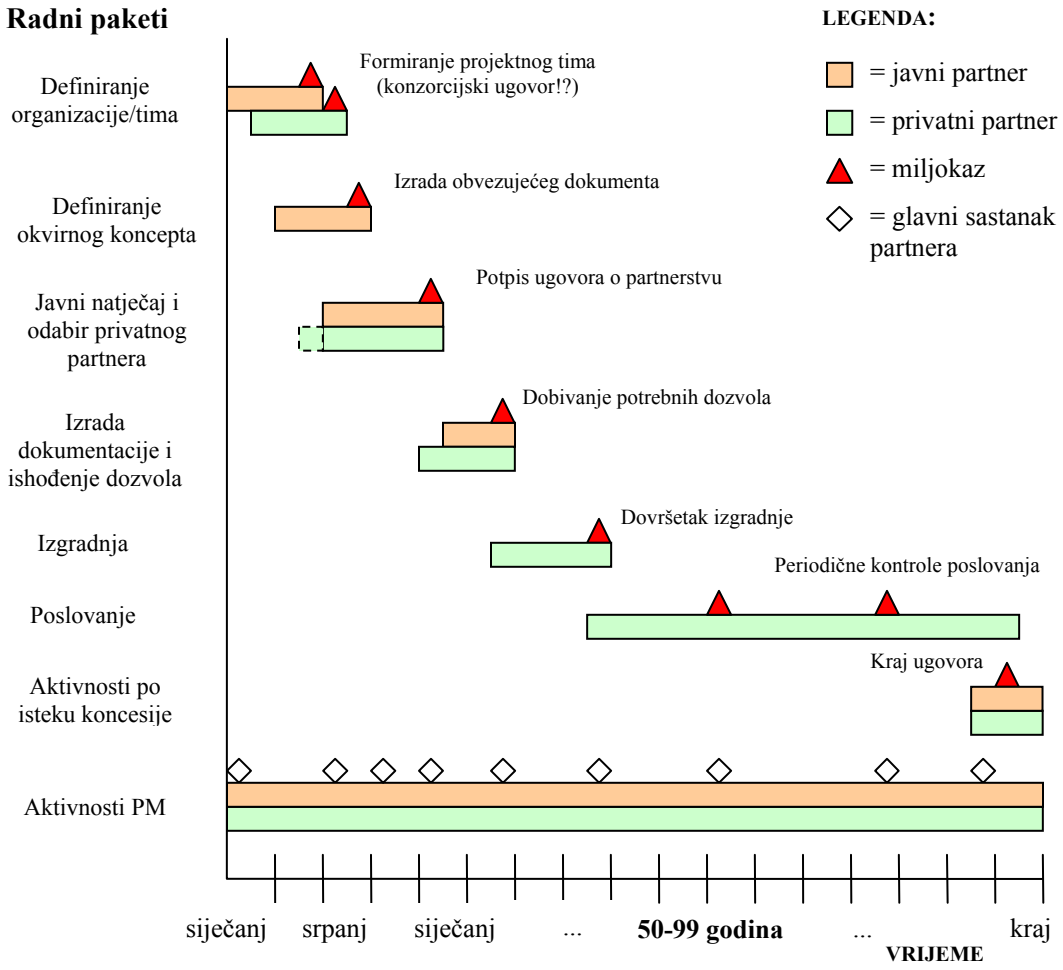
Shema 27: Ovisnost radnih paketa javnog i privatnog partnera u BOT projektu



Važan doprinos međusobnoj suradnji i ostvarenju projektnih ciljeva nalazi se i u samim funkcijama i aktivnostima projektnog menadžmenta. Svaki od projektnih menadžera uspostavlja takav sustav vođenja, unutarnje komunikacije, kontrole i izvješćivanja primjeren vlastitoj organizacijskoj strukturi i sposoban da upozori na svako

odstupanje od projektnog plana. Međutim kako u projektu sudjeluju dvije strane, projektni menadžeri moraju održavati stalan protok informacija ne samo unutar vlastite organizacije već i između partnera. Stoga su planiranje komunikacijskih tijekova, definiranje forme i sadržaja pojedinih dokumenata i izvještaja kao i određivanje termina sastanaka bitne aktivnosti kroz koje je moguće olakšati provedbu projekta. Štoviše, projektni sastanci predstavljaju osnovni komunikacijski alat za mnoge projekte pa tako i BOT i često su jedino mjesto gdje projektni menadžeri uistinu mogu dogovoriti i ostvariti međusobnu suradnju. Te su aktivnosti u velikoj mjeri povezane s projektnim rizicima i ključnim događajima projekta pa se tako primjerice, sastanci organiziraju u vrijeme kada se očekuje ostvarenje određenih projektnih rezultata i ciljeva.

Shema 28: Primjer terminskog plana BOT projekta



Iz navedenog proizlazi da uspješna provedba projekta ponajviše ovisi o projektnim menadžerima i njihovim aktivnostima. Projektni menadžer svakog od partnera nastoji osigurati cjelovitost projekta sa svojega aspekta, međutim jedino istodobnim uvažavanjem interesa te obuhvaćanjem i sagledavanjem svih aktivnosti drugog partnera (javnog ili privatnog) može se postići stvarna integracija i sinergija. Sagledavanjem projekta samo iz vlastitih polazišta odnosno sa željom za sigurnošću i unapređenjem društvenog interesa, javni partner postavlja previsoke prepreke privatnom partneru. Vrijedi i obrnuto, sagledavanjem projekta sa željom akumuliranja što veće dobiti, privatni partner može zanemarivati širi, društveni interes.

Stoga međusobna suradnja javnog i privatnog partnera mora podrazumijevati prihvaćanje aspekata oba partnera, pri čemu kontrolni mehanizmi jednog i drugog partnera moraju brinuti za ostvarenjem vlastitih interesa i ciljeva, a u slučaju odstupanja, intervenirati. To je jedini način da izabranom BOT model javno privatnog partnerstva bude u funkciji stvaranja profita, a da se pritom ne izgubi osnovna misija javnog sektora.

6.2. Ograničavajući faktori kod implementacije projektnog menadžmenta u model javno privatnog partnerstva u turizmu

U svjetskoj poslovnoj praksi projektni je menadžment postigao određenu "zrelost" te je od prvih početaka i *ad hoc* procesa upravljanja koji su karakterizirani nedostatkom razumijevanja, nesigurnošću, nekontinuiranošću i ovisnošću o pojedincu/pojedincima postao proces kontinuiranog unapređivanja i razvoja projekata svih vrsta i oblika, pa tako i BOT projakata javno privatnog partnerstva u turizmu.

Primjena tehnologije, aplikacijskih softvera, interneta i slično toliko je unaprijedila projektni menadžment kao vještinu, znanstvenu disciplinu, profesiju i proces da on danas nije isti kao onaj prije dvadeset i više godina. Današnji se projektni menadžment temelji na sofisticiranoj metodologiji koja održava korak s tehnološkim i drugim promjenama u okolini te kvantitativnim i kvalitativnim povratnim informacijama koje kontinuirano pružaju nove *inpute* tijekom životnog ciklusa projekta.

Stoga, opravdano se postavlja pitanje hoće li za pet, deset ili dvadeset godina projektni menadžment ostati nepromjenjen odnosno ostati isti kao što je danas. Iz tog je

razloga potrebno ukazati na neke od najvažnijih čimbenika koji utječu na razvoj projektnog menadžmenta i njegovu uspješnu primjenu u praksi kao što je u projektima javno privatnog partnerstva.

U praktičnom smislu ti se čimbenici mogu podjeliti na unutarnje (interne) i vanjske (eksterne) čimbenike pri čemu se za unutarnje može reći da su subjektivnog, a za vanjske da su objektivnog karaktera. Na unutarnje se čimbenike može u znatnoj mjeri utjecati dok se na vanjske može utjecati uglavnom dugoročno, a kratkoročno ne može, ili ako može onda u znatno manjoj mjeri.

6.2.1. Ograničavajući čimbenici unutarnjega karaktera

U uvodnom dijelu ovog poglavlja istaknuti su najvažniji kriteriji koji utječu da se prilikom izvođenja određenih aktivnosti primjenjuju upravo principi projektnog menadžmenta poput veličine pothvata, kompleksnosti i (ne)ovisnosti aktivnosti, (ne)poznatosti, korištenja zajedničkih (ograničenih) resursa itd.

Međutim, promatrano s druge strane, ti kriteriji istodobno predstavljaju i glavna potencijalna unutarnja ograničenja uspješne primjene projektnog menadžmenta u projekte javno privatnog partnerstva (BOT). Tako primjerice, preveliki broj radnih paketa, zadataka i aktivnosti znatno otežava "upravljivost" projektom te postoji mogućnost da projektni menadžer u potpunosti izgubi kontrolu nad ostvarenjem najvažnijih paketa i, sukladno tome, projektnih ciljeva. S tim u vezi, menadžer može previše vremena posvetiti kontroli svojih podređenih i njihovih aktivnosti te na taj način zapostaviti osnovnu misiju i ciljeve partnerstva.

Rješenje tih problema može se pronaći u adekvatnoj educiranosti, osposobljenosti i iskustvu projektnih menadžera koji bi već u fazi planiranja projekta trebali odgovoriti na izazove takva tipa. Stoga bi se na prvi pogled moglo ishitreno zaključiti kako su znanje, vještine i kompetencije glavni ograničavajući čimbenici primjene projektnog menadžmenta u projektima javno privatnog partnerstva. Međutim u današnje vrijeme znanje, vještine i kompetencije se na globalnom tržištu mogu kupiti (uvesti), a novca, odnosno onih koji posjeduju novac, a istodobno su spremni na poslovni pothvat, uvijek ima. Dakle ispravno je zaključiti kako ni novac niti znanje, vještine i kompetencije nisu

ograničavajući faktori za primjenu projektnog menadžmenta u projektima partnerstva javnog i privatnog sektora.

Nadalje, kada se govori o primjeni projektnog menadžmenta u projektima javno privatnog partnerstva, treba naglasiti jednu bitnu činjenicu. Iako je projektni menadžment kao vještina, znanstvena disciplina, profesija i proces danas znatno razvijen, najveće mogućnosti za daljnje unapređenje projektnog menadžmenta nalaze se ne samo u novim tehnologijama i aplikacijskim softverima već u organizacijskim i ljudskim resursima, a osobito međuljudskim odnosima.

Mnoge stručne obrazovne ustanove u svijetu sadržaje svojih nastavnih programa velikim dijelom temelje upravo na razumijevanju međuljudskih odnosa, funkcioniranju i izbjegavanju sukoba unutar timova.[327] Sposobnost razumijevanja svojih suradnika te uspostavljanje odnosa suradnje ističu se kao presudne vještine svih članova projektnog tima, a osobito projektnih menadžera.

U tom smislu, tradicionalne projektne timove u sve više slučajeva zamjenjuju tzv. netradicionalni (alternativni) projektni timovi.[328] Tradicionalne projektne timove karakterizira način razmišljanja i ponašanja ustanovljen na temelju običaja i prošlih iskustava, posvećenost dizajnu, razvoju i proizvodnji proizvoda i usluga koje imaju određenu važnost za potrošače, određeni životni ciklus projekta, znatni financijski, ljudski i ostali resursi. S druge strane, netradicionalni timovi koriste se u upravljanju operativnim i strateškim promjenama i ključni su u realizaciji privremenih organizacijskih oblika poput projekata. Također, svrha im je unaprijediti efikasnost i efektivnost organizacije, najčešće na način da održavaju konstantnu vezu s operativnim i strateškim inicijativama poduzeća, odmah započinju s radom na postojećem problemu, mijenjaju postojeće procese te koriste teoriju i praksu projektnog menadžmenta prilagođene na specifične prilike, posebice u skladu s ciljevima i svrhom poduzeća i projekta.

---

[327] Primjerice, obrazovni centar "IIR Management Development" iz Londona u svojoj ponudi sadrži stručne seminare sljedećih naslova: *Successful Project Management*, *Dealing with Conflict and Difficult People*, *Building, Managing & Motivating Remote Teams* itd. Više na: www.iirmd.com (dostupno 11. studenog 2008.).

[328] Više u: Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, op. cit., str. 589-610. i Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook,* op. cit., str. 109-113.

Moguće je zaključiti da su kadrovi glavni unutarnji ograničavajući faktor za primjenu projektnog menadžmenta u projektima partnerstva javnog i privatnog sektora. Međutim kadrove kao ograničavajući faktor ne treba promatrati isključivo kroz prizmu tehničkih znanja, vještina i kompetencija već i kroz uspostavljanje i razvoj međuljudskih odnosa. Znanje, vještine i kompetencije mogu se kupiti, ali uspostavljanje međusobne suradnje koja će rezultirati sinergijskim učincima zahtijeva posebne napore svih članova projektnog tima, a osobito projektnog menadžera.

6.2.2. Ograničavajući čimbenici vanjskoga karaktera

Na čimbenike vanjskog karaktera uglavnom se može utjecati tek na duži rok dok su u kraćem roku oni uglavnom nepromjenjivi ili veoma malo promjenjivi. Razlikuje se nekoliko najvažnijih takvih čimbenika:

- tranzicijsko nasljeđe Hrvatske,
- neiskustvo Hrvatske s projektima javno privatnih partnerstva,
- nedostatak pravne regulative o javno privatnom partnerstvu,
- zastarjelost prostornih planova,
- učestala promjenjivost zakona,
- politička volja.

Tranzicija je naziv za proces transformacije netržišnih u tržišna gospodarstva.[329] Naime kada se govori o procesu razvoja općenito, kroz povijest su se kristalizirala dva osnovna i suprotna mehanizma alokacije čimbenika razvoja: tržište i plan.[330] Tržište je veliko dostignuće i temeljna institucija naše civilizacije koja podrazumijeva odnos ponude i potražnje dobara i usluga između proizvođača i kupaca. Tržištem se u uvjetima savršene konkurencije može uspostaviti statička i dinamička ravnoteža ekonomskog procesa koja podrazumijeva stanje u kojem svaki ekonomski subjekt, proizvođač ili potrošač, uspostavlja optimalan odnos s drugim subjektima, i ni jedan subjekt koji sudjeluje u ekonomskom procesu ne može popraviti svoj položaj, a da ne ugrozi položaj

[329] *Ekonomski leksikon* (gl.ur. Z.Baletić), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995. str. 910.
[330] Bendeković, J. et al., *Planiranje investicijskih projekata*, *Knjiga I*, Ekonomski institut Zagreb, HKBO, Zagreb, str. 22.

drugog.[331] Međutim idealni uvjeti ne postoje u stvarnosti pa tržište ne može osigurati efikasnost razmjene.

Plansko gospodarstvo (planska alokacija) predstavlja krajnost suprotnog karaktera u odnosu na savršeno tržište. Ono pretpostavlja proizvodnju dobara i usluga pod strogim utjecajem države, a pojavilo se u trenutku kada je postalo jasno da izvorni mehanizam alokacije, tržište, ne može uvijek davati društveno prihvatljive rezultate. Takvi sustavi nisu poznavali i nisu priznavali privatno vlasništvo, slobodno tržište i ljudske slobode, a niti su polazili od kriterija ekonomske racionalnosti i efikasnosti te su se pokazali povijesno neodrživima.

Stoga su države koje su imale plansko gospodarstvo morale prijeći na sustav koji bi težio savršenoj konkurenciji, a kakav razvijene zemlje svijeta provode već preko stotinu godina – sustav tržišnog gospodarstva. Kako je već rečeno, taj sustav počiva na povijesnim i civilizacijskim trendovima razvijene vlasničke, političke i tržišne demokracije što predstavljaju temelje svih društveno-ekonomskih i političkih sustava koji mogu udovoljavati suvremenom shvaćanju kvalitete ljudskog življenja.[332]

U Hrvatskoj se, kao socijalističkoj državi čije je gospodarstvo do tada funkcioniralo po principima planskog gospodarstva[333], krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća prišlo ekonomskim i političkim reformama u pravcu povratka na kapitalizam i prelaska na višestranački sustav. Takvo opredjeljenje označilo je početak tranzicijskih procesa u Hrvatskoj, što je obuhvatilo promjene na sljedećim područjima: vlasništva, tržišta, poduzeća, makroekonomskog okružja i političkog ustrojstva.[334]

Tranzicijski proces trebao je omogućiti prijelaz iz gospodarstva koje do tada nije bilo u skladu s civilizacijskim razvojem vlasništva, upravljanja i uloge države, u

---

[331] Dulčić, A. i Petrić, L., *Upravljanje razvojem turizma*, op. cit., str. 59.

[332] Cf., Veselica, V., Vojnić, D., Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije", Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, op. cit., str. 34. i 56.

[333] Primjerice, ocjena poslovanja izabranih investicijskih projekata u Hrvatskoj u razdoblju 1980-1990., odnosno razlike u učinkovitosti između predinvesticijskih studija i njihove realizacije ukazuju na nekonzistentnost primijenjene metodologije, nedovoljno obrađen društveni, razvojni, tehnološki, tehnički, tržišni, kadrovski i sirovinski aspekt, neracionalnost utrošenih sredstava, precijenjenost iskorištenja kapaciteta, nepoštivanje vremenskih preferencija novca i izostanak dinamičkih metoda ocjene investicijskih projekata. Više u: Blažević, B., *Ekonomski računi plasmana kapitala u hrvatskom hotelijerstvu 1960-1990*, op. cit., str. 119-143.

[334] Vojnić, D., "Ostvarivanje tranzicijskog procesa – problemi i perspektive", *Suvremeni ekonomski problemi*, 33 (1) HAZU, Zagreb, 1994., str. 3.

gospodarstvo koje po svim svojim osobinama mora što više nalikovati na tržišno gospodarstvo razvijenih zemalja. Zbog specifične gospodarske situacije i ratnih okolnosti takav nagli prijelaz iz netržišnog u tržišno gospodarstvo u Hrvatskoj nije dao željene rezultate. Štoviše, Hrvatska je takav model ekonomske politike, zasnovan na monetarističkom odnosno neoliberalnom konceptu, nekritički prihvatila kao svoj i jedini model koji nema alternative, a od samog modela još je gora bila njegova provedba koja je u potpunosti osiromašila osnovne privredne subjekte – poduzeća.

U procesu tranzicije hrvatskog gospodarstva nije se napravila bitna razlika između društvenog i državnog vlasništva. Model pretvorbe i privatizacije koji je Hrvatska odabrala bio je pravno reguliran mnoštvom zakona i propisa što je dovelo do pravne zbrke, netransparentnosti cijelog procesa i teških poremećaja u cjelokupnom gospodarstvu.[335] Nadalje, rukovodeći ljudi poduzeća u pretvorbi, nakon mnogih godina planskog poslovanja, najčešće nisu bili spremni prihvatiti zakone tržišta, ne zato što to nisu htjeli već nisu znali.

Posljedica svega toga su bili izuzetno visoki troškovi sanacije, čiji su najveći dio snosili sami građani putem poreznih davanja, i to kako bankarskog sustava tako i devastiranih poduzeća koja su se nakon privatizacije ponovno vratila u državno vlasništvo. Izvršena je preraspodjela društvenog bogatstva u korist nekolicine pojedinaca, a Hrvatska se polarizirala na mali broj enormno bogatih i veliki broj osiromašenih građana.

Svojevrsan "strah od tržišta" još je znatnije bio i još je uvijek prisutan u javnom sektoru (državne institucije, jedinice lokalne samouprave, javnim poduzećima i sl.). To osobito dolazi do izražaja kod složenijih projekata koji se tiču tržišta, a takvima zasigurno pripadaju i projekti javno privatnog partnerstva. Stoga, kada se govori o Hrvatskoj, valja napomenuti da Hrvatska u tranzicijskom razdoblju nije imala iskustava s projektima javno privatnih partnerstva. Iskustva Hrvatske s javno privatnim partnerstvom rezultat su

[335] Najčešći modeli preuzimanja poduzeća koji su bili van nadzora Hrvatskog fonda za privatizaciju i drugih državnih organa bili su: menadžerski krediti, stečajni postupak, pretvaranje potraživanja u ulog, stara devizna štednja itd. Detaljnije u: Družić, G., "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske – Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 2001., str. 578.

novijeg doba unatrag nekoliko godina, ali su i ta iskustva više nego skromna, a osobito kada je riječ o području turizma.[336]

U tom smislu, neiskustvo ili drugim riječima nedostatak pozitivnih primjera iz prakse, čini veliku prepreku uspješnoj uspostavi partnerstva i primjeni projektnog menadžmenta. Pritom se, prije svega misli na neiskustvo javnih partnera, jer kako je rečeno, privatni partneri u otvorenoj tržišnoj utakmici imaju mogućnosti da potrebno znanje, stručnost i iskustvo pribave od trećih osoba izravno ih angažirajući, surađujući međusobno (konzorcij) i slično. To naravno ne znači da javni partneri takva znanja ne mogu pribaviti od trećih osoba, ali to onda zahtijeva prevladavanje "straha od tržišta" i, ne manje važno, planiranje potrebnih proračunskih sredstava kojima javni partneri najčešće ne raspolažu u iznosu kojem bi željeli.

Ovome svakako nije pomogla činjenica da je Hrvatski sabor tek sredinom 2008. godine započeo raspravu, a krajem listopada iste godine donio *Zakon o javno-privatnom partnerstvu* koji bi trebao nadopuniti *Smjernice* iz rujna 2006. godine.[337] Stoga se i nedostatak pravne regulative o javno-privatnom partnerstvu u proteklom vremenu može smatrati ograničavajućim čimbenikom ne samo za uspostavu partnerstva u Hrvatskoj, već i za primjenu principa projektnog menadžmenta u takvim oblicima partnerstva.

S tim u vezi, nedostaje i pravne podloge na drugim područjima, prije svega na području prostornog planiranja i poreznih pravila. Naime potencijalni projekti javno privatnog partnerstva u turizmu često se izravno tiču određenih površinom velikih teritorijanih cjelina za koje prostorni i drugi detaljniji planovi uređenja ne postoje. S jedne strane to znatno usporava realizaciju projekta, ali s druge strane interes i spremnost za (su)financiranje izrade projekata od strane privatnih partnera mogu biti jedino rješenje kako do tih planova doći. Također, relativno učestale promjene poreznih zakona (Poreza na dobit, Poreza na dodanu vrijednost – PDV-a itd.) potpuno su u suprotnostima s načelima sigurnosti ulaganja i zahtjevima investitora da im se jamče poznati uvjeti poslovanja.

Konačno, jedan od najvažnijih ograničavajućih čimbenika vanjskog karaktera na koje se ne može znatno utjecati je politička volja. Politički je aspekt obično kritičan za

[336] Vidi poglavlje 5.3.2. Iskustva javno privatnog partnerstva u turizmu u Republici Hrvatskoj.
[337] *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Narodne novine, br. 129/08. zamjenio je *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP)* iz rujna 2006. godine (Narodne novine, br. 98/06.).

implementaciju javno privatnog partnerstva jer se bez političke podrške teško mogu ostvariti bilo kakvi razvojni i partnerski procesi u bilo kojoj gospodarskoj djelatnosti.

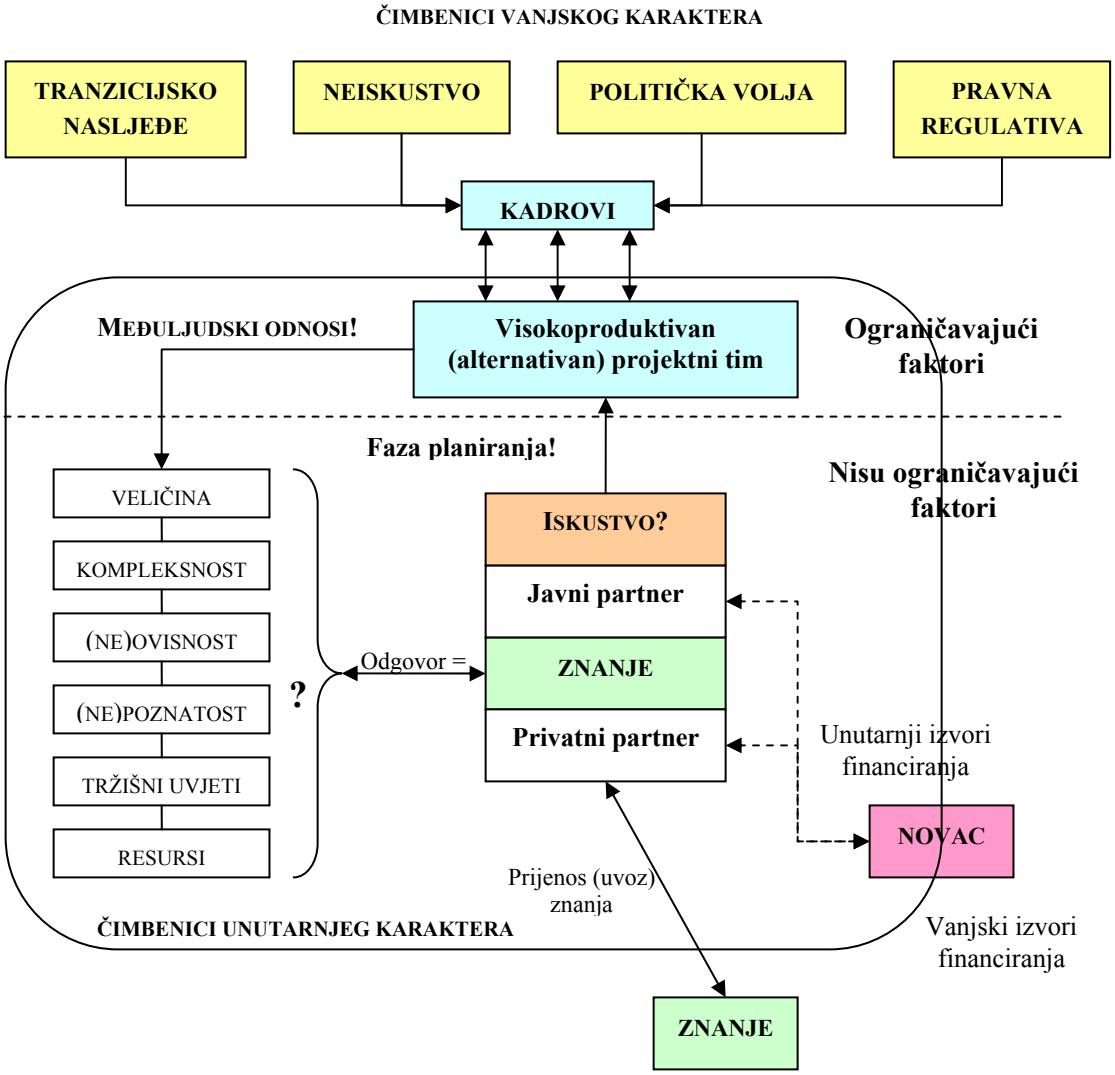
U tom smislu, treba podsjetiti da jednu od okosnica sustava tržišnog gospodarstva čini upravo politička demokracija. Ona podrazumijeva uspostavljanje višestranačkog demokratskog sustava i pluralizam, funkcioniranje pravne države, poštivanje ljudskih prava te je u suprotnosti sa svakim oblikom totalitarizma, autokratizma i autoritativnog ponašanja. Uspostava višestranačke parlamentarne demokracije nesumnjivo je pozitivna stvar, posebno u smislu zaštite svih ljudskih prava i sloboda, ali ujedno može biti i svojevrsna kočnica uspostavljanju partnerstva i primjeni projektnog menadžmenta.

Ovo osobito vrijedi u "mladim" političkim demokracijama kakva je Hrvatska jer je realizacija mnogih projekata, posebno onih od šire društvene važnosti, izravno ovisna o stranačkim izborima i političkoj volji. U vrijeme neposredno pred izbore, realizacija takvih projekata u koje spadaju i projekti javno privatnog partnerstva često se zaustavlja i nastavlja tek nakon izbora, ako nova ili stara vladajuća stranka ocijeni da joj je to politički potrebno.

Svi spomenuti ograničavajući čimbenici vanjskog karaktera izravno u konačnici opet ovise o samim ljudima. Ljudi su ti koji predlažu i izglasavaju zakone, raspisuju natječaje, donose odluke, stječu iskustvo i slično. Stoga je, s obzirom na složenost projekata javno privatnog partnerstva, brojnost ljudi koji u njima sudjeluju, primarno različite interese pojedinih partnera i suradnika, a istodobno uvažavajući određeno neiskustvo u provedbi sličnih projekata u Hrvatskoj, moguće zaključiti da su kadrovi glavni ograničavajući faktor za primjenu projektnog menadžmenta u projektima partnerstva javnog i privatnog sektora. Pritom, kadrove ne treba promatrati isključivo iz perspektive projekta (iznutra) već i iz perspektive okruženja i uvjeta u kojima se projekt realizira (izvana).

Spomenuta ograničenja i prepreke unutarnjeg i vanjskog karaktera kojima su izloženi, samo potvrđuju kako je primjena principa projektnog menadžmenta jedino moguće rješenje za uspješnu provedbu ne samo projekata javno privatnog partnerstva već općenito svih projekata.

Shema 29: Ograničavajući faktori za primjenu projektnog menadžmenta u BOT projektima javno privatnog partnerstva



7. SIMULACIJA KONKRETNE IMPLEMENTACIJE PROJEKTNOG MENADŽMENTA U MODEL JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA U TURIZMU – SLUČAJEVI IZ PRAKSE

Na dva konkretna primjera izložen je odabrani model projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu koji zadovoljava rezultate (kriterije, sadržaje i ciljeve) istraživanja.

7.1. Slučaj iz prakse 1: Projekt BRIJUNI RIVIJERA

Trgovačko društvo Brijuni Rivijera d.o.o. je razvojno poduzeće u vlasništvu Republike Hrvatske i Istarske županije, osnovano u srpnju 2003. godine s ciljem razvoja projekta BRIJUNI RIVIJERA te ulaganja i gospodarenja komercijalnim dijelom turističke ponude Brijunskog otočja temeljem koncesije. Projekt BRIJUNI RIVIJERA potaknula je Istarska županija s osnovnim ciljem kvalitetnog vrednovanja Brijunskog otočja s njegovim priobaljem. Lokacija projekta nalazi se na jugozapadnoj obali Istre, na međusobno izdvojenom području od Općine Bale na sjeveru do Grada Pule na jugu te zauzima ukupnu površinu od 707 hektara.

Tablica 14: Lokacije projekta BRIJUNI RIVIJERA

	Lokacija	**Grad / Općina**	**Površina ha**
A. PRIORITETNE LOKACIJE			
1.	Pineta	Fažana	47
2.	Hidrobaza	Pula	46
3.	Otok Sv. Katarina i Mulimenti	Pula	21
4.	Muzil	Pula	162
	Ukupno (1+2+3+4)		**276**
B. OSTALE LOKACIJE			
5.	San Polo Kolone	Bale	175
6.	Barbariga Formio Sv. Benedikt	Bale	256
	Ukupno (1+2+3+4+5+6)		**707**

Izvor: Horwath i Horwath Consulting Zagreb d.o.o., *Koncepti najbolje uporabe za odabrane lokacije za projekt Brijuni rivijera*, *Konačna verzija*, Zagreb, 2007., str. 5.

Sukladno planovima osnivača i ciljevima održivog razvoja turizma definiranim Master planom turizma Istre, trgovačko društvo Brijuni Rivijera d.o.o. na području projekta BRIJUNI RIVIJERE ima poslovnu misiju da:[338]

- na temelju principa održivog razvoja, razvije jugozapadnu obalu Istre u prestižnu turističku destinaciju / resort,
- kroz proces razvoja, aktivno utječe na proces repozicioniranja istarskog turizma,
- inicira i sudjeluje u pripremi prostorno planske dokumentacije za lokacije na području BRIJUNI RIVIJERE,
- potiče razvoj projekata koji će pozitivno utjecati na lokalnu ekonomiju, te koji će valorizirati javnu imovinu na najbolji mogući način.

BRIJUNI RIVIJERA, odnosno lokacije obuhvaćene predmetnim projektom, marketinški se pozicionira kao jedna od najljepših rivijera na Mediteranu, koja je:[339]

- romantična, osobita, "boutique" i po mjeri čovjeka,
- inspirirana istarskom kulturno-povijesnom baštinom i očuvanom prirodom,
- potpuno integrirana s okruženjem i sukladna principima održivog razvoja,
- raznovrsna i inovativna – najkvalitetniji hotelski i turistički kapaciteti, golf, *wellness*, *casino*, ruralni turizam, osobni intersi u priordi, zabava i edukacija,
- namjenjena visoko i više platežnim gostima iz vodećih europskih tržišta potražnje, ali i lokalnom stanovništvu Grada Pule i Istre.

Od ukupno šest navedenih lokacija, a s obzirom na stupanj pripremljenosti prostorno-planske dokumentacije, trgovačko društvo Brijuni Rivijera d.o.o. planira realizirati *greenfield* turističke projekte na četiri lokacije unutar BRIJUNI RIVIJERE smještene na jugozapadnom dijelu istarske obale, na području Fažane na sjeveru i Grada Pule na jugu:

- Pineta,
- Hidrobaza,

---

[338] Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Informacijski memorandum, Javni natječaj za izbor kvalificiranih ponuđača za realizaciju greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 30. srpanj 2007. i Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Javni natječaj za pravne usluge društvu Brijuni Rivijera d.o.o. u procesu realizacije greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 1. listopada 2007. (dostupno na: http://www.brijunirivijera.hr/doc/doc/br_natjecaj_pravnici_0210.pdf; 15. 1. 2009.).

[339] Horwath i Horwath Consulting Zagreb d.o.o., *Koncepti najbolje uporabe za odabrane lokacije za projekt Brijuni rivijera*, *Konačna verzija*, Zagreb, 2007., str. 38.

- Otok Sv. Katarina i Mulimenti, i
- Muzil.

Ukupna okvirna površina četiri odabrane lokacije je 276 hektara. Lokacije su u djelomičnom vlasništvu države Hrvatske, grada/općina, a djelomično u društvenom i privatnom vlasništvu. Granice pomorskog dobra za sve lokacije nisu utvrđene ili nisu utvrđene u cjelosti.[340]

Navedene projekte društvo namjerava realizirati putem izbora privatnih partnera koji će, po **BOT modelu** (*Build – Operate – Transfer*; izgradi – upravljaj – prenesi) preuzeti odgovornost za projektiranje, financiranje, izgradnju i upravljanje objektima i sadržajima u okviru navedenih projekata.

U funkciji realizacije svoje poslovne misije, društvo je angažiralo Horwath Consulting Zagreb za pružanje sljedećih konzultantskih usluga za razvoj projekta :

1. savjetodavne usluge za potrebe upravljanja i razvoja ukupnog projekta Brijuni rivijera,
2. izradu koncepta najbolje uporabe (*best-use concept*) s tržišnom i financijskom prefeasibility studijom za šest lokacija na području BRIJUNI RIVIJERE[341],
3. strategija upravljanja projektom i alternativni modeli financiranja.

Horwath Consulting Zagreb je u rujnu 2005. godine izradio konačnu radnu verziju studije "Koncepti najbolje uporabe za odabrane lokacije za projekt Brijuni rivijera". Studija sadrži prijedloge krovnoga pozicioniranja cijelog područja BRIJUNI RIVIJERE te tržišnog pozicioniranja i programiranja sadržaja za odabrane lokacije projekta BRIJUNI RIVIJERA.

Temeljem odluka nadzornog odbora Brijuni Rivijere d.o.o. konačna radna verzija upućena je na razmatranje Savjetu prostornog uređenja države Hrvatske koji je donio odluku o potrebi izrade "Prostorno-programskog koncepta Brijuni Rivijere" koja će utvrditi prostorne mogućnosti za razvoj projekta. Konačna verzija studije "Koncepti

[340] Prema: Brijuni rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Informacijski memorandum, Javni natječaj za izbor kvalificiranih ponuđača za realizaciju greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 30. srpanj 2007. i Horwath Consulting Zagreb d.o.o., "Projekt Brijuni rivijera ulazi u drugu fazu", dostupno na: http://www.horwath.hr/hr/layout/set/print/novosti/projekt_brijuni_rivijera_ulazi_u_drugu_fazu (15. 1. 2009.).

[341] Koncept najbolje uporabe napravljeni su i za lokacije San Polo Kolone i Barbariga Formio Sv. Benedikt ali one ne omogućuju trenutni početak razvojnog procesa te se ne smatraju prioritetnim u razvojnom smislu.

najbolje uporabe za odabrane lokacije za projekt Brijuni rivijera" dovršena je u srpnju 2007. godine temeljem usklađenja razvojnih koncepata za pojedine lokacije s navedenim "Prostorno-programskim konceptom Brijuni Rivijere" koji je izradio Zavod za prostorno planiranje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH (prosinac 2005. – ožujak 2007.)[342].

Sukladno navedenim dokumentima, na lokacijama je dozvoljena izgradnja maksimalnog ukupnog smještajnog kapaciteta od:

- Pineta – 950 kreveta od kojih 650 u hotelu (hotelima) i 300 u vilama i apartmanima;
- Hidrobaza – 1000 kreveta u hotelima, vilama i apartmanima;
- Otok Sv. Katarina i Mulimenti – 200 kreveta u hotelu, dvije marine s ukupno 600 vezova u moru i suha marina s cca 50 vezova (sve tri s pripadajućim sadržajima);
- Muzil – cca 2500 kreveta u hotelima, vilama i apartmanima.

Nakon dovršetka izrade navedenih dokumenata, u kolovozu 2007. godine, trgovačko društvo Brijuni Rivijera d.o.o. objavilo je u nacionalnim i inozemnim tiskovinama javni poziv (Poziv za nadmetanje) za izbor kvalificiranih ponuđača za realizaciju *greenfield* turističkih projekata na četiri lokacije na BRIJUNI RIVIJERI.[343]

U skladu s natječajnom dokumentacijom[344], društvo poziva sve domaće i strane pravne osobe na podnošenje prijava za projektiranje, financiranje, izgradnju i upravljanje s jednim ili više predmetnih projekata. Pravo sudjelovanja u natječajnom postupku imaju sve domaće i strane pravne osobe registrirane u skladu sa zakonima zemlje u kojima imaju sjedište.

Kako je već rečeno, navedene projekte društvo namjerava realizirati po BOT modelu javno privatnog partnerstva koji će se temeljiti na sljedećim principima:

---

[342] Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH, Zavod za prostorno planiranje, *BRIJUNI RIVIJERA Prostorno-programski koncept*, Zagreb, prosinac 2005. – ožujak 2007.

[343] Poziv za nadmetanje objavljen je u sljedećim tiskovinama: Jutarnji list, 9. kolovoza 2007.; Poslovni dnevnik, 9. kolovoza 2007.; Glas Istre, 9. kolovoza 2007.; Narodne novine, 13. kolovoza 2007.; Financial Times, 9. kolovoza 2007. i The Economist, 11. kolovoza 2007.

[344] Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Informacijski memorandum, Javni natječaj za izbor kvalificiranih ponuđača za realizaciju greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 30. srpanj 2007. i Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Javni natječaj za pravne usluge društvu Brijuni Rivijera d.o.o. u procesu realizacije greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 1. listopada 2007. (dostupno na: http://www.brijunirivijera.hr/doc/doc/br_natjecaj_pravnici_0210.pdf; 15. 1. 2009.).

- Brijuni Rivijera d.o.o. će ustupiti privatnom partneru pravo građenja na građevinskom zemljištu kojim će se privatnom partneru omogućiti komercijalno korištenje lokacije projekta koja je u pretežitom vlasništvu države Hrvatske.[345]
- Na osnovi ustupljenog prava građenja privatni partner će biti odgovoran za projektiranje, financiranje, izgradnju i upravljenje objektima i sadržajima projekta. Privatni partner će u dogovoru s jedinicom lokalne samouprave na čijem se području nalazi predmetna lokacija te Brijuni Rivijerom d.o.o. financirati i izradu preostale potrebne prostorno-planske dokumentacije koja se odnosi na predmetnu lokaciju.
- Privatni partner će svoje interese ostvarivati naplatom usluga koje će u sklopu upravljanja projektom ponuditi na tržištu.
- Privatni partner će za ustupljeno pravo građenja društvu Brijuni Rivijera d.o.o. naknadu u jednakim mjesečnim ratama, osim prve rate koja će iznositi 10% ukupnog iznosa naknade prava građenja za cjelokupno ugovorno razdoblje i posljednje rate koja će biti jednaka naknadi koju je vlasnik zemljišta dužan platiti privatnom partneru na ime razlike u vrijednosti vlasnikovih nekretnina prije i na koncu razdoblja prava građenja.
- Iznos mjesečne naknade za ustupljeno pravo građenja bit će predmetom natječajnog postupka.
- Pravo građenja je prenosivo i moguće ga je opteretiti hipotekom;
- Pravo građenja će postati važeće danom potpisa ugovora, s rokom ugovora od 66 (šezdesetišest) godina.
- Zemljište na kojem će se realizirati projekt ostat će u vlasništvu javnog sektora za cijelo vrijeme trajanja ugovora. Privatni partner ostaje vlasnik objekata za cijelo vrijeme trajanja ugovora, a u pogledu zemljišta na kojem su objekti sagrađeni ima ovlasti i dužnosti plodouživatelja.
- Istekom razdoblja korištenja prava građenja, privatni partner će vratiti zemljište u posjed javnom sektoru, te predati objekte u posjed i vlasništvo javnom sektoru.

[345] Kako je riječ o lokacijama (zemljištu) koje su u mješovitom vlasništvu, moguće je privatnom partneru dodijeliti jedino pravo građenja, ali ne i koncesiju, za što će privatni partner plaćati određenu naknadu. Povezanost prava građenja i koncesije objašnjena je u poglavlju 5.5. ovog rada (Izbor modela javno privatnog partnerstva u turizmu Republike Hrvatske) te se stoga ovaj model, iako se ne temelji na koncesiji, u potpunosti može okarakterizirati kao BOT model.

- Privatni partner može biti tvrtka ili konzorcij tvrtki koji će preuzeti na sebe odgovornost za realizaciju projekta po prethodno navedenim principima.

Što se tiče izbora privatnih partnera za svaki projekt, oni će biti odabrani putem dvostupanjskog natječajnog postupka koji je strukturiran kako slijedi:

1. prenatječajni postupak:
- utvrđivanje sposobnosti ponuditelja za sudjelovanje u natječajnom psotupku;
2. natječajni postupak:
- ocjena ponuda sposobnih ponuditelja u cilju izbora u užu krug dva ponuditelja;
- ocjena konačnih obvezujućih ponuda dva ponuditelja iz užeg kruga.

Dakle prednatječajni postupak je pokrenut u kolovozu 2007. godine i bio je otvoren za sve zainteresirane ponuditelje, a cilj je bio da se ocijeni kvalificiranost ponuditelja s obzirom na njihovu financijsku sposobnost i ekspertizu za izvođenje projekta. Ponuditelji su u prednatječajnom postupku dobili natječajnu dokumentaciju koja uključuje:

- Zona obuhvata s pregledom katastarskih čestica i površinama,
- Izvod iz prostornog plana koji se tiče predmetne lokacije,
- Izvod iz "Koncepta najbolje uporabe" za predmetnu lokaciju,
- Kratak opis stanja infrastrukture na lokaciji,
- Prostorno programski koncept Brijuni rivijere.

Osnovni kriteriji za ocjenu sposobnosti u toj fazi bili su:

- usklađenost ponude sa zadanim uvjetima natječaja;
- financijska sposobnost privatnog partnera;
- tehnička sposobnost privatnog partnera:
  - iskustvo u razvoju kapitalno intezivnih projekata;
  - iskustvo u upravljanju turističkim projektima ili Pismo interesa prvoklasnih međunarodnih hotelskih operatora;
  - predloženi koncept realizacije projekta i njegovi društveno-ekonomski učinci;
- poznavanje lokalnog okruženja.

Od ponuditelja se tražilo da u sklopu predloženog koncepta realizacije projekta izrade plan zoniranja odnosno korištenja prostora na lokaciji s prikazom glavnih objekata i sadržaj unutar projekta te predoče sažeti tekstualni opis glavnih objekata i sadržaja

unutar projekta. Također, ponuditelje se pozvalo da odgovore na neka opća pitanja vezano uz suradnju s partnerima, financiranje projekta, izgradnju infrastrukture, specifične motive i interese te uvjete natječaja. Za sudjelovanje u natječajnom postupku bit će pozvani samo ponuditelji koji su ocijenjeni sposobnima/kvalificiranima odnosno oni koji su zadovoljili sve prethodno navedene kriterije.

Prijava privatnih partnera trebala je biti predana najkasnije do 12,00 sati, 17. rujna 2007. godine na adresu javnog partnera – Brijuni Rivijere d.o.o. Na poziv se javilo čak 27 potencijalnih domaćih i inozemnih investitora, od kojih je 17 steklo pravo ulaska u drugi krug natječaja uz podnošenje obvezujućih ponuda.[346] Na sjednici Nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o. dana 21. veljače 2008. sastavljen je konačan popis pozvanih ponuđača u drugi krug po lokacijama:[347]

Lokacija: Otok Sv. KATARINA i MULIMENTI
1. Fima Validus d.d., Varaždin
2. Rosen Partners LLc, SAD
3. Ingra d.d., Zagreb
4. Pool Enginering s.p.a., Italija
5. Titan marine d.o.o., Zagreb
6. Plava laguna d.o.o., Poreč
7. Maslinica d.o.o., Rabac
8. Istria consult d.o.o., Pula
9. Terra conceptus d.o.o. - Brijuni conceptus d.o.o., Pula

Lokacija: MUZIL
1. Fima Validus d.d., Varaždin
2. Rosen Partners LLc, SAD
3. Ingra d.d., Zagreb
4. Importanne d.o.o., Zagreb
5. Cubus lux plc, Velika Britanija
6. Orco property group – Hospitallity invest i AIG, Švicarska
7. Royal Brijuni Resort Inc., Canada
8. THR Asesores en Turismo Hoteleria Recreacion SA - Španjolska

Lokacija: HIDROBAZA
1. Fima Validus d.d., Varaždin
2. Rosen Partners LLc, SAD
3. Pool Enginering s.p.a., Italija
4. Valamar grupa d.d., Zagreb
5. Terra conceptus d.o.o.-Brijuni conceptus d.o.o.,Pula
6. THR Asesores en Turismo Hoteleria Recreacion SA - Španjolska
7. Importanne d.o.o., Zagreb
8. Hilis šest d.o.o., Zagreb

Lokacija: PINETA FAŽANA
1. Rosen Partners LLc, SAD
2. Pool Enginering s.p.a., Italija
3. Plava laguna d.o.o., Poreč
4. Jupiter Adria AG, Švicarska
5. Maslinica d.o.o., Rabac
6. Terra conceptus d.o.o.- Brijuni conceptus d.o.o.,Pula
7. THR Asesores en Turismo Hoteleria Recreacion SA – Španjolska

[346] Urošević, A., "Investicija od milijardu eura trebala bi donijeti gotovo dvostruko veći prihod", *Poslovni dnevnik*, 11. travnja 2008. Dostupno na: http://www.poslovni.hr/76454.aspx (15. 1. 2009.).
[347] Prema: Priopćenje sa sjednice Skupštine društva Brijuni Rivijera, "Ratomir Ivičić novi direktor Brijuni Rivijere", *Regional Express®*. Dostupno na: http://regionalexpress.hr/site/more/ratimir-ivii-novi-direktor-brijuni-rivijere/ (15. 1. 2009.).

Međutim sve do kraja 2008. godine nisu objavljeni službeni pozivi za podnošenje ponuda za prijenos prava građenja na predmetnim lokacijama iz razloga što još nije osnovano niti pravo građenja u korist Brijuni Rivijera d.o.o.

Iako za predmetne projekte, zaključno s 2008. godinom, službeno nije raspisan poziv za drugi krug natječajnog postupka, u *Informacijskom memorandumu* prednatječajnog postupka definiran je slijed budućih aktivnosti natječajnog postupka te se te aktivnosti ukratko i objašnjavaju.[348]

U fazi izbora u uži krug, ponuditelji će dobiti natječajnu dokumentaciju koja će uključivati prijedlog ugovora s prilozima, kao i upute za podnošenje obvezujuće ponude. Ponuditeljima će se ostaviti određeno razdoblje u kojem će moći zatražiti dodatna objašnjenja u pogledu različitih aspekata natječajne dokumentacije.

Podnošenje obvezujućih ponuda u natječajnom postupku uključivat će obvezu podnošenja barem sljedeće dokumentacije:

- plan namjene površina na lokaciji i idejno rješenje,
- plan financiranja projekta uključujući financijski model,
- pismo namjere prvoklasnog međunarodnog hotelskog opretaora,
- poslovni plan,
- iznos naknade za ustupljeno pravo građenja.
- ugovor i ostala ugovorna dokumentacija.

Obvezujuće ponude ocjenjivat će se s obzirom na prethodno definirane kriterije koji će biti navedeni u natječajnoj dokumentaciji te će se za svaki od projekata izabrati dva ponuditelja u uži krug s ciljem sudjelovanja u konačnoj fazi pregovaračkog postupka.

Cilj konačne faze pregovaračkog postupka bit će da Brijuni Rivijera d.o.o. eventualno zatraži potrebna dodatna objašnjenja podnijetih obvezujućih ponuda, te da se razradi projekt i pojedini aspekti obvezujućih ponuda. Od dva ponuditelja koja su prošla uži krug zahtijevat će se nešto detaljnije rješenja za pojedine ključne zone lokacije. Bitno je da sve uključene strane u cjelosti razumiju pristigle ponude te da se ostavi mogućnost

[348] Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Informacijski memorandum, Javni natječaj za izbor kvalificiranih ponuđača za realizaciju greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 30. srpanj 2007. i Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Javni natječaj za pravne usluge društvu Brijuni Rivijera d.o.o. u procesu realizacije greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 1. listopada 2007. (dostupno na: http://www.brijunirivijera.hr/doc/doc/br_natjecaj_pravnici_0210.pdf; 15. 1. 2009.).

ispunjavanja eventualnih dodatnih zahtjeva Brijuni rivijera d.o.o. S druge strane, Brijuni rivijera d.o.o. će osigurati povratnu informaciju o predloženom projektu te ako bude potrebno, zahtijevati određene promjene.

Na kraju te faze dva ponuditelja će podnijeti svoje konačne ponude koje će se ocjeniti na temelju kriterija za ocjenu kako bi se izabrao najuspješniji privatni partner.

S obzirom na izneseno, moguće je shematski prikazati model partnerstva javnog i privatog sektora (Shema 30) te sažeto navesti najvažnije radne pakete i aktivnosti nužne za realizaciju navedenih projekata:

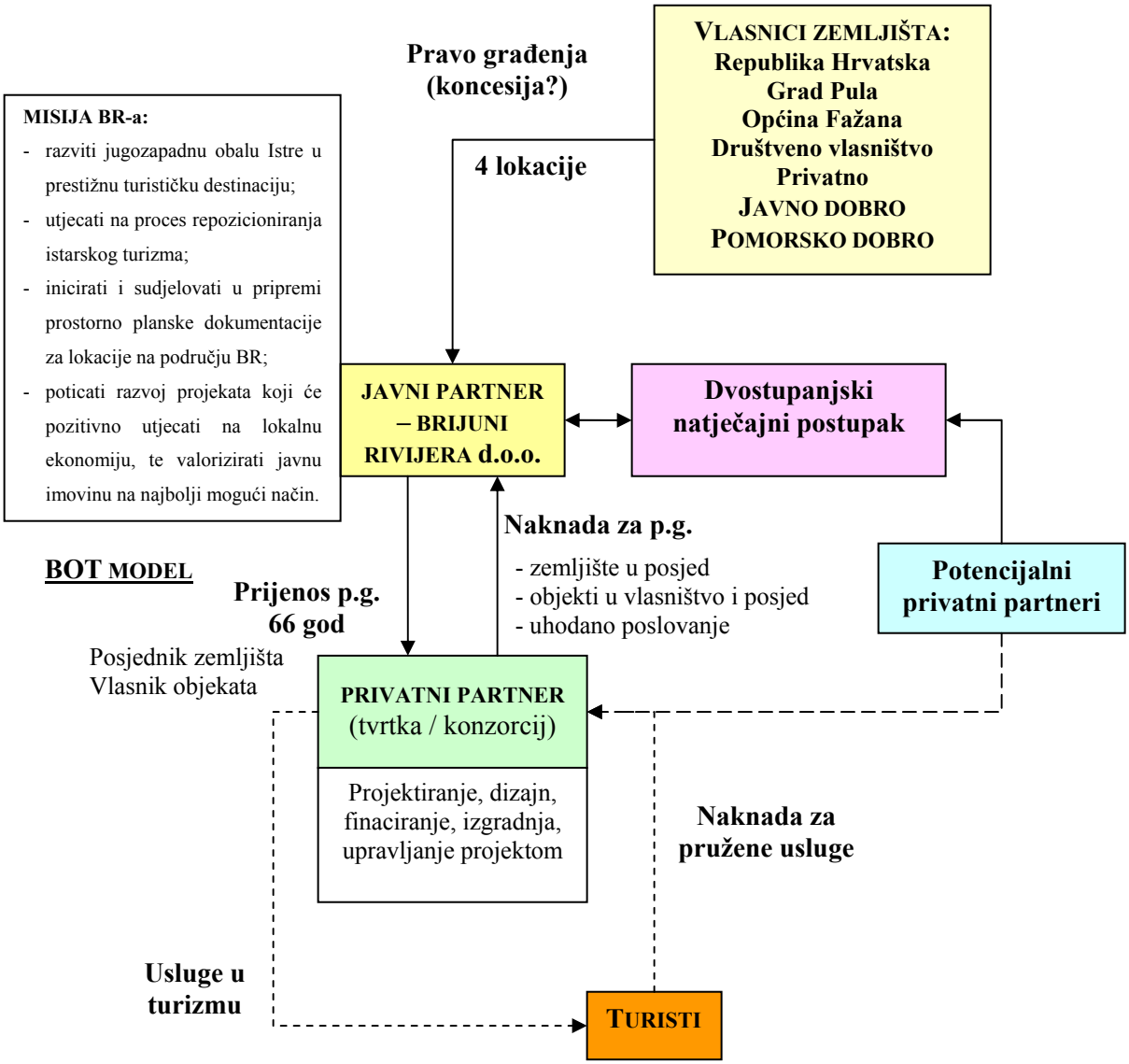
1. dodjela prava građenja u korist Brijuni Rivijera d.o.o.,
2. definiranje projektnog tima javnog (Brijuni Rivijera d.o.o. + savjetnici: Horwath Consulting Zagreb d.o.o., Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Zavod za prostorno planiranje) i privatnog partnera (pojedinačne tvrtke ili konzorcij),
3. definiranje koncepta najbolje uporabe određene lokacije (Brijuni Rivijera d.o.o. + savjetnici),
4. dvostupanjski natječajni postupak:

   4.A. javni poziv (prednatječajni postupak) → ponude privatnih partnera → odabir kvalificiranih ponuditelja

   4.B1. poziv kvalificiranim ponuditeljima (natječajni postupak) → moguće nadopunjavanje projektnih timova privatnih partnera (formiranje konzorcija) → obvezujuće ponude privatnih partnera → odabir dvoje najuspješnijih ponuditelja

   4.B2. pregovarački postupak → konačne ponude privatnih partnera → odabir privatnog partnera i prijenos prava građenja,
5. izrada potrebne projektne dokumentacije i postupak dobivanja potrebnih dozvola,
6. izgradnja infrastrukture i objekata,
7. poslovanje tijekom ugovorenog razdoblja,
8. aktivnosti po isteku prava građenja odnosno ugovorenog razdoblja,
9. aktivnosti projektnog menadžmenta.

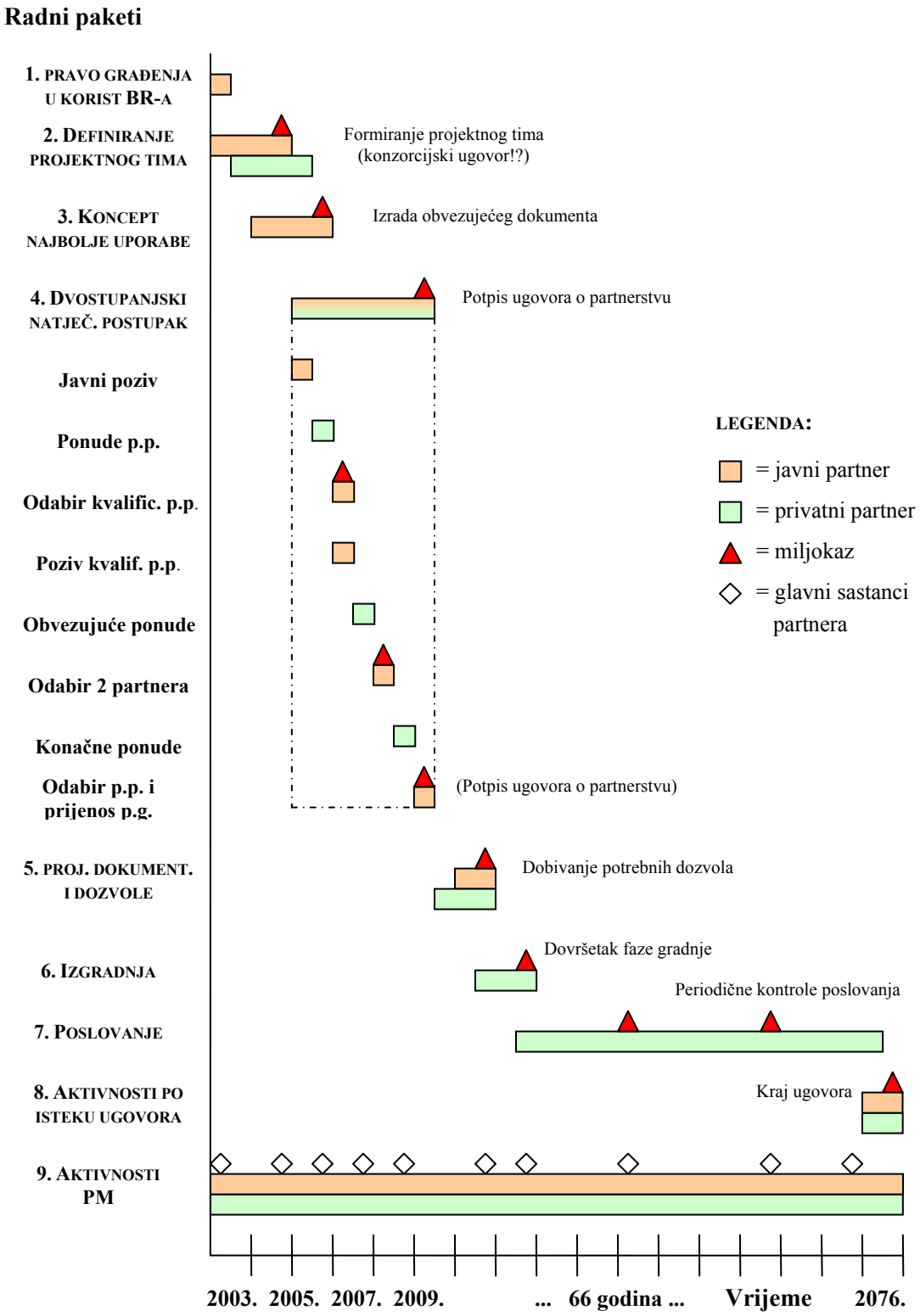
Shema 30: Model projekta BRIJUNI RIVIJERA



Nakon definiranja radnih paketa i njihovih nositelja, može se utvrditi njihovo točno ili pretpostavljeno trajanje (točan ili okviran datum početka i završetka), potrebne resurse, redoslijed odvijanja i međusobne ovisnosti. Provedba svakoga radnog paketa povezena je s određenim rizicima te se u gotovo svakome mogu izdvojiti najvažnije kritične točke čije neostvarenje dovodi u pitanje opstanak projekta:

- prijenos prava građenja s izvornih vlasnika zemljišta u korist Brijuni Rivijera d.o.o. i rješavanje potrebne pravne dokumentacije,
- formiranje projektnih timova i moguće sklapanje konzorcijskog ugovora,
- izrada koncepta najbolje uporabe za predmetne lokacije,

Shema 31: Primjer terminskog plana projekta BRIJUNI RIVIJERA



- natječajni postupak – javni partner bira privatnog partnera i potpisuje se ugovor o partnerstvu,
- dobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola od mjerodavnih tijela,
- dovršetak faze gradnje,
- periodične kontrole poslovanja
- istek ugovorenog razdoblja.

Iako je projekt još uvijek u početnim fazama (još nije raspisan javni natječaj za prikupljanje obvezujućih ponuda), prema dostupnim informacijama mogu se kritički iznjeti određene prednosti, ali i nedostaci izloženog BOT modela partnerstva.[349] Glavne prednosti modela sagledavaju se prije svega s aspekta financiranja i ključnih rizika:

- inicijalnih troškova kupnje zemljišta za privatnog partnera nema što znači da privatni partner ne mora imobilizirati znatan dio vlastitih ili tuđih sredstava na samom početku projekta za kupovinu zemljišta i za to plaćati cijenu u smislu oportunitetnog troška i kamate već mu veći dio financijskih sredstava ostaje za financiranje pripreme, same gradnje i opremanja objekata,
- privatni partner plaća isključivo periodičnu naknadu za dodijeljeno pravo građenja za koju se očekuje da će se pokriti iz poslovanja projekta,
- imovinsko-pravne i prostorno-planske rizike snosi javni sektor što znači da je javni sektor, sukladno odgovarajućim pravnim mehanizmima koji mu stoje na raspolaganju, dužan riješiti moguće imovinsko-pravne probleme s vlasnicima zemljišta, ali i (pre)namjenom zemljišta za što naravno snosi i stvarnu odgovornost.
- rizik ishođenja svih potrebnih dozvola zajednički će snositi privatni partner (projektna dokumentacija) i javni sektor (suglasnosti i ishođenje dozvola).

Također, ne može se ne istaknuti i određene društvene učinke projekta Brijuni rivijera poput transfera tehnologije i poticanja razvoja lokalnog tržišta (roba, ljudi i kapitala). Predmetna investicija u iznosu od oko milijardu eura imala bi donijeti direktno i indirektno zaposlenost za blizu pet tisuća ljudi. Nadalje, na ime poreza na dohodak, prireza, poreza na potrošnju, poreza na dobit, na tvrtku, boravišne pristojbe, komunalnog

[349] Najveći dio informacija prikupljen je intervjuiranjem odgovornih osoba pojedinih privatnih partnera koji su sudjelovali u prednatječajnom postupku te su izabrani kao kvalificirani ponuditelji da sudjeluju u drugom krugu natječajnog postupka.

i vodnog doprinosa (jednokratno) te komunalne naknade u razdoblju investiranja uprihodit će se godišnje gotovo 20 milijuna eura, a u razdoblju poslovanja oko 27 milijuna eura. Konačno, u 66 godina, koliko će trajati pravo građenja, planiraju se ukupni prihodi u iznosu od oko 1,8 milijarda eura.[350]

Glavni nedostaci (manjkavosti) modela prije svega se odnose na nedorečenu pravnu podlogu te neke natječajem propisane uvjete izbora privatnog partnera:

- Pravo građenja u korist Brijuni Rivijera d.o.o. još nije osnovano te se ne može znati pod kojim će uvjetima ono biti osnovano.
- Projekt Otok Sv. Katarina i Mulimenti uključuju gradnju marina što izravno povlači pitanje i koncesije za korištenje pomorskog dobra. Naime koncesija za korištenje pomorskog dobra pitanje je koje se ne može izdvojiti od prava građenja i gospodarskog korištenja. Nezamislivo je da najpovoljniji privatni investitor dobije pravo građenja, a da istodobno ne dobije i koncesiju za korištenje pomorskog dobra i obrnuto. Stoga od Vlade RH treba dobiti suglasnost kojom bi Brijuni rivijera d.o.o. ishodilo prioritetnu koncesiju i pravo davanje podkoncesije. U tom smislu, trebalo bi razmisliti i o mijenjanju postojećih zakona jer se po sadašnjem stanju prije dodjeljivanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra treba raspisati javni natječaj.[351] Drugim riječima, Vlada ne bi mogla u korist Brijuni rivijere d.o.o. osnovati koncesiju za korištenje pomorskog dobra direktnom pogodbom.
- Dio zemljišta klasificiran je kao šumsko zemljište, a da bi se na njemu moglo išta raditi, potrebno ga je prethodno izdvojiti iz šumskogospodarskog područja.
- Ne postoje urbanistički planovi za predviđene lokacije te se ne zna što će se sve moći graditi.
- Pravni okvir prava građenja podrazumijeva da se niti jedan od izgrađenih objekata ne može prodati trećim osobama. Kako bi privatni investitor našao interes za

[350] Prema riječima direktora Brijuni Rivijera d.o.o. Ratomira Ivičića u članku: Urošević, A., "Investicija od milijardu eura trebala bi donijeti gotovo dvostruko veći prihod", *Poslovni dnevnik*, 11. travnja 2008. Dostupno na: http://www.poslovni.hr/76454.aspx (15. 1. 2009.). Do navedenih se iznosa vjerojatno došlo na temelju studije Koncepta najbolje uporabe i turističkih kapaciteta koje ona definira te sumiranjem predloženih koncepata realizacije pojedinih projekata od strane zaineresiranih partnera. Međutim zbog karaktera poslovne tajne do tih se koncepata odnosno detaljnijih podataka nije moglo doći.

[351] *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 125/08. i *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama*, Narodne novine, br. 158/03.

visoka ulaganja tijekom realizacije projekta, opravdano je razmisliti da se unutar predmetnih lokacija barem jedan manji dio proda privatnom partneru (prijenos vlasništva) čime bi mu se omogućila izgradnja objekata, primjerice vila i apartmana, za tržište.

- Nakon prestanka prava građenja na predmetnim lokacijama ne može se od javnog partnera tražiti naknada za izgrađene zgrade koje su u tom trenutku postale njegovo vlasništvo. To je u suprotnosti sa zakonskom odredbom *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* koja kaže da je vlasnik dužan osobi kojoj je prestalo pravo građenja dati onoliku naknadu za zgradu koliko je njegova nekretnina u prometu vrednija s tom zgradom nego bez nje.[352]
- Prijedlog ugovora predviđa previše jamstava (čak 11) čime se znatno financijski opterećuje privatne partnere što onda utječe i na konačnu cijenu ponude.
- Cijena za otkup natječajne dokumentacije koja nije u skladu sa zakonskim propisima koji kažu da ista može biti u visini efektivnih troškova kopiranja, uvezivanja i odašiljanja dokumentacije što bi moglo biti osnova za osporavanje ispravnosti natječaja.
- Imajući u vidu ukupno potrebna ulaganja, posebno kada je riječ o izgradnji marina, i činjenicu da nakon isteka ugovorenog razdoblja u posjed vlasnika (javnog partnera) ne prelaze samo objekti već i kompletno uhodano poslovanje, predloženo vrijeme trajanja prava građenja i koncesije je prekratko (66 godina). Stoga se predlaže da se rok na koji se daje koncesija treba vezati uz trajanje prava građenja i obrnuto. Kako se koncesija za korištenje pomorskog dobra daje na rok od 5 do maksimalno 99 godina, time se otvara mogućnost da se i pravo građenja dodjeli na ukupno 99, a ne 66 godina.

Može se pretpostaviti da su navedeni nedostaci zasigurno jedan od razloga što se realizacija tih projekata odvija već petu godinu, a da još uvijek ne samo da nije najpovoljniji privatni partner izabran, već nije objavljen ni javni natječaj za podnošenje obvezujućih ponuda.

[352] Čl. 295., st. 3. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08

7.2. Slučaj iz prakse 2: Projekt Turističkog resorta AENONA

Grad Nin ugovorno je angažirao u listopadu 2006. godine **Inženjerski biro d.d.**, konzultantsku kuću iz Zagreba, da u ime zainteresiranih investitora – **Tankerske plovidbe d.d. Zadar**, **Vrane d.o.o. Biograd na moru**, **Tankerkomerca d.d. Zadar**, **Turisthotela d.d. Zadar i Grada Nina**, pripremi, organizira i provede sve potrebne radnje vezane uz osnivanje novoga trgovačkog društva Aenona d.o.o., postupak prenamjene prostora sadašnje vojarne "Šepurine" kod Nina u turističke svrhe i njegovu dodjelu novoosnovanom društvu.[353]

Projekt nosi radni naziv **AENONA** i još je uvijek u trajanju. Slijedi kratak uvod i opis projekta.

Grad Nin

Područje Grada Nina smješteno je na krajnjem sjeverozapadu Zadarske županije i Ravnih kotara, te je u neposrednoj blizini regionalnog središta Zadra. Ono administrativno obuhvaća naselja: Nin, Ninski stanovi, Grbe, Poljica Brig, Zaton i Žerava. Naselja u unutrašnjosti su Ninski stanovi, Poljica Brig i Žerava, u naselja na obali su Nin, Zaton i Grbe. Naselja Vrsi i Poljica izdvojili su od Grada Nina i postale samostalna teritorijalna jedinica.

Među temeljne ciljeve gospodarskog razvoja Grada Nina ubraja se održivi razvoj utemeljen na turizmu, poljoprivredi, ribarstvu, čistoj industriji i uslugama. Nadalje, kada se govori o razvoju Grada prvenstveno se misli na povećanje proizvodnje i zaposlenosti. U tom smislu Grad Nin pokušava afirmirati sve postojeće prirodne i proizvodne resurse na svom području uključujući i stanovništvo kao osnovni razvojni potencijal.

Komparativne prednosti tog područja, brojne pješčane plaže i čisto more, ljekovito blato i vrijedna kulturno-povijesna baština predstavljaju bitne predispozicije koje ukazuju da turizam treba biti temelj gospodarstva tog kraja. Njih treba pravilno valorizirati i analogno tome koristiti, a da se pritom štiti njihova prirodna, odnosno povijesna vrijednost. Posebno treba naglasiti uvjete za razvoj aktivnog turizma, kulturnog

[353] Ugovor o poslovnoj suradnji između Grada Nina, Tankerske plovidbe d.d., Vrane d.o.o. i Tankerkomerca d.d. potpisan je u listopadu 2006. godine, a Turisthotel d.d. se partnerima priključio tijekom 2007. godine.

i zdravstvenog turizma, agroturizma, vjerskog turizma te kvalitete lovnog i ribolovnog područja.

Vojarna "Šepurine"

U blizini Grada Nina nalazi se vojni kompleks (vojarna) „Šepurine“ (površine 109 ha) koja je prema Dugoročnom planu razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske neperspektivna za daljnji razvoj, te je predviđeno njezino napuštanje.[354] Južno od vojarne nalazi se šuma površine 63 ha.

Tablica 15: Pregled površina predmetne lokacije

k.č.	površina m^2	U naravi
6236	633.232	šuma uz vojnu bazu
6237	1.093.524	vojna baza "Šepurine" (u izmještanju)
6238	-	pomorsko dobro

Izvor: Inženjerski biro d.d., *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)*, Zagreb, lipanj, 2007. str. 68.

Riječ je o atraktivnom zemljištu **ukupne površine oko 172 hektara**, koje bi prema važećoj prostorno-planskoj dokumentaciji[355] trebalo postati zona turističko-ugostiteljske i sportsko-rekreacijske namjene na način da se izvrši prenamjena postojećih kapaciteta (vojnih) u turističke svrhe izgradnjom turističkog naselja maksimalnog kapaciteta 1.000 ležajeva. Nadalje, na prostoru uz samu vojarnu (k.č. 6236 šuma) planira se izgradnja golf terena čime bi se upotpunila turistička ponuda područja Grada Nina, Zadarske županije, ali i cijele Hrvatske.

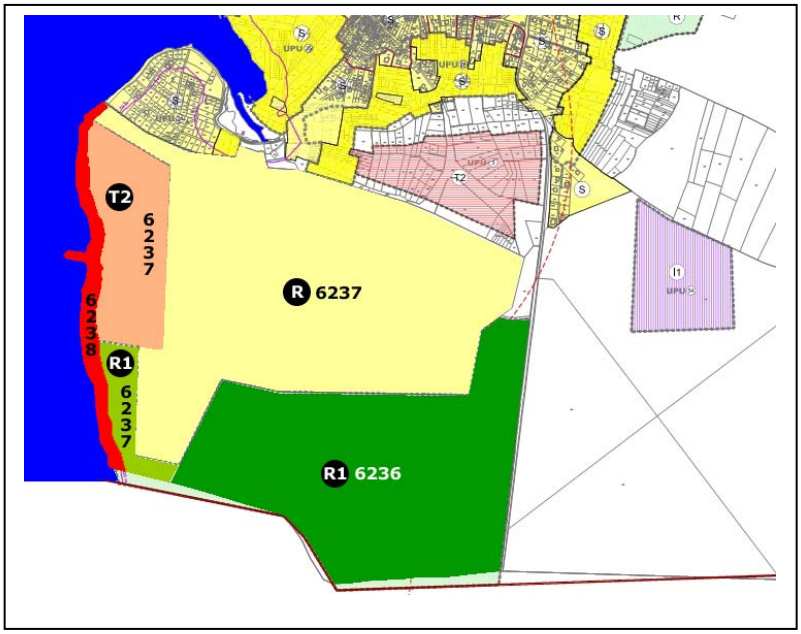
Dakle na katastarskim česticama 6236 i 6237, katastarske općine Nin, sukladno važećoj prostorno-planskoj dokumentaciji predviđeni su sljedeći sadržaji:

- ZONA TURISTIČKE NAMJENE (T2)
- ZONA ŠPORTA I REKREACIJE (R)
- GOLF IGRALIŠTE (R1).

[354] Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, *Dugoročni plan razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske*, Zagreb, lipanj 2006., str. 56-58. i 94.

[355] *Izmjene i dopune Prostornog plana Zadarske županije*, Službeni glasnik Zadarske županije, br. 17/06. te *Izmjene i dopune Prostornog plana uređenja Grada Nina*, Službeni glasnik, br. 27/07.

Slika 4. Izvod iz Izmjena i dopuna PPU Grada Nina



LEGENDA:

- Zona turističke namjene (T2)
- Zona športa i rekreacije (R)
- Golf igralište (R1)

Izvor: *Izmjene i dopune Prostornog plana uređenja Grada Nina*, Službeni glasnik, br. 27/07. i Inženjerski biro d.d., *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)*, Zagreb, lipanj, 2007. str. 68.

Za predmetnu zonu T2 (u cjelini) obvezna je izrada Urbanističkog plana uređenja (UPU-a), a potom za pojedine dijelove prostora i Detaljni plan uređenja (DPU), na način kako odredi UPU. Pri izradi navedenih planova moraju se poštovati sljedeći opći i posebni kriteriji:

Opći kriteriji:

- smještajni kapacitet – maksimalno 1 ležaj/50m^2,
- maksimalna katnost objekata – VP + 1,
- izgrađenost javnog prostora obalnog pojasa – maksimalno 10%,
- osigurati minimalno 30% od ukupne površine za zajedničke javne potrebe (prometnice, parkirališta, igrališta, zelene površine ...),
- respektirati postojeće zelenilo,
- ugostiteljski sadržaji se ne smiju graditi najmanje 70 m od obalne crte, odnosno 100 m za smještajne građevine,
- smještajne jedinice kampova se ne smiju planirati bliže od 25 m od obalne crte,

- jedna prostorna cjelina unutar izdvojenog GP (turističke zone) ne može biti veća od 15 ha.

Posebni kriteriji:

- maksimalna veličina zone može biti 20 ha, kapaciteta 1.000 kreveta (osoba),
- izgrađenost parcele – maksimalno 20%,
- iskoristivost parcele – maksimalno 0,5,
- maksimalna katnost objekata i hotela – VP + 1.

Za zone sportsko-rekreacijske namjene utvrđeni su sljedeći opći kriteriji:

Opći:

- maksimalni koeficijent izgrađenosti parcele može biti 0,2,
- pomoćni i prateći objekti mogu biti isključivo prizemni (P + 0) i visine vijenca najviše do 4,0 m. izuzetak su tribine (vanjske i unutarnje) koje mogu biti i više, a u skladu s važećim normativima i propisima,
- visina dvorana može biti maksimalno P + 0, te u skladu s normativima za pojedine sportove za koje su predviđene.

Posebni uvjeti za golf igrališta:

- veličina obuhvata zone golf igrališta je uvjetovana brojem rupa: 18 rupa minimalno 70 ha, a 27 rupa minimalno 100 ha,
- u sklopu golf igrališta pojas najmanje 25 m od obalne crte mora biti uređen kao javno zelenilo,
- ugostiteljsko-turističke građevine (hoteli, vile, klubovi i drugi prateći sadržaji) u sklopu golf igrališta ne mogu se planirati u pojasu najmanje 70 m od obalne crte,
- izgrađenost planirane zone namijenjene za golf ne smije biti veća od 10%,
- ukoliko se zona golf igrališta nalazi u blizini vodozaštitnog područja izvorišta ili drugih vrijednih vodenih površina, potrebno je provesti mjere zaštite nadzemnih ili podzemnih voda ili mora uz obvezatnu izgradnju zatvorenog sustava odvodnje

Poduzete aktivnosti

Budući da se radi o kompleksu od velikog značaja za razvoj lokalne zajednice Grada Nina i Zadarske županije, Grad Nin je u prosincu 2006. godine uputio zahtjeve Ministarstvu obrane Republike Hrvatske (MORH) i Središnjem državnom uredu za

upravljanje državnom imovinom (SDU) za dodjelu vojarne "Šepurine" bez naknade ili dodjelu prava građenja Gradu Ninu koji bi to pravo prenio na novoosnovano trgovačko društvo Aenona d.o.o.

Zahtjev je bio temeljen na osnovi pozitivnih propisa Republike Hrvatske te se očekivalo da će Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske donijeti pozitivnu odluku koja će rezultirati dodjelom vojarne Gradu Ninu. Međutim tijekom formalnih pregovora s mjerodavnim tijelima, preporuka je da se prvo osnuje predmetno trgovačko društvo koje će onda uputiti nove formalne zahtjeve prema Ministarstvu obrane za davanje suglasnosti za prenamjenu vojarne i dodjelu prava građenja te Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom za dodjelu prava građenja trgovačkom društvu Aenona d.o.o.

U tu svrhu sukladno zahtjevu Grada Nina u postupku je **osnivanje društva s ograničenom odgovornošću Aenona** od strane već spomenutih investitora, domaćih pravnih osoba i Grada Nina, koje predstavljaju glavne nosioce gospodarskog razvoja ne samo Grada Zadra i Zadarske županije već i Republike Hrvatske. U tom smislu, gledajući s aspekta Grada Nina i privatnih partnera može se govoriti o jednoj vrsti **zajedničkog pothvata (*Joint Venture*)**.

Međutim gledajući s aspekta Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (ili druge institucije određene po Povjerenstvu Vlade RH), ako se projekt realizira dodjelom prava građenja trgovačkom društvu Aenona d.o.o., onda je riječ o **BOT modelu** javno privatnog partnerstva.

U svakom slučaju, osnivači Aenone d.o.o. žele spremno dočekati odluku Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske o gospodarenju sadašnjim vojnim kompleksom "Šepurine" te su u tu svrhu inicirali izradu studije *Vizija i pozicioniranje destinacije – Turistički resort Aenona*, koja ima za obvezu odgovoriti na sadržaj i razvoj sadašnjeg prostora vojarne "Šepurine".[356]

Sukladno Studiji, budući Turistički resort Aenona pozicionira se kao:[357]

---

[356] Inženjerski biro d.d., *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)*, Zagreb, lipanj, 2007. Autori studije: prof. dr. sc. Vinka Cetinski, dr. sc. Mladen Mlinarević, prof. dr .sc. Jože Perić, mr. sc. Marko Perić, Michelle Bilić, dipl. oec., Kristina Matoš, dipl. oec., Giorgio Montina, dipl. ing. arh., Anita Hanžek, dipl. ing. arh.

[357] Inženjerski biro d.d., *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)*, Zagreb, lipanj, 2007. str. 121.

- Jedinstvena destinacija kvalitetnog turizma okrenuta prirodnim atraktivnostima i veličini raspoloživog ekološki očuvanog prostora, posebno okrenuta *zdravom i aktivnom doživljaju odmora*.
- Ova se destinacija fokusira na segment turista viših platežnih mogućnosti na globalnim emitivnim tržištima.

Sukladno prijedlogu koncepta najbolje uporabe, budući Turistički resort Aenona pripadat će 4. generaciji resorta s različitim oblicima smještaja. Resort će se pozicionirati na tržištu visoke klase, nudeći ekvivalent kvalitete 4* do 4*+ u smještajnim i drugim uslugama. U resortu će biti ukupno 4 hotela, koji će nuditi niz smještajnih pogodnosti i različite prostore za aktivnosti i nezaboravne doživljaje. Cjelokupni resort odisat će dalmatinskim duhom, nadahnut lokalnom arhitekturom, bojama i oblicima (dizajnom), s fokusom na stvaranje jedinstvene arhitekture resorta.

Cjelokupan resort kreiran je tako da omogući i donese nezaboravne doživljaje koji će biti središte i primarni motiv putovanja te najjača konkurentska prednost. Ključna područja doživljaja resorta jesu:

- wellness i spa;
- golf;
- udobni bazeni;
- Ssport, aktivnosti i zabava;
- vrtovi i parkovi;
- plaže i šetnica uz more;
- nautika;
- ruralni (turizam na seoskim gospodarstvima i ruralnim kućama).

U skladu s tim, Turistički resort Aenona može se primarno podijeliti u tri različita dijela koja će zajedno činiti funkcionalnu cjelinu:

1. *Wellness&Spa Resort* nadopunjen sportom, rekreacijom i zabavom;
2. *Golf Resort*;
3. *Nautika Resort*.

Komplementarni projekti razvoja turizma

Predloženi koncept najbolje uporabe planira se nadopuniti s nekoliko komplementarnih projekata turizma. Riječ je o projektima:

- Aenona ekoselo,
- projekt Turističke zone uz rekreacijsku zonu Šepurine (prostor posebne namjene – u izmještanju), i

- projekt izgradnje golf igrališta na lokalitetu sjevoroistočno od Ninskih stanova, između spomenutog naselja i Miljašić jaruge.

Tablica 16: Rekapitulacija smještajnih kapaciteta koncepta najbolje uporabe Turističkog resorta Aenona

Sadržaj	Broj vila	Ključevi	Kreveti
A. WELLNESS HOTEL			
1.Hotelske sobe		270	540
2.Apartmani		30	90
UKUPNO WELLNESS HOTEL		**300**	**630**
B. EXCLUSIVE SPA HOTEL			
1.Hotelske sobe		200	400
2.Apartmani		30	90
UKUPNO EXCLUSIVE SPA HOTEL		**230**	**490**
C. SPORT&FAMILY HOTEL			
1.Hotelske sobe		160	320
2.Apartmani		20	60
UKUPNO FAMILY HOTEL		**180**	**380**
D. GOLF HOTEL			
1.Hotelske sobe		200	400
2.Apartmani		30	100
3.Vile (Garden Villas)	20	70	540
UKUPNO GOLF HOTEL		**300**	**1.040**
E. NAUTIKA		**100 vezova**	
F. GRADSKO SREDIŠTE (TRG)		**Doživljaji**	
SVEUKUPNO		**1.010**	**2.540**

Izvor: Prema: Inženjerski biro d.d., *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)*, Zagreb, lipanj, 2007., str. 100-105.

Prostor Aenona ekosela mora se nalaziti na nezagađenom području, a poželjno je da se u njegovoj neposrednoj blizini nalazi i izvor pitke vode. Čisto tlo, voda i zrak ključ su djelotvornog funkcioniranja ekosustava i ekološke proizvodnje hrane. Ekološki proizvedena hrana dijelom bi služila za vlastite potrebe gospodarstava, a dijelom bi se plasirala drugim turističkim subjektima u okolici (Turističkom resortu Aenona i dr.). Jela bi se pripremala po tradicionalnoj dalmatinskoj recepturi iz sastojaka proizvedenih i uzgojenih na gospodarstvu. Nadalje, gosti ekosela ne bi bili samo pasivni promatrači već bi aktivno sudjelovali u tradicionalnim aktivnostima domaćina – košnji trave, sadnji, branju voća i povrća, ispaši stoke pa i pripremi jela.

Dakle najvažnije karakteristike Aenona ekosela čine smještaj na gospodarstvima, jedinstveni ruralni ambijent, proizvodnja zdrave hrane i aktivno sudjelovanje u tradicionalnim aktivnostima. Tako zamišljeno ekoselo treba posjetiteljima pružiti osjećaj mješavine apsolutne prirodne divljine, praiskonskog sklada s netaknutom prirodom i tople tradicionalne domaće atmosfere.

Treba istaknuti kako Aenona ekoselo nije nužno realizirati isključivo na jednoj izdvojenoj prostornoj cjelini, već se ono može rasprostirati po cijelom području Grada Nina. Na taj način imali bi mnoštvo disperziranih ekokućica odnosno ekogospodarstava koja bi trebala međusobno, ali i prema drugim turističkim i gospodarskim subjektima djelovati sinergijski.

U tom smislu, posebno valja ukazati na trgovačko društvo **Vrana d.o.o. Biograd na moru** koje se između ostalog bavi i ekološkom proizvodnjom hrane. Stoga ono može biti **marker i pokretač razvoja**, odnosno, drugim riječima, ono se može idealno uključiti u organizaciju i provedbu svih aktivnosti vezanih uz osmišljavanje i realizaciju Aenona ekosela. Prije svega tu se podrazumijeva savjetodavna i edukacijska uloga koju Vrana d.o.o. može imati u pružanju proizvodnog *know-howa* što, bez obzira na činjenicu da je ovo društvo ujedno i jedan od investitora, predstavlja znatnu dodanu vrijednost odnosno znatan kvalitativan iskorak za cjelokupni projekt realizacije resorta.

Vrana d.o.o. se može uključiti i u organizaciju poslovanja cijelog resorta na način da dio svojih prehrambenih proizvoda plasira unutar resorta (hoteli i vile). Također, proizvodni i ostali pogoni društva mogu da budu i mjesto prijema turista odnosno da budu svojevrsna turistička atrakcija koju bi gosti resorta mogli posjećivati i razgledavati te se educirati o proizvodnji zdrave hrane.

Nadalje, za investitore je opravdano da razmisle oko pripajanja Turističke zone (T2) uz rekreacijsku zonu Šepurine i golf igrališta na lokalitetu sjevoroistočno od Ninskih stanova budućem Turističkom resortu Aenona. Aktivno angažiranje oko navedenih projekata odnosno njihovo pripajanje, cjelokupnom budućem Turističkom resortu Aenona dao bi još jednu dimenziju i osigurao dodanu vrijednost (novi smještajni kapaciteti, dodatni ugostiteljski sadržaji zone, dodatni sportsko-rekreacijski kapaciteti).

U slučaju da investitori nemaju vlastitog interesa da se angažiraju oko tih projekata na način da se oni konceptualno, ali i vlasnički pripoje Turističkom resortu

Aenona, onda svakako treba uspostaviti partnerski odnos s budućim nositeljima tih projekata, kako bi se oni odvijali na razini koja kvalitativno zadovoljava i ne odudara od užeg i šireg turističkog okruženja, pri čemu se osobito misli na sadržaje Turističkog resorta Aenona.

Projekti javnog i privatnog sektora u funkciji podizanja konkurentnosti

Uspjeh destinacije i stvaranje dodatne vrijednosti Turističkog resorta Aenona, ali i cjelokupnog područja Grada Nina kao destinacije, funkcija je više komponenata. Ona svakako uključuje implementaciju različitih mjera koju provode svi javni i privatni subjekti turističke destinacije Grad Nin koji na direktan i indirektan način žive od turizma i za turizam, kako oni unutar sustava tako i oni izvan njega.

Sukladno Studiji predloženi su projekti javnog i privatnog sektora u funkciji podizanja konkurentnosti:[358]

A. Formiranje Destinacijske menadžment kompanije (Destination Management Company - DMC) – lokalne kompanije koja stvara i strukturira turističke proizvode i aktivnosti na osnovi resursa i atrakcija unutar destinacije.

B. Projekti stvaranja dodane vrijednosti :

1. **Kvaliteta turističkih usluga –** izravno utječe na stupanj zadovoljstva posjetitelja i imidža destinacije:
   - Najbolji restorani (naši brandovi);
   - Najbolje trgovine (modne marke);
   - Najkvalitetnije plaže;
   - Najbolji hoteli, sportski centri, najbolja marina;
   - Najbolja kvaliteta javnih usluga;
   - Najbolje gostoprimstvo;
   - Profesionalni centralni informacijski sustav.
2. **Vizualni dojam –** izravno utječe na estetski doživljaj posjetitelja, a time i na njegovo zadovoljstvo, ali i stvaranje imidža destinacije:
   - Uređenje prilaznih cesta i oblikovanje ulaza u Grad Nin;
   - Uređenje prometnica unutar naselja;

[358] Prema: Inženjerski biro d.d., op. cit., str. 117-120.

- Uređenje parkovnih površina, travnjaka i zelenila, šetnica;
- Autentično dizajniranje grada u skladu s postojećom atrakcijskom strukturom i osvjetljenjem.

3. **Investicijski projekti**
   - Razvoj ostalih turističkih projekata (Turističko naselje Zaton, Turistička zona Bilotinjak, Turistička zona zdravstvenog turizma – Ninsko blato, Turistička zona Punta Velebita – Jasenovo, Turistička zona bivše Ciglane, Turistička zona uz rekreacijsku zonu Šepurine, Turistička zona uz prometnicu prema TN Zaton, Turistička zona Velika Rastovača u Vrsima);
   - Razvoj zona sportsko-rekreacijske namjene (golf, hipodrom, uzgoj ribe i sportski ribolov);
   - Razvoj turističkih proizvoda;
   - Realizacija projekata tradicionalnih dalmatinskih ekokućica odnosno tzv. Aenona ekosela;
   - Realizacija projekata proizvodnje i prerade ekološki čiste hrane (u što se svakako treba uključiti i trgovačko društva Vrana d.o.o.);
   - Organizacija događanja;
   - Uređenje plaža;
   - Poboljšanje infrastrukture;
   - Stvaranje lokalnih marketing klubova.
4. **Projekti osposobljavanja kadrova**
   - Trening svih zaposlenih u javnom sektoru Grada Nina;
   - Trening svih zaposlenih u DMC;
   - Formiranje menadžment Akademije za turizam.

Preduvjet za realizaciju vizije i pozicioniranja Turističkog resorta Aenona

Predloženi koncept najbolje uporabe nužno traži pokretanje aktivnosti sukladno zakonu za novu Izmjenu i dopunu Prostornog plana uređenja Grada Nina i Zadarske županije. Naime sukladno važećem prostornom planu uređenja Grada Nina na predmetnoj je lokaciji predviđena turistička aktivnost u jednom manjem opsegu (1.000 kreveta). S druge strane, konceptom najbolje uporabe planirani kapaciteti (2.540 kreveta),

a tu se prije svega misli na smještajne kapacitete, veći su od kapaciteta koje dozvoljava spomenuta prostorno-planska dokumentacija. Zbog tipa planiranih sadržaja i visoke kategorije smještaja koja ne trpi preveliku koncentraciju smještajnih kapaciteta, nužno bi bilo zatražiti nove izmjene i dopune Prostornog plana kako bi se povećala ukupna veličina turističke zone, a sukladno tome i smještajni kapaciteti.

Nadalje, potrebno je zatražiti i prenamjenu određene površine za izgradnju golf igrališta, golf hotela i vila. Kako se svaka vila nalazi na površini od otprilike 1 hektar, za ukupno 20 vila kako je predloženo konceptom najbolje uporabe, bilo bi potrebno oko 20 hektara. Izgradnja golf igrališta i Golf Hotela također bi tražila adekvatnu površinu te je stoga ukupnu površinu namijenjenu za izgradnju golf igrališta i pratećih smještajnih kapaciteta potrebno povećati na najmanje 100 hektara (70 ha golf igralište + 30 ha hotel i vile = 100 ha).[359] Konačno, i izgradnja marine sa 100 vezova traži promjene u postojećim Izmjenama i dopunama Prostornog plana uređenja Grada Nina koje ne planiraju nautičke sadržaje.

Izbor modela javno privatnog partnerstva

Važna pretpostavka realizacije projekta AENONA je i pravi izbor partnerstva javnog i privatog sektora koji bi na najbolji mogući način zadovoljio interese oba sektora. **Opredjeljenje autora ovog rada jest realizacija projekta AENONA po BOT modelu javno privatnog partnerstva**. Preciznije, riječ je o **dodjeli prava građenja** odnosno **koncesije** Aenoni d.o.o.

Naime sve vojne nekretnine u vlasništvu su Republike Hrvatske.[360] U slučaju prodaje tog turistički atraktivnog zemljišta privatnom investitoru RH bi dobila samo jednokratnu tržišnu naknadu od prodaje, ali se istodobno i trajno odrekla dijela atraktivnosti i velikog dijela učinaka (renta) koje ono nosi društvu u cjelini. To je u potpunoj suprotnosti s izrečenim stavovima u prethodnim dijelovima ovoga rada.[361]

---

[359] U novom *Zakonu o golfu* usvojenom od strane Hrvatskog sabora 15. prosinca 2008. godine (Narodne novine, br. 152/08) propisana je minimalna površina za izgradnju golf igrališta i pratećih sadržaja od 85 hektara.

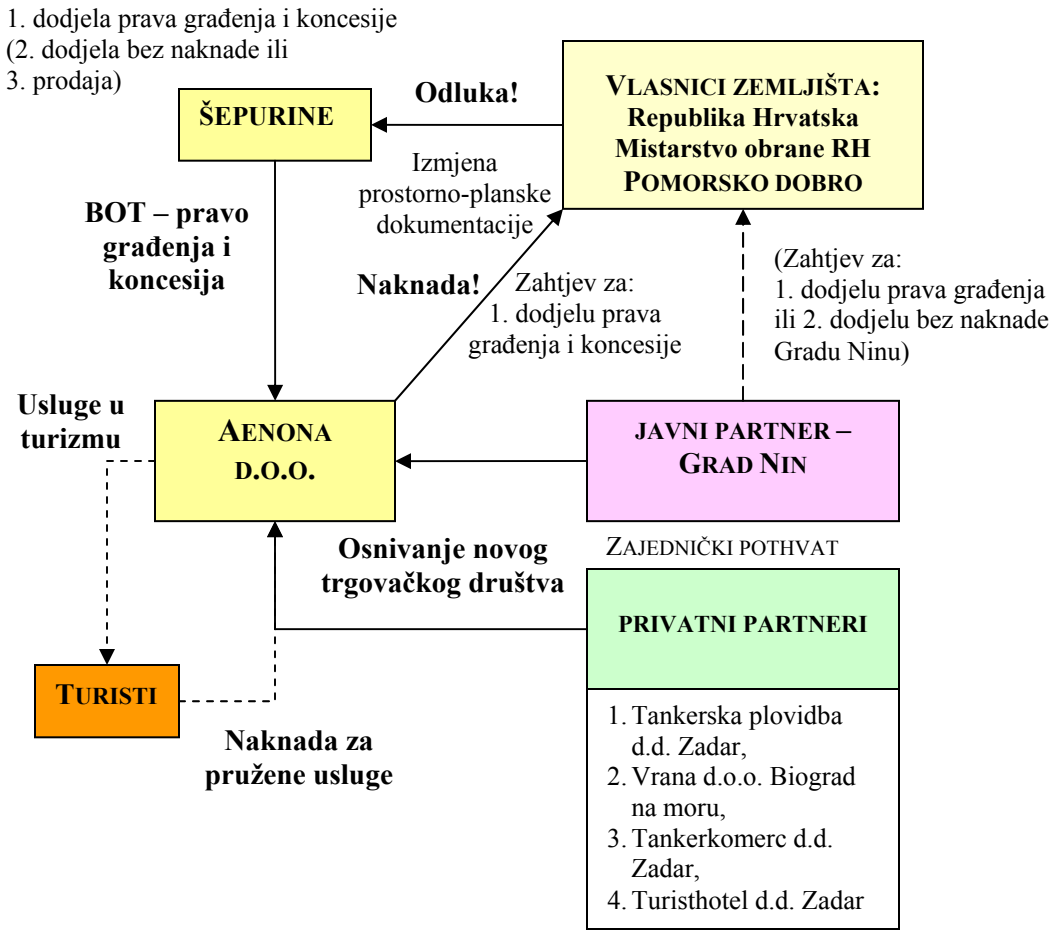
[360] Ministarstvo obrane je vojne nekretnine dobilo na korištenje i upravljanje te ih nema ovlasti prodavati, darivati ili davati u zakup nego je za to ovlaštena Vlada RH odnosno Povjerenstvo za imovinu Vlade RH.

[361] Cf., poglavlje 5.5. Izbor modela javno privatnog partnerstva u turizmu Republike Hrvatske.

Dodjela predmetnog zemljišta Aenoni d.o.o. bez naknade malo je vjerojatna jer vlasnik (RH) time ne bi imao nikakvih kratkoročnih izravnih financijskih koristi. Izravnu korist bi imali jedino privatni partneri ostvarujući prihode (dobit) na tržištu dok bi Grad Nin, na čijem bi se području projekt odvijao, imao određene neizravne koristi (prihodi od PDV-a, boravišnih pristojbi, povećanje zaposlenosti lokalnog stanovništva...). Iz navedenih je razloga takvu odluku teško očekivati.

Stoga je za Republiku Hrvatsku kao vlasnika opravdano za predmetno zemljište dodjeliti pravo građenja čime bi na određeno vrijeme, bez odricanja vlasništva, priskrbila sebi naknadu za dodjeljeno pravo koja zapravo predstavlja rentu od davanja zemlje na uporabu najmoprimcu. S obzirom na to da planirani projekt uključuje i izgradnju marine, pravo na korištenje pomorskog dobra može se riješiti dodjelom koncesije.

Shema 32: Model projekta AENONA



Nadalje, mogu se izdvojiti najvažniji radni paketi i aktivnosti projekta AENONA:

1. potpisivanje ugovora o suradnji → definiranje projektnog tima javnog (Grad Nin) i privatnog partnera (Tankerske plovidbe d.d. Zadar, Vrane d.o.o. Biograd na moru, Tankerkomerca d.d. Zadar, Turisthotela d.d. Zadar) + savjetnici (Inženjerski biro d.d. Zagreb),
2. osnivanje društva s ograničenom odgovornošću Aenona od strane Tankerske plovidbe d.d. Zadar, Vrane d.o.o. Biograd na moru, Tankerkomerca d.d. Zadar, Turisthotela d.d. Zadar i Grada Nina,
3. definiranje vizije, koncepta najbolje uporabe i pozicioniranja budućeg Turističkog resorta Aenona (Inženjerski biro d.d. Zagreb),
4. zahtjev Aenone d.o.o. Ministarstvu obrane RH i Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom za dodjelu prava građenja (vojarne "Šepurine") i koncesije Aenoni d.o.o.,
5. izmjene važeće prostorno-planske dokumentacije – Izmjene i dopune Prostornog plana uređenja Grada Nina i Zadarske županije, izdvajanje dijela lokacije iz šumskogospodarskog područja,
6. dodjela prava građenja za vojni kompleks "Šepurine" i koncesije za pomorsko dobro Aenoni d.o.o.[362],
7. izrada potrebne projektne dokumentacije i postupak dobivanja potrebnih dozvola,
8. izgradnja infrastrukture i objekata,
9. poslovanje tijekom ugovorenog razdoblja,
10. aktivnosti po isteku ugovorenog razdoblja,[363]
11. aktivnosti projektnog menadžmenta.

Najznačajnije kritične točke projekta su:

[362] Moguće je da vlasnik zemljišta raspiše i javni natječaj za dodjelu prava građenja čime bi se cijeli postupak dodatno odužio. U tom slučaju, slijedile bi aktivnosti javnog natječaja sukladno opisanim u poglavlju 5.5.ovog rada (Izbor modela javno privatnog partnerstva u turizmu Republike Hrvatske).

[363] U slučaju prodaje, Aenona d.o.o. postalo bi trajni vlasnik predmetne lokacije te ne bi bilo aktivnosti nakon ugovorenog razdoblje. Ipak, kako je već rečeno, to je manje vjerojatno i treba očekivati realizaciju projekta po BOT modelu što uključuje dodjelu prava građenja.

- dobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola od mjerodavnih tijela – odluka Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom o dodjeli koncesije i prava građenja vojarne "Šepurine" trgovačkom društvu Aenona d.o.o.,
- dobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola od mjerodavnih tijela u vezi s gradnjom,
- faza gradnje,
- periodične kontrole poslovanja.

Također, u nastavku (Shema 33) slijedi i terminski plan projekta.

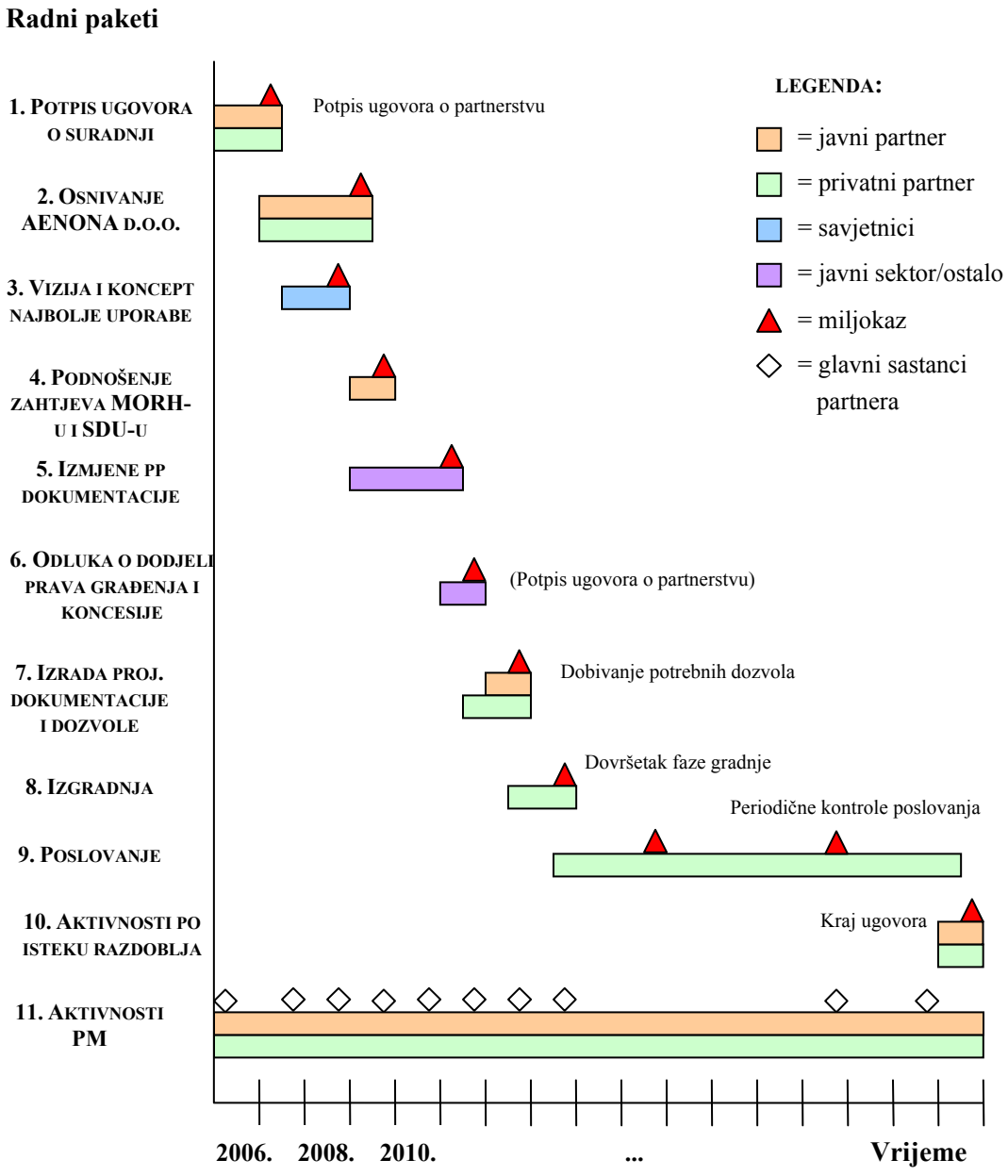
Bez obzira što je i taj projekt još uvijek u početnoj fazi (nisu izvršene izmjene i dopune prostorno-planske dokumentacije, Aenona d.o.o. još uvijek nije osnovano, ne postoji odluka Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, ...) mogu se izdvojiti određene prednosti, ali i nedostaci izloženog modela partnerstva.[364]

Glavne prednosti tog modela su:

- potencijalni investitori (osnivači Aenona d.o.o.: Tankerska plovidba d.d. Zadar, Vrana d.o.o. Biograd na moru, Tankerkomerc d.d. Zadar, Turisthotel d.d. Zadar i Grad Nin) – njihov ukupan bonitet,
- koristi se kapital privatnog sektora, uz vlasničko sudjelovanje javnog sektora (jedinice lokalne samouprave),
- moguće uključenje drugih partnera iz užeg i šireg okruženja (projekti partnerstva, Aenona ekoselo itd.),
- jasno razgraničenje prava i obveza osnivača sukladno osnivačkom ugovoru budućeg društva s ograničenom odgovornošću Aenona,
- inicijalnih troškova kupnje zemljišta za privatnog partnera nema,
- privatni partner plaća isključivo periodičnu naknadu za dodijeljeno pravo građenja odnosno koncesiju,
- imovinsko-pravne i prostorno-planske rizike snosi javni sektor,
- rizik ishođenja svih potrebnih dozvola zajednički će snositi privatni partner i javni sektor.

[364] Najveći dio informacija koje se odnose na kritički osvrt modela prikupljen je intervjuiranjem odgovornih osoba koje sudjeluju u realizaciji ovog projekta: svih partnera i konzultantske kuće – Inženjerski biro d.d. Također, informacije su skupljane i tijekom autorova vlastita sudjelovanje (kao jedan od autora) u izradi studije *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)* tijekom 2007. godine.

Shema 33: Primjer terminskog plana projekta AENONA



Također, predmetni projekt dodatno bi potakao rast i razvoj ne samo ugostiteljske djelatnosti već svih djelatnosti koje su komplementarne turizmu. Prije svega, tu se podrazumijeva realizacija projekta Aenona ekosela koji bi izravno uključio ruralno zaleđe Grada Nina. Također, predloženi projekti javnog i privatnog sektora u funkciji podizanja

konkurentnosti izravno bi utjecali na povećanje zaposlenosti, rast prihoda i dobiti svih uključenih partnera.

Glavni nedostaci predloženog modela su:

- bez obzira na prijedlog, nije sa sigurnošću poznat oblik niti uvjeti pod kojima bi Aenona d.o.o. stekla pravo na korištenje lokacije (dodjela prava građenja, dodjela bez naknade ili prodaja, rok, putem javnog natječaja ili bez njega),
- pitanje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra (planirana izgradnja marine) koje se ne može izdvojiti od prava građenja. S obzirom na iznos ukupnih ulaganja, preporuka je da se koncesija veže uz trajanje prava građenja i obrnuto pri čemu se razdoblje od 99 godina čini prihvatljivim za sve uključene strane.
- šumsko zemljište je potrebno izdvojiti i šumskogospodarskog područja,
- potrebne izmjene postojeće prostorno-planske dokumentacije u skladu s predloženom studijom pozicioniranja,
- u slučaju da se projekt realizira dodjelom prava građenja putem javnog natječaja (a ne izravnom dodjelom), za predloženi model mogli bi vrijediti slični nedostaci kao i za BOT model projekta BRIJUNI RIVIJERA poput, primjerice, pravnog okvira prava građenja koji podrazumijeva da se niti jedan od izgrađenih objekata ne može prodati trećim osobama, naknade za izgrađene zgrade nakon prestanka prava građenja, ponuđenih jamstava itd.

Rješavanje navedenih problema zahtijeva znatan angažman resursa (kadrovskih i financijskih) i ne može se očekivati u kratkom roku. Stoga se, uvažavajući gospodarski trenutak u kojem se Hrvatska nalazi[365], bez obzira na mnogobrojne pozitivne učinke, realizacija tog visokovrijednog projekta u turizmu od iznimne važnosti za razvoj turizma Zadarske županije i Republike Hrvatske ne može očekivati u skoro vrijeme.

[365] Prije svega misli se na recesiju koja je zahvatila svjetsko (i hrvatsko) gospodarstvo u drugoj polovici 2008. i nastavila se početkom 2009. godine. Hrvatska je Vlada u 26. veljače 2009. godine usvojila paket od ukupno 10 antirecesijskih mjera koje se tiču: 1. rebalansa proračuna, 2. rasterećenja gospodarstva od neporeznih davanja, 3. osiguravanja likvidnosti državnih tvrtki, 4. usklađivanja sustava državnih potpora sa standardima EU, 5. jačanja financijske pozicije HABOR-a, 6. jačanja turizma, 7. privlačenja stranih investicija, 8. potpore tržištu nekretnina, 9. jačanja nadzora nad uvozom, 10. održavanja životnog standarda najugroženijih skupina stanovništva.

8. ZAKLJUČAK

Doktorska disertacija pod nazivom "Projektni menadžment i javno privatno partnerstvo u turizmu" rezultat je provedenog istraživanja o projektnom menadžmentu i njegove implementacije u uvjetima javno privatnog partnerstva u turizmu.

Međunarodna iskustva pokazala su da sprega i međuovisnost projektnog menadžmenta i javno privatnog partnerstva u turizmu još uvijek nisu dovoljno teorijski istražene i u praksi afirmirane. Također, u međunarodnim razmjerima ne postoji dominantan model javno privatnog partnerstva u turizmu kao ni sustavna metodologija projektnog menadžmenta koja bi se odnosila na javno privatno partnerstvo u turizmu. Kada je riječ o Hrvatskoj, situacija je takva da su čak i pojedinačna iskustva javno privatnog partnerstva u turizmu još uvijek prilično skromna, što svakako začuđuje poznavajući činjenicu da turizam za Hrvatsku, a posebno njezino priobalje, predstavlja jedan od vodećih generatora cjelokupnoga gospodarstva s višestrukim učincima na pojedine sfere čovjekova života.

Stoga je u ovom radu naglasak istraživanja usmjeren na terijsko sagledavanje principa projektnog menadžmenta i njihovu praktičnu primjenu u izabrani model javno privatnog partnerstva u turizmu.

Istraživanje je provedeno kombinacijom općih i posebnih znanstvenoistraživačkih metoda, pri čemu posebno treba spomenuti metodu intervjua kojom su prikupljane informacija od relevantnih domaćih i stranih stručnjaka s područja projektnog menadžmenta, javno privatnog partnerstva i turizma te osobno sudjelovanje autora u planiranju pripreme i provedbe konkretnog projekta javno privatnog partnerstva.

Rezultati istraživanja sistematizirani su, uz Uvod i Zaključak, u šest tematskih cjelina. Uvodni dio rada upućuje na polazište i sadržaj rada, s naglaskom na problem istraživanja i radnu hipotezu, a zatim slijedi teorijsko određenje prvoga ključnog pojma ovog rada – projektnog menadžmenta. Zasebno je analiziran pojam projekta koji podrazumijeva jednokratan proces usmjeren postizanju unaprijed definiranog cilja čija realizacija zahtijeva jedinstvenu koordinaciju različitih ograničenih resursa. Sukladno teorijskim definicijama istaknuta su opća obilježja projekta (jednokratnost, proces, unaprijed definiran cilj, koordinacija ograničenih resursa i jedinstvenost), izvedena

opširna klasifikacija projekata, utvrđene temeljne faze životnog ciklusa projekta (projektna ideja, planiranje projekta, realizacija i kontrola projekta te završetak projekta) te identificirani ključni projektni *stakeholderi* (članovi projektnog tima, projektni menadžer, kupci i potrošači i projektni sponzor).

U tom smislu, projektni menadžment najjednostavnije se definira kao proces upravljanja projektima koji podrazumijeva vještinu vođenja, alokacije i kontroliranja projektnih resursa kroz cjelokupan životni ciklus projekta kako bi se ostvarili unaprijed definirani ciljevi projekta i postiglo zadovoljstvo svih sudionika u projektu u određenom razdoblju. Promatrajući ga kao proces on se može identificirati kroz temeljne funkcije planiranja, organiziranja, vođenja i kontrole koje ulaze u sva područja projektnog menadžmenta (upravljanje cjelovitošću projekta, projektnim opsegom, vremenom, troškovima, kvalitetom, ljudskim resursima, komunikacijama, rizicima i nabavom). Njegova primjena ovisi prije svega o karakteru planiranih pothvata pri čemu potreba za projektnim menadžmentom naglašeno raste ako je riječ o izvođenju po nečemu specifičnih i/ili nepoznatih aktivnosti.

U odnosu na opći menadžment, projektni je menadžment više operativno orijentiran, ima specifične ciljeve, aktivnosti, troškove i organizaciju vezane uz konkretan projekt, a odgovoran je projektnim *stakeholderima*. Međutim projektni menadžment mora biti integriran s općim menadžmentom u cilju ostvarenja opće strategije poduzeća što podrazumijeva da se samo u njihovu kontinuiranom međusobnom odnosu mogu u potpunosti ostvariti svi zacrtani ciljevi.

Nadalje, teorijski pojedinačno izložene su i analizirane zadaće javnog i privatnog sektora, a zatim i pojam njihove međusobne sinergije kroz pojam javno privatnog partnerstva. Javni sektor čini sustav koji se sastoji od države u najširem smislu, javnih poduzeća i javnih financijskih institucija. Kao posljedica nesavršenosti tržišnog mehanizma koje vode neumjerenom zagađenju, nezaposlenosti i jazu između bogatstva i siromaštva, država (javni sektor) poduzima aktivnosti kojih je cilj povećanje efikasnosti, uravnoteženo oporezivanje i redistribucija dohotka, poticanje makroekonomske stabilnosti i rasta te smanjuje nezaposlenosti i inflacije. U novije doba, uloga država sve više ide u pravcu kretanja od intervencionističke k proaktivnoj tržišnoj ulozi na području tržišnog djelovanja i od centralističke uloge k većoj aktivizaciji poduzetničkog sektora na

socijalnom području. Također, teorija i praksa pokazale su da je opravdano tvrditi kako je javni sektor (u cjelini) manje učinkovit od privatnog pri čemu se javna poduzeća često ističu kao izvor neučinkovitosti i opterećenja javnog proračuna.

S druge strane, privatni je sektor polazna sastavnica modela tržišnog društva koji podrazumijeva tržišno gospodarstvo, pravno društvo i civilno društvo kao međuovisne komponente višekratnog razvoja društva. Isto tako, tržišno gospodarstvo podrazumijeva da se pretežiti dio toga gospodarstva nalazi u privatnom vlasništvu. Zadaće privatnog sektora prije svega proizlaze iz funkcija koje se vezuju uz vlasništvo – upravljanje, nadzor, prisvajanje (profit) i riskiranje – što privatni sektor čine ključnim činiteljem konkurencije, poduzetničke inicijative, dodane vrijednosti, kvalitete i zaposlenosti te ključnom podlogom razvoja ne samo pojedinca (kao vlasnika) već i društva u cjelini.

U uvjetima rastućih potreba za javnim uslugama i infrastrukturom te proračunske ograničenosti javnog sektora s jedne, a karakteristikama privatnog sektora s druge strane, moguće je promišljati izvorište partnerstva javnog i privatnog sektora koje mora rezultirati određenim sinergijskim učincima. Uvažavajući činjenicu da interes javnog sektora u stvaranju partnerstva zbog političkih i drugih interesa proizlazi iz principa DATI – UZETI – DATI čime se često zanemaruju standardi ekonomske učinkovitosti projekata, a interes privatnog sektora iz obrnutog principa UZETI – DATI – UZETI sa snažnim financijskim motivima koji podrazumijevaju povrat na uložena sredstva, intencija je partnerstva dati bolje rezultate od javno-javne ili čak privatno-privatne inicijative.

Stoga je javno privatno partnerstvo (JPP) jednostavno definirano kao suradnja između ljudi ili organizacija iz javnog i privatnog sektora s ciljem postizanja određenih obostanih koristi. Osnovni interesi i koristi javnog sektora očituju se kroz rast standarda i blagostanja građana (kontinuitet u pružanju usluga, prebacivanje rizika na privatni sektor, brža izgradnja infrastrukture, veća društvena učinkovitost, dodatna vrijednost za korisnike u odnosu na cijenu itd.), a privatnog sektora kroz stopu povrata na uloženi kapital (stvaranje dodatnog prihoda, stvaranje profita, zapošljavanje i iskorištavanje vlastitih iskustva i znanja, radne snage i opreme). Ipak, kako se ne bi učinilo da su javno privatna partnerstva univerzalno rješenje, istaknuti su određeni nedostaci i problemi javnog i privatnog partnerstva poput skupe pripreme ponude i dugotrajnih pregovora, složene financijske strukture, cijene projekta koja se *ex-ante* čini skupljom od troška koji

stvaraju tradicionalni oblici financiranja, visokih troškova gradnje, problemi stvaranja prihoda, veliki pojedinačni i skupi rizici kojima su izloženi partneri, zajmodavci i sponzori itd.

Međunarodno iskustvo i povijest pokazali su da konkretni poslovni, pravni i zakonodavni preduvjeti snažno utječu na razvoj pojedinih oblika partnerstva javnog i privatnog sektora na svim upravljačkim razinama. Moguće je, i opravdano, partnerstva promišljati od njihovih jednostavnijih oblika poput ugovora o dugoročnom menadžmentu do složenijih oblika poput privatizacije. Između tih dviju krajnosti analizirano je mnoštvo ugovornih (koncesija, PFI, BOT, BTO, BOO ...) i statusnih (zajednički pothvat) modela suradnje javnog i privatnog sektora koji svaki na svoj način pridonose afirmaciji javno privatnog partnerstva s posebnim naglaskom na model Privatne financijske inicijative (PFI) i model izgradnje, upravljanja i prijenosa (BOT).

Međutim projektni menadžment i javno privatno partnerstvo u turizmu kroz teoriju i praksu ne egzistiraju izolirano, već u određenom strateškom okviru, a strateško upravljanje turizmom kao složenim sustavom koji se velikim dijelom temelji na uslužnim djelatnostima ima svoje specifičnosti. Istodobno, funkcionalna ovisnost i interakcija pokretačkih elemenata unutar turističkog sustava uvjetuje do određene mjere njegovu otvorenost, osjetljivost, dinamičnost i fleksibilnost prema drugim sustavima pri čemu je za upravljanje takvim sustavom bitno uvažavati sve strukturne elemente i međusobne odnose koji se unutar njega uspostavljaju na trima ključnim upravljačkim razinama – nacionalnoj razini (makrorazini), regionalnoj ili destinacijskoj razini (mezorazini) te razini turističko-ugostiteljskog poduzeća (mikrorazini).

Strateški upravljati turizmom nije moguće samo na jednoj od navedenih razina, a da se ne uvažavaju i zahtjevi drugih razina. Stoga, cjelokupni proces strateškog upravljanja predstavlja dinamičan i permanentan proces usklađivanja razvojnih ciljeva i interesa po upravljačkoj vertikali čije se ishodište nalazi u krovnoj upravljačkoj strategiji na nacionalnoj razini, a destinacijska razina predstavlja okvir za razvoj modela strateškog upravljanja na razini pojedinih poduzeća, ali i platformu za vertikalno integriranje strateškog upravljanja na nacionalnoj razini. Takav integrirani model strateškog upravljanja razvojem turizma podrazumijeva horizontalnu i vertikalnu integriranost svih triju upravljačkih razina i njihovih elemenata čiji je cilj podizanje efikasnosti i

ostvarivanje optimuma uravnoteženosti interesa te perspektivnog tržišnog razvoja svih podsustava kao i sustava u cjelini u široj vremenskoj dimenziji.

Formuliranje strategije temeljni je element strateškog upravljanja turizmom na bilo kojoj od upravljačkih razina, međutim samim donošenjem odgovarajućih strategija proces upravljanja ne prestaje već je potrebno predmetne strategije provesti u djelo pri čemu je posebno važna primjena projekata odnosno principa projektnog menadžmenta. Projektni je pristup čest način upravljanja odnosno prilagođavanja promjenama u okolini te na taj način projekti čine glavno sredstvo za primjenu odnosno provedbu strategije razvoja turizma na bilo kojoj upravljačkoj razini. Potpuno razumijevanje projektnog pristupa podrazumijeva da se projekti, kako bi ostvariti planirane projektne ciljeve, moraju prilagođavati svakodnevnim i nepredvidljivim promjenama koje se događaju u okolini ali, isto tako, da sukladno strategijama razvoja u okviru kojih su donesene i oni sami upravljaju okolinom odnosno budu inicijatori određenih promjena u okolini.

Privatni i javni sektor također imaju naglašenu ulogu u procesu upravljanja odnosno razvoja turizma a posebno turističke ponude destinacije. Prvi je, kao nositelj poduzetničke aktivnosti, jedini u stanju prepoznati te na pravi način, razvojem kvalitetnih i konkurentnih proizvoda i usluga, odgovoriti promjenjivoj turističkoj potražnji. S druge strane, uloga države (javnog sektora) ostaje poticati tržišne parametre poslovanja, ukloniti prepreke rastu te razvijati osnovne infrastrukturne preduvjete kako bi se osiguralo profitabilno poslovanje.

Osim pojedinačnih uloga, bitan utjecaj na ostvarenje strategije razvoja turizma može se postići i suradnjom navedenih sektora koja objedinjuje stratešku (odnosi se na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje prikladnih uloga svakog partnera) i operativnu (odnosi se na realizaciju i provedbu konkretnih projekata poput razvoja proizvoda, marketinških aktivnosti, obrazovanja i treninga, infrastrukture itd.) razinu. Posebno je istaknuta suradnja javnog i privatnog sektora na pripremi tzv. *master planova* razvoja turizma čime partneri ne samo da sudjeluju u provedbi i primjeni pojedinih programa i aktivnosti definiranih strateškim planovima, već izravno sudjeluju i u samom strateškom planiranju odnosno donošenju strateških dokumenata turističkog razvoja. To predstavlja najizravniji primjer povezanosti partnerstva i strategije razvoja turizma.

Takve uloge projekata, a osobito suradnje javnog i privatnog sektora u ostvarenju strategije razvoja turizma odavno su prepoznate u svijetu. Štoviše, u smislu održivosti i ukupnih i specifičnih učinaka koje turizam ima na cjelokupni razvoj, svi sudionici turističkog razvoja moraju zajednički djelovati, a sinergija interesa i partnerstvo javnog i privatnog sektora u samoj su srži održivog razvoja turizma i održivog razvoja općenito. Suvremena je država napravila veliki odmak od pionirske uloge kakvu je imala u ranim fazama turističkog razvoja (izgradnja infrastrukture kao nezaobilazne pretpostavke turističkom razvoju i promocija vlastite zemlje kao turističke destinacije) te je preuzela aktivnu ulogu moderatora i facilitatora investicija privatnog sektora i rasta ponude, te prevencije i kontrole nesavjesnoga poslovanja. S druge strane, interes privatnog sektora za ponuđene poslovne mogućnosti u turizmu (hotelska izgradnja, putničke agencije, turoperatori itd.) očigledan je i ne treba ga posebno naglašavati.

Pregled svjetskih iskustava pokazao je da je područje marketinga često predmet suradnje javnog i privatnog sektora i to osobito kada je riječ o definiranju i izgradnji imidža turističke destinacije te zajedničkog nastupanja u promoviranju destinacije. Međutim suradnja dvaju sektora posebno je razvijena i na područjima razvoja turističkih proizvoda i izgradnje infrastrukture, obrazovanja i treninga, financiranja i investiranja, održivog razvoja i zaštite okoliša, kulturnog i povijesnog nasljeđa, turista i lokalnog stanovništva itd. Sukladno navedenom mogu se izdvojiti četiri glavna područja suradnje javnog i privatnog sektora na unapređenju privlačnosti destinacije, efikasnosti marketinga, produktivnosti destinacije i menadžmenta destinacije.

Bez obzira na to što je turizam važan izvor prihoda i zaposlenosti u Hrvatskoj, iskustva Hrvatske s javno privatnim partnerstvom u turizmu su još uvijek veoma skromna. Mogu se izdvojiti primjeri izrade Glavnog plana razvoja turizma Primorsko-goranske županije, realizacija turističkih projekata Grada Šibenika po BOT modelu, te realizacija Zdravstveno-turističkog projekta Stubičke Toplice modelom zajedničkog pothvata. Nadalje, pregled ulaganja u pripremu turističkih sezona 2007. i 2008. godine pokazao je znatnu ulagačku aktivnost hrvatskih županija, turističkih zajednica i hotelskih tvrtki. Zbog važnosti koju infrastruktura ima za gospodarski, a osobito turistički razvoj, ulaganja u infrastrukturu, bez obzira na izvor financiranja, mogu se smatrati još jednim aspektom javno privatnog partnerstva u hrvatskom turizmu.

Skromnim iskustvima Hrvatske svakako je pogodovala činjenica o nepostojanju pravne regulative koja definira predmetno područje. Hrvatski sabor u srpnju 2006. godine donio je *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva (JPP) koje* tumače što je javno privatno partnerstvo, tko predstavlja javnog partnera i oblike njegova sudjelovanja u partnerstvu, određuju postupak izbora privatnog partnera i uspostavljaju kontrolu nad procesom. Međutim *Zakon o javno-privatnom partnerstvu* koji uređuje postupak pripreme, predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno privatnog partnerstva, prava i obveze javnih i privatnih partnera te osnivanje i mjerodavnosti *Agencije za javno-privatno partnerstvo* donesen je tek krajem listopada 2008. godine. Iznimno je bitno da predmetni zakon razlikuje ugovorne (međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o javno privatnom partnerstvu) od statusnih (temeljenih na članskom odnosu između javnog i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu) oblika javno privatnog partnerstva.

Uvažavajući takvo stanje, preporuka je da Hrvatska treba, preispitujući vlastite potrebe i ciljeve razvoja, slijediti iskustva drugih zemalja, ali ne i bezrezervno ih prihvaćati. U tom smislu, definirani su određeni kriteriji implementacije javno privatnog partnerstva u hrvatski turizam s aspekta javnog i privatnog partnera.

U skladu s holističkim pristupom, osnovni kriterij javnog partnera jest dobrobit (*welfare*) zajednice odnosno društva. Javni partner mora uvažiti višestruke razvojne učinke partnerstva kojima se mogu pokrenuti i druge komponente života, što je osobito važno za strateški osjetljiva turistička područja. Stoga je taj kriterij po svojoj prirodi kompleksan i usko povezan s načelima održivog razvoja te ga mora promatrati s ekološkog, sociokulturnog, ekonomskog i političkog aspekta.

U tom smislu, partnerstva koja vode onečišćenju okoliša, narušavanju prihvatnog kapaciteta prostora, diskriminiranju i nepoštenom odnosu prema krajnjim korisnicima te povećanju interkulturalnog konflikta nisu prihvatljiva i javni sektor mora ih kao takve bezuvjetno odbaciti. Nadalje, ekonomski prihvatljiva partnerstva osiguravaju korisnicima kontinuitet pružanja usluga, dobivanje veće vrijednosti za uloženi novac, pravednu raspodjelu koristi, dugoročno zapošljavanje lokalnog stanovništva te optimalnu alokaciju rizika. Prioritet treba postaviti na navedene aspekte kako bi se onda dobila i nužna

politička podrška bez koje se teško mogu ostvariti bilo kakvi razvojni i partnerski procesi u bilo kojoj gospodarskoj djelatnosti.

S druge strane, privatni je partner izravno zainteresiran za financijsku procjenu projekta odnosno povećanje imovine koje se ostvaruje kroz realizaciju novostvorene akumulacije (neto dobiti). Također, kroz partnerstvo ostvaruje i neizravne učinke poput stabilnosti poslovanja, upošljavanja vlastitih resursa, zaštitu ulaganja ili unapređenja imidža u društvenoj zajednici. Navedeni neizravni učinci u konačnici opet utječu na financijsku stranu poslovanja i ostvarenje uvećane dobiti privatnog partnera.

Navedeno implicira da javni partner treba voditi računa o interesu i dobrobiti cjelokupne zajednice, a privatni sektor, vođen vlastitim interesima (dobiti), mora omogućiti ekonomski racionalno i uspješno poslovanje projekta. Može se zaključiti kako kriteriji javnog sektora čine temeljne kriterije i osnovna ograničenja primjene javno privatnog partnerstva u turizmu, a pod pretpostavkom da potencijalni projekt zadovolji kriterije javnog sektora, daljnja odluka o prihvaćanju ili neprihvaćanju projekta donosi se isključivo na temelju tržišne ocjene privatnog sektora. Konačno, suradnja javnog i privatnog partnera mora u konačnici rezultirati i unapređenjem kvalitete turističkog proizvoda i doživljaja odnosno turističke destinacije u cjelini jer bez zadovoljnih turista ni partnerstvo ni dobrobit zajednice dugoročno ne može biti održivo.

Uvažavajući navedene kriterije, a posebno uvažavajući činjenicu da jedinstvenost, atraktivnost i očuvanost prostora kao glavnoga motivacijskog faktora za dolazak i boravak turista u Hrvatskoj često vodi do rentnih odnosa, preporuka je javnom sektoru da trajno zadrži vlasništvo nad turistički atraktivnim lokacijama i važnim prirodnim područjima. Njihova prodaja znači trajno odricanje od dijela atraktivnosti i velikog dijela učinaka koje ono nosi društvu u cjelini. U slučaju da nema mogućnosti samostalno poduzimati poslovne inicijative, opravdano je da javni sektor takve lokacije da u najam privatnom sektoru čime bez odricanja vlasništva priskrbljuje sebi naknadu koja zapravo predstavlja rentu od davanja zemlje na uporabu najmoprimcu.

Stoga se kao optimalan model javno privatnog partnerstva koji bi omogućavao realizaciju navedenih ciljeva predlaže model izgradnje, upravljanja i prijenosa odnosno BOT (*Build – Operate – Transfer*) model. Prema tom modelu, privatni partner preuzima organizaciju i odgovornost za projektiranje, financiranje, izgradnju, održavanje i

upravljanje objektima i sadržajima projekta tijekom određenog razdoblja na temelju ugovora o koncesiji koja je izravno povezana s pravom građenja. Tijekom ugovorenog razdoblja privatni partner od turista naplaćuje naknadu u obliku cijene turističkih usluga, a javnom sektoru plaća naknadu za dobivenu koncesiju (pravo građenja). Istekom ugovorenog razdoblja privatni partner pravo upravljanja i održavanja prenosi javnom sektoru odnosno izgrađeni se objekti vraćaju javnom sektoru na upotrebu i u potpuno vlasništvo. Prednost predloženog modela s aspekta financiranja jest u činjenici da privatni partner ne snosi inicijalne troškove kupnje zemljišta, a s aspekta podijele rizika u činjenici da imovinsko-pravne i prostorno-planske rizike snosi javni partner, a rizik ishođenja svih potrebnih dozvola zajednički će snositi privatni partner i javni partner.

Ključan faktor kod BOT ugovornog odnosa predstavlja vrijeme trajanja koncesije (prava građenja) pri čemu javni i privatni partneri imaju suprotna polazišta i interese. S jedne strane, javni partner želi skratiti vrijeme trajanja ugovora kako bi što prije vratio zemljište u posjed i objekte u vlasništvo i posjed, a s druge strane, privatni partner nastoji maksimalno produžiti trajanje ugovora kako bi u predmetnom razdoblju mogao realizirati određenu financijsku korist odnosno vratiti uloženo i ostvariti zadovoljavajući profit.

S obzirom na izabrani tržišni segment, iznos i kvalitetu ulaganja koje su znatno veće nego u nekim drugim djelatnostima, predlaže se da trajanje koncesije (prava građenja) ne bude kraće od 50 godina pri čemu se granica od 99 godina drži gornjom granicom koju bi javni sektor mogao i trebao prihvatiti kao duljinu trajanja koncesije (prava građenja). Također, pošto pravni okvir koncesije (prava građenja) ne omogućuje prodaju izgrađenih objekata trećim osobama, isključivo u slučaju kraćega ugovornog odnosa, opravdano je razmisliti da se barem jedan manji dio unutar područja obuhvata proda privatnom partneru na kojem bi se onda mogli izgraditi objekti za tržište.

Cjelokupni proces odabira privatnog partnera treba se odvijati transparentno putem dvostupanjskoga natječajnog postupka pri čemu osnovne kriterije za ocjenu sposobnosti natjecatelja čine usklađenost ponude sa zadanim uvjetima natječaja, pravna, financijska i tehnička sposobnost, poznavanje lokalnog okruženja te visina ponuđene naknade za dobivenu koncesiju (pravo građenja).

S obzirom na to da predloženi BOT model u praksi predstavlja projekt suradnje između javnog i privatnog partnera na njega su primijenjeni osnovni principi projektnog

menadženta u temeljnim funkcijama planiranja, organiziranja, vođenja i kontrole i to s aspekta javnog i privatnog partnera, ali isto tako i na razini njihove međusobne suradnje. Za svakog partnera predloženi su osnovni projektni radni paketi i aktivnosti te zadaci projektnog menadžera, istaknuti najznačajniji rizici i kritične točke, definiran hipotetski terminski plan, predložena organizacijska struktura i sustav kontrole.

Osnovni radni paketi javnog partnera podrazumijevaju definiranje projektnog tima, definiranje okvirnoga koncepta najbolje uporabe određene lokacije, realizacija natječajnog postupka i odabir privatnog partnera, pružanje pomoći privatnom partneru u ishođenju potrebne dokumentacije, aktivnosti po isteku ugovorenog razdoblja te aktivnosti projektnog menadžmenta. Kao kritične točke BOT projekta, kao izravno povezane s projektnim rizicima, izdvojene su izrada obvezujećeg dokumenta odnosno okvirnoga koncepta najbolje uporabe, suglasnost mjerodavnog ministarstva, izbor privatnog partnera, prikupljanje potrebne dokumentacije te kraj ugovora. Javni partner u izboru organizacijske strukture može izabrati između čiste projektne (ako nema previše iskustva s provedbom javnih natječaja i projekata općenito) i matrične (u slučaju da projekti čine sastavni dio njegove djelatnosti). Što se tiče kontrole, projektni menadžer javnog partnera mora razlikovati kontrolu samog procesa javnog natječaja i odabira privatnog partnera od kontrole poslovanja privatnog partnera tijekom ugovornog razdoblja.

Osnovni radni paketi privatnog partnera podrazumijevaju definiranje organizacije – projektnog tima, sudjelovanje na dvostupanjskom javnom natječaju, izrada projektne dokumentacije i postupak dobivanja potrebnih dozvola, izgradnja infrastrukture i objekata, poslovanje tijekom ugovorenog razdoblja, aktivnosti po isteku ugovorenog razdoblja te aktivnosti projektnog menadžmenta. Kao kritične točke izdvojene su: potpisivanje konzorcijskog ugovora ili formiranje projektnog tima, izbor privatnog partnera od strane javnog partnera, potpis ugovora o partnerstvu i dobivanje koncesije (prava građenja), dobivanje potrebnih suglasnosti i dozvola, dovršetak izgradnje, periodične kontrole poslovanja te kraj ugovora. Prilikom formiranja organizacijske strukture, privatni partner najčešće odabire matričnu organizacijsku strukturu u kojoj je novi projekt tek jedan od nekoliko aktivnih projekata. Međutim ako se za provedbu projekta formira tzv. društvo posebne namjene, novoosnovano društvo ima karakteristike

čiste projektne organizacijske strukture. Zbog kompleksnosti projekata, često se pored izravne kontrole projektnog menadžmenta uspostavljaju i različiti sustavi interne i eksterne kontrole.

Iako svaki od partnera predloženom BOT modelu pristupa samostalno s aspekta vlastitih ciljeva (javni interes ↔ dobit) samo se međusobnom suradnjom mogu ostvariti određeni sinergijski učinci različitoga karaktera. Stoga se upravo u implementaciji projektnog menadžmenta u predloženi model mogu tražiti poveznice koje doprinose međusobnoj suradnji i ostvarenju projektnih ciljeva.

Usporedbom radnih paketa i aktivnosti na samom se početku mogu izdvojiti oni koji ovise jedni o drugima i koji zahtijevaju dogovor i suradnju obaju partnera poput, primjerice, aktivnosti vezane uz natječaj (pregovarački postupak), potpisivanje ugovora itd. Također, važno područje suradnje jesu i ishodovanje potrebnih dozvola za gradnju i realizaciju projekta, aktivnosti pred istek ugovorenog razdoblja te funkcije i aktivnosti projektnog menadžmenta (sustav vođenja, unutarnje komunikacije, kontrole i izvješćivanja) koje su u velikoj mjeri povezane s projektnim rizicima i ključnim događajima projekta.

Štoviše, može se reći da uspješna provedba BOT projekata javno privatnog partnerstva najviše ovisi o projektnim menadžerima obaju partnera i njihovim aktivnostima. Pritom se stvarna integracija i sinergija postiže isključivo istodobnim uvažavanjem interesa te razumijevanjem svih aktivnosti drugog partnera. U suprotnom, može se dogoditi da javni partner postavi takve kriterije koji predstavljaju nepremostive zapreke privatnom partneru, ili pak da privatni partner, sa željom ostvarenja što je moguće veće dobiti, zanemari bilo koji aspekt šireg, društvenog interesa.

Na putu takve suradnje dvaju sektora stoje različiti unutarnji i vanjski ograničavajući čimbenici na koje se može više ili manje utjecati. Svi oni u konačnici ovise o sposobnostima i znanju ljudi, te se stoga može zaključiti da su kadrovi i međuljudski odnosi, a ne novac, veličina i složenost projekata, tranzicijsko nasljeđe i neiskustvo partnera ili nedostatna pravna regulativa, glavni ograničavajući faktor za primjenu projektnog menadžmenta u projektima javno privatnog partnerstva. U tom smislu, kadrove treba promatrati iz šireg konteksta koji podrazumijeva perspektivu projekta i perspektivu okruženja i uvjeta u kojima se projekti provode.

Uvažavajući navedena ograničenja, spomenuti primjeri javno privatnih projekata iz prakse (BRIJUNI RIVIJERA i AENONA) samo dodatno potvrđuju kako je primjena projektnog menadžmenta koji istodobno promišlja, razumije, prihvaća i kontrolira interese i motive obaju partnera, jedina ispravna odluka i jedini ispravan način da predloženi BOT model partnerstva bude u funkciji stvaranja profita, a da se pritom ne izgubi osnovna misija javnog sektora.

Iz svega navedenog, može se zaključiti da je dokazana postavljena hipoteza kako se suvremenim pristupom projektnog menadžmenta omogućuje komercijalna transformacija javnog sektora i partnerstvo koje čini pretpostavku razvoju turizma na svim upravljačkim razinama.

Drugim riječima, suvremeni pristup projektnog menadžmenta u predloženom BOT modelu javno privatnog partnerstva omogućuje javnom sektoru da ostvari ciljeve koje nije u mogućnosti realizirati samostalnim djelovanjem, privatnom sektoru da ostvari ciljeve koji su svojstveni prirodi privatnog vlasništva u gospodarstvu te, najvažnije, učinak sinergije koji daje pozitivan doprinos zadovoljenju potreba različitog karaktera na svim razinama upravljanja razvojem turizma. To je osobito važno u smislu aktualnog stanja u gospodarstvu i antirecesijskih mjera koje je predložila Vlada RH jer, umjesto da realizacija predloženih projekata miruje, riječ je nedvojbeno o koraku naprijed u odnosu na tradicionalni pristup financiranja projekata isključivo javnim ili privatnim izvorima kojim se istodobno može bitno pridonijeti interesima javnog i privatnog sektora ne samo u turizmu već i cjelokupnom gospodarstvu.

LITERATURA

KNJIGE

1. Avelini Holjevac, I., *Kontroling,* Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1998.
2. Avelini Holjevac, I., *Upravljanje kvalitetom u turizmu i hotelskoj industriji*, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2002.
3. Bahtijarević-Šiber, F. et. al*., Organizacijska teorija*, Informator, Zagreb, 1991.
4. Bajrambašić, I. M*., Dostignuća u finansiranju infrastrukture*, Grafika Šaran, Sarajevo 2003.
5. Bajrambašić, I. M., *Achievements in Finance of Infrastructure: Public Private Partnership, Private Finance Initiative,* Grafika Šaran, Sarajevo, 2004.
6. Bajrambašić, I. M., *Transport Project Financing and Technical Procedure (International Standards and PPP System)*, DES, Sarajevo, 2004.
7. Bašan, L., *Projektni menadžment u funkciji razvoja hotelskog poduzeća*, poslijediplomski studij, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2002.
8. Beck R., *Motivacija – teorija i načela*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003.
9. Bendeković, J. et al., *Planiranje investicijskih projekata*, *Knjige I-IV*, Ekonomski institut Zagreb, HKBO, Zagreb, 1993.
10. Bennett, R., *Management*, Informator i Potecon, Zagreb, 1994.
11. Blažević, B., *Ekonomski računi plasmana kapitala u hrvatskom hotelijerstvu 1960-1990*, Sveučilište u Rijeci, Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1995.
12. Blažević, B., *Turizam u gospodarskom sustavu*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistčki i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2007.
13. Bobek, S., Hauc, A., Semolič, B., Treven, Sonja, *Strateški management i projekti*, Informator, Zagreb, 1991.
14. Boyatzis, R. E., *The Competent Manager – a Model for Effective Performance*, John Wiley & Sons, New York, 1982.
15. Buble, M., *Management*, Ekonomski fakultet Split, Split, 2000.
16. Byars, L. L., Rue, L. W., Zahra, S. A., *Strategic Management*, Richard D. IRWIN, USA, 1996.
17. Cerović Z., *Hotelski menadžment*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2003.
18. Cetinski, V., *Strateško upravljanje razvojem turizma i organizacijska dinamika*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 2005.
19. Cetinski, V., Perić, M., *Projektni menadžment*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2006.
20. Ciropolis, N.C., *Menadžment malog poduzeća*, MATE, Zagreb, 1995.
21. Clare A. Gun, Turgut Var, *Tourism Planning*, *Basics, Concepts, Cases*, Fourth Edition, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, 2002.
22. Cleland, D. I., *Project Management: Strategic Design and Implementation,* Third Edition, The McGraw – Hill Companies, Inc., New York, USA, 1999.
23. Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Management – Strategic Design and Implementation*, Fourth Edition, McGraw-Hill, New York, 2002.

24. Cleland, D. I., Ireland, L. R., *Project Manager's Portable Handbook,* Second Edition, McGraw-Hill, New York, 2004.
25. Colander, D. C., *Economics*, Irwin, Burr Ridge, Illinois, 1996.
26. Dulčić, A., Petrić, A., *Upravljanje razvojem turizma*, Mate, Zagreb, 2001.
27. Ferlie, E., Ashburger, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
28. Finnerty, J., D., *Project Financing: Asset Based Financial Engeneering*, John Wiley and Sons, inc., New York, 1996.
29. Fox, R., *Poslovna komunikacija*, Hrvatska sveučilišna naklada, Pučko otvoreno učilište – Zagreb, Zagreb, 2001.
30. Giddens, A., *The Third Way. The Renewal of Social* Democracy, Cambridge, Polity Press, 1999.
31. Grimsey, D. and Lewis, M.K. (eds), *The Economics of Public Private Partnerships*, University of South Australia, 2006.
32. Hauc, A., *Organiziranje projekata*, Informator, Zagreb, 1982.
33. Hunger, J. D., Wheelen, T. L., *Strategic Management*, Fifth Edition, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1995.
34. Ivanović, Z., *Metodologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, Sveučilište u Rijeci, Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1996.
35. Ivanović, Z., *Financijski menedžment*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sveučilište u Rijeci, Hotelijerski fakultet Opatija, Opatija, 1997.
36. Juričić, D., Veljković, D., Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora, Ekonomski fakultet Rijeka, Vitagraf, Rijeka, 2001.
37. Kim, D. K., Kim, C., Lee, T. H., *Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region*, APEC Tourism Working Group & Ministry of Culture and Tourism, Republic of Korea, 2005.
38. Kotler, P., Bowen, J., Makens, J., *Marketing for Hospitality and Tourism*, Third Edition, Prentice Hall, Pearson Education International, New Jersey, 2003.
39. Kovač, B., *Ekonomija i politika tržišnog društva*, Opcija, Ljubljana, 1991.
40. Kreitner, R., *Management*, Fourth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 1989.
41. Luecke, R., *Managing Projects Large and Small*, Harvard Business School Publishing Corporation, Massachusetts, Boston, 2004.
42. Magaš, D., *Menadžment turističke organizacije i destinacije*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Adamić, Rijeka, 2003.
43. McConnell, C. R., Brue, S. L., *Economics*, McGraw – Hill Publishing Company, New York, 1990.
44. Merna, T., Njiru, C., *Financing Infrastructure Projects*, Thomas Telford Ltd., 2002.
45. Moutinho, L., *Strateški menadžment u turizmu*, Masmedia, Zagreb, 2005.
46. Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Representative government*, Chicago, IL: Aldine Atherton, 1971.
47. Perić, J., Dragičević, D., *Partnerstvo javnog i privatnog sektora*, Fintrade & Tours, Rijeka, 2006.

48. Ritchie, Brent J. R. and Crouch, Geoffrey I., *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, CABI Publishing, Wallingford, 2003.
49. Samuelson, P. A., Mandel, M.J., Nordhaus W.D., *Economics*, Fifteenth Edition, McGraw Hill, New York, 1995.
50. Savas, E. S., *Privatizing the Public Sector*, Chatham House, Chatham, N.J., 1982.
51. Sharp, A.M., Register, C.A., Leftwich, R.H., *Economics of social issues, Part one, two, three*, Irwin, Burr Ridge, Illinois, 1994.
52. Sikavica, P., Novak, M., *Poslovna organizacija*, Treće izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1999.
53. Silvia, G, Tynana, N, Yilmaz, Y., *Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends*, The World Bank Group, Finance, Private Sector and Infrastructures, 2000.
54. Smith, A.J., *Privatized infrastructure: the role of government*, Thomas Telford Ltd., 1999.
55. Stipanović, C., *Koncepcija i strategija razvoja u turizmu – Sustav i poslovna politika*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment u Opatiji, Opatija, 2006.
56. Todaro, M.P., *Economic Development*, *Part two: Problems and Policies: Domestic*, Longman, London and New york, 1997.
57. Vujić, V., *Menadžment ljudskog kapitala*, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Rijeka, 2004.
58. Vukmir, B., *Koncesije i ugovaranje BOT projekata*, Hrvatski savez građevinskih inženjera, Zagreb, 1999.
59. Walker, C, Smith, A.J., *Privatized infrastructure - the BOOT approach*, Thomas Telford Ltd., 1995.
60. Walzer, M., *Toward a Global Civil Society*, Providence, MA/Oxford's Berghahn Books, 1995.
61. Weichrich, H., Koontz, H., *Menedžment*, MATE d. o. o., Zagreb, 1998.
62. Yescombe, E.R., *Principles of Project finance*, Academic Press, San Diego, 2002.

ČLANCI

1. Bendeković, D., "Analiza okruženja", u: Barbić, J. et al., *Restrukturiranje poduzeća u tržišnom gospodarstvu*, Studij FOIP, Zagreb, studeni, 1998., str. 21-32.
2. Blumenthal, J. M., "Candid Reflections of a Businessman in Washington" u: Perry, J. L., Kraemer, K. L. (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, CA: Mayfield, 1983., str. 22-33.
3. Bozeman, B., Bretschneider, S., "The Publicness Puzzle" u: "Organization Theory: A test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations", *Journal of Public administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 2, 1994., str. 197–224.

4. Busch, T., Gustafsson O., "Slack in the public sector: A comparative analysis of a private and a public enterprise for refuse collection", *Public Management Review*, Routledge Journals, London, Vol. 4, br. 2, 2002., str. 167–186.
5. Cetinski, V., Perić, J., "Strateško upravljanje hrvatskim turizmom i sinergija javnog i privatnog sektora", u: Perić, J. (ur.), *Javno-privatno partnerstvo – Turizam – Europska i svjetska iskustva*, Fintrade & Tours d.o.o., Rijeka 2007., str. 87-98.
6. Collin, S.O., "Motives for public private partnerships and factors for their persistence – an inductive analysis of four Swedish cases", *Public and Private sector Partnership: Fostering Enterprise*, Sheffield Hallam University, Sheffield, 1998., str. 79-96.
7. Družić, G., "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske – Uzroci, posljedice i mogućnosti", u: Veselica, V. et. al., *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 2001., str. 535-651.
8. Dujanić, M., "Vođenje projekata", *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka*, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, Vol. 2., No. 14, 1996., str. 111–124.
9. Dujanić, M., "Organizacijska kultura poduzetničkog poduzeća", u: Deželjin, Jadranka et al., *Poduzetnički menedžment - Izazov, rizik, zadovoljstvo*, Alinea, Zagreb, 1999., str. 195-202.
10. Dulčić, A. "Koncepcija razvitka hrvatskog turizma, retrospekt i prospekt", *Tourism and Hospitality Managament*, Vol.1, br.2, Opatija, 1995., str. 301-323.
11. Guislan, P., "The Privatization Challenge", *World Bank*, Washington D.C., 1997., str. 16–20.
12. Gulija, B., "Javno privatno partnerstvo", *IMO-EDC, Euroscope, Bilten europskoga dokumentacijskog centra – dodatak*, Vol. 13., br. 73., lipanj 2004., str. I-IV.
13. Holdaway, E., Newburry, J. F., Hickson, D. J. and Heron, R. P., "Dimensions of Organizations in Complex Societies: The Educational Sector", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20, 1975., str. 37–58.
14. Jackson, P. M., "The New Public Sector Management: Surrogate Competition and Contracting Out" u Jackson, P.M., Price, C.M. (eds) *Privatisation and Regulation*, London, Longman, 1994., str. 120-148.
15. Jones, R.A., "The European Union as a Promotor of Public-Private Partnerships", *International Journal* of *Public-Private Partnership,* Vol. 1, No. 3, str. 289-305.
16. Kovač, B., "Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne loge države in trga v Sloveniji", *Teorija in praksa*, br. 3, 2000., str. 509–525.
17. Lasić V., "Izbor organizacijske strukture", u: Barbić, J. et al., *Restrukturiranje poduzeća u tržišnom gospodarstvu*, Studij FOIP, Zagreb, studeni, 1998., str. 66-85.
18. Manente, M., "Upravljati proizvodom ili destinacijom?" (Uvodnik), *Turizam*, Vol. 47, No. 3, 1999., str. 187.
19. McQuaid, R.W., "The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration", *International Journal of Public Private Partnership*, Sheffield Hallam University Press, Vol. 2, No. 1, 1999., str. 3-28.

20. Miqué, J.-L., Bélanger, G., "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, Vol. 17, No. 6, 1974., str. 27–43.
21. Mlinarević, M., Perić, J., "Turistička renta: razumijevanje – privatizacija – izgledi (na primjeru jadranskog priobalja i otoka)", *Ekonomska politika Hrvatske u 2004.*, Zbornik radova, 11. tradicionalno savjetovanje Hrvatskog društva ekonomista, 12-14. studenoga 2003., Opatija, str. 159-173.
22. Montanheiro, L., "The Economic Aspect Within the Enabling Mix of Public-Private Partnership", *Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix*, Sheffield Hallam University, Sheffield, 2000., str. 425-438.
23. Niskanen, W. A., "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government" u: Blais, A., Dion, S. (eds), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, London: University of Pittsburg Press., 1991., str. 13-31.
24. Owen, C., "Building a Relationship between Government and Tourism", *Tourism Management*, Vol. 13, No. 4, 1992., str. 358-362.
25. Parker, D., "Privatization and Agency Status: Identifying the Critical Factors for Performance Improvement", *British Journal of Management*, Vol. 6, 1995., str. 29–43.
26. Parker, D., "Regulating Public Utilities", u knjizi: Osborne, P. S., *Public Management — an international journal of research and theory*, Aston Universitv, Vol. 1, No. 1, ožujak 1999., str. 93.–120.
27. Perić, J., Dragičević, D., "Public and private partnership in tourism - world experience", *18. bienalni međunarodni kongres Turizam i hotelska industrija 2006.: Novi trendovi u turističkom i hotelskom menadžmentu*, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 3-5. svibnja 2006., str. 1194-1204.
28. Perić, J., "Razumijevanje partnerstva javnog i privatnog sektora" u: Perić, J. (ur.), *Javno-privatno partnerstvo – Turizam – Europska i svjetska iskustva*, Fintrade&Tours d.o.o., Rijeka, 2007., str. 9-17.
29. Perić, M., Dragičević, D., "PPP and Master Plan for Tourist Destination Kvarner – Croatia", rad prezentiran na *11.th International PPP Conference 'Public and Private Sector Partnerships: Enhancing Sustainable Development'*, 25.-28 May 2005., FEAA-University "Al.I.Cuza" Iaşi, Rumunjska
30. Rainey, H. G., Backoff, R. W. and Levine, C. H., "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36, March/April, 1976., str. 233–244.
31. Scott, P. G., Falcone, S., "Comparing Public and Private Organizations. An Exploratory Analysis of Three Frameworks", *American Review of Public Administration,* Vol. 25, No. 2, 1998., str. 126–145.
32. Smolčić Jurdana, D., "Održivost – značajna ekonomska kategorija razvoja turističke destinacije", *Zbornik radova, Hotelska kuća '98.: Hotel u turističkoj destinaciji*, Knjiga 1, Opatija, 1998., str. 297-310.
33. Solomon, E. E., "Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics nad Organizational Climate", *Journal of Applied Psychology*, 71, 1986., str. 247–259.
34. Veselica, V., Vojnić, D., Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije", Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, u: Veselica, V. et. al., *Gospodarska i*

socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 2001., str. 25-272.
35. Vojnić, D., "Ostvarivanje tranzicijskog procesa – problemi i perspektive", *Suvremeni ekonomski problemi*, Vol. 33, No. 1, HAZU, Zagreb, 1994., str. 1-27.
36. Yarrow, G., "Privatizacija u teoriji i praksi", *Pogledi*, Vol. 19, No. 2, Split, 1989., str. 388.–390.

OSTALI IZVORI

1. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, Pennsylvania, USA, 2000.
2. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, Third Edition Excerpts, Project Management Institute, 2004. Dostupno na: http://www.pmi.org/info/PP_AboutProfessionOverview.asp?nav=0501 (12. 7. 2007).
3. *A Manual for Evaluating the Quality Performance of Tourist Destinations and Services,* Office for Official Publications of the European Communities, Enterprise DG Publication, 2003.
4. Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Informacijski memorandum, Javni natječaj za izbor kvalificiranih ponuđača za realizaciju greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 30. srpanj 2007.
5. Brijuni Rivijera d.o.o., *Natječajna dokumentacija, Javni natječaj za pravne usluge društvu Brijuni Rivijera d.o.o. u procesu realizacije greenfield turističkih projekata na četiri lokacije Brijuni rivijere prema BOT modelu*, 1. listopada 2007. Dostupno na: http://www.brijunirivijera.hr/doc/doc/br_natjecaj_pravnici_0210.pdf; (15. 1. 2009).
6. *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E1.
7. *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E2.
8. *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E4.
9. *Certified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007., Rijeka, Unit MAN-U1-E6.
10. *Cerified EU Project Manager*, Training Material, Workshops 30. 5 – 1. 6. 2007. i 18-20. 6. 2007, Rijeka, Unit MAN-U2-E1.
11. Commission of European Communities, *Green Paper on Public – Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission of European Communities, Brussels, 2004.
12. Čizmar, S., *Strateško upravljanje u funkciji učinkovitog razvoja turističkog ugostiteljstva u Hrvatskoj*, Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2001.
13. De Lacy, T. et et al., *Public/private partnerships for sustainable tourism, Delivering a sustainability strategy for tourism destinations*, APEC Tourism

Working Group, 2002. Dostupno na: http://www.apec.org/apec/publications/all_publications/tourism_working_group.html (3. 2. 2008).
14. *DLA Piper European Roundtable*, Wienna, 2005.
15. Državni zavod za statistiku, *Statistički ljetopis 2000*, Zagreb.
16. Državni zavod za statistiku, *Statistički ljetopis 2004*, Zagreb.
17. *Ekonomski leksikon* (gl. ur. Baletić. Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995.
18. European Commission, *European Charter for Small Enterprises,* European Commission, 2000. Dostupno na: http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/index.htm (10. 6. 2008).
19. European Commission, *Towards quality coastal tourism: Integrated quality management (IQM) of coastal tourism destinations*, European Commission, Brussels, 2000.
20. European Commission, *Commision Recommendation (2003/361/EC)*.
21. European Commission, *Green paper: Enterpreneurship in Europe,* European Commission, 2003.
22. European Comission, *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*, European Comission, Directorate General for Regional Policy, Bruxelles, 2003.
23. European Commission, *European portal for SMEs*, European Commission. Dostupno na: www.europa.eu/enterprise/sme/fund_tools (4. 8. 2008).
24. *European PPP Report 2005*, DLA Piper UK LLP, UK, 2006.
25. *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, European Investment Bank, Luxembourg, 2005.
26. Govor premijera Sanadera, predstavljajući u Hrvatskom saboru prijedlog *Smjernica za primjenu ugovornih oblika JPP-a*. "Projekt javno-privatnog partnerstva kao hrvatski *new dea*l", *Vjesnik On – Line*, 8. srpnja 2006.
27. Horwath i Horwath Consulting Zagreb d.o.o., *Koncepti najbolje uporabe za odabrane lokacije za projekt Brijuni rivijera*, *Konačna verzija*, Zagreb, 2007.
28. Horwath Consulting Zagreb d.o.o., "Projekt Brijuni rivijera ulazi u drugu fazu". Dostupno na: http://www.horwath.hr/hr/layout/set/print/novosti/projekt_brijuni_rivijera_ulazi_u_drugu_fazu (15. 1. 2009).
29. Hrvatska gospodarska komora, Sektor za industriju, *Malo gospodarstvo*, Zagreb, rujan, 2007.
30. Hrvatska udruga za upravljanje projektima, *Karakteristike JPP projekata*, Okrugli stol, predavanje prof.dr.sc. Vladimira Skendrovića.
31. Inženjerski biro d.d., *Vizija i pozicioniranje destinacije: Turistički resort Aenona (Vojni kompleks "Šepurine", Grad Nin)*, Zagreb, lipanj, 2007.
32. *Izmjene i dopune Prostornog plana Zadarske županije*, Službeni glasnik Zadarske županije, br. 17/06.
33. *Izmjene i dopune Prostornog plana uređenja Grada Nina*, Službeni glasnik, br. 27/07.
34. *Javno-privatno partnerstvo (JPP) za projekte komunalne infrastrukture i javne građevine u Republici Hrvatskoj (prema smjernicama EU-a)*, Građevinski fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Hrvatski institut za

mostogradnju i konstrukcije, materijali sa seminara održanog u Zadru 14. lipnja 2006.
35. KPMG Canada, *Co-operation and Partnership in Tourism: A Global Perspective*, World Tourism Organization, Madrid, 2004.
36. *Microsoft® Official Course 1846A – Microsoft® Solutions Framework Essentials*, Microsoft® Corporation, 2002., Module 3
37. *Microsoft® Official Course 1846A – Microsoft® Solutions Framework Essentials,* Microsoft® Corporation, 2002., Module 4
38. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, *Izvješće o ulaganjima u pripremu turističke 2007.,* Sjednica povjerenstva Vlade RH za koordinaciju aktivnosti i praćenje pripreme turističke 2007., Zagreb, 15. 2. 2007.
39. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, *Mjesto i uloga turizma u gospodarskom okruženju RH*, srpanj 2007.
40. Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, *Dugoročni plan razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske*, Zagreb, lipanj 2006.
41. Ministarstvo turizma, *Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine*, Finalna verzija, 2003.
42. Ministarstvo turizma, *Turistički promet u Republici Hrvatskoj 2007.*
43. Ministarstvo turizma, *Ulaganja u turističku 2008*., izlaganje ministra turizma, Karlovac, 3. travnja 2008. godine
44. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH, Zavod za prostorno planiranje, *BRIJUNI RIVIJERA Prostorno-programski koncept*, Zagreb, prosinac 2005. – ožujak 2007.
45. Mrak, M., Gazivoda, M., Mrak, M., *Priročnik Projektno financiranje: "Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov"*, Januar, 2005. Dostupno na: http://www2.ipmit.si/ProjektnoFinanciranje/Projektnofinanciranje.nsf/Prirocnik_o_projektnem_financiranju.pdf (14. 8. 2008).
46. Perić, J. et. al., *Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije*, Fintrade & Tours d.o.o., Sveučilište u Rijeci, Rijeka, 2005.
47. Perić, M., *Optimizacija modela razvoja turizma destinacije*, magistarski rad, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Opatija, 2005.
48. *Poslovni rječnik*, Masmedia, Zagreb, 1995.
49. P.T.L. - FINA
50. *Public – Private Partnerships (PPP) in Highways*, Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Sector in Russia. Dostupno na: http://wbln0018.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/3355693bf49ed34985256c4d004873dd/06abc 07b6ad3c52a85256fe 300580277/$FILE/Highways_eng.ppt#12 (10. 2. 2007).
51. Priopćenje sa sjednice Skupštine društva Brijuni Rivijera, "Ratomir Ivičić novi direktor Brijuni Rivijere", *Regional Express®*. Dostupno na: http://regionalexpress.hr/site/more/ratimir-ivii-novi-direktor-brijuni-rivijere/ (15. 1. 2009).
52. Razgovor s dr. Fritzom Kraussom, gostom-predavačem Ministarstva za privatizaciju, objavljen u *Privatizaciji,* god. II., br. 22, listopad 1996., str. 10-11.

53. *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP)*, Narodne novine, br. 98/06.
54. THR and Horwath Consulting Zagreb, *Master Plan razvoja turizma (2004.-2012.) - Istra*, Konačni dokument, 2003.
55. *Tomas 2004.: Stavovi i potrošnja turista u Hrvatskoj*, Institut za turizam, Zagreb, siječanj 2005.
56. UNEP/ICLEI, *Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*, United Nation Publication, 2003.
57. United States Government Accounting Office - GAO, *Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships*, Washington D.C., 1999.
58. Urošević, A., "Investicija od milijardu eura trebala bi donijeti gotovo dvostruko veći prihod", *Poslovni dnevnik*, 11. travnja 2008. Dostupno na: http://www.poslovni.hr/76454.aspx (15. 1. 2009).
59. Vukonić, B., Čavlek. N. (ur.), *Rječnik turizma*, Masmedia, Zagreb, 2001., str. 408.
60. World Bank, *World Development Report*, 1997.
61. World Bank, *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century, The Development Landscape*, Oxford, New York, 1999.
62. WTO, *Towards New Forms of Public Private Partnership,* World Tourism Organisation, 1997.
63. WTO, *Tourism Highlights 2006 Edition*, Madrid, 2006. i WTO, *UNWTO World Tourism Barometer*, Vol.5, No.1, January 2007.
64. WTOBC, *Public-private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, WTO Business Council, Madrid, 2000.
65. WTTC, *Blueprint for New Tourism*, London, 2003.
66. WTTC, *Croatia – The Impact of Travel & Tourism on Jobs and the Economy*, 2003.
67. WTTC/IFTO/IH&RA/ICCL, *Industry as a Partner for Sustainable Developmen*t, WTTC/IFTO/IH&RA/ ICCL, UK, 2002.
68. *Zakon o golfu*, Narodne novine, br. 152/08
69. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Narodne novine, br. 129/08.
70. *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 110/07 i 125/08.
71. *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 125/08.
72. *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama*, Narodne novine, br. 158/03.
73. *Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva*, Narodne novine, br. 29/02 i 63/07.
74. *Zakon o računovodstvu*, Narodne novine, br. 109/07.
75. *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08.

ELEKTRONSKI IZVORI

1. http://www.aipm.com.au/html/about.cfm (dostupno 11. 7. 2007).
2. http://www.capm.hr (dostupno 11. 7. 2007).
3. http://www.iirmd.com (dostupno 11. 11. 2008).

4. http://www.ipma.ch/about/Pages/History.aspx (dostupno 11. 7. 2007).
5. http://www.pmi.org/info/AP_IntroOverview.asp?nav=0201 (dostupno 11. 7. 2007).
6. http://www.pmaj.or.jp/ENG/index.htm (dostupno 11. 7. 2007).
7. http://www.pmforum.org. (dostupno 11. 7. 2007).
8. http://www.pressexpress.hr/7777/priopcenje (dostupno 20. 12. 2008).
9. http://www.synergics.hr/hr/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=140 (2. 9. 2008).
10. http://www.synergics.hr/hr/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=141 (2. 9. 2008).
11. http://www.synergics.hr/hr/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=138 (dostupno 2. 9. 2008).

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1: Životni ciklus projekta 14
Grafikon 2: Promjene u zahtjevima za resursima tijekom životnog ciklusa projekta .. 19
Grafikon 3: Udio projekata javno privatnog partnerstva u ponudi s obzirom na kapitalnu vrijednost prema područjima (2005.) 114
Grafikon 4: Vrijeme razvoja partnerstva 130
Grafikon 5: Glavni plan razvoja turizma Primorsko-goranske županije – područja ulaganja 211
Grafikon 6: Ukupna ulaganja javnog, privatnog i javno privatnog sektora (mln kn) .. 211

POPIS SHEMA

Shema 1: Projektne faze 17
Shema 2: Životni ciklus EU projekta 18
Shema 3: Temeljne funkcije menadžmenta 26
Shema 4: Odnos ključnih područja i funkcija projektnog menadžmenta 29
Shema 5: Raščlanjivanje projekta 45
Shema 6: Matrična organizacijska struktura 54
Shema 7: Zadaci i kompetencije projektnog menadžera 60
Shema 8: Proces kontinuirane kontrole primjene i održavanja propisanih standarda prema I. Avelini Holjevac 66
Shema 9: Razvoj makroekonomskog načina promišljanja 72
Shema 10: Sudionici i interesi u partnerstvu 105
Shema 11: PFI struktura 139
Shema 12: Tipična struktura BOT modela projektnog financiranja 143
Shema 13: Model strateškog upravljanja 149
Shema 14: Uloga procjene i kontrole u modelu strateškog menadžmenta 150
Shema 15: Integrirani model upravljanja turizmom 164
Shema 16: Prikaz radnji vezano za pripremu i realizaciju turističkih projekata po BOT modelu na području Grada Šibenika 215
Shema 17: Kriteriji javnog i privatnog sektora 235
Shema 18: BOT model u hrvatskom turizmu 242
Shema 19: Primjer definiranja radnih paketa u BOT modelu s aspekta javnog partnera 251
Shema 20: Primjer terminskog plana BOT projekta s aspekta javnog partnera 253
Shema 21: Čista projektna organizacijska struktura javnog partnera 254
Shema 22: Matrična organizacijska struktura javnog partnera 255
Shema 23: Primjer definiranja radnih paketa u BOT modelu s aspekta privatnog partnera 263
Shema 24: Primjer terminskog plana BOT projekta s aspekta privatnog Partnera 264
Shema 25: Matrična organizacijska struktura privatnog partnera 267
Shema 26: Primjer projektne organizacijske strukture konzorcija 268
Shema 27: Ovisnost radnih paketa javnog i privatnog partnera u BOT projektu 274
Shema 28: Primjer terminskog plana BOT projekta 275

Shema 29: Ograničavajući faktori za primjenu projektnog menadžmenta u BOT projektima javno privatnog partnerstva 284
Shema 30: Model projekta BRIJUNI RIVIJERA 294
Shema 31: Primjer terminskog plana projekta BRIJUNI RIVIJERA 295
Shema 32: Model projekta AENONA 310
Shema 33: Primjer terminskog plana projekta AENONA 313

POPIS SLIKA

Slika 1: Generički model životnog ciklusa projekta 15
Slika 2: Vrijednost za uloženi napor 183
Slika 3: Turistički projekti Grada Šibenika po BOT modelu 214
Slika 4. Izvod iz Izmjena i dopuna PPU Grada Nina 301

POPIS TABLICA

Tablica 1: Razlike projektnog i općeg menadžmenta 30
Tablica 2: Prednosti i nedostaci pojedinih oblika organizacije malih poduzeća 90
Tablica 3: Malo gospodarstvo u Hrvatskoj 2006. godine 92
Tablica 4: Podaci o poslovanju poduzetnika Hrvatske I. – IX. 2007. prema veličini .. 92
Tablica 5: Opći ciljevi turističkog razvoja 157
Tablica 6: Područja suradnje javnog i privatnog sektora ocijenjena kao efikasna i vrlo efikasna 182
Tablica 7: Izabrani primjeri partnerstva u turizmu iz svjetske prakse 190
Tablica 8: Pregled statističkih podataka hrvatskog turizma za izabrane godine 192
Tablica 9: *Travel&Tourist Satellite Account* – doprinos turizma 193
Tablica 10: Ulaganja u pripremu turističke 2007 - sažetak rezultata ankete u mln kn . 220
Tablica 11: Kriterij javnog sektora – dobrobit zajednice 229
Tablica 12: Kriterij privatnog sektora – dobit 232
Tablica 13: Primjer izračuna budžeta za radni paket 265
Tablica 14: Lokacije projekta BRIJUNI RIVIJERA 285
Tablica 15: Pregled površina predmetne lokacije 300
Tablica 16: Rekapitulacija smještajnih kapaciteta koncepta najbolje uporabe Turističkog resorta Aenona 305