FEFA - EFIKASNOST FUNKCIONISANJA JAVNIH PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI

By Jelena Crnčević Ilić

WORD COUNT 111676 TIME SUBMITTED 28-JUN-2016 02:46PM

PAPER ID 23643217

UNIVERZITET SINGIDUNUM
FAKULTET ZA EKONOMIJU FINANSIJE I ADMINISTRACIJU
BEOGRAD

DOKTORSKA DISERTACIJA

EFIKASNOST FUNKCIONISANJA JAVNIH PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI

Mentor:
Prof. dr Nebojša Savić

Kandidat:
Jelena Crnčević – Ilić

Beograd, 2016

UNIVERZITET SINGIDUNUM
FAKULTET ZA EKONOMIJU FINANSIJE I ADMINISTRACIJU
BEOGRAD

DOKTORSKA DISERTACIJA

EFIKASNOST FUNKCIONISANJA JAVNIH PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI

Mentor: Prof. dr Nebojša Savić
Član komisije: Prof. dr Goran Pitić
Član komisije: Prof. dr Branislav Mašić

Jelena Crnčević Ilić

Potvrđujem svojim potpisom da sam sve navode drugih autora izričito označila i da nisam pokušala da tuđi rad predstavim kao svoj, kao i da mi je poznato da ću u slučaju plagijata biti isključena sa daljih studija. Poznato mi je da Fakultet ima sva prava da raspolaže mojim radom.

Beograd, jun, 2016.

EFIKASNOST FUNKCIONISANJA JAVNIH PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI

SAŽETAK

Predmet disertacije je teorijsko empirijska analiza velikih javnih preduzeća u Republici Srbiji sa posebnim fokusom na efikasnost funkcionisanja, kao i kritički osvrt na proces privatizacije istih u Republici Srbiji i zemljama u tranziciji, uz opredeljenje prema metodama privatizacije, kao i formulisanje preporuka strategija u tom procesu. U radu se utvrđuje ciljna funkcija javnog preduzeća, vrši se poređenje efikasnosti privatnog vlasništva i vlasništva države u javnim preduzećima, vrši se analiza korporativnog upravljanja u javnim preduzećima i ispituje se uloga i značaj javnih preduzeća u svetu i privatizacija istih. Rad se bavi pitanjima primene savremenih menadžmet alata u upravljanju ovim preduzećima i analizira se njihov uticaj na poboljšanje učinka. Posebno se apostrofiraju pitanja značaja javno privatnih partnerstava, i neophodnosti korporativizacije javnih preduzeća. Ukazuje se na značaj privatizacije u postizanju veće efikasnosti i poboljšanju rezultata poslovanja javnih preduzeća. Izražava se opredeljenje prema pitanjima privatizacije i korporatizacije javnog preduzeća „Elektroprivreda" i akcionarskog društva „Telekom."

Ključne reči: javno preduzeće, efikasnost, privatizacija, korporativno upravljanje, korporatizacija

PERFORMANCE EFFICIENCY OF PUBLIC ENTERPRISES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

ABSTRACT

The subject covered by the dissertation is the theoretical and empirical analysis of large public enterprises Republic of Serbia with a particular focus on their performance efficiency, critical overview of privatizations in the Republic of Serbia and in transition countries, suggested privatization models, as well as recommendations in terms of privatization strategies. The paper sets the main function of public enterprises, provides comparisons in terms of efficiency between private ownership and state ownership in public enterprises, analyzes the corporate governance in public enterprises and provides global review of the role and importance of public enterprises and privatization thereof. An overview of application of modern management tools is provided and their impact to efficiency gains analyzed. Special attention is given to the relevancy of public-private partnership and necessity of corporatization of public enterprises. Importance of privatization in efficiency gains and improvement of performances of public enterprises is demonstrated. Positions in terms of privatizations and corporatization of the public enterprise „Elektroprivreda" and shareholding company „Telekom" are also presented.

Key words: public enterprise, efficiency, privatization, corporate governance, corporatization

SADRŽAJ

SADRŽAJ 3

UVOD 5

1 JAVNO PREDUZEĆE – TEORIJSKA RAZMATRANJA 8

1.1 Industrijske politike i uloga države u razvoju privrede 8

1.2 Različiti pogledi na ekonomsku ulogu države 12

1.3 Ograničenja države u ostvarivanju ciljeva 17

1.4 Istorijska perspektiva razvoja javnih preduzeća i motivi osnivanja 19

1.5 Novije teorije i pogledi na ulogu države kao pokretača ekonomskog razvoja 22

1.6 Ciljna funkcija javnog preduzeća 24

1.7 Komparacija efikasnosti javnog i privatnog preduzeća 30

1.8 Razlozi neefikasnosti u javnom preduzeću 38

1.9 Definicija pojmova državnog i javnog preduzeća i njihova distinkcija 42

1.10 Korporativno upravljanje u javnim preduzećima 45

1.10.1 Formulisanje ciljeva javnih preduzeća u okviru reforme korporativnog upravljanja 53

1.10.2 Kontrola poslovanja javnog preduzeća u okviru reforme korporativnog upravljanja 58

1.10.3 Unapređenje izveštavanja i objavljivanja podataka 61

1.10.4 Uloga upravnog odbora u sprovođenju korporativnog upravljanja 64

1.10.5 Korporativno upravljanje i finansijska kriza 2008. godine 70

2 ZNAČAJ JAVNIH PREDUZEĆA U SVETU I NJIHOVA PRIVATIZACIJA 73

2.1 Uloga i značaj javnih preduzeća prema OECD izveštaju iz 2015. godine 73

2.1.1 Istorijski razvoj, uloga i značaj javnih preduzeća u Kini 78

2.2 Uloga i značaj javnih preduzeća u savremenom svetu 82

2.3 Menadžment javnih preduzeća 89

2.3.1 Ugovor o učinku u javnim preduzećima 93

2.3.2 Finansijski i ne-finansijski pokazatelji poslovanja javnih preduzeća 95

2.3.3 Koncept balansiranih merenja performansi - *Balance Score Card* 99

Studija slučaja: "Jinshan Telekom" 100

Studija slučaja: Javno preduzeće "CCTEC" 101

2.3.4 Strategijski menadžment u javnim preduzećima 102

Studija slučaja: Javno preduzeće "China Resources" 103

2.3.5 Vrednosno orjentisano upravljanje (VBM) u javnim preduzećima 104

2.3.6 Menadžment javnih preduzeća u vreme krize 2008. godine 105

Studija slučaja: Javno preduzeće Xinxing 105

2.4 *Outsourcing* u javnim preduzećima 110

2.5 Javno-privatna partnerstva 114

2.6 Privatizacija javnih preduzeća 121

2.6.1 Performanse privatizovanih preduzeća 128

2.6.2 Privatizacija u zemljama Evropske Unije i zemljama u tranziciji 131

2.6.3 Privatizacija po sektorima u zemljama u tranziciji 136

3 JAVNA PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI - PRIVATIZACIJA I ZNAČAJ KORPORATIZACIJE 138

3.1 Uloga i značaj javnih preduzeća u Republici Srbiji i uticaj poslovanja na ukupan rezultat privrede u periodu pre krize 2008. godine 138

3.2 Uloga i značaj javnih preduzeća u Republici Srbiji danas 144

3.3 Uporedni rezultati poslovanja pet odabranih preduzeća 154

3.4 Unapređenje kontrole javnih preduzeća u Republici Srbiji u okviru reforme korporativnog upravljanja 162
3.5 Restrukturiranje javnih preduzeća 164
3.6 Strategije prodaje velikih javnih preduzeća 171
3.7 Neophodnost korporatizacije preduzeća u Republici Srbiji 174
3.7.1 Ekonomske implikacije usvajanja novog Zakona o javnim preduzećima 176
3.7.2 Prednosti i rizici otvaranja privrednog društva 178
3.8 Uticaj metoda privatizacije na razvoj korporativnog upravljanja 180
3.9 Razvoj javno privatnih partnerstava u Republici Srbiji 187
Studija slučaja Bus Plus 190
3.10 Javno Preduzeće Elektroprivreda Srbije - korporatizacija i pitanja privatizacije 201
3.10.1 Korporatizacija preduzeća Elektroprivreda Srbije 209
3.10.2 Iskustva zemalja u tranziciji i analiza strukture vlasništva velikih elektroenergetskih kompanija u Evropi 213
3.10.3 Pitanja privatizacije i preporuke 216
3.11 *Preduzeće za telekomunikacije-Telekom Srbija a.d.* 220
3.11.1 Osnovni podaci o preduzeću 220
3.11.2 Analiza tržišta u Republici Srbiji i scenariji razvoja 231
3.11.3 Pregled privatizacija u oblasti telekomunikacija 237
3.11.4 Kritički osvrt na pitanja privatizacije i preporuke 248
3.12 Prirodni monopoli i metode privatizacije javnih preduzeća 250
3.12.1 Prirodni monopoli u Republici Srbiji i opcije privatizacije 251
3.12.2 Perspektive prodaje javnih preduzeća 252
3.13 Implikacije privatizacije javnih preduzeća na trendove na tržištu hartija od vrednosti 254
ZAKLJUČAK 259
SPISAK GRAFIKONA 272
SPISAK TABELA: 274
SPISAK LITERATURE: 275

UVOD

Predmet disertacije je teorijsko empirijska analiza javnih preduzeća u Republici Srbiji (u daljem tekstu: JP) sa posebnim fokusom na efikasnost funkcionisanja, kao i kritički osvrt na proces privatizacije istih u Republici Srbiji i zemljama u tranziciji, uz opredeljenje prema metodama privatizacije, kao i formulisanje preporuka strategija u tom procesu. Rad posebno apostrofira pitanja značaja javno privatnih partnerstava, neophodnosti korporativizacije javnih preduzeća, kao prelaznog koraka ka privatizaciji i bavi se detaljnom analizom pravnog i regulatornog okvira sa identifikacijom neophodnih izmena. Ovde treba istaći poseban značaj javnih preduzeća imajući u vidu njihov izuzetno značajan uticaj na nivo privredne aktivnosti i visinu osnovnih kategorija rezultata poslovanja privrede. Javna preduzeća u Republici Srbiji imaju veoma značajan uticaj na nivo privredne aktivnosti i visinu osnovnih kat295a rezultata poslovanja privrede. Prema podacima Republičkog Zavoda za statistiku na dan 31.12.2015. godine u Republici Srbiji je bilo registrovano ukupno 739 preduzeća, a najveći broj (31%) se nalazi u sektoru snabdevanja vodom, upravljanja otpadnim vodama i uklanjanja otpada. Zapošljavala su ukupno 11,6% radnika, učestvovala su u ukupnim prihodima privrede sa 6,4%, u ukupnim rashodima sa takođe 6,4%, dok je njihovo učešće i u neto dobitku i u neto gubitku ukupne privrede iznosilo 5,8%. U isto vreme su raspolagala sa 18,3% poslovne imovine i četvrtinom kapitala, a kumulirala su 12% ukupnog gubitka privrede.

Ciljevi ovog istraživanja se ogledaju u definisanju ciljne funkcije javnog preduzeća u odnosu na privatno, uz sagledavanje prednosti i mana, kao i analizi preplitanja pojmova javnog i državnog preduzeća u stručnoj literaturi, sa definisanjem jasne distinkcije među njima, uz iznalaženje definicije novog pojma. Dalje, sagledavaju se ukupni dometi procesa privatizacije javnih preduzeća u Republici Srbiji i glavni efekti koji se po raznim osnovama mogu ostvariti ovim procesom, a na bazi relevantne i dostupne teorijske i empirijske građe. Ukazuje se na značaj privatizacije kao ključnog preduslova za sprovođenje strukturnih reformi i dinamičniji ukupni privredni razvoj koji se ogleda u povećanju investicija, konkurentnosti, povećanju izvoza i rešavanju pitanja nezaposlenosti i na kraju se pružaju smernice za nastavak i odabir daljih aktivnosti u funkciji uspešnog završetka privatizacionog procesa najznačajnijih sistema u Republici Srbiji, kroz sveobuhvatno sagledavanje dosadašnjih rezultata privatizacije preduzeća od strateškog interesa i uticaja istih na strukturne promene.

Posebno se ukazuje na značaj i neophodnost uspostavljanja jasne strategije na nivou države po pitanju privatizacije javnih preduzeća uz fokusiranje tržišnih principa radi ostvarenja maksimalnih interesa svih učesnika u tom procesu (država, zaposleni, gradjani, bivši vlasnici, poverioci).

Skreće se pažnja na značaj restrukturiranja i korporativizacije kao pripreme za bilo koji oblik privatizacije, imenovanja i definisanja aktivnosti za promenu pravne forme javnih preduzeća u standardna društva kapitala, podobna za uključivanje na tržište kapitala.

Proces privatizacije sa sobom nosi pitanja razvoja državnog i privatnog sektora, priliva stranih investicija, razvoja konkurentnosti tržišta, socijalnih pitanja, promene upravljačke i kadrovske strukture privrede, zarada, kupovne moći i šire posmatrano kolektivne svesti.
U radu su postavljene sledeće hipoteze:

a. prva, javna preduzeća u Republici Srbiji nisu efikasna;
b. druga, privatizacija predstavlja put ka većoj efikasnosti javnih preduzeća i poboljšanju rezultata poslovanja jer privatno vlasništvo obezbedjuje veću efikasnost; i
c. treća, unapređenje korporativnog upravljanja, primena naprednih menadžmenta alata uz efikasnu kontrolu poslovanja dovode do poboljšanja performansi javnih preduzeća u Srbiji;

U izradi doktorske disertacije smo sproveli više *metoda istraživanja.* Organizovali smo intervjue sa zaposlenima na menadžerskim pozicijama u javnim preduzećima koja su predmet analize, izvršili smo detaljnu analizu poslovanja javnih preduzeća u Republici Srbiji, komparativnu analizu privatizacije istih u Republici Srbiji i zemljama u tranziciji, sa posebnim fokusom na procese privatizacije Telekoma Srbija a.d. i javnog preduzeća „Elektroprivreda", posmatrano pojedinačno.

Izvršena je analiza literature iz relevantne oblasti, kao i anal 251 uporedivanje i objedinjavanje statističih podataka iz dostupnih baza podataka (NBS, Republički zavod za statistiku, Agencija za privatizaciju, Agencija za privredne registre Republike Srbije i dr.), sproveli smo intervjue sa rukovodiocima nadležnim za privatizovana društva u Agenciji za privatizaciju Republike Srbije i menadžmentom u ciljnim društvima koja predstavljaju predmet istraživanja.

Kako su efekti privatizacije po svojoj prirodi složen problem, opredelili smo se za primenu više različitih metoda prilikom istraživanja, s obzirom da je jedino uporednom i sveobuhvatnom analizom moguće dati pravu dimenziju ispitivanim promenama. U analizi su primenjeni: komparativni metod, statistički metod, metod analize kroz raščlanjavanje celine na njene delove, kao i metod sinteze i metod deskripcije koji se primenjuje u radu u kombinaciji sa ostalim metodama.

Rad je podeljen u tri poglavlja. Prvo poglavlje čini teorijsku podlogu rada i daje odgovore na pitanja zašto se država uključuje u neke privredne aktivnosti, a u druge ne, zašto igra različite uloge u različitim zemljama i konačno da li bi i na koji način njena ekonomska uloga mogla da bude efikasnija? Radi boljeg razumevanja razmatraju se različiti stavovi ekonomskih mislilaca koji su se javljali kroz istoriju sa apostrofiranjem ključnih ideja iz 18. i 19. veka koje su značajne i danas. Ovo poglavlje definiše ciljnu funkciju javnog preduzeća, razmatra pitanje uticaja velike ekonomske krize na ulogu države, kao i njena ograničenja u ostvarivanju proklamovanih ciljeva, poput ograničene kontrole nad birokratijom, političkih ograničenja, ograničenih inforamacija, ograničene kontrole nad reakcijama privatnog tržišta. U ovom poglavlju se poredi efikasnost javnih i privatnih preduzeća i imenuju se razlozi neefikasnosti javnih preduzeća, a u poslednjem delu pravimo jasnu razliku između državnog i javnog preduzeća. Poseban značaj se poklanja pitanju reforme korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u skladu sa OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) principima i uticaju unapređenja korporativnog upravljanja na povećanje efikasnosti javnih preduzeća uz poseban osvrt na uticaj finansijske krize 2008. godine na razvoj korporativnog upravljanja.

U drugom poglavlju razmatramo sam značaj, ulogu i evoluciju javnih preduzeća u svetu, počevši od zemalja u razvoju gde su ova preduzeća činila kamen temeljac sveukupnih nacionalnih ravojnih strategija sa posebnim osvrtom na neophodnost regulatornih i pravnih reformi, uspostavljanje mehanizama za povećanje odgovornosti, neophodnosti

autsorsovanja određenih usluga, poput izgradnje infrastrukture ili menadžementa nekih funkcija. Ovde smo otkrili razloge privatizacije javnih preduzeća, uz poseban osvrt na iskustva razvijenih zemalja Evropske Unije i zemalja u tranziciji. Ovde posebno izdvajamo ulogu i značaj javnih preduzeća u Kini i lekcije koje se iz kineskog primera mogu naučiti. Drugo poglavlje se bavi pitanjem menadžmenta u javnim preduzećima sa posebnom analizom upotrebe savremenih menadžment alata i njihovom doprinosu povećanju učinka i efikasnosti javnih preduzeća.

U trećem poglavlju rada naglašavamo značaj i ulogu javnih preduzeća u Republici Srbiji, određujemo se prema strategijama privatizacije velikih javnih preduzeća i ističemo neophodnost privatizacije. Posebno se naglašava pitanje javno-privatnih partnerstava koja imaju značajan potencijal u realizaciji ostvarivanja funkcija javnih preduzeća. Jedan od značajnih ciljeva ovog poglavlja je da imenuje i definiše aktivnosti za promenu pravne forme javnih preduzeća u standardna društva kapitala, podobna za uključivanje na tržište kapitala. Ovde detaljno analiziramo postignute rezultate restrukturiranja javnih preduzeća sa predlogom 35 h mera. Iskustva širom sveta pokazuju da ne postoji univerzalni model privatizacije. Takođe, iskustvo ukazuje da je za ispoljavanje pozitivnih efekata privatizacije infrastrukturnih preduzeća neophodno da se pre privatizacije stvori odgovarajući regulatorni okvir.

Doprinos ovog poglavlja se ogleda u posebno izloženim primerima korporatizacije i pitanjima privatizacije javnog preduzeća Elektroprivrede Srbije i privatizacije preduzeća za telekomunikacije Telekom Srbija a.d. Ovde analiziramo alternative privatizacije i kreiramo modele koje Vladi Republike Srbije stoje na raspolaganju i opredeljujemo se prema njima.

Na kraju trećeg dela se bavimo prirodnim monopolima koji treba da budu visoko regulisani – u smislu kontrole kvaliteta njihovih proizvoda/usluga i, posebno, cena, opredeljujemo se prema kriterijumima za prodaju javnih preduzeća strateškim partnerima kao i prema opciji Inicijalne javne ponude (*Initial public offer-IPO*). U završnom delu trećeg poglavlja se bavimo implikacijama privatizacije javnih preduzeća na trendove na tržištu hartija od vrednosti i konstatujemo da bi privatizacija javnih preduzeća i korporatizacija kao uslov otvaranja javnih preduzeća i njihovog izlaska na tržište udahnula život posrnulom tržištu kapitala u Republici Srbiji.

Javna preduzeća imaju značajno učešće u ukupnim rezultatima poslovanja privrede, a njihova privatizacija, u kontekstu sveukupne reforme sa svakom navršenom godinom i proširivanjem kruga privatizovanih firmi, otvara prostor za nove i detaljnije analize u ovoj oblasti. Zaključci do kojih se bude došlo u ovoj analizi treba da pomognu prilikom odabira strategija razvoja javnih preduzeća u Republici Srbiji i smernica za iniciranje i nastavak procesa privatizacije, kao i uspešno zaokruživanje procesa tranzicije u celini.

1 JAVNO PREDUZEĆE – TEORIJSKA RAZMATRANJA

1.1 Industrijske politike i uloga države u razvoju privrede

„Ako je država jaka, ona će nas uništiti, ako je slaba, propašće“[1] rekao je francuski pesnik i filozof Payl Valery. Istina verovatno leži negde u sredini između ova dva ekstremna gledišta.

Pod industrijskom politikom možemo podrazumevati najšire nacionalne strategije koje vode ka stvaranju znanja i strukturnoj reformi sa jedne, do visoko specijalizovanih politika koje teže rastu performansi i konkurentnosti nacionalnih industrija ili industrijskih sektora, s druge strane. Warwick ističe da u mnogim slučajevima industrijska politika nije razvojno orjentisana, već ima za cilj zaštitu postojeće strukture i rigidnih interesa. U mnogim zemljama su tokom vremena korišćeni mnogobrojni instrumenti u službi industrijskog razvoja:[2]

- *subvencionisanje* koje obuhvata direktne subvencije, poreske olakšice, smanjene poreske stope, a u slučaju javnih preduzeća u pitanju su smanjeni zahtevi koji se tiču stope profitabilnosti za određene sektore, industrije ili kompanije. Ovde mogu takođe spadati i mere za stimulisanje preduzeća u određenim sektorima, kako bi se preduzele posebne aktivnosti (smanjenje poreza na reinvestiranu dobit, poreske olakšice za ulaganje u istraživanje i razvoj i drugo.);
- *obezbeđivanje infrastrukture*; selektivno obezbeđivanje transportnih i komunalnih mreža, industrijskih parkova, tehnoloških instituta itd;
- *spoljna trgovina i investicije;* regulisanje pristupa međunarodnim tržištima moglo bi biti među najmoćnijim instrumentima industrijske politike, posebno u malim i otvorenim ekonomijama (zaštita od konkurencije, subvencionirani izvoz, privlačenje direktnih stranih investicija u interesu razvoja domaće industrije); i
- *državno vlasništvo nad preduzećima* odn. stvaranje domaćih tržišta putem direktnog osnivanja javnih preduzeća.

Industrijske politike u kontekstu razvoja su povezane sa namerom da se sustignu uporedive zemlje koje su ranije napredovale. Vlade ne mogu da postave razvojne ciljeve za brojne ekonomske sektore odjednom, i čak i da ima stranih primera za praćenje, zemlje se razlikuju u pogledu uslova obezbeđivanja resursa, konkurentnosti i kulture, tako da postoje ograničenja. U literaturi se uočavaju tri pristupa:[3]

[1] Tanzi, V. (1997). „The Changing Role of the Economy.“ *IMF Working paper WP/97/114*. Washington D.C: IMF.

[2] Warvick, K. (2013). „Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New trends,“*OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No.2*. Paris: OECD Publishing. str.11- 23.

[3] Reinert, E. (2009). „Emulation versus Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policy,“*Industrial Policy and Development-The Political Economy of Capital Accumulation*,Oxford: Oxford University Press. str 79-107.

Horizontalni pristup

Pojedine zemlje su izabrale da održe svoje industrijske politike nenarušene tako što su pružale podršku razvoju preduzetništva na način da je njime obezbeđena jednaka korist za veliki broj sektora. Ovaj pristup usvajaju kreatori politike koji žele da se u najvećoj mogućoj meri oslone na mehanizme tržišta, ali i zemlje sa posebno nerazvijenim ekonomijama koje nisu sigurne u pogledu ekonomskih aktivnosti koje su potencijalno profitabilne. Napred izneto se može koristiti u korist tvrdnje da država treba da preuzme ulogu velikog preduzetnika. Socijalne beneficije iz aktivne preduzetničke uloge su nesumnjivo velike i uvrežena je pretpostavka da premašuju dobit u privatnom sektoru. Mali je broj država koje su implementirale široko-zasnovane industrijske politike na ovom pristupu. Navodi se primer blagog tretmana personalnog bankrotstva u SAD koji je obično pravdan potrebom da se podrži preuzimanje rizika i preduzetništvo.

Selektivan pristup

Mnogi pokušaji selektivne industrijske politike su propali zato što su vlade bile suviše ambiciozne u pogledu sektora koje su targetirali. Prema ovom načinu mišljenja, vlada treba da svojim sredstvima podrži domaće konkurentne sektore, imajući u vidu mogućnosti koje nude prirodne, geografske ili istorijske prednosti domaće ekonomije.

Usmeravanje na buduće lidere na tržištu

Kod autora Lin i Monga[4] postoji stav da bi trebalo savetovati zemlje da u ranim fazama industrijalizacije subvencionišu laku industriju (kao što su tekstilna i kožna industrija). U drugoj fazi se vrši prelazak na industriju srednje tehnologije (mašina i teških hemikalija). Kroz ovaj proces mreža povezivanja (s dobavljačima) sa malim i srednjim preduzećima pojaviće se iz targetiranih industrijskih grana koje će, u idealnoj situaciji, biti dovoljno prilagodljive i inovativne da pokrenu industrijsko grupisanje kako se ekonomija bude razvijala, doprinoseći dinamičnim procesima koji će dopustiti industrijskom sektoru da nastavi da raste iznad nivoa prosečnog prihoda. U prilog govori i to što su ovakve strategije i procesi bili primenjeni u Japanu kao i u drugim uspešnim azijskim ekonomijama, a trenutno se sprovodi i u Kini.

Primeri novije industrijske politike su pokazali da stimulacije koje vlada nudi preduzećima kao deo industrijskih politika moraju da budu vremenski oročene i vezane za konkretne zahteve u pogledu rezultata, a neispunjavanje zahteva bi vodilo do korektivne akcije nadležnih vlasti.

Zemlje jugoistočne Azije su se na najvišem stepenu intervencionističkih industrijskih politika oslanjale na stimulacije i na disciplinu. Iako su poreske stimulacije i subvencionisani krediti u nekim zemljama bili veoma velikodušni, bili su uslovljeni učinkom. Preduzećima koja nisu ostvarila rezultate ukidane su subvencije što je generisalo nove ekonomske aktivnosti. S druge strane, latinoameričke zemlje su obezbeđivale znatne stimulacije u vidu zaštite trgovine i povoljnih kredita, ali nisu uspele da nametnu disciplinu korisnicima. Supstitucija uvoza je često bila jedina mera, od koje je efektivnu

85

[4] Lin, J., Monga, C. (2010). Growth Identification And Facilitation : The Role Of The State In The Dynamics Of Structural Change, *Policy Research Working Paper 5312*. Washington D.C.: World Bank. str.35

korist imao mali broj industrijalaca, a ne ekonomija uopšte. Rodrik tvrdi da je ova politika doprinela brojnim uspesima, ali i da je, takođe, održala u životu mnoge neproduktivne firme. [5]

Mnoge zemlje su implementirale industrijske politike široko podstičući postojeće delove poslovnog sektora ili subvencionišući stvaranje novih, a sam izbor i pitanje da li se osloniti na direktno vlasništvo u preduzećima uslovljen je različitim faktorima koji se odnose na sektorske probleme, stepen razvoja privrede, kao i istorijske i kulturne faktore. Država obično u implementaciji svoje industrijske politike računa manje na formalnu regulativu i zakone nego na direktno vlasništvo i povezanost između kreatora politike i male grupe vodećih industrijalaca. To je posebno važno da bi se ocenila rastuća uloga javnih preduzeća u mnogim zemljama.

U teoriji je prisutna podela uloge države, pored ekonomske, političke i socijalne, na normativnu i pozitivnu ulogu države.[6] Normativna utvrđuje smernice, principe i standarde za postizanje društvenog blagostanja i pokušava da definiše način na koji vlade treba da koriguju nesavršenosti tržišta. Ova uloga je pod direktnim uticajem političkih procesa u zapadnim tržišno orjentisanim ekonomijama gde se javni interes posmatra kao suma interesa birača i građana, čime se objašnjava postojanje direktne veze između tržišne ekonimije i demokratskih procesa. Dakle, u ovoj ulozi država ne može imati ciljeve drugačije od ciljeva njenih građana. [7]

Dok normativna uloga pokušava da definiše šta bi država morala da uradi da maksimizira ekonomsko blagostanje, stvarna uloga opisuje i analizira šta aktuelna vlada zapravo čini. U idealnom slučaju bi ove dve uloge trebalo da budu tesno povezane i tada bi država činila sve što je neophodno i očekivano po pitanju sprovođenja reformi. U realnosti su ove dve uloge odvojene, pa se tako događa da mnoge reforme ne budu sprovedene do kraja. Razlozi se kriju u činjenici da postoji velika razlika između onih koji vode državu i onih koji su vođeni, u greškama i koncepcijskim razlikama kreatora politike, u neadekvatnoj kontroli u odnosu na instrumente sprovođenja, u rezidualnim dejstvima odluka iz prošlosti.

Uloga države je promovisana od strane kreatora politike, ali postoje velike razlike između očekivanja i stvarnih rezultata jer mnoge odluke imaju dugoročne posledice, pa je tako ona determinisana politikom iz prošlosti koja u velikoj meri određuje i ograničava trenutnu ekonomsku ulogu države. U mnogim zemljama u razvoju ekonomska uloga države je određena kolonijalnim iskustvom. [8]

Država se uključuje u neke privredne aktivnosti, a u neke ne, u različitim zemljama igra različite uloge, njena ekonomska uloga bi mogla načelno posmatrano biti efikasnija i postoje brojni načini za postizanje tog cilja. Za sagledavanje ovih pitanja treba prvo razmotriti ekonomsku ulogu države u savremenim privredama, nastanak ideja u vezi sa ulogom države i njenu ulogu danas na početku 21.veka. Tokom istorije se ekonomska uloga države značajno menjala. U Sjedinjenim Državama su pre sto godina železničke pruge i pojedini putevi bili u rukama privatnih vlasnika, dok je danas najveći deo železničkog putničkog saobraćaja u nadležnosti državnog preduzeća koje subvencioniše

[5] Rodrik, D. (2006). „Industrial Development: Stylised Facts and Policies", *Industrial Development for the 21st Century*. New York: UN-DESA Publication. str.7-28

[6] Musgrave, R. (1959).*The theory of Public Finance: A Stady in Public Economy*. New York: Me Graw Hill.

[7] Tanzi, V. (2000). *Policies, institutions and the dark side of economics*. UK: Edward Elgar Publishing. str 1

[8] Tanzi, V. (2000). *Policies, institutions and the dark side of economics*. UK: Edward Elgar Publishing. str 15

država. U Sjedinjenim Državama funkcioniše mešovita privreda, privredne aktivnosti obavljaju i državne i privatne firme. Danas su savremene privrede mešovite privrede u kojima ekonomsku aktivnost i odnose između ekonomskih učesnika, pored tržišnog mehanizma, usmerava i država koja svoje alokativne, distributivne, stabilizacione i razvojne funkcije obavlja putem netržišnih pravila i rešenja. U zemljama u tranziciji država preuzima još jednu bitnu funkciju koja se odnosi na izgradnju tržišnih institucija i sprovođenje reformskih procesa u svim oblastima ekonomskog i društvenog života.[9]

Jedan od osnovnih zadataka države je da sa svojim institucijama, mehanizmima i merama rešava fundamentalne ekonomske probleme tako što će donositi odluke šta, kako i za koga treba proizvoditi, odnosno vršiti ekonomske, socijalne i druge funkcije. Ova pitanja se rešavaju unutar javnog sektora ali sa druge strane, ekonomske odluke države utiču i na donošenje odluka u privatnom sektoru.

Za razliku od privatnog izbora, država odluke donosi putem javnog izbora i većinskog odlučivanja. Odgovornost za donošenje javnih odluka je posredna u ime biračkog tela i na kraju ističemo veoma važan momenat koji se ogleda u činjenici da država raspolaže pravom da prisilno sprovede svoje odluke. Mada je cilj države da svojim ekonomskim, socijalnim i drugim funkcijama eliminiše ili bar ublaži nedostatke i nesavršenost tržišnog mehanizma, tako što će, primera radi, sprečiti monopolska ponašanja, ona i sama često pravi brojne promašaje i donosi neracionalne odluke i neefikasna rešenja. Razlog pomenute neefikasnosti se može tražiti u nedovoljnoj informisanosti, nemogućnosti da se predvide sve posledice pojedinih odluka, kao i ograničenosti kontrole uticaja na reagovanje učesnika na tržištu. Konačno, česta je pojava stavljanja interesa politike i birokratije iznad interesa građana i birača.[10]

Ekonomija javnog sektora između ostalog, istražuje posledice ograničenja državnih aktivnosti na efikasnost sprovođenja ekonomskih, socijalnih i drugih funkcija i mogućnosti njihovog prevazilaženja. Danas država ima različite načine, da putem fiskalnih i drugih mehanizama rasporedjuje značajan deo domaćeg proizvoda i da istovremeno putem ostalih funkcija vrši ogroman uticaj na ukupan ekonomski i društveni život zemlje. U stručnoj sferi su veoma podeljeni stavovi po pitanju potrebe za jakom odnosno slabom državom, a posebno po pitanju u čemu i kako treba da se ispoljava moć države u savremenim privredama. Svetska finansijska i ekonomska kriza nastala krajem 2008. godine ponovo je otvorila pitanje uloge države i stepena njenog intervencionizma i regulisanja privreda na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ovde nije samo reč o kratkoročnim merama za prevazilaženje krize, već o potrebi suštinskih promena u regulisanju globalnih finansijskih i ekonomskih procesa.

U osnovi liberalističkog koncepta se nalazio restriktivan stav kada je u pitanju učešće države u privrednim tokovima, kako u odnosu na regulativne funkcije, tako i u pogledu operativnog angažmana. Smatralo se da tržišni mehanizam predstavlja dovoljan okvir za organizovanje i usmeravanje tokova privređivanja, te se ekonomska uloga države svodila na to da bude u funkciji ovog okvira. Pravne pretpostavke tako opredeljene uloge države su efikasna zaštita privatne svojine i pravno regulisanje opštih uslova na tržištu. U pogledu ekonomskih funkcija u užem smislu, uloga države odnosi se na antimonopolsko

[9] Ingham, G. (2012). *Capitalism.* Cambridge. Polity Press. str.175-204.
[10] Stiglic, Dž. (2004). *Ekonomija Javnog Sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet. str.4

zakonodavstvo i stabilnost novca. Po pitanju finansijskih aktivnosti države, treba istaći da su funkcije države bile strogo ograničene na tri sfere: [11]

1. unutrašnja, spoljna sigurnost i stepen društvenog poretka koji omogućava nesmetanu ekonomsku aktivnost;
2. implementacija pravnog poretka; i
3. finansiranje javnih poslova i aktivnosti za koje privatni kapital nije pokazivao interes (prvenstveno privredna infrastruktura).

U liberalnom konceptu finansijska i ukupna aktivnost države ima neutralno dejstvo u odnosu na tržište i svodi se samo na dopunu tržišta, a učešće iste nikako ne sme preći petnaest odsto društvenog proizvoda, odnosno nacionalnog dohotka.

Stepen angažovanja države u kapitalističkim ekonomijama je varirao kao rezultat određenih istorijskih okolnosti, kao i balansa klasne političke i ekonomske moći. Kao primer se navode Skandinavske zemlje koje su imale neuporedivo najveće izdatke za zdravlje i blagostanje, Francuska koja je preuzela veliku odgovornost za infrastrukturu i Japan koji je bio direktno angažovana u ekonomiji, ali je potrošio manje za socijalno blagostanje od većine zapadnoevropskih zemalja.[12]

Posmatrano iz ugla javnih preduzeća, uloga države je višestruka, te se ona pojavljuje u ulozi vlasnika, kao i regulatora i koordinatora:

1. u ulozi vlasnika država treba da utvrđuje načela i procedure poslovanja, kao i da uspostavlja adekvatnu organizacionu strukturu u cilju postizanja socijalnih i ekonomskih ciljeva;
2. u ostvarivanju uloge regulatora država formuliše pravni i regulatorni okvir za poslovanje javnih preduzeća; i
3. uloga koordinatora donosi državi medijaciju između brojnih relevantnih organizacija koje su u interaktivnoj vezi sa javnim preduzećima;

1.2 Različiti pogledi na ekonomsku ulogu države

Kroz istoriju su se pogledi na ekonomsku ulogu države menjali. U 18. veku je preovladavao stav da se uloga države ogleda u aktivnom podsticanju trgovine i proizvodnje. Ovaj stav je vladao posebno među francuskim ekonomistima, a pristalice ove ideje su se nazivale merkantilisti.

Odgovor na merkantilističke stavove dao je utemeljivač ekonomije Adam Smit, zalažući se za ograničenu ulogu države. Po njemu su motivisanost profitom i konkurencija, glavni pokretači za služenje javnom interesu, odnosno na tržištu će preživeti preduzeća koja se cenovno prilagode svoju ponudu, tj. stvore proizvode po najnižoj ceni. "Nevidljiva ruka" tržišta je najpouzdaniji mehanizam putem kojeg se dovodi u ravnotežu tok ponude sa tokom tražnje i obezbeđuje optimalna alokacija faktora proizvodnje. Smit nije u potpunosti isključivao ulogu države iz ekonomskog života nacionalne privrede, već je

[11] Tanzi, V. (2011). *Government versus Market: The Changing Economic Role of the State*. New York: Cambridge University Press. str. 39
[12] Ingham, G.(2012). *Capitalism*. Cambridge: Polity Press. str.175-204.

ukazivao da potrebu primene odgovarajućih mera u cilju podsticanja domaće proizvodnje.[13]

Doktrina *Laissez faire* na čelu sa Džonom Stjuartom Milom odriče državi pravo da se meša u privatni sektor i u slobodnoj konkurenciji vidi najbolji način za ostvarivanje interesa društva. *Laissez fa*122e deviza ekonomskog liberalizma, a možemo je tumačiti jednostavnom rečenicom: "Pustite neka svako čini šta želi i neka sve ide svojim tokom". Ova doktrina je utemeljena na zahtevu eliminacije državne intervencije u državne i tržišne tokove prepuštajući sve slobodnom delovanju ekonomskih zakonitosti i neograničenoj 90šnoj konkurenciji. Smatra se da je najproduktivnija delatnost pojedinca pod uslovom da mu se omogući da slobodno ostvaruje svoje interese u konkurenciji sa drugima. [14]

U građanskoj ekonomskoj teoriji ova doktrina smatrana je dugo vremena najpouzdanijim temeljem državne politike. J. M. Kejns i njegova teorija prekretnica su u napuštanju doktrine *laissez faire* i uspostavljanju neophodnog ograničavanja privatne inicijative i kapitala, kao i kontrole tržišta.
27
Kejnsova kn27"Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca", objavljena 1936. godine je predstavljala početak nove etape u razvoju ekonomske misli. Počet27e nove etape obično se naziva „kejnsijanska revolucija" dok je Kejns lično bio čvrsto povezan sa privrednom praksom i uzimao vidnog učešća u rešavanju tekućih ekonomsko-političkih pitanja Engleske. Svoje glavno delo, Opštu teoriju zaposlenosti, kamate i novca, Kejns je uputio svojim kolegama ekonomistima koji su se, kao i on, vaspitavali u duhu tradicionalne maršalijanske ekonomske teorije. Namera mu je bila da prvo njih ubedi u potrebu za ponovnim kritičkim ispitivanjem osnovnih pretpostavki te teorije. Istupao je sa novim shvatanjima i nastojao da izbegne tradicionalne ideje, koje su bile duboko ukorenjene među univerzitetskim ekonomistima, da izbegne uobičajeni način razmišljanja i izražavanja.[15]

Ključni elementi Kejnsove teorije se mogu sagledati u sledećem: [16]

27
- privreda je nestabilna u svojoj osnovi i izložena nepravilnim šokovima, koji proističu iz promena granične efikasnosti investicija usled promena očekivanja preduzetnika;
- privredi će mnogo trebati da se vrati u stanje pune zaposlenosti ako je prepuštena27ma sebi;
- agregatni nivo dohotka i zaposlenosti određen je nivoom agregatne tražnje; i
- državna intervencionistička politika treba da primat da fiskalnoj u odnosu na monetarnu politiku.

4
Tradicionalna ekonomska teorija bavila se pretežno problemom raspodele datog obima zaposlenih resursa, odnosno faktora proizvodnje, izmedju različitih namena, kao i uslovima koji odredjuju nagradu, odnosno cenu ovih faktora.

159
[13] Smith, A. (2009). *The Wealth of Nations.* New York: Classic House Books
[14] Mill, J95009). *On Liberty*, London: The Walter Scott Publishing.
[15] 138, J.M.(1956). *Opšta teorija zaposlenosti,kamate i novca.* Beograd:Kultura.str.404
[16] Snowdon, B., Vane, H.(2005). *Modern Macroeconomics its Origins,Development and Current State*. London:Edvard ElgarPublishing. str. 3

Rikarda, recimo, nije interesovala veličina neto domaćeg proizvoda već raspodela neto društvenog proizvoda. On je smatrao da osnovni zadatak političke ekonomije kao nauke nije istraživanje prirode i uzroka bogatstva, kao što je to smatrao Smit, već istraživanje zakona koji odredjuju raspodelu društvenog proizvoda izmedju pojedinih društvenih klasa.

Postklasična ekonomska teorija se retko bavila teorijom zaposlenosti raspoloživih faktora proizvodnje. Ona nije uzimala u obzir činjenicu nevoljne nezaposlenosti, tj. nezaposlenosti protiv volje radnika. Tako na primer, i poznati engleski ekonomista Pigu smatra da se može zanemariti činjenica nevoljne nezaposlenosti jer, po njemu, ista teorija važi kako u situaciji nevoljne nezaposlenosti tako i u situaciji pune zaposlenosti. Postavke tradicionalne teorije nezaposlenosti ne isključuju mogućnost postojanja tzv. frikcionalne nezaposlenosti. Pod funkcionalnom nezaposlenošću tradicionalisti podrazumevaju razna neprilagodjavanja kratkotrajnog karaktera, kao što je na primer nezaposlenost usled medjusobnog nesklada u količini resursa, kao što je nezaposlenost zbog pogrešnog proračuna, ili pak nezaposlenost usled sporosti u prilagodjavanju posle nepredvidjenih promena, ili nezaposlenost privremenog karaktera koja nastaje usled prelaza iz jednog zaposlenja u drugo, što je svojstveno dinamičkoj privredi. Tradicionalna teorija takodje ne isključuje ni mogućnost tzv. voljne nezaposlenosti. To je stanje kada radnici neće da prihvate posao za odredjenu najamninu.

Dakle, maršalijanska, odnosno tradicionalna teorija, ne dopušta mogućnost tzv. nevoljne nezaposlenosti, one koja u doba kriza i depresija postaje najakutniji problem privrede. Ona, zapravo, polazi od stanja koje je u ekonomskoj literaturi poznato kao stanje pune zaposlenosti. Stanje pune zaposlenosti ne isključuje postojanje privremenih, neizbežnih i lakih formi nezaposlenosti kao što je voljna nezaposlenost. Stanje pune zaposlenosti, po prirodi stvari, isključuje stanje nevoljne nezaposlenosti.

Tradicionalna teorija se, po rečima Kejnsa, može shvatiti kao teorija raspodele u uslovima pune zaposlenosti. Prema postavkama te teorije, ne može doći do nezaposlenosti u pravom smislu reči. Ona može biti jedino posledica ili privremene nezaposlenosti izmedju dva posla, ili promene u tražnji visokospecijalizovanih faktora proizvodnje ili posledica uticaja esnafskog sindikata na zaposlenost radnika koji nisu njegovi članovi. Tradicionalna teorija je tako, polazeći od svojih hipoteza logički bila dovedena do neizbežnog zaključka: postojeća nezaposlenost mora u osnovi da bude posledica odbijanja nezaposlenih faktora proizvodnje da prihvate nagradu koja odgovara njihovoj marginalnoj produktivnosti. Odbijanje radnika da pristanu na sniženje svoje nominalne najamnine osnovni je uzrok nezaposlenosti, prema toj teoriji.[17]

Kejns je otvoreno iznosio problem da se tradicionalna teorija može primeniti jedino na stanje pune zaposlenosti i da je nju pogrešno primenjivati na probleme nevoljne nezaposlenosti. A nevoljna nezaposlenost je u Kejnsovo doba bila stvarnost.

Od francuskog ekonomiste Žana Batista Seja potekla je doktrina poznata kao Sejov zakon tržišta. Po toj teoriji ponuda stvara svoju sopstvenu tražnju.

Tradicionalni ekonomisti poput Rikarda prihvatili su u osnovi ovu doktrinu kao tačnu. U knjizi Principi političke ekonomije Mil smatra da je sredstvo plaćanja robe naprosto opet sama roba. Sredstva kojima svako lice plaća za proizvode drugih ljudi su proizvodi kojima ono samo raspolaže. Svi prodavci su neophodno, i u punom smislu reči, kupci. Kada bismo odjednom mogli da udvostručimo proizvodne snage zemlje, time bismo udvostručili

95

[17] Kejns, J.M. (1956). *Opšta teorija zaposlenosti,kamate i novca.*Beograd: Kultura str.401

i ponudu robe na svim tržištima, ali bismo, istom ovom merom, udvostručili i kupovnu moć. Svako bi udvostručio i svoju tražnju i svoju ponudu; svako bi mogao da kupi dvaput više, pošto bi svako imao da u razmenu ponudi dvaput više.

Iz Sejovog zakona tržišta proizlazilo je da svako uzdržavanje od lične potrošnje dovodi automatski do investiranja radne snage i ostalih faktora proizvodnje u sferu proizvodnje kapitalnih dobara. Ovi zaključci ne odgovaraju robnoj privredi sa razvijenom robno-novčanom razmenom. Štednja koju sebi nameće pojedinac i koja dovodi do njegovog bogaćenja ne mora, istovremeno, da bogati i zajednicu kao celinu. Drugim rečima, akt pojedinačne štednje ne mora neizbežno da dovede do paralelnog akta investiranja.[18]

Kejns je odbacio Sejov zakon tržišta i doveo u pitanje i mnoge druge postavke tradicionalne teorije kao što su: korist od privatne i javne štedljivosti, stav prema kamatnoj stopi, tradicionalna teorija nezaposlenosti, kvantitativna teorija novca, neograničena korist od ekonomskog liberalizma u spoljnoj trgovini itd.

Između prethodne ekonomske teorije, počev od Rikarda, i Kejnsove teorije postoje sledeće glavne razlike:

1. prethodna ekonomska teorija bavi se, pre svega, problemom raspodele, a ne obimom nacionalnog dohotka. Kejns istražuje snage koje odredjuju obim, odnosno nivo zaposlenosti i nivo privredne aktivnosti uopšte, kao i obim nacionalnog dohotka koji predstavlja rezultat odredjenog nivoa zaposlenosti i odredjenog nivoa privredne aktivnosti;

2. raniji ekonomisti polaze od Sejovog zakona tržišta. Prihvataju Sejovo stanovište da tržišni mehanizam sam po sebi obezbedjuje punu zaposlenost faktora proizvodnje. Oni su svoju teoriju vrednosti i raspodele razradili za situaciju pune zaposlenosti. Smatraju da je njihova analiza mehanizma razmene i njihova teorija o akumulaciji kapitala pokazala da tržišna privreda teži punoj zaposlenosti. Kejns odbacuje Sejov zakon tržišta i ističe tvrdnju da ne postoji takav mehanizam koji automatski dovodi do stanja pune zaposlenosti, već da privreda može biti na raznim nivoima zaposlenosti; i

3. shvatanja tradicionalne teorije se zasnivaju na liberalističkoj ekonomskoj politici, na principu *laissez faire*, na neintervencionizmu, na nemešanju države u privredni život. Za mešanje države nema potrebe jer tržišni mehanizam sam po sebi obezbedjuje (a) punu zaposlenost svih faktora proizvodnje (b) najracionalniji razmeštaj, tj. alokaciju faktora proizvodnje, odnosno raspodelu ukupnog društvenog fonda rada izmedju pojedinih privrednih grana. Kejns smatra suprotno. Tvrdi da ne postoji nikakav automatski mehanizam koji bi obezbedio punu zaposlenost proizvodnih faktora i zbog toga on upućuje na državni intervencionizam, odnosno na intervencionističku ekonomsku politiku.

Pokretačku snagu međunarodne ekonomije u 20. veku činiće upravo suprotstavljeni principi, privatno vlasništvo nad kapitalom i nesputano slobodno preduzetništvo sa jedne i državna kontrola s druge strane. Opšteprihvaćeno mišljenje danas je da se u središtu uspešne privrede nalaze tržišta i privatna preduzeća ali da država ima veoma značajnu ulogu u smislu dopune, iako su ova pitanja i dalje izvor neslaganja, prvenstveno oko samog izgleda te uloge.

Ekonomske krize su značajno menjale stav prema državi. Kroz istoriju su se ciklično ponavljale, u 19. veku,1819.,1837., 1857.,1873. i 1893. godine, dok je na samom početku

[18] Jakšić, M. (2007). *PC Ekonomija.* Beograd:Ekonomski fakultet.str. 53

20. veka, 1914. godine rat pomogao oživljavanje američke ekonomije, što je sprečilo neminovan kolaps privrede. [19]

Ova kriza je u potpunosti izmenila stav prema državi. Na eskalaciju velike ekonomske krize 1929. godine je uticao veliki broj faktora, ali je jedan od glavnih razloga Velike depresije nejednaka distribucija bogatstva sa jedne i dohotka s druge strane, kao i intenzivirane berzanske špekulacije sa nerealno visokim prometima koje su obeležile period pred samu 197. Nejednaka distribucija dohotka je dvadesetih godina postojala na mnogim nivoima, između bogatih i srednje klase, industrije i poljoprivrede u Sjedinjenim Državama, kao i između Sjedinjenih Država i Evrope. Ova neravnoteža je stvorila nestabilnu ekonomiju, došlo je do kolapsa američke privrede koji se prelio na Evropu i na ostatak sveta.

Nezaposlenost je tada dostigla stopu od 25%, a društveni proizvod je pao za jednu trećinu. Vladalo je opravdano mišljenje da je tržište ispoljilo ozbilnu manjkavost i nesposobnost, te su vršeni pritisci na državu da nešto preduzme. Izložili smo ideje velikog ekonomiste Džona Majnarda Kejnza koji je ubedljivo dokazivao da je upravo država ta koja može da spreči ili ublaži pad privredne aktivnosti. „Uverenje da država treba i može da stabilizuje nivo privrednih aktivnosti kasnije je ugradjeno u američki Zakon o punoj zaposlenosti iz 1946. godine na osnovu kojeg je ustanovljen Ekonomski savet zadužen da Predsedniku pomaže u ostvarivanju ovih ciljeva.“[20] On tvrdio u delu „Opšta teorija kamate zaposlenosti i novca“ da je smanjena agregatna potrošnja u privredi doprinela masovnom padu prihoda i stope zaposlenosti.[21] Smatrao je da u vreme usporavanja ekonomske aktivnosti, da bi se postigla puna zaposlenost vlade moraju da stvaraju deficit, jer privatni sektor ne može da uloži dovoljno da održi proizvodnju na normalnom nivou i da otrgne privredu iz recesije.

Kako je depresija napredovala Frenklin D. Ruzvelt je pokušao sa javnim radovima, poljoprivrednim subvencijama i drugim merama, u cilju balansiranja budžeta, ali po kejnzijancima nije nikada učinio dovoljno da izvuče privredu iz recesije, iako su njegove mere doprinele poboljšanju rezultata ekonomije. [22]

Monetaristi su, na čelu sa Miltonom Fridmanom, tvrdili da je do krize dovela loša monetarna politika Federalnih rezervi koja je u periodu 1929-1930. smanjila M2 za jednu trećinu i tako doprinela da se recesija pretvori u Veliku depresiju.[23] Tvrdili su da su Federalne rezerve reagovale na vreme i obezbedile pozajmice posrnulim bankama ili jednostavno kupile državne obveznice na slobodnom tržištu kako bi obezbedile likvidnost i povećale količinu novca u opticaju.

Federalna vlada je, pritisnuta narastajućim problemima koji su se ogledali u visokoj stopi nezaposlenosti, propadanju banaka i bankrotu velikog broja firmi i pojedinaca, preuzela aktivniju ulogu u pokušaju da stabilizuje nivo privredne aktivnosti i usvojila zakon u cilju rešavanja konkretnih problema: osiguranje za slučaj nezaposlenosti, socijalno osiguranje, federalno osiguranje depozita, federalne programe za subvencionisanje cena poljoprivrednih proizvoda i čitav niz drugih problema.

---

[19] Mc Elvaine, R. (1984). *The Great Depression 1929-1941.* New York: Times Books. str.3-25
[20] Stiglic, J. (2004). *Ekonomija Javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet.str.7
[21] Keynes, J.M.(1956).*Opšta teorija zaposlenosti,kamate i novca.* Beograd:Kultura.
[22] Lekachman, K.(1947) .*The Keynesian Revolution.* New York: Macmillan. str.56–58
[23] Bernanke, B. (2000). *Essays on the Great Depression.* Princeton: Princeton University Press, str.7-8

Sjedinjene Države su posle Drugog svetskog rata doživele prosperitet, ali je nastalo društvo velikih klasnih nejednakosti, što je šesdesetih godina uticalo na lansiranje velikog broja programa za ugrožene slojeve stanovništva, programa za obezbeđenje hrane i zdravstvene zaštite siromašnima, programa prekvalifikacije, programe za školovanje siromašne dece, programe za obnovu gradova, podršku poljoprivredi i druge. Nisu svi programi bili podjednako uspešni, ali se ne može reći da u zbiru nisu postignuti rezultati. Programi zdravstvene zaštite siromašnih i zdravstvene zaštite starih, su uspeli da učine dostupnim zdravstvenu zaštitu siromašnim slojevima i da starima smanje udele plaćanje zdravstvenih usluga, ali je s druge strane došlo do finansijskih poteškoća.

Kritičari ovih programa su se slagali u tome da su oni doneli drugačije efekte od predviđenih od strane pristalica. Doneti u cilju ublažavanja nesavršenosti tržišta, često su proizveli kontraproduktivne rezultate, kao na primer u programima obnove gradova gde nove zgrade siromašni nisu mogli sebi da priušte i niz sličnih primera poput onih da su u poljoprivrednim programima nesrazmerne koristi imale samo velike farme.[24]

Napred iznete činjenice, ne znače da država treba da se odrekne svoje uloge u regulisanju nesavršenosti tržišta i rešavanju ekonomskih i društvenih problema, već da se sami programi, njihovo kreiranje i realizacija, moraju pratiti sa mnogo više fokusiranosti i predikcije mogućih posledica.

1.3 Ograničenja države u ostvarivanju ciljeva

Stavovi u vezi sa ulogom države su se vremenom menjali i njena uloga je sama po sebi evoluirala. Postavlja se pitanje zašto je država često neuspešna u ostvarivanju rezultata u preduzetim merama.

Stiglic je uvideo ta ograničenja upravo u prepoznavanju samih nesavršenosti države poput ograničenih informacija, ograničene kontrole nad reakcijama privatnog tržišta, ograničene kontrole nad birokratijom i političkih ograničenja.

Ograničene informacije predstavljaju samu nemogućnost pristupa države informacijama za donošenje adekvatne odluke čije su posledice teško predvidive i veoma složene. To se može odnositi, primera radi, na programe za pomoć hendikepiranima u kojima je problematična informacija o uočavanju i utvrdjivanju razlika izmedju simulanata i hendikepiranih. Jedna od mogućnosti za prevazilaženje informacione asimetrije je donošenje propisa od strane države namenjenih investitorima i potrošačima, poput propisa u vezi sa objavljivanjem sastava proizvoda, mada uloga države prevazilazi ove mere jer ona nema mogućnost da kontroliše u potpunosti njihove posledice. Taj primer je naveden u prethodnom poglavlju u slučaju programa subvencionisanja poljoprivrede, u kojima su na kraju najveću korist imale samo velike farme, što nije bilo prvobitan cilj predloženih mera.[25]

Poseban aspekt ovog problema nalazimo u činjenici da informacija predstavlja javno dobro koje se od privatnog razlikuje po isključivosti i rivalstvu. Javna dobra nisu ni isključiva ni rivalska, jer činjenica da jedna osoba koristi informaciju, ne smanjuje mogućnost da je koristi druga osoba i ne isključuje je. Ovde se javljaju eksternalije koje kao pojam predstavljaju nekompenzovani uticaj postupaka neke osobe na dobrobit neke

[24] Stiglic, Dž. (2004.). *Ekonomija Javnog Sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet str.7
[25] Stiglic, Dž. (2004.). *Ekonomija Javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet str.8-10

druge osobe, a ovde mislimo na činjenicu da za nešto što ima vrednost nije određena cena. S druge strane i upravljanje državom je javno dobro, jer svi građani imaju koristi od efikasne,odgovorne i dobre države.

Intervenciju države komplikuje sledeće: privatno tržište može ponekad i samo da reši problem informacione asimetrije, vlade ne poseduju više informacija od privatnih lica, kada postoji asimetrija u informacijama kreatori politike ne mogu lako da poboljšaju tržišne ishode; vlade same po sebi, kao i sama država, predstavljaju nesavršene institucije. Država nema kontrolu nad birokratijom. Ona može imati potpunu kontrolu samo nad donošenjem zakona od strane zakonodavnih tela, ali u konačnoj istanci, u samoj primeni zakona, veoma lako dolazi do pogrešnih interpretacija od strane ovlašćenih Agencija za primenu zakona i svih ostalih učesnika u tom procesu. Postoje slučajevi u kojima se volja zakonodavca ne sprovodi jer su same namere zakonodavca nejasne.[26]

Ovde treba pomenuti pitanje moralnog hazarda koji se javlja kada agent, osoba koja obavlja zadatak u ime druge osobe, tj. principala, u ovom slučaju predstavnika birokratije sa jedne i države s druge strane, nije u stanju da savršeno prati ponašanje agenta koji je sklon da uloži manje truda nego što principal odredi da je potrebno. Izraz moralni hazard se ovde odnosi na rizik nepoželjnog ponašanja agenta, u kojoj principal mora da na razne načine podstiče agenta da odgovorno obavlja posao. U privatnom sektoru je olakšano rešenje ovog problema, jer je proces kontrole radnika od strane poslodavca neposredan i metode rešavanja i praćenja su brže i jednostavnije.

Ozbiljan činilac predstavljaju i ograničenja države koja imaju politički karakter, jer u cilju prikupljanja sredstava za političke kampanje, predstavnici deluju u korist posebnih interesnih grupa. Razvijena društva se u određivanju državne politike oslanjaju na demokratske principe, ali se problem javlja u političkim pitanjima gde je broj mogućih ishoda veći od dva. Pojavljuje se Kondorseov glasački paradoks koji se ogleda u tome da u slučaju tri moguća glasačka ishoda A, B i C preferen 267 ne ispoljavaju svojstvo tranzitivnosti, tj. ne mora da znači da ako A ima prednost u odnosu na B, a B u odnosu na C, ne znači da i A ima prednost u odnosu na C. Dakle ovaj paradoks znači da odluke koje je donela većina ne proizvode tranzitivne preferencije za društvo, drugim rečima, redosled glasanja može značajno da utiče na ishod demokratskih izbora i na kraju najvažnije: ne znači da je rezultat većinskog glasanja i ishod koji društvo zaista želi. Ako ovoj teoremi dodamo i teoremu središnjeg glasača, shvatićemo da će u većinskom sistemu glasanja na kraju pobediti ishod kome najveću prednost daje glasač koji se nalazi u sredini raspodele.[27]

Kenet Arrow je matematički neoborivo dokazao da ne postoji savršen glasački sistem, koji bi trebalo da ima sledeće karakteristike: jednoglasnost,tranzitivnost,nezavisnost od irelevantnih alternativa uz nepostojanje diktatora. Njegova teorema nosi naziv Erouova teorema nemogućnosti. [28]

Na kraju možemo da zaključimo da su političari samo obični ljudi i da je idealno pretpostaviti da politički lideri brinu o dobrobiti društva kao celine i da traže optimalnu kombinaciju efikasnosti i jednakosti. U stvarnosti se srećemo sa problemom ličnog interesa, političkih i finansijskih ambicija. Ustanovili smo da je država javno dobro, pa je ovde potrebno naglasiti da ako država ostvari veću efikasnost svi imaju koristi, političar

[26] Menkiw, N.,Taylor, P. (2008). *Ekonomija*.Beograd:Data Status. str.209
[27] 232 w, N., Taylor , P. (2008). *Ekonomija*. Beograd: Data Status, str. 445-450.
[28] Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*, New Haven:Yale University Press, str. 46-92.

koji je ostvario taj uspeh može dobiti deo koristi koje dobijaju ostali građani, mada i oni koji su glasali za i koji su glasali protiv istog političara, kao i oni koji nisu glasali - dobijaju isto.

Dakle, ograničenja države u ostvarivanju ciljeva su brojna, jer na kraju ne postoji savršeno tržište, savršeni učesnici, kao ni savršena vlada, odnosno država.

1.4 Istorijska perspektiva razvoja javnih preduzeća i motivi osnivanja

Nastanak i istorijska evolucija javnih preduzeća se ne može jednostavno objasniti putem ekonomskih koncepata i teorija, već se mora sagledati u sadejstvu političkih, ideoloških i socijalnih faktora. Različita istorijska putanja svake zemlje u definisanju uloge i osnivanju javnih preduzeća, može se objasniti putem sagledavanja različitih činioca kao što je uloga države u društvu, struktura privrede i nivo ekonomskog razvoja, vrsta političkog režima, kao i istorija svake zemlje posebno.

Oblici javnih preduzeća mogu se naći u starom Egiptu, Rimskoj imperiji, a moderno doba beleži forme javnih preduzeća u 16. veku. Dok se sam nastanak vezuje za srednji vek, renesansa ovih preduzeća se vezuje za prvu polovinu 19. veka, za pojavu nacionalizma. Novoformirani režimi u Evropi bazirali su svoju snagu na jakoj državi koja je formirala javna preduzeća za snabdevanje vojnom opremom, kao i redovno snabdevanje ugljem i čelikom. Najveći broj evropskih vlada je u drugoj polovini 19. veka posegao za intervencionističkom politikom u cilju unapređenja i razvoja industrijalizacije, sa izuzetkom Engleske. Rađanje organizovane radničke klase je drugi veoma snažan socijalni faktor koji je podržao osnivanje javnih preduzeća do kraja veka. Ovaj proces je samo intenziviran u toku Prvog svetskog rata, Velike depresije i Drugog svetskog rata. Nacionalizam je ostao dominantan faktor jačanja nacionalne države u posleratnom periodu i u razvijenim i nerazvijenim zemljama. U to vreme je ekonomska uloga vlade bila iznad tradicionalnog obezbeđivanja javnih dobara tipičnih za to vreme (nacionalna odbrana, donošenje zakona i obezbeđivanje reda i mira) i portfolio je bio proširen na komunalne usluge, infrastrukturu, obrazovanje.[29]

Dakle, evolucija fenomena javnog preduzeća se može podeliti u tri perioda. Prva faza se odnosi na doba renesanse i traje do kraja 19. veka. Autori ističu da je važnije u ovom periodu istaći sazrevanje države u pristupu rešavanju ekonomije i društva nego što se radilo o korenitim intervencijama. Pred kraj devetnaestog veka definisana su dva obrasca ponašanja države. Kontinentalni, koji je podrazumevao jaku intervenciju države i preuzimanje proizvodnje u svoje ruke, i američki koji je obeležilo ograničano uplitanje države u proizvodnju, ali snažno oslanjanje na snažnu regulaciju tržista putem osnivanja regulatronih agencija.[30]

Kontinetalni pravac je doživeo vrhunac u predvečerje drugog svetskog rata u snažnim nacionalističkim politikama u nekim zemljama Evrope, da bi posle rata rezultirao stvaranjem mešovitih privreda.

Američki model regulatorne države se pojavio krajem 19. veka, posle osnivanja *Interstate Commerce Commission* (ICC) 1887. godine i nezavisnih federalnih agencija za kontrolu i

32

[29] Clifton, J., Comin, F., Fuentes, D. (2003). *Privatisation in European Union.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. Str.7

110

[30] Millward, R. (2011*), Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis.* New Jersey: Annals of Public and Cooperative Economics 375–398 str.

regulaciju privredne aktivnosti.[31]Regulacijom se postižu brojni ciljevi preko institucija i organizacija koje osniva država, uz primenu različitih instrumenata koji se pri tome koriste. Regulacija, sama po sebi, čini zamenu tržišnog mehanizma, kojom se uz primenu instrumenata (kontrola cena i tarifa, kontrola ulaska u granu, propisivanje kvaliteta proizvoda) obezbeđuje funkcionisanje javnih preduzeća.

Druga faza pokriva prvih četrdeset godina 20. veka, kada su zatajili tradicionalni mehanizmi tržišne ekonomije, u vihoru Prvog svetskog rata i Velike Depresije, dok je treća faza-period posle Drugog svetskog rata.

Moderno javno preduzeće je nastalo u 19. veku, paralelno sa rastom nacionalizma i stvaranjem moćne nacionalne države kao sinonima vojne mašinerije. Javna preduzeća su formirana sa ciljem obezbeđivanja vojne opreme, ratnih brodova i eksploatacije uglja i proizvodnje čelika. Mnoge evropske vlade, posebno u Italiji, Nemačkoj, Rusiji, kao i vlade izvan Evrope – Kanada, Japan i SAD - su smatrale da treba zauzeti poziciju intervencionizma i snažne industrijalizacije u pokušaju da sustignu vodeću zemlju Veliku Britaniju. Veliki broj unutrašnjih faktora je uticao na različit nivo razvoja javnih preduzeća u različitim zemljama. Među najznačajnima se navodi institucionalni okvir, nivo industrijskog razvoja i politika intervencionizma. Prisutni su ideološki i sociološki činioci, poput tradicionalnog etatizma u Francuskoj, nove vizije države u Nemačkoj (bazirana na ideološkoj premisi da se pojedinačnim delovanjem ne mogu rešavati problemi od javnog značaja), shvatanja da privatno preduzeće ne može da drži korak sa tehničkim i organizacionim napretkom, Marksovog naučnog socijalizma i uticaja kenzijanaca.[32]

Posle prvog svetskog rata prisutni su brojni primeri državnog intervencionizma od kojih je najupečatljivija politika Vajmarske Republike koja je, iskusivši najozbiljnije probleme od svih zapadnih zemalja i suočivši se sa neobuzdanom hiperinflacijom, visokom stopom nezaposlenosti, padom životnog standarda, promovisala razvoj javnih preduzeća u cilju industrijske rekonstrukcije i racionalizacije proizvodnje.

Ovde treba navesti primere od značaja za razvoj javnih preduzeća u zapadnim ekonomijama u periodu pre Velike depresije. Luka London (*Port of London Authority*) je 1908. godine nacionalizovana, 1914. godine je British Petroleum delimično nacionalizovan, a osnovano je javno preduzeće Central Electricity Board. Vlada Italije je nacionalizovala železnice 1905. godine, dok je naftna kompanija osnovana 1926. godine.[33]

Odnos države prema ekonomiji se menjao u prvim decenijama dvadesetog veka, a socijalne, političke i ekonomske tenzije zajedno sa Drugim svetskim ratom i Velikom depresijom su produbile krizu kapitalističkog sistema. Francusku je preplavio talas nacionalizacija, u Velikoj Britaniji su se osnivala javna preduzeća u cilju ublažavanja efekata krize, čak su se i zemlje kao Norveška, Danska i Švedska odlučile za osnivanje javnih preduzeća, iako nisu osetile krizu tako dramatično kao ostatak sveta.

---

[31] Toninelli, P. (2008). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World.* New York: Cambridge Universtity Press. str. 11-14

[32] Millward, R. (2011), *Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis.* New Jersey: Annals of Public and Cooperative Economics 375–398 str.

[33] Clifton, J.,Comin, F., Fuentes, D. (2003). *Privatisation in European Union.* Dordrecht:Kluwer Academic Publishers. str. 14-17.

U posleratnom periodu, javna preduzeća su osnivana u cilju obezbeđenja redovnog funkcionisanja javnih usluga i snabdevanja deficitarnim sirovinama. Specifičan je primer Japana gde su javna preduzeća reorganizovana, izabrani su novi predstavnici menadžmenta koji su primenili savremene metode upravljanja po ugledu na privatni sektor, a kontrola ovih preduzeća je vršena putem elemenata ekonomske politike.

Motivi osnivanja javnih preduzeća mogu se grupisati u tri kategorije:[34]

- politički i ideološki;
- socijalni; i
- ekonomski.

Političkim i ideološkim razlozima prvenstveno su se rukovodili komunistički režimi, mada ovi činioci nisu bili bez značaja ni u sprovođenju programa nacionalizacije zapadnih zemalja u periodu posle drugog svetskog rata i bazirali su se na stavu da će uvećanje državne imovine dovesti do fundamentalne promene distribucije moći u društvu, smanjenja uticaja privatnog kapitala sa jedne i jačanja moći radničke klase, s druge strane. Nije slučajno da su se glavni talasi nacionalizacije dogodili upravo u Francuskoj, Austriji, Velikoj Britaniji i Norveskoj gde su na vlasti bile socijalističke i socijaldemokratske partije a snažnu ideološku podlogu nalazimo u nacionalizacija fašističkih režima Italije, Španije i Nemačke. Javna preuzeća su u ovim zemljama bila zamišljena kao instrumenti postizanja autarhije i jačanja nacionalne države. U Velikoj Britaniji se proces nacionalizacije crne metalurgije poklopio sa dolaskom Laburističke partije na vlast, a privatizacija je usledila po dolasku Konzervativne partije.

Socijalni motivi osnivanja javnih preduzeća ogledaju se u nameri da se obezbedi puna zaposlenost i da se ponude bolji uslovi radničkoj klasi. Srećemo veoma snažnu socijalnu komponentu u nacionalizacijama posle drugog svetskog rata, u Francuskoj i Italiji koje su pioniri u polju socijalnih inovacija, a specifičan je i primer Austrije koja je tvrdoglavo odbijala da smanji broj zaposlenih u državnom sektoru 60-tih i 70-tih godina. U slučaju Meiji administracije u Japanu, osnivanje javnih preduzeća je usmereno ka razvoju nacionalnog preduzetništva krajem 19. veka.

I na kraju navodimo veći broj ekonomskih razloga ključnih za nastajanje i razvoj javnih preduzeća. Jedan od prvih koji se razmatraju u ekonomskoj teoriji je nedostatak tržišnog mehanizma, gde je nacionalizacija neophodna u slučajevima kada nedostatak informacija ili jake socijalne i ekonomske eksternalije čine upravljanje nevidljivom rukom tržišta nedovoljnom i nezadovoljavajućom. Kao tipičan primer se navode se privredne grane koje imaju karakteristiku prirodnog monopola, gde se javlja regulisanje tarifa i cena od strane države (sektor javnih komunalnih preduzeća). Druga kategorija ekonomskih motiva koji su u osnovi politike nacionalizacije odnosi se na promociju ekonomskog rasta i socijalne transformacije u nerazvijenim zemljama gde javno preduzeće donosi odluke koje nisu profitno orjentisane. U kategoriju trećih ekonomskih motiva autor svrstava spašavanje privatnog sektora u finansijskoj krizi, posebno u strateškim sektorima gde jaka socijalna nota utiče na odluku (strah od eskalacije nezaposlenosti), a ovi motivi su bili presudni u nacionalizaciji 1931. godine u Nemačkoj, privremenoj nacionalizacija Rols Rojsa, Jaguara i Rovera u Velikoj Britaniji 1970. godine. Strategija spašavanja privatnih preduzeća je bila česta i u Španiji 50-tih godina prošlog veka.

[34] Tonnineli P.A. (2008). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. New York. Cambridge Universtity Press. str. 5-10

Opseg aktivnosti javnih preduzeća se obično odnosi na prirodne monopole mada suštinski može biti neograničen. Funkcionisanje javnih preduzeća se može svrstati u četiri kategorije:

1. komunalne delatnosti, transport i telekomunikacije;
2. bazični industrijski proizvodi (ugalj,nafta, nuklearna energija, čelik);
3. bankarstvo i osiguranje; i
4. obrazovanje i zdravstvo.

Nacionalizovana preduzeća u ovim obalastima se mogu naći u svim zapadnoevropskim zemljama, a najveći broj se nalazi u Austriji, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Italiji i Španiji. U oblasti bankarstva, osiguranja obrazovanja i zdravstva, država osniva ova preduzeća u nameri da reguliše i postavi standarde pružanja usluga, kao i da obezbedi minimalnu ponudu tih usluga.[35]

Od kraja 70-tih godina prošlog veka mnoge evropske zemlje je zahvatio talas privatizacija, što je dovelo do rasta učešća privatnog kapitala u strukturi vlasništva javnih preduzeća. Došlo je do reforme upravljanja javnim preduzećima i uveden je kriterijum maksimizacije profita kao glavnog cilja poslovanja javnog preduzeća, a globalnu ekonomiju tog vremena obeležili su: deregulacija,liberalizacija i privatizacija. Politika privatizacije velikih preduzeća u Velikoj Britaniji u vreme vladavine Margaret Tačer 80-tih godina prošlog veka zahvatila je zatim i čitav svet. Privatizacija javnih preduzeća u zapadnoevropskim zemljama i zemljama u tranziciji, biće detaljno obrađena u delu 2.6.

1.5 Novije teorije i pogledi na ulogu države kao pokretača ekonomskog razvoja

Novije teorije polaze od veoma različitog niza shvatanja, od klasičnog razvojnog koncepta sa jedne, do neoliberalnog tržišnog fundamentalizma s druge strane i one dovode do novih ideja o institucijama, uključujući i pravne institucije, neophodne za razvoj.

Poreklo ideje o razvojnoj ulozi države može se naći u studijama razvoja pedesetih godina dvadesetog veka sa fokusom na četiri centralne teme: industrijalizacija, modernizacija, samostalnost i državna intervencija. Industrijalizacija se vidi kao rešenje za nerazvijene zemlje koje u velikoj meri zavise od izvoza primarnih proizvoda ka razvijenom svetu. Industrijalizaciji je potrebna modernizacija, samostalnost, i državna intervencija. Za zemlje u razvoju se smatralo se da su zaključane u tradicionalnim društvenim obrascima i odnosima i da treba da usvajaju društvene i kulturne vrednosti razvijenih zemalja pre nego što kroče u industrijsko doba. Uspešna industrijalizacija je iziskivala delimično osamostaljivanje u odnosu na globalna tržišta, tako da su mogle da nacionalne industrije razvijaju bez opasnosti od konkurencije naprednih ekonomija koje izlaze na tržišta sa nižim troškovima i višim kvalitetom proizvoda. Na kraju i zbog slabog i nerazvijenog privatnog sektora državna intervencija je bila od suštinske važnosti za rast i razvoj nerazvijenih ekonomija. Klasična razvojna teorija nije odbacila potpuno tržište, već je smatrano da ekonomija zasnovana na pravilima slobodnog tržišta nije bila dovoljna da savlada izazove razvoja. Tržišta, sama po sebi, nisu mogla da obezbede podsticaje za investicije, nedostajao je kapital, preduzetnici spremni da preuzmu rizik, i razvijena finansijska tržišta potrebna da se obezbedi snažan rast kroz razvoj privatnog sektora. Dakle, države su morale da obezbede kapital, pokrenu industriju, i štite nacionalna tržišta.

[35] Bos, D., Rose, M., Seidl, C. (2011). *Welfare and Efficiency an Public Economies*. Berlin: Springer Verlag. str.339.

Ovde se govori o eri forsirane modernizacije putem donošenja zakona i drugih aktivnosti države, državnog planiranja, javnih preduzeća i detaljne regulacije. [36]

Ove zemlje su imale donekle uspeha, ali su sedamdesetih godina osnovne kritike neo liberalista bile usmerene na pitanje ima li država kapacitet da bude glavni pokretač razvoja i težište se pomeralo ka slobodnom tržištu. Glavni problem su videli u rastu korupcije, a preovladavao je stav da će državna intervencija dovesti do neefikasnosti privrede. Smatrali su da će otvaranje ka stranim tržištima, smanjivanje uloge države u privredi, privatizacija javnih preduzeća, liberalizacija trgovinske politike, otvaranje ka stranim investitorima, institucionalne reforme obezbediti efikasnost tržišne privrede. Verovanje u tržišni mehanizam uz sprovođenje strukturnih reformi postalo je poznato kao Vašingtonski Konsenzus.[37]

Praksa je pokazala da su azijske ekonomije: Kina, Japan, Tajvan, Južna Koreja, Sigapur postigle uspeh upravo kombinacijom navedenih pravaca u kojoj je država bila vodeći pokretač razvoja koja izlazi na tržište i sluša signale tržišta.

Brazil je takođe primenio hibridni režim pomenutih pravaca oslanjajući se sa jedne strane na Vašingtonski konsenzus ali i primenu državnog intervencionizma. Ovaj pristup nosi ime liberalni novi razvojni pravac. Očuvanjem makroekonomske stabilnosti i marginalizovanjem pune zaposlenosti vlade se su redukovale oslanjanje na ino zaduživanje i ponudile su različite krizne pakete mera za izlazak iz krize. Brazil je sproveo privatizaciju, liberalizaciju i deregulacione reforme, ali u isto vreme država je konsolidovala svoju ulogu kao vlasnik i investitor u industriji i bankarstvu, stvarajući otvorenu privredu uz oprezan pristup slobodnom kretanju kapitala.[38]

Najozbiljniji pokušaj definisanja novog razvojnog pravca je učinio Trubek koji tvrdi da je evoluirala nova razvojna politička ekonomija nudeći ponovnu procenu uloge države u ekonomiji. Elementi Trubekove razvojne političke ekonomije su:[39]

- nerazvijena tržišta;

Tržišta zemalja u razvoju su nerazvijena, postoji relativno visok nivo informacione asimetrije, nizak nivo tolerancije rizika, nedovoljno razvijene institucije i brojne druge barijere. Postoji potreba osavremenjavanja ovih tržišta, ali je u pitanju složen i usporen proces;

- neuspeh tržišta;

Nisu samo tržišta zemalja u razvoju nerazvijena, već se i na ino tržištima sreću sa brojnim ograničenjima.

- teorija strateške trgovine;

Komparativne prednosti u modernoj ekonomiji ne postoje same po sebi, već se stvaraju. Neophodan je strateški pristup, planiranje i ciljna ulaganja.

- globalne mreže;

---

[36] Trubek, M. (2010). „Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law." *Legal Studies Research Paper No. 175*, Washington D.C.: University of Washington str 3.

[37] Trubek, M. (2010). „Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law," *Legal Studies Research Paper No. 175*, Washington D.C.: University of Washington str. 5

[38] Ban, C. (2013). *Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?*, Review of International Political Economy, Volume 20, Issue 2, UK, Routledge, str 298-331

[39] Trubek, M. (2010). „Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law," *Legal Studies Research Paper No. 175*, Washington D.C.:, University of Washington 5-7.str

Nagli porast broja globalnih lanaca snabdevanja, navodi proizvođače zemalja u razvoju na aktivno globalno umrežavanje, u čemu im država može značajno pomoći.

- tehnološki kapacitet; i

Razvoj tehnoloških kapaciteta je ključni element strategije ostvarivanje globalne konkurentnosti i penetriranja na razvijena tržišta. Imajući u vidu da su tehnološka znanja u izvesnoj meri javno dobro, države ovde mogu igrati značajnu ulogu.

- Inovacije.

U postizanju konkurentnosti značajno se pomera fokus na inovacije proizvoda i procesa, tako da država može podsticati, podržavati i nsgrađivati inovacije.

Kod istog autora nailazimo na stav da je koncept nove razvojne države još uvek ideja i skup pojedninačnih slučajeva u praksi. Treba izmeriti do kog nivoa je zemlja pojedniačno posmatrano krenula u tom pravcu i u tom smislu videti u kojoj meri je prisutno sledeće:

- primarno oslanjanje na privatni sektor u ulozi investitora radije nego na direktno državno vlasništvo;
- prihvatanje glavne uloge države u upravljanju investicijama i koordinaciji projektima;
- ekstenzivna saradnja i komunikacija javnog i privatnog sektora;
- jaka izvozna orijentacija i relativna otvorenost ka uvozu;
- direktna usmerenost na preduzetništvo, inovacije i novi razvoj proizvoda;
- promocija stranih direktnih investicija;
- osnivanje i razvoj novih konkurentnih privatnih preduzeća;
- privatizacija ili javno privatna partnerstva; i
- promocija domaćeg tržišta kapitala i finansijskog sektora.

Da li će se država odlučiti za direktno vlasništvo preduzeća zavisi od brojnih faktora kao što je su nivo ekonomskog razvoja zemlje, istorijski, kulturni faktori kao i u zavisnosti od sektora privrede. Zemlje sa posebno niskim nivoom ekonomskog razvoja se oslanjaju upravo na državna javna preduzeća, sa napredovanjem stepena razvoja situacija se značajno menja.

1.6 Ciljna funkcija javnog preduzeća

Država i privatni vlasnik se nalaze u potpuno drugačijem položaju, te ne mogu imati istu ciljnu funkciju. Ciljna funkcija privatnog preduzeća je maksimizacija profita. Pozicija države kao vlasnika je izuzetno složena. Teorija o javnim interesima je definisala maksimizaciju ukupnog blagostanja u smislu zbira potrošačkih i proizvođačkih viškova, kao osnovni cilj države.[40]

Ekonomska teorija sugeriše da privatno vlasništvo treba da bude efikasnije od državnog rukovođenja preduzećem. Država kao vlasnik javnih preduzeća, odn. vlada se sreće sa principal-agent problemom u naporima da motiviše menadžere javnih preduzeća. Država i privatni vlasnik imaju različite položaje u ulozi principala svojih preduzeća. Privatnom vlasniku je dodeljena uloga jedinog i neposrednog principala u odnosu na svoje agente. Cilj agenta je ostvarenje interesa principala, kao jedini i neprikosnoveni zadatak. Uloga države u svojstvu principala je mnogo složenija, jer se ona nalazi sa jedne strane u ulozi principala prema javnom preduzeću i menadžerima, a s druge strane se nalazi u svojstvu

[40] Pigou, A. (2013). *The Economics of Welfare*: *Volume ,*. New York: Cosimo Classics str.31

agenta javnosti i biračkog tela. Njen zadatak i cilj je da sledi javne interese, a koliko je bila uspešna u tome pokazuje se na izborima.[41]

Ciljevi i jednih i drugih preduzeća bi se morali ogledati u povećanju profita, učešća na tržištu, produktivnosti i efikasnosti, mada se generalno može zauzeti stav da su privatna preduzeća efikasnija od javnih i da se država u mnogim slučajevima nije pokazala kao dobar domaćin.

Osnovna karakteristika po kojoj se javna preduzeća razlikuju od ostalih je državno (javno) vlasništvo. Osnovni cilj osnivanja je obezbeđivanje proizvoda i usluga od suštinskog značaja za društvo. Javna preduzeća se najčešće nalaze u privilegovanom položaju na tržištu uz podršku države i predmet su javnog regulisanja u cilju funkcionisanja u opštem interesu. Dakle najvažnija funkcija je proizvodnja vitalnih dobara i poslovanje u opštem interesu.

Država koristi ova preduzeća kao instrument politike za postizanje mnogostrukih ciljeva koji se odnose ne samo na ekonomski razvoj već i na političke ciljeve, pa se tako suočavaju sa zahtevima za zapošljavanje pojedinaca određene političke pripadnosti, dok s druge strane ova preduzeća imaju preferencijalni tretman od strane države prilikom državnih nabavki, kao i obezbeđivanje pozajmica ispod tržišne cene i lakši pristup fondovima.[42]

Vladini ciljevi u državnim preduzećima su, generalno govoreći, da stvori ekonomsko bogatstvo i blagostanje, kao i rezultat za svoje građane. Akcionari privatnih preduzeća, naprotiv, primarno su fokusirani na finansijsko bogatstvo koje stvara kompanija, odnosno distribuciju dividendi (mada se mnogi suočavaju sa potrebom davanja većih doprinosa društvu, kao što pokazuje porast programa korporativne socijalne odgovornosti). Državna preduzeća su ponekad viđena kao entiteti koji treba da budu "javniji od javnih preduzeća" budući da je šira javnost krajnji vlasnik, što znači da postoje veći zahtevi u pogledu transparentnosti i odgovornosti. Sve je uočljivije priznanje vlada da postoji potreba za napretkom u objavljivanju podataka i većom transparentnošću i odgovornošću među državnim preduzećima, mada, kako praksa pokazuje, ovde postoje razlike između zemalja.[43]

Istraživanje OECD je pokazalo da se u različitim zemljama definišu ciljevi na poseban način:[44]

- u Švedskoj je osnovni cilj stvaranje vrednosti za akcionare;
- u Francuskoj je stvaranje veće vrednosti akcija; i
- u Norveškoj je cilj doprinos opštem dobru društva i građana.

Ciljeve javnih preduzeća definiše vlada određene zemlje ili državno telo za nadzor javnih preduzeća (SASAC u Kini). Ciljevi mogu biti kvalitativni i kvantitativni. Poseban fokus je na kvantitativnim ciljevima koji se u nekim zemljama definišu za čitav portfolio javnih

[41] Roland , G., Stiglitz, J.(2008). *Privatization successes and failures,* New York: Columbia University Press. str.9-32

[42] Aharoni,Y. (2008).„The Performance of State-Owned Enterprises" *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World,* New York: Cambridge Universtity Press. str. 52

[43] OECD, (2011). *"State-owned Enterprise Governance Reform – An Inventory of Recent Change,"* Paris:OECD Publishing

[44] OECD,(2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership,* Paris:OECD Publishing str 14.

preduzeća i pokrivaju ih finansijski indikatori poslovanja poput operativne i finansijske profitabilnosti, definisani nivoi dividendi, racio zaduženosti i drugi. U Francuskoj se definišu kvantitativni ciljevi za javna preduzeća:[45]

1. povećanje vrednosti akcija u vlasništvu države;
2. uspeh kupoporodajnih transakcija; i
3. doprinos smanjenju zaduženosti države.

U praksi pojedinih zemalja se definišu i jedinstveni ciljevi za sva preduzeća i kao primer se navodi Velika Britanija u kojoj su 2007. godine definisani jedinstveni ciljevi koji su se ogledali u povećanju vrednosti šest glavnih delatnosti u državnom portfoliju i to na sledeći način: „Povećati za 1 milijardu Funti vrednost javnih predzeća u državnom portfoliju u roku od tri godine u okviru jasno definisanih politika i regulatornih ciljeva."[46]

U nekim slučajevima se od javnih preduzeća očekuje ispunjavanje specijalnih nekomercijalnih obaveza koje se ogledaju u socijalnom doprinosu društvu. Ove obeveze često uključuju izvršenje usluga od opšteg ekonomskog interesa i definisala ih je Evropska Komisija.[47]

Definisanje ciljeva javnih preduzeća će biti predmet analize u delu rada 1.10.1. a sada možemo da rasvetlimo elementarne razlike između državnih i privatnih preduzeća.

Pored strukture vlasništva, kao prve i očigledne, uočavamo nekoliko važnih razlika, od kojih kao prvu ističemo sam izbor pojedinaca zaduženih za upravljanje kompanijama. U demokratskim zemljama se pojedinci zaduženi za upravljanje državnim preduzećima postavljaju na ta mesta posledično rezultatu izbornog procesa, tj. njih imenuju odn. razrešavaju već imenovani u izbornom procesu. U privatnim kompanijama direktore imenuju upravni odbori istih, čiji je izbor i sastav rezultanta strukture vlasništva.

Država ima pravo da sprovodi mere prinude, da primora građane da plate porez, u suprotnom da im zapleni imovinu ili zapreti kaznom zatvora, dok privatna preduzeća nemaju pomenuta prava. U privatnim poslovnim aranžmanima svi oblici trgovine su dobrovoljni, dok u poslovima sa državom to nije slučaj. U javnim preduzećima prisutan je visok stepen uticaja političkih odluka što se ne može reći za privatna preduzeća. Javna preduzeća se odlikuju centralizovanom organizacijom, linijskim direktivnim rukovođenjem, visokim stepenom birokratije i nestimulativnim nagrađivanjem.

U Tabeli br. 1. se može jasno uočiti distinkcija između ove dve grupe preduzeća i sagledati prednosti i nedostaci istih. Možemo izvesti zaključak da privredna društva u privatnom vlasništvu imaju veliku prednost na tržištu, prednost u slobodi odlučivanja, pristupu inovativnosti, preuzimanju rizika u poslovanju, upravljanju i rukovođenju što su sve razlozi koji slikovito objašnjavaju veći uspeh privatnih vlasnika od države.

Vlade u zemljama u razvoju dolazile su masovno do zaključka da se javna preduzeća ne mogu u dovoljnoj meri reformisati ili restrukturirati kako bi postigle maksimizovanu efikasnost, pa su se odlučivale za privatizaciju. Studije privatizacije pokazuju da transfer

[45] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, Paris:OECD Publishing str 14.
[46] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, Paris:OECD Publishing str 20.
[47] EU Commission, (2004) *White Paper on services of general interest.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels: EU Commision.

vlasništva, sam po sebi, ne donosi uvek očekivane rezultate u smislu organizacionog restrukturiranja ili poboljšanja performansi poslovanja. Poboljšanje performansi je upravo manje verovatno u zemljama koje nisu razvile efikasnu zakonsku regulativu i koje su propustile da uspostave jasna pravila po kojima bi privatizovane firme mogle da se takmiče na tržištu. „Analiza privatizovanih i državnih preduzeća u Rumuniji, na primer, pokazuje da privatizovane firme posluju bolje od državnih i uspostavljaju agresivnije i kompetitivnije strategije, ali nisu mnogo prilagodljivije i i fleksibilnije."[48] Iskustvo pokazuje da u cilju postizanja efikasnosti vlade moraju preduzeti ozbiljne korake kako bi sprovele privatizaciju i ostvarile deklarisane ciljeve.

Tabela br 1: ***Faktori od uticaja na poslovanje privatnih i javnih preduzeća:***

	Javna preduzeća	*Privatna preduzeća*
Generalne karakteristike	○ Uticaj Vlade ○ Ciljevi vezani za nacionalne politiku ○ Loše definisani planovi ○ Izveštavanje državi	○ Tržišna orjentacija ○ Vlasnici privatni ○ Jasni profitni ciljevi ○ Izveštavanje vlasnicima i akcionarima
Orjentacija ka inovacijama	○ Političke i birokratske restrikcije ○ Robovanje standardnim procedurama ○ Mekana budžetska ograničenja ○ Preživljavanje gubitaša ○ Fiksne plate ○ Nizak nivo tehnoloških promena	○ Sloboda inovacija ○ Preuzimanje rizika ○ Nagrađivanje prema profitabilnosti ○ Učešće menadžera u vlasništvu ○ Jaka interakcija sa spoljnim okruženjem ○ Visok potencijal nivoa tehnoloških promena
Upravljanje Ljudskim Resursima	○ Formalizovane procedure ○ Ograničena davanja za povećanje produktivnosti ○ Ponašanje menadžera uslovljeno služenju društvu ○ Teškoće otpuštanja	○ Vlasnici determinišu pravila Napredovanje uslovljeno rezultatima ○ Nagrađivanje za povećanje produktivnosti ○ Lako otpuštanje

Izvor: Unated Nations (2005). *Public enterprices:Unresolved challenges and new oportunities,* New York:UN

Privatna preduzeća su okrenuta tržištu, dok se javna preduzeća oslanjaju na državu i određivanje budžeta (Tabela br. 2). Privatna preduzeća u idealnom slučaju nezavisno funkcionušu na tržištu, ali neka od njih zavise od odluka vlade i taj uticaj se ispoljava preko subvencija, poreza i putem propisa. Država subvencioniše privatna preduzeća na tri načina: kroz direktna plaćanja proizvođačima, indirektna plaćanja preko poreskog sistema, kao i kroz druge skrivene rashode. Najobimniji programi državnih subvencija u Sjedinjenim Američkim Državama odnosi se na poljoprivredu. Poreski sistem ponekad služi i za subvencionisanje proizvodnje u smislu odobravanja poreskih kredita.[49]

S druge strane, javna preduzeća ne podležu uvek praksi rigidnog i birokratskog budžetiranja, u realnosti postoji velika razlika unutar javnih preduzeća koja obavljaju

176

[48] Arens, P. (2001). „*Key Stakeholder Theory and State-owned Versus Private Firms,* Management In 196 ional Rewiev,41Berlin: Springer. str. 377-394.

[49] Stiglitz, J. (2004). *Ekonomija Javnog Sektora.* Beograd: Ekonomski fakultet str. 29

delatnost na komercijalnoj osnovi, na udaru istih zakona kao i privatna preduzeća. Ova preduzeća moraju da se takmiče u tržišnoj utakmici sa privatnim, imaju strateške korporativne planove za ekspanziju i proizvodnju tehnološkoh inovacija na globalnom nivou. Privatna preduzeća su povezana sa konkurentnom praksom, dok se javna poistovećuju sa hijerarhijskom organizacionom strukturom, ali se ne može reći da privatno vlasništvo samo po sebi uzrokuje da se na tržištu posluje na konkurentan način. Ako se na tržištu razvija hijerarhiska koncentracija u odlučivanju, dominiraće monopoli ili oligopoli bilo privatni, bilo državni. Javna preduzeća ne čine, sama po sebi, jaku birokratiju, niti eleminišu konkurenciju sa tržišta, već su mnoga fleksibilna i konkurentna na nacionalnom i međunarodnom nivou. Činjenica je da su vlade nastojale da ostvare ekonomiju obima osnivanjem velikih javnih ili privatnih preduzeća u industrijama kao pto su telekomunikacije, železnica i nafta. U drugim slučajevima je regulacija od strane države bila usmerena da se izbegnu nesavršenosti tržišta i prakse zloupotrebe od strane privatnih preduzeća. Prema tome, privatna i javna preduzeća su bila do nekog stepena komlementarna u smislu promovisanja efikasnosti alokacije resursa i socijalne zaštite. Iako birokratska hijerarhija postoji u upravljanju velikim javnim i privatnim preduzećem važno je shvatiti da ponuda javnih usluga i dobara danas često podrazumeva podugovaranje sa firmama koje se takmiče na otvorenom tržištu. Privatna preduzeća se obično poistovećuju sa *laissez faire* doktrinom, a javna sa dugoročnim planiranjem i odlučivanjem u cilju maksimizacije blagostanja u dugom roku. Ruku pod ruku sa dilemom privatno i javno, ide diskusija o samoj ulozi države u odnosu na ta preduzeća i navodi se primer u kome država preuzima na sebe projekte za koje privatna preduzeća nemaju intere ili kapacitet, poput finansiranja naprednih tehnologija i velikih projekata ili preuzimanja od strane države u vreme velikih kriza.[50]

Tabela br. 2: ***Uobičajene pretpostavke o javnom vs.privatnom preduzeću***

	Alokacija	Donošenje odluka	Tržišna snaga	Outlook
Javno	Budžet	Centralizovano& Hijerarhijsko	Monopol & Koncentracija	Strateško planiranje
Privatno	Tržište	Decentralizovano& Horizontalno	Konkurencija	Fleksibilnost

Izvor: Clifton J,Comin F, Fuentes D. (2003). *Privatisation in European Union.* Dordrecht:Kluwer Academic Publishers. str. 11.

Autori Christiansen i Kim navode da mnoge vlade u praksi biraju da kompenzuju javnim preduzećima nekomercijalne ciljeve na druge načine pre nego kroz pažljivo odmerene fiskalne izdatke. Javna preduzeća mogu uživati privilegije koje nisu dostupne njihovim konkurentima, preduzećima u privatnom vlasništvu, i pomoću toga stvoriti konkurentsku prednost nad rivalima na tržištu. Prednosti nisu nužno bazirane na boljem učinku, većoj efikasnosti, boljoj tehnologiji ili nadprosečnim menadžerskim sposobnostima, nego su omogućene od strane države i ogledaju se u sledećem:[51]

- *direktno subvencionisanje*; Neka javna preduzeća primaju direktne subvencije od države ili koristi od drugih javnih struktura koje pružaju finansijsku podršku kako bi održale njihovo poslovanje. Kao primer se navodi povoljna poreska politika ili izuzeće

[50] Clifton, J.,Comin, F., Fuentes, D. (2003). *Privatisation in European Union.*Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. str. 12-13 str.

[51] Christiansen, H., Kim Y. (2014)."State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field", *OECD Corporate Governance Working Papers, No.14*, Paris: OECD Publishing str 13-16

od plaćanja pojedinih poreza koje uživaju pojedina javna preduzeća. Druga forma subvencija je ostvarivanje koristi u vidu usluga pod povoljnijim uslovima (operateri u državnom vlasništvu dobiju zemlju na korišćenje ili pravo prvenstva po ceni koja je znatno niža nego što bi konkurent koji je u privatnom vlasništvu imao da plati pod sličnim uslovima). Ovi primeri veštački snižavaju troškove javnog preduzeća i omogućavaju im da određuju cene mnogo efikasnije nego konkurenti koji su obveznici svih poreskih nameta.

- *finansiranje koncesija i garancije*: Javna preduzeća mogu uživati povlastice direktno od vlada ili im to može biti omogućeno preko finansijskih institucija koje kontroliše država po kamatnim stopama koje su ispod tržišnih. Sa ovim u vezi su i direktne ili indirektne državne garancije za javna preduzeća koji umanjuju njihove troškove finansiranja i uvećavaju njihovu konkurentnost naspram rivala koji su u privatnom vlasništvu.
- *preferencijalni tretman od strane države*; U nekim slučajevima javna preduzeća nisu podvrgnuta istim pravnim procedurama kao privatne firme što snižava njihove operativne troškove. Ovi izuzeci mogu uključiti poštovanje zahteva za obelodanjivanjem i izuzecima od sprovođenja antimonopolskih zakona, regulative koja reguliše dobijanje građevinskih dozvola ili zoniranje. Pored toga, uprkos relativno strogim pravilima za javne nabavke u većini OECD zemalja neka javna preduzeća mogu u praksi nastaviti da izvlače koristi od povlastica u javnim nabavkama. Ova preduzeća mogu imati koristi od nejednake dostupnosti informacijama u odnosu na konkurente jer mogu imati pristup informacijama u državnoj upravi ili drugim podacima koji nisu dostupni privatnim kompanijama.
- *prednosti monopolskog položaja*; U mnogim slučajevima vlada poverava javnim preduzećima ekskluzivna ili monopolska prava u nekim od aktivnosti koje su im dodeljene da ih izvrše. Ovo se može videti na primeru poštanskih usluga, komunalnih delatnosti ili drugih usluga i može imati direktan uticaj na konkurentnost i može im dozvoliti da utiču na uslove ulaska potencijalnih konkurenata u nekoliko komercijalnih aktivnosti.
- *zarobljeni kapital*; Kontrola nad javnim preduzećem ne može se preneti tako lako kao u privatnim preduzećima. Nemogućnost da se prenesu vlasnička prava će rezultirati određenim brojem prednosti za javna preduzeća kao što su oslobađanje od plaćanja dividendi ili očekivanog prinosa akcionarima, uključivanje u anti-konkurentske cenovne strategije i nepristupačnost za efekte kapitalnih tržišta koji imaju funkciju disciplinovanja.
- *nemogućnost bankrotstva;* Javna preduzeća često bivaju izuzeta od uticaja pravila koja regulišu bankrotstvo i mogu praviti gubitke dugi niz godina bez straha da će bankrotirati.

U cilju odgovora na ove izazove OECD je kreirao Izveštaj o konkurentskoj neutralnosti[52] u kome su identifikovane ključne oblasti za kreatore politika koji su posvećeni obezbeđivanju ravnopravnih uslova između javnih preduzeća i privatnih preduzeća. U izveštaju se navodi da vlade koje žele da dostignu i sprovedu konkurentsku neutralnost moraju da se fokusiraju na sedam prioritetnih oblasti:

- *pojednostavljeni poslovi države u delu korporativne forme i organizacije lanaca vrednosti:* ovde je u pitanju korporatizacija državnih poslovnih aktivnosti i stepen u kome su komercijalne i nekomercijalne aktivnosti strukturno razdvojene, što olakšava

[52] OECD, (2012). *Competitive Neutrality: Maintaining a level playing field between public and private business*.Paris: OECD Publishing.

realizaciju u skladu sa tržišnim principima. Osnivanje javnih preduzeća koja imaju komercijalne aktivnosti i posluju na otvorenom, konkurentnom tržištu kao odvojena pravna lica poboljšava transparentnost;

- *obezbediti transparentnost i obelodanjivanje raspodele troškova:* identifikovanje troškova svake date funkcije komercijalne državne aktivnosti je suštinsko pitanje ukoliko želimo da se verodostojno sprovede konkurentska neutralnost. Za osnovano javno preduzeće glavna tema je obračun troškova koji su vezani za obavezu pružanja usluga od javnog interesa;
- *usvojiti modele za računanje stope prinosa na poslovne aktivnosti:* postizanje komercijalne stope prinosa je značajan aspekt u obezbeđivanju da se poslovne aktivnosti države odvijaju na način koji je sličan načinu ponašanja uporedivih konkurenata;
- *obezbediti transparentnu i adekvatnu kompenzaciju za obavezu pružanja usluga od javnog značaja* na bazi dodatnog troška za sve nekomercijalne zahteve koje nameće sprovođenje prioriteta javne politike;
- *obezbediti da kompanije sa državnim kapitalom posluju pod istim ili sličnim zahtevima kada je reč o porezima i pravnoj regulativi;*
- *neutralnost duga:* javna preduzeća nastavljaju da imaju koristi od preferencijalnog pristupa finansijskim sredstvima na tržištu zbog direktne podrške države koju uživaju;
- *promovisati javnu nabavku koja je konkurentna i bez diskriminacije;*

Zajednička karakteristika javnih i privatnih preduzeća je proizvodnja i pružanje usluga radi prodaje na tržištu i ostvarivanje prihoda, ali postoje brojni elementi koji javna preduzeća čine značajno različitim:

- nalaze se u potpunom ili delimičnom vlasništvu države;
- imaju komercijalne i ne-komercijalne ciljeve;
- ciljevi su mnogostruki i često konfliktni;
- moćni predstavnici države su uključeni u upravljanje;
- izražen je uticaj države na rukovođenje, menadžment, strategiju i sve oblasti poslovanja;
- predstavnici vlade pripadaju različitim grupama sa konfliktnim interesima; i
- vlade pružaju privilegije javnim preduzećima u vidu regulatornih, poreskih olakšica i kreditne podrške.

Privatna preduzeća nemaju privilegije izražene u zaštiti od konkurencije, monopolskom položaju, nabavci resursa, poreskim olakšicama, nižim troškovima finansiranja, ali u isto vreme nisu izloženi postavljanju ne-komercijalnih ciljeva i troškovima koji iz njih posredno proizilaze. Privatna preduzeća mogu biti subvencionisana i podložna regulaciji u zavisnosti od delatnosti u kojoj posluju.

1.7 Komparacija efikasnosti javnog i privatnog preduzeća

Mnogostrukost ciljeva, određivanje pravaca razvoja koje postavljaju vlade kao i odobravanje različitih vrsta podsticaja, kao i društveni i politički pritisci čine merenje učinka na bazi finansijskih rezultata neadekvatnim. Merenje učinka ovih preduzeća kreće od merenja produktivnosti, profitabilnosti i stope rasta, do posmatranja zadovoljstva zaposlenih i podsticaja menadžera. Javna preduzeća se osnivaju da maksimiziraju društveno bogatstvo pre nego profit. Profitabilnost ne može biti jedini kriterijum za ocenu učinka, zato što su ova preduzeća kreirana da ostvare društvene ili strategijske ciljeve, tako da prijavljena dobit često zavisi od cena inputa i outputa koje je odredila država.

Ekonomska razmatranja se uglavnom fokusiraju na efikasnost kao glavni kriterijum ocene učinka preduzeća, ali u literaturi nalazimo različite definicije efikasnosti. Prvo, efikasnost se može definisati kao racio outputa sa jedne i inputa s druge strane. Neoklasična ekonomska teorija se bavi alokativnom efikasnošću pod kojom podrazumevamo stanje tržišta u kome je alokacija resursa efikasna. Tržište je alokativno efikasno ukoliko se iz ograničenih resursa društva proizvodi prava količina robe za prave kupce, po pravoj ceni sa minimalnim troškovima proizvodnje. S druge strane, dinamička efikasnost predstavlja stopu promene izlaza (outputa) po jedinici ulaza (inputa). Prema tome, privreda je proizvodno efikasna ako ponuda bilo kog dobra ili usluge, ne može biti povećana bez smanjenja ponude neke druge robe ili usluge, uključujući i spoljnotrgovinsku razmenu.[53]

Možemo da kažemo da privatna preduzeća predstavljaju simbol efikasnosti, dok su se javna preduzeća tradicionalno smatrala neefikasnim. „Prema konvencionalnoj mikroekonomskoj teoriji efikasnost zavisi direktno od konkurencije kompletnog tržišnog okruženja sa savršenim informacijama, pod regulatornim okvirom, sa jasno definisanim vlasničkim pravima, dok je u organizacionoj teoriji kontekst konkurentnosti ključni faktor za efikasnost preduzeća i u slučajevima kada privatno i javno preduzeće posluju u sličnom konkurentskom okviru, regulisanom tržištu pod istim uslovima, može se očekivati sličan učinak. Glavni problem prilikom poređenja efikasnosti javnog i privatnog preduzeća nalazi se u fundamentalnoj razlici ciljeva ovih preduzeća. Dok privatno preduzeće ima relativno usko definisane ciljeve efikasnosti koji se ogledaju u maksimizaciji profita i rasta, javna preduzeća imaju širi set ciljeva poput maksimizacije blagostanja društva i u isto vreme postizanja dugoročnih ekonomskih ciljeva. Zanimljivo je napomenuti da se u slučajevima merenja učinka privatizovanih preduzeća pre i posle privatizacije, beležio rast neposredno pre privatizacije u cilju atraktivnije prodaje, što govori samo po sebi da privatno i javno vlasništvo, samo po sebi, nije obavezan faktor koji dovodi do rasta efikasnosti.“ [54]

Izuzetak od pravila po kome su privatna preduzeća daleko efikasnija čini primer francuskih javnih preduzeća koja su dugo smatrana uzorom efikasnosti. Francuska elektroprivreda je u zemlji izgradila nuklearne elektrane koristeći isti projekat i time troškove snizila značajno ispod troškova izgradnje istih elektrana u Americi jer su u ovom drugom slučaju za svaku novu elektranu korišćeni novi projekti.

„Od svih komparativnih studija produktivnosti jedna od ilustrativnijih je poređenje između dve glavne železničke kompanije u Kanadi, od kojih je jedna u privatnom, a druga u državnom vlasništvu. Ovo istraživanje je pokazalo da između njih nema značajne razlike u efikasnosti. Jasno je da im međusobna konkurencija pruža snažan podsticaj za efikasnost.“[55]Ova studija nalazi da se efikasnost javnih i privatnih preduzeća najčešće poredi u visoko regulisanim industrijama u kojima je konkurencija ograničena i zaključuje da nema dokaza da su performanse preduzeća u vlasništvu Vlade inferiorne u odnosu na rezultate privatnih preduzeća. Zaključuje da se svaka tendencija ka neefikasnosti, prevazilazi koristi od konkurencije.

---

[53] Aharoni, Y. (2008).„*The performance of State-Owned Enterprises*“ The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World. New York: Cambridge Universtity Press. str. 50

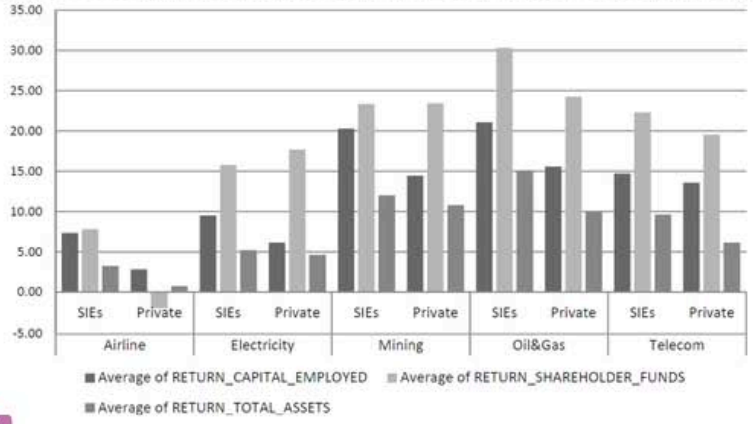
[54] Clifton, J.,Comin, F., Fuentes, D. (2003). *Privatisation in European Union*. Dordrecht:Kluwer Academic Publishers. str. 12-13.

[55] Daves,D., Christensen, L. (1980). „The Relative Efficiency of Public and Private firms in a Competetive Enviroment“ *Journal of Political Economy 88*, Chicago: The University of Chicago, str. 958-976.

Studija autora Christiansen i Kim[56] procenjuje uticaj vlasništva preduzeća na finansijske performanse na osnovu merenja tri indikatora profitabilnosti:

1. ROA – prinos na ukupnu imovinu (neto dobit/ukupna stalna sredstva);
2. ROE – prinos na vlasnički kapital (neto dobit/ukupan akcionarski kapital) i
3. ROCE – prinos na angažovani kapital – (neto dobit/ukupan akcionarski kapital + dugoročne obaveze).

Grafikon br 1: ***Učinak prema tipu vlasništva i sektoru u periodu od 2000.-2010.godine***

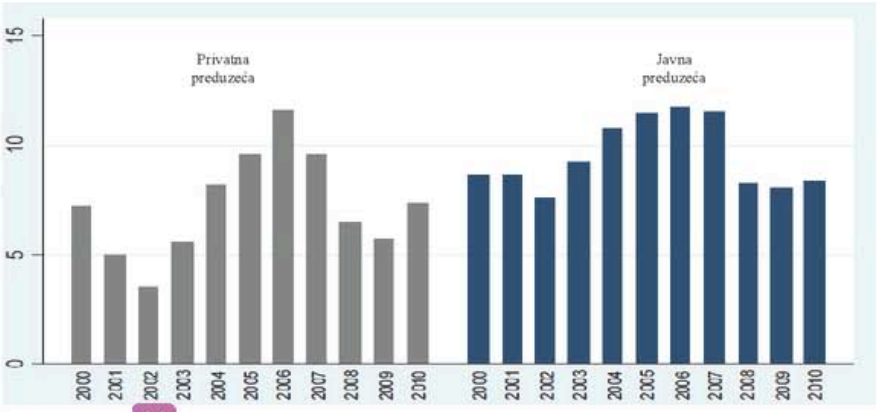


Izvor: Christiansen, H., Kim Y. (2014). "State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.14, Paris: OECD Publishing str 20

Ako se posmatraju stopa prinosa na imovinu i stopa prinosa na kapital, učinak javnih preduzeća je veći u odnosu na privatna preduzeća. Samo u oblasti električne energije po nekim parametrima (ne uključujući ROA) stepen profitabilnosti je nešto veći u privatnom sektoru. (Grafikon br.1)

[56] Christiansen, H., Kim, Y. (2014). "State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.14, Paris: OECD Publishing str 19-21

Grafikon br. 2: ***Poređenje prinosa na imovinu privatnih i državnih preduzeća***



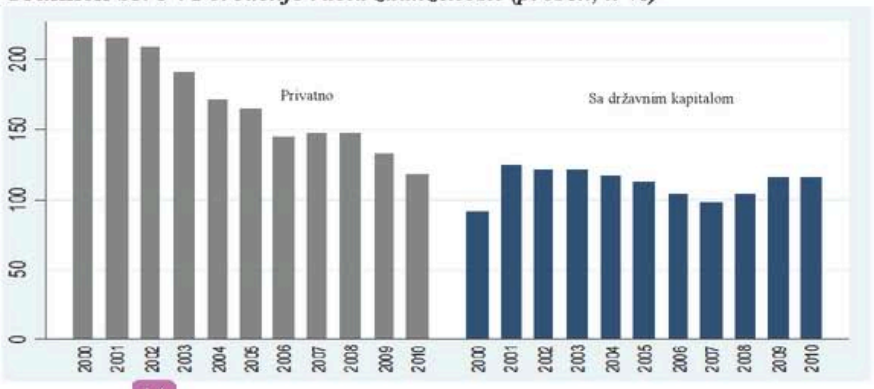
14

Izvor: Izvor: Christiansen, H., Kim Y. (2014). "State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.14, Paris: OECD Publishing str 21

Grafikon br. 2 pokazuje veću nestabilnost stope prinosa na imovinu kod privatnih kompanija. Efekat finansijske krize u periodu od 2008.-2009. godine je izraženiji u poređenju sa javnim preduzećima ali privatni sektor se oporavio brže i nivoi profitabilnosti su dostigli na kraju perioda državne kompanije. Poslednjih 10 godina profitabilnost privatnog sektora je varirala ali se razlike između javnih preduzeća i privatnih smanjuju tokom godina. Pored toga, privatna preduzeća su postala otpornija na krize i njihovo prilagođavanje na eksterne šokove je postalo brže. U ovoj analizi javna preduzeća ne samo da se čine profitabilnijim u odnosu na slične privatne firme nego ispoljavaju i manje oscilacije u prihodima. Ovo može biti rezultat velikog broja faktora uključujući pristup povoljnijim izvorima finansiranja, drugačijim bilansnim pozicijama, koncesionom tretmanu od strane njihovih vlada ili jačom tržišnom pozicijom u zemljama u kojima posluju.

Faktor koji bi mogao da stvori odstupanja kod merila stope prinosa koje se odnose na imovinu ili vlasnički kapital je ukoliko su obaveze preduzeća sa državnim vlasništvom i privatnih preduzeća različito struktuirane.

Grafikon br. 3 : *Poređenje racia zaduženosti (prosek, u %)*



Izvor: Izvor: Christiansen, H., Kim Y. (2014). "State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.14, Paris: OECD Publishing str 21

Na grafikonu br. 3 je prikazan trend pokazatelja zaduženosti preduzeća odnosno odnosa između pozajmljenih i sopstvenih sredstava (pozajmljeni kapital u odnosu na vlasnički kapital – izražen u procentima) u periodu od 2000-2010. godine. Grafikon pokazuje da tokom posmatranog perioda, u proseku, privatne kompanije iz ovih pet sektora imaju usklađenije izvore finansiranja u odnosu na one sa državnim vlasništvom. Zatim, vidi se postepeno smanjenje u pokazateljima zaduženosti privatnih kompanija do tačke gde obe vrste kompanija imaju generalno jednako učešće vlasničkog kapitala i obaveza. Ovde se potvrđuje da državni vlasnici javnih preduzeća prate racio dug/vlasnički kapital svojih kompanija i brzo reaguju u slučaju odstupanja od utvrđenih vrednosti. Pokazatelji zaduženosti kompanija sa državnim kapitalom u ovih pet sektora su začuđujuće stabilni tokom posmatranog perioda.

Prema istraživanju koje je obuhvatilo 108 proizvodnih preduzeća u državnom vlasništvu u Indiji u periodu od 1988-1992. godine pošlo se od hipoteze da pored pretvaranja državnog vlasništva javnih preduzeća u privatno, kao jednog od načina za smanjivanje neefikasnosti i poboljašanja performansi poslovanja, postoji i drugi način koji se ogleda u izlaganju višem nivou konkurencije i ukidanju kontrolnih tržišnih restrikcija od strane države. Analiza indikatora efikasnosti pomenutih preduzeća je pokazala da je izloženost povećanom nivou konkurencije dovela do odgovarjućeg povećanja nivoa tehničke efikasnosti, te se došlo do zaključka da je uvođenje konkurentnih tržišta alternativa za privatizaciju, posebno u slučajevima gde je prisutan monopol. [57]

Vickers i Yarrow zaključuju da teoretske analize i empirijska evidencija podržavaju gledište da je privatno vlasništvo efikasnije i da je prema tome privatizacija najpogodnija za tržišta na kojima efektivna konkurencija preovlađuje. [58]

Studija u Maleziji je pokazala da javna preduzeća u poređenju sa privatnim preduzećima imaju značajno lošije rezultate poslovanja posmatrano kroz prizmu dodate ekonomske

[57] Ramaswamy, K., Renforth, W.(1996). "Competitive intensity and technical efficiency in public sector firms: evidence from India,"*International Journal of Public Sector Management, Vol. 9*, Bingley: Emerald Group Publishing. str. 4 – 17.

[58] Vickers, J., Yarow, G. (1989). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge:The MIT Press.

vrednosti (EVA) kao merila generisanja vrednosti za akcionare i stope prinosa na kapital (ROE).[59]

Istraživanja u zemljama Burkina Faso i Mali su pokazala da javna preduzeća posluju značajno lošije u odnosu na privatna preduzeća u slabo razvijenim zemljama, mada postoje i izuzeci. Od posmatranih preduzeća u ovim zemljama 66 % je iskazalo gubitak. [60]

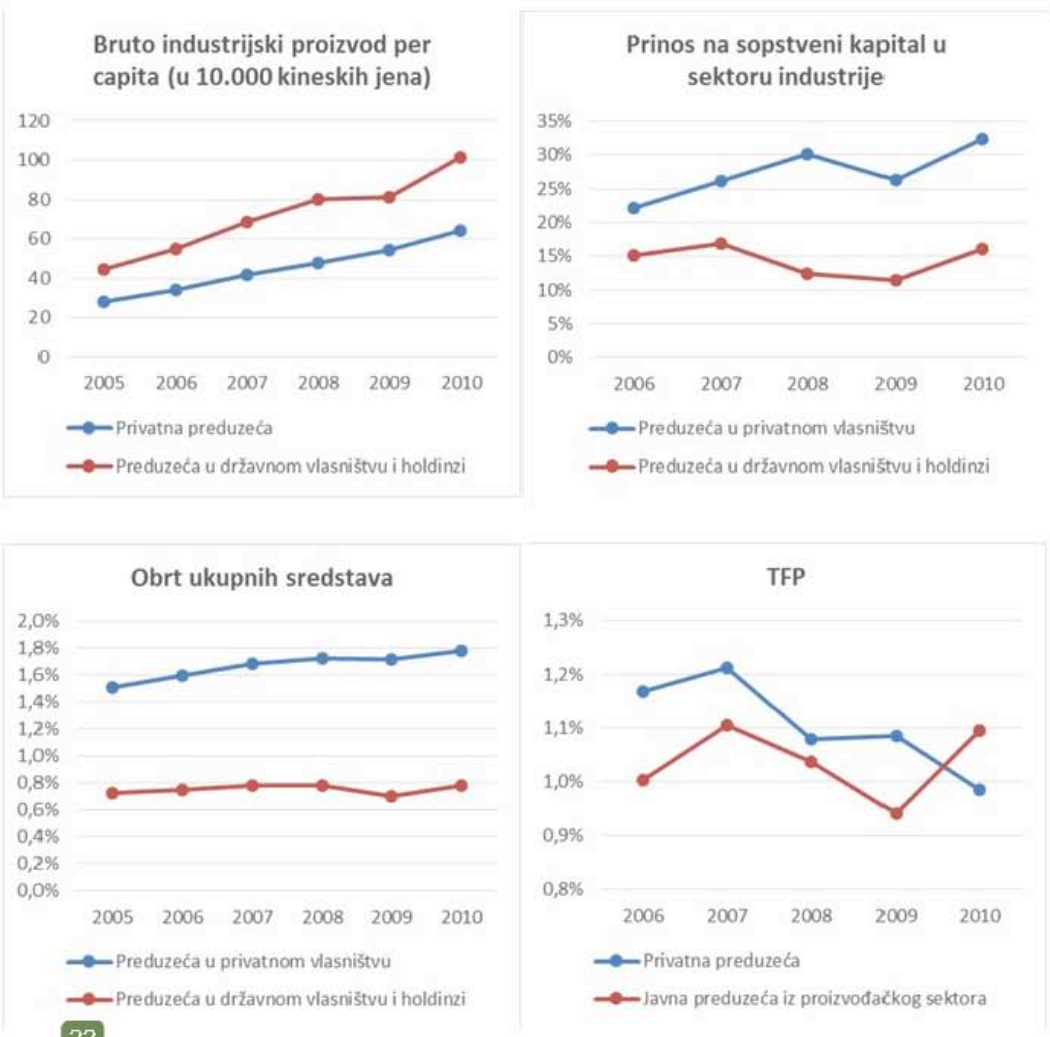
U izveštaju OECD o javnim preduzećima iz 2015. godine[61] izvršeno je empirijsko upoređivanje performansi javnih i privatnih preduzeća u Kini, uključujući parametre - povraćaj na uloženi kapital u sektoru (ROE), ukupnu faktorska produktivnost (TFP), bruto vrednost industrijske proizvodnje per capita i koeficijent obrta ukupne imovine. (Grafikon br. 4)

[59] Issham, I., Samad, A. (2008). „Economic Value Added (EVA) as a Performance Measurment for GLCs vs Non-GLCs: Evidence from Bursa Malaysia". *Prague Economic Paper, br.3*. Prague: University of Economics. str. 167.

[60] Bouri, M., Nankobogo, F., Frederick, R. (2010). „Synthesis Review of Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Burkina Faso, Mali and Mauritania" *Africa Region Working Paper 131*, Washington D.C. World Bank.

[61] OECD,(2015). *State-owned Enterprises in the Development Process*. Paris: OECD Publishing. str. 153

Grafikon br. 4: ***Uporedni pregled učinka javnih i privatnih preduzeća (2005-2010)***



Izvor: OECD, (2015). *State-owned Enterprises in the Development Process*. Paris: OECD Publishing. str. 154

Pokazuje se da su u periodu od 2006. do 2010. godine iako je ovo bilo vreme ubrzanog ekonomskog rasta, ROE, TFP i koeficijent obrta ukupne imovine državnih preduzeća bili upadljivo niži u poređenju sa onim u privatnom sektoru. Bruto vrednost industrijske proizvodnje per capita bio je jedini indikator koji je bio viši u javnim nego u privatnim preduzećima, što uglavnom odražava efekte strukture zbog rastuće specijalizovanosti državnih preduzeća u kapitalno intenzivnim sektorima.

Kod države je birokratija poseban problem, jer službenici države ne dobijaju bonuse, ni veće plate za uspešnost u radu. Poseban je problem kako da građani navedu službenike države da rade u njihovom interesu. Džozef Stiglic ovaj problem naziva problemom odnosa između principala i agenta, u kome ulogu principala imaju upravo građani, a agenta službenici države. Ovaj problem se sreće i u privatnim i u državnim preduzećima. Jedan od ozbiljnih izazova upravo menadžera u privatnim firmama jeste da navede zaposlene da rade u njegovom interesu odn. interesu vlasnika kapitala. Najbolji put bi bio sistem nagrađivanja zaposlenih prema rezultatima i efikasnosti. Naravno, i vlasnici imaju identičan problem u odnosu na zaposlene. Problem kontrole menadžera je upravo veoma izražen kod velikih korporacija, kod javnih preduzeća i glomaznih sistema, kao i kod preduzeća gde nema većinskog vlasnika, kao i preduzeća koja su u vlasništvu države. Menadžeri i u privatnim i u državnim preduzećima imaju odrešene ruke, to im na žalost, omogućava da često slede lične nasuprot državnih tj. interesa vlasnika kapitala,odn. akcionara. Ovaj problem se često potvrđivao u praksi oličen u otkupljivanju akcija sopstvene korporacijepo po cenama višim od tržišne od akcionara koji su imali nameru da kompaniju preuzmu. Slučaj „zelene pošte" je poznat u praksi ali se odigrava u interesu menadžera. Dakle, u velikim organizacijama odnosi na relaciji vlasnik-menadžer i menadžer-radnik se nikada ne rešavaju u potpunosti. Problem se jedino može rešiti već pomenutim adekvatnim sistemom nagrađivanja, što je umnogome lakše izvodljivo u privatnim kompanijama.[62]

Mnoge međunarodne studije su, takođe, pokazale da javna preduzeća posluju lošije nego kompanije iz privatnog sektora. Na primer, u studiji koju je sproveo norveški Institut za međunarodne odnose 2004. godine dat je sledeći zaključak „koristeći prinos na imovinu kao merilo učinka i niz faktora koji mogu imati uticaja na učinak kompanije došli smo do zaključka da je učinak javnih preduzeća zaista inferioran u odnosu na onaj koji imaju privatne kompanije."[63] Ista studija je pokazala da javna preduzeća imaju loš učinak čak i kada imaju strukturu tržišta koja im je naklonjena i mali broj konkurenata.

Porediti efikasnost u privatnim i javnim preduzećima je veoma teško jer se ne mogu lako pronaći dve egzaktno uporedive firme koje posluju u istoj državi. Izuzetak čine elektroprivredna preduzeća u Sjedinjenim Američkim Državama, koje su u literaturi opisane kao skoro savršen primer komparabilnosti ovih preduzeća. Zanimljivo je da studije efikasnosti ovih preduzeća nisu dale podršku pretpostavljenoj superiornosti ovih preduzeća, dok su studije vatrogasnih preduzeća utvrdile da su privatna preduzeća efikasnija. Sve u svemu, empirijska evidencija na temu efikasnost državnog versus privatnog preduzeća je dvoznačna, tako da se izvedeni zaključci često baziraju na ideološkim uverenjima više nego na čisto statističkim proverama. [64]

---

[62] Stiglic , Dž. (2004). *Ekonomija Javnog Sektora.* Beograd: Ekonomski fakultet. str.205

[63] Goldeng, E., Grunfeld, L., Benito G. (2004). „The Inferior Performance of State-Owned Enterprises: Is it Due to Ownership or Market Structure?", *Working Paper No. 663,* Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. str.22

[64] Aharoni, Y. (2008). „The Performance of State-Owned Enterprises," *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World,* New York: Cambridge Universtity Press. str. 57

Javna preduzeća su neefikasana iz mnogo razloga organizacione prirode, poput mekanih budžetskih ograničenja kao što su državne subvencije ili nemogućnost bankrotstva, iz razloga dejstva političkog faktora, odsustva konkurencije i brojnih dodatnih ograničenja u vezi sa zaposlenima, u vezi sa nabavkama i sa budžetiranjem. Ovde se može navesti i odsustvo plaćanja po učinku, nemogućnost lakog otpuštanja, izbegavanje rizika, problem odnosa na relaciji vlasnik-menadžer, kao i menadžer-radnik. JP imaju brojne izazove i ograničenja po pitanju korporativnog upravljanja, poput problema višestrukih načela, mnogobrojnih komercijalnih i nekomercijalnih ciljeva, problema politizacije u odborima direktora, niskog nivoa transparentnosti, slabe zaštita manjinskih akcionara; [65]

Smatramo da je veoma teško porediti javna i privatna preduzeća. Veoma retko se mogu sresti u istoj delatnosti sa istim uslovima da bi bila uporediva. Ciljevi su veoma različiti, kao i način i uslovi za ostvarenje istih da su u praksi često neuporediva. 157 poređivanje performansi privatnih i javnih preduzeća veoma su korisni parametri – stopa prinosa na imovinu i stopa prinosa na uloženi kapital, ukupna faktorska produktivnost (TFP), bruto vrednost industrijske proizvodnje per capita i koeficijent obrta ukupne imovine.

Javnim preduzećima se često nameću širi društveni i politički ciljevi odnosno nekomercijalni ciljevi koji sami po sebi potiskuju ekonomske ciljeve kao što je profitna orijentacija, ali na bazi zaključaka teorijskih i empirijskih istraživanja možemo da vidimo da je privatno vlasništvo efikasnije od vlasništva države u javnim preduzećima, iako su pojedina istraživanja koja smo naveli došla do suprotnih zaključaka. U slučajevima gde su javna preduzeća pokazala veću efikasnost poslovanja to je rezultanta različitih faktora faktora, kao što je pristup povoljnijim izvorima finansiranja, koncesionom tretmanu od strane njihovih vlada ili jačom tržišnom pozicijom u zemljama u kojima posluju. Istraživanja su pokazala da su u suočavanju sa finansijskom krizom privatna preduzeća imala lošije rezultate ali su se s druge strane oporavila brže i nivoi profitabilnosti su dostigli na kraju perioda javna preduzeća.

1.8 Razlozi neefikasnosti u javnom preduzeću

Javna preduzeća imaju veliki značaj u privredi, a usled mnogostrukih ciljeva sa kojima se suočavaju njihovi rezultati se ne mogu izraziti isključivo u novčanim jedinicama. U prethodnom poglavlju smo zaključili da u teorijskim istraživanjima preovlađuje stav da su javna preduzeća neefikasna u poređenju sa privatnim.

Jedan od najvažnijih uzroka neefikasnosti javnog preduzeća ponudila je teorija svojinskih prava, po kojoj su nedostaci javne svojine upravo razlog niže efikasnosti ovih preduzeća. Problem se ogleda u netransferabilnosti javne svojine jer pojedinac kao vlasnik ne može menjati svoja svojinska prava što je kod privatne svojine slučaj. Imajući u vidu činjenicu da javna svojina nije transferabilna pravo svojine u ovim preduzećima nije deo tržišta kapitala, čime ono gubi uticaj na efikasnost upravljanja ovim preduzećima. Dakle, virtuelno posmatrano nemoguće je preneti pravo javne svojine sa jednog pojedinca ili grupe na drugog odnosno drugu. Obveznici poreza ne mogu prodati njihovo vlasništvo u javnim preduzećima. U teoriji mogu jedino promeniti državljanstvo i preseliti se u drugu zemlju gde im je portfolio državne imovine više po volji.[66]

13

[65] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington D.C., World Bank. str. 12 16

[66] Aharoni, Y. (2008).„The performance of State-Owned Enterprises," *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, New York: Cambridge Universtity Press. str. 57

Pored netransferabilnosti kao uzroka neefikasnosti javnog preduzeća prisutan je i faktor nedovoljne informisanosti. Vlada i državni organi koji su nadležni za kontrolu ovih preduzeća su nedovoljno informisani o doprinosima menadžera ostvarenim rezultatima poslovanja. Dok u privatnim kompanijama vlasnici nadgledaju i kontrolišu menadžment, kod javnih preduzeća gde imamo disperziju vlasništva, to nije moguće. U javnim preduzećima ni menadžeri, ni predstavnici države kao vlasnika nemaju lično bogatstvo investirano u kapital preduzeća i nemaju pravo učešća u raspodeli profita, tako da se upravo nedostatak povezanosti ekonomskog učinka preduzeća za ličnim novčanim prihodima menadžera smatra uzrokom niže efikasnosti javnih preduzeća. [67]

Kod nekih autora osnovne razloge neefikasnosti nalazimo u odvojenosti vlasništva od kontrole, pa se rešenje nalazi u davanju prioriteta privatizaciji sa jednim dominantnim vlasnikom gde se posebno naglašava važnost rizikovanja sopstvenih gubitaka od strane preduzetnika.[68]

Mnogostrukost ciljeva, promenljivh kroz vreme i često nejasnih, smatra se problemom koji pogoršava problem kontrole menadžera u javnim preduzećima. Vlada mora da vodi računa o monopolskom formiranju cena, kontroli [illegible]eta, smanjivanju negativnih eksternalija, političkim pritiscima i drugim problemima a da ne govorimo o tome da svaka nova administracija može doneti promenu postavljenih ciljeva.[69] Na osnovu iznetog možemo da kažemo da je upravo višestrukost ciljeva koji se postavljaju pred javna preduzeća upravo jedan od važnih činioca manje efikasnosti ovih preduzeća u poređenju sa privatnim.

Kod javnih preduzeća je prisutan nestimulativan sistem nagrađivanja u kome menadžeri nisu direktno stimulisani da efikasno obavljaju posao. Ovde mehanizam kontrole ostvaruju i sprovode političari odnosno nameštenici države čiji se lični interes ne može jednostavno izjednačiti sa ekonomskim ciljevima preduzeća.

Javna preduzeća imaju finansijsku podršku države koja se ogleda u otpisu dugova, subvencijama, podsticajima i zajmovima pod povoljnim uslovima. Ne postoji opasnost preuzimanja od strane drugih preduzeća, tako da je odsutan pritisak tržišta i korporativne kontrole.

Dakle, determinante učinka nisu utemeljene samo u vlasništvu, već se nalaze u sadejstvu karakteristika države, politika vlade i same strategije javnih preduzeća, pa se može reći da imamo četiri seta determinanti: [70]

1. objektivni faktori – nivo razvoja infrastrukture i tržišta;
2. način regrutovanja menadžera;
3. odluke izvan preduzeća koje se tiču investicione politike, određivanja cena itd.; i
4. interna organizacija preduzeća.

---

[67] Aharoni, Y. (2008). „The performance of State-Owned Enterprises" *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World* New York: Cambridge Universtity Press. str. 64

[68] Kornai, J.(1990). *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary.* New York: Norton.

[69] Stiglitz, J.(2008). *Privatization successes and failures,* New York. Columbia University Press. str.21

[70] Aharoni, Y.„The performance of State-Owned Enterprises" *Tommineli P.A. (2008). The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World* New York: Cambridge Universtity Press. str. 64

Učinak svake kompanije i državne i privatne zavisi od razvijenosti infrastrukture i postojanja institucija. Drugo, ako se izbor menadžera rukovodi političkim ciljevima i ako se oni moraju povinovati političkim pravilima, pre nego tržišnim, onda je to svakako na štetu učinka. Treće, učinak posmatran kroz prizmu efikasnosti zavisi od dizajna državnog sistema, uključujući pravila interakcije između internih i eksternih koalicija kao i unutar njih. Promena pravila igre može reformisati ova preduzeća i učiniti ih efikasnijim.Važno je napomenuti da ukoliko menadžeri veruju da preduzeće kojim rukovode ne može bankrotirati, u tom slučaju se menja njihov odnos prema preuzimanju rizika. Promena vlasništva će uticati na poboljšanje učinka samo u slučaju kada i pravila budu promenjena. Dakle, za uspeh je veoma značajan činilac omogućavanje autonomije menadžmenta u donošenju odluka.

Studija Razvojne Banke Azije[71] je dala značajne lekcije na temu učinka javnih preduzeća. U studiji je učestvovalo devet ostrvskih privreda sa dominantnim učešćem portfolija javnih preduzeća koja pružaju usluge iz oblasti infrastrukture (aerodromi, morske luke, energija, vode, komunalne, radio i televizija, poštanske usluge, telekomunikacije) ali su takođe uključene i brojne kompanije iz drugih komercijalno orijentisanih delatnosti kao što su transport i bankarstvo. Studija je pokazala da, iako su javna preduzeća često osnivana kako bi odgovorila na uočene tržišne neuspehe ili povećala odgovornost u pružanju javnih usluga, ovi ciljevi su retko postignuti. Ni jedan od devet portfelja javnih preduzeća nije imao dovoljan prinos koji bi pokrio troškove kapitala u periodu od 2002.-2012. godine. Samo pet je u ovom periodu imalo prosečne prinose na imovinu (ROA) i prinose na akcionarski kapital (ROE) iznad nule. (Tabela br. 3)

Tabela br 3: ***Pokazatelji učinka javnih preduzeća u ostrvskim zemljama (2002-2012.)***

Zemlja	Prosečan Prinos na imovinu (ROA) 2002-2012 (%)*	Prosečan Prinos na akcionarski kapital (ROE) 2002-2012 (%)	Učešće u BDP-u 2012 (%)
Cabo Verde	(3,1)	(17,4)	3,6
Fidži	0,5	1,0	3,8
Jamajka	(3,7)	(55,6)	1,5
Maršalova ostrva	(5,6)	(129)	7,5
Mauricijus	1,9	4,4	3,1
Papua Nova Gvineja	3,3	5,8	2,4
Samoa	0,1	0,1	4,3
Solomonova ostrva	(1,3)	(6,1)	3,5
Tonga	3,2	5,2	6,0

Izvor: Asian Development Bank (2014). *Finding balance 2014: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises in Island Countrie,* Mandaluyong City, Philippines:Asian Development Bank str. 36

[71] Asian Development Bank, (2014). *Finding balance 2014: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises in Island Countrie,* Mandaluyong City, Philippines:Asian Development Bank 20-36

U kombinaciji sa višedecenijskim internacionalnim iskustvom u reformama javnih preduzeća ova studija je donela sledeće zaključke i pružila značajne lekcije:

- dokle god javna preduzeća ostaju pod kontrolom države rizici od uplitanja politike i donošenja nekomercijalnih odluka ostaju visoki;
- vlade su pokušale da odgovore na ovaj nedostatak putem kreiranja zakonodavnog, upravljačkog i nadzornog okvira koji oponaša uslove i podsticaje sa kojima se suočavaju kompanije iz privatnog sektora;
- javna preduzeća najbolje posluju u okruženju koje podržava potpunu komercijalnu orijentaciju, sa snažnim upravljanjem, podsticajima učinka i čvrstim budžetskim ograničenjima. Svaka od devet zemalja ima neke od pomenutih elemenata, ali sve zavise od političke podrške za implementaciju; i
- pogoršanje učinaka javnih preduzeća je u direktnoj vezi sa oslabljenom političkom opredeljenošću da se očuva i sprovede komercijalni imperativ.

Studija je pokazala da značajni ekonomski troškovi proizilaze iz lošeg upravljanja javnim preduzećima kao i koristi koje reforme ovih preduzeća daju. Obezbeđivanjem uslova za komercijalno poslovanje i preuzimanje odgovornosti javnih preduzeća oslobađaju se ograničeni resursi i omogućava se doprinos ekonomskom rastu, povećanje obima investicija.

U većini zemalja su ostvareni niski prinosi i pored subvencionisanog kapitala, monopolskog položaja na tržištu i neprekidnim transferima gotovine od strane države. Niski prinosi na investicije javnih preduzeća umanjili su privredni rast. Uprkos značajnim investicijama države u ove kompanije one su doprinele bruto domaćem proizvodu u posmatranim zemljama samo 1,5-7,5%.

Studija je pokazala da niski prinosi u slučaju javnih preduzeća nisu svojstveni samo za Pacifik (niti ostrvske zemlje) već su česti i u zemljama u razvoju kao i u razvijenim ekonomijama. Hroničan nezadovoljavajući učinak javnih preduzeća ističe fundamentalnu manu državnog vlasništva javnih preduzeća i naglašava se u zaključcima studije da posmatrano na dugi rok to nije efikasna vlasnička struktura. Model vlasništva države u javnim preduzećima pokušava da kopira zahteve i dinamiku privatnog vlasništva ali nikada ne može zameniti tržišnu disciplinu sa kojom se privatne firme suočavaju. Dokle god javno preduzeće ostaje u većinskom javnom vlasništvu političari će anulirati komercijalne odluke sa potencijalnim kratkoročnim političkim troškovima. Kreatori politika širom sveta su svesni hroničnog nezadovoljavajućeg učinka javnih preduzeća, fiskalnih troškova i negativnog uticaja na rast i smanjenje siromaštva. Posledično, napori da se reformišu javna preduzeća ulažu se decenijama. Ova studija je pokazala da je privatizacija, podržana snažnim regulatornim rešenjima, najefikasniji mehanizam za dugoročno poboljšanje produktivnosti državne imovine. Međutim, potpuna privatizacija nije uvek politički izvodljiva niti je najprikladniji mehanizam reforme; delimična privatizacija (javni listinzi, zajednička ulaganja, javno-privatna partnerstva) takođe mogu pomoći da se uveća učinak javnih preduzeća.[72]

Dakle, brojni su razlozi zbog kojih je za očekivati da javna preduzeća budu manje efikasna od privatnih jer motiv koji pokreće javna preduzeća nije isključivo profit, tako da ona nemaju velikog podsticaja za maksimiziranje produktivnosti. Poseban problem predstavlja činjenica da državna preduzeća u pojedinim zemljama ne moraju da brinu oko gubitka,

[72] Asian Development Bank (2014). *Finding balance 2014: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises in Island Countrie,* Mandaluyong City, Philippines:Asian Development Bank str. 20-36.

pošto ne mogu da odu pod stečaj, a gubici se nadoknađuju iz državnih prihoda, što znači da za njih važe meka budžetska ograničenja. Država ne može biti konkurent privatnim kompanijama u pogledu zapošljavanja kvalitetnih kadrova jer su za njih predviđena visoka lična primanja, što se u državnoj službi veoma teško može obezbediti.

Pomenimo i zloupotrebe prilikom državnih nabavki kao jednom od razloga neefikasnosti u javnim preduzećima, pa se tako u cilju izbegavanja zloupotreba uspostavljaju zakonske procedure koje su javna preduzeća dužna da poštuju kako država ne bi bila oštećena.

Nekoliko studija je pokazalo da kada vlade dozvole veću autonomiju ili kroz privatizaciju ili preko menadžerskih ugovora, učinak se povećava. Problem je u implementaciji mehanizama koji bi omogućili veću efikasnost a ne samo u promeni vlasništva. U određenom društvu može doći do unutrašnjeg konflikta između imperativa rasta, sa jedne i pritiska tržišta s druge strane.[73]

Na učinak javnih preduzeća utiče čitav niz socio-ekonomskih faktora na koje vlade mogu imati značajan, ako ne i isključiv uticaj i koji usled toga reflektuju ishode državnih politika, a daju i odgovor na pitanje definisanja činioca neefikasnosti javnog preduzeća koji se ogledaju u nedovoljnoj informisanosti, lošoj kontroli i nadgledanju poslovanja, involviranosti politike, neadekvatnom sistemu nagrađivanja menadžera i odustvu njihove autonomije. Determinante učinka javnih preduzeća nisu zasnovane samo na vlasništvu, već se nalaze u sadejstvu karakteristika države kao vlasnika, politika vlade, strategije javnih preduzeća, a način prevazilaženja lošijih rezultata poslovanja u odnosu na privatna preduzeća je kreiranja zakonodavnog, upravljačkog i nadzornog okvira koji oponaša uslove i podsticaje sa kojima se suočavaju preduzeća u privatnom vlasništvu. Dakle, javnim preduzećima treba stvoriti okruženje koje podržava potpunu komercijalnu orijentaciju, sa snažnim upravljanjem, podsticajima učinka i čvrstim budžetskim ograničenjima.

1.9 Definicija pojmova državnog i javnog preduzeća i njihova distinkcija

Između javnih preduzeća prisutne su brojne razlike u različitim zemljama, delatnostima i granama, kao i u različitim vremenskim periodima i one utiču na vrste i institucionalne oblike javnih preduzeća, na njihovu delatnost, na status koji imaju u privrednom sistemu, na instrumente kojim se reguliše njihovo funkcionisanje kao i na njihovu ekonomsku efikasnost.

Preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u evropskim zemljama nemaju poseban organizacioni oblik javnog preduzeća, jer sve zemlje Evrope prepoznaju četiri forme trgovačkih društava: društva lica (javno trgovačko društvo odn. ortačko i komanditno društvo) i društva kapitala (akcionarsko društvo i društvo sa ograničenom odgovornošću). Preduzeća koja se osnivaju u cilju obavljanja delatnosti od opšteg interesa su u statusu trgovačkih društava, ali imaju poseban režim obavljanja delatnosti i posebne upravljačke ingerencije države ili jedinice lokalne samouprave, bez obzira na vlasnički status. Ova preduzeća su u Evropi samo izuzetno organizovana kao javna preduzeća.[74]

---

[73] Aharoni,Y. (2008). „The Performance of State-Owned Enterprises," *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, New York: Cambridge Universtity Press. str. 67

[74] Vasiljević, M. (2004). *Vodič za čitanje Zakona o privrednim društvima*, Beograd:Udruženje pravnika Srbije i Crne Gore. str 5

Javna preduzeća predstavljaju specifičan oblik preduzeća koja, u obavljanju svoje delatnosti imaju odgovornost kako prema javnosti tako i pema vaču, odnosno državi. Poseduju osobenosti, koje nisu tipične za ostala preduzeća jer obavljanje delatnosti ovih preduzeća na određen način izaziva reakcije kod građana, korisnika usluga, uz čestu pojavu javnog reagovanja.

U literaturi se sreće veoma često preklapanje i mešanje pojmova državnog i javnog preduzeća, tako da se čak i u okviru istog rada pojedinih eminentnih autora može naći izjednačena upotreba oba pojma.

U ovom radu ćemo pokušati da izvršimo jasnu distinkciju ovih pojmova, a da bi mogli tome da pristupimo neophodno je da prethodno definišemo i jedan i drugi pojam.

Javno preduzeće bi se, generalno, moglo definisati kao preduzeće formirano sa osnovnim ciljem obavljanja delatnosti od javnog (opšteg) interesa, pri čemu država, odnosno jedinica lokalne samouprave, preko izabranih predstavnika obavlja poslovne aktivnosti.

Državno preduzeće može biti definisano kao svako preduzeće koje se nalazi u svojini države ili je kontrolisano od strane države i proizvodi i prodaje industrijska, komercijalna ili finansijska dobra i usluge.

Javna preduzeća ne treba pojmovno mešati sa državnim. Javna preduzeća obavljaju javnu funkciju, na pr. javni prevoz ili uklanjanje nepravilno parkiranih vozila. Javna preduzeća su vezana za funkciju koju obavljaju, a ne za vlasništvo uloženog kapitala. Otuda je čest slučaj da javne funkcije obavljaju privatna preduzeća. Mešanje ovih pojmova je proisteklo iz pojednostavljenog prevođenja pojma „public enterprise" koja u američkoj literaturi ima identično značenje sa našim pojmom državno preduzeće.[75]

U literaturi se mogu sresti različiti nazivi za javno preduzeće, poput preduzeća kontrolisanog od vlade, u originalu Government Controlled Enterprice (GCE)[76] ili državno preduzeće – *State Owned Enterprise* (SOE)[77]

U SAD se javnim (eng. public) smatraju ona društva koja osniva država ili njeni organi radi obavljanja određenih javnih službi. U Velikoj Britaniji društva sa javnopravnim karakterom se označavaju kao chartered ili statutory (najčešće se osnivaju aktom krune ili parlamenta), dok se kao javna (public) označavaju društva koja se osnivaju javnim upisom akcija.

Široko je prihvaćena definicija javnih preduzeć strane Ujedinjenih Nacija, koja pod javnim preduzećem podrazumeva ona preduzeća koja su pod kontrolom državnih tela, gde se pod kontrolom podrazumeva mogućnost da se odrede opšte politike posredstvom izbora menadžmenta.[78]

Evropska Komisija je 1980. godine u Direktivi o transparentnosti odnosa između država članica i javnih preduzeća definisala javno preduzeće kao svako preduzeće nad kojom

[75] Savić, N.(2001). *Ekonomija tranzicije u tržišnu privredu*.Beograd:Todorov. str. 145

[76] Mazzolini, R. (1980). „European Government-Controlled Enterprises: An Organizational Political View", *Journal of International Business Studies. Vol.11*, str 48-58.

[77] Shirley, M. (1983).„Managing State-Owned Enterprises", *World Bank Staff Paper, No. 577*. Washington D.C.:World Bank str 2

[78] United Nations System of National Accounts (SNA). (1968). „A system of national accounts", *Studies in Methods, Series F N E 2 rev 3*, New York: United Nations,

javna vlast direktno ili indirektno može ostvariti dominantan uticaj na osnovu vlasništva ili finansijskog učešća koje ima u njima.[79]

Kada je u pitanju određivanje pravne forme, Evropska Unija pravi distinkciju među ovim preduzećima u zavisnosti od toga da li su u okviru običnih i posebnih zakona.Većina država članica pravi razliku između privatnog i javnog prava, ali čak i u državama koje ne koriste ovu zakonsku terminologiju, kao što su Velika Britanija i Irska, prepoznaje se razlika između preduzeća u nadležnosti običnog privrednog prava i onih koji su regulisani posebnim zakonima, tako da ova razlika važi za celu Evropsku Uniju.[80]

Interesantno razmatranje i pokušaj određivanja jasne razlike ovih pojmova nalazimo kod Mr. Prahlada Basu[81],predsedavajućeg odbora za rekonstrukciju javnog sektora pri Vladi Indije. On je, imajući u vidu činjenicu da postoji širok dijapazon aktivnosti ovih preduzeća, diversifikovanih na više različitih polja, napravio radnu definiciju radi boljeg razumevanja. Ona je u skladu sa definicijom koju je usvojio Internacionalni Centar za Javna Preduzeća u Ljubljani, (pod nadzorom UN), i pokriva svako komercijalno, finansijsko, industrijsko, poljoprivredno ili marketing preduzeće – u potpunom ili delimičnom vlasništvu države - koje se bavi prodajom dobara ili usluga i čije se poslovanje evidentira u poslovnim knjigama. Ova preduzeća mogu imati različite pravne i korporativne oblike, poput javnih preduzeća, državnih agencija osnovanih od strane države ili akcionarskih društava registrovanih po Zakonu. Ovaj autor ističe tri osnovne forme javnih preduzeća:

1. resorno preduzeće (departmental undertaking);
2. statutarna korporacija; i
3. akcionarsko društvo sa akcijama u vlasništvu države.

Resorno preduzeće je najstarija forma tradicionalno korišćena za Pošte i Železnice, pod potpunom kontrolom vlade.

Statutarna korporacija je društvo sa javno pravnim karakterom i ima veću operativnu fleksibilnost, ali kako je stvaranje ove forme uslovljeno odlukom parlamenta, svaka promena statuta traži odobrenje ove istance.

Akcionarsko društvo se formira isključivom odlukom Vlade Indije, koja je vlasnik akcija, bez prethodnog odobrenja parlamenta. Najveći broj javnih preduzeća u Indiji pripada ovoj formi.

Definiciju je odredio i Međunarodni monetarni fond koji definiše javno preduzeće kao „celinu u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom koja prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge široj javnosti.“[82]

---

[79] Eur-Lex (1980). Directive on the Transparency of Financial Relations Between Member States and Public Undertakings, *Official Journal L 195* Brussels: European Commission. str. 35

[80] European Parliament. (1996). *Public Undertakings and Public Service Activities in the European Union.* Brussels: European Parliament, Directorate-General for Research, Economic Affairs

[81] Basu, P. (2000). Reinventing Public Enterprises and Their Management as the Engine of Development and Growth“, *Public Enterprises:Unresolved Challenges and New Opportunities,* New York:United Nations. str. 9

[82] Levin, J. (1986). *A Manuel of Goverment Finnance Statistics.* Washington D.C: IMF. str.353

Dakle, koliko autora, toliko i definicija javnih preduzeća, odn. razgraničenja uloga u odnosu na državna preduzeća. Definitivno možemo zaključiti da nisu sva javna preduzeća istovremeno i državna, kao što nisu sva državna preduzeća i javna. Skup preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa je veći od skupa javnih preduzeća, zato što ove delatnosti po zakonu obavljaju i privatna preduzeća. Ispravno bi bilo, naglasiti razliku u samom nazivu preduzeća pa reći za javno preduzeće osnovano od strane privatnih vlasnika, da su to privatna javna preduzeća koja su osnovana radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koju im je nadležni organ poverio. Kao primer možemo navesti privatna preduzeća koja se bave javnim prevozom stanovništva, kao i brojna privatna komunalna preduzeća.

Državno preduzeće, samo po sebi, ne mora obavljati delatnost od opšteg interesa, dok javno preduzeće ne mora istovremeno biti i državno. Očigledan primer predstavljaju privatna preduzeća za obavljanje javnog prevoza. Tačnije je reći **privatno javno preduzeće** i **državno javno preduzeće** i na taj način jasno i nedvosmisleno odrediti razliku.

1.10 Korporativno upravljanje u javnim preduzećima

Postoji više definicija korporativnog upravljanja, kao i česta razmimoilaženja oko toga koliko se široko on tumači. Pojedini autori vide korporativno upravljanje kao bavljenje problemom obezbeđenja investitora u smislu povraćaja finansijskih sredstava koja ulažu u preduzeće. Definicije korporativnog upravljanja su mnogobrojne, a sam pojam izveden je iz analogije korporacije i države. Korporativno upravljanje ima za osnovni cilj da umanji probleme proistekle iz konflikta interesa različitih učesnika koji utiču na poslovanje kompanija, ili su pod njegovim uticajem. Jedna od definicija kaže da je korporativno upravljanje „sistem kojim se usmerava i kontroliše poslovanje korporacija“[83]

Jednu od najsveobuhvatnijih definicija korporativnog upravljanja dala je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) prema kojoj „korporativno upravljanje čini skup odnosa između menadžmenta društva, njegovog upravnog odbora, njegovih akcionara i drugih nosilaca interesa. Korporativno upravljanje obezbeđuje i strukturu kroz koju se postavljaju ciljevi društva i utvrđuju sredstva za dostizanje tih ciljeva i praćenje učinka. Dobro korporativno upravljanje treba da pruži adekvatnu stimulaciju izvršnih rukovodilaca i članova upravnih odbora u društvu, da slede ciljeve koji su u interesu društva i akcionara, kao i da omoguće efikasan nadzor, podstičući time društva da racionalnije koriste svoje resurse.“[84]

Za korporativno upravljanje u javnim preduzećima je veoma važan OECD dokument *Smernice za korporativno upravljanje javnih preduzeća (2015)*[85] koje predstavljaju dopunjene smernice iz 2005. godine i reflektuju višegodišnje iskustvo u primeni i adresiraju nove izazove za JP u međunarodnom kontekstu. Ovaj dokument sadrži međunarodno usklađene smernice kao podršku i pomoć vladama u ostvarivanju i razvijanju uloge vlasnika JP. Upravljanje JP je danas ključni prioritet mnogih zemalja jer se očekuje da će uticati na efikasnost i transparentnost poslovanja JP što će na

[83] OECD, (2003). *White paper on Corporate Governance in South Easte Europe.* Paris: OECD Publishing. str. 5

[84] OECD, (2004) *Principi korporativnog upravljanja*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori.

[85] OECD,(2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.* Paris: OECD Publishing.

makroekonomskom planu dati svoje rezultate, pogotovo u zemljama gde je državno vlasništvo veoma važno. Dokument sadrži konkretne savete preduzećima kako da ostvare efikasnije svoju ulogu kao vlasnika i podignu stepen efikasnosti na viši nivo. Uputstvo ima za osnovni cilj da pomogne javnim preduzećima u ostvarivanju konkurentnosti, efikasnosti i transparentnosti. Izraz «državna preduzeća» označava preduzeća u kojima država ima značajnu kontrolu, kroz potpuno, većinsko ili značajno manjinsko vlasništvo. Međutim, mnoge od smernica su korisne i u slučajevima gde je država zadržala relativno mali udeo u kompaniji, s ciljem da postupa kao odgovoran i informisan akcionar.

Definisana su *tri glavna kodeksa korporativnog upravljanja JP*: neobavezni, uslovni i mandatorni.[86]

Mandatorna pravila ohrabruju JP da se usklade sa odredbama, ali ne obavezuju, a prisutna su primera radi u Butanu i Egiptu. Uslovni kodeks („comply or explain codes") je prisutan na Sejšelima, gde su JP obavezna da se usklade sa Uputstvom o korporativnom upravljanju javnih preduzeća (2009) i da objasne polja neusaglašenosti. Obavezni kodeks podrazumeva usklađivanje komercijalnih, političkih i javnih ciljeva i ne poznaje fleksibilnost u odnosu na različite vrste JP. (Pakistan i Indija).

U nekim zemljama su kodeksi inspirisani kodeksima korporativnog upravljanja u privatnim preduzećima i fokusirani su na kompoziciju odbora direktora i njihovu odgovornost kao i na zahteve izveštavanja i revizije. Vlade mogu preuzeti određene korake za promovisanje i nadgledanje usklađenosti sa kodeksom korporativnog upravljanja JP:[87]

- širenje svesti o kodeksu;
- razvijanje alata i priručnika za JP;
- organizovanje treninga za kompanije, vlasnike i regulatore;
- fokusiranje na kompanije koje razumeju značaj korporativnog upravljanja i isticanje njihovog primera;
- razvijanje kapaciteta vlasnika JP i regulatora za nadgledanje i ocenu usklađenosti;
- uključivanje usklađenosti sa kodeksom kao obaveznog dela izveštaja o poslovanju (u Indiji je obavezno navođenje usklađenosti sa kodeksom korporativnog upravljanja u godišnjim i revizorskim izveštajima.

193

Danas na globalnom nivou postoji više modela korporativnog upravljanja koji na različite načine determinišu odnos akcionara,vlasnika i menadžera, ali se svi oni susreću sa istim problemima, odnosno sa ključnim determinantama korporativnog upravljanja poput upravnog i nadzornog odbora, glasačkih prava akcionara, zaštite manjinskih akcionara i slično. Kontroverze nastale oko korporativnog upravljanja vezane su za paralelno postojanje više različitih modela, od koji se ni za jedan, empirijski dokazano, ne može tvrditi da je najefikasniji. Dodatni problem proističe iz činjenice da različita istraživanja, rađena u različitim vremenskim periodima, a ponekad čak i u istom periodu, daju oprečne zaključke čime se ova tematika iznova stavlja na razmatranje.

13

[86] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington, World Bank. str. 59

13

[87] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington, World Bank. str. 61

Kvalitetno korporativno upravljanje se generalno posmatrano povezuje sa koristima za sve kompanije na tržištu, bilo da su preduzeća u državnom vlasništvu, javna preduzeća ili preduzeća u privatnom vlasništvu. Uspešna primena korporativnog upravljanja dovodi do brojnih pozitivnih rezultata: [88]

- *bolji pristup spoljnom finansiranju* što dovodi do većeg obima investiranja i bržeg rasta;
- *niže cene kapitala* i veća vrednost procene preduzeća;
- *razvijeno strateško odlučivanje* i operativni učinak kroz bolju alokaciju resursa i efikasniji menadžment;
- *manji rizik korporativnih skandala i kriza;i*
- *zdravije relacije sa „stejkholderima*".

OECD i Svetska banka, preduzeća u državnom vlasništvu generalno dele u tri vrste: centralizovano, decentralizovano ili dvojno: [89]

- *centralizovano vlasništvo* pokazuje da postoji samo jedno državno telo, kao što je ministarstvo ili holding kompanija, koje je odgovorno za udeo države u svim državnim preduzećima;
- u *decentralizovanom vlasništvu,* različita državna preduzeća su pod nadzorom različitih ministarstava;
- u *dvojnom vlasništvu*, samo jedno ministarstvo, obično Ministarstvo finansija ili drugo specijalizovano telo, obavlja određene vlasničke funkcije za sve kompanije, dok ostale funkcije obavljaju različita ministarstva za različita državna preduzeća;

Decentralizovan model vlasništva postoji u brojnim zemljama ali zbog nedostataka koji su se pokazali u praksi - poput stvaranja prostora za politička uplitanja, sukoba između uloge vlasnika i kreatora politike, fragmentacije odgovornosti među ministrima - evolouira u centralozovani ili dualni model.

Država ima dvojnu ulogu na tržištu, ulogu vlasnika i regulatora. Dobra praksa u svetu poziva na razdvajanje ovih uloga u cilju prevencije konflikta interesa i obezbeđianja jednakih uslova za sve učesnike na tržištu. U tom smislu je veoma važno usvajanje adekvatnog regulatornog i pravnog okvira radi obezbeđenja nezavisnosti regulatornih agencija.[90]

Državno telo zaduženo za upravljanje javnim preduzećima

U mnogim zemljama je imenovano državno telo za kontrolu i praćenje rezultata od strane države organizovane u formi vladine agencije ili holding kompanije. U pojedinim

[88] Claessens, S., Yurtogly, B. (2012) „Corporate Governance and Development: An Update."Global Corporate Governance Forum Focus 10, Washington D.C.: International Finance Corporation
[89] Robinett, D. (2006). *Held by the visible hand : the challenge of state-owned enterprise corporate governance for emerging markets*. Washington, DC: World Bank.
OECD (2011). "State-Owned Enterprise Governance Reform – An Inventory of Recent Change", OECD Publishing
[90] World Bank. (2013). *Global Financial Development Report: Rethinking the Role of the State in Finance*.Washington D.C:World Bank

zemljama, poput Indonezije, je posebno ministarstvo zaduženo za javna preduzeća. Aktivnosti državnog tela obuhvataju sledeće korake:[91]

- priprema liste preduzeća koja čine portfelj;
- klasifikovanje preduzeća na osnovu njihovog pravnog i poslovnog statusa (komercijalna, politički orjentisana i državne agencije na budžetu;
- sprovođenje SWOP analize za ključne sektore (ocena snage, slabosti, prilika i problema);
- prikupljanje ključne dokumentacije vezane za preduzeća;
- razvoj i kompletiranje osnovnih obrazaca za važne podatke;
- izrada nacrta kraćeg izveštaja o portfelju preduzeća koji uključuje ključne informacije o svim preduzećima;
- upoznavanje preduzeća od strane državnog tela uz održavanje sastanaka na kojima se definišu ciljevi, misija preduzeća, imenuju osobe za kontakt i dogovori u vezi sa finansijskim izveštavanjem; i
- razvoj strategije i definisanje ograničenja u finansijkom izveštavanju i reviziji .

Navedeni koraci predstavljaju osnovu za sveobuhvatniji sistem praćenja rezultata i to prikupljanjem finansijskih podataka od državnih preduzeća, uspostavljanjem liste prioritetnih državnih preduzeća na koja će se usmeriti resursi tokom procesa praćenja, izgradnjom ekspertize u telu nadležnom za državno vlasništvo o portfelju preduzeća, njihovim privrednim granama, i praćenju rezultata i uspostavljanjem formalne i neformalne komunikacije sa rukovodstvom državnih preduzeća, odborima, i spoljnim nosiocima interesa.

U *NR Kini* je 2003. godine osnovan državni komitet – *State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC)*[92]sa zadatkom konsolidacije vlasništva države u najvećim javnim preduzećima u zemlji. U nadležnosti je imao 189 javnih preduzeća. Suštinski ovo telo predstavlja instutucionalnog akcionara u ime Vlade NR Kine. SASAC ima fiducijarnu odgovornost i prema Vladi NR Kine i prema građanima da efikasno upravlja ovim preduzećima. Pre uspostavljanja sveobuhvatnog sistema praćenja rezultata, ovo telo mora prvo da prikupi osnovne informacije o portfelju državnih preduzeća i ukloni uska grla u finansijskom izveštavanju preduzeća u portfelju. Pre osnivanja državnog komiteta JP su podnosila izveštaje različitim agencijama, imenovanim od strane Vlade NR Kine koje su imale različite zahteve i agende, što je predstavljalo izazov za direktore ovih preduzeća. Centralizacijom sistema nadgledanja javnih preduzeća, osnivanjem SASAC-a je ovaj problem trajno rešen. Osnivanjem ovog komiteta je odvojena regulatorna funkcija od funkcije vlasništva, a SASAC je uključen u proces restrukturiranja preduzeća i privatizacije i zadužen je za odobravanje spajanja i akvizicija preduzeća.

SASAC imenuje članove borda direktora, dok su predsednici upravnih odbora i generalno direktori birani od strane partijskog komiteta. Određene prakse ovog komiteta ograničavaju uticaj borda direktora u preduzećima jer komitet određuje politike isplate dividendi, politike isplate zarada, kao i donosi značajne investicione odluke. Upravni dobori nemaju mandat za donošenje mnogih značajnih odluka.

[91] World Bank, (2014). *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington: World Bank. str 75

[92] Hong, S., Nong, Z. (2012). *China's State-owned Enterprises: Nature, Performance and Reform.* Singapur: World Scientific Publishing. str. 652

U *Indoneziji* je osnovano posebno *Ministarstvo za nadgledanje svih javnih preduzeća MOSE* ali je u praski došlo do preklapanja odgovornosti sa Ministarstvom Finansija, pa je zajedničko praćenje pokazalo puno nedostataka. MOSE ima ulogu savetnika za sva strategijska pitanja uključujući upravljanje, poslovno planiranje, računovodstvene politike i pitanja privatizacije. Glavni cilj je povećanje vrednosti portfelja javnih preduzeća i prema tome se usvajaju vladine politike i programi za ova preduzeća. Ministarstvo je zaduženo za implementaciju korporativnog upravljanja a podaci iz 2010. godine su pokazali da je od 142 javna preduzeća, samo 40 procenata pravilno primenilo smernice korporativnog upravljanja.[93]

U *Fransuskoj j*e osnovana agencija French Government Sharehoding Agency (FGSA), koja ima ulogu savetnika Ministra privrede i koordinacije među ministarstvima. Utvrđuje strategiju i smernice za državu kao akcionara. U *Singapuru* je osnovan Temasek kao vladina hoding kompanija koja poseduje portfolio od $90 milijardi sa akcijama u više od dvadeset javnih preduzeća uključujući SingTel i Singapure Airlines. [94]

Pojedine zemlje, poput *Indije* osnovale su savetnička tela, najčešće u sastavu ministarstava. Uloga savetničkog tela za javna preduzeća u Indiji - *Department of Public Enterprises* - ima pomoćnu ulogu u pripremi smernica za upravljanje ovim preduzećima, podržava razvoj ciljeva za javna preduzeća, informiše javnost i Skupštinu Indije o rezultatima poslovanja ovih preduzeća. U ovom modelu i dalje vladine agencije imaju vodeću ulogu dok je uloga ovog tela relativno skromna.[95]

Pored specijalizovanih tela i ministarstava, država može imati svoje vlasničke udele u državnim preduzećima posredstvom organizacija koje su bliske državi poput penzijskih fondova, privatizacionih fondova ili tela za upravljanje aktivom.

Dok je postojanje tela za koordinaciju, a u svrhu standardizacije određenih smernica i procedura za javna preduzeća široko prihvaćeno, stavovi u prilog centralizovanoj kontroli državnih preduzeća mnogo su manje usaglašeni. Zastupnici centralizacije kažu da ona podstiče bolje korporativno upravljanje javnim preduzećima stvaranjem jedinstvenog, visoko kompetentnog tela odgovornog za privredni kapital države. Ne samo da ovo omogućava razvoj specijalizovanih sposobnosti u okviru samog tela za lakše obavljanje monitoringa i evaluacije učinka državnih preduzeća, već bi i samo telo imalo jasniju odgovornost za učinak državnih preduzeća nego u situaciji kada je ona podeljena na nekoliko različitih ministarstava. Pored toga, jedinstveno telo može da ublaži probleme u situacijama kada konfliktni podsticaji dolaze iz različitih delova vlade i bore se za uticaj u javnim preduzećima.[96]

Pojedine empirijske studije analiziraju *direktan uticaj korporatinog upravljanja na učinak JP*. Predmet istraživanja korporativnog upravljanja JP-a u Latinskoj Americi i Karibima su bila JP u vlasništvu države i preduzeća koja imaju najmanje 51% privatnog kapitala i

---

[93] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington, World Bank. Str 84.

[94] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing. str 18

[95] World Bank.(2010). *Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India*. Washington D.C: World Bank

[96] Robinett, D. (2006). *Held by the visible hand : the challenge of state-owned enterprise corporate governance for emerging markets*. Washington, DC: World Bank.

ono je pokazalo da postoji pozitivna korelacija između šest bitnih elemenata korporativnog upravljanja i operativnog učinka komunalnih preduzeća - pravni i vlasnički okvir, struktura odbora direktora, performans menadžment sistem, stepen transparentnosti i obelodanjivanja finansijskih i nefinansijskih informacija i karaktristike zaposlenih (stepen obrazovanje, plata...). Istraživanje je obuhvatilo 110 različitih komunalnih preduzeća u oblasti snabdevanja vodom i električnom energijom u Latinskoj Americi i Karibima i sadrži sledeće zaključke: [97]

- primena standarda korporativnog upravljanja u JP značajno variraju u zavisnosti od stepena razvoja institucija u zemlji i karaktera samih usluga;
- s obzirom da su JP u ovim zemljama na neki način deo javne administacije direktno su pod uticajem birokratije;
- identifikovan je viši nivo korporativnog upravljanja u sektoru snabdevanja električnom energijom;
- ustanovljen je viši nivo korporativnog upravljanja u preduzećima sa učešćem privatnog kapitala u odnosu na preduzeća u potpunom vlasništvu države;
- nije utvrđena korelacija između visine subvencija i korporativnog upravljanja;
- performans orjentacija i profesionalni menadžment najviše doprinose uspešnom radu i razvoju ovih preduzeća;
- JP se naglašeno fokusiraju na socijalne ciljeve u odnosu na maksimizaciju profita;
- direktori borda u ovim preduzećima imaju visok nivo obrazovanja;
- identifikovana je izrazita netransparentnost u politici zapošljavanja;
- nedostatak profitne orjentacije sprečava JP da identifikuju načine za povećanje efikasnosti;
- činjenica da subvencije države nadomešćuju loše rezultate napori za postizanjem održivosti poslovanja odlaze u drugi plan;
- odgovornost se pojavljuje kao glavni aspekt korporativnog upravljanja u JP. U slučaju preduzeća sa visokim nivoom korupcije i neefikasnosti uspostavljanje sistema odgovornosti je glavna karika u kreiranju podsticaja za dobro poslovanje;
- u preduzećima sa učešćem privatnog kapitala primenjuju se veoma uspešno modeli podsticaja privatnih preduzeća;
- preduzeća u državnom vlasništvu moraju naći balans između načina funkcionisanja poput privatnog preduzeća i društvene odgovornosti; i
- postoje razlike u nivou razvoja korporativnog upravljanja u zavisnosti od sektora kome preduzeće pripada.

Za razliku od privatnih preduzeća, JP se suočavaju sa posebnim *izazovima korporativnog upravljanja* koji direktno utiču na njihovo poslovanje, a proističu iz sledećih izvora:[98]

- problem višestrukih načela;
- mnogobrojni suprotstavljeni ciljevi;
- zaštita od konkurencije;
- politizacija odbora direktora;
- nizak nivo transparentnosti i odgovornosti; i
- slaba zaštita manjinskih akcionara.

[97] Andreas, L., Guasch, J., Azumendi, S. (2011). *"Governance in State-Owned Enterprises Revisited: The Cases od Water and Electricity in Latin America and the Caribbean."* Policy Research Working Paper 5747, Washington: World Bank.

[98] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington, World Bank. Str. 12

U privatnim preduzećima vlasnici ili principali imaju ključnu ulogu u korporativnom upravljanju. Oni biraju najbolje ljude u odbor direktora, postavljaju jasne ciljeve, vrše monitroing poslovanja i obezbeđuju kapital za finansiranje ekspanzije. Za razliku od privatnih, JP imaju problem sa jasnim definisanjem vlasnika odn. principala. Država ostvaruje ulogu vlasnika preko ministara i različitih vladinih biroa što rezultira konfliktom između državnog vlasništva, kreiranja politike i regulatornih funkcija tako da dolazi do otvorenosti preduzeća za korišćenje u svrhu kratkoročnih političkih ciljeva i do devastiranja efikasnosti. Takođe, država često postavlja nejasne ciljeve i ima problema u nadgledanju i kontrolisanju poslovanja.

Dok privatne kompanije imaju jasan cilj izražen u rastu profita i porastu vrednosti kompanije za akcionare, javna preduzeća imaju mnogobrojne suprotstavljene ciljeve, široke nadležnosti i često su izložena obavezama koje proističu iz same prirode javnih usluga. Država se meša u poslovanje u cilju ostvarivanja političkih ciljeva, tako da menadžeri nisu u poziciji da postignu osnovni cilj koji se ogleda u porastu profita.

Javna preduzeća su često zaštićena na tržištu od konkurencije, ostvaruju finansiranje pod povlašćenim uslovima, dobijaju subvencije, povoljne bankarske kredite, povlašćene ugovore o nabavkama a ponekad i posebne poreske i carinske stope.

U javnim preduzećima u odborima direktora često nedostaju kompetentna lica sa iskustvom u privredi koja bi mogla da uspešno ostvare svoju ulogu u korporativnom upravljanju: da usmeravaju strategiju, nadgledaju menadžment i ostvare snažnu internu kontrolu sistema. Umesto toga se imenuju lica bez referentnog iskustva za ostvarivanje političkih ciljeva vlade.

Nedostatak transparentnosti u javnim preduzećima podriva monitoring poslovanja. Veoma često javna preduzeća imaju slabe interne kontrole, kao i neadekvatno uspostavljen sistem odgovornosti i revizije.

Država često ignoriše prava manjinskih akcionara u javnim preduzećima, koja s druge strane imaju moćne grupe zainteresovanih strana uključujući zaposlene, klijente, predstavnike lokalne zajednice i kreditore, pa je balansiranje njihovih suprotstavljenih interesa veliki izazov korporativnog upravljanja JP.

U Svetskoj Banci i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC) su radeći na projektima pripreme za privatizaciju JP u zemljama u razvoju došli do zaključka da je razvoj korporativnog upravljanja *ključni faktor za postizanje efekivnog upravljaja i podizanja efikasnosti* ovih preduzeća, kao i da korporativno upravljanje u ovim preduzećima treba posmatrati kao holistički proces. Ustanovili su da promene u korporativnom upravljanju počinju sa ozbiljnim procesom selekcije direktora. U Mađarkoj i Češkoj Republici direktori JP treba da poseduju relevantan nivo profesionalne edukacije u oblasti finansija, ekonomije ili prava ili da poseduju iskustvo u primeni korporativnog upravljanja. U Čileu, Izraelu i Litvaniji direktori JP treba da dokažu profesionalnost u donošenju odluka i strateškom planiranju. U Brazilu 20 % direktora mora biti nezavisno, dok u Indiji i Maleziji taj broj čini jednu trećinu nezavisnih članova u bordu direktora. U zemljama OECD-a većina članova borda direktora obavezno su nezavisni članovi. Singapur je pratio Nordijski pristup koji se smatra međunarodnom referentnom praksom korporativnog

upravljanja i podrazumeva ulogu države kao akcionara, regularno podnošenje izveštaja JP parlamentu kao i odgovornost za efikasnost borda direktora. [99]

Reforma korporativnog upravljanja predstavlja značajan izvor povećanja efikasnosti što potvrđuju empirijska istraživanja po kojima i bez privatizacije ova reforma čini osnov poboljšanja performansi javnih preduzeća.[100]

Reforma korporativnog upravljanja u javnim preduzećima

Mnoge zemlje su se opredelile za reformu korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u cilju postizanja kvalitetnih relacija između države kao vlasnika i samih JP. Ove reforme se fokusiraju na razvijanje uloge i ponašanja države kao vlasnika i na podsticanje razvoja upravljanja u samim preduzećima. Glavne elemente ove reforme čine:[101]

- razvoj pravnog i regulatornog okvira za korporativno upravljanje JP;
- razvoj uloge države kao vlasnika;
- uspotavljanje sistema praćenja poslovanja i odgovornosti;
- jačanje finansijske i fiskalne discipline JP;
- profesionalizacija menadžmenta;
- jačanje transparentnosti; i
- zaštita akcionara u preduzećima sa mešovitim vlasništvom.

U sprovođenju reforme korporativnog upravljanja JP, međunarodni standard dobre prakse je uspostavljen u OECD Uputstvu za korporativno upravljanje javnim preduzećima koje je objavljeno 2005. godine a revidirana verzija je objavljena 2015. godine[102] i sadrži sve napred pomenute elemente reforme korporativnog upravljanja.

Neophodno je da se obezbedi adekvatan *regulatorni i pravni okvir* koji će omogućiti jednake uslove na tržištu konkurencije javnih i privatnih preduzeća. Pomenuti okvir podrazumeva odvajanje funkcije državnog vlasništva, pojednostavljenje operativne prakse za JP, jedinstvenu primenu zakona i regulative na sva preduzeća uključujući JP. Sve više zemalja tretiraju JP isto kao sva druga preduzeća i preuzimaju korake da harmonizuju okvir korporativnog upravljanja sa pravilima modernog upravljanja primenjenog u privatnim preduzećima. Eliminisanje razlika između pravila upravljanja JP i drugih kompanija ima za cilj da JP pruži veću operativnu fleksibilnost i izolaciju od političkog uplitanja i da obezbedi istu korporativnu disciplinu poput one u privatnim preduzećima.

Posvećenost *transparentnosti* šalje signal da je vlada ozbiljna u svom zalaganju da zajedno sa svojim nosiocima interesa postigne željene rezultate za društvo i da će biti odgovorna za ulogu koju ima u procesu. Imajući u vidu kombinaciju nekomercijalnih i komercijalnih ciljeva koje državna preduzeća često imaju, Svetska banka sugeriše da povećana transparentnost poslovanja državnih preduzeća u pogledu postizanja definisanih ciljeva

[99] Armstrong, P. (2015). Ethical Boardroom: *„Corporate Governance and State Owned Enterprises"*, London, UK, Etichal Boardroom Corporation, str 12
[100] Aivazian, V., Ge, Y. Jiaping, Q. (2005) "Can Corporatization Improve the Performance of State-Owned Enterprises even without Privatization?", *Journal of Corporate Finance,* 11 (5), 791-808 str.
[101] OECD,(2015). Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises. Paris:OECD Publishing.
[102] OECD,(2015). Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises. Paris:OECD Publishing.

može da se postigne izveštavanjem ex-ante (pre događaja) i ex-post (posle događaja). *Ex-ante izveštavanje* može da definiše skup komercijalnih i nekomercijalnih ciljeva javnih preduzeća i pojedinosti vezane za finansijsku pomoć države, kao i procenu troškova ostvarivanja nekomercijalnih ciljeva. To omogućava nosiocima interesa (posebno aktivnim vlasnicima i menadžmentu državnih preduzeća) da bolje izvagaju kompromise između ostvarivanja različitih ciljeva. *Ex-post izveštavanje* je mnogo češće vezano za skorašnje poslovanje. Svetska banka preporučuje da sva osim najmanjih državnih preduzeća sačinjavaju precizne finansijske izveštaje dostupne javnosti, a da svi finansijski izveštaji treba da budu usaglašeni sa međunarodnim standardima. [103]

OECD u ovim smernicama upozorava da javna preduzeća i njihovi vlasnici treba da razmotre kompromis između javne odgovornosti i poverljivih poslovnih informacija – ravnoteža koju moraju da postignu je još delikatnija nego u privatnom sektoru s obzirom na svoju javnu prirodu.

Isto tako, način funkcionisanja države kao vlasnika, u interakciji sa javnim preduzećima, treba da bude jasan i transparentan svim interesnim grupama i njihovi odnosi precizno definisani. Ovo je naročito značajno kada država nije jedini akcionar u državnom preduzeću. Ako aktuelni ili potencijalni akcionari vide državu kao nepredvidljivog vlasnika koji ne posluje sa ciljem da ostvari dobit za akcionare, ovakva percepcija imaće negativno dejstvo na vrednost akcija javnih preduzeća i njihovu buduću sposobnost da povećaju dobit na tržištu. To se takođe nadovezuje na potrebu javnih preduzeća da imaju jasnu svrhu i misiju o kojoj se obaveštavaju svi nosioci interesa, i što će dozvoliti aktuelnim i potencijalnim akcionarima da procene da li se slažu sa navedenim ciljevima.

U mnogim zemljama JP već posluju u okviru postojećeg *kompanijskog zakonodavstva*, dok se u drugim zemljama kreću u tom pravcu. Primena kompanijskog zakonodavstva je olakšana kod već korporatizovanih JP ali primena kod nekorporatizovanih preduzeća predstavlja problem i zahteva prethodnu korporatizaciju.

1.10.1 Formulisanje ciljeva javnih preduzeća u okviru reforme korporativnog upravljanja

OECD smernice za korporativno upravljanje javnim preduzećima (Smernica II.A) navode obavezu vlade da usvoji *politiku vlasnika: „Vlada bi trebalo da razvije i usvoji politiku vlasništva koja definiše opšte ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju javnim preduzećem način implementacije politike vlasništva.“* [104]

Usvajanje politike vlasništva pomaže državi da izbegne uobičajene zamke pasivnog vlasništva ili prekomernog mešanja koji često proizilaze iz kontradiktornih ciljeva. Politika vlasništva je, pored toga, značajan alat za komunikaciju sa javnošću i pomaže da javnost razume ciljeve države. Rezultati javnog preduzeća treba da budu usklađeni sa jasno definisanim dugoročnim ciljevima koji treba da se ustanove za državu kao vlasnika na visokom nivou, kao i godišnji ciljevi. Politikom vlasništva treba da budu definisani sledeći elementi: [105]

33

[103] Robinett, D. (2006). *Held by the visible hand : The Challenge of State-Owned Enterprise Corporate Governance for Emerging Markets*. Washington, DC: World Bank.

5

[104] OECD, (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.

[105] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing.

- nadležnost javnih preduzeća;
- glavne funkcije tela za upravljanje javnim preduzećima;
- organizacija vlasničke funkcije u okviru državne administracije;
- glavni principi i politike koje državno telo za nadgledanje državne imovine treba da implementira;

Formulisanje *ciljeva javnih preduzeća* i jasnih zadataka koji treba da budu identifikovani na osnovu usvojene politike, na operativnom nivou treba da bude od pomoći direktorima javnih preduzeća. U OECD Smernicama za upravljanje javnim preduzećima (Smernica VI.A.) je navedeno sledeće:" *Upravni odbori javnih preduzeća treba da sprovedu kontrolu sprovođenja strategijskih smernica na osnovu ciljeva postavljenih od strane vlade ili državnog tela za nadgledanje državnog vlasništva.*"[106]

Veoma je važno jasno identifikovanje javnih usluga i *specijalnih obaveza* javnih preduzeća. U OECD Smernicama (Smernica I.C.) se navodi da specijalne obaveze treba da budu jasno definisane zakonski ili regulatorno, da treba da budu javno obelodanjene i da pripadajući troškovi treba da budu pokriveni transparentno. Takođe je apostrofirano (Smernica V.E.4) obelodanjivanje svake finansijske pomoći od strane države, uključujući garancije. [107]

Primeri ciljeva države kao vlasnika su različito definisani u svetu, a OECD navodi sledeće primere:[108]

- u Švedskoj je opšti cilj vlade stvaranje vrednosti za vlasnike;
- u Francuskoj: doprinos boljem vrednovanju državnih akcija u javnim preduzećima;
- u Finskoj: najbolji mogući ekonomski i socijalni rezultat;
- u Norveškoj: postizanje opšteg dobra;
- Novi Zeland je postavio više ciljeva: jasnije postavljanje zadataka pred upravne odbore od strane ministarskih očekivanja; obezbeđivanje pravih informacija ministrima o rezultatima javnih preduzeća kroz upoređivanje sa drugim firmama; obezbeđivanje adekvatne strukture kapitala koja nameće finansijsku disciplinu;

Posebni zadaci tela zaduženog za nadgledanje državne imovine treba da sadrže ograničen broj ciljeva na osnovu kojih će se vršiti ocena rezultata ostvarivanja politike države. Ciljevi mogu biti *kvantitativni i kvalitativni* uz poseban fokus na kvantitativne ciljeve za koje je neophodno utvrditi indikatore koji će se obračunavati za sva preduzeća državnog portfolija. Indikatori uključuju pre svega finansijska merila poput operativne i finansijske profitabilnosti, koeficijent zaduženosti i održivi nivo dividendi. U ovom procesu je veoma važno upoređivanje sa preduzećima u okviru istog sektora na tržištu.

Kao primer se navode posebni ciljevi i pripadajući indikatori za ocenu rezultata javnih preduzeća u Francuskoj:[109]

---

[106] OECD, (2015) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.

[107] OECD, (2015) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.

[108] OECD, (2007). *Ten Challenges in Setting Objectives and Reviewing Performance of State Owned Enterprises.* Paris: OECD Publishing.

[109] OECD, *(2010). Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership.* Paris: OECD Publishing. str.19

Cilj 1: Rast vrednosti akcija države

- ✓ koeficijent operativne profitabilnosti (operativni rezultat/ imovina),
- ✓ koeficijent finansijske profitabilnosti (neto rezultat/ kapital),
- ✓ operativna marža (operativni rezultat/promet),
- ✓ koeficijent održive zaduženosti (EBITDA/neto dug).

Cilj 2: Uspešne transakcije prodaje

- ✓ razlika između prihoda od prodaje i knjigovodstvene odn. tržišne vrednosti akcija,
- ✓ nivo plaćene provizije konsultantima.

*Cilj 3:*Doprinos smanjivanju duga države

- ✓ stepen smanjivanja duga i kamate prema organima javne administracije,
- ✓ stepen smanjivanja duga i kamate prema državi.

Može se definisati agregatni uopšteni cilj za povećanje vrednosti ukupnog državnog portfolija definisan u procentualnom iznosu za tačno određen period vremena, kao i podciljevi za najvažnija javna preduzeća. U Velikoj Britaniji je Nacionalna kancelarija za reviziju 2007. godine uradila studiju slučaja[110] u kojoj je pokazano da ima dosta razloga protiv definisanja unikatnog cilja. Ustanovljeno je takav target nije nije adekvatan test efikasnoti državnog tela za nadgledanje JP.

Ovde posebno navodimo pitanje definisanja *mandata javnih preduzeća* koji je relevantan samo kod potpunog vlasništva države jer u slučaju delimičnog vlasništva država nije u poziciji da isti definiše. Mandat predstavlja jednostavnu kratku deskripciju dugoročnih ciljeva, misije javnog preduzeća, delatnosti, kvaliteta usluga, plana za inovacije a za primere navodimo primere definisanih uopštenih ciljeva odn. mandata za slična poštanska javna preduzeća u različitim zemljama:[111]

- u Kanadi je definisan mandat vršenja poštanskih usluga na samoodrživoj bazi sa ponudom standardnih usluga a vizija preduzeća je da postane svetski lider u obezbeđivanju inovativnih elektronskih mogućnosti isporuke;
- u Norveškoj je glavni cilj ispunjavanje socijalnih i operativnih obaveza uz poštovanje principa ekonomičnosti; i
- u Švedskoj je postavljena za cilj stopa profitabilnosti od 10 % neto profita u odnosu na prosečnu vrednost akcijskog kapitala.

U okviru svojih nadeležnosti, svako javno preduzeće treba da pripremi svoju strategiju,kao veoma važan dokument koji odobrava odbor direktora (uz odobrenje od strane tela nadležnog za javna preduzeća). Strategija treba da sadrži kako sveobuhvatne tako i detaljne ciljeve, dok opšti ciljevi treba da obezbede postizanje rezultata državnog preduzeća i dugoročnu finansijsku održivost kao i ispunjenje ciljeva i učinka koje je formulisao vlasnik.

Jasna misija, vizija i strateški plan treba da pruže konceptualnu jasnoću i pravac planova razvoja preduzeća kako za rukovodstvo tako i za zaposlene. Jasne strategije pomažu rukovodstvu da donese odluke i kompromise koji će biti u skladu sa sveobuhvatnim pravcem razvoja preduzeća. Kao što je već rečeno, državna preduzeća se suočavaju sa

185

[110] Bourn, J. (2007). *The Shareholder Executive and Public Sector Businesses*. London: National Audit Office, str. 10-25

[111] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington, World Bank. str. 106

posebnim izazovima kada je reč o razvoju jasnih i koherentnih strategija zato što često imaju konfliktne ciljeve koje je teško pomiriti, a ponekada su oni definisani neformalno.[112]

Jasnoća i transparentnost u pogledu ciljeva predstavlja važan faktor jer u oblastima gde postoje višestruki ciljevi kao i neravnoteža između političkih, regulatornih i komercijalnih ciljeva, oni treba da budu jasno identifikovani i postavljeni.

U proces definisanja i razvoja strategije javnog preduzeća uključeni su odbori direktora u saradnji sa telom nadležnim za državno vlasništvo i u ovom radu posebnu pažnju posvećujemo upravo ulozi upravnog odbora u sprovođenju korporativnog upravljanja JP.

Posebni ciljevi javnih preduzeća

Od javnih preduzeća se veoma često očekuje da ispune posebne obaveze od opšteg interesa kako ih je definisala Komisija Evropske Unije u dokumentu "White paper on Services of general Interest.[113] Smernice OECD za javna preduzeća pozivaju na zakonsku i regulatornu mandatornost posebnih obaveza i obelodanjivanje istih u javnosti.(Smernica I.C.)[114] Veoma je važno jasno definisanje javnih usluga i posebnih obaveza zato što najčešće imaju značajan uticaj na rezultate javnih preduzeća. Cena specijalnih obaveza je često veoma visoka, skrivena je i nije jednostavna za utvrđivanje.

Utvrđivanje cene specijalnih obaveza predstavlja ozbiljan poduhvat i zahteva vreme i metodologiju. Definisana su četiri metoda za ocenu troškova socijalnih ciljeva:

1. marginalni troškovi – uključuju troškove koji se povećavaju kao rezultat povećane proizvodnje ili obima pružanja usluga;
2. potpuno distribuirani troškovi- raspodela ukupnih troškova preduzeća alociranjem na sve proizvode i usluge;
3. troškovi koji mogu da se izbegnu- uključuju sve troškove koji nastaju zaustavljanjem redovne proizvodinje; i
4. samostalni troškovi.

Da bi se obaveza javnog preduzeća smatrala specijalnom neophodno je da poseduje tri glavne karakteristike:[115]

- da predstavlja naročit zahtev vlade;
- da nije preduzeta na komercijalnoj osnovi; i
- da se obavezom ostvaruje socijalni ili politički cilj.

Obaveze od opšteg interesa su obično sastavni deo Ugovora o javnim uslugama koje potpisuje javno preduzeće sa relevantnim ministarstvom. Navodimo primer Italije gde se u ugovoru standardno navode sledeći elementi: karakteristike usluga i njihov kvalitet, tarifni nivo, ciljevi produktivnosti,troškovi proizvodnje po jedinici proizvoda. Ovi ugovori su se pokazali odličnim u postizanju efikasnosti. Preduzeća koja dobijaju sredstva iz državnih fondova za vršenje javnih usluga i pored toga imaju posebne aktivnosti u isto vreme, treba

[112] Frederick,W. (2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises",*OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 2, Paris:OECD Publishing.
[113] Archive of Europian Integration.*(2004) White Paper on services of general interest. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* Brussels:Commision of European Communities.
[114] OECD,(2015) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing. str. 20
[115] OECD, *(2010). Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership.* Paris:OECD Publishing. str. 29

da imaju namenske račune sa specijalne obaveze kao i metode za alokaciju troškova. Dokument u kome su definisani ciljevi javnog preduzeća naziva se još "Izjava o korporativnim namerama" ili "Memorandum o razumevanju" i veoma je važan za definisanje okvira odgovornosti ovih preduzeća. Trebalo bi da bude u pitanju dokument suženog obima sa definisanim očekivanjima na visokom nivou i specijalnim ciljevima dogovorenim između preduzeća i tela za nadgledanje javnog preduzeća i treba da sadrži sledeće informacije: [116]

- opis delatnosti i izjava o misiji preduzeća;
- korporativna vizija i uopšteni ciljevi javnog preduzeća;
- izjava o odgovornosti;
- očekivani finansijski i nefinansijski rezultati;
- procena vrednosti kompanije;

Finansijski ciljevi su vezani za indikatore poslovanja koji omogućavaju merenje, praćenje i ocenu profitabilnosti, efikasnosti i nivoa rizika. Za ciljeve se mogu postaviti i ciljevi u vezi sa isplatom dividendi ili postizanja optimalne strukture kapitala. Vlada Novog Zelanda je 2007. godine usvojila politiku usklađivanja kreditnog rejtinga tako da se od JP očekuje da imaju strukturu kapitala konzistentnu sa BBB kreditnim rejtingom. Sve ovo iz razloga da će sva JP imati prikladnu finansijsku disciplinu za efikasno upravljanje kapitalom na sličnim nivoima rizika. U toku 2012. godine je Vlada Novog Zelanda usvojila detaljno uputstvo za javna preduzeća u kome su jasno definisane uloge, odgovornosti, očekivanja i finansijski ciljevi: prinos na kapital (ROC), prinos na poslovnu imovinu(ROA), operativna marža i drugi. [117]

Da zaključimo, usvajanjem konkretne politike vlasništva država kao vlasnik zaobilazi uobičajene izazove i probleme koje donosi pasivno vlasništvo ili sukobljenost kontradiktornih cilejva. Istovremeno se dobija alat za komjunikaciju sa javnošću koji pomaže da javnost razume ciljeve države. Rezultati javnog preduzeća treba da budu usklađeni sa jasno definisanim dugoročnim ciljevima koji treba da se ustanove za državu kao vlasnika na visokom nivou, kao i godišnji ciljevi.

80

[116] OECD, *(2010). Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership.* Paris:OECD Publishing. str. 29

[117] The Treasury New Zelan 184 2) *Owner's Expectations Manuals for the entities monitored by the Treasury consolidated them into a single, modular, streamlined Owner's Expectations Manual* . New Zealand.Wellington: The Treasury.

1.10.2 Kontrola poslovanja javnog preduzeća u okviru reforme korporativnog upravljanja

Reforme javnih preduzeća u svetu su pokazale da je efikasna kontrola rezultata poslovanja *ključna funkcija države kao vlasnika*. Upravljanje javnim preduzećima je znatno složenije u odnosu na upravljanje privatnim preduzećem iz razloga postojanja finansijskih i nefinansijskih ciljeva. U kreiranju mehanizama kontrole poslovanja veoma je važno uspostavljanje sistema praćenja rezultata, definisanje ciljeva praćenja rezultata poslovanja, definisanje mandata, strategija i ciljeva, potpisivanje sporazuma o učinku kao i definisanje merila kreiranja vrednosti.

Obaveza države da kontroliše učinak portfolija javnih preduzeća zauzima centralno mesto u Smernicama OECD (Smernica II.F.3) u kojima se navodi: „Primarne odgovornosti uključuju uspostavljanje sistema izveštavanja koji dopušta redovno praćenje i ocenu učinka javnog preduzeća“[118]

Praćenje rezultata može se vršiti kontinuirano i na godišnjem nivou. Kontinuirano praćenje uključuje formalne i neformalne mehanizme a OECD preporuka je da na tom nivou kontrole rezultata poslovanja ne treba imati prekomerne zahteve od strane tela zaduženog za upravljanje JP. Godišnje praćenje rezultata zahteva specijalne analize od strane državnog tela pored razmatranja redovnih godišnjih izveštaja i uključuje ocenu finansijskih i ne-finansijskih rezultata i indikatora praćenja poslovanja. Pored ova dva načina praćenja rezultata i benčmarking nam daje veoma korisne informacije o oceni poslovnih rezultata.[119]

Kao primeri kontrole i nadgledanja javnih preduzeća navode se sledeće zemlje:[120]

- u *Italiji* Ministar ekononije i finansija redovno kontroliše rad javnih preduzeća koja imaju obavezu da mu dostave: godišnji budžet za nastupajuću godinu, detaljne polugodišnje izveštaje sa uporednim analizama u odnosu na prethodnu godinu i procenu rezultata na kraju godine;
- u *Grčkoj* je implementiran poseban informacioni sistem koji umrežava sva JP i prikuplja podatke od njih na mesečnom nivou koji se automatski porede sa podacima budžeta;
- u *Velikoj Britaniji* se sprovodi „kvartalni semafor“ za svako JP koji prikazuje i ocenjuje kvalitet odnosa između akcionara, primenu akcionarskog modela, kvalitet upravnog odbora i menadžmenta, strategije i finansijskog učinka. Portfolio menadžer zadužen za državno vlasništvo dostavlja niz upitnika preduzećima koja popunjavaju odgovorima „da“ ili „ne.“ Odgovori „da“ se obeležavaju crvenom bojom, a „ne“ zelenom. Portfolio menadžer je obavezan da preporuči aktivnosti koje treba preduzeti za rešenje problema; i

[118] OECD, (2015) *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.str. 51
[119] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris: OECD Publishing str.51
[120] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing str.54

- na Novom Zelandu je primenjena takozvana „politika bez iznenadjenja“ gde ministri očekuju da unapred dobiju informacije o svim prognozama i procenama važnih aktivnosti u preduzeću.

Sistem praćenja rezultata odnosi se na institucije, procese i dokumenta koje vlada u ulozi vlasnika preduzeća koristi kako bi pratila finansijske i nefinansijske rezultate državnih preduzeća. Praćenje rezultata čine tri ključna elementa: definisanje nadležnosti, strategija i ciljeva; uspostavljanje sporazuma o rezultatima između državnih preduzeća i vlade u cilju praćenja poslovanja državnih preduzeća i izrada ključnih pokazatelja rezultata i ciljeva.[121]

Ciljevi poslovanja i zadaci državnih preduzeća su u praksi sastavni deo zvaničnih dokumenata i dogovora između vlade i državnog preduzeća i mogu da sadrže opšte inforamcije o ciljevima i detaljnije ugovore u kojima se govori o godišnjem i višegodišnjem merenju rezultata. Opšti ciljevi se često nazivaju i mandat državnog preduzeća. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) definiše mandat kao „jednostavan i kratak opis važnih dugoročnih ciljeva i misije državnog preduzeća“.[122]

Monitoring na kontinuiranoj osnovi se može vršiti primenom različitih mehanizama:[123]

- definisanje sistemskog informacionog procesa odn. vrste informacija koje je preduzeće dužno da redovno dostavlja državnom telu;
- definisanje zadataka i indikatora poslovanja za praćenje;
- utvrđivanje politike informisanja „bez iznenađenja“;
- imenovanje lica za kontakt u preduzeću sa državnim telom;
- imenovanje državnih kontrolora koji će biti prisutni u preduzeću;
- utvrđivanje sistema za ocenjivanje poslovanja poput „semafora“ u Velikoj Britaniji;
- održavanje kvartalnih sastanaka državnog tela i predsednika upravnog odbora;
- obaveštavanje preduzeća od strane državnog tela o rezultatima ocene i preporukama.

Godišnji monitoring predstavlja detaljnu analizu svakog JP iz portfolija države posebno. Centralno mesto u ovoj analizi imaju finansijski i nefinansijski indikatori i njihovo poređenje sa godišnjim ciljevima. Godišnji izveštaji predstavlju najvažniji deo procesa odgovornosti zajedno sa revizijom i obelodanjivanjem izveštaja. U ovom procesu je veoma važna saradnja državnog tela i odbora preduzeća koji treba da dostavi sve relevantne informacije i da ispuni eventualne dodatne zahteve od strane državnog tela.

U procesu monitoriga rezultata „benčmarking“ odn. poređenje sa preduzećima slične veličine iz iste industrije može biti od koristi. Stopa prinosa se navodi kao često korišćen parametar za poređenje sa uporedivim preduzećima iz određene industrije. OECD je definisao korake za benčmarking učinka JP:[124]

1. identifikovati preduzeća relevantna za poređenje;
2. izvršiti istraživanje u okviru određene industrije;

[121] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris: OECD Publishing.str.18
[122] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing str
[123] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing str 57
[124] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing str. 62

3. prikupiti informacije o učinku preduzeća relevatnih za poređenje i uporediti ih sa učinkom JP;
4. analizirati i interpretirati dobijene rezultate.

U različitim zemljama koriste se i različiti nazivi za posebne ugovore o učinku koji se zaključuju između vlade i državnog preduzeća i koji često odražavaju različite forme i pravne statuse. Među primerima su i izjava o korporativnoj nameri, ugovor o učinku, memorandum o razumevanju, izjava o očekivanjima, pismo akcionara, potvrda o sporazumu i plan poslovanja. Pokazatelji rezultata se koriste kako bi se objavila očekivanja po pitanju učinka i ocenio učinak u odnosu na očekivane rezultate.

Razvijene prakse monitoringa od strane vlasnika pre svega štite državnu investiciju u javna preduzeća. Globalno, postoje tri načina da se vrši nadzor nad učinkom javnog preduzeća i u skladu sa pomenutim modelima vlasništva države mogu biti :decentralizovani, dualni i centralizovani:[125]

1. u *decentralizovanom modelu* sektor ili nadležno ministarstvo nadzire učinak i o tome izveštava resornog ministra. Ministar energetike, na primer, bio bi odgovoran za javno preduzeće iz sektora energetike i imao bi zadatak da nadgleda učinak. Slabost ovog modela se ogleda u konfliktu interesa ministra u balansiranju uloga regulatora sektora i vlasnika. Obzirom da će i drugi ministri tokom svojih mandata nadgledati javna preduzeća, proces monitoringa će se rasejati između različitih ministarstava i tu nema koordiniranog nadzora nad javnim preduzećima niti politike;
2. u *dualnom modelu* nadležno ministarstvo i Ministarstvo finansija dele ulogu nadzora i praćenja. Ovo bi trebalo da umanji konflikt interesa resornog ministra. Prednost u odnosu na decentralizovani model je što vlada može da ima bolji pregled čitavog portfolia javnih preduzeća sa više aspekata, konsoliduje finansijske podatke za izveštavanje i razvije politike i prakse za javna preduzeća na nivou cele privrede. Slabost leži u tome što resorni ministar i dalje zadržava značajnu kontrolu. Monitoring vlasnika je i dalje rasut između više ministarstava čime se razvodnjava ekspertiza. Ministarstvo finansija takođe ima konflikt budući da je odgovorno i za fiskalnu disciplinu i za nadgledanje portfolija javnih preduzeća. Ovaj model se može naći u mnogim zemljama Latinske Amerike kao i na KaboVerde, Fidžiju, Jamajci, Mauricijusu, Samoi, Solomonovim ostrvima i Vanuatuu;
3. *centralizovan model* monitoringa se oslanja na Ministarstvo za javna preduzeća, jedinicu za monitoring u okviru Ministarstva finansija ili kabinet premijera. Holding kompanije takođe mogu biti osnovane da ispune ovu ulogu, kao što je to slučaj u Mađarskoj, Papua Novoj Gvineji, Peruu i Singapuru. U Finskoj, osoba zadužena za nadzor državnog vlasništva sedi u kabinetu premijera, a izveštava Ministra odbrane. Ni jedno javno preduzeće nije vezano za odbranu te Ministar nema konflikt interesa. Neke privatne firme mogu biti angažovane da sprovedu vlasničko-nadzornu ulogu ili pruže specijalističku podršku telu koje vrši centralizovanu nadzornu ulogu.

Koristi centralizovanog monitoringa su sve prepoznatljivije i rastući broj zemalja usvaja ovaj model. Trenutna lista se sastoji od sledećih zemalja: Australija, Austrija, Belgija,

[125] Asian Development Bank, (2014). *Finding Balance 2014 : Benchmarking Performance in State-Owned Enterprises in island countries.* Mandaluyong City, Philipines: Asian Development Bank. str 33

Danska, Francuska, Holandija, Norveška, Poljska, Španija i Švedska. U Pacifiku, samo Novi Zeland, Papua Nova Gvineja i Tonga su usvojile ovaj model, mada će ga Fidži i Samoa uspostavljati u 2014. godini. Centralizovani nadzor od strane vlasnika ne garantuje bolji učinak javnih preduzeća ali svakako podstiče mnogo kvalitetniji monitoring.

Monitoring rezultata javnog preduzeća predstavlja ključnu funkciju države, kao vlasnika u cilju obezbeđivanja *transaprentnosti i odgovornosti* prilikom korišćenja javnih sredstava. Kao akcionar, država mora da upravlja svojim investicijama u državnom preduzeću u najboljem interesu države i poreskih obveznika i odgovorna je Skupštini za rezultate koje državno preduzeće postiže. Država mora da ima uvid da li svako preduzeće ispunjava definisane ciljeve i zadatke, dok je u suprotnom njen zadatak da preduzme odgovarajuće mere. Upravo je fundamentalna razlika između privatnih i državnih preduzeća, ujedno i najveći izazov za državu kao vlasnika, a ogleda se u postojanju *finansijih i nefinansijskih ciljeva*. Nefinansijski ciljevi često sa sobom nose troškove što predstavlja poseban problem za direktore da odrede prioritete. Informaciona asimetrija može omogućiti menadžerima da prikrivaju loše rezultate ili da produže sebi mandat. Informaciona asimetrija takođe može uticati na proces pregovarnja i nadgledanja rezultata jer menadžeri unutar preduzeća imaju mnogo bolji uvid u rezultate i tokove poslovanja od eksternih recenzenata.

Čvrst okvir za praćenje rezultata je veoma važan u *eksplicitnoj identifikaciji ključnih finansijskih i nefinansijskih ciljeva* javnog preduzeća i jasno definisanju vladinih prioriteteta po pitanju različitih strateških ciljeva za svako pojedinačno javno preduzeće. Centralizacija i osnivanje državnog tela zaduženog za praćenje rezultata uz jasno definisanje mandata preduzeća, može u značajnoj meri da unapredi koordinaciju i efikasnost ovog procesa. Pored toga, centralizovano telo zaduženo za državno vlasništvo može da razvije i međusektorske ciljeve za celokupan portfelj državnih preduzeća.

Razvoj okvira za praćenje rezultata zahteva jedinstveno i jasno shvatanje principa odgovornosti i upravljanja koji se zasnivaju na nekoliko faktora:

- prikupljanje osnovnih informacija u cilju stvaranja osnova za razvoj sistema praćenja rezultata;
- definisanje mandata, strategija i ciljeva, koji će odražavati opšte ciljeve politika vlade u svakom državnom preduzeću;
- definisanje elemenata ugovora o učinku, kako bi se pojednostavilo periodično praćenje rezultata državnih preduzeća od strane tela zaduženog za državno vlasništvo; i
- identifikovanje i razvoj ključnih pokazatelja rezultata, kako bi se omogućilo merenje i evaluacija istih.

1.10.3 Unapređenje izveštavanja i objavljivanja podataka

Postizanje adekvatne transparentnosti za javna preduzeća predstavlja izazove koji često premašuju one s kojima se suočavaju njihovi pandani u privatnom sektoru. Iako su javna preduzeća po definiciji u javnom vlasništvu, njihove hartije od vrednosti ne moraju biti uključene na berzu i stoga nemaju zakonsku obavezu da javno obelodanjuju informacije. Javnim preduzećima može, takođe, nedostajati kapacitet da pripreme ili prezentuju informacije na odgovarajući način. Objavljivanje informacija o sektoru državnih preduzeća kao celine ili njegovih ključnih delova može biti nepostojeće ili ograničeno.

Učinak finansijskih i ne-finansijskih izveštaja može se meriti putem brojnih različitih dimenzija, uključujući kompletnost, tačnost, blagovremenost i relevantnost.

Smernice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) sugerišu da pored objavljivanja finansijskih informacija, javna preduzeća treba, takođe, da javnosti podnose izveštaj o ne-finansijskim informacijama.

Objavljivanje informacija treba da sadrži, ali ne mora pri tome biti limitirano, na sledeće:

- finansijske i poslovne rezultate kompanije;
- ciljeve kompanije;
- većinski akcijski kapital i prava glasa;
- politiku naknada za članove upravnog odbora i ključne menadžere i informacije o članovima upravnog odbora, uključujući njihove kvalifikacije, proces selekcije, članstvo u drugim odborima, i da li ih upravni odbor smatra nezavisnim;
- transakcije povezanih strana;
- predvidljivi faktori rizika i preduzete mere za upravljanje njima;
- pitanja koja se tiču zaposlenih i drugih nosioca interesa;
- upravljačke strukture i politike, posebno, sadržaj svakog zakona o korporativnom upravljanju ili politike i procesa putem kojih se implementiraju.

Mnoge zemlje OECD-a, kao i druge zemlje, objavljuju sveukupan godišnji izveštaj o javnim preduzećima, uključujući konsolidovani bilans stanja i bilans uspeha svih javnih preduzeća za sednice parlamenta. Zemljama sa centralizovanim vlasničkom funkcijom poput *Čilea* i *Indije* mnogo je lakše da sastave i objave ukupne izveštaje s više detalja i konzistentnosti na svojim veb-sajtovima. U zemljama sa decentralizovanim vlasničkim sistemom u većoj meri, resorni ministri podnose individualno izveštaje ministarstvu finansija, koje potom formira dokument. Godišnji izveštaji, zajedno sa kvartalnim izveštajima, omogućavaju parlamentu i javnosti da procene skoriji razvoj državnih preduzeća na efikasan i transparentan način, koji zauzvrat poboljšava menadžerski kvalitet vlade.[126]

Nefinansijsko izveštavanje

Mnoga javna preduzeća postigla su znatno poboljšanje u svojim ne-finansijskim izveštajima. Neke zemlje – kao što su *Indija i Južna Afrika*, takođe i *Čile, Republika Koreja, Švedska* i druge zemlje OECD-a – imaju smernice ili zahteve državnih preduzeća za obelodanjivanje podataka u skladu sa onim koji se tiču kompanija čije su akcije uključene na berzi.

Reviziju izveštaja javnih preduzeća OECD smernice navode kao važan i neizostavan element procesa i razlikuju internu, eksternu i državnu reviziju.

Interni revizori imaju posebnu poziciju i mogu igrati važnu ulogu u kritičkom posmatranju primene praksi korporativnog upravljanja, sistema izveštavanja, implementacije politike upravljanja rizikom i kontrole procesa u JP. Smernice preporučuju da JP „ razviju efikasne

[126] World Bank, (2014) *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington D.C.:, World Bank. str. 215

interne procese revizije i da uspostave funkciju revizije u preduzeću koja će direktno biti odgovorna bordu direktora"[127]

Smernice preporučuju da JP treba da budu predmet eksterne revizije u skladu sa međunarodnim standardima izveštavanja i da postignu isti nivo transparentnosti i obelodanjivanja kao i listirane kompanije na berzi. Ovo iz razloga jer se radi o preduzećima koja obavljaju delatnosti od javnog interesa i odgovorne su pred državom i javnošću za rezultate poslovanja.

Smernice preporučuju da državno telo održava saradnju i kontinuirani dijalog sa državnim revizorskim institucijama. Dakle, proces revizije u javnom preduzeću ima sledeće osnovne elemente:

1. uspostavljanje efikasne interne revizije u okviru preduzeća;
2. revizija finansijskih izveštaja od strane eksternog ovlašćenog nezavisnog revizora u skladu sa međunarodnim standardima; i
3. jasno definisanje uloge državne revizije.

U *Italiji* je poslovanje JP pod supervizijom Nacionalne kancelarije za reviziju čiji predstavnik je prisutan na sednicama upravnog odbora u javnim preduzećima. Ova institucija sastavlja godišnji izveštaj o poslovanju JP koji se daje Parlamentu na uvid.[128]

Definisanje mandata i strategije javnog preduzeća

U okviru svojih nadeležnosti, svako javno preduzeće treba da pripremi svoju strategiju,kao veoma važan dokument koji odobrava odbor direktora (uz odobrenje od strane tela nadležnog za javna preduzeća). Strategija treba da sadrži kako sveobuhvatne tako i detaljne ciljeve, dok opšti ciljevi treba da obezbede postizanje rezultata državnog preduzeća i dugoročnu finansijsku održivost kao i ispunjenje ciljeva i učinka koje je formulisao vlasnik.

Jasna misija, vizija i strateški plan treba da pruže konceptualnu jasnoću i pravac planova razvoja preduzeća kako za rukovodstvo tako i za zaposlene. Jasne strategije pomažu rukovodstvu da donese odluke i kompromise koji će biti u skladu sa sveobuhvatnim pravcem razvoja preduzeća. Kao što je već rečeno, državna preduzeća se suočavaju sa posebnim izazovima kada je reč o razvoju jasnih i koherentnih strategija zato što često imaju konfliktne ciljeve koje je teško pomiriti, a ponekada su oni definisani neformalno.[129]

Jasnoća i transparentnost u pogledu ciljeva predstavlja važan faktor jer u oblastima gde postoje višestruki ciljevi kao i neravnoteža između političkih, regulatornih i komercijalnih ciljeva, oni treba da budu jasno identifikovani i postavljeni.

U proces definisanja i razvoja strategije javnog preduzeća uključeni su odbori direktora u saradnji sa telom nadležnim za državno vlasništvo i u ovom radu posebnu pažnju posvećujemo upravo ulozi upravnog odbora u sprovođenju korporativnog upravljanja JP.

[127] OECD, (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing. str. 34

[128] OECD, (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris:OECD Publishing str. 41

[129] Frederick,W. (2011),"Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises",*OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 2, Paris:OECD Publishing.

1.10.4 Uloga upravnog odbora u sprovođenju korporativnog upravljanja

Odbor direktora treba da ima vodeću ulogu u procesu kreiranja strategije preduzeća kako bi kasnije mogao preuzeti odgovornost za njeno sprovođenje.

Termin *upravni odbor* odnosi se na upravljačko telo društva kao što je državno preduzeće. Tačna uloga upravnog odbora zavisi od nadležnosti i može se razlikovati u slučaju državnih od one u sektoru privatnih kompanija. U *jednodomnom sistemu*, sam upravni odbor obezbeđuje strategiju i vrši nadzor nad kompanijom. Upravni odbor mogu u potpunosti činiti *neizvršni članovi* (odnosno, članovi koji nisu deo višeg menadžmenta), zatim kombinacija izvršnih i neizvršnih članova ili, u retkim slučajevima, samo izvršni članovi. U *dvodomnom sistemu* nadležnosti, državno preduzeće ima i *nadzorni* i *upravni odbor*.[130]

Obaveze direktora obično uključuju *obavezu odgovornosti* i *obavezu lojalnosti* prema kompaniji. Obaveza odgovornosti se odnosi na odgovornost u obavljanju aktivnosti koje bi potencijalno mogle oštetiti interese deoničara. Obaveza lojalnosti odnosi se na obavezu direktora da deluje u interesu kompanije i svih njenih vlasnika.

Profesionalizacija sastava odbora

Dobra praksa upravnih odbora iziskuje da članovi koji deluju u interesu kompanije ne budu u konfliktu interesa preduzimajući aktivnosti i da imaju relevantno iskustvo i stručnost, uključujući i ona stečena u privatnom sektoru. Pored toga, kao što dobra praksa sugeriše, mnogi upravni odbori su povećali svoju objektivnost dovodeći nezavisne direktore i odvajajući ulogu predsedavajućeg od izvršnog direktora.

Nasuprot dobroj praksi, međutim, upravni odbori javnih preduzeća su često sastavljeni od predstavnika vlade, političkih partija i interesnih grupa sa ograničenim poznavanjem i iskustvom iz oblasti komercijalnih poslova i finansija, koji su stoga neodgovarajući za preuzimanje takve odgovornosti kakve se sve više zahtevaju od upravnih odbora državnih preduzeća. Upravne odbore mogu činiti ministri i druge politički povezane osobe, partijski lideri, izabrani funkcioneri i državni službenici. Štaviše, bez traženog stručnog i poslovnog iskustva, direktori mogu biti nepripremljeni za obavljanje punog obima dužnosti profesionalnog člana upravnog odbora. Takvi problemi često potiču od nedostatka jasne politike ili smernica za nominaciju i postavljenje kvalifikovanih članova upravnih odbora državnih preduzeća.[131]

Mnoge zemlje zato preuzimaju korake da poboljšaju sastav upravnih odbora formulišući snažan politički okvir i jasne procese za nominaciju i postavljenje članova odbora. Takav okvir uključuje nekoliko bitnih elemenata:[132]

- stvaranje izbalansiranih odbora;
- usvajanje profesionalnih kriterijuma za selekciju i prestanak funkcije članova odbora;

[130] World Bank, (2014). *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington D.C.: World Bank. str. 159

[131] OECD, (2013). "Board Composition: Constraints and Guidelines", *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practic* OECD Publishing, Paris.47-60

[132] OECD, (2013)."Boardroom efficiency," ", *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OECD Publishing, Paris. str. 73-80

- uvođenje strukturiranih procesa nominacije; i
- blagovremeno imenovanje i javno objavljivanje rezultata.

Sastav upravnog odbora obično čine tri različita tipa direktora: izvršni direktori, neizvršni direktori, i nezavisni direktori. U javnim preduzećima sastav upravnog odbora i dalje prevashodno čine izvršni i neizvršni direktori koji su većinom predstavnici vlade. U nekim zemljama, zaposleni takođe imaju svoje predstavnike u upravnim odborima državnih preduzeća. U mnogim slučajevima, prisustvo predstavnika zaposlenih u upravnim odborima državnih preduzeća potiče iz uobičajene korporativne prakse u zemljama o kojima je reč, kao što su *Austrija, Češka Republika, Danska, Finska, Nemačka i Norveška.*

U drugim slučajevima, predstavnik zaposlenih je predviđen zakonskim propisom, što je slučaj u *Francuskoj, Grčkoj, Izraelu, Sloveniji, Španiji, Švedskoj i Švajcarskoj*. U nekim slučajevima zakonom je predviđeno uključiovanje zaposlenih. A zabeleženi su primeri poput Čilea, da je predstavljanje zaposlenih u nekim odborima bazirano na pravilnicima samih javnih preduzeća. Generalno posmatrano, većina zemalja izveštava da zastupanje zaposlenih u upravnim odborima doprinosi poboljšanju rezultata kompanije. Posebnu pažnju, međutim, treba obratiti na to da predstavnici zaposlenih budu dovoljno kvalifikovani da odigraju jednaku ulogu ravnopravnih partnera sa ostalim direktorima.[133]

Predstavnici vlade se često imenuju kako bi sproveli političke interese i u nekim slučajevima kompenzovali nedostatak odgovarajućih stručnih direktora iz privatnog sektora. Njima obično nedostaje nezavisnost i potrebne kvalifikacije i veštine da bi bili efikasni članovi upravnog odbora. Kada je predstavnik vlade direktno imenovan iz resornog ministarstva, imenovani može biti u većoj meri motivisan željom da zadovolji deoničara nego da radi u najboljem interesu državnog preduzeća.

Postavljanje predstavnika vlade je u nekim zemljama direktno proporcionalno obimu specijalnih obaveza javnih preduzeća. U *Švedskoj* se podvlači da je od ključne važnosti da se imenuju direktori sa referenrtnim iskustvom u javnom sektoru jer imaju dublje razumevanje za donošenje odluka od šireg značaja.[134]

Sve više zemalja preduzima sledeće ključne korake ka smanjenju postavljanja vladinih predstavnika:[135]

- *zabrana da se ministri i druge politički imenovane osobe postavljaju u upravne odbore*, kao što je slučaj sa mnogim zemljama članicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i onima koje to nisu;
- *ograničavanje broja vladinih predstavnika u upravnim odborima, a povećanje udela članova iz privatnog sektora.* U Indiji je državnim preduzećima dozvoljeno da imaju maksimum dva predstavnika vlade u upravnim odborima; i
- *zabrana postavljenja državnih službenika koji imaju regulatornu ulogu u upravne odbore.*

U vezi sa restrikcijom broja vladinih predstavnika, mnoge zemlje preduzimaju korake ka povećanju učešća članova upravnih odbora državnih preduzeća iz privatnog sektora, posebno *nezavisnih* članova – kako za kompanije kotirane na berzi, tako i za sve druge.

---

[133] OECD, (2013)."Board Composition: Constraints and Guidelines", *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OECD Publishing, Paris.47-60

[134] Conchon, A.(2011). *Bord-Level Employee* Brussels:ETUI. str 45

[135] OECD, (2013)."Boardroom efficiency," *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OECD Publishing, Paris. str. 73-80

Mnoge zemlje su uvele obavezno imenovanje nezavisnih direktora:[136]

- u nekim zemljama OECD-a, kao što su *Australija i Švedska*, većina članova upravnih odbora državnih preduzeća su nezavisni;
- u *Republici Koreji i Mozambiku*, većina direktora mora da bude nezavisna, uključujući i predsedavajućeg; i
- *Indija i Malezija* imaju uslov da nezavisni direktori čine najmanje jednu trećinu upravnog odbora u državnim preduzećima.

Profesionalni kriterijumi za izbor direktora postaju sve važniji. Rigoroznije zahteve u pogledu kvalifikacija prate napori da se u formiranje upravnih odbora uvede veći profesionalizam. Pored minimuma zahteva u pogledu obrazovanja i iskustva, veća težina se daje sektorskim, finansijskim, poslovnim, pravničkim i organizacijskim veštinama kao i iskustvu iz privatnog sektora. Ostale veštine, poput integriteta, sposobnosti da se ostvari dobit i kritičko razmišljanje su takođe značajne. Članovi upravnog odbora treba da budu imenovani na određeni vremenski rok, obično od jedne do tri godine. U mnogim slučajevima, bez obzira na utvrđeno vreme, oni mogu biti rotirani ili uklonjeni sa funkcija bez očiglednog razloga, ili, naprotiv, može im se mandat neograničeno ponavljati.[137]

Tela nadležna za javna preduzeća imaju direktnu odgovornost za nominaciju članova upravnih odbora. Malezijski Khazanah Nasional kandiduje i postavlja članove odbora u državnim kompanijama. U NR *Kini* Komitet za kontrolu i upravljanje državnom imovinom (SASAC) direktno postavlja članove odbora u 54 od oko 200 kompanija u svom portfelju. Većina zemalja se oslanja na proces hijerarhijske nominacije koji vode ministri, savetodavno telo ili organi nadležni za državno vlasništvo. Neke zemlje koriste metod „odozdo prema gore" koji sprovede sama javna preduzeća.[138]

Jedinice nadležne za državno vlasništvo u zemljama kao što su *Indija*[139] *i Tajland* napravile su bazu podataka kvalifikovanih kandidata da im pomogne u budućim postavljenjima. Baza podataka se formira putem javnog poziva, specijalizovanog skrininga, istraživačkih komiteta, korišćenja profesionalnih agencija koje traže menadžere i stručnjake i konsultacija sa drugim ministarstvima i vladinim agencijama. Kandidati se testiraju i sa njima se obavljaju razgovori kako bi se dobili dokazi o njihovoj kompetentnosti i kredibilnosti. Na Tajlandu, na primer, baza podataka uključuje preko 500 osoba. Kandidati ne mogu biti nosioci političkih funkcija ili zaposleni u državnoj upravi. Kada se kandidat izabere, konačno postavljenje obično odobrava vlada i to obavlja ministar privrede odgovoran za državna preduzeća. Utvrđeni uslovi postavljenja su veoma bitni u ovom procesu. Kako se poslovanje razvija, veštine koje su neophodne upravnom odboru se takođe menjaju, zahtevajući promene u sastavu njegovih članova. Pored toga, precizno definisani uslovi obezbeđuju da direktori ne usvoje naviku „doživotne funkcije", što može da smanji njihov doprinos. Upravni odbori se umore, i to je još jedan razlog da se

[136] OECD, (2013). *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris:OECD Publishing str 63

[137] OECD, (2013). *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris:OECD Publishing str 63

[138] OECD, (2013). *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris:OECD Publishing str 57.

[139] World Bank,(2010). *Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India*. Washington D.C: World Bank

ograniči njegov mandat. Trogodišnji angažman je uobičajen, uz mogućnost obnavljanja i dobijanja drugog mandata ili trećeg ukoliko je prisustvo te osobe ključno za poslovanje.[140]

Uvođenje upravljačkih praksi u cilju unapređivanja izveštavanja, odgovornosti i sticanje nezavisnosti od političkog uticaja su podigli učinak javnih preduzeća u zemljama Pacifika pokazali su nalazi studije Azijske Razvojne Banke.[141]Uklanjanjem izabranih zvaničnika iz odbora javnih preduzeća i uvođenjem prakse odabira i imenovanja direktora na bazi njihove kompetentnosti su predstavljali značajne pomake. Iako oni nisu eliminisali rizik od mešanja politike učinili su da to mešanje bude teže i transparentnije. Slično tome, implementiranjem procesa korporativnog planiranja i izveštavanja u javnim preduzećima olakšalo je da se javna preduzeća smatraju odgovornim za svoje učinke. Sastav odbora javnih preduzeća u posmatranim zemljama pokazuje da je u svim sem dvema zemljama izvršeno uklanjanje izabranih političkih zvaničnika iz odbora javnih preduzeća. U studiji je zaključeno da s obzirom na činjenicu da se radi o relativno novim rešenjima da je rano za utvrđivanje njihovog uticaja na učinak javnih preduzeća. (Tabela br. 4)

Tabela br 4: ***Sastav upravnih odbora javnih preduzeća u ostrvskim zemljama (2013.godina)***

Indikator	Kabo Verde	Fidži	Jamajka	Maršalova ostrva	Mauricijus	Papua Nova Gvineja	Samoa	Solomonova ostrva	Tonga
Broj javnih preduzeća	15	26	22	11	20	8	27	8	15
Broj direktora	46	87	242	73	164	50	176	53	59
Žene direktori (u %)	19,6	10,3	30,6	21,9	3,7	10,0	18,2	13,2	16,9
Broj izabranih zvaničnika u ulozi direktora	0	0	0	22	0	0	0	0	2
Broj javnih službenika u ulozi direktora	18	18	29	12	82	2	20	3	7
Izabrani zvaničnici/službenici u odboru (u %)	39,1	20,7	11,9	46,6	50,0	4,0	11,4	5,7	12,5
Prinos na imovinu (ROA) svih javnih preduzeća 2012. godine (u %)	-6,8	2,9	-0,7	-5,0	2,0	2,7	-0,1	10,2	3,5

Izvor: Asian Development Bank (2014). *Finding balance 2014: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises in Island Countries.* Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank. str. 31

Definisanje i sprovođenje odgovornosti odbora

Upravni odbor ima specifičnu funkciju u upravljačkoj strukturi, koja uključuje državu (kao vlasnika), i menadžment pored samog upravnog odbora:[142]

- kao vlasnik, država formuliše svoja očekivanja ili šire ciljeve od javnih preduzeća i definiše mandat;

[140] World Bank,(2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit.* Washington D.C:. str. 159 - 213

[141] Asian Development Bank, (2014). *Finding balance 2014: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises in Island Countries.* Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank. str. 31

[142] OECD. (2013). "The Role of Boards of Directors," *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris: OECD Publishing str 21-27

- upravni odbor donosi strategiju za izvršavanje zadataka ili postizanje ciljeva, nadzire menadžment i vrši monitoring rezultata;
- menadžment je odgovoran za implementaciju strategije i odgovara upravnom odboru.

Kako kapaciteti odbora i ukupno upravljanje državnim preduzećima napreduje, fokus upravnog odbora treba da se prenese na donošenje strategije i postizanje rezultata, ali da bi se to desilo biće potrebno ojačati telo nadležno za javna preduzeća. Odobrenje države može biti pojednostavljeno ili eliminisano u mnogim slučajevima, posebno kada je reč o ugovorima i drugim odlukama menadžmenta u redovnom poslovanju, u skladu sa širim smernicama koje obezbeđuje vlasnik. Mnoge zemlje su počele da prenose većinu odluka na upravne odbore javnih preduzeća, posebno na one u većim preduzećima ili ona čijim se akcijama trguje na berzi, ali se još uvek uzdržavaju od prenošenja punog ovlašćenja. U *Indiji*, na primer, šira ovlašćenja su data upravnim odborima većih i uspešnijih državnih preduzeća u bitnim oblastima kao što su kapitalni troškovi, zajednička ulaganja, spajanja i akvizicije, ali u drugim oblastima upravni odbori još uvek imaju manje pravo odlučivanja nego što to sugeriše dobra.[143]

Rešavanje konflikta interesa

Konflikt interesa nastaje kada su lični interesi članova upravnog odbora u suprotnosti sa interesima javnog preduzeća. Potencijalni konflikti mogu uključivati poslovne konflikte i političke konflikte.
U svakom javnom preduzeću, članovi upravnog odbora moraju da se prilagode ovim praksama i izbegavaju postupanje u sopstvenom umesto u interesu samog preduzeća.

Odabir izvršnih direktora i nadzor nad menadžmentom

Postavljenje i zadržavanje kvalifikovanog menadžmenta veoma je važno za obezbeđivanje dobrog upravljanja i postizanje rezultata javnog preduzeća – a dobra praksa pokazuje da je to ključna funkcija svakog odbora. U istraživanju razvojnih banaka, na primer, u svih 90 ispitanih institucija vlada zadržava pravo da postavlja i razrešava izvršne direktore.Takvo upravljanje od strane države stvara dva ključna problema: oduzima upravnim odborima najveća ovlašćenja i umanjuje njihovu odgovornosti i ograničava odgovornost izvršnog direktora prema odboru.[144]

Dobra praksa sve više poziva na jačanje upravnih odbora i mandat da postavlja i pod jasno definisanim uslovima opozove izvršnog direktora, što ojačava ključnu funkciju upravnog odbora u nadziranju menadžmenta i postizanja da izvršni direktor bude odgovoran upravnom odboru, a ne vladi.

Različiti pristupi su korišćeni u pojedinim zemljama:[145]

- u *Maleziji*, upravni odbori kompanija povezanih sa vladom imaju odbor za nominaciju sa nezavisnim članovima upravnog odbora koji ocenjuju pogodnost kandidata,

[143] OECD. (2013). "The Role of Boards of Directors," *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris: OECD Publishing str 21-27
[144] Luna-Martinez, J.,Vicente, L.(2012). *„Global Survey of Development Banks"* Policy Research Working Paper 5969. Washington D.C: World Bank
[145] OECD, (2013). *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris:OECD Publishing str 57.

- u *Rumuniji*, zakon nalaže da izvršni direktori budu birani na osnovu transparentnog i konkurentnog procesa, a u slučaju transportnih kompanija prave se ugovori sa agencijama za zapošljavanje,
- u *Srbiji,* novi zakon o javnim preduzećima predviđa formiranje komisije koja bira izvršnog direktora putem javnog konkursa.

Jačanje profesionalizma odbora

Jačanje profesionalizma upravnih odbora jedan je od najefikasnijih načina za poboljšanje upravljanja javnim preduzećima i njihovih performansi. OECD navodi konkretne korake za podizanje nivoa profesionalizma upravnih odbora:

- odvojiti poziciju izvršnog direktora od uloge predsedavajućeg
- postići odgovarajuću veličinu upravnog odbora
- doneti formalne (u pisanoj formi) politike i procedure za poslovanje upravnog odbora
- uspostaviti specijalizovane komisije unutar odbora
- uspostaviti sistem evaluacije i nagrađivanja
- obezbediti jasne politike za rešavanje potencijalnih konflikta interesa
- investirati u obuku članova upravnog odbora.

Dobra praksa korporativnog upravljanja podrazumeva *obuke članova* odbora u cilju povećanja efikasnosti upravljanja uz napomenu da smernice navode da to ne bi trebalo a bude formalan zahtev već da razvijanje veština treba da bude podržavano u kontinuitetu. U zemljama gde je predviđeno članstvo zaposlenih u upravnom odboru, praksa je da sindikati organizuju obuke, kao što je slučaj u *Švedskoj, Nemačkoj i Finskoj.*[146]

U *Indiji* država finansira certifikacione programe za direktore, članove borda imenovanih od strane vlade i nezavisne direktore koje polažu tročasovni ispit kao uslov za dobijanje sertifikata.[147]

Možemo da zaključimo da ključni faktor uspeha u upravljanju javnim preduzećima jačanje upravnog odbora i postizanje sledećih ciljeva:

- jasna komunikacija ciljeva i vizije između predstavnika države i predstavnika preduzeća;
- uzdržavanje od ad-hoc intervencija države kada je vizija već određena i ciljevi definisani;
- organizovanje obuka direktora i predstavnika vlade u upravnim odborima;
- jačanje kanala komunikacije između generalnih direktora i upravnog odbora;
- profesionalizacija i jačanje nezavisnosti članova upravnog odbora;
- jačanje transparentnosti;

[146] Frederick, W. (2011). „Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises", *OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2*, Paris:OECD Publishing
[147] OECD,(2013). "Board training and induction," *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*. Paris: OECD Publishing str 61-66

1.10.5 Korporativno upravljanje i finansijska kriza 2008. godine

Globalna finansijska kriza koja je počela 2006. godine i našla se na vrhuncu 2008. godine i čije se posledice još uvek osećaju, dovela je do stavova o korporativnom upravljanju u vremenima finansijske krize i lekcija koje se mogu naučiti.

Međunarodna mreža korporativnog upravljanja (ICGN) objavila je Izjavu o globalnoj finansijskoj krizi u novembru 2008. godine[148], i utvrdila da „neuspesi korporativnog upravljanja nisu jedini, ali jesu značajan uzrok, pre svega zbog odbora koji nisu razumeli rizik i nisu dobro upravljali njime, i tolerisali su pogrešne stimulacije sa neželjenim posledicama. Ojačane upravljačke strukture treba stoga da budu sastavni deo sveukupnog rešenja koje teži da vrati poverenje u tržišta i zaštiti nas od budućih kriza". ICGN opisuje krizu kao „kolektivni problem s mnogo različitih uzroka" i ova izjava je namenjena svima kojih se to tiče, „uključujući finansijske institucije i njihove odbore, kreatore zakona i politike i, naravno, same akcionare". U izjavi se zagovaraju jačanje prava akcionara, jačanje odbora, fer i transparentna tržišta, računovodstveni standardi (uspostavljeni bez političkog uticaja), nagrađivanje (da akcionari imaju pravo da glasaju o nagrađivanju direktora, ohrabrivanje upravnih odbora da svojim politikama ne stimulišu prekomerno preuzimanje rizika, stimulacije povezane sa srednjoročnom i dugoročnom strategijom kao i ne-nagrađivanje neuspeha) i agencije za kreditni rejting (trebalo bi da bude više konkurencije na ovom tržištu). Druga izjava ICGN-a[149] u martu 2009. godine ponavlja svoje stanovište da „uloga korporativnog upravljanja može i treba da deluje u vraćanju poverenja u globalna tržišta kapitala".

OECD je objavio izveštaj u februaru 2009. Godine - *Korporativno upravljanje – naučene lekcije iz finansijske krize.*[150]U izveštaju se navodi da se „finansijska kriza do izvesne mere može pripisati propustima i slabostima u korporativnom upravljanju. Kada je stavljeno na probu, korporativno upravljanje nije poslužilo svojoj svrsi da pruži zaštitu od preuzimanja prekomernog rizika u mnogim kompanijama koje pružaju finansijske usluge." U izveštaju se podvlače neuspesi u sistemima upravljanja rizikom; nepotpune informacije o izloženosti riziku koje stižu do odbora direktora; izostanak monitoringa od strane odbora nad upravljanjem rizikom; nedostatak obelodanjivanja podataka vezanih za rizike i upravljanje rizicima; neadekvatni računovodstveni standardi i zakonski zahtevi u nekim oblastima; i sistem nagrađivanja koji nije povezan sa strategijom i dugoročnijim interesima kompanije. U izveštaju se zaključuje da će adekvatnost OECD-ovih principa korporativnog upravljanja biti preispitana kako bi se utvrdilo da li su potrebne dodatne smernice i/ili pojašnjenje.

Clarke (2010)[151] ističe da je „prolongirana sistemska kriza na međunarodnim finansijskim tržištima započeta 2007. godine takođe bila kriza korporativnog upravljanja i regulacije. Prividna tendencija rasta anglo-američkih tržišta i upravljačkih institucija bitno je dovedena u pitanje razmerom i širenjem globalne finansijske krize". Ovde se postavlja pitanje kako je moguće da je uz takav razvoj tokom godina u smislu regulacije, samo-regulacije, usvojene najbolje prakse i smernica, došlo do finansijskih skandala i kolaps velikih razmera? Deo odgovora leži u činjenici da je u korenu mnogih problema bio

[148] ICGN (2008). *Statement on the Global Financial Crisis*. London: ICGN
[149] ICGN (2011). *Revised Statement on the Global Financial Crisis*.London:ICGN
[150] OECD (2009). Corporate Governance lessons from the Financial Crisis. Paris:OECD Publishing.
[151] Clarke, T.(2010). „Recurring Crises in Anglo-American Corporate Governance", *Contributions to Political Economy*,Vol 29, Issue 1.UK:Oxford University Press. str. 9-32.

nedostatak moralnog ponašanja, nedostatak brige za druge koji će biti pogođeni ovim akcijama, kao i apsolutna pohlepa za novcem ili moći, ili oba. Konačno, to je pitanje individualnog integriteta, a onda odbor direktora kao skup pojedinaca deluje sa integritetom koji pomaže da se izgradi etičko korporativno ponašanje u budućnosti.

Morck ističe[152] da su u korenu finansijske krize pitanja bihevioralne prirode kao veoma važan deo korporativnog upravljanja i da u budućnosti treba pre svega na njih obratiti pažnju u debatama korporativnog upravljanja.

Međunarodna finansijska korporacija – IFC[153] ističe da je globalna finansijska kriza pokazala ključnu važnost korporativnog upravljanja i jakog borda direktora koji će pomoći kompanijama u upravljanju efektima neočekivanih događaja, i da korporativno upravljanje čini kompanije otpornijim na nepredviđene promene u okruženju u kome posluju.

Finansijska kriza 2008. godine je otkrila kako greške u korporativnom upravljanju mogu uništiti preduzeća i imati uticaj na celokupnu privredu. Od velikog značaja je primena dobre prakse korporativnog upravljanja, ali i monitoring nad korišćenjem kapitala od strane države kao vlasnika. U korenu problema i slabosti korporativnog upravljanja, u suočavanju sa krizom, leži nedostatak etike u ponašanju pojedinaca na uticajnim pozicijama u preduzećima, bez empatije prema drugima, kao i nedostatak postojanja nezavisnih direktora koji bi bili spremni da se suprotstave odlukama koje su negativno uticale na pojavu velikih gubitaka za akcionare i sve zainteresovane strane u vreme krize 2008. godine.

8

Dobro korporativno upravljanje je pretpostavka stvaranja stimulativne investicione klime i razvoja konkurentnosti preduzeća. Danas je problem korporativnog upravljanja veoma aktuelan zbog velikog broja preduzećau kojima je došlo do razdvajanja vlasništva od kontrole, intenzivnih integracionih procesa, rasta vlasničkih udela institucionalnih investirora u korporacijama, niza finansijskih kriza i bankrotstava i sl. U privatnim preduzećima problem korporativnog upravljanja nastaje usled teškoća kontrole menadžera od strane vlasnika preduzeća, a u javnim preduzećima ovaj problem potencira netransferabilnost javne svojine, manja osetljivost na rizik i drugi faktori. Unapređenju korporativnog upravljanja doprinose: razvoj stimulativnog sistema nagrađivanja za menadžere, koncentracija vlasništva, konkurentski pritisak tržišta za korporativnu kontrolu i tržišta kapitala, kao i promena regulative sa ciljem jacanja uloge upravnog odbora, zaštite prava manjinskih akcionara, zaoštravanja fiducijarne odgovornosti menadžmenta i sl.

Na kraju možemo da sumiramo osnovna pitanja korporativnog upravljanja u JP:

- reforma korporativnog upravljanja u javnim preduzećima je neophodan korak za postizanje kvalitetnih relacija između države kao vlasnika i samih JP i treba da bude fokusirana na razvijanje uloge i ponašanja države kao vlasnika i na podsticanje razvoja upravljanja u samim javnim preduzećima;
- efikasna kontrola rezultata poslovanja predstavlja ključnu funkciju države kao vlasnika jer je upravljanje javnim preduzećima znatno složenije u odnosu na upravljanje privatnim preduzećem iz razloga postojanja finansijskih i nefinansijskih ciljeva; veoma je važno uspostavljanje sistema praćenja rezultata, definisanje ciljeva praćenja rezultata poslovanja, definisanje mandata, strategija i

178

[152] Morck, R. (2008). „Behavioral Finance in Corporate Governance:Economics and Ethics of the Devil s Advocate." *Journal of Management and Governance*. vo l. l12. br. 2, New York.: Springer Science. str.179-200

[153] IFC (2010). *Navigating Through Crisis. A Handbook for Boards*. Washington D.C.:IFC str.23

ciljeva, potpisivanje sporazuma o učinku kao i definisanje merila kreiranja vrednosti;

- neophodno je jasno identifikovanje javnih usluga i specijalnih obaveza javnih preduzeća koje treba da budu jasno definisane zakonski ili regulatorno, javno obelodanjene,a pripadajući troškovi treba da budu pokriveni transparentno;
- centralizacija i osnivanje državnog tela zaduženog za praćenje rezultata uz jasno definisanje mandata preduzeća je u praksi mnogih zemalja pokazalo odlične rezultate i može u značajnoj meri da unapredi koordinaciju i efikasnost ovog procesa.
- neophodno je usvajanje jasne politike ili smernica za nominaciju i postavljenje kvalifikovanih članova upravnih odbora javnih preduzeća; odbori direktora treba da poseduju visok stepen kompetentosti i profesionalizma u ostvarivanju uloge strateškog rukovođenja i nadgledanja i kontrole menadžmenta; treba da budu nezavisni u radu i odgovorni za rezultate; treba da budu imenovani sa jasnim mandatom i ultimativnom odgovornošću za rezultate poslovanja koja je zakonski uslovljena;
- pravni i regulatorni okvir treba da obezbedi jednake uslove poslavanja za sva preduzeća na tržištu;
- treba da se odvoji funkcija države kao vlasnika od ostalih funkcija države;
- neophodna je zaštita prava akcionara i jednak tretman u pristupu korporativnim informacijama;
- neophodno je praćenje i primena OECD principa i smernica korporativnog upravljanja;
- JP treba da posluju u uslovima visokog stepena odgovornosti, primene računovodstvenih standarda, usklađenosti i revizije;
- neophodno je poštovanje principa transparentnosti i odgovornosti u primeni korporativnog upravljanja;
- važno je ugraditi organizacionu kulturu u javna preduzeća a predstavnici države kao vlasnika treba da obezbede političku opredeljenost ka reformama.

Predstavnici države kao vlasnika treba da obezbede viši nivo u konkurisanju privatnom sektoru putem jasnog odvajanja vlasničke od regulatorne uloge i da postanu informisani, aktivni akcionari putem pojednostavljenja lanca odgovornosti preko centralizacije i efikasnije koordinacije, smanjivanja političkog uticaja na dnevne odluke menadžmenta i obezbeđivanja transparentnog izbora direktora baziranog na kompetentnosti i veštinama. Važno je da pojačaju uticaj borda direktora poštujući njihovu nezavisnost i postavljajući pred njh jasnu odgovornost. Odvajanje uloge predsednika upravnog odbora i generalnog direktora, sistematsko nadgledanje rada upravnog odbora i jačanje transparentnosti osnaživanjem internih kontrola, omogućavanje nezavisne revizije bazirane na međunarodnim standardima i obelodanjivanje finansijski pomoći države predstavljaju neizostavne elemente reforme korporativnog upravljanja koja je jedan od osnovnih preduslova jačanja efikasnosti javnih preduzeća.

U ovom radu smo postavili hipotezu da unapređenje korporativnog upravljanja uz primenu naprednih menadžment alata i efikasnu kontrolu poslovanja dovodi do poboljšanja performansi javnih preduzeća u Republici Srbiji. Na osnovu sprovedenog istraživanja možemo da zaključimo da je reforma korporativnog upravljanja i efikasna kontrola poslovanja javnih preduzeća u mnogim zemljama sveta dovela do poboljšanja performansi i da predstavlja putokaz za javna preduzeća u Republici Srbiji.

2 ZNAČAJ JAVNIH PREDUZEĆA U SVETU I NJIHOVA PRIVATIZACIJA

2.1 Uloga i značaj javnih preduzeća prema OECD izveštaju iz 2015. godine

Uloga i značaj javnih preduzeća zavisi od stepena razvoja određene zemlje, od definisanja strategije razvoja javnih preduzeća, od određivanja uloge države u smislu stepena autonomije upravljanja koje će pružiti ovim preduzećima, od uspešnosti definisanja finansijskih i nefinansijskih ciljeva, uspostavljanja mehanizama kontrole i ocene poslovanja, kao i brojnih drugih političkih i socijalnih faktora.

Prema Izveštaju OECD o javnim preduzećima u procesu razvoja iz 2015. godine[154]u periodu posle finansijske krize 2008. godine dramatično se povećava uloga javnih preduzeća u investiranju na međunarodnom tržištu i to se smatra relativno novim fenomenom, a posebno učešće ima kineska ekonomija kojoj je u ovom delu rada posvećena posebna pažnja i koja se nalazi među pet vodećih zemalja po stranim direktnim investicijama koje potiču upravo od javnih preduzeća.Vlada Kine je ohrabrila javna preduzeća da testiraju svoju konkurentnost na međunarodnom tržištu.

Predmet ove analize su javna preduzeća u pet zemalja na osnovu pomenutog izveštaja OECD-a i može se videti da se njihova uloga značajno razlikuje od zemlje do zemlje. *Singapur*, zajedno sa nekim ekonomijama iz Asocijacije zemalja jugoistočne Azije (u daljem tekstu ASEAN) spadaju u najčešće navođene primere proaktivne uloge javnih preduzeća u procesu razvoja sa ključnim preduzećima koje kontroliše država i kojima je poverena uloga u unapređivanju razvoja od prvih dana nezavisnosti. U ostalim azijskim zemljama, poput *Kine i Indije*, i dalje postoji veliki broj sektora koje pokrivaju javna preduzeća uglavnom kao posledica socijalističkih i komunističkih modela razvoja. Njihove vlade nisu, do nedavno, dodeljivale posebne uloge javnim preduzećima na tržištu, već su ih kontrolisale kao izvršne ograne vlasti zadužene za postizanje ciljeva javne politike. *Brazil* je, nakon decenija privatizacije, pokazao zanimljivu dihotomiju, gde neke od najvećih i najuspešnijih kompanija ne ostvaruju svoj puni komercijalni potencijal ukoliko prethodno nisu prešle u privatno vlasništvo, ali, u isto vreme, pitanje je da li bi ove kompanije uopšte postojale da svojevremeno nije bilo vladinih intervencija. *Južna Afrika* se nalazi u procesu vraćanja na protržišne i privatizacione strategije i razmatra se kako restrukturirati sektor državnih preduzeća, s fokusom koji je u većoj meri razvojno orijentisan.

Javna preduzeća u Singapuru

Singapur je dao poseban značaj javnim preduzećima kao pokretačima razvoja privrede, od postizanja nezavisnosti 1959. godine, ali izveštaj OECD-a je pokazao da uspeh nije bio zasnovan samo na ovim preduzećima. Prve vlade Singapura su pratile iskustva Japana i Koreje u privlačenju značajnih direktnih stranih investicija kao izvora međunarodne integracije, transfera znanja i novih radnih mesta. Za razliku od Japana i Koreje Vlada Singapura nije bila sigurna da li će domaći industrijski sektor napredovati dovoljno brzo da posluži kao ravnopravni partner kompanijama u stranom vlasništvu. Odlučeno je da država bude ta koja će premostiti jaz i preuzeti na sebe ulogu najvećeg singapurskog vlasnika trgovinskih preduzeća. U izveštaju se zaključuje da je glavni razlog što je

22

[154] OECD, (2015). *State Owned Enterprises in development process.* Paris: OECD Publishing str.21-36.

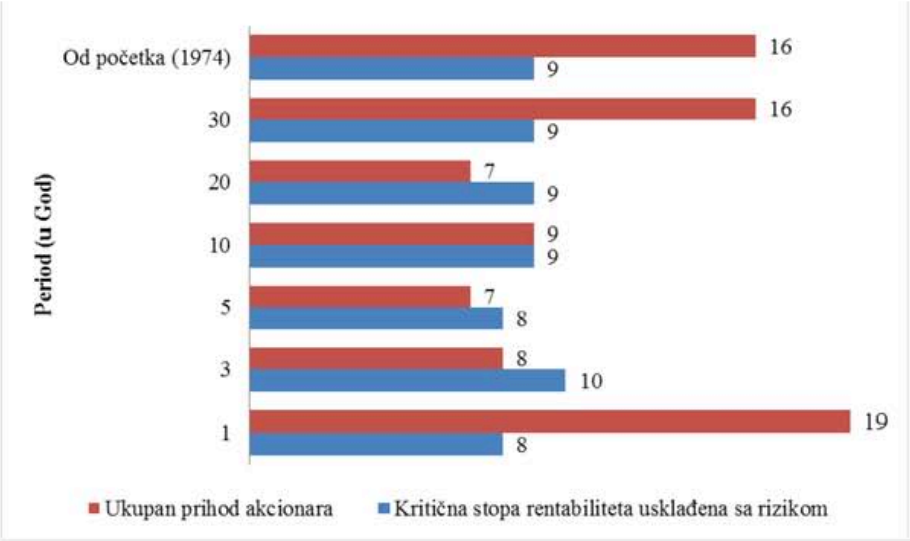
singapurski model bio tako uspešan to što nije opteretio svoja javna preduzeća višestrukim ciljevima. Njihova uloga u razvoju određenih sektorskih aktivnosti bila je jasno definisana, a ostala ključna načela rane industrijalizacije, kao što je obezbeđivanje zdravstvene zaštite i stanova, preuzela je sama vlada. Kontinuiranoj industrijalizaciji Singapura svojevremeno je pretio nedostatak stanova koji su sebi mogli priuštiti industrijski radnici. Vlada se dosledno bavila ovim pitanjem kroz obezbeđivanje stambenih subvencija. U izveštaju se ističe da je dobro korporativno upravljanje imalo značajnu ulogu u ovom procesu.

Osnivanje i razvoj holding kompanije Temasek od strane Ministarstva Finansija, pomoglo je da se uvidi značaj sektora javnih preduzeća u ekonomskom razvoju. Temasek je preuzeo na sebe vlasništvo i upravljanje velikim javnim preduzećima na komercijalnim principima i potpuno su odvojene regulatorne funkcije od funkcija vlasništva. Ovo državno telo za upravljanje JP je preuzelo ulogu aktivnog investitora, angažovanog akcionara koji samostalno odlučuje bez mešanja vladajućih struktura. Na dan 31.03.2013. upravni odbor je činilo deset članova od kojih većinu čine nezavisni članovi, lideri privatnih preduzeća, uključujući i dva stranca. Temasak poseduje portfolio javnih preduzeća koja čine visok procenat ekonomije Singapura.[155]

Za merenje efikasnosti javnih preduzeća Temasek koristi stope prinosa po jedinici uloženog kapitala i kritičnu stopu rentabiliteta. Ukupan prinos za akcionare (eng. Total Shareholder Return – TSR) je složen pokazatelj koji se usklađuje na godišnjoj bazi, uključuje dividende koje se isplaćuju akcionaru ali isključuje uplate kapitala od strane akcionara i prati se tokom dužeg vremenskog perioda. Od 31. marta 2015. godine jednogodišnji TSR singapurskog dolara je bio 19,2%. Trogodišnji TSR je bio 9,62% i petogodišnji TSR je imao vrednost 6,94%. Dvadesetogodišnji TSR je bio 7% nasuprot singapurskoj dvadesetogodišnjoj godišnjoj baznoj inflaciji od manje od 2%. TSR se upoređuje sa kritičnom stopom rentabiliteta koja je usklađena sa rizikom a koja se dobija korišćenjem „capital asset pricing" modela. (Grafikon br. 5)

[155] Tsui-Auch, L. (2011). *Converging Divergence in Corporate Governance in Singapore.*Basingstoke:Palgrave Macmillan, str 169-186

Grafikon br 4: ***Singapur - Ukupan prihod akcionara (u S$) vs Kritična stopa rentabiliteta usklađena sa rizikom (u %)***



Izvor: *Temasek Review* (2015)., str.19

Iz singapurskog modela proistekle su sledeće lekcije po pitanju upravljanja javnim preduzećima:

- jaka uloga države u upravljanju javnim preduzećima;
- potreba za profesionalnim menadžmentom i odborima;
- autonomija upravnih odbora javnih preduzeća; i
- jasna odbvojenost regulacije i vlasništva nad javnim preduzećima.

Javna preduzeća u ostalim ASEAN ekonomijama

U OECD izveštaju se navodi da su ostale ASEAN ekonomije pokušale da slede singapurski model razvoja, ali su se suočile sa različitim nivoima uspeha. U izveštaju se zaključuje da je prevelika zavisnost od političkih odluka države dovela do grešaka u uspostavljanju sektora javnih preduzeća i donošenju zakona i propisa, kao i u uspostavljanju političkog ambijenta u ranim fazama razvojnog procesa što je kasnije bilo nemoguće ispraviti.

Malezija je najbliže ovom iskustvu u smislu imitacije singapurskog modala, osnivanjem holding kompanije Kazanah Nasional, 1993. godine, po jasnom uzoru na Temasek, ali za razliku od Singapura ova zemlja postavila je osnaživanje domorodačkog naroda kao prioritet svoje razvojne strategije. Politika domaćih investicija, od koje zavise javna preduzeća, predvidela je etničku dominaciju Malezijaca i u zapošljavanju i u nabavkama, što možda jeste socijalni doprinos, ali, bar kratkoročno, ne doprinosi makroekonomskim performansama.

Rezultati su pokazali u toku 2005. godine da su javna preduzeća imala veći stepen zaduženosti, da su generisala manji stepen profita po radniku, kao i manje stope prinosa na kapital u odnosu na druga preduzeća listirana na berzi, tako da je izabrana politika pokazala manjkavosti, pa se kao osnovne greške malezijskog modela navode:

- fokus državne politike orjentisan prema nekomercijalnim ciljevima (socijalnim i političkim);
- politika etničke dominacije Malezijaca;

Na *Tajlandu* se javna preduzeća koriste kao protivteža stranom uticaju i kao kompenzacija za zabranu većinskog stranog vlasništva u domaćim kompanijama. Posle Drugog svetskog rata Tajland se upustio u najdugotrajniji program industrijalizacije supstitucijom uvoza u regionu, u kome je javnim preduzećima dodeljena glavna uloga i ekonomija se našla u okviru odsustva međunarodne konkurencije, tako da domaći proizvođači nisu proizvodili robu konkurentnu na globalnom tržištu. Ovim problemom su se ozbiljno pozabavili tek nakon finansijske krize 1997. godine. Posebna pažnja je u voj zemlji poklanjana javnim preduzećima. Prema izveštaju Svetske Banke iz 2013. godine[156] država je bila u posedu 58 javnih preduzeća uglavnom sa večinskim vlasništvom, koja su zapošljavala više od 250.000 radnika sa dominacijom u eletkroenergetskom sektoru, sektoru transporta i vodosnabdevanja.

Osnovni problem Tajlanda se ogleda u sledećem:

- javna preduzeća kao politička poluga vlasti u izolaciji ekonomije od međunarodnog tržišta;

Slučaj *Filipina* je pružio sliku državne intervencije koja nije uspela, jer je politička moć bila visoko koncentrisana u rukama ljudi koji su imali svoje interese u pogledu investicija tako da javna preduzeća nisu radila u širem nacionalnom interesu. Nakon vojnog udara broj državnih preduzeća u zemlji je značajno povećan, sa percepcijom produžene ruke vladine izvršne moći. Do skoro su poslovala u skladu sa političkim razvojnim prioritetima, pre nego sa dugoročnim ciljevima, bez nadzora nadležnih institucija.

Javna preduzeća u Brazilu

Država se u na putu ekonomskog razvoja i industrijalizacije Brazila fokusirala na javna preduzeća koje je u potpunosti kontrolisala. Model o kome se u ovom izveštaju OECD govori naziva se „državni preduzetnički model" i proizašao je iz nedostatka privatnog kapitala koji bi bio spreaman da preuzme značajan rizik, kao i sveopšte potrebe da se koordiniraju mnogobrojne investicije u infrastrukturu. Veliki moderni brazilski konglomerati kao što su proizvođač aviona Embraer i rudarska kompanija Vale počele su kao javna preduzeća i u izveštaju se naglašava da ne bi opstala da nije bilo državne intervencije. Ovde treba napomenu 264 su ranije vlade Brazila izlagale privatni sektor kontroli cena i striktnim propisima, tako da se ne može isključiti mogućnost da bi privatni sektor, u drugačijim uslovima poslovanja, bio u stanju da obavi mnoge od preduzetničkih uloga koje je preuzela država. U poslednjim decenijama je zabeležena neefikasnost javnih preduzeća koja je dovela do transformacije sektora javnih preduzeća kroz opredeljenje za korporatizaciju i kotiranje na berzi. U toku ovog procesa Brazil je uspešan predvodnik u korišćenju modela u kome se država odriče većinskog vlasništva u brojnim preduzećima, ali ostaje značajan manjinski investitor. Značajnu ulogu u ovom modelu imala je nacionalna razvojna banka BNDES putem projekata investicionog bankarstva. U slučaju

75

[156] World Bank, (2013). "*Report on the Obervance of Standards and Codes,*" Corporate Governance Country Assessment: Thailand, Washington D.C.: The World Bank. str 11-31

kada država deluje kao manjinski akcionar, brazilsko iskustvo sugeriše da država treba da targetira firme sa jasno ograničenim mogućnostima, kao što je nedostatak resursa da se investira u rast. Zaključuje se da model manjinskog investitora treba da bude dopunjen strogom zaštitom u pogledu autonomije i ciljeva vlasnika kapitala. Osnovne osobenosti brazilskog modela razvoja javnih preduzeća su sledeće:

- prevazilaženje neefikasnosti opredeljenjem države za korporatizaciju i izlazak na berzu javnih preduzeća;
- odricanje države od većinskog vlasništva javnih preduzeća;
- značajna uloga nacionalne razvojne banke BNDES;

Javna preduzeća u Indiji

U Indiji su, nakon sticanja nezavisnosti, ekonomske politike bile inspirisane državnim socijalizmom uključujući redovne petogodišnje planove. Preovladavali su socijalistički ciljevi kao što su borba protiv klasnih razlika i siromaštva seoske populacije. U ovakvom okruženju javna preduzeća su imala komandnu i pokretačku ulogu u ekonomiji, a bila su prisutna pre svega u infrastrukturnim sektorima. Javnim preduzećima je data uloga otklanjanja socijalno-ekonomskih razlika i nejednakosti. S druge strane, bio je snažno razvijen sektor malih privatnih preduzeća. Nakon prvih godina posle sticanja nezavisnosti Vlade Indije su započele proces postepene liberalizacije u kome je uloga javnih preduzeća u ekonomiji redukovana na nivo ispod 20% BDP-a i usmerena na sektore koji nisu smatrani strateškim. Osnovni problemi javnih preduzeća u Indiji su se ogledali u sledećem:

- veliki uticaj nadležnih ministarstava zaduženih za upravljanje značajnim državnim preduzećima;
- javna preduzeća kao poluga izvršne vlasti;
- postavljanje komercijalnih i nekomercijalnih ciljeva pred javna preduzeća,očekivao se doprinos ekonomskom rastu sa jedne i ostvarivanje ciljeva socijalne politike s druge strane;

Indijsko iskustvo sugeriše da postoji potreba da se na samom početku razvojnog procesa, uspostave odgovarajuće institucije koje će formulisati i promovisati industrijsku politiku i ostvariti socijalne ciljeve. Ako toga nema, postoji rizik da će državna preduzeća osvojiti korporacijski insajderi, zajednice u kojima posluju i predstavnici izvršne vlasti.

Javna Preduzeća u Južnoj Africi

Iskustvo Južne Afrike je atipično jer su vlasti u periodu posle aparthejda bile protržišno orijentisane i opredeljene za privatizaciju, a razvoj privrede se u najvećoj meri temeljio na rudarstvu i izvozu sirovih ili lako prerađenih resursa. Proces industrijalizacije u dvadesetom veku je proizvod velikih rudarskih korporacija, oslonjenih na dostupnu jeftinu imigrantsku radnu snagu, a rast i razvoj u budućnosti će se suočiti sa većom diversifikacijom ekonomije. Južna Afrika je imala loša iskustva privatizacije u nekim sektorima zbog slabosti u sektoru regulacije, tako da je došlo do situacije u kojoj su javni monopoli bili pretvoreni u privatne, sa uticajem na politiku cena i nabavke. Danas je u Južnoj Africi u toku proces preusmeravanja ciljeva javnih preduzeća ka podsticanju rasta i razvoja mnogih drugih privrednih grana. Ako preusmeravanje ciljeva od finansijskih performansi ka razvojnom učinku bude uspešno, po izveštaju OECD-a potrebno je prilagoditi vlasnički model Južne Afrike tako da jasnije specifikuje nefinansijske odnosno

nekomercijalne ciljeve čije se ostvarenje očekuje od ovih preduzeća. Moraju se postaviti realni ekonomski ciljevi, uključujući profitabilnost i strukturu kapitala, kao i odgovarajući način ocenjivanja postignutih ciljeva. Postoji opasnost da postavljanje višestrukih ciljeva može voditi ka manjku odgovornosti menadžmenta i preteranoj politizaciji sektora državnih preduzeća.

Izveštaj OECD-a zaključuje da mnogi od manje uspešnih primera potiču od ubeđenja menadžera javnih preduzeća da su imuni od ocenjivanja i kažnjavanja za loše rezultate jer su politički zaštićeni ili zato što je država nesposobna da vrši kontrolu poslovanja javnih preduzeća. U korenu propasti mnogih pionirskih poduhvata javnih preduzeća u ekonomijama u razvoju bilo je političko očekivanje da ona treba da doprinesu izgradnji stanova, obrazovanju i javnom zdravstvu. Jedan od glavnih izvora neefikasnosti u strateškim državnim preduzećima bili su politički zahtevi da ona posluju kao „poslodavac samo u krajnjoj instanci." Uočena je razlika u razvoju javnih preduzeća u Aziji sa jedne i Latinskoj Americi s druge strane. Zemlje Latinske Amerike su počele od siromaštva i relativne jednakosti, dok su pokušaji stvaranja industrijske i razvojne politike u Latinskoj Americi došli u ruke postojećih moćnih porodica i industrijskih firmi. Ustanovljeno je da se doprinosi od državnih preduzeća obično smanjuju sa porastom stepena razvoja zemlje. OECD izveštaj zaključuje na kraju da su državna preduzeća uglavnom manje efikasna u poređenju sa privatnim.

Uloga javnih preduzeća kao promotera ekonomskog razvoja i dodeljivanje ključne uloge u strategiji razvoja ekonomije zavisi od brojnih faktora i od stepena ekonomskog razvoja određene zemlje, pa se nameću sledeći zaključci:

- država treba da deluje kao aktivni i informisani vlasnik preduzeća;
- komercijalni i nekomercijalni ciljevi treba da budu jasno definisani, odn. ne treba mešati razvojne sa ciljevima socijalne politike;
- javna preduzeća treba da budu oslobođena od koncentracije finansijskih i drugih uticaja;

2.1.1 Istorijski razvoj, uloga i značaj javnih preduzeća u Kini

Kinesko iskustvo se razlikuje značajno od iskustva ostalih zemalja i u ovom radu mu se daje poseban značaj zbog izuzetnog doprinosa javnih preduzeća razvoju kineske ekonomije. Podaci su preuzeti iz rada autora Zhang u okviru OECD studije.[157] Kada su ekonomske reforme započete 1978. godine, javna preduzeća su činila 80% ukupne ekonomske aktivnosti i poslovala su kao izvršni ograni vlade. U godinama koje su usledile Kina je privatizovala mala državna preduzeća u sektorima koji nisu smatrani ključnim za sprovođenje ekonomske politike. Ostanak preduzeća u državnom vlasništvu (između 30-40% BDP-a) formalno je opravdan potrebom da se prevaziđe neuspeh na tržištu u mnogim oblastima, uključujući prirodne monopole i pružanje javnih usluga. Javna preduzeća u Kini su smatrana neefikasnim i nepristupačnim za upravljanje, a imajući u vidu da im je dodeljena važna uloga, činjeni su značajni napori za jačanje njihovog upravljanja. Oni uključuju stvaranje centralnog vlasničkog tela SASAC 2003. godine i politiku osnivanja zadovoljavajućeg broja državnih preduzeća u svakom sektoru, kako bi se obezbedila konkurentnost. Vlada Kine je oprezno razmatrala pitanje koje aktivnosti dodeliti privatnim, a koje javnim preduzećima. Izveštaj OECD-a sugeriše potrebu sačinjavanja

173

[157] OECD, (2015). „State-Owned Enterprises in China s Economic Development." *State Owned Enterprises in development process.* OECD Publishing: Paris. str 137-163

komparativne procene troškova i koristi državnog vlasništva, koje treba da se obavi u širem kontekstu industrijske politike i regulatornih alternativa.

Zaključuje se da državno vlasništvo, ako se sprovodi kompetentno, može biti fleksibilan alat industrijske politike, a može se koristiti za postizanje određenih socijalnih ciljeva. Istovremeno, ono treba da deluje kao dopuna tržišnim mehanizmima i regulaciji. Ravnoteža između države i privatnog vlasništva trebalo bi da zavisi od stepena neuspeha na tržištu, kao i od dostupnosti alternativnih instrumenata politike.

U Kini su devedesetih godina javna preduzeća dominirala u ekonomiji i značajno su doprinela makroekonomskom rastu. Reformisanju javnih preduzeća i povećanju konkurenetnosti pristupilo se iz nekoliko uglova. Pre 1992. godine osnovni metod uključivao je decentralizaciju, veća prava javnih preduzeća da reinvestiraju dobit, generalno jačanje korporativne autonomije i različite vrste mera za podsticanje odgovornosti (kao što je sistem ugovora o performansama). Predsednik Deng Xiaoping primetio je da postoje mnogi nedostaci u sektoru javnih preduzeća, uključujući prekomernu centralizaciju vlasti koja preduzeća čini potpuno zavisnim od vlade. On je verovao da ohrabrivanje preduzeća da preuzmu rizik, inicijativa i kreativnost njihovog osoblja, princip šire autonomije pojedinačnih državnih preduzeća moraju biti ključni fokus reformi.

U periodu između 1993. i 1997. godine reforme su se svodile na uspostavljanje ekonomskog sistema sa socijalističkim tržištem i modernim sistemom preduzetništva na nivou preduzeća. Osnovana je berza u Šangaju i Sgenzhenu, usvojena je relevantna zakonska regulativa, organizovan pilot projekat modernog sistema poslovanja u 100 izabranih preduzeća, izgrađen je sistem socijalne zaštite kao uslova za reformisanje preduzeća, i razvijeno je tržište kapitala.

287

U periodu od 1998. do 2002. godine glavni fokus bio je na rešavanju problema neefikasnosti i velikih poslovnih gubitaka u javnim preduzećima. Primenjene su sledeće mere :

- donošenje trogodišnje strategije za rešavanje svih korporativnih problema;
- preusmeravanje svih otpuštenih radnika tokom restrukturiranja; i
- povlačenje sredstava iz malih i srednjih preduzeća; (otkup preduzeća od strane menadžmenta);

Kina je prošla kroz dve razvojne faze, prvu fazu orijentisanosti prema faktorima proizvodnje i drugu, usmerenu na inovacije. U prvoj fazi, do kraja devedesetih razvoj se bazirao na faktorima proizvodnje: jeftinoj radnoj snazi, organizovanju edukacije i obuka za radnike i eksploataciji mineralnih i rudnih resursa. Investiciona orjentacija je dominirala u periodu do 2010. godine u kojoj su predstavnici vlasti i preduzeća preuzeli ulogu aktivnih investitora. Finansijska sredstva su usmeravana na kupovinu efikasne opreme i postrojenja najnovije tehnologije.

Poseban značaj za razvoj javnih preduzeća ima uspostavljanje novog sistema upravljanja državnom imovinom osnivanjem *Komiteta za kontrolu i upravljanje državnom imovinom* (u daljem tekstu SASAC). U nadležnosti SASAC-a je formulisanje i monitoring finansijskih i nefinansijskih ciljeva, korporativno restrukturiranje (razdvajanje sekundarnih poslovnih delatnosti od glavne delatnosti, odvajanje socijalnih funkcija i stvaranje mehanizama za upravljanje imovinom), spajanje malih državnih preduzeća, kao i brojni

pilot projekti za uspostavljanje odbora direktora u javnim preduzećima. Istovremeno je uspostavljen i sistem kontrole troškova i finansijskog nadzora.

Nakon prethodnog perioda restrukturiranja i prodaje i spajanja malih državnih preduzeća u veće grupacije, preostala javna preduzeća su imala nešto jače kapacitete u pogledu kako njihovog obima, tako i njihove kapitalizacije.

Izveštaj OECD-a je definisao trendove u razvoju javnih priduzeća u Kini:

- posle niza političkih debata o prodaji javnih preduzeća koje su se vodile 2004. godine, reorganizaciji i prodaji državnih preduzeća pristupalo se mnogo opreznije;
- nakon uspostavljanja SASAC-a, postavljeni su mnogo rigorozniji zahtevi pred javna preduzeća u pogledu prihoda i profita i takva politika je rezultirala povećanjem prihoda ovih preduzeća; i
- pojačana je kontrola vlasništva javnih preduzeća u brojnim regulisanim industrijskim granama, poput duvanske industrije, eksploracije nafte i gasa, proizvodnje električne energije i grejanja što je dovelo do povećanja prihoda ovih preduzeća;

Posle finansijske krize 2008. godine Kina je usvojila investicioni plan vredan 4 triliona CNY i uvela zemlju u inovaciono orjentisanu fazu razvoja. Vlada je identifikovala industrije u usponu kao prioritetne oblasti inovativnih napora, a potrebu za inovacijama na nivou preduzeća je podstakao pritisak sa tržišta koji je nastupio posle krize.

Na kraju 2011. godine, Kina je imala 144.700 preduzeća i holdinga u vlasništvu države (ne uključujući finansijska preduzeća). Ona su posedovala CHI 85,4 triliona vrednosti u ukupnoj aktivi, imala su 29,2 triliona u smislu vrednosti kapitala i CHI 2,6 triliona profita. Dobit od poslovanja, profit i porezi zajedno iznosili su oko 40% svih industrijskih i komercijalnih preduzeća u ukupnoj ekonomiji. Udeo državnih preduzeća u radno-intenzivnim aktivnostima konstantno je u opadanju. Uzimajući građevinsku industriju kao primer, udeo prihoda koji su obezbedila javna preduzeća u ovom sektoru iznosio je 70,2% u 1978. godini, do 1993. godine je opao je na 37,4%, a trenutno se nalazi na oko 20% učešća u ukupnim prihodima. Udeo državnih preduzeća u maloprodaji je takođe u konstantnom padu. (dok je u 1978. godini prelazio 50%, danas je manji od 10%). U oblasti finansijskih usluga, državna preduzeća dominiraju, tako da su u bankarskom sektoru, neto vrednost imovine i profiti samo pet velikih komercijalnih banaka pod kontrolom države, iznosili 49% odnosno 57% u 2010. godini. U sektoru osiguranja i hartija od vrednosti svi glavni poslovni subjekti su državna preduzeća ili preduzeća na drugi način vezana za državu.

Javna preduzeća u Kini su pokazala snažnu tendenciju ka transformaciji putem spajanja i akvizicija. U 2010. godini je evidentirano 1112 spajanja i akvizicija u grupi od 500 najuspešnijih domaćih preduzeća, od kojih su većinu preuzela javna preduzeća. Prema OECD izveštaju svako pojedinačno javno preduzeće bilo je uključeno u veći broj transakcija u proseku nego njihovi pandani u privatnom sektoru. Efikasnost reformi u sektoru javnih preduzeća bila je upadljivija u kompanijama koje su učestvovale na konkurentnim tržištima, koje su odgovarale fleksibilno na nova otvaranja ka tržištima i konkurentnosti, i oslobodila se poslovnih gubitaka koji su u ranijim periodima karakterisala njihov učinak. Ova sada konkurentna javna preduzeća su bila dominantna među kineskim preduzećima koja su direktno investirala ili bila uključena u spajanja i akvizicije u inostranstvu. Na primer, u 2010. godini neto iznos ne-finansijskih investicija u

inostranstvu iznosio je 68,5 milijarde USD, od čega se iznos od 49,9 milijardi USD odnosi na javna preduzeća.

Zahvaljujući reformama, većina srednjih i malih preduzeća postala su ili kompanije kotirane na berzi sa akcionarima koji nisu državni ili su ih preuzeli strani privatni konkurenti. Zaključuje se da su tehnologija, menadžerske sposobnosti i stalna imovina ovih javnih preduzeća ojačala kapacitete i konkurentnost tada mlade privatne ekonomije a reforma je napravila prostor za aktivnosti privatnog preduzetništva i ojačala njihovu održivost.

U oblastima prirodnog monopola reforme su veoma spore, a tržišni mehanizmi još nemaju vodeću ulogu. U komunalnim sektorima kao što su snabdevanje električnom energijom i komunikacije, a koji su uglavnom u rukama države, kontinuirani monopol može se opravdati potrebom da se stabilizuje mreža i održi nivo usluga. Ali problem formiranja cena, efikasnosti i produbljivanja reformi vodi do različitih kontroverzi. U Kini je prisutno diskriminatorno formiranje cena u uslugama mobilne komunikacije, sporost u prenosu i distribuciji u sektoru energetike, spor napredak u razvoju obnovljive energije i visoke cene u mnogim industrijama, kao dokaz nedostatka efikasnosti sektora pod kontrolom države, koji nisu direktno izloženi konkurenciji.

U sektorima fokusiranim na obezbeđivanje javnih usluga kao što su poštanske usluge, izgradnja puteva u gradskim zonama i javni prevoz, kao i vodosnabdevanje, snabdevanje električnom energijom i grejanjem državna preduzeća i dalje imaju dominantnu ulogu. Glavne kritike izveštaja OECD za preduzeća u ovim oblastima se odnose na njihovu efikasnost i kvalitet usluga.

Uloga javnih preduzeća u istraživanju, razvoju i širenju tehnologije je takođe uključena u izveštaj OECD. U slučaju Kine, na kraju 2011. javna preduzeća su imala u posedu 214.000 prava na intelektualnu svojinu (uglavnom patenata), a sektor državnih preduzeća zapošljavao je 1,25 miliona stručnog kadra, uključujući 226 članova Akademije nauka. Procenjeno je da su polovina svih laboratorija i tri četvrtine razvoja nacionalnih energetskih tehnologija locirani u javnim preduzećima u vlasništvu centralne vlade.

Javna preduzeća u Kini imaju veoma značajnu ulogu u *ispunjavanju socijalnih ciljeva*. Kao primer se navodi inverzija cena u nekim energetskim preduzećima koja garantuje snabdevanje električnom energijom i naftnim derivatima, dok telekomunikacije i elektro mreža igraju ključnu ulogu u „Projektima povezivanja svakog sela na mrežu."Javna preduzeća su zamišljena kao entiteti koji plaćaju veći korporativni porez i veće doprinose za socijalnu zaštitu od privatnih firmi u sličnim uslovima. Pored doprinosa za socijalne izdatke na nacionalnom nivou, javna preduzeća obezbeđuju penzije za 16,553 miliona penzionisanih radnika, kao i stanovanje i zdravstvene usluge.

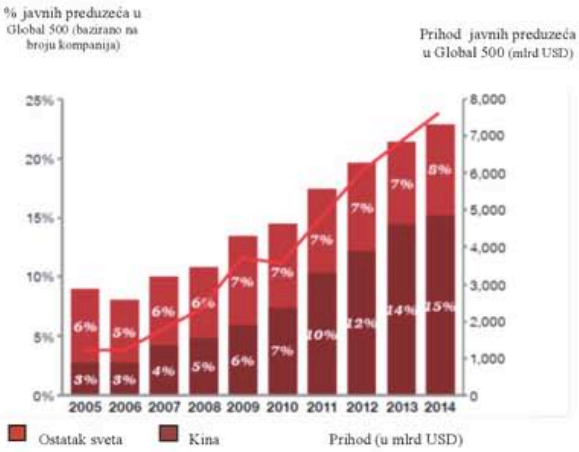
Izveštaj OECD je pokazao da zbog višestrukih prioriteta javnih preduzeća, vlada nije obezbeđivala dovoljno subvencija da kompenzira troškove sprovođenja ciljeva javne politike. U isto vreme, mehanizam procene koji je vlada primenila na javna preduzeća se uglavnom tiče opsega i finansijske dobiti, tako da je svako preduzeće vrlo motivisano da ostvari profit. Ovo stvara podsticaje za javna preduzeća koja posluju kao monopoli ili u okviru oligopolističkih tržišta da u potpunosti iskoriste svoju moć formiranja cena. Mnoga javna preduzeća zato počinju da investiraju u nekretnine i finansije, oblasti tradicionalno percipirane kao one koje donose brzu i veliku dobit.

Iz iskustva NR Kine se može mnogo naučiti. Oprezan pristup reorganizaciji i prodaji javnih preduzeća, centralizovano upravljanje javnim preduzećima i postavljanje rigoroznih zahteva u pogledu prihoda i profita, što je rezultiralo povećanjem prihoda javnih preduzeća. Rezultate je dala i pojačana kontrola vlasništva javnih preduzeća u brojnim regulisanim industrijskim granama, poput duvanske industrije, eksploracije nafte i gasa, proizvodnje električne energije i grejanja što je takođe dovelo do povećanja prihoda.

2.2 Uloga i značaj javnih preduzeća u savremenom svetu

Uticaj javnih preduzeća u globalnoj ekonomiji značajno raste poslednjih decenija. Prema istraživanju *Price Waterhouse Coopers* (u daljem tekstu PWC)[158] udeo javnih preduzeća na Fortune Gobal listi 500 najbolje rangiranih korporacija sa učešćem vlasništva države 50% i više, povećan je sa 9% u 2005. godini, na 23% u 2014, uključujući veće prisustvo među nabolje rangiranim. Značajnom učešću javnih preduzeća na listi Global 500 posebno je doprinelo prisustvo kineskih javnih preduzeća kojima smo posvetili značajnu pažnju u prethodnom poglavlju. (Grafikon br. 6).

Grafikon br. 5: ***Preduzeća u državom vlasništvu na listi Global 500***



61

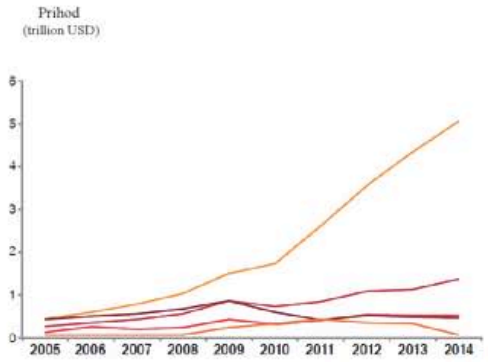
Izvor: PricewaterhouseCoopers (2015). *State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?*, London: PWC Publishing str.9-12

Tri kineska javna preduzeća (*Sinopec Group, China National Petroleum i State Greed*) se rangiraju među prvih deset rangiranih od 2010. godine i činila su 16% ukupnih prihoda od 114 javnih preduzeća na listi u 2014. Ovo istraživanje je ukazalo na rastući udeo prihoda kineskih javnih preduzeća u grupi najvećih svetskih kompanija, kao i državnih preduzeća iz drugih delova Azije (Grafikon 7).

61

[158] Pricewaterhouse Coopers, (2015). *State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?*, London: PWC Publishing str.9-12

Grafikon br. 6: ***Udeo preduzeća u državom vlasništvu na listi Global 500 po godinama i regionima***



AZIJA (sem Kine)	Australija, Indija, Indonezija, Japan, Malezija, Rusija, Saudijska Arabija, Južna Koreja, Tajvan, Tajland i Ujedinjeni Arapski Emirati.
KINA	NR Kina
CENTRALNA / JUŽNA AMERIKA	Brazil, Kolumbija, Meksiko i Venecuela
SEVERNA AMERIKA	SAD
EVROPA	Finska, Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Norveška, Švedska i Velika Britanija

61

Izvor: PricewaterhouseCoopers (2015). *State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?*, London: PWC Publishing str.9-12

Ovde treba imati u vidu da i ovako značajno prisustvo javnih preduzeća među najvećim svetskim kompanijama može biti potcenjeno, s obzirom da lista Fortune Gobal 500 pokriva samo kompanije kotirane na berzi.

U izveštaju OECD-a „Veličina i sektorska distribucija javnih preduzeća"[159] nelistirana preduzeća u kojima je država većinski vlasnik čine 29% ukupne vrednosti svih javnih preduzeća. Preduzeća su klasifikovana kao: preduzeća kotirana na berzi sa većinskim udelom države, nelistirana preduzeća sa većinskim udelom države, preduzeća kotirana na berzi sa manjinskim udelom države i kvazi korporacije.

14

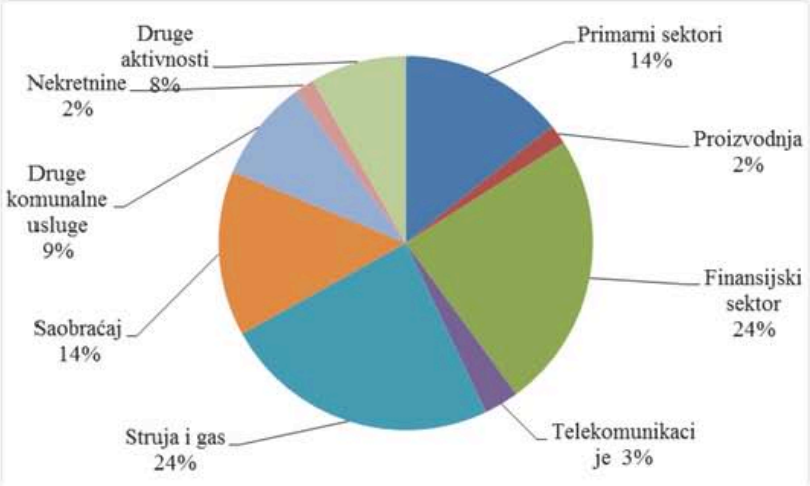
[159] OECD, (2014). *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, Paris: OECD Publishing 10-15 str

Javna preduzeća kotirana na berzi (sa većinskim i manjinskim udelom) čine 51% ukupne vrednosti svih analiziranih državnih preduzeća.

U ovom izveštaju je posmatran uzorak od 2111 preduzeća koja zapošljavaju preko 6 miliona zaposlenih. Broj preduzeća po zemljama se kreće od 10 (u Austriji, Belgiji i Švajcarskoj) do preko 100 u Češkoj, Mađarskoj, Litvaniji i Poljskoj. Ovde je posebno apostrofirano da je vrednost javnih preduzeća u zemljama sa manjim brojem ovih preduzeća neuporedivo veća nego u zemljama sa većim brojem preduzeća. Na primer u Austriji 9 preduzeća ima prosečnu vrednost od USD 2,5 mlrd. svako preduzeće posebno, u poređenju sa 326 javnih preduzeća u Poljskoj prosečne vrednosti USD 189 miliona.

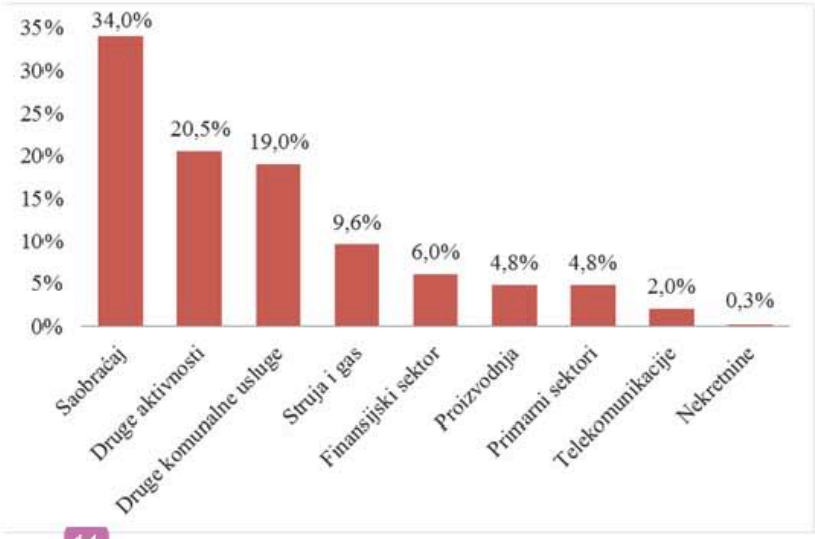
Preduzeća posmatranog uzorka su koncentrisana u sektoru telekomunikacija, gasa i električne energije, transporta, komunalnih delatnosti sa više od 50 % učešća u vrednosti svih JP. Najveći broj se nalazi u sektoru snabdevanja električnom energijom i gasom (24%) i zapošljava 10% zaposelnih u odnosu na sva preduzeća. (Grafikon br.8)

Grafikon br. 7: ***Sektorska distribucija javnih preduzeća (prema vrednosti kompanije)***



Izvor: OECD, (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, Paris: OECD Publishing 10-15 str

Grafikon br. 8: ***Zaposlenost u sektorima (kao % od ukupnog broja zaposlenih u javnim preduzećima)***

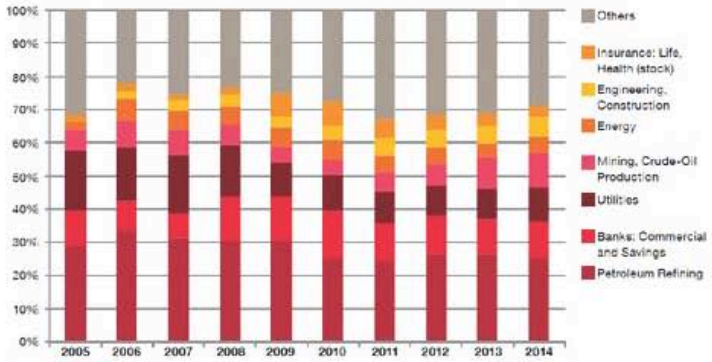


14

Izvor: OECD (2014). *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, Paris: OECD Publishing 10-15 str

Istraživanje PWC je pokazalo da se preovlađivanje javnih preduzeća takođe razlikuje po sektorima, pa su tako prerada nafte, komunalne i finansijske usluge dominantni sektori na listi Fortune Global 500 preduzeća u državnom vlasništvu. (Grafikon br. 10). Dok učešće javnih preduzeća u navedenim sektorima ne iznenađuje, zanimljivo je posmatrati kretanje sektora u kategoriji "Ostali", kojim su u 2014. dominirali: metali, motorna vozila i delovi; trgovina; telekomunikacije; isporuka pošte, paketa i robe; i avijacija i namenska industrija

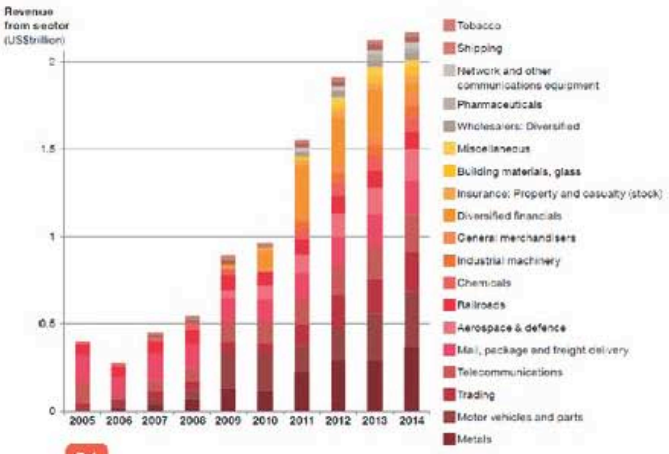
Grafikon br. 9: ***Prerada nafte, komunalne i finansijske usluge dominantni su sektori na listi Fortune Global 500 preduzeća u državnom vlasništvu***



61

Izvor: *PricewaterhouseCoopers (2015). State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?, London: PWC Publishing str.9-12*

Grafikon br. 10: ***Novi sektori u kojima su zastupljena javna preduzeća***



61

Izvor: *PricewaterhouseCoopers (2015). State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?,* London: PWC Publishing str. 9-12

Efekat vladine intervencije tokom finansijske krize 2008. godine, rezultirao je prisustvom javnih preduzeća u različitim finansijskim sektorima: na primer, Fannie Mae i Freddie Mac u SAD, klasifikovani su kao preduzeća sa više od 50% državnog vlasništva u periodu između 2010. i 2013, a imaju zajedno doprinos od 5% od ukupnog prihoda državnih preduzeća na listi Global 500 u 2011.

Posebno ističemo pitanje *finansiranja javnih preduzeća* kojim se bavila radna grupa za pitanja državnog vlasništva i privatizacione prakse u okviru OECD-a i sprovela je studiju o načinu na koji javna preduzeća u zemljama članicama organizacije finansiraju svoje poslovanje i investicije.[160]

Glavni zaključak ove studije je da vlada u prosečnoj OECD zemlji pristupa pitanjima finansiranja poslovanja javnih preduzeća sa dosta visokim stepenom profesionalizma. Ova praksa je dijametralno suprotna u odnosu na protekle decenije gde su javna preduzeća ponekad posmatrana kao izvor finansijskih rezervi. Većina javnih uprava u zemljama OECD-a zadržala je opciju dokapitalizacije njihovih javnih preduzeća kroz emitovanje akcija, pretvaranja duga u vlasnički kapital ili, u slučajevima kompanija sa 100% državnim učešćem, finansijskim injekcijama. U većini slučajeva ova praksa je motivisana potrebom da se finansiraju dodatne kapitalne investicije od strane javnog preduzeća, ali takođe može se primeniti u slučaju optimističnih očekivanja vezanih za profit ili politiku dividendi, a u ređem broju slučajeva, radi sprečavanja poslovne propasti.

Javna preduzeća u zemljama OECD-a generalno posmatrano obezbeđuju najveći deo finansiranja svog duga od banaka u privatnom vlasništvu. Samo neka od najvećih preduzeća emituju dužničke hartije od vrednosti a nekolicina javnih preduzeća koja bi i mogla da urade isto na bazi svojih rezultata to ne čine zbog dodatnih zahteva koji se, prema regulativi koja je u vezi sa hartijama od vrednosti, pojavljuju po pitanju korporativnog upravljanja i obaveza izveštavanja. Pozajmice od strane državnih finansijskih institucija su generalno dostupne samo pod određenim okolnostima (npr. izvozni kredit, razvojne banke) pod kojima bi izvesna subvencija bila dostupna i privatnim kompanijama koje se nađu u sličnoj situaciji. Zaključak je stoga da javna preduzeća u zemljama OECD-a obično pozajmljuju novac pod uslovima koji su u skladu sa tržišnim uslovima.

U slučaju javnih preduzeća koja, kao što znamo, imaju i komercijalne i nekomercijalne ciljeve i nisu u mogućnosti da odvojeno vode evidenciju troškova za ove dve vrste aktivnosti, javljaju se mnoga pitanja koja uključuju sledeće:[161]

- *stope prinosa:* najznačajnije pitanje koje se ističe je problem monitoringa da li su zahtevi po pitanju stope prinosa koja se nameće javnim preduzećima uporedivi sa onima koji se odnose na privatne kompanije. U većini zemalja OECD-a za preduzeća koja su 100% u državnom vlasništvu ne postoje nametnuti zahtevi po pitanju stope prinosa. Neke vlade čak kompenzuju javna preduzeća zbog toga što moraju da uzmu u obzir funkciju javne politike kroz ugovaranje relativno niskih stopa prinosa, pre nego li putem pažljivo odmerenih subvencija, čime im obezbeđuju iskrivljeni podsticaj za ekspanziju na tržištu.;
- *dokapitalizacija:* uslovi pod kojima se preduzećima koja su u 100% državnom vlasništvu nudi dokapitalizacija su izuzetno teški za empirijsku procenu. Neka pravila postoje, poput zahteva Evropske Komisije da se ove prakse ne smeju razlikovati od

[160] OECD. (2014), *Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, Paris: OECD Publishing str 18-45

[161] Christiansen,H. and Y. Kim (2014),"State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 14, Paris: OECD Publishing. str.21

sličnih privatnih kompanija, međutim takvi zahtevi se teško sprovode u praksi uključujući i slučajeve gde se dokapitalizacija može sprovoditi od strane privatnih investitora koji nastupaju zajedno sa državom;

- *pretpostavljene garancije:* nesporiva prednost koju imaju javna preduzeća u OECD zemljama (sa mogućim izuzetkom Australije) leži u činjenici da ih njihovo vlasništvo stavlja u kategoriju manje rizičnih u očima drugih učesnika na tržištu. Direktne garancije su retke u ovim zemljama ali kreditni rejtinzi i razlike u kamatnim stopama ukazuju da učesnici na finansijskom tržištu u mnogim slučajevima pretpostavljaju garancije. Ovo javnim preduzećima daje konkurentsku prednost u njihovom poslovanju u matičnoj zemlji, i ako se niže kamatne stope mogu dobiti za finansiranje rizičnih ekspanzija u inostranstvu, onda se ova prednost dodatno uvećava kada javna preduzeća posluju i u drugim zemljama.

Možemo da zaključimo da je uloga javnih preduzeća u svetu veoma značajna posebno posle krize 2008. godine. Državno vlasništvo preovlađujuće u velikom broju zemalja, uglavnom u primarnom sektoru. Značajnom učešću javnih preduzeća na listi Global 500 posebno je doprinelo prisustvo kineskih javnih preduzeća. Javna preduzeća su koncentrisana u sektoru telekomunikacija, gasa i električne energije, transporta, komunalnih delatnosti sa više od 50 % učešća u vrednosti svih javnih preduzeća. Uspeh i ekspanzija kineske ekonomije pružili su značajne lekcije koje se ogledaju u uspešnoj primeni centralizovanog upravljanja javnim preduzećima, rigoroznim zahtevima u pogledu upravljanja ovim preduzećima, snažnoj orijentaciji ka reformama, otvaranju ka stranim tržištima i snažnoj kontroli vlasništva. U procesu suočavanja sa globalnom finansijskom krizom, kineska ekonomija se okrenula inovacijama, transformaciji preduzeća putem akvizija i spajanja u kojima su dominirala velika javna preduzeća kao kupci manjih preduzeća. Na kraju recimo i to da javna preduzeća, tradicionalno posmatrana kao izvor finansijskih rezervi u raznim zemljama sveta, danas u većini zemalja OECD-a biraju opciju dokapitalizacije kroz emitovanje akcija, pretvaranje duga u vlasnički kapital ili, u slučajevima kompanija sa 100% državnim učešćem, finansijske injekcije.

2.3 Menadžment javnih preduzeća

Pitanje menadžmenta je veoma važno za svaku organizaciju, samim tim i za svako javno preduzeće, jer je dobar menadžment od suštinskog značaja za pokretanje preduzeća, napredak u poslovanju i uspeh na tržištu, jednom reči – život preduzeća. Funkcije menadžmenta - planiranje, organizovanje, rukovođenje i kontrola u javnim preduzećima su uslovljene režimom saglasnosti države kao vlasnika preduzeća. Specifičnosti menadžmenta javnih preduzeća proizilaze iz suprotstavljenih komercijalnih i nekomercijalnih ciljeva koji se postavljaju pred ova preduzeća što čini poseban izazov za menadžere.

286

Imajući u vidu da je tema ovog rada efikasnost javnih preduzeća treba da imamo u vidu da je u sklopu menadžerskih odgovornosti upravo postizanje efikasnosti i efektivnosti poslovnog procesa. Efikasnost kao obavljanje posla uz minimalan napor, troškove ili otpad sama po sebi nije dovoljna da osigura uspeh. Menadžeri treba da teže efektivnosti odn. izvršavanju zadataka koji doprinose ostvarenju organizacionih ciljeva kao što je kvalitet usluge i zadovoljan kupac.[162]

Kao glavni izazovi menadžmenta u 20. i 21. veku se u literaturi navode:[163]

1. ubrzanje stope promena;
2. povećanje globalizacije poslovanja;
3. povećanje nivoa konkurencije;
4. promenljivost tehnologija;
5. sve raznovrsnija radna snaga;
6. tranzicija od industrijskog ka društvu znanja;
7. nestabilnost ekonomskih uslova i tržišta;
8. inovacije i kvalitet kao menadžerski imperativ;
9. povećanje zahteva od strane stejkholdera (eng: stakeholders);
10. povećanje kompleksnosti menadžerskih sredina.

U razvoju menadžmenta javnih preduzeća mogu se primeniti savremeni modeli strategijskih i organizacionih promena, poput modela revolucionarnih promena, koncepta organizacije koja uči, koncepta suštinske kompetentnosti, menadžment ukupnog kvaliteta (TQM), odnosa sa klijentima (CRM), a posebnu pažnju u ovom radu posvećujemo konceptu balansiranih merila performansi (*Balance Score Card*) i vrednosno orjentisanom upravljanju (*Value Based Management*).

Model revolucionarnih promena se zasniva na radikalnim promenama i promenama drugog reda, čiji su akteri svi zaposleni a poseban se akcenat stavlja na strategijsko razmišljanje i kreiranje strtategije preduzeća. Za menadžment javnih preduzeća u 21. veku je veoma važan koncept organizacije koja uči. Radikalne promene u preduzeću zahtevaju prisustvo kompetencije i proces učenja, a posebno se ističe značajna uloga top menadžmenta u stvaranju kompetencije. Na kompetenciju utiču brojni parametri koji uključuju: lične osobine, strategijsko ponašanje i preduzetnički stav. Peter Senge je stvorio

[162] Williams, C. (2010). *Principi Menadžmenta*. Beograd: Data Status.str. 3

[163] Mašić, B.,Džunić M.,Nešić S. (2014). *Savremena teorija menadžmenta-škole i novi pristupi*.Beograd: Data Status.str. 61

pet disciplina učenja koje bi organizacije trebalo da razvijaju: 1. lično usavršavanje; 2. mentalni modeli; 3. zajednička vizija; 4. timsko učenje; 5. Sistemsko razmišljanje;[164]

Takođe je važno navesti *menadžment ukupnog kvaliteta* (TQM)[165] kao složen koncept organizacionog menadžmenta fokusiranog na dugoročni uspeh koji se meri poboljšanjem proizvoda i usluga, na bazi kontinuiranih povratnih informacija od potrošača. Dakle, organizacije koje primenjuju menadžment ukupnog kvaliteta su dugoročno fokusirane na potrošače, sa željom da im se pruži potpuna usluga, sa kontinuiranim unapređenjima proizvoda i usluga, praćenjem kvaliteta od početka do kraja procesa, stvaranjem povezanih timova uz visok stepen učešća zaposlenih i komunikaciojom na više nivoa.

Menadžment odnosa sa klijentima (CRM)[166] je sve više prisutan u teoriji i praksi kao strategijski holistički pristup u upravljanju odnosima sa potrošačima sa krajnjim ciljem podizanja konkurentnosti na viši nivo i povećanja vrednosti preduzeća za akcionare.

U suočavanju preduzeća sa izazovima modernog vremena nameće se potreba za snažnom transformacijom svih preduzeća, pa i JP, a poseban doprinos u oblasti upravljanja promenama u procesu transforamacije dao je profesor liderstva na Harvard Business School, Džon Kotter. Smatramo da su njegovi zaključci posebno važni za razvoj menadžmenta uopšte, a samim tim i za menadžment javnih preduzeća. On je proces velike promene preduzeća definisao kroz proces sastavljen iz osam koraka: razvijanje svesti o hitnosti promene, formiranje vedeće koalicije, razvoj vizije i strategije, komuniciranje vizije i strategije,osnaživanje zaposlenih na široku akciju, generisanje kratkoročnih uspeha, konsolidovanje prednosti i pokretanje promena i učvršćivanje novih pristupa u kulturu.[167] (Grafikon br.12)

Kotter je došao do zaključka da postoji osam osnovnih grešaka koje dovode do neuspeha preduzeća u sprovođenju promena u organizaciji.

1. prepuštanje preteranom zadovoljstvu – ne razvija se kod kolega- menadžera i zaposlenih svest o neophodnosti promene;
2. propuštanje formiranja dovoljno moćne vodeće koalicije- za uspeh je neophodan snažan tim;
3. podcenjivanje moći vizije- ključnu ulogu u sprovođenju promene putem usmeravanja, usklađivanja i inspiracije postupaka velikog broja ljudi u preduzeću ima upravo vizija razvoja preduzeća;
4. stepen podbacivnja u komuniciranju vizije pomnožen sa dest - ništa ne podriva promenu organizacije kao ponašanje važnih osoba u preduzeću koje je nekonzistentno sa verbalnom komunikacijom vizije;
5. omogućavanje preprekama da zaustavljaju nove vizije – neophodno je suočavanje i prevazilaženje prepreka u suprotnom dolazi do podrivanja procesa transformacije;
6. propusti u kreiranju kratkoročnih pobeda-u procesu uspešne transformacije menadžeri aktivno pronalaze načine da obezbede jasna poboljšanja performansi, postave ciljeve u godišnjim planovima, ostvare iste i nagrade zaposlene uključene u proces putem priznanja, unapređenja ili davanja novca;

---

[164] Mašić, B.,Džunić, M.,Nešić S. (2014). *Savremena teorija menadžmenta-škole i novi pristupi.*Beograd: Data Status. str. 72

[165] Ehigie, B., Mc Andrew E.(2005) "Innovation, diffusion and adoption of total quality management (TQM)", *Management Decision*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited vol. 43, br. 6, str.925 – 940

[166] Payne, A. (2005). *Handbook of CRM Achieving Excellence in Customer Management.* Burlington:Elsevier Linacre House. Str 22.

[167] Kotter, J. (2012). *Leading change.* Boston: Harvard Business Review Press. str. 23

7. prevremena objava pobede-promenu treba objaviti tek kad je duboko usađena u kulturu preduzeća;
8. zanemarivanje usađivanja promena u kulturu organizacije;

Grafikon br 11: ***Proces kreiranja velike promene***

1.RAZVIJANJE SVESTI O NEOPHODNOSTI PROMENE	Ispitivanje tržišne i konkurentske realnosti.
	Identifikovanje i preispitivanje kriza, potencijalnih kriza ili najznačajnijih mogućnosti.
2.STVARANJE VODEĆE KOALICIJE	Okupljanje grupe koja poseduje dovoljnu moć da vodi promenu.
	Usmeravanje grupe na način koji podrazumeva timski rad.
3.OBLIKOVANJE VIZIJE I STRATEGIJE	Stvaranje vizije koja pomaže u usmeravanju promene.
	Razvijanje strategija za ostvarenje te vizije
4.KOMUNICIRANJE VIZIJE PROMENE	Korišćenje svih mogućih oblika komunikacije radi konstantnog širenja nove vizije i strategije.
	Vodeća koalicija kao uzor ponašanja koje se očekuje od zaposlenih.
5.OSAMOSTALJIVANJE ZAPOSLENIH ZA ŠIROKU AKCIJU	Odstranjivanje prepreka.
	Promena sistema i struktura koje ugrožavaju viziju promene.
	Podsticanje rizika i netradicionalnih ideja, aktivnosti i akcija.
6.OSTVARIVANJE KRATKOROČNIH USPEHA	Planiranje u pravcu vidljivih poboljšanja performansi ili "uspeha".
	Kreiranje tih uspeha.
	Vidljiva priznanja i nagrađivanja ljudi koji su omogućili ove uspehe
7.KONSOLIDOVANJE OSTVARENIH PREDNOSTI I POKRETANJE DALJIH PROMENA	Korišćenje povećanog kredibiliteta u cilju promene svih sistema, struktura i metoda koje se ne uklapaju međusobno i koji se ne uklapaju u viziju transformacije.
	Angažovanje, unapređenje i razvijanje ljudi koji su u stanju da realizuju viziju promene.
	Osvežavanje procesa novim projektima, temama i ljudima koji sprovode promenu.
8.USAĐIVANJE NOVIH PRISTUPA U KULTURU	Ostvarivanje boljih performansi kroz ponašanje orijentisano na potrošača i produktivnost, izraženije i kvalitetnije liderstvo, efektniji menadžment.
	Jasno povezivanje novih oblika ponašanja i uspeha organizacija.
	Razvijanje mehanizama koji obezbeđuju razvoj i uspeh liderstva.

103

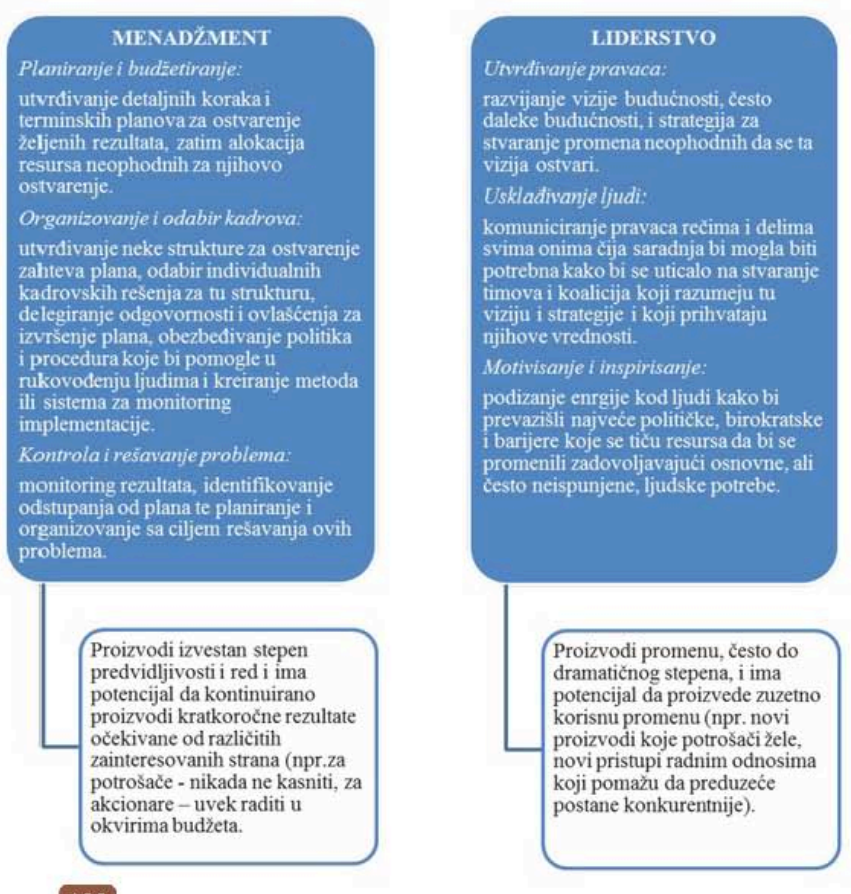
Izvor: Kotter, J. (2012). *Leading change.* Boston: Harvard Business Review Press. str. 23

Razumevanje i primena zaključaka Džona Kotera su značajni za menadžment JP iz razloga što je u procesu razvoja i promene javnog preduzeća neophodno razvijanje svesti o promeni kod predstavnika države kao vlasnika i kod menadžmenta javnih preduzeća. U javnim preduzećima je neophodno formiranje vizije i strategije od strane predstavnika vlade, formiranje kompetentnih timova koji će upravljati preduzećem, razvijati viziju i strategiju, komunicirati vizije i strategije sa zaposlenima, osnaživati zaposlene na široku akciju, generisati kratkoročne i dugoročne ciljeve, pokrenuti promenu i učvrstiti nove pristupa u kulturu preduzeća.

Vizija je posebno važna u ovom procesu jer pokazuje sliku preduzeća u budućnosti, motiviše menadžere i zaposlene na delovanje i na taj način olakšava proces promena u preduzeću. Pored toga postojanje vizije značajno olakšava koordinaciju među zaposlenima i čini je efikasnijom.

Veoma važan segment Koterovog doprinosa je pravljenje jasne distinkcije pojma lider i menadžer koji se veoma često poistovećuju, čak i u stručnim krugovima. Menadžeri u svakom preduzeću (pa i javnom) imaju zadatak da organizuju, planiraju, kontrolišu, jednom rečju rukovode preduzećem, dok je liderstvo. Biti dobar menadžer ne znači biti i dobar lider. Lider stvara dugoročnu strategiju i viziju, komunicira je sa timovima u pozitivnom maniru i dobroj energiji. Lider ima sposobnost da proizvede promenu u preduzeću i da motiviše i inspiriše zaposlene da u njoj učestvuju. Javnim preduzećima su neophodni lideri u procesu suočavanja sa izazovima tržišta. (Grafikon br. 13)

Grafikon br 12: ***Menadžment vs liderstvo***



103

Izvor: Kotter, J. (2012). *Leading change.* Boston: Harvard Business Review Press. str. 29

2.3.1 Ugovor o učinku u javnim preduzećima

Ugovori o učinku *(Performance Agreement)*[168] su u u širokoj primeni u mnogim zemljama sveta i upravo je najvažnija uloga definisanja očekivanja državnog tela za nadgledanje javnih preduzeća od borda direktora javnog preduzeća. Telo nadležno za nadgledanje državnog vlasništva u javnim preduzećima treba da razvije komunikaciju sa menadžmentom preduzeća i javnošću tako da preduzeću jasno i nedvosmisleno predoči šta se od njega očekuje a da istovremeno upozna javnost sa pomenutim očekivanjima, kao i da fomuliše rigorozne procedure za postupak inicijalnog pregovaranja i kasnijeg pregovaranja eventualnih aneksa ugovora.

Veliki deo pripreme ugovora o učinku predstavlja definisanje mandata i strategije preduzeća. Neophodno je jasno definisati mandat svakog preduzeća ponaosob kako bi se utvrdile odgovornosti, obim javnih usluga ili drugih javnih obaveza i formirala osnova za konkretnije ciljeve poslovanja preduzeća.

Grafikon br. 13: ***Ugovor o učinku javnih preduzeća***



Ugovor o učinku pruža opis očekivanja i konkretnih ciljeva dogovorenih između državnog tela za nadgledanje i kontrolu vlasništva i upravnog odbora javnog preduzeća. Ugovor obično sadrži sledeće elemente:

- mandat i opseg aktivnosti kojima će se preduzeće baviti;
- kratak opis vizije i strategije preduzeća;
- jasan opis i eksplicitnu procenu troškova postizanja nekomercijalnih ciljeva preduzeća kao što je dostupnost za potrošače sa niskim primanjima;
- finansijske i nefinansijske indikatore poslovanja, kao i ciljeve definisane u okviru rezultata kako bi se učinak preduzeća merio i poredio sa onim što je planirano strategijom;

13

[168] World Bank, (2014). *Corporate Goverenance of State Owned Enterprises: A Toolkit.* Washington D.C.: The World Bank str.109

- učestalost i procedure za izveštavanje; i
- izjavu u kojoj se daje opis politike dividendi.

Proces pregovaranja u cilju potpisivanja ugovora o učinku je veoma razvijen u Indiji, Maleziji i Južnoj Africi gde se ugovori sa formulisanim ciljevima potpisuju na godišnjem nivou. U mnogim zemljama se ovi ugovori obelodanjuju u javnosti i prezentuju parlamentima zemalja u cilju uspostavljanja i definisanja lanca odgovornosti. Najvažnije u ovom procesu je da očekivanja vlade od javnog preduzeća budu jasno i formalno definisana i dostupna javnosti.

Okviri pregovaranja se razlikuju od zemlje do zemlje, pa je na primer u *Južnoj Africi* ugovor o učinku neformalne prirode i predstavlja više dokument o očekivanjima, dok je na *Novom Zelandu* u pitanju formalizovan proces koji uključuje ozbiljan proces dogovora i pregovaranja.

Neke zemlje imenuju nezavisne eksperte i eksterne komitete zadužene za proces ocene rezultata javnih preduzeća.

U *Indiji* se javna preduzeća nadgledaju od strane Vlade Indije posredstvom *Instituta za javna preduzeća* (u daljem tekstu: DPE-: *Public Enterprises Department*) i na osnovu Memoranduma o razumevanju (u daljem tekstu:MOU eng: memorandum of understanding) tako što se elementi ugovora o učinku pregovaraju između nadležnog ministra i svakog preduzeća ponaosob i potpisuje se MOU koji sadrži definisane ciljeve i zadatke, ključne finansijske i nefinansijske indikatore poslovanja i podsticajan sistem nagrađivanja. Takođe je u upotrebi *koncept balasiranih merila performasi* (*Balance Score Card*) koji 50 % vrednuje finansijske i 50 % nefinansijske ciljeve. Pomenute pregovore organizuje DPE i u njima učestvuju radne grupe imenovane ispred svakog preduzeća, kao i predstavnici sindikata. Sastav radnih grupa je jasno definisan i obavezni članovi su - penzionisani državni službenik, rukovodilac javnog preduzeća, menadžer profesionalac i nezavisan član sa iskustvom dok predstavnici vlade ne mogu biti članovi radne grupe kako bi se obezbedila nezavisnost. Radna grupa zajedno sa DPE odobrava sadržaj MOU. Rezultati se ocenjuju poređenjem sa definisanim godišnjim targetima i ocenjuju se ocenama od jedan do pet, uz napomenu da je najbolja ocena jedan. Najveći broj preduzeća se ocenjuje ocenama od jedan do dva a posebno se određuju bonusi za uspešne direktore koji su ostvarili definisane zadatke. Pokrenute su nove inicijative od strane DPE u cilju pojednostavljenja sistema ocenjivanja ljudkih resursa sa posebnim fokusom na neusaglašenost sa pravilima korporativnog upravljanja koje se negativno ocenjuje.[169]

Kontrola rezultata javnog preduzeća i poređenje sa dogovorenim ciljevima definisanim u ugovoru o učinku obično se sprovodi na godišnjem nivou. Postupak praćenja može da se pojednostavi tako što će se od državnog preduzeća tražiti da dostavi finansijske i nefinansijske podatke koristeći standardizovane obrasce. Ovi obrasci mogu varirati po pitanju kompleksnosti i formata: od jednostavnih tabela, pa sve do kompleksnih online portala za unos podataka. Periodično vršenje kontrole stvara kulturu odgovornosti koja služi brojnim ciljevima kao što je sigurnost državnog tela da će izveštaji biti isporučeni na vreme u adekvatnom formatu, jasno definisanje komercijalnih i nekomercijalnih ciljeva,

[169] World Bank.(2010). *Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India.* Washington D.C: World Bank

odgovornost menadžera za neočekivana variranja u rezultatima i periodično obelodanjivanje rezultata i stavljanje na uvid javnosti.[170]

2.3.2 Finansijski i ne-finansijski pokazatelji poslovanja javnih preduzeća

Ključni pokazatelji rezultata javnih preduzeća treba da budu pažljivo odabrani i usklađeni sa definisanim nadležnostima i strateškim ciljevima kako bi direktno vodili ka ostvarenju rezultata i kako bi informacije koje menadžent javnog preduzeća i država kao vlasnik iz njih dobija služili poboljšanju i razvoju organizacije. Treba da sadrže sledeće elemente:[171]

- treba da budu povezani sa strategijom i ciljevima preduzeća;
- treba da budu „smart" (*smart)* tako što se koriste prva slova engleske reči koje formiraju reč– konkretni, merljivi, dostižni, orijentisani na rezultate i vremenski oročeni. Treba da budu bazirani na ciljevima koje menadžent može da kontroliše i za koje može da bude odgovoran.
- treba pravilno da odražavaju podsticaje i da budu realni i precizni;
- trebalo bi da predstavljaju izazov, ali i da istovremeno budu dostižni i zasnovani na istorijskim rezultatima. Ovde je krucijelno poređenje sa domaćim i medjunarodnim standardima.
- treba da omoguće poređenje sa kompanijama iste industrije ili sektora uz napomenu da firme za poređenje mogu poticati iz privatnog sektora, a mogu biti i domaća i strana preduzeća;
- pokazatelje bi trebalo da prati adekvatan informacioni sistem;
- pokazatelji treba da se odnose i na učinak rukovodstva, tako što se isti indikatori mogu koristiti za ocenu menadžmenta i kompanije, a važno je da budu povezani sa nagrađivanjem;
- potrebno je vršiti reviziju pokazatelja koji moraju biti tačni i pouzdani.

Finansijski pokazatelji

Finansijski pokazatelji predstavljaju tradicionalan način merenja rezultata javnih preduzeća i zasnovani su na standardnim informacijama sadržanim u bilansu stanja i bilansu uspeha svakog preduzeća.(Tabela br. 5).[172]

Pokazatelji profitabilnosti obuhvataju profit, prodaju proizvoda i usluga i podatke o tome da li se profit vraća akcionarima. Odabir pokazatelja je jedinstven za svaku privrednu granu, sektor i preduzeće, ali obično uključuje pokazatelje prihoda, profita, prinosa na kapital (ROE) prinos na poslovnu imovinu (ROA), prihod na angažovani kapital i ekonomsku dodatu vrednost (EVA).

Pokazatelji efikasnosti mere efikasnost preduzeća i u kojoj meri preduzeće koristi resurse koji su mu na raspolaganju i mogu da uključe i već pomenuti prinos na kapital ili prinos

[170] World Bank, (2014). *Corporate Goverenance of State Owned Enterprises: A Toolkit.* Washington D.C.: The World Bank str.109
[171] World Bank, (2014). *Corporate Goverenance of State Owned Enterprises: A Toolkit.* Washington D.C.: The World Bank str.117
[172] World Bank, (2014). *Corporate Goverenance of State Owned Enterprises: A Toolkit.* Washington D.C.: The World Bank str.120

na poslovnu imovinu, zajedno sa pokazateljima direktne efikasnosti, kao što je racio troškova proizvodnje i prodaje.

Pokazatelji solventnosti mere zaduženost preduzeća, kao i sposobnost vraćanja dugova. Ovi pokazatelji obuhvataju: koeficijent zaduženosti, koeficijent likvidnosti, odnos aktive i obaveza, promene u neto zaduživanju, promene neto zaduživanja od privatnih i javnih izvora, investicije (kapital, krediti), problematične kredite, koeficijent adekvatnosti kapitala i kamatno pokriće.

Pokazatelji izdvajanja iz budžeta pokrivaju transakcije koje se odnose na vladine transfere preduzeću, obuhvatajući: nove vladine investicije, vladinu kreditnu podršku i subvencije.

Zakon o javnim preduzećima *Novog Zelanda* iz 1986. godine nalaže da javna preduzeća „treba da budu profitabilna i efikasna koliko i njihovi uporedivi pandani čiji vlasnik nije država". Trogodišnja izjava o korporativnim namerama koju svako državno preduzeće zaključuje sa vladom sadrži: dividende koje se isplaćuju i druge finansijske koeficijente, uključujući prinos na poslovnu imovinu, prinos na kapital, koeficijent kapitala i osnovnih sredstava i slobodna sredstva iz poslovanja kao procenat troškova kamate. Politika *švedske vlade* podrazumeva aktivno upravljanje i praćenje državne imovine u cilju postizanja dugoročnog razvoja. Svake godine, vlada i odbor svakog državnog preduzeća ugovaraju detaljne finansijske ciljeve, na osnovu rezultata koje postižu međunarodni uspešni konkurenti. *Holandija* prati finansijske rezultate javnih preduzeća pomoću pokazatelja, koji uključuju povraćaj na uloženi kapital (minimalni očekivani povraćaj je tri procenta), isplata na ime dividendi (minimum 40 procenata) i neto knjigovodstvenu vrednost. Francuska je razvila posebne finansijske pokazatelje za javna preduzeća koji obuhvataju profitabilnost imovine, profitabilnost glavnice i održivost duga (profit u odnosu na neto dug).[173]

Možemo da kažemo da je za kvalitetan menadžment javnih preduzeća od posebnog značaja pažljiv odabir ključnih pokazatelja poslovanja usklađen sa definisanim nadležnostima i primenjenim strateškim ciljevima, a iz praksi u svetu koje su bile predmet analize, možemo da vidimo da se vlade mnogih zemalja aktivno bave upravljanjem i praćenjem ovih preduzeća, kao i formulisanjem detaljnih ciljeva sa svrhom održivog dugoročnog razvoja.

[173] *OECD (2010). Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership.* Paris:OECD Publishing str. 52-63

Tabela br. 5: ***Pokazatelji finansijskih rezultata javnih preduzeća***

Država	*Predmet kontrole*	*Profitabilnost/Efikasnost*	*Solventnost*	*Budžetska davanja*
Brazil	– Prinos na akcije	– Prinos na kapital – Poslovna marža	– Likvidnost – Aktiva/obaveze – Neto vrednost – Promene neto zaduženosti	– Deficit/sufi cit
Kanada	-	-	– Promene neto zaduženosti iz privatnih/javnih izvora – Imovina/obaveze	– Nove investicije države – Državne kreditiranj a
Indija	– Odnos prodaje i kapitala – Neto profit/neto vrednost – Prinos na kapital	– Dodata vrednost (po tržišnim cenama) – Troškovi proizvodnje/plasma na – Troškovi plasmana/prodaja – Zalihe/prodaja	– Investicije (kapital/krediti) – Neto vrednost – Dug/kapital	-
Indonezija	– Prinos na kapital	– Prinos na imovinu – Koeficijent prihoda i rashoda – Neto prihod od kamate	– Problematični krediti – Koeficijent adekvatnosti kapitala – Imovina/obaveze – Koeficijent kredita i depozita	-
Novi Zeland	– Prinos od dividendi – Isplata dividende – Prinos na kapital	– Prinos na kapital – Poslovna marža – Koeficijenti efikasnosti	– Pokazatelj zaduženosti – Kamatno pokriće – Imovina/obaveze	-

13

World Bank, (2014). Corporate Goverenance of State Owned Enterprises: A Toolkit. Washington D.C.: The World Bank str.124

Nefinansijski pokazatelji poslovanja javnih preduzeća

Već smo naglasili da se pred javna preduzeća postavljaju brojne uloge koje nisu u vezi sa finansijskim poslovnim rezultatima, već su u pitanju nekomercijalne uloge koje mogu biti u vezi sa konkretnim programinima ili nekomercijalnim ciljevima ustanovljenim za javno preduzeće, ili mogu biti šire mere kojima se ocenjuje da li su socijalni ciljevi u skladu sa opštom vladinom filozofijom. Ovi pokazatelji (Tabela br. 6) pružaju širu sliku o rezultatima preduzeća i nude brojne potencijalne prednosti u poređenju sa sistemima koji se zasnivaju isključivo na finansijskim podacima:[174]

73

[174] Ittner, C.,Larcker D. (2000). „Non Financial Performance Measures: What Works and What doesn.t" *Financial Times,Mastering Management Series.* London:Knowledge Warton str. 27

- okrenuti su ka budućnosti i imaju tendenciju da postanu vodeći pokazatelji;
- jače su vezani su za strategiju preduzeća od finansijskih indikatora koji ne ocenjuju progres u odnosu na strategijske ciljeve;
- prikazuju faktore uspeha koji nisu vidljivi poput lojalnosti korisnika;
- nude bolje podsticaje za menadžment.

Pokazatelji nefinansijskih rezultata mogu da se odnose na široki spektar tema, kao što se vidi na listi najčešće navedenih pokazatelja u istraživanju velikih preduzeća u SAD i Kanadi.

Tabela br. 6: ***Ne-finansijski pokazatelji u javnim preduzećima Kanade i SAD***

Usluge klijentima	– Zadovoljsto klijenata – Usluge klijentima – Rezultat isporuke – Kvalitet proizvoda ili procesa – Kvalitet usluge
Inovacije	– Razvoj novih proizvoda – Proizvodna fleksibilnost – Tehnološka razvijenost – Istraživanje i razvoj u oblasti produktivnosti – Inovacije
Tržišni rezultati	– Efikasnost marketinga – Rast tržišta – Udeo na tržištu
Angažovanje zaposlenih	– Zadovoljstvo zaposlenih – Fluktuacija zaposlenih – Obrazovanje, obuka – Ključne kompetencije – Interno priznanje za uspešan rad – Poslovni moral
Postizanje ciljeva 13	– Produktivnost – Usklađenost sa regulativom o životnoj sredini – Strategijski ciljevi

Izvor: World Bank, (2014). Corporate Goverenance of State Owned Enterprises: A Toolkit. Washington D.C.: The World Bank str. 125

Indonezija uključuje korporativno upravljanje kao ključni pokazatelj rezultata svog sistema praćenja, koji se zasniva na dobrovoljnoj proceni i uvidima u preduzeće, što se radi uz pomoć ministarstva za državna preduzeća i državnih revizora.

2.3.3 Koncept balansiranih merenja performansi - *Balance Score Card*

Koncept balansiranih merenja performansi (u daljem tekstu: BSC) se pored praćenja finansijskih parametara, fokusira na merenje ciljeva koji se odnose na potrošače, ciljeva u vezi sa internim procedurama i merenja ciljeva u vezi sa inovacijama i učenjem. Dok se ciljevi vezani za potrošače odnose se na ciljana tržišta preduzeća i sposobnost da se zadovolje potrebe klijenata, ciljevi vezani za interne procedure odnose se na interne procedure i procese koji vode ka profitabilnosti i uspehu a ciljevi vezani za učenje i rast obuhvataju produktivnost, sposobnost i motivaciju.

U konceptu BSC se naglašava da finansijski i nefinansijski indikatori moraju biti sastavni deo informacionog sistema za zaposlene na svim nivoima organizacione strukture koji moraju razumeti finansijske posledice njihovih odluka, kao i pokretače dugoročnog uspeha. Ciljevi i merila u BSC konceptu su mnogo više od kolekcije finansijskih i nefinansijskih indikatora. Oni se izvode iz procesa sa vrha ka dnu vođeni misijom i strategijom. BSC koncept treba da prevede misiju poslovne jedinice u konkretne materijalne ciljeve i mere koji predstavljaju balans između spoljnih indikatora za akcionare i potrošače i internih merila za poslovne procese, inovacije, učenje i razvoj. BSC je mnogo više od operativnog sistema merenja rezultata. Preduzeća okrenuta ka inovacijama primenjuju ovaj koncept kao strategijski menadžment sistem za dugoročno strategijsko upravljanje sa ciljem postizanja sledećih procesa u preduzeću:[175]

- definisanje i prevođenje misije u strategiju;
- povezivanje strategijskih ciljeva i mera;
- planiranje, postavljanje ciljeva i usklađivanje strategijskih inicijativa;
- povećavanje obima strategijskih povratnih informacija i učenje;

BSC je evoluirao kroz vreme, tako da je u periodu od 1996-2000. godine težište pomereno na upravljanje rezultatima na organizacionom nivou, a od 2000-te do danas je metodologija je narasla u jasan proces *strategijskog menadžmenta* koji uključuje četiri ključna aspekta: opis strategije, merenje strategije, usklađivanje organizacije sa strategijom i upravljanje strategijom. U mnogim zemljama su se sistemi praćenja rezultata razvijali i unapređivali tokom godina, i postali ključni alat u cilju obezbeđivanja odgovornosti javnih preduzeća i njihovih direktora. Takav sistem obezbeđuje snažni podstrek preduzećima da poboljšaju svoje rezultate. Posvećenost kako preduzeća tako i vlade predstavlja ključni faktor za postizanje dobrih rezultata. Pored toga, moguće je preduzeti korake kako bi se rešili izazovi koji se javljaju tokom implementacije:[176]

- obezbediti da jedinice zadužene za praćenje imaju dovoljne kapacitete;
- proceniti na koji način bi bilo moguće uvrstiti i meriti postizanje socijalnih ciljeva i ciljeva vezanih za pružanje usluga u ugovoreima o učinku;
- revidirati ciljeve;
- uključiti usklađenost sa standardima korporativnog upravljanja kao kriterijum za ocenu rezultata i nagrađivanje;
- konkretizovati obaveze ministarstava; i

133

[175] Kaplan R., Norton D. (1996).*The Balanced Score Card: Translating Strategy into Action.* Boston: HBS Press. str. 10 19

[176] Christian, J., Beiman I. (2007). *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance.* Manilla: Asian Development Bank str 14

- obezbediti veći stepen obaveštenosti o Memorandumu o razumevanju.

Koristi BSC metodologije su konzistentne sa brojnim ciljevima vlade kao vlasnika javnih preduzeća:[177]

- povećanje profitabilnosti;
- obezbeđenje smernica za direktore javnih preduzeća u primeni menadžment koncepta, metoda i alata;
- podsticanje identifikacije, analize i rešavalnja problema koji utiču na razvoj poslovanja preduzeća;
- poboljšanje komunikacije između menadžera, zaposlenih i stejkholdera.

Ova metodologija se koristi u više od sedamdeset procenata Fortune 500 preduzeća, u neprofitnim, vladinim, privatnim i javnim preduzećima, a brojne studije su dokazale njenu delotvornost:[178]

- *Mobil Oil* iz USA je povećao priliv novca za $ 1,2 milijarde i ROA (prinos na poslovnu imovinu) sa 6% na 16% za pet godina od početka implementacije BSC;
- UPS (*United Parcel Service*) je povećao prihode za 9 % i neto dobit za 33% za dve godine primene metodologije;
- čuvena advertajzing kompanija *Saatci&Saatchi* je upetostručila tržišnu kapitalizaciju na $2,5 milijarde za tri godine primene BSC;
- *Siemens IC Mobile* je povećao prodaju za 76% na EUR 9 milijardi za jednu godinu BSC primene;

Dve studije slučaja[179] jasno pokazuju izazove sa kojima su se suočavala javna preduzeća u Kini u ranoj primeni BSC metodologije.

Studija slučaja: "Jinshan Telekom"

Javno preduzeće Jinshan Telekom (ogranak *China Telekoma*) je 2001. godine definisalo problem u tome što merenje performansi preduzeća i sistem ocenjivanja nisu reflektovali kompanijske strategijske prioritete odn. ključni indikatori učinka (u daljem tekstu KPIs) nisu bili povezani sa strategijom preduzeća. Svaki zaposleni radnik je imao pred sobom 30-50 KPIs za koje je bio odgovoran. Saradnja i povezanost timova je bila veoma slaba.

Koristeci BSC metodologiju menadžment je ostvario bolje razumevanje strategijskih ciljeva, i kako da ih stepenasto implementira kroz organizacionu strukturu do svih odeljenja i svih zaposlenih pojedinačno koji su dobili jasno definisane ciljeve, mere i zadatke sa kojima je striktno definisan sistem nagrađivanja za ostvarenje. Došlo je do snažnog porasta motivacije zaposlenih za poboljšanje ukupnog rezultata koji se ogledao u sledećem:

---

19 eiman, I.,Christian, J. (2007). „Balanced Score Card in Developed and Transitional Economies", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance.* Philiphines: Asian Development Bank. str 16.

19 eiman, I.,Christian, J. (2007). „Balanced Score Card in Developed and Transitional Economies", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance.* Philiphines: Asian Development Bank. str 21.

19 eiman I.,Christian ,J. (2007). „Balanced Score Card in Developed and Transitional Economies", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance.* Philiphines: Asian Development Bank. str 21.

- stopa rasta Jinshin ogranka je u 2003-oj godini bilaviše od tri puta veća od kompanijske stope rasta; (14% u odnosu na 4%);
- visoka stopa rasta je omogućena dostizanjem i prekoračenjem strategijskih ciljeva poslovanja u radu sa korisnicima i oblastima učenja;
- ukupno pet merila performansa su dostigla ili prekoračila postavljene ciljeve: zadovoljstvo menadžera;

Studija slučaja: Javno preduzeće "CCTEC"

CCTEC je naučna i tehnološka holding kompanija osnovana od strane China Metallurgy Construction Group i najveća livnica u NR Kini. Misija kompanije je stvaranje vrednosti za akcionare, potrošače i zaposlene. U toku 2002. godine preduzeće je imalo značajno učešće na tržištu ali se suočavalo sa značajnim izazovima koji su se ogledali u velikoj cenovnoj konkurenciji od strane multinacionalnih kompanija konkurenata koje su izlazile na tržište sa „*damping*" cenama. Menadžment se usredsredio na razvoj novih tehnologija i izlazaak na međunarodno tržište i zaposlili su veliki broj kvalifikovanih profesionalaca tehničke struke različitog geografskog i kulturnog porekla što je dovelo do različitosti u interpretaciji misije preduzeća u pojedinim ograncima. Takve okolnosti su navele rukovodstvo da pronađe sitemski menadžment alat koji će pomoći preduzeću da jasno i konzistentno prenese strategiju i ciljeve različitim ograncima. Odlučili su se upravo za primenu BSC metodologije. Primenili su kompanijsku kartu rezultata na različite ogranke koji su uspostavili sopstveni BSC usklađen sa kompanijskim ciljevima. U toku 2003. godine su postignuti rezultati izraženi u 100 % povećanja prihoda.

BSC je menadžmet pristup upravljanja organizacijom koji je u praksi pokazao rezultate u primeni u javnim preduzećima u svetu i menadžeri ga mogu kreirati i primeniti prateći sledeće postupke i procedure u postuku pojašnjenja strategije i kreiranja BSC okvira u preduzeću:[180]

- definisati misiju preduzeća, dugoročnu viziju kao i strategijski plan;
- opisati strategiju putem identifikovanja ciljeva iz svih BSC perspektiva (perspektiva potrošača, internih procesa, inovacija i učenja, kao i finansijska perspektiva) i prikazati je na Strategisjkoj Mapi;
- identifikovati jedno ili više merila koja će se odnositi na razvoj performansi u odnosu na svaki pojedinačni cilj;
- revidirati strategijsku mapu u cilju definisanja uzročno posledičnih veza među ciljevima kroz prizmu višestruke perspektive;
- preneti kaskadno BSC na ogranke;
- periodično revidirati strategijsku mapu uz inoviranje ciljeva, merila i planova ukoliko je potrebno.

Dakle, vizija i misija formulisane i opisane u vidu izveštaja su veoma važne u primeni ove metodologije jer inspirišu na promene, primenjuju se dugoročno i lako su razumljive. Javno preduzeće China Mobile je definisalo misiju na sledeći način: „Postati inovator u svetu telekomunikacija i oslonac za IT zajednicu." Izveštaj o misiji identifikuje zašto preduzeće postoji a izveštaj o viziji određuje pravac u kome se kreće preduzeće i šta želi da postigne u budućnosti.

[180] Beiman, I. 19 stian, J. (2007). „Balanced Score Card Development for Individual State-Owned Enterprises", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance*. Philiphines: Asian Development Bank. str 29.

Značaj vizije je već pomenut u ovom poglavlju, a posebno se ogleda u razjašnjavanju pravca promene u kome se preduzeće kreće, obezbeđivanju okvira za donošenje odluka na nižim nivoima upravljanja i za koordinaciju između različitih grupa i pojedinaca u preduzeću, kao i motivisanju zaposlenih i rukovodstva na delovanje.[181]

Dakle, definisanje misije, vizije i strategije je od esencijalnog značaja za primenu ove metodologije, posebno važne za javna preduzeća. BSC metodologija uključuje uspostavljanje jasne veze između misije, vizije sa jedne i strategijskog plana s druge strane. Strategijski fokus na višim nivoima upravljanja se može definisati sledećim ciljevima: povećanje profita, poboljšanje efikasnosti i povećanje prihoda. Možemo da izvedemo zaključak da primena BSC metodologije dovodi do povećanja učinka u javnim preduzećima i razumevanja misije i vizije preduzeća na svim organizacionim nivoima.

2.3.4 Strategijski menadžment u javnim preduzećima

Koncept BSC se vremenom razvio u proces *strategijskog menadžmenta* koji uključuje četiri ključna aspekta: opis strategije, merenje strategije, usklađivanje organizacije sa strategijom i upravljanje strategijom. Strategisjki menadžment se sastoji od analiza, odluka i akcija koje neka organizacija preduzima kako bi stvorila I zadržala konkurentsku prednost. U centru strategijskog menadžmenta su: strategijsko planiranje i analiza, formulisanje i implementacija strategije.

U toku 2006. godine je vršeno anketiranje javnih preduzeća u NR Kini na temu izazova strategisjkog menadžmenta i identifikovane su sledeće lekcije:[182]

- strategijski menadžment je najveći izazov za sva preduzeća u NR Kini, javna i privatna;
- uspostavljanje jasnog strategijskog menadžment procesa više nego udvostručuje šanse za osvarivanje uloge pobednika na tržistu;
- implementacija BSC pomaže preduzećima da uspostave strategiju koja vodi do efikasnog strategijskog menadžment procesa.

Ukupno 17% od anketiranih preduzeća je navelo da poseduju jasno definisane strategijske menadžmet procese i zanimljivo je da je 80% navelo da su pobednici na tržištu i da posluju bolje od konkurencije.

Ovde je važno pomenuti da je državno telo za nadgledanje javnih preduzeća SASAC formiralo Strategijsku Mapu u kojoj je jedan od ključnih ciljeva upravo uspostavljanje strategijskog menadžment procesa.

Metodologija strategijskog menadžemta se razvijala i danas je globalno prihvaćena a u NR Kini posebno kao standard najbolje prakse u izvršavanju strategije. Uspešni primeri primene u svetu prilagođeni za uspostavljanje četiri osnovna principa strategijskog menadžmenta u NR Kini:[183]

[181] Kotter, J. (2012). *Leading change.* Boston: Harvard Business Review Press. str. 65
[182] Beiman I. (2007). „Managing SOEs for Improved Performance", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance.* Philiphines: Asian Development Bank. str.90
[183] Beiman I. (2007). „Managing SOEs for Improved Performance", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance.* Philiphines: Asian Development Bank. str.92

- opisati strategiju putem Strategijske Mape;
- meriti strategiju putem primene BSC-a sa definisanim ciljevima, merilima, zadacima i akcionim planovima za postizanje željenih rezultata;
- uspostaviti i održavati vertikalno i horizontalno usklađivanje strategijskih ciljeva kroz organozacionu strukturu;
- upravljati strategijom povezivanjem najvažnijih procesa kao što je budžetiranje, ljudski resursi i informacione tehnologije.

Studija slučaja: Javno preduzeće "China Resources"

China Resources (CRC) je vodeće preduzeće- konglomerat u Kini i Hong Kongu sa imovinom od $13 milijardi i često se navodi u NR Kini kao izuzetan primer modernog menadžmenta. Preduzeće posluje u oblasti proizvodnje i distribucije proizvoda široke potrošnje, oblasti nekretnina, infrastrukture i komunalnih usluga. Aktivnosti su podeljene na 24 profitna centra. Za cilj su postavili najbolji kvalitet i cenu u ključnim proizvodnim kategorijama elektronike. Definisana je strategija sa ciljem da njihovi čipovi budu prisutni u svakom domaćisntvu sa agresivnim projekcijama rasta za naredne tri godine.[184]

Menadžemet je primenio kombinovani model BSC sa internim sistemom menadžmenta u projektu sa ogrankom China Resources Microelectronics (CRM) koji je takođe holding sa mnogobrojnim ograncima. U CRM je projekat BSC uključivao tri nivoa: jedan profitni centar, šest funkcionalno povezanih manjih ogranaka i dvadeset dva odelenja u okviru manjih ogranaka što je ukupno činilo trideset pet organizacionih jedinica. Svaka jedinica je radila sa projektnim timom i konsultantima u procesu razvijanja Strategijske Mape i primene BSC-a. Intervjui, diskusije i radne grupe su organizovani u procesu definisanja ključnih horizontalnih i vertikalnih ciljeva konzistentnih sa CRM poslovnom strategijom. Strategijske Mape i BSC su evoluirale kroz mnogobrojne iteracije tako da odražavaju ulazne informacije rukovodilaca na nivou CRM-a i njegovih ogranaka.

Ostvareni su fascinantni finansijski rezultati (3-5 godina):
- vrednost ukupne imovine je povećana za deset puta;
- promet je povećan sedam puta;
- učinak po zaposlenom povećan 97 %;
- operativni profit – godišnja stopa rasta 70%
- koeficijent obrta zaliha – sa 1,62 u 2001. godini je skočio na 3,69 u 2005. Godini

Nefinansijski rezultati su se ogledali u sledećem:
- rejting zadovoljstvo potrošača je porastao sa 72% na 81%;
- efikasno pomeranje fokusa sa domaćeg tržista na globalno;
- razvijena saradnja među ograncima sa više sinergije i efikasnosti;
- listiranje na listi „Sto najboljih preduzeća iz oblasti elektronike u 2006. godini"

U mesecu septembru 2006. godine je China Resources Microelectronics postala prvo kineski preduzeće koje je dobilo nagradu „*BSC Hall of Fame for Executing Strategy*" koju je uručio dr Robert Kaplan liderima ovog projekta.

19

[184] Beiman I. (2007). „Managing SOEs for Improved Performance", *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance*. Philiphines: Asian Development Bank. str.100

Analiza navedenih studija slučaja je pokazala da uspešna primena BSC metodologije u javnim preduzećima može dovesti do značajnih i neočekivanih rezultata. Možemo da zaključimo da je BSC metodologija omogućava liderima u preduzeću, rukovodiocima da vode preduzeće u pravcu postizanja dugoročnog uspeha.

2.3.5 Vrednosno orjentisano upravljanje (VBM) u javnim preduzećima

Navedimo na kraju i vrednosno orjentisano upravljanje koje se odnosi na alate koje menadžeri mogu koristiti za planiranje, praćenje i kontrolu poslovanja firmi na način koji povećava vrednosti za akcionare.[185] Predstavlja veoma važan koncept za javna preduzeća jer je u pitanju u osnovi upravljački koncept koji je fokusiran na povećanje vrednosti za državu kao vlasnika odn. akcionara.

U ovom konceptu se polazi od stava da je stvaranje maksimalne vrednosti konačan cilj kompanije, kao i da se cilj ostvaruje jedino ako je stopa prinosa veća od cene kapitala. Ključnim elementima vrednosno orjentisanog upravljanja smatraju se: [186]

- razvoj strategije sa ciljem maksimalnog povećanja vrednosti;
- definisanje ciljeva;
- merenje performansi na svim nivoima; i
- sistem nagrađivanja sa podsticajnim šemama za realizaciju ciljeva.

Za državu kao vlasnika javnog preduzeća je od neprocenjive važnosti je uspostavljanje preciznih merila vrednosti na kojima je moguće postaviti celokupno poslovanje preduzeća. VBM upravlljački sistem poseduje metrike koje se razlikuju od računovodstvenih metrika. Merilo dodate ekonomske vrednosti EVA je merilo rezidualnog profita preduzeća u toku posmatranog perioda i izračunava se tako što se od neto operatvinog profita nakon oporezivanja oduzima oduzima vrednost troška angažovanog kapitala. Kod autora F. Samad[187] se navodi primer da EVA može biti veoma uspešan alat za javna preduzeća i za državu kao zainteresovanu stranu u naporima da identifikuju kompanije u koje žele da investiraju. U pitanju je važna metrika za upoređivanje rezultata poslovanja sa uporedivim kompanijama iste industrije.

EVA predstavlja veoma koristan alat za kalkulaciju promene vrednosti državnog portfolija. U pitanju je apsolutno merilo za obračunavanje troška kapitala i rizika i kao primer uspešne upotrebe u javnim preduzećima se navodi Novi Zeland[188]gde se očekuje od javnih preduzeća da budu profitabilna i efikasna poput privatnih preduzeća-konkurenata ali pojedina javna preduzeća nemaju uporediva preduzeća u privatnom sektoru. U takvim slučajevima koriste EVA kao veoma koristan alat. Neka preduzeća na Novom Zelandu koriste EVA za interne potrebe a pojedina i javno objavljuju ovaj parametar što veoma podržavaju nadležni ministri. Na Novom Zelandu preovladava stav da bi upotreba ovog merila vrednosti trebalo da doprinese ukupnom povećanju učinka kroz protok vremena.

[185] Martin, J., Petty W. (2001).*Value Based Management: The Corporate Response to the Shareholder Revolution.*Oxford: Oxford University Press.
[186] Mašić, B., Džunić M.,Nešić S.(2014). *Savremena teorija menadžmenta-škole i novi pristupi.*Beograd: Data Status.str
[187] F. Samad, (2008). „EVA As A Performance Measurement For GLC Vs Non-GLC: Evidence In Bursa Ma[illegible]ia.“ Prague*: Journal of Prague Economic Papers, 3*. str 177
[188] OECD (2010*). Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership.* Paris: OECD Publishing.str 64

2.3.6 Menadžment javnih preduzeća u vreme krize 2008. godine

Finansijska kriza koja je zadesila svet u toku 2008. godine dovela je do velike krize na finansijskim tržištima, smanjila je interes investitora što je dovelo do smanjenog obima privatizacija. Sama po sebi, kriza je izazvala debate o ulozi države u ekonomiji što je navelo vlade zemalja da preispitaju ulogu javnih preduzeća u privredi i da se usmere na poboljšanje učinka javnih preduzeća a samim tim i efikasnosti menadžmenta.

Bain's Management Tools & Trends istraživanje iz 2013. godine[189] u kome je učestvovalo 1.208 izvršnih direktora na globalnom nivou pokazalo je da se menadžeri oslanjaju na 25 menadžment alata od kojih navodimo BSC, benchmarking, strateško planiranje, menadžment kvaliteta, CRM i druge, i da je u godinama posle krize glavni prioritet rast prihoda, profita i snižavanje troškova poslovanja. Na četvrtom mestu je zadovoljstvo potrošača, sledi okrenutost inovacijama i povećanje tržišnog učešća, kao najvažniji ciljevi. Anketiranje izvršnih direktora je pokazalo da:

- 81 % veruje da postoje značajne mogućnosti za održive rezultate poslovanja i poboljšanje profitabilnosti;
- 75% veruje da je sposobnost prilagođavanja promenama najznačajniji faktor za ostvarenje konkurentske prednosti;
- 69 % smatra da prioriteti mlađih generacija navode na promene kulture i procesa u preduzeću;
- 69% tvrdi da je usmereno na inovacije;

Studija slučaja: Javno preduzeće Xinxing

Ova studija slučaja[190] pokazuje na koji način se menadžment uspešnog kineskog preduzeća suočio sa promenama koje je donela finansijska kriza:

XinXing Ductive Iron Pipes je veliko javno preduzeće koje je sa preko 17.000 zaposlenih i 26,7 milijardi (RMB) kineskih jena, već bilo lider u privredi i najveći proizvođač u nekoliko kategorija proizvoda u sektoru proizvodnje čelika.

Pre 2008. godine preduzeće Xinxing Pipes je imalo *sistem kontrole upravljanja zasnovan na standardnim troškovima.* Proizvodni sektor i njegove divizije (divizije su bile filijale proizvodnog sektora na način da svaka divizija odgovara jednom segmentu u procesu proizvodnje) su bili troškovni centri, dok je kompanija kao celina bila usmerena na profit. Na početku svake godine, kompanija bi utvrdila standardne troškove za proizvodni sektor i njegove divizije. Onda bi menadžment analizirao razliku između normiranih troškova i stvarnih troškova u svrhu kontrole i evaluacije učinka menadžmenta. Stvarni trošak je normiran po sledećoj formuli:

[189] Rigby, D., Bilodeau, B. (2013). *Management Tools & Trends 2013.* Boston:Bain&Company.str. 2-15
[190] Ning,J., McFarlan, W., Xiaohui L. (2011). "*Xinxing Ductile Iron Pipes: Transforming the Management Control System in Time of Crisis*"Harward Business Review, Case: TU:0023 Date:12/30/2011

$$\text{Standardni trošak po jedinici proizvoda} = \frac{\text{standardni utrošak resursa po jedinici proizvoda}}{X} \text{ standardna cena po jedinici utrošenih resursa}$$

$$\text{Standardni trošak} = \frac{\text{ostvareni obim proizvodnje}}{X} \text{ standardni trošak po jedinici proizvoda}$$

U avgustu 2008. godine zbog globalne finansijske krize, stopa ekonomskog rasta na globalnom nivou naglo je opala. Kao rezultat ovog usporavanja resursi, proizvodi i tržište logistike našli su se pod udarom cenovnih šokova a drastičan pad su iskusile i cene krajnjih korisnika. Veliki broj problema se ogledao u sledećem:

1) spor i neefikasan odgovor na promene na tržištu;
2) odstupanje (iskrivljenost) podsticaja između proizvodnih divizija i centrale (sedišta) kompanije;
3) nedostatak komunikacije između različitih sektora (funkcija).

Period posle 2008. godine

Menadžment preduzeća Xinxing Pipes počeo je da traži način da unapredi sistem kontrole upravljanja. Reforme su se zasnivale na dve ključne ideje:

1. pažljivo motriti tržište, povećati komunikaciju između sektora, preduzimati koordinisane akcije i brzo odgovarati na ekstremne promene na tržištu;
2. transformisati proizvodne divizije - model baziran na troškovima pretvoriti u model baziran na profitu;

Ove dve ideje su izrodile nastajanje sledećih modela "Proizvodnja, nabavka, prodaja-brzo povezivanje"(u daljem tekstu „brzo povezivanje“) i "simulirana pravna lica" (u daljem tekstu „dualni mehanizam“).

Simultana primena dualnog mehanizma stvorila je koordinisan efekat koji povezuje interno upravljanje u kompaniji i planiranje sa eksternim tržišnim obrascima.

Brzo povezivanje se odnosi na ponudu i tražnju na eksternom tržištu i usmerava je na interna „pravna lica“ kako bi bolje iskoristili šanse koje im tržište pruža i povećali efikasnost kompanije. Simulirana pravna lica su olakšala implementaciju „brzog povezivanja“ i pomogla da se zadovolje potrebe eksternog tržišta, dovodeći do smanjenih troškova i uvećanog profita.

Brzo povezivanje uključuje sledeće komponente:

1. formirati rukovodeći tim „brzog povezivanja“ na više nivoa (multi- level);

Prodajni sektor, proizvodni sektor, sektor nabavke i sektor transporta zajedno formiraju multi-level tim brzog povezivanja. Ovaj tim omogućava brzo povezivanje horizontalno, između geografskih područja, i vertikalno, između (funkcija) sektora.

2. ustanoviti sistem povezivanja informacija;

Pravovremeno prikupljanje promena u cenama sirovina i bruto profitu obezbeđuje informacionu podršku za donošenje strateških odluka od strane rukovodećeg tima.

3. horizontalno i vertikalno povezivanje;

Horizontalno povezivanje koristi prednost Xinxing Pipes proizvodnih linija u različitim regionima i koordinira alokaciju proizvodnje između različitih fabrika u cilju maksimizacije efikasnosti. Te fabrike su povezane u organsku celinu gde svaki deo koristi svoje komparativne prednosti (područje gde je najbolji).

Vertikalno povezivanje uključuje koordinisani odgovor iz proizvodnje, nabavke, prodaje i odeljenja logistike. Svaki od funkcionalnih sektora preduzima adekvatne radnje kao odgovor na podatke iz informacionog sistema.

Prodajni sektor koristi izlazne podatke iz zajedničkog informacionog sistema kako bi identifikovao buduće trendove na tržištu i odabrao optimalni miks ugovora i projekata za kompaniju kao celinu. On obezbeđuje instrukcije i o količinama gotovih proizvoda i o specifikacijama proizvoda kako bi se favorizovali proizvodi sa visokim profitom.

Proizvodni sektor teži da minimizira trošak koristeći jeftine sirovine (pritom održavajući standarde kvaliteta). On koristi najsvežije tržišne cene dobijene iz sektora nabavke kako bi dao prioritet korišćenju sirovina sa najnižom tržišnom cenom ispred korišćenja sirovina sa najnižim troškom zaliha.

Faze Operacionalizacije

1. utvrditi ciljne troškove i profit za proizvodni sektor;
2. utvrditi ciljne profite za proizvodne divizije; i
3. utvrditi ciljne troškove koji se mogu kontrolisati za proizvodne divizije.

Sistem evaluacije performansi je integralni deo sistema kontrole upravljanja. performansi je postavljen. Mehanizam dnevne evaluacije performansi je postavljen. Pod ovim sistemom i učinak divizija i individualni rezultat se procenjuju svakoga dana. Rezultati evaluacije su direktno povezani sa dnevnom naknadom koja se automatski računa putem internog softvera. Ova procedura je ilustrovana u nastavku:

Evaluacija dnevnog učinka i procedure kompenzacije

Korak 1: utvrditi indikatore performansi i ciljeve za svaku proizvodnu diviziju;
Korak 2: utvrditi prateću kompenzacionu šemu;
Korak 3: izračunati ukupni dnevni prihod za svaku tu diviziju baziran na stvarnim performansama;
Korak 4: prilagoditi prihod divizije baziran na kvalitetu proizvoda, oštećenju opreme, bezbednosti i drugim faktorima;
Korak 5: izračunati pojedinačni prihod množenjem prihoda divizija i koeficijenta koji reflektuje značaj i stepen težine zaduženja koje je propisano za njegovu/njenu poziciju;
Korak 6: prilagoditi pojedinačni prihod baziran na kvalitetu proizvoda, oštećenju opreme, bezbednosti i drugih faktorima.

Poboljšanja u organizacionom toku i procesuiranju informacija

U cilju olakšanja implementacije novog sistema kontrole upravljanja u preduzeću Xinxing Pipes je odlučeno da se unapredi organizaciona povezanost i obrada informacija. Novi sistem je zahtevao da različiti funkcionalni sektori tesno sarađuju i postavio je visoke zahteve za uspostavljanje efikasne organizacione strukture i strukturiranih procesa rada. Bio je potreban visoko efikasan i funkcionalan sistem upravljanja informacijama.
Optimizacija organizacione strukture i procesa rada

Nova organizaciona struktura je zahtevala da sektor nabavke poveća interakciju sa različitim proizvodnim divizijama.

Unapređenje informacionog sistema

Ustanovljen je sistem dnevnog profita i obračuna troškova za svaku proizvodnu diviziju, kao i sistem analize troškova.

Na kraju, Xinxing Pipes je formirao bazu podataka o metalurgiji.

Benchmarking

XinXing Pipes je proširio obim repera težeći da *benchmarking* postane standardna praksa u kompaniji:

1. upoređivanje sa sličnim proizvodnim sektorima i proizvodnim divizijama. Sektori i divizije sa najnižim troškovima i najvišim profitom su izdvojeni za proučavanje;
2. upoređivanje svakog industrijskog distrikta sa sličnim kompanijama u regionima u okruženju. Učeći od snage drugih, svaki industrijski distrikt teži da postane najbolji u svom regionu.

Ostvareni rezultati

Novi sistem kontrole je proizveo vidljive rezultate jer su poslovni prihod i profit ostvarili održiv rast u dvocifrenim brojevima. U 2009. godini, od 33 kompanije u industriji čelika čijim se akcijama trguje javno, XinXing Pipes je bila jedna od retkih koja je objavila rast tokom najgoreg dela finansijske krize i obezbedile svojim akcionarima zadovoljavajući prinos. Poslovni prihod u 2009. godini je bio 25,182 milijarde RMB, što je predstavljalo uvećanje od 22,57% u odnosu na prethodnu godinu, uz profit od 1,35 milijarde RMB. U 2010. godini poslovni prihod je skočio na 37,62 milijarde RMB a profit je bio 1,605 milijarde RBM.

Ova studija slučaja je pokazala da je u suočavanju sa krizom ključna upravo sposobnost prilagođavanja promenama i sposobnost menadžmenta da izvrši unapređenje kontrole upravljanja. Prilagođavanje organizacione strukture, postavljanje kvalitativnih i kvantitativnih ciljeva na svim hijerarhijskim nivoima organizacije, uz optimizaciju organizacione strukture i procesa rada, primenu benchmarkinga i monitoring rezultata dovode do značajnog uspeha preduzeća i prevazilaženje krize. Dakle, u vremenu krize najvažnija je uloga menadžmenta i primena odgovarajućih menadžmet alata kao što je BSC, benčmarking, strategijsko planiranje i posedovanje vizije i misije.

U ovom radu smo postavili hipotezu da primena menadžment alata uz poboljšanje korporativnog upravljanja i efikasne kontrole poslovanja dovodi do poboljšanja performansi javnih preduzeća. Napred izneto je u saglasnosti sa navedenom hipotezom. Možemo formirati listu činioca koji mogu obezbediti da menadžent javnih preduzeća funkcioniše efikasno sa odgovornošću, kako pred javnosti, tako i pred vladom od koje se takođe očekuje da ispuni određene uslove:

- treba da postoji model vlasništva i menadžmenta javnih preduzeća koji se razlikuje od zemlje do zemlje, jer menadžment sam po sebi predstavlja ekstenziju vlasničkog modela;
- treba da postoji jasno formulisana vizija i misija preduzeća uz postavljanje jasnih finansijskih i nefinansijskih ciljeva odnosno pažljivo definisanje rezultata i permanentan dijalog o učinku i praćenje performansi; značaj vizije se posebno ogleda u definisanju pravca promene u kome se preduzeće kreće, obezbeđivanju okvira za donošenje odluka na nižim nivoima upravljanja i za koordinaciju između različitih grupa i pojedinaca u preduzeću, kao i motivisanju zaposlenih;
- u zemljama u kojima je osnovano državno telo za nadgledanje javnog preduzeća važno je formulisanje ugovora o učinku u kome su postavljeni ciljevi i rokovi za ispunjenje dok odnos vlade i javnih preduzeća treba da bude i partnerski i kontrolni u isto vreme, odnos zajedničke uključenosti u procese i odgovornost za iste; zadatak i cilj ovih preduzeća je da obezbede rastuće finansijske rezultate, poboljšanje efikasnosti i dobit za vlasnike;
- primena oprobanih menadžmet alata poput koncepta balansiranog merenja performansi, strategijskog menadžmenta, vrednosno orjentisanog upravljanja i drugih je veoma važna u menadžmentu javnih preduzeća i dovodi do povećanja performansi;
- BSC je menadžmet pristup je u praksi pokazao rezultate u primeni u javnim preduzećima u svetu i menadžeri ga mogu primeniti prateći definisane postupke i procedure; implementacija BSC pomaže preduzećima da uspostave strategiju koja vodi do efikasnog strategijskog menadžment procesa.
- metodologija strategijskog menadženta kao standard najbolje prakse u izvršavanju strategije se pokazala veoma uspešnom u primeni u mnogim zemljama sveta;
- finansijski i nefinansijski indikatori treba da budu sastavni deo informacionog sistema za zaposlene na svim nivoima organizacione strukture koji moraju razumeti finansijske posledice njihovih odluka, kao i pokretače dugoročnog uspeha;
- u suočavanju sa krizama veoma je važna sposobnost adaptiranju promenama na tržištu, snažna kontrola upravljanja, postavljanje ciljeva i evaluacija istih na svim organizacionim nivoima;
- sistem nagrađivanja koje bi moralo da se ugleda na sistem nagrađivanja u privatnim preduzećima je još jedan važan činilac koji bi se morao uzeti u obzir;

2.4 *Outsourcing* u javnim preduzećima

Pod outsourcingom podrazumevamo „korišćenje eksternih usluga kompanija za realizaciju funkcija koje su se tradicionalno obavljale koristeći interne resurse i predstavlja ugovaranje sa firmama specijalizovanim za pružanje određenih usluga sa osnovnom idejom da matična kompanija sklopi dugoročnu saradnju.“[191]

U XIX i početkom XX veka kompanije su bile vertikalno integrisane i veoma mali broj aktivnosti su poveravale drugim firmama, a specijalizacija, naročito na polju pružanja usluga, dovela je do sklapanja pomenutih ugovora, što je s druge strane dovelo do outsourcinga. Prvi talas outsourcinga vezan je za industrijsku revoluciju - prepuštale su se sledeće usluge: osiguranje, računovodstvene usluge, arhitektura, inženjerstvo i drugo. Kompanije koje su realizovale ove aktivnosti uglavnom su bile locirane u istoj državi ili istom gradu kao i klijenti. (onshore outsourcing). Zatim se pojavio outsourcing u proizvodnji, i to kod proizvoda niže vrednosti (igračke, obuća, nakit, odeća), a kasnije i za proizvode visoke vrednosti (hightech komponente i elektronika). Poslednjih 30 godina došlo je do značajnog razvoja softvera što je uslovilo pojavu “provajdera” u ovoj oblasti održavanje postojećih i razvoja novih softverskih sistema, premeštanje starih aplikacija u nove tehnologije itd. Nakon softverskog outsourcinga, pojavili su se i provajderi koji se bave IT infrastrukturom - postavljanje i održavanje komponenti, bezbednost sajtova, kontrola okruženja, bezbednost sistema, čuvanje podataka itd.[192]

Outsourcing poslovnih procesa (*Business Process Outsourcing*, u daljem tekstu: BPO) je najšira kategorija outsourcinga. Uobičajene aktivnosti ovog oblika outsourcinga su: finansijske i računovodstvene usluge, obrada transakcija, customer ralationship, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje lancima snabdevanja i logistika. BPO predstavlja odluku kompanije o primeni strategije „make or buy“, odnosno o tome da li proizvode ili usluge treba proizvoditi ili kupiti, tj. platiti nekom da ih izvrši. Ako kompanija obavlja svoje logističke aktivnosti sa manjim troškovima nego kada bi ih poverila drugoj specijalizovanoj kompaniji, izvršavanje istih treba da ostane u okviru same kompanije (*insourcing*). Logistički outsourcing predstavlja proces kupovine logističkih usluga od specijalizovanih kompanija, tj. od spoljnih izvora, logističkih provajdera, specijalizovanih kompanija za obavljanje logističkih usluga. In-house logistika, ili *insourcing* logistika označava da kompanija izvršava svoje logističke aktivnosti sama, odnosno „u svojoj kući“ (*in-house*) jer poseduje resurse za obalvljanje logističkih funkcija.[193]

BPO predstavlja globalni fenomen koji je generisao 300 milijardi američkih dolara prihoda u 2012. godini. Brojni su efekti outsourcinga poput transfera investicionog rizika na uslužne provajdere, veće spremnosti za isporuku i fleksibilnost, koncentracije na osnovnu delatnost, optimizacije snabdevanja, poboljšanje likvidnosti, manjih troškovi personala, većeg kvaliteta logistike, smanjenja logističkih troškova itd.[194]

---

[191] McDonald, M. (2010). *Improving Business Processes*. Harvard Business Review Press. Watertown: Harvard Business Publishing. str.88

[192] Oshri, I., Kotlarsky,J, Willcocks L,(2011).*Global Outsourcing and Offshoring*. Basinstoke: Palgrave Macmillan Publishing. str. 192

[193] Duening, T.,Click, R. (2005). *Essentials of Business Process Outsourcing*. Hoboken: John Willey&Sons. Str.33

[194] Lacity, M., Willcocks, L. (2015). *Nine Keys to World-Class Business Process Outsourcing*. London Bloomsbury Publishing. str 17-38

U svetu je izražen trend u američkim i evropskim kompanijama outsourcinga non core delatnosti u zemlje Južne Amerike i Afrike. Veliki broj ovakvih aranžmana je doživeo neuspeh u prvoj godini. Ispostavilo se da je uspostavljanje jakog i efikasnog odnosa između davaoca i pružaoca usluga u ovim poslovima jedan od najvažnijih momenata neophodnih za uspeh ovih ugovora. (outsourcer-outsurcee relationship). "Četiri od pet *Business Process Outsourcing* aranžmana je suočeno sa potrebom ponovnog pregovaranja uključenih strana, u roku od dve godine i 20 % doživi potpuni neuspeh. Istraživanje je dalje pokazalo da 50% ovih aranžmana u celom svetu doživi neuspeh u roku od pet godina." Jedan od najčešće navedenih razloga je kašnjenje u isporukama, a prisutan je niz drugih, poput nekonzistentnosti kvaliteta isporučenih roba i usluga na početku i u toku BPO aranžmana, grešaka, vremenskih i kulturoloških razloga itd. U ovom procesu je veoma važan sam izbor pružaoca usluga, koji mora zadovoljiti neophodne kriterijume, pa tako u Aziji dobavljači u sektoru proizvodnje koji nemaju implementirane standarde ISO 9000 ne mogu biti uzete u obzir.[195]

Ne gubeći iz vida našu glavnu temu, posle kratkog osvrta na sam pojam outsourcinga vraćamo se na javna preduzeća, odnosno angažovanje trećih lica ili organizacija za vršenje usluga koje nisu predmet osnovne delatnosti u ovim preduzećima. U nekim slučajevima, vlade se odlučuju da zadrže javno preduzeće u vlasništvu, ali da outsourcuju neke servise, primera radi, konstrukciju infrastrukture ili menadžment nekih funkcija. Potpisivanje ugovora koji za predmet imaju infrastrukturu i servise, omogućavaju javnim preduzećima da u saradnji sa privatnim sektorom obezbede nivo kvaliteta usluga koji je vlada pred njih postavila kao cilj.

Generalno posmatrano, javna preduzeća angažuju privatna preduzeća u vršenju usluga preko tri osnovna mehanizma, putem servisnih, menadžment i lizing ugovora:[196]

Ugovori o vršenju usluga omogućavaju javnim preduzećima da kupuju servise od privatnog sektora na dugorocnoj bazi. Javna preduzeća su koristila prednosti outsourcinga da modernizuju vladine projekte stanogradnje, razvijaju školstvo, bolnice i zatvore. Potpisivanje ovakvih ugovora je postalo jedan od najvažnijih metoda ulaska privatnog sektora u vodosnabdevanje. U Južnoj Americi, javna preduzeća u Čileu i Gvatemali su ponudila teritorijalne koncesije u velikim gradovima, privatnim firmama da proizvode, prečišćavaju, transportuju i naplaćuju vodu. U obe zemlje su tarife određivane od strane nacionalnih Vlada, koje su zadržale monitoring kvaliteta vode u svojoj nadležnosti. U Peruu, su komunalna javna preduzeća predala privatnom sektoru u ruke mnoge aktivnosti u vezi sa vodosnbdevanjem, kao što je čitanje brojača, kompjuterski servisi, izdavanje računa i naplata.

Javna preduzeća koriste menadžerske ugovore da u saradnji sa privatnim sektorom obezbede efikasniji servis proizvoda i usluga. Potpisivali su ugovore sa stranim kompanijama da privatizuju državne hotele u Africi i Aziji, agro-industriju u Senegalu, Obali Slonovače i Kamerunu, kao i rudarske poslove u Latinskoj americi i Africi. Menadžerski ugovori omogućavaju privatnim kompanijama da preuzmu odgovornost za poslovanje i upravljanje javnim dobrima za tačno određen period vremena sa autonomijom za donošenje operativnih menadžerskih odluka.

127

[195] Mangan, J., Laiwani, C.,Butcher, T. (2008). *Global Logistics and Supply Chain Management.* Hoboken: John Wiley&Sons str.28

[196] Cullen, K., Lacity, M., Willcocks, L. (2014). *Outsourcing- All You Need To Know.* New York: White Plume Publishing. str 38

Lizing ugovori se jednako koriste za javne servise i komercijalno poslovanje. U Latinskoj Americi i Africi, preduzeća u državnom vlasništvu su potpisivala dugoročne lizing ugovore sa privatnim kompanijama. Državna železnica Tajlanda je uspešno eksperimentisala sa ovim projektima, u periodu od 1980 do 1990. godine, tako što je potpisivala lizing ugovore sa privatnim kompanijama za vršenje tri "*intercity*" rute koje su prethodno imale velike gubitke. Privatne kompanije su iznajmile vagone i železničke linije od državne železnice i plaćale im proviziju petnaestodnevno. Pokrile su troškove održavanja i čišćenja a državne železnice su obezbedile korišćenje stanica i personala, kao i mašinovođa i čuvara. [197]

Sve tri vrste ugovora koje smo naveli, omogućavaju vladi da zadrže vlasništvo i kontrolu nad infrastrukturom, ali i da imaju konkretne koristi od poslovanja sa privatnim sektorom putem deljenja prihoda od lizinga, menadžerskih ugovora i koncesija usluga.

Pod određenim uslovima ousourcing usluga može uticati na povećanje efikasnosti, obezbeđenje od monopolističkiog ponašanja, obezbeđivanje znanja i razumevanja politike usluga.

Rezultati istraživanja Cranfield School of Management United Kingdom (2001)

Po rezultatima ovog istraživanja koje je pokrilo najbolju praksu outsoucinga u Velikoj Britaniji, SAD i Evropi, mišljenje menadžera javnih preduzeća je da je outsourcing malo doprineo rezulatatima, a zajednički imenitelj ovakvih stavova je mišljenje da su za razliku od privatnog sektora gde su pokretači razvoja profitni i strategijski ciljevi, kod javnog sektora je u pitanju najčešće politička pozadina, bez previše komercijalnog smisla, a odluke o primeni outsourcinaga su iz ruku menadžera javnih preduzeća završile u rukama političara.

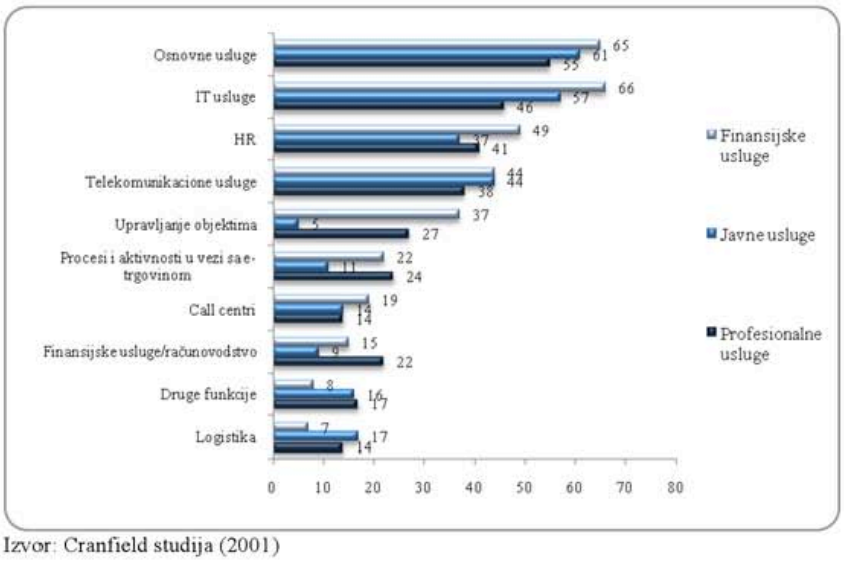
U periodu posle Drugog svetskog rata je došlo do snažne primene filozofije Vrednost za Novac koja je dovela do revolucionarnih promena u menadžmentu javnih servisa, prvo u razvijenim zemljama, a iza toga u zemljama u razvoju. Suočene sa izazovima integracija u svetskoj ekonomiji, evoluciji transnacionalnig tržišta i potrebi preduzeća da se uključe u globalne procese, Vlade su bile primorane da njihova preduzeća budu tržišno orjentisana.

U cilju istraživanja uticaja outsourcing restrukturiranja na javne servise, odn. prepuštanja perifernih aktivnosti privatnom sektoru, Cranfield studija je proučavala način na koji outsourcing utiče na strukturu i upravljanje javnim preduzećima, kao i na kvalitet pruženih usluga. Ispitivano je koji su servisi outsourcovani, iz kojih razloga kao i priroda ugovornih odnosa između involviranih strana. Kao ključna motivacija u ovom procesu se pokazala istovremena potreba za smanjivanjem troškova i poboljšanjem performansi u javnom sektoru.

Cranfield studija je bazirana na 692 intervjua i upitnika, na koje su odgovarali top menadžeri javnih i privatnih preduzeća u SAD,UK i Evropi.

[197] Brown, D.,Wilson, S.(2005).*The Black Book of Outsourcing*. Hoboken: John Wiley&Sons. str 88.

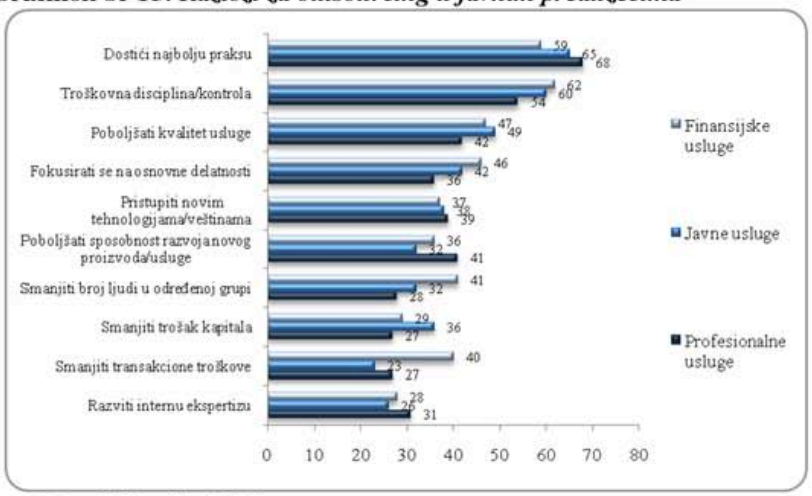
Grafikon br 14: ***Funkcije, aktivnosti i outsourcing procesi***



Izvor: Cranfield studija (2001)

Na Grafikonu br. 15 se jasno vidi koje vrste usluga se najčešće outsourcuju, pa prednjače osnovne usluge i IT usluge, prate ih HR, telekomunikacione i dr.

Grafikon br 15: ***Razlozi za outsourcing u javnim preduzećima***



Izvor: Cranfield studija (2001)

Istraživanje je dalje identifikovalo glavne razloge za outsourcing (Grafikon br. 16), pa su tako identifikovna četiri glavna razloga poput postizanja najbolje prakse, poboljšanja discipline menadžera u smislu kontrole troškova, poboljšanja kvaliteta servisa i fokusiranja menadžera na glavne aktivnosti. U poređenju sa profesionalnim i finansijskim uslugama, javni sektor obraća mnogo više pažnje na pomenute četri komponente.

Istraživanje je identifikovalo četiri glavne veštine koje treba da poseduju menadžeri za uspešno sprovođenje outsourcing ugovora:

1. integrisanje različitih načina rada u javnog preduzeću i preduzeću dobavljača;
2. pripremanje organizacije za *outsourcing;*
3. ispunjavanje obaveza iz ugovora;
4. motivisanje zaposlenih za outsourcing izazove

Sve vrste outsourcing ugovora imaju snažan kapacitet da omoguće vladama da zadrže vlasništvo i kontrolu nad infrastrukturom, ali i da imaju konkretne koristi od poslovanja sa privatnim sektorom putem deljenja prihoda od lizinga, menadžerskih ugovora i koncesija usluga. Ousourcing usluga može veoma značajno uticati na povećanje efikasnosti javnih preduzeća, obezbeđenje od monopolističkiog ponašanja, obezbeđivanje znanja, kvalitetnijeg servisa, razumevanje politike usluga, transfera investicionog rizika na uslužne provajdere, veće spremnosti za isporuku i fleksibilnost, koncentracije na osnovnu delatnost, optimizacije snabdevanja, poboljšanje likvidnosti, manjih troškova personala, većeg kvaliteta logistike i smanjenja logističkih troškova.

2.5 Javno-privatna partnerstva

Javno-privatno partnerstvo predstavlja opšti termin koji označava ugovorni odnos između privatnog sektora i državnih institucija često sa ciljem da se uvedu resursi privatnog sektora i njihova ekspertiza kako bi se pomoglo u obezbeđivanju i pružanju imovine i usluga. Termin javno-privatno partnerstvo se koristi da se opiše široki opseg radnih aranžmana od labavih, neformalnih i strateških partnerstava sa ugovorima za kreiranje, izgradnju, finansiranje i rukovanje, pa sve do formalnih joint venture kompanija.[198]

Ključni elementi svakog javno-privatnog partnerstva su:

- dugoročni ugovorni odnosi (ugovori se potpisuju na period važnosti od 10 do 30 godina);
- vlasništvo ostaje u rukama države sa veoma retkim izuzecima;
- povraćaj troškova investitora se postiže plaćanjem od strane korisnika ili vlade ili hibridnim modelom koji uključuje i jedno i drugo;
- operater privatnog sektora ima pravo da pruža usluge za vreme trajanja ugovora (to je njegova jedina imovina-pravo na naplatu od korisnika ili vlade); i
- po isteku ugovora, usluge i imovina se transferišu vladi bez kompenzacije.

U kontekstu ugovaranja dugoročnih odnosa javno-privatna partnerstva uključuju sledeće:[199]

1. *Ugovore o pružanju usluga:* privatni sektor pruža neku uslugu, kao što je održavanje puteva ili transport uz ugovorom definisanu naknadu;
2. *Ugovore o upravljanju*: privatni sektor upravlja javnim dobrima ali nije njihov vlasnik;
3. *Koncesije*: privatni sektor modernizuje javna dobra kako bi isporučio određeni output;

126

[198] Hodge, G., Greve, C. (2007). „Public-Private Partnerships: An International Review." *Public Administration Review.* 67 (3)Hoboken: Willey-Blackwell. str 545-558

[199] Morley, M. (2015).*The Public Private Partnership Handbook.* London: Kogan Page Limited. str 11-20

4. *Aranžmani "izgradi-poseduj-iznajmi" ili "izgradi-razradi-prenesi"*: privatni sektor izgradi neko novo dobro kao na primer: generator električne energije koji se onda iznajmljuje privatnom sektoru u povratni najam ili se njegov proizvod (električna energija) prodaje na tržištu;

Javno privatna partnerstva su se pokazala od ključne važnosti kao komponenta infrastrukturne strategije jedne zemlje i ona mogu uspešno dopuniti ili sasvim zameniti tradicionalne javne radove. Koristi od ovih partnerstava mogu biti višestruke i ogledaju se u smanjenju fiskalnog pritiska na državni budžet, pružanju delimičnog finansiranja infrastrukturnih programa u kontekstu uskog fiskalnog prostora, donošenju značajnog znanja (know-how) u radu i tehnologiji, smanjenju jediničnih troškova, rešavanju (povezivanjem izgradnje i održavanja) sadašnjih problema rehabilitacije i održavanja. Krajnji rezultat ovih programa je ubrzavanje infrastrukturnih ulaganja i na taj način smanjenje infrastrukturnih nedostataka, povećanje pokrivenosti i proširenje mreže, kao i povećanje produktivnosti i proizvodnih mogućnosti.

Ako su dobro osmišljena, javno-privatna partnerstva mogu da pruže značajne koristi koje se ogledaju u efikasnosti i finansijskoj dobrobiti. Ova partnerstva mogu sa svoje strane da ubrzaju program ulaganja i nivo kvaliteta usluga, neophodna je transparentost kao i transfer rizika kao veoma značajan element, ali u isto vreme zahtevaju pažljivo razmišljanje i planiranje fokusirano na razvoj kapaciteta, procedura, institucija, znanja, nadzora i korišćenja najbolje prakse kreiranja transakcija. Javno privatna partnerstva mogu biti podesnija za privlačenje privatnih investicija nego potpuna privatizacija. Obimno su korišćena širom sveta kako bi se poboljšao kvalitet i pokrivenost infrastrukturnih usluga. Stvaraju snažne podsticaje učinka i omogućavaju da javni i privatni sektor dele rizike tokom vremena. Ponekad ona ohrabruju značajne privatne investicije u ključnu infrastrukturu.

Studija Azijske Razvojne Banke[200] koja imala za predmet analizu privatizacije i javno-privatnih partnerstava na rezultate javnih preduzeća ostrvskih zemalja Pacifika, je pokazala da je većina zemalja imala pozitivno iskustvo sa javno-privatnim partnerstvima. Fidži, Papua Nova Gvineja, Solomonova ostrva i Tonga su angažovale po ugovoru privatne operatere za subvencionisane usluge trajekta. Fidži poseduje ugovore o javno-privatnom partnerstvu za proizvodnju električne energije i ugovorio je upravljanje lukama sa privatnim preduzećima, a KaboVerde razvija operativne koncesije za svojih sedam luka. Javno privatna partnerstva za aerodrome, energiju i pružanje socijalnih usluga su takođe planirana. Na Mauricijusu je vlada razvila okvir za javno privatna partnerstva koji je osnažen u očekivanju javno-privatnih partnerstava u putnoj infrastrukturi i obnovljivim izvorima energije tokom 2014. godine. Papua Nova Gvineja je razvila politiku javno privatnih partnerstava i ugovore za snabdevanje vodom, proizvodnju struje i transportne usluge. Samoa je uspešno ugovorila usluge održavanja puteva, koji su doveli do povećanja produktivnosti od 400%, i podigla postrojenje za tretman otpadnih voda na bazi Izgradi-razradi-prenesi.

U pomenutoj studiji se zaključuje da "javno privatna partnerstva mogu generisati značajne koristi a da se radi o jednostavnim ugovorima koji nisu skupi. Države treba da nastave da ispituju mogućnosti javno privatnih partnerstava u portfoliu javnih preduzeća tako da se vredni projekti javno privatnih partnerstava mogu implementirati i identifikovati nove

[200] Asian Development Bank. (2014). *Finding Balance 2014 : Benchmarking Performance in State-Owned Enterprises in Island Countries.* Mandaluyong City, Philipines: Asian Development Bank. str.26-36.

mogućnosti. Za uspeh javno privatnih partnerstava ili zajedničkih ulaganja sa javnim preduzećima presudni su jasni sporazumi sa državom, potpuna transparentnost i izbegavanje bliskog kontakta sa državom - u skladu sa komercijalnim mandatima javnih preduzeća."

Efekti primene ovih partnerstava su uglavnom pozitivni, jer značajno doprinose povećanju finansijskih sredstava u realizaciji projekata, povećanju pokrivenosti tržišta, podizanju nivoa kvaliteta proizvoda ili usluga i na kraju efikasnosti. Naravno da ih ne možemo uvek opisati kao idilične odnose između javnog i privatnog sektora, kako bi se na prvi pogled moglo učiniti. Javili su se i neki problemi, u velikoj meri uzrokovani lošim projektima u nekim slučajevima i problemima u implementaciji što je mahom rešivo sa znanjem i iskustvom koje se danas poseduje u toj oblasti. [201]

J. Luis Guasch, Šef ekspertske grupe Svetske banke za javno-privatna partnerstva i profesor na univerzitetu u Kaliforniji je učešće privatnog sektora u ovim projektima vezao za sledeće pokazatelje:[202]

- porast broja stambenih priključaka za vodosnabdevanje za 12%;
- porast broja stambenih priključaka po radniku za vodosnabdevanje za 54% i povećanja za preduzeća za elektro-distribuciju od 29%;
- porast stambene pokrivenosti kanalizacionom mrežom od 19% ;
- 18% povećanja vode prodate po radniku i 32% povećanja električne energije po radniku;
- porast naplate računa za struju od 45%;
- smanjenje od 11% u raspodeli gubitaka za električnu energiju i povećanje broja sati dnevnog vodosnabdevanja za 41%.[203]

Sektori u kojima se projekti javno-privatnog partnerstva tradicionalno koriste su: saobraćaj (putevi, luke, aerodromi, železnice, mostovi), infrastrukturne delatnosti, vodosnabdevanje i kanalizacija, sakupljanje i odlaganje čvrstog otpada, gradski saobraćaj (autobusi i metroi, prigradska laka železnica), gradski putevi, logistički terminali, u školama i bolnicama.

Uspešna javno-privatna partnerstva karakteriše sveobuhvatno planiranje aktivnosti u ovom procesu, formulisanje jasnih ugovornih pravila, po mogućstvu ne pojavljivanje nepredviđenih troškova, sprovođenje procesa nabavki na transparentan i konkurentan način, kao i kontrola sprovođenja ugovora.

Krajnji ciljevi ovih projekata su:

1. unapređenje učinka sektora u kome se primenjuju i postizanje kvaliteta usluga ;
2. povećanje pokrivenosti procenta populacije koja ima pristup mreži usluga; i
3. ostvarivanje pozitivnih finansijskh rezultata za učesnike u procesu.

171

[201] Osborne, S. (2007). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective.* Abingdon: Routledge.str. 9 170

[202] Estache, B. Guasch, J. Iimi, A. (2008). Multidimensionality and Renegotiation : Evidence from transport-sector public-private-partnership transactions in Latin America. *Policy Research Working Paper WPS 4665.* Washington, DC: World Bank.

[203] Forum: PPP i sektor infrastrukture. Beograd, Srbija 20. februar 2010.

Iskustva u primeni javno privatnih partnerstava širom sveta

Među najuspešnijima u realizaciji javno-privatnih partnerstava našle su se Velika Britanija, Portugal, Južna Afrika, Australija i Čile, sve zemlje sa jakim institucijama javnog sektora. U zemljama Evrope i Centralne Azije (ECA) možemo naći primere kako uspešnih tako i neuspešnih projekata javno privatnih partnerstava. Uspeh ovih projekata, kao što smo već rekli, je rezultanta dobro planirane interakcije između javnog i privatnog sektora u svim fazama razvoja i implementacije projekta, uključujući najvažniji element, a to je razumna podela rizika. Većina projekata u ovom regionu je na kraju došla do zatvaranja finansijske konstrukcije, iako je prosečno vreme potrebno za to bilo 4,5 godina. Pored toga, prvobitna ambicija nekih projekata morala se smanjiti da bi se osigurala finansijska konstrukcija, smanjenjem obima projekta ili smanjenjem rizika koji snosi privatni sektor.Kao i u drugim regionima širom sveta, neke zemlje su privukle više investicija privatnog sektora u poređenju sa drugima. Iako obim ekonomije igra važnu ulogu, zemlje (kao što su Mađarska, Hrvatska i Poljska) koje su ranije započele, naučile su iz svojih iskustava i unapredile su institucionalni okvir, po pitanju relevantnih zakona i institucionalnih kapaciteta i uspele su da privuku više investicija tokom dužeg vremenskog perioda. Ipak, tokom poslednjih godina, nekoliko zemalja, kao što je Albanija, Bugarska i Slovačka, zaključile su svoje prve transakcije ovog tipa u oblasti saobraćaja.[204]

Razlozi za kašnjenje projekata ili njihovo otkazivanje mogu da budu bilo gde u projektnom ciklusu - od odabira projekta, kreiranja i nabavke pa sve do supervizije i monitoringa. Analiza je pokazala da je neuspešnim projektima obično nedostajala čvrsta i nezavisna studija izvodljivosti, sa ocenom strateškog sektora. Problem je u nekim slučajevima ležao u nedovoljno razvijenom pravosudnom ili regulatornom okviru, koji ne može da garantuje neophodnu pravnu zaštitu jednoj kompleksnoj transakciji kao što je javno-privatno partnerstvo. U drugim slučajevima je, primera radi, projekte podrivala strana prihoda zato što se pojavio deficit između spremnosti korisnika da plate i komercijalno održivog iznosa putarine. Nespremnost korisnika da plate putarinu zajedno sa slabom podelom rizika potražnje i percepcijom netransparentnog procesa nabavke, često doprinosi odbijanju predloženih partnerstava javnog i privatnog sektora od strane javnosti.

Treba naglasiti da je prilikom planiranja i implementacije ovih projekata veoma važno biti umeren i realan jer je nekoliko velikih i kompleksnih projekata u regionu moralo da bude smanjeno zbog velike ambicioznosti za dati kontekst i tržište. Veličina i kompleksnost projekata utiču na povećanje projektnog rizika i otežavanje privlačenje privatnih investicija, a uz to slab institucionalni okvir, politička nestabilnost i ograničeni resursi javnog sektora, čak i sa pozitivnim iskustvima po pitanju kreiranja i implementacije javno-privatnih partnerstava, uvek će izazvati veću zabrinutost potencijalnih finansijera i povećati troškove projekta, čak i kada sredstva mogu da budu obezbeđena. Na primer, kada je reč o velikim projektima koji se odnose na autoputeve, fazni pristup izgradnji može da umanji neke od pomenutih problema i rizika koje obimni projekat sa sobom nosi.

42

[204] Bult-Spiering, M., Dewulf, G.(2007). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Hoboken: Wiley-Blackwell. str. 16-46

Opšte gledano, treba dati prioritet projektima sa visokim ekonomskim i finansijskim povraćajem, a nivo finansiranja od strane vlade treba da bude podržan detaljnim finansijskim analizama.

U literaturi[205] se često može naići na stav da je neophodno fokusirati se na „*value for money*" u ovim projektima. U teoriji, pravilo za određivanje prioriteta javno-privatnih partnerstava treba da bude stvaranje dodatne vrednosti: ako bi implementacija projekta bila efikasnija primenom ovog modela u odnosu na tradicionalno ulaganje javnog sektora, onda se na takav korak treba i odlučiti. U ovom kontekstu postoji nekoliko faktora: (i) transfer optimalnog rizika na privatni sektor; (ii) pažljiva procena usluga koje treba da se isporuče postižući sveobuhvatno upravljanje dobrima i upravljanje holističkim rizikom (koji se obično ne vezuje za javne nabavke); (iii) fleksibilnost koja se pruža privatnom sektoru za inovacije i efikasnost; (iv) konkurentna i transparentna nabavka; i (v) raspoloživost adekvatnih kapaciteta u javnom i privatnom sektoru. Na žalost, u praksi, fokus u zemljama Evrope i Centralne Azije se stavlja previše često na maksimiziranje investicija privatnog sektora, dok se kalkulacije koje se odnose na vrednost za novac obično ili zaboravljaju ili je jasno da su sekundarne.

Adekvatna *raspodela rizika* između javnog i privatnog sektora može povećati dobijenu vrednost u odnosu na iznos uloženih sredstava ovih projekta i na kraju može smanjiti finansijski doprinos vlade ili tarife koje treba da plaćaju korisnici. Ipak, transfer maksimalnog rizika na privatni sektor, koji se dešavao u ranijim JPP projektima u regionu, generalno nije funkcionisao, prevazilazeći ukupan iznos projektnih troškova i rizik neuspeha projekta. Neki rizici, kao što su oni koji se odnose na kašnjenje u izgradnji, prekoračenje troškova i operativni neuspeh mogu obično da budu prebačeni na privatni sektor, kao što je već bilo slučajeva, dok inflatorni i valutni rizik obično preuzima i prihvata javni sektor.

Raspodela rizika potražnje predstavlja još jedan značajan problem na koji treba obratiti pažnju. Rizik koji se odnosi na potražnju je jedan od najkontroverznijih rizika u saobraćajnim projektima. On se odnosi na nesigurnost projektnih prihoda uzrokovanih nemogućnošću da se predvidi buduća potražnja. U zemljama Evrope i Centralne Azije, posebno u ranim projektima, rizik potražnje se ponekad nametao privatnom sektoru u potpunosti, dok je s druge strane međunarodna praksa pokazala da je često bolje da se rizik potražnje podeli između privatnog i javnog sektora. Za očekivati je da prenošenje kompletne odgovornosti za rizik potražnje na privatni sektor ne predstavlja najbolju vrednost za novac i često dovodi do neuspeha projekta. Rizik potražnje treba da bude na privatnom sektoru samo u slučaju ako privatni sektor kontroliše ili ima značajan uticaj na potražnju.

Povraćaj uloženog kapitala određuje privlačnost projekta za privatni sektor i uvek se usklađuje za određenim profilom rizika projekta. Očekuje se da rizičniji poduhvati donesu i veći povraćaj koji će kompenzovati operativne, komercijalne, finansijske, pravne ili političke nesigurnosti u projektu. Potencijalni koncesionari i njihovi poverioci takođe očekuju dovoljno visoku DSCR stopu[206] koja će ublažiti otplatu duga.

[205] Grout P. (2005). Value-for-money measurement in public-private partnerships. *European Investment Bank Paper* br. 7/2005. Luxembourg: European Investement Bank.

[206] DSCR predstavlja odnos novčanog toka dostupnog dužniku za servisiranje duga u određenom periodu (obično šest meseci ili godinu dana) prema otplatama kamate i glavnice na zajam u istom periodu.

U ovom procesu je od velike važnosti organizacija *otvorenog i konkurentnog procesa nabavke*. Nabavke u regionu Evrope i Centralne Azije često je karakterisala ograničena i ponekad ne-transparentna konkurencija koja za rezultat daje manju vrednost za novac, ponovno pregovoranje, pa čak i neuspeh projekta. Ilustrativan je primer slučajeva u Latinskoj Americi.[207] (Tabela br. 7). Primeri projekata gde nije bilo konkurentnog nadmetanja i koji su se naknadno suočili sa problemima tokom pregovora ili nakon zatvaranja finansijske konstrukcije obuhvata autoputeve u Bugarskoj, Srbiji i Hrvatskoj. Nedostatak konkurentnog nadmetanja dao je za rezultat duže pregovore nego što bi to bilo očekivano, kao što je bio slučaj u Poljskoj, što povećava nesigurnost potencijalnih investitora.

Tabela br 7: ***Učestalost ponovnog pregovaranja u Latinskoj Americi u periodu od 1988-2008. godine***

	Ponovno pregovaranje o koncesijama	Prosečno vreme trajanja ponovnih pregovora
Svi sektori	**61%**	**1,8 godina**
Energetika	25 %	**2,1 godine**
Transport	73%	**2,9 godine**
Vodni sektor	87%	**1,3 godine**

Izvor: Estache, A., Guasch, J., Iimi, A., Trujillo, L.(2008). Multidimensionality and renegotiation : evidence from transport-sector public-private-partnership transactions in Latin America. *Policy Research Working Paper WPS 4665*. Washington, DC: World Bank.

Studija Svetske Banke iz 2011. godine je bila podrška vladama u dizajniranju strategija i projekata održivog javno-privatnog partnerstva kontekstu okolnosti uzrokovanih globalnom finansijskom krizom 2008. godine. Studija analizira uticaj i implikacije krize na JPP u infrastrukturnim projekatima širom Evrope i Centralne Azije (ECA). Studija se oslanja na lekcije iz Brazila, Indije, Španije i Velike Britanije i preporučuje različite sektorske strategije za razvoj JPP. Istraživanje je pokazalo je da posle krize 2008. godine došlo do novih okolnosti: [208]

- smanjeno je interesovanje privatnih investitora za nove JPP projekte i radije se opredeljuju za projekte sa manjim rizikom, tako da su u prednosti zemlje sa razvijenim institucionalnim i regulatornim okvirom;
- složeniji je proces pregovora, tako da je potrebno mnogo više vremena do finansijskog zaključenja transakcije;
- privatni investitori očekuju veću podršku i garancije vlade;

Pomenuta studija je iznedrila sledeće preporuke:

1. finansiranje održivih infrastrukturnih projekata treba da bude mešavina privatnih i javnih izvora;
2. neophodna je izgradnja regulatornog i institucionalnog okvira za upravljanje JPP;
3. vlade treba da osmisle mehanizme podrške ovim projektima kao i da budu spremne za davanje garancija i finansijske podrške;

[207] Estache, A., Guasch, J., Iimi, A., Trujillo, L.(2008). Multidimensionality and Renegotiation: Evidence from transport-sector public-private-partnership transactions in Latin America. *Policy Research Working Paper WPS 4665*. Washington, DC: World Bank. str.18

[208] Cuttaree, V., Mandri-Perrott, C.(2011). *Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia : Designing Crisis-Resilient Strategies and Bankable Projects*.Washington D.C.: World Bank.str.11-20

4. treba sistematski pristupiti implemetaciji ovih projekata u smislu dizajniranja projekata, alokacije rizika, upravljanjai politike nabavke.

Zemlje kao što je Mađarska, Poljska, Hrvatska, Bugarska i Češka pioniri su u primeni ovog pristupa u regionu Evrope i Centralne Azije i već su akumulirale značajnu količinu iskustva u interakciji sa privatnim sektorom. I dok one s jedne strane imaju solidan institucionalni okvir za ovaj vid partnerstava i relativno razvijeni privatni sektor, najprepoznatljiviji faktor koji ih razlikuje od drugih zemalja je politička volja. Tokom ranog perioda post-komunističke tranzicije, ove zemlje su imale hrabrosti da angažuju privatni sektor u infrastrukturnim projektima i to opredeljenje se zadržao sve do danas. Da bi ostvarile veću efikasnost ovih projekata ove zemlje moraju da učine proces nadmetanja konkurentnijim i da posvete pažnju raspodeli rizika. Javno-privatna partnerstvo ne bi trebalo primenjivati po svaku cenu jer ono daje dodatnu vrednost samo ako su projekti struktuirani tako da maksimiziraju efikasnost privatnog sektora i raspodele rizik na osnovu toga ko njime najbolje upravlja.

Zemlje sa ograničenim iskustvom u ovoj oblasti bi trebalo da počnu definisanje strategije za potrebne reforme i politike potrebne za javno-privatna partnerstva i da razmotre mogućnost korišćenja instrumenata za ublažavanj 24 zika. U regionu Evrope i Centralne Azije, zemlje bivše Jugoslavije, kao što su Bosna i Hercegovina, Kosovo, BJR Makedonija, Crna Gora, Srbija i Slovenija bi prvo trebalo da razviju procenu na visokom nivou o potencijalima za ovu vrstu partnerstva u zemlji. Nakon usvajanja strategije, sledeći koraci bi bili reformisanje vladinih institucija i praksi kako bi se prilagodile učešću privatnog sektora u infrastrukturnim projektima. Tehnička pomoć stručnjaka za javno-privatna partnerstva ili međunarodnih finansijskih institucija može biti od pomoći u pokretanju strategije. Konačno, na ove zemlje se i dalje može gledati kao na rizično okruženje za privatno ulaganje, tako da korišćenje instrumenata ublažavanja rizika može da pomogne da se umanji percepcija rizika i da se olakša ulaganje privatnog sektora.

Možemo da zaključimo da bi javno-privatna partnerstva mogla imati pozitivan uticaj na učinak javnih preduzeća i da bi mogla generisati značajne koristi. Vlade treba da razmotre mogućnosti javno privatnih partnerstava u portfoliu javnih preduzeća tako da se vredni projekti javno privatnih partnerstava mogu implementirati uz primenu jasnih sporazuma sa privatnim investitorima i uz transparentnost procesa.

2.6 Privatizacija javnih preduzeća

Svrha privatizacije je da se postigne transfer imovine iz ruku države u ruke privatnog sektora. Pod pretpostavkom da su sredstva korišćena neefikasno od strane javnih preduzeća, privatizacija treba da podstakne produktivnost i rast sveukupnog učinka. S obzirom da treba vremena da se efekti materijalizuju, moglo bi se reći da politika održive privatizacije treba da podstakne dugoročni rast i poveća nivo dobiti u ekonomiji.[209]

Privatizacija se može posmatrati kao generički termin koji pokriva spektar izbora državne politike koji uključuju smenu odgovornosti između vlade i privatnog sektora ili formu partnerstva za postizanje određenih ciljeva ili pružanje određenih usluga. [210]

U pravu Evropske Unije javna preduzeća su definisana kao javno pravni subjekti na koje javna vlast vrši dominantni uticaj po osnovu svojine, finansijskog učešća ili sprovođenjem zakona koji se primenjuju na njihovo poslovanje. Poslovanje javnih preduzeća je regulisano i po pitanju konkurencije, na način da ova preduzeća imaju isti tretman kao privatna preduzeća i ne predstavljaju poseban pravno organizacioni oblik za obavljanje delatnosti od javnog interesa. Delatnost za koju su registrovane obavljaju u nekom od oblika privrednog društva kao na primer akcionarska ili društva sa ograničenom odgovornošću. Deregulacija javnog sektora je izvršena prvo u razvijenim zemljama Evropske Unije (sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka), dok je u tranzicionim zemljama ovaj proces u različitim fazama realizacije.[211]

Osnovni razlozi privatizacije javnih preduzeća u svetu ogledaju se u sledećem:

- nerentabilno poslovanje;
- potreba za povećanjem efikasnosti;
- poslovanje sa gubicima i prezaduženost;
- potreba za povećavanjem efikasnosti putem izlaganja konkurenciji;
- osvarivanje prihoda od privatizacije;
- smanjivanje izdataka države u vidu subvencija; i
- redistribucija dohodaka i bogatstva.

Kao prvi na listi razloga privatizacije navedeni su masovni gubici koji su zahtevali velike državne subvencije, što se odrazilo na rast budžetskih deficita i usporavanje rasta nacionalnih privreda. Finansijski izdaci države, pored subvencija, obuhvataju i izdatke za smanjenje zaduženosti javnih preduzeća i smanjenje viška administracije, tako da je privatizacija jedan od načina za njihovo rešavanje. Prodajom aktive preduzeća, država kao primarni učesnik tog procesa ostvaruje brojne benefite poput ostvarivanja značajnih prihoda, podsticanja nacionalne ekonomije, podsticanje konkurencije i mnoge druge.

[209] Bortoletti B., Milella V. (2008). „Privatization in Western Europe." *Privatization Sucesses and Failures*. New York: Columbia University Press. str.34-35

[210] Gilroy L.,Moore A. (2013). *Savings for Fresno: The Role of Privatization.* Washington D.C.: Reason Foundation.

[211] World Bank Group. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington D.C.: World Bank str. 3

U zemljama koje su okončale ovaj proces prihodi od privatizacije preduzeća upotrebljavani su za smanjenje javnog duga, socijalne fondove, pomoć pri restrukturiranju ili u razvojne projekte preduzeća. U Direktivama Evropske Unije prisutna je teza da konkurenciju treba uvesti svuda gde je to moguće i da subjekte sa dominantnom tržišnom snagom treba ograničiti. U članu 13. Direktive Evropske Komisije[212]se apostrofira da nacionalna regulatorna tela moraju da obezbede mehanizam pokrića troškova odnosno cenovnu metodologiju koja će promovisati efikasnost, maksimalnu potrošačku korisnost, kao i stalno prisustvo konkurencije.

Analize poslovanja JP u periodu od 70-tih do 80-tih godina dvadesetog veka u brojnim zemljama su pokazale da su u ova javna preduzeća u proseku lošije poslovala u poređenju sa privatnim preduzećima, pre svega zbog problema višestruko postavljenih ciljeva koje je teško pomiriti, kao i da su poslovala sa gubicima. Postala su neodrživ teret za državne budžete i bankarski sistem, a s druge strane vladine politike podrške ovim preduzećima su usporavale razvoj privatnog sektora i limitirale njegovu potencijalnu ekspanziju. Reforme koje su usledile imale su ca cilj poboljšanje rezultata poslovanja izlaganjem ovih preduzeća konkurenciji, nametanjem strogih budžetskih ograničenja i uvođenjem institucionalnih promena i promena menadžmenta. Skromni rezultati ovih reformi i nedostatak održivog poboljšanja rezultata poslovanja, kao i promene političih sistema, upravo su navele vlade mnogih zemalja da sprovedu privatizaciju kao put privlačenja privatnih investitora sa kapitalom i menadžerskim know-how i na taj način spreče nazadovanje u razvoju ovih preduzeća. U toku 90-tih godina prošlog i početkom dvadeset prvog veka privatizovan je najveći broj javnih preduzeća u finansijskom i nefinansijskom sektoru putem strateških prodaja, aukcijskih prodaja, vaučerskih privatizacija, otkupa od strane menadžmenta i zaposlenih, koncesija i inicijalnih javnih ponuda.[213]

U slučajevima u kojima privatizacija nije sprovedena na valjan način u nedostatku adekvatnog institucionalnog okvira, najčešće u slučajevima zemalja sa niskim prihodima, privatizacioni procesi su se završavali neuspesima i skandalima. Pitanje privatizacije se pokazalo veoma osetljivim u slučajevima stranog vlasništva u strateškim sektorima i bilo je veoma nepopularno zbog većih infrastrukturnih tarifa, gubitka posla i koruptivnih transakcija. Političke opozicije su u mnogim zemljama odvratile vlade od namere privatizacije u infrastrukturnim delatnostima, dok su u drugim u ovim oblastima vršene parcijalne privatizacije sa državom kao većinskim kontrolnim vlasnikom.[214]

Vlade zemalja su primenjivale različite modele privatizacije u zavisnosti od niza faktora koji uključuju istorijske determinante, nivo razvoja i različite poglede na ulogu javnih preduzeća ali je zajednički imenitelj svih privatizacija želja za poboljšanjem performansi poslovanja ovih preduzeća sa namerom da privatni vlasnici poboljšaju efikasnost poslovanja ovih preduzeća, rezultate poslovanja i sumarno posmatrano rezultate društva u celini.

Prema podacima autora Bortoletti i Milella[215] Zapadna Evropa je bila najaktivnije uključena u proces privatizacije u periodu od 1997-2004. godine je sprovela veliki broj

---

[212] European Commission (2002). Article 13 EU Access Directive 2002/13/EC. Brussels: European Commission

[213] Kikeri, S.,Nellis, J. (2004) "*An assesment of privatization*". Washington D.C.:World Bank Research Observer 19 (1) str 87

[214] Nellis, J., Birdsall, N. (2005). *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries.* Washington D.C.: Center for Global Development str.18

[215] Bortoletti, B., Milella, V. (2008). „Privatization in Western Europe." *Privatization Sucesses and Failures.* New York: Columbia University Press. str.34-35

privatizacija (29% od ukupnih transakcija) i ostvarila 48% od ukupnih prihoda. Izraženo u procentima od ukupne dobiti, Zapadnu Evropu sledi Azija (24% 263 Latinska Amerika (11%). Što se broja transakcija tiče, privatizacije su bile brojne i u Centralnoj i Istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu (28%), ali ograničene u obimu (predstavljaju samo 6% ukupnih prihoda). Velike razmere evropskih privatizacija mogu se pripisati velikom broju javnih preduzeća u većini evropskih ekonomija i posebnom značaju britanskog iskustva i njegovom učešću u ukupnoj statistici posmatranog perioda. Podaci o metodama privatizacije primenjenim u Zapadnoj Evropi potvrđuju generalni trend, plasiranja privatnog kapitala strateških investitora. Privatizacija prikupljanjem inicijalnih javnih ponuda je bila manje česta (28%) ali je donosila više prihode (64%), a primenjivana je u slučajevima većih i profitabilnijih kompanija za koje se procenjuje da se mogu lako plasirati na domaćim ili međunarodnim berzama.

Sredinom osamdesetih, privatizacija je počela da se širi u kontinentalnoj Evropi. Italija je krenula u dugotrajan proces denacionalizacije državne holding kompanije IRI, u toku 1985. godine uz delimičnu prodaju kompanija SIRTI i Alitalija, a 1986. godine je novo-izabrana francuska konzervativna vlada pokrenula visoko politizovanu (re)privatizaciju svojih finansijskih institucija. Zabeležen je značajan rast krajem devedesetih, dostižući vrhunac u prihodima 1998. godine uz prisustvo velikog broja javnih ponuda u strateškim sektorima, kao što su ENI (nafta) u Italiji, Swisscom (telekomunikacije) u Švajcarskoj, ENDESA (elektroprivreda) u Španiji i France Telecom (telekomunikacije) u Francuskoj. Najveću inicijalnu javnu ponudu u istoriji predstavlja prodaja italijanske elektro-energetske kompanije ENEL, 1999. godine. Između 2000. i 2002. godine prodaja i prihodi su opadali po prosečnoj stopi od 34% odnosno 50%, dakle proces je značajno usporen. Privatizaciona aktivnost u 2002. pala je na nivo zabeležen na početku ciklusa. Nakon oštrog pada, uglavnom zahvaljujući globalnoj silaznoj fazi konjunkturnog ciklusa i negativnih uslova na berzama, proces je ponovo započeo 2003. i dobi 78 amah u 2004. godini. Nekoliko velikih javnih ponuda u sektoru telekomunikacija (France Telecom, Deutsche Telekom, Telekom Austria i Telia Sonera), u finansijskom sektoru (Eulia u Francuskoj i norveški Satoil) povećali su prihode od privatizacije na 59 milijardi USD, što je blizu istorijskog maksimuma evropskog procesa. U toku 2004. godine je zabeleženo oživljavanje ukupnih ponuda i interesovanja pojedinačnih investitora i za akcije iz privatizacije, omogućavajući, na primer, implementaciju velikih ponuda akcija ENEL-a, italijanskog elektro-energetskog giganta, što je rezultiralo prihodima od preko 9,5 milijardi USD. [216]

Preliminarna analiza privatizacionih trendova na nacionalnom nivou pokazuje da, u okviru evropskih zemalja, Velika Britanija vodi u ostvarivanju najvećih prihoda, Italija zauzima drugo mesto, a za njom slede Nemačka, Francuska i Španija. U analizi razultata i upoređivanju među zemljama značajno je rangiranje prihoda od privatizacija prema nivou BDP-a. Budući da je veličina zemlje bitna za razumevanje razmera privatizacije (kao što, takođe, utiče na veličinu sektora državnih preduzeća), finalno rangiranje menja se znatno kada se ukupni prihodi rangiraju prema BDP-u, čak i kada zemlje poput Velike Britanije i Italije ostanu na vodećim pozicijama.

Poređenje između prosečne i srednje vrednosti prihoda od privatizacije sugeriše da na distribuciju ukupnih prihoda snažno utiču rezultati zemalja sa značajnim privatizacionim uspesima poput Velike Britanije, Italije i Nemačke koje beleže prihode daleko iznad

59

[216] Bortoletti, B., Milella, V. (2008). „Privatization in Western Europe." *Privatization Sucesses and Failures*. New York: Columbia University Press. str.34-35

prosečnog uzorka. Odnos javnih ponuda i ukupnih transakcija pruža neke informacije o metodama privatizacije. Austrija i Portugal su optirale sistematičnije za inicijane javne ponude, dok je u Nemačkoj, Belgiji i Švedskoj prostor za emisiju akcija bitno ograničeniji. Privatizacija ima značajne efekte na makroekonomske parametre i za procenu ovih efekata važno je najpre ustanoviti diferencijal procene imovine u državnim naspram one u privatnim rukama, koji predstavlja razliku razliku između sadašnje vrednosti izvora prihoda generisanog u javnom i privatnom vlasništvu. Takođe je za procenu ovih efekata važno stvori pretpostavka o alokaciji privatizacionih prihoda. Konačni efekti privatizacije na javne finansije zavise takođe od mogućeg smanjivanja državnih subvencija za državna preduzeća, povećanja poreskih prihoda zahvaljujući većoj profitabilnosti privatizovanih firmi, i što je važno, od posledica privatizacije na tržištu rada. Privatizacija može uključiti otpuštanje i smanjenje zaposlenih u državnim preduzećima, s mogućim povećanjem naknada za nezaposlene. Dugoročno posmatrano, moguće je da će pozitivni efekti privatizacije u smislu povećane produktivnosti podstaći ekonomski razvoj i dovesti ekonomiju do nižeg, uravnoteženog stepena nezaposlenosti. Preovladava stav da pod jednakim okolnostima privatizacija poboljšava fiskalne uslove kada se prihodi od privatizacije koriste za finansiranje, a ne kao izvor budžetskih prihoda.[217]

Privatizacija u svetu - period od finansijske krize 2008. godine do danas

U toku 2008. godine finansijska kriza je pogodila neoliberalni kapitalizam tako što se kriza tržišta nekretnina i hartija od vrednosti iz SAD prelila na čitav svet i uticala na globalne privredne tokove, političke krize i samim tim na usporavanje privatizacije u citavom svetu izazvano opštim potresom na kapitalnim tržištima i nestankom interesa investitora. Kriza sama po sebi je izazvala debate o uticaju države u ekonomiji i podstakla je vlade zemalja da posvete pažnju javnim preduzećima i povećanju njihovog učinka.

Kod autora Megginson nailazimo na stav da je budžetski deficit porastao kao posledica spašavanja banaka i upravo su prihodi od privatizacije predstavljali način umanjenja deficita. Talas nacionalizacije bio je iznenađujuće široko rasprostranjen u SAD posle jeseni 2008. godine, posebno u finansijskom sektoru. Američka administracija je prvi put pokušala da uključi privatni kapital u spašavanje banaka od neuspeha, podsticanjem spajanja. U Nemačkoj su tri bankarska udruženja učestvovala u spašavanju od bankrotstva IKB Deutsche Industriebank. U Velikoj Britaniji, hipotekarna banka Northern Rock, je pokušala da pronađe privatne investitore . Pomenuti slučajevi su uskoro završeni nacionalizacijom. Kasnije je fokus prebačen na podsticanje bankarskog konsenzusa o primeni intervenciju države, na osnovu kejnzijanskih ideja.[218]

[217] Bortoletti, B., Milella, V. (2008). „Privatization in Western Europe." *Privatization Sucesses and Failures.* New York: Columbia University Press. str.34-35

[218] Megginson, W. (2009) Privatization Trends and Major Deals in 2009, *The Privatization Barometer Report 2009,* Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei - FEEM str. 7-18.

148

Tabela br 8: ***Prihodi od privatizacije u Evropskoj Uniji u periodu od 2009-2014. godine (u mlrd EUR)***

	Ukupni prihodi od privatizacije	Prihodi od privatizacije/BDP (u %)	Prihodi od privatizacije-bez banaka
Velika Britanija	37.2	2.0	12.2
Francuska	32.3	1.6	18.3
Grčka	19.7	10.8	1.1
Portugal	17.4	12.4	11.9
Poljska	16.7	4.3	16.7
Holandija	13.5	2.2	6.5
Irska	13.4	8.2	6.5
Italija	11.9	0.8	11.9
Španija	10.7	1.1	6.7
Švedska	9.3	2.2	9.3
Nemačka	9.2	0.3	5.5

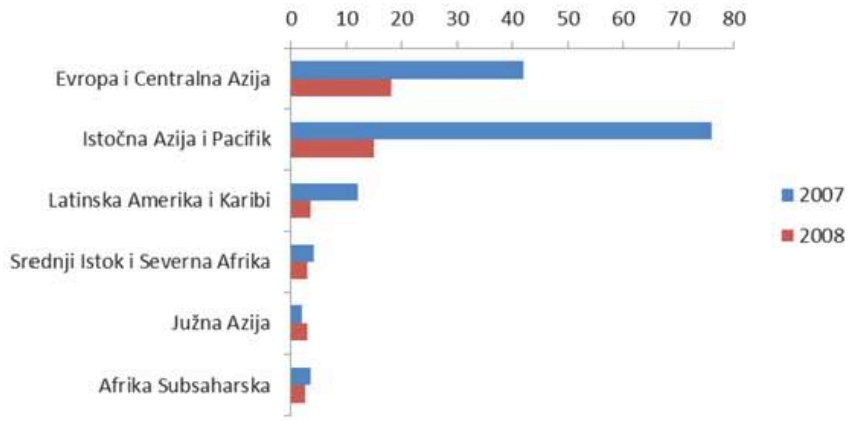
Izvor: *The Privatization Barometar Reports* (2014-2015).Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei – FEEM

Evropska Unija je izgubila primat učešća u privatizacijama u periodu od 2009-2014. godine (Tabela 8.). Samo su četiri zemlje ostvarile značajne prihode u poređenju sa veličinom ekonomije (Irska, Poljska, Portugal i Grčka), a u strukturi privatizacija dominiraju banke.

Podaci Svetske Banke[219]su pokazali izrazito opadanje privatizacionih trendova u 2008. godini u zemljama u razvoju na nivo vrednosti ukupnih transakcija od US$ 38 biliona što je za 70% niže nego u 2007. godini, dok je ukupan broj transakcija opao na 196 što je za 20 % niže nego u prethodnoj godini. Zanimljiv je podatak da je Srbija nosilac trećine od ukupnog broja transakcija koje su ostvarene u deset zemalja: Indija, Filipini, Brazil, Poljska, Gana i Egipat. Ukupni rezultati ostvarenih privatizacija su zabeležili oštar pad na koji je uticalo snažno opadanje Inicijalnih Javnih Ponuda (IPO) jer je došlo do pada tražnje od strane privatnog sektora i meteža na tržištima kapitala. Ovaj rezultat je ipak bio povoljniji nego u periodu od 2000-2004. godine (Grafikon br. 17)

[219] Kikeri, S., Perault, M. (2010). World Bank Privatization Trends Note 322. „ *A Sharp Decline but no Widespread Reversals in 2008"*. Washington D.C.

Grafikon br. 16: ***Vrednost privatizacionih transakcija u zamljama u razvoju (u mlrd USD)***



Izvor: Kikeri, S., Perault M. (2010). World Bank Privatization Trends Note 322. „ *A Sharp Decline but no Widespread Reversals in 2008*". Washington D.C.

U toku 2009. godine je došlo do stabilizacije na berzama i vraćanja poverenja investitora a među ekonomistima u svetu su dojučerašnji protivnici kenzijanske ekonomije postali kenzijanci i zagovornici jake uloge države u spašavanju banaka od bankrotstva. [220]

U toku krize je došlo do pritiska na privatizaciju zbog povećanih troškova i opadajućih prihoda koji su doveli do budžetskih deficita. Indija je obavezala sva javna preduzeća da ponude na berzi minimum 10 % vrednosti akcija dok je Vlada Rusije objavila ambiciozan plan razvoja i oporavka preduzeća. Očekivanja da će doći do talasa nacionalizacije su se pokazala neosnovanim jer je došlo do intervencija vlada u razvijenim zemljama u formi spašavanja finansijskih institucija a ne do preuzimanja privatnih preduzeća. Do nacionalizacije banaka je došlo u pojedinačnim slučajevima u Latviji, Kazahstanu i Boliviji.

Prema istraživanjima Privatizacionog Barometra[221] u periodu od 2012. godine do avgusta 2015. vlade širom sveta zaradile su preko 812 milijardi USD (644 milijardi EUR) kroz privatizacije, premašujući komparativno ukupan iznos ikad ostvaren. S obzirom na period od dvadeset meseci počev od januara 2014. godine do trenutka pisanja izveštaja i ukupan ostvaren prihod od 431,4 milijarde USD (644 milijarde EUR) Meginson zaključuje da programi privatizacije donose preko četvrtine triliona dolara godišnje, što implicira da bi ogroman talas privatizacije mogao potrajati mnogo godina.

64

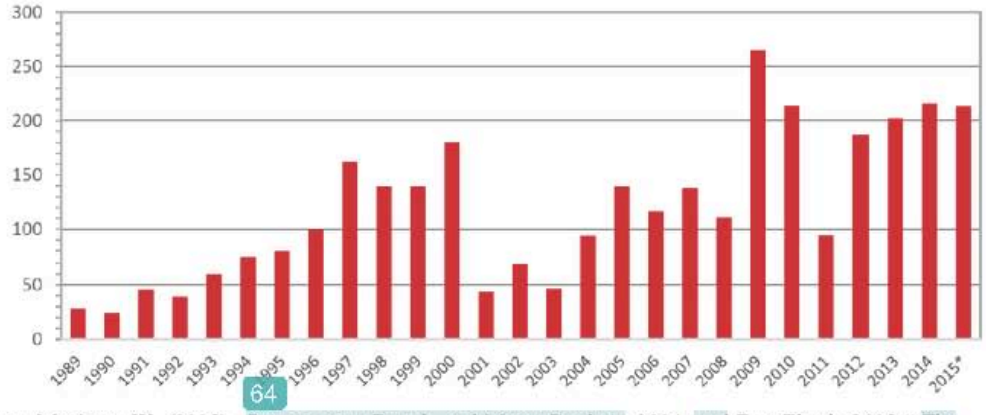
[220] Farrell, H., Quiggin, J.(2012). *Consensus, Dissensus and Economic Ideas: The Rise and Fall of Keynesianism During the Economic Crisis* .Washington D.C.: George Washington University str.4

64

[221] Megginson,W. (2015). *„Privatization Trends and Major Deals in 2014. and Two-Thirds 2015."* The Privatization Barometar Report 2014-2015. Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei - FEEM str.5

Period od 2012-14. godine je doneo veliki prihod od privatizacije i godišnja vrednost privatizacija tokom perioda januar-avgust 2015. (320,0 milijardi USD odnosno 282,3 milijarde EUR) je potukla rekord iz 2009. godine od 265, 2 milijarde USD (320,0 milijarde Evra) ukupno. Veliki deo privatizacija tokom post-kriznog perioda od 2009-2010. godine je uključio banke koje su od države otkupljivale preferencijalne akcije radi spasa od likvidacije. Ova analiza je pokazala da period od 2012-2015. godine predstavlja najuspešnije godine u privatizaciji do sada.

Grafikon br 17: ***Prihodi od privatizacije na globalnom nivou u periodu 1988-Avg 2015 (u mlrd USD)***



Izvor: Meginson,W. (2015).*„Privatization Trends and Major Deals in 2014. and Two-Thirds 2015."* The Privatization Barometar Report 2014-2015. Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei – FEEM str. 7

Grafikon 18. predstavlja prihode od privatizacija u svetu, u milijardama USD, u periodu od 1988. do avgusta 2015.

Prema podacima Privatizacionog Barometra Kina je bila ubedljivo vodeća zemlja u privatizaciji tokom 2014. i 2015. godine, ostvarujući zaradu od 73,6 milijardi USD (55,7 milijardi EUR) tokom 2014. godine, i neverovatnih 133,3 milijardi USD (123,0 milijarde EUR) do avgusta 2015 – uglavnom tokom uskovitlanog rasta cena akcija na tržištu, koji je vrhunac dostiglo u maju 2015. Velika Britanija je na udaljenoj drugoj poziciji vodećih privatizacija tokom 2014. godine (17,2 milijarde USD odnosno 13,0 milijarde EUR) i tokom 2015. godine (14,6 milijardi USD odnosno 12,2 milijarde EUR).

Dakle, posle krize u svetu dominira privatizacija i reprivatizacija bankarskog sektora dok evropsko učešće slabi, a Kina dominira sa prihodima od privatizacije koji su proistekli od velike ponude akcija primarne emisije od strane kineskih javnih preduzeća koje su samo indirektno smanjile udeo državnih paketa povećanjem ukupnog broja izdatih akcija. Iza Kine se nalaze Velika Britanija i Grčka po vrednosti privatizacionih transakcija.

Dugoročno posmatrano fiskalni izazovi zapadnih i ekonomija u razvoju sugerišu da će privatizacioni programi ostati veoma važan element globalnih finansija u godinama koje dolaze a podaci su pokazali da su poslednje godine najdinamičnije po pitanju privatizacija do danas.

2.6.1 Performanse privatizovanih preduzeća

U polaženju od pretpostavke da privatizacija predstavlja put ka većoj efikasnosti javnih preduzeća i poboljšanju rezultata poslovanja, neophodno je razmatrati performanse privatizovanih preduzeća koje su bile predmet analize mnogih autora.

Bortoleti i Miella[222] su citirali radove Megginsona, Nasha i van Radenborgha (1994) i D'Souza i Megginsona (1999) koji su se bavili promenama performansi u periodu nakon privatizacije, na velikom uzorku privatizovanih kompanija (133 kompanije) iz evropskih zemalja.

U ovim studijama su prikazani pozitivni rezultati i efikasnost privatizacije u unapređivanju finansijskih i poslovnih rezultata prodatih kompanija, dokumentujući ekonomski i statistički znatan rast realnog prometa u post-privatizacionom periodu, profitabilnosti, efikasnosti i kapitalnih troškova, zajedno sa znatnim smanjenjem zaduživanja. Ovde je dokazano da rezultati, efikasnost i kapitalni troškovi značajno rastu nakon privatizacije.

U međuvremenu, znatno se smanjuje zaduživanje. Zaključuje se da su, za razliku od rasta profitabilnosti, svi drugi rezultati nedvosmisleno socijalno korisni, budući da impliciraju da privatizovane firme koriste resurse mnogo produktivnije i da su postale finansijski zdravije. To što su ovi benefiti postignuti bez sistematskog smanjenja zaposlenosti, takođe sugeriše da privatizacija donosi značajne socijalne koristi. Dokazi u ovim studijama jasno su pokazali sledeće:

1. da privatizacija poboljšava poslovne i finansijske performanse novo-prodatih firmi;
2. da su ova poboljšanja rezultat povećanja proizvodne efikasnosti i preduzetničkih napora;
3. da privatizacija daje rezultate širom različitih zemalja, industrija i konkurentnih okruženja.

Metodologije koje su uveli pomenuti autori postale su standard u empirijskim analizama rezultata privatizovanih firmi, mada imaju nekoliko nedostataka kao što je pristrasna selekcija. Ove kompanije su najveća i obično najprofitabilnija javna preduzeća, koja se, zahvaljujući intenzivnom restrukturiranju pre privatizacije, najlakše prodaju. Uvidi u merenje rezultata pre i posle privatizacije ne dopuštaju distinkciju mogućih izvora ovih poboljšanja, koja se mogu pripisati privatizaciji po sebi, ali i drugim faktorima, kao što su manjak konkurentnosti i slaba regulacija.

Parker i Saal[223] su ispitivali učinak produktivnosti i cena privatizovanih kompanija vodovoda i kanalizacijue u Engleskoj i Velsu, nakon što je ova industrija privatizovana i nametnut novi regulatorni režim 1989. godine. Oni su ustanovili da je radna produktivnost znatno poboljšana nakon privatizacije, ali nisu dokazali da je ukupna produktivnost direktan rezultat promene vlasništva.

59

[222] Bortoletti, B., Milella, V. (2008). „Privatization in Western Europe." *Privatization Sucesses and Failures.* New York: Columbia University Press. str.34-35

183

[223] Parker , D.,Saal D. (2003). *International Handbook on Privatization.*Cheltenham. UK: Edvard Elgar str.28

Oni su takođe utvrdili da povećanje proizvodnih cena premašuje povećanje cena inputa, što vodi do znatno većeg ekonomskog profita nakon privatizacije.

Studija slučaja o Velikoj Britaniji[224] koristi analizu troškova i koristi da istraži efekte privatizacije na preduzeća, potrošače, akcionare, radnike i poreske obveznike, zaključujući da je ukupan efekat „velike prodaje" na efikasnost bio skroman i da je privatizacija imala znatan regresivni efekat na distribuciju prihoda.

Dumontier i Laurin[225] (2002), ispitivali su vrednost koja je stvorena ili izgubljena tokom perioda državnog vlasništva za svaku od 46 francuskih firmi (39 banaka i 7 industrijskih firmi) koje su nacionalizovane 1982. godine, a onda ponovo privatizovane između 1986. i 1995. godine. Oni su analizirali da li je privatizacija ovih kompanija poboljšala performanse iznad onih postignutih tokom perioda nakon nacionalizacije i utvrdili su da je francuska vlada stvorila vrednost u nacionalizovanim firmama, ali bez benefita za državu i poreske obveznike, a zbog velike premije isplaćene akcionarima tokom nacionalizacije, kao i zbog smanjenih cena inicijalnih javnih ponuda u vreme privatizacije. Finansijske i poslovne performanse kompanija poboljšane su tokom faze nacionalizacije, a onda su postale još uspešnije (zahvaljujući većem prometu) posle privatizacije.

Studija autora Brown, Earl i Telegdy[226]je imala za predmet ocenu efekata privatizacije na multifaktorsku produktivnost na uzorku inicijalno državnih preduzeća u četiri zemlje (Rumunija, Mađarska, Ukrajina, Rusija) i ustanovili su pozitivan uticaj na na rast multifaktorske produktivnosti od 15 % u Rumuniji, 8% u Mađarskoj i 2% u Ukrajini ali negativan rezultat na uzorku ruskih preduzeća od -3%. Ova studija je otkrila pozitivne efekte stranih privatizacija u svim posmatranim zemljama.

Studija o učinku javnih preduzeća privatizovanih putem listiranja na berzi kao otvorenih akcionarskih društava na Novom Zelandu i u Australiji [227]pokazala je da je na Novom Zelandu, nakon perioda od 2 godine tokom kojih je investitor posedovao hartije od vrednosti (eng.holding period), privatizovani portfolio je u proseku ostvarivao godišnji prinos od 18,1% u poređenju sa prinosom od 8,1% koji je ostvarivao indeks na tom tržištu. U Australiji pomenuti prinosi za posmatrani period bili su 39,6% i 13,8%. Privatno vlasništvo donelo je preko potrebnu komercijalnu disciplinu, kapital i ekspertizu kao i pristup novim tržištima. U slučajevima kada su transakcije propale one su obično bile loše pripremljene ili je nedostajao zakonodavni okvir koji bi osigurao da javni monopoli ne postanu nasilni privatni monopoli.

Efekti privatizacije na nivou celokupne privrede imaju takođe pozitivan uticaj na državni budžet, rast, zaposlenost i investicije. Druga studija[228] kojom je obuhvaćeno 18 zemalja sa značajnim privatizacionim programima objavila je rezultate o značajnim prilivima u budžet od privatizacije koji su dostigli gotovo 2% godišnjeg BDP-a.

---

[224] Vi...o, M. (2004). *The Great Divestiture*. Cambridge: MIT Press

[225] Dumontier, P., Laurin C.(200... he Financial Impacts on the French Government Nationalization-Privatization Strategy" C...a: Ecole des hautes études commerciales, Direction de la recherche.

[226] Brown, J. Earle, D., Telegdy, A. (2006). "The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine". *Journal of Political Economy* vol.114, br.1, Chicago ...iversity of Chicago Press.

[227] Ker... J.,Qiu, M., Rose L.(2008). Privatisation in New Zealand and Australia: An Empirical Analysis. *Ma...ial Finance. vol.34, br. 1,* Bingley: Emerald Group Publishing Limited str. 41-52

[228] Birdsall, N., Nellis, J. (2003). Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization. *World Development. Vol.31, br.10,*Washington D.C.: Elsevier Ltd., str. 1617-33

I pored toga što su u kratkom roku postojali gubici radnih mesta kao posledica privatizacionog procesa oni su često neutralizovani rastom privrednih aktivnosti na duži rok u zemljama gde se privatizacija odigrala.

Empirijski dokazi pokazuju da privatizacija unapređuje efikasnost poslovanja, podiže konkurenciju na tržištu i povećava ukupan privredni napredak. U istraživanju iz 2004. godine[229] 20 od 22 akademska istraživanja koja su se bavila efektima privatizacije iznela su zapažanje da su kompanije uspešnije poslovale nakon privatizacije. Deset ovih istraživanja je vršilo poređenje učinka javnih i privatnih preduzećaa koja su poslovala u okviru istog sektora - u osam su došli do zaključka da su kompanije u privatnom vlasništvu uspešnije poslovale. To istraživanje je takođe pokazalo da je privatizacija uvećala konkurenciju na tržištima na kojima su nekadašnja javna preduzeća poslovala obzirom da su, nekada subvencionisane ili favorizovane od strane države, sada prepuštene same sebi bile primorane da uspeju.

Tri istraživanja koje su sproveli OECD[230] i Svetska banka[231] došla su do sličnih zaključaka. Ove studije, koje su razmotrile preko 50 objavljenih empirijskih istraživanja koja su analizirala na stotine privatizacionih transakcija, pokazale su sledeće:

1. privatna preduzeća su obično efikasnija od uporedivih javnih preduzeća i
2. privatizovana javna preduzeća najčešće će voditi efikasnijem preduzeću i otvorenijem tržištu sa većim stepenom konkurencije (od čega koristi imaju potrošači, poreski obveznici i celokupna privreda);

Dokazi ne pokazuju da je privatno vlasništvo uvek efikasnije. Ono što pokazuju je da će posmatrano u proseku i tokom vremena, privatni sektor voditi komercijalno preduzeće efikasnije nego javna preduzeća.

Posmatrani uzorak istraživanja od strane različitih autora nam ne daje dovoljno argumenata da zaključimo da je privatizacija sama po sebi glavna determinanta postprivatizacionog uspeha i porasta performansi preduzeća jer postoje i drugi spoljni faktori koji utiču na promenu rezultata poslovanja, poput regulatornih promena i liberalizacije. Više je studija pokazalo pozitivne rezultate i efikasnost privatizacije u unapređivanju finansijskih i poslovnih rezultata privatizovanih kompanija, dokumentujući rast realnog prometa u post-privatizacionom periodu, profitabilnosti, efikasnosti i kapitalnih troškova, zajedno sa znatnim smanjenjem zaduživanja. Možemo da zaključimo da privatizacija poboljšava poslovne i finansijske performanse preduzeća i da su poboljšanja rezultat povećanja proizvodne efikasnosti i preduzetničkih napora što potvrđuju empirijska iskustva mnogih zemalja po kojima privatizacija daje rezultate širom različitih zemalja, industrija i konkurentnih okruženja. Nalazi do kolih smo došli su u saglasnosti sa postavljenom hipotezom da privatizacija predstavlja put ka većoj efikasnosti javnih preduzeća i poboljšanju rezultata poslovanja, jer privatno vlasništvo obezbeđuje eću efikasnost.

---

[229] Barry, P. (2004). Does Privatisation Work? Policy Backgrounder No.5. Wellington: New Zealand Business R[illegible]able. str. 20

[230] Gonen, R., Maher, M., Nicoleti G. (2000). The Implementation and Effects of Regulatory Reform: Past Ex[illegible]nce and Current Issues. *Working Paper No. 251.* Paris: OECD Publishing.

[231] Shirley, M., Walsh, P. (2000). Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. Policy Research *Working Paper No. 2420* Washington D.C.: World Bank.

2.6.2 Privatizacija u zemljama Evropske Unije i zemljama u tranziciji

Među razvijenim zemljama *Velika Britanija* je primer intenzivnog i izrazitno dinamičnog procesa privatizacije koji se proširio na druge zemlje Evrope, a kasnije i na sve zemlje u tranziciji. Velika Britanija je primenila tri modela privatizacije (partnerstvo sa privatnim sektorom koji ulaže finansijska sredstva i veštine za razvoj i izgradnju infrastrukture u zamenu za operativne koncesije; delimična prodaja postojećih preduzeća jednom strateškom investitoru ili institucionalnim investitorima; prenos kompletnog vlasništva privatnom investitoru;) u četiri odvojene faze koje su koincidirale sa periodima administracije Konzervativne partije:[232]

- period vladavine Margaret Tačer obeležila je liberalizacija i masovna privatizacija;
- masovna denacionalizacija javnih servisa (inicijalna javna ponuda British Telecoma koja je postala model za kasnije privatizacije u svetu) sa jakom kampanjom i često podcenjenom vrednošću akcija;
- treća faza je počela 1987. godine uvođenjem u tokove privatizacije prethodno nedodirljive oblasti zdravstva, obrazovanja i komunalnih delatnosti;
- u četvrtoj fazi 90-tih godina je dovršena privatizacija BT-a i drugih velikih javnih preduzeća, proces je produbljen, osnovani su čak i privatni zatvori i sprovedene su privatizacija zeleznice i elektroenergetske kompanije;

Privatizacija je bila jedan od stubova reformi Margaret Tačer, koja je srezala sektor državnih preduzeća u Velikoj Britaniji sa 10% BDP-a na 0%. Godine 1977. javna ponuda za British Petroleum se uglavnom smatrala, posle neuspelih nemačkih pokušaja pedesetih godina pod Adenauerovom vladom, prvom privatizacijom velikih razmera u modernim vremenima.[233]

Preduzeća kao što su *BT, British Airways, British Gas* su nastavile sa dominantnom pozicijom na tržištu,a bilo je neophodno uvođenje novih regulatornih okvira i osnivanje regulatornih agencija u oblasti telekomunikacija, snabdevanja električnom energijom, vodom i gasom. Država je kao vlasnik je zadržala minimalnu kontrolu u strateškim sektorima, instrumentima poput posedovanja zlatne akcije.[234]

Program privatizacije u Velikoj Britaniji je uključio i razvoj niza aktivnosti kao što je restrukturiranje preduzeća u cilju fokusiranja na osnovnu delatnost, razvoj regulatornog okvira u delatnostima sa izraženim monopolom u cilju razvoja tržišta i zaštite potrošača i kreiranje i razvijanje novih prodajnih tehnika, uključujući i razvoj tržišta kapitala. Kreatori privatizacije u ovoj zemlji su razvili tehnike koje će kasnije biti primenjene u privatizacijama širom sveta:[235]

---

[232] Millward, R. (2008). „State Enterprise in Britain in the Twentieth Century", *The Rise and Fall of State-Owned Enterprises in the Western World.* Cambridge: Cambridge University Press. str.157

[233] Bortoletti, B., Milella V. (2008). „Privatization in Western Europe." *Privatization Sucesses and Failures.* New York: Columbia University Press. str.34-35

[234] Clifton, J.,Comin, F.(2003). *Privatisation in Europian Union.* Dordrecht: Kluver Academic Publishers.str.49

[235] Millward, R. (2000). „State Enterprise in Britain in the Twentieth Century", *The Rise and Fall of State-Owned Enterprises in the Western World.* Cambridge: Cambridge University Press. str.161

- restrukturiranje u cilju finansijskog i komercijalnog osposobljavanja preduzeća, kao na primer izdvajenje eksploatacije nafte iz državnog preduzeća British Gas Corporation u posebno preduzeće Enterprise Oil ;
- restrukturiranje industrija u cilju kreiranja konkurencije među učesnicima na tržištu;
- osnivanje regulatornih i nadzornih tela radi zaštite interesa krajnjih potrošača;
- organizovanje prodaje putem javnih ponuda, široko prihvaćene tehnike u prodajama van Velike Britanije; i
- prodaja akcija kompanije na odloženi vremenski period i na rate.

Do 2000-te godine u Velikoj Britaniji su privatizovana sva javna preduzeća iz oblasti energetike, telekomunikacija i saobraćaja. Ovaj proces se počevši od 1980. godine proširio na druge zemlje Evrope, a kasnije i na sve zemlje u tranziciji. U drugim evropskim zemljama privatizacija se kretala umerenijim tempom, sa različitim uticajem i kontrolom države u pojedinim oblastima javnog sektora. U Francuskoj, Italiji, Belgiji, Danskoj, Holandiji, i Španiji u privatizaconim procesima je zadržavano većinsko državno vlasništvo, odnosno korišćena je opcija primene prava zlatne akcije u privatizovanim preduzećima, odnosno prava veta u strateškim odlukama kompanije. Interesantno je pomenuti da su u Portugalu strane kupovine ograničene do 10%. U Norveškoj i Španiji je izvršena disperzija vlasništva između velikog broja domaćih vlasnika koji su izlaskom na tržište kapitala prodali svoje akcije stranim investitorima.[236]

Millward je na bazi komparativnih podataka zaključio da je u Velikoj Britaniji u prvoj polovini 20. veka u sektoru tekomunikacija, komunalnih delatnosti i transporta ostvarena niska produktivnost rada. S druge strane, u sektoru železnice, snabdevanja gasom i avio sektoru ostvarena je rast ukupne faktorske produktivnosti u poređenju sa preduzećima iz SAD. Po pitanju ekonomičnosti javna komunalna preduzeća su bila uporediva sa privatnim a analiza produktivnosti javnih infrastrukturnih preduzeća je pokazala da su na istom novou sa privatnim sektorom.[237]

Evropske zemlje su primenjivale modele privatizacije u skladu sa sopstvenim specifičnostima, tako da nije postojao jedinstveni model. Zajednički imenitelj svim članicama je implementacija prihvaćenih principa energetske politike i direktiva EU u oblasti deregulacije energetskog tržišta kroz elemente regulatornog okvira (tarife, stepen konkurencije, ukidanje monopola, dugoročne investicije, sigurnost snabdevanja i dr.). Liberalizacija tržišta učesnicima donosi veći rizik, ali ih navodi na veće investiciono ulaganje koje rezultira boljom efikasnošću.

U Velikoj Britaniji je privatizaciji elektroenergetskog sektora prethodio pokušaj uspostavljanja konkurencije pre privatizacije i dobar je primer složenosti privatizacije u ovom sektoru. Novoformirana struktura elektroenergetskog sistema razlikovala se u Engleskoj, Velsu, Škotskoj i Severnoj Irskoj. Samo su Engleska i Vels izvršile odvajanje proizvodnih kompanija, transmisionih kompanija i regionalnih distributivnih kompanija i izvršile odvajanje funkcija snabdevanja i maloprodaje za kvalifikovane i ostale potrošače.

55

[236] 39 er D. (1998).*Privatization in the EU: Theory and Policy Perspectives*. London: Routledge. str.58

[237] Millward, R. (2000). „State Enterprise in Britain in the Twentieth Century", *The Rise and Fall of State-Owned Enterprises in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press. str.178

Škotska je zadržala dva vertikalno integrisana regionalna sistema, što je onemogućilo prodor konkurencije i dovelo do slabih efekata. Severna Irska je primenila single buyer model (transmisiona, distributivna i kompanija za snabdevanje), što je rezultiralo povećanjem efikasnosti (tri puta veća nego u Engleskoj i Velsu), ali nisu imali veću korisnost za potrošače.

Reforma elektroenergetskog sistema je dovela do značajnih rezultata koji su se ogledali u:[238]

- nižim cenama i zadovoljenju potreba potrošača;
- odvajanju distribucije od snabdevanja;
- uspešnoj zameni državnog vlasništva privatnim;
- vertikalnoj integraciji

Nemačka je takođe izvršila potpunu privatizaciju preduzeća iz ovog sektora a u mnogim drugim zemljama je država zadržala većinsko vlasništvo.

U *Francuskoj* je do 1980. godine najveći broj preduzeća i banaka bio u državnom vlasništvu. Privatizacija je veoma teško prihvaćena iz ideoloških razloga. Primenjen je kenzijanski pristup po pitanju uloge države i verovalo se da će javna preduzeća u vlasništvu i pod kontrolom države biti tehnološki i industrijski šampioni i da će biti konkurentna na međunarodnom tržištu kao što je bio slučaj u posleratnom periodu.[239] Nacionalizovan je sektor elektroenergetike uz očuvanje principa nezavisnosti elektroenergetskog sistema. Stvorili su snažan politički konsenzus oko osiguranja električne energije, kao javne usluge, čije snabdevanje ne može biti vođeno isključivo načelom ostvarenja dobiti. Francuska za razliku od ostalih zemalja Evropske Unije nije dopustila srodnim kompanijama pristup elektroenergetskom tržištu, a javne ustanove su morale osigurati svim građanima jednak pristup uslugama. [240]

Devedesetih godina prošlog veka se aktivno prešlo na programe privatizacije, data je šansa privatnom sektoru, kontrolni paketi akcija su prodati nacionalnim kompanijama, kako bi se smanjio neželjeni strani uticaj, a javna preduzeća su reorganizovana i pretvorena u akcionarska društva.

U sektoru prometa i distribucije nafte i gasa primenjen je sličan model kao kod električne energije. Prethodno je odvojena distribucija od prenosa uz omogućavanje liberalizovanog ulaska novih (domaćih ili stranih) kompanija, kao i potpuna ili delimična privatizacija novostvorenih kompanija koje su u državnom vlasništvu.

U oblasti telekomunikacija je devedesetih godina preovladavao prirodni monopol sa dominantnim učešćem države u upravljanju. Veoma dinamične tehnološke promene u ovoj oblasti su dovele potreba za snažnim investicijama. Uvođenjem novih telekomunikacionih tehnologija dolazi do jednostavnijeg i ekonomičnijeg komuniciranja i širenja tržišta.

---

[238] Simmond, G. (2002). *Regulation Of The UK Electricity Industry.* Bath: University of Bath School of Management. str 1-37

[239] Clifton, J.,Comin, F.,(2003). *Privatisation in Europian Union.* Dordrecht: Kluver Academic Publishers. str. 22

[240] Ioannis, N., Kessides.(2004). Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition. *World Bank Policy Research Report.* Washington, DC: World Bank. str.29-63.

Danas na svetskom tržištu posluju velike grupacije u oblasti telekomunikacija, sa tendencijom širenja u druge zemlje putem kupovina, spajanja i akvizicija.

Evropska Unija je uvela novi institucionalni i regulatorni okvir, ukinula monopole u ovoj oblasti, kao i ograničenja u pogledu stranih ulaganja i sprovela intenzivnu privatizaciju telekomunikacionih operatera.[241]

Prisutne su tri bazične forme privatizacije:[242]

1. funkcionalna privatizacija (contracting out) gde su zadaci povereni privatnim kompanijama koje su pod državnom kontrolom;
2. organizaciona privatizacija (civil-law partnerships) gde se pojavljuju privatne kompanije u vidu partnerstva, a posluje se po komercijalnim kriterijumima; i
3. prodaja (selling out) gde su aktivnosti i kapital privatni, a država nije ni vlasnik, niti nosilac posla.

Intenzivnu privatizaciju su sprovele Mađarska, Italija, Danska i Španija, a u drugim zemljama država je ostala većinski ili manjinski vlasnik.

Francuska je u privatizaciji za razliku od Velike Britanije sprovela „top down" (odozgo na gore) princip, dajući prioritet domaćim investitorima, dok je u Britaniji sprovedena populistička privatizacija ali je i jedan i drugi model poslužio kao vodilja drugim zemljama koje su sledile put privatizacije.

Nemačka predstavlja po nekim autorima [243]mesto rođenja privatizacije u formi prodaje akcija javnih preduzeća 1959. godine, ali se ovaj proces ubrzao tek devedesetih godina. Posle pada centralizovanog sistema, pitanja deregulacije i privatizacije u infrastrukturnim delatnostima su izbila u prvi plan. Poput evropskog iskustva, oblast telekomunikacija je izbila u prvi plan sa parcijalnom privatizacijom Deutche Telekoma 1996. godine i poštanskog operatera Bundespost 2000.godine.

Evropska politika je neutralna po pitanju vlasništva preduzeća i zalaže se za slobodnu konkurenciju u mnogim sektorima. U uslovima deregulacije, preduzeća ne mogu da prežive bez dratičnih unutrašnjih promena i privatizacija predstavlja put rešavanja tog izazova.

55

[241] Berne, M., Pogorel, G.(2004). Privatization Experiences In France. *CESIFO Working Paper No.1195.* Munich: Cesifo str.34

32

[242] Clifton, J.,Comin, F., Fuentes D. (2003). *Privatisation in European Union.*Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. str. 105-114

32

[243] Clifton, J.,Comin, F., Fuentes D. (2003). *Privatisation in European Union.*Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. str. 55

Zemlje u tranziciji su u većoj ili manjoj meri izvršile reformu javnih preduzeća. Javna preduzeća su organizovana kao akcionarska društva, monopolski delovi preduzeća su odvojeni od segmenata sa potencijalnom konkurencijom, redukovane su subvencije iz državnih budžeta, a cene javnih usluga su podignute na adekvatan nivo. Usvojeni su mnogi zakoni kojima su podsticana ulaganja stranih i privatnih domaćih investitora, uključujući i prilagođavanje fiskalnog sistema. U procesu reformisanja privrede i javnog sektora kao njenog važnog dela, zemlje u tranziciji su pokazale različit stepen uspešnosti, zavisno od nasleđenih uslova, primenjenih modela privatizacije i spremnosti za sprovođenje korenitih promena.

Socijalističke zemlje su izabrale put privatizacije posle kraha politički i ekonomski dirigovanog sistema koji je bio utemeljen na državnoj svojini kao jedinom vlasničkom obliku. Ove promene se definišu kompleksnim pojmom tranzicija, čiji jedan segment predstavlja proces privatizacije. Osnovna karakteristika ovog procesa sadržana je u odrednici redistribucije društvenog bogatstva u uslovima nedovoljno razvijenih institucija tržišne ekonomije.

Istočnoevropske zemlje su proces privatizacije ostvarile na teži način,u poređenju sa evropskim iskustvom. Primenjeno je nekoliko modela privatizacije: tržišna i vaučerska privatizacija, insajderska privatizacija i denacionalizacija.

Mađarska je uspešno sprovela vaučersku privatizaciju. Poljska se opredelila za primenu masovne privatizacije, vaučerska privatizacija je bila najuspešnija u Češkoj, Slovačkoj, Rusiji, Poljskoj, Litvaniji, Letoniji, Sloveniji, Jermeniji, Kazahstanu i Kirgiziji. Insajderska privatizacija se pokazala najuspešnijom u Češkoj, Slovačkoj, Rusiji, Poljskoj, Litvaniji, Letoniji, Sloveniji, Jermeniji, Kazahstanu i Kirgiziji. Denacionalizacija je sprovedena u Estoniji, dok su u Češkoj, Poljskoj, Sloveniji, Hrvatskoj i Makedoniji zabeleženi slabiji rezultati. [244]

Važno je istaći da se u slučaju privatizacije velikih javnih preduzeća i subjekata u infrastrukturnim delatnostima kao najprihvatljiviji model privatizacije pokazao izbor strateškog partnera, pre ili nakon procesa restrukturiranja preduzeća.

[244] Havrylyshyn, O., McGettigan, D. (1999). Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade. *Economic Issues. br.18.* Nottingham: Nottingham Trent University.

2.6.3 Privatizacija po sektorima u zemljama u tranziciji

Sektor gasa i nafte

U privatizaciji zemalja u tranziciji prioritet je dat ovom sektoru. Stvorene su multinacionalne kompanije sa različitim učešćem državnog vlasništva, pre svega zahvaljujući uspešnom procesu restrukturiranja. Najveće naftne kompanije u Centralnoj Evropi, posmatrano po broju zaposlenih, kapacitetima rafinerija i broju servisa su: Rafineria Gdanska, PKN Orlen iz Poljske, Slovnaft Slovačka, OMV Austrija, MOL Mađarska i INA Hrvatska. Očekuju ih dalji procesi privatizacije i liberalizacije u skladu sa direktivama EU.[245]

Energetski sektor

Zemlje u tranziciji su se u ovom sektoru odrekle potpunog ili većinskog državnog vlasništva.

Osnovana su nezavisna regulatorna tela ili agencije za energetski sektor odnosno multisektorske agencije čija je misija regulisanje energetike, telekomunikacija, poštanske delatnosti itd. U okviru Energetske regulatorne agencije su osnovana regulatorna tela u najvećem broju zemalja – Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska, Češka, Slovačka, Poljska, Rusija, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Crna Gora i Albanija.

U Evropskoj Uniji je privatizacija elektroenergetskog sektora neophodan uslov za članstvo svim zemljama u tranziciji.

Mađarska je izvršila harmonizaciju energetske politike sa direktivama EU. Nacionalna elektroenergetska kompanija pretvorena je u holding korporaciju (MVM) sa šest regionalnih distributivnih kompanija koje su prodate kao i sva proizvodna imovina izuzev nuklearne energije i transmisione mreže. MVM je državna kompanija i proizvodi 45% električne energije i kontroliše tržište električne energije u zemlji. Izvršena je harmonizacija energetske politike sa direktivama EU. [246]

Rusija je do 2004. godine zadržala kontrolu nad sistemom za prenos električne energije, 70% distributivnog sistema i nad dve trećine ukupne proizvodnje električne energije u zemlji. Od 2004. godine predviđena je liberalizacija za velikoprodajno i maloprodajno tržište, izgradnja novih proizvodnih kapaciteta, otvaranje 15% energetskog tržišta i sinhronizacija ruskog i evropskog energetskog sistema.

U oblasti *telekomunikacija* su velike kompanije ušle na tržišta tranzicionih zemalja, tako da postoji rast tražnje i stvaranje novih organizacionih stuktura. Estonija, Letonija, Mađarska, Poljska i Češka su 90-tih godina izvršile privatizaciju fiksne telekomunikacione mreže i osnovnih telekomunikacionih usluga.

205

[245] Kikeri S., Kolo A. (2005). Privatization: Trends and Recent Developments. *World Bank Policy Research Working Paper br. 3765.* Washington D.C.: World Bank.

70

[246] World Bank. (1999). Privatization of the Power and Natural Gas Industries in Hungary and Kazakhstan. *World Bank technical paper WTP 451.* Washington, D.C.: The World Bank.

Privatizaciju državnih preduzeća iz oblasti saobraćajne infrastrukture možemo da ocenimo na osnovu indikatora EBRD: [247]

1) *Oblast železničkog saobraćaja:*

- nerazvijena mreža bez uključivanja privatnog sektora su karakteristične za *nerazvijene zemlje SSSR;*
- odsustvo orijentacije ka tržištu,– *Albanija, BiH, Makedonija, Litvanija, Ukrajina, Rusija, Slovačka, Hrvatska i Češka;*
- odvajanje usluga prevoza tereta od usluga prevoza putnika je prisutno u *Bugarskoj, Mađarskoj, Letoniji i Sloveniji*;
- komercijalizacija železnice - *Rumunija, Poljska i Estonija*;
- modernizacija železničkih sistema –prema kriterijumima EBRD u ovoj kategoriji nija bila ni jedna od zemalja u tranziciji do kraja prošlog veka.

2.) *Putna privreda:*

- minimalna decentralizacija, odsutstvo tržišne orjentacije i privatnog sektora - azijske zemlje bivšeg SSSR;
- sprovedeni početni koraci u tržišnoj orijentaciji sa slabim učešćem privatnog sektora u izgradnji i održavanju puteva – Albanija, Belorusija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Letonija, Litvanija, Moldavija, Rusija, Slovačka i Ukrajina;
- visok stepen decentralizacije– Rumunija, Mađarska, Poljska i Slovenija;
- u 2000-oj godini prema kriterijumima EBRD u ovoj kategoriji nija bila ni jedna od zemalja u tranziciji.

3.) *Sektor gradskog saobraćaja*

Privatni sektor je uključen u oblast gradskog sobraćaja u 27 tranzicionih zemalja Istočne, Centralne Evrope i Sovjetskog Saveza srazmerno stepenu nepouzdnosti i propadanja sredstava u vlasništvu države, a učešće privatnog sektora u ovoj oblasti je direktno proporcionalno sa uspehom sprovođenja procesa reformi.."[248]

182

[247] European Bank for Reconstruction and Development (2005). *Transport operations policy 2005-2008.* London: EBRD str. 36-147

[248] Kominek, Z.(2005). Filling the Gap in Urban Transport: Private sector participation in transition countries. *EBRD Working paper 93.* London: EBRD str.15-35