

др *Јасмина* ЛАБУДОВИЋ СТАНКОВИЋ  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

др *Нада* ТОДОРОВИЋ  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

## ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И ОБРАЗОВАЊЕ

### Резиме

*У раду се разматра сарадња јавној и приватној сектору, тј. јавно-приватно партнерство у образовању. Иако аутори наводе различите облике јавно-приватно партнерства, у њиховом су фокусу истраживање, иновације и развој као један од облика поменутих сарадње, тј. сарадња високошколских установа (факултета) са привредом, тј. приватним партнером. Разлози за сарадњу присутни су и код једне и код друге стране. Аутори говоре о државном образовању, а не приватном. У контексту овог рада, јавно-приватно партнерство се не односи на приватизацију.*

*Аутори наглашавају да у оваквим аранжманима држава мора да задржи контролне функције, одговорности за квалитетно образовање, односно другим речима супериорности у односу на приватног партнера. Циљ државе мора да буде врхунско образовање, максимизирање знања, тржишних вредности студента, повећање квалитета и конкурентности, као и улога њених високошколских установа.*

*Сарадња се мора пристићи врло опрезно, будући да је образовање предмет посебној друштвеној интереса и значаја. Знање представља врло важан ресурс без кога се не може замислити савремени привредни развој.*

**Кључне речи:** јавно-приватно партнерство, образовање, квалитетно образовање, економија, заснована на знању, знање као ресурс.

## I Уводне напомене

Јавно-приватно партнерство свој „пут“ започиње 80-их година 20. века, што се поклапа са процесом транзиције и променама на економском, социјалном и политичком плану,<sup>1</sup> с тим да се корени ЈПП могу срести и раније.<sup>2</sup> Трансформација друштвене и државне својине у приватну, прелаз са планског на тржишни начин привређивања и потреба за бољим управљањем јавним сектором у тесној су вези са ЈПП и објашњавају потребу његовог настанка.<sup>3</sup> Ипак, данас се истичу и приговори, у смислу да је допуштено превелико мешање приватног сектора у јавни, те да стога „држава мора имати шири овлашћења као власник, а не само као регулатор“.<sup>4</sup> Уосталом, поука последње финансијске кризе је да држава не сме превише да се „повлачи“ пред приватним сектором и све препусти дејству тржишног механизма.

Постоје аутори који ЈПП аутоматски поистовећују са приватизацијом.<sup>5</sup> Чак се и израз „партнерство“ у синтагми ЈПП, доживљава као параван за приватизацију.<sup>6</sup> Међутим, нема свако ЈПП за циљ приватизацију. Зато је нужно указати на разлику између ЈПП које води приватизацији

- 1 Душан Дамјановић, Татијана Павловић Крижанић, Габор Петери, *Партнерство јавној и приватној сектору – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, Палго центар, Београд, 2010, стр. 9.
- 2 Хрвоје Качер, Дејан Кружић, Анте Перкушић, „Јавно-приватно партнерство: атрактивност DBFOOT модела“, *Зборник радова Правној факултету у Силбију*, бр. 3/2008, стр. 606.
- 3 Будући да је ЈПП повезано са почетком процеса транзиције и идеологијом тог времена, морамо истаћи да се често говорило о „избору, конкуренцији, ефикасности, иновацијама, што је све везивано за приватни сектор, и обимној администрацији, бирократији, неефикасности што се повезивало са државним сектором“ (Education International, *Public Private Partnerships in Education*, 2009, стр. 25). Држава је често „прозивана“ да не може да обезбеди добро, ефикасно и квалитетно образовање, да не подстиче иновације и конкуренцију. Да би се превазишли такви проблеми, решење је тражено, односно пронађено у ЈПП. Опоненти заступају став да су разлике увођења ЈПП погрешни и да се обично иза свега крију политички мотиви.
- 4 Д. Дамјановић, Т. Павловић Крижанић, Г. Петери, *нав. дело*, стр. 10.
- 5 Е. S. Savas, *Privatisation and Public Private Partnerships*, према: Education International, *нав. дело*, стр. 20.
- 6 С. Sheil, *The trouble with PPPs: an un-holy alliance*, према: Education International, *нав. дело*, стр. 20.

и ЈПП који нема овај циљ, већ, на пример подизање квалитета јавних услуга. ЈПП је врло комплексан уговорни однос у коме укључивање приватног партнера у финансирање јавног сектора представља само један део тог односа.<sup>7</sup> Приватни партнер може да модернизује јавне услуге, управља њима, омогући специјализацију, иновације, утиче на квалитет, ефикасност, смањи трошкове, док јавни сектор, тј. држава задржава контролну функцију и сноси одговорност за добро функционисање и квалитет јавних услуга (на пример, високог образовања, здравства и сл.).

ЈПП је присутно у многим сферама од јавног интереса – здравству, образовању, комуналним делатностима, локалном и регионалном развоју, саобраћајној инфраструктури и сл. Ми ћемо се у овом раду фокусирати на ЈПП у образовању,<sup>8</sup> имајући у виду значај овог сегмента друштвене надградње и друштвену потребу да образовање, нарочито високо, створи активне и одговорне чланове друштва, који ће све оно уложено у њих, друштву вратити својом стручношћу, професионализмом, вештинама, креативношћу, те научном изузетношћу. Истовремено, и приватни сектор ће имати велике користи од стручне и образоване радне снаге, али исто тако и држава.

Притом, морамо нагласити да у раду говоримо о државном образовању, а не о приватном. Такође, ЈПП се, у контексту овог рада, не односи на приватизацију државног образовања. У раду се аутори фокусирају на један облик сарадње приватног и јавног сектора – истраживање и развој које би могло да утиче на побољшање квалитета образовања (примарно високог), стандарде образовања, већу конкурентност државног образовања и већи углед домаћих високошколских установа. Стога, аутори разматрају сарадњу високошколских установа, тј. факултета и привреде, тј. приватног сектора. Да неће доћи до приватизације треба да нас увери држава, која ће то, као јавни партнер, јасно дефинисати уговором о ЈПП и поставити као циљ побољшање квалитета и стандарда образовања,<sup>9</sup> а за себе задржати контролне функције и проверу квалитета, право доношења програма, запошљавање наставника. Другим речима, мора постојати супериорност државе као партнера. Евентуална

7 Х. Качер, Д. Кружић, А. Перкушић, *нав. чланак*, стр. 608.

8 Назив јавно-приватно партнерство везује се за САД, а употребљаван је у почетку за партнерство у образовању; затим се његова примена проширила и на друге секторе. Слађана Бенковић, Слађана Барјактаровић Ракочевић, „Модели јавно-приватног партнерства у финансирању инфраструктурних пројеката“, у: Константин Костић (ур.), *Операциони менаџмент и функцији одрживој економској расіа и развоја Србије 2011–2020*, ФОН, Београд, 2011, стр. 490.

9 Искуства са различитим облицима ЈПП су врло подељена. Има позитивних, али и негативних (погоршање квалитета образовања, смањени приходи и сл.).

опасност у смислу ризика преузимања контроле од стране приватног партнера и приватизације,<sup>10</sup> могла би бити присутна код високопрофитабилних партнерстава, али решење за то је, како смо претходно поминули задржавање потпуне контроле од стране државе.

Примарни циљ склапања партнерства у образовању не треба да буде везан искључиво за проналажење нових извора финансирања,<sup>11</sup> како би се држава растеретила, већ подизање квалитета и стандарда образовања, стварање високостручне и специјализоване радне снаге, неопходне привреди, тј. друштву. Ипак, не може се рећи да је финансирање безначајно.<sup>12</sup> Напротив. Помоћ у финансирању, за државу значила би да може да осмисли нове програме, финансирање многих пројеката, што би обезбедило иновације, стицање нових сазнања, вештина и сл., а уз то високостручна и специјализована радна снага временом ће допринети стварању већег бруто домаћег производа (БДП).

## II Економија заснована на знању

Традиционалној подели ресурса на рад, капитал и земљу, неизоставно се, и с пуним оправдањем, „придружило“ и знање. Економија заснована на знању полази од схватања да привредног раста и развоја нема без знања, односно повећања броја образованих, међу којима нарочито оних чије су квалификације неопходне привреди и директно доприносе привредном расту и развоју. У том смислу, врло је важно успостављање везе између високошколских установа (универзитета), државе и индустријског сектора.<sup>13</sup> Значај знања као ресурса који треба да обезбеди друштвени прогрес заслуга је, пре свега, Теодора Шульца (*Theodore W. Schultz*) који је и развио теорију о улагању у људски

10 Теодора Молнар, „Јавно-приватно партнерство у високом образовању као промотор развоја тржишно примјењивог знања“, *Андрајошки гласник*, бр. 2/2013, стр. 161.

11 Уколико је ЈПП мотивисано искључиво потребом државе да смањи буџетске трошкове, то може значити погоршање квалитета образовања. Ерозија квалитета образовања настаје и ако је ЈПП мотивисано, на првом месту, политичким разлозима. Таквих примера има много. *Education International*, *нав. дело*, стр. 28–29.

12 Економисте муче многа питања у образовању (алокација ресурса, пружање услуга образовања, тржишна структура), а једно од важних је и финансирање образовања. Примећено је чак да невелике разлике у количини ресурса могу довести до великих разлика у резултатима образовања. George A. Akerlof, Rachel E. Kranton, „Identity and Schooling: Some Lessons for the Economic of Education“, *Journal of Economic Literature*, No. 4/2002, стр. 1167, 1170–1171.

13 Т. Молнар, *нав. дело*, стр. 146

капитал, али и Гарија Бекера (*Gary Becker*). Шулц даје предност знању (образовању) у односу на остале ресурсе и истиче да су стечене способности људи, као што су образовање, искуство, вештине, али и здравље – базичне категорије економског напретка.<sup>14</sup> Шулц је истраживањем дошао до закључка да се са растом дохотка инвестиције у људски капитал повећавају за 3,5 пута, што говори о високој доходној еластичности тражње за образовањем.<sup>15</sup> Он издваја и кључне категорије које доприносе повећању људског капитала. То су: здравствене установе и здравствене услуге, стручно усавршавање, формално организовано основно, средње и високо образовање, студијски програми за одрасле које не организују компаније и миграције појединаца и њихових породица у тражењу бољих услова за живот.<sup>16</sup>

Образовање је, као „неопипљиви (духовни) капитал“,<sup>17</sup> предмет великог друштвеног интересовања, будући да се економски раст базира на научно-технолошким иновацијама. Пред образовање се поставља задатак константног усавршавања и иновативности, како би радна снага била спремна да одговори захтевима привреде и тржишта, што нарочито долази до изражаја у условима савременог техничко-технолошког напретка у коме није више довољно тзв. традиционално образовање, у смислу да оно што је научено (стечено) током школовања буде довољно за читав радни век.<sup>18</sup> С тим у вези, субјекти економске политике морају предузети неопходне мере како би више улагали у образовање, у усавршавање, што утиче и на подизање квалитета целокупног становништва, нарочито оног радно активног.<sup>19</sup> Зато не чуди што најразвијеније земље света највише инвестирају у образовање.<sup>20</sup> Њихова се развојна политика

14 Видоје Стефановић, „Образовање и људски капитал (Теодор В. Шулц о инвестирању у људе)“, *Теме*, бр. 1–2/1999, стр. 122.

15 Theodore W. Schultz, „Investment in Human Capital“, *The American Economic Review*, No. 1/1961, стр. 11.

16 *Ibid.*, стр. 9.

17 Фридрих Хајек, *Право, законодавство и слобода*, Службени лист СРЈ, Београд, ЦИД, Подгорица, 2002, стр. 318.

18 Стеван Деветаковић, Биљана Јовановић, Гојко Рикаловић, *Национална економија*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2011, стр. 90.

19 *Ibid.*, стр. 91.

20 Оне уважавају концепт економије засноване не знању и схватају важност и нужност сарадње високошколских установа и приватног сектора, те преко ЈПП у образовању, између осталог, налазе пут изласка из кризе, о чему сведоче примери у САД и Великој Британији. David J. Maurrasse, *Strategic Public Private Partnerships – Innovation and Development*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2013, стр. 52, 54 и 65.

заснива на економији заснованој на знању,<sup>21</sup> односно на „тржишно примјенљивом и исплативом образовању“.<sup>22</sup>

Све ово говори да се унапређењу образовања мора приступити плански, систематизовано, организовано, стратешки, са јасно дефинисаним циљевима, а не спорадично, узгред, случајно, као део политичког програма у предизборним кампањама.

Иако се природним и техничким наукама додељује примарна улога у привредном развоју, не смеју се запоставити ни друштвене науке. У привреди, односно друштву мора се водити рачуна о успостављању и одржавању стабилних институција. Друштву су потребни добри правници – судије (због стабилног и ефикасног правног и судског система неопходног за функционисање привредног система), добри економисти који ће да воде компаније и сл.

### III Особине ЈПП

ЈПП је формалног карактера и по природи је добровољно. Подразумева дугорочне односе између партнера, као и поделу ризика. Независно од чињенице што нема ЈПП без поделе ризика, у сектору образовања се не може комплетан ризик пренети на приватног партнера. Свакако да већи део ризика у сектору образовања држава настоји да пренесе на приватног партнера. Зато се сматра да ефикасност ЈПП, између осталог, зависи и од преноса ризика на приватног партнера.<sup>23</sup> Међутим, држава је, као јавни партнер, потпуно одговорна за образовање и ту одговорност не може да пребаци на друге.<sup>24</sup> Она не сме да се одрекне одговорности те врсте. Зато је увек оправдано поставити питање до ког нивоа се може и сме ићи са ЈПП.

Ризици који се појављују у ЈПП у образовању односе се на: ризик градње објеката (под условом да је реч о изградњи зграда – одговор-

21 На овом концепту, уз одрживи економски раст и пуну запосленост, почива и Лисабонска стратегија ЕУ. Овај концепт треба да подигне конкурентност ЕУ у односу на остале земље. Окосницу тог концепта представљају инвестиције у информационе и комуникационе технологије и стварање информатичког друштва, истраживање и развој, образовање и људски капитал. У том смислу је постављен циљ да се издвајања за истраживања и развој повећају на 3% БДП и то тако што би 1% финансирао држава, а 2% пословни сектор. Боштјан Удович, Маја Бучар, „Building the knowledge society: The case of European Union new member states“, *Ревуја за социологију*, 1–2/2008, стр. 35–36.

22 Т. Молнар, *нав. чланак*, стр. 149.

23 OECD, *Public-Private Partnership: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris, 2008.

24 Д. Дамјановић, Т. Павловић Крижанић, Г. Петери, *нав. дело*, стр. 37.

ност за успешно обављену изградњу), ризик утицаја политичких одлука о оправданости ЈПП, ризик цене за услугу, ниво и облик социјалних субвенција, ризик управљања, ризик опадања тражње за услугом, ризик да се услуга не обави на задовољавајући начин (нпр. услуга је неодговарајућег квалитета), корупција. Јасно дефинисани ризици, добра анализа ризика и адекватна подела ризика врло су важни, јер је највећа претња ЈПП слаба анализа ризика.<sup>25</sup>

Следећа особина ЈПП огледа се у томе што су и приватни и јавни партнери фокусирани на резултате. ЈПП може укључити и partnere којима је циљ остваривање профита, али и оне којима то није циљ. У сваком ЈПП, јавни партнер мора да дефинише приоритете, резултате, циљеве, а нарочито у сектору образовања.

#### IV Облици ЈПП у образовању

Независно о ком облику ЈПП говорили, на њега утичу специфичности друштвеног и политичког амбијента.<sup>26</sup> Колико ће ЈПП бити закључено и ког облика зависи и од „става јавности према приватизацији и учешћу приватног сектора“. Међутим, како смо претходно рекли, овај рад се не односи на приватизацију.

Постоји много облика сарадње у ЈПП. Они се разликују према уговореном начину финансирања, управљања, расподеле ризика, власништва, контроле.<sup>27</sup> Најчешћи облици сарадње универзитета, односно високошколских установа и привреде, тј. приватног сектора базирају се на научно-истраживачким пројектима, али и преносу интелектуалне својине на патентима и лиценцама приватном партнеру.

Сарадња приватног и јавног сектора (државних високошколских установа) у области истраживања и развоја доприноси подели ризика и трошкова дугорочног истраживања, специјализацији знања (вештина, способности) и отвара приступ новим тржиштима.<sup>28</sup> С друге стране, истраживачки пројекти побољшавају перформансе компанија, омогућују стварање додатне вредности и већу конкурентност.

ЈПП у образовању може зависити од врсте приватног партнера који улази у уговорни однос са јавним партнером. Практично, као приватни партнер могу се појавити предузетници, добротворне установе,

25 Education International, *нав. дело*, стр. 17.

26 Д. Дамјановић, Т. Павловић Крижанић, Г. Петери, *нав. дело*, стр. 13.

27 Х. Качер, Д. Кружић, А. Перкушић, *нав. чланак*, стр. 611.

28 Elias Carayannis, Jeffrey Alexander, Anthony Ioannidis, „Leveraging knowledge, learning and innovation in forming strategic government-university-industry (GUI) R&D partnerships in the US, Germany, and France“, *Technovation*, No. 20/2000, стр. 483.

невладине организације и сл. Они могу имати различите интересе и мотиве за партнерство.<sup>29</sup>

Приватни партнер се може укључити у ЈПП због профита, али то не мора бити једини мотив за партнерство. Мотив за улазак приватног партнера у ЈПП може бити заинтересованост за добијање стручног и добро оспособљеног кадра које ће упослити по окончању образовања. Наиме, компаније које улазе у ЈПП су често оријентисане на иновације, те им је потребан стручан кадар. У наставку говоримо о најчешћим облицима сарадње јавног и приватног сектора, тј. ЈПП у образовању.

Постоји врло широка лепеза ЈПП. Сумирајући многобројне класификације, могуће је навести следеће облике ЈПП:<sup>30</sup> приватно управљање државним школама (тзв. уговорне школе); ваучери у образовању и стипендије; инфраструктурно ЈПП; уговарање испоруке услуга образовања (нпр. на даљину); иновације, истраживање и развој; издвајање услуга које немају карактер образовања и преношење на трећег.

Код тзв. уговорних школа (приватно управљање и државне школе), државним школама управљају приватни менаџери (компаније) на основу уговора са јавним партнером уз одговарајућу накнаду. Према овом облику школе остају у државном власништву, финансира их држава, али је управљање образовним институцијама у приватним рукама.

Ова варијанта ЈПП могућа је у смислу да приватни партнер управља институцијом, с тим да он и запошљава наставнике, али и у смислу да само управља, док наставнике запошљава јавни партнер. Ипак, врло је важно да наставници имају слободу деловања, јер ако се они превише ограниче, ако им се наметну стандарди који спутавају њихову слободу и креативност, свакако да ће трпети и студенти, ђаци, односно образовање у целини. У овом моделу су забележени незадовољавајући резултати. Школе којима се приватно управља добијају мање средстава из буџета. Могу имати велике приватне донације, али квалитет образовања не прати раст прилива финансијских средстава. Отварају се врата профитерима, крађи, проневери средстава, корупцији, о чему има много примера. Светска банка<sup>31</sup> чак сматра да је поменути модел тешко спроводив због тешкоћа око проналажења довољно мерљивих параметара о учесталости овог облика ЈПП.<sup>32</sup>

29 Education International, *нав. дело*, стр. 17.

30 *Ibid.*, стр. 17–18.

31 Заговорници и промотери ЈПП у земљама у развоју су Светска банка, ММФ и ОЕЦД, уз пружање финансијске и техничке помоћи. Посебно треба истаћи и ЕУ која је 2004. године је издала Зелену књигу о ЈПП. У образовању, посебну улогу имају УСАИД, УНЕСКО и УНИЦЕФ.

32 Education International, *нав. дело*, стр. 46.



Инфраструктурно ЈПП подразумева велике пројекте попут БОТ аранжмана (*Build-Operate-Transfer*). У овом случају приватни партнер добија концесију од државе да изгради, управља и пренесе изграђене објекте (школе, факултете, универзитете, студентске домове). У овом случају, влада може да уступи приватне објекте, који ће јој касније бити пренети у власништво.

Иновације, истраживања и развој подразумевају да држава подстиче партнерство у истраживачким пројектима и комерцијализацију истраживања високошколских институција.<sup>33</sup> Овакав облик партнерства нам се чини као најприхватљивији. У овом контексту, добро осмишљено ЈПП у области истраживања као повратне ефекте може да смањи трошкове, тј. повећа економичност и да привуче додатне ресурсе.<sup>34</sup>

## У Сарадња универзитета и индустријског сектора

### 1. Разлози сарадње

Кроз ЈПП у области истраживања и развоја јавни сектор би могао најбоље да оствари свој интерес. Јавни партнер би обезбедио очување јавног интереса, контролу, надзор. Приватни партнер би захваљујући оваквом аранжману могао да увећа конкурентску предност, створи нову вредност, повећа ефикасност, смањи трошкове рада у замену за финансирање научно-истраживачких пројеката, усавршавања, специјализацију. Приватни партнер би добио квалификовану стручну радну снагу, спремну да се одмах упусти без претходне обуке, а дошло би се и до иновативних решења од чега би и читаво друштво имало користи. На добитку би била и држава која би добила високоспецијализован, професионалан кадар, а смањила би и трошкове.

Мотиви компанија да уђу у овакве аранжмане су следећи: смањење трансакционих трошкова, ефикасна употреба ресурса, побољшање конкурентности на тржишту, стицање нових знања,<sup>35</sup> смањење ризика и улазак на нова тржишта,<sup>36</sup> приступ новим знањима и коришћење нових знања у поседу универзитета (високошколске установе). Из угла високошколских установа мотив за сарадњу, на првом месту, треба да буде

33 *Ibid.*, стр. 19.

34 *Ibid.*, стр. 12.

35 Када се знање једном стекне, односно пренесе, оно губи својство реткости, будући да може постати доступно уз много ниже трошкове. Ф. Хајек, *нав. дело*, стр. 317.

36 Marina Solesvik, Magnus Gulbrandsen, „Comparing university-industry linkages in two industrial clusters in Norway“, стр. 3, доступно на адреси: <http://foreigners.textovirtual.com/rip2012-porto/2767/Ref1076MarinaSolesvik.pdf?1350574224>, 10.3.2014.

максимизирање знања и тржишних вештина студената,<sup>37</sup> а затим, то је и недостатак финансијских средстава за истраживања и иновације. Улагање у високо образовање, односно истраживања, развој и иновације је изузетно важно, с тим што се улагања значајно разликују међу земљама. Земље које највише издвајају за истраживање и развој, мерено у процентима од БДП<sup>38</sup> су по правилу најразвијеније земље: Аустрија (2,75% у 2011.), Белгија (2,04% у 2011.), Данска (3,09% у 2011.), Финска (3,78% у 2011.; 3,90% у 2010.; 3,94% у 2009.), Француска (2,25% у 2011.), Немачка (2,84% у 2011.), Израел (4,39% у 2011.), Јапан (3,26% у 2010.), Република Кореја (3,74% у 2010.), Холандија (2,04% у 2011.), Шведска (3,37% у 2011.), САД (2,77% у 2011.; 2,83% у 2010.; 2,91% у 2009.).<sup>39</sup> Од придружених држава ЕУ, према подацима Светске банке, Естонија је значајно повећала финансирање у истраживање и развој, тако да је оно у 2011. износило 2,38% БДП, што се може констатовати и за Словенију (2,51% у 2011.). Велика улагања карактеришу и Чешку у односу на многе друге земље (1,84% у 2011.).<sup>40</sup> Што се тиче Србије, инвестиције у истраживање и развој су врло скромне и износе 0,73% у 2011., што је за скоро 0,20% мање у односу на 2009. годину када су износиле 0,92%. Слични обим инвестиција у овај сектор присутан је у Словачкој (0,68% у 2011.), Украјини (0,73% у 2011.), Малти (0,74% у 2011.), Литванији (0,70% у 2011.), Хрватској (0,75% у 2011.) и Белорусији (0,76% у 2011.).<sup>41</sup>

Поред финансирања научно-истраживачких пројеката, врло важни облици сарадње високошколских установа и компанија (приватног сектора) огледају се и кроз пружање консултантских услуга од стране високошколских установа и давање лиценци.<sup>42</sup> По правилу, сарадња високошколских установа остварује се са компанијама на локалном нивоу, с тим да ако су у питању високошколске установе високог угледа и националног, односно међународног значаја сарадња може бити остварена и са компанијама на великој географској удаљености.

37 То је једна од претпоставки од којих Акерлоф полази у својим истраживањима. G. Akerlof, R. Kranton, *нав. чланак*, стр. 1171.

38 Исказивање улагања у истраживање и развој у апсолутним износима не би било практично јер се не би могла вршити поређења између земаља због разлике у ценама. Зато је много релевантнији индикатор проценат од БДП.

39 Research and development expenditure (% of GDP). Доступно на адреси: <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>, 14.3.2014.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 M. Solesvik, M. Gulbrandsen, *нав. чланак*, стр. 4.

## 2. Улога модерног универзитета

Оснивањем Хумболтовог универзитета 1809. године, настаје тзв. модеран универзитет. Такав тип универзитета у Европи оријентисан је на основне функције: образовање и научно-истраживачки рад. До оснивања тзв. модерног универзитета основна функција била је само „чување и пренос знања“, за разлику од америчких универзитета који су од оснивања истраживачког карактера.<sup>43</sup> Осим тога, за нашу тему је врло важно истаћи да се универзитети, пре свега амерички, окрећу привреди, тј. привредном развоју.<sup>44</sup> Зато се поред основних функција, рађа још једна – предузетничка. С тим у вези развијен је и концепт *предузетничког универзитета*. Овај појам подразумева универзитет који користи „разне механизме за директно укључење у искоришћавање истраживачких резултата за добробит друштвене заједнице на локалној и националној основи“.<sup>45</sup>

У глобализованом и свету отвореног тржишта, универзитети постају све више тржишно оријентисани, будући да их на то приморава конкуренција.

Укључивање универзитета, односно високошколских установа у привредни живот, подразумева не само објављивање академских радова, стипендије, уговорна истраживања, већ и консултантске услуге, активно учешће у регионалном развоју, патентирање, лиценцирање проналазака и сл.<sup>46</sup> Уступање патената и лиценци, с друге стране за високошколске установе означава и нов извор финансирања, који у неким случајевима може бити врло велики. Овакву предузетничку функцију имају многи познати универзитети (Станфорд, Оксфорд, Колумбија, МИТ, Универзитет Калифорнија, Лувен из Белгије и сл.), али доминирају они универзитети који такву функцију не поседују, већ свој рад базирају искључиво на образовању и научно-истраживачком раду, као основним функцијама (на пример, Хопкинс).<sup>47</sup> У сваком случају важно је истаћи да независно од њеног значаја и користи за привредни прогрес, предузетничка функција никако не би смела да потисне и доминира у односу на оне традиционалне, а осим тога тржишно понашање универзитета није у складу са изворном функцијом и традицијом високог образовања. Сечено знање свакако да треба да буде применљиво у пракси, али је

43 Марина Дабић, Јадранка Шварц, „О концепту предузетничког свеучилишта: има ли алтернативе?“, *Друштвена истраживања*, бр. 4/2011, стр. 996.

44 Мотив за ово била је потреба Америке да прстигне Јапан у привредном развоју.

45 М. Дабић, Ј. Шварц, *нав. чланак*, стр. 994.

46 *Ibid.*, стр. 998.

47 *Ibid.*, стр. 999.

и чињеница да рад високошколских установа не може да буде претежно комерцијалног и тржишног карактера. Све ово чини питање ЈПП у образовању, помало, и контроверзним.

Морамо истаћи да има много противника (*Slaughter, Leslie, Soley, Carroll, Beaton, Keller, Kogan*) предузетничке функције универзитета јер она рађа оно што се зове *академски кайиџализам*. Овај појам подразумева тржишну оријентацију универзитета с циљем да се обезбеде екстерни приходи,<sup>48</sup> нарочито у условима када држава не обезбеђује довољно средстава за финансирање високошколских установа. Овај проблем недовољног финансирања образовања је свакако важан проблем, на који пажњу скрећу запослени на универзитетима, а нарочито економисти.

У наредним редовима навешћемо примере успешне сарадње универзитета и приватног сектора у Норвешкој. Пре тога, напоменимо да је у Норвешкој број оваквих облика сарадње врло скроман. Ипак, индикатори који указују на степен иновативности, продуктивност привреде, економски раст и запосленост су на готово највишем нивоу у поређењу са многим другим државама.<sup>49</sup> Пример успешне сарадње у области истраживања и развоја је сарадња универзитетске болнице, универзитета, регионалних органа власти и Министарства здравља Норвешке (кластер). Они су опремили специјалну хируршку лабораторију у којој је испитиван нов неинвазивни начин оперисања, уз коришћење нове опреме. Лабораторију је опремила приватна компанија. Ефекат таквог истраживања био је, између осталог, и смањење броја хоспитализација.<sup>50</sup> На овај начин смањени су трошкови и дошло се до нових знања која се користе у будућности. Ефекат сарадње, с друге стране, огледао се у већем броју специјализација мастер студената.

Други пример успешне сарадње говори о истраживачком пројекту у коме су учествовали научници са универзитета, који је финансирао Норвешки истраживачки савет (80%) и једна бродска компанија (20%). Пројекат је требао да дође до оптималног решења у вези са управљањем и организацијом бродске компаније. Међу научницима су били професори психологије, машинства, организације предузећа и маркетинга. Такође, у пројекту су учествовали и страни научници са других универзитета.<sup>51</sup>

Држава, као јавни партнер, мора све време да буде присутна у току реализације пројекта. За успех ЈПП врло је важан квалитет представни-

48 *Ibid.*, стр. 993.

49 М. Solesvik, М. Gulbrandsen, *нав. чланак*, стр. 1.

50 *Ibid.*, стр. 8.

51 *Ibid.*, стр. 9.

ка јавног сектора (тима оних који учествују у дефинисању стандарда, креирању студијских програма, осмишљавању и реализацији пројеката и сл.). Зато је јако важно да у цео процес буду укључени експерти који добро разумеју све проблеме образовног сектора. Постојање таквих експерата, утицаће на ефикаснију и успешнију реализацију ЈПП, у складу са постављеним циљевима и очекивањима. С тим у вези, врло су драгоцене цена и искуства наставника и студената.

## VII Србија

Србија се последњих деценија суочава са растућим буџетским дефицитом, проблемима везаним за реструктурирање јавних предузећа, неефикасношћу у пружању услуга јавног сектора. Један од могућих начина за решавање ових питања су пројекти ЈПП. Институт ЈПП има правни и економски аспект. Кораци који су предузети на овом плану односе се на стварање нормативних претпоставки за развој пројеката ЈПП. У Србији је 2011. донет сет закона који су регулисали привредно окружење. У ту групу закона убрајамо и Закон о јавној својини<sup>52</sup> и Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама.<sup>53</sup> Закон о јавној својини је решио нека претходна питања која су била од значаја за реализацију пројеката ЈПП. То се пре свега односи на дефинисање права јавне својине, кроз три облика јавне својине (право својине Републике Србије – државна својина, право својине аутономне покрајине – покрајинска својина, право својине јединица локалне самоуправе – градска својина), предмета јавне својине и начина коришћења добара од општег интереса и добара у општој употреби у јавној својини.<sup>54</sup>

Сходно члану 7 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије, ЈПП је дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.

Из духа поменутог закона произилази да би пројекат ЈПП у образовању имао за циљ побољшање квалитета пружања услуга од јавног значаја и то услуга образовања. Међутим, овакви пројекти у образовању не смеју довести у питање монополску позицију државе у

52 Закон о јавној својини (*Службени гласник РС*, бр. 72/2011).

53 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (*Службени гласник РС*, бр. 88/2011).

54 Закон о јавној својини, чл. 2 и 3.

области државног образовања. Јавни интерес мора да доминира и остаје конститутивни елемент ЈПП у образовању.<sup>55</sup>

Јавни уговор закључен у писаној форми између јавног и приватног партнера је двострани правни посао који подразумева међусобна права и обавезе уговорних страна. Међутим, за потребе реализације пројеката ЈПП у образовању може се основати од стране уговорних страна (јавни или приватни партнер) друштво за посебне намене (ДПН) као привредно друштво<sup>56</sup> чији положај се регулише у складу са одредбама Закона о привредним друштвима.

Јавни партнер у образовању је јавно тело, односно установа (на пример, факултет чији је оснивач Република Србија). Приватни партнер може бити физичко или правно лице, домаће или страни или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица.<sup>57</sup> Закон о ЈПП из 2011. је уредио услове, начин израде, предлагања и одобравања пројеката ЈПП са и без елемената концесије. Код одређивања предмета концесије само се набрајају области у којима се концесија може дати, па је чланом 11 Закона о ЈПП под тачком 8 наведено да се концесија може дати у области спорта и образовања. Полазно становиште Закона је да се концесија може дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса, а образовање управо спада у делатност од општег интереса. Давалац концесије је Влада Републике Србије када су јавна тела и предмет концесије у надлежности Републике Србије.

Концесија је најчешћи облик ЈПП који се појављује у различитим областима (најчешће инфраструктурни објекти – путеви, мостови), а у области образовања би имала карактер концесије за јавне услуге. Кроз концесију за јавне услуге као облик ЈПП могу се изградити инфраструктурни објекти у образовању. То су пројекти где приватни партнер добија концесију од државе да изгради факултет или студентски дом, да финансира пружање услуга образовања, студентског смештаја, а валоризује свој интерес кроз наплату услуга од крајњих корисника. Централно питање ЈПП у образовању је како обезбедити очување јавног интереса, побољшати квалитет пружања услуга образовања на свим нивоима, у условима поштовања начела равноправности уговорних страна.

55 Предраг Цветковић, Урош Здравковић, „Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије: Полазна разматрања“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIII, 2012, стр. 153.

56 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 4, ст. 1, тач. 6.

57 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 4, ст. 1, тач. 10.

За област образовања најприхватљивији је ангажман приватног партнера као кредитора (финансијера) који се ангажује на прикупљању новчаних средстава за финансирање научно-истраживачких пројеката у високом образовању. Компатибилна са овом улогом финансијера је и улога управљача (приватни партнер који финансира пројекте истраживања и развоја у образовању истовремено је и руководилац пројекта). Остаје отворено питање добити код ЈПП у образовању. Добит за јавног партнера је јасно пројектована. Циљ је да се очува јавни интерес у образовању, подигне квалитет образовања, задржи власништво државе, подигне квалитет образовања. Мотив приватног партнера, економски посматрано, требало би да буде повраћај уложених средстава уз неки минимални профит. Међутим, како смо претходно рекли, профит не мора увек да буде мотив за укључење приватног партнера у ЈПП.

Сарадња јавног и приватног партнера у оквиру ЈПП у образовању представља и простор за друштвено одговорно пословање приватног партнера и стицање користи од друштвено одговорног пословања. Суштински, и компанија (приватни партнер) остварује профит од друштвено одговорног пословања који није одмах мерљив, али ће стручно обучена радна снага бити на тржишту иновативна, што ће се одразити на пословање компаније.<sup>58</sup> Ово указује да профит и друштвена одговорност компанија могу бити компатибилни циљеви пословања компанија и да се то може позитивно одразити на пројекте ЈПП у образовању. Истовремено, улагање компанија у области истраживања и развоја значи напредак и добробит за друштво.

Кроз одредбе Закона о ЈПП осигурана је заштита јавног интереса, почев од начела, преко начина одобравања и давања сагласности на јавне уговоре, па до раскида јавног уговора ако је доведено у питање остваривање јавног интереса. У циљу што успешнијег надзора над реализацијом јавних уговора у складу са Законом о ЈПП, Влада је формирала Комисију за ЈПП<sup>59</sup> која пружа стручну помоћ при реализацији пројеката ЈПП и концесија.

У Србији, као и у Хрватској,<sup>60</sup> фокус академских радника, поред предавања, углавном чини објављивање научних и стручних радова у престижним домаћим и међународним часописима, па се о сарадњи са привредом тешко може говорити. С тим у вези, велики је проблем што држава обезбеђује све мање средстава за финансирање високог

58 Lorenzo Sacconi, Margaret Blair, Edward Freeman and Alessandro Vercelli, *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance, The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, 2011, стр. 45.

59 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 65.

60 М. Дабић, Ј. Шварц, *нав. чланак*, стр. 1005.

образовања, па високошколске установе постају приморане да саме проналазе изворе финансирања.

Држава би овом питању требало да посвети већу пажњу и да у будућности ствара повољан амбијент за реализацију ЈПП пројеката у образовању, и то у области истраживања и развоја. То би подразумевало доградњу постојећих законских решења, уз очување јавног интереса и остављање довољно мотива приватном партнеру да се укључи у пројекте ЈПП. У најави је доношење Закона о лобирању који би допринео остваривању ових циљева, али би можда отворио и врата за неке негативне друштвене појаве, већ присутне на нашим просторима.

### VIII Закључак

Држава мора да се фокусира на подизање стандарда у образовању како би од садашњих школараца и студената створила у будућности веште и квалификоване раднике, стручну радну снагу – врхунске лекаре, правнике, инжењере, економисте, професоре и друге, јер они представљају ресурс посебног значаја од чега ће користи имати целокупно друштво. Циљ државе треба да буде и врхунско високо образовање у земљи без потребе да се одлази у иностранство. Индиректни ефекти таквих аранжмана одразиће се дугорочно на повећање БДП.

ЈПП у области истраживања и развоја би могао да буде део одговора на питање како да се повећају улагања у овај врло значајан сегмент друштвене надградње и како да се подигну стандарди државног образовања. Ово посебно постаје важно у државама које врло мало средстава издвајају за финансирање иновација, истраживања и развоја и које имају проблем са високим буџетским дефицитом, што је случај и у Србији. Притим, држава мора задржати све контролне функције за себе, као и одговорност за образовање. Њена улога у ЈПП мора бити супериорна у односу на приватног партнера.

Добро образовање ствара критичко мишљење, може да трансформише, унапреди и обликује друштво. Оно је отворено за све, па му се мора посветити посебна пажња. образовању се, посебно високом, мора приступити плански, врло студиозно, озбиљно и одговорно јер његов резултат није обична роба, већ високоспецијализован, професионалан кадар – ресурс посебне врсте.



**Jasmina LABUDOVIĆ STANKOVIĆ, PhD**

**Associate Professor at the Faculty of Law, University of Kragujevac**

**Nada TODOROVIĆ, PhD**

**Associate Professor at the Faculty of Law, University of Kragujevac**

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND EDUCATION**

### **Summary**

*The paper discusses the cooperation between the public and private sectors, ie. public-private partnerships in education. Although the authors cite various forms of public-private partnerships, their focus are research, innovation and development as one of the forms mentioned cooperation, ie. cooperation between higher education institutions (university) with private partner. The authors talk about public education, not private. In the context of this paper, a public-private partnership is not related to privatization.*

*The authors emphasize that in public-private partnership, the state must retain control functions, the responsibility for quality of education, in other words, the superior role. The goal of the state should be a top education, maximizing knowledge, market skills of students, increase the quality and competitiveness, as well as the reputation of its faculties.*

*Cooperation to be approached very carefully, since education is the subject of special public interest and importance. Knowledge is a very important resource, without which one can not imagine a modern economic growth and development.*

**Key words:** *public-private partnerships, education, quality of education, knowledge-based economy, knowledge as a resource.*