

INSTITUCIONALNI FAKTORI REFORME NAPREDNIH MORSKIH LUKA
INSTITUTIONAL FACTORS OF REFORMS IN ADVANCED SEA PORTS

*Nikša Grgurević*¹

JEL Classification: Q54; C44

Original Scientific Paper

Primljeno / Received: September 01, 2017

Prihvaćeno / Accepted: October 20, 2017

Sažetak

Evolucija institucionalnih okvira morskih luka pruža osnovne odrednice i konceptualni okvir za definisanje odgovarajuće uloge javnog i privatnog sektora, tj. njihovog partnerstva u upravljanju lukama. Identifikacija relevantnih institucionalnih faktora, promjena i odnosa u naprednim morskim lukama podrazumijeva prikaz konkretne politike primjene opšteg institucionalnog okvira i konkretnih institucionalnih rješenja. Cilj ovog rada je da utvrdi osnovne oblike mješovitih institucionalnih aranžmana i dokaže hipotezu o dominaciji institucionalnog pluralizma u razvijenim i naprednim morskim lukama.

Ključne riječi: *institucije, morske luke, javno-privatno partnerstvo, institucionalni pluralizam*

Abstract

The evolution of institutional framework of the seaports provides the basic determinants and conceptual framework for defining the appropriate role of the public and private sectors, and their partnership in port management. Identification of relevant institutional factors, changes and relationships in advanced seaports implies the presentation of a specific policy for the application of the general institutional framework and concrete institutional solutions. The aim of this paper is to establish the basic forms of mixed institutional arrangements and to prove the hypothesis on dominance of institutional pluralism in developed and advanced seaports.

Key words: *Institutions, Seaports, Public-Private Partnership, Institutional Pluralism.*

¹ Univerzitet Adriatik Bar, Fakultet za menadžment Herceg Novi.

1. UVOD

Termin reforma luka podrazumijeva promjenu institucionalne strukture poslovanja luke i mnogo veće učešće privatnog sektora u eksploataciji i finansiranju lučkih objekata, terminala i usluga. Ona rezultira u promjeni odnosa između javnog i privatnog sektora. Sve više se mijenja ne samo poslovno, nego i institucionalno okruženje u kojem djeluju morske luke. Strategije reformi morskih luka mogu biti razne: modernizacija lučke uprave i menadžmenta, liberalizacija ili ukidanje lučke usluge, komercijalizacija, korporatizacija i privatizacija. Svaka od navedenih opcija može biti jednako validan i uspješan oblik lučke reforme. Evropske luke su napravile značajan napredak ka razvoju javno-privatnog partnerstva. Koncept landload luke je djelovao kao povezujući za mnoštvo privatnih koncesija. Uočljiva je sve veća podjela između lučke infrastrukture i usluga, delegacije vlasti u autonomnim lučkim upravama, alternativnih oblika učešća privatnog sektora u lukama i industrijske koncentracije. Uprkos toj rastućoj ulozi privatnih angažmana u lučkom razvoju, javna intervencija je i dalje značajna. Procjenjuje se da se 90% pomorske trgovine u EU odvija u lukama u kojima su investicije i druge politike i upravljačke odluke u različitoj mjeri, zavisne, ili su bar pod uticajem javnog sektora.

Za razliku od evropskih luka velika dostignuća u razvoju Kineskih morskih luka koja su ostvarena posljednjih decenija rezultat su prvenstveno institucionalnih reformi. One su omogućile modernizaciju morskih luka, privlačenje stranih investicija iz diverzifikovanih izvora finansiranja, širenje lučke infrastrukture, uvođenje napredne tehnologije i menadžmenta za unapređenje efikasnosti. Kina je ostvarila mnoge institucionalne i ekonomske reforme u svojoj lučkoj industriji u posljednjih 30-tak godina. Njen regulatorni (upravni) sistem je prošao kroz tri razvojne faze: centralizacija (prije 1984. godine), poludecentralizacija (poslije 1987. godine) i decentralizacija (poslije 2002. godine). U realizaciji lučke decentralizacije značajnu ulogu je imala diverzifikacija svojinskih prava. Za postizanje visokih protoka u Kineskim morskim lukama bilo je potrebno ispuniti najmanje dva uslova: uložiti ogromnu količinu kapitalnih investicija za povećanje lučke infrastrukture i proširenje lučkih operacija, uz prateće unapređenje ekonomske efikasnosti lučke privrede. I pored nesumnjivih razlika u pogledu fizičkih, infrastrukturnih, organizacionih, administrativnih i institucionalnih specifičnosti, u naprednim morskim lukama dominira standardizovana institucionalna struktura, koju čine centralna tijela na ministarskom nivou, lučke vlasti i privatni operatori.

2. KOČIONI FAKTORI INSTITUCIONALIZACIJE NAPREDNIH MORSKIH LUKA

Jedna od opštih posljedica institucionalnih i organizacionih reformi morskih luka u EU je bila redefinisanje uloge i operativnih modaliteta lučke vlasti. Taj javni organ je stvoren od strane države da reguliše luke. Lučke kapetanije se deklarišu kao „demokratske“ organizacije sa predsjednikom imenovanim od strane institucija koje su zadužene za to (najčešće državne), ali takođe mogu biti regioni kada su

luke decentralizovane (npr. u Francuskoj), ili autonomne zajednice za luke od opšteg interesa (npr. u Španiji). Da bi donosio strategijske odluke u vezi razvoja luke, predsedavajući naginje ka zajedničkom „administrativnom savjetu“, koji je sastavljen od predstavnika institucija za koje su odgovorni (država, regija), drugih lokalnih vlasti, profesionalnih kategorija koji rade u luci i zaposlenih i dokera. To je zajednički organ koji je suštinski demokratski - svaki predstavnik ima glas i odluke se donose većinom (Foulquier & Maugeriz, 2012, p. 33). Predsjednik lučke vlasti ima ulogu pilota lučkog upravljanja, odnosno omogućuje saradnju i debate između svih dijelova lučkog administrativnog savjeta, u cilju razrade i usvajanja konsenzusa po pitanju pravila i procedura koje treba da budu u funkciji razvoja luke. Međutim, efikasnost ove organizacije je veoma neizvjesna. Jer, lučka demokratija se suočava sa dosta teškoća. Lučka vlast nema finansijska sredstva za implementaciju navedenih savjetodavnih odluka. Zato oni zahtjevaju da se konkretizuje finansiranje od strane države ili iz odgovarajuće nacionalne agencije za finansiranje. Lučka uprava nema finansijsku (investicionu) autonomiju i zbog toga nema autonomiju u odlučivanju.

Luka i njena administracija su decentralizovani, ali tijelo koje donosi odluke (i strategijsko planiranje) je centralizovano. Ovaj problem možemo povezati s jednom od neobičnosti koja je prisutna u instituciji lučke vlasti. Naime, država je svuda zadržala vlasništvo nad zemljištem. Mnogi autori postavljaju pitanje: zašto to nije preneseno na lučke vlasti? Kad drži vlasništvo nad pomorskim javnim domenom, država želi da izbjegne teškoće vezane za upravljanje lučkom djelatnošću i da maksimalno iskoristiti pomorski javni domen. Država tako ima kontrolu nad zemljom, što je skoro svuda slučaj, osim u Engleskoj. Na taj način, ona utiče da planiranje razvoja odražava opšti interes, ali ostvaruje i anuitet koji se maksimizira i koji rezultira velikim sredstvima, koja se koriste izvan lučkog sektora.

Postoji i problem funkcionalne saradnje institucionalnih aktera, kao što su države, lokalne vlasti i/ili drugi akteri u saobraćaju (drumski, željeznički ili riječni). U mnogim slučajevima, luke koje su bliske jedne drugima su rukovođene od strane različitih lučkih vlasti, koje ne koordiniraju svoje odluke, a čak se pojavljuje i ideja međusobnog „konkurisanja“ (Lacoste & Gallais-Bouchet, 2012). Najgore je kad ne postoji subjekat koji spaja sve strane angažovane u transregionalnom sistemu luka i logistike. Lučke kapetanije funkcionišu u vakuumu, u okviru svojeg državnog obima vlasništva, dok inter-modalni koridori povezuju više luka na istoj obali, pa moraju biti prilagođeni i finansirani od strane nekoliko lokalnih i regionalnih vlasti u istom transregionalnom nivou. Zbog toga se sprovodi reforma u francuskim lukama u dijelu institucionalizacije inter-lučke saradnje. Mnogi autori s pravom smatraju da razmatrani sistem ne treba nametati, nego treba inicirati i razvijati kulturu dobrovoljne saradnje.

Treći problem je superpozicija starateljstva nad lukom, koja je izvor mnogih sukoba između lučke vlasti, pomorskog prava, poslovnog prava, zdravlja i bezbjednosti vlasti, carine itd. Upravljanje lukama se više bavi mikro propisima. Smatra se (Ibid.) da stvaranje privatne lučke vlasti i/ili integracija predstavnika lokalnih

vlasti i logistike ne može eliminisati navedeni problem. Kad je u pitanju posjed, tj. odnos snaga između lokalnih i nacionalnih vlasti, značajno je istaći da su one uvijek kontaminirane izbornim pitanjima, sukobima interesa između regulišućih aktera i predstavnika kompanija. Naravno, za sve institucionalne i organizacione reforme zajednički je još jedan problem, koji je povezan s mogućnošću usaglašenosti navedenih reformi s resursnim mogućnostima morskih luka (od finansijskih do kadrovskih). Zbog toga mnoge reforme nijesu do kraja uspjele, a neke nijesu rezultirale ni približno ambicioznim očekivanjima.

3. ALTERNATIVNI MODELI LUČKOG VLASNIŠTVA S ASPEKTA AKTIVNOSTI I FUNKCIJE U LUČKOJ INFRASTRUKTURI USLUGA

U lučkom sektoru postoje različite vrste alternativnih modela lučkog vlasništva i institucija (Baird, 1997; Goss, 1990; Liu, 1992). Neke luke su u vlasništvu i pod kontrolom centralne vlasti, dok se druge suočavaju s više decentralizovanim sistemom pod vlasništvom lokalne samouprave. Tu spadaju i rijetke morske luke koje u potpunosti posluju u privatnom vlasništvu ili su u vlasništvu nevladinih subjekata, koji su uključeni u različite proizvodne i uslužne delatnosti (tabela br.1).

Tabela br. 1: Lučke aktivnosti i funkcije koje služe kao kriterijum za diferencijaciju alternativnih modela vlasništva

<i>Funkcije</i>	<i>Aktivnosti</i>
Regulacija	Primjena zakona i pravila u cilju olakšavanja i regulisanja
Landlord	Upravljanje nekretninama uključujući lučku
Planiranje i marketing	Strategijsko i dugoročno planiranje za zakup terminala i koncesije i kapitalne investicije za infrastrukturu i supers-
Lučke	Dodjela vezova i koordinacija usluga koje se odnose
Terminalske operacije / Rukovanje teretom	Ukrcaj i iskrcaj brodova, skladištenje i međulučki saobraćaj
Pomoćne usluge	Tegljenje, zaštita od požara, popravke itd

Izvor: Cheon, 2007, p. 36.

Često su različiti subjekti uključeni u gore navedena tijela, tako da su institucionalni kriterijumi pomiješani (podložni su promjenama). Ako je određen nivo državnih službi ili lučkih vlasti odgovoran za glavne djelove i poslove, onda se to smatra glavnim organom upravljanja luke. Institucionalna analiza i istraživanje sprovedeno u ovom radu ima zadatak da identifikuje postojanje granica između različitih subjekata u luci i da bliže definiše u koje vrste institucija spada menadžment luka. Sve te institucije se u literaturi klasifikuju u šest osnovnih kategorija, i to na osnovu kriterijuma tzv. institucionalnih sličnosti svjetskih morskih luka:

- nacionalna vlada (ili nacionalne lučke vlasti),
- država ili pokrajinska vlada (ili državna lučka vlast),

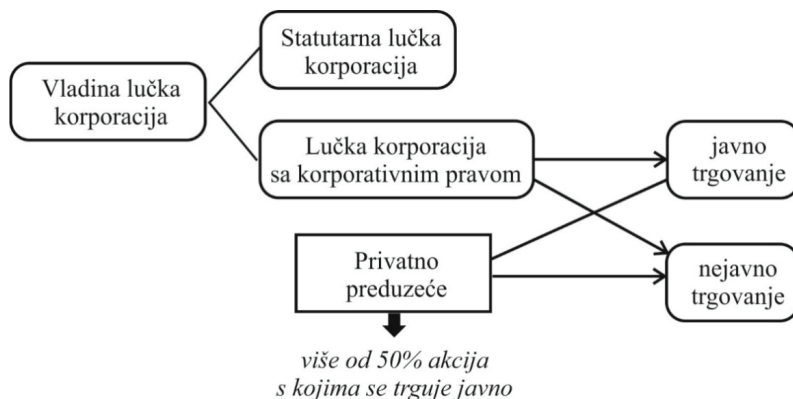
- odjeljenje lokalne samouprave,
- zakonski organ ili korporacija,
- korporacije u vladinom vlasništvu i
- privatno preduzeće.

Razna istraživanja institucionalnih struktura u morskim lukama pokazuju da se njima upravlja od strane navedenih šest tipova organizacija. Bitno je, ipak, da organizacione granice između njih nijesu strogo fiksirane, jer često uključuju i neke tzv. "sive zone", pošto konkretna organizacija često podliježe posebnim zakonima i kodeksima, koji su doneseni samo za jednu konkretnu morskou luku. Poseban problem klasifikacije karakteriše oblast definisanosti lučke korporacije ili lučke korporatizacije. Mnoge morske luke su usvojile korporatizaciju, ali njihovi mehanizmi se razlikuju po mnogim strukturnim i institucionalnim elementima. Čak i u akademskim krugovima postoje drugačija tumačenja koncepta korporatizacije. D. Corbett (1996, p. 79) tvrdi da je korporatizacija pretvaranje "organizacije svojine kompanije koja radi pod istim zakonskim uslovima kao privatno preduzeće". J. Quiggin (2002) tvrdi da je korporatizacija "konverzija korporacija ili zakonskih vlasti u korporacije koje su u javnom vlasništvu".

World Bank (*Applying the Decision Rights to a Case of Hospital Institutional Design*, 2001, p. 44) sugerise da je korporatizacija "proces u kojem se učešće javnog sektora ili njegovog dijela pretvara u privatno korporativno preduzeće, a on se obično postiže prodajom akcija novoj kompaniji koja vrši svoju poslovnu djelatnost luke i održava svoju imovinu". Q. Beresford (2000, s. 71) tvrdi da je korporatizovana luka "kuća na pola puta" između privatnog i javnog vlasništva, sa preciziranim zakonskim ovlaštenjima. Upoređujući navedene teorijske koncepte lučke korporatizacije i pravnih definicija korporacije koje su usvojene u različitim državama, C. SangHyun (2007) je sve lučke korporacije svrstao u tri različite vrste: zakonska lučka korporatizacija (SPC), korporacija sa vlasništvom vlade (GAK) i privatno (nevladino) preduzeće. Slika br. 1 pokazuje jasnije tipologiju korporacija u sektoru svjetskih morskih luka.

Razlike između institucionalnih modela statutarne lučke korporacije (SPC-Statutory Port Corporation) i korporacije u državnom vlasništvu (GOC - Government Owned Corporation) objašnjava S. Everette (2005). On smatra da je osnovna razlika u pogledu statuta, koji je specifičan za privatne lučke organizacije, koji utvrđuju statutarne lučke vlasti. S druge strane, korporacija u državnom vlasništvu je predmet opšteg korporativnog zakona. Zbog toga se struktura odgovornosti značajno razlikuje u državnim korporacijama i privatnim preduzećima. Dalje, značajan stepen autonomije (upravljačke i finansijske) u lučkom upravljanju se obično stiče kroz usvajanje GOC modela. Institucionalni i korporativni identitet se uglavnom stvara na bazi posebnog zakona kojim se uređuju lučki režimi. Model zakonske korporacije u državnom vlasništvu (SSOC-Statutory State Owned Corporation) koji je npr. usvojen u mnogim australijskim lukama (npr. Sidnej, Melburn) je još jedan model zakonske lučke korporacije.

Slika br. 1: Tipologija lučkih korporacija



Izvor: Sang Hyun, 2007, p. 47.

Postoje različite vrste korporacija u vlasništvu vlade. Zajednički aspekti su da interes vlade može biti predstavljen kroz članstvo i / ili preko zastupnika odbora (Everette, 2005, p. 10). U teoriji, lučka korporacija u vlasništvu vlade je institucionalni model koji ima cilj da stvori entitet lučkog rukovođenja koji funkcioniše i “posluje na dohvrat ruke od vlade” (Ibid.). Dakle, razmatrani model u poređenju sa zakonskom lučkom korporacijom smanjuje ulogu vlade u dnevnim poslovnim operacijama. Vlada djeluje čisto “kao akcionar i sugeriše strategijske pravce poslovanja kroz predstavljanje borda” (Ibid., p. 11). Ovaj tip je u skladu s Corbettovim konceptom korporatizacije u smislu da ova vrsta lučke korporacije u državnom vlasništvu posluje kao kompanija pod istim zakonskim uslovima kao privatno preduzeće. Ako je većina njihovih akcija (više od 50 %) u vlasništvu vlade onda se klasifikuju kao korporacija u vladinom većinskom vlasništvu.

4. ULOGA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U PRIVATIZACIJI NAPREDNIH MORSKIH LUKA

Korišćenje mehanizma javno-privatnog partnerstva (u daljem tekstu: JPP) u industriji morskih luka je dokazana strategija njihove rekonstrukcije, modernizacije i približavanja međunarodnim standardima, kao i obezbjeđenja značajnih investicionih sredstava kojima se lokalne morske luke integrišu u međunarodne lance isporuka. Efikasna implementacija JPP u morskim lukama moguća je isključivo u stanju formiranog razvijenog institucionalnog okruženja, koje podrazumijeva kompletan skup institucionalnih struktura (elementi, faktori i uslovi). Drugim riječima, planiranje JPP u morskoj luci podrazumijeva rješavanje širokog spektra pitanja: makroekonomske prognoze, režim stranih investicija, standarda, IT sisteme, upravno i trgovačko pravo, regionalne osobine, poreski sistem, carinske propise, propise o zaštiti okoline itd. Dakle, razvoj morske luke preko JPP prati veliki broj

organizacijskih odluka regulatornog, prav-nog, privrednog, tehničkog, marketing, ekonomskog i društvenog karaktera.

Tabela br. 2: Klasifikacija selektovanih morskih luka prema obliku svojine

Naziv	javna	javno/privatna	privatno/javna	privatna
Hong Kong			x	
Singapore	x			
Kaohsiung		X		
Rotterdam		X		
Pusan		X		
Hamburg		X		
Long Beach		X		
Yokohama		X		
Los Angeles		X		
Antwerpen		X		
New York/ New Jersey		X		
Keelung		X		
Dubai		X		
Felixstowe		X		
Tokio				x
San Juan		x		
Bremen		x		
Oakland		x		
Shanghai	x			
Seattle		x		
Nagoya		x		
Bangkok		x		
Kobe		x		
Tanjung Priok		x		
Algeciras		x		
Klang				x
Hawaii		x		
Tacoma		x		
Osaka		x		
La Spezia		x		

Izvor: Cullinane and Song, 2002, p. 67.

K. Cullinane iD-W. Song (2002) su istraživali morske luke prema obliku svojine, što je u selektovanom obliku prikazano u tabeli br.2. Njihovo istraživanje je posebno značajno za navedeno razmatranje, jer pokazuje da je privatno-javno partnerstvo (kao oblik institucionalnog pluralizma) dominantan oblik institucionalnog statusa morskih luka, odnosno njihove djelimične, ograničene i strogo kontrolisane privatizacije.

Uprkos rastućoj ulozi privatnih angažmana u lučkom razvoju, javna intervencija je i dalje velika. Procjenjuje se da se 90% od pomorske trgovine u EU odvija u lukama u kojima su investicije, druge politike i upravljačke odluke u rukama vlasti. Zbog sve većeg značaja sigurnosti plovidbe i bezbjednosti u morskim lukama, očekuje se da uloga vlasti i dalje ostane velika. Učešće vlade dominira u institucionalnoj organizaciji upravljanja i finansiranja morskih luka. Lučke vlasti, lokalne samouprave i/ili privatne organizacije plaćaju za lokalnu infrastrukturu. Državna pomoć lukama dolazi u različitim oblicima (npr poreske olakšice, preferencijalne zemljišne tarife) od kojih se neke mogu teško procijeniti. Ali, očigledno je da je finansijska podrška bila i još uvijek je značajna. Haralambides et al. (2001) tvrdi da su veliki iznosi javnog novca prekretnica u razvoju morske luke, koja im omogućuje da konsoliduju svoju poziciju na tržištu.

5. ZAKLJUČAK

Praksa pokazuje da se stalno mijenja ne samo poslovno, nego i institucionalno okruženje u kojem djeluju morske luke. To uzrokuje snažan pritisak na ulogu lučkih vlasti u smislu prilagođavanja savremenim rješenjima u skladu sa sopstvenim mogućnostima. Promjene u lučkom upravljanju vremenom su iskristalisale razlike u ulozi lokalnih, regionalnih i centralnih vlasti, zavisno od tradicija i organizacionih razloga (veličina luke i lučke uprave, broj zaposlenih itd.). Identifikacija relevantnih institucionalnih faktora, promjena i odnosa u naprednim morskim lukama podrazumijeva prikaz konkretne politike primjene opšteg institucionalnog okvira i konkretnih institucionalnih rješenja. Iako su konstatovane značajne promjene institucionalne uloge osnovnih subjekata morskih luka s aspekta razvojnih barijera u dijelu lučkih funkcija, servisa i administrativnih modela, nesporno je da je evolucija osnovnih institucionalnih faktora u morskim lukama ubjedljivo pokazala sve prednosti i dominaciju pluralističkih institucionalnih aranžmana i ograničene institucionalne racionalnosti.

Istraživanja koja su sprovedena u ovom radu su usmjerena prema verifikaciji osnovne hipoteze, koja tretira postojanje uzročno-posljedične veze između pluralističkog institucionalnog okvira i dosljedne primjene institucionalnih faktora, s jedne i ekonomskog razvoja u naprednim morskim lukama, s druge strane. Evolucija institucionalnih okvira morskih luka pruža osnovne odrednice i konceptualni okvir za definisanje odgovarajuće uloge javnog i privatnog sektora, tj. njihovog partnerstva u upravljanju lukama.

LITERATURA

Baird, A. (1997), Port privatization: an analytical framework, In *Proceedings of International Association of Maritime Economist Conference*, 22 -24 September, City University, London.

Beresford, Q. (2000), *Governments, Markets and Globalisation*, Allan & Unwin NSW.

Cheon, S. H. (2007), *World Port Institution and Productivity: Roles of Ownership, Corporate Structure, and Inter-port Competition*. (<http://www.uctc.net/research/diss131.pdf>, preuzeto: 29.11. 2017).

Corbett, D. (1996), *Australian Public Sector Management*, Allen & Unwin NSW.

Cullinane, K. & Song, D-W. (2002), "Port privatization policy and practice", *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, Vol. 22, No. 1, 55-75

Everette, S. (2005), "Developing a government-owned business: A more effective model for corporatised ports", A paper presented in the Annual Conference of the Inter-national Association of Maritime Economists, Cyprus.

Foulquier, E. & Maugeriz, S. (2012), "The port as a territory: an exceptional space or a common good? Discussing deficiency in port governance", *Investigación y desarrollo*, Vol. 20, No.1, 32-50.

Goss, R. O. (1990), Economic policies and seaports. Part 3: Are Port Authorities Necessary? *Maritime Policy and Management*, Vol. 17, No. 13, 257-271.

Haralambides, H.E. et al. (2001), Port Financing and Pricing in the European Union: Theory, Politics and Reality, *International Journal of Maritime Economics*, No. 3, 368-386.

Haralambides, H.E., Verbeke A., Musso, E. & Benacchio, M. (2001), Port Financing and Pricing in the European Union: Theory, Politics and Reality, *International Journal of Maritime Economics*, No. 3, 368-386.

Lacoste, R. & Gallais-Bouchet, A. (2012), Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française: le cas des Grands Ports Maritimes, *L'Espace Politique*, No. 16 (sous presse)

Liu, Z. (1992), *Ownership and productive efficiency: With reference to British port*, Ph.D. dissertation, Queen Mary and Westfield College, University of London.

Quiggin, J. (2002), Economic governance and microeconomic reform in Bell, S. (ed) *Economic Governance and Institutional Dynamics*, Oxford University Press South Melbourne.

Sang Hyun, C. (2007), *World Port Institutions and Productivity: Roles of Ownership, Corporate Structure and Inter-port Competition*, Ph.D. dissertation, University of California, Berkeley.

World Bank (2001), *Applying the Decision Rights to a Case of Hospital Institutional Design* (2001), World Bank, Washington.

(<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19422>, preuzeto 30.11.2017)U