

Весна Станковић Пејновић*

Институт за политичке студије, Београд

ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО У КАПИТАЛИЗМУ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

Сажетак

У капитализму заинтересованих страна, компаније теже дугорочном стварању вредности чиме је и наглашена потреба за јавно-приватним партнерствима. Владе дилем света показале су снажан ентузијазам према усвајању овог концепта у различитим секторима инфраструктуре услед незадовољства због неефикасности јавног сектора. У интересу приватног сектора и интереса заједница усмерених на добробит, држава има кључну улогу у регулисању односа између партнера и одржавање једнаких услова у пословању. Она уједначава услове за такво партнерство и омогућује њихово ефикасно деловање као облика приватизације, ширења интереса приватног сектора и тржишта.

Циљ рада је указати да су мотиви за усвајање јавно приватног партнерства од стране влада усмерени ка ефикасности оваквог облика партнерства кроз промовисање брзе испоруке пројеката јавне инфраструктуре и подељеним ризицима јавног и приватног сектора, прилагођавајући се новом облику капитализма у коме компаније добивају улогу партнера у јавним пословима, а који подржавају разне институције међународне заједнице. Такву политику следи и влада Србије која подупире напоре да се надлежности јавних предузећа могу делимично или у потпуности пренети на приватни сектор, следећи праксу земаља Европске уније у унапређењу енергетске ефикасности на свим нивоима.

Кључне речи: јавно приватно партнерство, капитализам заинтересованих страна, јавни сектор, приватни сектор, држава.

* vesna.stankovic.pejnovic@ips.ac.rs

УВОД

Светски економски форум и његов председник Клаус Шваб (Klaus Schwab) указују нужност глобалне солидарности између људи, компанија и влада. Пошто је COVID-19 продубио економске, родне и расне неједнакости, владе би требало да, са заинтересованим странама, делују одлучно како би се одступило од капитализма деоничара. Они нуде нацрт за будућност, изгадњу просперитетнијег, здравијег и зеленијег света прихватањем капитализма заинтересованих страна. Помак према оваквом облику капитализма изискује потребу за чврстим јавно-приватним партнерством са основним принципом концепта поделе ризика између јавног и приватног сектора на темељу кога се ризик преноси на носиоце који имају најбоље могућности за минимизирањем конкретног ризика. Приликом преношења ризика на партнера, најбоље оспособљеног да контролише ризик, смањују се укупни трошкови ризика које носи пројекат.

У литератури се најчешће наводе два главна разлога у прилог јавно-приватног партнерства концепта; ово партнерство даје простор за финансијску уштеду држави и постојање веће ефикасности у поређењу са самосталним активностима, односно унапређење ефикасности и квалитета услуга јавних предузећа, стимулисање инвестирања у технологију и осавремењивање производних процеса, као и усвајање нових стандарда квалитета.

У реалности је тешко осмислити ефикасна јавно-приватна партнерства јер су два сектора историјски фокусирана на стварање вредности са веома различитим заинтересованим странама, усклађивајући су се око различитих циљева, различитим темпом. Да би ефикасно сарађивале, обе стране морају да развију „вишејезичност“ имајући потпуно разумевање за вредности коју друга доноси. Успех ће зависити од тога да ли пословни лидери могу да размишљају као креатори политике, а креатори политике као пословни лидери. Приватни сектор треба да размишља више као јавни сектор. (Schwab, Vanham 2021, 67) У земљама трећег света у којима владе често немају воље ни способности за ефикасну интервенцију, јавно-приватна партнерства могу слободно деловати као “тројански коњи” развоја. Твртке из приватног сектора се обраћају локалним властима и њиховим осиромашеним заједницама са поруком поделе моћи, али када се процес покрене, интереси заједнице су често надјачани интересима најмоћнијег члана партнерства – компанија из приватног сектора (Miraftab 2004, 89).

Због инхерентног сукоба између интереса приватног сектора вођених профитом и интереса заједница вођених добробити, држава има кључну улогу за регулисање односа између партнера и одржавање једнаких услова за провођење пројекта партнерства. Она изједначава услове за такво партнерство због амбивалентног, па чак и варљивог језгра таквих облика партнерстава. Надаље, она омогућује њихово ефикасно деловање као облика приватизације, ширења интереса приватног сектора и тржишта под изговором дељења власти са сиромашнима и државом.

ПОЈАМ ЈАВНО ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

Јавно-приватна партнерстава се обликују крајем 80-тих година 20 века као нови облик сарадње јавног и приватног сектора и једно од могућих решења за унапређење услуга у јавном сектору без енормног повећања трошкова. (Osei-Kyei 2021)

Појам јавно приватног партнерство нема јединствену дефиницију. Светска банка, Америчка развојна банка и друге међународне организације дефинишу јавно приватно партнерство у ширем смислу као „дугорочни уговор између приватног лица и владе ради пружања јавних добара или услуга, у којима приватни сектор сноси значајан ризик и управну одговорност, а профит је повезан са ефикасношћу и конкретним достигнућима“ (World Bank Group 2014, 14).

Термин јавно приватног партнерства је настао у САД и односи се на програме реконструкције у сектору образовања и урбанизације, укључујући партнерства између јавног сектора и непрофитних организација током педесетих година 20. века. У различитим дефиницијама јавно приватног партнерства одређене карактеристике су заједничке. Овај концепт увек укључује однос или партнерство између две стране, јавног и приватног сектора (Carroll, Steane 2000, 46). „Јавни“ у овом контексту могу бити агенције локалне самоуправе, министарства, и јавни органи као што су градске, општинске и окружне скупштине, савезне и покрајинске власти. „Приватно“ се односи на конзорцијум или било ког другог приватног инвеститора или програмера. (Pallister, Law 2006).

У аранжману јавно приватног партнерства сваки актер или страна у партнерском аранжману се сматра примарним, подразумевајући да свака страна (тј. јавни или приватни сектор) преговара у своје име (Akintoye, Beck, Kumaraswamy 2015). Присутна је стална или дугорочна веза између странака у пројекту

зато што уговори укључују уговор о концесији која обично траје више од 10 година (Middleton 2000).

Одлика јавно приватног партнерства је да сваки учесник или страна доноси неке од ресурса у партнерство (Collin 1998, 279) који могу бити материјални (земља или новац) или нематеријални (технологија или било које симболичке вредности). На крају, у аранжманима, одговорности и ризици се равноправно деле између учесника у пројекту. (Akintoye, Hardcastle, Beck, Chinyio, Asenova 2003, 275).

Јавни сектор обухвата све владине агенције и одељења. Међутим, органи јавног сектора којима је дозвољено да склапају уговоре о јавно приватног партнерства могу се разликовати од земље до земље. Често је генерални директор или именовани министар тај који потписује уговор у име јавног субјекта. Постоје неколико главних улога које имају јавни партнер/владина агенција; давалац концесије, планер мреже, финансијер, купац, менаџер пројекта, инспектор, надзорник, менаџер уговора, заштитник животне средине и представник јавности. (Grimsey, Lewis 2004)

Приватни партнер је правно лице које даје тендере, финансира, развија и управља јавним објектом. Састоји се од приватних фирми и програмера. Ове фирме и програмери се удружују да формирају достигнућа посебне намене (Estache et al. 2000) који ће укључивати фирме и програмере као што су инжењерска и грађевинска фирма, компанија за рад и одржавање и правна фирма. Приватни конзорцијум обично генерише средства за пројекте јавно приватног партнерства кроз власнички капитал и дуг.

Приватни партнер ће морати да обезбеди средства за пројекат на финансијском затварању фаза. Пројектна средства се обично генеришу кроз власнички капитал и дуг. Акцијски фондови долазе од власника или партнера пројектне компаније, а партнери/инвеститори у капиталу су укључени у неки део развоја пројекта јавно приватног партнерства као што је изградња или управљање објектима (Hodge, Greve 2005). Обзиром на сложеност и ризике пројеката јавно приватног партнерства, неопходно је за обе стране ангажовати консултанта са одговарајућом техничком, правном и финансијском експертизом у пружању саветодавних услуга. Ови стручњаци се често називају „трансакцијски саветници”. (Osei-Kyei, Chan 2021, 9)

Један од кључних екстерних актера аранжмана јавно приватног партнерства су групе цивилног друштва. Групе цивилног друштва могу укључивати синдикате, агенције за заштиту потрошача, верске

организације, професионална удружења и развојне невладине организације. Ове групе обезбеђују да се потребе и очекивања опште заједнице чују, помажући да се сензибилизира заједница и шири јавност о важности развоја јавних објеката кроз приступ јавно приватног партнерства. Организације цивилног друштва се залажу за боље услуге и разумне корисничке накнаде за пројекте/објекте јавно приватног партнерства. (Estache, Romero, Strong 2000).

ГЛОБАЛНЕ ПРАКСЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЈАВНОГ-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

Од настанка концепта јавно приватног партнерства, све већи број влада широм света је показао снажан ентузијазам за спровођење овакве политике. Међутим, нису све земље на истом нивоу имплементације, јер су неке земље доживеле значајан подстицај на својим тржиштима јавно приватног партнерства, док друге тек треба да успоставе омогућавајући оквир потребан за спровођење политике оваквог партнерства (Osei-Kyei, Chan 2021, 13) Нису јасни разлози и мотивације влада за усвајање концепта јавно приватног партнерства. Многи критичари сугеришу да је главни разлог недостатак средстава, али да ли је то једини разлог? Различите јурисдикције/економије имају различите услове и политичке агенде, па је могуће да постоје одређене разлике у мотивацијама влада за усвајање концепта јавно приватног партнерства, посебно међу земљама у развоју и развијеним привредама (Osei-Kyei, Chan, 2021 37). С тим у вези, основни мотиви за усвајање јавно приватног партнерства од стране влада у развијеним земљама и земљама у развоју, разлог су великог интереса у последње време јер мотивација и образложење за усвајање јавно приватног партнерства подупиру успостављање циљева ефикасности у трансакцијама јавно приватног партнерства, што је кључно за осигурање успеха пројекта јавно приватног партнерства (Yuan et al. 2009; Liu et al. 2015). Међутим, с обзиром на разнолике економске ситуације, културе и политичке идеологије, разлози за такво партнерство у развијеним привредама/земљама се разликују (Osei-Kie et al. 2014). Неки од аналитичара сматрају да су владе земаља у развоју усвојиле јавно приватно партнерство као услов за зајмове међународних финансијских институција (Јамали 2004). Други тврде да су ублажавање сиромаштва и побољшање животног стандарда људи главни разлози за јавно приватно партнерство у многим земљама у развоју (Bhatia, Gupta 2006). Два основна разлога за усвајање јавно

приватног партнерства појавила су се у делокругу сваке земље; „промовисање брзе испоруке пројеката јавне инфраструктуре“ и „заједничким ризицима“ (Osei-Kyei 2021, 46) јер се пружа исти или бољи квалитет услуга за мање средстава.

Разлози који се односе на економске и социјалне користи укључују „промовисање трансфера технологије и иновације“ и „корист за локални економски и друштвени развој“. Такође, разлози за ефикасност и квалитет услуга укључују „пружање поуздане и квалитетне услуге“, „олакшавање одрживог развоја јавне инфраструктуре“ и „побољшање интегрисаног решења капацитета управљања“ (Osei-Kyei 2021, 47).

Цели овај процес прате технолошке иновације чиме се осигурава значајна технолошка побољшања производа и процеса или промена у процесу или производу (Leiringer 2003). Технолошке иновације су кључне у обезбеђивању успеха пројекта (Jefferies et al., 2002; Liu and Wilkinson 2013) јер омогућавају Пројектној компанији да оствари довољно уштеда од будућих трошкова одржавања и оперативних трошкова (Robinson, Scott 2009). Како би се то остварило неопходно је да влада домаћин уведе мере и политике за подршку иновацијама у пројектима јавно приватног партнерства и приватним инвестицијама уопште.

Трансфер технологије укључује кретање технолошког знања или знања међу партнерима (појединци, предузећа и институције) како би се унапредило нечије знање, вештине и стручност (Abramson et al. 1997). Овакав трансфер се често не сматра важним за успех јавно приватног партнерства у пројектима у развијеним земљама као што је Велика Британија (Li et al. 2005); међутим, то је значајан фактор за успех тих пројеката у регионима у развоју.

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО У СРБИЈИ

Због константног незадовољства неефикасног јавног сектора, бирократског понашања, процедура и аверзије према ризику, као и принципал-агент односе, (Stiglitz, 2004) све више се траже решења усмерена ка побољшању квалитета, адекватности и доступности услуга грађанима. Свакодневне критике усмерене су ка корумпираној и неефикасној администрацији која пружа незадовољавајући квалитет услуга (Veselinović 2014, 145).

Поред неефикасности, критике јавном сектору у Републици Србији, упућене су на његов превелик обим који изазива и велике трошкове и дефицит у буџету, тенденцији формирања државних

агенција и комисија без претходне анализе оправданости тих трошкова, нерационално трошење буџетских средстава на покривање губитака јавних предузећа, неефикасан систем здравства, школства, социјалне заштите.

Према мишљењу Светског економског форума, неки од највећих проблема у обављању пословних делатности у Србији су у надлежности јавног сектора: пореска политика, неефикасност бирократије, корупција, слаба инфраструктурна опремљеност, нестабилност владе. Како су то темељни фактори који утичу на продуктивност и ефикасност, истовремено и детерминанишу дугорочни раст, реформе које су потребне за повећану ефикасности државе захтевају и ангажман политичких фактора (Dobardžić 2019, 102)

Јавна добра и услуге које пружа држава изискује трошкове који увећавају порезе те је потребан компромис у односу величине и ефикасности у јавном сектору. Ефикасност се огледа у способности владе да трансформише своје приходе у јавна добра и услуге које користе економији и доприносе друштвеном расту. У односу на величину јавног сектора изразити су трошкови јавног сектора који често доводе у питање његове користи, док у другом случају није искориштен сав потенцијал доприноса јавног сектора ефикасности националне економије (Angelopoulos, Philippopoulos, Tsionas 2008).

Због усклађивања ефикасности и трошкова, уведен је модел пословања који се показао као успешан у многим европским земљама, односно модел јавно-приватног партнерства који се у Србији користи у ограниченој мери. Скроман раст бруто домаћег производа у Србији у 2016. и 2017. години од око 2 одсто, остварен је пре свега захваљујући већим инвестицијам (Dobardžić 2019, 100).

Комисија за јавно-приватно партнерство, као централна јединица државне управе за јавно приватно партнерство, је у периоду од 2012. до 2019. године дала сагласност на 154 предлога пројеката јавно-приватног партнерства са или без елемената концесије. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама у Србији, јавно-приватно партнерство дефинише као: „...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“ (Zakon о јавно-privatnom partnerstvu i koncesijama, 2019, član 7).

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама у

Србији који је ступио на снагу 2. децембра 2011. године, уређује услове и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства. Закон дефинише релевантне субјекте који су овлашћени за предлагање и примену пројеката јавно-приватног партнерства, као и права и обавезе јавних и приватних партнера. Између осталог закон одређује облик и садржај уговора о јавно-приватном партнерству са елементима концесије и без њих (јавни уговори) и прописује правну заштиту у поступку доделе јавних уговора, услове и начин давања концесија, субјекте овлашћене за поступак давања концесија и раскид концесија, регулише заштитна права учесника у поступку доделе јавних уговора и оснивања, статус и овлашћења Комисије за јавно приватно партнерство и уређује друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство са или без елемената концесије, односно од значаја за концесије (Zogaја, Tanasković 2020, 70)

Нови закон даје побољшања првенствено по питању времена неопходног за покретање пројеката по принципу јавно приватног партнерства и система расподеле ризика што су били главни недостаци претходног закона. Према новом закону давалац концесије осим Владе Републике Србије може бити и Влада аутономне покрајине, скупштина јединице локалне самоуправе и јавна предузећа када су јавна тела и предмет концесије у оквиру њихових надлежности. Овај закон омогућује да се доношење одлука са централног нивоа преносити на јединице самоуправе на чијој територији се предмет концесије налази, чиме се олакшава поступак давања концесије. Успех самог поступка у великој мери зависи и од обучености и искуства локалне администрације која је још увек на ниском нивоу по питању покретања пројеката јавно приватног партнерства.

Предузећа и организације које покушавају да покрену пројекте на принципу јавно приватног партнерства суочавају се са проблемима који су слични као и у развијеним тржишним привредама, као последица недостатка конзистентне и транспарентне законске процедуре везане за поступке покретања јавно приватног партнерства. Поред тога, приметан је и недостатак ефикасног и независног административног система и судске власти. И поред доношења оваквог закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, Србија и даље нема делотворних општих и посебних законских и подзаконских аката којима би се адекватно регулисала област оваквог модела пословања. Тиме се бавила и последња Четврта српска конференција о јавно – приватном

партнерству, одржана 08. јуна 2021. године у Београду која посебно наглашава изазове у домену инфраструктуре, енергетике и енергетске ефикасности, иновације у реализацији пројеката, набавци и технологији. Приказане и неке од најбољих пракси из Србије и региона, а и дате смернице за усавршавање наредних пројеката јавно-приватног партнерства. Посебан сегмент био је посвећен изазовима за јавно-приватно партнерство у области инфраструктуре и туризма. Како је истакла Андријана Јовановић, заменица председника Комисије за јавно приватно партнерство Владе Републике Србије, Комисија за јавно-приватно партнерство је до 2021. одобрила 176 пројеката јавно-приватног партнерства са или без елемената концесије. Највећи број пројеката је реализован у јединицама локалних самоуправа, односно у општинама и градовима. Укупна вредност свих до сада одобрених пројеката јавно приватног партнерства у Србији износи преко 3,5 милијарде евра, од којих је највећи пројекат концесија за аеродром „Никола Тесла”.¹

Праксу земаља Европске уније у унапређењу енергетске ефикасности на свим нивоима, повећању сигурности снабдевања енергентима и конкурентности индустрије, смањењу увозне зависности и негативних ефеката енергетике на животну средину, почела је да примењује и Србија, као део своје енергетске политике. Државне институције и локалне самоуправе све више препознају значај енергетске ефикасности, а јавно–приватно партнерство као модел који им омогућава да реализују пројекте од јавног значаја у овој области.

Држава има циљ да постанемо енергетски ефикаснији и отворимо нове пословне могућности за наше компаније и нова, „зелена“ радна места. Интерес државе је да се јавно приватно партнерство као модел финансирања много више користи (Privredna komora Srbije 2017, 6-11), понајвише у пројектима који се односе на градски и приградски превоз путника, јавну расвету, сакупљање комуналног отпада, производњу топлотне и електричне енергије употребом обновљивих извора, путну инфраструктуру

Према Привредној комори, таквим моделом се унапређује енергетска безбедност земље, повећава се конкурентност привреде и подстиче регионални развој, смањује се негативни утицај сектора енергетике на животну средину као и издаци буџета за енергију, али се и побољшава стандард грађана. Према Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама

1 <http://jpp.gov.rs/vesti/23/vest/%C4%8Detvrta-srpska-konferencija-o-javno-privatnom-partnerstvu>

до 2030 године, промовише се енергетску ефикасност као нов енергетски извор. Примена мера енергетске ефикасности, коришћење обновљивих извора енергије и заштита животне средине и смањење утицаја на климатске промене су кључни елементи транзиције ка одрживом развоју енергетике Републике Србије (Стратегија 2015, 4.3).

На једној страни је државна или локална власт као наручилац услуга, производа или радова, а на другој приватна компанија, односно испоручилац. Поступак се заснива на начелима заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна (Стратегија 2015, 25)

Најважнија порука сваког до сада реализованог пројекта јавно приватног партнерства у градовима и општинама, је да мањак средстава у буџету није више препрека за реализацију нових инвестиција јер постоје приватни партнери, заинтересовани за улагања у пројекте енергетске ефикасности, а постоје и технологије које ће омогућити и енергетске и финансијске уштеде, из којих ће град потом отплатити инвестицију приватном партнеру.

Непознавање нових технологија или мањак кадрова такође више не може бити изговор за статичност и неактивност у сегменту енергетске ефикасности. Други најважнији аспект јавно-приватног партнерства је да ће приватни партнер уз финансијски, преузети и сав технички ризик. Одабир праве технологије, правог произвођача, извођача, висина инвестиције, квалитет радова, кварови на опреми или набавка енергента су обавезе и одговорности које ће општине и градови пренети на приватног партнера. Приватни партнер има потребне људске и техничке капацитете, влада најновијим техничко-технолошким решењима и иновацијама. (Стратегија 2015, 40)

Уговором на 25 година предвиђено је да се развије систем за управљање комуналним отпадом у Београду који подразумева затварање и санацију депоније Винча, и изградњу когенеративног постројења за производњу топлотне и електричне енергије од отпада који не може да се рециклира. Укупна инвестиција у пројекат износи око 300 милиона евра, са роком завршетка изградње до 2021. године. Планирано је да постројење годишње прерађује 340.000 тона отпада, са капацитетом од 25 MW електричне енергије и 56 MW топлотне енергије. Овај пројекат се сматра најважнијим инфраструктурним пројектом јавно-приватног партнерства у Републици Србији (Avramović 2019, 38).

У перспективи када јавни сектор размишља као приватни сектор, владе могу учинити више да искористе моћ тржишта да подстакну промене. Када је реч о јавно-приватном партнерству, то значи стварање тржишно заснованих програма који стварају потражњу, подстичу креативност и подстичу иновације за постизање заједничких циљева. Такав поступак подразумева увођење стручности приватног сектора и оних који разумеју тржишне подстицаје у послове у јавном сектору да би управљали о учешћу приватног сектора. Ово би у великој мери помогло јавном сектору да комуницира и сарађује са приватним сектором.

Многе делатности које су деценијама биле у надлежности јавних предузећа могу се делимично или у потпуности пренети на приватни сектор, али је неопходно да увођењем приватног сектора укупна ефикасност буде увећана да се шире користи, а квалитет услуге или добра, буду остварене. За то је потребна стабилна држава, која ће подједнако штитити интересе свих заинтересованих страна (Dobardžić 2019, 101).

КАПИТАЛИЗАМ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

Из система „акционарског капитализма“, који је преовладавао на Западу у последњих 50 година, и система „државног капитализма“, доминантног у Азији, усредсређеног на примат државе, све више се истиче нужност система „стејкхолдерског капитализма“ или капитализма заинтересованих страна. (Schwab, Vanham 2021, 222). Акционарски капитализам је доминантан у Сједињеним Државама и западним земљама, а државни капитализам, за који се залаже Кина стиче популарност у многим другим тржиштима у развоју. Оба су довела до огромног економског напретка у последњих неколико деценија, али и до растуће неједнакости прихода, богатства и могућности; повећане тензије између оних који имају и оних који немају; и изнад свега масовног угрожавања животне средине. С обзиром на недостатке оба ова система, Шваб је мишљења да је потребан нови, бољи глобални систем: капитализам заинтересованих страна или стејкхолдера. У овом систему интереси свих заинтересованих страна у привреди и друштву укључени су у једном циљу и пројекту. Светски економски форум дефинише капитализам заинтересованих страна као „облик капитализма у коме компаније теже дугорочном стварању вредности узимајући у обзир потребе свих заинтересованих страна и друштва у целини“. (Schwab, Vanham 2021a, 222).

Капитализам заинтересованих страна је капитализам обухваћен у традиционалној дефиницији: појединци и приватне компаније чине највећи део привреде. Ово је услов за одржив економски систем јер приватници и компаније морају бити спремни за иноацију и слободно надметање, а економске активности таквих приватних актера такође морају бити заштићене, како би се обезбедио привредни развој користан за друштво. (Schwab 2021, 224). Према Светском економском форуму најбољи резултати у друштву и економији проистичу из сарадње, било између јавног и приватног сектора, или народа и нација дилем света уз подршку Четврте индустријску револуцију коју карактерише спајање технологије која бришу границе између физичке, дигиталне и биолошке сфере (Schwab, 2016). Према њима, наши циљеви треба да буду усмерени ка „постизању циљева одрживог развоја Уједињених нација (СДГ) до 2030. године; испуњавање Париског споразума о клими у наредних 30 година; и реформисању нашег глобалног економског система како би га прилагодио за наредних 50 година и даље.” Генерални директор Блекрок-а (BlackRock) Лари Финк предвидео је да ће „у овом свету COVID-а... капитализам заинтересованих страна постати све важнији (Schwab 2021, 242).

Суштина капитализма заинтересованих страна је глобална економија која ради за напредак, људе и планету (Исто, 321) и може бити гарант опстанка и напретка капиталистичких друштва, које карактеришу климатске промене, глобализација и дигитализација (Исто, 228). Многе велике компаније су прихватиле управљање заинтересованих страна као „систематски оквир са специјализованим извршним тимовима, директним надзором од стране одбора и спољним надзором од стране инвеститора и специјализованих стручњака (Gadinis, Miazad 2021, 56) Традиционални појам добити за деоничаре, који заступају економисти као што је Милтон Фридман није нестао и још је важан у капитализму заинтересованих страна. Према новијим тумачењима капитализам заинтересованих страна „ствара добит за инвеститоре стварајући вредност за запослене, купце, ланац снабдевања и дистрибутивне партнере, заједнице и животну средину. Заснован је на истраживању и разумевању да организације могу добро деловати захваљујући акционарима за добробит људи и животне средине. (Andrade, 2022).

Четири кључне заинтересоване стране овог облика капитализма су владе земаља, држава и локалних заједница.); цивилно друштво (у најширем смислу, од синдиката до невладиних организација, од школа и универзитета до акционих група и од

верских организација до спортским клубовима); компаније (које чине приватни сектор, било да су слободњаци, микро предузећа, мала и средња предузећа или велика мултинационалне компаније); и међународна заједница (која се састоји од међународних организације као што су УН, Светска трговинска организација, као и регионалне организације као што су Европска унија или АСЕАН) (Schwab 2021, 320).

Свака од ових заинтересованих страна има своје примарне циљеве: компаније теже профиту и траже дугорочно стварање вредности; примарни циљ цивилног друштва је сврха сваке организације или мисија; владе теже праведном просперитету; а међународна заједница миру (Исто, 231).

Примарни принцип за имплементацију капитализма заинтересованих страна је принцип супсидијарности као теоријски принцип који се примењује у ЕУ (Исто, 234). Међународни пословни савет Светског економског форума, крајем прошле године представио је „метрику капитализма заинтересованих страна.“ (Moynihan, 2020) Они бројчано мере напредак компаније ка еколошким, друштвеним циљевима и циљевима управљања (ESG)² и на тај начин им омогућавају да оптимизују за више од пуког профита (World Economic Forum, 2020). ESG критеријуми представљају стандарде које банке и инвеститори треба да разматрају ако желе да улажу новац у еколошки-друштвено корисне пројекте. Еколошки критеријуми (E) треба да покажу колико се нека компанија води еколошким принципима у пословању и колико односно колико штите животну околину. Критеријум друштвене заједнице (S) показује колико компанија управља односима са запосленима, добављачима, купцима и животном заједницом. Критеријум начина управљања (G) бави се управљањем процесима и начином на који награђује менаџере, спровођењем интерне ревизије и контроле те правима акционара. (Kosec, 2021).

Принципи управљања укључују: стуб Планете који одређује метрику о климатским променама; стуб људи одређује метрику о разноликости и инклузији, једнакости плата; а стуб просперитета, метрику флукуације запослених и запошљава. Извештавање о овим показатељима омогућава руководиоцима и одборима да промене приступ, а другим заинтересованим странама (нпр. запосленима, клијентима, добављачима, инвеститорима, невладиним организацијама и владама) да се процени учинак компаније

2 Скраћеница ESG потиче од речи Environmental (животна средина), Social (друштвена средина) i Governance (управљање).

оријентисане на заинтересоване стране. Распрострањено усвајање ових метрика капитализма заинтересованих страна је реална и могла би се десити 2022.године.

До јануара 2021 око 150 компанија је подупрло метрику капитализма заинтересованих страна. Како би се успоставила равнотежа, капитализам заинтересованих страна мора осигурати да: све заинтересоване стране буду присутне у доношењу одлука које се њих тичу. Таква идеја се огледа у систему мерења истинских вредности заинтересованих страна, не само у финансијском сектору, већ и очувању животне средине, друштвене заједнице и циљева управљања (ESG). Потребно је постојање неопходне провере и равнотеже тако да сваки актер надокнађује оно што узима од друштва и да добије део сразмерно својим доприносима, на локалном и глобалном нивоу. (Schwab 2021, 237)

Међународна тела, као и државе, све више се залажу за одлучнију акцију у погледу заштите животне средине, друштвене одговорности и савесног корпоративног управљања (ESG). Успех захтева сагледавање нечег ширег од финансијских аспеката, односно подразумева давање једнаке пажње и друштвеним и еколошким аспекатима пословања кроз концепт „тројачке добити“.

Критичари тврде да је скуп добровољних активности, само вид манипулације јавности како би корпорације које су и даље вођене профитом деловале друштвено свесније рангирање компанија на основу ESG (Kosec, 2021) Да би капитализам заинтересованих страна достигао свој пуни потенцијал, потребно је превазићи пет изазова; у великом броју заинтересованих страна тешко је постићи стабилно решење; спремност да се жртвује раст ради одрживости; немогућност адекватне наплате, ригорозна организација за одржавање умањује шансе за напредовање, погубно присуство лакших опција подрива неопходне промене. Капитализам заинтересованих страна није подешавање система. Прихватање оваквог облика капитализма као суштинске и правовремене промене у нашем социоекономском моделу је само први корак. (Martin, 2021)

Моћ оваквог капитализма је у његовој једноставности и јасноћи у мерењу учинка. Процена ефективности предузећа вођеног заинтересованим странама је много мање једноставна и мање склона економском прорачуну. У таквим системима, тешко је проценити менаџере и пројекте, упркос контролним таблама заинтересованих страна и рачуноводственим системима. Трансакциони трошкови су већи, што ограничава расположива средства и на крају спречава привредни раст (Stevens, 2020)

Иако су корпоративни лидери преговарали око добити за акционаре и своје приватне интересе, они су учинили мало око заштите запослених или других група заинтересованих страна. Капитализам заинтересованих страна није успео да пружи резултате у време COVID-а јер корпоративни лидери не служе интересима заинтересованих страна изван онога што би било инструментално корисно за повећање добити деоничара, не дајујући значај таквим интересима као елементу корпоративне сврхе, и не придржавају се имплицитних обећања о добром опхођењу са заинтересованим странама у остваривању добити. Овакав приступ је упозорење против прихватања или ослањања на тврдње присталица овог облика капитализма.

Од корпоративних лидера не треба очекивати да испоручују профит заинтересованим странама чак и када користе реторику стејкхолдера. Они који забринутости заинтересованих страна схватају озбиљно, требало да избегавају да се ослањају на корпоративне лидере да реше ове проблеме. Потребно је фокусирати се на тражење владиних реформи које би заштитиле заинтересоване стране у широком спектру области. Није реално очекивати да ће корпоративна реторика значајно допринети решавању проблема добити запослених. (Bebchuk, Kastiel, Tallarita 2022)

ЗАКЉУЧАК

Постизање успеха пројекта јавно приватног партнерства је најважније за стране у пројекту и заинтересоване стране. Међутим, успех тог пројекта је остао апстрактан што је препрека ка имплементацији политике јавно приватног партнерства. Из тог разлога, важан је прагматичан приступ како би успех пројекта јавно приватног партнерства имао квантификативну вредност услова за генерисање тачних и поузданих информација о перформансама јавно приватног партнерства. Успешне реализације различитих пројекта јавно приватног партнерства морају бити упоредиве са информацијама и намерама о будућој имплементацији (Osei-Kyei, Chan 2021, 91).

Са важним замахом који капитализам заинтересованих страна доживљава, пословна заједница редефинише начин на који ствара вредност. Фокусирајући се на стварање вредности за све заинтересоване стране, пословни лидери ће вероватније дати приоритет друштвеним циљевима као што су смањење емисија угљеника, усавршавање радне снаге и стварање разноврсних

и праведнијих радних места. Штавише, многи иду даље од трансформације својих организација и фокусирају се на системске промене, циљ који захтева сарадњу – са јавним сектором, колегама, па чак и конкурентима.

У исто време, владе могу учинити више да искористе моћ тржишта да подстакну промене. Када је реч о јавно-приватном партнерству, то значи стварање тржишно заснованих програма који стварају потражњу, подстичу креативност и иновације за постизање заједничких циљева и увођење стручности приватног сектора, али и оних који се залажу за тржишне подстицаје за послове у јавном сектору како би управљали учешћем приватног сектора. Такво деловање би у великој мери помогло јавном сектору да комуницира и сарађује са приватним сектором.

Србија је преипремила законске процедуре везане за поступке покретања јавно приватног партнерства, а државна управа сматра да је у највећој мери то прави начин да се повећа енергетска ефикасност у јавном сектору. Препорука је да такав модел усвоје општине, али и цели јавни сектор. Приватни партнер, осим што обезбеђује финансирање, гарантује и уштеде енергије из којих ће му се плаћати накнада, чиме преузима и највећи део ризика за реализацију пројеката. У оваквом облику партнерства мора бити примењена нова методологија одабира пројекта. У првом плану се уместо принципа вредност за новац треба применити принцип вредност за људе, чиме се превазилазе изазови и узимају у обзир потребе грађана, а не ограничава се искључиво на тренутним трошковима већ на потребним вредностима

РЕФЕРЕНЦЕ

- Abramson, Norman, Encarnacao, José, Reid, Proctor & Schmoch, Ulrich (eds.). 1997. *Technology transfer systems in the United States and Germany: lessons and perspectives*. Washington, DC: National Academies Press
- Avramović Goran. 2019. „Javno-privatno partnerstvo; nova uloga javnog sektora u finansiranju javnih investicija“, *Ekonomija teorija i praksa*, 2019, XII (2): 25–44.
- Akintoye, Akintola, Beck, Matthias, Kumaraswamy, Mohan. (eds.). 2015. *Public private partnerships: a global review*. London:Routledge.
- Akintoye, Akintola, Hardcastle, Cliff, Beck, Matthias, Chinyio, Ezekiel, Asenova Darinka 2003. Achieving best value in private finance initiative project procurement. *Construction Management*

- and Economics*, 21(5): 461–470.
- Angelopoulos, Konstantinos, Philippopoulos, Apostolis, & Tsionas, Mike 2008. “Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample.” *Public Choice*, 137, 245–278.
- Andrade, Nigel, *Stakeholder capitalism: an idea whose time should be—but has not yet come*, Global Business Policy Council (GBPC), 2022, <https://www.kearney.com/web/global-business-policy-council/article/-/insights/stakeholder-capitalism-an-idea-whose-time-should-be-but-has-not-yet-come>
- Bhatia, Bhavna; Gupta, Neeraj. 2006. *Lifting Constraints to Public-Private Partnerships in South Asia*. Gridlines; No. 6. Washington, DC :World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10736> License: CC BY 3.0 IGO.”
- Bebchuk, Lucian A. and Kastiel, Kobi and Tallarita, Roberto. 2022. “Stakeholder Capitalism in the Time of COVID”. No. 2022-2, 2022, Forthcoming, *Yale Journal on Regulation*, Volume 40 (1): 2023, <https://ssrn.com/abstract=4026803> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4026803>
- Gadinis, Stavros, Miazad, Amelia Miazad. 2021. A Test of Stakeholder Capitalism, *The Journal of Corporation Law*, 47(1): 47–103.
- Grimsey, Darrin, Lewis, Mervyn K 2004. *Public and private partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Northampton: Edward Elgar Publishers
- Dobardžić, Alma. 2019. *Javno-privatno partnerstvo: model unapređenja efikasnosti javnog sektora u Republici Srbiji*, Naučne publikacije Državnog univerziteta u Novom Pazaru. Serija B, Društvene & humanističke nauke, 2(2): 94-109.
- Estache, Antonio, Romero, Manuel, Strong, John. 2000. *The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads*. World Bank, working paper
- Zakon o Javno-Privatnom Partnerstvu i Koncesijama 2011., Službeni glasnik RS, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016
- Zoraja, Marina, Tanasković, Svetozar. 2020. Pružanje javnih usluga na principu javno-privatnog partnerstva, *Ekonomске ideje i praksa*, 38, 65-80.
- Jamali, Dima 2004. “Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries, Insights from the Lebanese context”. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5): 414–430.
- Jefferies, Marcus, Gameson, Rod, & Rowlinson, Steve 2002. Critical

- success factors of the BOOT procurement system: Reflections from the stadium Australia case study. *Engineering Construction and Architectural Management*, 9(4): 352.
- Komisija za javno-privatno partnerstvo Vlade Republike Srbije. 2019. Приступљено 20. јануара, <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>
- Kosec, Hristina, „Šta je ESG i zašto je važan?“, *Gecić Law*, 13.10, 2021, <https://geciclaw.com/sr/sta-je-esg/>
- Leiringer, Roine 2003. *Technological innovations in the context of public-private partnership projects*. Unpublished PhD thesis, Royal Institute of Technology, Stockholm.
- Li, Bing, Akintoye, Akintola, Edwards, Peter & Hardcastle, Clif. 2005. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*, 23(5): 459–471.
- Liu, Henry, Love, Peter, Davis, Peter, Smith, Jim. 2015. „Conceptual framework for the performance measurement of public-private partnerships.“ *Journal of Infrastructure Systems*. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000210](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000210).
- Liu, Tingting, & Wilkinson, Suzanne 2013. „Can the pilot public-private partnerships project be applied in future urban rail development?“ A case study of Beijing Metro Line 4 project. *Built Environment Project and Asset Management*, 3(2): 250–263.
- Martin, Emmanuel, *Beware the pitfalls of stakeholder capitalism*, GIS report, 31.12.2021 <https://www.gisreportsonline.com/r/stakeholder-capital>
- Middleton, Carl. 2000. Public private partnerships — a natural successor to privatizations? <http://www.pwcglobal.com/uk/eng/about/svcs/pfp/ppp.html>. Accessed on Oct 2013.
- Miraftab, Faranak. 2004. “Public-Private Partnerships, The Trojan Horse of Neoliberal Development?” *Journal of Planning Education and Research* 24(1): 89-101.
- Moynihan, Brian T. World Economic Forum, October 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/measure-progressstakeholder-capitalism-brian-moynihan>
- Osei-Kyei, Robert, Dansoh, Ayirebi., & Ofori–Kuragu, Joeseeph. 2014. „Reasons for adopting Public–Private Partnership (PPP) for construction projects in Ghana.“ *International Journal of Construction Management*, 14(4): 227–238.
- Osei-Kyei, Robert Chan, Albert. 2021. *International Best Practices of Public-Private Partnership Insights from Developed and Developing Economies*, Singapore: Springer

- Pallister, John, & Law, Jonathan 2006. *A dictionary of business and management*. Oxford: Oxford University Press.
- Privredna komora Srbije. 2017. *Unapređenje energetske efikasnosti kroz model javno-privatnog partnerstva*. Beograd.
- Schwab, Klaus. 2016. *The Fourth Industrial Revolution*, New York: Crown Publishing.
- Schwab, Klaus, Vanham, Peter. 2021. *Stakeholder capitalism -a global economy that works for progress, people and planet*, New Jersey:John Wiley & Sons, Inc., Hoboken.
- Schwab, Klaus, Vanham, Peter, *What is stakeholder capitalism?*, 22 Jan 2021a, <https://www.weforum.org/agenda/2021/01/klaus-schwab-on-what-is-stakeholder-capitalism-history-relevance/>
- Stevens, Pippa. 2020. *Stakeholder Capitalism Set To Become 'More And More Important,' Says Blackrock's Fink*, CNBC.COM, <https://www.cnbc.com/2020/07/17/stakeholder-capitalism-setto-become-more-and-more-important-says-blackrocks-fink.html>.
- Stiglitz, Joseph E., 2004. *Ekonomija javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet
- Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, “Службени гласник РС”, број 101 од 8. децембра 2015., <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ostalo/2015/101/1/r>
- The World Bank Group, 2014. *Public-Private Partnerships Version 2.0*, Washington DC.
- Carroll, Peter & Steane, Peter 2000. “Public-private partnerships: sectoral perspectives”. *Routledge Advances in Management and Business Studies*, 19, 36–56.
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten. 2005. *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. U.K: Edward Elgar Publishing.
- Четврта српска конференција о јавно – приватном партнерству, <http://jpp.gov.rs/vesti/23/vest/%C4%8Detvrta-srpska-konferencija-o-javno-privatnom-partnerstvu>
- Veselinović, Petar. 2014. „Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije“, *Ekonomski horizonti*, Ekonomski fakultet univerziteta u Kragujevcu, 16 (2): 141 – 159.
- Yuan, Jing Feng; Yajun Zeng, Alex; Skibniewski, Mirosław Jan; Li, Qiming. 2009. “Selection of performance objectives and key performance Indicators in public-private partnerships projects

to achieve value for money”. *Construction Management and Economics*, 27(3): 253–270.

World Economic Forum, *Measuring Stakeholder Capitalism*, White Paper, September 2020, http://www3.weforum.org/docs/WEF_IBC_Measuring_Stakeholder_Capitalism_Report_2020.p

Vesna Stanković Pejnović

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN STAKEHOLDER CAPITALISM

Resume

Stakeholder capitalism is system in which corporate purpose is based on a fundamental commitment to all stakeholders — customers, employees, partners, communities, the planet, and society — rather than just shareholders. Corporate leaders have incentives not to serve the interests of stakeholders beyond what would be instrumentally useful to necessary to increase shareholder value. stakeholder capitalism “creates returns for investors by creating value for employees, customers, supply chain and distribution partners, communities and the environment. shift towards stakeholder capitalism highlights the need for solid public-private partnerships. stakeholder capitalism as “a form of capitalism in which companies seek long-term value creation by taking into account the needs of all their stakeholders, and society at large.”

Governments globally have shown strong enthusiasm towards the adoption of this concept in various infrastructure sectors. It is however not clear as to the motivations of these governments towards the adoption of the PPP concept. Many critics suggest that the main reason is due to the lack of funds. Shift towards stakeholder capitalism highlights the need for solid public-private partnerships. Governments globally have shown strong enthusiasm towards the adoption of this concept in various infrastructure sectors due to dissatisfaction with the inefficiency of the public sector. In interests of the private sector and welfare-driven interests of the communities, it points to the role of the state as essential to regulate the relationship between the partners and keep the playing field level. With the important momentum stakeholder capitalism is experiencing, the business community is redefining how it creates value. By focusing on creating value for all stakeholders, business leaders are more likely to prioritize societal goals such as reducing carbon emissions, upskilling their workforce, and creating more diverse and equitable workplaces. At the same time, governments can do more to harness the power of markets to incentivize change. When it comes to public-private partnerships, that means forging market-based programs that create demand, spur creativity and incentivize innovation to meet shared goals.

Technology transfer involves the movement of technological know-how or knowledge among partners (individuals, enterprise and institutions) in order to enhance one's knowledge, skills and expertise. Technology transfer is not often considered important to the success of PPP Projects in the developed economies/countries.

The policy of the Serbian government supports the idea that the responsibilities of public companies can be partially or fully transferred to the private sector, following the best practice of the European Union countries in improving energy efficiency at all levels.

Keywords: public private partnership, stakeholder capitalism, public sector, private sector, state.

* Овај рад је примљен 10. октобра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. децембра 2022. године.