



**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ**



**УПРАВЉАЊЕ ПЕРФОРМАНСАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У
УСЛОВИМА ДЕРЕГУЛАЦИЈЕ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА**

докторска дисертација

Ментор:

Проф. др Весна Секулић

Кандидат:

мр Зоран Јокић

Ниш, 2014.

Ментор: др Весна Секулић

Чланови комисије: 1. др Весна Секулић
Економски факултет, Ниш.

2. др Бојан Крстић
Економски факултет, Ниш.

3. др Виолета Домановић
Економски факултет, Крагујевац.

Датум одбране тезе: _____

ИЗЈАВА МЕНТОРА О САГЛАСНОСТИ ЗА ПРЕДАЈУ УРАЂЕНЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Овим изјављујем да сам сагласна да кандидат мр *Зоран Јокић* може да преда Реферату за последипломско образовање Економског факултета у Нишу урађену докторску дисертацију под називом: *Управљање перформансама јавних предузећа у условима дерегулације пословног окружења* ради организовања њене оцене и одбране.

Проф. др Весна Секулић

(потпис ментора)

STATEMENT OF TUTOR FOR SUBMISSION OF COMPLETED DOCTORAL DISSERTATION

Hereby, I declare that I agree that the candidate *Zoran Jokić* can submit completed doctoral dissertation to the officer for the postgraduate education of the Faculty of Economics in Niš entitled *Performance management of public enterprises in business environment deregulation conditions*, for the purpose of its evaluation.

Vesna Sekulić, PhD

(mentor s signature)

ИЗЈАВА

Под пуном материјалном и моралном одговорношћу изјављујем да је приложена докторска дисертација резултат сопственог научног истраживања и да је коришћена литература на адекватан начин цитирана, без преузимања идеја, резултата и текста других аутора на начин којим се прикрива оригиналност извора. У потпуности преузимам одговорност за спроведено истраживање, анализу, интерпретацију података и закључке.

Својеручни потпис:

У Нишу, дана _____ године

S T A T E M E N T

With due material and moral responsibility, hereby I declare that the doctoral dissertation is the result of personal scientific research and that the references used are cited adequately without use of ideas, results and texts of other authors in the way that hides the source's originality. I take the full responsibility for conducted research, analysis, data interpretation and conclusions.

Signature:

Niš, _____

Управљање перформансама јавних предузећа у условима дерегулације пословног окружења

Апстракт

Имајући у виду да јавна предузећа у Републици Србији имају пре свега функцију јавности и да су у условима дерегулације, либерализације и глобализације неминовне промене пословног окружења у којем послују сви субјекти, неопходно је променити приступ који јавна предузећа имају према свом пословању. Ово стога што се намеће потреба промене правног оквира у којем послују јавна предузећа како би она могла учествовати на тржишту капитала и елиминисати политичко административно управљање ресурсима. Имајући у виду значај који јавна предузећа имају по друштвено благостање Републике Србије потребна је велика опрезност приликом реформе и дерегулације подручја обављања делатности од јавног интереса. Имајући у виду последице досадашње приватизације у Србији и значај који имају поједина јавна предузећа, која се могу означити као природни монополи, потребно је пре доношења коначних одлука о реструктурирању јавних предузећа и спровођењу реформи у њиховом организовању и функционисању узети у обзир све њихове специфичности.

Реформа јавних предузећа неминовно укључује и проналажење начина за побољшање ефикасности њиховог пословања и унапређење пословне успешности. Чињеница је да унапређење ефикасности функционисања јавног сектора по својој природи представља врло комплексан, захтеван и дуготрајан процес. Ефикасније пословање јавних предузећа захтева смањење буџетског дефицита и јавног дуга, стварање могућности за смањење, односно рационализацију државне потрошње, успостављање одрживих социјалних функција државе, квалитетнији менаџмент, продуктивније и рентабилније коришћење ресурса и њихову деполитизацију, што би се постигло кроз приватизацију јавних предузећа. Наведено имплицира потребу за ефикаснијим и ефективнијим управљањем перформансама јавних предузећа како би се њихов пословни успех не само адекватно пратио, контролисао и унапређивао већ и вршила оптимална алокација ресурса и идентификовали кључни фактори који онемогућавају повећање ефикасности пословања ових предузећа и лоше утичу на друштвени стандард и квалитет јавних услуга.

Циљ истраживања обухваћених овом дисертацијом је да укаже на потребу да се и у јавним предузећима, нарочито због њиховог значаја и специфичности функционисања, поштује дејство економских законитости и на тај начин елиминишу слабости досадашњег облика власништва и управљања овим предузећима и побољшава њихова ефикасност. Последично, јако је важно на адекватан начин утврдити перформансе пословања јавних предузећа и ефикасно управљати њима, уважавајући специфичности њиховог функционисања у привреди Републике Србије

Performance Management of Public Enterprises in Business Environment Deregulation Conditions

Abstract

Given the fact that public enterprises in the Republic of Serbia have, above all, public function and that, in the conditions of deregulation, liberalisation and globalisation, there are inevitable changes in business environment where all subjects operate, it is necessary to change the attitude of public enterprises towards their business activities. Thus, there is an imposing need to change legal frame in which public enterprises operate in order to be able to participate in capital market and eliminate political and administrative resource management. Considering the significance of public enterprises in social welfare in the Republic of Serbia, a great caution is needed during the reform and deregulation of mentioned areas. So far, providing the consequences of privatisation process in Serbia, the importance of certain public enterprises, which can be regarded as natural monopolies, is essential in order to consider all their specific qualities, prior to decision making.

The reform of public enterprises necessarily includes finding the way for the improvement of their business efficiency and the advancement of their business success. It is a fact that the improvement of operating efficiency in public sector, by its nature, represents a highly complex, demanding and time-consuming process. More efficient business activities of public enterprises require decrease in budget deficit and Performing more efficient business activities of public enterprises requires decrease in budget deficit and public debt, making opportunities for reduction, i.e. rationalisation of state consumption, establishing sustainable social functions of the state, more qualitative management, more productive and profitable resources usage and its depolititization, through public sector privatisation process. All the above implies the necessity for more efficient and effective performance management of public enterprises in order not only to adequately monitor, control and enhance it, but also to perform adequate allocation of resources and identify key factors disabling the increase in business efficiency of these enterprises and influencing social standard and public services quality.

The aim of the researches in the dissertation is to indicate the need in public enterprises for respecting the influence of economic rules and laws and thus eliminate all flaws of actual ownership method and management of these enterprises and to enhance their efficiency, especially considering their importance and specific business activities. Consequently, it is very important to adequately determine business performances of public enterprises and efficiently manage them, respecting operating particularities of public enterprises in the economy of the Republic of Serbia.

С а д р ж а ј

УВОД	3
ГЛАВА 1: ДЕТЕРМИНАНТЕ ПОСЛОВАЊА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	9
1.1. Потреба за јавним предузећима у функционисању савремене привреде	9
1.2. Суштина и специфичности пословања јавних предузећа	13
1.2.1. Јавна предузећа као природни монополи	15
1.2.2. Утицај тржишне конкуренције на пословање јавних предузећа	25
1.3. Карактеристике корпоративног управљања јавним предузећима	31
1.4. Примена концепта друштвене одговорности у пословању јавних предузећа	38
1.5. Проблематика неефикасности функционисања јавних предузећа	44
1.5.1. Организациони разлози неефикасности јавних предузећа	45
1.5.2. Индивидуални разлози неефикасности јавних предузећа	47
1.6. Основне концептуалне поставке праћења ефикасности пословања јавних предузећа	48
ГЛАВА 2: УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	52
2.1. Институционални оквир пословања јавних предузећа у Републици Србији	52
2.1.1. Закон о јавној својини	52
2.1.2. Закон о јавним предузећима	54
2.1.3. Закон о комуналним делатностима	57
2.1.4. Закон о јавно приватним партнерствима и концесијама	58
2.1.5. Недостаци у постојећем општем правном оквиру за јавна предузећа	68
2.2. Основна обележја пословања јавних предузећа у Републици Србији	76
2.3. Потреба за реформом у управљању јавним предузећима у Републици Србији	82
2.4. Елементи реструктурирања и приватизације јавних предузећа у Републици Србији	88
2.5. Карактеристике корпоративног управљања јавним предузећима у Републици Србији	92
ГЛАВА 3: КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР И ФАКТОРСКА УСЛОВЉЕНОСТ ПЕРФОРМАНСИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	97
3.1. Детерминанте и обележја перформанси пословања јавних предузећа	97
3.1.1. Детерминанте перформанси употребе ресурса у јавним предузећима	99
3.1.1.1. Економски резултати као перформанса употребе ресурса јавних предузећа	104
3.1.1.2. Економска ефикасност као перформанса употребе ресурса јавних предузећа	110
3.1.2. Детерминанте перформанси друштвене одговорности јавних предузећа	117
3.1.2.1. Основне карактеристике перформанси друштвене одговорности јавних предузећа	117
3.1.2.2. Корпоративне друштвене иницијативе у јавним предузећима	119
3.2. Основне карактеристике факторске условљености перформанси јавних предузећа	120
3.3. Рационална алокација јавних ресурса као фактор условљености перформанси јавних предузећа	121

3.4.Преференција у јавном сектору као фактор условљености перформанси јавних предузећа	124
3.5.Оптимални избор потрошача као фактор условљености перформанси јавних предузећа	125
3.6.Величина благостања појединца као фактор условљености перформанси јавних предузећа	127

ГЛАВА 4: ДЕТЕРМИНАНТЕ И СПЕЦИФИЧНОСТИ УПРАВЉАЊА ПЕРФОРМАНСАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

130

4.1.Циљеви и значај управљања перформансама јавних предузећа	130
4.2.Концептуалне поставке управљања перформансама јавних предузећа	133
4.2.1.Карактеристике процеса управљања перформансама јавних предузећа ...	137
4.2.2.Елементи процеса управљања перформансама јавних предузећа	139
4.3.Стратегијски и оперативни аспект планирања циљних нивоа перформанси јавних предузећа	140
4.4.Мерење перформанси јавних предузећа	145
4.4.1.Специфичност приступа мерењу перформанси јавних предузећа	148
4.4.2.Мултидимензионалност у мерењу перформанси јавних предузећа	156
4.4.3.Елементи система мерила перформанси јавних предузећа	167
4.5.Анализа и извештавање о перформансама јавних предузећа	173
4.6.Развијање система награђивања менаџера и осталих запослених у јавним предузећима	175

ГЛАВА 5: ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ПРИСТУПА УПРАВЉАЊУ ПОСЛОВНИМ ПЕРФОРМАНСАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И МОГУЋНОСТИМА ЊИХОВОГ УНАПРЕЂЕЊА

180

5.1.Концептуални оквир истраживања	180
5.2.Методологија истраживања и карактеристике узорка	181
5.3.Резултат истраживања, закључци и препоруке за менаџмент јавних предузећа	181

ЗАКЉУЧАК

187

ЛИТЕРАТУРА.....

195

ПРИЛОГ

200

У В О Д

Последњих деценија на глобалној економској сцени домира неолибералистичка економска доктрина. Достигнућа савременог капиталистичког света могу се означити и као позитивна и као негативна. Тако су поједине земље у развоју повећале свој друштвени стандард, економски раст и развој, док друге земље у развоју које су имале малу снагу и моћ то нису успеле. Република Србија припада групи земаља у развоју која има објективно малу снагу и моћ. Из познатих разлога процес транзиције је још у току, а глобално пословно окружење је такво да је неминовно поштовати одређене економске критеријуме у погледу економских реформи. У том контексту постоји шанса да се, приликом реформе другог стуба економије у Републици Србије - у јавном сектору уваже максимално специфичности Републике Србије, посебно оне које се односе на потребе становништва. Та реформа би требало да иде првенствено у правцу сагледавања свеукупних трошкова реструктурирања јавних предузећа, као посебног и врло значајног сегмента привредних субјеката који послују на нашем економском простору, али и уважавања начела пословне етике и примене концепта друштвене одговорности у функционисању привреде, а посебно јавног сектора. С обзиром на мале пословне ефекте функционисања јавних предузећа у Републици Србији у односу на ресурсе којима располажу, а не ретко и остваривање губитака који се потом социјализују, сама ефикасност и ефективност пословања јавних предузећа у Републици Србији је испод могућег и очекиваног нивоа. С друге стране, постављање услова од међународних финансијских институција у погледу приватизације јавних предузећа и уз уважавање значаја јавних предузећа за привреду Републике Србије у погледу учешћа у стварању бруто друштвеног производа, запослености, инвестиција и њиховог статуса природних монопола, неопходно је пронаћи одређени систем односно модел реформи који може дати најбоље резултате.

Суштински захтеви које треба да задовољи начин реформисања јавних предузећа односе се на професионализацију менаџмента јавних предузећа и смањење утицаја политике на њихов рад и пословно одлучивање. Такође је неопходно омогућити доминацију економских критеријума у пословном одлучивању у односу на постојеће неекономске (политичке) критеријуме како би се повећала ефикасност и ефективност у употреби ресурса јавних предузећа. На тај начин ће се омогућити постављање јасних и

мерљивих циљева и креирање таквих показатеља односно индикатора успешности пословања на основу којих се може на једноставан и брз начин доћи до информација о успешности коришћења ресурса у јавним предузећима у Републици Србији.

Предмет истраживања докторске дисертације јесте анализа функционисања јавних предузећа и њихове управљачке праксе у погледу утврђивања и остваривања пословних перформанси, уз изналажење ефикаснијих начина управљања перформансама јавних предузећа у циљу њиховог унапређења. Стога је управо процес управљања перформансама јавних предузећа у фокусу истраживања, чије утврђивање и праћење захтева уважавање специфичности њиховог функционисања и прилагођавање менаџерских алата тим специфичностима. Наиме, високе перформансе значе већи степен остварења сврхе оснивања и функционисања ових предузећа, па се од њиховог менаџмента захтева да перформансама управља систематски и на ефикасан начин, уз спровођење планирања, адекватног мерења и свеобухватне анализе остварених перформанси.

У том контексту је истраживање обухваћено дисертацијом усмерено ка сагледавању специфичности праћења перформанси јавних предузећа које су првенствено узроковане сврхом њиховог постојања и ограничењима (политичким, социјалним, законским) у њиховом функционисању. При томе се уважава чињеница да јавна предузећа примарно остварују перформансе које произилазе из њихове мисије и нису мерљиве искључиво традиционалним финансијским показатељима и индикаторима.

У вези са назначеном проблематиком, предметом истраживања и поменутом усмереношћу детерминишу се циљеви истраживања докторске дисертације који обухватају: 1) сагледавање значаја јавних предузећа за привреду Републике Србије, и то у контексту њиховог доприноса остваривању друштвеног бруто производа, њихове социјалне функције, запослености, инвестиција и сл; 2) критички приказ бројних ограничења у досадашњем начину пословања јавних предузећа у Републици Србији, првенствено у погледу њихових пословних перформанси; 3) критички осврт на реформе пословања јавних предузећа у Републици Србији и њихове корпоратизације, уз наглашавање неопходности и оправданости приватизације јавних предузећа, првенствено са становишта ефикасности њиховог функционисања и унапређења пословних перформанси; 4) сагледавање неопходности али и могућности примене класичних економских принципа у пословању јавних предузећа и на том основу дизајнирање одговарајућег система за мерење њихових перформанси и оцену укупне пословне успешности; 5) наглашавање потребе за уважавањем специфичности функционисања јавних предузећа приликом дизајнирања и имплементације система за мерење њихових пословних перформанси; 6) утврђивање значаја адекватног спровођења свих фаза процеса управљања перформансама јавних предузећа за повећање њихове укупне ефикасности; 7) сагледавање могућности за примену система адекватно одабраних и избалансираних нефинансијских и финансијских мерила перформанси јавних предузећа на подручју Републике Србије; 8) потврду односно доказ да и јавна предузећа могу имати успешан пословни резултат уколико њихови

менаџери ефикасно управљају перформансама придржавајући се валидних економских критеријума, које усклађују са међународном регулативом, уважавајући притом дерегулаторно пословно окружење у Републици Србији и специфичности пословања јавних предузећа и њему.

Полазна премиса истраживања обухваћених докторском дисертацијом јесте та да се у јавним предузећима у Републици Србији неефикасно управља активностима употребе ресурса али и њиховим пословним перформансама. То је, између осталог, последица чињенице да на основу постојећих остварених перформанси јавна предузећа у Републици Србији нису спремна за конкуренцију ни на националном нити на међународном нивоу, али је упитна и способност задовољавања постојећих потреба људи за аутпутима јавних предузећа. Имајући у виду значај који јавна предузећа имају како за појединца тако и за Републику Србију у погледу достизања нивоа животног стандарда, обима инвестиција, нивоа запослености, значајног утицаја на стварање друштвеног производа, неопходно је изложити их конкуренцији и тако подићи ниво ефикасности њиховог пословања. Заштићеност јавних предузећа политичким одлукама социјалног мира и подршке политичким партијама на власти резултира нерационалном употребом ресурса у пословању јавних предузећа и лошим перформансама. Један од ефикасних начина за увећање економске ефикасности пословања ових предузећа јесте креирати адекватан сет финансијских и нефинансијских мерила перформанси и ефикасно управљати њиме, потпуно уважавајући специфичности функционисања јавних предузећа.

Управо се полазна хипотеза у истраживању односи на сагледавање специфичних аспеката управљања перформансама јавних предузећа и значаја за унапређење ефикасности њиховог пословања. Намера аутора је да се у истраживању, на основу постављеног задатка и дефинисаних циљева истраживања, а на основу спроведеног емпиријског истраживања, тестирају следеће хипотезе:

- Доминантан утицај државе на јавна предузећа један је од главних разлога њиховог неефикасног функционисања;
- Реструктурирање јавних предузећа укључује њихову својинску, управљачку, организациону и технолошку трансформацију;
- Доношење и примена одговарајућег кодекса корпоративног управљања значајно утиче на ефикасно пословање јавних предузећа;
- Побољшање перформанси јавних предузећа претпоставља системски приступ креирању мерила перформанси прилагођених према типу, врсти и потребама менаџмента јавних предузећа;
- Специфичности различитих јавних предузећа, њихове сврхе и функција опредељују различите системе мерила перформанси који ће адекватно служити њиховим контролно-управљачким потребама.

Тестирање постављених хипотеза захтевало је комплексно истраживање које је структурирано у две међусобно логични повезане целине:

1. Детерминанте пословања и менаџмента јавних предузећа и процеса њиховог реструктурирања
2. Детерминанте и специфичности управљања перформансама јавних предузећа.

У *уводном делу* дисертације дефинише сепроблем и предмет истраживања. Сходно проблематици и предмету истраживања, постављени су основни циљеви, као и хипотезе истраживања које се намеравају тестирати током истраживања. Такође, уводна разматрања укључују и приказ истраживачких метода и садржине појединих сегмената дисертације.

У *првом делу* докторске дисертације приказују се и анализирају детерминанте пословања јавних предузећа, као предузећа која су у власништву државе или држава има контролу над њима а послују у области јавних услуга и задовољења јавног интереса. Давање одговора на питање шта се сматра јавним интересом, ко има снагу да га оствари и на који начин, даје одговор у погледу неопходности постојања јавних предузећа и у савременој привреди. Прављење јасне разлике између просечног и појединачног богатства појединца јасно ставља до знања разлику у циљевима јавног и приватног субјекта, поготово када је реч о управљању природним добрима, добрима у општој употреби и добрима од општег интереса. У овом делу рада говори се и о неопходности задржавања монополског положаја јавних предузећа, имајући у виду значајну разлику у чињеници када је монопол у рукама приватног или јавног субјекта. Наравно, с друге стране треба покушати избећи све могуће негативности постојања монопола у јавној својини и то кроз: корпоратизацију, конкуренцију пословања јавних предузећа, могућности прецизног мерења постигнутих резултата и у вези с тим смањења мултидимензионалне карактеристике пословања јавних предузећа. У вези са тим наглашава се да јавна предузећа представљају практичну синтезу вечите теоријске дилеме - држава versus тржиште.

Посебан сегмент овог дела приказује карактеристике савременог пословног окружења, са доминирајућим условима дерегулације, либерализације и глобализације, који се наводе као главни разлози повратка неолибералног концепта управљања привредом и, последично, управљања јавним предузећима. Поред бројних разлога неефикасности јавног сектора у смислу како организационих, тако и индивидуалних, сама примена тржишних законитости такође не доводи до зацртаних циљева (опште повећање благостања појединца). Заправо интервенција државе у привредни живот је неопходна како би се што ефикасније алоцирали ресурси у привреди једне земље, што такође наглашава потребу за оснивањем и пословањем јавних предузећа.

Други део ставља акценат на обележја пословања јавних предузећа у Републици Србији, као и на утврђивање њихових постојећих особености и појединих аспеката управљања њима. Бројни проблеми досадашњег рада јавних предузећа намећу потребу за њиховим реформама. Огромни губици у јавном сектору због административног/политичког управљања, корупција, неефикасности расположивих ресурса, немогућности учествовања на тржишту капитала, социјализација губитака

представљају више него довољне разлоге за реформу у смислу приватизације, реструктурирања и корпоратизације јавних предузећа. Институционални оквир реформи јавних предузећа дат је у већем броју закона који се приказују у овом делу рада. Примена постојећих закона треба да буде усмерена ка постизању заједничког циља, а то је остваривање синергијског ефекта у погледу постизања веће ефикасности привреде тако и појединих јавних предузећа унутар ње.

Концептуални оквир сагледавања ефеката пословања јавних предузећа кроз утврђивање одговарајућих перформанси даје се у *трећем делу* дисертације. Особености функционисања јавних предузећа и њихова мултициљна оријентација захтевају специфично праћење успешности вршења пословних активности. У том смислу, у првом сегменту овог дела говори се управо о специфичним обележјима перформанси јавних предузећа али и њиховом диференцирању на перформансе употребе ресурса, које су економске природе и на перформансе друштвене одговорности, углавном некономског карактера и прилично присутне у пословању јавних предузећа, с обзиром на некономску димензију и карактер ефекта њиховог функционисања. Посебан сегмент овог дела рада посвећен је анализи факторске условљености перформанси јавних предузећа. Поред основних карактеристика и обележја факторске условљености перформанси, посебна пажња се посвећује одређеним кључним факторима, претежно макроекономске природе, с обзиром на природу, суштину и сврху пословања јавних предузећа. У питању је рационална алокација јавних ресурса, преференција у јавном сектору, оптимални избор потрошача, величина благостања појединца, ниво понуде и величина тражње за аутпутима јавних предузећа који појединачно али и кроз одређене међузависности детерминишу величину, значај, квалитет и динамику одређених перформанси.

Четврти део се бави суштинским подручјем истраживања дисертације које се односи на детерминанте и специфичности управљања перформансама јавних предузећа. Након разматрања концептуалног оквира, циљева и значаја управљања перформансама јавних предузећа, анализирају се нивои управљања овим перформансама. Управљање перформансама јавних предузећа представља сложен процес који се састоји из четири међусобно повезана елемента: 1) планирање циљних нивоа перформанси; 2) мерење перформанси; 3) анализа и извештавање о перформансама и 4) развијање система награђивања за менаџере и остале запослене и сваки од њих ће бити предмет посебне анализе. Први елемент процеса управљања перформансама је планирање циљног нивоа перформанси. Планирањем се утврђују нивои перформанси које јавно предузеће жели да достигне у одређеном периоду и то како на стратегијском тако и на оперативном нивоу. Како би се пратило остварење перформанси у посматраном периоду неопходно је контролисати их, што подразумева и идентификовање кључних мерила перформанси. Наиме, мерење је саставни део ефективног процеса контроле перформанси и омогућава откривање евентуалних ограничења ка остварењу планираних перформанси. Специфичност функционисања јавних предузећа подразумева и специфичност самог мерења перформанси. У том контексту приказују се карактеристике традиционалних и савремених мерила перформанси јавних предузећа, врши се њихова компарација и указује на њихове предности и недостатке. Посебна пажња се посвећује развијању мултидимензионалног приступа мерењу перформанси јавних предузећа и имплементацији мултидимензионалног система мерења кроз креирање модела као што

су Балансна карта резултата, Пирамида успешности, Призма перформанси. Посебан елемент процеса управљања перформансама јавних предузећа јесте анализа и извештавање о перформансама, тако да извештаји о перформансама јавних предузећа представљају основ за сагледавање остварених перформанси. С обзиром да остварене перформансе могу и треба да представљају основ развијања система награђивања менаџера, на крају ове главе разматрају се значај и циљеви система награђивања менаџера, начини и субјекти креирања система и садржај система награђивања менаџере на различитим нивоима управљања у јавним предузећима.

Истраживачки део дисертације представљен је у *петом делу* дисертације. Ова последња глава компонована је од више јединица. Најпре је приказан концептуални оквир истраживања. Затим је развијена методологија истраживања и презентован узорак истраживања. Након тога анализирају се добијени резултати, презентују закључци и дају препоруке за менаџмент јавних предузећа у Србији.

1. ДЕТЕРМИНАНТЕ ПОСЛОВАЊА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

1.1. Потреба за јавним предузећима у функционисању савремене привреде

Јавна предузећа представљају посебан сегмент привредних субјеката који се формира у инфраструктурним делатностима која чине основу функционисања сваке привреде и она као таква остварује делатност од општег интереса и стратешког значаја за државу. Зато их оснива држава и под њеном су потпуном ингеренцијом. Производња и пружање услуга јавних предузећа спадају у есенцијалне захтеве пјединаца али и друштва, тако да је знаћај јавних предузећа димензионисан и стратешки. Велики утицај ових предузећа проистиче из њихове снаге, с обзиром да су представници делатности коју чине. Одредница „јавно“ им омогућава дубљи смисао од термилошког и одређује карактер обавезе коју врше, тј. задовољавају јавну друштвену потребу.

Чињеница је да јавно предузеће има бројне недостатке који за последицу имају неефикасну алокацију ресурса у оквиру привреде. Неефикасност пословања јавног предузећа се огледа у лошој реализацији неадекватно дефинисаних социјалних циљева државе или услед интерних објективних и субјективних разлога лошем обављању пословних активности у јавном предузећу. Међутим, и поред постојања неефикасности у пословању јавних предузећа, ипак постоје бројни разлози да се брига о јавном интересу повери управо њима. Пре свега, све док су граничне користи веће или једнаке цени аупута јавног предузећа постоји неопходност њиховог постојања. Неопходност постојања јавних предузећа може се видети и у деловању несавршености тржишних механизма, који за последицу имају негативна привредна кретања, те је из тих разлога потребно учешће државе у њиховом смањењу или елиминисању. Несавршености тржишта због којих постоји оправданост мешања јавних тела, институција и органа у привредна кретања су¹:

1. природни монополи,
2. јавна добра,
3. екстерналије,
4. асиметричне информације,

¹О овоме више видети: Stiglitz J. E., (2004.), „Економија јавног сектора“, Економски факултет, Београд, стр. 75-91.

5. непотпуна тржишта,
6. незапосленост и други макроекономски поремећаји,
7. морални хазард².

Постојање несавршене конкуренције тј. монопола доводи кориснике у двоструко лошу позицију. У условима монопола обим производње је мањи и ниво цена је виши него у равнотежним условима. Постојећи проблем држава може решити на два начина - доношењем регула у погледу цена с једне стране, или, ако постоји довољан број потенцијалних понуђача, њиховим такмичење за добијање дозвола од јавних тела за пружање одређених аутпута, које је до тада пружао јавни сектор, или их паралелно може пружати са јавним сектором.

Јавна добра имају своје особености. Једна од особености је и та да су доступна свакоме и да се коришћење јавних добара не може ограничити корисницима. Из тих разлога постоји проблем њиховог бесплатног давања које омогућава појединим корисницима да имају корист, а да при томе не плаћају ништа за конзумирање. Због тога многи појединци потцењују вредност јавних добара и избегавају њихово плаћање. У случају да се средства за јавна добра обезбеђују на принципу добровољности, обезбеђење јавних добара осуђено је на неуспех. Држава, да би обезбедила потребан обим јавних добара, мора користити мере фискалне политике, јер, у противном, обим јавних добара неће бити обезбеђен или неће бити обезбеђен у потребном обиму. Приватни сектор у оваквим условима неће бити заинтересован за стварање аутпута у виду јавних добара када су она бесплатна или када су трошкови производње већи од прихода тј. цене аутпута.

Постојање екстерналија је још један проблем који може довести до закључка да је боље да се о јавном интересу брину јавна тела и органи, а не приватни сектор. Екстерналије постоје у условима када једна активност људи доводи у другачију позицију друге људе и екстерналије могу бити позитивне и негативне. Позитивне екстерналије доводе до тога да активност једних људи доводи у бољу позицију друге људе и у таквим условима држава прописима треба да их подстиче. Проблем је у негативним екстерналијама, када се наноси штета другим људима. Приватни сектор при стварању аутпута може нанети штету другима у смислу, рецимо, загађења воде, земље, ваздуха и сл. Због наведених негативних појава држава мора регулисати област негативних екстерналија тако што ће она организовати производњу одређених аутпута или што ће прописивати читав низ прописа и на тај начин бринути се о њиховом поштовању.

Постојање асиметричних информација може утицати на смањену ефикасност тржишта. Када две стране имају различите информације у оквиру истог пословног окружења каже се да постоји асиметричност информација. Још је Адам Смит у свом делу „Богатство народа“ из 1776. године утврдио да ће појединци остварујући

² Breyer, S., (1982.), “Regulation and Its Reform“, Cambridge, MA:Harvard University Press.

сопствени интерес остварити и јавни интерес. Тиме што ће појединац настојати да максимира своју себичност он ће том приликом остварити максимално могућу ефикасност. Уколико се дозволи да тржиште слободно делује оствариће се Парето-оптимум. Парето-ефикасност/оптимум оствариће се у условима када се оствари ефикасност размене, производна ефикасност и ефикасност комбинације производа. У овим условима пословног окружења целокупна привреда или један њен део (на пример јавни сектор) производиће максимални обим производње добара и услуга по најнижим трошковима, при томе сви ти производи и услуге по свом обиму и по својој структури стићи ће до потрошача у складу са њиховим жељама и преференцијама. Постизање Парето ефикасности подразумева идеалан конкурентни модел у коме постоји мноштво купаца и продаваца који имају малу моћ да утичу на цене, тј. сви купци и добављачи на тржишту између осталог поседују и све информације. Овакав конкурентни модел у реалном пословном окружењу је тешко остварив. Због тога се информације могу сматрати јавним добром. Једна од карактеристика јавних добара је да коришћење додатног јавног добра не умањује могућност коришћења истог јавног добра свим осталим корисницима (у овом случају конзумирање информација од стране још једног корисника потрошача/инвеститора). Било да је дистрибуција информација бесплатна или значајно кошта приватни сектор, поставља се питање зашто би појединци били заинтересовани за дистрибуцији истих? Из тих разлога држава мора прописивати регуле у погледу пружања најразличитијих видова информација које доприносе одржавању и повећању друштвеног благостања државе.

Непотпуна тржишта. Основни разлог незаинтересованости приватних послодаваца за производњу јавних добара је непостојање профита. Може постојати и такво пословно окружење у коме постоји могућност остваривања профита али приватни послодавци и даље нису заинтересовани за организовање производње аутопута. Овакво пословно окружење се често означава као непотпуна тржишта. Реч је о таквим аутопутима чија производња је повезана са релативно великим ризиком, тако да приватни послодавци не желе да се упуштају у њихову производњу. Држава због наведених проблема је једина снага која може развити одређену тржишну грану прихватајући на себе евентуалну појаву разних врста ризика садржаних у асиметричности информација, високим трансакционим трошковима, заштити иновација произвођача, проблемима са извршењем обавеза корисника.

Незапосленост, прерасподела, сиромаштво. Савршено конкурентно тржиште обезбеђује максимално могућу ефикасност тзв. Парет-оптимум, које и садашњем пословном окружењу тешко оствариво и то због поменутих несавршености тржишта. Због наведених појава јављају се негативна економска кретања, која постоје чак и у условима тржишне равнотеже. Величина негативних економских појава у привреди једне земље у највећем броју случајева зависи од уравнотеженог односа два принципа, економичности и правичности тј. степена њиховог сукоба. У највећем броју случајева када се говори у економији говори се о просечним или укупним величинама, а врло ретко о појединачним величинама. Врло често у постојећем окружењу долази до сукоба поменута два циља/ принципа. Тако економичност значи да друштво ствара вредност

уз минималне трошкове, док правичност значи да се користи од створене вредности праведно расподељују на све чланове друштва. Уколико се превише узима од оних који производе, угрозиће се њихова мотивисаност за производњу и смањиће се њихова ефикасност. С друге стране, економију не треба посматрати као самој себи циљ, већ је она само средство за постизање главног циља раста и развоја како читавог друштва тако и појединца у њему тј. стварање уравнотежености између принципа правичности и праведности. Развој појединца, а тиме и читавог друштва, као свесне и савесне индивидуе која ће баштинити све позитивне моралне вредности које постоје у друштву захтева морално одговорног појединца коме је потребно адекватно васпитање, образовање, здравствена заштита, културно уздизање, научно усавршавање. Да би се то могло остварити потребно је решити економске проблеме као што су незапосленост, сиромаштво, прерасподела, однос економичности и правичности и сл. Имајући у виду да је улагање у људе као једног од најважнијих производних фактора³, кључни фактор раста и развоја сваког друштва, оно мора бити брига и државе. Из тих разлога многи проблеми у функционисању привреде у погледу незапослености, прерасподеле, борбе против сиромаштва, стварање друштва једнаких шанси као и отклањање бројних других социјалних проблема је од изузетне важности за једну нацију и мора бити у ексклузивном и искључивом власништву државе.

Морални хазард или морална опасност. Морални хазард може се дефинисати као понашање људи који не желе сагледати последице свог понашања како на себе тако и на друге. Уколико се морал детерминише као вредносна категорија на основу које се процењују људски поступци као позитивна или негативна вредност, морални хазард се може схватити као неморално понашање људи. Неморално понашање људи је супротно од опште прихваћених норми понашања, што као за крајњу последицу може имати штету. Појединци као економска рационална биће се рационално понашају у смислу максимизације сопствене користи, при чему не воде рачуна о штети која може бити далеко већа од укупне користи (сопствене и туђе⁴). У појединим случајевима, појединци се, иако је то у њиховом интересу, не понашају рационално, па држава мора реаговати како би се старала о њиховим интересима тј. о друштвеном благостању у најширем смислу речи.⁵ Због моћи које могу имати, приватне компаније могу излобирати такве стандарде који ће током времена изазвати негативне последице по људе и животну средину, па у таквом пословном окружењу активност државе може бити непроцењива у организовању производње односних аутута.

³ Schultz T. W., (1980.), „Nobel lecture: The Economics of Being Poor“, Journal of Political Economy, str. 640.

⁴ На пример, узимање зајмова менаџмента јавног предузећа по нереално високим каматама, чиме се преузима високи ризик пословања, који ако се оствари може довести у питање опстанак фирме или целокупног финансијског система једне државе. Ту постоји могућност да се трошкови пословања јавног предузећа пребаце на потрошача због тржишне моћи произвођача.

⁵ Примера ради, људи који су здравствено осигурани могу не примењивати мере превентиве јер знају да сви трошкови лечења падају на осигуравајуће завод; или, невезивање појасева може изазвати трајне последице у смислу смрти и инвалидитета, што на нивоу једне државе може битно да утиче на ниво друштвеног благостања. Такође, може се поменути дистрибуција воде у смислу да уколико приватни послодавац обавља послове водоснабдевања може ићи до доње границе здравствене исправности како би смањив максимално могуће трошкове и тиме повећао профит своје компаније, а то може утицати негативно на здравље великог броја становништва и сл.

1.2. Суштина и специфичности пословања јавних предузећа

Јавни сектор је формиран од стране државе како би се поправила укупна економска кретања у друштву. У складу с тим суштина постојања јавног сектора је подизање нивоа друштвеног благостања једног друштва. На овај начин јавна предузећа обављајући своју делатност значајно утичу на функционисање бројних области живота људи, и то на:

- економску област,
- социјалну област,
- психолошку област,
- политичку област.

Јавна предузећа обављајући своју активност утичу на подизање друштвеног благостања једног друштва, демократију, макроекономску стабилност, раст и развој друштва, ниво запослености и као и бројне друге економске индикаторе. Тако сва јавна предузећа у Републици Србији чине 0,7% привредних друштава, у њима ради 166.337 радника или 16,2% од укупног броја запослених, располажу са 30% вредности укупног капитала и остварују 10,1% укупног прихода српске привреде⁶. Учешће пословног прихода и броја запослених у јавним предузећима, у првих 10 највећих фирми у 2012. години, износи 38% тј. 56%⁷. Јавна предузећа доминирају у телекомуникацијама, саобраћају, енергетици, водопривреди, комуналним делатностима и сл. На тај начин она кроз своје аутпите утичу на целокупна привредна кретања⁸. Такође, јавна предузећа задовољавају многе потребе становништва, тако да њихово функционисање или њихова трансформација превазилазе чисто економски значај једног друштва. Реч је о огромном богатству једне државе које су стварале генерације и у складу с поменути чиницима њихова реформа мора бити пажљиво избалансирана.

У највећем броју случајева делатност јавних предузећа везана је за исправљање тржишних несавршености и решавању проблема избора између два принципа правичности и економичности. На овај начин јавна предузећа доприносе остваривању суштинског циља сваке државе а то је одржив раст и развој читавог друштва. Уколико јавна предузећа изгубе своју социјалну функцију отићиће у своју другу крајност, а то је искључиво профит са несагледивим последицама по читаво друштво. Наравно, неодржив је и положај проширивања државе благостања јер бројни проблеми

⁶ Привредна комора Србије, "Предлог нове економске политике за период 2012-2016. Године", Београд, јун 2012., стр. 27.

⁷ ТОП 500, Београд, 2013.

⁸ Аутпути јавних предузећа су инпути свим привредним субјектима једне привреде.

неефикасности пословања јавних предузећа довешће до њиховог урушавања и претвориће се у своју супротност, средство за смањење друштвеног благостања.

Јавна предузећа имају и своју психолошку функцију. Собзиром да јавна предузећа задиру у многе поре људског живота, као на пример образовање, здравство, наука, култура, економија, одбрана и сл, она својом активношћу умногоме утичу на ниво сигурности једног друштва, у најширем смислу схваћено. Уколико се зна да по *Масловљевој хијарархији потреба*, човекова прва потреба је физиолошка (храна и вода) или здравље, а друга је сигурност себе и своје породице, онда може да се види да је профит потребан али не и довољан услов. Уколико, особа нема своју слободу⁹, то неминовно утиче на стварање лошег пословног окружења са свим својим негативним последицама по развој структуре личности човека. У лошем друштвено-економском окружењу повећава се несигурност човека која рађа комплексе, а они страхове и остале негативне емоције, што све заједно утиче на нарушавањем хомеостазе у човеку, што, пак, за крајњу последицу има психофизичке болести људи. Због тога јавни сектор има шири значај за људе (сигурност) и не треба га сводити само на пуко схватање економије.

Да би највећи број људи у једној држави одлучивало о својим интересима мора постојати демократија као облик управљања животом. Могућност да се људи могу међусобно удруживати у одређене покрете, политичке странке, да постоји владавина права повезана је са постојањем слободе. Уколико је ниво слобода у одређеном друштву висок може се рећи да је ниво демократије такође висок. Имајући у виду да јавни сектор у значајној мери утиче на ниво слободе појединца, може се с разлогом рећи да јавни сектор својим радом умногоме утиче и на политичко-демократске процесе једне државе.

Још једна специфичност пословања јавних предузећа је структура извора финансирања средстава јавног сектора. Ово је изузетно важна квалитатива карактеристика јавних предузећа, пре свега у условима економских криза. Суштина је у томе да уколико извори средстава јавног сектора воде искључиво до буџета државе, тада је упитна будућност таквог јавног сектора због свепресутног дефицита државе. Узети кредити, такође, са своје стране могу утицати на успешност функционисања јавних предузећа, будући да се ради о производима и услугама који се врло често пружају и испод тржишне цене. У таквим условима имовина јавних предузећа ће бити недоступна за будуће генерације, што само по себи доводи до неиспуњавања суштинских друштвених потреба људи. Узимајући у обзир наведене чињенице види се колика је важност одрживог развоја јавног сектора који ће у таквим условима обезбедити себи дуговечност постојања, а тиме суштину и сврху постојања јавног сектора.

Неефикасност пословања јавних предузеће такође може бити једна од специфичности пословања јавних предузећа. Основи разлог неефикасности јавних

⁹Слобода у најширем смислу речи, слобода у здравственој заштити, образовању, култури, науци, економији и сл.

предузећа је одсуство власничких мотива у јавним предузећима. Као разлог неефикасности пословања може бити и реализација социјалних циљева државе преко јавних предузећа, проблем «бесплатног јахања» корисника, дефинисање уопштених циљева услед деловања бирократског ефекта и сл.¹⁰. Специфичност јавних предузећа у односу на приватни сектор огледа се и у различитом пореском третману, субвенционисању пословања, монополској позицији, у дефинисању стратегије, планова и циљева, постојању корупције и сл.

1.2.1. Јавна предузећа као природни монополи

Током деветнаестог века, а нарочито почектом двадесетог века, теорија економске мисли и пракса привредног живота западноевропских земаља почињу међусобно све више да се удаљавају. Поред популаризације и разраде идеја класичне економске мисли, у привредном животу капиталистички земаља долази до концентрације индустријског и финансијског капитала, промене структуре производње и привреде што је имало за последицу стварање монопола. Иако су се у привредном окружењу теоретичари класичне економске мисли све више сусретали са појавом монопола, њима је и даље било полазно становиште да је слободна конкуренција једном заувек створен систем, међутим појавом велике економске кризе 1929. године уздрмана су дотадашња економска учења која су у основи полазила од услова потпуне конкуренције. Концентрисана и капитално интезивна производња, поставили су нове захтеве у погледу развоја теорије монопола и непотпуне конкуренције. Британски економиста италијанског порекла Пјеро Срафа међу првима је препознао проблем монопола и непотпуне конкуренције објављујући чланак 1926. године под називом "Закони о приносима у условима непотуне конкуренције"¹¹, објашњавајући том приликом да треба напустити дотадашње претпоставке о слободној, потпуној конкуренцији од које полази традиционална економија.

Разлози за настанак монопола били у схватању монополиста да се концентрацијом централизацијом финансијске и технолошке снаге ствара велика моћ, а тиме и делотворно оружије за остваривање сопствених интересе. Монополи су својим власницима створили такав амбијент у коме могу максимално вршити дискриминацију цена што утиче на повећање приноса на ангажована средства. Такође, монополи имају такву моћ да својим власницима обезбеде дугорочне и стабилне профитне стопе јер су у условима монопола варијације профитних стопа мале, што је посебно важно у периодима појаве цикличних криза. Уколико се зна да монопол подразумева да је произвођач/продавац једини који може понудити аутпут намеће с логичан закључак да

¹⁰ На пример у Канади је обављено истраживање на узорку 227 болница и утврђено је да више од 50% болница има дефинисане опште циљеве. Видети у: Покрајчић, Д., (2000.), "Трансформација непрофитних предузећа", Економске теме, Бр.2, стр. 390

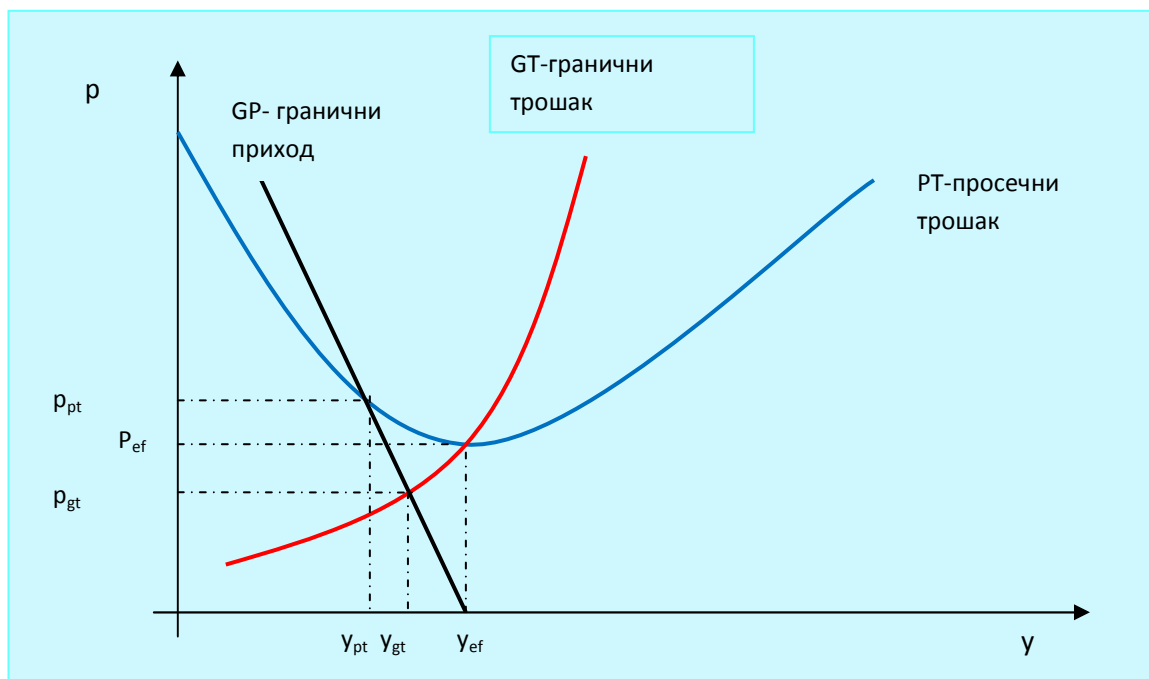
¹¹ Sraffa P., (1926.), The Laws of Returns under Competitive Conditions.

морају постојати одређене врсте ограничења за улазак у монополску производњу. На основу постојања ограничења тј. на основу њихових узрока можемо извршити поделу монопола на:

- Привредни субјекти који поседују редак ресурс имају обележја монопола јер на тај начин стичу компаративну предност у односу на остале привредне субјекте. Овде можемо убројати и појаве као што су концентрација, капитала, технологије, патената и сл. Што може бити узрок за стварање компаративне предности привредног субјекта;
- Државни или законски (јавни) монополи где држава својим позитивним законским прописима (регулацијом) ствара монополе. Држава на основу својих дефинисаних циљева сматра да треба организовати монополску производњу у одређеној области те на тај начин доноси нормативна акта где се једно предузеће ставља у повлашћени положај. У условима када се закон поштоје постоји монопол, међутим уколико се не поштује монопол не постоји и
- Природни монополи, су врста монопола која настају услед деловања економије обима, тј. када је ефикасније производња постојањем само једног произвођача (најчешће је реч о мрежама: водовод, нафтовод, далековод, пруга и сл.). Неизбежно постојање само једно предузећа у производњи доређеног аутпута назива се још и неизбежним монополима. Природни монополи се налазе у зони губитка при једнакости (на пресеку) граничног прихода (GP) и граничног трошка (GT) (Слика 1.2.1.1.). Овај изузетак постоји због високих фиксних трошкова природног монопола у односу су на његове граничне трошкове трошкове. Услед тога крива укупних трошкова природног монопола је изузето високо постављена што има за последицу да се тачка пресека граничних прихода (GP) и граничног трошка (GT) увек налази испод криве укупних трошкова (PT).

Монополи могу бити у власништву државе и приватног послодавца од чега у суштини зависи и основни циљ таквог предузећа. Када је монопол у рукама приватног послодавца тада је искључиви циљ максимизирање профита. Природне монополе због њихове огромне моћи углавном води и регулише држава. Разлог за ову чињеницу је у одлуци државе да максимизира благостање друштва, из тих разлога, циљ природних монопола није увек максимизирање профита. Максимизирање аутпута природног монопола је специфичност природних монопола која се остварује у условима када се изједначе приходи и трошкове аутпута. Обим производње не треба да буде на ниво једнакости граничних прихода и граничних трошкова јер би то представљало проблем за јавно предузеће као природног монополисту. Проблем је у другој специфичности природног монопола, а она се односи на природу фиксних трошкова. Пошто се код природних монопола производња аутпута организује на нивоу целокупне државе (или веће територије) то за последицу има огромне фиксне трошкове. У условима великих фиксних трошкова јавно предузеће као монополиста у тачки пресека граничног прихода и граничног трошка не може покрити све своје трошкове пословања и временом (уколико не добија субвенције) временом мора напустити односну привредну грану. У таквим условима добијамо природне монополе који максимизирају благостање

друштва максимизирањем обима производње на нивоу y_{pt} и при цени p_{pt} . (слика 1.2.1.1.).



Слика 1.2.1.1. Природни монопол

p_{pt} - цена при којој се покривају просечни трошкови,

p_{gt} - цена при једнакости граничних трошкова и прихода,

y_{pt} - обим производње који покрива трошкове,

y_{gt} - обим производње при једнакости граничних трошкова и прихода.

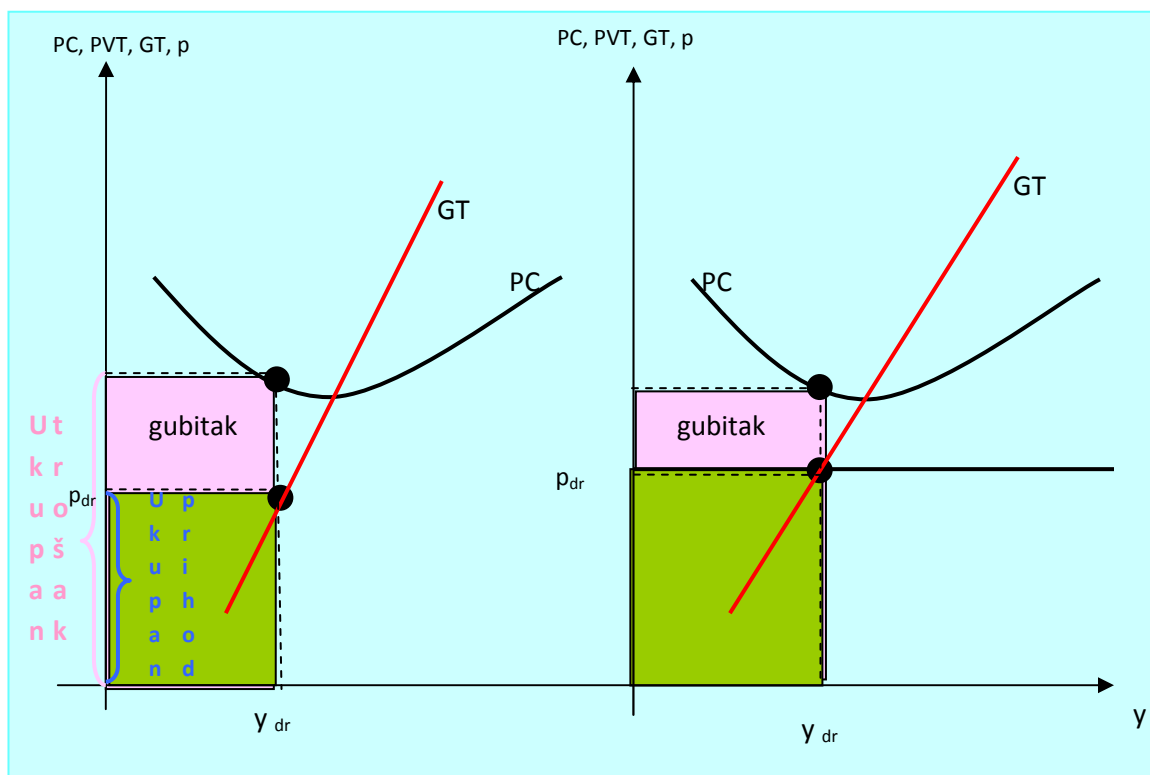
Негативна појава у овом случају односи се на низак ниво аутпута (y_{pt}) у односу на обим при једнакости граничних величина (y_{gt}). Уколико је природни монопол у рукама државе, држава може повећавањем своје ефикасности и смањењем просечних трошкова утицати на повећање обима аутпута. Изградњом мреже на целокупној територији или применом одређене технологије у производњи аутпута захтева велике фиксне трошкове, док је гранични трошак додатне јединице аутпута веома низак или веома низак и скоро константант. Друга варијанта повећања друштвеног благостања у условима монополске тржишне структуре постиже се при једнакости маргиналног прихода тј. цена аутпута природног монопола одређена је од стране државе и то тако да је једнака са нивоом минималних просечних трошкова, у таквим условима остварује се количина аутпута y_{ef} и цена p_{ef} . Треће решење за поменути проблем¹² код природних монопола налази се у организацији производње аутпута уз помоћ субвенција. Држава путем субвенција може сама дефинисати ефикасан обим аутпута тј. ниво благостања одређен обимом аутпута природног монопола (y_{dr}). Величина губитка

¹² Максимизирање благостања друштва, путем максимизирања обима производње природног монопола.

природног монопола зависи од нивоа цене коју је одредила држава (p_{dr}), тј. од обима производње коју је дефинисала држава (y_{dr}) (слика 1.2.1.2.) Постојање субвенција од стране државе је знак да се природни монопол налази у зони губитка. Величина губитка природног монопола зависи од дискреционих одлука државе у погледу одређеног обима производње аутпута. У оваквим условима величина користи коју Влада жели остварити мора упоредити са укупним трошковима који се могу овом приликом јавити. У вези поменутих трошкова треба да обратимо пажњу на ефикасност субвенција. Субвенције иако омогућавају постизање већег обима производње и сходно томе већег нивоа благостања друштва оне су саме по себи проблем ког треба пажљиво анализирати. Проблеми са субвенцијама могу се јавити из следећих разлога:

1. Обезбеђење великих финансијски износа за субвенције може бити проблем за државу због постојања дефицита у буџету Владе;
2. Сама ефикасност фискалне политике је упитна. Имајући у виду прикупљена средства с једне стране и трошкове прикупљања и редистрибуције финансијских средстава с друге стране, никада не постоји знак једнакости прикупљених и редистрибуирани средстава у фискалној политици, ако овоме додано и колико је успешно утврђена неопходност и оправданост аутпута јавног предузећа од стране државе види се величина могућег проблема;
3. као и код приватних тако и код државних природних монопола тешко је утврдити оптимални (минимални) ниво трошкова путем различитих комисија, па се врло често поставља питање оправданости датих субвенција.

Одлука да се природни монопол повери на управљање приватном послодавцу (зарад повећање обима благостања), наилази на проблеме друге врсте. Поменути проблем се односи на тешкоће око утврђивања оправданости свих трошкова код приватног монополског предузећа. Проблем се решава формирањем одређених комисија које ће арбитрарно утврдити оправданост свих постојећих трошкова (суштина проблема је баш у томе да ли државни органи, комисије, могу потпуно објективно да сагледају све трошкове или не, по природи ствари обично не). Такође, треба поменути и одређену стопу добити коју приватни монополисти настоје да оствари што је такође предмет арбитраже одређених комисија.



Слика 1.2.1.2.: Максимални обим аутпута природног монопола у зони губитка дефинисаној од стране државе.

Уколико је јавно предузеће природни монополиста и дозвољено му је да може да користи монополску снагу тад нема разлике између јавног и приватног природног монополисте и један и други настоје да максимизирају профит. Суштина монополске снаге је у томе да монополиста може одређивати цену и количину свог аутпута. У условима непостојања конкуренције монополиста има целокупно тржиште на располагању, међутим и поред тога он мора да узме у обзир и промену цене аутпута како би максимизирао своју профитну функцију. Код монополисте гранични приход није једнак цени као код конкуренције него је он компликованији тако да он (GPD-гранични приход) прати просечни укупан приход тј. криву тражње али тако да је мањи (слика 1.2.1.3.). Ако знамо да је крива тражње опадајућа крива то значи да ће гранични приход бити испод криве тражње тј. нагиб граничног прихода биће оштрији у односу на криву тражње (слика 1.2.1.3.). Предходну тврдњу алгебарски можемо доказати на следећи начин:

$$p_{(y)} = a - by \quad ,$$

$$r = p_{(y)}y, \quad r = (a - by)y,$$

$$r = ay - by^2 \text{ нагиб функције укупног просечног прихода је } -b.$$

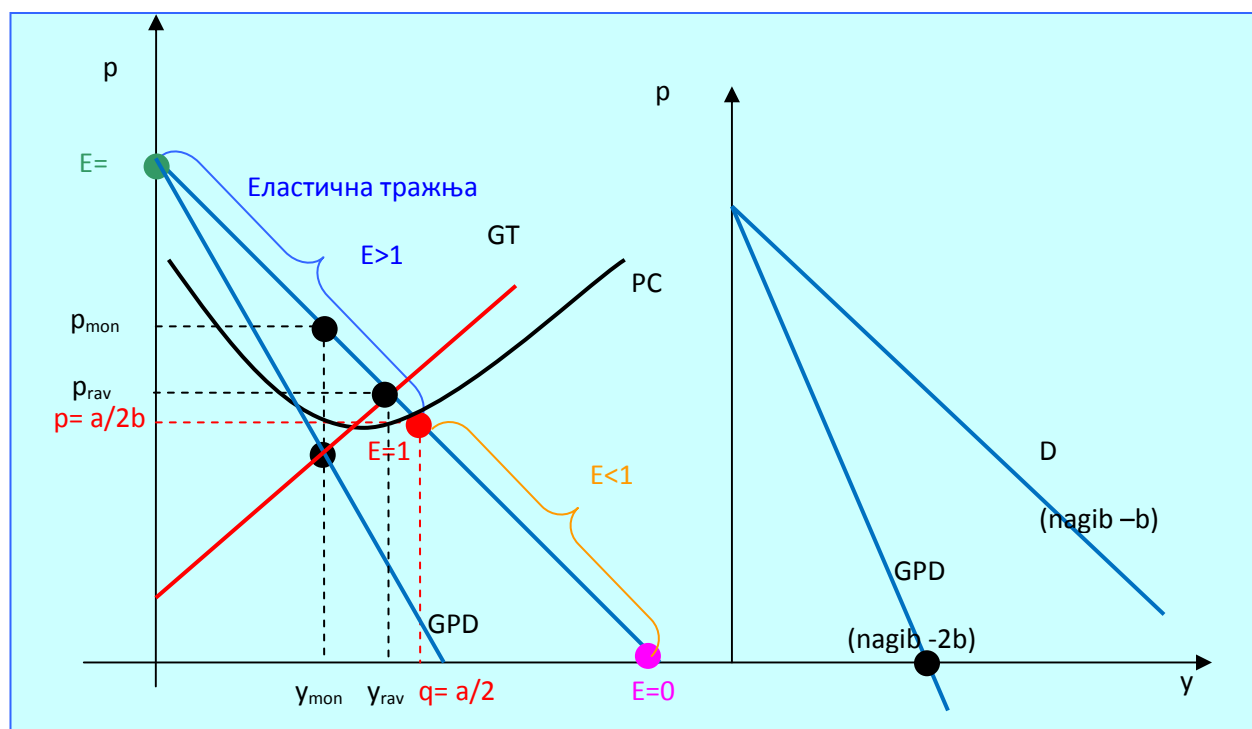
Гранични приход се може изразити алгебарски:

$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p + \frac{\Delta p}{\Delta y} y$, ако знамо да је $\frac{\Delta p}{\Delta y}$ нагиб функције тражње који се обележава са $-b$, (-, минус јер је реч о опадајућој кривој тражње), тада гранични приход можемо написати и у следећем облику:

$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p - by$, ако знамо да је крива тражње показује цену као функцију количине, та функција мери колика би тржишна цена добра у морала бити да би јединица тог добра била тражена и такву функцију тражње можемо записати у облику линеарне функције као $p(y) = a - by$. Уколико поменути линеарну функцију тражње заменимо у алгебарски израз граничног прихода добијамо:

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = a - by - by, \quad \frac{\Delta r}{\Delta y} = a - 2by.$$

Поредећи изведене алгебарске изразе укупног прихода и граничног прихода видимо да су вредности нагиба функције такви да крива граничног прихода мора бити испод криве укупног прихода, тј.на основу поређења вредности нагиба поменутих функција ($-b$ и $-2b$).



Слика: 1.2.1.3.Максимизирање профита монопола на еластичном делу тражње и положај GPD у односу на тражњу.

Када монополиста одлучи да повећа количину аутпута тј. понуду он мора знати да у складу са кривом тражње мора смањити и цену аутпута. Због ових разлога говоримо да је крива граничног прихода доста сложенија у односу на гранични приход у односу на услове конкуренције, алгебарски гранични приход (GPD) код монополисте можемо написати у следећем облику:

$$\Delta r = p \Delta y + y \Delta p, \text{ промена прихода подељена са променом аутпута}$$

$$\text{(гранични приход)} \quad \Delta r = p \Delta y + y \Delta p / : (\Delta y),$$

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = \frac{p \Delta y}{\Delta y} + \frac{y \Delta p}{\Delta y}, \text{ сређивањем десне стране добијамо:}$$

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p + \frac{\Delta p}{\Delta y} y, \text{ извалчењем цене (p) испред заграде добијамо:}$$

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p \left(1 + \frac{\Delta p}{\Delta y} \frac{y}{p} \right), \quad \frac{1}{\varepsilon} = \frac{1}{\frac{\Delta y}{\Delta p} \frac{p}{y}}, \quad \frac{1}{\varepsilon} = \frac{\Delta p}{\Delta y} \frac{y}{p}, \quad \frac{\Delta r}{\Delta y} = p_{(y)} \left[1 + \frac{1}{\varepsilon(y)} \right], \text{ имајући у виду да}$$

је еластичност негативна величина овај израз можемо написати и у следећем облику:

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p_{(y)} \left[1 - \left| \frac{1}{\varepsilon(y)} \right| \right] \text{ цена и еластичност зависе од нивоа аутпута.}$$

Формула граничног прихода изражена преко еластичности је потпуно иста као и у условима конкуренције, тј. у зависности од еластичности тражње за аутпутима добићемо крајњи ефекат на укупан приход јавног предузећа као монополисте. Уколико посматрамо цену у условима конкуренције као хоризонталну праву тј. бесконачно еластична $1/\infty=0$, вредност заграде биће 1 што значи да је гранични приход једнак цени аутпута што у условима конкуренције је управо тако (видети максимизацију профита).

Јавно предузеће као монополиста као и конкурентска предузећа у условима конкуренције може максимизирати профит на линији тражње *само тамо где је тражња еластична*. Повећавање количине тј. смањење цене, монополиста, у условима ценовне еластичности остварује максимизацију јер смањењем цене доводи до знатног повећања прихода услед повећане продаје количине аутпута. У условима нееластичности тражње монополиста не може максимизирати профит. Зашто? Имајући у виду да монополиста има по разним основама огромну снагу толику да из ње као последица произилази таква моћ да може одређивати цену и количину и из тих разлога монополиста настоји да максимизира своју позицију. У условима нееластичности монополиста не може максимизирати своју позицију јер неће моћи компензовати изгубљени приход у след смањење цене аутпута повећањем прихода од повећане тражње аутпута од стране потрошача. То значи да максимизирање продаје може се десити само у условима еластичности тражње, јер у условима нееластичности повећана производња аутпута неће изазвати већу тражњу потрошача. Мања тражња

потрошача за аутпутима монополиста изазваће смањење профита у јавном предузећу и то због обележја нееластичности тражње потрошача. Уколико се зна да је максимизација профита тамо где се секу гранични приход и гранични трошак с тим што тачка сечења мора бити у зони где је гранични приход позитивна величина, тј. никако тамо где је гранични приход негативна величина. Дакле, у условима нееластичности смањење цене недопринноси максимизирању профита јавног предузећа као монополисте:

- За $\varepsilon < 1$ и за $y \uparrow$ ($\Delta y = y' - y$, за $y' > y$ добијамо да је $\Delta y > 0$), на основу датих вредности добићемо позитивне и негативне вредности у изразу граничног прихода:

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p(y) \left[1 - \left| \frac{1}{\varepsilon(y)} \right| \right], \text{ за } \varepsilon < 1, \text{ добијамо да је } \left[1 - \left| \frac{1}{\varepsilon(y)} \right| \right] < 0$$

$\frac{\Delta r}{\Delta y} = -$, имајући у виду да је десна страна израза негативна и да је Δq на левој страни израза у имениоцу позитивна величина како би се вредности леве и десне стране изједначиле бројилац (тј. приход) мора бити негативна величина $\frac{\Delta r}{\Delta y} = -$. Закључак би био да у условима нееластичне тражње, при смањењу цене повећава се продаја аутпута монополисте с тим што се **гранични приход смањује** (негативна величина) јер је еластичност таква да позитиван ефекат у смислу повећања прихода од повећане продаје аутпута не може да компензује негативан ефекат смањења прихода услед смањења цене аутпута;

А у условима еластичне тражње смањење цене максимизира профит монополисте у условима еластичности тражње, то можемо видети и на основу тога што је гранични приход позитивна величина и као такав може бити једнакост за гранични трошак:

- За $\varepsilon > 1$ и за $y \uparrow$ ($\Delta y = y' - y$, за $y' > y$ добијамо да је $\Delta y > 0$), на основу датих вредности добићемо позитивне и негативне вредности у изразу граничног прихода:

$$\frac{\Delta r}{\Delta y} = p(y) \left[1 - \left| \frac{1}{\varepsilon(y)} \right| \right], \text{ за } \varepsilon > 1, \text{ добијамо да је } \left[1 - \left| \frac{1}{\varepsilon(y)} \right| \right] > 0$$

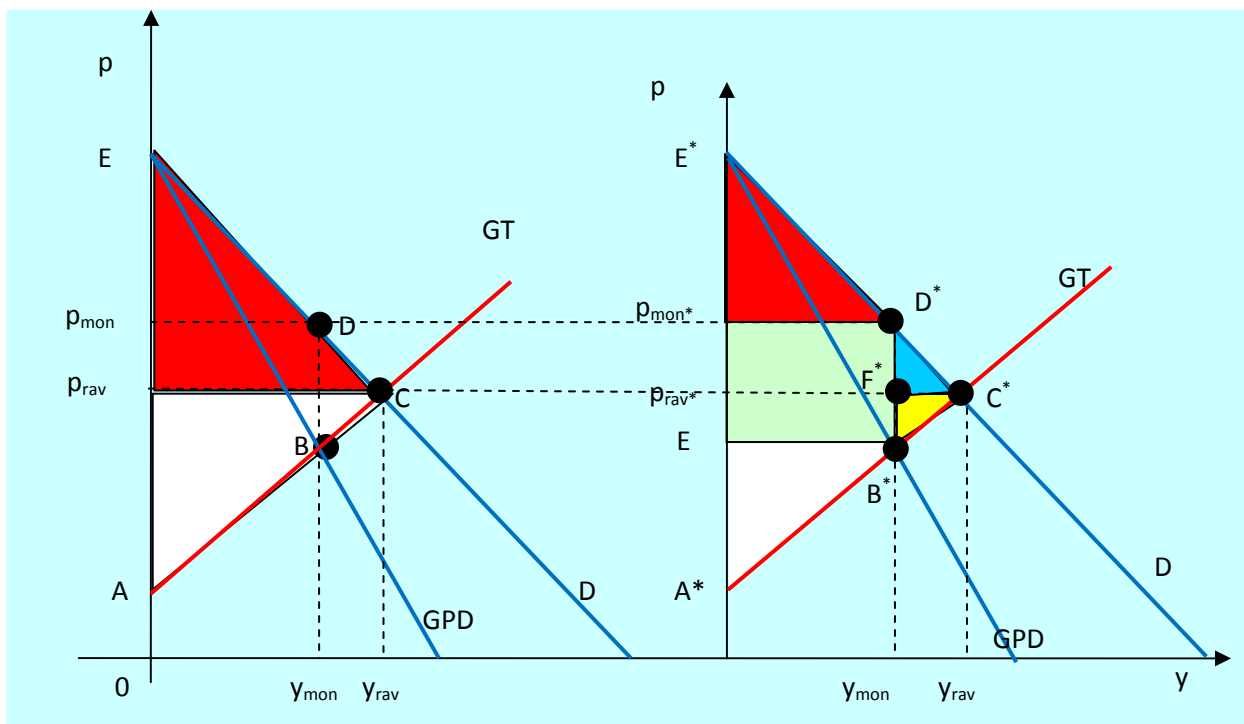
$\frac{\Delta r}{\Delta y} = +$, имајући у виду да је десна страна израза позитивна и да је Δy на левој страни израза у имениоцу позитивна величина како би се вредности леве и десне стране изједначиле бројилац (тј. приход) мора бити такође позитивна величина $\frac{\Delta r}{\Delta y} = +$.

Закључак би био да у условима еластичне тражње, при смањењу цене повећава се тражња/продаја аутпута тако да се **гранични приход повећава** јер је еластичност таква да је позитиван ефекат од повећане тражње/продаје такав да је већи од негативног ефекта смањења прихода услед повећања цене аутпута.

Неефикасност монопола настаје због злоупотребе монополске моћи монополисте и његовог утицаја на:

- цену аутпута,

- количину аутпута,
- тражњу за производним инпутима и
- нерационалности пословања монополисте.



1.2.1.4.: Укупно благостање у условима конкуренције и губитака благостања у услед неефикасности монопола.

На основу своје снаге тј. моћи монополиста нуди аутпут по монополској цени (p_{mon}) која је виша у односу на равнотежну цену (p_{rav}) у условима конкуренције и нуди монополску количину аутпута (y_{mon}) која је мања у односу на равнотежну количину (y_{rav}) која би се остварила у условима конкуренције (слика 1.2.1.4.). Јавно предузеће које је монополиста¹³ удаљава се од Парето ефикасне тачке тако што својим пословањем доприноси смањењу друштвеног благостања путем цене, количине и производних инпута. Рекли смо да постоји Парето ефикасност у оним условима када се положај некога не може побољшати, а да се позиција другог не погорша. У условима конкуренције постоји равнотежни ниво и обе стране и купци и произвођачи када се налазе у равнотежном нивоу не желе да га напусте, јер ће у противном једна од две стране бити у лошијој позицији у односу на предходно стање. У условима када је цена изнад равнотежног нивоа тада тржиште није Парето ефикасно. Зашто? У условима када је цена таква да купци могу купити мање аутпута по вишој цени то утиче на смањење њиховог потрошачког вишка које је једнако површинама правоугаоника

¹³ Без обзира да ли јавно предузеће одређује цену аутпута на основу своје монополске снаге или то чини у његово име држава, али тако да је дефинисани ниво цене већи од равнотежног, оствариће се негативни економски ефекти (колична и цена, производни аутпути), питање је само у ком обиму.

($p_{rav}^*, F^*, D^*, p_{mon}$) и троугла (F^*, C^*, D^* -чист губитак), дакле купци су у горем положају у односу на предходно равнотежно стање, а произвођачи су у бољој позицији (слика 1.2.1.4.). Посматрајући укупну величину потрошачког и произвођачког вишка као укупног благостања оно се смањило за износ површине поменутог троугла (F^*, C^*, D^*). У условима када је држава одредила цену монополског аутпута која је испод равнотежне цене, улоге се мењају произвођачи су сада у лошијој позицији због губитка произвођачког вишка представљеног у виду површина правоуганика (E, B^*, F^*, p_{rav}) и троугла (B^*, C^*, F^* -чист губитак), дакле произвођачи су сада у лошијој, а потрошачи су у бољој позицији (слика 1.2.1.4.) а сви заједно у лошијој позицији јер се смањило укупно благостање друштва за износ чистог губитка. Само у равнотежним условима када се изједначавају понуда и тражња и купци и продавци жели исту количину да купују и производе/продају¹⁴, при таквим условима свако померање из равнотежне позиције у било ком смеру довешће у гору позицију не само купце или произвођаче већ и читаво друштво. У случају монопола померање цене на виши ниво у односу на равнотежно стање долази до смањења потрошачког вишка и повећање произвођачког вишка за исти обим који је на графикону приказан површином правоуганика ($E, *, F^*, p_{mon}^*$), уз истовремени губитак благостања по читаво друштво које се остварује због мање производње и потрошње која је последица већих цена и мањег обима производње и потрошње, приказан је на графикону површином троугла (B^*, C^*, D^*)¹⁵. У условима монопола потрошачи се налазе у горем положају док је монополиста у бољем положају. Потрошачи се налазе у горем положају јер им се нуди мањи обим монополистичког аутпута и то по вишој цени него што би то био случај у условима конкуренције. На овај начин можемо говорити о смањењу друштвеног ниво благостања услед губитак фискалног прихода за државу. Имајући у виду да се нуди мањи аутпут од стране монопола (у односу на равнотежни ниво) то значи да ће предмет опорезивање бити и мања количина аутпута. Још једна неефикасност монопола услед постојања монополске моћи монопола, може се видети у смањењу тражње производних инпута. Имајући у виду да монополиста организује производњу на нижем нивоу у односу на равнотежни ниво, он аналогно томе, ангажује и мањи обим производних фактора (сировина, капитални добара, радне снаге) што све заједно утиче на смањење БДП. Конкретно, у монополској тржишној структури, ресурси који постоје у једној земљи не користе се у максимално могућем обиму тако да је укупан обим производње мањи у односу на потенцијално могући ниво. Такође, проблем нерационалности у пословању је изражен више код државних него код приватних монопола. Нерационалност пословања монопола произилази из његове позиције на тржишту, пошто је сам као произвођач и нема конкурената то значи да и нема принуде да буде што ефикаснији тј. бољи од потенцијалне конкуренције.

У највећем броју случајева јавно предузеће има карактеристику монопола, због тога при дефинисању циљева јавног предузећа држава мора имати у виду поменуте

¹⁴Подразумева се да се произвођач и продавац налазе у истој улози.

¹⁵ Површина троугла представља губитак како потрошачког вишка тако и произвођачког вишка. Држава је такође на губитку по основу фискалних прихода, пошто не може нешто опорезовати што није ни произведено ни потрошено.

специфичности монопола. Поједини ресурси државе су стратешки и као такви потребно је да се налазе у рукама државе, с тим што се мора применити концепт управљања перформансама јавног предузећа како би њихово пословање било максимално рационално. Уколико држава жели повећати обима аутпута она то мора радити на оном обиму аутпута када се минимални просечни трошкови аутпута изједначавају са њиховом ценом или на оном нивоу где се остварује губитак с тим што тај губитак мора бити оправдан економском додатом вредношћу. Дакле, оправдано пословање јавног предузећа као монопола је на оном нивоу где се изједначавају укупне користи у односу на висину трошкова и елиминишу све несавршености монопола у погледу цене, количине, производних инпута и нерационалности пословања. Уколико је реч о високопрофитабилним гранама привреде држава може одабрати шта жели: да максимизира профит у јавном предузећу¹⁶ као монополу или да максимизира благостање друштва али тако да се избегну све неефикасности монополске производње, а то је могуће уколико се она организује близу равнотежног нивоа. Давање, природног монопола у приватно власништво поготово када је реч о мултинационалним корпорацијама¹⁷ је сигуран рецепт за смањење друштвеног благостања читавог друштва и њених појединаца па је закључак да повећање рационализације пословања и управљање перформанси монопола у складу са економским законитостима основа за успешно пословање државних/јавних монопола.

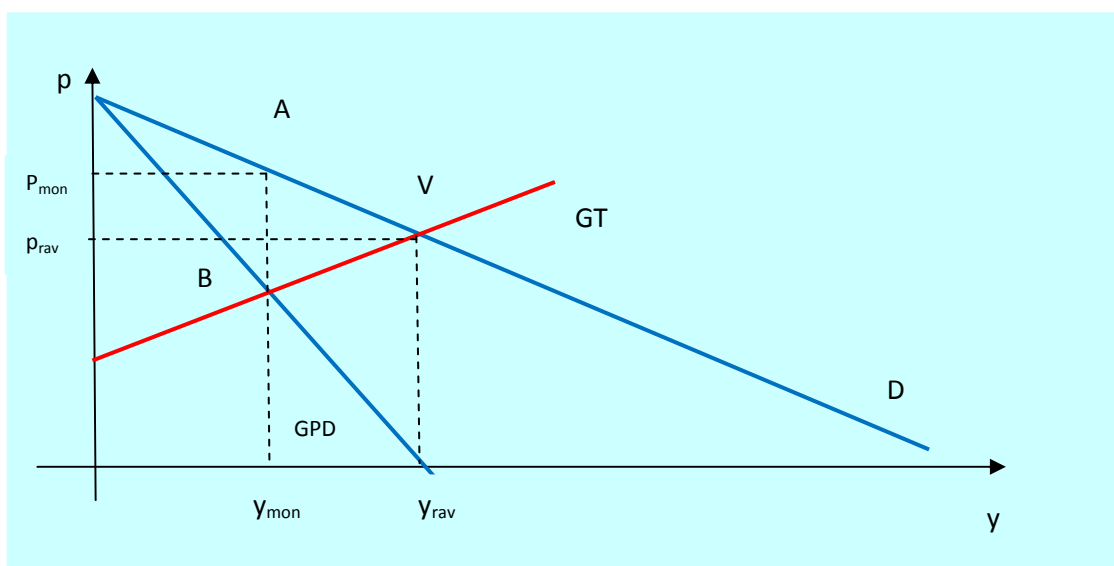
1.2.2. Утицај тржишне конкуренције на пословање јавних предузећа

У највећем броју случајева јавна предузећа су монополи. Монополска позиција јавних предузећа може произилазити због три узрока: ограничених ресурса, законских регула или потребе за постојањем економијом обима. Последице монополске производње огледају се у неефикасности по ниво друштвеног благостања друштва. Неефикасност по друштвено благостање друштва може се остварити по два основа услед необјективно одређене неопходности и оправданости социјалне политике државе и услед негативних последица монополске производње по цену, количину и производне инпуте. Имајући могућност да утиче на цену, монополиста сам одређује сопствени гранични приход (одређујући цену), такође, уколико је реч о јавном предузећу које је само у грани, где су препреке уласка у грану високе, где не постоје супститути за његове производе, постојећи гранични трошак јавног предузећа је заправо крива

¹⁶ Профит јавног предузећа одлази у државни буџет, а не на конта приватних компанија.

¹⁷ Мултинационалне корпорације су пореклом из најразвијених земаља света и као такве имају велику моћ (финансијску, технолошку, политичку, војну) која је у односу на поједине неразвијене земље или земље у развоју вишеструко већа. Давање природних монопола или стратешких ресурса једне државе оваквим компанијама ствара се незавидну позицију за Владе, јер ће монопол пратећи његову основну филозофију (профити) довести становништво и привреду одне земље у зависну позицију са свим негативним последицама.

понуде те гране¹⁸. Као и у слободној конкуренцији, тако и код јавног предузећа као монопола, оптимални обим производње налази се на граници пресека граничних прихода и граничних расхода¹⁹. Монополиста своју цену може мењати сходно својој снази и то у интервалу од нивоа цене која одбацује највећи профит p_{mon} (тачка А), па на десно од тачке А па до тачке V где би добит износила нула p_{rav} (Слика 1.2.2.1.). Јавно предузеће као монополиста, плашећи се конкуренције ма колико је тешко ући у монополизovanу грану односне делатности, може смањити монополску цену и на тај начин не остваривати максимални монополски профит у настојању да очува тржиште и омогући остваривање монополског профита у што дужем временском интервалу. Дакле, монополиста био он приватно или јавно лице може одлучити да остварује максимални профит по цени од p_{mon} , или ће своје аутпуте продавати по цени која је на нивоу између p_{rav} и p_{mon} , и то због страха-опрезности за своје пословање. Дакле, у овом случају нема разлике између приватног и јавног монопола, циљ који се остварује је идентичан (монополски профит), с том разликом што монополски профит у првом случају иде искључиво приватном лицу, а у другом држави. Оно што је карактеристично за монопол је у томе, да ће понудити мању количину производа по већој цени него што би то било у условима слободне конкуренције.



Слика 1.2.2.1.: Поређење монопола и савршене конкуренције у погледу цене и количине.

Описан сценаријо у коме се може наћи јавно предузеће је редак случај у пракси. Јавна тела обично спроводе ценовну политику аутпута јавних предузећа која је таква да има за последицу не покривање цену коштања у производњи аутпута. Није редак случај да државни монополи не могу покрити своје просечне трошкове одређеном државном

¹⁸ Јавна предузећа у Србији сама формирају понуду аутпута и на тај начин поистовећују се са односном привредном граном.

¹⁹ Сем у условима природног монопола.

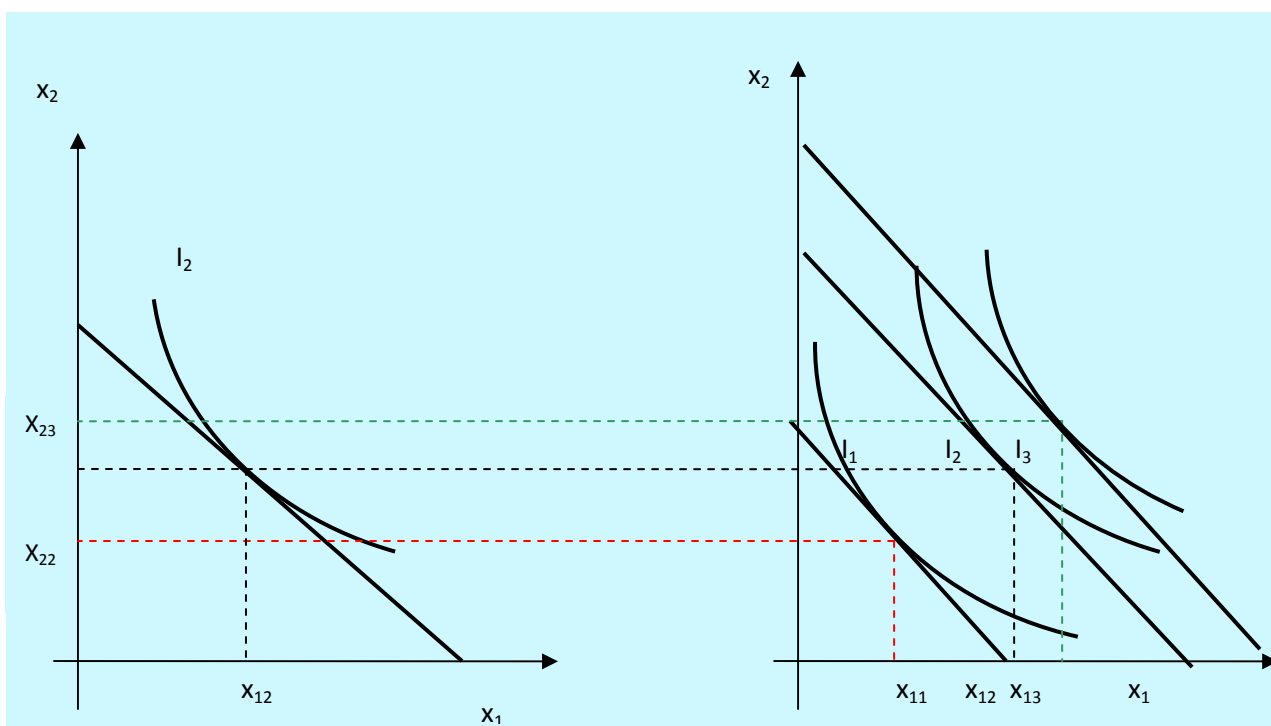
ценом не само због државне ценовне политике него и због неефикасности сопственог пословања. Имајући у виду да јавна предузећа у условима природног монопола не послују у условима конкуренције, она и не добијају информације о својој ефикасности, што је суштински проблем.

Утицај тржишне конкуренције на пословање јавних предузећа као монопола могуће је остварити у зависности од природе монопола јавног предузећа. Уколико је јавно предузеће природни монопол или располаже ретким ресурсом тада је утицај конкуренције веома ограничен и сведен на дерегулацију тржишта у погледу трговине или либерализације за иностране произвођаче који производе супституте аутпутима јавних предузећа. У случају када је монопол настао на основу законске регулативе, а постоје претпоставке за развој тржишта у односној привредној грани, могуће је изложити јавно предузеће конкуренцији. У првом случају, када је реч о јавним предузећима као монополима, проблем је у непостојању конкуренције и немогућности добијања објективних тржишних информација. У другом случају, проблем добијања квалитетних информација (увођење конкуренције) могуће је решити релативно лако укидањем законских регула и препуштањем односне делатности конкуренцији. На основу тога добићемо конкурентску позицију јавног предузећа и видети на ком нивоу јавно предузеће постиже свој оптимум производње, тј. колики су му гранични трошкови.

У слободној конкуренцији равнотежа се успоставља у тачки пресека укупне понуде и укупне тражње где се формира равнотежна цена, а привредни субјекти остварује одређени ниво профита. Поједини произвођачи остварују различите профите све у зависности од ефикасности свог пословања тј. од односа цене p_{rav} (као граничног прихода) и висине трошкова у производњи аутпута (слика 1.2.2.1.). Максимални обим профита се остварује када је гранични трошак произвођача једнак граничном приходу, а нулти профит када је цена једнак укупном просечном трошку у производњи аутпута. Распон у коме се сви произвођачи могу кретати са више или мање успеха (мање или више оствареног профита) означен је између најнижег просечног трошка произвођача у грани и дате тржишне цене дате, на коју се у условима конкуренције појединачно не може утицати. Уколико је јавно предузеће у условима конкуренције тако неефикасно да су му просечни укупни трошкови у производњи аутпута већи у односу на тржишну цену Влада мора одлучити о наредним потезима да ли је могуће спровести реформе у свом пословању или производњу аутпута препустити тржишту. Величина неефикасности пословања јавног предузећа утиче на могућност реформе јавног предузећа. Уколико јавно предузеће у условима конкуренције не може покрити ни просечне варијабилне трошкове потребно је утврдит разлоге наведене неефикасности, уколико је то због социјалне политике државе одлука је на Влади у погледу оцене оправданости обима субвенција, уколико је реч о неефикасности сопственог пословања покушати изаћи из зоне губитка уколико не производњу јавног предузећа препустити приватним компанијама. Када постоје конкуренција тада сви заинтересовани стејкхолдери добијају информације на основу којих свако одлучује које ће пословне одлуке донети. Добијене информације су објективне јер зависе од милиона потрошача

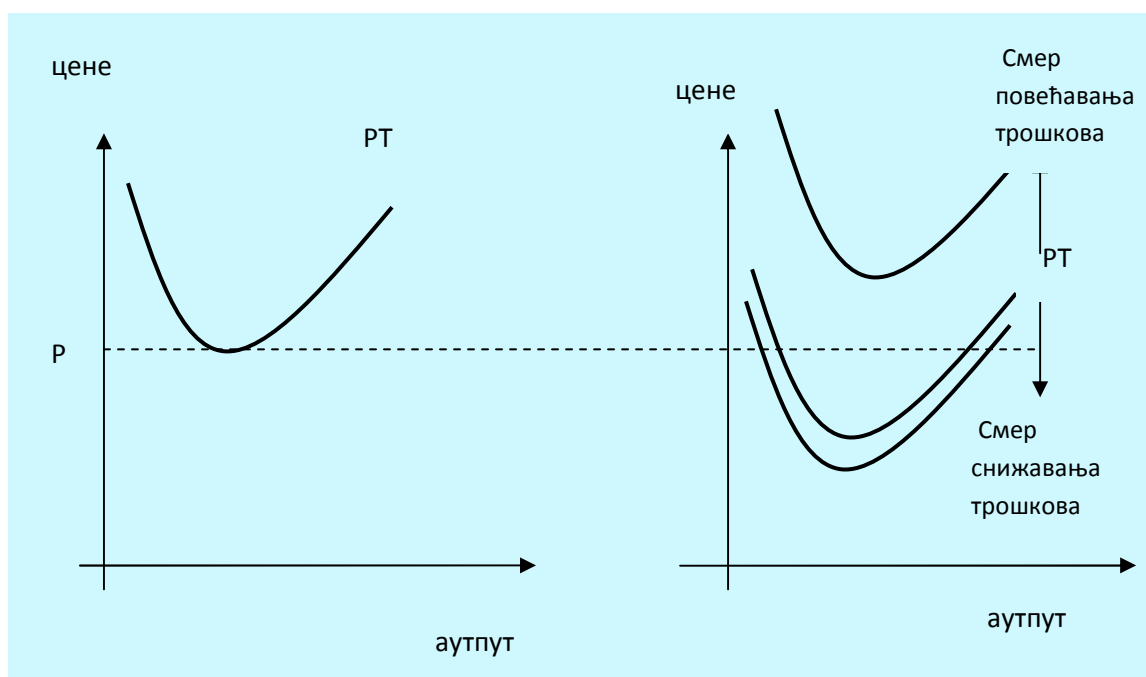
и произвођача, и оне нам казују ко је бољи, ко може опстати на тржишту, а ко мора напустити одређену привредну грану. Дакле, у условима конкуренције тржиште делује на правилну алокацију ресурса државе. Правилна алокација ресурса се остварује успешним преносом информације учесницима на тржишту да ли је одређено предузеће у свом пословању ефикасно (продуктивно, економично и рентабилно) или не.

Када се јавно предузеће налази у конкурентном пословном окружењу, конкуренција делује на јавно предузеће тако што га приморава да подиже своју ефикасност пословања уколико жели да опстане на односном тржишту. У сваком случају конкуренција делује благотворно на пословање јавних предузећа јер њима као и оснивачу даје објективне информације о ефикасности алокације јавних ресурса. На основу тога држава може одлучити какву политику у погледу појединих јавних предузећа жели и може водити. Утицај конкуренција на јавно предузеће огледа се у снижавању укупних просечних трошкова у производњи аутпута, а на страни потрошача конкуренција има утицај на висину корисности појединачног потрошача тј. на положај његове криве индиферентности, дакле, конкуренција доводи до нижих просечних трошкова и виших кривих индиферентности (I_3) у односу на почетну (I_2) (слика 1.2.2.2.).



Слика 1.2.2.2.: Деловање конкуренције на ниво корисности потрошача.

У зависности где се јавна предузећа могу наћи, у погледу конкуренције, можемо говорити о конкурентом или монополском привредном окружењу. Разлика између предузећа у слободној конкуренцији и монополу је у чињеници да предузећа у потпуној конкуренцији морају да се прилагођавају датој цени, у другом случају монополиста настоји да смањи обим производње испод оптималног обима и понуду учини мањом од тражње. Уколико је јавно предузеће природни монополиста може имати два циља: максимизирање профита или максимизирање друштвеног благостања друштва. Без обзира о ком циљу је реч проблем који се јавља огледа се у немогућности да јавна тела (Влада) добију објективну информацију о ефикасности производње инпута. У таквим околностима једно решење у подизању ефикасности пословања јавних предузећа могуће је путем управљања перформансама јавних предузећа и то по бенчмаркинг концепту. Праћењем перформанси јавног предузећа као природног монопола треба да има исту последицу као и излагање јавног предузећа конкуренцији, а то су мањи трошкови пословања (слика 1.2.2.3.).



Слика 1.2.2.3: Снижавање укупних трошка јавног предузећа.

Управљањем перформансама јавних предузећа у условима монопола добијају се корисне информације у погледу нивоа рационалности пословања јавног предузећа, на основу којих Влада може доносити адекватне одлуке у погледу делотворности своје социјалне политике или оправданости максимизирања монополског профита. На овај начин влада може приморавати природне јавне монополе да предузимају активности у погледу замене застарели технологије, корпоратизације пословања, снижавању

трошкова производње²⁰, елиминисању корупције као и елиминисању или смањењу бројних других како оргнаизационих тако и индивидуалних разлога неефикасности јавног сектора. У условима када не постоји конкурентно пословно окружење а тиме ни адекватних информација о ефикасности пословања, неефикасно пословање јавних предузећа као монопола постоји опасност од манипулисања подацима, а све са циљем да се коришћењем полуистина, злоупотребе логике и сличног могу погрешно информисати јавност у смислу да јавна предузећа више штете него што користе како би се излобирала продаја јавних предузећа и трансформисао јавни монопол у приватни монопол.

Утицај тржишта на пословање јавних предузећа је такав да се јавно предузеће приближава Парето ефикасност. Парето ефикасност подразумева остваривање продуктивности, економичности и рентабилности у пословању јавног предузећа. Остваривањем поменути три принципа јавно предузеће производиће аутпуте по обиму и структури, и то по минималних трошковима, која ће одговарати обиму и структури тражње потрошача што ће све заједно утицати како на остваривање максималне корисности потрошача, тако и на максимизирање пословног резултата јавног предузећа. Уколико је јавно предузеће природни монополиста само управљањем перформансама пословања Влада треба кад год је могуће да путем конкуренције утиче на пословање јавног предузећа. Конкретно је благотворна у смислу да се у условима конкуренције максимизира резултат пословања јавног предузећа и то остваривањем једнакости маргиналних прихода и маргиналних трошкова, производња се обавља при минималним укупним просечним трошковима и остваривањем нулте економске добити једнакошћу маргиналних прихода, маргиналних трошкова и просечних укупних трошкова обезбеђује се стабилност привредне гране без турбуленције у смислу уласка и изласка из односне гране.

²⁰ Ригидност надница у јавном сектору је изузетно висока. Ово стога због јаког синдиката и уопштено услед уопштене ригидности достигнутих цена, па и радне снаге. Пре ће доћи до самодеструкције јавних предузећа него што ће наднице ићи на доле.

1.3. Карактеристике корпоративног управљања јавним предузећима

Током 80.-их година прошлог века заступници неолибаралне економске доктрине дошли су „закључка“ да је невидљива рука прогреса (тржишта) била много јача од видљиве руке назадовања (мешања државе у привредна кретања). Такође, дошло се до „закључка“ о неопходности свеукупних реформи везаних за "државу благостања", и то у смислу неминовности увођења конкуренције у области јавног сектора. Конкуренција би по мишљењу неолибералног концепта, требала да ће онемогући стварање огромне бирократије која тежи да се умножава оним чиме се храни²¹. Заправо, ако се верује да бирократе могу успешно да обезбеде одређене аутпуте Милтон Фридман каже "...Ако верују да држава може боље да обезбеди аутпуте него тржиште, они треба да раде у прилог државног ангажовања у конкурентском и отвореном послу, скупа са другим фирмама. Ако су у праву, државни посао ће цветати. Ако нису у праву, благостање људи ће се повећати тиме што постоји приватна алтернатива²²".

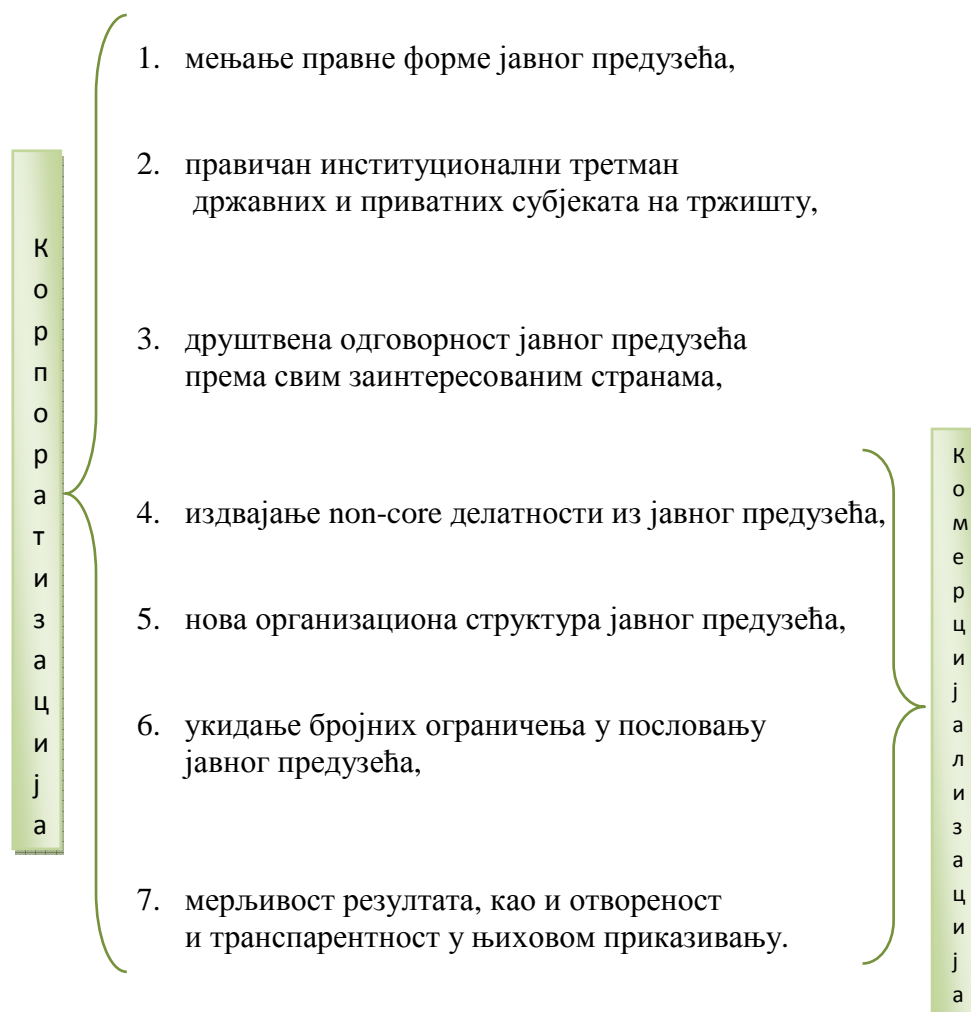
Због лоших пословних резултата јавних предузећа створила се једна општа инпресија да их треба што пре продати. Сама продаје и приватизација јавног предузећа нису увек добро решење, врло често и приватне компаније не послују добро иду у стечај и ликвидацију тако да приватизација на значи *a priori* решавање свих пороблема. Из тих разлога многе земље су експериментисале са разним облицима организације које су представљале некаву средину између класичних јавних предузећа и приватних компанија. На овај начин настојало се остварити синергијски ефекат свих позитивних особина приватних и јавних компанија (ефикасност пословања и вођење рачуна о јавном интересу), ако овоме додамо инфорамацију да све државне компаније не остварују само лоше резултате, а да приватне компаније остварује и губитке онда постоји довољно чињеница које иду у прилог размнишљању да ли постоји алтернатива или постоји само један излаз, а то је приватизације.

Корпоратизација јавних предузећа је процес схваћен као повећање степена слободе/аутономије јавног предузећа у односу на државу, ову активност једино држава може успешно спровести. Непостојање мотивисаности за корпоратизацију у јавном предузећу можемо тражити у сигурности запослених било због њихове монополске позиције или због субвенционисања губитака свог пословања, те из тих разлога не постоји заинтересованост да се било шта мења. У суштини корпоратизација је процес који треба да подигне ефикасност пословања јавног предузећа и по природи ствари треба да предходи приватизацији као покушају провере да ли јавно прдузеће може подићи ефикасност и ефективност свог пословања уз одсуство експлицитног

²¹ Новцем, узимајући из производње и усмеравање у непроизводне бирократске канале, што има за негативну последицу смањење производње, богатства нације, повећање потрошње, смањења запослености, одлива капитала, инфлације.

²² Friedman Milton & Rose, (1996.), „Sloboda i izbora“, Global, Novi Sad, str. 292.

валничког мотива. Сама корпоратизација јавног предузећа је процес који се одвија кроз неколико фаза и то²³:



Мењање правне форме јавног предузећа. Корпоратизација пословања јавног предузећа у смислу мењања правне форме и то у смислу њихове трансформације у стандардна друштва капитала неопходно је због стварања услова за учествовања на тржиштима капитала. Мењањем правне форме, јавно предузеће постаће власник своје имовине и на тај начин стећи право коришћења, управљања и располагања као јединство три својинска права. На овај начин стварају се формално правни оквир за процесе дерегулације тј. реструктурирања јавног сектора. Другим речима, потребно је извршити трансформацију јавних предузећа у друштва капитала, акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорношћу као неопходан предуслов са суштинске реформе пословања јавног предузећа. Суштинске реформе односе се пре свега на комерцијализацију пословања јавног предузећа, што *a priori* не значи и приватизацију. Јавно предузеће може бити трансформисану у акционарско друштво

²³ Прилагођено према: Stiglitz J. E., (2004.), „Ekonomija javnog sektora“, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 208-210.; Вукотић М., (1995.), „Савремена пошта“, број 1, ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ Београд, стр. 18.; Ракић Б., (2007), „Реструктурирање јавних предузећа у власништву Републике Србије“, Економски факултет, Ниш, стр. 163-173.

само зато да би се избегла сва ограничења у ефикасности њиховог пословања и оно може бити затвореног типа у 100% власништву Владе.

Стварање услова за *једнакост правних и државних субјеката на тржишту* је друга фаза корпоратизације јавног предузећа. Да би се корпоратизација остварила суштински (подигла ефикасност), потребно је да јавна предузећа не буду протезирана од стране државе по разним основама што за последицу има неравноправност субјеката на тржишту. Заштита јавних предузећа односи се на укидање свих оних бенефита, који немају суштинско оправдање за пословање јавног предузећа. Укидање заштите требало би да се односи на укидање непотребних субвенција, укидање привилегованог положаја јавног предузећа код финансијских институција (на пример у погледу добијања гаранција од стране државе), укидање судског протекционизма јавног предузећа у случајевима покретања различитих судских поступака (пре свега процеса стечаја), елиминисање могућности за уједињавање регулаторне и власничке функције у оквиру јавног предузећа и сл.

Развијање добрих односа са бројним заинтересованим странама јавног предузећа је од изузетне важности за успешно пословање јавног предузећа. У складу с тим државна предузећа морају имати *друштвену одговорност* према сви својим стејхолдерима, усвајањем етичких кодекса пословног понашања који морају бити засновани на домаћим нормама али и у складу са међународним обавезама. У складу са друштвеном одговорношћу од изузетног значаја је и транспарентно извештавање остварених перформанси пословања јавног предузећа.

Корпоратизација обухвата и постоупак *издвајања низа споредних (non-core)* делатности из састава основне компаније. Поступак издвајање споредних делатности из састава јавног предузећа мора проћи оцену оправданости. Оправдано је издвајање споредних делатности из састава јавног предузећа само онда када је цена аутпута, ћерки фирми јавног предузећа, бише од истих или сличних аутпута конкурената. Овакво пословно окружење јавног предузећа може довести јавно предузеће у бољу конкурентску позицију што је и суштински циљ корпоратизације. Поменуте ћерке јавног предузећа могу се издвојити у посебне профитне центре како би се успешно пратило њихово пословање. Када су цене аутпута ћерки јавног предузећа, које их користи као своје инпуте, веће од конкурентних оправдано је издвајање и продаја ћерки фирми јавног предузећа.

Нова организациона структура јавних предузећа треба да има за циљ већу самосталност организационих делова у смислу повећања слободе и одговорности при доношењу пословних одлука на тржишту добара, финансијском тржишту, тржишту радне снаге и сл., а све у циљу максимизирања својих пословних циљева. Нова организација јавног предузећа треба да допринесе неопходном смањењу централизације у јавном предузећу и то пре свега у погледу подизања нивоа комуникације менаџмента јавног предузећа са тржиштем, а не као до сада искључиво са Владом. Нова организациона структура суштински треба да буде усмерена ка комерцијализацији пословања јавног предузећа. Комерцијализација пословања јавног

предузећа подразумева рационалну алокацију државних ресурса и то адекватним утврђивањем природе и нивоа преференција потрошача, њихових буџетских ограничења, еластичности њихових кривих тражње, оптималних одлука потрошача и произвођача тј. поштовање економских законитости пословања као што су максимизирање профита, минимизирање трошкова и сл.

Укидањем бројних ограничења у пословању јавног предузећа везани су за укидање како индивидуалних тако и организационих ограничења пословања јавног предузећа. Укидањем бројним ограничења у делу крадовске политике, набавке, буџета и сл. повећало би ефикасност јавног предузећа. Укидањем бројних ограничења је потребан, али не и довољан услов, довољан услов односио би се на стварање мотива за максимизирањем постављених циљева у пословању јавног предузећа. С тим у вези менаџери јавног предузећа треба да постану добро плаћена лица за остваривање успешних резултата, а такође да сnose последице својих лоших пословних одлука. Подизање мотивације код радника могуће је подићи укидањем система ураниловке (истих плата без обзира на учинке/доприносе) и утврдити правичан систем праведне неједнакости међу запосленима.

Задњу фазу у процесу корпоратизације можемо означити као стварање услова за мерљивост пословних резултата јавног предузећа. Потребно је управљати перформансама сваког дела јавног предузећа, како би се видео какав је и колики појединачни допринос сваке организационе јединице јавног предузећа (матичних, зависних друштва, холдинг компаније као и њихових саставних делова) Такође, за мерљивост резултата битна је одговорност јавног предузећа за дате извештаје. Другима речима, јавно предузеће приликом управљања перформансама свог пословања и приликом састављања извештаја о пословању јавног предузећа мора се придржавати принципа стручности, транспарентности и отворености. Менаџери који су одговорни за постизање резултата државних предузећа морају бити независни у свом свакодневном раду од стране државних/политичких структура. Суштински принцип стручности доминантно утиче на квалитет и квантитет перформанси јавног предузећа и захтева независно пословно окружење менаџера у односу на политичке захтеве државних структура које су у супротности са економским законитостима ефикасног пословања јавног предузећа.

Специфичности корпоративног управљања јавним предузећима

Корпоратизацију и приватизацију као процес реструктурирање јавног сектора развијене земље схватају као фаза у континуитету развоја сопствене привреде која се мора прилагођавати глобалним изазовима.²⁴ За разлику од њих реструктурирање јавног сектора у централно планским привредама представља процес транзиције из једног друштвно-економског система у други и собом носи одређене специфичности које се разликују од развијених земаља. Да би се процес корпоратизације могао успешно спровести потребно је да имамо у виду све специфичности транзиционог пословног

²⁴ Милојевић, М, (1991.), „Реструктурирање и приватизација привреде као методе адаптације развојним изазовима“, Економск теме 1-2, Економски факултет Ниш, стр 4.

окружења. Њиховим уважавањем и разумевањем створили би се сви неопходни предуслови за квалитетну корпоратизацију. Специфичности транзиционог пословног окружења на које треба обратити пажњу су:

- постојање тржишне економије,
- деловање процеса глобализације,
- политичка сагласност о потреби процеса корпоратизације,
- раст или пад тржишта јаног сектора,
- позитивна искуства у процесу корпоратизације,
- ниво друштвног благостања и
- постојање монопола.

Сам процес корпоратизације везан је за постојање тржишне економије где ће корпоратизовано јавно предузеће обављати своју пословну активност. Само у условима постојања тржишне економије могуће је видети успешност пословања јавног предузећа. Када јавно предузеће послује у тржишним условима (укидање законског монопола), независне оцене потрошача приморавају јавно предузеће на подизање ефикасности свог пословања. Уколико јавно предузеће не може да се успешно такмичи са осталим конкурентима на тржишту мора се повући из односне гране. Уколико је јавно предузеће природни монопол тада ће Влади недостајати адекватне информације о ефикасности пословања таквог јавног предузећа, у таквим условима само постојање тржишног пословног окружења може допринети Влади да приликом управљања перформансама пословања искористи поједине тржишне информације (колика је цена радне снаге на тржишту, цена инпута, продуктивност радника и сл.) које би дале допринос на подизању ефикасности пословања природних монопола.

Процес глобализације је повезан са принципом конкуренције и он из њега и произилази. Примена «Вашингтонског консензуса» подразумева долазак глобалних мултинационалних компанија на домаће тржиште што је добра појава јер ће утицати на повећање конкуренције, што може бити добар показатељ јавном предузећу у оцени успешности пословања. Поред позитивних елемената долазак мултинационалних компанија, услед отварања граница земаље у транзицији носи собом и опасности смањење конкуренције. Имајући у виду огромну моћ које мултинационалне компаније имају врло често долази до деформације тржишта из следећих разлога: услед дампинг цена, све док не освоје тржиште: огромне финансијске снаге и могућност лобирања за своје интересе (врло често се ослањајући се на корумпирани државни апарат или на законодавство које у земљама у развоју није довољно развијено): бројних других компаративних предности које имају на располагању мултинационалне компаније (технолошких, организационих, политичких, утицај у наднационалним институцијама).

Политичка сагласност у погледу корпоратизације је неопходна имајући у виду величину проблема са којима се суочавају земаље у транзицији, пре свега велике социјалне напетости које за последицу између осталог имају и честе промене Влада у неразвијеним земљама. Стално изнова одређивање правца корпоратизације јавних предузећа може довести само до губитка времена и стварања већих проблема уколико постоји дисконтинуитет са процесима корпоратизације претходних Влада. Дозвољено је да разлике буду у финесама (роковима трајања потпроцеса корпоратизације) али никако у одступању од утврђеног стратегијског правца реструктурирања јавних предузећа.

Раст тржишта је од изузетне важности јер он делује као амортизациони фактор у условима јачања конкуренције. У условима конкуренције оно што је неминовност, а то је преузимање дела тржишног колача јавног предузећа од стране конкуренције. То неминовно доводи у неповољну позицију јавно предузеће у односу на период пре корпоратизације. Велика је вероватноћа да ће јавно предузеће у дерегулисаном пословном окружењу заузимати у релативном износу мањи део тржишта, док у апсолутном/реалном износу могуће је да ће се тржишни удео јавних предузећа чак и повећавати, у овој чињеници можемо видети сву важност раста тржишта за успешност корпоратизације јавног предузећа. Ова чињеница је неопходна као важан стабилизационо-амортизациони фактор реформи. Важност постојања ове специфичности огледа се у појави социјалних проблема при спровођењу процеса корпоратизације, а он се односи на смањење броја запослених у јавном предузећу.

Успешно спроведена корпоратизација у једном јавном предузећу или друга екстерна позитивна искуства може бити подстицајни фактор за корпоратизације осталих јавних предузећа. У противном, лоше спроведена корпоратизација може се претворити у своју супротност. Негативни ефекти корпоратизације могу се огледати кроз разне примере: алоцирање огромног богатства државе, које су стварале генерације, на приватна конта појединаца; криминогенизације привреде приликом дозвољавања уласка «прљавог новца» у привреду једне земље (процес прања новца); одлив капитала у друге земљи и стварање неоколонијалног статуса државе (куповином јавног сектора од стране мултинационалних компанија које претварају државни монопол у приватни са свим својим негативним ефектима) и сл.

Ниво дефинисаног друштвеног благостања од стране државе је веома значајан репер у процесу корпоратизације јавног предузећа. Ово с тога што дефинисани ниво друштвеног благостања, у условима тржишне несавршености не може остварити ниједна приватна фирма, већ искључиво држава преко својих јавних предузећа. Пожељно је подстицати конкуренцију кад год она даје позитивне резултете. Међутим, врло често и поред многих неефикасности у пословању јавног предузећа, ипак је боље да остану у државном власништву као корпоратизована јер приватизације као лек може бити гора од саме болести тј. смањења нивоа друштвеног благостања. Примера ради приватизацијом поштанске службе могло би довести до пада квалитета поштанских услуга у погледу њене географске, временске и ценовне доступности на читавој територији државе. Приватизацијом водовода, врло лако може доћи до

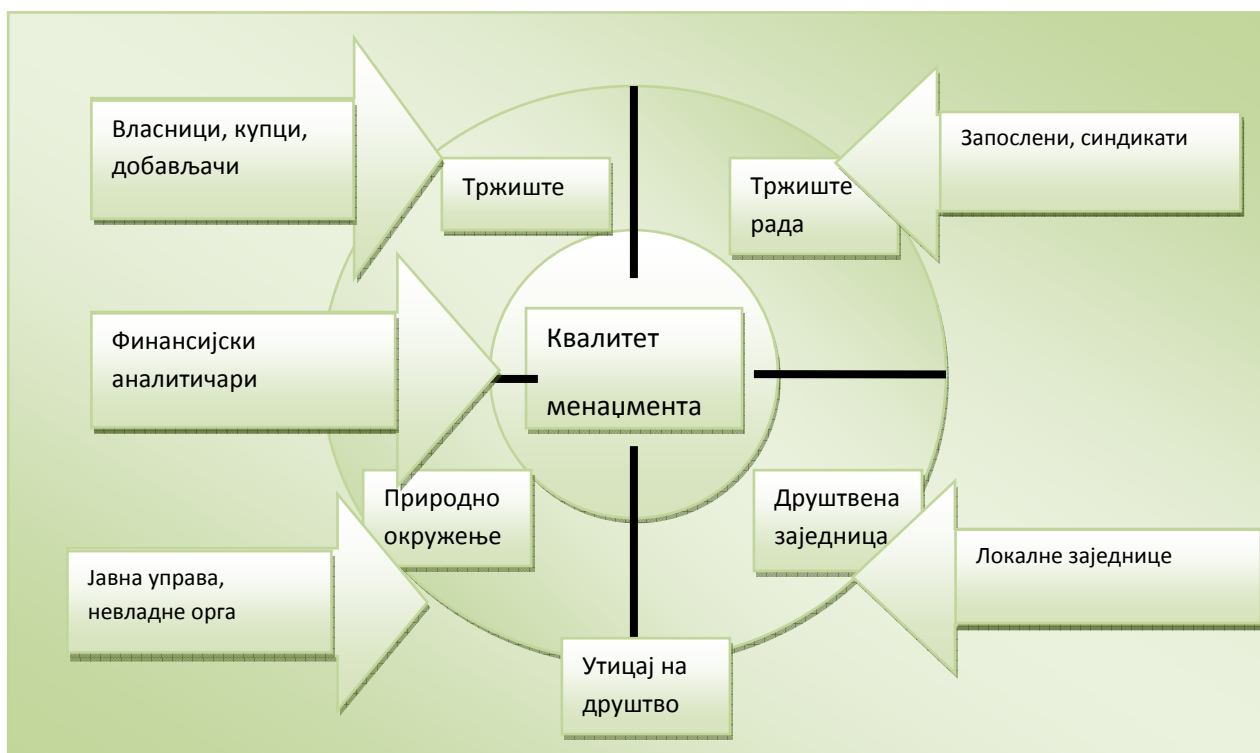
нарушавања квалитета воде за пиће и нарушавања ниво здравља људи. Приватизацијом социјалне заштите државе ризикује се погоршање социјалног статуса најрањивијих слојева становништва јер ће се приватни послодавци руководити искључиво профитним мотивима. Потпуна приватизација енергетског сектора (нафте, гаса, електричне енергије) може довести у питање и конкурентност целокупне привреде једне земље (подизање цена аутпута на ниво монополских тј. светских цена). Све су то питања која треба узети у обзир, како би се јавни интерес не само сачувао него повећао у процесу корпоратизације.

Највећи број јавних предузећа је у монополској позицији на тржишту. Монополска позиција јавног предузећа може бити предност и опасност све у зависности од дефинисаних циљева државе. У поменутом контексту занимљиво је питање у чему је разлика када је монопол у рукама појединца и када је у рукама државе? У условима када постоји неки од облика монопола долази до одређене деформација на тржишту. Заправо, у условима савршене конкуренције максимално се користе расположиви ресурси јер се само тако може опстати на тржишту. Равнотежа у условима слободне конкуренције у односу на монопол остварује се на већем обиму производње где је цена једнака граничним трошковима производње и минималним просечним трошковима. Дакле, друштво у условима приватног монопола има мање благостање јер се производи мање за већу цену, а не више за нижу цену као што би било у савршеној конкуренцији. Разлика између приватног и државног монопола је у томе да се приватни монопол искључиво руководи повећањем профита, а државни монопол се може руководити како профитом тако и искључивим повећањем друштвеног благостања. У условима када јавно предузеће има дефинисани циљ као искључиво повећање друштвеног благостања потребно је пословати на таквом нивоу аутута када је маргинални приход једнак просечним минималним трошковима или субвенционисати рад монопола уколико се процени да је то оправдано. Саме субвенције јавном предузећу имају субјективну природу, а врло су често и подложне многим утицајима и као такве врло арбитрарне (својевољне). Примера ради, уколико јавни монопол није остварио губитак ризикује да не добије субвенцију, у таквим условима логичан закључак менаџмента јавног предузећа да треба пословати са губитком уколико се жели субвенција. Због ових разлога корпоратизација је неопходна у смислу увођења конкуренције и подизања свеукупне ефикасности пословања јавног предузећа. У условима када је јавно предузеће природни монопол праћење перформанси пословања је сигуран пут ка мотивацији за повећање ефикасности у производњи аутпута јавног предузећа. Имајући у виду монопол као специфичност пословног окружења, потребно је предузети све адекватне мере како би негативни ефекти типа смањења ефикасности, смањења нивоа друштвеног благостања, смањења субвенција били елиминисани.

1.4. Примена концепта друштвене одговорности у пословању јавних предузећа

Током развоја човека, његове потребе се развијају, нестају, нове се појављују, међутим, оно што је карактеристично за потребе, било да посматрамо филогенетски или онтогенетски развој човека, оне се проширују како по квантитету тако и по квалитету. Задовољити потребе човека и то увек на вишем нивоу (посматрану у дугом временском периоду) веома је тешко и претпоставља велику одговорност. Ако одговорност повежемо са појмом етике-морала, онда одговорност можемо дефинизати као позитивну моралну вредност. Јавно предузеће остварује широку лепезу циљева државе и као такво такође мора поседовати обележје одговорности. Пошто је одговорност усмерена према разним нивоима друштва онда је с разлогом можемо назвати и друштвеном одговорношћу тј. да ли се и колико јавно предузеће одговорно понаша према некоме или нечему у односном друштву.

У основи сваког предузећа је остварити дефинисану мисију и визију тј. широки спектар постављених циљева. У последње време веома је битно и како се пословни успех остварује? "Како и на који начин се пословни успех остварује" је битно јер оцену успешности пословања неког предузећа дају бројне заинтересоване стране које настоје остварити своје користи, а које не морају бити у складу са интересима самих јавних предузећа. Те "интересне/заинтересоване стране" (stakeholders and interested parties) могу бити многобројне од запослених, добављача, корисника, власника, друштвене заједнице, државе и других.



Слика 1.4.1. Утицај стејкхолдера на предузеће.²⁵

²⁵ www.mallenbaker.net/csr/, Corporate Social Responsibility - News and resources.

Запослени у јавном предузћу имају следеће врсте интереса: да захтевају редовну исплату свих принадлежности са свим порезима и доприносима; да плата буде исплаћена по принципу правичне неједнакости; потписивање и поштовање колективних уговра од стране послодавца; слобода у синдикалном организовању; велики степен извесности у погледу дужине радног стажа; одсуство расне, верске, националне и сваке друге дискриминације, могућност образовања, усавршавања и учења. *Власници јавног предузећа* су заинтересовани да менаџери компаније тако поставе пословање које ће обезбедити дугорочни раст и развој предузећа. *Друштвена заједница* очекује од јавног предузећа да има свест о потреби да се сагледају проблеми друштвене заједнице (на локалном, регионалном или државном нивоу) и у складу с тим да се определе одређни ресурси и донесе адекватна стратегија предузећа у погледу решавања уочених проблема. Стратегије јавног предузећа у интеракцији са разним нивоима друштвене заједнице могу бити различите све у зависности шта јавно предузеће у таквој интеракцији жели постићи. У складу с поменутиим сарадња јавног предузећа са друштвеним заједницама може ићи у следећим правцима:

- јавно предузеће може само спроводити друштвено одговорне програме,
- јавно предузеће може одредити да ли ће конкурсом бирати коме ће донирати новац/добра за друштвено одговорне програме и
- јавно предузеће може одлучити да ступи у партнерске односе са одређеном непрофитном оргнаизацијом преко које ће се спроводити друштвено одговорни програм²⁶.

Купци јавног предузећа имају интерес да захтевају да добију аутпут који је здравствено безбедан; да његова производња не производи штетан утицаја по животну средину; да цене аутпута буду прихватљиве; транспарентан, одговоран и одржив рад компаније и сл. *Добављачи* захтевају правичност тј. да сви снабдевачи имају исте шансе приликом нуђења својих аутпута као инпута јавних предузећа; исплате фактура у разумном року; дугорачан развој, а тиме и сигурност пословања јавних предузећа; позитиван имиџ јавног предузећа и сл. *Владине организације* захтевају поштовање законских и етичких норми у пословању, остваривање зацртаних државних циљева и сл., *невладине организације* захтевају сарадњу, помоћ, учење и сл.

У суштини постоје два концепта друштвене одговорности предузећа²⁷. По првом схватању (САД, Енглеска, Аустралија) друштвена одговорност компанија односи се пре свега на стварање одрживог профита својим власницима као и плаћања пореза држави (Милтон Фридман, Едвард Фриман, Јан Лидка и др.) И друго схватање које сматра да сам развој света/човека кроз историју треба да иде у правцу не само квантитета већ пре свега квалитета, усмереност ка хуманизму, у том смислу врхунска вредност којој јавно предузеће треба да тежи јесте синергијски ефекат свеукупне

²⁶ Ђурић Кузмановић Т., (2008.), „Пословно окружење“, Алфа-Граф НС, Нови Сад, стр. 220.

²⁷ Исто, стр.216.

друштвене одговорности како је приказано на слици 1.4.1. По овом концепту друштвене одговорности уважавање интереса што је могуће већег броја заинтересованих страна је карактеристична за земље ЕУ, (Дејвид Вогел, Питер Драјкер, Дона Ј. Вуд, Филип Л. Крокер и др.). По првом схватању у највећем броју случајева давање се обавља као спонзорство које је у циљу директних користи даваоца-спонзора тј. увећавања профита компаније, док по другом концепту давање је усмерено на шире схваћене потребе друштва где је веома тешко утврдити директну корист већ се она своди у принципу на филантропију/милосрђе²⁸.

Непостоји опште прихваћена дефиниција друштвене одговорности предузећа. Ово стога што у реалности обухвата веома широу лепезу стејкхолдера и њихових интереса, па самим тим веома је тешко имати једну општеприхваћену дефиницију. Проблем у дефинисању друштвене одговорности предузећа зависи поред поменутог броја стејкхолдера и од стављања акцента важности на поједине стејкхолдере, у складу с тим навешћемо неке дефиниције друштвене одговорности предузећа:

- "Друштвено одговорно пословање се уобичајено схвата као концепт управљања компанијом који одржава баланс између економских и социјалних циљева у циљу успостављања виших стандарда живљења, уз одржавање профитабилности компаније, за људе у и ван компаније²⁹" ;

- "Корпоративна филантропија представља део концепта друштвено одговорног пословања, односно дугорочну инвестицију компаније у сопствени имиџ, која ће повезати њихов бренд са општим добром³⁰" ;

- По научној интернет енциклопедији Wikipwdia, "друштвена одговорност предузећа је концепт који налаже комерцијалним предузећима да брину о свим својим стејкхолдерима, у свим аспектима својих пословних активности";

- *Светски пословни савет за одржив развој* дефинише "друштвену одговорност предузећа као непрестано обавезивање пословног света да се понаша етички и доприноси економском развоју, у исто време побољшавајући квалитет живота, како радне снаге и њихових породица, тако и локалне заједнице и друштва уопште".

- У књизи "Corporate Social Responsibility - An Implementation Guide for Canadian Business" " друштвена одговорност се схвата као начин на који предузећа интегришу своја друштвена и економска интересовања, као и бригу о окружењу, у своје вредности, културу, одлучивање, стратегију и активности, јавно и урачунљиво, а као последица свега тога, успостављају боље праксе, стварају богатство и унапређују друштво".

Пошто постоје различите дефиниције које се разликују по свеобухватности, постоје и различити модели који различито постављају и мере утврђене циљеве

²⁸ Уколико се позитиван имиџ у јавности компаније, због давања, не узима као допринос вредности компаније.

²⁹ Cadbury A., (2000.), Global Corporate Governance Forum, World Bank.

³⁰ Payton R., (1987.), Philanthropy as a Concept, <http://www.paytonpapers.org/output/CATall.shtml#P>.

друштвене одговорности. Оно што је карактеристично за све моделе да се заснивају на Деминговом циклусу "планирај, уради, провери и побољшај".

Аналитичко утврђивање активности јавног предузећа у погледу концепта друштвене одговорности може бити на основу CSR модела. У поменутом моделу утврђен је концепт, опис задатака и конкретне активности које јавно предузеће мора дефинисати. Опис задатака у суштини се односи на утврђивање стратегије јавног предузећа у погледу друштвене одговорности као и оперативних и тактичких планова за његово остваривање. Код дефинисања конкретних активности суштина је у управљању перформанси друштвене одговорност где се са синтетичког концептуалног ниво посао своди на аналитички где се прецизно дефинишу планови, мере остварења, анализирају и утврђују конкретне активности у правцу побољшања перформанси друштвене одговорности јавног предузећа (табела 1.4.3.).

Код спровођења процене друштвене одговорности јавног предузећа битно је пре свега створити свест у предузећу да треба усмерити време и остале ресурсе ка циљу који се зове друштвена одговорност предузећа (Corporate Social Responsibility-CSR). Потребно је затим утврдити који су то кључни стејкхолдер за јавно предузеће који собом носе највеће проблеме али и највеће шансе. За процес утврђивања најзначајнијих стејкхолдера јавног предузећа можемо применити методу „мапирања стејкхолдера”³¹.

Табела 1.4.1: Врсте стејкхолдера за предузеће

Снага/ Предвидивост	Висока	Ниска
Мала	Група А Неколико проблема	Група Б Непредвидиви али решиви
Велика	Група В Снажни, али предвидиви	Група Д Највећа шанса или опасност

Табела 1.4.2.: Однос стејкхолдера и предузећа

Снага/ Предвидивост	Висока	Ниска
Мала	Група А Минимални напор	Група Б Држати их информисаним
Велика	Група В Одржавати их задовољним	Група Д Кључни играчи

³¹ Дулаовић Ж., Ондреј Ј., (2005.), „Организациона структура и промене“, Факултет организационих наука, Београд.

Мапирањем стејхолдера утврђујемо ниво интереса стејхолдера, величину проблема у интеракцији јавно предузеће стејхолдер као и величину снаге, а тиме и моћи стејхолера (на основу којих фактора стејхолдер стиче своју моћ). Стејхолдери који се налазе у групи В и Д су идентификовани су као кључни стејхолдери за јавно предузећа (табеле 1.4.1. и 1.4.2.) тако да јавно предузеће има обавезу да највећи део својих ресурса у погледу друштвене одговорности усмери ка овим стејхолдерима.

Табела 1.4.3.: Модел друштвене одговорности предузећа³².

Када? (Концептуална фаза)	Шага? (Опис задатака)	Како? (Конкретне активности)
Планирај 	Спровођење процене CSR-а	<ul style="list-style-type: none"> * Формирање лидерског тима за CSR. * Утврђивање радне дефиниције CSR-а. * Преглед докумената, процес и активности предузећа. * Идентификовање и у укључивање кључних стејкхолдера.
	Развијање стратегије CSR-а	<ul style="list-style-type: none"> * Добијање подршке од топ менаџмента и запослених. * Истраживање оног што раде друга предузећа. * Припремање матрице предложених акција CSR-а. * Развијање могућих варијанти реализације. * Одлучивање о правцу, приступу и кључним областима.
Уради 	Развијање обавеза на основу CSR-а	<ul style="list-style-type: none"> * Истраживање обавеза на основу CSR-а. * Дијалог за главним стејкхолдерима. * Формирање радне групе за развијање обавеза. * Израда предлога обавеза. * Консултовање са стејкхолдерима којих се ово највише тиче. * Ревизија и обављање обавеза.
	Примена обавеза на основу CSR-а.	<ul style="list-style-type: none"> * Развијање интегрисане структуре за доношење одлука о CSR-у. * Приперма и премена пословног плана CSR-а. * Постављање мерљивих циљева и утврђивање мера учинака. * Укључивање запослених и осталих на које се обавезе на основу CSR-а односе. * Пројектовање и спровођење обуке о CSR-у. * Успостављање механизма за регулисање проблематичног понашања. * Стварање плана интерне и екстерне комуникације.
Провери 	Провера и извештање о извођењу	<ul style="list-style-type: none"> * Меење и верификација учинака. * Укључивање стејкхолдера. * Извештавање о учинку.
Побољшај 	Вредновање и побољшање	<ul style="list-style-type: none"> * Вредновање учинака. * Утврђивање прилика за побољшање. * Укључивање стејкхолдера.
Повратак на почетак циклуса 		* Повратак и почетак новог круга.

³² Corporate Social Responsibility-An Implementation Guide for Canadian Business.

Други задатак је развијање стратегије друштвене одговорности јавног предузећа. Планирати примену најважнијих стандарда који постоје у области економије, заштите животне средине, здравље и безбедности запослених. Поједина предузећа спроводе активности које спадају у домен друштвене одговорности али их они другачије називају, у таквим случајевима, јавна предузећа треба да надограђују своје предходне активности са новим активностима.

Трећи задатак односи се на дефинисање обавеза које представљају спој дефинисане стратегије и циљева предузећа. Дефинисање обавеза јавног предузећа представља транспарентну и аналитичку објаву активности које предузеће намерава да уради. Можемо разликовати две врсте обавеза аспирационих и прескриптивних. Аспиративне обавезе су општене и дугорочне као на пример дефинисање визије и мисије, док су прескриптивне обавезе конкретно постављене, као што су правила и стандарди понашања и односе се на краћи временски хоризонт.

Примена обавеза је операционализација онога што је јавно предузеће објавило као обавезу и што је ставило на увид јавности. Од утиска свих заинтересованих страна, у смислу да ли се оно што је планирано и остварује или не, је основа стицања поверења између заинтересованих страна и предузећа.

Постављање јасних циљева чији се учинци могу прецизно квантификовати је врло важан пети задатак. Из њега проистиче и могућност провере планираних и остварених циљева, на основу чега ће се вредновати постигнути резултати поредећи са дефинисаном стратегијом, извршеним обавезама и оствареним нивоом планираног циља. Код вредновања и побољшања треба утврдити који постављени циљеви нису остварени и шта је узрок томе (код ове врсте задатака укључити обавезно најзначајније стејкхолдере). Процес вредновања је заправо процес учења, где видимо да ли су мисија, стратегија, обавезе и циљеви добро постављени или не, да ли су коришћени одговарајући показатељи у моделу CSR, да ли су укључени најзначајнији стејкхолдери и сл. На основу добијених резултата стећи ће се увид да ли је јавно предузеће постигло крајањи циљ или не, и шта је узрок томе и шта треба променити како би се жељени концепт друштвене одговорности остварио.

1.5. Проблематика неефикасности функционисања јавног сектора

Остваривање одређеног ниво друштвеног богатства (тј. јавног/општег интереса) у режији државних, јавних тела веома се често завршава неуспехом услед неефикасности пословања јавних предузећа. по Joseph E. Stiglitz, сви узроци неефикасности пословања јавних предузећа могу се поделити у две групе³³ и то:

³³ Stiglitz J. E., (2004.), „Ekonomija javnog sektora,“ Ekonomski fakultet ,Beograd, стр. 202-207.

1. организациони разлози и
2. индивидуални разлози.

1.5.1. Организациони разлози неефикасности јавних предузећа

У организационе разлоге неефикасности јавног сектора убрајају се следеће врсте пословних ограничења, и то:

- *меко буџетско ограничење,*
- *непостојање конкуренције,*
- *политичка ограничења и*
- *буџетска ограничења.*

Меко буџетск ограничење јавних предузећа подразумева „право“ јавних предузећа да путем субвенција покрива своје губитка и на тај начин врши њихову социјализацију, такође, постојањ чињенице да јавна предузећа не могу банкротирати и отићи у стечај и све су то фактори који могу утицати на повећавање неефикасности у раду јавног предузећа. Меко буџетско ограничење је на неки начин озакоњено и то у *Закону о јавној својини*, где се у члану 16. говори да јавна природна богатства, добра у општој употреби, мреже у јавној својини, водно земљиште и водни објекти у јавној својини, заштићена природна добра у јавној својини и културна добра у јавној совјини не могу бити предмет принудног извршења. Све поменуто утиче да мотив за повећање ефикасности пословања је веома мали и заснива се мање више само на моралности менаџера јавних предузећа и њиховој свести да схвате значај важности ресурса, са којима располажу и управљају. Због не постојања законске принуде по мнаџере јавних предузећа меко буџетско ограничење је велики проблем који доприноси неефикасности пословања јавног предузећа.

Непостојање конкуренције и тиме непостојање правих информација како на страни јавних предузећа тако и на страни корисника аутпута јавног предузећа је важан фактор неефикасности пословања јавних предузећа. Другим речима не постојањем конкуренције не остварује се равнотежно тржишно стање заједно са постојањем равнотежне цене и равнотежне количине. Не постојање равнотеже има негативну последицу за читаво друштво у погледу остваривања нивоа друштвеног благостања. У

уловима неравнотеже на тржишту не остварује се једнакост маргиналних користи корисника аутопута јавног предузећа са његовим граничним трошковима, па долази до ситуације да се јавља већа понуда аутопута од тражње и обратно што утиче на нерационалну употребу ограничених ресурса једног друштва.

Политичка ограничења су такође фактор неефикасности пословања, који се огледа у руковођењу јавног предузећа од стране одређених политичара, а не од стране професионалног менаџмента. Политичари као и бирократе у највећем броју случајева нису вође³⁴/предузетници тј. нису склони креативности и прихватању ризика. Политичари желе минимизирати ризике јер им они могу угрозити каријеру, па сходно томе не желе да предузимају било какве суштинске реформе, а тиме угрожавају креативност. Другим речима политичари више воле краткорочне ефекте који могу бити у супротности са дугорочним економским ефектима, отуда често долази до сукоба политичке и економске рационалности. Врло често се дешава у пословању јавних предузећа да се жртвују дугорочни позитивни економски ефекти зарад краткорочних политичких интереса. У условима неодговорног управљања ресурсима јавних предузећа долази до сурових последица по најшире слојеве становништва као што је нарастање економских проблема на такав ниво да их Влада сама не може решити. Појава слампфлације као негативног кретања свих кључних макроекономских показатеља као што је свеопшта неразвијеност, постојање сивих тржишта, инфлација, раст незапослености, пад производње, раст задужености захтева помоћ са стране што врло вероватно може утицати на даље смањење ниво друштвеног благостања које стварају јавна предузећа. Политичко руковођење јавним предузећима по правилу ствара негативне микро и макроекономске ефекте, јер политичари настоје остварити пре свега своје политичко/бирократске интересе који су негативни и далекосежни по економију односе земље у целини.

Буџетска ограничења као фактор неефикасности односе се на примену Закона о јавним набавкама. Доношењем Закона о јавним набавкама жели се спречити корупција, међутим поред добрих страна закона он има и своје мане. Мане се односе на смањење оперативности јавних предузећа. Смањење оперативности јавних предузећа, услед буџетског ограничења, огледа се и у чињеници постојања буџетског дефицита Владе, буџетски дефицит има за последицу тешко опредељење државе да инвестира у капиталне пројекте како из објективних разлога (недостатка новца) тако и због субјективних разлога (тј. услед природе карактера политичара) који се огледају у неспремности политичара у преузимању ризика пословања. На овај начин позиција јавних предузећа је лоша, мање конкурентна и то у дужем временском хоризонту. На смањење ефикасности пословања јавних предузећа утиче и сам процес јавних набавки, пошто је Закон везан за строгу формалну процедуру у пракси врло често долази до ситуације да је форма важније од суштине (цене инпута, обављања посла и сл.) тако да

³⁴ Вођа у суштинском смислу, о овоме видети више у књизи: Sol Dž.R., (2011.), „Propast globalizma i preoblikovanje sveta; Arhipelag, Beograd.

се појављују *професионални обарачи тендера*, адвокатске канцеларије³⁵, који *заробљавају* јавна предузећа од стране лоших добављача и спорих судских поступака. Такође, проблем корупције је веома изражен у набавкама јавног сектора. На овај начин долази до апсурдности Закона о јавним набавкама, на једној страни план за елиминисање корупције у раду јавних предузећа претвара се у неефикасност набавке капиталних добара, другим речима једна неефикасност се трансформише у другу, само је питање која је неефикасност већа и по тој аналогiji и начињена штета.

1.5.2. Индивидуални разлози неефикасности јавних предузећа

У индивидуалне разлоге неефикасности јавног сектора убрајају се следеће врсте пословних ограничења, и то:

- кадровска ограничења и
- бирократска ограничења.

Кадровска ограничења се односе на проблем запошљавања, отпуштања и непостојања адекватног компензационог система у погледу зарада у јавном предузећу. У јавном предузећу је присутан систем ураниловке, сви имају исте плате, суштина личних примања је везана за радно место тј. коефицијент радног места, а не колики је допринос пословном успеху јавног предузећа. Ако се пође од претпоставке о себичности људи, на овај начин се елиминише мотивација запослених на повећање продуктивности, ако се овом обележју дода и друго о немогућности банкротирања добијамо увид у величину проблема звану кадровско ограничење. У оваквом пословном окружењу не постоји мотив за максимално искоришћавање људског капитала којим располажу јавна предузећа. Суштина решавања овог проблема је изнаћи начин да систем плата буде по принципу правичне неједнакости. Принцип мора бити везан за мерење доприноса сваког запосленог у остваривању јавног интереса и на основу тога обрачунавати зараду запослених. Само на тај начин у условима правичне дискриминације могуће је максимално искористи расположиве људске ресурсе и подићи конкурентност односног јавног предузећа.

Бирократско ограничење своди на чињеницу да бирократе настоје увећати своје бирократско тело и на тај начин повећати своју моћ у одбрани властитих интереса. Између поменутих политичара и бирократа постоје заједничко обележје, а оно се састоји у чињеници да они не желе преузети ризике јер на тај начин угрожавају своју лагодну позицију. Бирократе се баве очувањем своје тренутне позиције (постојећег стања), тако да нису заинтересовани за било какве промене које би их угрозиле, на овај

³⁵ Адвокатске канцеларије уз одређену новчану надокнаду баве се искључиво формом јавних набавки добављача и продужавају поступак тендера на дуг временски период.

начин бирократа је особа која нема мотив за промене, промене су везане за креативност, вођство и просперитет, тако да можемо закључити да са бирократама нема просперитета. Разлика између биоркрата и предузетника можемо видети најбоље код комерцијализације иновација. Постојање креативности као неопходности у раду предузетника може се видети из следећих чиљеница, предузетник да би стекао предност над конкуренцијом он мора предузимати различите врсте активности као што су: улагање свог капитал, процена ризика, прихватање ризика, освајање нових тржишта, нових производа, мењање организације предузећа и сл. Суштина код бирократског ограничења би била, да бирократе у јавном предузећу треба променити (трансформисати) за(у) предузетнике јер ће се на тај начин спречити максимизрање само индивидуалних интереса бирократа који су штетни по општи интерес, другим речима пронаћи модел који ће мотивисати максимизирање како индивидуалних тако и општих друштвених интереса.

Због поменутих ограничења читаво друштво трпи штету због одсутности егзактног власничког мотива у јавним предузећима, с друге стране Влада требада израчуна и величину потенцијалног губитка друштвеног благостања који ће се остварити приватизацијом јавних предузећа. На основу поменутих резултата држава треба да донесе одлуку коме ће поверити бригу за јавни/друштвени интерес.

1.6. Основне концептуалне поставке праћења ефикасности пословања јавних предузећа

Ефикасност има обележје мултидимензионалности без обзира да ли је схваћена као циљ, резултат, перформанса или квалитет целине пословања јавног предузећа. Ефикасност пословања јавног предузећа можемо посматрати на највишем нивоу као постизање свеукупног економског успеха пословања предузећа, али исто тако и на најнижем могућем нивоу када посматрамо појединачне резултате пословања сваког организационог дела јавног предузећа. Мултидимензионалност као обележје ефикасности можемо посматрати и са аспекта његове концептуалности (схваћен у ужем или ширем смислу) као и код самог начина приказивања концепта ефикасности. Ефикасност (Е) даје одговор на питање да ли је јавно предузеће своје пословање поставило на прави начин, другим речима да ли је јавно предузеће остварило максималне резултате (О) уз минимална улагања (И)³⁶. Дакле:

$$E_{max} = \frac{\max O}{\min I} .$$

³⁶ Бандин Т., Јаковчевић К., (1991.), „Економика предузећа“, Савремена администрација, Београд, стр.265.

Традиционално/уже схваћена ефикасност јавног предузећа може се сагледавати и на следећи начин:³⁷

- принцип остварења циљева,
- приступ интерних пословних процеса,
- приступ система ресурса.

Код *приступа остварења циљева* сам назив нам казује да се ефикасност јавног предузећа мери на основу тога да ли су остварени планирани циљеви или не. У зависности да ли је остварени природни или вредносни резултат у односу на постављени циљ можемо говорити о већој или мањој ефикасности, као и о неефикасности јавног предузећа уколико су резултати испод планираних величина. Када је реч о *приступу интерних пословних процеса* оцена ефикасности јавног предузећа огледа се у сагледавању усклађености интерних процеса унутар сваке организационе целине и остваривања максималних резултата у датом пословном окружењу, али исто тако и усклађеност тј. хармоничност рада између организационих делова. Последица усклађености интерних пословних процеса може бити ефикасност рада јавног предузећа која се може огледати у синергијском ефекту рада читавог јавног предузећа или неефикасност у облику деловања ентропије у пословању јавног предузећа. *Приступ система ресурса* је традиционални концепт ефикасности где се оцењују ресурси јавног предузећа у смислу њихове набавке (ефективности) и као и њихове употребе (ефикасност)³⁸.

Концепт приступ система ресурса мери ефикасност јавног предузећа преко парцијалних показатеља успешности пословања предузећа. У овом случају можемо говорити о принципу продуктивности, економичности и рентабилности из којих се може видети ефикасност набавке и коришћења ресурса предузећа. Концепт ефикасности може бити изражен у квантитативном и квалитативном смислу. Квантитативни концепт ефикасности јавног предузећа може бити приказан кроз конкретну вредност рација током времена. Уколико се вредносни или природни показатељи рада и/или капитала имају такве резултате који се огледају у континуираном побољшању перформанси ефикасности можемо рећи да јавно предузеће остварује квалитативну ефикасност у посматраном временском хоризонту. Да ли је постигнута максимална ефикасност или не потребно је извршити поређења перформанси ефикасности јавног предузећа по бенчмаркинг концепту. Провера концепта ефикасности можемо приказати у облику неколико уопштених рација³⁹:

³⁷ Тодоровић Ј., Јаношевић С., Ђурићин Д., (1997.) „Стратегијски менаџмент“ Економски факултет, Београд, стр.147.

³⁸ Николић М., Маленовић Н., Покрајчић Д., Пауновић Б., (1997.), „Економика предузећа“, Економски факултет, Београд, стр. 125.

³⁹ Бандин Т., Јаковчевић К., (1991.), „Економика предузећа“, Савремена администрација, Београд, стр.265-294.

$$\text{Ефикасност} = \frac{\text{Аутпут}}{\text{Инпут}},$$

$$\text{Ефикасност} = \frac{\text{Резултат}}{\text{Улагање}},$$

$$\text{Ефикасност} = \frac{\text{Објективно потребна улагања}}{\text{Извршена улагања}}.$$

Концепт ефективност може се посматрати из више углова као и ефикасност, на основу поменутог можемо говорити о ефективности у погледу остваривања или неостваривања дефинисаних циљева предузећа, о успешном дефинисању мисија и визија предузећа, да ли се обављају праве ствари “избору правих ствари-послова“⁴⁰ Дакле, да ли јавно предузеће производи адекватне производе, адекватан асортиман производа, да ли је јавно предузеће извршило адекватан избор фактора производње (рада, капиталних добара), да ли је јавно предузеће изабрало адекватан концепт друштвене одговорности и сл. Ефективност предходи ефикасности и у принципу је окренута екстерно, за разлику од ефикасности која је у принципу орјентисана интерно. Да би што боље схватили повезаност ефективности у погледу остваривања циљева и ефикасности у погледу употребе ресурса можемо видети на слици 1.6.1.

		ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА	
		НЕЕФЕКТИВНО (мали допринос остваривању)	ЕФЕКТИВНО (значајан допринос остваривању циљева)
У П О Т Р Е Б А Р Е С У Р С А	НЕЕФИКАСНА	1. Циљеви се не остварују - неефективност Ресурси се слабо користе неефикасност	3. Циљеви се остварују ефективност Ресурси се слабо користе неефикасност
	ЕФИКАСНА	2. Циљеви се не остварују неефективност Ресурси се не губе ефикасност	4. Циљеви се остварују ефективност Ресурси се добро користе ефикасност

Слика 1.6.1. Комбинације ефективности и ефикасности⁴¹

Прва комбинација је најгора, то значи да јавно предузеће није умело да препозна преференције потрошача и истовремено нерационално употребљава своје ресурсе. Друга комбинација значи да се јавно предузеће придржава свих економских принципа

⁴⁰ Drucker P., (1985.), „Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles“, London.

⁴¹ Тодоровић Ј., Јаношевић С, Ђуричин Д, (1997.) „Стратегијски менаџмент“, Економски факултет, Београд, стр:147.

у пословању али не постоји сврха активности јавног предузећа јер су потребе корисника остале не препознате. У трећој комбинацији јавно предузеће коначно је утврдило који аутпут тржиште жели, али је проблем у организацији пословања и неадекватној употреби ресурса. Неадекватна употреба ресурса има за последицу то да јавно предузеће у условима конкуренције не може продати свој производ због високе цене коштања или остварује низак или нулти профит што такође има негативан утицај на раст и развој предузећа у наредном периоду. Када јавно предузеће послује у условима монопола, могућа је комбинација под бројем три, конкретно, јавно предузеће доводи до смањења укупног благостања друштва јер се аутпти производе уз веће трошење ресурса него што је објективно потребно. И најзад четврта комбинација је најбоља за јавно предузеће јер у таквим условима предузеће ради праве ствари на прави начин. То значи да је менаџмент јавног предузећа предузело све неопходне мере које су довеле до ефикасности и ефикасности пословања јавног предузећа што има за последицу такав синергијски резултат да га можемо означити као максималан за дато пословно окружење.

Концепт ефикасности и ефикасности може агрегатни, парцијални, интерни, екстерни, квантитативни, квалитативни али оно што је карактеристично за обе перформансе предузећа јесте њихова међусобна повезаност. Њихова међусобна повезаност огледа се у потреби да буду остварени истовремено како би пословање предузећа било оцењено као успешно. Постоје одређени предуслови који утичу на ефикасност предузећа, међу првима су дефинисана визија, мисија и циљеви јавног предузећа. Поред циљева као будућих жељених стања, на ефикасност утичу и специфичности јавног предузећа. Специфичност јавног предузећа се односи на њихову мултидимензионалну природу. Ефикасност јавног предузећа може зависити и од аутономности функционисања јавних предузећа што је врло често повезано и са природом извора финансирања јавних предузећа. Као што је речено, ефикасност и ефикасност се могу исказивати кроз квантитативна и квалитативна обележја, у складу са употребљеним моделима у мерењу ефикасности зависи сама успешност процеса мерења. На основу поменутих чињеница можемо говорити о традиционалном и савременом концепту мерења ефикасности. Ефикасност се мери на најразличитији начине тј. праћењем перформанси јавног предузећа. Традиционални концепт ефикасности обухвата мерење финансијских перформанси исказаних кроз показатеље као што су: ликвидност, солвентност, обрт имовине и средстава, рентабилност, новчани ток и сл.

2. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

2.1. Институционални оквир пословања јавних предузећа у Републици Србији

Свеукупне активности јавних предузећа формално су дефинисане институционалним оквирима. Пословање јавних предузећа као привредних субјеката који се старају око јавног интереса дефинисани су непосредним и посредним институционалним оквирима. Такође, институционални оквири пословања јавних предузећа веома су важни и у процесу њихове корпоратизације. Непосредни закони који утичу на реформу јавног сектора су Закон о јавним предузећима, Закон о комуналним делатностима, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Закон о енергетици, Закон о јавној својини. У посредне законе које доносе бројне регуле које утичу на правац реформе убрајају се Закон о јавним набавкама, Закон о страним улагањима, Закон о привредним друштвима, Закон о порезу на добит, радноправно законодавство, еколошко законодавство као и свеукупно пословно окружење које се регулише на наднационалном нивоу.

2.1.1. Закон о јавној својини

*Закон о јавној својини*⁴² донет је у септембру 2011. године и њиме се уређује право јавне својине и друга имовинска права јавних тела. На основу поменутог закона дефинише се предмет јавне својине. Према члановима 3,9,10. и 11. Закона о јавној својини предмет јавне својине су:

1. *Природна богатства*: воде, водотоци и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални и други геолошки ресурси и резерве минералних сировина, и друга добра која су посебним законом одређена као природна богатства, и искључиво су својини Републике Србије. На природном богатству може се остварити одређени облик јавно-приватног партнерства⁴³.
2. *Добра од општег интереса* могу се наћи у јавној својини и то: пољопривредно земљиште, шуме, шумско земљиште, водно земљиште, водни објекти,

⁴² Службени гласник РС, бр.72/2011 и 88/2013.

⁴³ Службени гласник РС, бр. 88/2011., члан 7. и 11. Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама.

заштићена природна добра, културна добра и др. Такође на односним добрима може се такође остварити одређени облик јавно-приватног партнерства.

3. Јавној својини могу припадати и *добра у општој употреби*, а то су све оне ствари које су због своје природе намењена коришћењу свих и које су као такве одређене законом (јавни путеви; јавне пруге; мостови и тунели на јавном путу пружи или улици; улице и тргови; јавни паркови; гранични прелази и др.) Над добрима у општој употреби која су у јавној својини могу се остваривати одређени облици јавно-приватног партнерства.
4. *Мрежа* подразумева непокретну ствар која је намењена протоку материје или енергије ради њихове дистрибуције корисницима или одвођења од корисника, и као такве представљају добро од општег интереса. Може бити у приватној и у јавној својини, тако да мрежа може бити предмет јавно-приватног партнерства.

У циљу заштите јавног интереса⁴⁴ законом је предвиђено да на поменутих предметима јавне својине, укључујући и непокретности, које користе јавна тела, изузев пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта, не постоји могућност принудног извршења, немогућност стицања права својине одржајем, нити се може засновати хипотека или друго средство стварног обезбеђења. За управљање добрима од општег интереса и добрима у општој употреби у јавној својини оснивају се јавна предузећа, јавне агенције и друштва капитала. Под управљањем се подразумева право држања и коришћења ствари у складу са природом и наменом поменуте ствари као и њено одржавање, обнављање и унапређивање. Закон о јавној својини је предвидео да се над непокретностима јавних предузећа која чине део или укупан капитал тих правних лица стиче право својине од стране одређеног јавног предузећа, с тим да јавна тела (државни органи и организације) том приликом стичу акције или уделе у поменутих јавним предузећима⁴⁵. Законодавац је у члану 82. Закона о јавној својини водио бригу о јавном интересу тако што је предвидео да се приликом стицања права својине неће дозволити упис права својине јавног предузећа над природним богатствима, добрима у општој употреби и мрежама у јавној својини. Давање права јавним предузећима за стицање права својине над сопственом имовином створени су услови за почетак процеса корпоратизацијем, с једне стране, јер могу стећи сопствене изворе средстава (капитал) са којим могу изаћи на берзу, и са којим могу управљати у складу са дефинисаном мисијом, визијом и циљевима. С друге стране, јавна предузеће су дужна да том приликом поштују опште правне принципе савесности и законитости, штитећи искључиво јавни интерес⁴⁶.

⁴⁴ Члан 16. и 17. Закона о јавној својини.

⁴⁵ Члан 47. Закона о јавној својини.

⁴⁶ Члан 6. Закон о јавним предузећима.

2.1.2. Закон о јавним предузећима

Доношењем Закона о јавним предузећима⁴⁷ Влада је дефинисала две кључне ствари везане за општи интерес и то:

- које су то делатности за које држава сматра да су од јавног значаја и
- на који начин се могу делатности од јавног значаја обављати.

Влада је у 2. Члану Закона о јавним предузећима дефинисала делатности од општег интереса, и то: производња, пренос и дистрибуција електричне енергије; производња и прерада угља; истраживање, производња, прерада, транспорт и дистрибуција нафте, природног и течног гаса; промет нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавање службеног гласила Републике Србије; издавања уџбеника; управљања нуклеарним објектима; коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја), производња, промет и превоз наоружања и војне опреме; управљање отпадом, као и комуналне делатности. Законодавац, путем политичке моћи, може изменама закона променити наведену структуру делатности од општег значаја. Такође, законодавац је у 3. члану предвидео да делатности од општег интереса могу обављати јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединице локалне самоуправе као и приватна друштва капитала, с тим што делатност јавних предузећа може бити и предмет приватно-јавних партнерстава.

Сагласност надлежног органа за отпочињање делатности од општег интереса подразумева испуњавање одређених услова⁴⁸ у погледу:

1. техничке опремљености,
2. кадровске опремљености,
3. безбедности и здравља на раду,
4. заштите и унапређења животне средине и
5. других услова прописаних законом.

Када је делатност од општег интереса поверена приватном субјекту, он је може обављати са својом имовином или са имовином која је у јавној својини. Када је реч о приватном субјекту, који обавља делатност од општег интереса, приликом потписивања уговора са одређеним јавним телом дефинисано је и преузимање и

⁴⁷ Службени гласник РС, бр. 119/2012, 116/2013, 44/2014.

⁴⁸ Члан 7., Закона о јавним предузећима.

обавезе које су везане за обављање делатности од општег интереса. Обавезе које приватни субјект мора испунити односе се на начин коришћења средстава у јавној својини која су поверена на коришћење приватном субјекту; обавезе у погледу континуираног, уредног и квалитетног задовољавања преференција корисника и на крају реч је о обавезама у случају поремећаја у пословању приватног друштва капитала или предузетника, у случају обављања делатности од општег интереса која нема своју економску исплативост. У 6. члану закона дефинише се пет циљева које јавно предузеће мора остварити при обављању својих активности. Сублимација свих пет циљева огледа се у остваривању профитабилне и јавне функције јавних предузећа, што у појединим случајевима може довести до конфликтности појединачно постављених циљева. У овим разлозима огледа се сва сложеност обављања делатности од општег интереса, из чега произилази закључак да би јавно предузеће могло остварити дефинисане циљеве оно мора пословати максимално ефикасно тј. континуирано управљати перформансама свог пословања.

У случају да је обављање општедруштвене делатности поверено јавном предузећу мора се донети акт о основању јавног предузећа којим се ближе дефинишу питања за несметано обављање јавне делатности за које је основано јавно предузеће. У закону су дефинисани циљеви и услови основања и пословања јавног предузећа. Тако у члану 6. Закона о јавним предузећима дефинишу се разлози оснивања јавног предузећа, између осталог због континуираног, уредног и квалитетног задовољавања потреба корисника; развоја и унапређења делатности од општег интереса; обезбеђења техничко-технолошког и економског јединства система и због стицања добити јавног предузећа. Такође, као и приватни, и јавни субјекти морају испунити неопходне услове за обављање делатности од општег интереса⁴⁹. Закон предвиђа предузимање одређених мера како би се унапредило пословање у јавном предузећу, у том смислу, у 11. члану одређено је да управљање у јавним предузећима може бити организовано као једнодомно или дводомно. У случају једнодомног управљања, органи друштва су надзорни одбор и директор, а код доводног управљања органи друштва су надзорни одбор, извршни одбор и директор. У 12., 13. и 14. члану Закона дефинише се именовање чланова надзорног органа, који суштински управљају и контролишу рад јавног предузећа, али тако да се ствара могућност да политичке партије предлажу своје чланове, и на тај начин суштински утичу на пословање јавног предузећа. Смањење политичког утицаја на рад јавног предузећа покушано је да се оствари тиме што се у Закону тражи да чланови, председници надзорних одбора и директори испуњавају услове стручности. Наиме ти условим се односе да поменута лица имају високо образовање; да су стручњаци у једној или више делатности од општег интереса за чије обављање је основано јавно предузеће; да имају одређен број година радног искуства на руководећим положајима и да поседује стручност из области финансија, права или корпоративног управљања. Ексклузивно право јавних тела да именује директора, председника и чланове надзорног одбора отвара се могућност за постојање несклада између формалне и суштинске стручности именованих лица. На овај начин и даље није

⁴⁹ Исто, члан 7.

отклоњена опасност по ефикасност управљања јавног предузећа која постоји увек када политичари настоје да остваре своје интересе који су најчешће у супротности са економским, општим интересима друштва.

Законом о јавним предузећима планирано је подизање ефикасности кроз планирање, остваривање и контролу пословања јавног предузећа. Планирање рада и развоја јавног предузећа заснива се на дугорочном и средњорочном плану кога доноси надзорни одбор јавног предузећа. Сам оперативни тј. годишњи програм пословања предлаже директор, а усваја га надзорни одбор јавног предузећа, после чега се доставља оснивачу ради добијања сагласности. Како би се повећала ефикасност пословања јавног предузећа превиђене су и санкција за менаџмент јавног предузећа у смислу разрешавања председника и чланова надзорног одбора, као и директора јавног предузећа уколико не остваре планиране пословне резултате. Разлози за разрешење, пре истека рока на који су именовани, може бити у смислу лоших пословних резултата мерених у односу на донети годишњи програм пословања, или уколико због нестручног, несавесног обављања дужности и поступања супротног пажњи доброг привредника⁵⁰.

Да би се предвидела заштита јавног интереса у 50. члану предвиђена је обавеза подношења оперативног плана на сагласност оснивачу. План садржи планиране износе и врсте прихода и расхода, расподелу добити односно начин покрића губитка, оправданост ценовне политике за своје аутпуте, политику запошљавања и износ зарада који мора бити у складу са планирном политиком раста зарада у јавном сектору и сл. Јавно предузеће је дужно да надлежном министарству финансија и трговине тромесечно доставља извештаје о реализацији годишњег плана, на основу којих ресорно министарство сачињава и доставља Влади информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности. Такође у 50. члану се говори да уколико јавно предузеће намерава да користити било који облик буџетске помоћи (субвенције, гаранције и др.) дужно је да предложи посебан програм који аналитички објашњава динамику побољшања ефикасности рада јавног предузећа или било коју другу перформансу јавног предузећа као оправдање за тражену помоћ јавног предузећа од стране Владе.

У Закону о јавним предузећима у члановима 58. и 59. предвиђена је заштита општег интереса и и то у условима када је дошло до поремећаја у пословању јавног предузећа, као и у условима остваривања права на штрајк у смислу члана 64. У таквим условима када јавно тело оцени да могу наступити штетне последице за живот и здравље људи или њихову безбедност и безбедност имовине или друге штетне последице, а да претходно нису обезбеђени услови за остваривање минимума процеса рада, може увести радну обавезу у јавно предузеће, ангажовати нове раднике у јавном предузећу, покретати поступак одговорности менаџмента јавног предузећа и сл. Закон о јавном предузећу у члановима 60. и 62. се такође настоји да заштити општи интерес

⁵⁰ Понашање менаџера које је у супротности са општим правн начела савесности, поштења и појачане пажње.

тако што Влада или надлежно јавно тело дају сагласности на следеће предлоге јавног предузећа: код статусних промена; приликом прибављања и отуђења средстава у својини јавног предузећа; при улагању капитала, процени вредности капитала, давање гаранција, авала, јемстава, залога и других средстава обезбеђења; сагласност на ценовник аутопута јавног предузећа и сл. Утицај институционалног оквира на повећавање ефикасности пословања јавних предузећа види се и кроз дефинисање јавности у раду јавног предузећа. Јавност у раду обухвата обавезу јавног предузећа да објављује на својој интернет страници усвојени годишњи програм пословања: финансијске годишње извештаје као и мишљења овлашћених ревизора на те извештаје: састав надзорног одбора, директора и извршних директора, организациона структура предузећа као и друга питања од значаја за јавност како би њихов рад био што отворенији и транспарентнији, подложен критици јавног мњења и стручне јавности, што би све заједно требало да има за последицу подизање ефикасности и ефикасности рада јавног предузећа.

Да би сви поменути чланови Закона о јавном предузећу имали прави ефекат у погледу заштите друштвеног благостања у Републици Србији потребно је утицати на свест грађана у погледу важности рада јавног предузећа за све чланове друштва. Само у таквим условима, када грађани буду схватили да је јавно предузеће њихово власништво, њихова гаранција за садашњу и будућу сигурност, њихов осећај припадности држави Србији, тада ће менаџери који воде јавно предузеће бити приморани да раде у правцу општег интереса.

2.1.3. Закон о комуналним делатностима

Комуналне делатности су дефинисане као делатности од општег интереса јер пружају услуге потребне за остваривање животних потреба физичких и правних лица у једној локалној самоуправи. Из тих разлога локална самоуправа је дужна да створи услове за обезбеђење комуналних аутопута као и надзор над њиховим вршењем. Обавезе локалних самоуправа односе се на обезбеђење аутопута одговарајућег квалитета (здравствена и хигијенска исправност према прописаним стандардима и нормативима), обим и структуру аутопута, доступност јавне службе (приступачност, поузданост и тачност у пружању услуга), континуитет снабдевања (трајност, поузданост, одржив развој, ефикасност јавног предузећа и сл).

Комуналне делатности могу обављати јавна предузеће, привредна друштва, предузетници или други привредни субјекти. Када је реч о приватном субјекту који врши комуналну делатност јединице локалне самоуправе су дужне да се у поступку поверавања обављања комуналних делатности руководе начелима конкуренције, ефикасности и заштите животне средине.⁵¹ Врсте комуналних делатности као што су снабдевање воде за пиће, јавни превоза путника тролејбусима и одржавање гробља и објеката који се налазе у склопу гробља могу обављати искључиво јавно предузеће

⁵¹ Члан 6., Закона о комуналним делатностима.

или привредна друштва у којима је већински власник Република Србија или јединице локалне самоуправе. Закон о комуналним делатностима⁵² предвиђа обавезу локалних јавних тела да уређују услове и мерила у пружању јавних услуга⁵³. У циљу заштите јавног интереса надлежном министарству јединица локалне самоуправе и вршилац комуналне делатности дужни су да доставе извештај у вези обављања комуналних делатности. Министарство на основу извештаја прати рад и развој комуналних услуга, њихову ефикасност, кретање цена, броја запослених и о томе обавештава Владу и јавност.

Законодавац је предвидео да се ресурси за обављање комуналних делатности обезбеђују се од крајњих корисника и то од прихода од продаје комуналних услуга, прихода од комуналних накнада, прихода од концесионих накнада за обављање комуналних делатности у условима када се може утврдити превасходно крајњи корисник. Уколико се крајњи корисник не може утврдити тада извори финансирања могу бити буџетска средства која су обезбеђена путем фискалне политике.⁵⁴ Приликом одређивања цена комуналних услуга потребно је да се комунална јавна предузећа придржавају начела за одређивање цена комуналних услуга (члан 25. Закона о комуналним делатностима). Начела се односе на могућност покрића трошкова приходима пословања, изградњу и реконструкцију комуналне инфраструктуре, уз дефинисања висине добити јавног предузећа. Одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности с тим што на одлуку сагласност даје надлежни орган јединице локалне самоуправе. Том приликом вршилац комуналне делатности доставља образложење које садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене. Локална самоуправа може одлучити о категорији корисника која има право на субвенцију, износ укупне субвенције као и могућност не плаћања субвенционираниг износа вршиоцу комуналне делатности (коју врши приватни и/или државни субјект).

2.1.4. Закон о јавно-приватним партнерствима (ЈПП) и концесијама

Доношење Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама⁵⁵ створен је веома добар институционални оквир у којем се може пронаћи начин сарадње јавног и приватног сектора у погледу финансирања, изградње, реконструкције, управљања и коришћења јавних ресурса. Потреба за стварање оваквог законског оквира је у интересу државе да пронађе начине како да се створе институционални оквири за реформу јавних предузећа. Јавна предузећа имају велики значај за читаво друштво. Из тих разлога унапређење јавног интереса је могуће остварити и кроз сарадњу приватног и јавног сектора⁵⁶. Сарадња приватног и јавног сектора треба да допринесе како

⁵² Службени гласник РС, бр. 88/2011.

⁵³ Исто, члан 4.

⁵⁴ Исто, члан 24.

⁵⁵ Службени гласник РС, бр. 88/2011.

⁵⁶ Члан 7. Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама.

стварању добити која је довољно мотивишућа за приватног послодавца, тако и остваривању интереса државе тј. крајњих корисника. У јавним предузећима који имају монополску позицију и стратешки интерес за државу високе стопе добите се не смеју дозволити, и то из неколико разлога:

- Због обележја природних монопола и на основу тога могуће појаве негативних последица услед несавршености тржишта (количине аутпута, количине инпута и нивоа цена) нарочито приликом трансформације природног монопола из државног у приватно власништво;
- Због сигурности посла приватног субјекта. Сарађујући са јавним субјектом, приватни партнер елиминише пролитичка ограничења и Због потребама широких слојеве становништва које треба задовољити тј. због обезбеђења вишег нивоа друштвеног благостања . То би значило да цене коштања аутпута при сарадњи јавног и приватног сектора морају бити ниже у односу на цене по којима је јавни субјект претходно обезбеђивао аутпуте;
- бројне ризике пословања (због деловања монополског пословног окружења). На овај начин приватни партнера обезбеђује сигуран пласман својих добара и услуга, а смањење броја и нивоа ризика мора имати за последицу и смањење профитне стопе приватних партнера;
- Због дужине трајања сарадње јавног и приватног партнера (10, 20 и 30 година), стварају се услови за зараду у дужем временском хоризонту, што је такође разлог за снижавање висине профитне стопе за приватног партнера;
- Због ограничења приватног партнера при учествовању на финансијским берзама које је повезано са шпекулацијама, бројним ризицима, а тиме и са неизвесношћу, нестабилношћу и немогућношћу улагања слободног капитала приватног субјекта у бројне берзанске портфеле, је још један разлог због чега профитне стопе приватног субјекта не треба да буде на монополском нивоу.

У члану 7. Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама стоји да је јавно-приватно пратнерство дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера у циљу обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, може бити у уговорној или институционализованој форми.“ Дакле јавно-приватно партнерство може бити у облику:

- институциоанлног јавно-приватног партнерства,
- уговорног јавно-приватног партнерства и
- концесије.

По овом закону под уговорним јавно-приватним партнерством се подразумева партнерство у којем се међусобни односи јавног и приватног партнера уређују уговором о јавном-приватном партнерству. Облици сарадње чија се права и обавезе регулишу путем уговора о услугама, управљању, закупу, концесије, BOT (eng. Build, Operate, Transfer) и сличним концептима сарадње припадају интитуционалном јавно-приватном партнерству. Заједнички подухват (eng. Joint venture) који се заснива на сувласништу преко удела или акција новог или постојећег јавног предузећа припада уговорном јавно-приватном партнерству.

И на крају, овај закон под појмом концесије подразумева такво уговорно јавно-приватно партнерство у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса, које надлежно јавно тело уступа домаћем или страном лицу, на одређено време, под посебно прописаним условима уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије⁵⁷. На основу члана 10. Закона о јавно-приватним партнерствима, врсте партнерстава могу бити три врсте концесија и то: концесије за природна богатства, концесија за јавне радове и концесија⁵⁸ за услуге. Концесија за природна богатства може се дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса, а ускладу са листом садржаном у чл. 11. Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама. Концесија за јавне радове по својој природи је уговор о јавној набавци радова с тим што надокнада за изграђене јавне ресурсе (путеви, мостове) нема монетарно обележје него концесионару се даје право да сакупља путарину или мостарину током одређеног периода. Концесија за услуге има природу уговора као у случају јавне набавке услуга, како би се обезбедила конкурентност, а тиме и економска ефикасност у обезбеђењу аутопута за кориснике. Концесионар надокнаду остварује као и у случају концесије за јавну набавку радова и наплаћује је од крајњих корисника предмета јавно-приватног партнерства (болница, школа, геронтолошких центра и сл.).

Поступак реализације пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије⁵⁹ може покренути само јавно тело које подноси предлог пројекта другим јавним телима од којих треба да добије сагласност. Предлог пројекта јавно-приватног партнерства садржи следеће главне елементе: предмет и географско подручје јавно-приватног партнерства (1); преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера (динамика развоја пројекта, квалитет услуге, цена услуге, заштита животне средине и сл (2); анализу економске ефикасности предложеног пројекта, трошкова и прихода и складу с

⁵⁷ Члан 10. Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама.

⁵⁸

⁵⁹ Исто, чланови 26. и 27.

тим оцену прихватљивости јавно-приватног партнерства за јавно тело, начини финансирања, расподелу ризика и средстава обезбеђења партнера у пројекту (3).

Покретање поступка за реализацију појекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије врши такође одређено јавно тело које именује стручни тим ⁶⁰ са задатком да јавном телу пружа стручну помоћ на следећи начин:

- давањем одговора у погледу сарадње са Комисијом за јавно-приватна партнерства и концесије, у смислу да ли је реч о пројекау који се може реализовати у форми концесије;
- састављањем концесионог акта и предавањем на усвајање надлежном јавном телу (Влади РС, Влади аутономне покрајине, јединицама локалне самоуправе);
- одређивањем предмета и рока трајања концесије, динамике пројекта, потребне висине средстава и видова гаранција;
- одређивањем права и обавеза концесионара према корисницима услуга, квалитет аи цене услуга, контроле спровођења обавезе концесионара, података о накнадама које плаћају концедент и концесионар. израде студије оправданости концесије којом се ближе дефинишу разлози давања концесије (јавни интерес, финансијски ефекти на буџете јавних тела, заштита животне средине, анализу економске ефикасности предложених пројеката);
- поседовањем минималних техничких, финансијских и искуствених квалификација концесионара али тако да то не ограничава тржишну утакмицу приликом спровођења поступка за давање концесије;
- дефинисањем критеријума избора, обезбеђењем банкарске гаранције понуђача као доказ озбиљности понуде и сл.

У члану 39. Закона о јавно-приватном партнерству и концесији утврђују се два критеријума на основу којих се врши избор приватног партнера и то: на основу економски најповољније понуде и на основу највише понуђене концесионе накнаде. Критеријум економски најповољније понуде даваоца концесије утврђује се на основу података из понуде и то: квалитета; висине накнаде; цене; техничког решења; естетских, функционалних и еколошких особина понуде; цена пружене услуге према крајњим корисницима; оперативних трошкова; економичности; сервисирања после предаје и техничка помоћ; датум испоруке и рокови испоруке или рокови завршетка радова и сл. Сви критеријуми код економски најповољније понуде морају да се од стране јавног тела прецизно дефинишу у смислу њиховог релативног значаја као и

⁶⁰ Исто, од 30. до 39. члана.

одређивање низа максималних вредности критеријума у одговарајућем распону. Други критеријум је висина концесионе накнада приватног партнера, што значи да понуду за сарадњу добиће онај приватни партнер који понуди највишу концесиону накнаду.

На основу студије оправданости јавно тело заједно са Комисијом⁶¹ доноси одлуку у погледу јавног интереса ког треба остварити у сарадњи са приватним партнером, такође доноси се одлука и о критеријумима који треба да буду одлучујући приликом избора економски најповољније понуде. Код одлучивања о економски најповољнијој понуди јавна тела суочавају се са политичким ризиком. Тај ризик као морални хазард се своди на супротстављање краткорочних политичких дугорочним економским/јавним интересима. Уколико се поменутом дода и чињеница да јавна тела располажу са јавним средствима/ресурсима и брину се за остваривање општих интереса, може доћи до неделотворности целокупног пројекта јавно-приватног партнерства, услед појаве разних врста ризика. Разне врсте ризика као што су трансформација општих у појединачне или политичке интереса, могућност појаве корупције, нестручност у погледу израде студије оправданости, постојање разних врста бирократског ограничења и сл., су више него довољна опомена вођама јавно-приватног пројекта да читав поступак препусте најстручнијим лица у земљи која важе за суштинске ауторитете⁶² у односним областима. На овај начин се ствара могућност да велики број људи који поседују суштински интегритет учествују у пројекту јавно-приватног партнерства и на тај начин ефикасно заштите општи интерес.

По избору најбољег понуђача присупа се изради јавног уговора којим се дефинишу сва међусобна права и обавезе обе стране како би се уредила сва постојећа питања, као и регулисање могућих нових питања која се могу јавити услед промене постојећег пословног окружења. С тим у вези да би се заштитио јавни интерес дефинишу се случајеви у којим се раскида јавно-приватно партнерство (услед пропуста приватног и јавног партнера). На основу члана 56. Закона, концесиони однос може престати и то у следећим случајевима: откупом концесије; откупом концесије путем експропијације; одузимањем концесије и то у случају када концесионар не обавља концесиону делатност дуже од годину дана, не извршава уговором преузете обавезе, због јавне безбедности, угрожавањем животне средине и здравља људи, а мере предвиђене посебним прописима нису довољне да се то спречи на начин и под условима утврђеним јавним уговором. Јавно тело мора бити веома обазриво приликом доношења одлуке о јавно-приватном партнерству јер је реч о великим инвестицијама где се на страни приватног партнера налази мултинационална компанија или чак конзорцијум великих компанија који имају огромну снагу (технолошку, финансијску, политичку, институционалну на глобалном нивоу УН, СБ, ММФ, СТО и сл.) на основу чега могу утицати на јавна тела како би максимизирао сопствене интереса, а на штету општедруштвених интереса.

⁶¹ Исто, чланови 30., 31. и 32.

⁶² Потребно је да стручњаци поседују не само стручни него и морално-етички интегритет.

Сарадња између јавног и приватног субјекта зависи од суштине пројекта и може бити у различитим формама јавних уговора и то:⁶³

1. уговор о услугама,
2. уговор о управљању,
3. уговор о закупу,
4. концесије,
5. BOT (eng. Build, Operate, Transfer) и аранжмани овог типа и
6. заједнички подухват (eng. joint venture).

Разлике између ових уговора нису стриктне, па се често дешава да се усвајају хибридни модели уговора, што све зависи од потреба оба партнера у пројекту.

Уговор о услугама⁶⁴ постоји када јавни партнер на одређено време ангажује приватног партнера за обављање једне или више услуга. Јавни партнер остаје примарни давалац услуга и надлежан за утврђивање висине тарифе, а приватни партнер му помаже у мањем обиму. Уговор о услугама се потписује на краћи временски период најчешће од 1 до 3 године. Предности оваквог вида сарадње су у временском кратком трајању уговора што може битно утицати на мотивацију приватног партнера, да задржи или смањи трошкове својих услуга и да на тај начин буде поновно изабран за партнера, такође мали је и политички ризик. Потенцијалне слабости овог уговора огледају се у чињеници да је трајање уговора кратко, а самим тим смањује се и одговорност приватног партнера због кратког временског хоризонта пројекта. Такође, недостатак се може огледати и у немогућности уласка приватног партнера у пројекте типа капиталних инвестиција. Јавни партнер је одговоран за обезбеђење средстава за изградњу, проширење и унапређење система јавних услуга, што је такође слабост оваквог начина јавно-приватног партнерства, и то због бројних пословних ограничења код јавних тела (у погледу буџетских, политичких, бирократских и кадровских ограничења). Може се имати у виду и проблем у погледу мотивисања приватног партнера за подизања ефикасности рада у јавном предузећу. Имјући у виду да је удео приватног партнера у укупним трошковима и приходима јавних тела мали, његово повећање ефикасности до максимума не утиче битно на пословање партнерске компаније.

Уговором о управљању⁶⁵ дефинисано је да приватни партнер обезбеђује потребне ресурсе за обављање делатности од општег значаја и за то добија унапред дефинисану надокнаду за свој рад. Надокнада мора бити довољно велика да се из ње

⁶³, (2013.), „.....“,
....., 21.

⁶⁴:, (2013.), „.....“
....., 23-25.

⁶⁵ Исто, стр. 25-28.

могу покрити сви трошкова приватног партнера као и одређени износ добити. У овом случају приватни партнер долази у интеракцију са корисницима уз поштовање дефинисаних регула (најчешће квалитета у пружању јавних услуга), док јавни партнер и даље одређује тарифе и средства за капиталне инвестиције. Главне предности овог уговора су увођење предузетничких способности / креативности у пружање јавних услуга и максимална мотивисаност за подизање ефикасности пословања јавног предузећа, одређивање тарифе од стране јавних тела и сл. Потенцијалне слабости партнерства могу се огледати у искључивој тежњи приватног партнера за профитом, јер се на тај начин може угрозити одрживост јавног предузећа (на пр., изостанак улагања у одржавање могло би угрозити јавне ресурсе као и смањити квалитет услуге). У слабости се могу убројати и сам начин спровођења ценовне политике јавних услуга од стране државних органа. Ценовна политика може бити таква да су цена аутпута испод њихове цене коштања, што може утицати како на нерационалну потрошњу аутпута и одсуство профита. Потенцијалне слабости могу бити и у чињеници да јавни партнер има обавезу капиталног инвестирања (изградњу, проширење и унапређење система јавних услуга), док приватни партнер користи изграђене јавне ресурсе. Оваква чињеница, уз одсуство власничких мотива приватног партнера, може деловати у правцу појаве корупције, нерационалне употребе јавних ресурса и сличним активностима, са негативним последицама по јавни интерес.

*Уговором о закупу,*⁶⁶ приватни партнер преузима на себе одговорност у пружању услуга у целини јер коришћење, управљање и одржавање јавних ресурса се преноси на приватног партнера. За покривање својих трошкове и остваривање добити приватни партнер наплаћује приход од крајњих потрошача, при чему јавни партнер утврђује цену аутпута, стандарде квалитета аутпута, регуле у погледу заштите животне средине и друге сличне обавезе. Приватни партнер сноси ризик могућег губитка пословања као и ризик наплате потраживања дуга од потрошача. Овај вид уговора не подразумева продају имовине приватном партнеру, као ни капиталне инвестиције приватног партнера, проширење јавних ресурса остају у надлежности јавног партнера. Из тих разлога приватни партнер је дужан плаћати закупнину или фиксну надокнаду за коришћење јавних ресурса. Потенцијалне предности су у томе што се већи део ризика пословања пребацује на приватног партнера (у односу на уговор о управљању и уговор о услугама) и то у погледу одржавања ресурса (нарочито задњим годинама закупа јавних предузећа), затим предност за Владу може се огледати и у погледу наплате потраживања као и у погледу профитне мотивисаности приватног послодавца.

У Закону о комуналним делатностима, (члан 6.) када је реч о поступку поверавања обављања комуналних делатности, предвиђено је да се јавна тела руководе начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине тако да је приватни партнер у обавези како због својих тако и због општих интереса (дефинисаних законом) да се ефикасно понаша у свом пословању. Потенцијалне слабости за Владу могу се састојати у томе да је јавни партнер одговоран за обезбеђење средстава за изградњу, проширење и обнављање система јавних услуга што је веома

⁶⁶ Исто, стр. 28-30.

ограничавајућа чињеница услед хроничног недостатка средстава. Наплата услуга је у надлежности приватног партнера, а одређивање њене висина је у надлежности јавног партнера. Овакво постојање надлежности може изазвати конфликт између јавног и приватног партнера, јер ће јавни партнер тежити да цене услуга буду што ниже (због политичког ризика), а приватни партнер биће мотивисан за што више цене аутпута због монополске тржишне структуре. Из тих разлога одређивање тарифа мора бити аналитички уређено до најситнијих детаља како би се избегла свака недоумица између партнера. Уколико је приватни партнер склон моралном хазарду (настојањем да своју неефикасност кроз пословне раходе пренесе на потрошаче) то је довољан разлог да је политички ризик реалан што ће утицати на смањење нивоа општег интерес друштвене заједнице. Такође, пословно окружење током 10-20 година трајања уговора о закупу може се драстично изменити и веома је тешко све предвидети у уговору. Из тих разлога у члану 8. Закона о јавним предузећима приликом обављања делатности од општег интереса, а које могу обављати јавна предузећа, друштва капитала или предузетници уређење међусобних права и обавеза морају бити предмет договора тј. новог уговарања у условима када нису обезбеђени економски и други услови услед промене пословног окружења. Такође, још један проблем који се може јавити у погледу одређивања висине тарифа између јавног и приватног партнера су различите цене комуналних категорија. Приватни партнер као пружалац јавни услуга не сме имати различите цене за различите категорије сем у случају постојања разлика у формирању трошкова услуга које су настале задовољавањем потреба различитих категорија корисника с једне стране, с друге стране сама јавна тела могу се одредити за субвенционисање појединих категорија корисника услуга али и уговором о поверавању обављања делатности морају се предвидети које су то категорије корисника који ће плаћати нижу цену у односу на постојећу тарифу, члан 29. Закона о комуналним делатностима.

*Уговор о концесији*⁶⁷ повећава ниво одговорности и преузимање ризика од стране приватног партнера у односу на претходно поменуте облике сарадње. Приватни партнер је одговоран за капиталне инвестиције у постројења, објекте или мрежу, затим укључује одговорност приватног партнера за функционисање, одржавање и управљање системом од јавног интереса, с тим што је власништво над јавним ресурсима у рукама јавног партнера. Сарадња се дефинише најчешће на дужи временски период и то од 23 до 30 година, тако да постоји довољно времена да приватни партнер поврати свој уложени капитал као и да оствари одређени износ добити. Добра страна по јавног партнера је у томе да дефинише и контролише цену и квалитет услуге тако да се јавни партнер трансформише од даваоца услуге у регулаторно тело. На основу изнетог, потенцијалне предности концесије су у дужини периода концесије и могућности поврата уложеног капитала и добити и на основу тога велике заинтересованости приватних партнера да у том периоду прихвата све припадајуће ризике пословања приликом изградње, одржавања обнове и проширења јавних ресурса.

Потенцијални недостаци концесије могу бити у виду проблема одржавања предмета концесије пре свега при крају уговорног односа, имајући у виду да је она

⁶⁷ Исто, стр. 30-33.

власништво јавног партнера, и у вези с тим може постојати у одсуству мотивације концесионара да улаже своје ресурсе „у нешто туђе“. Проблем који се може појавити је у сарадњи јавног и приватног партнера приликом утврђивања ценовне политике аутопута. Такође, постоји опасност да у дугом временском периоду важења концесије настане промена пословног окружења на коме је уговор био заснован, на тај начин нарушава се равнотеже права и обавеза приватног и јавног партнера што може резултирати негативним последицама по јавни интерес. Један од видова недостатака код овог облика јавно-приватног партнерства је и у постојању политичког ризика код пројеката од јавног значаја. Концесије су везане за велике износе капитала што захтева учешће великих компаније мултинационалног карактера. Мултинационалне компаније поседују огромну моћ по разним основама (економске, технолошке, политичке, институционалне и сл.) у таквим условима способност извођења највећих инфраструктурних објеката је доступно малом броју предузећа којима се отвара простор за ограничавање конкуренције. У оваквом пословном окружењу Влада као концедент може се наћи у подређеном положају у скоро сваком погледу. Подређеност јавног тела може се огледати у погледу одређивања висине тарифа, злоупотребе монополске моћи, контроле квалитета, испуњавање уговорних обавеза, корупције и сл, што заједно утиче на негативне последице по општи интерес. Из поменутих разлога један од главних недостатак концесионог уговора је његова сложеност у регулисању бројних међусобна права и обавезе како би се бројни ризици минимизирали или отклонили.

BOT⁶⁸ (eng. Build, Operate, Transfer) и слични концепти. Код овог вида сарадње приватни партнер је одговоран за финансирање и развој нових инфраструктурних пројеката који захтевају велику суму капитала. Разлика између концесије и BOT концепта састоји се да концесија укључује изградњу и управљање нових и проширивање, обнављање и управљање постојећих система док BOT концепт подразумева искључиво *greenfield*, нове инвестиције. Овај концепт приватно-јавног партнерства може бити реализован на разне начине и то:

1. DB-Design-Build (пројектуј и изгради),
2. BOT- Build-Operate-Transfer (изгради, управљај и пренеси),
3. DBFO-Design-Build-Finance-Operate (пројектуј, изгради, финансирај и управљај),
4. BOO-Build-Own-Operate (изгради, поседуј и управљај).

Концепт *DB-Design-Build*, обухвата одговорност јавног партнера у погледу власништва, управљања, одржавања као и продаје услуга корисницима, а одговорност приватног партнера је у пројектовању и изградњи. Предности овог концепта је у погледу ефикасности фазе пројектовања и изградње система од општег интереса. Пројектовање и изградња система од стране приватног партнера поред поменуте предности носи собом и могућу опасност, у смислу, да ли ће се приватни партнер

⁶⁸ Исто, 33-36.

приликом пројектовања и изградње придржавати прописаних стандарда квалитета градње и да ли ће бити уграђена адекватна технолошка опрема. Недостатак овог вида сарадње може се огледати и у врстама ризика које сноси јавни партнер као што је ризик у погледу управљања и одржавања, комерцијални ризик од продаје услуга, ризици пословања због постојања бројних системских и појединачних ограничења јавног сектора.

Концепт *BOT- Build-Operate-Transfer* је такав облик сарадње где власништво, пројектна идеја, ценовна политика, комерцијални ризик, и остваривање јавног интереса (одређивање укупне тражње) је на јавном партнеру. Предност овог концепта је у постојању себичности као мотиву приватног партнера да оствари добит у свим појединачним перформансама пројекта и то кроз подизање ефикасности у фазама пројектовања, изградње, управљања и одржавања система.

Концепт *DBFO-Design-Build-Finance-Operate*, је такав концепт сарадње где се права и обавезе приватног партнера проширују у смислу да пројектна идеја може бити иницирана како од приватног тако и од јавног партнера док изградња, управљање и одржавање је искључиво одговорност приватног партнера. Трошкови инпута се могу плаћати на три начина од стране јавног партнера, од стране јавно/приватног партнера и искључиво од приватног партнера. Јавни партнер у овом случају се ослобађа највећег броја ризика, с тим што политички и финансијски ризик и даље остаје као опасност да се о њему брине јавни партнер.

BOO-Build-Own-Operate концепт подразумева да је пројектна идеја, пројектовање, управљање, одржавање, власништво као и комерцијални ризици су код приватног партнера док јавна тела одређују стандарде, тарифе и врше контролу приватног партнера.

Заједнички подухват ⁶⁹(*eng. Joint venture*), је облик сарадње приватног и јавног партнера у коме постоји сусвојина над имовином заједничког предузећа, заједничко кришћења и управљања новом компанијом или стицањем својинских права у јавном предузећу од стране приватног партнера и то путем удела или акција. Сусвојина над јавним ресурсима остварује се стицањем својинских удела или акција што може представљати како предност тако и недостатак. Недостатак се може огледати у сублимирању више функција код јавног тела, наиме јавна тела могу истовремено бити власници, регулатори и контролори, те на тај начин они стичу моћ да могу фаворизовати јавни интерес (на пример, повећавања броја запослених мимо економских критеријума) а на штету приватног интереса чиме се постиже смањење мотивације приватног партнера за јавно-приватна партнерства. Овакав вид сарадње може створити и услове за корупцију па тако може доћи до фаворизовање приватног интереса а на штету општег.

На основу свих поменутих облика јавно-приватног партнерства види се сва сложеност поменутог концепта. Свака форма сарадње има своје добре и лоше стране,

⁶⁹ Исто, стр. 36-38.

тако да је циљ максимирање добрих страна које би ишле у прилог обостраној користи, што је и суштинска претпоставка за ангажовање великог експертског знања у поменутој сврху. Такође, неопходна је дуготрајна припрема, вршење бројних анализе од стране јавних тела и то све у циљу доношења исправне одлуке о оправданости оваквог вида сарадње.

2.1.5. Недостаци у постојећем општем правном оквиру за јавна предузећа

У Уставу Републике Србије у члану 82. говори се о економском уређењу које треба да је засновано на тржишту и конкуренцији, где се забрањују злоупотреба или стварање монополског или доминантног положаја⁷⁰, као и све нечасне радње које могу угрозити положај потрошача⁷¹. Не постоји јединствена дефиниција јавног интереса, већ она зависи од многих фактора, као што су потребе, стручност, дефинисана мисија, визија, стратегија, циљеви, ефикасност и ефективност јавног предузећа, институционални оквир. Дефинисање и остваривање јавног интереса је веома сложен процес који зависи како од финансијских тако и од нефинансијских перформанси јавних предузећа које заједно утичу на садашњи и будући ниво друштвеног благостања друштва. Због мултидимензионалности јавног интереса често је немогуће предвидети све ризике пословања јавног предузећа. Зато је законодавац у постојећем правном оквиру настојао да елиминише актуелна и могућа ограничења у пословању тако што наводи општа правна начела којих се лица са посебним дужностима треба и мора да придржавају, као што су поштење, савесност и дужна пажња. Лица са посебним дужностима (чланови надзорног одбора, директори, саветници и стручни тимови код јавно-приватних партнерстава, комисија за јавно-приватно партнерство и концесије) су она лица од којих зависи заштита јавног интереса и, последично, повећавање друштвеног богатства државе. У зависности од резултата њиховог рада зависи опстанак, развој и унапређење рада јавног предузећа. Без обзира у каквом се пословном окружењу могу наћи, лица са посебним дужностима у обавези су да се придржавају правних начела који треба да утичу на максимирање јавног интереса. У најзначајнија општа правна начела спадају *начела поштења и савесности и начело дужне пажње*. У том смислу у Уставу Републике Србије у члану 90. наводи се да Република Србија преко својих јавних тела треба да штити потрошаче тиме што забрањује радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.

Врло често се у законима који регулишу јавни интерес помиње неопходност обезбеђења *поштене тржишне утакмице* која омогућава поштовање кодекса пословног морала и добрих пословних обичаја и на тај начин се неће штетити општем интересу. *Начело појачане пажње* манифестује се на неколико начина и то као: *пажња доброг привредника, пажња доброг стручњака, извршавање послова у разумном*

⁷⁰Устав РС, «Сл. гласник РС», бр 98./2006.

⁷¹ Исто, члан 90.

уверењу да се делује у најбољем интересу друштва. Правно начело појачане пажње захтева од свих лица у сваком пословном односу да покажу пажњу доброг домаћина (да се понашају у складу са моралним нормама). Што се тиче пажње доброг стручњака реч је о својервсној пословној одговорности у поседовању специфичних знања, вештина или искуства као и објективне оцене њихове примене. На овај начин уноси се висок степен извесности у оцењивање постигнутих резултата лица са посебним дужностима, а тиме и самих јавних предузећа. Применом начела поштења и дужне пажње остварује се *начело савесности* које представља својервсну морализацију предузетих активности од стране лица са посебним дужностима (у смислу, да и оно што није законски забрањено може бити непоштено и то у условима када једна од уговорних страна није знала или није морала или могла знати за одређене околности). У складу са претходно поменути, недостатак општег правног оквира може се огледати у сложености и обимности јавног интереса који се из тих разлога тешко може прецизно дефинисати, тако да је примена поменутих начела од изузетне важности за његово остваривање.

У смислу подизања конкурентности рада свих привредних субјеката у Републици Србији поједине делатности које обављају јавна предузећа могу се поверити и приватним правним лицима⁷². Дакле, делатности од општег интереса за грађане могу се поверити како приватним тако и јавним предузећима. Проблем је у одређивању „тачке лома“ када се и на основу чега одређује уступање бриге о јавном интересу јавном предузећу или приватном лицу. Имајући у виду специфичност делатности јавних предузећа и њихову мултидимензионалност при мерењу резултата, оваква законска недореченост може бити злоупотребљена како од стране приватних лица тако и од јавних предузећа која могу због мултидимензионалности и поливалентности мерења резултата оправдавати своју неефикасност. Да би се елиминисоа овај правни недостатак потребно је аналитички утврдити критеријуме ефикасности пословања јавних предузећа на основу којих би Влада могла донети адекватне одлуке („тачку лома“).

Закон о привредним друштвима дефинише да се располагање са имовином и капиталом предузећа врши у складу са пажњом доброг привредника⁷³. При томе се под пажњом доброг привредника подразумева степен пажње са којим би поступало једно разумно и пажљиво лице, са одређеним знањима, вештинама и искуству. Међутим, у Закону нигде се не дефинише о којим је знањима реч и који ниво знања менаџери треба да поседују, па може да се јави недоумица на која и каква знања се мисли, тј. да ли се мисли на стечена институционална знања или тренутна знања. Институционални недостатак може се видети у не постојању процедуре за анализирање успешности рада јавних предузећа, као и непостојању критеријума за процену неопходности и оправданости појединих делатности јавних предузећа. Поменути институционални недостатак утиче на Владу у смислу њеног опредељења да ли да иде у правцу егоизма или у правцу алтруизма при избору јавних тела. Менаџери јавног предузећа су у обавези и да предлажу и надзиру пословну стратегију и пословне

⁷² Исто, члан 137.

⁷³ Закон о привредним друштвима, «Сл. гласник РС, бр. 36/2011.», члан 63.

циљеве предузећа.⁷⁴ Менаџер је одговоран за тачност пословних књига и финансијских извештаја друштва, за управљање ризицима, доношење и примену кодекса корпоративног управљања и сл.

Институционални недостатак код *Закона о привредним друштвима* може се видети код дефинисања одговорности менаџера за своје пословне резултате. Конкретно, из *Закона* произилази да у случају остваривања неуспешног пословног резултата у јавном предузећу менаџери не могу одговорати целокупном својом имовином као код друштва лица капитала (ортачког и командитног друштва). У условима када је менаџер јавног предузећа остварио предложене пословне циљеве, нигде се у *Закону* не наводи како утврдити потенцијално могуће пословне датог пословног окружења. Остварени губитак из пословања код приватног друштва капитала изазива смањење капитала власника предузећа, док губитак државног капитала односи се на губитак свих грађана линерано, али не и на губитак имовине самог менаџера који је допринео лошем пословном резултату, што све заједно са поменутиим може негативно утицати на мотивисаност менаџера ка максимирању циљне функције јавног предузећа. Ова чињеница је врло важна имајући у виду да се менаџерима у јавном предузећу поверава имовина велике вредности, тако да лоше управљање са поменутом имовином може довести до несагледивих последица по благостање државе.

У члану 259. говори се о статусним променама јавних предузећа, где се такође може видети институционални недостатак, а он се огледа у самом процесу трансформације јавног предузећа у акционарско друштво. Приликом утврђивања номиналне и тржишне вредности акција предузећа проблем може настати због неразвијених финансијских институција у Републици Србији, што може бити важан фактор који ће утицати на одређивање ниске тржишне вредности акција државних предузећа. Имајући у виду да су берзе у Србији и у свим осталим земљама транзиције у почетној фази развоја, отвара се велика могућност да се огромна имовина стечена генерацијама купи по ниској цени. Оно што се мора знати у вези берзи јесте чињеница да су се берзе током времена претвориле из организација за смањење ризика пословања у шпекулативне чији је циљ искључиво профит. У том контексту, цена акција државних предузећа као пондерисана просечна цена остварена на регулисаном тржишту капитала у периоду од шест месеци може бити злоупотребљена од заинтересованих страна (купаца), а на штету јавног интереса.

*Законом о јавној својини*⁷⁵ предвиђено је да су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби својина Републике Србије тј. њених јавних тела и да се не могу отуђити ни засновати хипотеку или друго средство стварног обезбеђења или вршити поступак принудног извршења. На овај начин штити се јавни интерес с једне стране али и отежава корпоративно управљање у појединим јавним предузећима. Ова законска чињеница је недостатак у погледу рада менаџера јавних

⁷⁴ Исто, члан 390. и 398.

⁷⁵ Закон о јавној својини, Службени гласник РС, бр.72/2011., члан 16. и 17.

предузећа, при чему се недостатак огледа у непостојању рационалности менаџера приликом преузимања пословних ризика. Недостатак овог закона може огледати и код коришћења ствари у јавној својини, које се могу дати на коришћење како државним тако и приватним лицима⁷⁶. При томе се нигде прецизно не дефинише начин коришћења и услови под којима се може ограничити коришћење поменутих ствари у јавној својини, док Закон помиње само концесију у осталим случајевима остаје недоречен. У члану 22. говори се да Влада може одузети ствари у јавној својини од корисника уколико их он користи супротно закону, пропису или природи и намени непокретности, али се нигде децидно не говори о начинима коришћења, шта конкретно значи одржавање, обнављање и унапређење. Такође, недостатак овог закона може бити и код отуђења непокретности испод њене тржишне цене, која је у јавној својини, могуће је у ситуацијама, уколико је то у интересу саме државе што ствара могућност за злоупотребу политичке моћи, а на штету јавног интереса.

У *Закону о комуналним делатностима*⁷⁷ наводи се да су комуналне делатности од општег интереса и у складу с тим јединице локалне самоуправе уређују услове у погледу права и обавезе корисника и даваоца комуналних услуга. Услови под којим се обавља комунална делатност морају бити засновани на принципу одрживог развоја тј. постизања максималне ефикасности у производњи комуналних аутпута. Такође, у складу са поменутих принципом законом је предвиђено да када год је томогућа, мора се увести конкуренција у обављању комуналних делатности⁷⁸. Институционални проблем код овог закона може се видети у смислу немогућности стварања услова за конкуренцију, јер су делатности као што су водоводи, топловоди, пречишћавање и одвођење отпадних вода природни монополи где не постоје паралелне мреже и у чији делатностима делује економија обима. У условима када се код таквих делатности не може обезбедити конкуренција, може настати проблем, кога Закон не дефинише, а односи се на утврђивање потребних/минималних трошкова⁷⁹. Такође, у оним комуналним делатностима чији квалитет, доступност, обим и континуитет не може зависити од тржишта уређује се искључиво регулама⁸⁰ постоји опасност да се прописане регуле могу изиграти и тиме наштети потрошачима директно (кроз услуге) или индиректно (кроз буџет).

У члану 25. и 26. овог Закона предвиђено је да се цене комуналних услуга одређују на основу расхода у пословним књигама и финансијским извештајима који су настали у обезбеђењу комуналних аутпута. Закон нигде децидно не дефинише који су то стандарди везани за трошкове комуналних услуга, колики су ресурси неопходни за сличне послове те на тај начин можемо добити различити нивое расхода за иста или слична комунална предузећа у Републици Србији. Дакле, не постоје јасни критеријуми у постојећем закону око валидности износа трошкова комуналних предузећа. Такође, отворена је могућност у закону да се бројне неефикасности пословања комуналних

⁷⁶ Исто, члан 19.

⁷⁷ Закон о комуналним делатностима, Службени гласник РС, бр. 88/2011., члан 2.

⁷⁸ Исто, члан 4.

⁷⁹ Исто, члан 8.

⁸⁰ Исто, члан 13.,14.,15.,16.,17.

предузећа покривају кроз повећање цена аутпута, које се могу мењати уз сагласност локалне самоуправе. Тиме се уноси елемент субјективности везан за политичке интересе, који у сукобу са економским интересима имају за последицу неефикасно пословање јавног предузећа.

У Закону о јавним предузећима⁸¹ децидно су набројане делатности које су од општег интереса, и у највећем броју случајева ради се о природним монополима. Због природе своје делатности у члану 6 предвиђено је да се јавно предузеће оснива због „ 1) обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса и уредног задовољавања потреба корисника производа и услуга; 2) развоја и унапређивања обављања делатности од општег интереса;“, а тек на четвртном месту налази се добит као циљ. На основу овога може се закључити да је законодавац усмерен на остваривање пре свега нееконских циљева у јавним предузећима. Да би се обезбедила заштита општег интереса, законодавац је предвидео да јавно предузеће мора доставити оснивачу годишњи програм пословања као и дугорочни и средњорочни план рада и развоја. Планови и програми садрже планиране врсте прихода и расхода, политику цена аутпута, политику запошљавања и зарада⁸² и сл. Оно што је недостатак је у непостојању јасних критеријума у погледу максимизације добити и/или минимизације губитака јавног предузећа, што за крајњи резултат има субјективност при оцењивању пословних резултата. У условима нејасних или непостојећих критеријума за оцену перформанси пословања јавних предузећа стиче се могућност да менаџери сами себе оцењују. Пошто је у Закону предвиђено да се делатности од општег интереса може поверити и приватним привредним субјектима⁸³ веома је тешко оценити тренутак и услове за приватизацију јавних аутпута јер је присутна мултидимензионалност у мерењу пословних резултата, природни монополи као обележје јавних предузећа и недефинисање добити као приоритетног циља код јавних услуга.

Донети Закон о Јавно-приватном партнерству и концесијама заједно са корпоратизацијом и приватизацијом државних предузећа може бити један од најважнији ослонаца државе у реформи јавног сектора. Имајући у виду потребе становништва у погледу смањења трошкова у производњи аутпута и повећање наплате потраживања, одржавање, проширење и изградња јавних ресурса на једној страни и могући облици јавно-приватних партнерства с друге стране могли би да буду добре основе за суштинску реформу у јавном сектору Њу је могуће извршити само под условом да се реформа јавног сектора спроводи у складу са експертским знањем, технолошком изводљивошћу, правним оквиром и економској исплативости.

Главни недостатак овог Закона је у сложености сарадње приватног и јавног партнера при чему врло лако долази до константног сукоба приватног и јавног интереса. Због тих недостатака постоји неопходност да се приликом склапања уговора о јавно-

⁸¹ Закон о јавним предузећима, Службени гласник, бр. 119/2012., члан 2.

⁸² Исто, члан 50.

⁸³ Исто, члан 8.

приватном партнерству предвиде и дефинишу многобројни фактори сарадње. Два најзначајнија фактора који у највећем обиму одређују ефикасност партнерства су⁸⁴:

1. политички консензус и
2. ниво преузете одговорности, а тиме и уговорене прерасподела ризика између јавних и приватних субјеката.

Политички консензус је веома битан и односи се на чињеницу да ли постоји или не консензус у погледу односног пројекта, а само постојање политичког консензуса везано је за величину интереса корисника који се добија односним партнерством. Дефинисањем пројекта који је од општег интереса укључује се шири круг потенцијалних корисника у разне облике пројеката/реформи јавног сектора, чиме се остварује мањи обим преузимања обавеза и одговорности од стране јавних тела и на тај начин стварају се такви услове у којима се смањује могућност настанка политичких ризика.

Постизање жељених резултата државе у погледу сарадње државних и приватних предузећа добрим делом је везано за дефинисање врсте ризика, величине ризика, адекватне поделе ризика⁸⁵ што све заједно може имати за последицу његово елиминисање тј. смањење. Дефинисање врсте и обима ризика је неопходно како би пројекат јавно-приватног партнерства могао бити одржив. Јавни партнер жели да оствари зацртани обим јавног интереса и то без појаве корупција, злоупотребе монопола, појаве неефикасности и неефективности и сл. Приватни партнер жели да покрије све трошкове пословања као и да оствари одређен износ добити. Теоријски било би веома добро када би се потенцијални ризици тако поделили на оне учеснике који имају могућност и ресурсе (технолошке, економске, експертске, политичке) за њихово отклањање или смањење. У пракси се показало да прерасподела ризика зависи пре од преговарачке моћи партнера него од располагања ресурсима за њихово отклањање или смањење, што у крајњем исходу има за последицу неефикасност у расподели ризика и велику вероватноћу да пројекти/реформе јавног сектора неће успети. У 46. члану став 2. тачка 2 наведено је да се приликом склапања јавног уговора мора водити рачуна о „*расподели ризика између јавног и приватног партнера*“, као и у стабилизационој клаузули, у 52. члану, говори се да се и јавни и приватни партнери морају довести у такав положај који не може бити гори у односу на моменат закључења јавног уговора. Имајући у виду значај ризика за успешност пословања јавног и приватног партнера, који је пре свега везан за способност законодавца да до ситних детаља предвиди евентуалне ризике и њихово преузимање, може се рећи да је главни недостатак овог Закона везан за политику ризика. Међусобни однос јавног и приватног партнера мора бити уређен до најситнијих детаља, пошто је реч о активностима које су индиректно везане за интересе политичких партија. Успешно регулисање ризика пословања у периоду од последњих 10-30 година повезано је са

⁸⁴ О овоме више видети: Цветковић П., Средојевић С., (2013.), „Јавно-приватно партнерство“, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 65-86.

⁸⁵ Ризик се дефинише као „несигурност у односу на трошкове, губитак или штету“.

великом неизвесношћу. Због свега поменутог посебан акценат треба ставити на политику поделе ризика код јавно-приватног партнерства, где се може говорити о неколико основних врста ризика на које треба обратити посебну пажњу, и то:

1. ризик развоја пројекта,
2. ризик довршења пројекта,
3. ризик управљања пројектом,
4. ризик неодговарајућег учинка пројекта,
5. политички ризици,
6. ризик поремећаја уговорне равнотеже,
7. комерцијални ризици и сл.

Ризик развоја пројеката (eng. development risk), укључује активности као што су дефинисање општих интереса у односној друштвеној заједници као и њихово структурирање по важности, прибављање неопходних докумената за његову реализацију као и дефинисање финансијске конструкције за одређени пројект. Што се тиче приватног партнера, ова врста ризика је изражана у врстама сарадње као што су концесија, ВОТ концепт и заједнички подухват. У члану 19. Закона о јавно-приватним партнерству и концесијама наведено је да јавно тело има право да размотри и прихвати предлог пројекта који је дошао од стране приватних лица, под условом да се ти предлози не односе на пројекат за који је покренут поступак доделе јавног уговора или је објављен јавни позив. Трошкове израде пројекта може надокнадити јавно тело или приватни партнер. Приватни партнер прихвата ризик када ту одговорност самостално жели да прихвати. У највећем броју случајева ову врсту ризика прихвата јавно тело имајући у виду да се она брине и да на најбољи начин може утврдити који је то општи интерес бирача најважнији. У овом случају најефикаснија расподела ризика би била она када би се ова врста одговорности везала више за јавног него за приватног партнера.

Ризик комплетирања/завршетка/окончања пројекта (eng. completion risk), подразумева појаву бројних несигурности које могу изазвати штету и то по разним основама, на пример, из интерних разлога проблеми могу настати услед статичко-грађевинских проблеми објекта, проблеми са неквалитетним уграђеним материјалима или опремом, уградња радиоактивних и/или неодговарајућих техничко-технолошких материјала, преоблеми у вези дужине века функционисања и одржавања ресурса и сл. Због екстерних разлога, проблеми могу настати у суштини у вези постојања еколошких ризика пословања. Узроци настанка односног ризика могу бити у немогућности ангажовања одговарајуће квалификоване радне снаге и материјала (проблема са визама, дозволама и сл.), раст цена инпута, постојеће и нове регуле и сл. У највећем обиму ови се ризици могу пребацити на предузимаче који су одговорни за изградњу и опремање конкретног пројекта. Јавни или приватни партнер када преносе свој ризик на извођача радова морају прецизно дефинисати све до најситнијих детаља уз истовремену контролу изградње по свим фазама како би се уочени проблеми у ходу отклањали. У овом случају најефикаснија расподела ризика би била она када би се ова врста одговорности везала искључиво за приватног партнера.

Ризик раста трошкова управљања пројектом (eng. cost increase risk), је врста ризика која је веома извесна. Кретање инфлације током времена је неупитно, само је питање колики ће износ инфлације бити за време јавно-приватног партнерства. Што је већа инфлација и дужи временски период већи је и поменути ризик услед појаве следећих врста неизвесности:

1. раста фискалних оптерећења,
2. раста цена инпута,
3. пад прихода аутпута,
4. пад ефикасности у производњи аутпута.

Неизвесност тј. раст трошкова услед повећања фискалних трошкова је у домену политике јавног партнера и сматра се да би због тога јавни партнер требало да прихвати ову врсту ризика. На овај начин јавна тела се терају на фискалну дисциплину у односу на јавно-приватни пројекат. Раст цена улазних трошкова по правилу требало би да сноси онај ко управља пројектима (приватни или јавни партнер). Обезбеђење релативно константних трошкова зависи од тржишног окружења у коме се врши набавка производних инпута. У тржишном окружењу где постоји конкуренција минимизирање трошкова може се постићи по разним основама, на пример, склапањем дугорочних уговора са добављачима, континуирано праћење технолошкох промена, управљање перформансама посовања и сл. Проблем се јавља у оним условима где постоји монополско-олигополска струкура у области снабдевања производним инпутима. С тим у вези, уколико дође до енормног скока улазних цена инпута, за њих не може бити одговоран приватни партнер па ни прихватање тог ризика не би било фер. Пад прихода од јавно-приватног аутпута спада у комерцијалне ризике које треба да сноси онај који обавља комерцијалну активност. У случају да је то приватни партнер, за њега је прихватљив овај тржишни ризик који је предвидив, разуман и управљив у моменту закључења финансијске конструкције. Ова врста ризика може се смањити на основу закључења „*уговора о искључивој куповини*“. При томе треба имати у виду положај јавног партнера и величину могућег политичког ризика и то пре свега када се ради о социјално неопходном производу. Уколико ризици нису добро расподељени између партнера, то може негативно утицати на целокупно пословање партнерског предузећа.

У свакој фази пројекта од пројектовања, изградње, коришћења па до управљања могу наступити околности које могу утицати на појаву *ризика неодговарајућих учинка јавно-приватног пројекта (eng. performance risik)*. Битно је да се ризик распореди на субјекте који имају ресурсе за њихово отклањање и који су одговорни за њихово настајање. На овај начин било би пожељно да се на пројектанта преваљују пре свега технолошки ризици, а који су везани за недовољан обим, квалитет и технолошку конкурентност (услед разлика између нове и постојеће технологије). Квалитет и конкурентност учинака у начелу су везани за избор технологије. На једној страни постоји доказана технологија која даје извесност у производњи аутпута. Међутим, услед развоја технике и технологије то може бити и мана имајући у виду да нове

технологије могу обезбедити квалитетнији аутпут и то по нижој цени, што је значајно у условима када постоји конкуренција за постојеће аутпуте. Јавни партнер трпи најшири обим ризика у погледу неодговарајућих учинака јер појава било које врсте поменутих ризика утиче на повећавање политичког ризика. Наиме, сви ризици који имају за резултат неодговарајуће учинке веома су важни за јавна тела, нарочито уколико је реч о социјално неопходном производу, зато што долази до синергије више врста ризика где заједно са политичким ризиком негативно утиче на могући ниво друштвеног благостања у друштву. Због тога јавни партнери морају обратити велику пажњу на ову врсту ризика, за разлику од приватних партнера, јер ова врста ризика сублимира све могуће негативне последице по ниво благостања у друштву.

Под политичким ризицима подразумевамо „измену правне ситуације код јавно-приватног пројекта али без сагласности тј. противно вољи приватног партнера тако да она води лишавању права приватног партнера и уз умањење вредности пројекта јавно-приватног партнерства“. Могу постојати четири врсте политичких ризика и то⁸⁶: ризик експропијације (одузимања), ризик преноса вредности, ризик рата и грађанских немира и ризик кршења уговора. Политички ризици се могу сублимирати у врсту ризика која се односи на сукоб кракорочних политичких циљева/интереса (зарад избора, период од 1-4 године) у односу на дугорочне опште интересе⁸⁷. Смањење политичких ризика за приватног партнера могуће је уколико се ризици добијања различитих дозвола и одобрења пребаце на јавног партнера. Такође, добијање гаранција приватног партнера у смислу да ће му се надокнадити штета у случају испољавања неког од политичких ризика је врло важна јер се приватном партнеру омогућава добијања пуне накнаде према тржишној вредности за експрописану ствар, могућност међународне арбитраже и сл.

2.2. Основна обележја пословања појединих јавних предузећа у Републици Србији

Важност јавних предузећа за једно друштво огледа се у креирању значајног нивоа друштвеног благостања јер утичу на раст и развој целокупне привреде односне државе. Аутпути јавног сектора су битни и неопходни за свакодневни живот најширег броја становништва једне државе тако да њихово препуштање искључиво тржишту тј. конкуренцији могло би да доведе у опасност пад животног стандарда великог броја становништва. Опасност по друштвено благостање једног друштва огледа се пре свега у негативним последицама деловања тржишта тј. у тржишним несавршеностима. Суштински значај аутпута јавних предузећа може се сагледавати кроз економске, социјалне и психолошке интересе привреде и становништва, тако да се управо због

⁸⁶ Цветковић П., Средојевић С., (2013.), „Јавно-приватно партнерство“, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 80.

⁸⁷ Када јавно тело тј. концедент закључи јавни уговор под неповољним условима са концесионаром, најчешће пред изборе и представи га као интерес од општег значаја, у будућности се ствара таква перцепција јавности за учињен политички пропуст који има за последицу снажан притисак јавности за раскид таквог јавно-приватног партнерства, али са великом штетом по државу.

поменутих разлога и оснивају јавна предузећа које обављају делатности од општег интереса.

*Закон о јавним предузећима*⁸⁸ дефинише делатности од општег интереса које обухватају: пренос и дистрибуцију електричне енергије; производњу и прераду угља, истраживања, производњу, прераду, транспорт и дистрибуцију нафте, природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (вода, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја) и сл. Детаљније дефинисање вршење делатности од општег интереса регулисани су доношењем појединачних закона за односну делатност, којима се прецизно дефинишу права и обавезе јавних предузећа у њиховом пословању. На пример, *Закон о железници*⁸⁹ утврдио је у 1. и 2. члану детаљне обавезе „Железнице Србије“ а.д., да управља јавном железничком инфраструктуром; обавља превоз робе и путника у железничком саобраћају; одржавање возова и осталих возних средстава; одржавање пруга технички; надзор над пружним објектима, постојењима и инсталацијама као и њиховом изградњом. Приликом обављања своје делатности национална железничка компанија имала је значајно одступање у билансима за 2012. у односу на 2011. годину и то кокретно код показатеља ЕБИТДА⁹⁰. Ово одступање је последица одлуке Владе Србије да неким јавним предузећима међу њима и „Железнице Србије“ а.д., отпише неке старе дугове према страним кредиторима који су се у билансима налазили још од осамдестих година прошлог века. Реч је о зајму од Међународне банке за обнову (Export-Import Bank of China) што је имало за последицу да односно предузеће оствари нето добит у консолидованом билансу у износу од 12.741317.000 динара.

Табела број 2.2.1. „Железнице Србије“, а.д.⁹¹

у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	20. 208	282.264.431	210.964.887	-753.954	35.982.966	n/a	3.727.180
2011	20. 413	285.618.382	200.009.941	1.187.611	56.060.606	47,20	2.859.613

Јавно предузеће „Пошта Србије“ је основано за пријем пренос и уручење поштанских пошиљака, новчаних и комуникационих сервиса. Ближа права и обавезе Јавног предузећа „Поште Србије“ су одређена *Законом о поштанским услугама*⁹² где су уређене обавезе у погледу услуга, корисника, односа са регулатором⁹³ и то у погледу стандарда квалитета, одобрења, лиценце и дозволе за обављење поштанске делатности,

⁸⁸ Службени гласник, бр. 119/2012.

⁸⁹ Службени гласник РС, бр. 45/2013.

⁹⁰ ЕБИТДА, представља добит предузећа не узимајући у обзир расходе камата, порезе и амортизацију предузећа.

⁹¹ ТОП 500, година I, бр.1., НИН, Београд, 2013.; [http:// www.zeleznicesrbije.com](http://www.zeleznicesrbije.com); <http://www.apr.gov.rs>

⁹² Службени гласник бр. 18/2005.

⁹³ Агенцијом за поштанске услуге.

уређења монополске позиције националног поштанског оператера и сл. Одступање у билансним позицијама у 2012. у односу на 2011. годину могу се видети код показатеља ЕБИТДА, који је последица веће нето добити у 2011. години (9.868.939.00 динара) у односу на нето добит у 2012. години у износу од 8.977.538.000 динара и везана је искључиво за пословне резултате предузећа. Нето дуг⁹⁴ је последица куповине акција Телекома и Мобтела тј. спровођења државне политике преко поште, тако да дугорочни дуг поште нема апсолутно никаквих додирних тачака са основном делатношћу поште.

Табела број 2.2.2.: Јавно предузеће „Пошта Србије“⁹⁵ у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	15.079	37.827.820	25.244.551	2.418.518	4.338.324	1,79	6.352.002
2011	15.060	38.536.693	25.944.216	2.909.663	5.688.904	1,96	1.423.115

Република Србија сматра да је производња и снабдевање електричном енергијом делатност од општег интереса и из тих разлога држава је основала Јавно предузеће „Електропривреда Србије“. Доношењем низа закона држава је регулисала права и обавезе односног јавног предузећа (Законом о јавној својини, Законом о јавним предузећима, Закон о јавно-приватним партнерствима и концесијама), а доношењем *Закон о енергетици*⁹⁶ као законског акта који се односи само за односну врсту делатности, прецизно је утврдила права и обавезе односног јавног предузећа. Конкретно, овим законом се уређују циљеви енергетске политике у смислу поузданости, сигурности и квалитета испоруке енергије и енергената; организовање тржишта електричне енергије, природног гаса, топлотне енергије, нафте, деривата нафте, биогорива као и топлотне енергије; права и обавеза купаца енергије и енергената; оснивање, права и обавезе Агенције за енергетику Републике Србије и сл. Овим законом Јавном предузећу «Електропривреда» Србије прецизно је дефинисана делатност која обухвата следеће активности: производња електричне енергије; непрекидно и квалитетно снабдевања крајњих потрошача електричне енергије; унапређење квалитета услуга и сталног подизања поверења потрошача, брига о негативним екстерналијама у погледу бриге о животној средини и увећању добробити заједнице. У складу с тим Јавно предузеће „Електропривреда“ Србије је основало „ЕПС Снабдевање“ и 1. јула 2013. године добило од Агенције за енергетику лиценцу за јавно снабдевање свих тарифних купаца који купују електричну енергију по регулисаним ценама, као и могућност продаје електричне енергије крајњим купцима од 1. јануара 2014. године. Значајне разлике у Активи и капиталу последица су књижења ревалоризационих резерви у 2012. години у износу од 556.261.621.000 док је у 2011. године износ ревалоризационих резерви износио 781.672.949.000 динара.⁹⁷ Промене

⁹⁴ Нето дуг представља разлику између укупних дугова и готовине и готовиских елемената.

⁹⁵ ТОП 500, година I, бр.1., НИН, Београд, 2013.; <http://www.posta.rs>; <http://www.apr.gov.rs>.

⁹⁶ Службени гласник РС, бр. 50/2011, 54/2011, 93/2012 и 124/2012.

⁹⁷ Ревалоризационе резерве су део капитала који настају поновном проценом имовине изнад или испод трошкова набавке, ту процену раде овлашћени проценитељи и она може утицати на повећање/смањење капитала предузећа.

код показатеља ЕБИТДА су последица остварене нето добити у 2011. године у износу од 26.368.149.000 динара у односу на остварени нето губитак у 2012. години у износу од 12.338.811.000 динара. Губитак је настао услед знатно већих „осталих расхода“ у односу на „остале приходе“, а реч је о расходу по основу отписа потраживања и обезвређивања имовине која је настала пре свега због ревитализације хидроелектране „Ђердап“ и термоелектране „Никола Тесла“.

Табела број 2.2.3.: Јавно предузеће „Електропривреда Србије“⁹⁸ у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	31.887	1.074.223.552	780.953.152	38.929.505	77.775.560	2,00	42.595.071
2011	32.178	1.253.573.502	1.014602.503	54.192.834	57.751.894	1,07	32.489.501

Јавно предузеће „Електроурежа Србије“, основано је као последица реорганизације Јавног предузећа „Електропривреде Србије“ због потребе за хармонизацијом националних регула у односу на регулативе у области енергетике које владају у Европској унији. Усклађивањем регулатива настала је последица да се послови производње, снабдевања и дистрибуције електричне енергије раздвајају, а све са циљем да се повећа ефикасност у енергетском сектору и то помоћу конкуренције кад год је она могућа тј. у области производње и дистрибуције електричне енергије. Из тих разлога формирано је Јавно предузеће „Електроурежа Србије“ чији је задатак пренос/дистрибуирање електричне енергије до крајњих оператора електричне енергије и на тај начин стварање услова за успешан развоја тржишта електричне енергије у Републици Србији као и његово интегрисање у регионално и европско тржиште. На основу поменутог Влада је основала поменуто јавно предузеће како би се преносни систем развијао као оптимални и одржив, а све у циљу заштите општег интереса.

Табела број 2.2.4.: Јавно предузеће „Електроурежа Србије“⁹⁹ у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	1.643	68.652.536	46.862.131	4.888.019	14.643.641	3,00	5.238.134
2011	1.598	68.057.394	47.363.759	5.007.201	11.305.156	2,26	4.713.349

„Телеком Србија“ а.д. је основана у јуну 1997. године као прва фаза реструктурирања ЈП „Поште Србије“. Од тада, већ 15 година је лидер у земљи и региону у области фиксне и мобилне телефоније, интернета и мултимедије. Ова компанија, која је у 100% власништву државе, настоји да задовољи преференције потрошача у погледу комуникације и информатичких услуга. Пошто су телекомуникације високо акумулативна делатност, држава је одлучила да изврши ширење своје делатности и на околне земље (БиХ и Црну Гору). Данас су у саставу

⁹⁸ ТОП 500, година I, бр.1., НИН, Београд, 2013.; <http://www.eps.rs>; <http://www.apr.gov.rs>.

⁹⁹ ТОП 500, година I, бр.1., НИН, Београд, 2013.; <http://www.ems.rs>; <http://www.apr.gov.rs>.

„Телекома Србија Групе“ налазе и Телекомова зависна предузећа као што су: Телеком Српске а.д.; „m:tel“ d.o.o; Телус а.д.; FiberNet d.o.o.; TS:NET BV и HD WIN¹⁰⁰. Значајне промене на билансним позицијама у погледу капитала односне компаније су последица откупа сопствених акција у 2012. години и значајног смањења нераспоређене добити у 2012. у односу на 2011. годину. Нето дуг је настао као последица повећања дуга по основу задуживања и то по основу дугорочних кредита (са 22.264.552.00 у 2011. години на 50.880.047.000 динара у 2012. години).

Табела број 2.2.5.: „Телеком Србија“, а. д.¹⁰¹.

у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	13.550	255.525.154	136.553.429	51.618.456	68.006.198	1,32	28.493.868
2011	13.598	258.617.922	161.222.605	50.060.806	37.420.349	0,75	16.961.892

Јавно предузеће „Србијагас“ основано је 1. октобра 2005. године као последица реструктурирања енергетског сектора. У прошлости сам гасни сектор у Србији био је под окриљем нафтне националне индустрије (НИС-а) и развијао се као делатност од општег интереса више од педесет година. Интерес Владе, приликом оснивања Јавног предузећа „Србијагас“, је био обезбеђење истраживања гасних налазишта; развој транспортног, дистрибутивног и складишног система; повезивање са транспортним системима у окружењу; константно поштовање принципа заштите животне средине и интереса потрошача. Оснивање односног јавног предузећа заснивало се на регулама Европске уније у области енергетског сектора. Циљ коме се тежило приликом оснивања Јавног предузећа „Србијагас“ је стварање конкурентне и тржишно ефикасне компанија која ће обезбедити самоодрживи развој уз заштиту општедруштвеног интереса. Са једном од највећих гасних компанија на свету „Гаспромом“ из Москве, Јавно предузеће „Србијагас“ основало је предузеће за изградњу гасовода за транзит природног гаса преко територије Републике Србије, затим предузеће за подземно складиштење гаса у Банатском Двору, као и осигуравајућу кућу „СОГАС“, а.д.о. и то у односу 49% власништва у корист Јавног предузећа „Србијагас“ и 51% власништва у корист „Гаспрома“. Значајно смањење капитала у 2012. у односу на 2011. годину последица је нето губитка у износу од 37.364.724.000 динара у 2012 у односу на губитак у 2011. години у износу од 5.086.227.000 милиона динара. Допринос тако великом губитку је последица губитака из редовног пословања, финансијског губитка и губитка по основу осталих прихода и расхода. Највеће учешће у структури губитка у 2012. године, је губитак по основу „осталих расхода у односу на остале приходе“ и то у износу од 22.205.707.000 динара у 2012. у односу на 7.185.425.000 динара колико је поменута позиција у билансима књижена у 2011. години. Разлог за овако велике остале расходе налази се у позицији „исправке вредности потраживања, зализа и пласмана“ у

¹⁰⁰ Четири ТВ канала Арене Спорт.

¹⁰¹ ТОП 500, година I, бр.1., НИИ, Београд, 2013.; <http://www.telekom.rs>; <http://www.apr.gov.rs>.

износу од 9.900.000.000 динара као и у позицији „обезвређења дугорочних финансијских пласмана“ у износу од 11.007.000.000 динара.

Tabela broj 2.2.6.: Јавно предузеће „Србијагас“¹⁰² у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	3.191	135.541.442	2.956.388	-12.510.241	84.822.324	n/a	11.264.854
2011	4.446	134.641.934	29.545.387	-6.134.519	76.993.539	n/a	8.233.938

Јавно предузеће „Путеви Србије“, настали су трансформацијом Републичке дирекције за путеве 22.02.2006. године, када је Јавно предузеће преузело сва права, обавезе и запослене поменуте дирекције. На овај начин Јавно предузеће „Путеви Србије“ обавља делатност од општег интереса у смислу коришћења, изградње, одржавања, реконструкција и заштите државне путне мреже 1. и 2. Републике Србије као и управљање саобраћајем у смислу обезбеђења непрекидног и безбедног саобраћаја на путној мрежи Републике Србије. На основу повећања ревалоризационих резерви у 2012. у односу на 2011. годину долази до повећања билансних позиција „Капитала“ у пасиви и повећавања „сталне имовине“ у активи биланса стања. Пословни резултат у 2012. у односу на 2011. годину је знатно лошији пре свега због финансијског губитка¹⁰³ у износу од 8.018.430.000 динара у 2012. години у односу на финансијски губитак у 2011. години који је износио 2.302.888.000 динара.

Tabela broj 2.2.7.: Јавно предузеће „Путеви Србије“¹⁰⁴ у 000 РСД

	Број запослених	Актива	Капитал	ЕБИТДА	Нето дуг	Нето дуг/ ЕБИТДА	Процена инвестиција
2012	1.318	462.502.726	347.387.297	10.096.291	67.269.583	6,66	16.329.141
2011	1.295	430.485.470	330.808.711	17.638.302	62.451.035	3,54	61.844.867

Приказани основни елементи и ефекти пословања стратешки значајних јавних предузећа у Републици Србији указују на чињеницу да ова предузећа последњих година послују са губитком, узрокованим између осталог вишком запослених, отписаном и застарелом опремом, ценама које не обезбјеђују профит. Један од највећих проблема са којима се сусрећу јавна предузећа у Србији јесте застарелост инфраструктуре и опреме којом послују. Зато би један од приоритета стратегија њиховог пословања требало да буде модернизација и повећање капацитета инфраструктуре и са тим циљем треба донети низ посебних секторских развојних стратегија. Посебан проблем представља некомпетентан менаџмент појединих јавних предузећа. Анализа стања у овим предузећима указује да су њима неопходне радикалне промене, како организационе, технолошке, финансијске, својинске, тако и промене у понашању менаџмента и запослених. Циљ актуелних реформи у привреди Републике

¹⁰² ТОП 500, година I, бр.1., НИИ, Београд, 2013.; <http://www.srbijagas.co.rs>; <http://www.apr.gov.rs>.

¹⁰³ Износи камата и негативних курсних разлика.

¹⁰⁴ ТОП 500, година I, бр.1., НИИ, Београд, 2013.; <http://www.putevi-srbije.rs>; <http://www.apr.gov.rs>.

Србије јесте повећање њене микро и макро конкурентности. Конкурентност српске привреде је на ниском нивоу, па је утисак да макроекономске реформе нису довољно успешно пренете на ниво предузећа. А са друге стране, национална привреда не може бити успешна и конкурентна на светском тржишту ако њена предузећа нису довољно ефикасна.

2.3. Потреба за реформом у управљању јавним предузећима у Републици Србији

У појединим околностима активности јавног сектора могу имати негативне ефекте и резултате и водити смањењу нивоа друштвеног благостања. У таквим околностима јавни сектор није вољан да спроведе реформе уколико на њих није приморан. Разлог лежи у заштити сопствених бирократских интереса. У таквим условима највећи број менаџера/политичара у јавном сектору истичу посебност својих компанија и њихову важност за друштвену заједницу, тврдећи да односне државне компаније имају јединствену мисију у друштву. Врло често поједина јавна предузећа имају такав пословни допринос да се слободно може рећи за њих да постоје само због себе. У зависности од тога колико јавни сектор доприноси нивоу друштвеног благостања може се видети колико је друштвено одговорно према својим стејкхолдерима, па су могуће две варијанте:

- јавна предузећа искрено исказују своју визију и мисију и том приликом се руководе општедруштвеном корисношћу (немају скривених намера) и
- јавна предузећа неискрено исказују своју визију и мисију и том приликом се приказују онако како би желели да их најзначајнији стејкхолдери виде (постоје скривене намере, намерно се обмањују примаоци информација и сл.).

Дакле, у зависности од тога како јавна предузећа комуницирају са својим стејкхолдерима, могу формирати јавно мњење и на тај начин утицати на потребу за реформом. Управљање перформансама јавних предузеће је врло значајно како би се активности у јавним предузећима усмериле ка рационалном алоцирању ограничених ресурса друштва. На основу резултата пословања јавних предузећа може се видети потреба за реформом. Да би се утврдио потребан обим и правац реформи јавног сектора потребно је одговорити на следећа питања:

- 1.) Какви су суштински резултати пословања јавних предузећа?
- 2.) Да ли су поједина јавна предузећа од стратешког значаја за државу или не?
- 3.) Да ли постоји конкуренција за аутпуте које производе јавна предузећа или не?
- 4.) Да ли постоје алтернативни сценарији за успешну реформу јавних предузећа?

Обухватајући 500 највећих предузећа по приходу у Републици Србији за 2011. и 2012. годину, могу видети обележја предузећа која су у већинском власништву државе¹⁰⁵:

1. Иако чине 10% од укупног броја предузећа, предузећа у државном власништву инвестирају око 30% укупних привредних улагања у Републици Србији. На основу поменутог, државна предузећа представљају велики инвестиционални потенцијал, али имају велику неефикасност која се огледа у великим губицима (Железнице, ЕПС-а, Путева Србије, Србије гаса и других државних предузећа). Обим и профитна стопа су испод потенцијално могућег нивоа у предузећима као што су Електромрежа, Пошта, Телеком и друга. Државна предузећа запошљавају преко 40% радника у односу на укупан број запослених у посматраних 500 предузећа. Ефикасност у погледу продуктивности радника у државним предузећима је три пута мања у односу на приватна, у новцу је тај однос 43.000 евра у државном сектору наспрам 135.000 евра у приватном сектору предузећа.
2. Државна предузећа остварују 20% укупних прихода у односу на посматрани број предузећа. Укупни приходи у 2012. у односу на 2011. годину повећани су за 2,6% (укупно 807 милијарди динара или 7,1 милијарди евра), а расходи су повећани за 4,2%, па је ЕБИТДА смањена за 11%;
3. Државна предузећа имају 30% укупног дуга привреде (у односу на листу 500 највећих предузећа по приходу). Државна предузећа су у 2012. години остварила губитак од 79 милијарди динара или 700 милиона евра. Највеће учешће у оствареном губитку државних предузећа у 2012. години има Јавно предузеће „Србија гас“ са 330 милиона евра, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ са 104 милиона евра, „Железнице Србије“ а.д., са 147 милиона евра и Јавно предузеће „Путеви Србије“ са 70 милиона евра.
4. Укупан нето дуг јавних предузећа порастао је за 17%, на око 500 милијарди динара (4,4 милијарде евра). Највећи допринос расту дуга допринело је задужење Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ са 12.601.866.000 динар, Јавно предузеће „Србија гас“ са 21.807.983.000 динара, и Телекома а. д. за 28.615.495.000 динара.

На основу претходних чињеница постоји недвосмислен закључак да јавни сектор у Републици Србије има озбиљне проблеме у ефикасности пословања и потребно је спровести неопходне реформе како се не би јавна предузећа урушила сама од себе, а тиме довела у питање функционисање целокупне привреде и животни стандард становништва.

Уколико је реч о стратешком значају јавних предузећа за државу обично се ради о природним монополимима, па тада није препоручљиво да се током реформи изврши

¹⁰⁵ ТОП 500, година I, бр.1., НИН, Београд, 2013,стр.19.

већинска приватизација таквих компанија. Одлука да ли одређено јавно предузеће има стратешки значај или не опредељује се на основу значаја самог аутпута односно јавног предузећа за привреду и становништво. У многим земљама па и у Републици Србији сектор енергетике сматра се стратешким ресурсом због важности енергије као инпута. Она је неопходна како за производњу свих индустријских производа тако и због утицаја на ниво животног стандарда становништва. Поред поменутих чињеница, могућност самосталног одређивања цене енергије је додатни разлог зашто држава треба да одлучи да су јавна предузећа из енергетског сектора стратешки важна за једну државу, јер на овај начин држава може спроводити развојну, стабилизациону и социјалну политику у једном друштву. У енергетском сектору нафте и гаса у Републици Србији, реформа енергетског сектора је у суштинском смислу завршена и то продајом нафтне индустрије Србије и целокупне њене имовине заједно са нафтним и гасним природним богатствима Републике Србије руској државној компанији „Гаспром“. На овај начин, држава Србија препуштањем већинског власништва над свим значајним гасним и нафтним инсталацијама добила је светске цене нафте и гаса, агресивну експлоатацију односних енергетских ресурса и немогућност да самостално спроводи социјалну, економску, развојну или било коју другу политику преког поменутих привредних грана. Овакав вид реформи некадашњих јавних предузећа у нафтној и гасној сфери спроводио се уз објашњење да ће се држава финансијски растеретити, да ће потрошачи добити квалитетније и јефтиније аутпуте, увешће се конкуренција у односним областима и тиме укинути монополи.

О штетности оваквог вида реформи, у виду већинске приватизације, говоре примери реформи енергетског сектора у другим земљама. Тако се на примеру Аргентине¹⁰⁶ може видети укупан ефекат искључиве приватизације јавних предузећа. Наиме, Аргентина је основала своју нафтну компанију 1922. године да би је приватизовала 1990. године. Држава је после низа година увидела да енергија прожима све поре једног друштва и да је висина цене енергије од стратешког значаја за раст и развој једне земље. Такође, приватизација Британске железнице¹⁰⁷ за резултат је имала само високе профите њихових власника док је тачност возова, чистоћа, квалитет услуге, број погинулих на железницама далеко гори од времена када се налазила у рукама државе. Нешто слично може се видети и код приватизације енергетског сектора у Британији, која је довела до смањења конкуренције јер је дошло до тржишне концентрације - двадесет енергетских компанија се консолидовало у шест. Агенције за регулацију су биле немоћне на непрестано подизање цена услед моћних тржишним олигопола. Добар пример је и водоводни систем у Британији, који је у време Маргарет Тачер приватизован, што је довело до тога да приватни власници, врло често жудећи за профитом, недовољно улажу у водоводну инфраструктуру, контрола квалитета воде је непоуздана и сл.

¹⁰⁶ Krugman P.,(2010.), „Повратак економије депресије, Heliks, Београд,стр. 42.

¹⁰⁷ Sol Dž. R., (2011.), „Пропаст глобализма и преобликовање света“, Архипелаг, Београд,стр. 236.

Закључак би био да искључива и пре свега приватизација утиче на ограничење конкуренције и/или веома је тешко контролисати моћне мултинационалне компаније од стране недовољно снажних националних држава. Такође, уколико је реч о природним монополима или јавним предузећима који имају стратешки значај за државу, реформе треба да иду у правцу максимирања крајњих исхода (аутпута) уз минимизирање трошкове, тј. максимирања ефикасности њиховог пословања и никако не дозволити да контролни пакет акција имају приватна предузећа или, још горе, мултинационалне корпорације које расположу огромном снагом. Уколико се после исцрпљивања свих могућих реформских активности не могу пронаћи начини за ефикасно пословање јавних предузећа, треба размишљати о одређеним облицима приватизације (мањинска, већинска, јавно-приватно партнерство и сл.)

У условима када постоји конкуренција аутпута јавног предузећа тада се њихове цене независно формирају на тржишту, крајњи ефекат конкуренције су нижи трошкови, већи обим производње, ниже цене и повећање укупног благостања друштва. У условима природних монопола, када не постоји тржиште, постоји проблем злоупотребе монополске моћи уколико такво јавно предузеће буде приватизовано. Такође, злоупотреба монополске моћи може настати и у условима када државни менаџер управља јавним предузећем. Међутим, поред могућих злоупотреба монополске моћи које су идентичне и за приватно и за јавно предузеће може се појавити још једна злоупотреба која произилази код јавног-монополског окружења, а то је неефикасност пословања и пребацивање те неефикасности кроз цене на крајњег потрошача или на буџет путем субвенција. У оваквим околностима корпоратизација пословања природних монопола уз ефикасно управљање перформансама јавног предузећа је једини начин да се дође до ефикасног нивоа друштвеног благостања. Уколико је реч о јавним предузећима чија делатност може бити предмет конкуренције, треба спровести суштинске реформе њиховог пословања које подразумевају пре свега корпоратизацију, уз поступну хармонизацију и либерализацију, па уколико наведене мере не дају очекиване резултате онда, уз претходно добијање одговора у погледу стратешке важности јавног предузећа за државу и предузети разне облике приватизације јавних предузећа.

На основу поменутих пословних резултата јавних предузећа следи закључак да су реформе преко потребне. У зависности од значаја јавних предузећа за читаво друштво, реформе јавних предузећа могу ићи у правцу корпоратизације и/или приватизације јавних предузећа. Да би процес реформе био успешан мора се утврдити одговарајући сценарио по коме ће се оне спроводити. Делови сценарија могу бити приказани у следећим активностима, каошту су:¹⁰⁸

1. упознавање са проблемима,
2. договор Влада/јавни сектор,
3. јавна дискусија,

¹⁰⁸ Вукотић М., (1995.), „Савремена пошта“, број 1, ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“, Београд, стр.18.

4. grace период,
5. законска институционализација реформи,
6. дугорочна политика Владе према јавном сектору,
7. корпоратизација,
8. хармонизација,
9. либерализација и
10. приватизација.

Шематски, сценарио реформи јавног сектора изгледа овако:



Упознавање са проблемима пословања јавног предузећа односи се на успешну комуникацију између јавних предузећа и свих заинтересованих као што су: Влада, синдикат, корисници, привреда, пословна и струковна удружења, међународне институције и сл. Успешна комуникација јавних предузећа и његових стејхолдера може се одвијати по разним основама. Тако она може бити усмерена поред поменутих пословних резултата јавног предузећа и на презентовање значаја реформи јавног сектора по ниво благостања у друштву, значају брзине и врсте реформи у јавном

предузећу, на презентовање успешних и неуспешних реформских искустава јавног сектора у другим земљама, на анализу управљања перформансама јавног предузећа, компатибилност са осталим Владином политикама, истицање специфичности и стратешке важности јавног предузећа за Републику Србију, истицање могућих негативних појава у одвијању процеса реформи и сл.

Договор Влада/јавни сектор је следећа фаза у спровођењу реформи јавних предузећа. Сам договор треба да се темељи на међусобном уважавању једне и друге стране који треба да резултира компромисом који ће бити опште прихваћен, и од Владе и од јавних предузећа. То је од изузетне важности имајући у виду период транзиције и честе промене Влада и њихових политика, а такође и велике снаге синдиката у јавним предузећима.

Јавна дискусија је следећа фаза у процесу дерегулације. Кључни циљ који Влада има у јавној дискусији је да убеди интересне групе у неопходност реформи и да их придобије за њено спровођење. Овде треба обратити пажњу на чињеницу да постоји политика лобирања за сваки сегмент тржишта и то од стране свих и да та борба може бити итекако сурова. Та суровост односи се на приступ средствима јавног информисања, тј. на формирање јавног мњења у одређеној друштвеној заједници. Уколико јавни сектор угрожава садашње и/или будуће интересе приватних компанија (могућност да се за малу цену добије огроман капитал, могућност оствривања монополских профита и сл.), беспошtedност може ићи у правцу стварања негативног јавног мњења према јавном сектору и то у смислу њихове нерационалности и негативног доприноса укупном друштвеном благостању. Формирање негативног јавног мњења може се вршити на разне начине, као на пример у презентовању ниског квалитета и квантитета аутпута јавног сектора, стварањем социјалних тензија између радника у јавном предузећу, читавом јавном сектору као и стварањем негативног јавног мњења између радника у јавном сектору и осталих у односном друштву. У тој борби могу се користити и информације које су истргнуте из контекста или полуистине, а све са циљем да се јавна предузећа представе у што негативнијем светлу. Суштина приватних фирми је максимирање себичности (профита), никако не алтруизма и то треба увек имати у виду. С друге стране, јавна предузећа треба да се потруде да све нерационалности и нелогичности у јавном сектору отклоне, а такође да објасне све специфичности свог положаја, пре свега због обављања функције јавности (ценовне, географске, временске и друге специфичности свог пословања) како не би били предмет негативне кампање.

После предузетих фаза у реформи као и наредних који тек предстоје оставља се одређени период за предах (*граце* период), у коме држава,¹⁰⁹ уколико жели да успешно окончану реформу мора свесрдно помоћи и то у погледу разних субвенција у смислу подизања техничко-технолошког нивоа јавног сектора, социјалних програма за вишкове запослених, као и отклањања диспаритета цена аутпута јавних предузећа, након тога може се ићи даље у реформе јавних предузећа. Законодавац треба да

¹⁰⁹ Уколико је у могућности, али је ситуација врло често обрнута.

институционализује оно што је Влада у дугорочној политици према јавном сектору и предвидела. Заправо, овде је реч о заштити јавног интереса који се може остварити путем приватизације или кроз задржавање власничке структуре појединих јавних предузећа, али се мора јасно и прецизно утврдити регулатива/закон која ће поменути јавни интерес недвосмислено заштити, без обзира како ће се јавни интерес остваривати у приватној и/или у државној режији. Ово је кључна фаза од чијег успешног одвијања зависи у највећем делу успешност спроведених реформи. Због тога је потребно узети у обзир све чињенице тј. проблеме који се могу јавити у реформи, искуства других земаља, искрене намере синдиката, корисника, владе и сл. које су битне за заштиту јавног интереса.

Усвајање јасне и конзистентне политике Владе према јавном сектору је наредна фаза процеса реформи која произилази на неки начин из претходних фаза. Она говори о положају јавних предузећа у будућности, заправо како јавни сектор треба да изгледа после извршене реформе. Ова фаза је веома битна имајући у виду да се у процесу транзиције Владе често мењају, па је потребно да постоји конзистентност свих влада како претходних тако и наредних према реформи у јавним предузећима.

Може се рећи за све претходне фазе у реформама јавног предузећа да су биле формалне природе, а да се у задњој фази одвијају суштинске промене у пословању јавних предузећа. Задња фаза реформи се састоји од неколико подфаза које се могу означити као корпоратизација, хармонизација, либерализација и приватизација рада јавног сектора. Она је суштинска по томе што се у њој почиње вршити примена економских законитости, промена власничке структуре капитала, нова организациона структура, комерцијализација пословања као и процес власничке трансформације тј. приватизација, а све са циљем подизања ефикасности пословања јавног сектора. Такође, долази и до дерегулације пословног окружења кроз приватизацију, хармонизацију и либерализацију институционалног оквира пословања.

2.4. Елементи реструктурирања и приватизације јавних предузећа у Републици Србији

Укупан процес реформи јавног сектора састоји се од две врсте промена и то реструктурирања и дерегулације.¹¹⁰ Процес корпоратизације и приватизације јавних предузећа су активности које се често означавају појмом – реструктурирање или реформом схваћеном у ужем смислу. Реформом у ширем смислу сматра се дерегулација институционалног оквира рада јавног сектора. Овако схваћен процес дерегулације обухвата активности у погледу либерализације и хармонизације, тј. укидање и/или промена старих регула и увођење нових регула у пословање јавног

¹¹⁰ Прилагођено према: Јокић З., (2007.), „Магистарска теза-Реформа Поште Србије у условима дерегулације поштанског саобраћаја“, Економски факултет, Београд, стр. 62-72.

сектора. Свеукупна реформа рада јавног сектора суштински се односи на четири врсте промена у раду јавних предузећа, и то:

- корпоратизацију са комерцијализацијом пословања јавног сектора,
- хармонизацију националних регулатива са европским,
- либерализацију тржишта јавног сектора и
- приватизацију и друге власничке трансформације у јавном сектору.

Врло често корпоратизација и комерцијализација се поистовећују. Ово стога што имају заједнички циљ али се суштински разликују. Сама корпоратизација односи се на активности у погледу повећања слободе тј. аутономије самог јавног предузећа у односу на свог оснивача тј. државу, као и одговорност за предузете пословне одлуке. Ова слобода се односи пре свега на могућност учествовања јавног предузећа на тржишту капитала, као и укидању бројних индивидуалних и организационих ограничења у пословању јавних предузећа. Да би држава могла контролисати шта се дешава са сопственим капиталом у таквим акционарским друштвима мора постојати контрола пословања која се на најбољи начин може спровести увођењем управљања перформансама јавних предузећа. На овај начин јавно предузеће се приморава да примењује економске законитости у свом пословању тако да се остварује интерна ефикасност пословања, а подизањем нивоа друштвене одговорности јавно предузеће се приморава на екстерну ефикасност пословања. Друштвена одговорност јавних предузећа може се огледати кроз разне активности, као што су:

- одвијање равноправне тржишне утакмице са приватним сектором, уколико је то могуће;
- јасно постављање циљева државних предузећа без контрадикторности и уз заштиту јавних интереса;
- поштовање свих процедура датих од стране државе, а све у циљу ефикасне комуникације;
- постављање менаџера са јасно дефинисаним правима и обавезама;
- ефикасан систем пословања на основу кога се врло брзо може спровести социјална или економска политика државе и утврдити одговорности за њене резултате;
- поштовање права мањинских чланова у структури власништва државних предузећа: примена кодекса корпоративног управљања;
- отвореност и транспарентност извештаја државних предузећа (доступност јавним телима, медијима и најширој јавности);
- супростављање негативним политичким утицајима, примена етичког кодекса (поштовање закона; заштита имовине предузећа, лојалност; положај запослених, развој људског ресурса, међуљудски односи, стручно усавршавање; хуманитарне акције и заштита животне средине и сл.).

Комерцијализација пословања јавног сектора такође је повезана са повећањем слободе у свом пословању. У томе је сличност, али и разлика између комерцијализације

и копоратизације пословања јавног предузећа. Комерцијализације је део процеса корпоратизације и као таква односи се пословну активност која је везана са нову организациону структуру јавног предузећа из које се издвајају споредне делатности предузећа и за усмеравање активности предузећа ка тржишту и подизању ефикасности пословања на максимални ниво у условима монополског окружења. Држава са своје стране мора подржати процес комерцијализације кад год је у прилици, а то се може остварити на најбољи начин када се обезбеди једнакост свих правних субјеката на тржишту, било да су она државна или приватна, тј. да се избегне на сваки начин протежирање јавних предузећа од стране државе по било ком основу. Да би се одредила суштина постојања државног предузећа, тј. неопходност и оправданост његовог постојања потребно је да у случају процеса комерцијализације постоји и могућност за мерљивост резултата рада поменутих компанија како би се утврдила одговорност и одредила њена персонализација.

За Липтона и Сакса¹¹¹ друга фаза транзиције представља стварање тржишне конкуренције, а то се на најбољи начин остварује либерализацијом тржишта. Фаза либерализације се заснива на дерегулацији цена путем увођења конкуренције и укидањем контролисаних цена путем демонополизацији државног/јавног сектора. У условима контролисаних цена аутопута јавног сектора, уз истовремено присуство инфлације (честа појава у транзиционим земљама), последице ће се огледати у несташицама и слабом квалитету аутопута и, на крају, у урушавању јавног сектора. У поменутих условима када цене аутопута не могу пратити раст трошкова инпута, јавна предузећа неће моћи обезбеди замену дотрајале опреме, смањиће се профитабилност, повећати губитак, доћи ће до деинвестирања у јавни сектор, што ће све заједно водити ка неодрживости целокупног јавног сектора. Дакле, уколико не постоји конкуренција у раду јавних предузећа добијаће се нетачне информације о успешности пословања јавних предузећа са свим својим негативним последицама. Из тих разлога неопходна је либерализација тржишта јавног сектора.

Сам процес приватизације јавног сектора постоји како код развијених тако и код неразвијених и земаља у транзицији, с том разликом што је поменути процес у развијеним тржишним привредама процес власничке трансформације као континуирани процес, а у неразвијеним земљама долази до прелаза са једног друштвено-економског система на други, где се мења читав систем вредности у једном друштву. У зависности од успешности пословања јавних предузећа и процењеног стратешког значаја јавних предузећа, за развијене земље Владе доносе одлуку да ли да приватизују јавна предузећа или не. Код неразвијених земаља и земаља у транзицији питање приватизације јавних предузећа представља више од економског интереса, врло често наданационалне институције које надгледају процес транзиције и уопште реформи исматрају да је приватизација као вид реформе „апсолутна истина“ која нема алтернативу и која се као таква мора *a priori* прихватити без обзира на ефекте, по ниво друштвеног благостања читавог друштва.

¹¹¹ Lipton D. And Sachs J., (1990.), Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Paper on Economic Activity, No. 1/90, pp. 98-102.

Што се тиче приватизације, Липтон и Сакс сматрају да треба урадити такозвану „шок терапију“ и приватизовати сва државна предузећа. Разлога за њихов овакав став је прилично лоше стање у јавним предузећима услед регулисаних цена, дугогодишњег дезинвестирања, вођења социјалне политике, неискоришћености капацитета и постојања свеопште неефективности и неефикасности пословања. Носилац ових активности треба да буде држава, будући да не постоји развијено тржиште капитала, па би се на овај начин обезбедила би и заштита јавног интереса. Заштитом јавног интереса приликом процеса приватизације морају се бавити политичке структуре односне земље, а у зависности од њихове моралности и етичности зависиће и ниво друштвеног благостања. Неопходност приватизације јавног сектора огледа се у њеним позитивним последицама као што су: пораст ефикасности, реструктурирање привреде, докапитализација јавног сектора, корпоративно управљање и развијање тржишта капитала, смањење трошкова производње, а тиме и цена аутопута јавног сектора, што ће све заједно позитивно утицати на целокупни привредни и животни стандард становништва. Приватизацијом тј. повећањем ефикасности смањиће се или у потпуности елиминисати губици, а тиме и дефицит државе, што ће опет са своје стране повољно деловати на девизне резерве, повећање буџетских прихода и сл. Међутим, приликом приватизације природних монопола треба бити веома опрезан јер приватизација може довести до одређеног парадокса да процес приватизације изазива негативне ефекте. Парадокс приватизације се састоји у томе што приватизацијом природних монопола долази до смањења, а не повећавања конкуренције тако да је решење у регулацији монополизованих делатности од општег интереса.

Саму приватизацију јавних предузећа поспешују ММФ, СБ, ЕУ и друге глобалне институције, тако да су неразвијени земље и земље у транзицији у обавези да спроводе своје реформе по међународном сценарију који је врло често такав да не уважава националне интересе по питању друштвеног благостања друштва.

Процес реструктурирања енергетског сектора у Републици Србији увелико траје и односи се како на корпоратизацију тако и на приватизацију јавних предузећа из ове сфере. Тако је донет нов *Закон о енергетици* који је хармонизован са европским законодавством. Нафтна индустрија Србија је приватизована од стране Руске компаније „Гаспром“ у односу 51%, према 49% у корист Руског партнера. Том приликом продата су сва налазишта нафте и гаса које је поседовала држава, заједно са свим прерађивачким капацитетима и продајном мрежом за нешто више од 400 милиона долара. Резултат оваквог аранжмана види се у следећим чињеницама - руски инвеститор ће своју инвестицију вратити за неколико година, драстично смањење броја запослених и висине плата, агресивна експлоатација природних богатстава Републике Србије. Јавно предузеће „Србијагас“ је основало неколико предузећа (гасовод кроз Србију „Јужни ток“, складиште гаса „Банатски Двор“) такође са „Гаспромом“ и на овај начин Република Србије је реструктурирала енергетски сектор у области гаса, али такође без аналитичког сагледавања негативних последица приватизације на укупно благостање друштва. Из састава Јавно предузећа „Електропривреда Србије“ издвојено је Јавно предузеће „Електро mreжа Србије“ и на овај начин дошло је до раздвајања

производње и дистрибуције у односу на пренос електричне енергије. Године 1997. дошло је до раздвајања поште и телекома на две компаније, а доношењем закона у поменутих областима ишло се даље са корпоратизацијом, либерализацијом и хармонизацијом увођењем нових оператора, укидањем монополских позиција и томе слично. Железнице Србије су се трансформисале у друштво капитала у 2013. години и на тај начин почеле су са прилагођавањем свог пословања тржишним условима. Суштина реформи код железница је да реагују боље на тражњу, поправе квалитет својих услуга и сниже трошкове пословања. Железница Србије је подељена на два дела – инфраструктурни, о коме ће се бринути држава и комерцијални, који се односи на превоз робе и путника. Реформом железнице, на основу директиве ЕУ 91/400, законодавац жели да обезбеди одрживост пословања железнице у тржишним условима као и стварање јединствене трансевропске железничке мреже.

Да би приватизација генерално успела треба примарно обратити пажњу да ли су донете довољно аналитичне регулативе по којима ће се спроводити приватизација јавног сектора и које неће дозволити пљачку националног богатства. Затим је потребно егзактно утврдити која су јавна предузећа природни монополи и аналогно томе која су од од стратешког значаја за привреду и становништво. Уколико се води довољно рачуна о поменутих стварима, сама приватизација даје позитивне резултате. Уколико се спроводи као одређена идеологија, тада настају негативни ефекти као што су агресивно искоришћавање природних ресурса, загађење животне средине, отпуштање хиљаде запослених, раст социјалних тензија, преливање огромног богатства у приватне руке, трансформација државних у приватне монополе са свим негативним последицама, куповина само профитабилних делова јавног сектора уз пропадање великих производних капацитета, пада нивоа образовања, уништавање средње класе, смањење социјалне заштите, појаве криминала и свођење државе на пуку политичку функцију без икакве суштинске моћи у смислу њене алокативне, дистрибутивне, стабилизационе развојно-структурне функције.

2.5. Карактеристике корпоративног управљања јавним предузећима у Републици Србији

Опште карактеристике пословања јавних предузећа у Републици Србији јесу низак ниво текуће ликвидности, при чему се висока презадуженост огледа у 2,5 пута већим обавезама у односу на величину обртне имовине, затим од укупног губитка привреде на губитке јавних предузећа односи се 9,9% и сл¹¹². На основу резултата пословања јавних предузећа у Републици Србији у односу са приватним сектором може се закључити да су перформансе јавног сектора видно лошије, па се може закључити да постоји неопходност за реформом њиховом. Због поменутих проблема који су се

¹¹² Тринаеста зимска школа европског права „Прилагођавање јавних предузећа праву ЕУ 20-25“, Фебруар 2012. године Златибор.

јављали како код неразвијених тако и развијених тржишних привреда Владе су експериментисале са разним видовима управљања у јавним предузећима како би се повећала њихова ефикасност. У том смислу држава је оснивала државне корпорације, организације засноване на учинку, приступало се разним видовима приватизације и сл. Суштина свих облика управљања јесте подизање ефективности и ефикасности пословања уз истовремено уважавање свих специфичности њиховог пословања.

У процесу корпоратизације настојање јавних тела је у повећању аутономије/слободе државних предузећа уз истовремено повећање мотивација менаџера и свих запослених у побољшању сопствених пословних резултата. Увођењем тзв. праведне неједнакости у платама запослених повећава се мотивисаност радника, менаџери могу бити мотивисани по два основа, као прво, могу добити бонусе за добре пословне резултате, и као друго, менаџери су мотивисани и због информација о позитивном искуству у претходним приватизацијама јавних предузећа. Наиме, врло често успешни менаџери јавних предузећа добро пролазе после приватизације исти тих јавних предузећа јер постају високо плаћени менаџери у приватизованим јавним предузећима. Корпоратизацијом аутономија јавних предузећа се повећава на такав начин да се јавна предузећа усмеравају ка комерцијализацији свог пословања и при томе се укидају бројна организациона и индивидуална ограничења. Почетак процеса корпоратизације је повезан са формално-правним активностима државе, а све у циљу стварања предуслова за успешно пословање јавних предузећа. Конкретно, у јавним предузећима помоћу корпоратизације отклањају се бројна ограничења у пословању, на пример: смањење бирократског апарата; смањење аверзије према ризику; елиминисање политичких краткорочних циљева; минимизирању профита; максимизирању губитака; неистраживање преференција потрошача, а тиме укупне тражње; њене еластичности и сл. чиме се даје допринос повећању друштвеног благостања друштва.

Корпоратизација је веома значајна за рад јавних предузећа јер покушава да њихово пословање у великој мери приближи пословању приватних корпорација и на тај начин постигне њихову конкурентност пред приватизацију. Поједине врсте општих/јавних интереса не би се могле никада остварити приватизацијом јавних предузећа или регулацијом приватних монопола. Из тих разлога корпоратизација је веома важна јер она трансформише приватну себичност усмерену ка максимизацији приватног интереса у приватну себичност усмерену ка максимирању општег интереса. На овај начин корпоратизацијом рада јавних предузећа Влада постиже већу мотивисаност менаџера и запослених тиме што ће максимирањем своје циљне функције (плате-користи-интереса) позитивно утицати на ефикасно управљање јавним ресурсима.

Мењањем правних форми јавних предузећа у Републици Србији, као једне од фаза корпоратизације, постигли су се различити резултати. Железница Србије се трансформисала у акционарско друштво крајем 2013. године, док се остала јавна предузећа нису трансформисала у било који облик друштва капитала. Највише се одмакло у институционалној реформи доношењем низа закона којим се уређује односна привредна област у складу са стандардима ЕУ. Остали облици

корпоратизације су спроведени неплански. Тако су поједина државна предузећа приватизована, као што је реч о нафтној индустрији Србије, без претходне корпоратизације; национална телекомуникациона компанија је продата, па је поново враћена у власништво државе, такође без претходне корпоратизације; поједини делови националне гасне компанија су продати Руском партнеру који има већинско власништво у погледу складиштења и транзитног транспорт гаса кроз Србију, такође без претходне корпоратизације; код појединих јавних предузећа раздвојене су основне и споредне делатности и то под изговором хармонизације са европским законодавством, а не на основу детаљне аналитичке анализе трошкова и користи споредних делатности и сл. У погледу претварања јавних предузећа у друштва капитала такође није се много одмакло, чак може се рећи, да се на основу активности у погледу мењања правне форме јавних предузећа стиче утисак стихије, без јасне стратегије и плана која се одвија *ad hoc*, од тренутка до тренутка, све у зависности од актуелности политичких циљева партија на власти.

Што се тиче једнакости државних и приватних субјекта на тржишту такође нема значајнијих активности. Држава и даље гарантује за бројне кредитне аранжмане јавним предузећима, субвенционише пословања јавних предузећа без било какве анализе неопходности и оправданости односних делатности, постоје и даље бројна ограничења у пословању јавних предузећа, многа јавна предузећа су природни монополи тако да либерализација није ни могућа, а тамо где је и могућа законски монополи су и даље присутни. Врло често Влада Републике Србије своје интересе остварује преко рада јавних предузећа, али на такав начин да ти интереси немају никаквих додирних тачака са основном делатношћу самих јавних предузећа, тако да билансне позиције не дају адекватне информације о пословању (ликвидности, солвентности, задужености, новчаном току и сл.). Тако, рецимо, највећи део дугорочног дуга Поште Србије у билансима успеха потиче од задуживања Поште за откуп акција Телекома Србије.

Сагледавање друштвене одговорности јавних предузећа према најзначајнијим стејкхолдерима је двозначно. На једној страни може се рећи да су јавна предузећа друштвено одговорна према корисницима тиме што не користе своју монополску моћ и на тај начин утичу на повећање потрошачког вишка у Републици Србији. Врло често рад јавних предузећа има одлике нерационалног пословања и/или социјалне функције у погледу нивоа цена. Због мултидимензионалности аутпута јавних предузећа веома је тешко утврдити укупну корист и укупну штету од пословања јавних предузећа, а по тој аналогiji и ниво њихове друштвене одговорности. Врло често у билансима успеха је исказан негативан пословни резултат јавног предузећа али без јасног сагледавања узрока настанака губитака. Губитак као пословни резултат доводи у опасност опстанак јавног предузећа, али је истовремено веома плодно тло за стварање негативног утиска код јавног мњења у смислу да су јавна предузећа друштвено неодговорна, и да их треба што пре приватизовати. Оваква ситуација иде у прилог лобистичким групама које желе остварити два циља, да за релативно мало новца добију вишеструку вреднију имовину јавних предузећа и да претварањем државног у приватни монопол остварују монополске профите.

Издвајање споредних делатности као и мењање правне форме код јавних предузећа ишло је стихијски, без плана. Заправо, менаџери/влада/јавност нису располагали са тачним подацима у погледу трошкова и користи споредне делатности тј. утицаја на пословни резултат основне делатности. Приказ правичне слике доприноса споредне делатности основној делатности може се утврдити само поређењем минималних трошкова аутопута споредних делатности са тржишним ценама идентичних аутопута. Врло често због непостојања података или непостојања спремности да се прецизно утврде доприноси споредних делатности резултатима основне делатности јавних предузећа доношене су паушалне/политичке одлуке у погледу издвајања споредних делатности. Издвајање тзв. друштвеног стандарда, одржавање хигијене и обезбеђења су спроведене у највећем броју јавних предузећа на републичком нивоу, док поменуте споредне делатности у јавним предузећима на локалном нивоу су и даље у саставу поменутих јавно-комуналних предузећа.

У Пошти Србије промена организационе структуре уследила је услед продаје „Телекома Србије“ а.д. и присвајања банке „Поштанске Штедионице“ од стране државе. У Електропривреди Србије промена организационе структуре настала је услед издвајања Јавног предузећа „Електромереже Србије“ и ЕПС снабдевања. Нешто слично се дешавало и у другим јавним предузећима, што се може описати као промене формалне али не и суштинске природе. Предузете промене организационе структуре јавних предузећа биле су изнуђене и формалне природе. Последице таквих активности огледају се у задржавању неефикасности и инертности јавних предузећа, па организационе промене јавних предузећа нису допринеле усмеравању ресурса јавних предузећа ка тржишту и кориснику.

Имајући у виду све претходно, првенствено да се нису десиле суштинске реформе (корпоратизација) у пословању јавних предузећа, намеће се као логичан закључак да су постојећа бројна организациона и индивидуална ограничења и даље присутна у пословању јавног сектора. Дакле, суштинске реформе нису се десиле, тако да она и даље послују неефективно и неефикасно, што се могло видети и закључити из анализе података о обележјима пословања јавних предузећа у Републици Србији, приказаном у другом делу ове главе.

О карактеристикама корпоративног управљања у јавним предузећима у Републици Србији на основу горе поменутог може се закључити следеће:

- резултати пословања су неефикасни или недовољно ефикасни у односу на расположиве ресурсе јавних предузећа;
- рад јавних предузећа је веома често политизован и не постоји професионални менаџмент који је друштвено одговоран;
- постоји недостатак експертског знања код управљања јавним предузећима, што доводи до нестручности у погледу:
 - доношења програма рада јавних предузећа,
 - утврђивања мисије, визије и стратешких циљева јавних предузећа,

- праћења, контролисања, анализе и активности везаних за перформансе пословања јавних предузећа,
 - вођења ценовне политика аутпута јавног сектора и
 - примене економских законитости у свакодневном пословању јавних предузећа
- средства јавних предузећа у билансима стања су високо амортизована,
 - јавна инфраструктура је недовољно развијена,
 - недовољна је инвестициона активност, повезана са неефикасношћу инвестиција,
 - присутно је константно повећавање задужености јавних предузећа,
 - кумулирани губици из претходних година имају константан тренд раста.

На основу ових чињеница може се закључити да су реформе јавног сектора преко потребне јер постоји опасност да се проблеми са којима се сусрећу јавна предузећа и сама Влада могу превазићи њихове могућности. У таквим околностима реформе у јавном сектору могу бити условљене интересима ван Републике Србије, што ће неминовно имати за последицу смањење нивоа благостања националне државе.

3. КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР И ФАКТОРСКА УСЛОВЉЕНОСТ ПЕРФОРМАНСИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

3.1. Детерминанте и обележја перформанси пословања јавних предузећа

Најзначајнија детерминанта свих предузећа, па и јавног предузећа, од које зависи остваривање њихових циљева су ресурси. Ресурси предузећа су представљају сву материјалну и нематеријалну имовина која омогућава одвијање његове економске активности.¹¹³ Због важности ресурса као детерминанте јавног предузећа, од које зависи његов опстанак и развој, потребно је управљати ресурсима. Ресурси у јавном предузећу се могу посматрати са аспекта различитих критеријума. Тако, уколико се посматрају ресурси са аспекта материјалног и нематеријалног критеријума, могућа је подела на хумане ресурсе и све остале ресурсе (физичке и финансијске)¹¹⁴. Хумани капитал врло често се дефинише као детерминанта која је једна од најважнијих ресурса јавног предузећа¹¹⁵. Управљање овим ресурсом захтева од менаџмента јавног предузећа да посебно сагледа следећа обележја односног ресурса: постављени комуникациони систем, хардвер и софтвер јавног предузећа, пословна филозофија, организациона хијерархија јавног предузећа, иновативност и мотивисаност запослених у јавном предузећу. Обележја хуманог капитала у јавном предузећу определиће ефективност и ефикасност овог ресурса у јавном предузећу тј. да ли ће се појавити синергија или ентропија.

Физички ресурси су неопходни за пословање јавног предузећа. Физички ресурси обухватају конкретне облике улагања јавног предузећа у поједине имовинске облике. Некретнине, постројења и опрема (основна средства) су таква имовина која се користи у дужем временском периоду и која постепено преноси своју вредност на аутпуте јавног предузећа задржавајући своју употребну вредност током периода употребе. Физички ресурси имају своја обележја која се могу описати на следећи начин: амортизованост основних средстава, употребна вредност, локација, техничко-технолошка старост сл. Поменута обележја физичких ресурса утичу како на сопствене перформансе тако и на перформансе целокупног пословања јавног предузећа. Текућа

¹¹³ Wernerfelt B., „A Resource-Based View of the Firm“, *Strategic Management Journal*, 9-10/1984, pp. 171-180.

¹¹⁴ Крстић Б., Секулић, В. (2007), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 3-4.

¹¹⁵ Steward A. T., (2001), „The Wealth of Knowledge“, pp.321.

или обртна имовине такође представља материјални облик имовине јавног предузећа која се трансформише у друге имовинске облике у току једног пословног циклуса (по правилу траје краће од годину дана). Обележја ових ресурса јавног предузећа могу се односити на материјал (услови набавке, квалитет материјала, континуитет набавке и сл), недовршену производњу (величина шкарта у односу на укупни обим производње), готове производе (квалитет и квантитет аутпута) и сл.

Финансијски ресурси јавног предузећа су многобројни и такође значајни, тако да је неопходно управљање и овим факторима како би јавно предузеће остварило дефинисана остварења. Може се говорити о краткорочним финансијским ресурсима, где се убрајају потраживања са обележјима величине структуре и наплативности, затим краткорочни финансијски пласмани у погледу рока доспећа, степена уновчивости потраживања јавног предузећа и сл. Финансирање пословања јавног предузећа могуће је из различитих извора - сопствених и туђих, па из тих разлога обавезе јавних предузећа представљају значајну детерминанту његовог пословања. Основно обележје туђих извора односи се пре свега на величину обавезе, рочност, висину каматне стопе и сл. Дугорочни финансијски ресурси јавног предузећа односе се на дугорочне пласмане и њихове карактеристике ако што су рочност, сигурност, принос и сл. Код дугорочних обавеза као ресурса јавних предузећа анализира се такође њихова рочност, исплативост у погледу висине камате и добити, ликвидност јавног предузећа и сл. Основни финансијски ресурс сваког предузећа па и јавног је његов сопствени капитал. Карактеристике сопственог капитал могу се анализирати са аспекта величине капитала, односа сопственог и позајмљеног капитала, структуре капитала и у том смислу висине обавезних резерви, нераспоређеног добитака, висине губитак из предходних година, принос на сопствени капитал и сл. Финансијске ресурсе у јавном предузећу чине и приходи и расходи, који се такође рашчлањавају на пословне, финансијске и остале приходе и расходе тако да је ова веома важно обележје и за обе врсте ресурса. У зависности одакле потиче крајњи резултат јавног предузећа зависе активности и мере које треба предузети код јавног предузећа. Такође за приходе и расходе важно обележје је и начин њиховог приказивања (методе укупних трошкова и методе трошкова продатих учинака).

У условима све веће конкуренције да би одређено предузеће било успешно оцењује се и уважавање интереса свих стејхолдера од стране јавног предузећа. Уважавање интереса стејхолдера предузећа утиче на перформансе јавног предузећа што изазива потребу да такав ресурс буде под сталним надзором менаџмента јавног предузећа. Поменути ресурс јавног предузећа назива се друштвеном одговорношћу јавног предузећа. Друштвена одговорност јавног предузећа може имати разне врсте обележја у смислу да ли су потписани уговори јавног предузећа у погледу руковања са опасним отпадом, да ли је развијен вредносни систем предузећа који се исказује кроз корпоративну културу јавног предузећа или у општим филозофским ставовима

менаџмента јавног предузећа¹¹⁶, начин комуникације са запосленима, праћење реалне зараде запослених, социјална и здравствена заштита радника и сл.

3.1.1. Детерминанте перформанси употребе ресурса у јавним предузећима

Само праћење перформанси јавних предузећа не разликује се много од праћења перформанси чисто профитних предузећа. У суштини мерење перформанси по разним основама се своди на планирање перформанси, мерење перформанси и њихово упређивање са планираним и оствареним величинама; анализа разлога зашто је настало одступање тј. шта је узрок; као и предузимање одређених мера и активности, а све са намером да се оствари постављени циљ у погледу одређене перформансе. Основа функционисања јавног предузећа су његови ресурси. Да би јавно предузеће могло остварити своју мисију и визију, од изузетног је значаја концепт перформанси употребе ресурса. Он у себи садржи и повезује циљеве предузећа, ресурсе предузећа и успешност процеса конверзије којима се ресурси као инпуту претварају у аутпуте које тржиште и потрошачи траже. Перформансама употребе ресурса јавног предузећа оцењује се њихова економска активност у остваривању постављених циљева, односно успешност у употреби расположивих ресурса. Перформансе употребе ресурса се стога могу посматрати као перформансе агрегатног и парцијалног карактера.

Агрегатне перформансе употребе ресурса показују укупну пословну успешност јавног предузећа. Парцијалне перформансе употребе ресурса односе се на употребу поједних врста ресурса и служе за праћење успешности употребе сваке категорије ресурса посебно. У складу са поменутих врстама ресурса могу се пратити следећи ресурси јавног предузећа и њихове перформансе: перформансе употребе физичких ресурса и перформансе употребе ресурса предузећа као система. Перформансе употребе ресурса, било агрегатног или парцијалног карактера, могу се диференцирати и према њиховом настанку и функционалној припадности.

Ниво остварених трошкова јавног предузећа представља једно обележје процеса употребе (коришћења ресурса) – тзв. перформансе улагања. Из процеса трошења ресурса јавног предузећа као резултат се јављају одређене употребне вредности, (аутпути). Обим аутпута, приход, добити представљају натуралне и финансијске резултате који произилазе из процеса употребе ресурса. Стога је посебно обележје процеса употребе ресурса у јавном предузећу у перформансама резултата. Може се говорити и о читавом нису других економских перформанси употребе ресурса код јавног предузећа као што су: перформансе ефикасности и ефикасности, пословни успех, производни или услужни потенцијал ресурса и способност јавног предузећа, раст и развој јавног предузећа, иновативност и флексибилност јавног предузећа,

¹¹⁶ Да ли је друштвено одговорно понашање предузећа директно везано за остваривање добити или је реч о сагледавању општедруштвених циљева.

вредност јавног предузећа, имиџ јавног предузећа, друштвена одговорност јавног предузећа¹¹⁷.

Мерење *производног и услужног потенцијала ресурса јавног предузећа* односи се пре свега на перформансе појединачних ресурса тј. фактора производње, примера ради, какве су перформансе физичких капиталних добара у смислу стрости, капацитета, степена амортизованости, локација и сл., умногоме ће утицати на перформансе њихове (физичких капиталних добара) употребе. Нематеријална капитална добра и њене перформансе (организација, знања, технологије, патенти, лиценце и сл.) омогућавају јавним предузећима диференцијацију у односу на конкуренцију, а такође и компаративне предности у производњи. Код финансијског капитала његове референце битно утичу на могућности фирме у погледу бонитета, солвентности, кредитног потенцијала, могућности финансирања и инвестирања и сл. Индикатор подударности извора и употребе средстава код јавних предузећа је изузетно битан. Извори средстава јавних предузећа могу потицати из интерних и екстерних извора. Без обзира како се обезбеђују извори средстава они могу бити стабилни и/или нестабилни од чега ће зависити производни и услужни потенцијал ресурса предузећа. Оцењивање перформансе радне снаге (људског капитала), најчешће се врши на основу степена стручности запослених, одговорности запослених при обављању својих послова, мотивационе и емоционалне писмености, континуиране едукације запослених, зараде запослених и у вези с тим утврђивање правичне неједнакости у смислу платних разреда, награђивања, бонуса, стимулација, и других разних облика мотивације запослених¹¹⁸.

Када се мери *пословни успех јавног предузећа* мисли се на агрегатне величине као перформансе свих производних фактора који утичу на производњу аутпута у јавном предузећу. Дакле минимизирање трошкова сваког појединачног ресурса (земље, рада, сировина, капиталних добара) у максимизирању аутпута предузећа је сложен теоријско-методолошки и практични проблем у мерењу перформанси јавног предузећа¹¹⁹. Мерење перформанси пословног успеха код јавног предузећа односи се на настојање да у сваком тренутку јавно предузеће буде максимално ефикасно, другим речима, да се труди да увек буде у тачки оптимума тј. тангентности (додиру) буџетске линије (расположивих средстава) и кривих изокванти (максимални ниво производње за дату технологију). Перформансе у овом случају могу се односити на минимизирање трошкова, максимирање обима аутпута јавних предузећа из расположивих ресурса, максимизирање задовољства корисника аутпута јавних предузећа, и сл.

Раст јавног предузећа односи се на квантитативно обележје (повећање његове величине), док је развој везан за квалитативно обележје (технологија, иновације,

¹¹⁷117 Крстић Б., Секулић, В. (2007), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 11-26.

¹¹⁸118 Ијачић Н., (2007), Магистарски рад: „Мерење перформанси непрофитних организације-рачуноводствени аспекти“, Економски факултет, Београд.

¹¹⁹119 Куколеча С., (1966.), „Мерење пословног успеха“, Информатор, Београд.

организација, патенти, лиценце и сл). Развој и раст предузећа је у узрочно последичном односу, развој утиче на раст, а такође и сам раст повратно утиче на развој предузећа. Може се рећи да на раст и развој јавног предузећа синергијски утичу све три поменуте перформансе, ресурс, употреба ресурса као и друштвена одговорност. Из овога се може видети сама мултидимензионалност мерења перформанси, која сублимира више хијерархијских критерија (Табела 3.1.1.1.)

Табела 3.1.1.1. Димензије и припадајућа специфична мерила парцијалних перформанси раста и развоја предузећа¹²⁰

Димензија	Перформанса	Мерило перформансе
Ефекти који одражавају раст и развој	<ul style="list-style-type: none"> Нови производи испоручени тржишту у одређеном периоду Развојни пројекти у току Просечно трајање развоја новог производа Реализовани приход и/или добит на производима млађим од n година 	<ul style="list-style-type: none"> Број таквих производа Број пројеката Број месеци % од прихода или добити
Улагања у рас и развој	<ul style="list-style-type: none"> Извршена улагања у различите развојне пројекте и иницијативе 	<ul style="list-style-type: none"> % од прихода или добити
Развојни ресурси предузећа	<ul style="list-style-type: none"> Кадрови (специјалисти) од посебног значаја за развој Тимови за развој, побољшања и иновације Истраживачки центри и лабораторије 	<ul style="list-style-type: none"> % у укупном броју запослених % броја запослених активних у таквим тимовима/укупан број запослених Број и опрема
Организациона подршка	<ul style="list-style-type: none"> Институт за развој Сектор за развој Одбор за развој Саветодавна тела за развој Развојни тимови 	<ul style="list-style-type: none"> Број запослених Број запослених Да ли постоји и на којим организационим нивоима Да ли посоје и какав ј њихов значај Број
Компетентност у процесу раста и развоја предузећа	<ul style="list-style-type: none"> Институти за развој Заштићени патенти Обављање специјализације Учешће н стручним форумима 	<ul style="list-style-type: none"> Број Број Број Број

¹²⁰ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр.20.

Флексибилност јавног предузећа се односи на способност предузећа да се што успешније прилагоди новонасталој ситуацији пословног окружења. У вези способности прилагођавања предузећа могу се поменути и такође мерити респонзивност и контрабилност¹²¹ јавног предузећа. Респонзивност се односи на сензитивност (осетљивост) предузећа на промене у окружењу, док је контролабилност способност предузећа да контролише пословања предузећа у новонасталом пословном окружењу (кроз флексибилну технологију, флексибилне људске ресурсе, флексибилну организацију, флексибилни информациони систем и сл.). Сама флексибилност јавног предузећа односи се на способност и брзину интерног и екстерног прилагођавања. Способност прилагођавања односи се на разне могућности/облике прилагођавања јавног предузећа, примера ради код оперативне флексибилности реч је о могућности јавног предузећа да ефикасно мења брзину обављања постојећих активности у предузећу (обим производње, обим залиха, обим запослених и сл.), структурна флексибилност се односи на могућност јавног предузећа да мења редоследа обављања постојећих активности и стратегијска флексибилност је способност предузећа да суштински мења активности у предузећу, другим речима да уводи нове активности и то у условима суштинских промена у пословном окружењу јавног предузећа. Сама брзина је значајна у процесу прилагођавања предузећа и она се мери протеклом временом од тренутка прве назнаке промена пословног окружења и тренутка када се пословање предузећа прилагођава новонасталом окружењу. Сама флексибилност се може посматрати и као интерна особеност јавног предузећа, и то као брзина прилагођавања самих ресурса са којима располаже предузеће, док се екстерна флексибилност односи на успешност пословања јавног предузећа у смислу да прати све релеванте промене и проактивно делује у смислу да предузима све «одбрамбене» механизме како би се у ходу предузеће константно прилагођавало динамичном пословном окружењу.

Мерење вредности јавних предузећа је веома битно, имајући у виду опште постављени циљ, опстанак и развој, па је потребно да менаџмент предузећа континуирано повећава пословну, финансијску и инвестициону вредност јавних предузећа. Може се говорити о различитим категоријама вредности предузећа:

- Правична или фер вредности је она вредност по којој је продавац спреман да купцу уступи власништво над предузећем;
- Књиговодствена вредност јавних предузећа зависи од рачуноводствених стандарда у одређивању разлике између вредности укупних средстава и укупних обавеза приказаних у билансу стања;
- Тржишна (стварна вредност) предузећа односи се на очекивање будућег приноса на уложени капитал у будућности и сл.

¹²¹ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр.21-23.

Потребе људи се током времена мењају повећавају, смањују тако да уколико јавно предузеће жели да опстане у постојећем окружењу мора стално да води бригу о нивоу и природи преференција потрошача. У зависности од облика преференција које могу бити у облику комплемената, супститута, инфериорних добара, нормалних добара, остваривање тачке zasiћења или блаженства код потрошача, све то битно утиче на перформансе јавног предузећа. Уколико се предузеће успешно мења-иновира у складу са потребама потрошача, конкуренције, инпута, пословног окружења (глобална кретања) оно може опстати на тржишту, може бити мање успешно па све до тога да можда мора нестати. Усвајање стратегије иновирања је борба против неизвесне будућности, али ту неизвесност схватити као подстицај за избор, а тиме и разне могућности које се отварају пред јавним предузећем. Главна разлика између предузетника и менаџера је у способности и хтењу за преузимање ризика. Уколико менаџери имају велику моћ то их промене мање занимају јер их се у ступини плаше. За разлику од њих предузетници су у правом смислу вође које желе и могу да преузимају ризике (откупљују патенте и лиценце, уводе нове производе, имплементирају нову организацију рада и сл).

Имици предузећа настаје када путем расположивих ресурса предузеће почне свесно да гради позитиван утисак који желимо да оставимо на све стејкхолдере предузећа. За стварање позитивног имица изузетно је значајна успешна комуникација са свим стејкхолдерима предузећа. Потребно је да све информација коју крећу од јавног предузећа према свим заинтересованим странама буду примљене и схваћене на идентичан начин, другим речима комуникација је успешна уколико се порука успешно прими и схвати од стране стејкхолдера те на се тај начин успешно изврши трансформација поруке у информацију. Стварањем позитивне слике (репутације) о предузећу поспешује перформансе предузећа и утицати да предузеће стекне и одређени ниво „репутационог капитала“ који ће опет са своје стране утицати на повећање тржишне вредности предузећа. Реч је о перформанси која је мултидимензионалана и под сталним утицајем друштвених трендова.

У оквиру имица јавног предузећа или независно од њега можемо говорити и о перформансама *друштвене одговорности јавног предузећа*. Друштвену одговорност можемо повезати са појмом морала. Морал је скуп правила понашање које људи користе у међусобним односима, на основу чега одређују шта је добро/одговорно, а шта је лоше/неодговорно. Дакле, одговорно је све оно што је друштвене заједница прихватила да има позитивну моралну вредност. Друштвену одговорност се може детерминисати да ли се према некоме или нечему односимо у складу са скупом постојећих обичаја, правила или норми понашања која имају позитивну вредност. Па тако се говори о одговорности јавног предузећа према различитим заинтересованим странама. Због тога се могу посебно пратити перформансе јавног предузећа у односу на заштиту животне средине; перформансе које се односе на интеракцију јавног предузећа и запослених, купца, добављача, јавних тела и др.

3.1.1.1. Економски резултати као перформанса употребе ресурса јавних предузећа

На основу утврђене мисије, визије и циљева потребно је прибавити и одређене инпуте или факторе производње. Имајући у виду повезаност разних врста ризика са ресурсима предузећа, у том смислу они могу бити како предност/снага тако и недостатак/слабост сваког предузећа, из тих разлога праћење перформанси ресурса јавног предузећа се повезује са успешношћу пословања јавног предузећа. Полазећи од критеријума технологије производње аутпута ресурсе или факторе производње можемо поделити на:¹²²

- земљу, сировине и радну снагу,
- капитална добра и то:
 - * физички капитал као што су разне врсте машина, зграда, рачунара, камиона и томе слично, реч је о оним улгањима у производњу која су и сама продукт људског рада и физички су опипљива;
 - * нематеријални капитал све оно што је такође продукт људског рада и представљају инпут у односној производњи али су физички неопипљива знање, организација, патенти, лиценце и сл. и
 - * финансијски капитал, реч је о новцу који се користи за основање или одржавање предузећа.

Ангажовањем ресурса предузећа у оквиру одређене технологије за производњу аутпута долази до њихове трансформације у смислу натуралног (утрошци ресурса) и вредносног трошења (трошкова употребљених ресурса) што за последицу има производњу одређених аутпута. Аутпути са своје стране утичу на појаву одређених економских ефеката тј. перформанси предузећа¹²³. Перформансе производних фактора као и њихова употреба утичу на економске резултате јавног предузећа, па ћемо неке од њих анализирати у наредном делу.

Производ/аутпут/добро је последица активности предузећа и представља значајно обележје перформанси пословања јавних предузећа. Када говоримо о аутпуту као перформанси мислимо на бројна обележја/карактеристике производа јавног предузећа и то: на количину, техничко-технолошке карактеристике производа, његову употребну вредност, продајну цену и сл. Имајући у виду да од успешности самог производа зависи

¹²² Hal R. Varijan, (2010.), „Микроекономија“, Економски факултет, Београд, стр.319-331.

¹²³ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр.7.

и опстанак јавног предузећа потребно је управљати и аутпутима јавног предузећа. Управљање аутпутима јавног предузећа обухвата следеће елементе, и то:¹²⁴

- планирање аутпута,
- мерење аутпута,
- анализа аутпута и
- унапређење аутпута.

Прва фаза у управљању производом односи се на његово планирање које треба да одговори на питања коме, колико и на који начин производити аутпуте јавних предузећа. Дакле, потребно је утврдити тражњу потрошача за производима јавног предузећа у натуралном/физичком изразу, као и предузимањ активности за њихову производњу.

Континуирано праћење обележја производа у текућем у односу на претходни период добија се информација о променама на обележијима производа у смислу побољшања, стагнирања или њиховог опадања. У ситуацији када је могуће доћи до података на основу којих се може поредити обележја сопствених производа са обележјима производа просечних и најбољих предузећа добијају се потребне информације о позицији јавног предузећа на тржишту. Такође, да би знали да правилно алоцирамо ресурсе јавног предузећа битно је утврдити оправданост производње одређеног аутпута. Да би се утврдила оправданост производње аутпута потребно је знати и све опортунитетне трошкове аутпута и на тај начин утврдити не само књиховодствену него и економску профитабилност производа. За перформансе пословања јавног предузећа од изузетне важности је утврдити у којој се фази животног циклуса налази аутпут јавних предузећа. Изузетно је значајно да се зна да ли је аутпут у фази увођења и раста где постоје значајни потенцијали за раст тржишта (од саме способности предузећа зависи да ли ће успети да се одбрани и наметне као лидер у увођењу новог аутпута) или је реч о немогућности да се предузећи одупре бројним нападима и одлучи да се повуче са тржишта. Такође, аутпути се могу наћи и у фази зрелости када су генератори пословног прихода или су у фази опадања када није могуће било каквим иновирањем унапредити производ тако да је неопходно његово елиминисање са тржишта.

Анализа остваривања постављених циљева може бити у неколико праваца, у смислу мерења ефективности производа, праћење обележја производа током времена, компарацијом са просечни и најбољим предузећима, профитабилност производа са књиховодственог и економског становишта и анализа животног циклуса производа и у складу с тим и портфолио анализа производа. Анализа ефективности спроводи се мерењем и стављањем у односу планираних и остварених обележја производа (количине, квалитета, трошкова, прихода, тржишне заступљености и сл.) за посматрани

¹²⁴ Више о овоме видети код Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 201-226.

временски период (t). Величине које се пореде могу бити интерног или екстерног карактера.

$$\text{Ефективност остваривања циљног обима производа} = \frac{\text{остварени обим производа}_t}{\text{планирани обим производа}_t} * 100\%.^{125}$$

Стопа показатеља која је једнака или већа од 100% значи да је перформанса успешна и обратно.

Унапређење производа је задња фаза у управљању производом и подразумева побољшање било ког обележја производа који може утицати на диференцирање одређеног аутпута и његово задржавање у фази зрелости. Обележја производа, која се могу иновирати су побољшања техничко-технолошких карактеристика, ценовне политике, улагање у истраживање и развој и сл. Једна од врста иновативности код јавног предузећа која може допринети унапређењу аутпута предузећа односи се на свеопшту одговорност саме компаније. За успешно управљање аутпутима поред свега набројаног од изузетног је значаја и фактор време, тј. колико је јавно предузеће способно и брзо да фазе процеса управљања ефикасно спроведе.

Приход је сложена економска перформанса која у суштини описује ниво задовољства купаца на тржишту. Код прихода јавног предузећа треба нагласити да у појединим случајевима анализа прихода може дати такве информације које показују лоше перформансе. Код прихода, треба обратити пажњу да ли су лоше перформансе прихода последица неефикасности јавног предузећа или су оне последица одређених захтева Владе тј. њене социјалне политике. Уколико су лоше перформансе прихода последица „слабог“ менаџмента јавног предузећа у том случају потребно је на основу постигнутих резултата предузети конкретне мере и активности како би приход био што већи како по квантитету тако и по квалитету. Због значаја поменуте перформансе за пословање јавног предузећа, потребно је и њоме управљати и то кроз¹²⁶:

- планирање прихода,
- мерење остварених прихода,
- анализу прихода и
- расподелу оствареног прихода.

Планирање као и мерење прихода односи се на утврђивање његове величине на аналитички начин (пословни, финансијски и вандредни и осталих приход). Анализа остварених прихода такође мора бити аналитичка. Анализа остварених врста прихода може се вршити поређењем са просечним и најбољим предузећем у грани. Анализа у погледу ефикасности укупног прихода даје нам податак у ком проценту је остварен планирани укупан приход :

¹²⁵ Исто, стр. 206.

¹²⁶ Више о овоме видети код Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 227-250.

$$\text{Ефективност остваривања циљног укупног прихода} = \frac{\text{Остварени укупан приход}_t}{\text{Планирани укупан приход}_t} * 100\%.^{127}$$

Стопа показатеља која је једнака или већа од 100% значи да је перформанса прихода успешна и обратно. Ако знамо да су приходи последица и узрок прошлих и будућих економских догађаја и као такви имају пресудну улогу у опстанку и развоју јавног предузећа, анализом оствареног прихода могуће је пратити динамику укупног прихода или његових појединачних делова као и његову структуру:

$$\text{Стопа промене укупног прихода} = \left(\frac{\text{Остварени укупан приход}_t}{\text{Планирани укупан приход}_{t-1}} - 1 \right) * 100\%.^{128}$$

На основу добијених резултата може се видети успешност пословања јавног предузећа у одређеном временском интервалу као и његову структуру. Пословање јавног предузећа може бити позитивно а неуспешно или негативно а успешно. Уколико јавно предузеће оствари успешан пословни резултат, а укупни негативан резултат то значи да је јавно предузеће успешно пословало јер је остварило већи приход од расхода из основне делатности, а да су остале врсте прихода и расхода толико доминантне да су утицале на коначни резултат пословања у јавном предузећу. Из поменутог следи закључак да је потребно да пословни приход из основне делатности јавног предузећа буде доминантан у односу на остале врсте прихода (финансијски и ванредни прихода) како би пословни резултат искључиво зависио од редовне делатности јавног предузећа.

Величина оствареног прихода зависи и од продајних активности које су повезане са целокупним пословањем предузећа. Продајна активност зависи од бројних фактора које можемо дефинисати као интерне и екстерне где се може видети сва сложеност проблема у погледу успешно спроведене продајне активности предузећа. У интерне факторе могу се убројати технологију стварања аутпута, цена, дистрибуција и промоција¹²⁹. Кроз аутпут и његове карактеристике умногоме зависи тржишна позиција предузећа јер стварајући нов аутпут јавно предузеће ствара и његове перформансе, које заправо представљају синергијски квалитативни и квантитативни ефекат. Дакле, аутпут представља на неки начин концептуални оквир сагледавања свеукупних перформанси јавног предузећа. Стварањем аутпута са потребним перформансама је потребан, али и не довољан услов да би предузеће заузело позицију на тржишту која му гарантује опстанак, раст и развој. Потребно је предузети адекватну ценовну политику производа. Могућност спровођења ценовне политике зависи од расположиве ценовне моћи предузећа, која у основи зависи од услова конкуренције на тржишту, од односа сопствених трошкова производње аутпута, од тражње потрошача, од дистрибуције производа и сл. Ценована снага је већа уколико предузеће има ниже трошкове, тржишна позиција јавног предузећа зависи и да ли је оно монополиста или послује у условима конкуренције.

¹²⁷ Исто, стр. 230.

¹²⁸ Исто, стр. 230.

¹²⁹ Елементи маркетинг микса по Котлеру .

Поред поменутог потребно је извршити и адекватне активности и у погледу дистрибуције и промоције самог производа. Предузеће мора водити рачуна и о бројним другим факторима (број становништва, њихове преференције и ускладу с тим изражена тражња за одређеним аутпутима, величина тржишта, интерна и/или екстерна конкуренција, мере државне политике према целокупној привреди и датој грани, глобална економска кретања и сл.). Само уважавајући све поменуте факторе може се рећи да су сагледани сви потребни и довољни услови за успешно пословање предузећа.

Да би донели исправне одлуке у вези прихода потребно је динамички утврдити обим продаје за предузеће; приход по продајном тиму или појединцу/комерцијалисти; потребно је утврдити приход по структури производа, маркетинг каналима продаје (у сопственој или туђој мрежи; директно путем инернета, или на одређеним географским тачкама и сл.) територији као сегментима укупног тржишта гране и на крају по купцима; уз истовремено праћење висине потраживања као и просечног времена наплате потраживања купаца. Управљање расподелом прихода је веома значајна активност, јер од ње зависи покривање свих трошкова предузећа као и величина остварене добити. Добит је веома значајна јер је у основи покретачка енергија активности свих власника предузећа. Ту енергију можемо дефинисати као мотив за остваривање биолошког опстанка себе и своје породице, трансформације човека од индивидуе до личности или као задовољавање своје себичности, охолости, гордости и сл. Величина оствареног прихода утиче и на покриће остварених губитака из предходних периода као и фактор за смањење ризика у смислу резервације добити за наредни пословни период.

Добит је једна од најважнијих перформанси јавних предузећа јер у себи обједињава крајњи исход свих активности предузећа усмерених ка максимирању постављене циљне функције. Реч је о својеврсној агрегатној мултидимензионалној перформанси јавног предузећа. Добит има функцију мотивисања бројних стејхолдера предузећа. Последица је прошле пословне политике која одређује спровођење будуће пословне политике предузећа. Представља значајну информацију бројним конституентима и значајну одредницу у будућем доношењу одлука. Добит се може сагледавати са више теоретских аспеката и то: компензационог, фриксионог и технолошког аспекта¹³⁰. Компезнциона или фунционална теорија објашњава добит инокосног власника као надокнаду за утрошено време и енергију, и као премију за преузимање ризика у пословању. Фрикциона или монополска теорија сматра да је добит последица способности предузећа да користи ретке или законом заштићене ресурсе у свом пословању. Технолошка или иновативна теорија добити сматра добит као награду предузећу за иновативност у одређеним техничко-технолошким решењима. Због свега поменутог потребно је управљати добити предузећа кроз четири фазе и то¹³¹:

- планирање нивоа добити,

¹³⁰ Покрајчић Д., (2006.), Економика предузећа – циљеви и принципи“, Центар за истраживачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, стр.189-196.

¹³¹ Више о овоме видети код Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 251-274.

- мерење остварене добити,
- контрола и анализа остварене добити и
- расподела добити.

Добит је и поливалентна перформанса јер зависи од бројних интерних и екстерних фактора, тако да је веома тешко извршити планирање циљног нивоа добити. Од интерних фактора на добит утичу набавка инпута и њихова употреба, технологија производње аутпута и организација посла у предузећу, извори финансирања и анализе ризика, постављање циљева предузећа (истраживања, раста развоја предузећа и сл.), а од екстерних фактора може се поменути анализа тржишта и конкуренције, државна политика, глобална економска кретања и сл. Саме перформансе везане за планирање добити односе се на планирање укупне добити предузећа, на планирање добити по организационим целинама (профитним центрима/дивизијама) и планирање по производима.

И код јавних предузећа могу се разликовати две врсте добити - рачуноводствена и економска добит. Мерењем рачуноводствене добити добија се информација шта се дешавало у прошлости пословања предузећа и суштински је важна за планирање будуће пословне активности јавног предузећа. Рачуноводствена *брutto добит* се добија када су укупни приходи већи од укупних расхода. Када се од овако утврђене бруто добити одбије порез на добит добијамо рачуноводствену нето добит. Посматрајући бруто и нето добит може се мерити кретање добити поредећи различите обрачунске периоде (најчешће годину дана) и користећи следећу релацију:

$$\text{Стопа промене укупне добити} = \left(\frac{\text{Остварена укупана добит } t}{\text{Остварена укупна добит } t-1} - 1 \right) * 100\%.^{132}$$

Потребно је да израчуната стопа промене укупне добити буде позитивна величина. Могуће је мерити добит по врстама добити (добит из редовног или финансијског пословања или из ванредног пословања предузећа) као и утврдити њихов утицај на укупну добит. Током мерења добити предузећа добијају се потребне информације за анализу бројних фактора (интерних и екстерних) на основу којих се доносе одлуке у циљу максимизације перформансе добити предузећа.

Економска добит може се утврдити на два начина и то путем свођења будућих добити на садашњу вредност путем дисконтовања или путем кориговања рачуноводствене добити опортунитетним трошковима јавног предузећа. Остваривање економске добити у јавном предузећу је знак да је менаџмент способан да увећава вредност јавног предузећа тј. ствара економску додату вредност¹³³ као залог будућим генерацијама. Недостаци утврђивања економске добити су у способности јавног предузећа да оствари добити у будућности као и способност да се тачно предвиде будуће вредности елиминисањем субјективности из односних пројекција (пре свега код

¹³² Исто, стр. 258.

¹³³ EVA – „Stern & Steward Company“.

поступка дисконтовања). Суштина проблема субјективности састоји се у утврђивању цене сопственог капитала (најчешће је то референтна каматна стопа централне банке) и величине изгубљеног прихода. Имајући у виду да се сопствени капитал могао дати на штедњу код централне банке или уложити у неку другу инвестицију, он представља за власника опортунитетни трошак (могући остварени приход) и као такав мора се укључити у израчунавање економске добити. Предности израчунате економске добити су у елиминисању историјског обележја добити тј. у проактивности тако утврђене перформансе. Ова чињеница може послужити као добра информација за награде запосленима; за утврђивања цене акција; за израду планова развоја, за статусне промене у предузећу и сл). Реактивно и проактивно утврђивање добити јавног предузећа је од користи јер се на основу њих може сагледати успешност јавног предузећа у прошлости, и предвидети успешност пословања јавног предузећа у будућности.

Нето добити може сужити за покривање губитака из текућег или протеклог периода (уколико се губитак јавних предузећа не субвенционише од стране државе) или може представљати извор финансирања различитих потреба јавног предузећа. Уколико се добит тако распоређује, да повећава вредност сопственог капитала, повећава резерве у предузећу или за инвестирање у ресурсе предузећа поменуте активности ће утицати на смањење ризика пословања, већу заинтересованост будућих инвеститора као и на повећање вредности јавног предузећа. Акумулацијом нето добити, предузеће добија најјефтиније изворе финансирања и из тих разлога предузећа се врло често опредељују за акумулирање добити. Расподела добити на разне врсте компензација запосленима је веома важан фактор за остваривање успешне интеракције између запослених и менаџмента на једној страни и менаџмента и власника на другој страни. Суштина код расподеле добити треба да буде у максимирању садашње и будуће

3.1.1.2. Економска ефикасност као перформанса употребе ресурса јавних предузећа

Суштина основног економског принципа је у остваривању минималних улагања уз остваривање максималних резултата. Ефикасност представља квантитативни израз помоћу кога се прати степен примене основног принципа економије. Ефикасност се може анализирати кроз три парцијална показатеља - продуктивности, економичности и рентабилности. Оцену пословне успешности јавног предузећа треба да дају њихови стејкхолдери, пре свега потрошачи, и то ако је могуће на тржишту. Уколико је то немогуће оцену успешности јавног предузећа мора дати држава заједно са потрошачима. Одређивање ефикасности од стране државе везан је за сложен систем провере неопходности и оправданости постојања јавног предузећа, док тржиште/конкуренија то може спровести помоћу милионских интеракција и трансакција и то потпуно објективно.

Продуктивност као перформанса јавних предузећа

Човек са својом структуром личности, знањима и вештинама које поседује је веома важан ресурс једне државе, и може пресудно утицати на опстанак и развој једне нације. Због поменуте чињенице постоји потреба за управљањем хуманим капиталом као ресурсом у јавном предузећу. Праћење успешности коришћења хуманог капитала може се вршити кроз продуктивност рада. „Продуктивност као економски принцип представља захтев да се оствари одређени производ уз минималне утрошке радне снаге¹³⁴“. Дакле, продуктивност је успешна уколико се произведе аутпут уз минимални утрошак радне снаге. Важност хуманог капитала огледа се у његовој способности да ствара највеће могуће приносе у датим околностима, што је условило потребу за управљањем људским капиталом и врши се кроз перформансу продуктивности рада и то кроз следеће фазе¹³⁵:

- планирање нивоа продуктивности,
- мерење продуктивности,
- анализирање продуктивности.

Приликом организације производње аутпута дефинишу се норме инпута, том приликом дефинише се и потребан ниво утрошака радне снаге које представљају планске величине тј. стандарде у утрошцима радне снаге за читаво предузеће и поједине организационе целине. Мерење продуктивности је сложено из неколико разлога: сам рад није хомогена величина јер се састоји како од физичког тако и од умног рада, постојање производних и непроизводних радника, постојање диверсификоване производње те из тих разлога потребно је израчунавање условног производа Q_u ¹³⁶, из тих разлога продуктивност се изражава на различите начине (натурално и вредносно), и то:

$$P = \frac{Q}{L}, \quad (P\text{-продуктивност, } Q\text{-количина производа, } L\text{-утрошак рада),$$

$$P = \frac{Q_u}{L}, \quad (P\text{-продуктивност, } Q_u\text{ –условни производ, } L\text{-утрошак рада),$$

$$P = \frac{C}{L}, \quad (P\text{-продуктивност, } C\text{ –приход, } L\text{-утрошак рада),$$

$$P = \frac{T}{L}, \quad (P\text{-продуктивност, } T\text{ –цена коштања, } L\text{-утрошак рада).}$$

¹³⁴ Гроздановић Д., Секулић В., (2006), „Економика предузећа“, Економски факултет, Крагујевац, 2006. стр.336.

¹³⁵ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 227-299.

¹³⁶ Условним производом врши се свођење разних врста производа преко заједничог именитеља на међусобно упоредиве величине.

Приликом исказивања продуктивности рада у вредносном изразу потребно је користи прихода и трошкове чије су вредности упоредиве у дужем временском периоду (индексирана продајна цена, стална цена коштања и сл.)

Контролом добијених величина кроз поређење са планираним или поређењем показатеља (стопе) продуктивности током времена добијају се резултати у вези перформанси продуктивности. Сам анализа добијених података треба да иде у два правца - утврдити остваривање задатих интерних стандарда/циљева у погледу продуктивности и анализирати разлоге за њихово неостваривање и на основу тога предузимање адекватних акција. Разлози неостваривања циљне, планиране продуктивности су бројни и разноврсни и могу бити екстерне и интерне природе, објективног и субјективног карактера. Тако на промене у оствареној продуктивности могу утицати степен радне дисциплине, организованост рада целокупног предузећа, (не)континуираност обучавања запослених, техничко-технолошка опремљеност предузећа, квалификациона и старосна структура запослених, однос производних и административних радника, ниво услова рада, одсуствовање са рада, мотивисаност запослених. У условима стално растуће неизвесности пословања, повећање ефикасности и флексибилности јавног предузећа је од кључне важности за његов опстанак и развој, тако да је и из тих разлога потребно у сви сегментима пословања покушати применити све оно што повећава ефикасност пословања, па у складу с тим и на подручју продуктивности рада.

Продуктивност рада се може сагледати и са аспекта величине приноса хуманог капитала вредности јавног предузећа. Овај показатељ зависи од свеукупних способности запослених који као такав представља синергијску снагу предузећа усмерну на побољшање укупних перформанси јавног предузећа. Хумани капитал представља ниво ангажовања, знања, вештина запослених у јавном предузећу, а да ли ће он дати синергијски ефекат или не зависи добрим делом и од мотивисаности запослених у јавном предузећу.

$$\text{Продуктивност употребе људског капитала} = \frac{\text{Додата вредност}}{\text{Вредност људског капитала}} \cdot 137$$

Додата вредност = Приход – (Трошкови производње, продаје, административни и општи послови + Трошкови рада)

Вредност људског капитала = збир свих исплата и бенефиција свих запослених у предузећу.

Економичност као перформанса јавних предузећа

¹³⁷ Више о овоме видети код: Pulić A., „Do We Know if We Create or Destroy Value“, www. Vaic-on.net i Krstić B., Malenović N., „VAIC™ методологија мерења ефикасности употребе ресурса предузећа“, *Економске теме*, 3/2004. Стр. 31-40.

Економичност је парцијални економски принцип се односи на настојање јавних предузећа да са што мање трошкова остваре што већу вредност као аутпут. Максимална економичност у пословању јавног предузећа остварује се када се постиже максимална вредност производње уз минималне трошкове. Управљање перформансом економичности може бити на различитим нивоима јавног предузећа (аналитички и синтетички) и то на следећи начин¹³⁸:

- планирање нивоа економичности,
- мерење остварене економичности и
- анализа остварене економичности.

Показатељ економичност (Е) се може утврдити на вредносни и натурални начин. Натурални начин подразумева стављање у однос обима производње (Q) и утрошака елемената производње (U), односно:

$$E = \frac{Q}{U} . \quad 139$$

Модификовањем бројиоца и/или имениоца добијају се различити изрази економичности и сваки од њих има одређени значај:¹⁴⁰

$$E = \frac{Q}{T} , \quad (T - \text{трошкови производње})$$

$$E = \frac{C}{T} , \quad (C - \text{укупни приходи, } T - \text{укупни трошкови/расходи})$$

$$E = \frac{C_p}{T_p} , \quad (C_p - \text{пословни приходи, } T_p - \text{пословни расходи})$$

$$E = \frac{C_f}{T_f} , \quad (C_f - \text{финансијски приходи, } T_f - \text{финансијски расходи})$$

$$E = \frac{T}{T} , \quad (T - \text{објективно потребни трошкови, } T - \text{остварени трошкови}).$$

Без обзира о ком показатељу је реч пожељно је да су аутпути (количина, приходи, објективно потребни трошкови) већи у односу на инпуте (утроке и трошкове). Пажњу такође треба усмерити у погледу упоредивости прихода и трошкова у дужем временском периоду.

Упоредивањем планираних и остварених величина економичности добијају се информације о одступањима као и о неопходним активностима које треба предузети

¹³⁸ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 300-310.

¹³⁹ Означавање вршено по књизи Крсти Б., Секулић В. „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш.

¹⁴⁰ Исто.

како би се смањила постојећа разлика у односу на супериорније субјекте. Сама анализа економичности се може вршити и поређењем изабраног израза односно показатеља економичности у различитим, најчешће сукцесивним обрачунским периодима. С обзиром да је именилац у свим изразима економичности трошак, начини мерења трошкова представљају врло значајан фактор односне перформансе, јер најуспешнија предузећа своју предност на тржишту могу остварити помоћу најнижих трошкова у односу на конкуренцију у грани.

Трошкови су важна детерминанта економичности. Стари начини обрачуна трошкова нису давали прецизне информације у погледу цене коштања и економичности појединих производа, услуга, пројеката... (носиоци трошкова) тако да се јавила потреба за применом савременијих начина обрачуна трошкова. Обрачун трошкова по активностима (Activity-Based Costing –ABC) умногоме решава поменуте проблеме тиме што се општи/индиректни трошкови пре свега везују за различите активности које се обављају унутар појединих организација, а затим се алоцирају трошкови са активности на поједине носиоце трошкова. Овакав вид обрачун трошкова према активностима или процесима развијен је 1987. године од стране R. Kaplan, R. Coopera T. Johnson¹⁴¹.

Код традиционалних метода алоцирање трошкова вршено је према појединим организационим деловима и њиховој производњи (ту је важио концепт према коме, што је већи обим производње то је већи износ алоцираних општих трошкова). Такав начин алоцирања трошкова имао је за последицу неадекватно везивање трошкова по носиоцима (веће или мање), а последично су се добијале нетачне информације о цени коштања, економичности, профитабилности што је утицало и на доношење погрешних одлуке од стране менаџмента. Главни проблем код традиционалног концепта обрачуна трошкова односио се на чињеницу да производња одређених аутпута захтева различите активности у већој или мањој мери, а у појединим случајевима поједине активности нису потребне да би се добио крајњи аутпут. Традиционални концепт све опште трошкове активности (процеса) упросекује и додаје на сваку јединицу аутпута, без обзира у којој су мери активности биле везане за односне аутпуте¹⁴².

Рентабилност као перформанса јавних предузећа

Рентабилност јавног предузећа може се дефинисати као тежња предузећа да оствари максимални износ добити уз минимално ангажовање средства. Већ по помињању добити и капитала уочава се мултидимензионална важност ове

¹⁴¹ Cooper R., Kaplan R.S., (1998.), „Cost and Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance“, Harvard Business Press.

Kaplan R.S., Anderson S.R., (2007), „Time-driven Activity-based costing: A Simpler and More Powerful Path to Higher Profitis“, Harvard Business School Press.

¹⁴² Више о томе видети: Антић, Љ., (2004.) „Компаративна анализа обрачуна трошкова по активностима и класичних метода обрачуна трошкова“, Економске теме бр. 1-2, Ниш .

перформансе. Рентабилност као перформанса садржи у себи два обележја и то квантитативну и квалитативну.¹⁴³ Квантитативно обележје је статичко и говори о способности опстанка предузећа, односно о његовој репродуктивној способности, а квалитативно обележје је динамичког карактера и односи се на способност раста и развоја тј. на континуитет пословања предузећа. Због важности поменутих обележја потребно је управљати овом перформансом и то путем планирања, мерења и анализе рентабилности.¹⁴⁴

Плански показатељи рентабилности могу бити постављени више аналитички или синтетички и више интерно или екстерно. Само мерење рентабилности везано је за податке из биланса стања и биланса успеха и омогућава сагледавање зарађивачке способности ангажованог капитала предузећа. У том смислу се говори о оствареној стопи приноса, стопи повраћаја или о профитној стопи. Основни израз перформансе рентабилности представља однос пословне добити предузећа и укупно ангажованих средстава (капитала), односно:

$$\text{Рентабилност укупних средстава} = \frac{\text{Пословна добит}}{\text{Укупна средства}} * 100.^{145}$$

Овај рацио је веома значајан због упоређивања са референтном каматном стопом на тржишту капитала. Уколико је профитна стопа јавног предузећа већа у односу на каматну стопу то значи да постоји економска оправданост употребљених ресурса у јавном предузећу. У зависности од тржишног положаја јавног предузеће и дефинисане политике Владе може се вршити даља анализа рентабилности уз употребу других рациа,¹⁴⁶ и то:

$$\text{Стопа бруто пословног добитка} = \frac{\text{Бруто пословни добитак}}{\text{Приход од продаје}} * 100,$$

$$\text{Стопа нето пословног добитка} = \frac{\text{Нето пословни добитак}}{\text{Приход од продаје}} * 100,$$

$$\text{Рацио нето профитне марже} = \frac{\text{Нето добитак}}{\text{Приход од продаје}} * 100,$$

$$\text{Рацио бруто профитне марже} = \frac{\text{НД} + \text{ТК} * (1 - \text{СП})}{\text{Приход од продаје}} * 100,^{147}$$

$$\text{Стопа приноса на укупну имовину (ROA)} = \frac{\text{НД} + \text{ТК} * (1 - \text{СП})}{\text{Просечна имовина}} * 100,$$

¹⁴³ Николић М., Маленовић Н., Покрајчић Д., Пауновић Б., (1997.), „Економика предузећа“, стр.342.

¹⁴⁴ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 310-340.

¹⁴⁵ Исто, стр. 313.

¹⁴⁶ Малинић Д., Милићевић В., Стевановић Н., (2013.), „Управљачко рачуноводство“, Економски факултет, Београд, стр. 110.

¹⁴⁷ У овом рациоу скраћеница НД означава нето-добитак, ТК означава трошкове камате, СП означава стопу пореза на добитак која је подељена са 100.

$$\text{Стопа приноса на власнички капитал (ROE)} = \frac{\text{Нето добитак}}{\text{Просечни нето власнички капитал}} * 100,$$

Пожељно је да су наведене стопе веће јер би се тиме и репродуктивна снага јавног предузећа повећала. Прва четири показатеља показују профитабилност прихода, док задња два показатеља су показатељи профитабилности капитала (Return on Investment – ROI). Прва два показатеља показују способност предузећа да остварује принос од *core business* јавног предузећа, при чему нису укључени приноси по другим пословима којима се такође бави јавно предузећа. Рациа бруто и нето профитне марже су такви показатељи за које су заинтересовани углавном спољни стејкхолдери јер они осликавају коначну слику успешности пословања јавног предузећа узимајући у обзир ефекте од свих приходних активности у протеклом периоду. Рацио бруто профитне марже има једно важно обележје које треба имати у виду, а то су уштеде у порезу по основу трошкова камата. Што је већи износ позајмљених средстава то су веће и уштеде¹⁴⁸ што се позитивно одражава на вредност односног показатеља. На основу овога не сме се схватити да предузеће треба да тежи безграничном задуживању.

Показатељи ROA и ROE односе се на профитабилност укупног и сопственог капитала. У највећем броју случајева предузећа послују са структуром сопственог и позајмљеног капитала, па је неопходно утврдити и њихове стопе приноса. Утврђивање стопе приноса укупне имовине зависи од финансијског леверица, тј. од односа власничког и позајмљеног капитала као и од ефикасности пословања јавног предузећа. Код рациа ROA, рачуна се ефекат пореске уштеде тако да се стопа приноса на укупну имовину израчуава тако као да је укупна имовина финансирана власничким капиталом¹⁴⁹. Стопу приноса на власнички/сопствени капитал (ROE) се израчунава на основу нето вредности власничког капитала. Нето вредност власничког капитала је збир вредност основног капитала, емисионе премије, нераспоређеног добитака и резерви који се умањује за неуплаћени уписани капитал, губитак и откупљене сопствене акције.

DU POINT систем анализе профитабилности је аналитичнији од предходних рациа. Аналитичност поменутог система огледа се у добијању одговора на узроке профитабилности у предузећу. Одговори се добијају да ли предузеће остварује профитабилност на основу повећања ефикасности у употреби имовине, тј. повећавања продуктивности коришћења имовине предузећа и/или величине профитне марже (повећања обима продаје услед смањења цена или смањења обима продаје услед повећања цена)¹⁵⁰. DU POINT систем анализе се заснива на разлагању стопе приноса на њене чиниоце као и праћење перформанси односних чинилаца. Рацио приноса на

¹⁴⁸ Предузећа која имају обавезе по основу камата морају их плаћати, за плаћени износ камата смањује се износ добити који се опорезује, због поменуте чињенице предузећа остварују пореске уштеде јер се опорезује мањи износ добити.

¹⁴⁹ Brealey R., Myers S., Marcus A., (2007.), „Fundamentals of Corporate Finance, McGraw-Hill, New York, pp. 464.

¹⁵⁰ Проблем еластичности тражње купаца.

укупну имовину (ROA) може се разложити на следеће чиниоце: бруто профитну маржу и рацио обрта укупне имовине.

Овако измерена рентабилност се упређује се са планским величинама где се врши контрола рентабилности у текућем периоду и у сукцесији, где се на основу добијених информација врше евентуалне корекције и редизајна стратегија, програма и акција. Могу се користити и разни други модели рентабилности који су сложенији и у себи обједињавају бројне индикаторе. Сама вредност оваквих индикатора рентабилности огледа се у њиховој аналитичности на основу чега се може квантификовати важност појединих елемената и њихов утицај на промену рентабилности.

3.1.2. Детерминанте перформанси друштвене одговорности јавних предузећа

3.1.2.1. Основне карактеристике перформанси друштвене одговорности јавних предузећа

Друштвена одговорност јавних предузећа је веома важна јер од ње зависи раст и развој читавог друштва. Јавно предузеће које је у власништву државе нема само профитне циљеве него и максимирање друштвеног благостања. Држава није човек која треба да се усмери ка максимирању материјалног богатства она треба да брине и о нематеријалним вредностима једног друштва и због тих разлога друштвена одговорност јавног предузећа игра важну улогу. Имајући у виду ово обележје државе она треба да буде у неку руку савест читавог друштва и да се у том смислу понаша.

У теорији постоје два приступа друштвеној одговорности предузећа. По англосаксонском схватању друштвена одговорност предузећа односи се на раст и развој предузећа уз редовно измирење пореских обавеза према друштву. Сва друштвена одговорност предузећа, према овом схватању, треба да буде директно везана за профит. По другом схватању, европске друштвене одговорности, предузеће своје инвестирање у друштвену заједницу не мора да буде директно везано за профит предузећа¹⁵¹. Ову одговорност мора, а понекад може искључиво да развија и негује држава преко својих институција између осталог и уз помоћ јавних предузећа.

Друштвена одговорност проистиче из морала, етике, правних норми тако да се ова одговорност може посматрати са различитих аспеката. Тако на пример, активност јавних предузећа је усмерене на многобројне друштвене циљеве па самим тим постоји широка лепеза одговорности јавног предузећа. Уколико се посматра интеракција јавног предузећа са свим заинтересованим странама може се сагледати колико је јавно предузеће одговорно у уважавању њихових интереса. Сама одговорност може постојати али различитог интензитета, тако да се о одговорности може говорити и у смислу самог нивоа одговорности по одређеним питањима. Одговорност јавног

¹⁵¹ Ђурић Кузмановић Т., (2008.), „Пословно окружење“, Алфа-Граф НС, Нови Сад, стр. 216.

предузећа у погледу извештавања пословања јавног предузећа може обухватити разне видове одговорности:¹⁵²

- одговорност извештавања пословања и у складу с тим како јавно предузећа се односи према изради извештаја, процени успешности, постојања самоконтроле и флексибилности у извештајима;
- одговорност коме су извештаји усмерени (финасијерима јавних предузећа, клијентима, друштвеној заједници, државним органима и самим јавним предузећима);
- одговорност чему су извештаји намењени (финансијама, управљању, успешности, мисији)

Сама потреба за приказом резултата рада јавних предузећа, може бити интерне или екстерне природе, па самим тим и одговорност по овом основу може се делити на сличан начин:

- интерна одговорност јавног предузећа због сопствене репутација и могућег губитка поверења Владе, очувања пореског статуса, стицања организационих вредности и др.;
- екстерна одговорност усмерена према јавним телима, клијентима, друштвеној заједници, финансијерима и сл;

Одговорност јавног предузећа може бити ниска или висока, у зависности од врсте интереса јавног предузећа као и утицаја појединих стејкхолдера на остваривање поменутог интереса. У вези са поменутиим самоконтрола или спремност јавног предузећа на адаптивно учење је процес који усмерава високу одговорност пре свега према себи и/или високу или ниску према екстерним стејкхолдерима јавног предузећа. Ниво одговорности јавних предузећа може се дефинисати као висока, ниска или интерна.¹⁵³

Менаџери јавних предузећа суочавају се са многим, понекад конкурентним захтевима одговорности што има за последицу комплексност пословања јавног предузећа и његов утицај на дугорочне друштвено-политичке промене. Из тих разлога концепт друштвене одговорности врло је значајан за јавно предузеће више него за остале привредне субјекте. У зависности како се дефинише друштвена одговорност тј. њена ширина може се говорити о разним детерминантама друштвене одговорности (економска, социјална, еколошка и етичка). Економска детерминанта односи се на ефикасно и ефективно пословање јавног предузећа и на тај начин Влада преко јавног предузећа може максимирати профит или обим аутпута а све са циљем повећања друштвеног благостања друштва. Социјална компонента у раду јавног предузећа може

¹⁵² О овоме више видети : Alnoor E., (2010.), „The Many Faces of Nonprofit Accountability“, Harvard business school, pp. 25-32.

¹⁵³ Тако на пример, објављивање извештаја, процена успешности, самоконтрола, могу имати високу одговорност према финансијерима или агенцијама за надзор самом јавном предузећу, а низак степен одговорности према клијентима

бити врло често присутна, а социјална перформанса јавног предузећа може се односити како на услове и права запослених у самом предузећу, али пре свега мисли се на социјалну компоненту активности јавног предузећа према корисницима њихових аутпута. У овом смислу социјални циљеви државе у погледу аутпута могу бити усмерени ка максимирању производње аутпута јавног предузећа па чак и остваривања губитка јавног предузећа када је држава проценила да је овакав исход оправдан и неопходан. Еколошка детерминанта друштвене одговорности односи се на заштиту животне и радне средине, у смислу да се елиминишу или смање сви еколошки ризици за све заинтересоване стране. Етичке детерминанте друштвене одговорности односе се пре свега на филантропију или човекољубље и обухватају разне врсте односа и то: између запослених и послодавца, међу запосленима, између предузећа и потрошача, предузећа и власника, предузећа и добављача, предузећа и друштвене заједнице.¹⁵⁴

3.1.2.2. Корпоративне друштвене иницијативе у јавним предузећима

Да би правна норма могла да се примењује она мора бити пре свега општеприхваћена морална норма. Дакле, моралне норме претходе правним нормама и као такве више су актуелније и флексибилније од правних норми. Из тих разлога поштовање закона је потребно али не и довољно да би јавно предузеће било друштвено одговорно. Уколико корпоративну друштвену одговорност дефинишемо као „посвећеност предузећа да етичким понашањем доприноси привредном развоју националне економије, како повећањем квалитета живота запослених и њихових породица, тако и локалне заједнице и друштва у целини¹⁵⁵“ видимо да су обухваћене све поменуте детерминанте друштвене одговорности. Јавно предузеће мора предузимати бројне активности уколико жели да његова друштвена одговорност повратно утиче на његов раст и развој, у вези с тим активности се могу односити између осталог и на¹⁵⁶:

- промовисање друштвених циљева,
- корпоративни друштвени маркетинг,
- корпоративну филантропију,
- маркетинг повезан са друштвеним циљевима,
- волонтерски рад за заједницу,
- друштвено одговорна пословна пракса.

Јавно предузеће може на директан или индиректан начин да врши промовисање друштвених циљева. Обављајући своју активност јавно предузеће на директан начин промовише друштвене циљеве који су дефинисани од стране, а индиректно када се на

¹⁵⁴ Прилагођено према: Caroll A., (1996.) „Business & Society – Ethics and Stakeholder Management“, pp. 106-107.

¹⁵⁵ Holme, R i Watts, P., (2000.), Corporate social responsibility: Making good business sense. World Business Council for Sustainable Development.

¹⁵⁶ Kotler F., Nensi L., (2007.), „Korporativna društvena odgovornost“, Čigoja, Beograd, str. 28.

посредан начин путем разних врста помоћи се идентификује са осталим субјектима у промоцији друштвеног циља. У зависности од дефинисаних циљева Владе и начина њиховог остваривања од стране јавног предузећа зависе и успешност остваривања дефинисаних друштвених циљева.

Друштвени маркетинг јавног предузећа се исказује тако што јавно предузеће у складу са својим могућностима треба да се понаша тако да доприноси промени свести и савести како својих запослених тако и свих осталих људи, а све са циљем да јавно предузеће подиже појединачну одговорност људи на ниво етичности.

Корпоративна филантропија јавног предузећа односи се на разне врсте спонзорстава које су усмерене на општу добробит тј. на човекољубље. Донације јавног предузећа могу ићи у природним или вредностим давањима, с тим што јавно предузеће може само основати своју фондацију или сарађивати са другим фондацијама тако што ће их бирати на конкурс или ће само јавно предузеће вршити избор. Проблем код донација јавног предузећа је како, на основу чега утврдити хијерархију/важност донација.

Одлука јавног предузећа о издвајању дела свог прихода за јасно одређени друштвени циљ мора бити у складу са намером Владе. Имајући у виду да је реч о потенцијално великом обиму тако прикупљених средстава, изабрани друштвени циљ мора пратити територијалну организацију јавног предузећа. Уколико је реч о јавном предузећу на републичком нивоу корист од дефинисаног циља мора осетити што шири број чланова односно друштвене заједнице.

Волонтерски рад запослених у јавном предузећу је активност којој мора претходити активности јавног предузећа у погледу мењања свести својих запослених. То не треба да буде принуда него пре свега моралан ако не етичан разлог за запослене. Уколико јавно предузеће успе да утиче на своје запослене да схвате да су чланови одређене друштвене заједнице, њихови постојећи и потенцијални корисници и да се волонтерским радом подиже општедруштвено богатство треба да буде довољан разлог да запослени добровољно прихватају акције на локалном и републичком нивоу.

Одговорно обављање посла јавног предузећа од јавног интереса је активност која се подразумева. Уколико се јавно предузеће понаша у складу са потребама потрошача тако да потрошачи остварују своју максималну корисност при употреби аутопута јавног предузећа на једној страни и уколико јавног предузеће, такође одговорно, приступи производњи својих аутопута тако да оствари минималне трошкове на другој страни, може се рећи да је јавно предузеће остварило Парето оптимум и на тај начин допринело да се ураде праве ствари на прави начин (бити ефикасан и ефикасан).

3.2. Основне карактеристике факторске условљености перформанси јавних предузећа

Да би јавно предузеће постигло максимално позитивне перформансе свог пословања потребно је да испуни бројне предуслове. Фактори који утичу на пословни

резултат јавног предузећа су многобројни, али корисници, као главни циљ Владе једне земље, могу се означити као најзначајнији фактор од кога највише зависи успешност пословања јавног предузећа као и ниво општедруштвеног благостања у једном друштву. Јавно предузеће из тих разлога мора познавати тражњу својих потрошача. Познавање тражње потрошача захтева бројне активности и знања менаџмента јавног предузећа.

Рационална алокација државних ресурса тесно је повезана са задовољавањем преференција потрошача. Утврђивање информација да ли постоји тражња, какве је природе, ког обима врло су значајне јер утичу на интересе како потрошача тако и јавног предузећа. Ниво друштвеног благостања које је одредила држава може утицати на перформансе јавног предузећа и послужити као објашњење за постигнуте резултате предузећа. Само понашање потрошача у преферирању аутопута јавног предузећа зависи од висине плате, нивоа дохотка, природе потреба потрошача, цене аутопута што све заједно утиче на остваривање оптималног избора потрошача.

Уколико су адекватно утврђене потребе потрошача, предстоји организација њихове производње. Сама производња мора бити организована уз поштовање економских законитости у смислу минимизације трошкова и максимизације прихода, тако да производња аутопута задовољи два принципа неопходност и оправданост. Имајући у виду да монополско окружење носи собом низ користи и негативности а јавна предузећа су у највећем броју случајева монополи потребно је анализирати како шансе тако и опасности јавних предузећа као монопола.

3.3. Рационална алокација јавних ресурса као фактор условљености перформанси јавног предузећа

Адам Смит је у својој књизи «Богатство народа» објављеној 1776. године дошао до закључка да привреда може функционисати добро само у случају када људе мотивише искључиво њихов сопствени интерес. Када су људи мотивисани тежњом да повећају своје богатство (тј. да задовоље своје различите интересе) тада ће се трудити да буду најбољи, најефикаснији у односу на своје конкуренте. У тој борби за себе, уколико је она слободна и под једнаким условима за све, најбољи ће успети (конкурентски услови). Остваривајући на тај начин властите циљеве, друштво ће бити богатије те на тај начин и читаво друштво ће остварити своје циљеве што у изведеном смислу значи максимирање ниво друштвеног благостања у једном друштву. Дакле, из експлицитне љубави према себи човек-појединац инплицитно пружа и љубав према другим људима.¹⁵⁷

„Ако је тржиште као невидљива рука толико ефикасно као што каже Адам Смит, зашто постоје државе и владе“? Припадници неолибаралне економске школе

¹⁵⁷ Прилагођено по одломаку „Адам Смит и невидљива рука“: Н.Г. Манкју, (2008), „Принципи економије“, Економски факултет, Београд, стр. 10.

сматрали су да је њихово постојање потребно како би се штитило функционисање тржишта, у смислу заштите власничких права¹⁵⁸. У противном нико неће ништа производити уколико зна да ће неко отети његов труд, па из тих разлога постоји држава тј. постоје судови, полиција, војска и сл. Други теоретичари (Ј.Е. Stiglitz, Р. Krugman, М. Friedman и др.)¹⁵⁹ сматрају да постоји озбиљни проблеми у функционисању садашњег тржишног пословног окружења, и због тога држава се мора мешати у такво пословно окружење.

У садашњим условима владајуће економске доктрине, међусобне интеракције људи, људи и других друштвених група, људи и државе, као и схватање самог човека заснива се на економској рационалности (на похлепи и нарцисоидности). Многи умни људи током људске цивилизације (Платон, Аристотел, Сократ, Марко Аурелије, Спиноза, Кант...) сматрали су да човек није само *homo economicus*, већ да је човек дат и задат и као такав предодређен да буде много више од постојећег тако да поменути концепт неолиберализма није крајњи циљ већ само успутна станица у његовом онтолошком развоју. Из тих разлога држава мора имати друге циљеве од циљева садашњих појединаца, и она по својој дефиницији не треба да се води ситносопственичким интересима малог броја појединаца. Неопходност и оправданост мешања државе у привредне токове могу се видети и у суштини сврхе увећања добити тј. максимирања циљне функције компанија, а она се заснива на похлепи појединца. Похлепа је мана, а на манама се не може градити успешна будућност људи. Конкретно, уколико се међусобна интеракција заснива на манама и њиховом увећавању, добиће се негативан крајњи резултат (инфлација, стагфлација, слампфлација, рецесија, социјални немири, сиромаштво, криза, ратови, несереће, болести ...). Све то заједно утиче на тржишни неуспех у смислу да тржиште не врши ефикасну алокацију својих расположивих ресурса. Другим речима, сви ресурси нису искоришћени и не постиже се максимални економски ефекат друштва у односу на расположиве ресурсе тако да се држава у појединим случајевима мора мешати у привредне токове једног друштва како би повећала благостање друштва.

У садашњем тржишном окружењу да би ресурси са којим располаже јавни сектор дали најбоље резултате морају се створити такви услови који ће довести све стејкхолдере у бољу, али никако у гору позицију, другим речима тежити Парето-ефикасној алокацији ресурса. Основи услови за постизање Парето ефикасности су¹⁶⁰:

1. постизање ефикасности у размени: гранична стопа супституције за аутпутима у размени мора бити једнака за све потрошаче тј. мора бити једнака односу цена аутпута, на овај начин потрошач максимира своју корисност од употребе аутута јавног предузећа;

¹⁵⁸ У овом случају дошло би до одсуства интереса као главног покретача економских активности људи као рационалних економских бића.

¹⁵⁹ Постоји сагласност међу економистима да Влада својим активностима може допринети да се побољша функционисање односе привреде. Неслагање међу економистима постоји само у обиму тј. под којим условима Владе треба да интервенишу.

¹⁶⁰ : Ј.Е. Stiglitz, (2004.), „Економија јавног сектора“, Економски факултет, Београд, стр.55-74.

2. постизање ефикасности у производњи: гранична стопа техничке супституције било која два инпута у производњи мора да буде једнака односу њихових цена (инпута) за сва предузећа па и за јавни сектор, на овај начин остварује се минимизирање трошкова у производњи јавног предузећа за дати обим аутпута и
3. постизање ефикасности у комбинацији аутпута: гранична стопа трансформације аутпута у производњи мора бити једнака граничној стопи супституције аутпута код потрошача, на овај начин јавно предузеће треба да произведе такав обим и структуру аутпута који одговара обиму и структуре његове тражње.

Уколико постоје поменуте три ефикасности могуће је остварити праведну Парето-ефикасну алокацију ресурса у једном друштву, у привреди као целини, а самим тим и у јавном предузећу као делу привреде.

Тежња ка Парето ефикасности јавног сектора може се посматрати са аспекта рационалне алокације ресурса која су додељена јавним предузећима. Уколико ресурси који стоје на располагању јавном предузећу нису довољни за задовољавање тражње потрошача¹⁶¹, а постоје неискоришћени ресурси у привреди, онда њихово усмеравање ка оним јавним предузећима код којих постоји потреба за њиховим ангажовањем може довести до повећавања друштвеног благостања односно државе. Уколико постоје слободни/неискоришћени ресурси у јавном предузећу који се не користе или се нерационално користе потребно их је ралоцирати за неке друге потребе како би се њихвим ангажовањем такође утицало на повећање благостања односног друштва, а тиме и приближавање тачки Парето ефикасности на нивоу читавог друштва.

Перформансе јавног предузећа везане су како за интерне тако и за екстерне факторе који су међусобно узрочно-последично везани. Сви они заједно утичу на ефикасност пословања јавног предузећа. Под ефикасношћу по (J.S. Stiglitz) сматра се „Парето-ефикасност јесте оно на шта економисти обично мисле када говоре о ефикасности.“Парето оптимум или Парето ефикасност „подразумева да никоме положај не може да се побољша док се другоме не погорша“¹⁶². Уколико држава одређује цену аутпута јавног предузећа и уколико је одреди превише високо имаће за последицу да ће потрошач досегнути нижи ниво корисности и обратно. Алокација ресурса у јавном предузећу утиче на перформансе јавног предузећа (друштвена одговорност, обим аутпута, трошак аутпута, добит, ликвидност, солвентност, рентабилност, продуктивност и сл. У зависности од рационалне ефикасне алокације ресурса у јавном предузећу зависиће опстанак, раст и развој јавног предузећа, тако да јавно предузеће треба да тежи повећавању ефикасности свог пословања тј. рационалној алокацији својих ресурса. На први поглед ефикасност размене нема неких директне везе са јавним предузећем, јер се ради о корисности потрошача, међутим рационална алокација ресурса јавног предузећа директно утиче на ниво корисности потрошача преко цене аутпута јавног предузећа, такође усклађеност понуде и тражње по обиму и структури такође утичи на ниво корисности потрошача.

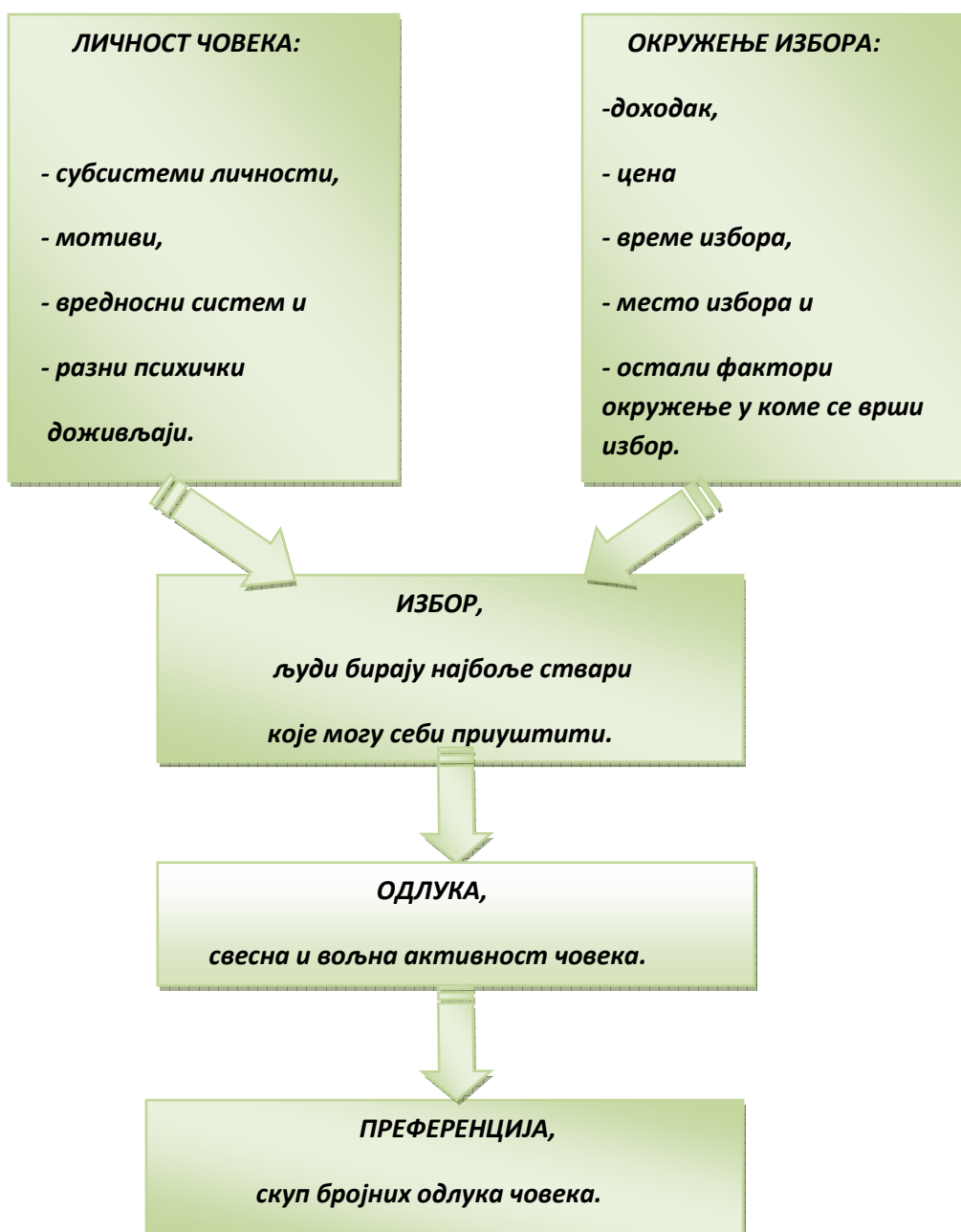
¹⁶¹ Претходно је утврђена неопходност и оправданост аутпта јавног предузећа.

¹⁶² : J.E. Stiglitz, (2004.), „Економија јавног сектора“, Економски факултет, Београд, стр.57.

3.4.Преференција у јавном сектору као фактор условљености перформанси јавних предузећа

Људи доносе одлуке и врше изборе у скаду са својим преференцијама (слика 3.4.2.). Преференције као циљ људи су поливалентне и сложене јер зависе од људи. Сложености и поливалентности преференција је последица природе/структуре човекове личности, ако се зна да је човек истовремено биће реда и хаоса, јединства и супротности, рационалности и ирационалности његове одлуке ће зависити од бројних фактора који се могу систематизовати у две велике групе психолошке и економске. У психолошке факторе можемо убројати: структуру личности човека, изграђен вредносни систем човека, појаве разних мотива, и друге психичке догађаје. У економске факторе можемо убројати: цену аутпута, расположиви ниво дохотка потрошача, временски тренутак у ком се врши избор, пословно окружење у коме се врши избор (место, околности, култура или контекст у ком се врши избор и др).

Слика бр.3.4.2.: Алгоритам настанка преференције потрошача



Адам Смит и Давид Рикардо у својим делима „Богатство народа“ и „Принципи политичке економије и опорезивања“, сматрали су да човек има такву струкутру личности чији је циљ максимизирање своје корисности. По овом схватању, више је боље и брига је усмерена само ка сопственом интересу (максимизирању своје себичности), на тај начин остварујући своју себичност човек остварује и општи друштвени интерес. Имајући у виду поменуто у економији потребе људи су последице човековог понашања као економски рационалног бића (*homo economicus*).

У највећем броју случајева преференција потрошача су исказане као нормална добра и услуге које се приказују на графички начин кроз криву индиферентности која се зове нормална крива индиферентности или још *Cob-Daglasova крива индиферентности*. Да би могли анализирати преференције потрошача морају постојати одређене претпоставке. Претпоставке су приказане у облику аксиома који су толико логични да се подразумева њихова тачност/истинитост и могу се користити за одређена доказивања.

Перформансе у јавног предузећа умногоме зависе колико је успешно јавно предузеће утврдило преференције својих потрошача. Другим речима да ли јавно предузеће зна ког облика је тражња за њиховим аутпутима, а такође и на ком нивоу се налази тражња потрошача за њиховим аутпутима. Веома је важно да јавна предузећа знају да ли задовољавају тражњу потрошача исказану у Коб-Дагласово облику или је реч о супститутима, комплементима, квазилинераним преференцијама и сл. Уколико јавно предузеће производи добро које је супститут, а цена другог супститута се смањује у односу на цену добра јавног предузећа тада сви аутпути јавног предузећа неће моћи пронаћи купце јер ће потрошачи тражити јефтине добро и обратно. У условима када јавно предузеће задовољава тражњу потрошача, коме се повећавају примања (фаза просперитета у економији), с тим што је тражња облика квазилинераних преференција, свако повећавање понуде од стране јавног предузећа биће погрешно је се тражња у оваквим условима неће повећати што негативно утиче на перформансе пословања јавног предузећа.

3.5. Оптимални избор потрошача као фактор условљености перформанси јавног предузећа

Како би остварења јавног предузећа била што боља потребно је утврдити како врсту/облик и ниво преференција тако и висину дохотка потрошача што заједно са датим ценама добара ствара предуслове да се утврди најбољи избор за потрошача. Када се сваки потрошач налази у најбољој тј. оптималној позицији стварају се неопходни предуслови да се утврди појединачна тражња за сваког потрошача, а на основу тога и укупна тражња за аутпутом јавног предузећа. На основу овако утврђене тражње јавно предузеће ствара важан предуслов у погледу ефикасног и ефективног пословања.

Имајући у виду ограничење у виду дохотка потрошач бира најбољу групу/корпу¹⁶³ добара коју може себи да приушти. Оптимални избор потрошач остварује оног тренутка када оствари максимални ниво корисности приликом употребе корпе добара, коју потрошач може себи приуштити на основу висине свог дохотка.

Јавно предузеће мора прилагодити своју послову активности према интересима свог најзначајнијег стејхолдера а то је потрошач. Дакле, путем утврђивања оптималног избора потрошача, јавно предузеће добија информацију о појединачним тражњама потрошача на основу чега се може извести агрегатна тражња свих потрошача за односим добрима јавног сектора. Успешно прилагођавање агрегатне тражње за перформансама јавног предузећа имаће за последицу постизање најбољих пословних резултата.

Држава може утицати на одлуке потрошача у погледу њихових преференција за аутпутима јавног предузећа. Држава то може чинити на различите начине као на пример: путем фискалне политике повећањем или смањењем пореза на аутпут јавног предузећа или на доходак потрошача; путем давања или не давања субвенција; директним регулисањем монополских цена аутпута јавног предузећа, праћењем перформанси јавног предузећа у погледу њихове ефикасности и ефективности пословања и сл. У зависности које циљеве јавно предузеће као одређени облик персонификације државе жели да постигне потребно је знати последице предузетих мера на преференције потрошача. У ситуацији када желимо смањити потрошњу јавног добра и/или прикупити одређени фискални приход активности усмерене ка том правцу могу бити у подизању цене, повећању фискалног оптерећења, укидању или смањењу субвенција на аутпуте и сл.

У зависности који се циљ жели постићи могу се применити различити сценарији. Уколико се жели искључиво утицати на смањење потрошње производа/услуге x_1 , тада је оправдано уводити порез на аутпут, а не на доходак. У случају да се жели прикупити исти обим фискалних приход тада је боље ићи на опорезивање дохотка. У случају када је потрошња јавних добара превелика и држава жели да рационализује (смањи) потрошњу аутпута и истовремено да оствари највеће могуће благостање тј. да оствари највећи синергијски ефекат (смањење потрошње аутпута и фискални приход), боље је то радити преко пореза на доходак него преко повећања цена аутпута јавног предузећа. Јавни сектор, дакле, мора водити рачуна о својим перформансама и усклађивати их у суштини са економском политиком државе. Што је још важније, одговорна јавна предузећа треба да сугеришу извршним органима државе такву ценовну политику према аутпутима јавног предузећа која ће довести до истих ефеката у погледу прикупљања фискалних прихода државе с једне стране и остваривања максималног нивоа друштвеног благостања друштва у датом пословном окружењу.

Уколико је циљ државе прикупљање фискалних прихода уз задржавање максимално могућег нивоа корисности за потрошаче тада треба предузети сценарио

¹⁶³ Н.Р. Вагијан, користи назив корпа добара и о томе може се више прочитати у књизи Микорекономија, поглавље 3. под називом преференције, стр. 33-52.

опорезивања дохотка потрошача. Уколико је циљ државе смањење потрошње аутпута јавног предузећа тада треба предузети сценарио опорезивања односног аутута јавног предузећа.

У условима када држава жели да постигне супротни циљ него у претходном случају, а то је повећање нивоа корисности потрошача тада може спроводити супротну политику у односу на претходну. Повећање благостања потрошача кроз повећање његове корисности може се остварити путем утицаја државе на доходак потрошача. Утицај државе на доходак потрошача може се остварити путем смањења монополске цене од стране државе, смањењем или укидањем пореза на аутпут јавног предузећа, давање субвенција на потрошњу јавног предузећа и сл.

3.6. Величина благостања појединца као фактора условљености перформанси јавних предузећа

Нема општеприхваћене дефиниције благостања друштва, свака држава га различито дефинише и одређује, али у најопштијем појму благостање друштва се може везати за задовољство тј. срећу сваког појединца у оквиру друштва чији је члан. По утилитарстима срећа зависи од нивоа користи и ако се потрошачки и произвођачки вишак дефинише као користи које имају потрошачи и произвођачи од учествовања на тржишту, онда друштвено благостање се може дефинисати и као величину тј. збир потрошачког и произвођачког вишка. На основу поменутог анализа благостања се може вршити како са аспекта благостања појединца тако и са аспекта благостања читавог друштва.

Као што је речено, код одређивања оптималног избора потрошача поред утврђеног нивоа тражње за добрима и услугама може се говорити и о одређеном нивоу благостања који се остварује услед промене нивоа буџетске линије. Достижање оптималне тачке тј. максималне корисности за појединца у одређеном пословном окружењу може значити максимирање благостања појединачног потрошача али то не значи и допринос повећавању благостања читавог друштва. Дакле, веома је битно утврдити шта је циљ јавног предузећа тј. државе која преко јавних предузећа настоји да оствари своје крајње исходе. Уколико држава дефинише циљ као укупно повећање благостања читавог друштва већим коришћењем аутпута јавног предузећа, то може двојачко утицати на перформансе јавних предузећа.

У околностима повећања коришћења аутпута јавног предузећа потребно је поредити цену коштања аутпута са његовом продајном ценом. У случају када је цена коштања аутпута јавних предузећа мања у односу на продајну цену тада се може говорити о позитивним оценама у погледу перформанси јавних предузећа. У случају, пак, када је продајна цена мања у односу на цену коштања, то може утицати на перформансе јавног предузећа тако да их може довести у позицију опстанка у дужем временском периоду уколико јавно предузеће није субвенционисано од стране државе.

У случају да јавна предузећа добијају субвенције како би покрила своје губитке (под претпоставком пуне рационалности пословања јавног сектора) потребно је извршити поређење смањења нивоа благостања у друштву услед фискалне политике и повећања благостања читавог друштва коришћењем аутпута јавног предузећа.

Ниво благостања се може и шире посматрати, кроз ниво ефикасности јавних предузећа тј. читавог јавног сектора. У суштини, слободно деловање тржишних сила у погледу сусретања понуде и тражње и остваривање равнотежне тачке (равнотежне количине и цене) омогућавају остваривање максималног нивоа друштвеног благостања услед ефикасне алокације расположивих ресурса једног друштва које омогућава тржиште. Међутим, само деловање тржишних законитости није довољно да се оствари максимални обим друштвеног благостања једног друштва. По Joseph E. Stiglitz ¹⁶⁴ постоји у основи шест несавршености тржишта, где држава мора интервенисати како би се ефикасно употребили сви расположиви ресурси у једној држави, и то:

1. Несавршена конкуренција,
2. Јавна добра,
3. Екстерни ефекти,
4. Непотпуна тржишта,
5. Несавршене информације и
6. Незапосленост и други макро економски поремећаји.

Из тих разлога држава оснива јавна предузећа са циљем да исправи поменуте тржишне несавршености. Сама потреба постојања јавних предузећа намеће другу потребу, а то је ефикасност пословања јавних предузећа од чега суштински зависи и ниво друштвеног благостања појединца и читавог друштва.

Одлуке које доноси држава као и успешност пословања самих јавних предузећа утичу на ниво друштвеног благостања у једном друштву. Уколико се у једној привреди произведе довољно аутпута јавног предузећа и осталих привредних субјеката са минималним трошковима и то по структури и обиму која одговара жељама и буџету потрошача можемо рећи да се остварио максимални ниво друштвеног благостања друштва. Јавно предузеће у једној привреди има различите функције између осталог развојне, стабилизационе и редистрибутивне и у складу с тим држава може захтевати већи или мањи аутпут јавног предузећа. У таквом пословном окружењу јавно предузеће мора пратити све интересе стејкхолдера као и бројна ограничења и трудити се да се нађе на тачки која се налази на кривој производних могућности.

Уколико је јавно предузеће суочено са опорезивањем свог аутпута потребно је да се зна како ће пореска политика утицати на перформансе њиховог пословања. У пореској политици посматрају се две цене које утичу на крајњи исход, а то су цена коју плаћа

¹⁶⁴ J. E. Stiglitz, (2004.), „Ekonomija javnog sektora“ Ekonomski fakultet, Beograd, str. 85.

купац и цена коју добија продавац с тим што последице пореске политике утичу и на владу односно земље. Да би јавно предузеће спроводило адекватну ценовну политику потребно је да познаје законитости понуде и тражње у условима фискалне политике које могу имати различите последице на перформансе јавног предузећа.

4. ДЕТЕРМИНАНТЕ И СПЕЦИФИЧНОСТИ УПРАВЉАЊА ПЕРФОРМАНСАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

4.1. Циљеви и значај управљања перформансама јавних предузећа

Хетерогеност потреба људи утиче на постојање многобројних потреба за разноврсним аутпутима. У таквим условима, дешава се да профитне фирме не могу у потпуности, или уопште не могу задовољити поједине исказане потребе људи. Та незаинтересованост профитних фирми лежи у чињеници да приватни сектор није препознао потребе људи, или да не постоји довољан економски интерес за њихово пословање, у таквим условима ствара се могућност да на сцену ступи непрофитни/јавни сектор како би покушао да исказане потребе људи задовољи. У појединим земљама (пре свега развијеним) формиран је трећи стуб привреде, такозвани непрофитни сектор, док у мање развијеним земљама те активности обављају се у оквиру јавног сектора где се преклапају профитна и непрофитна функција.

Непрофитни сектор или непрофитне активности по Р. Марићу, могу се дефинисати као "сектор/активности које постоје и које делују ради обезбеђивања општег бољитка друштва као целине, одређеним групама људи и појединцима, уз коришћење различитих извора финансирања, расположивих људских ресурса, као и одговарајућих материјалних добара и услуга".¹⁶⁵ Изузетно је тешко дати прецизну дефиницију имајући у виду велики број различитих циљева јавних предузећа која имају обележје непрофитности. Најчешће се употребљавају поменути термини, такође се употребљавају и следећи појмови као што су друштвени сектор, друштвене делатности, јавни сектор, јавне службе, добровољни сектор, независни сектор, неформални сектор, друштвена надградња, невладин сектор и сл.

Циљ и значај управљања перформансама предузећа могу се сагледавати са микро и макро нивоа. Микро ниво би се односио на само јавно предузеће и његове перформансе, док макро ниво би се односио на синергијски ефекат целокупног јавног сектора у погледу достигнутог нивоа друштвеног благостања. *Главни значај управљања перформансама на нивоу јавног предузећа* односи се на побољшање перформанси тј. планираних циљева на бази дефинисаних планова, стандарда који потичу интерно или

¹⁶⁵ Марић Р., (2008) „Менаџмент непрофитних организација“, Наука и друштво, Београд, стр.45.

екстерно. Циљеве које јавно предузећа жели остварити могу се систематизовати у три групе:

а) побољшати пословање самог јавног предузећа у смислу ресурса предузећа, начина њихове употребе као и друштвене одговорности јавног предузећа према свих стејкхолдерима,

б) посебан акценат ставити на остваривање циљева у вези људских ресурса, који се у суштини преклапају са дефинисаним циљевима ресурса, међутим предузећу је од изузетне важности хумани капитал јер од њега зависи успешност управљања осталим ресурсима у предузећу и

в) остваривање циљева појединаца, односи се на мерење перформанси корисника као и њихова интеракција са интересима осталих стејкхолдера.¹⁶⁶

Управљање перформансама јавних предузећа посматрано са аспекта макро нивоа можемо посматрати целокупан јавни сектор и то у смислу њихових циљева и значаја за читаво друштво. У садашњем пословном окружењу јавни сектор се толико развио да има огромну снагу и моћ, те на тај начин има мултидимензионални значај по привреду једне земље која се огледа у разним функцијама које су алокативна, редистрибутивна, развојна и сл. Остваривањем поменутих функција јавни сектор утиче на остваривање одређеног нивоа друштвеног благостања у једном друштву. Циљ управљања перформансама јавних предузећа је многострук и у суштини везан је за елиминисање разних облика неефикасности рада јавног сектора, између осталог јавна предузећа располажу огромним средствима која делом потичу од фискалних прихода тако да је њихово адекватно трошење веома важно. Праћењем перформанси јавних предузећа контролише се оправданост трошења фискалних прихода, а тиме и оправданост алокативне функције која се остварује преко јавног сектора.

Ефикасно управљање јавним предузећима утицаће и на праведност редистрибутивне функције јавног сектора. Принцип правичности и праведности је посебно изражен код редистрибутивне функције, у оваквим околностима јавна предузећа врше редистрибуцију користи/вредности са једних стејкхолдера на друге и на тај начин исправљају утицај тржишним механизма. Функционисање конкуренте економије у једном друштву је постављено тако да се као крајња последица јавља одређена количина произведених добара, али нигде се не говори колико ко поседује добара, тако да редистрибутивна функција јавних предузећа у оваквим условима игра веома значајну улогу са аспекта правичности/етичности у једном друштву. Од 1945. године кроз развој државе благостања јавни сектор је добио значајну улогу у расту и развоју целокупне привреде. Огромни значај јавног сектора који се временом повећавао утицао је на различите начине на развој привреде, јавна предузећа односне привреде су велики потрошачи како потрошних добара тако и капиталних добара што је веома важна чиљеница која игра значајну улогу у периодима економских криза. Конкретно,

¹⁶⁶ Видети више: Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 45.

адекватно управљање потрошњом јавних предузећа у различитим временским хоризонтима (експанзије и депресије) игра пресудну улогу по стабилост читаве економије једног друштва.

Поједина јавна предузећа остварујући профит, тај профит могу усмерити на повећање како квантитета тако и/или квалитета крјањих исхода јавног сектора.. Ефикасан и ефикасан рада јавних предузећа са своје стране утиче на подизање Парето ефикасности целокупне привреде, а тиме и максимизирање бруто друштвеног производа. Врло често јавна предузећа производе стратешке аутпуте који могу представљати компаративну предност једне земље у односу на друге¹⁶⁷. У таквом пословном окружењу рад појединих јавних предузећа утиче на подизања свеукупне конкурентности националне привреде, а преко тога на раст и развој целокупне привреде.

Најзначајнији фактор напретка једне земље у суштини су људи. Уколико се узме у обзир утицај образовања, науке, здравственог богатства једне нације и сл., на свеукупно благостање нације видеће се да је то темељ, на коме се заснива целокупно богатство једне нације. Из поменутог разлога може се видети свеобухватна важност јавног сектора по економију једне земље, а она се односи на развој свести и савести читаве нације. Имајући у виду власничку структуру јавних предузећа стварају се услови да пословање јавног предузећа није везано за искључиву себичност, те на тај начин ствара се основа за развој алтруистичких циљева у једном друштву. Овде можемо говорити о уско постављеним циљевима, али и широко постављеним циљевима јавног предузећа који могу и морају бити везани за мењање свести и савести читавог друштва. Развој вредности алтруизма у структури личности човека је готово немогућа без јавног сектора, тј. без постојања непрофитног карактера образовања, науке, културе, здравства и читаво низа других јавних предузећа која доприносе развоју јавне функције у једном друштву. Из тих разлога и њиховог огромног значаја у једном друштву потребно је пратити њихове перформансе како би се обезбедио њихов опстанак и развој у дугом временском хоризонту.

Јавни сектор како у профитном тако и у непрофитном делу је изложен ризику опстанка. Као и код профитних фирми тако и код јавног сектора постоји опасност од банкрота у таквим условима сви стејхолдери који су имали неку корист су главни губитници (корисници, запослени, повериоци, донатори, и др.). Јавни сектор има циљеве који су повезани са специфичним ризицима. тако да се јавља потреба да се управља ризицима како би се све врсте ризика свеле на прихватљиву меру. Потребно је спровести процену свих врста ризика као и њихову појединачну квантификацију и на крају одредити који ће се ризик преузети, тј. на који начин ће се финансирати и како се

¹⁶⁷ На пример, производња и цена електричне енергије у у једној земљи може бити предност за привлачење страних инвестиција или развој индустрије сопственим снагама, те на тај начин се могу остварити мултипликовани економски ефекти који су далеко већи него што су економски ефекти остварени само пуком продајом електричне енергије на односном тржишту.

преостали ризици могу елиминисати. Управљање перформансама јавних предузећа је неопходно због поменутих ризика тј. због мултидимензионалног значаја јавних предузећа по једно друштво. На основу претходно поменутог потребно је ширење традиционалних рачуноводствених извештаје јавних предузећа на обухватање свеукупних ефеката које има јавни сектор, а који се не могу или веома тешко могу монетизовати, тј. егзактно утврдити. На тај начин може се доћи до информације колика је је укупна корист јавног предузећа у друштву, а што је још важније коме и колико је усмерена таква новостворена корист.

4.2. Концептуалне поставке управљања перформансама јавних предузећа

Утврђивањем чињенице о неопходности и оправданости постојања јавног предузећа у пословном окружењу једне државе, долази се до неоспорне истине да јавно предузеће као такво треба да постоји у једном друштву. Неопходност постојања јавног предузећа се утврђује анализирањем и истраживањем потреба тј. преференција које имају људи за одређеним аутпутима. Уколико се карактеристика означена као неопходност формално и суштински поклапа то значи да је држава/Влада препознала праве потребе бирача и тиме створила услове за легитимно постојања јавног предузећа. Када држава одреди које су то преференције корисника неопходне, потребно је утврдити и њихову хијерархију тј. важност. После утврђивања неопходности преференција корисника приступа се анализирању оправданости постојања јавног предузећа. Утврђивање оправданости постојања јавног предузећа, своди се у принципу на давање одговора о могућности опстанка предузећа у дужем временском хоризонту тј. у способности јавног предузећа да обавља активности у смислу стварања адекватног квантитета и квалитета аутпута као и стварање додатих вредности посматрано у дужем временском хоризонту. Дакле, познавањем чињенице о неопходности постојања јавног предузећа није довољан али је потребан услов, тек утврђивањем и оправданости постојања јавног предузећа можемо говорити о постојању довољног и неопходног услова за постојање јавног предузећа. Код утврђивања оправданости постојања јавног предузећа морају се добро анализирати сви елементи који утичу на крајњи исход тј. задовољавања утврђених преференција корисника¹⁶⁸.

Коначан суд о постојању јавног предузећа Влада може донети тек када добије одговоре на питања колико аутпута, којих аутпута, ког квалитета јавно предузеће може обезбедити, а да се не налази у зони губитка. Под којим условима јавно предузеће се може наћи у зони губитка, том приликом Влада мора добити одговоре на питање које су и колике нефинансијске користи по друштвену заједницу тј. како утичу на ниво друштвеног благостања додат немонетизоване користи па тек тада донети коначну одлуку о судбини постојања јавног предузећа. Проблем у одређивању немонетизованих користи, а тиме и укупних користи које друштво има од рада јавног предузећа може се

¹⁶⁸ Позитивну или негативну одлуку Владе „да ли је“ или „није“ оправдано постојање јавног предузећа.

решити само детаљном анализом која ће обухватити апсолутно све користи које друштво има од пословања јавног предузећа.

После утврђивања чињеница о неопходности и оправданости постојања јавног предузећа потребно је управљати перформансама предузећа како би се максимално ефикасно и ефективно ангажовали расположиви ресурси, а све са циљем раста и развоја јавног предузећа. Из тих разлога потребно је развити концепт управљања перформансама јавног предузећа. Концептуална поставка праћења перформанси јавног предузећа може се остварити са различитих аспеката. Са аспекта самих перформанси може се говорити о праћењу три групе перформанси и то¹⁶⁹:

- Перформансе ресурса предузећа;
- Перформансе употребе ресурса предузећа;
- Перформансе друштвене одговорности предузећа.

Rummler G, Branche A.¹⁷⁰, је говорио о три нивоа управљања перформансама јавног предузећа:

- Управљање перформансама на организационом нивоу;
- Управљање перформансама процеса и активности;
- Управљање перформансама појединача.

Управљање перформансама на нивоу јавног предузећа обухвата управљање остварењима на нивоу целокупног јавног предузећа и његовим организационим деловима. Праћењем перформанси на овом нивоу јавно предузеће добија одговор о ефикасности и ефикасности сопственог пословања, другим речима да ли је раније донета одлука о сврси постојања јавног предузећа и његовој оправданости и даље актуелна. Праћењем перформанси процеса и активности може се добити одговор колико је јавно предузеће ефикасно у обављању свог пословања. На крају, праћењем индивидуалних перформанси запослених мере се и анализирају учинци запослених као и крајњи исходи менаџера.

Систем мерења перформанси јавног предузећа може се посматрати и са аспекта свеобухватности самог мерила пословања. На основу поменутог може се говорити о једнодимензионалним или вишедимензионалним мерилима. У једнодимензионална мерила укључују се продуктивност, економичност, рентабилност, аутпут и др. За разлику од њих у агретатна/вишедимензионална мерила могу се обухватити: квалитет јавног предузећа, пословни успех предузећа и вредност јавног предузећа.

Концепт управљања квалитетом рада јавних предузећа може се сагледати са разних аспеката - макретишког, пословног и друштвеног. Пословни аспект квалитета рада јавних предузећа односи се на подизање стандарда рада свих пословних процеса

¹⁶⁹ Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр.8.

¹⁷⁰ Rummler G, Branche A., (1995.), „Improve Performance – How to Manage The Space on the Organization Chart“, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p.p.15.

код јавних предузећа (подизање стандарда у погледу смањења времена и шкарта при изради производа, подизању техничко-технолошких карактеристика производа, подизању продуктивности, смањењу трошкова, повећању добити, повећању рентабилности, вредности предузећа и сл.) Уколико се зна да опстанак, раст и развој предузећа зависи од купаца и њихових преференција тада њихово успешно превођење у производе повезано је са маркетиншким аспектом квалитета јавних предузећа.

Маркетиншки аспект се односи на квалитет аутпута јавних предузећа који акценат ставља на подизање квалитета аутпута; ценовну политику аутпута; остваривање лојалности купаца за своје аутпуте; остваривање већег тржишног учешћа; обезбеђења довољног обима аутпута од стране јавних предузећа као и нивоа задовољства купаца у погледу стандарда (најбољих у грани, светских стандарда, стандарда прописаних од стране Владе путем разних агенција и сл). Јавна предузећа која пружају услуге од јавног интереса и самим тим имају већи ниво одговорности у односу на остале привредне субјекте, та одговорност је већа тиме што су јавна предузећа основана са намером да задовоље интересе великог броја људи где се комбинују функција јавности и функција профитабилности. Због тога друштвени аспект квалитета рада јавних предузећа је веома битан, а односи се на обезбеђење одређеног стандарда у заштити јавног интереса због кога су основана поједина јавна предузећа (заштита природних богатстава, здравља људи, заштите животне средине и сл.)

Управљање квалитетом свеукупног пословања јавних предузећа остварујемо концепт управљања укупним квалитетом TQM (Total Quality Management – TQM) код јавних предузећа. Управљањем квалитетом није ништа друго него управљање скупом перформанси јавних предузећа. У основи постоје два модела управљања укупним квалитетом и то амерички MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award модел) и европски EQA (European Quality Award модел). Код мерења квалитета формира се одређени број критеријума перформанси које заједно чине агрегатну перформансу и свакој се групи, у зависности од процењене важности за рад предузећа, додељује се релативна тежина у процентима.

Управљање пословним успехом је сложена и врло значајна перформанса рада јавних предузећа. Сложеност се састоји у обједињавању парцијаних мерила успешности у једно свеобухватно мерило, а такође и због свођења свих инпута и аутпута парцијалних мерила на заједнички именитељ. Важност поменуте перформансе се састоји од давања информације свим стејкхолдерима предузећа о пословној успешности предузећа с једне стране, а код јавних предузећа, где је раздвојено управљање и власништво, значај се огледа у обезбеђењу информације власницима (Владама) јавних предузећа на основу којих се може успешно контролисати рад менаџера у јавном сектору. Као и код осталих перформанси потребно је планирати мерити и анализирати пословни успех. Користе се бројна методолошка решења за мерење ове перформансе, између осталог PER модел, Z-score модел, модел Економетар и сл. Циљ свих ових модела је да буду што аналитичнији у приказу пословања јавних предузећа као и да та свеобухватност буде приказана на проактиван и динамички начин.

Одговорност менаџмента предузећа је да у кратком року обезбеди максимирање добити, а у дугом повећање вредности предузећа. Пошто је суштински мотив власника предузећа увећање њихове имовине тј. удела потребно је и овим обележјем пословања предузећа управљати. Да би се концепт управљања вредношћу предузећа успешно спроводио потребно је да постоји склад у погледу донетих стратегијских (инвестиционих, финансијских и других пословних одлука усмерених на максимизирању вредности предузећа), са краткорочним одлукама (набавке и употребе ресурса предузећа, анализа перформанси предузећа тј. свеукупне одговорности предузећа према заинтересованим странама), а све у циљу постављања јасних циљева пред менаџмент коме треба да теже. Бројне одлуке које се доносе у предузећу утичу на вредност предузећа. Из тих разлога потребно је утврдити најзначајније детерминанте вредности предузећа, хијерархијски утврдити њихову важност, даље контролом утврдити њихово остваривање као и одговорност појединих нивоа менаџмента за њихово остваривање, а све у циљу доношења адекватних пословних одлука са крајњим циљом повећање вредности компаније. Ово је веома битно због стварања свести свих у предузећу о важности постизања како краткорочних тако и дугорочних пословних циљева.

Важна карактеристика на коју треба обратити пажњу код мерења перформанси је системски приступ у развоју модела. На овај начин се остварује валидност и поузданост у мерењу перформанси, развој културе мерења перформанси као и стварање флексибилног јавног предузећа које може да одговори на највећи број изазова у пословном окружењу, што у крајњем исходу утиче на стварање ефикасног и ефикасног модела мерења перформанси јавног предузећа. Још један разлог са систематичност у мерењу перформанси јавног предузећа налази су у стратегијском карактеру мерења. Мерењем учинака и остварења јавног предузећа у кратком периоду, стварају се предуслови за праћење циљева у дужем временском периоду. Да би се утврдило колико јавно предузеће остварује дефинисану стратегију мерење мора бити веродостојно у дугом временском периоду, а то се може постићи уколико се модел развија на систематичан начин. Још једна карактеристика код мерења перформанси као што је интегративност упућује на неопходност постојања системског приступа у мерењу пословања јавног предузећа, укљученост бројних мерила у праћење резултата пословања морају бити системски организована јер у противном више ће штетити него користити менаџменту приликом доношења одлука.

Да би се обезбедио систематичан карактер мерења перформанси јавно предузеће треба да се придржава одређених стандарда у развоју модела мерења, и то¹⁷¹:

- Мерење треба да буде везано за стварање вредности стејхолдера предузећа тј. стратегијским циљевима јавног предузећа,

¹⁷¹ Reilly, P. G., Reilly, R.R., (november/december, 2000), „Using a measure network to understand and deliver value“, Journal of Cost Management.

- Логички модел мерења као и сама логика мерила треба да буде једноставна, јасна и недвосмислена,
- Применити она мерила која могу мерити монетизоване и немонетизоване исходе пословања,
- Мерила организационих делова морају бити међусобно упоредива као и повезана са агрегатним мерилима на нивоу предузећа,
- Вредности мерила морају бити повезана са екстерним бенчмаркигом,
- Мерила морају бити проактивна и да прате промене у пословном окружењу и
- Мора постојати доступност резултата мерења.

4.2.1. Карактеристике процеса управљања перформансама јавних предузећа

Величина и број јавних предузећа од Другог светског рата значајно се увећао, а тиме и њихова моћ и значај у укупним привредним збивањима. Да би Влада знала како се располаже са ресурсима у смислу достизања Парето ефикасности у пословању јавних предузећа приступило се изради различитих модела за праћење перформанси јавних предузећа. Приликом израде модела за праћење перформанси јавних предузећа морају се узети у обзир сви елементи и фактори који могу утицати на валидност и поузданост самог мерења. Фактори који могу на било који начин утицати на перформансе пословања јавног предузећа могу се поделити на више начина, у зависности шта се узима као критеријум поделе. Тако се може говорити о интерним и екстерним факторима перформанси, о објективним и субјективним факторима перформанси, о факторима који су везани за ресурсе, употребу ресурса, друштвену одговорност и компензациони систем. Да би управљање перформансама јавног предузећа било делтворно потребно је утврдити величину пондера за сваки фактор.

Такође, од изузетне важности за пословни успех јавног предузећа је и потреба за утврђивањем кључних фактора елемената процеса управљања перформансама јавних предузећа. Међу најзначајније факторе могу се убројати:

- фактори везани за дефинисање мисије, визије и циљева јавног предузећа;
- фактори везани за маркетинг микс (производ, цена, дистрибуција и промоција);
- организациони фактори;

- фактори друштвене одговорности и
- институционални фактори.

Да би утврдили праве разлоге постојања јавног сектора потребно је одредити њихову мисију и визију. Мисија је способност да се јасно види идеална будућност „оно што предузеће жели да буде“. Тако постављени дугорочни циљеви или опредељење за одређену делатност мора бити у суштини у складу са вредностима у које верују оснивачи јавног сектора (стејкхолдери). Мисија јавног сектора могла би да се односи на то да јавна предузећа својом активношћу настоје да остваре боље друштво. Допринос јавних предузећа треба да буде усмерен ка остваривању праведније расподеле створеног богатства у друштву и на тај начин смањењу социјалне неједнакости и стварању друштва једнаких шанси. Такође, јавна предузећа треба да доприносе повећању свеукупног друштвеног благостања једне државе (како материјалног тако и духовног богатства појединца и друштва). Другим речима, треба развијати свест и савест појединца и читавог друштва и тај развој усмеравати пре свега ка позитивним емоцијама које једино могу утицати на стварање ефикасног и ефективног ниво људског капитала као најзначајнијег ресурса једне државе.

Визија треба да одговор на питање „где је сада јавно предузеће сада и где треба да буде у будућности“. Дефинисање активности које ће јавно предузеће обављати и на основу тога каква ће се стратегија пословања донети, а све у складу са вредностима у које верује и потенцијала које поседује јавно предузеће, тако да је постављена визија темељ за постављање свих стратегијских циљева. На основу расположивих ресурса/способности, вредности и веровања са којима располажу јавна предузећа могу се поставити циљеви у погледу заузимања сопствене позиције у пословном окружењу (примера ради да ли постоји намера да се буде лидер у одређеној области или не).

Циљеви јавних предузећа могу бити постављени на различите начине и резултати пословања зависи и од исправности постављених циљева. Стратејски циљеви су изведени из мисије и визије, тактички циљеви произилазе из стратешких циљева јавних предузећа, док тактички циљеви произилазе из оперативних циљева. Само постављање циљева зависи од моћи појединих стејкхолдера јавног предузећа. У зависности колика је моћ пре свега најзначајнијих стејкхолдера (финансијера, политике, добављача и сл.) зависи и слобода избора циљева јавних предузећа. Дакле снага поједних стејкхолдера, дефинисане мисије, визије, стратегије и постављених циљева су фактори који опредељују успешност пословања јавног предузећа.

Елементи маркетинг микса су такође важан фактор перформанси. То су интерни и екстерни фактори као што су књиговодствени начини праћења трошкова и прихода у јавном предузећу, животни циклус производа, ниво и величина преференција корисника, кретања на интерном и екстерном тржишту, канали дистрибуције, квалитет промоције и сл.

У организационе варијабле могу се убројати само дизајнирање организационе стурктуре јавног предузећа по вертикали и хоризонтали. Ту су и процедура запошљавања, поседовање вештина, способности и компентениција од стране запослених, начин формирања радних тимова, структурирање радних тимова у смислу вођа и чланова тима, постављен систем комуникације унутар јавног предузећа и сл.

Фактори друштвене одговорности утичу на квантитативно и квалитативно пројектовање елемената процеса управљања перформаснама јавних предузећа. У зависности од спровођења концепта друштвене одговорности зависи и његова делотворност на резултате пословања јавног предузећа.

У институционалне факторе перформанси убрајају се регуле које су донете од стране законодавца у националним оквирима као и регуле прописане од стране наднационалних институција (СТО, ММФ, СБ, ЕУ).

4.2.2 Елементи процеса управљања перформансама јавних предузећа

Сам процес управљања перформансама је процес који се састоји из следећих елемената¹⁷²:

1. Планирање циљних нивоа перформанси;
2. Мерење перформанси;
3. Анализа и извештавање о перформансама и ације у погледу њиховог побољшања;
4. Развијања компензационих програма за менаџере и остале запослене.

Планирање перформанси може бити концептуално уређено на различите начине. Тако се могу планирати циљни нивои перформанси на основу вредности које се односе на дату грану, за најбоља предузећа у грани, за непосредну конкуренцију, примена бенчмаркинг концепта и сл. Мерење перформанси мора бити организовано тако да се може лако извести и да мерење буде што егзактније, поуздано и валидно што ствара добру основу менаџменту да проактивно делује. Проактивност као обележје управљања перформансама огледа се и у фази анализирања, извештавања и предузимања акција све са циљем побољшања перформанси јавног предузећа. Наравно имајући у виду да је себичност човека главни покретач његових професионалних активности, развијање

¹⁷² De Wall A., (2001.), „Power of Performance Management – How Leading Companies Create Sustained Value“, John Wiley & Sons, pp.8.

адекватног компензационог система за запослене у јавном предузећу је веома важан елемент процеса управљања перформансама јавног предузећа

4.3. Стратегијски и оперативни аспект планирања циљних нивоа перформанси јавних предузећа

Постоји веома много фактора који утичу на остваривање пословне стратегије јавног предузећа. Међу првима је успешно дефинисана мисија и визија јавног предузећа. Мисија је дефинисање конкретног пословног окружења у коме ће јавно предузеће пословати, што се може дефинисати као општи циљ јавног предузећа (шта ће се производити, за кога и на који начин). Визија даје одговор у каквој позицији јавно предузеће треба да буде у будућности с обзиром на дефинисано пословно подручје.

Ефикасност стратегије предузећа зависи и од ресурса који су неопходни јавном предузећу да би се остварила његова мисија. Ресурси предузећа дефинишу се као одређене квантитативне величине (потребна количина фактора производње), али и као квалитативне вредности као што је делотворна комуникација, постојање тимског рада, сврсисходан компензациони систем, друштвена одговорност према стејкхолдерима, набављени квалитет фактора производње и сл. Такође за успешну стратегију је врло важно дати одговоре на многа питања, какве су снаге и слабости односних стејкхолдера јавног предузећа које представљају највећу опасност али и шансу, аналогно поменутом које су то могућности и опасности које стоје пред јавним предузећем.

После давања одговора на постављена питања могу се дефинисати циљеви које јавно предузеће треба да оствари у ближој и даљој будућности. Циљеви се постављају пре свега уопштено и на највишем организационом нивоу па се конкретизују до најнижег нивоа у јавном предузећу. Циљеви тако служе као стандарди у контролисању перформанси тј. успешности пословања јавног предузећа. Да би се циљеви остварили морају се дефинисати начини њиховог остварења. Стратегија предузећа представља план активности и потребних средстава/ресурса за остварење мисије, визије и постављених циљева јавног предузећа као и ефикасно стратешко управљање који „интегрише све велике активности и функције и усмерава их ка усавршавању те стратешке агенде“¹⁷³. Стратегија предузећа се може посматрати и као плански документ који садржи :

- анализирање постојећег и предвиђање будућег пословног окружења са дефинисаном мисијом и визијом јавног предузећа;
- узимање у обзир свих проблема (набавке ресурса, потребних средстава, конкуренције на тржишту, законских одредби и сл.) као и интереса свих

¹⁷³ Theodore H. Poister, (2003.), „Measuring performance in public and nonprofit organizations“, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 160.

стејкхолдера јавног предузећа како би остварење стратегије било што реалније оствариво;

- дефинисање плана уопштених активности којим ће се бавити јавно предузеће како би остварило свој циљ (планирање врсте стратегије);
- дефинисање плана конкретних активности којим ће се бавити јавно предузеће како би остварило свој циљ (планирање врста подстратегија тј. опција/алтернатива), приликом планирања активности;
- планирање перформанси и њихових циљних нивоа које треба остварити и на основу тога мерити остварење интереса свих стејкхолера који доминантно утичу на раст и развој јавног предузећа и
- планирање потребних средстава, неопходних за реализацију стратегије јавног предузећа.

Стратегију јавног предузећа у суштини је могуће поделити на два дела и то на стратешко планирање и стратешко управљање. Стратешко планирање односи се на сагледавање свих аспеката пословања јавног предузећа као и њихово предвиђање путем дефинисања свих неопходних активности и ресурса на оствривању постављених циљева мисије и визије. Управљање стратегијом јавног предузећа у суштини се односи на праћење и мерење и анализирање перформанси пословања јавног предузећа као и одређивање одговорности свих запослених за остварење односних перформанси и уједно повезивање са одређеним компензационим системом.

Само праћење постигнутих резултата у традиционалним системима односило се на праћење учинака, под претпоставком да је стратегија јавног предузећа ефективно постављена. Имајући у виду да потпуни успех стратегије јавног предузећа треба да обухвати тј. измери остварење интереса свих стејкхолдера. Каплан и Нортон¹⁷⁴ су 1996. године развили модел уравнотежених показатеља који обухватају четири перспективе и то: перспективу корисника, перспективну интерног посла, перспективу иновације у учења и финансијску перспективу. У сваком од ових домена потребно је утврдити циљеве/стандарде, мере успешности и на основу тога пратити и анализирати постигнуте резултате. Прва перспектива се односи на задовољство корисника; друга перспектива се односи на ефикасност и ефективност спровођења интерних процеса у јавном предузећу; трећа перспектива се односи на помаке у погледу иновација, нових спознаја, учења на принципу бенчмаркинга; четврта перспектива се односи на остваривање планираних финансијских циљева током пословања као што су приход, трошкови, профит, вредност компаније и сл. Мерење свеукупне успешности пословања јавног предузећа разликује се од једно до другог јавног предузећа услед њихове појединачне специфичности. Због поменутих разлога потребно је комбиновати

¹⁷⁴ Kaplan R.S., Norton D.P.,(1996), „The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action“, Harvard Business School Press, Boston.

квалитативно-квантитативне мере успешности како интерно тако и екстерно како би добили резултате свеукупне успешности пословања јавног предузећа.

У зависности од природе јавног предузећа, избора мисије и визије, расположивих ресурса, пословног окружења зависи избор стратегије. Тако Майк Портер је дефинисао тзв. *конкурентну стратегију (диференцирати се на тржишту од других)*, која се може остварити на основу следећих стратегијских опција и то: цене као стратегијске опције (бити ценовно конкурентији од осталих), робне марке као стратегијске опције, стратегијске опције у погледу усмеравање активности предузећа ка конкретном сегменту тржишта (географском подручју, групи купаца и сл).

Предузеће може имати више стратегија с тим што се све стратегије морају међусобно допуњавати тј. произилазити једна из друге и на тај начин представљати складну целину. На основу претходно поменутог стратегија се може донети за целокупно предузеће (корпоративна стратегија), организациони део предузећа (пословна стратегија) као и за свако подручје пословања (функционална стратегија), у таквој ситуацији задатак менаџмент је остварити планиране врсте стратегија и стратегијских опција (табеле 4.3.1.)¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Опширније видети: Милисављевић М.,(2002.) „Савремени стратегијски менаџмент“, Институт економских наука, Београд, и Сенић Р.,(1993.) „Управљање растом и развојем предузећа“, Савремена администрација, Београд.

4.3.1. Табела: Преглед стратегија и стретегијских опција

ВРСТА СТРАТЕГИЈЕ	ВРСТЕ ПОДСТРАТЕГИЈА/ОПЦИЈА
I СТРАТЕГИЈА РАСТА	
Стратегија интерног раста	
Стратегија пенетрације тржишта (посојећи производ на постојећем тржишту)	-повећање тржишног учешћа -попуст за повећану употребу -пропаганда алтернативних употреба
Стратегија развоја производа (нови поризводи на постојећим тржиштима)	-побољшање производа -проширење линије производа -развој нове генерације производа
Стратегија развоја тржишта (постојећи производ на новим тржиштима)	-експанзија на регионалном тржишту -експанзија на националном тржишту -експанзија на светском тржишту
Стратегија диверзификације (нови производ на новим тржиштима)	-концентрична диверзификација (повезана тржишта или технологије) -хоризонтална диверзификација (исто тржиште, иста технологија) -конгломератска диверзификација (различита тржишта, различите технологије)
Стратегија екстерног раста	
Стратегија спајања (мериера)	
Стратегија припајања (аквизиција)	
Стратегија непријатељског припајања односно преузимања	
Стратегија интеграције (вертикалне и хоризонталне)	
2. СТРАТЕГЈА У КРИНИЗМ УСЛОИВМА	
Стратегија дезинвестирања	-продаја дела предузећа -осамостаљивање-одвајање јединице -раздруживање-подела
Стратегија заокрета	-промена композиције бизниса -финансијско реструктурирање -смањење посовања -сужавање пословања -промена менаџмента -организациона трансформација
Стратегија ликвидације	-продаја предузећа -затварање производње односно пословних јединица

Успешност пословања јавног предузећа зависи и од ефективно и ефикасно постављене стратегије. Проблем приликом постављања стратегије огледа се у бројним објективним и субјективним фактора. Такође, не мање важан проблем у расту и развоју јавног предузећа може представљати и сама примена донесене стратегије. Уколико се не спроводи донета стратегија (која је и ефикасна и ефективна) резултат ће бити исти, неуспешан. Може се говорити о бројним ограничењима у спровођењу стратегије¹⁷⁶.

- Услед неразумевања стратегије од стране запослених услед нејасно постављене стратегије, или услед неадекватне вертикалне и хоризонталне комуникације у предузећу;
- Услед неповезивања остваривања стратегије са наградама тј. услед неделотворног постављеног компензационог система;
- Услед непосвећености менаџмента разумевању стратегије и/или неефикасне комуникације нивоа менаџмента на хоризонталном и/или вертикалном нивоу;
- Услед слабог повезивања плана активности са буџетским плановима у погледу обезбеђења потребних ресурса за остваривање дефинисаних активности у оквиру стратегијских праваца, неадекватно дефинисаних како перформанси тако и њихових циљних величина.

Остварење стратегије предузећа зависи и од успешности превођења стратегисјких (дугорочних) планова у оперативне (годишње) планове. Планирање буџета на основу историјских информација, а не на основу планова раста може бити фактор прекида дугорочних и краткорочних планова. Само планирања раста и развоја јавног предузећа, такође може бити проблем, имајући у виду бројне екстерне и интерне факторе који утичу на реалност планираних величина.

Оперативно планирање јавног предузећа предвиђа планирање свих активности, нивое перформанси као и потребна средства неопходна за остварење краткорочног плана. У планирање морају бити укључени како историјске информације тако и будућа предвиђања пословног окружења како би се остварила већа флексибилност и брзина реаговања. У току године у краћем временским периодима (месечно, квартално, полугодишње) пореде се остварења са планираним величинама. Утврђени стандарди у плановима морају подстицати запослене и менаџмент на максимално повећавање ефикасности сваког аспекта пословања јавног предузећа. Дакле, задавати све теже, али реално оствариве задатке (планирање не заснивати на маргиналном повећавању, већ бити реално амбициозан код планирања величина). Да би остварили жељени резултат у погледу подизања ефикасности код оперативног буџета потребно је повезати његово остварење са себичношћу појединца тј. имати адекватан компензациони систем који ће мотивисати све запослене ка остварењу стратегије јавног предузећа.

¹⁷⁶ Kaplan R., Norton D., (2001) „The Strategy Focus Organization – How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment“, Harvard Business Scholl Press, Boston, pp.9

4.4. Мерење перформанси јавних предузећа

Профитне фирме у потпуности или делимично не задовољавају потребе људи због поменутих разлога. Влада може одлучити да се одређене потребе становништва задовоље преко јавног сектора. Без обзира из ког разлога се оснива јавни сектор мерење перформанси јавних предузећа потребно је обезбедити из најмање два разлога, и то:

1. Да би се утврдило на који начин се троше ограничени ресурси јавног сектора и
2. На основу праћења перформанси јавних предузећа добија се информација на основу које се може донети одлука о постојању потребе за предузимањем реформом у раду јавног сектора, тј. шта треба да буде предмет реформе и какве ће ефекте поменути реформа имати по благостање читавог друштва.

Мерење перформанси јавних предузећа зависи од специфичности јавних предузећа која се састоји у политици заштите јавног интереса, тако да се поједине перформансе односе на непрофитабилне активности јавног предузећа. Т.Н. Poister наводи неопходне предуслове за мерење перформанси, и то:

- „1.Обезбедити посвећеност менаџмента мерењу перформанси;
- 2.Организовати процес развоја система мерења успешности;
- 3.Разјаснити сврху и параметре система мерења успешности;
- 4.Идентификовати резултате и друге критеријуме успешности;
- 5.Одређивање, процена и одабир показатеља;
- 6.Развити процедуре за прикупљање података;
- 7.Одредити учесталост и канале извештавања, форме извештавања као и одговорност за одржавање система;
- 8.Прављење пилот верзије;
- 9.Примена система и
10. Коришћење, процена и мењање система.“¹⁷⁷

¹⁷⁷ Theodore H. Poister, (2003.), „Measuring performance in public and nonprofit organizations“, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 23.

Да би се процес осмишљавања, имплементације и мерења успешности квалитетно спровео мора постојати мотивација свих учесника у поменутом процесу. Развијањем адекватног компензационог система за менаџере али и остале запослене је од кључне важности. Уколико не би постојао мотив код запослених у вези развоја система за мерење перформанси јавног предузећа суочили би се са ситуацијом да се резултати не мере, да се неадекватно мере што би имало за последицу неадекватно алоцирање државних ресурса.

Да би се утврдио прави допринос рада јавних предузећа друштвеном благостању мора постојати систем за мерење перформанси пословања јавног предузећа. Као први разлог неопходности мерења перформанси су велики ресурси са којима располажу јавна предузећа, тако да се временом ствара огромна моћ и значај јавних предузећа на укупна привредна збивања односно земље те се из тих разлога ствара поменута неопходност мерења. Уколико се непрофитне перформансе не мере (и поред бројних проблема у погледу њихове егзактности) тада држава не може тачно знати да ли се врши исправна алокација ограничених ресурса или не, и постоји проблем Парето ефикасности јавног сектора. Други разлог неопходности мерења перформанси огледа се у жељи Владе као финансијера/донатора да упореди алтернативне могућности у задовољавању потреба корисника. Поменута два разлога мерења перформанси су више него довољна да се приђе изради система мерења успешности са максималном озбиљношћу.

Важност постављених циљева сваког јавног предузећа зависиће од дефинисаних интереса Владе и/или корисника везаних за односно јавно предузеће што ће доминантно утицати и на мерење перформанси. Сама успешност мерења перформанси јавног предузећа зависи од циљева који су постављени пред њих (комерцијални, социјални, комбинација предходог), од могућности да се одређени резултати егзактно утврде и да не зависе од субјективности онога ко их оцењује. Да би се дефинисало остварење јавног предузећа потребно је разјаснити сврху постојања јавног предузећа, тј. да ли су важнији циљеви профитабилности или/и јавности у пословању појединих јавних предузећа. У вези с тим морају се разликовати учинци у односу на исходе (по Theodore H. Poister), а од њихове важности је и праћење њихових остварења. Учинци су неопходна али не и довољан услов да би неко предузеће било успешно. Уколико неко јавно предузеће, на пример пошта, максимално постави своје пословање на рационалне основе то не мора да значи да је оно постигло свеукупну сврсисходност свог оснивања. Наиме, уколико пошта организује пружање поштанских услуга на рационалној основи, а при томе те услуге нико не жели (мања тражња од понуде) тада се може рећи да не постоји сврсисходност њеног постојања, а тиме ни једнакост учинака и исхода. Да би одређено јавно предузећа било неопходно и оправдано (сврсисходно) мора постојати барем једнакост учинака и исхода (схваћених као користи).

Јавна предузећа у суштини оснивај због крајњих исхода који по правилу треба да су већи у односу на учинке. Однос између учинака и исхода у пошти може се поставити и на следећи начин: број поштанских услуга сваке јединице поштанске мреже односи се на учинке које стварају запослени у пошти, док се у исходе поред

учинака убрајају и бројне друге користи које корисници могу имати од рада Поште Србије. На пример, постојање поште на одређеној географској тачки доприноси повећању куповне моћи становништва (њиховог благостања) тиме што не морају одлазити у удаљена места да би обавили поштанку услугу, такође, имајући у виду да су бројни корисници поштанских услуга пензионери исход/корист може бити и у смањењу бројних ризика у смислу повреда, даље исход као осећање поштовања и уважавања члана друштвене заједнице од стране државе и сл.

Из претходног се може видети да установљивање пре свега сврхе постојања јавног предузећа кроз дефинисање циљева које треба да оствари од изузетне је важности за систем мерења успешности пословања јавног предузећа. На основу свега изнетог може се рећи да је планирање учинака као циљеви дефинисање прецизних смерница у пословању, док је планирање исхода као циљева дефинисање уопштених и идеализованих користи од пословања јавног предузећа¹⁷⁸.

После дефинисања сврхе и циљева од стране Владе мора се извршити одабир показатеља који ће се примењивати у анализи пословања јавног сектора и ово је срж читавог система мерења. Мерење перформанси јавних предузећа односи се на квантификацију постигнутих резултата тј. на одређивање оствареног нивоа планираних циљева. Квантификација (одређивање) циљева може бити изражено кроз квантитативна и/или квалитативна мерила. Квантитативна мерила перформанси пре свега значи егзактност која се у највећој мери односи на нумеричке вредности. Квалитативна мерила су више дескриптивна него егзактна, али и једна и друга треба да буду пројектована тако да елиминишу елементе субјективности. На тај начин процес мерења створиће моћно проактивно оружје менаџменту које ће бити употребљено за предузећама свих неопходних промена у пословној активноти предузећа.

Сама мерила без обзира дали су парцијална (продуктивност, економичност и рентабилност) или агрегатна (пословни успех) откривају и бројне детерминанте (објективне, субјективне, интерне и екстерне) од којих зависи остварење перформанси јавних предузећа. Предуслов успешног мерења постигнутих резултата огледа се и у конзистентности прикупљених података који морају бити мерљиве са упоређиваним величинама. На који начин ће се прикупљати подаци, колики су трошкови прикупљања, од кога ће се прикупљати подаци (корисника, запослених, др. стејхолдера) важни су елементи мерења перформанси. Исто тако, не мање важан елемент мерења је и интерпретација мерила, у каквој форми, обиму и временским интервалима ће се презентовати мерења од изузетне су важности за ефикасност управљања перформансама јавног предузећа. Добијени резултати успешности пословања јавног предузећа треба да буду поуздани, а проблем поузданости се своди на питања објективности, прецизности и поузданости података, мерења, резултата и самих циљева јавних предузећа.

¹⁷⁸ Мисија и визија → стратегијско и оперативно планирање → активност → учинци → мерила успешности → постигнути резултати → остварени циљеви.

На крају потребно је тестирати овакав дизајнирани систем за мерење перформанси јавног предузећа у погледу његове делотворности. Делотворност система мерења перформанси пословања јавног предузећа односи се на брзину, једноставност и прецизност схватања и усвајања извештаја о перформансама пословања разних циљних група коме су извештаји намењени¹⁷⁹. Сам систем мерења требало би да обезбеди податке у којој се мери остварује дефинисана мисија, визија и стратегија јавног предузећа. На основу успешности система у мерењу поменутих остварења потребно је предузети све активности како би се систем унапредио и постигла максимална делотворност мерења перформанси јавног предузећа.

4.4.1. Специфичност приступа мерењу перформанси јавних предузећа

Имајући у виду да постоје разне алтернативе за трошење ограничених ресурса Владе, од великог је значаја могућност мерења перформанси у јавном сектору, на основу чега се може утврдити стопа повраћаја или оправданост инвестиција у јавном предузећу. Мерење перформанси, са аспекта самог јавног предузећа, је такође веома битно, и то због постојања инвестиционих алтернатива на које јавно предузеће може усмерити своје ресурсе.

Специфичност мерења перформанси јавног предузећа може се сагледати и кроз посматрање следећих чињеница:

1. мултидимензионална карактеристика рада јавног предузећа,
2. успешно дефинисана мисија и визија јавног предузећа,
3. извори финансирања и аутономност функционисања јавног предузећа,
4. постављање успешног система за мерење перформанси.

Проблем са којим се суочавају јавна предузећа у мерењу перформанси је мултидимензионалност крајњих исхода. Сва сложеност, а тиме и специфичност мерења огледа се у неколико аспеката, и то: мултидимензионалност пословног окружења у коме послује јавно предузећа, мултидимензионалност у обухватању сва три временска хоризонта пословања јавног предузећа (прошлост, садашњост и будућност) и мултидимензионалност у обухватању широког спектра интереса бројних стејкохолдера јавног предузећа. Сама мерила која се примењују морају бити таква да обухватају како традиционалне/финансијске резултате тако и нефинансијске резултате. У складу с тим јавно предузеће мора своје пословање прилагодити пословном окружењу тако да оно мора бити иновативно и флексибилно у смислу обављања функције јавности и

¹⁷⁹ Опширније видети: Theodore H. Poister, (2003.), „Measuring performance in public and nonprofit organizations“, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 23-33.

функције профитабилности. Из поменутих разлога пред јавно предузеће се поставља читав спектар најразличитијих циљева који могу доћи у међусобни конфликт.

Специфичност у мерењу перформанси јавног предузећа може се видети и код дефинисања њихових циљева. Циљеви јавног предузећа могу бити постављени на уопштен начин као жеља, намера, или тежња, а по другом концепту циљ се може поставити као конкретан егзактни резултат. Веома је битно постављање хијерархије циљева па у складу с тим може се говорити о стратегијским циљевима који се изводе из дефинисане визије јавног предузећа, оперативних и тактичких циљева који представљају планирене резултате појединих сектора, делова или послова јавног предузећа. Циљеви могу бити постављени одозго на ниже (top-down приступ) и одоздо на гое (bottom-up приступ) или њихова комбинација. Само постављање циљева зависи од моћи појединих стејхолдера. Уколико је моћ код спољашњих стејхолера (финансијера, јавног мњења, добављача и сл.) мања је и слобода избора циљева самог јавног предузећа и приступ је реактиван (екстерно се постављају циљеви). Или је у питању проактивни приступ, када се постављају циљеви који су у складу са дефинисаном мисијом и визијом јавног предузећа. У интерном приступу дефинисања циљева, већа је вероватноћа да неће доћи до конфликтности циљева, такође већа је вероватноћа да може постојати и већа мотивисаност запослених и менаџмента у дефинисању циљева.

Врло често неки од постављени циљеви код јавних предузећа могу бити такви да су усмерени ка солидарности, хуманости, квалитету аутпута, рационалном коришћењу сопствених ресурса, нивоа задовољства клијената, нивоа сатифакције запослених и сл, што утиче на проблем мерења њиховог остварења јер се не могу егзактно утврдити. Због специфичности јавних предузећа развијају се посебни системи за њихово мерење као што су управљања укупним квалитетом (TQM), балансна карта, пирамида успешности и др.

Као и код профитних предузећа тако и код јавних предузећа потребно је одредити мисију и визију као и њихове циљеве. Мисија треба да објасни који су конкретни разлози постојања јавног сектора, тј. шта ће се конкретно радити у одређеној области пословања, и на основу тога за коју ће се стратегију јавно предузећа одредити како би заузело жељену позицију у свом пословном окружењу, а све у складу са вредностима у које верује, ресурсима и способностима које поседује јавно предузеће. Постављена мисија је темељ за постављање свих циљева. Уколико се неки фактори (унутрашњи, спољашњи) промене у великој мери, то такође може утицати на остварење дефинисане мисије и свих планираних циљева па у складу с тим мора се мењати и дефинисана мисија јавног предузећа.

Мисија јавних предузећа је способност менаџмента да јасно види идеалну будућност своје организацији тако да се може рећи да Мисија даје одговор на питање „шта предузеће жели да буде“. Визија јавних предузећа је способност менаџмента да јасно види будућност своје организације. Дефинисањем визије постављају се дугорочни циљеви јавног предузећа, али тако да будућност коју је пројектовао менаџмент буде

реална и остварива, тако да визија даје одговор на „оно што јавно предузеће може бити“.

Имајући у виду значај јавних предузећа по друштвено благостање нације у дефинисању визије морају се дефинисати и ефекати одређене делатности јавног предузећа на друштво у целини. Тако постављени дугорочни циљеви или опредељење за одређену делатност мора бити у суштини у складу са вредностима у које верује оснивач/Влада. Мисија државе (уопштено схваћена), самим тим и јавних предузећа, треба да буде усмерена ка таквом развоју читаве друштвене заједнице која ће се током времена развијати на све вишем моралном нивоу и тежњи ка постизању етичког нивоа како појединца тако и читавог друштва. Визија јавног предузећа (са нагласком на социјалну функцију) треба да буде усмерена ка појединцима у смислу да што више појединаца у друштву има већи ниво позитивних емоција (задовољство, смирење, сигурност, захвалности, саосећајности, радости, среће, наде, смањења страха и сл.).

Успешност рада јавног предузећа зависи и од степена и аутомности њиховог рада. Сама аутономност зависи од извора финансирања јавног предузећа. Финансирање јавног предузећа може бити из екстерних и екстерних извори. Наравно да је самосталност јавног предузећа већа уколико не зависи од екстерних извора и обратно. Конкретно, у случају екстерних извора ради се о томе шта зајмодавац, Влада као донаатор жели да постигне. Даваоци средстава одлучују на који ће се начин употребити средства тако да ће се на основу ове оцене донети одлуку и о будућем улагању средстава. Та одлука у многоме може утицати на успешност рада јавног предузећа.

У зависности од успешно постављеног система мерења перформанси у јавном предузећу може се стећи увид до ког нивоа су остварени постављени циљеви. Ијачић говори о четири групе перформанси које треба мерити, на основу којих се може стећи комплетан увид у постизање зацртаних циљева у јавним предузећима и то¹⁸⁰:

- перформансе екстерне успешности,
- перформансе финансијске успешности,
- перформансе професионалне успешности,
- интерне перформансе успеха.

Перформансе екстерне успешности, треба да покаже колико је одређено јавно предузеће значајно за ужу или ширу друштвену заједницу. Другим речима, колики је његов допринос повећавању благостања одређеног друштва. Примера ради, у ком се степену задовољава тражња друштвене заједнице за одређеним аутпутима; реакција многих стејкхолдера на активности јавног предузећа; задовољство потрошача аутпутима; стабилност, сигурност и безбедност аутпута и сл. Ове перформансе у

¹⁸⁰ Више видети: Ијачић Н., (2007), Магистарски рад: „Мерење перформанси непрофитних организације-рачуноводствени аспекти“, Економски факултет, Београд.

највећем броју случајева могу бити описног карактера (одличан, врло добар, добар; прихватљив, неприхватљив; задовољавајући, незадовољавајући).

Перформансе финансијске успешности јавних предузећа не разликују се много од профитних компанија (ниво тржишног учешћа јавног предузећа, обим продаје, максимизација прихода, минимизација трошкова и остваривање максималног обима профита у јавном предузећу) Имајући у виду да врло често долази до комбиновања функције јавности и функције профитабилности у раду јавног предузећа, где једна или друга функција може бити доминантнија добијене резултате у погледу финансијске успешности треба узети са резервом. Резерва се односи на баш помињану функцију јавности и функцију профитабилности. Конкретно, некада остварени резултати заједно са приказаним губитком може бити успех јавног предузећа.

Оцењивање перформансе професионалне успешности, најчешће се врши на основу опште прихваћених стандарда. Односе се на степен стручности запослених, одговорности запослених при обављању својих послова, мотивационе и емоционалне писмености, континуиране едукације запослених у јавним предузећима.

Перформансе интерне успешности односе се на наменско, рационално, сврсисходно коришћење свих расположивих ресурса/аутпута јавних предузећа (искоришћеност ресурса, утрошак по јединици аутпута, остварени обим аутпута и сл.).

Од извора финансирања јавног сектора умногоме зависи и сама успешност пословања. Уколико је реч о средствима која су позајмљена од комерцијалних банака битан је повраћај на укупно ангажовна средства, који мора бити толики да покрије узета средства са припадајућом каматом. У случају буџетских средстава које користи јавно предузеће битно је утврдити величину како профитних тако и непрофитних резултата. Суштински проблем који се јавља код јавних предузећа је како обухватити укупне ефекте непрофитног програма и на основу тога како измерити повраћај инвестиција. У појединим случајевима друштвени трошкови и друштвене користи могу се изразити у новцу (бити монетизовани), тако да различити програми могу да се пореде наспрам заједничког мерила. Проблем постоји када се цео или део програма, тј. њихови ефекти не могу бити монетизовани, и на тај начин утврдити висина укупних ефеката за појединца или одређену групу, чији се износ сабира са монетизованим ефектима.

Друштвено благостање, друштвена корист, друштвени профит, додата друштвена вредност, друштвени сувишак и слично су различити појмови, које разни теоретичари употребљава да означе колико су корисни непрофитни програми у односу на ангажована средства. Примера ради, можемо поменути друштвени профит и друштвени сувишак. Друштвени профит представља процењени друштвени исход на тржишту, док друштвени сувишак је шири од традиционалних мера профита јер приписује све оне вредности без обзира да ли су или не верификоване на тржишту, већ се односе како на немонетизоване приходе тако и на уштеде трошкова за друштво у

целини. За само мерење друштвеног/потрошачког вишка може се применити два концепта и то:

- спремност плаћања и
- концепт трошка друштвене прилике¹⁸¹.

На основу спремности плаћања корисника за аутпуте јавног предузећа може се израчунати друштвени вишак који је једнак субјективном доживљају корисности потрошача који је развијен на основу његовог личног система вредности. Потрошачки вишак на тржишту може се израчунати као вредност која је једнака површини изнад цене аутута и испод криве тражње и означава се још као и добијена корист потрошача од учествовања на тржишту. Економисти више воле мере добијене погодности зато што је она објективна величина.

За разлику од тога постоји и други начин мерења спремности плаћања, а то су добијени одговори на хипотетичка питања у анкети. Овај други концепт је контроверзан јер пружа информације „о ономе што људи кажу да би били спремни да плате“, а не о ономе што би заправо морали да плате на тржишту, другим речима може бити присутно више субјективности у одговору потрошача. Субјективност у одговору потрошача се крије у занемаривању буџетских ограничења и пренаглашавању своје спремности за куповину добара и услуга непрофитних организација.

Трошак друштвене прилике мери економску вредност нечега што друштво мора да предузме како би урадило одређену активност, или ако активност резултира уштедом ресурса, тада трошак друштвене прилике мери економску вредност уштеђених ресурса за друштво. Извештај додате друштвене вредности (ЕВАС) развио је Моок¹⁸². Овај извештај омогућава да се одреди додата друштвена вредност која није уочена из уобичајених финансијских извештаја. Примена стандардних рачуноводствених извештаја, која су намењена профитним фирмама како би се видео повраћај својих инвестиција, за јавна предузећа има ограничну улогу. Дакле, уколико се успешност јавних предузећа не сагледа са ширег аспекта (свих заинтересованих лица) не може се утврдити да ли је њихова друштвена мисија остварена и у ком обиму.

Не узимањем у обзир додате вредности у раду јавног предузећа може се створити потпуно другачију слику успешности рада јавног предузећа. Конкретно, уколико се има у виду непрофитна организација у чијем финансијском извештају се наводе само директне вредности а у другом случају кроз ЕВАС извештај свеукупне вредности (директне и додате) најбоље се може видети разлика. Ограничење традиционалних извештаја је у томе што се усмерава само на финансијске ставке и не обраћа пажњу на нематеријалне ставке које не пролазе кроз тржиште и стога немају директну тржишну вредност (цену), или се не рачунају уштеде по основу трошкова. Израчунати директну тржишну вредност примера ради код описмењавања је веома

¹⁸¹ Mook L., (2007), unpublished doctoral dissertation, „Social and environmental accounting: the Expanded Value Added Statement“, University of Toronto, Toronto

¹⁸² Исто.

тешко, јер је проблем како вредновати одређене психичке доживљаје и остварења, као на пример:

- осећај смањења изолованости код недовољно писмених лица,
- осећај срамоте људи у друштву због тога што не знају да читају,
- повећање писмености код родитеља побољшава успех деце у школи,
- повећање писмености родитеља (пре свега мајки) повећава писменост деце,
- повећање нивоа писмености доводи и до повећавања нивоа здравља односно особе.

Такође постоји проблем израчунавања вредности код смањења јавних трошкова и/или повећања јавних прихода, као на пример:

- смањење трошкова здравства услед описмењавања људи,
- смањење трошкова судства и полиције услед смањења криминала,
- смањење износа за социјалну помоћ,
- повећање запослености,
- повећање плаћања пореза,
- повећање самопоуздања,
- повећања задовољства и сл.

Да би се отклонили уочени недостаци и веродостојно утврдила успешност мисије јавних предузећа почели су се користити алтернативни рачуноводствени прикази ефеката у јавним предузећима. Поред Моок-а са EVAS-ом, Land¹⁸³ је развио посебан извештај утицаја који разликује три компоненте:

1. излазност,
2. исход и
3. показатеље споредних ефеката.

На примеру програма покретни оброци – оброци на точковима показао је како се могу измерити ови показатељи. Излазност/учинци су се односили на број датих obroка и услужених људи, показатељи исхода били су усмерени на задовољство клијената, а

¹⁸³ Land, Kenneth C., (2002), „Social indicators for assessing the impact of the independent, not-for-profit sector on society“, in Patrice Fynn and Virginia A. Hodgkinson (eds), *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*, Londod:Kluwer, pp. 59-76.

споредни ефекти су се бавили утицајем оброка на нутритивно и здравствено стање клијената.

На основу модела кога је развио Land, Richmond¹⁸⁴ је створио модел „друштвени повраћај заједници од инвестиције“, како би сагледао како јавно предузеће граде вредност с гледишта заједнице. Програм се односио на запослење људи са хендикепом, и које ефекте тај програм доноси заједници у смислу мерења примарне, секундарне и терцијалне излазности као друштвеног повраћаја од активности јавног предузећа. У рачуноводствени исказ укључен је и онај рад тј. вредност која нема своју тржишну верификацију. Код процене друштвених ефеката јавног сектора постоји проблем у мерењу нечега што нема јединствених мерила. Конкретно, како вредновати естетску вредност (на пример, колика је друштвена корист од уклањања бескућника са улица....) или код уштеде трошкова друштву (на пример, рад волонтера...). Дакле, реч је о нематеријалним ефектима чија је процена како користи тако и трошкова често непоуздана. Дакле, суштина проблема код мерења успешности јавних програма (тј. њихових ефеката) је прецизно утврдити збир директне и индиректне вредности (ефеката) јавних инвестиција.

Специфичност и сложеност мерења перформанси јавног сектора може се видети и приликом поређења непрофитних и профитни перформанси.¹⁸⁵

Непрофитне перформансе успеха	<ul style="list-style-type: none"> * општа сигурност и континуитет деловања * оцена јавног мњења * ниво задовољења корисника услуга * ефикасност пружања услуга * брзина извршења услуга * покривеност подручја деловања * поштовање принципа опште доступности * сигурност, поузданост и безбедност услуга и др.
Профитне перформансе успеха	<ul style="list-style-type: none"> * економија обима * тржишно учешће * економска ефикасност * диверзификација ризика и др.

¹⁸⁴ Richmond B. J., (1999), unpublished doctoral disertation, „Counting on each other: a social audit model to assess the impact of nonprofit organizations“, University of Toronto.

¹⁸⁵ Марић Р. (2008), „Менаџмент непрофитних организација“, Наука и друштво, Београд, стр.233.

Такође, специфичност код мерења перформанси јавног предузећа може се видети и на основу појединих карактеристика рада јавног предузећа које произилазе из функције јавности, и то:

1. Алтруизам је један од разлога настанка јавног предузећа. Алтруизам игра веома важну државну улогу јер опредељује на какав начин ће се обезбедити социјалне/непрофитне потребе људи у једном друштву. Мотивација за алтруистичко понашање може се тражити у разним врстама психичких доживљаја (престижа, поштовања у друштву, самопоштовања, стицања нових искустава, политичким разлозима и сл) који пружају основу за алтруистичко понашање.

2. Када се у јавном предузећу може остварити једнакост маргиналних прихода и маргиналних трошкова¹⁸⁶ на нижем нивоу у односу на профитни сектор корисно је имати јавно предузеће. На примеру предности и недостатака државног и приватног монопола јавно предузеће производе може производити аутпуте са нижом ценом коштања него што би то био случају у компанијама које се руководити искључиво монополским профитним мотивима. Да се могу остварити ниже цене коштања, у стварању крајњих исхода може се видети код микрофинасирања предузетих од стране непрофитних организација које су у тржишној утакмици узели део тржишног колача од стране профитних финасијских институција¹⁸⁷.

3. Јавно предузеће производи аутпуте којима се верује и који имају легитимитет. Постојање обележја као што је алтруизам и социјална функција, употреба профита за општи интерес заједно утичу на стварање исхода којима се верује од стране корисника¹⁸⁸. Постојање поменутих обележја може утицати на саме финасијери да буду одлучнији кад дају јер знају да ће бити усмерен на неку од општих користи. Такође, још једна специфичност рада јавног предузећа је у већој пажњи јавности у односу на профитни сектор. Разлози се могу тражити у ширем кругу стејкхолдера који су везани са јавно предузеће, у легитимитету постојања самог јавног предузећа, у власништу над ресурсима којим управљају, у сврси постојања самог јавног предузећа и сл.

4. Могуће је да постоји ваћа шанса да се оствари бољи квалитета аутпута код јавног предузећа у односу на профитно предузеће. Наиме, уколико се пође од претпоставке да су радници као и менаџери у непрофитним фирмама «алтруисти». Овде се алтруизам односи не за основно него за његово изведено значење, где се у суштини мисли на институционално демотивисање себичности човека. Мотивисање човекове себичности зависи од ситуације у којој ће се наћи

¹⁸⁶ Изузев код природних монопола.

¹⁸⁷ McIntosh C., Wydick B., (2005), "Competition and microfinance", Journal of Development Economics, pp. 293.

¹⁸⁸ Mocan N., (2007), „Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care", Journal of population Economics, 20 (4), pp.743-780.

појединац. Када се појединац налази у таквој ситуацији да зна да има право да присвоји целокупан вишак (профит) тада величина себичности расте на штету алтруизма, у другој ситуацији када појединац зна да не може присвоји профит (већ он одлази на општу корист по одлуци Владе) и појединац зна да мора радити само за висину своје плате, величина похлепе је пуно мања и односи се само на на висину своје плате. Уколико је неко алтруистички настројен (у изведеном смислу), како се буде понашао према квантитету исхода, нема разлога да се тако не понаша и према квалитету исхода јавног предузећа.

Уколико у јавном предузећу постоји адекватан компензациони систем заједно са позитивним субјективним доживљајем оних који раде може се рећи да је створен такав систем који утиче на структуру личности запослених на такав начин да ће они са великом сигурношћу остварити висок ниво ефикасности у пословању јавног предузећа. Стварање овакве синергије система је веома битно код оних предузећа чија активност директно задире у сигурност и безбедност људи (квалитет воде за пиће, саобраћајна сигурност и безбедност људи, здравствена заштита људи и сл.).

5. Још једна специфичност јавног предузећа огледа се у тражњи за његовим аутпутима. Карактеристика тражње код профитног сектора је таква да се прво испитују квантитет и квалитет преференција корисника, па тек се онда приступа организације производње аутпута. У јавном сектору ситуација је обратна, заправо у највећој мери тражња за аутпутима јавног предузећа већ одавно постоји само је потребно прилагођавати рад јавног предузећа конкретном пословном окружењу. То прилагођавање треба да буде у правцу повећања Парето ефикасности рада јавног предузећа.

4.4.2. Мултидимензионалност у мерењу перформанси јавних предузећа

Крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година прошлог века, услед појаве кризе у светској економији, кренуло се путем све већег популарисања неолибералног концепта у вођењу светске економије. Другим речима, полако али све више долази до притисака на државу да смањи свој утицај на економију, односно да се велики део привреде приватизује са циљем подизања ефикасности пословања с једне стране, а с друге стране да се за онај део јавног сектора који остаје на управљање држави изнађу нови механизми управљања. Неолиберални концепт привређивања је заговарао анализу рада јавног сектора, другим речима да ли је потребно да и даље јавним предузећима управља држава или не, као и на који начин треба мерити успешност пословања јавних предузећа. Суштина реформи рада јавних предузећа сводила се на повећавању њихове одговорности у најширем смислу.

Промене у мерењу перформанси јавног предузећа односиле су се на све већој комбинацији финансијског и нефинансијског мерења успешности. Дотадашњи традиционални системи засновани на рачуноводствено-финансијским подацима давали су статичне податке и били краткорочни тако да нису имали довољно проактивну карактеристику која је неопходна како би се утврдило остварење дефинисане пословне стратегије.

Нови системи за мерење перформанси јавног предузећа појавили су се као одговор на искључиво финансијска мерења у планирању и вођењу пословних активности. Нортон и Каплан су критиковали искључиво мерење финансијске успешности, те критике су се односиле на:

- Давање апсолутне предности екстерним финансијским извештајима доводи до занемаривања интерних потреба јавног предузећа;
- Истицања краткорочности у односу на дугорочни аспект пословања јавног предузећа. У краткорочном периоду лакше је повећати профит смањењем трошкова него повећањем прихода, тако да су често постојали случајеви елиминације финансирања пројекта који су били важни за будућност јавног предузећа. На овај начин, неоправдано су давани приоритети краткорочним циљевима у односу на дугорочне са свим негативним ефектима по рад јавног предузећа;
- Стављањем у први план историјских мерила, али не и оних мерила који су усмерени ка будућности рада јавног предузећа;
- Традиционални извештаји узимају у обзир интересе уског круга заинтересованих страна у јавном предузећу;
- Не постоји јасна веза традиционалних извештаја са дефинисаном стратегијом јавног предузећа;
- Традиционални извештаји нису релевантни већини људи запослених у компанији.

Такође William Gyadu-Asiedu,¹⁸⁹ у свом чланку „Процена успешности пројекта: Време за мултидимензионални приступ“ критички пореде традиционалне и нове мере за процену успешности пројеката и констатују да традиционалне мере немају место у модерном пословном окружењу (видети у табели 4.4.2.1.).

¹⁸⁹ William Gyadu-Asiedu, (03-05 July 2006.), International Conference On Adaptable Building Structures, „Assessment of Project Performance: Time for a Multidimensional Approach“, Eindhoven (The Netherlands).

Табела 4.4.2.1. Поређење традиционалних и нетрадиционалних мера успешности.

<i>Традиционалне мере успешности</i>	<i>Нетрадиционалне мере успешности</i>
Базиране на застарелом традиционалном систему рачуноводства	Базиране су на стратегији компаније
Углавном финансијске мере	Углавном нефинансијске мере
Намењене средњем и високом нивоу менаџера	Намењене свим запосленим
Метрика (поређење) која заостаје	Метрика (поређење) на време (по сату или дневно)
Тешке, збуњујуће и погрешне	Једноставне, прецизне и лаке за коришћење
Доводе до фрустрације запослених	Доводе до задовољства запослених
Занемарене су на нивоу продаје	Често се користе на нивоу продаје
Имају фиксни формат	Немају фиксни формат (зависе од потреба)
Не разликују се по локацијама	Разликују се по локацијама
Не мењају се током времена	Мењају се током времена по потреби
Намењене су искључиво за надгледање успешности	Намењене су да побољшају успешност
Нису применљиве за ЈТ, TQM, CIM, FMS, RPR, OPT, итд.	Применљиве
Опструирају стални напредак	Помажу у постизању сталног напретка

Главни циљ реформи рада јавног сектора огледа се у подизању одговорности рада јавног сектора схваћена у најширем смислу те речи. Схватање појма одговорност у раду јавног предузећа може ићи у примени разних механизма помоћу којих се могу сагледати постигнути резултати као и утврдити перформансе непрофитних организација. Приказивање резултата тј. одговорности јавних предузећа може се остварити на различите начине, на пример помоћу објављивања извештаја, евалуацији и процени успешности, самоконтроли, адаптивном учењу и сл.

Оцена успешности рада јавног предузећа може се вршити путем објављивања извештаја о евалуацији и процени успешности јавног предузећа. У овом случају јавно предузеће има висок мотив да исказује своје перформансе само према уском кругу

стејкхолдера, као на пример само према својим власницима од којих зависи финансирање и буџетирање његових активности, док је присутан низак степен одговорности према клијентима. У традиционалним системима праћења перформанси јавног предузећа доминантни мотив мерења перформанси пословања лежи у екстерним факторима као што су законски захтеви и порески статус. Ова чињеница је последица постојања опасности да уколико се не постигну задати циљеве јавна предузећа могу ризиковати да изгубе екстерне изворе финансирања или губитак повлашћеног пореског статуса. Из тих разлога јавно предузеће се примарно усклађује са словом закона и краткорочним резултатима.

Мултидимензионални модели оцене успешности јавних предузећа путем разних извештаја постављени су тако да се проверавају широк спектар активности у јавном предузећу као што су: *способност самоконтроле, способност адаптивног учења, примена концепта друштвене одговорности и сл*¹⁹⁰. На овај начин повећава се ниво одговорности јавног предузећа до нивоа високе одговорности. Та се одговорност односи не само на власнице/Владу, институционални оквир него и на клијенте, разне нивое локалних заједница, државне органе и остале стејкхолдере. У оваквим околностима подиже се ниво одговорности јавног предузећа према свим стејкхолдерима који су у интеракцији са њим. Примена мултидимензионалног концепта у мерењу перформанси јавног предузећа елиминира уочене недостатке традиционалног механизма у мерењу перформанси рада јавног предузећа и „приморава“ га на свеукупно подизање ефикасности свог пословања.

Комплексна природа рада јавних предузећа се огледа и у утицају на дугорочне друштвене и политичке промене. Ова карактеристика рада јавних предузећа са своје стране ствара потребу за мултидимензионалним приступом у мерењу перформанси пословања. Имајући у виду врло активан однос јавних предузећа са политичким партијама, Владом, разним нивоима друштвених заједница подизање одговорности јавног предузећа применом мултидимензионалних модела мерења је од изузетне важности. Важност успешног пословања јавног предузећа је врло значајна за поменуте стејкхолдере јер се рад јавних предузећа узима као персонификација способности политичке елите која је на власти. (Не)успешност рада јавних предузећа може бити разлог за (не)успех политичких партија на наредним изборима, тако да поменути разлог је довољан мотив за повећање ефикасности рада јавних предузећа путем елиминисања скандала, корупције, ерозије јавног мњења и томе слично.

Још један разлог који иде у правцу предности мултидимензионалног система мерења односи се на начине подизања одговорности рада јавних предузећа. Побољшање одговорности може се остварити у суштини на два начина и то да се јавно предузеће усклађује или да изабере концепт стратешког одговора. Одговорност која је вођена усаглашеношћу је рекативни одговор јавног предузећа, док одговорност која се заснива на стратегијском концепту је проактивни присуп. По другом концепту јавно предузеће трага за информацијама које им могу помоћи да постигну дугорочне циљеве.

¹⁹⁰ Alnoor E., (2010.), „The Many Faces of Nonprofit Accountability“, Harvard business school, pp. 28.

Менаџери јавног предузећа врло често се суочавају се са многим конкурентним захтевима који су понекад међусобно супростављени, у таквим околностима усаглашеност интереса разних стејкхолдера може бити добро по ефикасност јавног предузећа. Јавна предузећа се разликују у односу на профитабилна јер се руководе пре свега унапређењем друштвеног благостања једне државе, у складу с тим они морају водити рачуна о избалансираности краткорочних и дугорочних интереса. Дакле, изазов за менаџере јавних предузећа лежи у проналажењу баланса између високе одговорности према интересима њихових клијентима и високе одговорности јавног предузећа у остваривању мисије и визије дефинисане од стране Владе, а све у складу са утврђеним преференцијама корисника аутопута јавног предузећа.

Компаније се међусобно не такмиче само по питању цена, трошкова, аутопутима већ и у различитим нефинансијским вредностима које могу бити веома важне за задовољавање потреба/интереса стејкхолдера. Из тих разлога повезаност остварених учинака или резултата јавних предузећа са буџетирањем својих активности мора се проширити и на постизање жељених исхода у раду јавног предузећа. Тако да се принцип ефикасности пословања јавног предузећа мора што шире схватати, са различитих аспеката акционара, запослених, купаца, добављача, државе...

Због значајних недостатака код традиционалног мерења перформанси непрофитних организација дошло се до закључка да постоји прека потреба за мултидимензионалним приступом у мерењу перформанси јавних предузећа. Мултидимензионалност у основи произилази из многобројних и сложених односа стејкхолдера који са своје стране настоје да утичу на активности јавног предузећа. У суштини, реч је о усмеравању пажње на моћ и притиске различитих интересних група. Сложеност интеракције између стејкхолдера можемо означити и као сукоб интереса државу и различите професије.¹⁹¹ ¹⁹² Тензија између државе и професија у суштини се своди на нелагање између величине и управљања додељених средстава у буџету са професионалним вредностима односних занимања. Тензија може постојати и између интереса корисника као најзначајнијих доминантнијих групама стејкхолдера и других моћних стејкхолдера што може имати за последицу смањење ефикасности пословања јавног предузећа. Сам систем мерења перформанси мора бити тако постављен да елиминише овакву могућност тј. систем мерења перформанси мора уважавати интересе стејкхолдера који су најзначајнији за јавно предузеће као шанса и опасност његовог раста, развоја и опстанка. Снага, моћ и утицај стејкхолдера може прилично варирати од државе до државе, од врсте јавног сектора и од временског хоризонта.

Настојање да се утврди што реалнија слика у погледу перформанси непрофитних организација довела је до потребе за дизајнирањем и имплементирањем мултидимензионалног система мерења перформанси јавног предузећа. Потреба за постојањем динамичке интеракције између бројних стејкхолдера створила је

¹⁹¹ Pollitt C., (1986.), „Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services“, *Financial Accountability and Management*, 2, pp. 155-170.

¹⁹² DiMaggio P.J., Powell W.W., (1983.), „The iron cage revisited: institutional isomorphism in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, pp.147-160.

мултидимензионалне моделе мерења перформанси као што су балансна карта¹⁹³, пирамида успешности¹⁹⁴ и резултати и оквирне детерминанте¹⁹⁵.

Мултидимензионали системи мерења перформанси нарочито је тешко применити код разних јавних услуга и добара. Примера ради здравство карактерише велики број стејхолдера, услуге се могу окарактерисати као хетерогене и неопипљиве, које се пружају у таквом окружењу где се настоји остварити максимирање задовољства корисника са ограниченим здравственим ресурсима. Сама мултидимензионалност се увећава и чињеницом да долази до континуираног смањења фискалних прихода и повећања обим и квалитета здравствених услуга.

Мултидимензионалност мерења перформанси се може сагледавати и као дуални процес, и то:

- као мерење делотворности рада јавног предузећа и
- као мерење ефикасности рада јавног предузећа.

Делотворност рада јавног предузећа даје одговор до ког нивоа су задовољене дефинисане потребе корисника, док ефикасност рада даје информацију колико је коришћено ресурса јавног предузећа да би постигли остварени ниво задовољства клијената¹⁹⁶.

Мултидимензионални приступ у мерењу перформанси настао је због појаве неделотворности традиционално-финансијског система мерења перформанси јавног предузећа. Пошто информације из рачуноводства нису погодне за управљање компанијама јер су сувише нагомилане и нису временски усклађене, компаније су створиле нове системе мерења перформанси као део стратешког планирања или начина за побољшање квалитета аутпута и укључиле су мере попут задовољства и сигурности клијената; флексибилности и иновативности предузећа, доступности и квалитета аутпута и сл. Поред очигледних предности мултидимензионалних модела мерења перформанси у односу на традиционалне постоје и одређене мане таквог система. Те мане су се огледале у грешкама које су компаније правиле при развоју и инплементирању система мерења перформанси, као што су¹⁹⁷ :

- неповезивање система мерења перформанси са стратегијом предузећа,

¹⁹³ Kaplan R.S., Norton D.P., (January-February 1992.), „The balanced scorecard – Measures that drive Performance“, Harvard Business Review, pp. 71-79.

¹⁹⁴ Cross K.F., Lynch R.L., (1988/89.), „The SMART Way to Sustain and Define Success“, National Productivity Review, vol.8, No.1, pp. 23-33.

¹⁹⁵ Fitzgerald L., Johanston R., Brignall T. J., Silvestro R. Voss C., (1991.) „Performance Measurement in Service Businesses“, The Sharted Institute of Management Accountants, London.

¹⁹⁶ Neely A., Mills J.F., Gregory M. J., Platts K., (1995.), „Peformance measuremnet design – a literature review and research agenda“, International Journal of Operations and Production Management, Vol. 15, No. 4, pp. 80-116.

¹⁹⁷ Ittner C.D., Larcker D.F., Meyer M.W., (Novembar 1 1997.), „Performance, compensation, and the balanced scorecard“, The Wharton School, University of Pensylvania, pp.1-40.

- дефинисање адекватних циљева успешности које треба максимизирати,
- утврђивање свих специфичности пословања јавних предузећа,
- стварање статичног систем мерења перформанси који се временом не може прилагођавати променама у интерном и екстерном окружењу,

Традиционална мерења перформанси крајем осамдесетих година оштро су критикована, као одговор на ове критике развијени су нови системи за мерење перформанси у јавном сектору тако да можемо поменути:

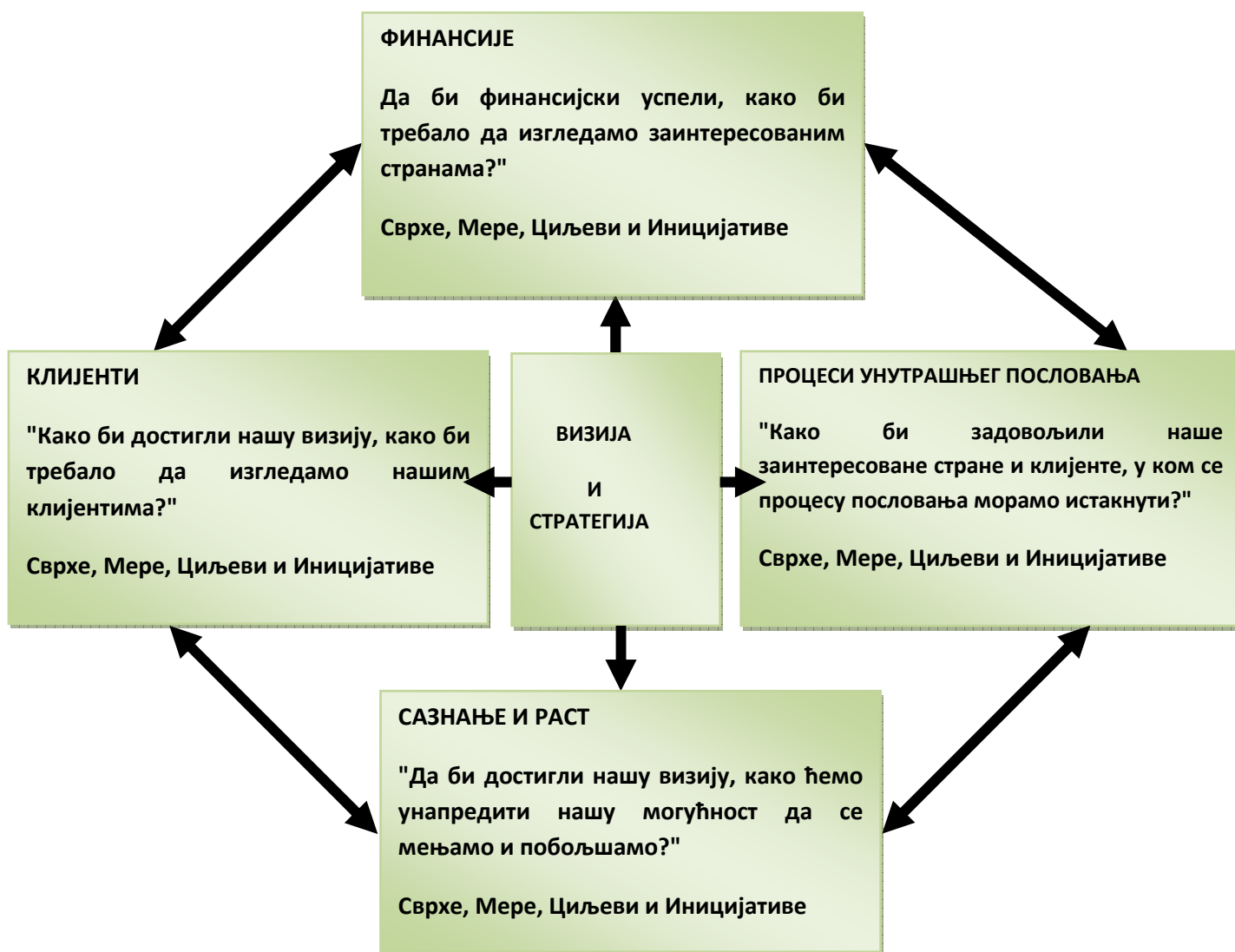
- *Balanced scorecard* (Балансна карта резултата),
- *Stakeholder scorecard*¹⁹⁸ (Систем показатеља стејкхолдера),
- *The performance Pyramid* (Пирамида успешности),
- *The Public Value Scorecard*¹⁹⁹ (Стратегија јавне вредности).

Систем балансне карте развили су Нортон и Каплан (1990-1992, слика број 4.4.2.1.) како би се отклонили недостаци традиционалног система у мерењу и управљању компанијом. Предност овог система се састојао у настојању да обједини финансијска мерења која су краткорочна са операционим мерењима. Операциона мерења односе се на задовољство корисника, процеса унутрашњег пословања и развијања способност за сазнање и раст компаније што би све заједно требало да утиче на побољшање свеукупних показатеља пословања предузећа у будућности. На овај начин балансна карта резултата у центар пажње смешта стратегију, визију и комуникацију.

¹⁹⁸ Kaplan R.S., Norton D.P., (March 2001), „Stakeholder and key performance indicator scorecards“, American Accounting Association Accounting Horizons, Vol. 15, No. 1, , pp. 87-104.

¹⁹⁹ Moore M. H., (May 2003.), The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations“ by Robert Kaplan“, The Hauser Center for Nonprofit Organizations The Nennedy School of Government, Harvard University.

Слика број 4.4.2.1.



Поред евидентних резултата система Балансне карте помињу се и одређени недостаци који би морали бити отклоњени како би поменути систем дао свој максимум, а то је њена комплексност и неопходна посвећеност свих запослених како би се она што успешније имплементирала у предузећу. Главна замерка балансне карте по Ghalayani²⁰⁰, је у томе што је систем првенствено осмишљен према вишим нивоима менаџмента, али ни и према најнижим нивоима у компанији. Такође, Балансна карта је критикована тиме што не укључује интересе свих заинтересованих страна^{201 202 203}.

²⁰⁰ Ghalayani, A.M., Noble J.S., Crowe T.J., (1997.), „An integrated dynamic performance measurement system for improving manufacturing competitiveness“, International Journal of Production Economics, Vol. 48, pp. 207-225.

²⁰¹ Neely A., Mills J., Platts K., Richard H., Bourne M., (2000.), „Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach“, International Journal of Operations and Production Management, Vol. 20, No. 10, pp. 1119-1145.

²⁰² Ghalayani, A.M., Noble J.S., (1996), „The changing basis of performance measurement“, International Journal of Operations and Production Management, Vol. 16, No. 8, pp. 63-80.

Brignal I Modell²⁰⁴ наводе још један значајан недостатак а то је снага појединих стејкхолдера и њихов доминантан утицај у односу на остале стејкхолдере. Може се десити да поједини стејкхолдери, располажући огромном снагом, могу имати такву моћ да утичу на своје интересе који нису суштински циљ јавног предузећа. Можемо навести још неке недостатке као што су нејасна веза мерила и фактора перформанси јавног предузећа, недостатак инфорамције о међусобној повезаности и условљености мерила унутар балансне карте и сл. Из наведених разлога, а и због стављања финансијског аспекта на врх хијерархије примена првобитне архитектуре Балансне карте наилазила је на потешкоће у мерењу перформанси јавног предузећа. Узевши у обзир да постизање финансијског циља не мора да буде примарни циљ за многа јавна предузећа, многи од њих су преуредиле балансну карту тако што су поставиле клијенте на врх хијерархије.

Систем показатеља стејкхолдера такође је још један у низу система за приказивање перформанси јавног предузећа као уравнотежен систем у односу на традиционалне. У самом називу овог система налазе се заинтересоване стране тзв. стејкхолдери. Овај систем може дефинисати бројне заинтересоване стране у складу са потребама јавног предузећа. Сама јавна предузећа дефинишу мерила за утврђивање нивоа задовољства стејкхолдера чиме се мери успешност пословања јавног предузећа. Оно што недостаје поменутом систему су покретачи који служе за постизање циљева. Визија описује жељени резултат, стратегија описује како ће се циљ постићи, дакле, можемо рећи да поменути систем показатељи стејкхолдера долази у сукоб са питањем "како". Овај систем може послужити као добра основа за постављање стратегије компаније, али је неопходно поставити читав низ интерних подциљева и циљева који ће пружати информације јавном предузећу да ли се остварује дефинисана мисија. Систем показатеља стејкхолдера може бити веома користан код оних јавних предузећа које су географски дислоциране и/или немају интерну сарадњу у оквиру својих пословних јединица. На овај начин свака од пословних јединица одређује како ће достићи своје циљеве на основу својих система показатеља који треба да је у складу са визијом јавног предузећа.

²⁰³ Atkinson A.A., Burgess S., Croxson B., Gregg P., Proper C., Slater H., Wilson D., „A stakeholder's approach to strategic performance measurement“, Sloan Management Review, Spring, pp. 25-37.

²⁰⁴ Brignall S., Modell S., (2000.), „An institutional perspective on performance measurement and management in the „New Public Sector“, Management Accounting Research, Vol.11, No.3, pp. 281-306.

Један од начина мерења перформанси јавних предузећа може се остварити и кроз модел назван Пирамида успешности (Cross I Lynch 1992., слика број 4.4.2.2.)

Слика број 4.4.2.2.



У оквиру сваке компаније одређена је организација која је структурирана по хијерархијским нивоима. Кроз пирамиду успешности покушано је мерење успешност сваког хијерархијског нивоа предузећа али тако да све тече ка једном постављеном циљу који је дефинисан на врху пирамиде, а то је визија компаније. На дну пирамиде, на најнижем организационом делу компаније мере се перформансе изведених операција у смислу праћења квалитета, испоруке, потребног време за обављање операција као и трошкови обављања операција. Мерењем показатеља на средишњем хијерархијском нивоу организације (задовољство клијента, флексибилност и продуктивност организационих целина) заправо представља мост којим се повезују перформансе предузећа између појединих делова предузећа који се налазе на врху и дну организационе пирамиде. На највишем организационом нивоу предузећа прате се синтетички показатељи као што су финансијски, положаја предузећа на тржишту, и остваривање дефинисане мисије предузећа. Недостаци овог модела односе се на то да не нуде ниједан механизам као би се идентификовали кључни показатељи успешности, такође постоји и проблем немогућности сталног побољшања модела, проблем емпиријског тестирања система и сл.

Стратегија јавне вредности као метода за праћење перформанси јавног предузећа можемо описати као стратешки троугао. *Прва тачка* овог троугла је препознавање јавне вредности коју треба да оствари јавно предузеће. Потребан је

одређени „ауторитет“ који ће прецизно утврдити која је то друштвена вредност којој тежи јавно предузеће и аналогно томе које су то неопходне активности које ће одвести предузеће ка крајњем циљу. Смисао је у томе, да се разуме веза између мисије и подциљева јавног предузећа. У краткорочном временском хоризонту мора се утврдити одговарајућа пирамида подциљева чијим остваривањем или неостваривањем менаџмент добија повратне информације за евентуалне корекције пословања у дужем временском хоризонту.

Поред правилно дефинисане мисије јавног предузећа битно је утврдити и адекватне перформансе јавног предузећа чијим мерењем се може утврдити у ком степену су остварени подциљеви и циљеви. Број перформанси треба да буде што шири имајући у виду сву комплексност друштвених циљева као и временски хоризонт у коме се они делимично или у потпуности остварују.

Друга тачка стратешког троугла названог стратегија јавне вредности односи се на мерење легитимности пословања јавног предузећа. Суштинска легитимност код профитних компанија стиче се на тржишту од стране великог броја анонимних купаца. За разлику о конкурентног концепта код јавног предузећа легитимност се добија како од корисника услуга тако и од Владе као власника, јавног мњења, локалних заједница и других стејкхолдера. Задовољавањем потреба друштвене заједнице ствара се подршка јавном предузећу, што је веома битно при одређивању неопходности и оправданости постојања јавног предузећа у будућности. Уколико јавно предузеће успе да оствари суштинску легитимности свог постојања и то од стране бројних стејкхолдера биће веома тешко било ком појединачном стејкхолдеру да оспори постојање јавног предузећа што утичана повећање објективне оцене о сврсисходности пословања јавног предузећа.

Трећа стратешка тачка је мерење операционог капацитета. Операциони капацитет јавног предузећа односе се на одређени ланац вредности. Ланац вредности представља одређене процесе и активности на које се јавно предузеће ослањају како би постигло жељени исход. Прва мера операционог капацитета односи се на бригу о задовољству клијента и величину остварене друштвене вредности. Друга мера операционог капацитета односи се на способност јавног предузећа да мотивише екстерне стејкхолдере да заједно са њим преферирају друштвену вредност. Веома је битно постићи да стејкхолдери немају супростављене ставове око дефинисане општедруштвене вредности. У противном било какав сукоб око дефинисане друштвене вредности може утицати на легитимност пословања јавног предузећа.

Трећа мера операционог капацитета односи се на способност трансформације јавног предузећа током времена у смислу прилагођавања и иновација, а све са сврхом постизања жељеног циља. То подразумева поседовање способности јавног предузећа да препозна промене у пословном окружењу и да се успешно прилагоди новонасталој ситуацији. Четврта мера операционог капацитета је веома важна за повећање легитимитета јавног предузећа, а односи се на развијање свести и савести код запослених о значају послова које обављају за читаву друштвену заједницу тј. о значају

друштвеног благостања. Поред утицаја на субсистеме личности запослених веома је битан и моменат финансијке сатисфакције запослених. На крају пета мера се односи на морални и етички развој како запослених тако и подизање свукупне свести читавог друштва о значају постојања и ефикасног пословања јавних предузећа на ниво друштвеног благостања у једном друштву.

4.4.3. Елементи система мерила перформанси јавних предузећа

На основу дефинисане мисије и визије јавног предузећа дефинишу се исходи јавног предузећа. Резултати тј. перформансе се морају пратити кроз одређена мерила и упоређивати са донетим циљевима перформанси. Да би се остварили планирани нивои перформанси јавно предузеће мора дефинисати стратегију тј. правац, смер, и јачину предузимања мера и активности како би се остварили планирани циљеви. Доношењем стратегије операционализује се концепт мерења у јавном предузећу, јер стратегија конкретизује сам систем мерења. Различита јавна предузећа имају различите потребе за информацијама и на основу те чињенице свако конципира свој систем мерења перформанси како њему одговара. Приликом дефинисања система мерила перформанси у јавном предузећу веома је важно дефинисати делотворна мерила перформанси. Том приликом мора се водити рачуна о свим елементима који могу утицати на ефикасност и ефикасност мерила.

Сагледавања и квантификовање елемената је веома важно јер се на тај начин појачава позитивно дејство елемената, а ублажава или елиминише дејство негативних елемената. Елементи мерила могу бити разне природе као што су тржишни, техничко-технолошки, организациони, субјективни и сл. У овом раду анализираће се три кључна елемента мерила који могу утицати на перформансе јавног предузећа и који у највећој мери обухватају све елементе, а то су²⁰⁵:

1. *Прикупљање података:*

- извор података за добијање вредности мерила;
- ко врши мерења;

2. *Обрада података:*

- сврха мерења;
- назив мерила;
- формула мерила;

²⁰⁵ Прилагођено према: Neely A., Bourne M., Kennerley M.,(2002.) „The Performance Prism – The Socerecaard for Measuring and Manafinf Business Success“, Prentice Hall, pp.38.

- детерминисани циљни ниво мерила;

- фреквенција мерења;

3. Процес одлучивања:

- ко користи информације мерења перформанси,

- које акције предузимају корисници информација измерених перформанси.

ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА

Извори података могу бити од стране самог јавног предузећа или од осталих стејкхолдера (рачуноводствено-статистички, лични и посредних контакта са осталим стејкхолдерима. Постојање асиметричности информација као елемента прикупљања података може имати значајан утицај на успешно мерење пословања јавних предузећа. Асиметричност информација може настати кад корисници немају мотива у давању адекватних информација или постојање моралног хазарда код корисника. Непостојање мотива корисника за давање информација може се објаснити у малом обиму коришћења аутпута од стране корисника, или је реч о аутпуту који захвата мали део кућног буџета или је реч о „бесплатном јахању“ корисника аутпута јавног предузећа. У таквим условима корисник не жели да троши своје ресурсе, време и новац, како би давао податке јавном предузећу, па чак и у условима „моралног хазарда“ за корисника.

Може постојати и сасвим супротан разлог а, то је превелико ангажовање ресурса корисника да би остварили своје циљеве. Разлог за постојање асиметричности информација може бити и због постојања супростављених интереса корисника и јавног предузећа. У таквим околностима јавно предузеће може уопштено дефинисати своје циљеве који су тешко мерљиви. Веровање корисника у поузданост и делотворност података које дају такође утиче на ефикасност и ефективност мерења перформанси јавног предузећа.

Ко врши мерења. Од рада људи на вршењу мерења крајњих резултата рада јавног предузећа зависи и делотворност њиховог пословања. Код мерења може доћи до сукоба различитих интереса, уколико то раде запослени који су посвећени својој професији и свом кодексу може доћи до сукоба принципа правичности и ефикасности. Такође, сукоб може бити и на релацији корисник и јавно предузеће, на пример када је јавно предузеће монополиста оно може штитити своју монополску позицију, а на штету интереса корисника. Да би се избегао сценарио лажног приказивања података потребно је утврдити одговорност и санкције према оним лицима који су одговорни за „фризирање“ података.

Сам процес прикупљања података мора имати обележје поузданости. Поузданост прикупљених података подразумева два елемента и то објективност и прецизност. Објективност податка подразумева елиминисање пристрасности у процесу прикупљања

података и тежња високом степену егзактности. Прецизност прикупљања података односи се на елиминисање случајних или намерних грешака приликом прикупљања података.²⁰⁶

ОБРАДА ПОДАТАКА

Сврха мерења. Адекватно утврђивање сврхе мерења перформанси, помоћу адекватно постављених мерила, оствариће одрживост јавног предузећа. Сврха мерења везана је за остваривање делотворности мерења која у себи обједињава неколико елемената. Први елемент делотворности односи се на постојање адекватне консеквентности постављених циљева, мисије и визије са мерилом перформанси јавних предузећа. На овај начин може се са великом сигурношћу пратити остваривање суштинских исхода јавног предузећа. Други елемент делотворности мерења односи се на утврђивање односа између трошкова и користи самог мерења перформанси пословања јавног предузећа. За свако мерило морају се везати сви трошкови и користи мерења. Трошкови могу бити различити од хардверско-софтверских, плата запослених, трошкова инпута и осталих материјалних и нематеријалних трошкова. Користи могу бити у виду разних финансијских доприноса као што је: повећање прихода, смањење расхода, повећање профита и сл; као и у нефинансијско-дескриптивном доприносу у смислу повећања транспарентности, флексибилности, имица компаније. Делотворност мерења зависи и од других елемената као што су проблем одсуства власничких мотива код јавног предузећа (проблем корупције која се том приликом може појавити), нерационална употреба аутпута јавног предузећа (проблем „бесплатног јахања“), морални хазард и сл. Укључивањем великог броја стејкхолдер и постизање консензуса око тога шта треба да се мери је поуздан показатељ утврђивања праве сврхе мерења.

Назив мерила је један од елемената који утиче на успешност система мерења, пре свега када се стави у интеракцију са елементом корисника мерења перформанси. Назив мерила перформанси требало би да има следећа обележја: прецизан и недвосмислен назив; обележје који упућују ком стејкхолдеру је мерило намењено; обележје назива на основу кога се може утврдити да ли се мере учинци или исходи, да ли је реч о индивидуалном или агрегатном мерилу перформанси, да ли је реч о финансијском, нефинансијском или комбинованом мерилу и сл. Дефинисање корисника информација мерења перформанси и назива мерила мора бити повезано са компетентношћу корисника информација, јер у супротном може доћи до неефикасности мерења у смислу појаве великог броја забуна корисника информација. Примера ради, дефинисање индикатора као што је подударност циљева и средстава, индикатора подударности извора и употребе средстава, индикатора интереса садашњих и будућих генерација, индикатор одрживости јавног предузећа и сл, могу бити неделотворни за корисника уколико их он незна тумачити.

²⁰⁶ О овоме више видети: Theodore H. Poister, (2003.), „Measuring performance in public and nonprofit organizations“, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 76-108.

Формула мерила. У зависности од постављене формуле мерила зависи да ли можемо добити адекватне информације. Сама формула мора поседовати обележје флексибилности у смислу могућности прилагођавања условима пословног окружења. Да би се то постигло мора се пројектовати флексибилан хардверско-софтверски систем као и константан утицај на развој свести свих запослених у јавном предузећу у правцу схватања потребе за мерењем перформанси као и његовим континуираним побољшањем. Могућност, међусобне повезаности и избалансираности између мерила такође може бити значајан елемент у праћењу успешности пословања јавног предузећа. Постављена сврха/делотворност мерења мора бити повезана са формулом мерења, проблем који се може јавити у овом случају су нефинансијска мерила где се на основу субјективног фактора врши мерење, што може довести до два крајња ефекта и то: преувеличавања или минимизирања крајњих исхода. Формулом мерења обухватају се најразличитија мерења као што су учинци, ефикасност, продуктивност, економичност, рентабилност, квалитет услуге, делотворност, вредност јавног предузећа и сл. Мерење се може вршити преко разни врста индикатора успешности као што су средња вредност, проценти, пропорције, индекси, пропорције и сл.

Детерминисани циљни нивои мерила. У зависности о којим перформансама је реч зависи и детерминација циљних нивоа. Може се говорити о оперативним, тактичким и стратегијским нивоима односних мерила. Одређивање финалних вредности мерила може зависити и од планираних упоредних величина. Добијени резултати мерила поредити са историјским вредностима истог мерила, са стандардима који су утврђени интерно или екстерно (бенчмаркинг стратегија), њиховом комбинацијом. Дакле, одабрани концепт у детерминацији циљних нивоа мерила је значајан елемент који утиче на само мерило и последице које из тога могу произаћи. Проблем који се може јавити у одређивању циљних вредности мерила зависи и од саме природе мерила, дакле сама природа мерила може бити значајан елемент успешности мерења. Уколико је реч о егзактним мерилима проблем је усмерен ка врсти мерила мерила и стандарду вредности. Уколико је реч о описно-субјективним вредностима тада је проблем усмерен како на врсту и стандард тако и на природу детерминисане вредности мерила. Сву сложеност детерминације мерила можемо видети на индикаторима ефикасности пословања јавног предузећа који су по својој природи тешко мерљиви. У наредној табели дат је кратт преглед индикатора ефикасности јавних предузећа чије планирање, мерење и анализу треба да раде компетентни људи који су ауторитети у оквиру свог еснафа, поседују високу репутацију у погледу поштења, одговорности, стечених способности и сл.

Табела бр. 4.4.3.1.: Индикатори ефикасности непрофитних предузећа.²⁰⁷

ЗАХТЕВИ	ПОКАЗАТЕЉИ
1. Подударност циљева и средстава	Приходи/укупна средства Текућа средства/ текуће обавезе
2. Подударност извора и употребе средстава	Фисни извори/варијабилни извор Фиксни издаци/варијабилни издаци
3. Равнотежа интереса садашњих и будућих генерација корисника	Билан стања усклађен са стопом инфлације.
4. Одрживост	Интегрисан финансијско-стратегијски план

Индикатор подударност циљева. Поменути индикатор ефикасности настоји да утврди колики су остварени приходи у односу на укупно ангажавани капитал јавног предузећа, као и каква је његова ликвидност и солвентност. У зависности од висине прихода може се видети ефикасност употребе ресурса јавног предузећа као и његове ликвидност и солвентност. Да би добили адекватне информације у погледу подударности циљева и средстава јавног предузећа морам се водити рачуна о врсти, стандарду и природи поменутих величина. *Индикатор подударности извора и употребе средстава.* Јавно предузеће може прибављати изворе из екстерних или интерних извора, без обзира како обезбеђује изворе средстава они могу бити стабилни и нестабилни при обављању своје делатности. Овај индикатор је веома важан јер нам може дати информације у погледу извесности производње аутпута јавног предузећа.

²⁰⁷Nerzlinger, R., "Effective Oversight: A Guide for Nonprofit Directors" HBR, July-August 1994, str 56.

Дакле одређивање вредности овог мерила зависи од стандарних економских законитости (колико су средстава фиксног или варијабилног карактера, даље утврдити какв је однос фиксних и варијабилних издатака и извршити њихово поређење) као и самих специфичности јавног предузећа. *Индикатор интереса садашњих и будућих генерација* корисника рачуна се стављањем у однос промене биланса стања јавног предузећа са стопом инфлације. Уколико постоји склад између вредности имовине јавног предузећа и стопе инфлације, показатељ нам даје информацију да можемо бити сигурни да ће се ресурси јавног предузећа трошити тако да ће бенефите моћи подједнако да осете како садашње тако и будуће генерације. У зависности од реалности приказане инфлације зависи закључак на основу поменутог индикатора. На основу поменутих индикатора можемо видети сву проблематику детерминисања вредности мерила код јавног предузећа.

Фреквенција мерења, зависи од сврхе тј. употребе мерила која су дефинисана као неопходна за праћење перформанси јавног предузећа. Имајући у виду да су све детерминанте праћења крајњих исхода међусобно повезане и условљене тако и сама фреквенција мерења у директној је зависности са прикупљањем, обрадом, процесом одлучивања. Сврхом и формулом мерења.

Обрада података мора бити валидна. Валидност подразумева подобност тј. сврсисходност/делотворност онога ко обрађује податке. Валидност као подобност мора имати следећа обележја: *очигледну валидност, консензуалну валидност, корелациону и предвиђајућу валидност*²⁰⁸. Очигледна валидност односи се на могућност успостављања очигледне логичке повезаности сврхе мерења и самог мерила. Консензуална валидност се односи на степен консензуса стејкхолдера у погледу обраде података. Корелациона валидност односи се на могућу проверу реутлата мерења у интеракцији са другим мерилима, чија је корелација статистички предходно утврђена. Предвиђајућа валидност односи се на потенцијал проактивности изабраног мерила.

ПРОЦЕС ОДЛУЧИВАЊА

Корисник информација мерења перформанси. Постоје разне врсте мерила у односу на сврху мерења. Поменули смо да фреквенција мерења, у зависности од врсте мерења, може бити различита. Такође, само презентирање података је различито у односу на различите кориснике. Успешност мерења можемо тражити и у елементу корисника информација мерења перформанси пословања јавног предузећа. Елементи могу бити класификовани према разним обележјима, као на пример интерни и екстерни стејкхолдери, усмереност информација према моћним стејкхолдерима, усмереност информација у право време или не, недовољност или преопширност информација. У вези с поменутих можемо говорити да постоје различите потребе за информацијама мерења на разним организационим нивоима јавног предузећа и у зависности самих запослених. На највишем организационом нивоу менаџмент мора имати валидне, прецизне, свеобухватне и концизне информације за предузимање адекватних мера. На

²⁰⁸ О овоме више видети: Theodore H. Poister, (2003.), „Measuring performance in public and nonprofit organizations“, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 76-108.

нижим хијерархијским нивоима јавног предузећа информације такође морају бити валидне, прецизне, везане за односни хијерархијски ниво и на што нижим организационим нивоима оне морају бити детаљне како би се предузимале адекватне акције.

Акције корисника информација измерених перформанси. Предузимање одређених акција јавног предузећа на основу праћења перформанси је везана за обележја/елементе благовремености и делотворности. Благовременост значи да ли су информације мерења дате на време и коме (ефикасност и ефективност) и да ли су употребљиве тј. да ли су одређене на адекватан начин и да ли су егзактне. Мерење перформанси треба да има своју сврху тј. треба да доприносе стратешком и оперативном планирању, буџетирању као вези одређених новчаних средстава и крајњих исхода, да омогући праћење сваког дела јавног предузећа, као и утрђивање саме делотворности целокупног система мерења (поузданости, валидности, праведности дефинисаног система мерења перформанси јавног предузећа). Акције предузете од стране корисника морају бити повезане са адекватним компензационим системом који ће омогућити мотивацију у правцу „праведне неједнакости“.

4.5. Анализа и извештавање о перформансама јавних предузећа

Анализа је процес при коме се врши идентификација и интерпретација делова целине. Идентификација је процес при коме се утврђују узроци тј. фактори који одлучујуће делују на остваривање перформанси предузећа. Интерпретација је процес који се одвија у смислу синтезе чињеница и извођење закључака о деловању фактора на остваривање перформанси предузећа како у *ex ante* случају тако и у *ex post* случају.

Сама анализа је у суштини дуалан процес и састоји се од два потпроцеса који чине целину. Први потпроцес, односи се на контролу и утврђивање проблема у пословању јавних предузећа, а други потпроцес се састоји од решавања утврђених проблема. У потпроцесу контроле истражују се перформансе предузећа и утврђују одступања у односу на планиране/жељене циљеве. Главно обележје у другом потпроцесу је креативност која мора бити усмерена у правцу побољшавања перформанси јавних предузећа тј. у откривању унутрашњих резерви код јавних предузећа и то обраћањем пажње на карактеристике/перформансе самих ресурса, употребу ресурса и на друштвену одговорност јавних предузећа. Предмет анализе перформанси може бити јавно предузеће као целина, његови најнижи организациони делови као и економске целине које представљају профитне делове јавних предузећа.

Приликом анализе перформанси јавних предузећа важно је знати да је јавно предузеће целина и да перформансе међусобно утичу једне на друге у квалитативно-

квантитативном смислу²⁰⁹. Применом математичко-статистичких метода могуће је утврдити колико једна перформанса утиче на другу перформансу и како се та перформанса мења у одређеном временском интервалу. Само мерење и утврђивање проблема остварује се контролом која се може одвијати у правцу поређења остварења са планираним и утврђеним стандардима, са остварењима из претходног периода, применом бенчмаркинг концепта и сл. Приликом анализе перформанси јавних предузећа веома је важно спроводити идентичну методологију мерења и контроле перформанси јавних предузећа како би добијени подаци били веродостојни за извештавање менаџмента о остваривању пословног резултата.

Извештавање о перформансама предузећа има за сврху да на адекватан начин пружи информације менаџменту на основу којих се може сагледати сва ефективност предузетих мера на побољшању пословања јавних предузећа. Извештавање о перформансама јавних предузећа заправо обухвата оба подпроцеса анализе као и сагледавање ефективности предузетих мера на решавању утврђених проблема. Као свеобухватан процес извештавање је веома важно јер може деловати проактивно на пословање јавног предузећа и то само уколико постоји мотив код запослених на побољшању перформанси јавног предузећа. Дакле, само извештавање стоји у узрочно последичној вези са развијањем компензационог програма запослених и менаџера, ефективност процеса извештавања зависи од одређених предуслова који морају постојати у јавном предузећу, и то:

- Развијен адекватан компензациони систем у јавном предузећу;
- Елиминисање било каквих двосмислености и злоупотреба у извештавању о перформансама јавних предузећа и
- Делотворан начин комуницирања тј. презентовања перформанси јавног предузећа.

Приказ перформанси јавног предузећа мора бити такав да сви презентовани подаци не остану на нивоу податка него да се изврши трансформација података у информације. Извештавање о перформансама јавног предузећа мора бити разумљиво за менаџмент са што више слика и графикона јер је познато да визуелни приказ утичи пуно ефикасније на памћење и оставља бољи утисак приликом извештавања.

Извештавање о перформансама јавних предузећа је поливалентно извештавање јер се састоји од финансијских и нефинансијских перформанси пословања. Финансијске перформансе се обично везују за рачуноводствене податке, док нефинансијске перформансе су такве да су тешко мерљиве и повезане са високим степеном субјективности. Без обзира на колике проблеме јавно предузеће наилази код

²⁰⁹ Међузависност перформанси: рентабилност↔економичност↔продуктивност↔степен искоришћености и дотрајаности опреме ↔ обим производње↔продуктивност рада↔флуктација запослених↔висина компензација запослених.
О овоме видети више: Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш, стр. 105.

нефинансијских перформанси потребно их је узимати у обзир и повезивати са финансијским остварењима како би у међусобној међузависности пронашли начине за сврсисходно пословно одлучивање менаџмента јавног предузећа. У садашњем времену све је мањи проблем у погледу технолошког нивоа производње аутопута, већ је све већи проблем у превладавању временског јаза између уочених преференција корисника на једној страни и њиховог задовољавања на другој страни.

У односу на претходно поменуто јавно предузеће мора обратити пажњу на интересе како интерних тако и екстерних стејкхолдера па у том смислу неопходно је пратити и перформансе хуманог капитала са којим располаже односно предузеће. Интелектуалне перформансе јавног предузећа у том смислу играју важну улогу, од њих заправо зависи опстанак и развој јавног предузећа, поготову уколико је јавно предузеће изложено конкуренцији. Праћењем и извештавањем о перформансама хуманог капитала јавног предузећа од изузетне је важности за Владу која је власник јавног предузећа, јер на основу тога може се сагледати и квалитет пословања у будућности. Извештавање о хуманом капиталу може се остварити на два начина.²¹⁰ Први приступ се односи на извештавање путем рачуноводствено-финансијских података, док други приступ је доста шири и креативнији и може бити у облику додатка традиционалним извештајима типа Балансне карте, TQM модела, модела Scandia Navigator, Монитора интелектуалног капитала и др. Проблем другог приступа што није систематизован на јединствен начин па постоји проблем конзистентности мерила.

У ери информатичке технологије од изузетног је значаја развити такав информациони систем који ће представљати значајан алат за ефикасно и ефективно управљање у јавним предузећима. Развијањем информационог система јавног предузећа (интранета-а) и његовим повезивањем са глобалном информатичком мрежом (интернет-ом) омогућава јавним предузећима да смањи временски јаз у погледу анализе и извештавања пословања. Како би пословање било што ефикасније потребно је утврдити начин колања информација како у оквиру појединог организационог дела тако и између самих организационих делова како би информисање било што делотворније .

4.6. Развијање система награђивања менаџера и осталих запослених у јавним предузећима

У будућности јавна предузећа морају своје пословање све више прилагођавати тржишним принципима. Пословање јавних предузећа у конкурентском пословном окружењу захтева и промену укупног пословања јавних предузећа. Без обзира да ли се радило о променама означеним као комерцијализација или/и корпоратизација јавних

²¹⁰ Исто, стр.105.

предузећа у суштини постоји проблем који треба решити, а везан је за одвојеност управљања од власништва над јавним предузећем. Суштински проблем код јавних предузећа постоји у постојању различитих интереса стејкхолдера који су власници и интереса стејкхолдера који управљају јавним предузећем. Решење је у проналажењу подстицајних механизма који ће довести до заједничког интересног именоватеља свих стејкхолдера и који ће последично имати синергијски ефекат на свеукупни интерес јавног предузећа.

Још је Адам Смит у свом делу Богатство народа објаснио покретачки механизам појединца, а тај механизам је био лични интерес сваког појединца. Дакле, себичност је онај мотив на коме се заснива читав економија па делимично и економија јавних предузећа. Уколико менаџери на разним нивоима управљања буду довољно мотивисани да могу задовољити своју себичност они ће дати свој пуни допринос у остваривању интереса јавног предузећа тј. у постизању максимално могућег нивоа благостања у датом пословном окружењу. Подстицање запослених да остваре што боље пословне резултате остварује се дизајнирањем бројних подстицајних мера (разних врста стимулација на плату, бенефиција у виду пензијског осигурања, повољних кредита, напредовања, даљег образовања и сл.). Дизајнирање разних компензационих планова за запослене мора бити повезан са постављеном визијом, мисијом и циљевима самог јавног предузећа. Поменута повезаност се остварује конципирањем мултидимензионалних модела за праћење перформанси јавног предузећа. Мултидимензионални модел омогућава праћење нефинансијских и финансијских перформанси јавног предузећа. Да би било који компензациони систем био ефикасан мора испуњавати четири циља:²¹¹

1. Повезивање интереса свих стејкхолдера у јавном предузећу;
2. Награде менаџерима морају бити повезане узрочно последичним везама између повећања вредности јавног предузећа са подстицајима менаџера;
3. Развијање лојалности менаџера за јавно предузеће кроз комбинацију компензационог система и развијањем/мењањем свести менаџера у настојању трансформације моралних норми у етичке тј. у схватању развоја алтруизма неопходног за достизање што већег нивоа друштвеног благостања друштва;
4. Све подстицајне активности морају бити економски оправдане.

При креирању компензационог система у јавним предузећима дефинитивно се мора водити рачуна о елиминасања ураниловке и увођењу праведног стимулисања запослених. Да би награђивање било *правично неједнако* мора бити повезано са стварним доприносом сваког запосленог перформансама предузећа. У креирању

²¹¹ О овоме више видети: Ehrbar A.(1998.), „EVA – The Real Key to Creating Wealth“, John Wiley and Sons, Inc., New York, pp. 95-97

компензационог система у јавним предузећима мора се правити адекватан баланс између краткорочног и дугорочног карактера награђивања запослених и индивидуалног и колективног система награђивања.

Краткорочно индивидуални компензациони систем запослених везује основну зараду радника за остварење његових перформанси. Перформансе које радник треба да оствари најчешће се везују за одређену квантитативно-квалитативну количину аутпута у јединици времена. Поменута перформанса је у суштини везана за праћење одређеног нивоа продуктивности за сваког радника, ефикасности радника у погледу остваривања прихода, трошкова по месту рада што ће имати за последицу да најбољи радници имају и највише плате. На овај начин сваки радника захваљујући својим способностима и вештинама може утицати на варијабилни део своје зараде. Висина варијабилног дела треба да буде довољно велика да би била мотивишући фактор за запосленог да би на ефикасан начин уложио све своје ресурсе у остваривање циљева јавног предузећа.

Оно што може бити проблем компензационог система за запослене односи се на примену принципа правичности између производних и административних радника. Код производних радника релативно лако се може довести у везу перформанса и његов допринос радника. Код административних радника у јавним предузећима најчешће не постоје утврђени стандарди/норме, а сама оцена рада није везана за учинак тако да је она умногоме препуштена субјективном оцењивању. Највећи проблем у вези администрације у јавним предузећима односи се на утврђивање стандарда о квалитету и квантитету. Проблем може бити решен уколико се веже за бенчмаркинг концепт у односној области, дакле пре свега утврдити лимите за административне радника по појединим врстама послова и за односно јавно предузеће, па тек онда покушати на што објективнији начин измерити појединачни допринос административног радника.

Постоје два концепта дугорочно-колективне компензације, први који се примењује на стимулацију запослених у које можемо убројати минули рад радника, накнада за сложеност посла, одговорност у послу и на основу тога могућност напредовања у јавном предузећу, услови рада радника и сл. Сви поменути елементи компензационог система такође треба да буду довољан мотивишући фактор да запослени имају могућност да максимирају своју себичност у датом пословном окружењу.

Краткорочно, индивидуални компензациони систем менаџера може се заснивати на новчаним и неновчаним стимулацијама. Акценат у овом раду биће стављен на новчане стимулације које се најчешће односе на тзв. бонусе. Бонуси се могу одређивати на три начина²¹²:

1. Дефинисање формуле на основу које се врши алоцирање бонуса. Формула може бити везана за одређене минималне вредности перформанси које треба

²¹² О овоме више видети: Малинић Д., „Компензационе шеме за менаџере“, Економски факултет, Београд.

остварити, поређење са претходним годинама исте врсте перформанси, поређење са изабраним предузећима и сл;

2. Други начин бонуса везан је за дискрециону процене резултата рада јавног предузећа од стране одређеног државног тела;
3. Комбинација претходна два модела. Кобиновани бонус план је такав систем који настоји да елиминише негативне стране претходна два модела. На пример, сама дефиниција формуле може бити проблематична у смислу избора предузећа као мерила, сукоба краткорочних и дугорочних циљева код јавног предузећа, планова који не зависе само од јавног предузећа и сл. на овај начин формула би била основа за бонус, а додатно оцењивање перформанси јавног предузећа може се примењивати, све у зависности од потребе. Дискреционо обележје оцењивања не мора *априори* да буде негативно, на пример уколико би оцењивање вршила стручна лица која су високо морална у комбинацији са егзактним подацима створио би се критичан ниво транспарентности неопходан за што објективније оцењивање рада односних менаџера у јавним предузећима.

Дугорочно, индивидуални подстицаји за менаџере су веома битни за успешност пословања јавног предузећа из најмање два разлога. Први разлог је у значају јавног сектора на пословање читаве привреде једне земље као и утицаја на ниво оствареног благостања одређеног друштва, а други разлог је на успешном спајању оперативних и стратешких циљева јавног предузећа и на тај начин ефикасном превладавању сукоба краткорочних и дугорочних интереса свих стејкхолдера јавног предузећа. Дугорочно индивидуални подстицаји треба да остваре:²¹³

1. Скретање пажње менаџера на кључне перформансе јавног предузећа;
2. Утицање на свест менаџера у смислу схватања важности делатности јавног предузећа на свеукупна привредна кретања у односној земљи;
3. Мотивисање менаџера да својим пословним одлукама остварује краткорочне и дугорочне циљеве јавног предузећа;
4. Стварањем лојалних и привлачењем других успешних менаџера у јавни сектор.

У највећем броју случајева дугорочне стимулације менаџера везани су за дугорочне новчане исплате као и учешће менаџера у имовини компанија. Имајући у виду строгу формалност у погледу власништва над јавним предузећима учешће менаџера у власништву капитала јавног предузећа није прихватљиво, него је више реалнија ситуација да дугорочно награђивање буде везано за новчане исплате које су везане за дугорочне перформансе (величине сопственог капитала, вредност јавног

²¹³ Berger L., Berger D.,(2000.) „The Compensation Handbook: A State-of-the-Art Guide to Compensation Strategy and Design“, McGraw Hill, pp.358.

предузећа, рентабилности, развој и раст предузећа и сл.). Групни компензациони програми као и код запослених могу се узети за тимове (веће или мање) пред којима је постављен одређени циљ. Циљеви могу бити постављени као уштеде, добит, рентабилност, развој и сл. где сви запослени међусобно деле награде сразмерно свом доприносу у оствареним перформансама јавног предузећа. На овај начин могуће је развијање интерне конкуренције између појединих тимова или организационих делова, а ово може бити веома корисно за јавна предузећа која су територијално дисперзована на целој територији Републике Србије као што је пошта, електропривреда, здравствене установе и сл..

За успешност било ког компензационог система у јавном предузећу потребно је да постоји чврста узрочно-последична веза између мерила перформанси и детерминанти везаних за допринос запослених. Да би се оствариле поменуте узрочно-последичне везе у погледу оцене ефикасности пословања јавних предузећа често се користи додатна економска вредност (economic value added – EVA). Суштина овог концепта састоји се у томе да се пословна добит утврђује тако да се од ње не одузимају само трошкови капитала који је позајмљен већ укупни трошкови капитала (сопственог и позајмљеног). На овај начин настоји се елиминисати разлика између рачуноводственог и економског пословног добитка.²¹⁴ Висина трошкова сопственог капитала се дефинише на основу очекиваних приноса државе/власника на сопствени капитал. На основу тога ствара се права слика код менаџера у смислу каква и колика остварења менаџери морају остварити у јавним предузећима уколико желе одређену стимулацију. Остваривање предвиђеног износа приноса ствара повољну слику јавних предузећа код инвеститора и на тај начин долази до успешног повезивања краткорочног и дугорочног хоризонта у пословању јавног предузећа. На овај начин долази до стварања таквог компензационог система који елиминише сукоб краткорочних и дугорочних циљева у јавном предузећу и ствара се правичност у награђивању менаџера јавних предузећа јер награду добијају на основу остварених очекивања Владе с једне стране и оцене успешности пословања од стране екстерних инвеститора. Дакле, уколико постоји позитивна екстерна и интерна оцена пословања јавног предузећа менаџери могу очекивати одређену стимулацију и обратно. На овај начин врло се лако могу спречити злоупотребе у награђивању менаџера, Уколико се концепту „економске додатне вредности“, додају и друге нетрадиционалне мере оцењивања али само као корективни фактор може се добит ефикасан компензациони систем који ће за последицу имати повећавање јавног благостања односне државе.

²¹⁴ Young M.,(2004.) „Readings in Management Accounting“, Person Prentice Hall, New Jersey, 2004, pp. 298-305.

5. ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ПРИСТУПА УПРАВЉАЊУ ПОСЛОВНИМ ПЕРФОРМАНСАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И МОГУЋНОСТИМА ЊИХОВОГ УНАПРЕЂЕЊА

5.1. Концептуални оквир истраживања

Реформа јавних предузећа, као израз потребе промене приступа који јавна предузећа имају према свом пословању, неминовно укључује и проналажење начина за побољшање ефикасности њиховог пословања и унапређење пословне успешности. То подразумева адекватно утврђивање перформанси пословања јавних предузећа и ефикасно управљање њима, уз уважавање специфичности њиховог функционисања у привреди Републике Србије. На основу идентификованих карактеристика и факторске условљености перформанси јавних предузећа и анализу елемената управљања њима, дефинисан је и концептуални оквир спроведеног емпиријског истраживања. Сврха истраживања јесте показати у којој мери јавна предузећа у Србији управљају својим перформансама и каква је могућност примене системског приступа управљању перформансама, са становишта могућности менаџера и могућности самих предузећа. У вези са назначеном сврхом, дефинисани су основни циљеви овог истраживања:

- истраживањем на бази анкете утврдити да ли и у којој мери јавна предузећа у Републици Србији управљају својим пословним перформансама;
- установити да ли је и у којој мери заступљено управљање пословним перформансама преко елемената планирања, мерења, анализе и унапређења перформанси;
- сагледати могућност примене системског приступа управљању перформансама у јавним предузећима са становишта способности њихових менаџера;
- сагледати могућност примене системског приступа управљању перформансама у јавним предузећима са становишта могућности самих предузећа.

У правцу остваривања наведених циљева, намера аутора јесте да се у истраживању тестирају одговарајуће хипотезе које ће се дефинисати и коментарисати у оквиру резултата спроведеног емпиријског истраживања

5.2. Методологија истраживања и карактеристике узорка

Специфичности управљања пословним перформансама јавних предузећа у Републици Србији свакако представљају фокус и један од базичних циљева спроведеног истраживања. Истраживање је реализовано у складу са савременим методологијама научно-истраживачког рада, и то: 1) метода анкетирања, која се спроводи са циљем провере постављених хипотеза и 2) статистичка обрада резултата добијених емпиријским истраживањем, која је реализована уз помоћ статистичких метода.

Коришћени анкетни упитник се састоји из неколико група питања и то:

- *Прва група питања* везана је за карактеристике предузећа, као што су: седиште и адреса предузећа, делатност предузећа, просечан број запослених у 2013. години и функција анкетираних лица у предузећу.

- *Друга група питања* јесте усмерена ка детерминисању пословаља и менаџмента јавних предузећа и процеса њиховог реструктурирања. Ова група се састоји од 15 питања. Одговори на питања су вредновани Ликертовом скалом помоћу оцена од 1 до 5 (од 1 = не слажем се уопште, до 5 = у потпуности се слажем).

- *Трећа група питања* везана је за детерминисање специфичности управљања перформансама јавних предузећа и чини је 10 питања, која су такође вреднована истом скалом. На крају ове групе питања налазе се финансијски индикатори пословне успешности јавних предузећа, утврђени на основу података из биланса стања. биланса успеха за 2011, 2012. и 2013. годину,

Истраживањем је обухваћено 60 јавних предузећа на локалном нивоу из различитих делова Републике Србије. Упитници су у писаној, електронској форми прослеђени топ менаџменту предузећа, уз потпуну гаранцију анонимности пружених информација. За обраду података коришћен је статистички софтвер SPSS 17.0.

5.3. Резултати истраживања, закључци и препоруке за менаџмент јавних предузећа

У овом делу биће постављене хипотезе и представљени резултати истраживања у две међусобно повезане целине и то: а) резултати истраживања у погледу детерминанти пословања и менаџмента јавних предузећа и процеса њиховог реструктурирања и б) резултати истраживања у погледу детерминанти и специфичности управљања перформансама јавних предузећа. На крају ће бити истакнуте препоруке за менаџмент јавних предузећа како би ефикасно управљали пословним перформансама у правцу њиховог унапређења.

Резултати по основу хипотеза су:

X1. Доминантан утицај државе на јавна предузећа један је од главних разлога њиховог неефикасног функционисања.

Када се говори о утицају државе на јавна предузећа полази се од претпоставке да је управо држава њихов оснивач и да кроз одређене субвенције може да ублажи њихово лоше пословање. Првих део упитника говори о аспектима утицаја државе на пословање јавних предузећа, и сједињавању елемената тржишности и прерогатива државеу раду јавних предузећа. Хипотеза Х1 биће потврђена уколико $X1 \geq 30$ предузећа или $\geq 50\%$ предузећа буде позитивно одговорило на питања која се тичу основе комплексности функционисања јавних предузећа, субвенционисању губитака јавних предузећа од стране државе и наметање профитног интереса у раду јавних предузећа.

Табела 5-1. Сједињеност елемената тржишности и прерогатива државе у пословању јавних предузећа

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	1	1.7
Не слажем се	9	15.0
Донекле се слажем	8	13.3
Слажем се	31	51.7
У потпуности се слажем	11	18.3
Укупно	60	100.0

Из табеле 5-1 уочава се да чак 70% испитаних предузећа је позитивно одговорило на питање о сједињености тржишних и регулаторних елемената у раду јавних предузећа (51.7% - "слажем се, и 18.3% - "у потпуности се слажем"). Уколико је констатовано да се комплексно функционисање јавних предузећа заснива на сједињавању елемената тржишности и државне регулативе, неопходно је утврдити на испитаном узорку предузећа да ли је у њима заступљено субвенционисање губитака од стране државе, како би наставила са радом. Фреквенција и релативно учешће предузећа код којих је заступљена ова пракса приказани су у табели 8-13.

Табела 5-2. Субвенционисање губитака јавних предузећа од стране државе

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	1	1.7
Не слажем се	7	11.7
Донекле се слажем	14	23.3
Слажем се	24	40.0
У потпуности се слажем	14	23.3
Укупно	60	100.0

Скоро 65% предузећа "се слаже" или "у потпуности слаже" са констатацијом да се у њиховом предузећу губици субвенционису од стране државе. То потврђују и подаци приказани у табели 5-2. Може се констатовати да је хипотеза Х1 потврђена јер: $X1 = 42$ (насупрот минималних 30 предузећа) или 70% (насупрот минималних 50%) менаџера јавних

предузећа Србије свестан је улоге државе у субвенционисању њихових губитака, као и 38 или 63.3% предузећа прихвата учешће државе у санирању губитака..

X2 Реструктурирање јавних предузећа укључује њихову својинску, управљачку, организациону и технолошку трансформацију

Неопходно је било испитати у којој мери менаџери јавних предузећа реструктурирање својих предузећа везују за својинску, управљачку, организациону и технолошку трансформацију. Разлог за постављање оваквог питања је што је укључивање свих ових облика трансформације кључно за разумевање процеса реструктурирања јавних предузећа. Хипотеза Х2 биће доказана уколико ≥ 30 предузећа или $\geq 50\%$ предузећа буде позитивно одговорило на питање које се тиче неопходности да држава омогући а топ менаџмент спроведе својинско,организацно, технолошко и управљачко репозиционирање и реструктурирање јавних предузећа, као и питања које се односи на значај правног и регулаторног оквира пословања јавних предузећа за њихову ефикасност.

Табела 5-3. Неопходност спровођења трансформационих процеса у процесу реструктурирања јавних предузећа

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	1	1.7
Не слажем се	7	11.7
Донекле се слажем	7	11.7
Слажем се	27	45.0
У потпуности се слажем	18	30.0
Укупно	60	100.0

Испитаници у 15 предузећа (што чини 25% од укупног броја предузећа) "се донекле слажу", "не слажу" или "не слажу се уопште" са чињеницом да менаџери у њиховим предузећима треба да увиде неопходност различитих трансформационих процеса у реструктурирању јавних предузећа. Преостала предузећа, тачније, испитаници из 45 анкетираних предузећа (тј. 75%) "се слажу" или "у потпуности слажу" са потребом увиђања неопходности својинске, организационе, управљачке трансформације при реструктурирању њихових предузећа. То је прва претпоставка на путу спровођења процеса реструктурирања јавних предузећа привреде Србије.

Да би се у потпуности потврдила хипотезе Х2, неопходно је било испитати у којој мери је сложеност правног и регулаторног оквира основна претпоставка ефикасности јавних предузећа (табела 5-4).

Табела 5-4. Значај правног и регулаторног оквира за ефикасно пословање јавних предузећа

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Уопште не познајем	1	1.7

Не познајем	6	10.0
Донекле познајем	18	30.0
Познајем	18	30.0
У потпуности познајем	17	28.3
Укупно	60	100.0

Као што се може видети из табеле 5-4, укупно 35 предузећа из узорка у потпуности спознаје важност правне регулативе за ефикасно пословање. На основу прегледаних упитника и формиране базе, може се истаћи да готово иста предузећа чији менаџери реструктурирање везују за различите облике трансформационих процеса увиђају значај правне регулативе за ефикасно пословање њихових јавних предузећа.

На основу свега наведеног, може се констатовати да је и хипотеза Х2 потврђена²¹⁵.

Х3. Доношење и примена одговарајућег кодекса корпоративног управљања значајно утиче на ефикасно пословање јавних предузећа.

У правцу остваривања дефинисаних циљева овог истраживања било је потребно да се сазна да ли се у јавним предузећима у Републици Србији води рачуна о друштвено одговорном пословању. Хипотеза Х3 биће доказана уколико 30 предузећа (или преко 50% испитаних предузећа) позитивно одговори на следећа питања.

Табела 5-5. У предузећу се води рачуна о друштвено одговорном пословању

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	1	1.7
Не слажем се	9	15.0
Донекле се слажем	3	5.0
Слажем се	22	36.7
У потпуности се слажем	25	41.7
Укупно	60	100.0

Као што се из табеле 5-15 може уочити, 47 предузећа (тачније, 78.4%), води рачуна о друштвеној одговорности у свом пословању. Мали део предузећа не прихвата друштвено одговорно пословање. Сагласно друштвено одговорном пословању јесте постојање и рад независних, компетентних, неполитизованих управних одбора у јавним предузећима. Како менаџери испитаних предузећа виде рад својих управних одбора приказано је у табели 5-6.

Табела 5-6. Значај независних, компетентних, неполитизованих управних одбора

²¹⁵ Реализовани ниво значајности је мањи од 0,05

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	1	1.7
Не слажем се	11	18.3
Донекле се слажем	8	13.3
Слажем се	19	31.7
У потпуности се слажем	21	35.0
Укупно	60	100.0

Из прегледа упитника, може се констатовати да су у истим предузећима у којима је одређено лице одговорно за реализацију пословног процеса, дефинисани и процесни тимови који ће их подржати. Са тим у вези, хипотеза је потврђена, јер је више од 30 предузећа код оба питања (47, односно 40), тј. више од 50% (78.4%, односно 66,7%) предузећа позитивно одговорило на постављена питања.

X4. Побољшање перформанси јавних предузећа претпоставља системски приступ креирању мерила перформанси прилагођених према типу, врсти и потребама менаџмента јавних предузећа;
X5. Специфичности различитих јавних предузећа, њихове сврхе и функција опредељују различите системе мерила перформанси који ће адекватно служити њиховим контролно-управљачким потребама

Када је реч управљању перформансама јавних предузећа онда ће се на основу неколико питања доказати или оповргнути хипотезе о томе да ли јавна предузећа у Србији користе системски приступ и различите системе мерења пословних перформанси, прилагођених према типу, врсти и потребама њиховог менаџмента. Прво, поставља се питање значаја и аспеката примене резултата мерења перформанси за менаџере јавних предузећа. Наиме, 52 предузећа или 86.7% предузећа велики значај придаје праћењу успешности пословања помоћу различитих аспеката коришћења резултата процеса мерења, што је и приказано у табели 5-7.

Табела 5-7. Значај резултата процеса мерења перформанси за менаџере јавних предузећа

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	1	1.7
Не слажем се	-	-
Донекле се слажем	7	11.7
Слажем се	24	40.0
У потпуности се слажем	28	46.7
Укупно	60	100.0

При томе, у већем броју јавних предузећа менаџери увиђају значај примене свеобухватних и целовитих система мерења перформанси за побољшање укупног пословног успеха. Као што се примећује из табеле 5-8 више од половине анкетираних предузећа (њих 37 или 66,7%) придаје значај, поред финансијских, нефинансијским мерилима перформанси у праћењу пословног успеха предузећа.

Табела 5-8. Значај примене система мерења пословних перформанси за њихово унапређење

Оцена	Фреквенција	Релативно учешће
Не слажем се уопште	3	5.0
Не слажем се	4	6.7
Донекле се слажем	16	26.7
Слажем се	24	40.0
У потпуности се слажем	13	21.7
Укупно	60	100.0

Закључци и препоруке за менаџмент предузећа

Истраживањем је утврђено да су менаџери јавних предузећа привреде Србије у задовољавајућој мери спознали значај процеса управљања пословним перформансама за њихово континуирано унапређење. На основу резултата истраживања треба истаћи и препоруке за менаџмент јавних предузећа у Србији да би се унапредиле пословне перформансе, првенствено кроз процес ефикасног управљања њима:

- Интензивирати процесе својинске, управљачке, организационе и технолошке трансформације како би се ефикасно окончао процес реструктурирања јавних предузећа у Републици Србији..
- Разумети потребу сједињавања елемената тржишности и прерогатива државе како би јавна предузећа ефикасно функционисала,
- Увидети предности учешћа државе у субвенционисању губитака јавних предузећа,
- Водити рачуна о друштвено одговорном пословању јавних предузећа,
- Увидети значај процеса управљања пословним перформансама јавних предузећа као једног од основних механизма за унапређење ефикасности и ефективности њиховог функционисања,
- Знати да ефективно управљање перформансама јавних предузећа укључује њихово ефективно планирање, мерење и анализу и детерминисање програма за њихово унапређење
- Створити основу за примену одговарајућег система мерења перформанси, у циљу њиховог побољшања и унапређења,
- Континуирано радити на унапређењу пословних перформанси предузећа.

ЗАКЉУЧАК

Почетком осамдесетих година прошлог века заступници неолибаралне економске доктрине дошли су закључка да свеукупна привредна неефикасност државе благостања потиче због превеликог мешања државе у привредна кретања. Из тих разлога закључило се да је потребно увести што више конкуренције у пословање јавних предузећа. Тржиште заједно са конкуренцијом неминовно ће у јавном сектору довести до смањења цена аутпута, смањења трошкова производње, повећања обима производње, свеукупну рационализацију пословања што ће све заједно имати за последицу подизање свеукупног друштвеног благостања у једној држави. Због лоших пословних резултата јавних предузећа створила се једна општа инпресија да их треба што пре продати, али истовремено пренебегавајући постојање следећих чињеница: инсистирање на приватизацији није увек дало добре резултате; да све приватне компаније не послују добро, већ иду у стечај и ликвидацију; у највећем броју случајева доћи ће до трансформације државног у приватни монопол са свим својим негативних обележјима; утврђено је да постоје тржишне несавршености у постојећој тржишној структури које успешно могу контролисати искључиво држава (природни монопол, јавна добра, екстерналије, асиметричне информације, непотпуна тржишта незапослености и други макроекономски поремећаји, морални хазард).

Из тих разлога многе су земље експериментисале са разним облицима организације које су представљале некаву средину између класичних јавних предузећа и приватних компанија како би остварили синергијски ефекат свих позитивних особина како код приватних тако и код јавних компанија (ефикасност и правичност). Економија као наука треба да послужи као средство које ће омогућити људима већи ниво благостања и она као таква треба да буде средство, а не сврха тј. религија којој ће се прилагођавати човек. Дакле, сврха једног друштва није економија него човек али не у смислу неопходности имати и бити тј. као искључиво рационално економско биће, већ човек који је мног више од тога, човек који је дат и задат тј. предодређен за много већа достигнућа. Јавна предузећа током свог пословања задиру у интересе човека по разним основама тако да њихова реформа мора бити пажљиво избалансирана и она нема само економски значај. Поменута неопходност произилази из следећих чињеница: у јавним предузећима је сконцентрисано огромно богатства једне државе које су стварале генерације; постојање и успешност пословања јавних предузећа у значајној мери утиче на ниво слободе појединца и политичко-демократских процесе у једној држави; у

лошем друштвено-економском окружењу повећава се несигурност човека која рађа комплексе, а они страхове што све заједно утиче на нарушавањем хомеостазе у човеку што за крајњу последицу има психофизичке болести људи, из тих разлога јавна предузећа имају шири значај за људе (сигурност), и не треба их сводити само на пуко схватање економије. Пожељно је подстицати конкуренцију кад год она даје позитивне резултете, али исто тако треба знати да поједина јавна предузећа код којих није загарантована тржишна конкуренција боље је да остану у државном власништву као корпоративизована јер приватизације као лек може бити гора од саме болести. Примера ради приватизацијом поштанске службе могло би довести до пада квалитета поштанских услуга у погледу њене географске, временске и ценовне доступности на читавој територији државе. Приватизацијом водовода, врло лако може доћи до нарушавања квалитета воде за пиће и нарушавања здравља људи. Приватизацијом социјалне заштите државе ризикује да се погорша социјални статус најрањивијих слојева становништва јер ће се приватни послодавци руководити искључиво профитним мотивима. Потпуна приватизација енергетског сектора (нафте, гаса, електричне енергије) може довести у питање и конкурентност целокупне привреде једне земље услед подизање цена аутопута на ниво монополских тј. светских цена. Све су то питања на које треба дати одговоре пре него што се коначно донесе одлука о циљу реформе јавних предузећа.

Остваривање одређеног ниво друштвеног богатства у режији јавних предузећа веома се често завршава неуспехом. Неуспех је последица неефикасности пословања јавних предузећа, која се по Joseph E. Stiglitz појављује из најмање два разлога и то: организационих и индивидуалних разлога. У организационе разлоге неефикасности јавног сектора можемо убројати следеће врсте пословних ограничења: меко буџетско ограничење, непостојање конкуренције, политичка ограничења и буџетска ограничења. У индивидуалне разлоге неефикасности јавног сектора убрајају се следеће врсте ограничења, и то: кадровска и бирократска ограничења. У основи сва поменута ограничења су последица одсуства власничких мотива у јавним предузећима.

Пословање јавних предузећа у Републици Србије је такво да су њихови резултати пословања неефикасни услед разних врста нерационалности. Неретко, постављени менаџмент је непрофесионалан у смислу недостатака експертског знања са свим својим негативним последицама по пословање (неадекватно доношења мисије, визије и стратешких циљеви јавних предузећа; неадекватно праћење, контролисање и анализирање перформанси пословања јавних предузећа као и не придржавање економских законитости у свакодневном пословању јавних предузећа). Све поменуто је утицало да су средства јавних предузећа у билансима стања високо амортизована, да постоји недовољна развијеност јавне инфраструктуре, да не постоји довољна инвестициона активност, константно повећавање задужености јавних предузећа, кумулирани губици из предходних година имају константан тренд раста и сл. На основу ових чињеница можемо закључити да су реформе јавног сектора преко потребне јер се јавни сектора претворио у своју супротност тј. да постоје само због себе. Због поменутих разлога пословање јавног предузећа је у зони губитка, тако да је потребно

субвенционисати њихово пословање, што врло често има обележје субјективности и арбитрарности (својеволжности). Примера ради, уколико јавни монопол није остварио губитак ризикује да не добије субвенцију, у таквим условима логичан закључак менаџмента јавног предузећа да треба пословати са губитком уколико се жели субвенција.

Међу првим корацима у реформи јавних предузећа треба поћи од дефинисања институционалних оквира пословања. Доношење бројних Закона треба да се створи добру институционалну основу која ће омогућити стварање добити и заштиту интереса највећег броја људи у једној држави. Корпоратизација је следећи логични след догађаја у реформи пословања јавних предузећа. Корпоратизација јавних предузећа је процес схваћен као повећање степена слободе/аутономије јавног предузећа у односу на државу и ову активност једино држава може успешно спровести. У суштини корпоратизација је процес који треба да подигне ефикасност пословања јавног предузећа и по природи ствари треба да предходи приватизацији као покушају провере да ли јавно предузеће може подићи ефикасност и ефективност свог пословања уз одсуство експлицитног власничког мотива. Сама корпоратизација јавног предузећа је процес који се одвија кроз неколико фаза и то: мењање правне форме јавног предузећа, правичан институционални третман државних и приватних субјеката на тржишту, друштвена одговорност јавног предузећа према свим заинтересованим странама, издвајање non-core делатности из јавног предузећа, нова организациона структура јавног предузећа, укидање бројних ограничења у пословању јавног предузећа, мерљивост резултата, као и отвореност и транспарентност у њиховом приказивању.

Суштина реформи рада јавних предузећа у суштини своди се на утврђивању најшире друштвене одговорности, из тих разлога треба створити такав приступ који може пратити што већи број финансијских и нефинансијских мерења успешности. Традиционални системи праћења перформанси пословања јавних предузећа заснивани су на рачуноводствено-финансијским подацима што је узроковало краткорочну статичност добијених информација, а тиме и недвољну проактивност неопходну за проверу остваривања дефинисане пословне стратегије. Због тих разлога појавили су се нови мултидимензионални системи за мерење перформанси јавног предузећа који могу успешно проверити широк спектар активности у јавном предузећу као што су: способност самоконтроле, способност адаптивног учења, примена концепта друштвене одговорности и сл.

Због постојања потреба за постојањем динамичке интеракције између бројних стејкхолдера настали су мултидимензионални модели мерења перформанси као што су: Balanced scorecard (Балансна карта резултата), Stakeholder scorecard (Систем показатеља стејкхолдера), The performance Pyramid (Пирамида успешности) и The Public Value Scorecard (Стратегија јавне вредности). Балансна карта је настојала да обједини финансијска мерења која су краткорочна са операционим мерењима. Операциона мерења су се односила на заједнички утицај задовољства корисника и успешности пословања предузећа на развијања способност предузећа за сазнањем, растом и развојем што би последично требало да утиче на побољшање свеукупних показатеља

пословања предузећа у будућности. Системом показатеља стејкхолдера дефинишу се најзначајнији стејкхолдери јавног предузећа, како би се утврдила мерила која ће на најбољи начин измерити ниво задовољства стејкхолдера, а тиме утврдити и успешност пословања јавног предузећа. Кроз пирамиду успешности покушано је мерење успешност сваког хијерархијског нивоа предузећа али тако да сви теже ка једном постављеном циљу који је дефинисан на врху пирамиде, а то је визија компаније. Стратегија јавне вредности као метода за праћење перформанси јавног предузећа може се описати као стратешки троугао. Прва тачка овог троугла је препознавање јавне вредности коју треба да оствари јавно предузеће, друга тачка се односи на мерење легитимности пословања јавног предузећа и трећа тачка је мерење операционог капацитета. Операциони капацитет јавног предузећа односе се на одређени ланац вредности, ланац вредности представља одређене процесе и активности на које се јавно предузеће ослања како би постигло жељени исход.

Да би исходи јавних предузећа били максимално могући у датом пословном окружењу потребно је имати у виду факторску условљеност јавних предузећа. Перформансе јавних предузећа везане су како за интерне тако и за екстерне факторе који су међусобно узрочно-последично везани. Екстерне факторе које треба имати у виду односе се на теорију избора потрошача у погледу добара, рада и штедње који за последицу имају формирање агрегатне тражње за аутпутима јавних предузећа.

Теорија избора потрошача у погледу добара јавних предузећа односи се на утврђивање адекватне природе преференције потрошача. Преференције могу бити различитих облика и зависе од економских и психолошких фактора избора. За успешно вођење јавног предузећа од изузетне важности је познавање преференције тј. тражње потрошача. У зависности од природе преференција корисника аутпута јавног предузећа зависи и успешно пословање јавног предузећа. Интерна факторска условљеност перформанси јавних предузећа односи се на познавање врсте и природе трошкова и у вези с тим остваривање концепта минимизирања трошкова и максимирања прихода у пословању јавних предузећа. Минимизирање трошкова производње оставрује се у условима када се трошак ангажовања свих фактора производње изједначи, тј. када се изједначи гранична стопа техничке супституције инпута производње са стопом тржишних цена инпута. У таквим условима изједначавање маргиналног трошка са просечним укупним трошковима је онај обим производње при коме се остварују минимални трошкови у производњи аутпута јавног предузећа. У складу са природом трошкова менаџери треба да сигнализирају проблем Влади, тј. да Влада донесе одлуку о привременом или трајном престанку пословања или о субвенционисању пословања јавног предузећа, а све у контексту поређења цене аутпута и нивоа просечних варијаблних и просечних укупних трошкова. Максимирање профита код јавног предузећа може се посматрати са два аспекта из то из угла одлуке предузећа у погледу тражње за инпутима и из угла одлуке предузећа у погледу понуде и тражње за аутпутима. Максимирање профита са аспекта ангажовања инпута остварује се при изједначавању трошка инпута и вредности граничног производа од

варијабилног ангажованог инпута. Максимирање профита са аспекта тражње и понуде за аутпутима остврује се при једнакости маргиналног прихода трошка.

Важна карактеристика на коју треба обратити пажњу код управљања перформансама јавног предузећа је развијање системског приступа у развоју модела управљања. Системским развојем модела за управљање перформанси јавног предузећа утиче се на појави валидности и поузданости у управљању перформансама, развија се култура мерења перформанси, ствара се флексибилно јавно предузеће што све заједно у крајњем исходу утиче на стварање ефективног и ефикасног модела мерења перформанси јавног предузећа. Још један разлог са систематичност у мерењу перформанси јавног предузећа налази су у потреби праћења остваривања дефинисане стратегије јавног предузећа. Управљањем перформансама јавног предузећа у кратком периоду стварају се и предуслови за праћење циљева у дужем временском периоду, а то се може постићи уколико се модел развија на систематичан начин. Још једно обележје на којем треба инсистирати код ефикасног управљања перформансама је интегративан приступ управљању перформансама. Интегративност се остварује укључивањем што већег броја мерила у праћењу резултата пословања јавних предузећа, јер у противном могу више штетити него користити менаџменту приликом доношења одлука.

Најзначајнија детерминанта свих предузећа, па и јавног предузећа, од које зависи остваривање њихових циљева су ресурси. Због важности ресурса као детерминанте јавног предузећа од које зависи опстанак и развој предузећа потребно је управљати ресурсима. Праћењем перформанси употребе ресурса јавног предузећа оцењује се њихова економска активност у остваривању постављених циљева. Са аспекта самих перформанси може се говорити о праћењу три групе перформанси и то: перформансе ресурса предузећа, перформансе употребе ресурса предузећа и перформансе друштвене одговорности предузећа.

Перформансе употребе ресурса могу се посматрати као перформансе агрегатног и парцијалног карактера. Агрегатне перформансе употребе ресурса показују укупну пословну успешност јавног предузећа. Парцијалне перформансе употребе ресурса односе се на употребу појединих врста ресурса и служе за праћење успешности употребе сваке категорије ресурса посебно. У складу с поменутиим прате се перформансе раста и развоја предузећа, вредности предузећа, флексибилности и имица предузећа, друштвене одговорности, инпута и аутпута, продуктивности, економичности, рентабилности, прихода, расхода, доби, ликвидности, солвентности и сл.

Приликом управљања перформансама морају се узети у обзир специфичност пословања јавних предузећа која могу умањити пословне успехе јавних предузећа. Специфичности се могу јавити по разним основама и то као: алтруизам тј. социјална функција јавних предузећа; огромну моћ коју поседују јавних предузећа и у складу с тим њихов поливалентан значај, монополска позиција као опасност; схватање човека и економије. Неопходност и оправданост мешања државе у привредне токове је неопходно с једне стране да се рационално управља ограниченим ресурсима, а с друге

стране да се ограничи похлепа појединца како би се остварио принцип ефикасности и правичности.

Сам процес управљања перформансама²¹⁶ је процес који се састоји из планирања циљних нивоа перформанси, мерења перформанси, анализирању и извештавању о перформансама и развијању компензационих програма за менаџере и остале запослене. Само планирање перформанси може бити концептуално уређено на различите начине, могу се планирати циљни нивои перформанси на основу вредности које се односе за дату грану, за најбоља предузећа у грани, за непосредну конкуренцију, примена бенчмаркинг концепта и сл. Мерење перформанси јавних предузећа односи се на квантификацију постигнутих резултата тј. на одређивање оствареног нивоа планираних циљева. Приликом мерења перформанси јавног предузећа појављује се одређене специфичности које су последица мултидимензионалне карактеристике рада јавног предузећа. Мултидимензионалност пословања јавног предузећа можемо сагледати са неколико аспеката, и то: мултидимензионалност пословног окружења у коме послује јавно предузећа, мултидимензионалност у обухватању сва три временска хоризонта пословања јавног предузећа (прошлост, садашњост и будућност) и мултидимензионалност у обухватању широког спектра интереса бројних стејкохолдера јавног предузећа чије се користи не могу егзактно утврдити.

Анализа је процес при коме се врши идентификација и интерпретација делова целине. Идентификација је процес при коме се утврђују узроци тј. фактори који одлучујуће делују на перформансе предузећа, а интерпретација је процес који се одвија у смислу синтезе чињеница и извођење закључака о деловању фактора на остваривање перформанси предузећа како у *ex ante* тако и у *ex post* случају. Сама анализа је у суштини дуалан процес и састоји се од контроле и утврђивање проблема у пословању јавних предузећа као и од решавања утврђених проблема. Контролом перформанси утврђују се њихова одступања у односу на планиране/жељене циљеве. Приликом решавања проблема главно обележје је креативност која треба да је усмерена ка откривању унутрашњих резерви јавних предузећа како би се побољшале перформансе пословања. Предмет анализе перформанси може бити јавно предузеће као целина, његови најнижи организациони делови као и економске целине које представљају профитне делове јавних предузећа. Извештавање о перформансама предузећа има за сврху да на адекватан начин пружи информације менаџменту на основу којих се може сагледати сва ефективност предузетих мера на побољшању пословања јавних предузећа. Извештавање о перформансама јавних предузећа је поливалентно извештавање јер се састоји од финансијских и нефинансијских перформанси пословања, финансијске перформансе се обично везују за рачуноводствене податке, док

²¹⁶ De Wall A., (2001.), „Power of Performance Management – How Leading Companies Create Sustained Value“, John Wiley & Sons, pp.8.

нефинансијске перформансе су такве да су тешко мерљиве и повезане са високим степеном субјективности.

Као свеобухватан процес извештавање је веома важно јер може деловати проактивно на пословање јавног предузећа и то само уколико постоји мотив код запослених на побољшању перформанси јавног предузећа. Дакле, само извештавање стоји у узрочно последичној вези са развијањем компензационог програма запослених и менаџера јер се у будућности јавна предузећа морају све више прилагођавати тржишним принципима пословања. Без обзира да ли се радило о променама означеним као комерцијализација или/и корпоратизација јавних предузећа у суштини постоји проблем који треба решити, а везан је за одвојеност управљања од власништва у јавним предузећем. Суштински проблем код јавних предузећа постоји у постојању различитих интереса стејкхолдера који су власници и интереса стејкхолдера који управљају јавним предузећем. Решење је у проналажењу подстицајних механизма који ће довести до заједничког интересног именоватеља свих стејкхолдера и који ће последично имати синергијски ефекат на свеукупни интерес јавног предузећа. Поменути проблем може се решити развијањем таквог компензационог система који ће што верније одсликавати стварни допринос сваког запосленог у јавном предузећу, с тим у вези мора се правити и адекватан баланс између индивидуалног и колективног система награђивања у кратком и дугом временском хоризонту.

На крају, одговорност јавних предузећа је веома велика јер од њих може зависити опстанак и развој читавог друштва. Јавно предузеће које је у власништву државе нема само профитне циљеве него и максимизирање друштвеног благостања једног друштва. У вези с тим може се закључити да држава није човек који треба да се усмери ка максимизирању материјалног богатства, држава треба да брине и о нематеријалним вредностима једног друштва. Конкретно, држава треба да буде у неку руку савест друштва која ће утицати на поправљање егоистичне и зле природе једног дела човековог бића. Уколико се човеку дозволи да у току свог живота акценат даје на своје две неопходности *имати и бити*²¹⁷, тада он код себе развија охолост, грамзивост, похлепу и нарцисоидност. Уколико држава допусти да се себичност прекомерно развије имаће за последицу негативна кретања у друштву као што су: ратови, болести, економске кризе, еколошке катастрофе и сл. и у овоме може се видети сва важност друштвене одговорности државних институција у једном друштву. Да би човек постао *сачовек* по Алфреду Адлеру²¹⁸ потребно је да се развија не само у физиолошком, интелектуалном него и у духовном смислу²¹⁹, тада ће човек бити одговоран према себи и према другим људима. Ову одговорност мора, а понекад може искључиво да развија и негује држава преко јавних предузећа, па је из тих разлога пословање јавних предузећа мора бити усмерено пре свега ка управљању перформансама у складу са економским законитостима како би се постигла максимална рационалност пословања. Уколико су јавна предузећа природни монополи и уколико се

²¹⁷ О овоме је говорио познати немачко-амерички социолог и филосов Ерих Фром у својој књизи „Имати или бити“.

²¹⁸ О овоме више видети у књизи Адлер А., (2012.), „Познавање човека“, Дерета, Београд.

²¹⁹ Јеротић В., (2005.), „Сабрана дела, књига 9.“, Арс Либри, Београд, стр. 146.

њихова реформа ослања искључиво на приватизацију у таквим околностима то може бити сигуран пут за смањење друштвеног благостања читавог друштва.

Л И Т Е Р А Т У Р А

1. Адлер А., (2012.), „Познавање човека“, Дерета, Београд.
2. Alnoor E., (2010.), „The Many Faces of Nonprofit Accountability“, Harvard business school.
3. Антић, Љ., (2004.) „Компаративна анализа обрачуна трошкова по активностима и класичних метода обрачуна трошкова“, Економске теме бр. 1-2, Ниш.
4. Atkinson A.A., Burgess S., Croxson B., Gregg P., Proper C., Slater H., Wilson D., „A stakeholder's approach to strategic performance measurement“, Sloan Management Review, Spring.
5. Бандин Т., Јаковчевић К., (1991.), „Економика предузећа“, Савремена администрација, Београд.
6. Barney J., (1997.), „Gaining and Sustaining Competitive Advantage“, Prentice Hall, New Jersey
7. Berger L., Berger D.,(2000.) „The Compensation Handbook: A State-of-the-Art Guide to Compensation Strategy and Design“, McGraw Hill.
8. Brealey R., Myers S., Marcus A., (2007.), „Fundamentals of Corporate Finance, McGraw-Hill, New York.
9. Brownlie D., (1999.), „Benchmarking Your Marketing Process“, Long Range Planning, Vol. 32, No 1.
10. Breyer, S., (1982.), „Regulation and Its Reform, Cambridge, MA:Harvard University Press.
11. Brealey A. R., Myers C. S., Alen F., (2006.), „Corporate Finance, McGraw-Hill/Irwin, New York.
12. Brignall S., Modell S., (2000.), „An institutional perspective on performance measurement and management in the „New Public Sector“, Management Accounting Research, Vol.11, No.3.
13. Varijan H.R., (2010.), „Микроекономја“, Економски факултет, Београд.
14. Vaclav H., intervju u Interanional Herald Tribune, 22. Oktobar, 2004.
15. Вукотић М., (1995.), „Савремена пошта“, број 1, ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“, Београд.
16. Гроздановић Д., Секулић В., (2006), „Економика предузећа“, Економски факултет, Крагујевац.
17. Ghalayini, A.M., Noble J.S., (1996), „The changing basis of performance measurement“, International Journal of Operations and Production Management, Vol. 16, No. 8.
18. Ghalayini, A.M., Noble J.S., Crowe T.J., (1997.), „An integrated dynamic performance measurement sustum for improving manufacturing competitiveness“, International Journal of Production Economics, Vol. 48.
19. De Wall A., (2001.), „Power of Performance Management – How Leading Companies Create Sustained Value“, John Wiley & Sons.

20. DiMaggio P.J., Powell W.W., (1983.), „The iron cage revisited: institutional isomorphism in organizational fields, *American Sociological Review*, 48.
21. Drucker P., (1985.), „*Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*“, London.
22. Дулаовић Ж., Ондреј Ј., (2005.), „Организациона структура и промене“, Факултет организационих наука, Београд.
23. Ehrbar A.(1998.), „EVA – The Real Key to Creating Wealth“, John Wiley and Sons, Inc., New York.
24. Ђурић Кузмановић Т., (2008.), „Пословно окружење“, Алфа-Граф НС, Нови Сад.
25. Законом о поштанским услугама, Службени гласник бр. 18/2005.
26. Закон о привредним друштвима, «Сл. гласник РС, бр. 36/2011
27. Закон о енергетици, Службени гласник РС, бр. 50/2011.
28. Закон о јавној својини, Службени гласник РС, бр.72/2011.
29. Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама, Службени гласник РС, бр. 88/2011.
30. Закон о комуналним делатностима, Службени гласник РС, бр. 88/2011.
31. Закон о железници, Службени гласник РС, бр. 45/2013
32. Закон о јавним предузећима, Службени гласник, бр. 119/2012.
33. Ијачић Н., (2007), Магистарски рад: „Мерење перформанси непрофитних организације-рачуноводствени аспекти“, Економски факултет, Београд.
34. Ittner C.D., Larcker D.F., Meyer M.W., (Novembar 1 1997.), „Performance, compensation, and the balanced scorecard“, The Wharton School, University of Pennsylvania.
35. Јеротић В., (2005.), „Сабрана дела, књига 9.“, Арс Либри, Београд.
36. Kaplan R.S., Anderson S.R., (2007), „Time-driven Activity-based costing: A Simplier and More Powerful Path to Higher Profitis“, Harvard Business School Press.
37. Kaplan R.S., Norton D.P.,(1996), „The Balanced Scorecard: Translatig Strategy into Action“, Harvard Business Scholl Press, Boston.
38. Kaplan R., Norton D.,(2001) „The Strategy Focus Organization – How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment“, Harvard Business Scholl Press.
39. Kaplan R.S., Norton D.P., (March 2001), „Stakeholder and key performance indicator scorecards“,American Accounting Association Accounting Horizons, Vol. 15, No. 1.
40. Kaplan R.S., Norton D.P., (January-February 1992.), „The balanced scorecard – Measures that drive Performance“, Harvard Business Review.
41. Kotler F., Nensi L., (2007.), „Korporativna društvena odgovornost“, Ћigoja, Beograd.
42. Kreps D., (1990.) „Corporate Culture and economic Theory“, u: Alt, J.A., Shepsle, K., 1990, Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge UK: Cambridge University Press
43. Крстић Б., Секулић В., (2007.), „Управљање перформансама предузећа“, Економски факултет, Ниш.
44. Krstić B., Malenović N., „VAIC™ metodologija merenja efikasnosti upotrebe resursa preduzeća“, *Ekonomске теме*, 3/2004.

45. Krugman P., (2010.), „Povratak ekonomije depresije, Heliks, Beograd.
46. Куколеча С., (1966.), „Мерење пословног успеха“, Информатор, Београд.
47. Land, Kenneth C., (2002), „Social indicators for assessing the impact of the independent, not-for-profit sector on society“, in Patrice Fynn and Virginia A. Hodgkinson (eds), Measuring the Impact of the Nonprofit Sector, London: Kluwer.
48. Lipton D. And Sachs J., (1990.), Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Paper on Economic Activity, No. 1/90
49. Марић Р., (2008) „Менаџмент непрофитних организација“, Наука и друштво, Београд.
50. Малинић Д., Милићевић В., Стевановић Н., (2013.), „Управљачко рачуноводство“, Економски факултет, Београд.
51. Малинић Д., „Компензационе шеме за менаџере“, Економски факултет, Београд.
52. Mankju N.G., (2008), „Принципи економије“, Економски факултет, Београд,
53. Meigs F. R., Meigs A. M., Bettner M., Whittington R., (1997.), “Financial Accounting”, Irwin McGraw
54. Милисављевић М., (2002.) „Савремени стратегијски менаџмент“, Институт економских наука, Београд.
55. Милојевић, М, (1991.), „Реструктурирање и приватизација привреде као методе адаптације развојним изазовима“, Економске теме 1-2, Економски факултет Ниш.
56. Mook L., (2007), unpublished doctoral dissertation, „Social and environmental accounting: the Expanded Value Added Statement“, University of Toronto, Toronto.
57. Moore M. H., (May 2003.), The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations“ by Robert Kaplan“, The Hauser Center for Nonprofit Organizations The Kennedy School of Government, Harvard University.
58. Mocan N., (2007), „Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care“, Journal of population Economics, 20 (4).
59. McIntosh C., Wydick B., (2005), "Competition and microfinance", Journal of Development Economics.
60. Neely A., Mills J.F., Gregory M. J., Platts K., (1995.), „Performance measurement design – a literature review and research agenda“, International Journal of Operations and Production Management, Vol. 15, No. 4.
61. Neely A., Mills J., Platts K., Richard H., Bourne M., (2000.), „Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach“, International Journal of Operations and Production Management, Vol. 20, No. 10.
62. Neely A., Bourne M., Kennerley M., (2002.) „The Performance Prism – The Scorecard for Measuring and Managing Business Success“, Prentice Hall.
63. Nerzlinger, R., "Effective Oversight: A Guide for Nonprofit Directors" HBR, July-August 1994.
64. Николић М., Маленовић Н., Покрајчић Д., Пауновић Б., (1997.), „Економика предузећа“, Београд.
65. Payton R., (1987.), Philanthropy as a Concept, <http://www.paytonpapers.org/output/CATall.shtml#P>.

66. Peltzman S., (1975.), "The Effects of Automobile Safety Regulation", Journal of Political Economy, 83.
67. Пешаљ Б., (2006.), „Мерење перформанси предузећа“, Економски факултет, Београд,
68. Покрајчић Д., (2006.), Економика предузећа – циљеви и принципи“, Центар за истраживачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.
69. Покрајчић, Д., (2000.), "Трансформација непрофитних предузећа", Економске теме, Бр.2.
70. Pollitt C., (1986.), „Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services“, Financial Accountability and Management, 2.
71. Pulić A., „Do We Know if We Create or Destroy Value“, www. Vaic-on.net.
72. Рађеновић Б., Рађеновић М.,(2010.) „Комуникологија“, Висока технолошка школа струковних студија, Шабац.
73. Ракић Б., (2007), „Реструктурирање јавних предузећа у власништву Републике Србије“, Економски факултет, Ниш.
74. Reilly, P. G., Reilly, R.R., (november/december, 2000), „Using a measure network to understand and deliver value“, Journal of Cost Management.
75. Richmond B. J., (1999), unpublished doctoral dissertation, „Counting on each other: a social audit model to assess the impact of nonprofit organizations“, University of Toronto.
76. Rummler G, Branche A., (1995.), „Improve Performance – How to Manage The Space on the Organization Chart“, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
77. Salamon L.M., Lester M., Sokolowski S.W. and List R. (2004), „Global civil Society: an overview“, Salamon L.M., Sokolowski S.W., and Associates (eds), Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two, Bloomfield,CT:Kumarin Press, Inc.
78. Сенић Р.,(1993.) „Управљање растом и развојем предузећа“, Савремена администрација, Београд.
79. Sol Dž.R., (2011.), „Propast globalizma i preoblikovanje sveta; Arhipelag, Beograd.
80. Sraffa P., (1926.), The Laws of Returns under Competitive Conditions.
81. Stajin M., (2007.), „Jungova mapa duše“, Laguna, Beograd.
82. Stiglitz J.E, (2004.), „Економска јавног сектора“, Економски факултет, Београд.
83. Stiglitz J. E., (2009.), „Успјех глобализације (нови кораци до праведнога свијета), Алгоритам, Zagreb.
84. Steward A. T., 2001., „The Wealth of Knowledge“.
85. Schultz T. W., (1980.), „Nobel lecture: The Economics of Being Poor“, Journal of Political Economy.
86. Тодоровић Ј., Јаношевић С, Ђуричин Д., (1997.) „Стратегијски менаџмент“ Економски факултет, Београд.
87. Тринаеста зимска школа европског права „Прилагођавање јавних предузећа праву ЕУ 20-25. Фебруар 2012. године Златибор
88. ТОП 500, година I, бр.1., НИИ, Београд, 2013.

89. Theodore H. Poister, (2003.), „Measuring performance in public and nonprofit organizations“, Jossey-Bass, San Francisco.
90. Устав РС, «Сл. гласник РС», бр 98./2006
91. Fitzgerald L., Johanston R., Brignall T. J., Silvestro R. Voss C., (1991.) „Performance Measurement in Service Businesses“, The Shared Institute of Management Accountants, London.
92. Friedman Milton & Rose, (1996.), „Sloboda izbora“, Global, Novi Sad.
93. Holme, R i Watts, P., (2000.), Corporate social responsibility: Making godd business sense. World Business Council for Sustainable Development.
94. [http:// www.zeleznicesrbije.com](http://www.zeleznicesrbije.com)
95. <http://www.apr.gov.rs>.
96. <http://www.posta.rs>.
97. <http://www.eps.rs>.
98. <http://www.ems.rs>.
99. <http://www.telekom.rs>.
100. <http://www.srbijagas.co.rs>.
101. <http://www.putevi-srbije.rs>.
102. Cadbury A., (2000.), Global Corporate Governance Forum, World Bank
103. Caroll A., (1996.) „Business & Society – Ethics and Stakeholder Management“.
104. Цветковић П., Средојевић С., (2013.), „Јавно-приватно партнерство“, Стална конференција градова и општина, Београд.
105. Corporation for National and Community Service, Office of Reaserch and Policy Development (CNCS) (2007), „Volunteering in America: 2007 state trends and rankings in civic life“, Washington, DC.
106. Corporate Social Responsibility-An Implementation Guide for Canadian Business.
107. Cooper R., Kaplan R.S., (1998.), „Cost and Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance“, Harvard Business Press.
108. Cross K.F., Lynch R.L., (1988/89.), „The SMART Way to Sustain and Define Success“, Natinal Productivity Review, vol.8, No.1.
109. Wernerfelt B., (9-10/1984), „A Resource-Based View of the Firm“, Strategic Management Journal.
110. Wernerfelt B., „A Resource-Based View of the Firm“, Strategic Management Journal, 9-10/1984.
111. <http://www.mallenbaker.net/csr/>, Corporate Social Responsibility - News and resources
112. William Gyaudu-Asiedu, (03-05 July 2006.), International Conference On Adaptable Building Structures, „Assessment of Project Performance: Time for a Multidimensional Approach“, Eindhoven (The Netherlands).
113. Young M.,(2004.) „Readings in Management Accounting“, Person Prentice Hall, New Jersey, 2004.
114. Young S. D., O'Byrne F. S.,(2001.), „EVA® and Value-Based Management, A Practical Guide to Implementation“, McGraw Hill, New York.

ПРИЛОГ

ИСТРАЖИВАЊЕ

за потребе израде докторске дисертације мр Зорана Јокића,
која је пријављена на *Економском факултету, Универзитета у Нишу* на тему:

***Управљање перформансама јавних предузећа у условима
дерегулације пословног окружења***

1. ПОДАЦИ О ПРЕДУЗЕЋУ

*(одговорити тако што исправну опцију у понуђеним **болдирате** или допишете тражене податке)

1. Назив предузећа: _____
2. Седиште и адреса предузећа: _____
3. Главна делатност предузећа:
 - 1) Пољопривреда, шумарство, рибарство
 - 2) Рударство
 - 3) Прерађивачка индустрија
 - 4) Снабдевање електричном енергијом, гасом, пара и климатизација
 - 5) Снабдевање водом, управљање отпадним водама, контролисање процеса уклањања отпада и сличне активности
 - 6) Грађевинарство
 - 7) Трговина на велико и трговина на мало; поправка моторних возила и мотоцикала
 - 8) Саобраћај и складиштење
 - 9) Услуге смештаја и исхране
 - 10) Информисање и комуникације
 - 11) Финансијске делатности и делатност осигурања
 - 12) Пословање некретнинама
 - 13) Стручне, научне, иновационе и техничке делатности
 - 14) Административне и помоћне услужне делатности
 - 15) Државна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање
 - 16) Образовање
 - 17) Здравствена и социјална заштита
 - 18) Уметност; забава и рекреација
 - 19) Остале услужне делатности
 - 20) Делатност домаћинства као послодавца; делатност домаћинства која производе робу и услуге за сопствене потребе
 - 21) Делатност екстериторијалних организација и тела
4. Просечан број запослених у 2013. години:
 - 1) 1 – 50
 - 2) 51 – 250
 - 3) 251 и више
5. Функција анкетираниог лица у предузећу _____

2. ПОДАЦИ О ДЕТЕРМИНАНТАМА ПОСЛОВАЊА И МЕНАџМЕНТА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА И ПРОЦЕСА ЊИХОВОГ РЕСТРУКТУРИРАЊА

Варијабла мерења	<u>Уз сваку тврдњу обележите оцену која најбоље одговара Вашим ставовима</u>	1 = не слажем се уопште, 2 = не слажем се, 3 = донекле се слажем, 4 = слажем се, 5 = у потпуности се слажем				
P1a	Комплексност јавних предузећа јесте у сједињавању елемената тржишности и прерогатива државе (јавних служби)	1	2	3	4	5
P2a	Држава сматра да су високи трошкови пословања јавних предузећа последица реализације социјалних циљева	1	2	3	4	5
P3a	Јавна предузећа свесно послују са губицима јер им држава субвенцијама омогућава да наставе са радом	1	2	3	4	5
P4a	Јавна предузећа немају за превасходни циљ профитни интерес, али теже у свом пословању да га постигну	1	2	3	4	5
P5a	Оцените значајност следећих узрока губитака у пословању јавних предузећа (најнижа оцена = 1, највиша оцена = 5):					
	административно-политичко управљање	1	2	3	4	5
	корупција	1	2	3	4	5
	неефикасност расположивих ресурса	1	2	3	4	5
	немогућност учествовања на тржишту капитала	1	2	3	4	5
	социјализација губитака	1	2	3	4	5
P6a	Задатак државе јесте да омогући, а топ менаџменту јавних предузећа да спроведе својинско, организационо, технолошко и управљачко репозиционирање ових предузећа	1	2	3	4	5
P7a	Оцените значајност следећих елемената (начина) реструктурирања јавних предузећа: (најнижа оцена = 1, највиша оцена = 5)					
	раздвајање регулаторних и комерцијалних активности	1	2	3	4	5
	издвајање споредних делатности из састава предузећа	1	2	3	4	5
	смањење броја запослених радника	1	2	3	4	5
	дерегулација тржишта	1	2	3	4	5
P8a	Задатак државе је да омогући, а топ менаџмент јавних предузећа да спроведе својинско, организационо, технолошко и управљачко реструктурирање јавних предузећа.	1	2	3	4	5
P9a	Процес реструктурирања је холистички и претходе му организационе, технолошке и управљачке измене досадашњих карактеристика јавних предузећа	1	2	3	4	5
P10a	Рангирајте фазе у спровођењу процеса реструктурирања јавних предузећа: <input type="checkbox"/> заокруживање законске регулативе (по гранама у којима послују)					

	<input type="checkbox"/> оснивање независних регулаторних тела (и њихово функционисање) <input type="checkbox"/> приватизација <input type="checkbox"/> ефикасно пословање на међународном тржишту					
P11a	Основна претпоставка ефикасности пословања јавних предузећа јесте сложеност правног и регулаторног оквира у коме послују.	1	2	3	4	5
P12a	Потребно је да постоји јасна одвојеност између власничке функције државе и других функција државе које могу да утичу на услове пословања јавних предузећа.	1	2	3	4	5
P13a	Правичан и једнак третман заинтересованих учесника (субјеката) значајан је елемент корпоративне политике јавних предузећа	1	2	3	4	5
P14a	Добра пракса јавних предузећа јесте да послују што транспарентније и покажу заинтересованост за сарадњу са екстерним стејкхолдерима	1	2	3	4	5
P14a	Од друштвеног је значаја да јавна предузећа имају компетентне и независне управне одборе који могу деловати у интересу предузећа и надzirати његов менаџмент без политичког уплитања.	1	2	3	4	5
P15a	У предузећу се води рачуна о друштвено одговорном пословању (<i>економској одговорности, правној одговорности, етичкој одговорности, филантропској одговорности</i>) и одговарајућим мерилима прате и мере наведени аспекти друштвене одговорности.	1	2	3	4	5

3. ПОДАЦИ ВЕЗАНИ ЗА ДЕТЕРМИНИСАЊЕ СПЕЦИФИЧНОСТИ УПРАВЉАЊА ПЕРФОРМАНСАМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Варијабла мерења	<u>Уз сваку тврдњу обележите оцену која најбоље одговара стању у Вашем предузећу</u>	1 = не слажем се уопште, 2 = не слажем се, 3 = донекле се слажем, 4 = слажем се, 5 = у потпуности се слажем				
P1b	Успех предузећа пратимо уз помоћ финансијских мерила (перформанси) која се добијају по основу информација из финансијског рачуноводства.	1	2	3	4	5
P2b	У предузећу се мере и контролишу нефинансијске перформансе (<i>нпр. сатисфакција потрошача, лојалност запослених и сл.</i>).	1	2	3	4	5
P3b	На основу остварених пословних ефеката бирају се мерила и критеријуми за процену успеха предузећа у реализацији постављених циљева.	1	2	3	4	5

P4b	Приликом мерења пословних перформанси користимо: (најнижа оцена = 1, највиша оцена = 5)					
	мерила инпута (улагања)	1	2	3	4	5
	мерила аутпута (резултата)	1	2	3	4	5
	мерила ефикасности резултата (количник оствареног и планираног резултата)	1	2	3	4	5
	мерила ефикасности улагања (количник извршеног и планираног улагања)	1	2	3	4	5
	мерила ефикасности (количник инпута и аутпута, односно одређеног резултата и одређених улагања)	1	2	3	4	5
	мерила времена (или брзине) извршења одређеног процеса, активности, задатака	1	2	3	4	5
	мерила квалитета, поузданости и сигурности у извршавању одређених процеса, активности, задатака	1	2	3	4	5
P5b	Предузеће на основу мерења перформанси и контроле утврђује циљне (жељене) нивое перформанси – стандарде перформанси које тежи да оствари у наредном периоду.	1	2	3	4	5
P6b	Резултати процеса мерења перформанси значајна су информациона основа за менаџере на свим нивоима а која им омогућава да анализирају остварене перформансе у односу на планиране, у односу на конкурентне или са динамичког аспекта и на основу тога донесу адекватне одлуке.	1	2	3	4	5
P7b	Модели мерења перформанси помажу менаџерима да целовитије разумеју основне узрочнике остварених перформанси и усмеравају их у правцу њихових будућих вредности.	1	2	3	4	5
P8b	Свеобухватани и целовити системи мерења перформанси усмерени су на побољшање успеха и квалитета у вршењу активности предузећа и управљања њима, али и њиховим оствареним перформансама.	1	2	3	4	5
P9b	У Вашем предузећу се примењују неки од следећих модела мерења перформанси:					
	Балансна карта резултата – <i>Balanced Scorecard</i>	да		не		
	Бенчмаркинг перформанси	да		не		
	Модел призме перформанси	да		не		
	Модел пирамиде успешности	да		не		
	Модел рентабилности укупних /сопствених средстава	да		не		
P10b	У континуитету се ради на унапређењу пословних перформанси предузећа	1	2	3	4	5

**МОЛИМ ВАС УПИТНИК КОЈИ СТЕ ПОПУНИЛИ
КАО НОВИ ДОКУМЕНТ ПОШАЉИТЕ НА:
e-mail: zjokic@jp.ptt.rs**

ИЛИ

<p>Зоран Јокић Карађорђева 10 15 000 Шабац</p>

ЗАХВАЉУЈЕМ ВАМ СЕ НА УЧЕШЋУ!