

Dr. sc. Dragan Čišić
Ana Perić, dipl. oec.
Pomorski fakultet u Rijeci
Rijeka, Studentska 2

Prethodno priopćenje
UDK: 656.615
65.011.1
Primljeno: 28. lipnja 2005.
Prihvaćeno: 29. lipnja 2005.

PRIMJENA MODELA JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA NA RAZVOJ LUKA

Cilj ovoga rada je ukazati na važnost i značaj primjene suvremenog modela financiranja luka – javno privatnog partnerstva. Pod utjecajem procesa liberalizacije i globalizacije u posljednjih dvadesetak godina koncept partnerstva, odnosno ulazak privatnih kapitalnih investicija u tradicionalno javno financiran lučki sektor, postaje preduvjetom održivog rasta i razvoja luka na svjetskom globalnom tržištu. Po svojoj suštini, koncept partnerstva treba afirmirati dva bitna sadržaja; s gledišta javnog interesa potrebno je osigurati što bolje obavljanje lučkih djelatnosti (povećanje efikasnosti i produktivnost, bolji menadžment, povećanje konkurentnosti), a s privatnog gledišta potrebno je osigurati sve prednosti, motive i ciljeve privatnog poduzetništva. Praksa zemalja Europe, Azije i Amerike ukazuje na mnogobrojne sličnosti u primjeni ovog oblika financiranja lučke djelatnosti, ali i specifičnosti nastale pod različitim povijesnim, kulturološkim, ekonomskim i političkim uvjetima. Bez obzira je li riječ o zemljama tržišnog gospodarstva ili onima koje još uvijek teže da budu tržišne, partnerstvo rezultira pozitivnim učincima (preduvjet za razvoj lučke djelatnosti, veća dostupnost dugoročnih izvora financiranja, rasterećenje proračuna, razvoj cjelokupne zajednice), a zasigurno je model koji ide prilog održivom razvoju luka u složenim gospodarskim uvjetima.

Ključne riječi: javno privatno partnerstvo, luke, razvoj

1. UVOD

Dugo se smatralo da je pomorstvo, a time i lučki sustavi i luke, tradicionalni sektor gospodarstva, nefleksibilni u implementaciji suvremenih trendova. Međutim, snažne promjene uzrokovane liberalizacijom i globalizacijom mijenjaju cjelokupni svjetski poslovni sustav, a time i pomorski gospodarski sustav koji poprima značajke visokoindustrijalizirane i tehničko-tehnološki napredne gospodarske grane, s ciljem postizanja optimalnih logističkih i ekonomskih efekata. Koncentracija različitih ekonomskih funkcija u lukama, težnja za većom dodanom vrijednošću, koncentracija prometa na manji broj HUB luka, uska specijalizacija, potreba za razvojem i implementacijom novih tehnologija, nove relacije u menadžmentu, novi organizacijski koncepti, nužno nalažu ulazak privatnog kapitala u taj tradicionalno javno financiran sektor, kako bi se osigurao dugoročni razvoj luka.

Kao svjetski trend, partnerstvo se pojavilo početkom devedesetih godina, kada luke teže održivosti vlastitog razvoja i jačanju konkurentne pozicije na svjetskoj pomorskoj sceni te se nametnulo kao značajno sredstvo ekonomije trećeg puta. Pojava i razvoj javno privatnog partnerstva upravo se temelji na nastojanju da se unaprijedi kvaliteta i raspoloživost roba i usluga, bez nametanja dodatnih poreza i sredstava za nove projekte iz proračuna javne vlasti.

Ovakav oblik financiranja primjenjuje se diljem svijeta, bez obzira je li riječ o razvijenim ili manje razvijenim zemljama ili regijama. Glavni svjetski polovi pomorske trgovine; Europa, Azija i Amerika pokazuju sličnost u primjeni partnerstva, međutim, povijesno utemeljeni razlozi pojave i implementacije partnerstva su različiti. Bez obzira na različitosti u primjeni po zemljama, javno privatno partnerstvo pokazalo se kao model primjenjiv u složenim gospodarskim uvjetima, kada luke teže postizanju optimalnih efekata. Kao glavne učinke primjene partnerstva u lukama, temeljem istraživanja, moguće je izdvojiti sljedeće; stvaranje preduvjeta za razvoj lučke djelatnosti, veća dostupnost dugoročnih izvora financiranja, rasterećenje proračuna javnih institucija te posljednje, ali možda najvažnije, razvoj cjelokupnog lokalnog i nacionalnog gospodarstva.

2. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO - SUVREMENI MODEL FINANCIRANJA LUKA

Snažne promjene u pomorstvu, koje su pretvorile pomorstvo u visoko industrijaliziranu i tehničko-tehnološki naprednu gospodarsku granu, nastupaju u posljednja dva desetljeća. Uviđa se da je pomorski promet najjeftinija grana prometa za prijevoz robe, a kada je riječ o prijevozu masovnih tereta ima monopolni položaj. Najveće promjene u pomorskom sustavu, kao i uopće u svjetskom poslovnom sustavu, izazvala su dva međusobno paralelna i ovisna procesa: globalizacija i liberalizacija.

Na ekonomsko-političkoj razini globalizaciju obilježavaju intenzivno povezivanje i razmjena među nacionalnim gospodarstvima te porast ekonomskih integracija koje stvaraju novu sliku svjetskog poslovnog sustava na prijelazu u treće tisućljeće. Sukadno tome, prisutnost globalizacije mijenja pomorsku važnost država u svijetu. Danas na pomorskoj sceni dominira Daleki istok, a ne samo Japan, Sjevernoamerički kontinent, a ne više samo SAD te Europa. U takvim uvjetima može se postaviti osnovno pitanje lučke problematike; *može li javna vlast efikasno odgovoriti na konkurentni pritisak globalizacije?* Globalizacija je vezana s rastom neoliberalne doktrine, a utjecaj na pomorstvo, a time i luke, očituje se u rastu privatnih udjela i kapitalnih ulaganja u lukama, privatizaciji i restrukturiranju pojedinih dijelova luke, potražnji za boljim menadžmentom koji će se orijentirati na lučke jezgrene (*core*) aktivnosti.

Nastavak i uključivanje procesa globalizacije i liberalizacije u lučki sustav, nužno nalaže i zajedničke smjernice razvitka svih svjetskih luka¹. Primjerice to su; koncentracija različitih ekonomskih funkcija u lukama i težnja za većom dodatnom vrijednošću (oplemenjivanjem

¹ Prilagođeno prema: Dundović, Č.: *Pomorski sustav i pomorska politika*, Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet Rijeka, Rijeka, 2003. str. 83-109.; *Developing Best Practice for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*, Ports, Asian Development Bank, 2000., www.adb.org.

i doradom robe), koncentracija prometa na manji broj većih luka (tzv. HUB luke), uska specijalizacija luka koja proizlazi isključivo zbog zahtjeva racionalnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju lukama, razvoj i implementacija novih tehnologija, informatička obrada podataka za cijeli lučki sustav, mogućnost elektroničke trgovine, nove relacije u menadžmentu, veća fleksibilnost zaposlenosti, novi organizacijski koncepti, strukturalni zahtjevi zaštite i očuvanja okoliša itd.

Između ostalog, što je i središnji interes proučavanja u radu, jedna od važnih smjernica razvitka luka je **novi pristup izvorima financiranja lučke infrastrukture**, koja je tradicionalno bila financirana iz javnih izvora. Takav novi pristup financiranju lučkog okruženja otvara put modelima i oblicima uspostave javno privatnog partnerstva. Koncept javno privatnog partnerstva pomak je unaprijed u odnosu na tradicionalni pristup financiranja u cijelosti iz javnih fondova (Keynes) ili potpune privatne kontrole (monetaristički pristup). Oba pristupa vrlo često ne funkcioniraju na optimalan način, glede društvenog interesa. Mogući društveni probitak iziskuje da se partnerstvo javnog i privatnog nametne kao rješenje za efikasnu upotrebu raspoloživih resursa, gdje se zadovoljavaju interesi i javnog i privatnog sektora kroz rast standarda i blagostanja građana i visoke stope povrata na uloženi kapital.

Pojava i razvoj javno privatnog partnerstva, kao dijela sadržaja održivog razvoja, temelji se na nastojanju da se unaprijedi kvaliteta i raspoloživost roba i usluga bez nametanja, u pravilu, dodatnih poreza i sredstava (fondova) za nove projekte. Cilj takvih projekata je da privatni sektor oblikuje, financira, gradi i upravlja projektima, a da zauzvrat, prisvaja pripadajući dio prihoda (profita) koji se ostvaruje.

Potreba da se poveća udio privatnog sektora u obavljanju lučkih usluga je nastala iz neefikasnosti da javni sektor ispunji sljedeće ciljeve²:

- osigura usluge koje su efikasne i troškovno efektivne sa stajališta lučkih korisnika te omogućiti realizaciju, permanentnost i efikasnost pojedinih lučkih usluga
- odgovori na nove izazove u rukovanju teretom nametnute suvremenim tehnološkim dostignućima
- odgovori na promjenjive zahtjeve korisnika luke
- omogućiti izbor i raznovrsnost usluga te stvori «zdravu» konkurenciju
- omogućiti dostatan kapital za investiranje u proširenje kapaciteta ili nove projekte te generira fondove nužne za investiranje
- omogućiti bolju fizičku i poslovnu povezanost sa kopnenim transportom
- stvori radnu disciplinu te pozitivno utječe na produktivnost rada.

U pravilu, može se zaključiti da postoje dva osnovna razloga «za participaciju privatnog sektora u upravljanju i financiranju luka»³. Prvo, snažan porast svjetske pomorske trgovine pretvorio je luke u čvorišta svjetske trgovine, što uvjetuje jaku i čvrstu povezanost s ostalim granama prometa, čime se stvara integrirani opskrbeni lanac. To dovodi do snažnog političkog

² Prilagođeno prema Juhel, M. H.: *Globalization, Privatization and Restructuring of Ports*, International Journal of Maritime Economics, Palgrave, vol.3. 2001., str. 139-174. i *Developing Best Practice for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*, op. cit., str. 34; www.adb.org,

³ Sommer, D.: *Private Participation in Port Facilities – Recent Trends*. Public policy for the private sector, note No. 193., September 1999.; <http://rru.worldbank.org/PPI/publications.asp>

pritisaka na lučku javnu vlast da poboljša operativnu efikasnosti, smanji lučke pristojbe i poveća uslužni kapacitet, kako bi luke održale visoku razinu konkurentnosti u svjetskom poslovnom sustavu i bile važna karika u transportnim mrežama svijeta. Drugo, zbog povećanja konkurentnosti, javlja se problem ekonomičnosti u otpremanju tereta, što lučke vlasti prisiljava na modernizaciju i unapređenje nivoa pružanja lučkih usluga, kako bi se na taj način udovoljilo zahtjevima širokih transportnih prekrcajnih lanaca. S većim brodovima, prednost kontejnerizacije, uvođenje sofisticiranih informatičkih sustava, teretne kontrole, kao i zahtjevi investiranja nalaze se izvan financijskih i upravljačkih mogućnosti javnih lučkih vlasti te se javlja potreba za partnerstvom privatnog i javnog sektora.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora u lučkom području javlja se u posljednjih dvadesetak godina. U pravilu, zemlje tržišnog gospodarstva, koncept javno privatnog partnerstva koriste odavno, iako i među takvim zemljama postoji različita praksa. U zemljama koje su devedesetih godina prošlog stoljeća krenule u tranziciju svog gospodarstva ovakvi modeli financiranja, kao što je javno privatno partnerstvo, relativna su novost u segmentu upravljanja i financiranja ne samo luka, već i drugih područja, gdje je povijesno prisutan javni sektor. Može se zaključiti da su zemlje, bez obzira na to bile one zemlje tržišnog gospodarstva ili one koje još uvijek teže da budu tržišne, različito pristupale primjeni ovog načina financiranja lučkog okružja.

3. PRIMJENA PARTNERSTVA U TRIPOLARNOM POMORSKOM SUSTAVU

Svjetska praksa u primjeni modela javno privatnog partnerstva najbolje se očituje ulaganjima privatnog sektora u lučki sustav. Do devedesetih godina prošloga stoljeća participacija privatnog sektora u upravljanju i financiranju luka bila je vrlo ograničena. U periodu od 1990. godine do 1998. godine u preko tridesetak zemalja realizirano je 112 projekata u vrijednosti od 9 biliona US\$. U istom razdoblju među ukupnim projektima partnerstva u sektoru transporta, morske luke rangirane su po broju projekata na drugom mjestu, a ukoliko je riječ o ukupnim investicijskim ulaganjima luke zauzimaju treće mjesto⁴. Stoga mnoge zemlje s entuzijazmom prihvaćaju ovakvu politiku javno privatnog partnerstva u razvoju luka s ciljem stimuliranja porasta efikasnosti, bržeg rasta ekonomije, reduciranja duga, konkurentnosti, porasta produktivnosti.

Glavni svjetski polovi pomorske trgovine; Europa, Azija i SAD pokazuju neke zajedničke karakteristike, ali i specifičnosti uspostave partnerstva.

3.1 EUROPA

U Europi se mogu izdvojiti mnogi primjeri partnerstva. S obzirom na kulturološke, povijesne i sociološke razlike postoji razlika među zemljama Europe. Primjerice, Francuska je sporo dozvoljavala uplitanje veće količine privatnog kapitala pa je u lukama dozvoljeno samo ograničeno partnerstvo, gdje je vlada u pravilu i dalje odgovorna za razvoj i upravljanje

⁴ Više o tome na: www.worldbank.org

lučkom infrastrukturom. Ovdje postoje privatni terminali rasutog tereta, od kojih je najveći žitni terminal u Ruanu, najvećoj luci žita u Europi, čije je upravljanje podijeljeno između javnog i privatnog sektora.

U Njemačkoj gradske uprave posjeduju luke. U skladu sa zakonskim propisima grad je odgovoran za razvoj, planiranje, izgradnju i održavanje lučke infrastrukture, uključujući obalu s dokovima te davanje u najam lučkog zemljišta i nadzor prometa brodova. S druge strane, privatni sektor je odgovoran za izgradnju pristaništa i suprastrukturu za sve poslove koji se obavljaju u lukama te za trgovinu i odnose s javnošću. Privatna poduzeća uključuju se u upravljanje lukom putem licitiranja najbolje i najpovoljnije ponude na javnoj dražbi.

Italija dopušta relativno slobodniji upliv privatnog kapitala u područje lučkog sustava. Tako je početkom devedesetih godina prošloga stoljeća, pod utjecajem zakonske reforme, privatiziran veliki broj terminala. Najčešće je vlasništvo podijeljeno između različitih grupa privatnih partnera, a zakonski je omogućena i daljnja koncesija nad privatiziranim terminalima. Tako se pojedina poduzeća nalaze i kao vlasnici terminala u jednoj luci, a istodobno mogu biti i koncesionari u drugim lukama, što stvara poprilično složenu mrežu upravljanja lukama⁵.

Reforma lučkog sustava Velike Britanije počela je za vrijeme Thatcherove politike kojom se propagirala denacionalizacija i opća privatizacija javnog sektora. Tako je tijekom 1983. godine započeo proces privatizacije 19 britanskih luka (npr. Felixstowe, Liverpool, Manchester) kojima upravlja novostvorena javna kompanija Associated British Ports (ABP). Ostale luke su ostale pod kontrolom «Trust Ports» i kao takve nisu ušle u proces privatizacije. Privatizacijom ABP luka država je ostvarila prihod od 80 mil funti, a otvorila je mogućnost novim izvorima kapitala i stvorene su pretpostavke za profitabilna ulaganja u lučki sustav. Pozitivni efekti privatizacije vide se u porastu cijene dionica na burzi koje su porasle sa 1,12 funti na 3,86 u periodu od 1983. do 1993. godine. Možda najvažniji pozitivan učinak privatizacije je revitalizacija lokalne i regionalne zajednice.

3.1.1 Azija

Globalizacija je imala veliki utjecaj na ulogu Azije u svjetskom poslovnom sustavu. Pred desetak godina azijske zemlje bile su šeste po svjetskom outputu, ali uz mobiliziranje velikih iznosa domaće štednje, privlačenjem privatnih kapitalnih investicija, praćenjem ekonomskih politika i slično predstavljale ¼ svjetskog GDP-a. Kao jedan od ključnih elemenata razvoja azijske pomorske regije⁶ upravo je bio priliv privatnog kapitala, gdje je više od 8 biliona \$ ušlo u modernizaciju i proširenje kapaciteta u istočnu i južnu Aziju, što je ključni element razvoja te regije.

Japanske luke su pod kontrolom lučke uprave, dok lučki razvoj i uspostavljanje lučkih pristojbi kontrolira Ministarstvo transporta. Infrastruktura je financirana kombinirano; djelomično od strane centralne, a djelomično od strane lokalne javne vlasti. Oblici partnerstva

⁵ Primjerice kontejnerski terminal luke Venecije je u vlasništvu privatnih poduzeća «Vencon» (47%) i «Sinport» (53%). Istodobno «Sinport» upravlja i kontejnerskim terminalom u Genovi, južnoeuropskoj kontejnerskoj HUB luci, koja je u vlasništvu grupe poduzeća «Grupo Inuestimenti Portuali».

⁶ To se odnosi na sljedeće azijske zemlje: Japan, Malezija, Singapur, Vijetnam, Tajland, Tajvan, Filipini, Koreja, Indonezija, Kina

mogu se pronaći u koncesijama⁷ koje lučka uprava daje privatnim kompanijama za upravljanje terminalima za specijalni teret. Lučka uprava također daje u najam i pozadinska područja privatnim poduzećima za obavljanje poslova rukovanja teretom. Lučke operacije ostvaruju se i privatnim štivadoring poduzećima, od kojih su mnoga u vlasništvu brodarara. Privatna poduzeća pružaju i usluge pilotaže, skladištenja, tegljenja i rukovanja teretom i opremom.

Luka Singapore je najveća i najefikasnija javna luka u svijetu. U posljednja dva desetljeća veliki naponi menadžmenta doprinose povećanju radne produktivnosti. Usprkos njihovoj efikasnosti, kvaliteti pružanja usluga, profitabilnosti i pravovremenom investiranju u nove kapacitete, 1996 godine, lučka je uprava pretvorena u poduzeće s planom prodaje dijela dionica na burzi vrijednosnih papira. Luka i dalje trenutno nastavlja biti *Operating* luka, gdje samo neke poslove vezane za brodski teret obavljanju privatne kompanije, ali lučka uprava ne daje u najam svoju kontejnersku opremu. Na taj se način razvija koncept «virtualnih» terminala, što zahtjeva od brodarara usku specijalizaciju za određene vrste usluga i opskrbljenost broda potrebnom opremom.

Orijentacija Malezije na “novu ekonomsku politiku” pokrenula je korake za reduciranje veličine i uloge javnog sektora, upravo kroz modele javno privatnog partnerstva i privatizacije. Tzv. “5 Malezijskim planom”, među prvima u tom programu započela je privatizacija luke Kelang kao jedne od 7 najvećih glavnih luka Malezije. Unatoč visokoj performansi rada i rasta, postojala su ograničenja u efikasnosti i troškovnoj efektivnosti. Pojava konkurencije u lučkoj industriji dovela je do prodaje jednog dijela vlasništva luke privatnom sektoru, što je započelo pilot projektom privatizacije kontejnerskog terminala luke 1985. godine. Između mnogih početnih opcija izabran je jedan hibridni model privatizacije⁸. Ovaj primjer je Svjetska banka ocijenila izvrsnim.

3.1.2. Sjedinjene američke države

Lučki sustav u Sjedinjenim Američkim Državama vrlo je specifičan u odnosu na ostale pomorske polove svijeta. Početkom 20. stoljeća utemeljena je lučka uprava kojoj nije bila funkcija samo upravljati lukom već i razvijanje i uspostavljanje lučkih aktivnosti koje su date na upravljanje privatnom sektoru. Tako se već dosta rano moglo naići na različite oblike partnerstva u lukama SAD-a. Vrlo je velik utjecaj privatnog sektora u lučkoj industriji, a to se može prepoznati u činjenici da su luke svrstane u tri različite kategorije: *landlord*, *operating* i *ograničena operating* luka. Kod tipa *landlord* luka, suprastruktura i poslovi rukovanja teretom dati su privatnom sektoru na upravljanje (najčešće brodarima ili privatnim tvrtkama za rukovanje teretom) kroz najam ili koncesije. Gotovo polovica luka u SAD-u ustrojena je na ovom principu. U slučaju *operating* luka, isti poslovi isključivo su dati na upravljanje lučkim upravama. *Ograničena operating* luka predstavlja hibridni model upravljanja.

Međutim, uslijed procesa globalizacije Sjevernoamerički kontinent gubi na svojoj pomorskoj važnosti. Primjerice luka New York koja je 70-tih godina prošlog stoljeća bila prva

⁷ Takvi terminali su u koncesiji brodskih kompanija npr. Sealand, Maersk, Evergreen i međunarodnih operatera npr. Hong Kong International Terminals, P&O te lokalnih vlasti i lokalnih partnera.

⁸ Više o tome Hashir, H., A.: *Public and Private Partnership in Port Development: The Case of Port Klang*. Ports as Nodal Points in a Global Transport System, Proceedings of Pacem in Maribus XVIII, Editor: Dolman A.J., Ertinger, J.V., International Ocean Institute, August, Malta, 1990

luka svijeta u prekrcaju tereta, danas ne bilježi zavidnu poziciju. Slabe financijske performanse mnogih američkih luka, loša kopnena povezanost, kao i loša financijska slika državnih i lokalnih vlasti, općenita regionalna deindustrijalizacija, aprecijacija vrijednosti dolara 90-tih godina, sve jača europska i azijska konkurencija predlaže još jači upliv privatnog sektora u lučki sustav, kroz transfer odgovornosti i imovine privatnom sektoru.

3.2 ZAJEDNIČKE KARAKTERISTIKE EUROPE, AZIJE I AMERIKE U PRIMJENI PARTNERSTVA

Iako postoje određene političke, ekonomske, sociološke i kulturne specifičnosti implementacije modela javnog privatnog partnerstva na području Europe, Azije i Amerike, na temelju istraživanja može se zaključiti da sve zemlje taj pomak k "privatizaciji" vode u smjeru jasne alokacije odgovornosti za obavljanje pojedinih segmenata lučkih usluga između privatnog i javnog sektora, što je prikazano na tablici 1.

Tablica 1.: Pregled raspodjele odgovornosti za obavljanje lučkih usluga

<i>Privatni sektor</i>	<i>Lučka uprava</i>	<i>Država</i>
Rukovanje teretom i skladištenje	Planiranje razvoja luke	Pilotaža
Konsolidacija i pakiranje robe	Nabava infrastrukture	Izgradnja infrastrukture
Održavanje opreme	Tehnička regulacija	Vlasništvo zemljišta
Održavanje suprastrukture	Sklapanje ugovora	Kontrola prometa brodova
Nabava pokretne opreme	Pilotaža	Navigacija
Održavanje i zaštita terminala	Vlasništvo zemljišta	Zaštita okoline i druge
Usluge priveza	Kontrola prometa brodova	sigurnosne mjere
Tegljarenje	Navigacija	Ekonomska regulacija i
Nabava nepokretne imovine	Zaštita okoline i druge	mjere lučke politike
Voda, struja	sigurnosne mjere	Administracija
Osiguranje	Tegljarenje	Cestovna i željeznička
	Nabava nepokretne imovine	povezanost
	Voda, struja	
	Osiguranje	

Izvor: Preuređeno prema *Developing Best Practice for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*, Ports, Asian Development Bank, 2000., Appendix 2, str. 2., www.adb.org.

Nadalje, za mogućnost provedbe partnerstva te jasne alokacije odgovornosti za pojedine lučke komponente, nužno je proces uspostave partnerstva podijeliti u tri faze.

Prva je *institucionalna reforma* koja ima za cilj podići efikasnost i unaprijediti kvalitetu usluga menadžmentom koji je više okrenut potrebama korisnika, a nužno ne podrazumijeva i promjenu menadžmenta. Ovakva reforma podrazumijeva *decentralizaciju* nacionalnog lučkog sustava, dajući financijsku i operativnu autonomiju individualnoj luci, *regulaciju* koja ne podrazumijeva samo sigurnosnu zaštitu i zaštitu okoline, nego i poticanje zdrave konkurencije te određivanje cijena, *komercijalizaciju* koja počinje s uvođenjem jasnih financijskih ciljeva kao što je profitabilnost i orijentacija menadžmenta na krajnjeg korisnika usluga, *poboljšanje strukture kapitala* kroz komercijalne zajmove, obveznice, projektno

financiranje te *promjenu vlasničke glavnice*, gdje javni sektor najčešće ostaje djelomični vlasnik. Druga faza je **oslobađanje javnog sektora od određenih usluga i imovine**, kada se one daju privatnom sektoru na privremeno ili trajno korištenje, s ciljem pozitivnog utjecanja na rast i razvoj lučkog sustava. To zahtijeva i ostvarenje niza podciljeva u funkciji rasta i razvoja, a često se u praksi postiže različitim tipovima ugovora između javnog i privatnog sektora⁹. Treća faza je **investiranje u nove objekte i usluge** od strane privatnog kapitala čime je dodijeljena efektivna kontrola cjelokupne imovine bilo ograničeno ili trajno.

Potrebno je naglasiti da se u svijetu prepoznaju različiti oblici partnerstva. Pri zacrtanim općim i posebnim ciljevima, razvijene su strategije koje omogućuju ostvarenje tih ciljeva kroz primjenu modela javno privatnog partnerstva. Pregled ciljeva partnerstva javnog i privatnog sektora prikazan je u tablici 2.

Tablica 2.: Ciljevi partnerstva javnog i privatnog sektora

Opći cilj	Posebni ciljevi	Strategija za realizaciju ciljeva
Privatizacija	Cjelokupna politika vlade za pretvorbom državnih kompanija u privatni sektor	Koncesija nad lučkim terminalima Kupnja vlasničkog udjela kroz prodaju imovine ili dokapitalizacija prodajom dionica
Povećanje efikasnosti	Povećano korištenje i protok lučke imovine Unapređenje troškovne kontrole i izrada budžeta	Prepuštanje privatnim kompanija poslove rukovanje teretom i opremom, najam skladišnih prostora i koncesija nad terminalima Komercijalizacija menadžmenta
Marketing lučkih usluga	Efikasna promocija lučkih usluga na globalnom tržištu	Najam i koncesija terminala brodarima i međunarodnim operaterima
Pribavljanje kapitala	Pristup privatnom kapitalu i razvoj atraktivnih financijskih projekata na tržištu	Prodaja imovine Koncesija lučkih terminala Dokapitalizacija prodajom dionica
Uvođenje privatnog menadžmenta	Smanjenje političkog pritiska na menadžment Usavršavanje lučkih menadžera Poticanje motiviranosti za rad	Udruživanje različitih lučkih usluga Komercijalizacija lučkog menadžmenta Menadžerski ugovori Najam skladišnih prostora Koncesija lučkih terminala
Unapređenje odnosa sa zaposlenima	Uvođenje <i>Human Resource Management</i> -a Nagrađivanje dobro obavljelog rada	Privatne kompanije za obavljanje poslova rukovanja teretom Koncesija lučkih terminala

⁹ Primjerice, koncesija kao tip ugovora omogućava realizaciju sljedećih ciljeva: unapređenje operativne efikasnosti, ubrzani prometni rast, privlačenje privatnih investicija, smanjenje javnog deficita, smanjenje javnog utjecaja, promjenu politike zaposlenih i menadžera, promoviranje javnog vlasništva.

Decentra- lizacija luka	Prezentacija široj javnosti Mobilizacija poduzetničkih talenata	Udruživanje i stvaranje podružnica Koncesija lučkih terminala
Promocija javnog vlasništva	Povećanje udjela javnog vlasništva Povećati tržišnu kapitalizaciju	Dokapitalizacija prodajom dionica Koncesija lučkih terminala kompanija javnog vlasništva
Povećanje participacije korisnika	Povećanje uloge broдача, vlasnika tereta u luci, kopnenih prijevoznika i logističkih kompanija u obavljanju lučkih usluga	Najam pristaništa i skladišnih prostora Koncesija lučkih terminala korisnicima lučkih usluga
Smanjenje javnog deficita	Smanjenje deficita prodajom javne imovine Smanjenje kapitala	Prodaja javne imovine Prodaja udjela u vlasničkoj glavnici
Promjena politike zaposlenika	Zapošljavanje djelatnika iz javnog u privatni sektor	Deregulacija usluga rukovanja teretom Prijenos odgovornost na privatni sektor Koncesija lučkih terminala
Smanjenje uloge javnog sektora	Smanjivanje lučke birokracije Reduciranje odgovornosti za umirovljenike	Institucionalna reforma lučke uprave i komercijalizacija menadžmenta

Izvor: prilagođeno prema *Developing Best Practice for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*, Ports, Asian Development Bank, 2000., Appendix 6, str. 1.; www.adb.org.

Zaključno, za svaku lučku komponentu, postoje različite mogućnosti javno privatnog partnerstva. Najbolja praksa u zemljama Europe, Azije i Amerike ostvaruje se kroz:

- "landlord" model koji predstavlja najbolju organizacijsku strukturu koja promovira participaciju privatnog sektora zbog mogućnosti uspostavljanja različitih oblika i modela javno privatnog partnerstva, gdje je jedina odgovornost javnog sektora vlasništvo zemljišta,
- najam postojećih kapaciteta s relativno kratkoročnim sporazumima koji dopuštaju reorganizaciju i unapređivanje produktivnosti. Posljedično tome, ugovori o koncesiji se primjenjuju kako bi dugoročno potaknuli privatni sektor za investiranje u dodatne kapacitete,
- prijenos odgovornosti na privatni sektor koji može biti postignut kroz deregulaciju i otvorenu konkurenciju ili kroz dobre ugovore, uključujući one menadžerske, kapitalni lizing, koncesije, prodaju imovine i prava na upravljanje te podjelu komercijalnog rizika privatnom sektoru, dok se o drugim rizicima može pregovarati ovisno o tome koja strana ima najbolje mogućnosti za izbjegavanje rizika,
- specijalizaciju javne vlasti za planiranje, strukturiranje, reguliranje te specijalizaciju privatnog sektora za menadžment, investiranje, gradnju i financiranje,
- javna investiranja koja su i dalje nužna u području bazne infrastrukture, kako bi pripomogle privatnom sektoru. Takvim ulaganjima stvaraju se ulazne barijere novim konkurentima za obavljanje određenih lučkih usluga,

- tržišno reguliranje kao najbolju formu tarifnog sistema. Ukoliko to nije moguće, potrebno je kroz ugovorne uvjete identificirati nekonkurentne usluge, postaviti maksimalne tarife i načine njihove promjene te utvrditi arbitražne postupke za diskriminaciono ponašanje,
- razvijenost dugoročnih domaćih financijski izvori ukoliko se želi promocija privatnog domaćeg kapitala, a ona je uvijek poželjna.

4. POZITIVNI UČINCI JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

Analiza mogućih učinaka primjene modela javno privatnog partnerstva u svojstvu dugoročnog razvoja luka u svjetskom poslovnom sustavu obuhvaća više pristupa koji se ukratko obrazlažu u nastavku.

4.1 STVARANJE PREDUVJETA ZA RAZVOJ LUČKE DJELATNOSTI

Po svojoj suštini modeli povezivanja javnog i privatnog sektora na području lučkih djelatnosti trebaju afirmirati dva bitna sadržaja. S gledišta javnog interesa potrebno je osigurati što bolje obavljanje lučkih djelatnosti, u smislu povećanja efikasnosti i produktivnosti, boljeg menadžmenta radi dugoročnog razvoja luka te konkurentne održivosti u svjetskom poslovnom sustavu. S gledišta privatnog interesa potrebno je osigurati sve prednosti (motive, ciljeve) privatnog poduzetništva koji se ne mogu ostvariti angažiranjem samo javnog sektora. Privatni sektor daje javnom kadrovsku, operativnu, komercijalnu, financijsku, marketinšku i menadžersku podršku. Upravo povezivanje javnog i privatnog sektora, u neki od oblika ili modela javno privatnog partnerstva, omogućava afirmiranje prethodno navedenih sadržaja čime se stvaraju preduvjeti za razvoj kvalitetne lučke djelatnosti.

4.1.1 Veća dostupnost dugoročnih izvora i primjena drugih oblika financiranja

Model javno privatnog partnerstva može u značajnoj mjeri povećati dostupnost izvora dugoročnog financiranja, odnosno financiranja investicija. Luke u javnom vlasništvu vrlo teško i ograničeno mogu pristupiti izvorima dugoročnog financiranja. Najznačajnija je promjena u slučaju izravnog ulaganja privatnog sektora u lučko poduzeće, posebno ukoliko je riječ o investicijskom ulaganju. Tako se primjerice u slučaju dokapitalizacije i prodaje vlasničkog udjela strancima, istodobno može izvršiti investicijsko ulaganje i ostvariti kooperacija privatnog i javnog. To upućuje na znatno povećanu mogućnost izravnih stranih ulaganja, što je puno kvalitetniji odnos od primjerice kreditnog zaduženja jer rizik investicije ne nosi više samo javni, već i privatni sektor. Angažiranje privatnog sektora podrazumijeva i čitav niz mjera i poteza poduzetničkog karaktera koji se "moraju" odraziti i na osposobljenost luka na traženje što boljih uvjeta i oblika izlaska na tržište kapitala. Vjerojatno, još važnije je istaknuti (u određenom razdoblju) osposobljavanje lučkih poduzeća, u smislu stvaranja vlastite akumulacije koja s amortizacijom može činiti optimalan ili značajan udio u financiranju investicija.

4.1.2 Rasterećenje proračuna javnih institucija

Aspekt proračuna javnih institucija također je posebno značajan učinak mogućih modela javno privatnog partnerstva. Naime, država kao većinski vlasnik dužna je odvajati proračunska sredstva za financiranje razvoja lučke djelatnosti. Stoga je realno očekivati da modeli ostvarivanja zajedničkog interesa javnog i privatnog sektora rezultiraju oslobađanjem Proračuna pritiska ili tereta izdavanja garancija za povrat kredita, financijskih potpora ili eventualnog pokrivanja gubitaka. S druge strane, određena oslobođena sredstva ili potencijal javnih institucija sada se mogu usmjeriti na druge projekte od značaja za cjelokupno stanovništvo, primjerice, projekti lokalnih ili regionalnih prometnica na kojima neće postojati sustav izravne naplate, projekti uređenja javnih površina, programi iz područja školstva, sporta, kulture i slično.

Dugoročno ulogu javnih institucija, kao većinskih vlasnika, treba shvatiti kao prijelaz ka sustavu koji će minimizirati njihovu ulogu, ali ne i sasvim isključiti u smislu financiranja ulaganja u objekte infrastrukture koja će biti u funkciji bitnog i trajnog unapređenja luke i cijelog gospodarstva.

4.2 RAZVOJ LOKALNOG I NACIONALNOG GOSPODARSTVA

Partnerstvo nosi tržišni princip poslovanja i mogućnosti realizacije velikih infrastrukturnih projekata. Takve velike investicije otvaraju prostor za novo zapošljavanje djela stanovništva i aktiviraju čitav niz domaćih poduzeća, a sama luka je veliki regionalni potrošač. Takvim djelovanjem moguće je ekonomski pokrenuti i oživjeti cjelokupnu lokalnu i regionalnu zajednicu, čime se opet pridonosi boljem standardu stanovništva.

Svaka prekrkana tona tereta u luci direktno se reflektira na nacionalno gospodarstvo i donosi prihod nizu poslovnih subjekata u zemlji i inozemstvu. Stoga je planiranje investicija i razvoja luke osnova za uspješan razvitak luke i čitavoga zaleđa. Nije na odmet spomenuti multiplikativni efekt od prekrcaja tereta u luci, koji iznosi oko devet puta više koristi nego sama luka. Ako, primjerice, luka po toni tereta zaradi 10 dolara, onda nacionalno gospodarstvo na tome zaradi 90 dolara. U trenutku stvaranja jakih ekonomskih integracija, snažne ekonomske političke i socijalne povezanosti među zemljama, ukidanjem granica, uklanjanjem carinskih i necarinskih barijera, multiplikativni efekti prekrcaja tereta prelaze granice nacionalne privrede te potiču razvoj supranacionalnog gospodarstva.

5. ZAKLJUČAK

Najveće promjene u pomorskom sustavu izazvala su dva međusobno paralelna i ovisna procesa: globalizacija i liberalizacija. Pod utjecajem ovih procesa, već od početka osamdesetih godina prošlog stoljeća mnoge su zemlje uvele temeljite promjene u svoj lučki sustav. To je dovelo do novog modela financiranja luka - javno privatnog partnerstva.

Partnerstvo se javlja kao funkcija povijesnog, ekonomskog, socijalnog i političkog konteksta te je njegova primjena moguća na svim razinama gospodarstva. Nastaje udruživanjem kapitala u područjima gdje je javni kapital nedostatan za financiranje većih investicijskih aktivnosti, a za prevladavanje nedostataka kapitala javlja se privatni interes kao

partner javnom sektoru. Praksa pojedinih zemalja, bez obzira na to bile one zemlje tržišnog gospodarstva ili zemlje koje još uvijek teže da budu tržišne, pokazuje različit pristup primjeni ovog novog načina financiranja lučkog okružja.

Potreba za participacijom privatnog sektora u lukama značajno je porasla u proteklom desetljeću, rukovođena općim trendovima u sektoru transporta te novim saznanjima o ulozi javnog sektora. Danas, najveće i najefikasnije luke u svijetu su i dalje javne luke, ali samo nekolicinom upravlja javni sektor. Upravo u nemogućnosti ostvarenja svojih ciljeva luke su se okrenule privatnom sektoru kao partneru u financiranju i upravljanju, na što ukazuju brojni primjeri u svijetu.

Održivost pristupa financiranja javno privatnim partnerstvom, nije samom sebi svrha. Primjena tih modela u lučkom sustavu rezultira različitim učincima. Stvaraju se preduvjeti za razvoj kvalitetne lučke djelatnosti, veća je dostupnost dugoročnih izvora financiranja, a omogućeni su i drugi oblici financiranja. Važan je učinak rasterećenje proračuna javnih institucija koje sudjeluju u financiranju luka. Dugoročno njihovu ulogu, kao većinskih vlasnika, treba shvatiti kao prijelaz ka sustavu koji će minimizirati njihovu ulogu. Možda najznačajniji učinak je razvoj lokalnog i nacionalnog gospodarstva, a pojačanom integracijom među zemljama i uslijed snažne političke, gospodarske i socijalne povezanosti uočljiv je i učinak na supranacionalno gospodarstvo, čime se podiže kvaliteta i standard cjelokupne zajednice i regije.

LITERATURA:

1. *Developing Best Practice for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*, Ports, Asian Development Bank, 2000., www.adb.org,
2. Dundović, Č.: *Pomorski sustav i pomorska politika*, Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet Rijeka, Rijeka, 2003.
3. Hashir, H., A.: *Public and Private Partnership in Port Development: The Case of Port Klang*, Ports as Nodal Points in a Global Transport System, Proceedings of Pacem in Maribus XVIII, Editor: Dolman A.J., Ettinger, J.V., International Ocean Institute, August, Malta, 1990
4. Juhel, M. H.: *Globalization, Privatization and Restructuring of Ports*, International Journal of Maritime Economics, Palgrave, vol.3. 2001., str. 139-174.
5. Kesić, B.: *Ekonomika luka*, Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet Rijeka, 2003.
6. Montenegro, L.: *The Economic aspect Within The Enabling Mix of Public Private Partnerships*, Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix, Sheffield Hallam University Press, 2000.
7. Sommer, D.: *Private Participation in Port Facilities – Recent Trends*, Public policy for the private sector, note No. 193., September 1999.

Summary

**THE USE OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP MODEL
IN PORT DEVELOPMENT**

The aim of this paper is to point out the importance and the significance of ports financing - public private partnership. In the last twenty years, under the influence of the process of liberalization and globalization, the concept of partnership, more exactly the entry of private capital investments in the traditionally publicly financed sector, is becoming the prerequisite of preserving financed port grown up and development on the global market. In its essence the concept of partnership has to affirm two basic contents; from the public interest point of view it is necessary to insure in the best possible way the realization of port activities (efficiency, productivity increase, better management, competition increase), and from the private point of view it is necessary to insure all the private business advantages, motives and aims. The experience of European, Asian and American countries points out many similarities in the application of this type of financing port activities, but also some specific characteristics originated by different historical, cultural, economic and political conditions. Disregarding the discussion about countries of market economy or the ones aspiring to become such, the partnership results with positive effects (prerequisite for the port activity development, better access to long term financing sources, budget relieving, whole community development), and it is certainly the model that favours the port sustainable development in complex economic conditions.

Key words: public private partnership, ports, development

*Faculty of Maritime Studies Rijeka
Studentska 2, 51000 Rijeka
Croatia*