

UNIVERZITET EDUKONS

Fakultet poslovne ekonomije

Sremska Kamenica

**ANALIZA EFIKASNOSTI U JAVNOM
SEKTORU**

Doktorska disertacija

Mentor:

Prof. dr Bojan Dimitrijević

Kandidat:

Msc. Ivan Lovre

Sremska Kamenica, 2015.

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

Redni broj: RBR	
Identifikacioni broj: IBR	
Tip dokumentacije: TD	Monografska dokumentacija
Tip zapisa: TZ	Tekstualni štampani materijal
Vrsta rada (dipl, mag, dr): VR	Doktorska disertacija
Ime i prezime autora: AU	Ivan Lovre, Msc.
Mentor (titula, ime, prezime, zvanje): MN	Prof. Dr Bojan Dimitrijević
Naslov rada: NR	Analiza efikasnosti u javnom sektoru
Jezik publikacije: JP	Srpski
Jezik izvoda/apstrakta: JI	srpski /engleski
Zemlja publikovanja: ZP	Srbija
Uže geografsko područje: UGP	AP Vojvodina
Godina: GO	2015
Izdavač: IZ	autorski reprint
Mesto i adresa: MA	Tone Hadžića 1, 21000 Novi Sad
Fizički opis rada: FO	(5 poglavlja, 217 stranica, 5 slika, 18 grafikona, 40 tabelarnih prikaza, 222 referenci)
Naučna oblast: NO	Ekonomija
Naučna disciplina: ND	Ekonomija javnog sektora
Predmetna odrednica, ključne reči: PO	Efikasnost, javni sektor, tranzicione zemlje, Evropska unija, reforma, javne finansije, javni izbor, Republika Srbija
UDK	

Čuva se u: ČU	Biblioteka, Edukons univerzitet, Fakultet poslovne ekonomije, Vojvode putnika 88., Sremska Kamenica
Važna napomena: VN	
Izvod/Apstrakt IZ	<p>Tranzicioni procesi koji su zahvatili zemlje jugoistočne Evrope su rezultirali neujednačenim efektima. Republike bivše SFRJ su tranziciju započele na približno istom stepenu razvoja, izuzev razvijenije Slovenije, a početkom XXI veka, neke su članice Evropske unije, dok su druge ubrajaju u najsiromašnije države u Evropi. Republika Srbija je 2009. godine podnela kandidaturu za članstvo u Evropskoj uniji, kako bi postala njen punopravni član. Sastavni deo procesa stabilizacije i pridruživanja odnosi se i na javni sektor i njegovo funkcionisanje u procesu priključenja Evropskoj uniji.</p> <p>Javni sektor Republike Srbije karakteriše niska efikasnost u poređenju sa zemljama Evropske unije. Radi postizanja veće efikasnosti, neophodno je reformisati javni sektor Republike Srbije i uskladiti funkcionisanje sa principima Evropskog administrativnog prostora. Reformu javnog sektora je potrebno sprovesti pošto njegovo funkcionisanje kreira budžetski deficit i javni dug u tranzicionom periodu. Ovo je posledica neefikasnosti i predimenzioniranosti javnog sektora što vodi u krizu prezaduženosti Republike Srbije.</p> <p>U uslovima svetske finansijske krize, funkcionisanje javnog sektora generiše nelikvidnost i nestabilnost javnih finansija. Preduzete mere fiskalne konsolidacije, bez reforme javnog sektora neće imati neophodne efekte na javne finansije Republike Srbije. Da bi se povećala efikasnost javnog sektora neophodno je identifikovati izvore neefikasnosti i pronaći model funkcionisanja javnog sektora koji će efikasno funkcionisati uz stabilnost sistema javnih finansija Republike Srbije.</p> <p>U ovom radu je komparirana efikasnost javnog sektora Republike Srbije sa zemljama u regionu, tranzicionim zemljama, novim i starim članicama Evropske unije. Obradeni su problemi obuhvata, merenja i metodologije analize efikasnosti javnog sektora. Primenom relevantnih kvantitativnih metoda i metoda linearnog programiranja komparirane su efikasnosti javnih sektora radi utvrđivanja teorijskih zakonitosti i međusobne povezanosti ekonomskih fenomena sa javnim sektorom. Analiza javnog sektora je usmerena na identifikovanje izvora neefikasnosti i predlaganje mera za podizanje efikasnosti radi bržeg uključenja u jedinstveno tržište Evropske unije.</p>
Datum prihvatanja od strane NN veća: DP	
Datum odbrane: DO	
Članovi komisije	Predsednik: Prof. dr Mišo Kulić, redovni profesor

(ime i prezime, titula, zvanje, naziv institucije, status): KO	Član: Prof. dr Bojan Dimitrijević, redovni profesor,mentor Član: Prof. dr Branko Bjelić, redovni profesor
--	---

KEY DOCUMENT INFORMATION

Number *consecutive: ANO	
Identification number: INO	
Document type: DT	Monograph documentation
Type of record: TR	Textual printed material
Contents code (BA/BSc, MA/MSc, PhD): CC	PhD
Author: AU	Ivan Lovre, M.A.
Mentor (title, name, post): MN	PhD Bojan Dimitrijević, full professor
Document title: TI	Public sector efficiency
Language of main text: LT	Serbian
Language of abstract: LA	English/Serbian
Country of publication: CP	Republic of Serbia
Locality of publication: LP	AP Vojvodina
Year of publication: PY	2015.
Publisher: PU	Author
Place of publication: PP	Tone Hadžića 1, Novi Sad
Physical description: PD	(5 chapters, 217 pages, 5 pictures, 18 graphs, 40 tables, 222 sources of relevant literature)
Scientific field: SF	Economics
Scientific discipline: SD	Public Sector Economics
Subject, Key words SKW	Efficiency, Public sector, transition countries, the European Union, the Reform of Public Finance, Public Choice, Republic of Serbia
UC (universal class. code)	
Holding data:	Library of Educons University-Faculty of Business

HD	Economy Novi Sad - Sremska Kamenica, Vojvode Putnika 87, Republika Srbija
Note: N	
Abstract: AB	<p>The transition process that affected the countries of Southeast Europe have resulted in unequal effects. Republics of the former SFRY the transition began at approximately the same level of development, and at the beginning of the XXI century, some are members of the European Union, while others are among the poorest in Europe. The Republic of Serbia in 2009, applied for membership in the European Union, to become its full member. An integral part of the Stabilization and Association process is public sector and its functioning in the process of joining the European Union.</p> <p>The public sector of the Republic of Serbia is characterized by low efficiency compared to other EU countries. In order to achieve greater efficiency, it is necessary to reform the public sector of the Republic of Serbia and harmonize its functioning with the principles of the European administrative space. Public sector reform should be implemented because its operation creates a budget deficit and public debt in the transition period. This is caused by inefficiency and oversized public sector that are a sure way to a crisis of over-indebtedness of the Republic of Serbia.</p> <p>Since the global financial crisis, the functioning of the public sector generates illiquidity and volatility of public finances. These measures of fiscal consolidation, without reform of the public sector will not have the necessary effects on the public finances of the Republic of Serbia. To increase the efficiency of the public sector it is necessary to identify sources of inefficiency and find the model of functioning of the public sector to operate effectively with the stability of the public finance of the Republic of Serbia.</p> <p>This paper is compared by the efficiency of the public sector of the Republic of Serbia with the regional countries, transition countries, new and old member states of the European Union. Key problems in coverage, measurement and analysis methodology of public sector efficiency. Applying relevant quantitative methods and linear programming method, we compared the efficiency of the public sector in order to determine the theoretical approach and interconnection of economic phenomena with the public sector. Analysis of the public sector is focused on identifying sources of inefficiency and proposed measures to raise efficiency for faster integration in the single market of the European Union.</p>
Accepted by Sc. Board on: AS	

Defended/Viva voce Ph D exam. on: DE	
PhD Examination Panel: DB	Chairperson: Mišo Kulić, PhD, Full Professor Member: Bojan Dimitrijević, PhD, Full Professor Member: Branko Bjelić, PhD, Full Professor

S a d r Ź a j

SPISAK TABELA	4
SPISAK GRAFIKONA.....	6
SPISAK SLIKA	7
SPISAK SKRAĆENICA	8
UVODNE NAPOMENE	10
Predmet istraživanja	11
Cilj istraživanja.....	13
Metode istraživanja.....	13
PRVI DEO.....	15
1. JAVNI SEKTOR U SAVREMENIM TRŽIŠNIM PRIVREDAMA	16
1.1. Ekonomske funkcije države.....	16
1.2. Struktura i funkcije javnog sektora i javnih potreba	18
1.3. Nastanak, razvoj i značaj javnog sektora u razvijenim tržišnim privredama	22
1.4. Teorije javnog sektora	25
1.4.1. Politički model javnog sektora	26
1.4.2. Model zamajca.....	27
1.4.3. Postulat racionalnosti	28
1.4.4. Teorija javnog izbora.....	30
1.4.5. BARS model	33
1.5. Modeli javnog sektora u razvijenim zemljama	34
1.6. Finansiranje javnog sektora	36
1.6.1. Uzroci rasta javnih rashoda	39
1.6.2. Uloga javnog duga u finansiranju javnih rashoda	45
1.6.3. Teorijski aspekti rasta javnih rashoda	46
1.7. Transformacija javnog sektora u razvijenim tržišnim ekonomijama.....	48
1.8. Transformacija javnog sektora u zemljama Evropske unije.....	50
1.9. Javni sektor u Sjedinjenim Američkim Državama	55
DRUGI DEO	59
2. TEORIJSKO METODOLOŠKA ANALIZA EFIKASNOSTI U JAVNOM SEKTORU.....	60
2.1. Definicija javnog sektora	60
2.2. Izvori neefikasnosti u javnom sektoru	66
2.3. Metode analize efikasnosti u javnom sektoru.....	71

2.3.1. Cost-benefit i cost-effectivnes analiza.....	73
2.3.2. Makroekonomska analiza efikasnosti javnog sektora	75
2.3.3. Sociekonomski indikatori i subindikatori performansi javnog sektora	76
2.4. Analiza efikasnosti u javnom sektoru razvijenih zemalja	81
TREĆI DEO.....	87
3. ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA U TRANZICIONIM ZEMLJAMA	88
3.1. Javni sektor u zemljama u razvoju i tranzicionim zemljama	88
3.2. Transformacija javnog sektora tranzicionih zemalja.....	90
3.3. Transformacija javnih preduzeća u tranzicionim država Jugoistočne Evrope.....	96
3.3.1. Transformacija javnih preduzeća u Mađarskoj	96
3.3.2. Transformacija javnih preduzeća u Sloveniji	97
3.3.3. Transformacija javnih preduzeća u Hrvatskoj	99
3.3.4. Transformacija javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini.....	101
3.3.4. Transformacija javnih preduzeća u Albaniji	102
3.3.5. Transformacija javnih preduzeća u Makedoniji	103
3.3.5. Transformacija javnih preduzeća u Bugarskoj.....	104
3.3.6. Transformacija javnih preduzeća u Rumuniji	106
3.4. Efekti tranzicionih procesa	108
3.5. Analiza različitih modela privatizacije.....	110
3.6. Analiza efikasnosti u javnom sektoru tranzicionih zemalja	115
3.7. Komparativna analiza efikasnosti javnog sektora razvijenih zemalja i tranzicionih zemalja.....	120
ČETVRTI DEO.....	127
4. JAVNI SEKTOR U REPUBLICI SRBIJI.....	128
4.1. Budžetski, javni i državni sektor u Republici Srbiji.....	128
4.2. Transformacija javnih preduzeća u Republici Srbiji.....	135
4.2.1. Transformacija energetskog sektora u Republici Srbiji.....	140
4.2.2. Transformacija Pošte i telekomunikacija.....	142
4.2.3. Transformacija JAT-a i Železnica Srbije.....	144
4.2.4. Transformacija javno-komunalnog sektora	146
4.3. Ekonomska kriza u Srbiji.....	148
4.3.1. Uzroci globalne finansijske krize	148
4.3.2. Posledice krize	150
4.3.3. Posledice ekonomske krize u Republici Srbiji.....	152
4.4. Fiskalna konsolidacija u Republici Srbiji	157

4.4.1. Javni dug Republike Srbije.....	158
4.4.2. Javni sektor i fiskalna konsolidacija	160
4.4.3. Mere fiskalne konsolidacije.....	163
4.4.4. Fiskalna decentralizacija	166
4.4.5. Deficit lokalnih samouprava	168
4.5. Analiza efikasnosti javnog sektora u Srbiji.....	170
4.6. Analiza efikasnosti javnog sektora u Srbiji u komparaciji sa tranzicionim zemljama....	174
4.7. Analiza efikasnosti javnog sektora u komparaciji sa zemljama Evropske Unije	179
4.8. Reforma javnog sektora Srbije	184
4.8.1. Restrukturiranje javnih preduzeća.....	186
4.8.2. Restrukturiranje i privatizacija prirodnih monopola	188
4.8.3. Restrukturiranje javnih preduzeća i liberalizacija tržišta.....	190
4.8.4. Reforma državne uprave	192
4.8.6. Reforma javno-komunalnog sistema.....	197
4.8.7. Transformacija javnih ustanova	199
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	205
LITERATURA	210

SPISAK TABELA

Tabela 1.1. Tržišne nesavršenosti i ekonomska uloga države.....	17
Tabela 1.2. Karakteristike javnih dobara.....	19
Tabela 1.3. Javni rashodi SAD kao % BDP –a.....	42
Tabela 1.4. Učešće javnih rashoda u BDP država.....	48
Tabela 1.5. Privatizacija preduzeća u javnom vlasništvu 1980-1991.....	49
Tabela 1.6. Javna svojina u zemljama Evropske unije u početnim fazama privatizacije.....	51
Tabela 1.7. Privatizacija javnih kompanija u oblasti telekomunikacija u evropskim zemljama.....	55
Tabela 2.1. Performanse javnog sektora razvijenih zemalja (PSP).....	82
Tabela 2.2. Veličina javnog sektora, PSP i PSE razvijenih zemalja.....	84
Tabela 2.3. Efikasnost javnog sektora razvijenih zemalja (PSE).....	85
Tabela 3.1. Udeo privatnog sektora u BDP-u centralne i istočne Evrope pre tranzicije.....	90
Tabela 3.2. Modeli privatizacije u tranzicionim zemljama.....	92
Tabela 3.3. Ocena efekata različitih osnovnih modela privatizacije.....	110
Tabela 3.4. Stopa nezaposlenosti u tranzicionim zemljama.....	112
Tabela 3.5. Kretanje Gini koeficijenta u tranzicionim zemljama.....	112
Tabela 3.6. Javne investicije (u % BDP).....	114
Tabela 3.7. Veličina, performanse i efikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja.....	117
Tabela 3.8. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora tranzicionih zemalja (PSP).....	118
Tabela 3.9. Indikatori efikasnosti javnog sektora i ukupna efikasnost (PSE).....	119
Tabela 3.10. Veličina, performanse i efikasnost javnog sektora tranzicionih i razvijenih zemalja.....	121
Tabela 3.11. Indikatori javne potrošnje (PEX).....	122
Tabela 3.12. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora tranzicionih i razvijenih zemalja (PSP).....	124

Tabela 3.13. Indikatori efikasnosti i ukupna efikasnost javnog sektora razvijenih i tranzicionih zemalja.....	125
Tabela 4.1. Karakteristike javnog sektora.....	131
Tabela 4.2. Privatizacija preduzeća u Republici Srbiji (u milionima EUR.).....	139
Tabela 4.3. Kretanje BDP-a u pojedinim zemljama i regionima (u %).....	150
Tabela 4.4. Javni dug kao procenat BDP-a.....	151
Tabela 4.5. Najvažniji makroekonomski indikatori Republike Srbije u periodu 2006-2013. godine (u %, prethodna godina=100).....	153
Tabela 4.6. Struktura izvoza Srbije prema tehnološkoj intenzivnosti.....	154
Tabela 4.7. Platni bilans Republike Srbije u periodu od 2007. do 2014. godine u mil. evra.....	155
Tabela 4.8. Učešće javnog duga u BDP- u i izvozu (u %).....	156
Tabela 4.9. Spoljni i javni dug (kao procenat BDP-a) u periodu 2006. do 2014.....	156
Tabela 4.10. Javna potrošnja, javni dug, budžetski deficit i rast BDP-a (u % BDP-a).....	157
Tabela 4.11. Prosečne neto zarade u javnom sektoru u Republici Srbiji.....	161
Tabela 4.12. DEA analiza efikasnosti javnog sektora.....	173
Tabela 4.13. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora tranzicionih (PSP).....	176
Tabela 4.14. Indikatori efikasnosti i ukupna efikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja (PSE).....	177
Tabela 4.15. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora država članica Evropske unije i Srbije.....	181
Tabela 4.16. Indikatori i ukupna efikasnost država članica Evropske unije i Republike Srbije.....	183
Tabela 4.17. Ukupna socijalna zaštita u Srbiji i novim članicama Evropske unije u % BDP-a 2008. godine.....	201

SPIŠAK GRAFIKONA

Grafikon 1.1. Gubitak društvene koristi usled pojave negativnih eksternih efekata.....	21
Grafikon 1.2. Udeo javnih rashoda u BDP-u.....	23
Grafikon 1.3. Broj zaposlenih u javnom sektoru kao procenat ukupne radne snage.....	24
Grafikon 1.4. BARS kriva.....	33
Grafikon 1.5. Trend rasta javnih rashoda kao % BDP-a u periodu 1870. – 2010. god.....	36
Grafikon 1.6. Rashodi lokalnih samouprava kao procenat BDP.....	41
Grafikon 1.7. Udeo rashoda za zdravstvo u BDP-u u razvijenim zemljama.....	43
Grafikon 1.8. Udeo rashoda za penzije u BDP-u u razvijenim zemljama.....	43
Grafikon 1.9. Udeo rashoda za obrazovanje u BDP-u u razvijenim zemljama.....	44
Grafikon 1.10. Odnos državne i privatne svojine u vodnom sektoru evropskih zemalja.....	54
Grafikon 1.11. Rashodi za odbranu i ukupni rashodi kao % BDP-a.....	56
Grafikon 4.1. Neto strane direktne investicije u Republici Srbiji u periodu od 2001. do 2013. godine.....	154
Grafikon 4.2. Konsolidovani javni rashodi u 2014. godini.....	160
Grafikon 4.3. Granica efikasnosti javnog sektora.....	174
Grafikon 4.4. Performanse javnog sektora i veličina javnog sektor tranzicionih zemalja.....	175
Grafikon 4.5. Efikasnost i veličina javnog sektora.....	178
Grafikon 4.6. Ukupne performanse i veličina javnog sektora država članica EU i Srbije.....	180
Grafikon 4.7. Efikasnost i veličina javnog sektora država članica EU i Republike Srbije.....	182

SPISAK SLIKA

Slika 2.1. Javni sektor po metodologiji MMF-a.....	62
Slika 2.2. Sektor države po metodologiji MMF-a.....	63
Slika 2.3. Socioekonomski indikatori i subindikatori performansi javnog sektora.....	77
Slika 3.1. Kretanje BDP-a u tranzicionim zemljama (1989=100).....	109
Slika 4.1. Budžetski, javni i državni sektor u Republici Srbiji.....	128

SPISAK SKRAĆENICA

BDP	Bruto domaći proizvod
CEFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi
DEA	Data envelopment analysis
DMU	Decision Making Unit
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EPS	Elektroprivreda Srbije
EU	Evropska unija
GDP	Bruto domaći proizvod
GFS	Statistika državnih finansija MMF-a
GIPSI	Grčka, Italija, Portugalija, Španija, Irska
HDI	Human Development Index
ILO	Međunarodna organizacija rada
IMF	Međunarodni monetarni fond
JAT	Jugoslovenski Aerotransport
JKP	Javno komunalna preduzeća
JP	Javna preduzeća
MMF	Međunarodni monetarni fond
NATO	Severnoatlantski pakt
NBS	Narodna banka Srbije
NIS	Naftna industrija Srbije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OPEC	Organizacija država izvoznica nafte
PEX	Indikatori javne potrošnje
PSE	Efikasnost javnog sektora
PSP	Performanse javnog sektora

PTT	Pošta, telegraf i telefon
SAD	Sjedinjene Američke Države
SB	Svetska banka
SCG	Državna zajednica Srbije i Crna Gora
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SNA	Sistem nacionalnih računa Ujedinjenih nacija
SRJ	Savezna republika Jugoslavija
SSP	Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju
WB	Svetska banka

UVODNE NAPOMENE

Ideja o ujedinjenoj Evropi stara je više vekova. Od njenog formalnog nastanka u martu 1957. godine, do danas, Evropska unija je doživela niz proširenja. Od inicijalnih šest članica, Evropska ekonomska zajednica je prerasla u uniju sa 27 zemalja članica. Nakon priključenja bivših centralno-planskih privreda sa područja centralno istočne Evrope, u narednim etapama proširenja Evropske unije su zemlje jugoistočne Evrope. U maju 1999. godine Evropska komisija, Savet i Parlament Evrope su postigli dogovor o pružanju podrške zemljama jugoistočne Evrope u procesu stabilizacije i otpočinjanju procesa pridruživanja Evropskoj uniji. U ovoj grupi aktuelnih kandidata članica Evropske unije nalazi se i Republika Srbija. Republika Srbija se nalazi na završetku procesa tranzicije i na polovini puta ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, koji iziskuje transformaciju javnog sektora i državne uprave.

Strateško opredeljenje za pridruživanje Evropskoj uniji Republike Srbije je, u velikoj meri, opredelilo izbor predmeta istraživanja u ovom radu. Sastavni deo procesa stabilizacije i pridruživanja odnosi se i na sektor države i obuhvata nekoliko najvažnijih segmenata reforme javnog sektora: poresku reformu i reformu javnih rashoda, smanjenje hipertrofirano javnog sektora i svođenje javnih rashoda na oko 40% društvenog proizvoda zemlje, korporatizaciju u sektoru javnih preduzeća i javnih komunalnih preduzeća, kao i njihovu delimičnu privatizaciju, povećanje efikasnosti upravljanja u javnom sektoru i u državnoj upravi i prilagođavanje evropskim standardima u upravljanju državom i državnim svojinom.

Javni sektor Republike Srbije karakterišu neefikasnosti sa negativnim efektima na stabilnost sistema javnih finansija Republike Srbije. Finansijska kriza 2007. godine je pitanje javnog duga i budžetskih deficita aktuelizovala, uvodeći krizu zaduženosti u realnost mnogih privreda zemalja Evropske unije. U takvom makroekonomskom okruženju Republika Srbija bi trebala da transformiše javni sektor i državnu upravu i prilagodi ga pravnim tekovinama Evropske unije.

Jedno od ključnih pitanja u budućem procesu prilagođavanja javnog sektora i državne uprave pravnim tekovinama Evropske unije je funkcionalnost i održivost sistema javnih finansija Republike Srbije. Karakteristika javnih finansija Republike Srbije je dugogodišnji debalans

između javnih prihoda i javnih rashoda, kao posledica neefikasnog i nereformisanog javnog sektora. Mere fiskalne konsolidacije koje sprovodi Republika Srbija neće biti efikasne bez reforme javnog sektora, kao generatora visokog fiskalnog deficita, javnog duga i izvora neefikasnosti i nelikvidnosti u privredi Srbije.

Drugo ključno pitanje koje čini predmet istraživanja u ovom radu je neefikasnost javnog sektora Republike Srbije i neophodne reforme javnog sektora. Analizom efikasnosti u pojedinim segmentima funkcionisanja javnog sektora neophodno je identifikovati izvore neefikasnosti i pronaći modele funkcionisanja koji će obezbediti efikasnu upotrebu javnih sredstava. Javni sektori pojedinih zemalja imaju svoje specifičnosti u zavisnosti od tradicije, političkog opredeljenja zemlje, nastanka i uloge koju su imali u privredi, pa i efikasnost javnih delatnosti nije podjednaka u svim segmentima funkcionisanja javnog sektora. Tranzicioni procesi u bivšim centralno-planskim privredama su smanjili ulogu države u privredi, ali ostavili i nasleđe neefikasnosti u funkcionisanju javnog sektora. Posebno su neki segmenti funkcionisanja javnog sektora, poput obrazovanja i zdravstva, bili pogođeni tranzicionim procesima.

Treće ključno pitanje koje čini predmet istraživanja u ovom radu je komparacija efikasnosti javnih sektora tranzicionih zemalja i zemalja Evropske unije. Komparacijom efikasnosti javnog sektora Republike Srbije sa zemljama u regionu, novim članicama Evropske unije, ali i zemljama starim članicama Evropske unije utvrđuje se nivo efikasnosti javnog sektora, ali i potreba za državnom intervencijom u privredi Republike Srbije, kako u pogledu obima, tako i u pogledu ciljeva i metoda.

Na osnovu teorijske i empirijske analize javnog sektora u ovom radu će biti date smernice koje se odnose na strategiju, subjekte i konkretne mere transformacije javnog sektora i javne uprave Republike Srbije u procesu priključenja Evropskoj uniji, kako bi efikasnost i funkcionisanje javnog sektora dostigla nivo koji bi omogućio njegovo što uspješnije uključivanje u jedinstveno tržište Evropske unije i usklađivanje funkcionisanja sa principima Evropskog administrativnog prostora.

Predmet istraživanja

Predmet doktorske disertacije je funkcionisanje javnog sektora razvijenih tržišnih ekonomija i tranzicionih zemalja i njegova efikasnost. Istraživanje karakteriše makroekonomski pristup problematici javnog sektora, analizom efikasnosti njegovih funkcija. Predmet teorijske analize su međuzavisnosti ekonomskih varijabli poput privrednog rasta i veličine javnog sektora,

optimalne veličine javnog sektora i rasta društvenog blagostanja. Posebno je analizirana efikasnost javnog sektora Republike Srbije, kao i mogući modeli transformacije u tranzicionim zemljama i Republici Srbiji. Analizom javnog sektora Republike Srbije u komparaciji sa evropskim i tranzicionim zemljama, traže se izvori neefikasnosti u njegovom funkcionisanju i mogućnosti njihovog prevazilaženja. Javni sektor Republike Srbije je analiziran u kontestu priključenja Evropskoj uniji što je i odredilo karakter ovog istraživanja.

U prvom poglavlju ovog rada su teorijski obrađeni geneza, razvoj, značaj, finansiranje, transformacija i modeli javnog sektora u tržišnim ekonomijama. U fokusu teorijske analize u ovom poglavlju se nalaze nastanak, modeli i transformacija javnog sektora u evropskim zemljama i Sjedinjenim Američkim Državama.

Drugo poglavlje se odnosi na teorijsko metodološka pitanja merenja efikasnosti javnog sektora. Elaborirana je problematika merenja, međunarodnog upoređivanja i metodologije u analizi efikasnosti javnog sektora. U okviru ovih pitanja analizirani su i izvori neefikasnosti javnog sektora. Na kraju poglavlja analizirana je efikasnost javnog sektora razvijenih zemalja.

Treće poglavlje ovog rada se bavi analizom javnih sektora tranzicionih zemalja i njihovom efikasnošću. U fokusu teorijske analize nalaze se procesi tranzicije u zemljama istočne i jugoistočne Evrope, efekti tranzicionih procesa na javni sektor tranzicionih zemalja i reforma javnih preduzeća u tranzicionim zemljama. Primenom odgovarajućeg metodološkog postupka, izvršena je kvantativna analiza i komparacija efikasnosti javnih sektora razvijenih zemalja i tranzicionih zemalja.

Četvrto poglavlje ove disertacije se bavi nastankom, značajem, transformacijom i funkcionisanjem javnog sektora Republike Srbije. Analizirano je funkcionisanje privrede i javnog sektora u uslovima finansijske krize i mere fiskalne konsolidacije u Republici Srbiji. Efikasnost javnog sektora je analizirana relevantnom metodologijom i modelom lineranog programiranja DEA (Data Envelopment Analysis). Analizirani su izvori neefikasnosti i komparirana efikasnost javnog sektora sa zemljama u regionu, novim članicama Evropske unije i zemljama Evropske unije. Na kraju poglavlja su date mere za povećanje efikasnosti javnog sektora Republike Srbije.

Zaključna razmatranja sa predlozima koji proizilaze iz rezultata istraživanja, izložena su u poslednjem poglavlju ovog rada.

Cilj istraživanja

Republika Srbija, kao tranziciona zemlja je nekonkurentna i sa niskom efikasnošću javnog sektora. U skladu sa takvim privrednim ambijentom i strateškim opredeljenjem Republike Srbije za priključenje Evropskoj uniji, određeni su ciljevi istraživanja ove disertacije.

Cilj istraživanja je da se komparativnom analizom i primenom statističkih metoda, kvantitativno ispituju međuzavisnosti ekonomskih fenomena, poput privrednog rasta, efikasnosti i društvenog blagostanja i veličine javnog sektora. U ovom istraživanju su traženi odgovori na pitanje da li veličina javnog sektora utiče na njegovu efikasnost. Takođe, istraživanje se bavi analizom efikasnosti tranzicionih zemalja i razvijenih tržišnih ekonomija, pre svega zemalja Evropske unije kao i njihovom komparativnom analizom.

Primenom relevantnih kvantitativnih metoda komparirana je efikasnost i veličina javnog sektora Republike Srbije sa zemljama u regionu, tranzicionim i posttranzicionim zemljama i zemljama Evropske unije. Istraživanje u ovoj disertaciji će analizirati segmente funkcionisanja javnog sektora, njihovu efikasnost i problem neefikasnosti javnog sektora Republike Srbije u komparaciji sa zemljama Evropske unije. Na osnovu rezultata istraživanja u poslednja dva poglavlja date su preporuke za reformu javnog sektora radi povećanja njegove efikasnosti, ali i održivosti programa fiskalne konsolidacije u uslovima ekonomske krize i krize prezaduženosti u kojoj se pored Srbije, nalaze mnoge razvijene zemlje.

U istraživanju se pošlo do sledećih hipoteza:

1. Efikasan javni sektor je značajna determinantna ekonomskog rasta,
2. Javni sektor tranzicionih zemalja je nedovoljno efikasan u komparaciji sa razvijenim tržišnim zemljama, i
3. Neophodna je transformacija javnog sektora Republike Srbije, kako bi se dostigla efikasnost javnog sektora zemalja Evropske unije.

Metode istraživanja

Definisani predmet i cilj istraživanja, karakter rada, oblast i karakter istraživanja u osnovi su opredelili i metode istraživanja. U prvom poglavlju ove disertacije korišćeni su metodi analize i sinteze, metod deskripcije i istorijski metod kako bi se analizirala geneza javnog sektora, zakonitosti kretanja javnih rashoda i teorije i modeli javnog sektora razvijenih zemalja.

U drugoj glavi je objašnjena metodologija merenja i problemi obuhvata i komparacije javnog sektora. Kvantitativnim metodima su analizirane efikasnosti javnih sektora razvijenih zemalja, kako bi se potvrdile teorijske hipoteze i međuzavisnosti ekonomskih fenomena i veličine javnog sektora.

U trećoj glavi su uz pomoć istorijskog i metoda analize i sinteze analizirani javni sektori tranzicionih zemalja. Istorijskom i metodom deskripcije analizirana je transformacija javnog sektora u tranzicionim zemljama, restrukturiranje javnih preduzeća i efekti tranzicionih procesa. Kvantitativnim metodima je analizirana efikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja, a komparativnom metodom efikasnost u tranzicionim i razvijenim zemljama.

U četvrtom delu je analiziran javni sektor Republike Srbije, istorijskom i metodom deskripcije. Efikasnost javnog sektora Republike Srbije je analizirana kvantitativnim metodama i metodom lineranog programiranja. Komparativni metod je primenjen u analizi efikasnosti javnog sektora Republike Srbije sa tranzicionim zemljama i razvijenim zemljama Evropske unije.

Istraživanje je vremenski locirano u desetogodišnjem periodu 2003-2013. godine, s tim što u određenim periodu zalazi u dalju prošlost, gde je to priroda problema zahtevala i dokumentaciona građa omogućavala. U nekim delovima istraživanja je korišćena statistička građa iz predkriznog perioda, kako bi se apstrahovali efekti ekonomske krize iz 2007. godine.

Kvantitativno-dokumentacionu osnovu istraživanja čine, pretežno, podaci zvaničnih međunarodnih i domaćih institucija. Izvori osnovnih podataka su navedeni u tekstu rada.

PRVI DEO

**JAVNI SEKTOR U SAVREMENIM
TRŽIŠNIM PRIVREDAMA**

1. JAVNI SEKTOR U SAVREMENIM TRŽIŠNIM PRIVREDAMA

1.1. Ekonomske funkcije države

Savremene tržišne privrede su mešovitog karaktera i u njima javni sektor predstavlja ključni segment privrednog rasta i ostvarivanja ekonomskih funkcija države. Ekonomske funkcije savremene države je moguće razvrstati u šest grupa (Adžić, 2006:91.):

1. Obezbeđenje i funkcionisanje pravnog sistema, kojim se reguliše privredni sistem i njegove institucije,
2. Alokativna funkcija se ogleda u stimulaciji i destimulaciji određenih aktivnosti, poput: stimulisanje zapošljavanja pomoću umanjenja poreza za iznos zarada novozaposlenih, zaštita životne sredine – visoko oporezivanje korisnika prljavih tehnologija, stimulisanje izvoza oslobođanjem od oporezivanja, proizvođačke i potrošačke subvencije, kupovina dobara i ostale mere koje bi dovele do efikasnije upotrebe resursa i uspešnijeg privrednog razvoja,
3. Regulaciona funkcija u oblastima privrede gde tržišni mehanizam ne funkcioniše ili u sektorima u kojima država ima strateški interes,
4. Stabilizaciona funkcija, kojom se utiče na makroekonomske kategorije i privredni rast, i koriguju se odstupanja i fluktuacije privredne aktivnosti na tržištu, oscilacije, rast i stabilnost cena,
5. Redistributivna i socijalna funkcija, kojom se obavlja preraspodela nacionalnog dohotka, pre svega raspodela dohotka i imovine i obezbeđenja jednakog pristupa i korisnosti javnih dobara za sve građane, i orijentacija na zaštitu minimalnog životnog standarda, i
6. Razvojna funkcija, kojom se obezbeđuje privredni razvoj u skladu sa osnovnim društvenim ekonomskim i socijalnim ciljevima.

Da bi država obezbedila uspešno realizovanje ekonomskih funkcija neophodno je da obavlja korekcije tržišnog mehanizma, koji nije u stanju da zadovolji javne potrebe na optimalan način. Postoji nekoliko tržišnih nesavršenosti (Stiglic, 2005:85):

1. Nesavršena konkurencija – u savremenim tržišnim ekonomijama ne postoji tržište savršene konkurencije, nego su to tržišta oligopolskog ili monopolskog karaktera, prirodni monopoli,

2. Javna dobra – privatni sektor ne zadovoljava sve javne potrebe na efikasan način i u potrebnim količinama,
3. Eksterni efekti – na tržištima postoje eksternalije čiji se efekti regulišu državnom intervencijom,
4. Nepotpuna tržišta – situacije u kojima tržišta ne mogu da zadovolje ukupnu tražnju u potpunosti,
5. Nesavršene informacije – na tržištima ne postoji savršena informisanost, kupci su najčešće asimetrično informisani u odnosu na prodavce, neophodna je državna intervencija (proizvodnja ili regulacija). Državna potrošnja raste zbog nedovoljne obaveštenosti glasača, birokrate zlupotrebljavaju svoju moć i povećavaju poreze,
6. Pravednost – tržišni mehanizam ne dovodi do pravedne alokacije resursa, što iziskuje državnu intervenciju, i
7. Nezaposlenost i drugi makroekonomski poremećaji.

Tabela 1.1. Tržišne nesavršenosti i ekonomska uloga države

Tržišne nesavršenosti	Intervencija države	Državne aktivnosti
Neefikasnost		
Monopol	Intervencije na tržištu	Antimonopolsko zakonodavstvo
Eksternalije	Intervencije na tržištu	Ekološko zakonodavstvo
Javna dobra	Subvencionisanje aktivnosti	Nacionalna odbrana
Asimetrične informisanosti	Intervencije na tržištu	Regulacione aktivnosti
Nejednakost		
Neprihvatljive nejednakosti dohotka i bogatstva	Preraspodela dohotka	Progresivno oporezivanje dohotka, ekonomski transferi
Makroekonomski problemi		
Konjunktorni ciklusi	Stabilizacija pomoću makroekonomskih politika	Monetarna i fiskalna politika
Spor ekonomski rast	Stimulacija rasta	Investiranje u obrazovanje, povećanje produktivnosti, politika štednje

Izvor: Autor prema Adžić, S. (2000) Državna intervencija, privredni sistem i ekonomska politika, *Ekonomski horizonti*, br. 1-2/2000, str. 3.

Tržišne nesavršenosti su opravdanje za intervenisanje u privredi. Državna intervencija se ostvaruje putem javnog sektora. Javni sektor predstavlja oblik organizacije privrednih subjekata i organa javne uprave, preko kojih se organizuje proizvodnja, distribucija i raspodela javnih dobara za zadovoljenje javnih potreba. Javni sektor obuhvata sve institucije koja država poseduje i/ili kontroliše.

1.2. Struktura i funkcije javnog sektora i javnih potreba

Javni sektor je strukturiran u okviru nekoliko podsistema :

1. Javna uprava sa podsektorima (ministarstva, agencije, regionalni i lokalni organi uprave),
2. Javne ustanove (kultura, obrazovanje, zdravstvo i sl.),
3. Nefinansijska javna društva (javna preduzeća i komunalna javna preduzeća), i
4. Finansijska javna društva (centralna banka, monetarne i nemonetarne finansijske institucije).¹

Funkcija javnog sektora je zadovoljenje javnih potreba i šireg društvenog interesa. Osnovne karakteristike javnih potreba sastoje se u sledećem (Milivojević, Trklja, 2000:45-46):

1. To su potrebe svih subjekata društvenog života,
2. Javne potrebe predstavljaju sintezu svih pojedinačnih potreba u obliku društvene svesti o postojanju i značaju zadovoljavanja tih potreba za ostvarivanje opštih i kolektivnih uslova za materijalni, društveni, politički, kulturni život i progres,
3. Javne potrebe se konstituišu na nivoima društvenih zajednica, koje egzistiraju u okvirima političko-teritorijalnih jedinica i organizuje se njihovo zadovoljavanje preko javno-pravnih kolektiviteta, odnosno ustavom i zakonom ovlašćenih organizacija, i
4. Jedna od suštinskih karakteristika javnih potreba ogleda se u tome što se njihovim zadovoljavanjem ostvaruju opšti uslovi obavljanja rada i opšti uslovi društvenog progressa u svim njihovim manifestacijama. Koristi od zadovoljavanja ovih potreba nisu uvek direktne, sasvim vidljive i merljive.

Za zadovoljenje javnih potreba služe javna dobra i usluge. Pod javnim uslugama obično se podrazumevaju one koje se smatraju toliko neophodnim da zahtevaju javno regulisanje, te javno vlasništvo ili funkcionisanje pod kontrolom javne vlasti, odnosno na principu monopola. Državna intervencija u privredi je neophodna pošto nije moguće obezbediti javna dobra i zadovoljiti javne potrebe na kvalitetan način tržišnim mehanizmom. Država može da obezbedi sledeće vrste javnih dobara (Radičić, Raičević, 2008:25-27):

1. Čista javna dobra,
2. Nečista javna dobra,

¹ Prema savremenim shvatanjima u javni sektor se ubrajaju i nevladine organizacije.

3. Mešovita javna dobra, i
4. Meritorna (zaslužna) javna dobra.

Tabela 1.2. Karakteristike javnih dobara

Karakteristike javnih dobara i usluga	Isključiva dobra i usluge	Neisključiva ili teško isključiva dobra i usluge
Konkurentna potrošnja	<p>Čista privatna dobra i usluge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niski troškovi isključenja • Proizvode ih preduzeća u privatnom vlasništvu • Raspodela putem tržišta • Finansiranje iz prihoda od prodaje <p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hrana • Odeća • Obuća 	<p>Mešovita javna dobra i usluge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kolektivna dobra i usluge • Proizvode ih preduzeća u privatnom ili državnom vlasništvu • Raspodela putem tržišta ili budžeta • Finansiranje iz budžeta i prodaje usluge <p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riblji fond • Javni parking • Pašnjaci
Nekonkurentna potrošnja	<p>Mešovita javna dobra i usluge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dobra i usluge sa visokim eksternim efektima • Proizvode ih preduzeća u privatnom ili državnom vlasništvu • Raspodela putem tržišta uz subvecionisanje iz budžeta • Finansiranje iz prihoda od prodaje ili subvencijama iz budžeta <p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obrazovanje • Zdravstvo • Saobraćaj 	<p>Čista javna dobra i usluge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visoki troškovi isključenja • Proizvodi ih država ili privatna preduzeća sa državnim ugovorom • Raspodela putem budžeta • Finansiranje putem obaveznog oporezivanja <p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna odbrana • Javna rasveta • Zaštita od poplava

Izvor: Autor prema Adžić, S. (2006) *Ekonomski sistem i privredna politika*, Subotica: Ekonomski fakultet Subotica.

Čista javna dobra su dobra za koje su granični troškovi za dodatnog korisnika jednaki 0 i koje karakteriše nemogućnost isključenja iz potrošnje bilo koga (nacionalna odbrana, javna rasveta).

Nečista javna dobra (obrazovanje, zdravstvo) su dobra kod kojih je moguće je isključiti pojedine potrošače uz jako visoke troškove. Proizvodnju ovih dobara moguće je organizovati i u privatnom i javnom sektoru.

Mešovita javna dobra su najčešće lokalnog karaktera, obezbeđuje ih i privatni i javni sektor i u izvesnoj meri poseduju jednu od dva svojstva čistih javnih dobara: ili isključivost ili rivalitet u potrošnji.

Pojam meritornih dobara u ekonomsku teoriju uveo je R. Mazgrejv, koji smatra da bi “odgovorna država morala da utiče na izbor građana i da obezbedi čak i izvesna javna dobra i usluge za koje se građani nisu ili su se u nedovoljnoj meri opredelili. Prevažodno iz razloga, što ponekad postoji pogrešan izbor ili iracionalna odluka građana usled nepotpunih ili pogrešnih informacija, a ponekad i potpuno informisani pojedinci donose neracionalne odluke” (Musgrave, Musgrave 1993:57-58).

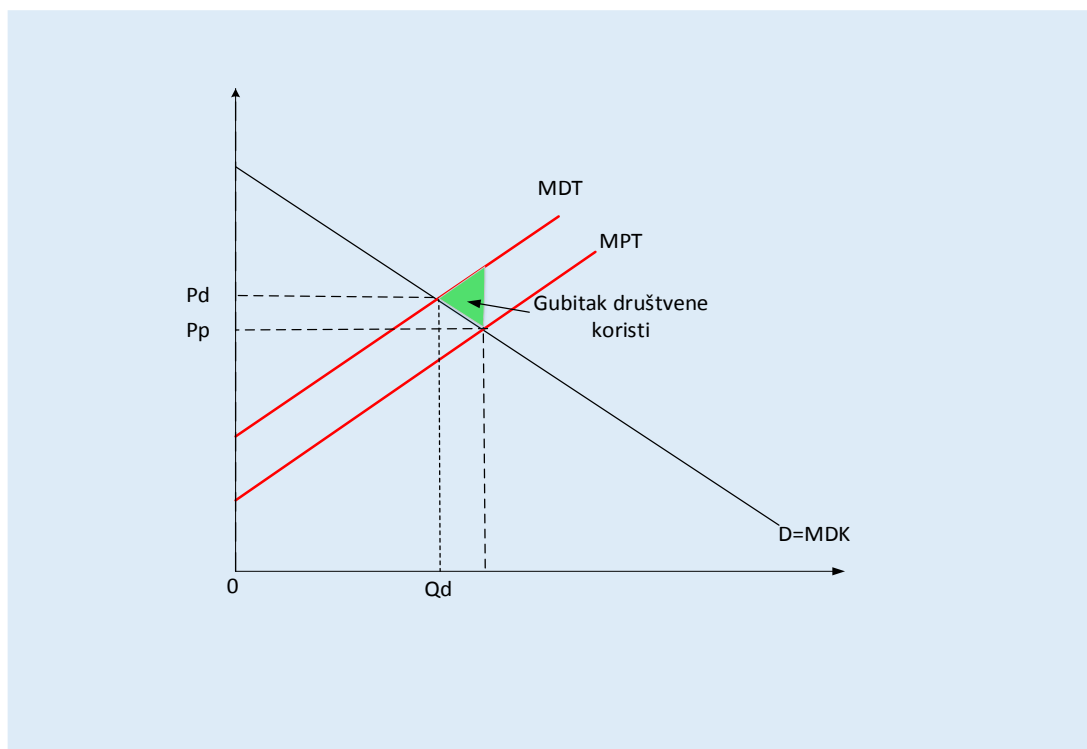
Druga, ne manje značajna klasifikacija javnih dobara je prema alokativnom kriterijumu, prema kojem se javna dobra dele na:

- Globalna javna dobra (državne granice jedne zemlje nisu prepreka da stanovnici druge zemlje, ili više njih, budu korisnici tog dobra – atmosfera, biodiverzitet, tropske šume),
- Nacionalna javna dobra (nacionalna odbrana, nacionalni parkovi), i
- Lokalna javna dobra (javna rasveta, trgovi).

Prilikom proizvodnje javnih dobara i usluga javljaju se sledeći problemi:

1. Problem besplatnog korisnika (eng. free rider), koji nastaje pošto pojedinci, usled neisključivosti u potrošnji, izbegavaju da snose troškove potrošnje javnog dobra,
2. Eksterni efekti (eksternalije) nastaju kada se, kao posledica proizvodnje ili obezbeđenja javnog dobra i usluge, pojavljuju efekti koji pogađaju lica koja ne plaćaju korist ili štetu nastalu obezbeđivanjem javnog dobra ili usluge. Eksterni efekti mogu biti pozitivni (povećanje koristi za treća lica prilikom proizvodnje i obezbeđivanja javnog dobra ili usluge) i negativni eksterni efekti (smanjenje koristi koje treće lice ima prilikom proizvodnje, obezbeđivanja i potrošnje javnog dobra ili usluge). Uključivanje eksternih efekata u cenu javnog dobra ili usluge je moguće putem subvencionisanja i oporezivanja, u zavisnosti od efekata koji se javljaju prilikom proizvodnje i korišćenja javnog dobra,

Grafikon 1.1. Gubitak društvene koristi usled pojave negativnih eksternih efekata



Izvor: Autor

Ekonomsku analizu je više zainteresovala pojava negativnih eksternih efekata, pošto pojava ovakvih efekata umanjuje korist i dovodi do rasta marginalnih društvenih troškova i posledično smanjenja društvene korisnosti (Graf.1.1.). Na Grafikonu 1.1., zeleni trougao predstavlja gubitak društvene koristi u uslovima postojanja negativnih eksternih efekata, kao razlika između punih marginalnih društvenih troškova (MDT) i privatnih marginalnih troškova (MPT), uz višu cenu ($P_d > P_p$) i manju količinu proizvedenog dobra ($Q_p < Q_d$),

3. Informacije su, kao i resursi, neravnomerno raspoređene u ekonomskom sistemu zemlje. Prilikom ponude i tražnje za javnim dobrima i uslugama dolazi do pojave asimetrične informisanosti i agent-principal problema²,
4. U obezbeđivanju javnih dobara dolazi do pojave nesavršenosti tržišta. Dve osnovne nesavršenosti tržišta su: nedovoljna potrošnja (u uslovima nekonkurentnosti potrošnje javnog dobra, granični troškovi isključenja su jednaki 0, a naplaćivanje bi dovelo do

² Asimetrične informacije se javljaju kod regulacije prirodnih monopola, između biroa u javnoj administraciji i prilikom zaštite životne sredine. Agent-principal problem je obrađen u poglavlju 2.1. Izvori neefikasnosti u javnom sektoru. Ovaj problem u javnom sektoru se pojavljuje pošto državni činovnici deluju u spostvenom interesu, a ne u interesu principala – građana.

nedovoljne potrošnje (televizijski program, zaštita od poplava) i nedovoljne ponude (u uslovima nekonkurentne potrošnje, ukoliko se potrošnja javnog dobra ne naplaćuje dolazi do nedovoljne ponude-putarina, takse na aerodromima).

1.3. Nastanak, razvoj i značaj javnog sektora u razvijenim tržišnim privredama

Pojam javne službe je nastao krajem XIX veka u Francuskoj, gde je javna služba smatrana za deo administracije, koji je pod vladavinom javnog prava, kojom se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa. Analiza pojma javne službe moguća je sa dva aspekta:

1. Formalnog, koji polazi sa aspekta nosioca službe kao javno-pravnog subjekta, i
2. Materijalnog, koji polazi od aspekta važnosti za zajednicu.

Prve škole javne uprave se javljaju upravo u Francuskoj, nakon buržoaske revolucije 1789. godine. Poznati teoretičari Leon Digi i Moris Oriju su klasični predstavnici francuske buržoaske škole javne uprave, koji su analizirali javni sektor sa stanovišta države i zadovoljenja kolektivnih interesa kao funkcije države. U francuskom buržoaskom pravu prvi put se obavlja podela javnih službi na više vrsta, i postavlja jasna razlika između javne uprave i javnog sektora. Naime, javnom službom se smatra intervencija države u upravnoj delatnosti, a državna intervencija u industrijskim i komercijalnim delatnostima javnim sektorom.

Javni sektor u razvijenim tržišnim ekonomijama je formiran na sledeće načine (Adžić, 2006:95):

1. Nasleđem – većina savremenih država je nasledila imovinu i tradicionalna javna preduzeća u različitim delatnostima (vojno – industrijski kompleks, pošte, telekomunikacije, železnica i vodoprivreda),
2. Nacionalizacijom, i
3. Investicionom aktivnošću države i državnom regulacijom kojom se ukida tržišni mehanizam, bez promene svojinskih prava.

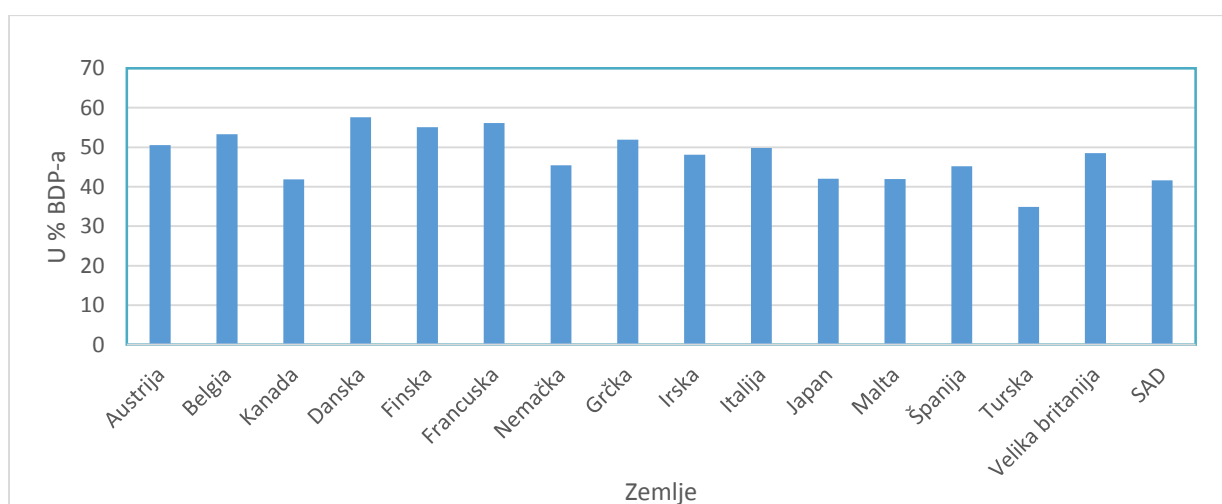
Uzroci za jačanje javnog sektora u savremenim tržišnim ekonomijama su (Adžić, 2000:3):

1. Krizni periodi, recesije i prelazak na ratnu privredu – javni sektor i državni intervencionizam su naglo ojačali za vreme Prvog i Drugog svetskog rata. Veliki javni sektor je u zemljama Zapadne Evrope stvoren nacionalizacijom, konfiskacijom i državnim investicijama,

2. Nivo ekonomsko-tehnološke razvijenosti i tehnološki progres – ulaganje u propulzivne sektore privrede nosi sa sobom veliki rizik sa stanovišta profita, pa je javni sektor postao glavni investitor u pojedinim oblastima: biotehnologija, fundamentalna istraživanja, geološka istraživanja, informatika, kosmonautika, nuklearne tehnologije,
3. Koncept države blagostanja i umnožavanje socijalnih funkcija države kao i jačanje države u sferi strukturnog prilagođavanja i regionalnog razvoja. Veličina javnog sektora u savremenim tržišnim ekonomijama nam govori da njegove performanse imaju direktni uticaj na performanse privrede u celini.

Veličina javnog sektora u savremenim industrijskim zemljama se meri kao odnos tekućih (godišnjih) javnih rashoda i bruto domaćeg proizvoda:³

Grafikon 1.2. Udeo javnih rashoda u BDP-u



Izvor: Proračuni autora na osnovu 2014 Index of Economic Freedom, www.heritage.org

Sve savremene privrede su mešovitog karaktera, sa ogromnim resursima koji su na raspolaganju javnom sektoru. Javni sektor u industrijalizovanim zemljama je koncentrisan u baznim oblastima i segmentima privrede nerentabilnim za privatnu inicijativu. Između 30% i 55% BDP-a industrijalizovanih zemalja se izdvaja za državne aktivnosti. Aktivnosti države u tržišnim ekonomijama se mogu razvrstati na pet kategorija (Stiglic, 2005:26):

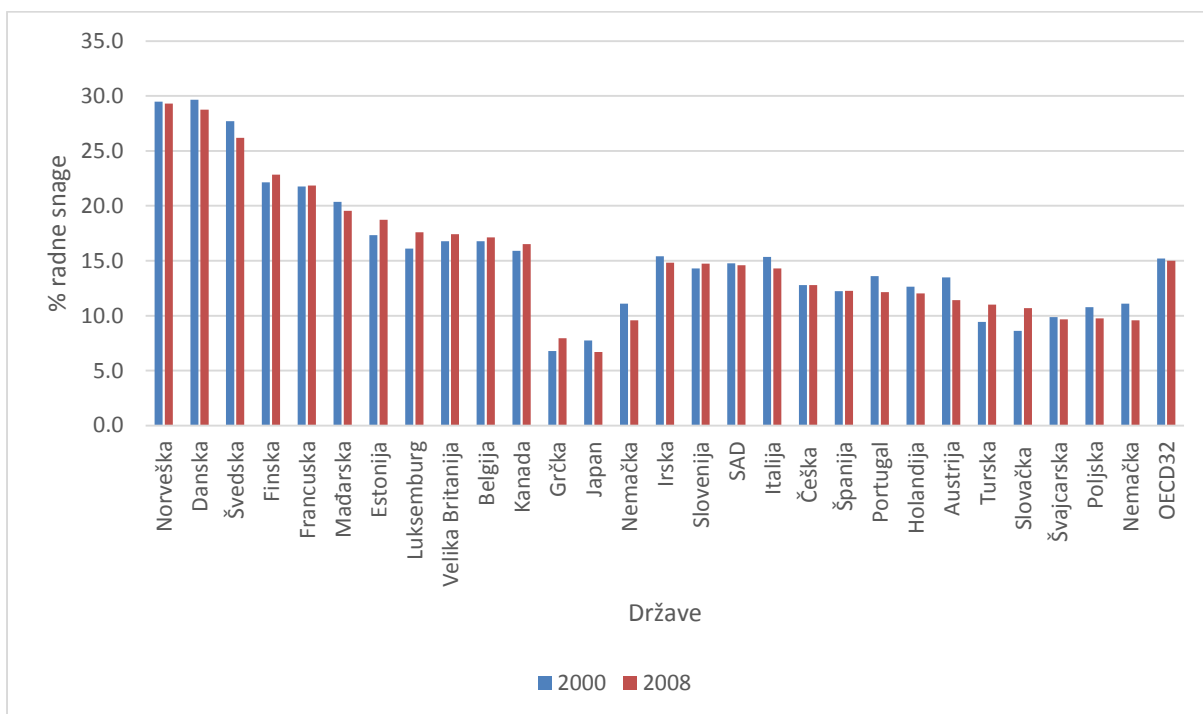
1. Uspostavljanje pravnog sistema,
2. Proizvodnja dobara i usluga,

³ Postoje i dodatni kriterijumi merenja veličine i kvaliteta javnog sektora poput: broja zaposlenih u javnom sektoru, udeo javnih preduzeća u GDP, nivo zaštite prava radnika, broj radnika uključenih u kolektivno pregovaranje, vidovi državne regulacije.

3. Regulisanje i subvencionisanje privatne proizvodnje,
4. Nabavka dobara i usluga, i
5. Preraspodela nacionalnog dohotka.

O ulozi javnog sektora u ekonomskom sistemu industrijalizovanih zemalja govore i podaci o broju zaposlenih u javnom sektoru (Graf. 1.3.). U javnom sektoru razvijenih zemalja zaposleno je do 30% ukupne radne snage (skandinavske zemlje), dok je u anglosaksonskim zemljama zaposleno između 10-15% ukupne radne snage. U tranzicionim zemljama procenat radne snage se kreće oko 10 -15% ukupne radne snage.

Grafikon 1.3. Broj zaposlenih u javnom sektoru kao procenat ukupne radne snage



Izvor: Proračuni autora na osnovu Government at Glance 2011, www.oecd.org

Ako posmatramo zaposlenost u javnom sektoru razvijenih zemalja možemo reći da bogatije države mogu obezbediti viši nivo javnih usluga, ali zbog različitih potreba i opredeljenja glasača i kreatora ekonomske politike, uloga države može varirati u obuhvatu i strukturi aktivnosti. Posledice višeg nivoa javnih usluga i zapošljavanja u javnom sektoru mogu dovesti do efekta istiskivanja radnih mesta u privatnom sektoru, ako se usluge koje pruža javni sektor u jednoj zemlji mogu supstituisati uslugama koje pruža privatni sektor.

1.4. Teorije javnog sektora

O optimalnoj veličini javnog sektora vode se burne političke i akademske rasprave. Do sada nije utvrđena optimalna veličina javnog sektora za sve zemlje, a razlike u veličini javnog sektora su postojane. Zajednički imenitelj za javni sektor svih zemalja je konstanti rast u XX veku. Rast javnog sektora i transformacija njegovog značaja na privredni rast i razvoj u XX veku, dovela je do razvoja teorija javnog sektora i modela rasta javnog sektora.⁴

Pozitivnu korelaciju između privrednog rasta i rasta javnog sektora je prvi analizirao Adolf Wagner, nemački ekonomista i političar, iz grupe katedarskih socijalista. Analizom javnih rashoda evropskih zemalja, Japana i Velike Britanije, došao je do zaključka o rastu javnih rashoda i pretpostavci o njihovom daljem rastu. Wagnerov zakon rasta javnih rashoda i javnog sektora je predstavljao koherentu teoriju, za razliku od razvojnih modela javnog sektora koji su bili uglavnom deskriptivnog karaktera. Wagnerov zakon je formulisan sa tri osnovne hipoteze (Hindriks, Myles, 2004:34):

1. Ekonomski rast je doveo do rasta kompleksnosti ekonomije. Kompleksnija struktura privrede je dovela do novih oblika regulacije i zakonodavstva, a to su pretpostavke daljeg rasta javnih rashoda,
2. Urbanizacija, kao posledica industrijalizacije, dovodi do rasta tražnje za javnim uslugama, i
3. Tražnja za javnim dobrima je visoko dohodovno elastična. Ekonomski rast dovodi do porasta dohotka, pa će se i tražnja za javnim dobrima povećati (pre svega, za zdravstvenom zaštitom, rekreacijom i obrazovanjem).

Glavni nedostatak Wagnerovog analize je jednodimenzionalnost, analiza isključivo tražnje za javnim dobrima, bez analiziranja ponude javnih dobara.

Ponuda javnog sektora je analizirana u Baumolovom zakonu. Osnovna hipoteza u Baumolovom zakonu je da je javni sektor radno intenzivan u poređenju sa privatnim sektorom koji je kapitalno intenzivan. Tehnologija proizvodnje u javnom sektoru ostavlja malo prostora za rast produktivnosti i teško je supstituisati rad kapitalom. Privatni sektor karakteriše mogućnost rasta produktivnosti koji je uslovljen primenom novih tehnologija, dok zarade u privatnom sektoru rastu brže nego u javnom sektoru. Druga hipoteza je da su zarade u javnom sektoru povezane

⁴ U ovom radu neće biti obrađivane normativne teorije javnih rashoda, pošto je cilj rada analiza i modeliranje javnog sektora.

sa rastom zarada u privatnom sektoru. Pošto nije moguće supstituisati rad kapitalom i povećati produktivnost u javnom sektoru, cene usluga javnog sektora rastu. Nepromenjeni fizički obim proizvodnje u javnom sektoru dovodi do rasta troškova javnog sektora. Ako ne dođe do promene u proporciji fizičkog obima proizvodnje između javnog i privatnog sektora, troškovi javnog sektora rastu kao procenat BDP-a. Takav efekat se naziva Baumolov zakon ili Baumolov efekat. Slabosti ove teorije se ogledaju u jednostranosti analize, pošto je rast javnog sektora u potpunosti objašnjen tehnologijom, zanemarujući faktore na strani tražnje i političke faktore. Dokazano je da je u određenom stepenu moguća supstitucija rada kapitalom u javnom sektoru i da zarade sporije rastu u javnom sektoru u odnosu na privatni.

1.4.1. Politički model javnog sektora

Politički model javnog sektora analizira rast troškova javnog sektora kao konflikt dve grupe koje imaju različite preferencije: prva grupa koja preferira veće javne rashode (siromašni) i druga grupa koja preferira niže poreze (bogatiji). U modelu stvarni nivo javnih rashoda odražava preferencije koje se izražavaju kroz politički proces. Suština modela je da veličina javnog sektora i javnih rashoda korelira sa distribucijom dohotoka u društvu, odnosno da sa većom dohodovnom nejednakošću raste i javni sektor. Pretpostavke političkog modela javnog sektora su da država finansira javna dobra proporcionalnim porezom na dohodak i da u ekonomiji postoji H potrošača, čiji se dohodak nalazi u intervalu od 0 do maksimalnih \hat{y} . Dohodak građana je opisan statističkom raspodelom sa sredinom μ i medijanom y_m , država obezbeđuje javna dobra G koja finansira proporcionalnim porezom na dohodak po stopi t . Korisnost potrošača $I(u_i)$ čiji je dohodak y_i je opisan funkcijom (Hindriks, Myles, 2004):

$$u_i(t, G) = [1 - t]y_i + b(G) \quad (1.1.)$$

Pretpostavka je da funkcija b (korisnost potrošnje javnog dobra G) je rastuća (marginalna korisnost je pozitivna vrednost) i konkavna (marginalna korisnost opada) kako se G povećava. Budžetsko ograničenje za državu je definisano uslovom ako u ekonomiji postoji H potrošača sa srednjim dohotkom μ (Hindriks, Myles, 2004:36):

$$G = tH\mu \quad (1.2.)$$

Na osnovu budžetskog ograničenja dobija se funkcija korisnosti potrošača sa dohotkom y_i prilikom potrošnje javnog dobra G (Hindriks, Myles, 2004:34):

$$u_i[G] = \left[1 - \frac{G}{H\mu}\right]y_i + b(G) \quad (1.3.)$$

Optimalni nivo potrošnje dobra G za korisnika se dobija kao prvi izvod funkcije (1.3.):

$$\frac{\partial u_i(G)}{\partial G} = -\frac{y_i}{H\mu} + b'(G) = 0 \quad (1.4.)$$

Pošto je marginalna korist od uživanja dobra G opadajućeg karaktera, pretpostavka je da i tražnja korisnika opada zajedno sa rastom dohotka. Upravo zato, proporcionalni porez donosi veći udeo u finansiranju javnog dobra bogatim građanima, nego siromašnim. Samim tim, siromašni građani imaju veću korisnost od bogatih od korišćenja javnog dobra. Željeni nivo ponude javnog dobra G se ostvaruje većinskim glasanjem. Optimalni nivo potrošnje javnog dobra definisan je uslovom:

$$b(G^*) = \frac{1}{H} \cdot \frac{Y_m}{\mu} \quad (1.5.)$$

gde je Y_m dohodak medijalnog glasača. Po teoremi medijalnog glasača većinski sistem glasanja dovodi do ishoda koji odgovara preferencijama medijalnog glasača. Ravnotežni nivo potrošnje javnog dobra raste sa nejednakošću dohotka koji se meri kao količnik medijalnog i prosečnog dohotka. U teoremi medijalnog glasača država se posmatra kao sredstvo za preraspodelu dohotka i spovođenje socijalne politike. Po ovoj teoremi potreba za redistribucijom će se povećati sa povećanjem dohodovne nejednakosti i primene proporcionalnog poreza u ovom modelu.

1.4.2. Model zamajca

Efekat zamajca modelira javni sektor kao interakcije između različitih aktera sa različitim ciljevima. Pretpostavke na kojima se bazira efekat zamajca su:

1. Država želi da poveća potrošnju, tj. da poveća ponudu javnih dobara, pošto birokrate žele da maksimiziraju sopstvenu korisnost, pa nastoje da maksimiraju resurse kojima upravaljaju, što dovodi do hipertrofije javnog sektora,
2. Akteri van državnog sektora žele da plate što manje za korišćenje javnih dobara, tj. žele da plate što manji porez, i
3. Kompromis između konfliktnih ciljeva dve grupe aktera se nalazi kroz izborni proces i političari moraju da uvažavaju preferencije birača kako bi bili reizabrani.

Na osnovu ovog modela javnost ima koristi od povećanja javnih rashoda, pošto se delimično opire povećanju poreza. U slučaju da ne dođe do egzogenih promena ili promena u preferencijama, veličina javnih rashoda i javnog sektora ostaje konstantna. U uslovima egzogenih promena (prirodne katastrofe, ratovi), javnost (akteri van države) razumeju potrebu za većim javnim rashodima. U takvim uslovima se ostvaruje nova ravnoteža u korist države. Posle podizanja nivoa javnih rashoda, oni se ne vraćaju na nivo koji je prethodio povećanju. Takođe, može doći do pojave javnog duga koji dovodi do porasta javnih rashoda u nekom budućem period. Do smanjenja poreza ne dolazi zbog privikavanja javnosti na više poreze. Ovakav porast javnih rashoda se naziva efekat zamajca. Efekat zamajca nije doživeo empirijsku potvrdu i dovodi se u pitanje njegova univerzalnost, pošto je konstruisan da bi opisao konkretne istorijske događaje.

1.4.3. Postulat racionalnosti

Savremene teorije o javnom sektoru se zasnivaju na pretpostavci o racionalnosti⁵ aktera i racionalno donetih odluka. Ekonomisti tumače racionalnost kao maksimizirajuće ponašanje, sa egoističnim interesom kao osnovom maksimizirajućeg ponašanja. Racionalnost se zasniva na konceptu instrumentalne racionalnosti i metodološkom individualizmu, što podrazumeva racionalno ponašanje pojedinaca pri donošenju odluka uz stabilan skup preferencija.

“Racionalno došenje odluka pretpostavlja donošenje odluka između najmanje dve opcije, i u filozofskom smislu predstavlja “cilj-sredstvo” racionalnost. Naime, ne ulazi se u analizu objekta koji se bira, već samo šta subjekt sme da učini da bi ostvario racionalan cilj. Da bi pojedinac u ovakvim uslovima doneo racionalnu odluku neophodno je definisati aksiome preferencija. Pretpostavimo da pojedinac ima više opcija (korpe javnih dobara, politički lideri, javni programi.) koje su predmet izbora. Označimo te opcije sa A, B, C,... i pretpostavimo da donosilac odluka bira onu koju najviše preferira.

Da bi preferencije nazvali racionalnim u smislu “cilj-sredstvo” racionalnosti, ove preferencije moraju da zadovolje sledeća dva uslova: aksiom *potpunosti* i aksiom *tranzitivnosti* preferencija” (Stupar, 2008:12).

⁵ Postulat racionalnosti u društvenim istraživanjima je u osnovi metodološkog individualizma koji objašnjava društvene pojave i procese izvođenjem iz individualnog ponašanja pojedinaca i njihove motivacije.

Uslov *potpunosti* podrazumeva da za bilo koje dve opcije A i B, donosilac odluke može da uspostavi sledeći odnos (Stupar, 2008:12):

1. A se preferira više od B
2. B se preferira više od A
3. A se preferira koliko i B.

Ako sa P označimo preferirano, a sa I indiferentno, uslov potpunosti se može definisati formalno:

$$\text{za } A, B \text{ važi } [(APB) \vee (BPA) \vee (AIB)] \quad (1.6.)$$

Uslov *tranzitivnosti* podrazumeva da ako je A preferirano više nego B, a B preferirano više nego C, onda sledi da je A preferirano više nego C (izbor je koherentan):

$$\text{za } A, B, C \text{ važi } [(APB) \wedge (BPC) \rightarrow (APC)] \quad (1.7.)$$

iz čega sledi:

$$\text{za } A, B, C \text{ važi } [(APB) \wedge (BIC) \rightarrow (APC)] \quad (1.8.)$$

U ekonomskim modelima donošenje racionalnih odluka podrazumeva da donosilac odluke:

1. Raspolaze svim potpunim informacijama koje su neophodne da bi se donela racionalna odluka, i
2. Poseduje sposobnost da identifikuje sve alternative i izračuna sve troškove i koristi donošenja alternativne odluke (Lovre, Jotić, 2013:96).

U kompleksnom savremenom svetu prikupljanje svih relevantnih i potpunih informacija neophodnih za donošenje racionalnih odluka iziskivalo bi previše vremena. Takođe, na pojedinim tržištima donošenje racionalnih odluka podrazumeva visok stepen obrazovanja, te se pojavljuje asimetrična informisanost donosilaca odluka. Po neoklasičnoj teoriji racionalni akteri koji slede svoje vlastite interese maksimiziraju svoje interese u ravnotežnoj situaciji na tržištu. Odnosno, po neoklasičnom modelu pojedinci poseduju sve informacije, sposobnost da identifikuju sve alternativne odluke, i da mogu izračunati sve troškove i koristi donetih odluka, i eventualno ih revidirati na optimalan način u uslovima kompleksne neizvesnosti (Lovre, Jotić, 2013:96).

“Neoklasično tumačenje racionalnog pojedinca posmatra kao apstraktnu sliku koja ne uzima u obzir vreme, prostor, i društvo u kome se donose odluke i odvijaju ekonomski procesi. Upravo iz tih razloga, neophodno je idealiziranu sliku o racionalnom čoveku neoklasike zameniti realnijim konceptima racionalnosti” (Lovre, Jotić, 2013:96).

Nasuprot racionalnom ekonomskom čoveku neoklasične teorije, stvarni ekonomski akteri su ograničenih sposobnosti prikupljanja i procesuiranja informacija, bez besplatnih potpunih informacija. Prihvativši stav o ograničenoj sposobnosti aktera prilikom indetifikacija i prikupljanja informacija, s jedne strane, i kompleksnosti okruženja, sa druge strane, svakodnevno ponašanje aktera primerenije je opisati kao adaptiranje situaciji (kakvu je akteri razumeju), odnosno kao svojevrsnu situacionu racionalnost⁶. U uslovima strukturne neizvesnosti kriterijum racionalnosti nam nameće potrebu da se razumno deluje – da se deluje u skladu sa okolnostima u kojima se akter nalazi i da se adaptira novonastaloj situaciji. Ako racionalnost odredimo kao sposobnost da se adaptivno ponaša, a ne logički konzistentno kao u neoklasičnim modelima, onda se sam akter, kao i njegova racionalnost ne mogu promišljati van konteksta u kom participira. Ako se kontekst uzme u obzir prilikom određenja racionalnosti, neoklasični model o racionalnom čoveku postaje logički nekonzistentan, jer je u njemu akter određen izvan konteksta. Teza o ograničenoj racionalnosti čoveka se koristi i u organizacionoj analizi javnog sektora. Ograničena racionalnost pojedinca, koji nije u stanju da prikupi sve informacije, procesuiru ih i donose racionalnu odluku o različitim opcijama i konsekvencama donetih odluka, nužno ga uslovljava delovanjem unutar organizacija u kojima se sposobnost racionalnog proračuna uvećava (Lovre, Jotić, 2013).

1.4.4. Teorija javnog izbora

Značaj teorije društvenog (javnog) izbora nije bio primećen više od dva veka. Prve sumnje u postojanje ravnoteže u većinskom sistemu glasanja, izneo je francuski filozof i matematičar Kondorse. Paradoks glasača nije privukao veću pažnju istraživača sve do 40-tih i 50-tih godina XX veka kada je Kenet Erou definisao teoremu nemogućnosti društvenog izbora. Erou tvrdi da Pareto optimalni društveni izbor (javno glasanje) nije moguće napraviti, a da se ne naruši jedna od četiri karakteristike (tranzitivnost, nediktatorski izbor, nezavisnost od irelevantnih opcija i neograničeno polje delovanja). Erouova teorema nemogućnosti donošenja demokratskog izbora i agregiranja individualnih preferencija u jedan skup društvenih preferencija, donela je veliki

⁶ Strukturnu neizvesnost karakteriše neizvesnost donošenja odluka čije ishode nije moguće predvideti računom verovatnoće.

broj akademskih i političkih debata i doprinela konstituisanju teorije društvenog izbora. Teorija društvenog izbora je prva napravila analogije između ponašanja na tržištu sa ponašanjem prilikom donošenja odluka u političkom procesu. Svi teoretičari i istraživači teorije društvenog izbora uvažavaju dve pretpostavke: metodološki individualizam i racionalnost (teorija racionalnog izbora).

Teorija društvenog izbora je pokušaj tumačenja političkog procesa ekonomskom metodologijom i primenom ekonomskih modela. Teoretičari (poput Tuloka, Bukenena i dr.) posmatraju politički proces kao na odnos birača koji razmišljaju poput kupaca (potrošači) i političara koji razmišljaju poput preduzetnika (proizvođači). Obe grupe nastoje maksimirati svoje interese i unaprediti vlastito blagostanje. Svi teoretičari teorije javnog izbora posmatraju kritički birokratiju kao monopolističkog dobavljača usluga koji žele maksimizirati svoj lični interes. Sve tri grupe u modelima se ponašaju utilitaristički, sa maksimizirajućim ciljem (političari – ponovni izbor, birokratija – što veći efekti uz što manji trud, glasači – što više individualne koristi od ponude javnih dobara (progama), uz što manju cenu (porezi)).

Svi teoretičari teorije javnog izbora naglašavaju asimetričnu informisanost prilikom javnog izbora. Problem asimetrične informisanosti je najzastupljeniji kod glasača, posmatranih kao racionalne neznalice, koje pokušavaju da donesu racionalni izbor uz premalo znanja o političkom procesu i informisanosti o interesima i ciljevima druge dve grupe. Teorija javnog izbora je deo konstitucionalne političke ekonomije koja se bavi problemima ustavne ekonomije u okvirima pravnih i političkih institucija savremenih demokratija. Osnovna ideja koju sledi konstitucionalna ekonomija je izražavanje političkog kriticizma u skladu sa uverenjem da tržišta efikasnije ispunjavaju ciljeve i efikasnije alociraju resurse od države koja predstavlja skup egoističnih interesa birokratije i političara. Uverenje u efikasnost tržišta i tržišnih zakonitosti, metodološki individualizam i racionalni izbor, predstavljaju osnovne ideje konstitucionalne ekonomije i predstavljaju svojevrsnu reakciju na ideje kejnzijanskih ekonomista i verovanja u efikasnost državnog intervencionizma.

U okviru savremene konstitucionalne ekonomije pojavila se divergentna teorija racionalnog institucionalnog izbora. Iako se nalazi u okvirima fundamentalnih pretpostavki teorije javnog izbora o neefikasnosti države i racionalnog izbora, Elinor Ostrom, proširuje analizu eksploatacije i svojine kolektivnih dobara institucionalnom analizom, stvarajući originalni metodološki pristup koji se bavi analizom javnih politika. Naime, Elinor Ostrom smatra da je svojstvena neefikasnost kod eksploatacije kolektivnih dobara, kako od strane države, tako i

prepuštanjem kolektivnih dobara delovanju tržišnih zakonitosti. Smatra se da konvencionalni odgovori o centralizaciji, ili privatizaciji zajedničkih dobara, ne dovode do optimalnog iskoršćenja kolektivnog dobra ili dovode do njegovog prekomernog eksploatacija. Ova dva pristupa ne mogu da reše probleme eksploatacije kolektivnih dobara, ni na makro nivou – gde se javlja prekomerna eksploatacija, ni na mikro nivou – gde dolazi do problema nedovoljne iskorišćenosti kolektivnog dobra na bazi individualnih interesa (Ostrom, 2006:15). Rešenje ova dva problema zajedničkih dobara teorija racionalnog institucionalnog izbora nalazi u stvaranju kooperativnih institucija, primenom teorije igara. Svi dominantni politikološki pristupi (tragedija zajedničkog dobra, zatvorenikova dilema i logika kolektivne akcije)⁷ se baziraju na egoističnom pojedincu koji želi maksimizirati korisnost ne vodeći računa o ostalim korisnicima kolektivnog dobra (ekploatacija šuma, pašnjaka ili ribljeg fonda) (Ostrom, 2006:15).

Postulat teorije javnog izbora je da kod zajedničkog dobra nije moguće isključiti korisnika koji ne plaća, pa je problem besplatnog korisnika svojstven zajedničkim dobrima. Problem besplatnog korisnika, koji ograničava korišćenje zajedničkih dobara je moguće rešiti samo intervencijom države u obliku propisivanja pravila igre. Nasuprot tome, teoretičari racionalnog izbora smatraju da se problemi u vezi proizvodnje i eksploatacije zajedničkih dobara mogu rešiti primenom kolektivne akcije samih korisnika, bez uplitanja države. Po mišljenju ovih teoretičara kapacitet korisnika zajedničkih dobara da osmisle svoja pravila i da restrukturiraju međusobne odnose u kooperativnom delovanju je mnogo veći od pretpostavki teorije društvenog izbora. Još jedna kritika teorije društvenog izbora ide u pravcu analitičkog redukcionizma primenom teorije igara, koja ne uzima u obzir institucionalne specifičnosti situacija u kojima se donose kolektivne odluke. Napuštanjem analitičkog redukcionizma⁸, teoretičari institucionalnog racionalnog izbora smatraju da traganje za jednim opštim modelom kolektivnog delovanja treba napustiti, a rešenja problema koji nastaju prilikom proizvodnje i eksploatacije kolektivnih dobara, treba tražiti u pravcu lokalnih običaja i znanja aktera u kolektivnom odlučivanju.

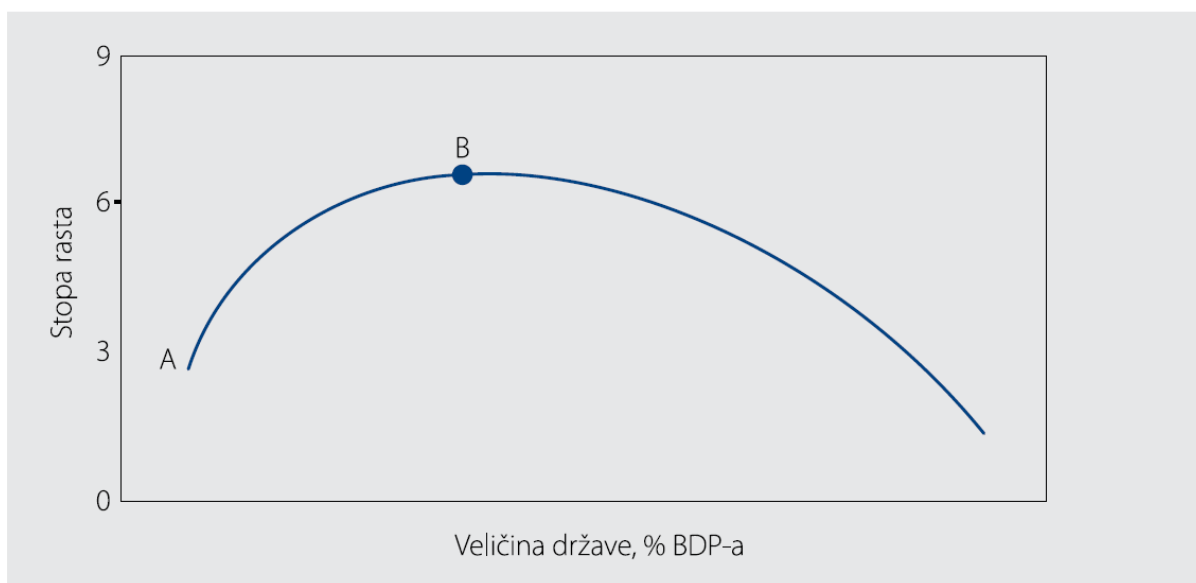
⁷ Tragedija zajedničkog dobra simbolizira degradaciju okoline i kolektivnih dobara u uslovima slobodnog korišćenja većeg broja individualnih korisnika, tj. to je problem prekomerne potrošnje kolektivnog dobra. Zatvorenikova dilema je model koji se primenjuje u uslovima korišćenja većeg broja individualnih korisnika, koji nemaju sve informacije i teže da ostvare svoj individualni interes. Logika kolektivne akcije je koncept koji se pojavljuje prilikom korišćenja kolektivnih dobara i zajedničkih interesa. Po ovom konceptu pojedinac koga je nemoguće isključiti ima sklonost ka švercovanju (eng. free rider) i ne dovodi optimalnom iskorišćenju i obnavljanju kolektivnog dobra. Ova tri koncepta se nalaze u srži mnogih politikoloških modela za oblikovanje javnih politika prilikom korišćenja kolektivnih dobara.

⁸ Politikološki pristup se zasnivao na primeni jednog modela (zatvornikove dileme) u svim situacijama, bez obzira na okruženje i institucije, što je dovelo do predlaganja istih javnih politika u svim situacijama, sa suboptimalnim efektima.

1.4.5. BARS model

Model optimalne veličine javnih rashoda i javnog sektora popularizovao je Ričard Armi, konstruišući Armijevu krivu (poznatu i kao BARS model). Ova teorija zastupa tezu da nepostojanje državne administracije dovodi do anarhije i niskog nivoa proizvodnje per capita, pošto ne postoji vladavina prava i zaštita prava vlasništva.

Grafikon.1.4. BARS kriva



Izvor: Chobanov, D., Mladenova, A. (2009) *What Is the Optimum Size Government*, Institute for market economics, Sofia.

Bars kriva pokazuje odnos učešća javnog sektora (merenog kao učešće javnih rashoda u % BDP-a) i stope ekonomskog rasta. Nizak nivo državne potrošnje dovodi do niskog ekonomskog rasta, dok sa porastom državne potrošnje dolazi i do većih stopa ekonomskog rasta koji polako usporava do jedne tačke (Tačka B), posle koje povećanje državne potrošnje dovodi do manjih, pa i negativnih stopa rasta (Graf.1.4.). Optimalna veličina javnog sektora nije određena, ali se smatra prema ovom analitičkom modelu da je između 15 - 50% BDP-a, sa modusom između 30 i 40% BDP-a. Zaključak o univerzalnoj optimalnoj veličini javnog sektora nije moguće doneti, pošto je različit za svaku zemlju i zavisi od nivoa razvijenosti zemlje, institucionalnih okvira i efikasnosti socijalnih i ekonomskih institucija, nivoa efikasnosti javnog sektora i državne administracije.

1.5. Modeli javnog sektora u razvijenim zemljama

Reforme javnog sektora su pokrenute od 1980-tih godina, usled promena u privrednom okruženju i efekata globalizacije. Promene koju su uticale na ulogu država u razvijenim tržišnim ekonomijama su: promene u industrijskom sektoru ka proizvodnji sofisticiranijih proizvoda, veća uloga uslužnog sektora, globalizacija, promena međunarodnih odnosa i stvaranje nadnacionalnih integracija, pobeda (neo)liberalnih doktrina u ekonomskoj politici, nastanak informatičkog društva, ekonomska stagnacija u pojedinim zemljama, migracije stanovništva i novi načini kretanja kapitala, znanja i informacija. Na transformaciju javnog sektora uticala je i sve veća konkurencija između privatnog i javnog sektora.

Modele javnog sektora koji su nastali iz potrebe za transformacijom javnog sektora možemo grubo klasifikovati na tri grupe (Đorđević 2008):

1. Vestminsteski model (u literaturi se sreće i pod nazivom britanski model),
2. Američki model, i
3. Nordijski model.

Sva tri modela reforme javnog sektora podrazumevaju smanjivanje nadležnosti vlasti, smanjenje veličine javnog sektora i tržišnu orijentaciju. Modeli reformi su nastali pod uticajem novog javnog menadžmenta. “Novi javni menadžment (*New Public Management*) zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tokom poslednjih dvadesetak godina, kako u većini zemalja OECD-a, tako i u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji. Teorijsko ishodište novog javnog menadžmenta se nalazi u kritici hipertrofirano javnog sektora, teoriji društvenog izbora i stavovima čikaške škole ekonomije. Teorija novog javnog menadžmenta koristi rezultate teorije igara, agencijske teorije (principal–agent problem) i drugih disciplina ekonomije i prava. U konceptu novog javnog menadžmenta koji se zasniva na supremaciji neoliberalnog tržišnog mehanizma i kritici države blagostanja, građanin je sveden na kupca ili klijenta usluge” (Dimitrijević, Lovre, 2010:5).

Vestmisterski model transformacije javnog sektora je sproveden u Velikoj Britaniji i na Novom Zelandu. Osnovne karakteristike ovog modela su:

- Privatizacija poslova javnog sektora,
- Uklanjanju administrativnih prepreka u pružanju javnih usluga,
- Decentralizacija, i

- Orijentisanost na rezultate.

Primena vestminsterskog modela je dovela do jasnog razgraničenja polja nadležnosti države i civilnog društva, privatizacije javnih preduzeća, smanjenja administrativnog aparata (trećina zaposlenih u administraciji je otpuštena) i smanjenja javnih rashoda.

Američki model transformacije javnog sektora je bio usmeren na efikasnost i racionalnost javnog sektora bez smanjivanja nadležnosti države. Ovaj model je bio usmeren na efekte i rezultate, a ne na inpute i outpute, u čemu je i razlika u odnosu na vestminsterski model. Takođe, transformacija javnog sektora je sprovedena odozdo na gore, za razliku od britanskog modela. Karakteristike ovog modela su: decentralizacija, jačanje lokalnih organa vlasti, pad cena javnih usluga, smanjenje broja zaposlenih u administraciji, kreativnost i uštede (smanjeni su javni rashodi za 8%).

Nordijski model transformacije javnog sektora predstavlja hibridni model i sadrži dobre strane američkog i britanskog modela, prilagođenog specifičnostima skandinavskih društava, kao sistemima razvijenih država blagostanja. Osnovne karakteristike ovog modela su: podizanje stručnosti zaposlenih, uvođenje evaulacije, timskog rada, nagrađivanja prema radu, podsticanje kreativnosti, inovativnosti, merenjem efikasnosti i efektivnosti. Primena ovog modela nije dovela do fundamentalnih promena u obuhvatu poslova javnog sektora.

Iako nije naveden Veberov⁹ model javne uprave se zasniva na analizi javnog sektora kao racionalnog aparata države u kojem rade profesionalci. Polazište Veberovog shvatanja javnog sektora se temelji na postizanju visokog stepena efikasnosti i racionalizacije delovanja javne uprave. Načela na kojima je utemeljen javni sektor su: zadovoljstvo lidera, hijerarhija, individualizam, rad uprave na osnovu jasnih pravnih dokumenata, direktna kontrola, subordinacija, profesionalne kvalifikacije, plata i penziona prava, te mogućnost unapređenja unutar organizacije. Veberov model se naziva i birokratski model javne uprave.

U upravljanju javnim sektorom veliku ulogu imaju i međunarodne institucije, poput Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, koji kreditiranje i pomoć uslovljavaju sprovođenjem reformi u javnom sektoru. Preporuke koje međunarodne institucije nameću zemljama u razvoju i tranzicionim zemljama su pod uticajem neoliberalne ideologije i novog javnog menadžmenta, pri čemu dolazi do razgradnje države blagostanja i njenih socijalnih politika, koje su često jedini

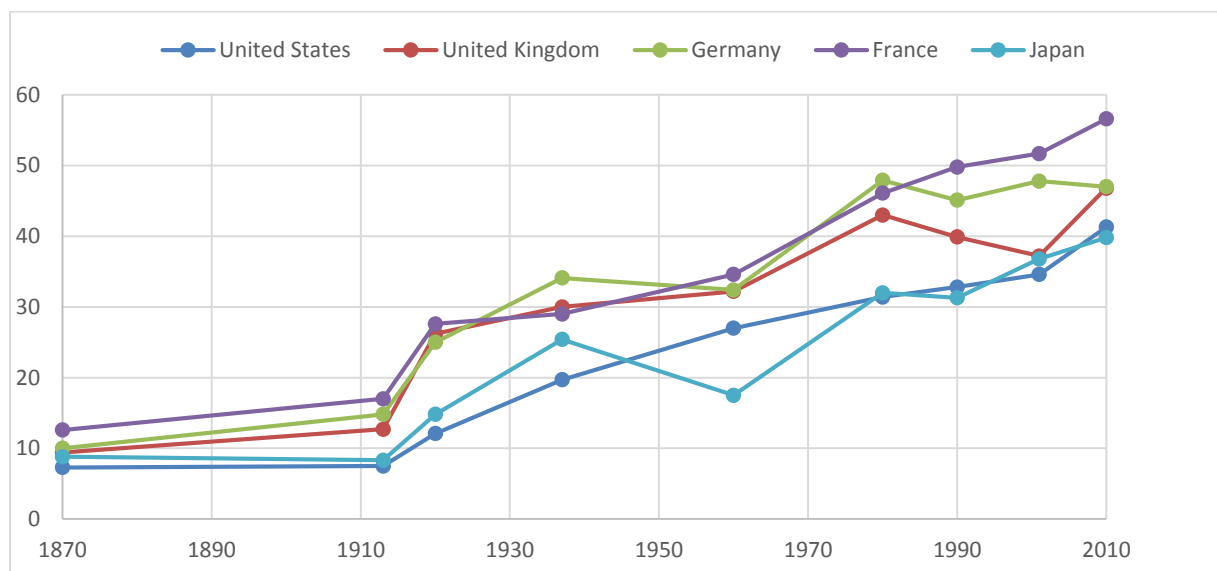
⁹ Maks Veber, nemački pravnik, ekonomista i sociolog.

izvor za preživljavanje osiromašene i nezaposlene populacije, koja je u nerazvijenim i tranzicionim zemljama i iznad 20% aktivnog stanovništva.

1.6. Finansiranje javnog sektora

Osnovna karakteristika javnog sektora razvijenih tržišnih ekonomija u XX veku je konstantan rast i povećanje uloge javnog sektora u savremenim tržišnim ekonomijama. Trend rasta veličine javnog sektora (Graf. 1.5.) se može jasno videti iz trenda rasta javnih rashoda, koji su u tržišnim ekonomijama 1900. godine iznosili oko 10% GDP-a, na kraju XX veka preko 40% GDP-a.

Grafikon 1.5. Trend rasta javnih rashoda kao % BDP-a u periodu 1870. – 2010 god.



Izvor: Hindriks, J., Myles, G. (2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press str. 13.

Na osnovu Grafikona 1.5. može se uočiti zakonitost da sa privrednim razvojem dolazi do rasta potreba iz socijalnih i političkih razloga, čime se potvrđuje Wagnerov zakon o rastu javnog sektora¹⁰.

Funkcionisanje savremene države obeleženo je konstantnim rastom javnih rashoda u XX veku i ekspanzijom javnog sektora. Visina javnih rashoda korelira sa promenom obima javnih funkcija koje država obavlja, a koje se menjaju zavisno od promena u odnosima reprodukcije. Strukturu rashoda za ispunjenje funkcija države ekonomskog i neekonomskog karaktera čine (Radičić, Raičević 2008:38):

¹⁰ Videti više u delu rada 1.4. ove disertacije.

1. Rashodi državne uprave – uključuju kako lične, tako i materijalne rashode namenjenje finansiranju delatnosti i rada državnog aparata,
2. Rashodi za odbranu zemlje – zauzimaju istaknuto mesto u strukturi javnih rashoda svake razvijene zemlje. Oni su u velikoj meri pod uticajem ukupnih međunarodnih odnosa i (ne)sređenih odnosa među državama,
3. Rashodi sudstva, tužilaštva i pravobranilaštva – predstavljaju sva materijalna i finasijska sredstva koja su potrebna da bi se obavili poslovi za čije su izvršenje nadležne odgovarajuće državne institucije, obezbeđujući funkcionisanje pravnog sistema zemlje,
4. Rashodi za obrazovanje – u savremenim razvijenim državama rashodi obrazovanja spadaju u red javnih rashoda koji su veoma značajni po svom obimu. U ekonomskoj literaturi sve se više prihvata stav da je stepen obrazovanja stanovništva i kvalifikaciona struktura radne snage u visokom stepenu korelacije sa socio-političkim razvojem zemlje i ekonomskim rastom. Povećanje efikasnosti zaposlenih putem višeg obrazovanja dovodi do povećanja efikasnosti javnog sektora i privrednog sistema u celini,
5. Rashodi za kulturnu delatnost i sport predstavljaju rastuću stavku u javnim rashodima sa porastom standarda stanovništva i disperzijom sektor sportskih, rekreativnih i kulturnih usluga. Velikom većinom se finansiraju iz budžeta zemlje i različitih nacionalni i međunarodnih fondova, ali neretko pružaju usluge koje se finansiraju na tržištu (klupska dobra),
6. Rashodi za naučno-istraživačku delatnost u sinergetskom efektu sa obrazovanjem doprinose povećanju produktivnosti rada i višim stopama privrednog rasta,
7. Rashodi za ekološke svrhe – spadaju među najmlađu grupu javnih rashoda, sa izrazitom dinamikom rasta,
8. Rashodi za ekonomske intervencije i investicije – vezuju se za povećanu ulogu savremene države u ekonomskom i socijalnom životu i dovode do ekspanzije javnog sektora. Reč je o različitim oblicima posredne i neposredne državne intervencije u ostvarivanju boljih performansi ekonomskog sistema i privrednog rasta. Različitim merama država interveniše u svim oblastima privrednog života, putem vođenja aktivne ekonomske politike. Država može da sprovodi velik broj mera državne intervencije i aktivnosti kako bi spovedila alokativnu, stabilizacionu i redistributivnu funkciju ekonomske politike, i

9. Rashodi socijalne sigurnosti stanovništva – predstavljaju rashode koji spadaju u red najvećih izdataka savremene države. Javni rashodi iz ove grupe obuhvataju dva segmenta socijalne sigurnosti stanovništva:

- a) Socijalno osiguranje – koje obuhvata penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti,
- b) Razni oblici socijalne zaštite stanovništva koji nisu u stanju da sebi obezbede zadovoljenje osnovnih egzistencijalnih potreba.

Najčešći uzroci rasta javnih rashoda su (Raičević, Brnjas, 2013:16):

1. Demografski uzroci – starenje populacije dovodi do automatskog povećanja rashoda u sferi društvenog osiguranja i socijalnih transfera,
2. Rast zapošljavanja ženske radne snage dovode do rasta potrebe za dečjim ustanovama i sistemima podrške porodicama,
3. Rast nezaposlenosti, stvara veće potrebe za socijalnim transferima nezaposlenima,
4. Potrebe za zdravstvenim i obrazovnim uslugama razvile su se ogromnom brzinom,
5. Ublažavanje teritorijalnih i regionalnih dispariteta izgradnjom infrastrukturne mreže, koje privlače investicije i predstavljaju preduslov rasta, uticale su na rast državnih izdataka,
6. Nadmetanje političkih elita, koje uoči i nakon izbora intenziviraju potrošnju javnih sredstava,
7. Povećanje broja zaposlenih u javnoj sferi – naročito birokrata, koji utiču na porast zarada u javnom sektoru. Sama produktivnost javnog sektora zaostaje za tržišnom sferom, dok zarade u javnom sektoru brže rastu od produktivnosti što prouzrokuje porast troškova,
8. Anticiklična ekonomska politika dovodi do fiskalne ekspanzije u uslovima recesije i depresije, koja dovodi do povećanja javnih rashoda,
9. Fiskalna iluzija, u uslovima inflacije dovodi do nominalnog rasta fiskalnih prihoda (uz iste osnovice i stope), koji stvaraju optičku varku kod donosioca odluka,
10. Globalizacija, oličena u stvaranju ekonomskih integracija i zona slobodne trgovine, dovela je do povećanja uloge proizvođačkih i potrošačkih subvencija,
11. Interesne grupacije vrše pritisak na preraspodelu društvenog bogatstva,
12. Spoljno zaduženje čije servisiranje dovodi do porasta fiskalnog pritiska, i
13. Karakter političkog sistema i način organizovanja zadovoljavanja javnih potreba, veliki broj federativnih i konfederativnih političko-teritorijalnih jedinica sa bujanjem

paralenih organa i institucija, pojava birokratizma i visoki troškovi obezbeđenja funcionisanja političkog sistema.

1.6.1. Uzroci rasta javnih rashoda

“Savremena finansijska teorija finansijsku aktivnost i novu ulogu države upoređuje sa svojevrsnim filterom kroz koji prolazi značajan deo nacionalnog dohotka, ne da bi bio uništen, već da bi kroz transfer i usmeravanje u određenim pravcima shodno ekonomskoj politici zemlje, dao optimalne ekonomske i socijalno-političke efekte. Pri tome, najčešće su prisutni brojni i različiti efekti multiplikujućeg karaktera, sa nizom propratnih delovanja u privredi (pozitvni eksternalija). Uzroci porasta javnih rashoda mogu biti brojni i možemo ih podeliti u: ekonomske, socijalne, političke i finansijske prirode” (Raičević, Radičić 2008:42).

Dve grupe faktora ekonomske prirode izazivaju realan porast javnih rashoda. Reč je o investicijama, koje dovode do jačanja uloge države u privredi i povećanju javnih rashoda. Državna intervencija će neposredno ili posredno, dovesti do regulacije pojedinih tržišta i privrede, stabilizacije makroekonomskih problema, poput regulacije izvoza i uvoza, stabilizacije privrede, povećanja zaposlenosti, smanjenja dispariteta u ekonomiji, povećanja konkurentne sposobnosti zemlje, vođenje ekonomske politike stimulanja agregatne tražnje i privrednog rasta. Savremena finansijska teorija državni intervencionizam i rast javnih rashoda ne analizira samo sa stanovišta strukture privrede, nego se bavi i analizom efekata javnih rashoda u zavisnosti od faze privrednog ciklusa. Razvijene su tri teorije o efektima javnih rashoda (Raičević, Radičić 2008):

1. Teorija multiplikatora - u uslovima recesije ili stagnacije, država bi trebala da vodi aktivnu fiskalnu politiku, angažujući značajna sredstva u nove javne rashode, i to po pravilu, dugoročne nerobne investicije, kako bi se uspostavila ravnoteža između agregatne tražnje i agregatne ponude,
2. Teorija podmazujuće pumpe – državnom intervencijom se na kratak rok podržavaju aktivnosti manjeg broja privrednih subjekata, i
3. Teorija akcelatora – državnom intervencijom se ubrzavaju određene privredne aktivnosti. Politikom akcelatora utiče se na agregatnu ponudu, dok se politikom multiplikatora utiče na povećanje agregatne tražnje. Sa stanovišta finansijske teorije i prakse, u uslovima tokova u ekonomiji, prvo se primenjuje politika akcelatora, a zatim multiplikatora.

Analizom javnih rashoda sa aspekta njihovog uticaja na konjukturu možemo razlikovati (Grgić 2010:26):

1. Ciklični javni rashodi, čija visina varira sa promenama konjuktornog ciklusa,
2. Aciklični javni rashodi, koji uopšte nisu senzibilni na ciklična kretanja privrede, i
3. Anticiklični javni rashodi koji se posebno upotrebljavaju za aktivno delovanje na stabilizaciju privrede.

Posmatranje javnih rashoda sa aspekta njihovog uticaja na konjukturu iziskuje da oni budu što elastičniji.

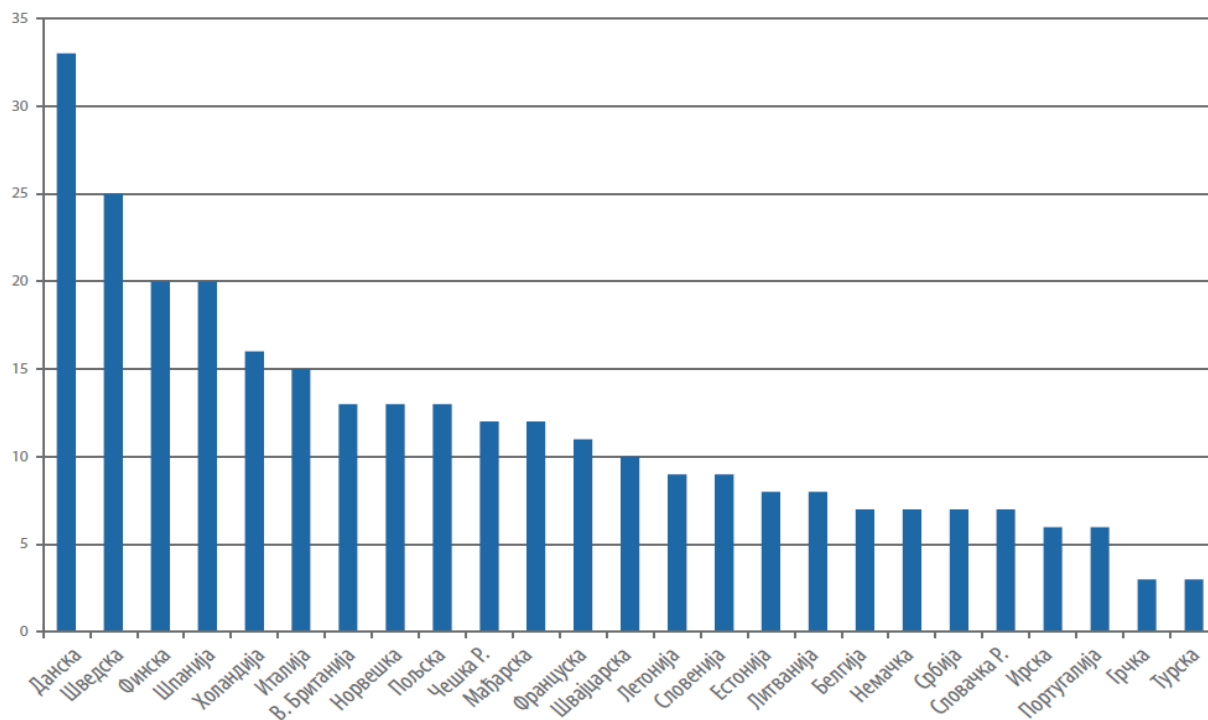
Na povećanje javnih rashoda najviše utiču politički uzroci. Zemlje koje su decentralizovane imaju po pravilu veće javne rashode nego centralizovane zemlje. Javni rashodi administracije koji najviše budu oči javnosti ne predstavljaju značajnu bilansnu kategoriju. Prenos (delegiranje) nadležnosti sa nižih na više organe, dovodi do povećanja javnih rashoda, moguće pojave paralelizma u vršenju funkcija, konkurencije među lokalnim samoupravama i smanjenja efektivnosti javnih rashoda, povećanja segregacije i ugrožavanja stabilnosti privrede.

U razvijenim evropskim zemljama funkcije lokalnih samouprava obuhvataju obezbeđivanje lokalnih javnih dobara i usluga, kao i funkciju regulatornih institucija (građevinske i druge dozvole). U nekim zemljama (države blagostanja) lokalne samouprave preuzimaju funkcije socijalne politike države (Skandinavske zemlje). Javna bezbednost je u nekim zemljama, takođe u nadležnosti lokalnih samouprava. Raznolikost modaliteta lokalnih samouprava u Evropskoj uniji je razlog postojanja pluraliteta u modelima finansiranja lokalnih samouprava. Uobičajni izvori finansiranja lokalnih samouprava su porezi, transferi i naknade. Porezi predstavljaju najveći izvor prihoda lokalnih samouprava. Moguće ih je ubirati na različite načine, u zavisnosti od političko-teritorijalnog uređenja zemlje. Tako se u Skandinavskim zemljama, neki poreski oblici direktno plaćaju lokalnim samoupravama, dok druge zemlje poznaju podeljeni sistem, gde se poreski prihodi dele između centralne uprave i lokalnih samouprava. U tim slučajevima centralna uprava vrši naplatu ukupnih poreskih prihoda, a određeni deo prenosi lokalnim samoupravama - da li u procentualnom iznosu od naplaćenih poreza na teritoriji ili po nekom drugom principu.

“Rashod lokalnih samouprava, kao procenat BDP-a, govore o značaju i broju socijalnih i ekonomskih funkcija prenetih na nivo lokalnih samouprava. Republika Srbija se nalazi na začelju sa rashodima lokalne samouprave u iznosu od oko 8% BDP-a. Sve ovo govori o malo

ulozi lokalnih samouprava u Srbiji, koje prolaze kroz proces tranzicije ka efikasnim samoupravama, i o Republici Srbiji kao zemlji sa centralističkim uređenjem (Graf. 1.6.) (Lovre, Jotić 2011:116)”.

Grafikon 1.6. Rashodi lokalnih samouprava kao procenat BDP



Izvor: Lovre, I., Jotić, J. (2011) “Komparativna analiza finansiranja i funkcionisanja lokalnih samouprava”, *Zbornik radova drugog naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Univerzitet Educons*, str. 117.

U savremenom međunarodnom okruženju nestabilnosti u spoljnoekonomskim odnosima među državama su konstantan uzrok rasta javnih rashoda, u okviru odbrane zemlje od agresije, pripreme za ratna dejstva i terorističke pretnje. Ovo su rashodi koji imaju najbrži trend porasta i dovode do jačanja uloge države u svim savremenim državama sveta. Za vojne rashode i ukupne javne rashode u periodima ratova, karakterističan je nagli rast, a u posleratnom periodu nivo javnih rashoda (vojnih i ukupnih) se ne vraća na predratni nivo (Tabela 1.3.). Sličan efekat na rast javnih rashoda u uslovima rata imaju i socijalni nemiri.

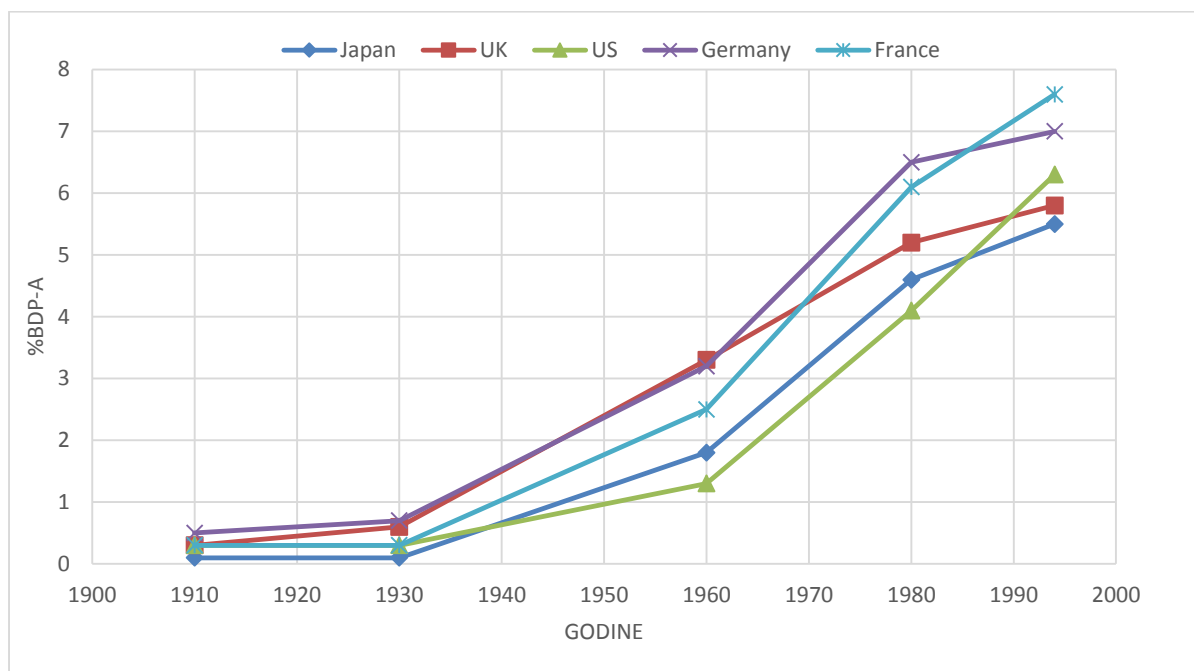
Tabela 1.3. Javni rashodi SAD kao % BDP -a

	Fiskalna godina	Ukupni rashodi	Vojni rashodi	Civilni rashodi
Prvi svetski rat	1913	8.0	1.1	6.9
	1919	29.4	17.7	11.7
	1922	12.1	1.9	10.2
Drugi svetski rat	1938	19.1	1.8	17.3
	1945	46.1	39.2	6.9
	1948	22.3	7.4	14.9
Korejski rat	1953	30.9	15.4	15.5
	1955	29.1	11.9	17.2
	1965	27.6	8.5	19.1
Vijetnamski rat	1969	34.3	9.9	24.4
	1971	33.1	8.1	25.0
	1978	32.5	6.9	25.6

Izvor: Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1986) *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw Hill, str. 153.

Druga grupa javnih rashoda koja je zabežila rast su rashodi za socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje, pošto su javne potrebe u regulaciji zdravstvene zaštite naglo porasli kako zbog rasta ukupnog stanovništva, tako i zbog sprovođenja različitih mera i instrumenata redistributivne funkcije države. Rashodi za unutrašnju i spolju bezbednost, socijalni rashodi za obrazovanje, mere penzionog osiguranja, zdravstvene zaštite spadaju u najznačajnije rashode, čineći i do dve trećine ukupnih javnih rashoda. Javni rashodi za zdravstvo su porasli sa oko 1% BDP-a 1900 godine na 5-6% BDP-a krajem XX veka u razvijenim zemljama (Graf. 1.7.).

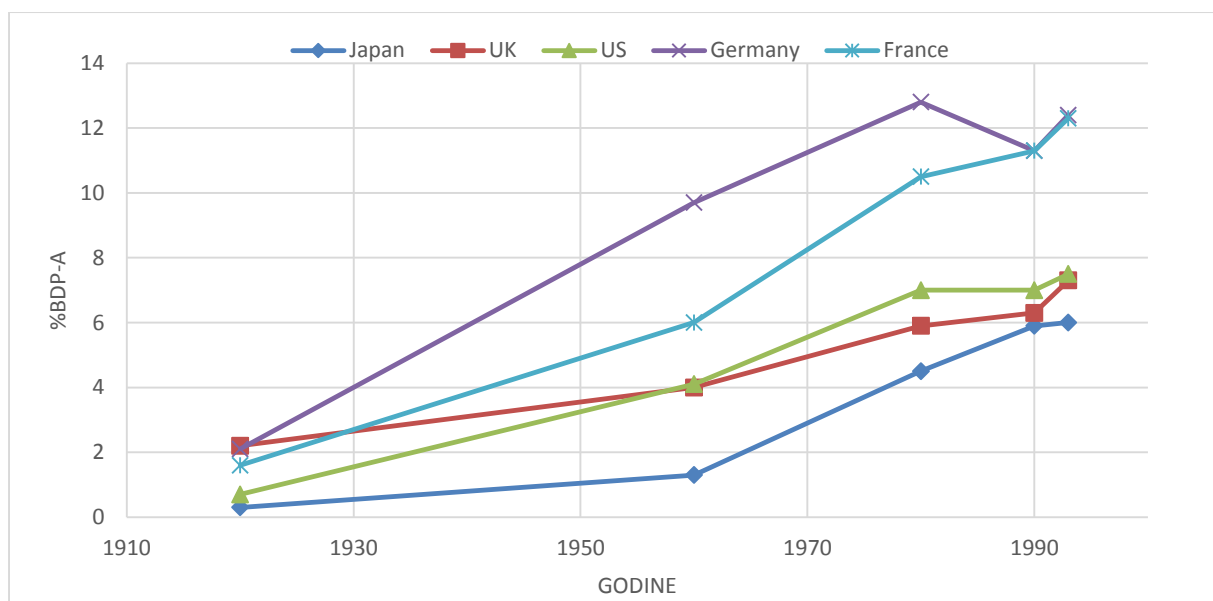
Grafikon 1.7. Udeo rashoda za zdravstvo u BDP-u u razvijenim zemljama



Izvor: Hindriks, J., Myles, G. (2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press. str. 14.

Rashodi za penziono osiguranje pokazuju rast udela sa oko 1% BDP-a 1900 godine, na oko 9-10% BDP-a krajem XX veka (Graf. 1.8.). Rast rashoda za penziono osiguranje nije ujednačen u razvijenim zemljama, pošto je uslovljen različitim penzionim sistemima.

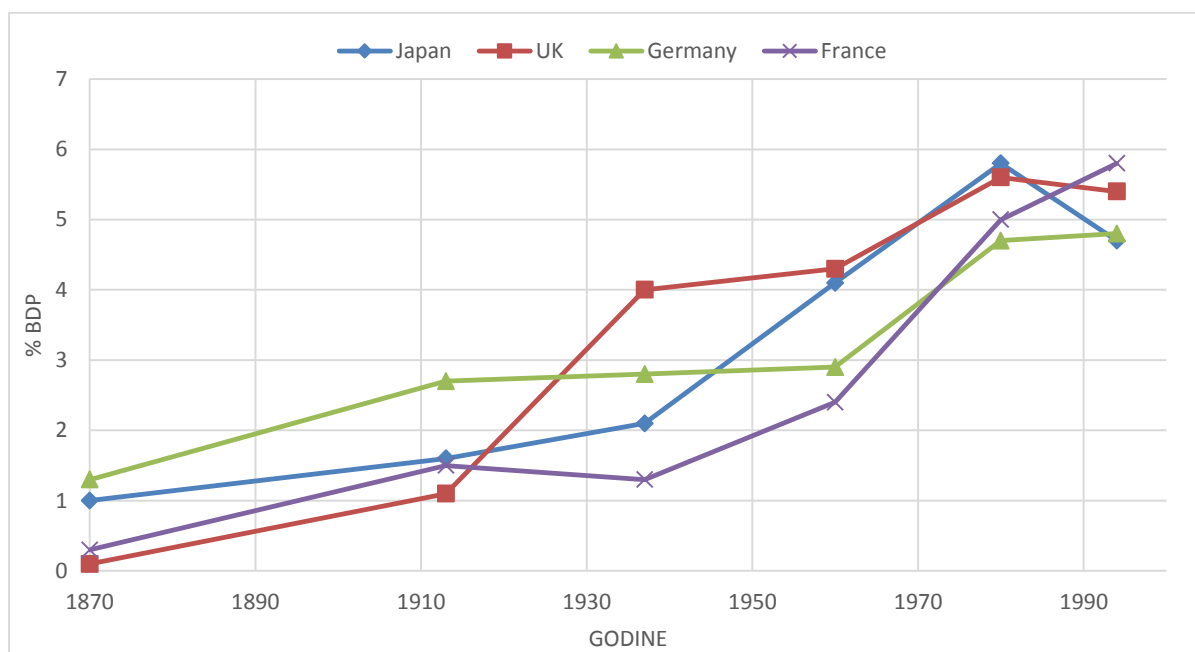
Grafikon 1.8. Udeo rashoda za penzije u BDP-u u razvijenim zemljama



Izvor: Hindriks, J., Myles, G. (2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press., str. 14.

Rashodi za obrazovanje su početkom XX veka bili ispod 1% BDP-a, a krajem XX veka su iznosili oko 5% BDP-a razvijenih zemalja (Graf. 1.9.). Rast rashoda za obrazovanje u razvijenim zemljama nije bio ujednačen, pošto pokazuju značajan rast tek od 50-tih godina XX veka (Graf. 1.9.).

Grafikon 1.9. Udeo rashoda za obrazovanje u BDP-u u razvijenim zemljama



Izvor: Autor prema Hindriks, J., Myles, G. (2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press, Cambridge, str. 14.

Poslednja grupa uzroka rasta javnih rashoda su finansijskog karaktera, koji su mogu podeliti na upravljanje javnim dugom, i distorzije sistema javnih finansija. U savremenim finansijskim odnosima zaduživanje na domaćem i stranom finansijskom tržištu predstavljaju jedan od progresivnih javnih rashoda. Finansijska teorija izdvaja nekoliko razloga za stvaranje javnog duga: vanredni, veliki javni rashodi, državni intervencionizam u privredi za koji su neophodna značajna dodatna sredstva, vođenje anticiklične politike, vremensko nepoklapanje formiranja javnih rashoda i javnih prihoda, stalni bužetski deficit koji nije moguće pokriti redovnim javnim prihodima. Vanredni javni rashodi¹¹ su osnovni faktori formiranja javnog duga. Uvećanje javnih rashoda nije moguće finansirati samo redovnim javnim prihodima. Neophodna su vanredna sredstva, koja mogu biti u vidu javnih dugova (u zemlji ili inostranstvu) ili vanrednih poreza. Iz više razloga, teško se mogu uvesti vanredni porezi, pa se lakše pristupa formiranju javnog duga. Javni dug se tretira kao anticipacija poreza. Porastom javnog duga, isplate kamata

¹¹ Najčešći uzroci nastanka vanrednih rashoda su: rat, elementarne nepogode, svetska ekonomska kriza, recesiona kretanja, itd.

po dugu rastu znatno brže od rasta duga, stoga dug postaje generator vlastitog rasta. Smatra se da su rashodi po kamatama značajniji faktor stalnog rasta javnog duga. Javni dug je oblik javnog prihoda, koji ostvaruje država, radi pokrivanja javnih rashoda - kod emisije ustanove, kod nosilaca dohotka, ili u inostranstvu (Radičić, Raičević 2008).

1.6.2. Uloga javnog duga u finansiranju javnih rashoda

Teorijski pogledi na formiranje i upotrebu javnog duga su evoluirali u skladu sa genezom ekonomske misli. Klasična teorija javnog duga, sa aspekta svojih osnovnih stavova u vezi sa ekonomskim razvojem i ulogama finansija, odbacuje javni dug, tretirajući ga kao element uspostavljanja ravnoteže u budžetu, jer vanredni rashodi treba da se pokrivaju vanrednim prihodima (dugovima), a ne porezima. Argumenti klasične teorije protiv upotrebe javnog duga u finansiranju i funkcionisanju nacionalne ekonomije su (Lovre, Jotić, 2012):

1. Ograničavanje privrednog razvoja,
2. Lako zaduživanje koje može da dovede do bankrotstva državne blagajne,
3. Odsustvo štednje u državnom gazdovanju imovinom,
4. Neracionalna upotreba tako prikupljenih sredstava,
5. Poreski teret javnog duga se prevaljuje na buduće generacije.

Stvaranje javnog duga prema ovoj teoriji, znači smanjenje akumulacije privatnog sektora¹².

Savremena finansijska teorija javnog duga realnije analizira javni dug, zadirući u njegovu kompleksnost. Teorijsko polazište ove doktrine je u kritici klasične teorije. Razvojem kapitalizma javni dug gubi privatno-pravni karakter i kao oblik kreditiranja funkcija države dobija javno-pravni karakter. Savremeni pristup se ogleda u analizi predviđanja nastanka javnog duga i načina njegove upotrebe. Savremena teorija nastanak i korišćenje javnog duga argumentuje na sledeći način (Lovre, Jotić, 2012):

1. Moderna država bez sredstava javnog duga ne bi mogla uspešno da vrši svoje funkcije,
2. Sredstva javnog duga se koriste za proizvodne svrhe i tako jačaju proizvodne kapacitete zemlje,
3. Zajmovi upotrebljeni za proizvodne investicije kreiraju sredstva za otplatu zajma,

¹² Moderna ekonomska misao ovaj fenomen definiše kao crowding-out efekat.

4. Dugom se u kratkom roku prikupljaju veća novčana sredstva nego porezima, posebno kada je zemlja iskoristila svoj poreski kapacitet i
5. Dugovi stvoreni u inostranstvu povećavaju nacionalnu akumulaciju.

Problem finansiranja javnog duga je njegov kumulativni karakter, tako da finansiranje otplate duga novim zaduživanjem može dovesti i do eksplozije duga i krize solventnosti države.

1.6.3. Teorijski aspekti rasta javnih rashoda

Pojava budžetskog suficita i njegovo neracionalno korišćenje dovodi do porasta javnih rashoda. Jednom steknuta navika povećane potrošnje opstaje, pa je povećanje javnih rashoda permanentno, sa velikom inercijom pri smanjenju rashoda u narednim periodima, kada budžetski suficit nije prisutan.

Grupa rashoda koja u tržišnim ekonomijama pokazuje progresivan rast u poslednjih 50 godina su rashodi za čovekovu životnu i radnu okolinu. Karakteristika ovih rashoda je da su, ne samo nacionalnog, već i međunarodnog karaktera, pošto su izazvani uzrocima koji imaju međunarodnu dimenziju (radijacija, zagađenje, elementarne nepogode).

Teorijske rasprave o apsolutnom i relativnom rastu javnih rashoda su aktuelizovane u stagflacionim privredama u periodima recesije sa hroničnim budžetskim deficitima i predimenzioniranim javnim zaduživanjem. Uzroci rasta javnih rashoda se mogu grupisati u tri grupe:

1. Razvoj stanovništva (povećanje broja stanovnika i starenje stanovništva),
2. Privredni i društveni razvoj (povećanje broja radnih mesta, industrijalizacija, urbanizacija, socijalna sigurnost zaposlenih i nezaposlenih, kao i faktori koji su posledica društvenog razvoja),
3. Politički razvoj (proširenje državnog uticaja na ekonomsku politiku, tendencija povećanja birokratije, autoritarne forme vladavine i proširenje uticaja interesnih grupa na državnu politiku).

Na osnovu ovih grupa uzoka rasta javnih rashoda nastalo je nekoliko teorijskih pretpostavki o zakonomernosti rasta javnih rashoda. Prvi koji je upozorio na ubrzani rast javnih rashoda bio je nemački teoretičar Adolf Wagner u 19. veku. Porast javnih rashoda nije pojava koja karakteriše samo jednu zemlju ili određeni period, te se može slobodno reći da je zakonitost posmatrana

kao dugoročna tendencija gotovo u svim zemljama i svim periodima dosadašnjeg razvoja, što je uočio Adolf Wagner i nazvao ga "Zakon stalnog rasta javnih rashoda".

Podmirivanje sve šireg spektra potreba dovodi do prikupljanja i koncentrisanja sredstava u centralnim budžetima., što je po nemačkom teoretičaru Johannes Popitz-u suština porasta javnih rashoda. A. Brecht smatra da je rast javne potrošnje posledica povećanja broja stanovnika u gradovima. Posledica nagle urabanizacije je rast javnih rashoda (u školstvu, zdravstvu, javnom saobraćaju i infrastrukturi), koji rastu brže od rasta stanovništva u gradovima. "A. Brecht smatra da bi deurbanizacija bila jedan od najznačajnijih faktora u smanjivanju javne potrošnje" (Ristić, 1999:114).

Rast birokratije kao glavni faktor rasta javnih rashoda analizirao je Kurt Schmidt. Po ovom teoretičaru birokratija ima povlašćen položaj, visoke plate i nalazi se u ulozi arbitra antagonizama klasnih interesa.

H. Timm je razlikovao dve etape u rastu javnih rashoda (apsolutni rast do kraja XIX i relativni rast u XX veku). U prvoj fazi dolazi do apsolutnog rasta javnih rashoda. Drugu fazu karakteriše i njihov relativni porast u odnosu na kretanje nacionalnog dohotka. Uzroci tog porasta proizlaze iz problema savladavanja "vremenskih pomaka". Efekt pomaka označava pojavu naglog porasta javnih rashoda u pojedinim fazama državnog i društvenog razvoja praćenih ratovima i krizama. U svojoj analizi H. Timm iznosi 4 "vremenska pomaka"¹³:

1. Prirodni pomak objašnjava zaostajanje u porastu rashoda za obrazovanje, zdravstvo i drugih rashoda za socijalnu brigu i sigurnost,
2. Sistemski pomak pojačava delovanje prirodnog pomaka, njegovo delovanje dolazi do izražaja pošto povećane mogućnosti ostvarivanja profita prvenstveno dovodi do porasta investicija, a potom dolazi do porasta dohotka stanovništva koje pokazuje povećani interes za zadovoljavanje zajedničkih potreba,
3. Institucionalni pomak u praksi je vezan za preraspodelu dohotka koja zaostaje za napretkom u zakonodavstvu, kao i za ekspanzijom dohotka,
4. Ideološki pomak se objašnjava dugim zadržavanjem stanovišta klasične finansijske teorije o neproduktivnosti državnih rashoda iz čega je proizlazilo načelo malog budžeta.

¹³ Engleski - Time lags.

Vanredni događaji i krizne situacije (ratovi, zemljotresi, poplave) su glavni uzroci rasta javne potrošnje po A. T. Peacock-u i J. Wiseman-u. U takvim situacijama dolazi do naglog porasta javnih rashoda i do povećanja poreskog opterećenja za podmirivanje javnih potreba. Prestankom vanrednih događaja, vanredni rashodi se smanjuju, ali nikad na nivo koji je bio pre nastanka vanrednih događaja pošto su privreda i građani navikli na povećano poresko opterećenje i pošto su osnovane mnoge službe u vreme vanrednih događaja, što dovodi do ekspanzije javnog sektora” (Ristić, 1999:115).

1.7. Transformacija javnog sektora u razvijenim tržišnim ekonomijama

Javni sektor savremenih razvijenih zemalja je prošao različite etape razvoja. U prvoj dekadi XX veka u razvijenim zemljama na javni sektor je odlazilo oko 10-15% BDP-a. Tridesetih godina XX veka, javni rashodi su iznosili oko 20-30% BDP-a, osim u Nemačkoj gde je taj udeo bio veći usled velikih infrastrukturnih radova i militarizacije Nemačke (Tabela 1.4).

Tabela 1. 4. Učešće javnih rashoda u BDP država (u %)

Država	1880	1913	1938	1950	1973	1992	2000	2007
Francuska	11.2	8.9	23.2	27.6	38.8	51.0	49.5	52.3
Nemačka	10.0	17.7	42.4	30.4	42.0	46.1	44.5	43.7
SAD	n.p.	8.0	19.8	21.4	31.1	38.5	29.3	37.3
V.Britanija	9.9	13.3	28.8	34.2	41.5	51.2	38.8	44.4
Japan	9.0	14.2	30.3	19.8	22.9	33.5	38.3	36.3
Holandija	n.p.	8.2	21.7	26.8	45.5	54.1	40.3	45.2
Prosek	10.0	11.7	27.7	26.7	37.0	45.7	40.1	43.2

Izvor: Za period od 1880. do 1992. god. Vigvari, A., Raičević, B., Brnjas, Z. *Osnovi državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2003, za 2000. g. *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 – 2003* i za 2007. god. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE610.

Prvi svetski rat je uveo državu na velika vrata u privredu. Posle završetka rata, država se trudila da vrati javnu potrošnju na predratni nivo, ali bez uspeha. Porasla je potreba za njenom većom angažovanošću u drugim oblastima, kao što je učešće u povećanom obimu socijalne pomoći, ili regulisanje radnih odnosa, koje su bile posledica posleratne nezaposlenosti.

Posle Drugog svetskog rata došlo je do ekspanzije javnog sektora pod uticajem kejnzijanske revolucije i izgradnje države blagostanja. U razvijenim evropskim privredama u periodu 1950.-1980. g. javni sektor je doživeo rapidan rast. Politikom povećanja javnih rashoda stimulisana je potrošnja, a politikom smanjenja poreskog opterećenja favorizovala se investiciona aktivnost. Rastući javni rashodi su mogli biti finansirani 50-ih i 60-ih godina kada je snažan privredni rast u čitavom svetu obezbeđivao dovoljno sredstava, ali već sa prvim znacima usporavanja rasta u razvijenim zemljama, došlo je do krize države blagostanja.

U razvijenim tržišnim privredama je u periodu 60-ih i 70-ih godina došlo do ekspanzije javnog sektora, sa naglim rastom broja zaposlenih i sve većim potrebama za finansiranjem budžetskih rashoda državnog aparata, kao i rasta rashoda socijalnog karaktera. U sedamdesetim godinama došlo je do i izbijanja međunarodne krize dugova. Visoke stope javnog zaduživanja, kombinovane sa hroničnim budžetskim deficitom sredinom 70-tih godina nisu uspele da dovedu do oporavka stagflacioniranih privreda. U uslovima prve naftne krize 1973. godine i recesije, industrijalizovane države su morale ograničiti ekspanziju javnog sektora, uz efikasno zadovoljavanje javnih potreba.

Narastajući gubici u javnom sektoru, sa neprekidnom potrebom za subvencionisanjem javnih preduzeća koja generišu gubitke, iznudili su racionalizaciju javnih preduzeća, uključujući i denacionalizaciju.

Osamdesetih godina XX veka koncept države blagostanja je doživeo poraz (sve do finansijske krize 2007. kada su kejnzijanske ideje reaktuelizovane na teorijskoj pozornici ekonomske nauke), a zamenile su ga ideje neoliberalizma i koncept minimalne uloge države u privredi. Minimalizacijom uloge države na scenu su stupile ideje denacionalizacije, liberalizacije i

Tabela 1.5. Privatizacija preduzeća u javnom vlasništvu 1980-1991.

Regije	Broj preduzeća	% ukupno privatizovanih preduzeća
Istočna Evropa	5305	78
- od toga bivši DDR	4500	66
Zemlje OECD-a	170	2
Latinska Amerika	804	12
Podsaharska Afrika	373	5
Azija	122	2
Arapske zemlje	58	1

Izvor: UNDP, *Human Development Report*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1993., str. 48.

deregulacije u skoro svim razvijenim zemljama, a sredina 80-tih se smatra početkom velikog talasa reprivatizacije javnog sektora (Tabela 1.5).

Razlozi za privatizaciju javnih preduzeća mogu biti različiti:

1. Menadžerski – javna preduzeće se smatraju neefikasnim i nesposobnim da stvaraju profit,
2. Ekonomski – smanjuje se javna potrošnja sektora i broj zaposlenih u javnom sektoru, a istovremeno se prodajom javnih preduzeća dolazi do dodatnih finansijskih sredstava, i
3. Ideološki – “krstaški rat” nove desnice protiv socijalizma i kulture posleratnog konsenzusa.

Prva dva razloga za privatizaciju javnih preduzeća su opravdana i imaju svoje utemeljenje u ekonomskoj nauci dok ideološki razlozi bude skepsu. Dobar primer privatizacije iz ideoloških razloga je privatizacija u Britaniji, sprovedena u doba konzervativne vlade Margaret Tačer, koja je u privatizaciji videla instrument kojim se poništavaju korozivni i koruptivni efekti socijalizma.

Privatizacija državnih preduzeća u protekle tri decenije je jedno od najkontraverznijih pitanja u debatama aktera na suprotnim stranama političkog spektra. Mnoge međunarodne organizacije i reformističke vlade privatizaciju navode kao najsigurniji put prema rastu produktivnosti, dohotka i održivog ekonomskog razvoja.

1.8. Transformacija javnog sektora u zemljama Evropske unije

Posle Drugog svetskog rata javna preduzeća u zemljama Evropske unije su bila nacionalizovana u periodu od 50-tih do 70-tih godina XX veka (Tabela 1.6.). Nacionalizacija je predstavljala sredstvo makroekonomske politike, kojim je država mogla uticati na zaposlenost, investicije, izvoz, voditi industrijsku politiku i socijalizovati troškove. Sa krizom 70-tih godina dolazi do restrukturiranja predimenzionisanog javnog sektora, opterećenog neracionalnošću. Privatizacije 80-tih godina su determinisale strukturu javnog sektora zemalja Evropske unije.

Tabela 1.6. Javna svojina u zemljama Evropske unije u početnim fazama privatizacije

Država	Avio saobraćaj	Elek. energija	Gas	Nafta	Pošta	Železnica	Čelik	Telekomunikacije	Prosek zemlje
Austrija	3	5	5	1	5	5	1	5	3.2
Nemačka	5	4	5	5	5	4	5	4	3.4
Italija	5	4	5	-	5	5	2	5	4.3
Španija	5	1	4	-	5	5	3	3	3.4
Velika Britanija	4	5	5	1	5	5	4	1	3.9
Švajcarska	2	5	5	-	5	5	1	5	3.6
Holandija	4	4	4	-	5	5	2	5	3.7
Španija	2	5	5	-	5	5	1	5	3.4
Švedska	3	3	5	-	5	5	1	5	3.9
Prosek grane	3.67	4	4.8	2.3	5	4.9	2.22	4.2	

Nivoi javne svojine 1 = ispod 25%; 2 = 25%; 3 = 50%; 4 = 75%; 5 = preko 85%

Izvor: Dimitrijević, B. *Menadžment u javnim uslugama*, prezentacije, Fakultet za uslužni biznis, Sremska Kamenica, str. 10

Osamdesetih i devedesetih godina XX veka pristupilo se izradi, a zatim i sprovođenju nacionalnih programa privatizacije javnog sektora u velikom broju zemalja. Velika Britanija je prva počela sa (re)privatizacijom javnih preduzeća. Reformska politika Margaret Tačer se sastojala od sledećih elemenata (Paunović, 2009:30):

1. Prodaja kapitala javnih preduzeća privatnom sektoru,
2. Uspostavljanje brojnih tržišnih restrikcija postojećem monopolističkom sektoru privrede i uspostavljanje tržišne konkurencije, i
3. Ugovaranje javnih usluga i dobara sa privatnim sektorom i zamena finansiranja iz budžetskih prihoda direktnom naplatom troškova od neposrednih korisnika.

Program privatizacije u Velikoj Britaniji je počeo 1981. godine ponudom kompanije British Aerospace na aukciji. U narednim godinama privatizacija je proširena na sektor nafte i gasa, prodajom kompanija British Gas i British Petroleum, vazduhoplovne kompanije British Airways i British Airport Authority. Osnovna ideja britanskog modela je bila da se ograniče delatnosti proizvodnje i trgovine u energetskom sektoru koji su smatrani prirodnim monopolima i da se

moгу prepustiti uticaju konkurencije. Prilikom privatizacije javnih preduzeća država je zadržavala "akcije sa posebnim pravima" koje joj omogućuju zadržavanje kontrole u preduzećima od nacionalnog interesa.

U Španiji su upotrebljavana tri metoda privatizacije: javna aukcija, tender i u manjem obimu pogodbeno prodaja. U svakom od ovih modela Vlada je mogla da odluči o visini privatizovanog kapitala i državnog učešća. Ako javna kompanija nije posedovala neophodnu infrastrukturu, ili nije u javnom interesu, prodavano je 100% akcija kompanije. Delimične prodaje su se obavljale kroz traženje strateškog partnera.

U ostalim zemljama zapadne Evrope privatizacija se odvijala umerenije. U okviru programa privatizacije u Nemačkoj 1985. godine država je smanjila vlasničke delove prodajom akcija.

Švedska i Francuska su izuzeci u talasu privatizacija početkom 80-tih godina. Švedska je, za razliku od drugih evropskih zemalja koje su privatizovale javna preduzeća, pokušala da uspostavi kolektivne fondove zaposlenih koji su kupovali pakete akcija i ojačavali participaciju radnika u upravljanju. Uprkos troškovima finansiranja, javni sektor Švedske je ostao jedan od najfunkcionalnijih u Evropi (Paunović, 2009).

Tradicionalno jak javni sektor Francuske je proširen novim nacionalizovanim preduzećima i bankama, uprkos trendu denacionalizacije. Javni sektor obuhvata velike kompanije u oblasti energetike, komunikacija i transporta: Charbonnages de France, Gaz de France, Air France, La Poste i dr. Tek sredinom 80-tih godina je započeta denacionalizacija javnog sektora, sporijom dinamikom i sa karakteristikom da privatizacioni prihodi idu na poseban račun. Razlog za ovakvu privatizaciju je rentabilan javni sektor koji se uspešno uklopio u tržišno okruženje. Specifičnost Francuskog programa privatizacije je traženje stabilnih investitora, koji će posedovati između 15 i 30% ukupnog broja akcija. Mišljenje pri kreiranju ovakvog privatizacionog programa je bilo da je to način izbegavanja usitnjavanja kapitala i kontrole preduzeća. Namera kreatora programa je bila da se spreči preuzimanje kontrole nad javnim preduzećima od strane inostranih investitora, pa je međunarodna tranša ograničena na 20% kapitala. Radnicima privatizovanog preduzeća je zagarantovano pravo preče kupovine najviše do 10% ukupnog kapitala preduzeća (Paunović, 2009).

Razlozi za privatizaciju javnog sektora u evropskim zemljama su sledeći (Paunović, 2009):

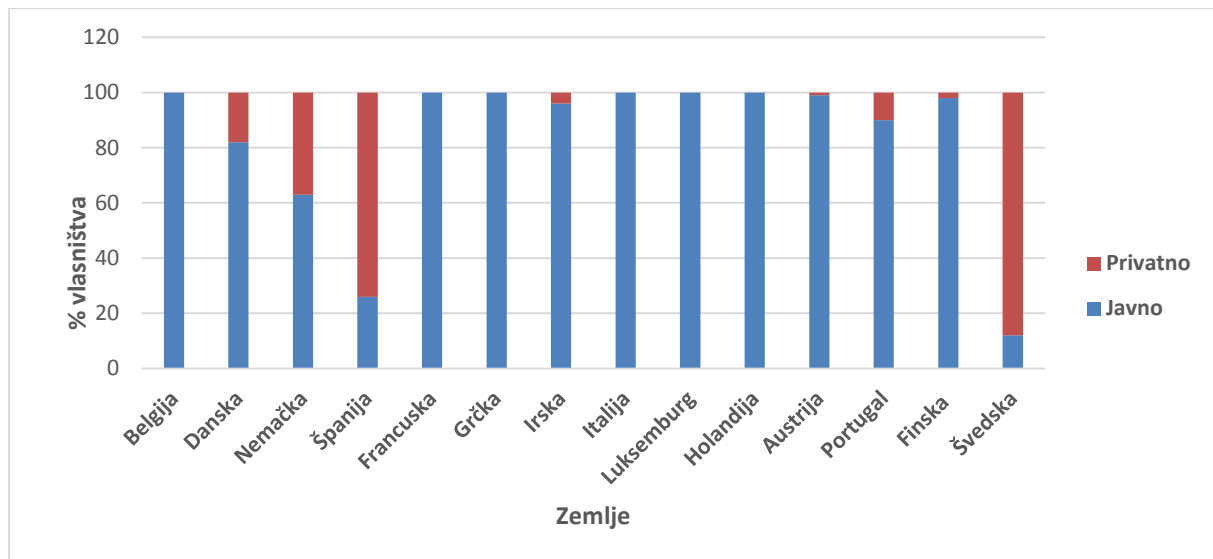
1. Javna preduzeća u Evropi su u većini stečajeva bila nekonkurentna, neprofitabilna, finansijski nedisciplinovana uključujući i monopolsko ponašanje,

2. Potreba za profitabilnošću je bila glavni motiv restrukturiranja javnih preduzeća,
3. Došlo je do širenja međunarodnih poslovnih aktivnosti i javno-privatnih partnerstava,
4. Uvodi se finansijska disciplina i razvija se tržište kapitala,
5. Ograničenje delovanja tržišnih zakonitosti u javnim preduzećima može imati ozbiljan antikonkurentski efekat u liberalizaciji tržišta.

Struktura državne svojine raznolika je od zemlje do zemlje. Javna svojina dominira u proizvodnji električne energije, od potpuno državne u Austriji, Francuskoj i Velikoj Britaniji, preko Holandije, Nemačke i Švedske, u kojoj je u dominantno državnoj i lokalnoj svojini, pa do Belgije i Španije u kojima je dominantna privatna svojina u ovoj oblasti. Unutar sektora energetike postoje razlike u svojini – prenos električne energije je dominantno javna aktivnost u većini evropskih zemalja, dok u distribuciji električne energije, značajno privatno učešće postoji u Belgiji, Nemačkoj, Španiji i Švedskoj. “Distribucija i proizvodnja gasa se odlikuje diverzifikovanim svojinskom strukturom, od privatne u Nemačkoj, do delimično privatne u Belgiji i Holandiji, dok u proizvodnji gasa privatni sektor najmanje učestvuje u Italiji, Španiji i Švedskoj, a najviše u Belgiji, Nemačkoj i Holandiji” (Paunović, 2009:18).

Talas privatizacije 80-tih godina je izmenio strukturu javnog sektora evropskih zemalja, ali je u nekim oblastima većina javnih preduzeća u državnoj svojini ili je uvedena regulacija i kontrola od strane države. Ekstrem je pošta, koja se u svim zemljama Evrope nalazi u javnoj svojini. U EU su ustanovljene univerzalne telefonske i poštanske usluge u cilju podizanja nivoa kvaliteta usluge. Železnica je, takođe jedna od najregulisanijih oblasti, koja je u potpunom državnom vlasništvu u većini zemalja Evropske unije. Vodni sektor je u državnoj svojini u većini evropskih zemalja (Graf. 1.10).

Grafikon 1.10. Odnos državne i privatne svojine u vodnom sektoru evropskih zemalja



Izvor: Proračuni autora na osnovu *EUREAU Statistics Overview on Water and Wastewater in Europe 2008.*, str. 87.

Prvi talas privatizacije u oblasti telekomunikacija, započeo je delimičnim prodajama kompanije British Telecom-a 1984. godine, a posle je došlo do akvizicija privatnog i javnog sektora. Mnoge vlade zemalja EU su prodale akcije svojih telekomunikacionih kompanija. Svojinska struktura je u većinskom javnom vlasništvu u pojedinim zemljama, a negde država ima manjinsko učešće, dok je u Velikoj Britaniji prisutno potpuno privatno vlasništvo (Tabela 1.7.).

Tabela 1.7. Privatizacija javnih kompanija u oblasti telekomunikacija u evropskim zemljama

Država	Naziv Kompanije	Državne akcije 1992.	Udeo države u akcijskom kapitalu (%) 1998.	Godina privatizacije
Australija	Telstra	100	67	1996-97
Austrija	Post und telekom Austrija AG	100	100	1998
Češka Republika	SPT Telekom	100	51	-
Nemačka	Deutsche Telekom AG	100	61	1996
Francuska	France Telekom	100	62	1997
Grčka	OTE	100	65	-
Mađarska	Hungarian	100	6,5	1993
Italija	Telecom Italia	>50	5	1998
Poljska	TPSA	100	100	
Švedska	Telia	100	100	-
Švajcarska	Swisscom	100	100	1998
Velika Britanija	British Telecom	22	0	1984

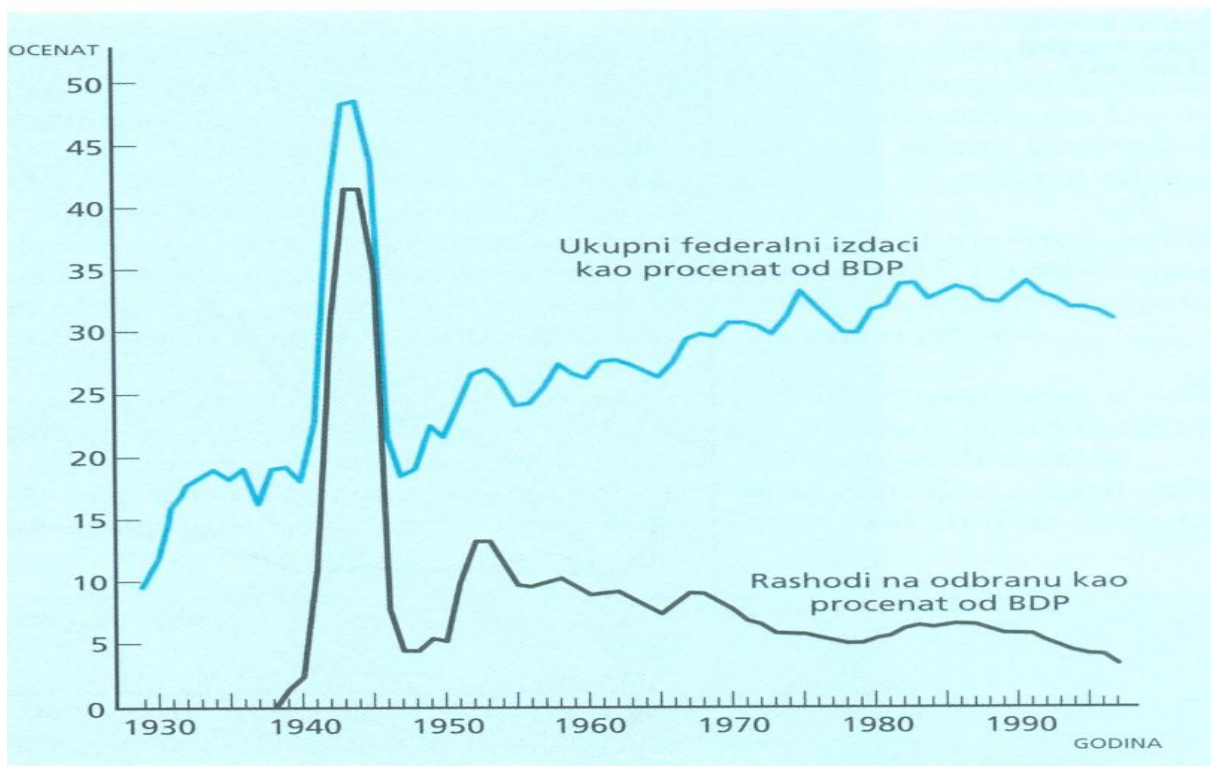
Izvor: Dimitrijević, B. *Menadžment u javnim uslugama*, prezentacije, Fakultet za uslužni biznis, Sremska Kamenica, str. 62.

Strateško opredeljenje EU u oblasti telekomunikacija je ograničavanje monopola. Kao druga krajnost, automobilska industrija, ugalj, nafta, brodogradnja i čelik još uvek su striktno regulisane u nekoliko evropskih zemalja.

1.9. Javni sektor u Sjedinjenim Američkim Državama

Javni sektor SAD je prošao kroz različite faze. Na početku XX veka državni rashodi su bili oko 10% BDP-a, a početkom XXI veka državni rashodi su iznad 30% BDP-a. O veličini javnog sektora u SAD-u vode se debate, od mišljenja da je javni sektor mali, do mišljenja da je velik, kao i u svim razvijenim zemljama.

Grafikon 1.11. Rashodi za odbranu i ukupni rashodi kao % BDP-a



Izvor: Stiglic, J. (2008) *Ekonomija javnog sektora*, Beograd:Ekonomski fakultet, str. 29.

U periodu do tridesetih godina XX veka, Sjedinjene Američke Države su doživele rapidan industrijski i ekonomski razvoj. Prerastanje SAD u industrijsku zemlju je bilo praćeno ubrzanom koncentracijom proizvodnje i značajnom centralizacijom kapitala. Ova pojava je posebno bila izrazita u periodu 1909-1929. godine.

Rast javnog sektora u SAD počinje sa Velikom ekonomskom krizom 1929. godine i uvođenjem državnog intervencionizma u američki ekonomski sistem (Graf. 1.11.). Klasična ekonomiska misao nije imala odgovor na recesiju i nije bila u mogućnosti da predvidi ovakav oblik krize. Globalna recesija je otvorila vrata za novu ekonomsku misao- kejnzijanizam, koja je suvereno vladala do šezdesetih godina XX veka. Kejnz i njegovi sledbenici naglašavaju značaj javnih rashoda, pre svega investicionih rashoda za infrastrukturne projekte. Smatraju da velika investiciona ulaganja dovode rasta zaposlenosti, povećanja gregatne tražnje i privrednog rasta. Velika investiciona ulaganja u infrastrukturne projekte dovode do rasta induciranih investicija. Država se tu javlja kao regulator privrednog i društvenog sistema, a svoju regulatorsku funkciju može obavljati uspešno samo ako je ona usmerena na podizanje potrošnje, redistribuciju nacionalnog dohotka, investicije kontrolisane od strane države i obaranje kamatne stope.

Ovaj proces prati smanjenje poreskih opterećenja kao mera oživljavanja privrede. U tom smislu i treba posmatrati Ruzveltov program mera i njegovu politiku, koja nije težila izmeni društvenog poretka, već reorganizaciji i reformi, kako bi se osiguralo bolje funkcionisanje, veća stabilnost i nova konsolidacija ekonomskog sistema Sjedinjenih Američkih Država. New Deal je podrazumevao državno finansiranje javnih radova, kao i finansiranje deficita putem kreditiranja, odnosno jeftinih kredita.

Osnovan je veći broj državnih organa koji su imali za ulogu da koordinišu mere ekonomske politike New Deal-a, regulišu industrijsko proizvodnju, uvedu državnu kontrolu nad pojedinim sektorima privrede (poljoprivreda, železnica) i nad sektorom banaka i berze. Takođe pokrenuti su javni radovi velikih razmera (poslovima izgradnje puteva, škola, gradskih parkova, igrališta). U okviru mera New Deal-a je izgrađeno više javnih objekata i infrastrukturnih projekata (Huverova brana).

Drugi svetski rat je doveo do rasta i jačanja javnog sektora, uzrokovanog pripremanja za rat (Graf. 1.10.). U periodu posle Velike ekonomske krize i Drugog svetskog rata, došlo je do afirmacije države kao aktivnog učesnika u ekonomskom i socijalnom životu sa novim i brojnim repertoarom instrumenata intervencije. Ovim su pristalice keynzijanskih ideja i koncepta "države blagostanja" nadmoćno savladale pristalice liberalističkih koncepta minimalne države. Period posleratnog rasta državne intervencije je nazvan periodom državnog kapitalizma, ili periodom državnog intervencionizma.

Posleratni razvoj SAD-a je bio obeležen državnim intervencionizmom posredstvom aktivne fiskalne politike. Povećanjem rashoda je stimulirana javna potrošnja, a smanjenjem poreskih opterećenja privredni rast. Razvoj "države blagostanja" ima za cilj, da korist koju svaki građanin dobija putem kolektivnih usluga, bude veća od njegovog doprinosa u vidu poreza. SAD su sredinom 60-ih godina objavile "Rat siromaštvu"¹⁴ i shodno tome značajno proširile programe preraspodele dohotka. Udeo ovih programa pomoći siromašnima u dohotku SAD udvostručen je u periodu 1965.-1975. godine (taj procentualni udeo ni do danas nije menjan), ali su rezultati bili ispod očekivanja. Poznato je da svaka težnja ka naglašenom egalitarizmu ima negativne posledice na motivaciju preduzetnika i slabljenje privredne aktivnosti, a akcent se sa proizvodnje dohotka pomera na njegovu redistribuciju.

¹⁴ Program Lindona Džonsona za smanjenje siromaštva i nezaposlenosti, po ugledu na posleratne evropske zemlje i koncept države blagostanja.

Naftne krize 1973-1974. i 1978-1979. godine su dovele do krize javnih finansija. U eri stagflacije, predimenzionirani javni sektor, u kombinaciji sa rastom vojnih rashoda za Vijetnamski rat je doveo do hroničnih budžetskih deficita i javnog zaduživanja. Sa krizom fiskalne države bilo je neophodno racionalizovati javni sektor.

U SAD je proces denacionalizacije osamdesetih godina bio znatno sporiji i drugačiji u odnosu na razvijene evropske zemlje, s obzirom da je obim javnog sektora manji nego u evropskim zemljama. Pored toga, javna administracija je proglašena za glavni uzrok tehnološkog zaostajanja. Pošto nije bilo velikih prodaja nacionalizovane imovine, u slučaju SAD je sprovedena deregulacija, pre nego denacionalizacija. Deregulacija je izvršena u oblasti vazdušnog saobraćaja, u proizvodnji prirodnog gasa, u drumskom saobraćaju, i bankarstvu. Za vreme velikog talasa privatizacija javnih preduzeća u Evropi, u SAD je privatizacija sprovedena u manjem obimu, prodavane su koncesije u posredničkim agencijama, uslužnim agencijama i petrolejskim kompanijama, privatizovane su manje električne centrale. Reganova kontrarevolucija predstavlja povratak na Sejev zakon i temelji se na idejama ekonomije ponude (tržište kao regulacioni mehanizam, Laferova kriva)¹⁵.

Trend deregulacije se nastavio i u devedesetim godinama, za vreme Klintonove administracije. Deregulisane su oblasti poput električne energije, telekomunikacija, finansija i usluga. "Izostanak talasa privatizacije u SAD se može objašnjavati i time da je država pronašla optimalnu veličinu i meru svog učešća u privrednoj aktivnosti koja se održava na konstantnom nivou. U SAD-u su u 2003. godini ukupni troškovi države iznosili 29,3% GDP, što znači da skoro jednu trećinu GDP država preraspodeljuje i troši" (Holcombe, 2006:14).

¹⁵ Ekonomija ponude se iskristalisala 80-tih godina, kao odgovor na stagflaciona kretanja 70-tih godina. U osnovi ekonomije ponude se nalazi ideja da je neophodno pokrenuti privredni rast, stimulišući agregatnu ponudu i privatni sektor fiskalnim merama. Analitičko sredstvo koje koriste predstavnici ove škole je Laferova kriva i koncept optimalne poreske stope. Većina ekonomista je smatrala da su poreske stope znatno više od optimalnih i da će smanjenje poreza stimulisati investicije i privredni rast. Reganomika je dovela do demontaže države blagostanja sa skromnim ekonomskim rastom i visokim budžetskim deficitom.

DRUGI DEO

**TEORIJSKO METODOLOŠKA ANALIZA
EFIKASNOSTI U JAVNOM SEKTORU**

2. TEORIJSKO METODOLOŠKA ANALIZA EFIKASNOSTI U JAVNOM SEKTORU

2.1. Definicija javnog sektora

Analiza efikasnosti javnog sektora i njegove međunarodne komparacije nije jednostavna zbog složenosti merenja, kvaliteta podataka i različitih definicija javnog sektora. Dodatni problemi koji se javljaju prilikom merenja i komparacije javnog sektora su: nepostojanje jedinstvenog teorijskog pristupa koji bi precizno i nedvosmisleno odredio područje delovanja države, međusobne razlike među javnim sektorima koji su rezultat veličine, strukture i obuhvata javnog sektora, političkog uređenja (unitarne ili savezne države), kao i demografskih i geografskih karakteristika zemlje. Različiti nivoi vlasti i oblici institucionalne i fiskalne decentralizacije dodatno otežavaju merenje i komparaciju javnih sektora. Svaka procena koja ne uzima u obzir nacionalne specifičnosti vrlo lako može dovesti do pogrešnih zaključaka.

Efikasnost u javnom sektoru se meri kao relativan pojam, tj. da li je određeni ekonomski subjekt (kompanija, sektor, država) efikasniji u odnosu na druge ekonomske subjekte. Efikasnost javnog sektora se meri kao odnos između troškova i rezultata u odnosu na iste varijable u drugima zemljama. Ukoliko su rezultati (kvalitet javne usluge ili proizvedena javna dobra) bolji, uz iste, ili manje troškove (nivo fiskalnih davanja), smatra se da je javni sektor te zemlje efikasniji.

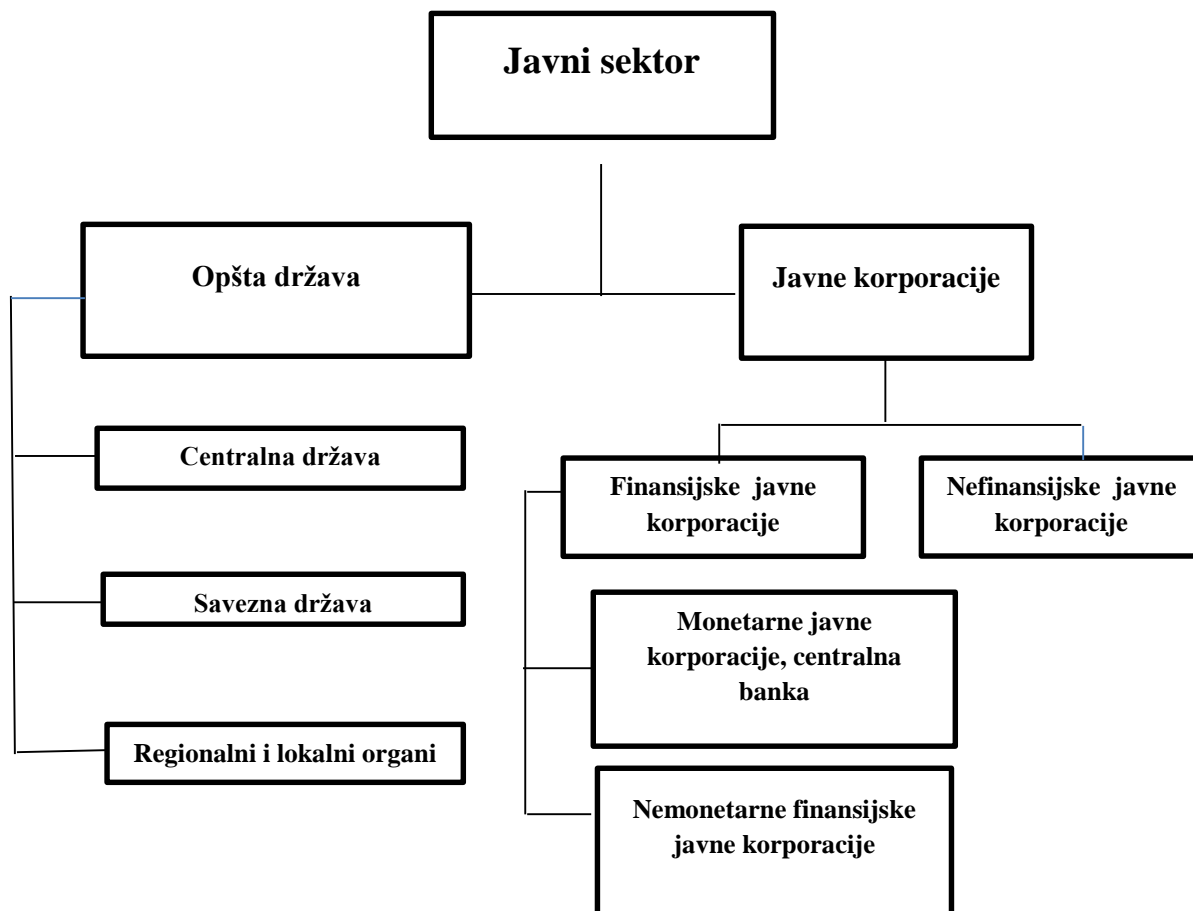
Prilikom merenja efikasnosti javnog sektora neophodno je napraviti razliku između proizvoda i rezultata. Proizvod javnog sektora predstavlja obim pruženih javnih usluga, a rezultat predstavlja kvalitet pruženih javnih usluga. Rezultati javnog sektora ne moraju da se preklapaju sa proizvodom javnog sektora. Rezultati u pružanju usluga u obrazovanju i zdravstvu su stepen znanja učenika (obično meren njihovim uspehom na standardizovanim međunarodnim testovima), broj pacijenata koji su izlečeni, dok proizvod predstavlja broj upisanih učenika u školu, broj izvršenih operacija ili broj zbrinutih pacijenata. Rezultati javnog sektora su kvalitativnog izraza, dok je proizvod javnog sektora kvantitativnog izraza.

Prilikom međunarodne komparacije javnog sektora, neophodno je uvažiti činjenicu da sve primenjene metodologije imaju svoje nedostatke i da komparacija javnih sektora više služi kao ilustracija stanja i procena, nego čvrsto polazište za donošenje zaključaka.

Najveći metodološki problem analize i međunarodne komparacije javnog sektora čine različite metodologije proračuna i definicije javnog sektora. Na međunarodnom nivou još uvek nisu na raspolaganju svi podaci o karakteristikama javnih sektora pojedinih zemalja. Upravo zbog toga se retko postiže potpuna konzistentnost i uporedivost podataka o javnom sektoru. U analizi javnog sektora, naročito zaposlenosti u javnom sektoru najviše se koriste metodologije koje primenjuju: Međunarodni monetarni fond (MMF), Međunarodna organizacije rada, (ILO), Ujedinjene nacije (UN), Eurostat i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

U ovom radu ćemo najviše koristiti metodologije MMF-a i OECD-a, uvažavajući sve metodološke nedostatke i specifičnosti nacionalnih javnih sektora. Koncepti i metodi primenjeni u metodologiji MMF-a su harmonizovani sa Sistemom nacionalnih računa Ujedinjenih nacija (SNA), kako bi se statistika državnih finansija mogla koristiti zajedno sa drugim makrekonomske statistikama. Sve analize u ovom radu treba prihvatiti sa dozom opreza upravo zbog metodoloških ograničenja u analizi, merenju i komparaciji javnih sektora pojedinih zemalja.

Statistika državnih finansija MMF-a (Government Financial Statistics – GFS) u okviru javnog sektora razlikuje opštu državu, javna i kvazi-javna preduzeća. Opšta država obuhvata sve jedinice kojima je primarna uloga izvršavanje državnih funkcija i provođenje javnih politika pružanjem netržišnih usluga i preraspodelom dohotka od imovine, koje se najčešće finansiraju fiskalnim i parafiskalnim nametima poput poreza i doprinosa. Tri nivoa vlasti su: centralna država, savezne države (kod federalnog uređenja države), regionalni organi i lokalne samouprave. Javni sektor po metodologiji MMF-a se dekomponuje na:

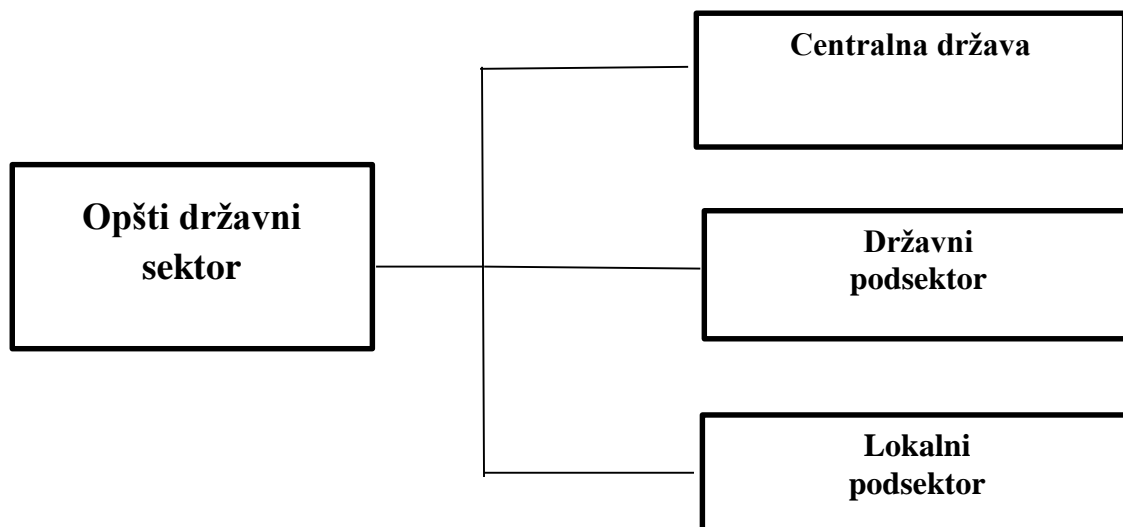


Slika 2.1. Javni sektor po metodologiji MMF-a

Izvor: *Government Finance Statistics Manual*, (2001) Washington: IMF.

Opštu državu čine sve nacionalne i subnacionalne jedinice, uključujući i vanbudžetske fondove, neprofitne institucije koje pružaju netržišne usluge, ubiraju prihode, stvaraju rashode za državu i koja ih većim delom kontroliše. Određene fiskalne aktivnosti obavljaju komercijalne, i/ili monetarne agencije, pa se te aktivnosti nazivaju kvazifiskalne. Upravo stručni pojam za opštu državu je kolokvijalno državni sektor, no to je samo jedan segment opšte države.

Jedna zemlja može imati više od jednog nivoa vlasti, u zavisnosti od političkog i administrativnog uređenja zemlje. U sistemu GFS statistička analiza se sastavlja za svaki nivo: centralni, regionalni i lokalni nivo vlasti. U zavisnosti od političkog i administrativnog uređenja pojedine zemlje mogu imati samo jedan ili dva nivoa vlasti, dok druge zemlje mogu imati i više od tri nivoa vlasti. U tom slučaju se nivoi vlasti klasifikuju kao jedan od tri nivoa Sistema GFS. Fondovi socijalnog osiguranja se mogu voditi kao posebni podsektor ili se klasifikuju u okviru jednog od tri nivoa vlasti.



Slika 2.2. Sektor države po metodologiji MMF-a

Izvor: *Government Finance Statistics Manual*, (2001) Washington: IMF.

Centralna državna vlast poseduje politički autoritet na celokupnoj teritoriji zemlje. Centralna državna vlast poseduje fiskalni autoritet i mogućnost ubiranja poreza i drugih fiskalnih i parafiskalnih obaveza nad svim domaćim i stranim licima uključenim u ekonomsku aktivnost na teritoriji zemlje. Centralna vlast je zadužena za pružanje kolektivnih usluga (odbrana, međunarodni odnosi) i efikasno sprovođenje socijalne, ekonomske politike i funkcionisanje ekonomskog sistema zemlje. Fiskalna politika u okviru jedne privrede utiče na inflatorne ili deflatorne pritiske uglavnom kroz centralne državne finansije. Telo za sprovođenje državne ekonomske politike i ostvarivanje državnih ekonomskih ciljeva je moguće formirati samo na ovom nivou. Ostali nivoi vlasti nemaju za cilj formulisanje i sprovođenje državne ekonomske politike, niti pristup kreditima centralne banke. U velikom broju zemalja centralni nivo vlasti je veliki i kompleksni podsektor. Sastavljen je od centralne grupe odeljenja ili ministarstava, uključujući i velik broj institucionalnih entiteta koji funkcionišu pod upravom centralne državne vlasti, sa posebnim pravnim identitetom i autonomijom koja obuhvata i formiranje dodatnih državnih jedinica (IMF, 2001).

Prema priručniku MMF-a, celokupna državna teritorija može biti podeljena iz političkih ili administrativnih potreba. Ove oblasti mogu biti opisane kao države (federalističko uređenje), provincije, kantoni, republike, prefektore ili administrativni regioni.

Podsektor lokalne vlasti obuhvata najmanje jedinice vlasti koje su ustanovljene na osnovu administrativnih i političkih ciljeva. Da bi neki entitet bio tretiran kao institucionalna jedinica, mora imati pravo posedovanja sredstava, ubiranja namenskih sredstava i preuzimanja obaveza

na osnovu zaduživanja u sopstvene svrhe. Lokalne vlasti obično obezbeđuju širok spektar usluga lokalnim rezidentima od kojih neke mogu biti finansirane sredstvima alociranim sa viših nivoa vlasti ili iz sopstvenih izvora (u zavisnosti od stepena decentralizacije i devolucije zemlje). Neke od najtipičnijih funkcija lokalnih vlasti uključuju (IMF, 2001):

1. Obrazovne ustanove,
2. Bolnice i ustanove socijalne zaštite, kao što su obdaništa, jaslice i starački domovi,
3. Javni subjekti kao što su sistemi i postrojenja za prečišćavanje voda, agencije za skupljanje i deponovanje otpada, groblja i krematorijumi,
4. Objekti kulture, slobodnog vremena i sporta, kao što su pozorišta, koncertne i muzičke sale, muzeji, umetničke galerije, biblioteke, parkovi i otvoreni prostori.

Prema priručniku MMF-a, "javna preduzeća su sve celine u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koja prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirane su kao korporacije" (IMF, 2001:15). Problem preciznog definisanja javnih preduzeća leži u vlasničkim odnosima u javnom sektoru, pošto manjinsko vlasništvo države može biti kombinovano sa državnom kontrolom, a u nekim slučajevima državnu kontrolu je teško utvrditi, zbog čega se dolazi do slučajeva da se samo većinsko državno vlasništvo uzima kao faktor pri definisanju javnih preduzeća. Uobičajno je da se svlasnikom preduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja ima preko 50% akcija, ili druge vrste trajnog kapitala preduzeća, dok se kontrola javnih vlasti određuje kao stvaran uticaj države na temeljne aspekte poslovanja preduzeća. U nekim slučajevima zakonodavstva u pojedinim zemljama dopuštaju i da preduzeće u privatnom vlasništvu bude javno preduzeće, uz uslov da ga kontroliše država. U praksi se postupa sasvim pragmatično te se javnim preduzećima smatraju sva zakonom definirana preduzeća koja su najčešće u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, a posluju u oblasti ponude javnih dobara. Da bi se korporacija definisala kao javno preduzeće, prema priručniku MMF-a, trebalo bi da poseduje element javnosti (IMF, 2001):

1. Najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala (putem neke svoje agencije, ili upravnih odbora u kojima sede državni predstavnici),
2. Dobit, odnosno gubici poslovanja mehanizmom državnog budžeta alociraju se na celu zajednicu, i
3. Javno preduzeće je odgovorno za svoje poslovanje parlamentu kao krajnjem zaštitniku javnog interesa.

Pored elemenata javnosti javno preduzeće bi trebalo da poseduje i sledeće elemente tržišnosti (IMF, 2001):

1. Očekuje se da javno preduzeće bude finansijski zdravo u dugom roku i da bude podvrgnuto stalnoj tržišnoj proveri, i
2. Cene koje javno preduzeće naplaćuje bi trebalo da budu zasnovane na troškovima poslovanja.

Upravo ova dva kriterijuma razlikuju javno preduzeće od ostalih javnih delatnosti (obrazovanje, zdravstvo, sudstvo). Postojanje javnih preduzeća se opravdava tržišnim neuspesima, zbog čega je neophodna državna regulacija u proizvodnji javnog dobra. Zbog toga se javna preduzeća osnivaju u komunalnim uslugama (proizvodnja električne energije, komunikacije, transportne usluge, snabdevanje gasom i vodom), prirodnih monopola i proizvodnji javnih dobara, ali se pojavljuju i u drugim oblastima kako bi država uticala na zaposlenost, štednju i investicije. Javna preduzeća se dele na nefinansijska javna preduzeća i javne finansijske institucije, a zajedničko im je vlasništvo i/ili kontrola države. Nefinansijska preduzeća u mnogim zemljama pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, obično u obliku nižih cena od onih potrebnih za pokrivanje troškova, dok u nekim zemljama prema zahtevu države pružaju i određene socijalne usluge. Te se nekomercijalne aktivnosti mogu finansirati unakrsnim subvencioniranjem između raznih grupa potrošača (neki potrošači plaćaju više, a neki nižu cenu za istu uslugu) ili se gubitak nefinansijskih javnih preduzeća pokriva iz budžeta. Javne finansijske institucije se osnivaju da bi se osigurale određene kvazifiskalne usluge, najčešće u tranzicionim i zemljama u razvoju. Tipičan primer su državne razvojne banke, regionalne razvojne banke koje kreditiraju odabrane regione, sektore ili preduzeća na nekomercijalnoj osnovi (po nižim kamatnim stopama od tržišnih).

Direktorat za javnu upravu OECD-a razvija metodološki uporedive podatke, odgovarajuću terminologiju i pokazatelje zaposlenosti u javnom sektoru. OECD razvija konkretnu definiciju javnog područja (*public domain*), koja osim javnih preduzeća u vlasništvu države, pod kontrolom i regulacijom države, uključuje i privatne organizacije koje obezbeđuju javne usluge, a država ih direktno ili indirektno finansira. Metodologija OECD-a je harmonizovana sa metodologijama MMF-a i Sistemom nacionalnih računa Ujedinjenih nacija (SNA). OECD pod pojmom država smatra opštu državu u skladu s definicijom MMF-a, koja obuhvata ministarstva, vladine kancelarija i agencije i javne ustanove netržišnog karaktera. Opšta država obuhvata sve nivoje vlasti, uključujući regije, provincije i opštine. Javna preduzeća su sva preduzeća u

državnom vlasništvu, a nisu klasifikovana u podsektoru opšte države. Podaci prikupljeni OECD-ovom metodologijom se moraju prihvatiti sa dužnom dozom rezerve zbog različitih tumačenja pojma javnog sektora i velikih poteškoća prilikom utvrđivanja stanja u pojedinim zemljama i nivoima vlasti. Po definiciji OECD-a, javni sektor obuhvata i nevladin sektor koji je uključen u pružanje javnih usluga, za koji ne postoje pouzdani podaci i/ili potrebne vremenske serije podataka.

Analiza efikasnosti javnog sektora je aktuelizovana zbog fiskalnih poteškoća pred kojima se nalazi većina evropskih zemalja – rastući deficiti i visok nivo javnog duga, što je izazvalo krizu javnih finansija i nemogućnost pojedinih razvijenih zemalja da stave pod kontrolu javne izdatke. Nivo javnog duga u 28 zemalja Evropske unije dostigao je nivo od preko 85% BDP-a, što znatno prevazilazi dozvoljene kriterijume iz Mاستrihta od 60% BDP-a i dovodi ih u red prezaduženih zemalja po kriterijumima Svetske banke. Kriza državnih finansija aktuelizuje pitanje efikasnosti javnog sektora, pošto neizbežna fiskalna konsolidacija podrazumeva i reforme u strukturi i funkcionisanju javnog sektora, ukoliko se dokaže njegova neefikasnost. Cilj je da se strukturnim reformama i reformama funkcionisanja poveća efikasnost javnog sektora i obim javnih usluga uz smanjenje fiskalnih izdataka. Ovakav koncept fiskalne konsolidacije je mnogo uspešniji, nego sprovođenje fiskalne konsolidacije kao paketa smanjenja državnih rashoda.

2.2. Izvori neefikasnosti u javnom sektoru

Nagli rast učešća države u privrednom životu i širenje funkcija države su u fokus akademskih i političkih debata postavili pitanje o efikasnosti javnog sektora. Centralno pitanje debata je da li će tržišna konkurencija sama bolje rešiti probleme efikasnosti i pravednosti, ili je to jedino moguće uz učešće države. Kroz istoriju su se naizmenično smenjivala zalaganja za što većom državnom intervencijom, sa liberalističkim viđenjem minimalne uloge države u privredi. Liberalne koncepcije države su ograničavale ulogu države na samo nekoliko funkcija (Dimtrijević, Fabris, 2009:19):

1. Održanje konkurentnosti i regulisanje monopola,
2. Zaštita privatne svojine i ugovaranja, i
3. Osiguranje spoljne i unutrašnje bezbednosti.

Kriza 1929-1933. godine je korenito promenila ekonomsku stvarnost, ali i ekonomsku teoriju. Nastaju teorije nesavršene konkurencije i teorija monopola, koje su približile ekonomsku teoriju

realnosti. Razvile su se nove ekonomske funkcije države, nastale kao posledica tržišnih neefikasnosti (Dimitrijević, Fabris, 2009:19.):

1. Stabilizaciona funkcija,
2. Redistribuciona funkcija,
3. Alokativna funkcija,
4. Proizvodnja dobara i usluga (javni sektor i javna dobra),
5. Regulisanje i subvencionisanje privatne proizvodnje, i
6. Regulisanje negativnih eksternih efekata i zaštita životne sredine.

Uloga države je rasla u narednim decenijama, zahvajući Kejnsovim idejama i njihovoj uspešnoj primeni u krizi 1929-1933. godine. Kejnz je je isticao ulogu države u ekonomskom životu, naročito u oblastima: povećanje tražnje i potrošnje putem javnih rashoda, državnog investiranja u oblastima koje nisu atraktivne za javni sektor, povećanje zaposlenosti putem javnih radova, formiranje javnih preduzeća i ekspanzivna fiskalna i monetarna politika.

Intenzitet državnog intervenisanja je varirao, ali je posle ekonomske krize 1929-1933. godine, država imala veliku ulogu u ekonomskom sistemu razvijenih zemalja. Uloga države jača u uslovima velikih promena i radikalnih potresa (socijalnih, ekonomskih, tehnoloških i dr.), kao i u tranzicionim zemljama koje radikalno menjaju svoje privredne sisteme. Uloga države u savremenim ekonomskim privredama je disperzirana u svim segmentima ekonomske politike, politike cena, zarada, deviznog kursa, ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Država definiše pravila ponašanja na tržištu roba, usluga, radne snage, kapitala, novca, deviznom tržištu, kreira socijalnu politiku i drugo.

Ekonomska realnost 70-tih i 80-tih godina XX veka je uzrokovala preispitivanje dominantnih kejnzijanskih ideja i koncepta države blagostanja. Nemogućnost da se izbori sa stagflacijom dovodi u teorijsku krizu neokeynzijansku ekonomsku misao. Reaktualizuje se liberalna ekonomska misao. U Velikoj Britaniji je dominantan monetarizam zasnovan na Fridmanovoj teoriji, dok je u SAD integralni monetarizam modifikovan teorijom racionalnih očekivanja i ekonomije ponude. Ekonomska kontrarevolucija (u odnosu na kejnzijansku revoluciju) redukuje ulogu države u privredi (minimal state), smanjuje budžetske prihode i javne rashode, (re)privatizuje javna preduzeća, neutralizuje sindikate i demontira socijalnu državu.

Osamdesetih godina se kristališe novi pristup, koji zanemaruje debatu monetarista i kejnzijanaca, i polazi od kritike državnog regulisanja. Teorija javnog izbora¹⁶ smatra da čak ni proizvodnja javnih dobara nije dovoljan povod za mešanje države u ekonomiju, pošto razni poreski obveznici izvlače različite koristi od državnih programa. Kritika neuspeha države u ekonomskoj sferi ne znači istovremeno i dogmatski pristup tržišnom fundamentalizmu, već relativno veću efikasnost tržišta u poređenju sa državom kao optimalnim alokatorom resursa. Iako se državne intervencije sprovode u slučajevima tržišnih nesavršenosti u praksi razvijenih zemalja dolazi i do neuspeha države. Postoje četiri osnovna razloga za sistematske neuspehe države u ostvarivanju proklamovanih ciljeva (Stiglic, 2008):

1. Ograničene informacije – teškoće kako u procesu prikupljanja i odgovarajućem korišćenju informacija o preferencijama tržišnih učesnika, tako i prilikom formiranja osnove na kojoj bi se bazirala državna aktivnost i procedura javnog izbora, (a od preciznosti u identifikovanju individualnih, odnosno, društvene preferencije za javnim dobrom, zavisi da li će ponuđena količina javnog dobra biti blizu društveno optimalne),
2. Ograničena kontrola reakcija privatnog tržišta – država samo ograničeno može da kontroliše posledice svojih mera zbog kompleksnosti savremene privredne realnosti. Država nije u stanju da pravovremeno obezbedi sve potrebne informacije, kako bi kontrolisala sprovedene mere,
3. Ograničena kontrola nad birokratijom – birokratija može da prati svoje interese (monopolski položaj birokratije), ili da ostvaruje interese pojedinih grupa (agent-principal problem). Menadžeri javnih preduzeća mogu da deluju u sopstvenom interesu, a ne u javnom,
4. Ograničenja koja nameću politički procesi. Politički procesi nameću dodatna ograničenja prilikom donošenja odluka. Političari deluju u interesu pojedinih grupa, usled korupcije ili zbog prikupljanja potrebnih sredstava za finansiranje kampanja. Glasači samo delimično pokazuju razumevanje za pojedine ekonomske i socijalne fenomene i skloni su traženju jednostavnih rešenja; političari moraju da misle na reizbor, zbog čega sprovode populističke mere.

Zagovornici tržišta, kao boljeg alokatora ograničenih resursa, dele se u dve grupe. Prvi, koji apologetski zagovaraju tržište kao kreatora maksimalne količine bogatstva i slobode, i drugi

¹⁶ Teorija javnog izbora je detaljnije obrađena u ovom radu u poglavlju 1.4. Teorije javnog sektora.

koji realističnije gledaju na tržište, ne idelizujući ga, ali ga smatraju efikasnijim u poređenju sa državom.

Po apologetama tržišta, model perfektne konkurencije je idealni model ekonomije. Zagovornici tržišta, kao nesporno uspešnijeg mehanizma, se dele na one koji apsolutizuju tržište kao kreatora maksimalne količine bogatstva i slobode i na one koji su realističniji i smatraju da tržište nije idealno, ali je ipak bolje u poređenju sa državom. Po prvoj pretpostavci, model perfektne konkurencije je model idealne ekonomije i kao svaki idealni model podrazumeva veći broj apstrakcija i uprošćavanja, ne oslikavajući savremenu kompleksnu ekonomsku realnost. Neuspesi tržišta, asimetrična informisanost i neodrživa hipoteza o homo economicusu kao racionalnom biću¹⁷, poljuljali su fundamentalne postavke teorije perfektne konkurencije, oduzimajući argumente tržišnim fundamentalistima.

Druga grupa apologeta tržišta ga ne smatra idealnim, ali ga smatra boljim u odnosu na državni intervencionizam. Po njima, konkurencija ne funkcioniše u idealnom stanju dostignute ravnoteže, već u stanju nesavršenosti i nesigurnosti. Za razliku od od prve grupe, ovaj pravac dovoljnom smatra i potencijalnu konkurentnost (dalja razrada ove ideje je dovela do teorije tržišta neograničene konkurencije, poznate kao teorije borbenih tržišta). Smatra se da na tržištu na kojem postoji manji broj aktera na strani ponude (monopolska i oligopolska struktura tržišta), usled nepostajanja barijera za ulazak i bez troškova ulaska, sama "pretnja ulaska" (potencijalna konkurencija) će preduzeća prisiliti da postupaju u skladu sa interesima potrošača.

Postoje mišljenja da tržište deluje kao sistem podsticaja i motiva i da funkcioniše po principu "štapa i šargarepe", dok ga drugi posmatraju kao mehanizam kazni i disciplinovanja. Tržištu se pripisuje sposobnost da vrši spontanu selekciju najkonkurentnijih preduzeća na tržištu i da eliminiše neefikasne kompanije, pa se iz tih razloga se često mogu sresti poređenja tržišta sa prirodnim darvinističkim ambijentom i prirodnom selekcijom. Česte kritike ekonomskog laissez-faire-a kao socijaldarvinističke ideologije i egoističnog, umesto kooperativnog ponašanja, kao maksimizatora korisnosti. Zajedničko za ova dva pristupa je nepostojanje makroekonomskog aspekta analize, pošto se oba pristupa zasnivaju na postulatu metodološkog individualizma. Ovakav pristup je analitičko-redukcionistički jer zanemaruje kompleksnost ekonomske i socijalne realnosti i komplikovanost veza među samim subjektima, postojanje

¹⁷ Hipoteza o (i)racionalnosti ekonomskih subjekata je detaljnije obrađena u poglavlju 1.4. Teorije javnog sektora.

konfliktnosti ciljeva ili akcija ova dva nivoa, postojanje grupnih interesa i mnoge druge razloge zbog kojih se društvo ne može posmatrati kao prosti zbir individua.

Tržišni fundamentalisti zauzimaju stav da je tržište superiorniji mehanizam u poređenju sa državom, argumentujući ga državnim neuspesima. Kao što tržišni neuspesi nisu uvek opravdanje za državnu intervenciju, isto tako ni neuspesi države nisu obavezno argument za tržišta.

Neefikasnost javnog sektora u poređenju sa privatnim nije uvek dokaziva. Ako se posmatraju troškovi privatnih preduzeća u sličnoj delatnosti sa javnim preduzećima, tendencija ka manjim troškovima je evidentna. Međutim, teza o efikasnijem privatnom sektoru nije opšte prihvaćena. U većini slučajeva, javni i privatni sektor ne proizvode ista dobra, usled čega poređenje nije jednostavno. Takođe, prilikom pružanja usluga, teško je izmeriti inpute i outpute (kvalitetno obrazovanje). Postoje primeri u kojima u konkurenciji sa privatnim sektorom, javni sektor pokazuje isti nivo efikasnosti (železnice u Kanadi).

Razlozi zbog kojih državna preduzeća mogu biti manje efikasna u odnosu na privatni sektor su (Stiglic, 2008):

1. Organizacioni podsticaji – motiv poslovanja javnih preduzeća nije profit, pa maksimiranje produktivnosti nije prioritet. Politički razlozi u upravljanju javnim preduzeća (smanjenje nezaposlenosti, finansiranja kampanja), ne utiču na rast produktivnosti. Postojanje mekog budžetskog ograničenja i subvencionisanje javnih preduzeća koja posluju sa gubicima, takođe ne vodi povećanju produktivnosti i efikasnosti. Tržišta na kojima posluju javna preduzeća su tržišta ograničene konkurencije,
2. Kadrovska ograničenja – rigidnost pravila, kako zaposleni u javnom sektoru ne bi zloupotrebljavali svoju moć. Negativna selekcija prilikom zapošljavanja i rigidnost prilikom otpuštanja nekompetentnih radnika su primeri kadrovskih ograničenja javnog sektora,
3. Ograničenja nabavki – da bi se izbegle zloupotrebe u nabavci robe i usluga, država propisuje procedure koje sa sobom nose povećanje troškova. Obimne državne specifikacije prilikom nabavke pojedinih proizvoda mogu uvećati troškove nabavke i do jedne trećine. Rigorozni propisi mogu stvoriti tržište ograničene konkurencije sa mnogo višom cenom,

4. Ograničenje u budžetiranju – nedovoljna sredstva za modernizaciju javnih preduzeća iz budžeta. Tehnološka zaostalost javnog sektora, usled budžetskog finansiranja dovodi do neefikasnosti javnih preduzeća i niske produktivnosti,
5. Birokratsko ponašanje predstavlja prepreku u postizanju efikasnosti u javnom sektoru. Prema tradicionalnom gledištu, birokrate su posvećene opštem dobru i deluju u javnom interesu. Prema savremenim shvatanjima, birokrate se ponašaju utilitaristički i pokušavaju da maksimiziraju svoju korisnost, kao i drugi subjekti na tržištu, ostvarujući neekonomske koristi kao što su ugled, moć, pokroviteljstvo. Da bi maksimizirali svoju korist birokrate nastoje da uvećaju agenciju kojom upravljaju (br. zaposlenih, budžet), što vodi rastu birokratskog aparata i učešća države u ekonomiji. Ukoliko je tražnja za birokratskim uslugama cenovno neelastična, dolazi do povećanja cene po jedinici pruženih usluga, bez podizanja produktivnosti i efikasnosti. Ovo je česta situacija pošto birokratske organizacije imaju karakter monopola. Jedno od rešenja je za birokratsko ponašanje je uvođenje konkurencije. Problem birokratskog ponašanja je klasičan principal-agent problem. Pretpostavka je da vlada ne poznaje proizvodne procedure i troškove koji nastaju prilikom pružanja usluga (asimetrična informisanost), a da birokrate znaju. Optimalno rešenje agent-principal problema u birokratskim organizacijama nije moguće. Najefikasniji način stimulacije predstavljaju nagrade za dobro ponašanje (u skladu sa interesima principala), i kažnjavanje za nepoželjne oblike ponašanja u vidu otpuštanja).

Neefikasan javni sektor pruža usluge i proizvode po višim cenama nego što je opravdano. Viši državni rashodi se moraju kompenzovati višim poreskim prihodima, što dovodi do većeg poreskog zahvatanja i smanjenja privrednog rasta. Neefikasnost javnog sektora svoju štetnost manifestuje kroz smanjenje trenutnog (viši porezi) i budućeg (sporiji ekonomski rast) dohotka građana.

2.3. Metode analize efikasnosti u javnom sektoru

Rast javnog sektora tokom XX veka je doveo do toga da najveći deo razvijenih zemalja troši između trećine i polovine svog dohotka na usluge koje pruža država. Efikasnost javnog sektora je u fokusu istraživača i stručnjaka još od ekonomske krize 70-tih godina XX veka i usponom Novog javnog menadžmenta. Kao mlada naučna disciplina ekonomija javnog sektora nije razvila opšteprihvaćenu metodologiju analize efikasnosti javnog sektora. Međunarodne organizacije i akademske institucije su razvile nekoliko metoda analize efikasnosti u javnom

sektoru posvećujući više pažnje troškovima javnih aktivnosti i kompoziciji javnih rashoda. Prve analitičke modele su osmislili Vito Tanzi, Ludger Schuknecht i Antonio Afonso kompilirajući metodologiju za merenje efikasnosti koje su primenili na razvijene industrijske zemlje, pokušavajući da objasne da li veći javni sektor i javni rashodi doprinose i povećanju društvene korisnosti i društvenog blagostanja. U proteklih dvadeset godina razvijeno je više metodologija merenja i analize efikasnosti u javnom sektoru. Efikasnost u javnom sektoru analizirana je sa mikro i makro stanovišta. Makro analiza u javnom sektoru se bavi merenjem i analizom efikasnosti ukupne javne potrošnje, dok se mikro analiza bavi potrošnjom pojedinih kategorija javnih rashoda i pokušava da determiniše vezu između pojedinih između troškova i koristi u pojedinim budžetskim funkcijama i podfunkcijama (rashodi za zdravstvo ili analiza efikasnosti potrošnje na pojedine bolnice, škole). Analitički modeli su doživeli genezu u pogledu sofisticiranosti i fokusa analize sa količine resursa korišćenih od strane organa javne uprave, javnog preduzeća, programa na kvalitet javne usluge ili rezultata javnih programa.

Pod efikasnošću u analizi javnog sektora se podrazumeva odnos između inputa i outputa, tj. između uložених sredstava i dobijenih rezultata. U analizi efikasnosti javnog sektora, mera efikasnog javnog sektora je kvalitet pruženih javnih usluga i proizvedenih javnih dobara. Što je javni sektor efikasniji to je kvalitet pruženih javnih usluga građanima viši, a cene (merene fiskalnim davanjima) niže i vice versa. Da bi izmerili efikasnost javnog sektora, neophodno je izmeriti njegove:

1. Inpute-troškove (fiskalna davanja),
2. Output-rezultate (količina javnih dobara i kvalitet javnih usluga), i
3. Odnos troškova i rezultata.

Inpute u javnom sektoru je mnogo teže kvantifikovati nego u privatnom sektoru, pošto se različite javne usluge i državni programi preklapaju, a resursi se koriste iz različitih izvora. Uobičajeno je da se uzimaju rashodi nastali u pružanju određene javne usluge ili programa. Autpute u javnom sektoru je, takođe, teško kvantifikovati pošto oni imaju, pored ekonomske, i socijalnu dimenziju. Pošto javni sektor nema outpute koji imaju jasnu tržišnu vrednost, neophodno je definisati indikatore i sub-indikatore javnog sektora, kako bi analizirali njegovu efikasnost.

2.3.1. Cost-benefit i cost-effectivnes analiza

Dva najčešće upotrebljavana metoda mikroekonomske analize efikasnosti javnog sektora su cost-benefit analiza i cost-effectivnes analiza. Cost-benefit analiza se koristi prilikom ocene profitabilnosti investicionih projekata u privatnom sektoru. Faze cost-benefit analize su (Ivaniš, 2010:37):

1. Definisanje projekata koji će biti analizirani,
2. Definisanje vremenskog perioda na koji će se odnositi analiza,
3. Utvrđivanje svih koristi i troškova za pojedine projekte,
4. Izračunavanje svih koristi i troškova u novčanom obliku za pojedine projekte,
5. Određivanje kriterijuma koji će se koristiti u analizi,
6. Određivanje diskontne stope koja će se koristiti,
7. Izračunavanje vrednosti pojedinih kriterijuma za svaki projekat,
8. Upoređivanje vrednosti kriterijuma za pojedine projekte sa određenom merom i međusobno,
9. Dodatni kriterijumi i analize,
10. Konačan izbor – donošenje odluke.

Za razliku od cost-benefit analize privatnog sektora, društvena cost-benefit analiza obuhvata i širi spektar uticaja (pozitivne i negativne eksternalije) javnog investicionog projekta, državnog programa i proizvodnje javnog dobra. Prilikom ocenjivanja javnih projekata država, osim profitnog ima i druge (ekološke, socijalne) ciljeve. Država prilikom ocene projekata cost-benefit analizom, tržišne cene ne može da koristi u dva slučaja (Stiglic, 2008):

1. Kada se inputi i autputi ne prodaju na tržištu, ne postoje ni tržišne cene,
2. Kad postoje tržišne nesavršenosti, tržišne cene ne odražavaju granične troškove i koristi.

Javni program, investicija ili proizvodnja javnog dobra, će biti pokrenuta kada su ukupne koristi veće od ukupnih troškova. Ukoliko država bira između više projekata, odabira se projekat koji ima veće neto koristi (uz proračun oportunitetnih troškova) (Stiglic, 2008). Problem koji nastaje prilikom upotrebe cost-benefit analize u javnoj sferi, osim problema merenja i izbora diskotne stope, je nastanak multivarijantnosti ciljeva i eventualne konfliktnosti ciljeva javnog projekta. Cost-benefit analiza je statičkog karaktera, pa je neprikladna u izboru projekata koji za posledicu imaju strukturne promene. Takođe, cost-benefit analiza favorizuje rentabilnost i

dovodi do diskriminacije prilikom evaulacije projekata namenjenih ugroženim kategorijama stanovništva. I pored svojih ograničenja, cost-benefit analiza je korisno tehničko i analitičko sredstvo za vrednovanje društvenih projekata. Najčešća primena cost-benefit analize je u evaulaciji javnih projekata u obrazovanju, zdravstvu i nauci.

Cost-effectivness analiza se koristi kada se bira između više projekata, programa ili javnih dobara. Cost-effectivness analiza se najčešće upotrebljava u procesu poređenja i izbora investicionih programa sa unapred određenim identičnim ciljevima. Cost-effectiveness analizom se odabira alternativni program koji uz najmanje troškove osigurava ostvarenje unapred utvrđenog cilja, ili skupa komplementarnih ciljeva. Osnovne pretpostavke na kojima se bazira cost-effectivness analiza su:

1. Društvene koristi od ulaganja u društveni projekat, moraju osigurati bar povraćaj ulaganja mereno u ekonomskom ili društvenom izrazu, i
2. Optimalni program bi trebalo da odbacuje dobitak veći od ulaganja u društveni program.

Faze u postupku cost-effectivness analize su sledeće:

1. Analiza počinje jasnim definisanjem cilja, ili ciljeva koji se žele ostvariti,
2. Definišu se sve moguće alternative ostvarenja cilja,
3. Specifikacija potrebnih resursa za svaku alternative i utvrđivanje kriterijuma za izbor najbolje alternative.

Predmet razmatranja cost-benefit, a i cost-effectiveness analize javnih projekata, nisu samo troškovi iskazani posredstvom tržišnih cena, već i oni, izraženi različitim oblicima obračunskih cena i cena u senci. Cene u senci održavaju stvarne granične društvene troškove. Prilikom proračuna obračunskih cena javnih dobara ili projekata, neophodno je uvažiti i efekte pozitivnih i negativnih eksternalija. U skladu sa tim, u sektorima u kojima dolazi do pojave pozitivnih eksternih efekata obračunska cena treba da bude viša od tržišne cene, ili je neophodno sniziti nivo troškova. Prilikom cost-effectiveness analize, preporučljivo je uzeti u obzir i efekat delovanja opadajućih ili rastućih prinosa u privrednoj grani, pošto u uslovima manifestacije opadajućih ili rastućih prinosa dolazi do promene prosečnih troškova, a granični troškovi imaju nižu vrednost od graničnih troškova u sektorima privrede u kojima ne dolazi do ove pojave. Kriterijum vrednovanja investicionog projekta javnih dobara ogleda se u kompariranju realnih društvenih troškova i društvene korisnosti. Ukoliko je rezultat komparacije pozitivna neto vrednost, odnosno suma korisnosti nadmašuje sumu troškova, javni projekat ili investiciona

aktivnost je ekonomski prihvatljiva i opravdana. Najčešće se koristi u zdravstvu i vojnim projektima, odnosno u oblastima gde koristi nije lako monetizovati.

2.3.2. Makroekonomska analiza efikasnosti javnog sektora

Analiza obavljanja podataka (DEA – Data Envelopment Analysis) je tehnika za merenje efikasnosti kompleksnih entiteta i omogućava analizu efikasnosti uzimajući u obzir kombinaciju različitih ulaznih i izlaznih varijabli. U analizi efikasnosti javnog sektora je raspostranjena u poslednje vreme, zbog mogućnosti merenja efikasnosti velikog broja kompleksnih jedinica koje za proizvodnju različitih autputa koriste više različitih vrsta inputa. Analiza obavljanja podataka je tehnika matematičkog programiranja kojom se utvrđuje da li je entitet, na osnovu podataka o njegovim inputima i autputima, efikasan ili nije u komparaciji sa drugim entitetima uključenim u analizu. Reč je o neparаметarskom pristupu, koji za razliku od drugih modela ne procenjuje performanse u odnosu na prosečnu performansu, već je reč o graničnoj metodi koja se sastoji od serije optimizacija za svaki entitet uključen u analizu. Razvijena je za merenje efikasnosti u neprofitnom uslužnom sektoru (škole, bolnice) gde se autput ne meri u novčanim jedinicama, već efikasnost zavisi od kvaliteta i obima pružene usluge. Primenjuje se najviše u proizvodnji i distribuciji električne energije, ali i u neprofitnom sektoru, poput škola, bolnica i policije. Pogodna je za aplikaciju i postoji veliki broj softverskih rešenja.

Sa mikroekonomskom analizom efikasnosti javnog sektora razvijala se uporedo makroekonomska analiza efikasnosti javnog sektora. Većina modela koje se koriste u analizi javnog sektora su preuzeti iz mikroekonomske analize, sa velikim brojem ograničenja, redukovanim obuhvatom samo na ekonomske efekte, a ne širi spektar socioekonomskih uticaja.

Nesofisticirani modeli analize efikasnosti doveli su do potrebe za razvijanje sveobuhvatnog modela, koji ne meri samo ekonomske efekte efikasnosti, nego i širi socioekonomski uticaj javnog sektora, javnih programa i investicija. Metodologiju makroekonomske analize javnog sektora razvili su Vito Tanzi, Ludger Schuknecht i Antonio Afonso redefinišući originalni pristup i kreirajući sofisticiraniju analizu javnog sektora. Ovaj metod je komparativnog karaktera i stavlja u vezu nivo i rast javnih rashoda i promene socioekonomskih indikatora. Što je veći uticaj rasta javne potrošnje na socioekonomske indikatore, veća je efikasnost javnog sektora. U ovom modelu napravljena je jasna distinkcija između performansi javnog sektora (PSP) koje su definisane kao rezultati javnih politika, i efikasnosti javnog sektora, definisane kao rezultat angažovanih resursa. Pretpostavka modela je da performanse javnog sektora (PSP)

zavise od vrednosti pojedinih indikatora (I). Ako je u model inkorporirano i zemalja i j sektora vlasti, moguće je definisati ukupne performanse u zemlji i , a performanse javnog sektora (PSP_i) zemlje i , možemo definisati kao (Alfonso, Schuknetcht, 2003:17):

$$PSP_i = \sum_{j=1}^n PSP_{ij}, i \quad (2.1.1.)$$

$$\text{Ako je } PSP_{ij} = f(I_k) \quad (2.1.2.)$$

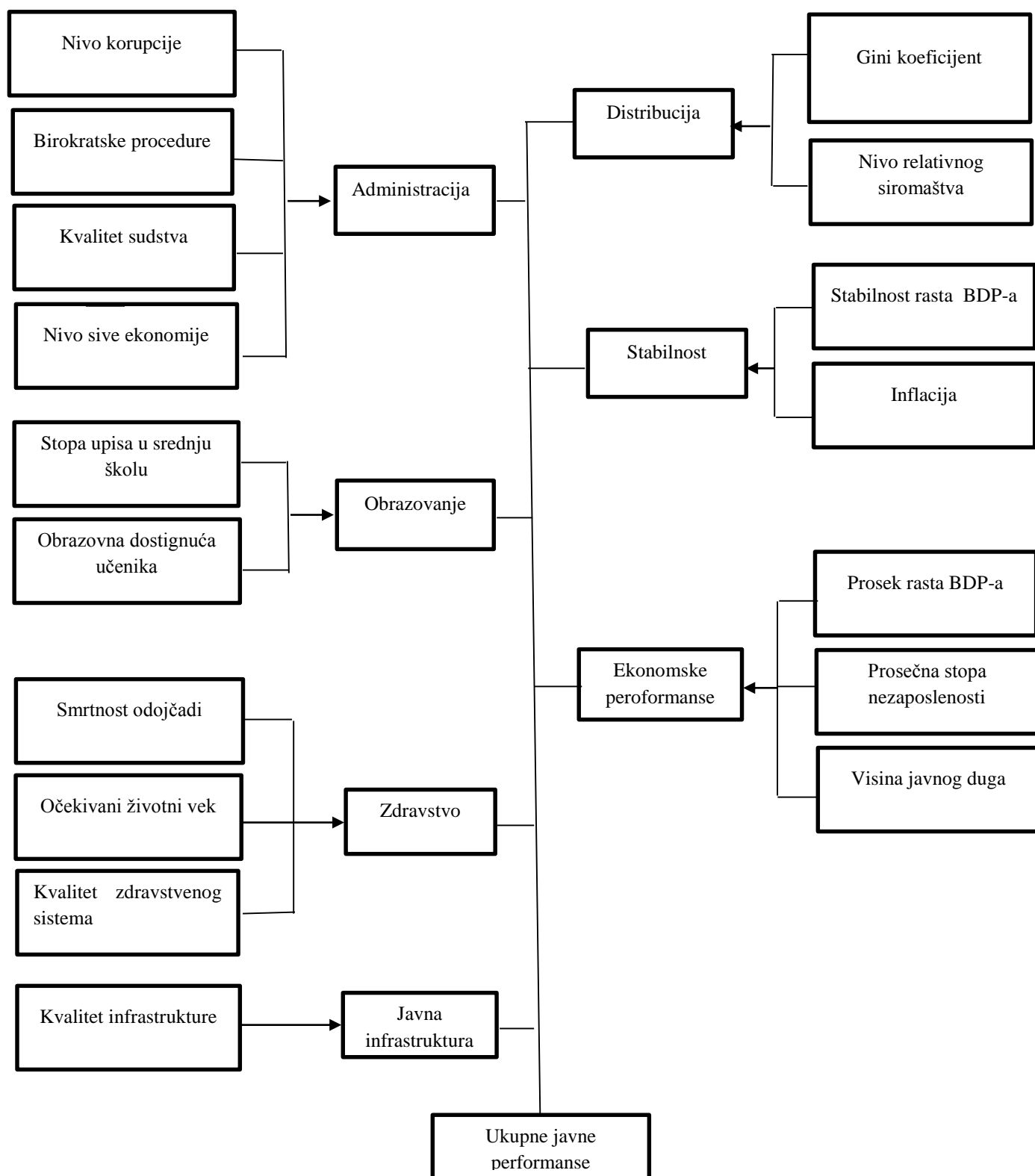
Poboljšanje socioekonomskih indikatora dovodi do rasta performansi javnog sektora:

$$\Delta PSP_{ij} = \sum \frac{\partial f}{\partial I_k} \Delta I_k \quad (2.1.3.)$$

2.3.3. Socioekonomski indikatori i subindikatori performansi javnog sektora

Socioekonomske indikatore koji utiču na rast performanse javnog sektor možemo podeliti u sedam područja :

1. Administraciju,
2. Obrazovanje,
3. Zdravstvo,
4. Infrastrukturu,
5. Distribuciju dohotka,
6. Stabilnost, i
7. Ekonomske performanse.



Slika 2.3. Sociekonomski indikatori i subindikatori performansi javnog sektora

Izvor: Autor na osnovu Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) "Public Sector Efficiency Evidence for New EU Member States and Emerging Markets", *European Central Bank, Working Paper No. 242.*

Grafikon 2.3. prikazuje procesne indikatore i njihove subindikatore. Procesni indikatori obuhvataju najveće sisteme u javnom sektoru. Administrativni indikator se sastoji od četiri subindikatora: prva tri subindikatora su merena ocenom Svetskog ekonomskog foruma u Indeksu svetske konkurentnosti (Global Competitiveness Report), dok je veličina sive ekonomije merena u odnosu na bruto domaći proizvod u periodu od deset godina preuzeta iz različitih publikacija (Williams, 2013).

Indikator obrazovanja je komponovan od dva subindikatora - stope upisa u srednje škole i obrazovnih dostignuća učenika. S obzirom da je pohađanje osnovne škole obavezno i da su mnoge zemlje uključene u ovo istraživanje dostigle nivo razvoja u kojem je obuhvat dece osnovnim obrazovanjem izuzetno širok, stopa upisa dece u srednje škole daje bolje informacije o javnom obrazovanju. Podaci su preuzeti iz Indeksa svetske konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (Global Competitiveness Report). Ishodi obrazovanja su mereni dostignućima učenika na standardizovanim PISA testovima u sferi matematike. Izbor matematike se češće uzima kao indikator uspešnosti u odnosu na prirodne nauke ili čitanje i razumevanje teksta (druge dve komponente PISA testova), jer više utiče na kreiranje formalne logike koja je potreba za usvajanje znanja i donošenje samostalnih sudova.

Smrtnost odojčadi merena je brojem mrtvorodenih beba na 1000 rođenih. Podaci su preuzeti iz Indeksa svetske konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (Global Competitiveness Report) i nacionalnih statistika. Za očekivani životni vek meren prosečnim brojem godina života, podaci su preuzeti iz Indeksa svetske konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (Global Competitiveness Report) i iz publikacija Svetske zdravstvene organizacije. Kvalitet zdravstvenog sistema je analiziran putem efikasnosti zdravstvenog sistema ocenom iz Indeksa svetske konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (Global Competitiveness Report).

Kvalitet infrastrukture meren je podacima iz Indeksa svetske konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (Global Competitiveness Report).

Druga grupa indikatora odgovara najvažnijim funkcijama države - alokacija resursa, stabilnost i distribucija).¹⁸ Svaki od indikatora pokušava da izrazi rezultate interakcije države i tržišta. U ovom istraživanju sve ekonomske kategorije su izražene u desetogodišnjem periodu, kako bi se poboljšala observacija promena u ekonomskim performansama i strukturne promene javnog

¹⁸ Ovu podelu ekonomskih funkcija države uveo je Ričard Mazgrejv 1939. u radu "Voluntary Exchange Theory of Public Economy". Ova grupa indikatora se i naziva Mazgrevijanskim indikatorima.

sektora. Distribucija dohotka se meri prvim indikatorom koji je komponovan od dva subindikatora:

1. Nivo relativnog siromaštva meren procentom populacije koja živi ispod nacionalnog praga siromaštva. Podaci su preuzeti iz World Development Indicators Svetske banke, i
2. Gini koeficijentom.

Drugi indikator meri uspešnost države u postizanju stabilizacionog cilja ekonomske politike. Ekonomska stabilnost je merena koeficijentom varijacije rasta BDP-a, i prosečnom desetogodišnjom stopom inflacije. Podaci su preuzeti iz baze podataka World Economic Outlook Međunarodnog monetarnog fonda.

Ekonomske performanse privrednog sistema se sastoje od tri subindikatora:

1. Ekonomski rast je meren desetogodišnjim prosekom rasta bruto domaćeg proizvoda. Podaci su preuzeti iz baze podataka World Economic Outlook Međunarodnog monetarnog fonda,
2. Stopa nezaposlenosti je merena desetogodišnjim presekom, a podaci su preuzeti iz baze podataka World Economic Outlook Međunarodnog monetarnog fonda,
3. Visina javnog duga merena je učešćem u bruto domaćem proizvodu, a podaci su preuzeti iz baze podataka World Economic Outlook Međunarodnog monetarnog fonda.

Na osnovu ovih 7 indikatora istog pondera i 17 subindikatora se dobijaju ukupne performanse javnog sektora (PSP). Svi indikatori su normalizovani na prosečnu veličinu¹⁹. Većina indikatora i subindikatora se analizira kao desetogodišnji prosek, pošto su predmet analize strukturne promene u javnom sektoru, a ne promene na godišnjem nivou. PSP analizira samo rezultate javnog sektora, ne uzimajući u obzir javnu potrošnju. Da bismo dobili ukupnu efikasnost javnog sektora neophodno je performanse efikasnosti javnog sektora ponderisati odgovarajućim javnim rashodima. Da bi se izračunali indikatori efikasnosti javnog sektora neophodno je normalizovati na prosečnu veličinu svaki od sedam kategorija javnih rashoda:

1. Ukupna javna potrošnja (za indikator administracija),

¹⁹ Svi indikatori su normalizovani na prosečnu veličinu, pa vrednost prosečne performanse u uzorku iznosi 1. Jedinična vrednost označava prosečnu veličinu performanse (prosta aritmetička sredina), a na osnovu prosečnih vrednosti izračunate su ukupne prosečne performanse. Reč je o relativnom pokazatelju, pošto se mere odstupanja od proseka u uzorku.

2. Javni rashodi za zdravstvo (za indikator zdravstva),
3. Javni rashodi za obrazovanje (za indikator obrazovanja),
4. Javne investicije (za indikator javne infrastrukture),
5. Transferi i subvencije (za indikator distribucije),
6. Ukupna javna potrošnja, pošto se smatra da veći javni sektor dovodi do stabilizacije privrede za indikator stabilnosti), i
7. Ukupna javna potrošnja (za indikator ekonomske efikasnosti).

Efikasnost javnog sektora (PSE) zemlje i se meri kao racio performansi javnog sektora (PSP) i javnih rashoda (PEX) (Alfonso, Schuknetcht, 2003:17):

$$PSE_i = \frac{PSP_i}{PEX_i} \quad (2.1.4.)$$

Odnosno, svaki indikator performansi se ponderiše relevantnom kategorijom javnih rashoda:

$$\frac{PSP_i}{PEX_i} = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}} \quad (2.1.5.)$$

Marginalni opadajući prinosi javnih rashoda impliciraju:

$$\frac{\partial PSE_i}{\partial PEX_i} > 0, \quad \frac{\partial^2 PSE_{ij}}{\partial PEX_{ij}^2} < 0 \quad (2.1.6.)$$

Prilikom primene ove analize nije jednostavno identifikovati efekte javne potrošnje na rezultate javnog sektora i diferencirati uticaj javne potrošnje od drugih, egzogenih uticaja. Merenje prilikom ove analize treba uzeti sa oprezom, pošto se javni sektor i sistem javnih finansija razlikuju od zemlje do zemlje. U nekim zemljama su transferna plaćanja oporezovana, pa su javni rashodi veći nego u zemljama kod kojih ovakvi oblici javne potrošnje nisu oporezovani.

Zbog nedostataka nacionalnih statistika mnoge kategorije javnih rashoda su aproksimativnog karaktera. Komparacija racia javnih rashoda između zemalja implicira da su troškovi javnog sektora proporcionalni BDP-u per capita. Ovakva aproksimacija je tačna za radno intenzivne javne usluge (obrazovanje i administracija), dok za kapitalno intenzivne podsektore javnog sektora nije validna (npr. javna infrastruktura).

Analiza i komparacija performansi i efikasnosti javnog sektora različitih zemalja u ovom istraživanju će se obaviti putem DEA metode. DEA (Data Envelopment Analysis) metoda je tehnika za merenje relativne efikasnosti jedinica za odlučivanje (DMU - Decision Making Units) koje se kompariraju. DEA metoda je neparametarska metoda operacionih istraživanja koja se primenjuje u analizi efikasnosti entiteta u javnom sektoru (bolnice, škole, lokalne samouprave, itd.). U ovom istraživanju ćemo putem DEA metode i granice efikasnosti komparirati efikasnost javnog sektora razvijenih i tranzicionih zemalja. U analizi javnog sektora moguće je primeniti ulazno orijentisani DEA model i izlazno orijentisani DEA model. U ulazno orijentisanom modelu cilj je ostvariti postojeći nivo performansi javnog sektora sa nepromenjenim javnim rashodima (inputima). Javni sektor se smatra neefikasnim ako je moguće smanjivanje javnih rashoda bez smanjivanja performansi javnog sektora. U izlazno orijentisanom modelu cilj je maksimizirati performanse javnog sektora pri postojećem nivou javnih rashoda. Javni sektor se smatra relativno neefikasnim, ako je moguće povećati performanse javnog sektora bez povećanja nivoa javnih rashoda. Orijentacija DEA modela (ulazna ili izlazna) određuje pravac projekcije neefikasnog javnog sektora prema granici efikasnosti. U ulazno orijentisanom modelu neefikasan javni sektor se projektuje nalevo na graničnu tačku, a u izlazno orijentisanom modelu naviše (vertikalno) na graničnu tačku (Charnes, Cooper, Rhodes, 1978).

2.4. Analiza efikasnosti u javnom sektoru razvijenih zemalja

Razvijene tržišne ekonomije su u XX veku prošle kroz različite oblike transformacije javnog sektora. Svaka ekonomska i politička kriza dovela je do ekspanzije javnog sektora i razvoja teorijskih koncepcija koje su opravdale državnu intervenciju. Koncepcija o tržišnim neefikasnostima je dovela do povećanja uloge države u ekonomskom sistem i razvoja teorije javnog izbora. Rast javnog sektora je izazvao rast javne potrošnje i više od 50% BDP-a.

Danas ekonomsku realnost razvijenih zemalja karakterišu sofisticiranija i razvijenija tržišta i manji stepen autarkičnosti privreda, što omogućava bržu i jeftiniju nabavku dobara od zemalja u okruženju. Kreatori javnih politika su postali osetljiviji na visok nivo javne potrošnje, koji kreiraju neefikasnosti na strani javnih prihoda u vidu viših poreskih stopa i na strani javnih rashoda, u vidu veće birokratije. Sa stanovišta individualnih korisnika, vladine službe imaju relativno niske cene u odnosu na njihove efekte (redistribucija dohotka, javno zdravstvo i školstvo, itd.), što generiše veću tražnju za njima. Takođe, visoka javna potrošnja može dovesti

do makroekonomske nestabilnost, krize javnih finansija i prezaduženosti ako se finansira fiskalnim deficitom.

Istraživanje fenomena efikasnosti u javnom sektoru obavljeno je na uzorku od 19 zemalja. Kod svih zemalja je uočena visoka negativna korelacija ($r = -0.74$) između udela javnih rashoda u BDP-u i stopa privrednog rasta u desetogodišnjem periodu (2003-2013), odnosno tendencija da sa privrednim rastom dolazi do smanjivanja udela javnih rashoda u BDP-u.

Tabela 2.1. Performanse javnog sektora razvijenih zemalja (PSP)

Država	Admini- stracija	Obrazo- vanje	Zdrav- stvo	Javna infra- struktura	Distribu- cija	Stabilnost	Ekono- mske Perfor- manse	Ukupne Pperfor- manse
Australija	1.10505	1.17697	1.12726	1.01651	1.08305	0.97414	1.097652	1.06468
Austrija	1.34756	0.97483	1.20326	1.23576	1.70057	1.33039	1.395668	1.31922
Belgija	1.11089	1.05229	1.06997	1.15603	1.02824	1.32885	1.124536	1.13603
Danska	1.19204	1.17282	1.15420	1.15603	1.00242	1.57510	1.204659	1.21815
Finska	1.29673	1.06803	1.42884	1.27562	1.02996	1.51229	1.252696	1.27129
Francuska	1.29327	1.04312	1.19693	1.21583	1.48267	1.57664	1.325392	1.32975
Grčka	1.28143	0.99085	1.11559	0.91685	0.93237	1.82205	1.336710	1.17117
Holandija	1.23178	1.16967	1.13018	1.25569	1.30914	1.51117	1.265656	1.29086
Irska	1.36885	1.09471	1.23014	1.01651	1.92123	1.40719	1.415095	1.35884
Italija	1.28174	0.98931	1.23559	0.91685	0.81509	1.84052	1.297127	1.17003
Japan	1.37471	1.04754	1.43868	1.23576	0.98911	1.95487	1.353388	1.35197
Kanada	1.15232	1.03658	0.91366	1.11617	1.36012	1.33892	1.231875	1.17420
Nemačka	1.19283	1.00258	1.15667	1.19590	1.00051	1.59762	1.204886	1.20795
Novi Zeland	0.96288	1.09560	0.99226	1.01651	0.96075	1.10123	0.953085	1.03003
Portugalija	1.26043	1.05026	1.13731	1.19590	1.33144	1.81558	1.301476	1.33545
Španija	0.96264	1.13402	1.00094	1.17596	0.92773	1.26414	0.949877	1.10252
Švedska	1.42155	0.97094	1.41376	1.13610	1.43523	1.68116	1.424147	1.35304
SAD	0.99965	0.95137	0.92727	1.15603	1.18009	1.13385	1.023785	1.086374
V.Britanija	1.08704	0.97307	1.11608	1.05637	0.92989	1.24581	1.077359	1.06937

Izvor: Proračuni autora

Na uzorku razvijenih zemalja²⁰ (Tabela 2.1.) možemo uočiti da zemlje koje su prihvatile koncept Novog javnog menadžmenta (N. Zeland, V. Britanija i SAD) imaju lošije ocenjene performanse od ostalih razvijenih zemalja. Korelacionom analizom između performansi javnog sektora i veličine javnog sektora merene kao udeo javnih rashoda u BDP-u (Tabela. 2.2.), dolazi se do zaključka da postoji slaba pozitivna korelacija ($r = 0,42$) i nizak stepen determinacije

²⁰ Indikatore performansi i efikasnosti javnog sektora Grčke treba uzeti sa dozom rezerve pošto je Grčka davala nerealne statističke podatke međunarodnim organizacijama. Prilikom istraživanja su korišćeni federalni rashodi u analizi veličine javnog sektora SAD-a.

($r^2=0,1764$). Analizom indikatora administracije razvijenih zemalja ispodprosečne vrednosti se pojavljuju kod svih anglosaksonskih zemalja osim Australije. Anglosaksonske zemlje imaju ispodprosečne, ili prosečne vrednosti i kod indikatora javne infrastrukture, distribucije i ekonomskih performansi. Španija pokazuje niske performanse i najslabije je kotirana zemlja na šta najviše utiču indikatori nezaposlenosti, relativnog siromaštva, javne infrastrukture, stabilnosti rasta BDP-a i visine javnog duga, koji su posledica zaostajanja u privrednom razvoju. Ako poredimo zemlje sa malim javnim sektorom (javni sektor < 40% BDP-a) i srednjim javnim sektorom (javni sektor < 45% BDP-a) sa zemljama sa velikim javnim sektorom (javni sektor > 45% BDP-a), možemo uočiti sledeće tendencije:

1. Zemlje sa velikim javnim sektorom pokazuju iznadprosečan performanse u većini indikatora nego zemlje sa malim i srednjim javnim sektorom.
2. Zemlje sa malim i srednjim javnim sektorom pokazuju iznadprosečne performanse u indikatoru stabilnosti i ekonomskih performansi i ispodprosečne vrednosti u indikatoru distribucije, što ukazuje na veću dohodovnu nejednakost i veći stepen relativnog siromaštva.
3. Zemlje sa velikim javnim sektorom pokazuju bolje performanse u indikatoru distribucije, što ukazuje na manju dohodovnu nejednakost, stepen siromaštva i nezaposlenost.

Indikatori skandinavskih zemalja su blago iznadprosečne i prosečne vrednosti, što ukazuje da imaju najkvalitetniji javni sektor. Analiza indikatora ukazuje na bolje performanse država blagostanja nego zemalja neoliberalnog kapitalizma i koncepta Novog javnog menadžmenta. Zemlje neoliberalnog kapitalizma pokazuje bolje ekonomske performanse, veću stabilnost privrednog rasta, dok države blagostanja imaju bolje pokazatelje u obrazovanju, zdravlju, javnoj infrastrukturi i distribuciji što ukazuje da je naglasak u zemljama neoliberalnog kapitalizma na efikasnosti i stabilnosti ekonomskog sistema, dok je u državama blagostanja naglasak na većoj dohodovnoj jednakosti, kvalitetu javnih usluga i kvaliteta života uopšte.

Tabela 2.2. Veličina javnog sektora, PSP i PSE razvijenih zemalja²¹

Država	Veličina javnog sektora	Ukupne performanse	Ukupna efikasnost
Australija	35.8	1.064681	1.050160
Austrija	50.5	1.319225	1.519899
Belgija	53.5	1.136032	1.380953
Danska	57.6	1.218151	1.321588
Finska	55.1	1.271296	1.401854
Francuska	56.1	1.329754	1.573040
Grčka	51.9	1.171175	1.313467
Holandija	49.8	1.290869	1.532231
Irska	48.1	1.358842	1.343016
Italija	49.8	1.170031	1.250109
Japan	42.0	1.351977	0.989559
Kanada	41.9	1.174203	1.002264
Nemačka	45.4	1.207951	1.201807
Novi Zeland	47.5	1.030034	1.140064
Portugalija	49.4	1.335458	1.387175
Španija	45.2	1.102520	0.986911
Švedska	51.2	1.353041	1.425285
USA	22.0	1.086374	1.289343
V.Britanija	41.6	1.069377	0.898541

Izvor: Proračuni autora

Na uzorku od 19 razvijenih zemalja možemo uočiti da veću efikasnost javnog sektora ostvaruju države blagostanja od zemalja neoliberalnog kapitalizma, koje ostvaruju iznadprosečne vrednosti ukupne efikasnosti javnog sektora (Tabela 2.3.). Korelacionom analizom između veličine javnog sektora (merene udelom javnih rashoda u BDP-u) i ukupne efikasnosti javnog sektora dolazimo do zaključka da postoji srednje visoka pozitivna korelacija ($r = 0,74$) i visok stepen determinacije ($r^2 = 0.54$).

²¹ U tabeli su prikazani podaci o veličini javnih sektora (merenih kao udeo javnih rashoda u BDP-u u %) razvijenih zemalja, ukupne performanse javnih sektora i njihova ukupna efikasnost. Vrednosti ukupnih performansi i efikasnosti su normalizovane na prosečnu vrednost (prosek u uzorku iznosi 1), radi njihove uporedivosti.

Tabela 2.3. Efikasnost javnog sektora razvijenih zemalja (PSE)

Država	Admini- stracija	Obraz- ovanje	Zdrav- stvo	Javna infra- struktura	Distri- bucija	Stabil- nost	Ekonom- ske perfor- manse	Ukupna efikas- nost
Australija	0.80766	1.16826	1.19509	1.48954	1.26980	0.71198	0.80225	1.05016
Austrija	1.50960	1.18264	1.44508	1.41828	1.97773	1.49035	1.56348	1.51989
Belgija	1.38236	1.16056	1.45117	1.25588	1.26248	1.65358	1.39933	1.38095
Danska	1.30833	1.32582	1.86654	1.024283	0.59861	1.72876	1.32217	1.32158
Finska	1.39498	0.97177	2.00003	1.229896	1.20426	1.62687	1.34761	1.40185
Francuska	1.72944	1.29425	1.40774	1.17114	1.29469	2.10838	1.77239	1.57304
Grčka	1.77150	1.09279	0.89397	0.60635	0.73607	2.51889	1.84792	1.31346
Holandija	1.49863	1.51576	1.38774	1.03135	1.71570	1.83854	1.53983	1.53223
Irska	1.59551	1.08661	1.56652	0.49734	1.29774	1.64019	1.64940	1.34301
Italija	1.49397	0.98198	1.15130	0.80721	0.87592	2.14527	1.51190	1.25010
Japan	0.68071	1.03978	1.12605	1.31301	1.09464	0.96799	0.67015	0.98955
Kanada	0.58579	1.20039	1.02160	1.36056	1.50511	0.68066	0.626241	1.00226
Nemačka	1.02727	1.27159	1.21668	1.04084	1.35259	1.37588	1.03765	1.20180
Novi Zeland	1.10241	1.08749	1.51631	1.02540	0.75036	1.26081	1.09120	1.14006
Portugalija	1.51430	1.18727	0.93704	0.86856	1.15087	2.18125	1.56360	1.38717
Španija	0.77543	1.21942	0.63991	1.06686	1.17978	1.01829	0.765145	0.98691
Švedska	1.32496	0.99052	2.04331	1.07146	1.66324	1.56693	1.32738	1.42528
SAD	1.21581	1.88866	1.00802	0.97064	1.03524	1.37903	1.24516	1.28934
V. Britanija	0.71631	1.01952	1.27568	0.80052	0.946859	0.82094	0.70993	0.89854

Izvor: Proračuni autora

Analizom indikatora ukupne efikasnosti javnog sektora možemo zaključiti da su zemlje koje su prihvatle koncept Novog javnog menadžmenta neefikasnije u odnosu na druge modele javnog sektora. Ako poredimo zemlje sa malim javnim sektorom (javni sektor < 40% BDP-a) i srednjim javnim sektorom (javni sektor < 45% BDP-a) sa zemljama sa velikim javnim sektorom (javni sektor > 45% BDP-a), možemo uočiti sledeće tendencije:

1. Zemlje sa malim javnom sektorom pokazuju ispodprosečnu efikasnost javnog sektora u odnosu na zemlje sa srednjim i velikim javnim sektorom.
2. Zemlje sa velikim javnim sektorom imaju iznadprosečne vrednosti ukupne efikasnosti javnog sektora u komparaciji sa zemljama sa malim i srednje velikim javnim sektorom.
3. Zemlje sa velikim javnim sektorom imaju iznadprosečne vrednosti u indikatoru administracije u poređenju sa zemljama sa malim i srednje velikim javnim sektorom.

4. Zemlje koje su prihvatile koncept Novog javnog menadžmenta imaju nižu efikasnost zdravstva od drugih zemalja²².
5. Zemlje sa velikim javnim sektorom pokazuju veću efikasnost javne infrastrukture u poređenju sa zemljama sa malim i srednje velikim javnim sektorom.
6. Veću efikasnost kod distribucije pokazuju zemlje sa malim i srednjim javnim sektorom, što govori o neefikasnosti programa redistribucije kod zemalja sa većim izdvajanjima.
7. Veće vrednosti indikatora stabilnosti pokazuju zemlje sa velikim javnim sektorom u poređenju sa zemljama sa malim i srednje velikim javnim sektorom.
8. Veće vrednosti indikatora ekonomskih performansi pokazuju zemlje sa velikim javnim sektorom u poređenju sa zemljama sa malim i srednje velikim javnim sektorom.

²² Postojanje javnih monopola dovelo je do sporijeg razvijanja efikasnih privatnih zdravstvenih i penzionih sistema u mnogim zemljama. Reč je o efektu istiskivanja (crowding out) državnih monopola i različitih oblika državne intervencije na razvoj privatnog sektora u zdravstvu. Takođe, uverenje javnosti da samo javni zdravstveni sistem pruža kvalitetnu i celokupnu zaštitu je usporilo razvoj efikasnih privatnih sistema u zdravstvu. Vidi više u: Tanzi V. (2005) "The Economic Role of the State in the 21 Century", *Cato Journal*, Vol. 25, No. 3.

TREĆI DEO

**ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG
SEKTORA U TRANZICIONIM ZEMLJAMA**

3. ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA U TRANZICIONIM ZEMLJAMA

3.1. Javni sektor u zemljama u razvoju i tranzicionim zemljama

U zemljama u razvoju privredni rast i razvoj nije zamisliv bez jačanja javnog sektora. Razlozi za jačanje javnog sektora u nerazvijenim zemljama su (Ristić, 2010:77):

1. Razvoj industrijskih sektora koji su neatraktivni za privatni sektor,
2. Državna regulacija i kontrola nad strateškim sektorima (eksploatacija prirodnih bogatstava),
3. Obezbeđivanje uvoza tehnologije, tehnike, znanja,
4. Stimulacija domaćih istraživanja (fundamentalnih, industrijskih),
5. Borba protiv nezaposlenosti i stručno obrazovanje,
6. Kontrola cena industrijskih proizvoda,
7. Uravnoteženi regionalni razvoj,
8. Izgradnja infrastrukture,
9. Podrška nerentabilnoj proizvodnji od šireg društvenog značaja,
10. Supstitucija uvoza pojedinih roba i usluga,
11. Jačanje izvozne orijentacije i deviznog priliva, i
12. Planiranje strukturnog razvoja.

Ovi razlozi su doveli do ekspazije javnog sektora i povećanja broja funkcija države. Jačanje uloge države i njenih funkcija u privrednom životu dovelo je do situacije da deficitirno finansiranje javnog sektora postane ekonomska realnost nerazvijenih zemalja. Funkcionisanje javnog sektora u tranzicionim zemljama prate kontroverze u pogledu njegove veličine i nezadovoljavajuće efikasnosti. U nerazvijenim zemljama je rasprostranjena aktivnost državnih preduzeća i korporacija u javnoj svojini u oblasti komunalnih usluga, transporta i komunikacijama. U nekim od ovih sektora državna preduzeća imaju status monopola, ili oligopola.

Rast javnog sektora u zemljama u razvoju je direktna posledica industrijalizacije (i prateće urbanizacije). Industrijalizacija kao vid ubrzanog privrednog razvoja dovodi do jačanja uloge javnog sektora, transformišući agrosirovinsku privrednu strukturu. Javni sektor u zemljama u

razvoju je poprimio brojne funkcije i može se reći da je aktivna uloga javnog sektora u privrednom sistemu ovih zemalja zakonitost privrednog razvoja.

U težnji da imitiraju razvijene privrede, zemlje u razvoju su odvajale sve veći deo budžetskih sredstava za razvojne potrebe. Razvoj predimenzioniranog javnog sektora (u komparaciji sa realnim mogućnostima nerazvijenih zemalja) finansiran je jeftinim stranim kapitalom, koji je uz tekuće budžetske deficite, doveo nerazvijene zemlje u situaciju visoke spoljne zaduženosti i krize duga. Krajem 70-ih, a naročito početkom 80-ih godina nerazvijene zemlje su bile prinuđene da redukuju fiskalna opterećenja, smanje budžetske deficite i sprovedu budžetsku reformu.

Talas privatizacije i deregulacije 80-tih godina XX veka nije zaobišao ni zemlje u razvoju. Privatizacija javnog sektora u zemljama u razvoju je bila sprovedena iz sledećih razloga (Ristić, 2011:24):

1. Predimenzionirani javni sektor je doveo do budžetskih deficita i visokog spoljnog zaduživanja,
2. Nerentabilnost javnog sektora i narastajuća fiskalna opterećenja za subvencije javnog sektora dovela je do permanentnih budžetskih deficita,
3. Monopolski i oligopolski karakter javnog sektora je štitio javna preduzeća koja nisu poslovala rentabilno,
4. Kvalitet usluga javnog sektora nije odgovarao porastu cena tih usluga,
5. Permanentno upumpavanje novca u javni sektor zemalja u razvoju nije dovelo do povećanja kvaliteta javnih usluga.

Povlačenje države iz oblasti poput zdravstva, prosvete, urbanizma nije dovelo do očekivanih rezultata u zemljama u razvoju. Privatizacija javnih preduzeća i javnih servisa, pod pritiskom programa za strukturno prilagođavanje međunarodnih institucija, imala je očekivane efekte samo u oblastima gde se privatni sektor pokazao kao bolja alternativa.

Transformacija javnog sektora u postsocijalističkim zemljama je bilo drugačijeg karaktera pošto nisu postojale institucije tržišne privrede. Državna svojina je bila dominantna kategorija u privrednom sistemu (Tabela 3.1).

Tabela 3.1. Udeo privatnog sektora u BDP-u Centralne i Istočne Evrope pre tranzicije

Država	Udeo privatnog sektora u BDP (u %)
Poljska	14.7
Mađarska	14.6
Čehoslovačka	3.1
Bugarska	8.9
Rumunija	2.5
Prosek zemalja OECD 1988. godine	70-80

Izvor: Trotman-Dickenson, D. I. (1996) *Economics of the Public Sector*, London: Macmillan Press, str. 395.

Mnoge centralno-planske privrede su imale i preko 90% preduzeća u državnoj svojini (u Rusiji je bilo 97% ekonomije u državnoj svojini). Privatni sektor je postojao samo u poljoprivredi, uslužnom sektoru, zanatstvu, građevinarstvu i trgovini na malo. Proces privatizacije je bio otežan pošto nisu postajale institucije i zakonodavstvo karakteristično za tržišne ekonomije. Takođe, nisu postojala tržišta kapitala i berze. Svaka od tranzicionih zemlja je pokrenula sopstvene programe privatizacije u skladu sa izabranim modelom.

3.2. Transformacija javnog sektora tranzicionih zemalja

Padom Berlinskog zida 1989. godine i kolaps Varšavskog pakta je predstavljao kraje ere centralno-planskih privreda. Postsocijalističke zemlje su se okrenule programima masovne privatizacije i tranzicije ka tržišnim ekonomijama. U procesu tranzicije ka tržišnim ekonomijama, zemlje su pokazale različite stepene uspešnosti u reformisanju privrede i javnog sektora, u zavisnosti od uslova, primenjenih modela privatizacije i spremnosti za sprovođenje strukturnih promena. Razlozi za privatizaciju velikih državnih sistema i javnih preduzeća su (Kecman, Šušnjar, 2012):

1. Veliki gubici i dugovi javnih preduzeća,
2. Smanjivanje finansijskih izdataka iz budžeta za finansiranje funkcionisanja javnih preduzeća,
3. Povećanje ekonomske efikasnosti preduzeća izlaganjem direktnoj tržišnoj konkurenciji,
4. Ostvarivanje finansijskih prihoda od privatizacije javnih preduzeća,
5. Podsticanje konkurencije,

6. Smanjivanje uticaja državne administracije u poslovanju preduzeća, i
7. Podsticanje zaposlenih da učestvuju u vlasništvu preduzeća (akcionarstvo zaposlenih).

Osnovni ekonomski ciljevi privatizacije javnih preduzeća u tranzicionim zemljama su²³:

1. Stvaranje efikasne privrede, zasnovane na dominaciji privatne svojine i konkurentskog okruženja, umesto neefikasnih javnih preduzeća u društvenoj i državnoj svojini,
2. Unapređenje finansijskog stanja države, kroz prodaju državnog ili društvenog kapitala. Prodajom državnih ili društvenih preduzeća, tranzicione zemlje mogu doći do znatnih sredstava za finansiranje aktivnosti od javnog značaja ili servisiranja dugova. Na finansijsku poziciju države pozitivno utiče i ukidanje subvencionisanja javnih preduzeća i povećanje poreskih prihoda usled veće i efikasnije proizvodnje,
3. Uklanjanje stalnog favorizovanja državnog sektora na račun privatnog, što je onemogućavalo rast i razvoj privatnog sektora. Država je podržavala neefikasna državna i društvena preduzeća različitim oblicima subvencija, što je dovodilo do preusmeravanja resursa od produktivnih ka neproduktivnim preduzećima.

Privatizacija kapitala javnih preduzeća se u zemljama u tranziciji odvijala primenom nekoliko modela (Kecman, Šušnjar, 2012):

1. Prodaja ili tržišna privatizacija – jedino je Mađarska sprovela privatizaciju putem ovog modela. U Poljskoj je ovaj model dopunjen primenom masovne privatizacije (uključenjem zaposlenih u privatizaciju),
2. Vaučerska privatizacija – primenjena u Češkoj, Slovačkoj, Rusiji, Poljskoj i drugim tranzicionim zemljama. Centralizovana vaučerska privatizacija (istovremeno za više preduzeća), najizraženija je u Sloveniji, a decentralizovana (za svako preduzeće pojedinačno) u Rusiji,
3. Akcionarstvo zaposlenih (interna privatizacija) – primenjeno u Sloveniji, Poljskoj, Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji i Rusiji,
4. Restitucija (reprivatizacija) – najzastupljenija u Estoniji, dok su u Češkoj, Poljskoj, Sloveniji, Hrvatskoj i Makedoniji zabeleženi slabiji rezultati.

²³ Pored ekonomskih ciljeva privatizacije postoje i politički ciljevi, ali oni nisu predmet ove disertacije.

Tabela 3.2. Modeli privatizacije u tranzicionim zemljama

Tranzicione države	Modeli privatizacije javnih preduzeća	
	Primarni	Sekundarni
Albanija	Zaposleni	Vaučeri
Bosna i Hercegovina	Vaučeri	Prodaja
Bugarska	Prodaja	Vaučeri
Češka	Vaučeri	Prodaja
Estonija	Prodaja	Vaučeri
Hrvatska	Zaposleni	Vaučeri
Letonija	Prodaja	Vaučeri
Litvanija	Vaučeri	Prodaja
Mađarska	Prodaja	Zaposleni
Makedonija	Zaposleni	Prodaja
Poljska	Prodaja	Zaposleni
Rumunija	Zaposleni	Prodaja
Rusija	Vaučeri	Prodaja
Slovačka	Prodaja	Vaučeri
Slovenija	Zaposleni	Vaučeri
Srbija	Aukcije	Prodaja

Izvor: Autor prema Kecman-Šušnjar, A. (2002) *Efekti privatizacije preduzeća od strateškog interesa u privredi Srbije*, doktorska disertacija, Beograd:Ekonomski fakultet u Beogradu, str. 84.

Privatizacija kapitala javnih preduzeća može se izvesti primenom različitih metoda privatizacije (Paunović, 2009:22):

1. Javna prodaja akcija,
2. Prodaja institucionalnim, odnosno, finansijskim investitorima,
3. Prodaja strateškim investitorima (stranim i domaćim), i
4. Vaučerska privatizacija.

Javna prodaja akcija je često primenjivan metod privatizacije prirodnih monopola razvijenim zemljama. Dva su metoda prodaje:

1. Javni upis akcija, i
2. Direktna prodaja najpovoljnijem ponuđaču.

Kod javnog upisa akcija država fiksira cenu akcija i ponudi ih na prodaju zainteresovanim, bilo privatnim licima, investicionim investitorima ili strateškim partnerima. Problem koji se javlja u privatizaciji javnog sektora je nerazvijeno tržište kapitala, bez kojeg nije moguće sprovesti privatizaciju. Prednost modela javne aukcije su veliki privatizacioni prihodi preduzeću. Sama procedura privatizacije koja zahteva pripremanje javnih preduzeća za izlazak na berzu je veoma

složena i zahteva preciznu zakonsku regulativu. Primenjuje se u razvijenim, ali i tranzicionim zemljama kod privatizacije prirodnih monopola (Zec i dr., 1994).

Prodaja preduzeća institucionalnim investitorima je metod privatizacije javnih preduzeća koji se primenjuje u uslovima nerazvijenog finansijskog tržišta. Prednost ovog metoda je obezbeđivanje finansijskih prihoda za preduzeće i poželjnu koncentraciju vlasništva. Nedostatak ovog metoda je što institucionalni investitori nisu najčešće zainteresovani za privatizaciju javnog preduzeća, po svojoj prirodi ne mogu da budu nosioci restukturiranja javnog preduzeća i ne obezbeđuju transfer savremenih tehnologija i znanja (Paunović, 2009).

Izbor strateškog investitora u privatizaciji velikih javnih preduzeća u infrastrukturnim delatnostima se pokazao kao najprihvatljiviji metod privatizacije²⁴. Uobičajno je da se privatizacija javnog preduzeća vrši raspisivanjem međunarodnog tendera za prodaju udela u javnom preduzeću. U prvoj fazi privatizacije poželjno je prodati manjinski udeo, uz mogućnost da u nastavku privatizacije strateški investitori postanu većinski vlasnici.

Interna privatizacije predstavlja model u kome se privatizacija javnih preduzeća obavlja podelom ili prodajom akcija zaposlenima. Prednosti ovog modela su: jednostavnost, decentralizacija i brzina sprovođenja privatizacionog postupka (Živković, Mijatović, 2002).

Vaučerska privatizacija podrazumeva podelu specijalizovanog novca (vaučera), kojima se kupuju akcije preduzeća. Vaučeri se mogu dati građanima u jednakom ili u nejednakom iznosu u zavisnosti od različitih kriterijuma (godine starosti, godine radnog staža i sl.). Nedostaci vaučerske privatizacije su: prevelika disperzija vlasništva, nedostatak investicija u privatizovanim preduzećima i špekulativne radnje vezane za otkup vaučera (Rusija) (Živković, Mijatović, 2002).

Reprivatizacija (restitucija) je oblik privatizacije u kome se vraća pravo svojine na državnim ili društvenim preduzećima i drugom imovinom bivšim vlasnicima ili njihovim naslednicima. (Živković, Mijatović, 2002).

Svetska banka podržava privatizacione procese kao načina restrukturiranja ekonomije u tranziciji. Preporuka Svetske banke je Slučaj po slučaju (The Case–By–Case) privatizacija

²⁴ Privatizacija ovim metodom je dala dobre rezultate u razvijenim industrijalizovanim zemljama. Dobri rezultati su ostvareni u privatizaciji u Velikoj Britaniji i privatizaciji telekomunikacionih kompanija u Španiji (Telefonica). Dobri rezultati pri izboru ovog metoda su ostvareni i u tranzicionim zemljama (Mađarski MATAV i Češki Telekom).

velikih državnih sistema. Program Slučaj po slučaj omogućava prodaju firmi po tržišnim cenama; obezbeđuje transparentnost u procesu prodaje i dovodi strateške partnere i kapital iz inostranstva. Takav privatizacioni program, kao deo strukturnih reformi, ublažava problem budžetskog deficita i problem javne potrošnje u javnim preduzećima. Takođe, ovim modelom se ostvaruju finansijski prihodi i budući poreski prihodi od privatizovanih javnih preduzeća (Welch, Freemond, 1998).

Pomoćni modeli privatizacije javnih preduzeća su (Paunović, 2009):

1. Ugovor o upravljanju i ugovaranju usluga,
2. Ustupanje postrojenja,
3. Koncesija.

Navedena tri modela predstavljaju različite forme uključivanja privatnog kapitala u javne delatnosti pri čemu ne dolazi do privatizacije državnog kapitala u javnim preduzećima, zbog čega se koriste kao pomoćni modeli privatizacije javnih preduzeća.

Ugovori o upravljanju javnim preduzećem se sklapaju na tri do pet godina, pri čemu se novi menadžment obavezuje da će postići ugovorom definisane poslovne rezultate, bez uplitanja države. U javnim preduzećima, osim osnovne delatnosti postoji i veći broj pomoćnih delatnosti koje mogu funkcionisati na osnovama tržišne konkurencije i koje se ugovorom o upravljanju izdvajaju iz osnovne delatnosti i prepuštaju privatnom sektoru, kako bi se povećala njihova efikasnost. Primenom ovog modela može se privatizovati samo manji deo kapitala u javnim preduzećima (Živković, Mijatović, 2002).

U javna preduzeća moguće je uključiti privatni sektor ugovorom o ustupanju postrojenja za eksploataciju. Osnovna sredstva ostaju u vlasništvu javnog preduzeća, ali se ustupaju privatnom sektoru na precizno utvrdjen period, najčešće između šest i deset godina. Ugovorom o ustupanju postrojenja se dobija i pravo obavljanja osnovne delatnosti javnog preduzeća na određenom području i naknada za korišćenje postrojenja u javnoj svojini, a često i cene po kojima se pružaju javne usluge. Definisana naknada je viša od iznosa amortizacije ustupljenog postrojenja, kako bi se očuvalo postrojenje u onom stanju u kome je predato na korišćenje (Živković, Mijatović, 2002).

Najčešće primenjivan pomoćni model privatizacije javnih preduzeća je koncesija. Koncesijom se predaju na upotrebu određena sredstva, što i uključuje dodelu prava za obavljanje osnovne delatnosti i prava naplaćivanje usluge od korisnika. Za vreme trajanja koncesionog ugovora,

koncesionar plaća naknadu državi i u obavezi je da investira i obnovi osnovna sredstva koja se vraćaju javnom preduzeću nakon isteka koncesionog ugovora. Na početku korišćenja sredstava javnog preduzeća, koncesionar je dužan da formira novo privatno preduzeće koje postoji tokom trajanja koncesionog ugovora, u vremenskom periodu i do trideset godina.

U početnoj fazi tranzicije, u većini tranzicionih zemalja došlo je do spontane privatizacije, odnosno prodaje državne imovine, koja je sprovedena bez kvalitetnih regulatornih procedura. U takvim uslovima su sklapani ugovori koji su bili povoljni za privatni sektor, a ne za javni sektor i korisnike javnih usluga. Negativne karakteristike privatizacije javnog sektora su:

1. Transformacija prirodnih u privatne monopole,
2. Nedostatak regulatornih procedura i definisanja nadležnosti javnih preduzeća,
3. Veliki međunarodni investitori su stekli dominantnu poziciju na tržištu, u nedostatku regulacije, i u cilju zaštite svojih interesa su se protivili daljoj liberalizaciji tržišta i uvođenju konkurencije,
4. Nedostatak transparentnosti u javnom odlučivanju,
5. Neadekvatno planiranje procesa transformacije javnog sektora,
6. Ekonomski i politički uticaj privatnog sektora na javni sektor,
7. Zanemaren društveni aspekt, rast cena bez rasta kvaliteta javnih usluga,
8. Rast nezaposlenosti kao posledica opšte privatizacije i usporavanja ekonomskih aktivnosti.

Najčešća greška koje se pojavljivala u transformaciji javnog sektora je imitacija modela iz razvijenih zemalja. U razvijenim zemljama javni sektor se bazira na pluralizmu usluga u tržišnom okruženju, bez masovne privatizacije i u regulisanim okvirima. Nagli zaokret u funkcionisanju javnog sektora tranzicionih država je morao da dovede do većih ili manjih propusta. Praksa tranzicionih zemalja je pokazala da se transformacija i privatizacija javnog sektora može izvršiti relativno brzo, ali samo u uslovima uspostavljene regulative i pratećih mehanizama, a to je oblast u kojoj su državni organi tranzicionih zemalja bili neaktivni i veoma spori, kako u definisanju i usvajanju regulacionih okvira, tako i u njihovoj primeni.

3.3. Transformacija javnih preduzeća u tranzicionim država Jugoistočne Evrope

3.3.1. Transformacija javnih preduzeća u Mađarskoj

Mađarska je, uz Jugoslaviju²⁵, zemlja koja je u socijalističkom periodu dozvolila najviše slobode privatnom sektoru. U Mađarskoj je preko 80% preduzeća bilo u državnom vlasništvu, izuzev malog broja preduzeća koja su osnovali strani ulagači. Proces privatizacije je započeo stihijskom privatizacijom, koja je napuštena zbog niskih privatizacionih prihoda kao posledice podcenjene imovine državnih preduzeća i drugih mahinacija menadžera. U drugoj fazi privatizacije državna preduzeća su korporativizovana sa upravljačkom strukturom koja je prilagođena korporacijama i državom kao vlasnikom. Po Privatizacionom zakonu usvojenom 1995. godine javna preduzeća se klasifikuju u dve grupe: preduzeća u kojima državno vlasništvo neće biti manje od 50+1%, ili gde neće biti manje od 25+1% i gde će država zadržati pravo prioritetnog glasa (Grahovac, 2008). Javna preduzeća u Mađarskoj su: u sektoru telekomunikacija (MATAV Rt), poštanskog saobraćaja (Magyar Post Rt), električne energije-gasa-uglja (MVM Rt) i železničkog saobraćaja (MAV Rt).

Energetski sektor je privatizovan modelom koji je inspirisan britanskom privatizacijom, dok međunarodne finansijske organizacije (WB, IMF, EBRD) igraju veoma važnu ulogu u privatizaciji javnog sektora u Mađarskoj. Njihova uloga je od savetodavne, do učešća u finansiranju pojedinih faza restrukturiranja, tehnoloških inovacija, investiranja u nove kapacitete javnih preduzeća i zaštiti čovekove okoline. Energetski sektor je privatizovan u saradnji sa novim inostranim partnerima. EU je propisala uslove liberalizacije elektroenergetskog sektora koje je trebalo ispuniti do 2005. godine radi harmonizacije uslova poslovanja pre integracije u Evropsku uniju.

Telekomunikaciona kompanija MATAV se transformisala u akcionarsko društvo 1991. godine, a 1993. godine vlasnik kompanije je postao "Magyar Com, Deutsche Telekom-Ameritech Consortium". Mađarska vlada sada raspolaže sa oko 30% vlasništva ove kompanije, ali je zadržala pravo zlatne deonice u MATAV Rt, koja joj daje pravo veta prilikom odlučivanja o važnim poslovnim odlukama. U poslovanju telekomunikacione kompanije MATAV usluge telefonskog saobraćaja i mobilne radio telefonije je moguće poveriti koncesionim ugovorom privatnim i državnim kompanijama, uz proviziju. Uloga države u telekomunikacionom sektoru

²⁵ U ovom delu rada neće biti obrađivan javni sektor Republike Srbije, koji je detaljno obrađen u četvrtom delu rada. Javni sektor Grčke nije obrađen pošto Grčka ne spada u postsocijalističke ekonomije i podaci za javni sektor nisu validni zbog manipulacija i lažnog izveštavanja od strane vlade Grčke međunarodnim institucijama.

se ogleda u nacionalnoj razvojnoj politici telekomunikacionog sektora, ekonomskom i tehničkom regulisanju, nadzoru telekomunikacione mreže i koncesijama. Privatizacija kompanije MATAV je nastavljena kada je "Maggar Com" otkupio još 37% akcija i postao novi vlasnik sa 67,35% vlasništva (Grahovac, 2008).

Mađarska pošta je državno akcionarsko društvo, kojim upravlja devet direktora, od kojih šest imenuje Ministarstvo transporta i komunikacija, kao i generalnog direktora, a tri su imenovana od strane radnika pošte. Javno železničko preduzeće je u državnom vlasništvu, iako je dozvoljeno organizovanje i poslovanje privatnih preduzeća u ovom sektoru javne privrede. Privatni sektor nije pokazao interesovanje za poslovanje u železničkom saobraćaju.

3.3.2. Transformacija javnih preduzeća u Sloveniji

U Sloveniji je veoma uspešno postignut kompromis između dva privatizaciona modela: 1) modela decentralizovane, postepene i plaćene privatizacije i 2) modela centralizovane, brze i neplaćene privatizacije. Rezultat kompromisa jeste karakteristika slovenačke privatizacije koja kombinuje decentralizovanost i postepenost sa principom besplatne podele akcija. Privatizacija u Sloveniji je izazvala mnogo manje privrednih i socijalnih distorzija nego što je bio slučaj sa privatizacijom u drugim postjugoslovenskim državama. Većina slovenačkih preduzeća je privatizovana insajderskom metodom (kombinacija akcionarstva zaposlenih sa menadžment buyout metodom). Javna prodaja akcija domaćim i stranim kupcima obavljena je putem javnih tendera i javnih aukcija.

Slovenija je pokazala visok stepen doslednosti u usaglašavanju regulative sa Evropskom unijom i zahvaljujući tome postigla dobre rezultate u organizaciji i funkcionisanju javnog sektora, pa danas skoro sva javna preduzeća posluju profitabilno. Prema regulativi Evropske unije utvrđeni su uslovi za pristup mrežama (energetskim, telekomunikacionim, poštanskim, transportnim), čime je omogućen pristup mrežama svim zainteresovanim privrednim subjektima pod jednakim, objektivnim i nediskriminatornim uslovima. Zakonom o kontroli cena je određena kontrola cena u javnim preduzećima koje pružaju usluge snabdevanja električne energije, motornim benzinom, prirodnim gasom i telekomunikacionim uslugama.

Elektroenergetski sistem je povezan sa evropskom interkonekcijskom mrežom UCPT. Javna preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije su od 2003. godine privatizovala do 45% vrednosti sopstvenog kapitala, a u povezanim preduzećima predviđena je privatizacija do 25% vrednosti kompanije. Pre svega je predviđena privatizacija distributivnih i proizvodnih

preduzeća, sa uspostavljanjem regulatornih i zaštitnih mehanizama u kompanijama koje se bave distribucijom električne energije. Agencija za energetiku se bavi regulisanjem i povezivanjem aktivnosti na tržištu gasa i električne energije, izdajući licence i regulišući cene u distribuciji i transportu električne energije i prirodnog gasa. U skladu sa regulativom Evropske unije sprovodi se druga faza reorganizacije javnih preduzeća, uvođenjem konkurencije i tržišnih mehanizama, kako bi se povećala efikasnost, smanjile cene energenata i povećala investiciona aktivnost.

Standardi kvaliteta motornih goriva usklađeni su sa evropskim, a mreža prirodnog gasa je povezana sa izvorima iz Alžira i Rusije. Vodeća kompanija za snabdevanje naftnim derivatima i gasom u Sloveniji je Petrol d.d. Ovu grupaciju čine: matično društvo Petrol d.d. Ljubljana i devet zavisnih društava čije su delatnosti: trgovina naftom, prodaja gasa, izgradnja i upravljanje uređajima za prečišćavanje vode, ugostiteljska i hotelijerska delatnost. Svoja društva ili predstavništva Petrol ima u: BiH, Hrvatskoj, Austriji, Kipru i Srbiji. U periodu posle 1998. godine, broj i struktura akcionara se menjala, a Republika Slovenija je prodala svoj udeo u ovoj javnoj kompaniji. Osim Petrola, kompanije u oblasti snabdevanja gasom su: GEOPLIN, OMV, Istrabenz i Plinara Maribor d.d.

Proces liberalizacije telekomunikacionog sistema u Sloveniji je započet 1998. godine. Osnovu telekomunikacione mreže čini javna telekomunikaciona mreža, pored koje postoje posebne telekomunikacione mreže kojima upravljaju javna preduzeća i neki državni organi. Na osnovu Zakona o telekomunikacionoj i poštanskoj delatnosti, osnovani su Telekom Slovenije i Pošta Slovenije. Do kraja 2000. godine, Telekom Slovenije imao je isključivo pravo pružanja usluga govorne telefonije, teleksa i upravljanja javnom mrežom. Danas Telekom Slovenije posluje u četiri područja (mreža, usluge, izgradnja i održavanje mreže i prateće delatnosti), a svako područje je profitni centar sa tendencijom pretvaranja u posebno društvo. Predviđena je liberalizacija tržišta fiksne telefonije, a usluge fiksne telefonije pružaće i ostali ponuđači koji će koristiti mrežu Telekoma Slovenije uz plaćanje određene nadoknade. Telekom Slovenije je 62, 5% u vlasništvu države, a država je imala neuspešan pokušaj prodaje manjinskog paketa akcija. Pošta Slovenije je zadržala monopol u bazičnim uslugama čiji je jedini vlasnik Republika Slovenija.

3.3.3. Transformacija javnih preduzeća u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je proces privatizacije zaostao za drugim posttranzicionim zemljama. Privatizacija je izvedena kombinacijom različitih metoda. Prvo je obavljena prodaja zaposlenima (insajderima), a u slučajevima gde ovom metodom društva u celini nisu privatizovana, vršen je transfer neprodanih društvenih preduzeća na državne fondove (privatizacioni i penzioni fond). Privatizacioni model u Hrvatskoj je zasnovan na metodu prodaje po načelu case-by-case sa povlašćenim tretmanom privilegovanih vlasnika i uz odobravanje značajnih popusta bivšim i sadašnjim zaposlenima. Zahvaljujući uspešno sprovedenom procesu restrukturiranja javna preduzeća INA, HEP, JANAF i Hrvatske Šume ostvaruju pozitivne poslovne rezultate.

Energetski sektor u Hrvatskoj čine proizvodnja uglja, proizvodnja, prenos i distribucija električne energije, proizvodnja, rafinerijska prerada, transport i distribucija naftnih derivata i proizvodnja, transport i distribucija gasa. Elektroenergetski sistem je povezan sa evropskom interkonekcijskom mrežom UCPTE. Elektroprivreda je restrukturirana u više faza. U prvoj fazi restrukturiranja je bilo izdvajanje osnovne delatnosti i pomoćnih delatnosti, za koje se osnivaju društva sa ograničenom odgovornošću koja su u potpunom vlasništvu Elektroprivrede Hrvatska. Zakonom o privatizaciji hrvatske elektroprivrede predviđeno je da najmanje 51% akcija ostane u državnom vlasništvu sve do ulaska Hrvatske u EU, a da se 25% privatizuje transakcijama na berzi. Na osnovu Direktive EU, Hrvatska može odabrati, ili model jedinog kupca, ili otvorenog tržišta. Model jedinog kupca podrazumeva ostajanje preduzeća kao vertikalno integrisane celine sa sve tri delatnosti i neophodnim računovodstvenim razdvajanjem delatnosti. Model otvorenog tržišta zahteva potpuno razdvajanje delatnosti i uvođenje konkurencije na nivou proizvodnje i potrošnje električne energije. HEP se postepeno restrukturira i privatizuje zadržavajući državno vlasništvo nad monopolskim funkcijama elektroenergetskog sistema.

Monopol nad proizvodnjom nafte i naftnih derivata i proizvodnje i transporta gasa ima Hrvatska industrija nafte – INA. INA pokriva 70% tržišta distribucije nafte i derivata, a mali deo tržišta ima i austrijski OMV. U distribuciji gasa postoje 33 distributera sa lokalno podeljenim monopolima, pri čemu INA obavlja direktnu prodaju velikim industrijskim potrošačima i hrvatskoj elektroprivredi. Sticanjem 25% plus jedne akcije 2003. god. MOL je postao strateški partner INE. INA je postala deo integrisanog regionalnog partnerstva u industriji nafte i plina, koji čine MOL, INA, Slovnaft i TVK. U 2008. god. je MOL uputio javnu ponudu za preuzimanje, akcionarima INE, nakon čega je povećao svoj vlasnički udeo na 47,26%. Vlada

Republike Hrvatske je vlasnik 44,84% akcija, dok preostalih 7,90% drže institucionalni i privatni investitori. U Hrvatskoj je potpuno liberalizovan uvoz, prodaja i distribucija derivata nafte, što utiče na postepeno smanjivanje udela domaće nafte na hrvatskom tržištu (Čučković, 2011).

Hrvatska telekomunikaciona kompanija je nastala razdvajanjem kompanije Hrvatske pošte i telekomunikacije na Hrvatsku poštu i Hrvatske telekomunikacije d.d. Proces privatizacije Hrvatske telekomunikacije d.d. je spoveden na sledeći način:

1. prenos bez naplate 7% akcija hrvatskim učesnicima rata i njihovim porodicama,
2. prodaja 7% akcija zaposlenima i bivšim zaposlenima,
3. prodaja 35% akcija nemačkom Deutsche Telecom-u.

Na hrvatskom telekomunikacionom tržištu očekuje se deregulacija u fiksnoj mreži. Budući potencijalni operatori koristiće sadašnju fiksnu telefonsku infrastrukturu uz plaćanje određene naknade.

Hrvatske železnice su društvo sa ograničenom odgovornošću u državnom vlasništvu. Strategija restrukturiranja obuhvata reorganizaciju koja se sastoji od postepene promene organizacione strukture i racionalizacije poslovnih procesa. U strategiji se predviđa izdvajanje delova koji nisu osnovna delatnost i njihova postepena privatizacija. Razlog za privatizaciju delova izvan osnovne delatnosti je smanjenje troškova (usled boljeg upravljanja, racionalnijeg korišćenja ljudskih potencijala i mernih sistema). Hrvatske železnice se odvajaju na dva preduzeća (prvo bi se bavilo železničkom infrastrukturom, njenim održavanjem, vremenskim iznajmljivanjem železničkih trasa, a bilo bi u vlasništvu države, a drugo bi pružalo usluge putničkog i teretnog prevoza, a prihode bi ostvarivalo na tržištu). Na ovaj način će se postepeno smanjivati subvencionisanje iz budžeta. Osnovano je regulatorno telo koje će nadzirati iznajmljivanje železničkih trasa i kontrolisati rad domaćih i budućih stranih pružaoca usluga prevoza.

Croatia Airlines je javno preduzeće u većinskom državnom vlasništvu (oko 95% vlasničkog udela pripada državi). Restrukturiranje preduzeća su pratila povećana investiciona ulaganja, pre svega u flotu, u izgradnju telekomunikacionog i informacionog sistema, razvoja kompanijskog sistema i razvoja specifičnih marketinških segmenata pružanja usluga putnicima. Croatia

Airlines posluje u skladu sa evropskim standardima i poseduje dozvolu za izlazak na evropsko tržište usluga aviotransporta i tehničkog servisa inostranih aviona²⁶.

3.3.4. Transformacija javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini

Tranzicija u Bosni i Hercegovini je specifična zbog ratnih dešavanja devedestih godina dvadesetog veka koji su uticali na tranzicione procese. Tek nedavno je Bosna i Hercegovina prebacila fokus sa posleratne rekonstrukcije na transformaciju prema tržišnoj ekonomiji. Bosnu i Hercegovinu karakteriše visok nivo javne potrošnje (javna potrošnja je približno oko 50% BDP-a), što je posledica neefikasne i netransparentne potrošnje javnog sektora. Slabosti javnog sektora Bosne i Hercegovine najbolje pokazuju konstantni budžetski deficiti.

Transformacija velikih preduzeća u Bosni i Hercegovini je tekla sporo. Privatizacioni proces je počeo početkom 1990. g., ali zbog raspada SFRJ i građanskog rata, ovaj proces je bio zaustavljen. Visok stepen povezanosti u privredne sisteme i tokove bivše Jugoslavije više je pogodio poslovne sisteme u Bosni i Hercegovini, nego u drugim republikama nastalim raspadom zemlje.

U periodu 1999. do 2003. godine odvijala su se tri ciklusa javnih ponuda akcija. Certifikati i vaučeri podeljeni građanima Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske mogli su se zameniti za akcije preduzeća koja su bila javno ponuđena ili putem ulaganja u investicione fondove. "Pojedinci su bili u povlašćenom položaju i dobijali dodatne vaučere i certifikate u odnosu na strane investitore. Samo deo državnog kapitala je ponuđen za privatizaciju, bilo kroz šeme kuponskog ulaganja ili kroz direktnu prodaju, dok je veći deo sačuvan u državnom vlasništvu. Bosna i Hercegovina se suočava sa preko 50% državnog kapitala unutar 70-80 velikih državnih preduzeća pored oko 350 preduzeća u kojima je država većinski vlasnik. Preko dve trećine zahteva sanaciju ili restrukturiranje" (Transparency International, 2009:18).

Javna preduzeća u Bosni i Hercegovini se nalaze u većinskoj ili potpunoj državnoj svojini, pod uticajem političkog faktora i bez primene principa korporativnog upravljanja. U Bosni i Hercegovini se vodi debata o privatizaciji javnih preduzeća ili liberalizaciji tržišta. Sistem komunalnih službi je privatizovan, gde je došlo do poboljšanja u kvalitetu usluge i nižih cena tih usluga. Alternativu privatizaciji javnih preduzeća predstavlja regulacija tržišta od strane vlade, što pretpostavlja uspostavljanje standarda i mogućnosti gubljenja licenci.

²⁶ www.croatiaairlines.com

Elektroenergetski sektor je u većinskom državnom vlasništvu i organizovan kao holding sistem. Privatni sektor je prisutan samo u vidu koncesija, dok je celokupna distributivna mreža u državnom vlasništvu. Rafinerije nafte su privatizovane sa većinskim učešćem ruskih kompanija, kao strateških partnera. U 2006. god. konzorcijum INA i MOL (50% INA i 50% MOL) potpisao je sa Vladom Bosne i Hercegovine ugovor o dokapitalizaciji za sticanje 67% udela u Energopetrolu. Tokom 2007. god. Konzorcijum je preuzeo upravljanje ovom kompanijom, koja je lider na maloprodajnom tržištu naftnih derivata Bosne i Hercegovine. U sektoru toplifikacije i distribucije gasa dominantne su kompanije u mešovitom vlasništvu. Telekomunikacioni sektor je u državnom vlasništvu, a isto je sa železničkim kompanijama u Bosni i Hercegovini.

3.3.4. Transformacija javnih preduzeća u Albaniji

Privatizacija u Albaniji je počela 1991. godine usvajanjem Zakona o privatizaciji. Mala i srednja preduzeća su privatizovana modelom akcionarstva zaposlenih. Vaučerska privatizacija je počela 1995. godine i pratila ju je mala tražnja za vaučerima zbog netransparentosti procesa privatizacije, odugovlačenja i drugih neregularnosti u procesu privatizacije. Primenjeni modeli privatizacije su doveli do velike disperzije vlasništva u kompanijama.

Transformacija javnog sektora je počela tek 1998. godine i omogućavala je prodaju udela javnih preduzeća ispod računovodstvene vrednosti. Elektroenergetski sistem Albanije je podeljen u tri podsektora (proizvodnja, distribucija, transmisija) u vlasništvu nacionalne energetske kompanije KESH Inc. Restrukturiranje energetske kompanije podrazumeva podelu na dve kompanije:

1. KESH – Proizvodnja i transmisija, i
2. Kompanije koja će distribuirati električnu energiju pod novim nazivom.

Hidroelektrane su privatizovane aukcijom, ili putem koncesija. Udeo države u hidroelektranama je transferisan KESH inc-u., koji je zadužen za njihovo upravljanje. Elektroenergetski sektor je delimično privatizovan sa kontrolnim paketom akcija u javnom vlasništvu.

Privatizacija energetskeg sektora je izvedena restrukturiranjem nacionalne kompanije i kreiranjem četiri nove:

1. APC (Albanian Petroleum Corporation) je holding kompanija,

2. Servcom, za specijalne usluge,
3. ARMO, za preradu i marketing,
4. Albapetrol, za istraživanje i proizvodnju.

Privatizacija je obavljena prodajom akcija zaposlenima.

Albatransport i Nacionalna agencija za aerotransport operišu u sektoru aerotransporta. Privatizacioni proces se sastoji od tri faze:

1. Transformacija u akcionarsko preduzeće,
2. Procena vrednosti kompanije,
3. Odabir strateškog investitora.

Strateški investitor će putem koncesija privatizovati kompaniju Albatransport sa obavezom investiranja i otvaranja novih aerodroma.

U telekomunikacionom sektoru prvo je kroz proces privatizacije prošla kompanija AMC Ltd. koja pruža usluge mobilne telefonije. 1999. godine albanska vlada privatizovala je 85% kompanije AMC Ltd., a posle toga liberalizovala tržište telekomunikacija uvodeći licence.

3.3.5. Transformacija javnih preduzeća u Makedoniji

Privatizacija makedonskih preduzeća je počela 1993. godine formiranjem Agencije Republike Makedonije za transformaciju preduzeća sa društvenim kapitalom. Privatizacija u Makedoniji je započela kasnije u odnosu na tranzicione zemlje u regionu, pošto je Republika Makedonija proglasila nezavisnost 1991. godine i nije postojao pravni i institucionalni okvir za sprovođenje procesa privatizacije. Privatizacija u Makedoniji nije sprovedena modelom masovne privatizacije, ali su postojali popusti za zaposlene (i do 90% popusta za zaposlene i penzionere prilikom kupovine akcija preduzeća), čime je podsticano radničko akcionarstvo. Najčešći primenjivani metod privatizacije u Republici Makedoniji je otkup akcija od strane menadžmenta i zaposlenih, u kojem su pod jednakim uslovima mogli da učestvuju strani investitori. Privatizacionim programom iz 1993. godine privatizovana je većina društvenih preduzeća, ali su javna preduzeća, prirodni monopoli i veliki infrastrukturni sistemi bili izuzeti iz procesa privatizacije.

Javna preduzeća u Makedoniji nisu bila privatizovana do 2000. godine i predstavljala su sektor koji je generisao gubitke. Većina javnih preduzeća je restrukturirana i privatizovana od strane strateških partnera. Proizvodnja i distribucija električne energije je bila regulisana i tek od 2000.

godine je liberalizovan ovaj sektor. Electricité de France je u saradnji sa državnom kompanijom za proizvodnju električne energije prisutna na tržištu električne energije u Makedoniji. “Dalja liberalizacija i ulazak novih kompanija, kao i privatizacija državne kompanije za proizvodnju električne energije je zahtev koji Republika Makedonija mora ispuniti kako bi postala članica Evropske unije” (Simpson, 2000:12).

U proizvodnji i distribuciji gasa, Gas Macedonia (GAMA) ima monopolski položaj. Gas Macedonia je državna kompanija sa učešćem ruskog GAZPROM-a i nerešenim svojinskim odnosima. Jedina rafinerija nafte u Makedoniji je privatizovana i nalazi se u vlasništvu Greek Hellenic Petroleum-a, državne kompanije iz Grčke. Privatizaciju u energetsom sektoru Makedonije su pratile velike kontroverze.

Do 1997. godine, jedina kompanija u telekomunikacionom sektoru je bila Makedonska poštanska, telefonska i telegrafska kompanija, koja je pružala poštanske, telekomunikacione, telegrafske, bankarske i druge usluge. U januaru 1997. godine podeljena je na dve državne kompanije: Makedonsku poštu i Makedonski Telekom (MT). Makedonski Telekom je privatizovan i učešće Magyar Telekom (u vlasništvu Deutsche Telekom) u njemu iznosi 51% ukupnog kapitala. Makedonski Telekom poseduje koncesiju (do 31. decembra 2018. godine), koja mu obezbeđuje monopolski položaj u sledećim telekomunikacionim uslugama: fiksna telefonija, telegraf, teleks, javna telefonija i proizvodnja, iznajmljivanje, upravljanje i rentiranje mreže fiksne telefonije. Makedonska pošta je kompanija u državnom vlasništvu, kao i makedonska železnica.

3.3.5. Transformacija javnih preduzeća u Bugarskoj

Proces privatizacija u Bugarskoj započeo je kasno u poređenju sa ostalim zemljama regiona (izuzev Makedonije), usvajanjem Zakona o privatizaciji 1992. godine. Početak privatizacije u Bugarskoj je pratila tranziciona recesija, sa dodatnim otežavajućim faktorima poput visokog spoljnog duga, zastare opreme i tehnologije, prevaziđene upravljačke strukture u preduzećima, gubitak tradicionalnih tržišta na Istoku, i tržišta kapitala i radne snage u rudimentarnom obliku. Privatizacija u Bugarskoj je izvedena u dve faze:

1. U prvoj fazi usvojena je legislativa i izvršena korporatizacija preduzeća u državnoj svojini,
2. U drugoj fazi je usvojen Zakon o privatizaciji 1992. godine, čime je kreiran pravno-institucionalni okvir za privatizaciju i formirana je Agencija za privatizaciju.

Javni sektor je bio izuzet od privatizacije (energetika, rudarstvo, železnica, proizvodnja oružja, municije i vojne opreme) osim opštinskih javnih preduzeća. Druga faza privatizacije je bila masovnog karaktera sa privilegovanim otkupom akcija za zaposlene, koji mogu otkupiti najviše 20% akcija preduzeća, sa popustom do 50% od tržišne cene i bez prava glasa u periodu od tri godine. Privatizacija nije dovela do očekivanih rezultatata, dok se državna preduzeća ruiriraju, kako bi došlo do izvlačenja kapitala u privatna preduzeća. Spajanje preduzeća u holdinge dovelo je do nezainteresovanosti stranih investitora za ulaganje u privatizaciju novonastalih holdinga (spoj rentabilnih i nerentabilnih preduzeća).

Nakon 1999. godine preostali su prirodni monopoli, a privatizacija je došla do faze mirovanja iz dva razloga: prvo, očekivani su novi izbori, i drugo, u procesu privatizacije prirodnih monopola, neophodna je demonopolizacija i restrukturiranje, tako da preduzeća ne bi postala privatni monopoli posle privatizacije (Evropski pokret u Srbiji, 2005).

Tržište električne energije u Bugarskoj nije u potpunosti liberalizovano. Deo proizvedene električne eneregije se prodaje po regulisanim cenama, dok se drugi deo prodaje po cenama koje se slobodno ugovaraju na tržištu. U sektoru proizvodnje i distribucije električne energije državna kompanija Bulgarian Energy Holding (BEH) i subsidijarna firma Natsionalna Elektricheska Kompania (NEK) igraju centralnu ulogu. U toku su prireme za restrukturiranje NEK na tri dela (proizvodnja, distribucija i transmisija). U skladu sa direktivama Evropske unije neophodna je dalja liberalizacija ulaska na tržište električne energije u Bugarskoj i privatizacija hidroelektrana.

U sektoru proizvodnje i distribucije gasa posluje državna kompanija Bulgargaz. Bulgargaz je resutruktuiran kao holding kompanija koju sačinjavaju tri kompanije: Bulgartransgaz, Bulgargaz i komunikaciona kompanija Bulgartel. Bugarska je u potpunosti zavisna od uvoza gasa od ruskog GAZPROM-a, sa kojim je pokrenut projekat Južnog toka. Takođe, Bugarska učestvuje i u Nabuko projektu, kako bi se obezbedila alternativna ruta za nabavku gasa iz Azerbejdžerana, Egipta i Turske i smanjila zavisnost od ruskog gasa. U proizvodnji i distribuciji nafte i derivata nafte državna kompanija "Oil and Gas Exploration and Production" koja je u potpunosti privatizovana.

Telekomunikacioni sektor u Bugarskoj je liberalizovan 2004. godine što je bio jedan od preduslova ulaska Bugarske u Evropsku Uniju. Najveća telekomunikaciona kompanija Bulgarian Tellecommunications company EAD, bivši državni monopol, nastala je podelom

bugarske pošte i telekomunikacionih usluga u odvojene kompanije. Bulgarian Telecommunications company EAD je privatizovana 2004. godine i 65% kapitala je prodato Viva Ventures Holding-u, subsidiary američkog privatnog fonda Advent International²⁷. Posle promene više vlasnika i spajanja 2012. godine VTB capital je kupio VIVACOM (koji je nastao spajanjem BTC i Vivatela). Evropska komisija i druge regulatorne agencije su dozvolile otkup vlasničkog udela u VIVACOM-u. Bugarska pošta je nacionalna poštanska kompanija sa većinskim udelom u državnom vlasništvu.

Bugarska nacionalna železnica je u skladu sa direktivama Evropske unije restrukturirana i podeljena u dve kompanije: železničkog operatera Balgarski darzhavni zheleznitsi (BDZ EAD) i infrastrukturnu kompaniju Nacionalna kompanija Železoputna infrastruktura (NK ŽI). Za BDZ EAD je najavljeno dalje restrukturiranje i transformacija u holding kompaniju.

3.3.6. Transformacija javnih preduzeća u Rumuniji

Proces tranzicije u Rumuniji je započeo 1989. godine revolucionarnim prevratom. Prvi put su liberalizovane cene i spoljna trgovina, dok je pravo privatnog vlasništva zaštićeno. Zakonom o privatizaciji je 1990. godine osnovana je nacionalna agencija za privatizaciju, oformljena da sprovodi programe prodaje, lizinga i upravljanja preduzećima. Privatizacija u Rumuniji je planirana u tri faze:

1. Transformacija državnih preduzeća u akcionarska društva,
2. Besplatna podela 30% kapitala državnih preduzeća, i
3. Prodaja preostalih 70% kapitala.

Zakonom o privatizaciji 1990. god. ukidaju se industrijska udruženja, a formiraju se komercijalna društva, ili autonomna preduzeća. Autonomna preduzeća se formiraju u javnom sektoru i strateškim oblastima privrede. Autonomna preduzeća su vlasnici imovine preduzeća, ali ostaju pod državnom kontrolom, sa menadžmentom koji postavljaju državni organi, ili organi lokalne vlasti.

Zakonom o privatizaciji formirano je pet privatnih i jedan državni fond. Certifikati o svojini (vaučeri) su instrument masovne privatizacije i predstavljaju akcije pet privatnih fondova (sektorski fondovi) koji poseduju 30% akcijskog kapitala preduzeća predviđenih za privatizaciju. Svaki punoletni građanin je dobio pet certifikata, odnosno po jedan za privatni

²⁷ Private equity fond.

fond, a svaki certifikat se sastoji od deset kupona. Certifikati se mogu prenositi ili prodati isključivo domaćim fizičkim i pravnim licima. Certifikati se razmenjuju za akcije preduzeća namenjenih za privatizaciju. Certifikati se mogu koristiti i za kupovinu akcija preduzeća koji se privatizuju iz državnog fonda (velika komercijalna društva, industrijski kombinati), pri čemu se dobija popust od 10% vrednosti akcija prilikom kupovine. Povlašćene uslove prilikom privatizacije imaju radnici, menadžment i penzioneri koji su otišli u penziju iz tih preduzeća.

Restrukturiranje preduzeća u elektroenergetskom sektoru u Rumuniji je započelo 1998. godine u skladu sa direktivama Evropske unije. Nacionalna električna kompanija RENEL je restrukturirana u Nacionalnu električnu kompaniju S.A. – CONEL i tri subsidijarna preduzeća:

1. S.C. Termoelectrica, S.A., proizvodnja termoelektrične energije,
2. S.C. Hidroelectrica, S.A., proizvodnja i distribucija hidroelektrične energije, i
3. S.C. Electrica, S.A., distribucija električne energije.

Tržište električne eneregije je liberalizovano u Rumuniji 2007. godine.

Proizvodnjom nafte u Rumunije se bavi Petrom S.A., kompanija u državnom vlasništvu. Proces restrukturiranja je započeo 1999. godine, kada je u državnom vlasništvu bilo 93% kapitala kompanije. Prodaja Petrom S.A. se odvijala u dve faze: u prvoj fazi je prodat manji udeo kapitala, kako bi se uvećala vrednost kompanije, dok je u drugoj fazi, 2004. godine, prodat većinski udeo austrijskoj kompaniji OMV. Cene na tržištu nafte nisu regulisane. Proizvodnja prirodnog gasa je u nadležnosti Romgaz R.A., državnog monopola čije je restrukturiranje počelo 1998. godine. Osnovane su tri kompanije koje se bave istraživanjem, proizvodnjom i skladištenjem gasa regionalnog karaktera. Distribucija prirodnog gasa je prenet na dve regionalne subsidijarne kompanije: DGN Bucuresti (posluje u južnom delu zemlje) i DGN Targu Mures (posluje u severnom delu zemlje).

Rumunska železnica je kompanija u državnom vlasništvu koja je duži period bila nerentabilno preduzeće zbog smanjenja tržišnog učešća, prevelikog broja zaposlenih, zastarele opreme i nemogućnosti naplate potraživanja od nerentabilnih državnih preduzeća. Restrukturiranjem rumunska železnica je bila podeljena u tri kompanije: infrastruktura (CFR Infrastructura), transportni saobraćaj (CRF Marfa) i putnički saobraćaj (CRF Calatori). Restrukturiranjem je napravljena i regulatorna agencija (AFER). Privatizacija rumunskih železnica nije imala uspeha. Oko 15% železničke mreže je dato na korišćenje privatnim kompanijama lizingom.

Aerotransportna kompanija TAROM je u državnom vlasništvu, dok su nacionalni aerodromi organizovani kao lokalne javne kompanije.

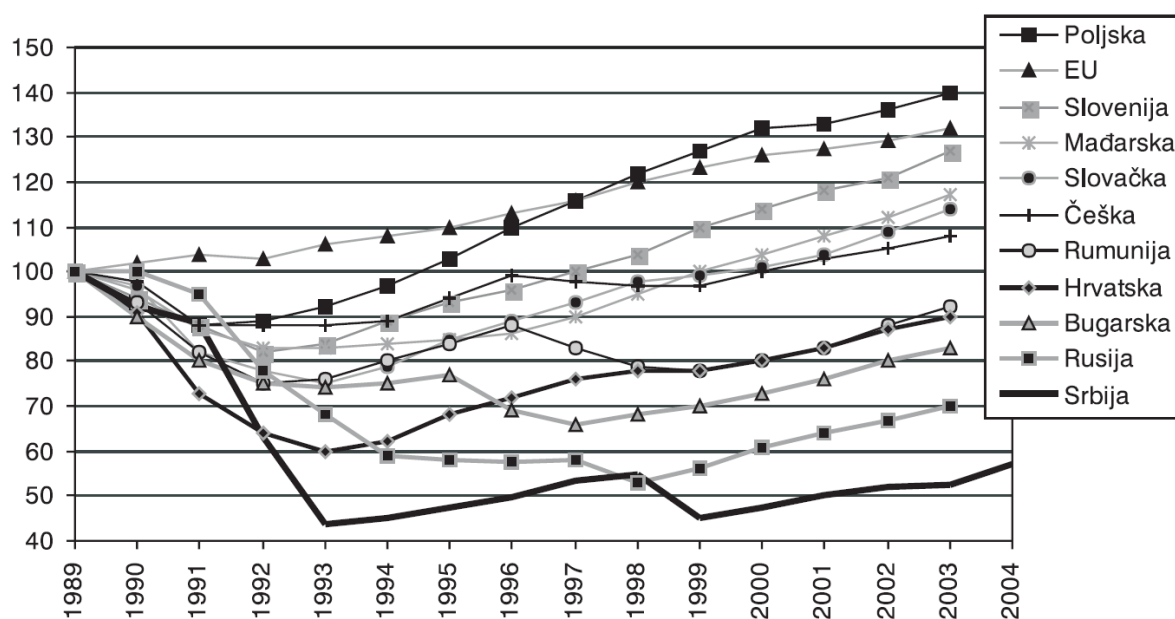
Liberalizacija telekomunikacionog sektora u Rumuniji je započela 1996. godine, kada su izdate licence za mobilnu telefoniju. Privatizacija nacionalne kompanije ROMTELECOM je počela 1998. godine kada je grčki OTE kupio 35% akcija. Kasnije je OTE otkupio još 17% akcija i postao većinski vlasnik ROMTELECOM-a. Potpuna liberalizacija telekomunikacionog tržišta se odigrala 2003. godine. Privatizacija poslednje telekomunikacione kompanije u državnom vlasništvu SN Radiocomunicatii (Radiocom) nije bila uspešna. Restrukturirana je i rumunska pošta, Posta Romana, i ponudeno 51% kapitala strateškim partnerima javnim tenderom.

3.4. Efekti tranzicionih procesa

Globalna finansijska kriza 2007. godine je ogolila kontroverze privrednog razvoja i rasta tranzicionih zemalja. Proces sustizanja razvijenih tržišnih ekonomija je prekinut, dok su stope privrednog rasta dostizale i dvocifrene negativne vrednosti. Posle tranzicione recesije, koja je trajala duže nego što se očekivalo, tranzicione zemlje nisu ostvarile visoke stope privrednog rasta i privrednog razvoja. Pred tranzicionim zemljama su se našla dva pristupa tranziciji: pristup postepenog i strpljivog sprovođenja tranzicije, koji su zastupali tzv. gradualisti ili put brzih i radikalnih reformi, koji su nudili tzv. šok-terapeuti. Koncept od koga se u procesu šok terapije pošlo je Vašingtonski konsenzus, koji je već ranije nuđen zemljama Latinske Amerike u reformama koje su one sprovodile. Vašingtonski konsenzus se zasnivao na tri osnovna stuba: liberalizaciji, stabilizaciji i privatizaciji i koji su podržavale međunarodne institucije poput MMF, Svetske Banke i Evropske banke za obnovu i razvoj. Prilikom izbora između gradualističke ili šok terapije iskustva tranzicionih zemalja su pokazala da nije bitan izbor strategije tranzicije (iskustva Mađarske i Slovenije kao primera gradualističke tranzicije), nego doslednost u sprovođenju reformi i polazne makroekonomske pretpostavke tranzicionih zemalja (različiti nivoi liberalizacije cena i spoljne trgovine, razdvojenost poslovnog i centralnog bankarstva, monopoli i sl.) (Dimitrijević, Fabris, 2009).

Početak tranzicionih procesa je povezan sa nizom negativnih efekata kao što su pad proizvodnje i zaposlenosti (tranziciona recesija), uz istovremeni rast cena (tranziciona stagflacija). U većini zemalja tranzicija je otpočela liberalizacijom cena sa veštački niskih nivoa (socijalni efekat cena), što je dovelo do rasta inflacije, koju je održavala prekomerana tražnja iz centralno-planskog perioda. Prosečna stopa inflacije u tranzicionim zemljama u početnoj fazi tranzicije je

iznosilo u proseku oko 450% na godišnjem nivou. Prva faza tranzicije je upravo zbog prekomerne tražnje i inflatornih pritisaka, podrazumevala restriktivnu monetarnu i fiskalnu politiku, uz devalvaciju valute, što je dovelo do pada inflacije u tranzicionim zemljama do 1998. godine. Sem porasta inflacije, drugi šok je potresao tranzicione zemlje: na početku tranzicionih procesa došlo je do pada proizvodnje u tranzicionim zemljama u proseku oko 40%. Pojedine tranzicione zemlje ni posle 20 godina tranzicije nisu dostigle nivo proizvodnje iz predtranzicione 1989. godine (Slika 3.1.).



Slika 3.1. Kretanje BDP-a u tranzicionim zemljama i EU (1989=100)

Izvor: Popović, D., Vlajić, D. (2005) *Ekonomika tranzicije*, Beograd:Evropska agencija za rekonstrukciju, 2005. Str. 11.

Početne godine su otkrile stvarnu cenu ekonomske tranzicije: svaka zemlja je doživela recesiju, smanjenje industrijske proizvodnje i pad društvenog proizvoda, dok je liberalizacija izazvala rastuću nezaposlenost, rast inflacije i siromaštva. Ovi trendovi nisu zaobišli ni zemlje u regionu.

Druga faza tranzicije se bazira na deregulaciji cena, liberalizaciji spoljne trgovine i demonopolizaciji državnog sektora.²⁸ Deregulacija cena je dovela do inflatornog skoka u pojedinim tranzicionim zemljama, te je bilo nužno sprovesti restriktivnu monetarnu i fiskalnu politiku. Izuzetak od opšteg trenda deregulacije cena u tranzicionim zemljama čine preduzeća u javnom sektoru (železnica, elektroprivreda, telekomunikacije i slično), gde država reguliše

²⁸ Druga faza tranzicije može se spovoditi uporedo sa prvom fazom.

cene, kao i u zapadnoevropskim zemljama. Deregulacija cena u javnom sektoru je sprovedena postepeno u posttranzicionom periodu, ali ne i u svim zemljama tranzicije.

Treća faza tranzicije obuhvata privatizaciju državnih preduzeća. Pitanje privatizacije se nametnulo kao centralno pitanje u tranzicionim zemljama, pošto se očekivalo da će privatizacija biti pokretač privrednog rasta i razvoja i da će dovesti do poboljšanja poslovanja preduzeća. U tranzicionim zemljama su korišćeni različiti modeli i metodi privatizacije, a veći broj tranzicionih zemalja je završio proces privatizacije, ili je pri kraju procesa privatizacije.

3.5. Analiza različitih modela privatizacije

Analizom različitih modela privatizacije i njihovog uticaja na ključne performanse preduzeća, konsultanti Svetske banke su došli do sledećih zaključaka²⁹:

Tabela 3.3. Ocena efekata različitih osnovnih modela privatizacije

Efekti	Metod		
	Prodaja outsajderima	Prodaja (podela) insajderima	Masovna (vaučerska) privatizacija
Bolje upravljanje preduzećem	+	-	?
Bolji pristup izvorima kapitala	+	-	?
Porast prihoda države	+	-	-
Brzina sprovođenja	-	+	+
Pravednost	-	?	+

Izvor: Cvijanović, D., Mihailović, D., Simonović, Z. (2009) "Tranzicija u Srbiji: Efekti i ograničenja", u: *Tranzicija*, Vol X, br 21–22.

Svaki od modela privatizacije ima svoje prednosti i nedostatke ekonomske i političke prirode. Analizom ključnih performansi preduzeća dolazi se do zaključka da model prodaje outsajderima ima najmanje nedostataka, kada je u pitanju unapređenje performansi preduzeća. Sa stanovište performansi preduzeća, uticaj novih vlasnika na privatizovana preduzeća su (Cvijanović, i dr., 2009):

²⁹ Modeli privatizacije i njihove karakteristike su obrađeni u poglavlju 3.2. Transformacija javnog sektora tranzicionih zemalja.

1. Najveću efektivnost u procesu restrukturiranja pokazuju strani investitori, investicioni fondovi i blokholderi, dok najveću inertnost u procesu restrukturiranja pokazuje država, disperzirani outsajderi, i radnici,
2. Država, kao vlasnik, delimično ili u potpunosti, privatizovanog ili korporatizovanog preduzeća se pokazala znatno uspešnija u procesu restrukturiranja nego insajderi, radnici ili disperzirani outsajderi,
3. Strani investitori su se pokazali kao uspešni vlasnici sa pozitivnim efektima na rast produktivnosti, obima proizvodnje, investicione aktivnosti, efikasnosti i porasta broja zaposlenih u dužem periodu (posle inicijalne redukcije zaposlenih, dolazi do porasta broja zaposlenih usled većih investicija i većeg obima proizvodnje),
4. Insajderska privatizacija u većini zemalja u tranziciji nije pokazala značajnije pozitivne efekte na poslovanje (iskustvo Slovenije pokazuje da insajderskom privatizacijom dolazi do pozitivnih, ali sporijih efekata u procesu restrukturiranja preduzeća).

Na osnovu brojnih empirijskih istraživanja i iskustava tranzicionih zemalja ukazuje da se proces restrukturiranja preduzeća zavisi od strukture vlasništva, dok koncentracija vlasništva i uvođenje stranih investitora ima snažne pozitivne efekte na restrukturiranje i poslovanje privatizovanih preduzeća.

U procesu tranzicije neophodno je dosledno sprovoditi faze tranzicione strategije sa izborom najboljeg modela privatizacije. Inicijalnu (hiper)inflaciju je moguće brzo oboriti. Najveći problem prolongirane tranzicije se javlja u doslednosti sprovođenja tranzicionih programa i odlaganja tranzicionog procesa zbog negativnih socijalnih i ekonomskih efekata (pad BDP-a, rast nezaposlenosti, rast siromaštva, socijalno raslojavanje i likvidacije neefikasnih preduzeća), nedostatka pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje tranzicionih etapa, nepostojanja ili postojanja rudimentarnog finansijskog tržišta i političkih faktora (korupcije i svesnog odugovlačenja u sprovođenju pojedinih etapa tranzicije).

Osim tranzicione recesije i inflacije, sve tranzicione zemlje su iskusile pad zaposlenosti i povećanje socijalne diferencijacije. Takav trend na tržištu rada u zemljama u tranziciji se nastavio i u posttranzicionom periodu (Tabela 3.4.).

Tabela 3.4. Stopa nezaposlenosti u tranzicionim zemljama

Država	1992	1995	1997	1999	2003	2005	2007	2010
Albanija	13.8	15.9	13.8	15.0	12.7	12.5	13.5	14.2
Bugarska	13.8	15.7	13.7	14.1	13.7	10.1	6.9	10.2
Češka	3.3	4.0	4.8	8.7	7.8	7.9	5.3	7.3
Estonija	3.7	9.7	10.4	11.6	10.7	7.9	4.7	16.9
Litvanija	9.8	17.1	14.1	13.4	12.9	8.3	4.3	17.8
Letonija	13.0	12.5	14.7	13.8	10.6	8.9	6.0	18.7
Hrvatska	10.2	10.1	9.9	13.5	13.9	12.6	9.6	11.8
Mađarska	9.9	10.3	8.7	7.0	5.9	7.2	7.4	11.2
Slovenija	5.0	7.2	6.6	7.3	6.7	6.5	4.8	7.2
Slovačka	11.2	13.1	11.2	16.4	17.5	16.2	11.0	14.4
Srbija	14	13.4	13.8	13.7	15.2	20.8	18.1	19.2
Poljska	13.3	13.3	11.2	12.5	19.6	17.7	9.6	9.6
Rumunija	8.6	8.0	5.5	6.2	7.0	7.2	6.4	7.3
Rusija	5.2	9.4	11.8	13.0	8.2	7.1	6.0	7.3

Izvor: Proračuni autora prema <http://databank.worldbank.org/>

Socijalističke ekonomije su imale niske stope nezaposlenosti (uz postojanje latentne nezaposlenosti), koje su u tranzicionom periodu dostigle dvocifrene vrednosti. Ukupna nezaposlenost se u tranzicionim zemljama povećala za oko 20% u odnosu na predtranzicioni period.

U posttranzicionom periodu je došlo do smanjenja nezaposlenosti u tranzicionim zemljama (sa izuzetkom Srbije i Albanije). Proces socijalne diferencijacije i porast siromaštva u tranziciji najbolje oslikavaju kretanja Gini koeficijenta u periodu tranzicije i njegova procentualna promena u posttranzicionom periodu u odnosu na predtranzicioni period (Tabela 3.5.).

Tabela 3.5. Kretanje Gini koeficijenta u tranzicionim zemljama

Period	Pred-tranzicija	Tranzicija	Post-tranzicija	% promena od pred-do-post tranzicije
Država	1987-1989	1996-1997	2001-2002	
Češka	19.8	23.9	23.4	18.0
Estonija	28.0	36.1	39.3	40.0
Mađarska	22.5	25.4	26.7	19.0
Latvija	26.0	32.6	35.8	38.0
Litvanija	26.3	30.9	35.7	36.0
Poljska	27.5	33.4	35.3	28.0
Slovačka	19.4	24.9	26.7	38.0
Slovenija	21.0	24.0	24.4	16.0

Izvor: Kornai, J. (2006) "Velika transformacija Centralno-istočne Evrope: uspon i pad", *Montenegrin Journal of Economics*, Vol.2. No.4. str. 29.

Socijalne nejednakosti u tranzicionom periodu ukazuju na jasno društveno raslojavanje u tranzicionim zemljama. Gini koeficijenti su se uvećali u posttranzicionom periodu u proseku za oko 30% procenata u odnosu na predtranzicioni period. Tranzicioni period u postsocijalističkim zemljama je doveo i do porasta siromaštva i migracija stanovništva ka razvijenim zapadnoevropskim zemljama. Vrednost Gini koeficijenta u zemljama u tranziciji pre tranzicije je bila u proseku oko 0.25 što je na nivou skandinavskih zemalja. Posle tranzicije se kretala u vrednosti od 0.25 do 0.5, u zavisnosti od stepena razvoja zemlje. Zemlje sa boljim performansama privrednog rasta – mereno rastom BDP-a imaju i niže vrednosti Gini koeficijenta, kao pokazatelja dohodovne nejednakosti.

Dvadeset godina od početka tranzicije u istočnoj Evropi, zemlje Balkana su zaostale za zemljama centralne i istočne Evrope. Ekonomsko zaostajanje Balkana je posledica različitih međosobno povezanih političkih i ekonomskih faktora. Mnogobrojni politički događaji su negativno uticali na ekonomske performanse tranzicionih zemalja na Balkanu. Ratovi i raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, oštre međunarodne sankcije protiv SRJ, intervencija NATO protiv SR Jugoslavije, konflikti između Albanije i Makedonije i Makedonije i Grčke su imali širi regionalni uticaj i ostavili ekonomske posledice na sve zemlje u regionu. Dobar indikator političke nestabilnosti regiona su nizak nivo direktnih stranih investicija koje su balkanske zemlje privukle, kao i odgođeno članstvo u Evropskoj uniji. Znatno poboljšana makroekonomska stabilnost zemalja u regionu (posle decenije političke nestabilnosti), nije bila dovoljna da u potpunosti otkloni negativne posledice devedesetih godina XX veka. Karakteristike tranzicionih zemalja na Balkanu su pad udela industrijske proizvodnje, rast trgovinskog deficita i posledično rast spoljne zaduženosti, praćeno budžetskim deficitima. Tranzicione procese na Balkanu su pratili procesi deindustrijalizacije, nižeg nivoa direktnih stranih investicija u odnosu na zemlje centralno-istočne Evrope i negativne tendencije u oblasti obrazovanja i zdravstva, kao i katastrofalno stanje životne sredine i nedovoljno i loše finansiranje zaštite životne sredine.

Javni sektor tranzicionih zemalja je prošao kroz proces transformacije i liberalizacije. Liberalizacija pojedinih oblasti koje su tradicionalno pripadale javnom sektoru je izvedena kako ne bi prirodni monopoli dolazili u privatne ruke. Iako je veći deo javnih preduzeća u tranzicionim zemljama privatizovan, osim povećanja efikasnosti nije došlo i do poboljšanja kvaliteta javnih usluga. Javni sektor u tranzicionim zemljama Balkana je dobio i političku ulogu, pošto služi za smanjenje nezaposlenosti. Mnoge zemlje nisu u potpunosti liberalizovale

svoje regulative i cene u javnom sektoru, osim zemalja od kojih je to zahtevano kao preduslov ulaska u Evropsku uniju. U posttranzicionom periodu u balkanskim zemljama proces nedovoljnog investiranja u transformisanom javnom sektoru se nastavlja. Investiciona aktivnost javnog sektora u tranzicionim zemljama je između 3 i 8% BDP-a (Tabela 3.6.).

Tabela 3.6. Javne investicije (u % BDP)

Godina	2005	2006	2007	2008	2009	Prosek
Država						
Albanija	5.4	5.6	5.8	8.1	5.9	6.2
Bosna i Hercegovina	6.0	6.1	6.7	6.0	7.1	6.4
Bugarska	5.0	4.7	6.3	6.4	7.1	5.9
Češka	4.9	5.0	4.7	4.9	5.1	4.9
Hrvatska	3.8	3.6	3.9	2.7	2.7	3.3
Mađarska	3.9	4.3	3,6	2.6	2.7	3.4
Rumunija	3.0	4.3	4.8	4.7	4.3	4.2
Slovačka	4.0	4.1	3.7	4.4	4.7	4.2
Slovenija	3.6	4.2	4.2	4.6	5.0	4.3
Srbija	2.7	4.1	4.7	3.8	3.1	3.7

Izvor: Ilić, A. 2010 “Zarade u javnom sektoru u Srbiji i njihov uticaj na makro stabilnost i međunarodnu konkurentnost zemlje”, Beograd: Srpski ekonomski forum, str. 15.

Nizak nivo investicione aktivnosti javnog sektora karakteriše sve tranzicione zemlje, a najmanje se investira u Mađarskoj i Srbiji, gde su javne investicije ispod 4% BDP-a. Ako se uzme u obzir stanje infrastrukture u tranzicionim zemljama, možemo konstatovati da balkanske zemlje moraju povećati nivo javnih investicija u infrastrukturu, gde zaostaju za drugim tranzicionim zemljama. U tranzicionom periodu zemalja Balkana nisu postajala tvrda budžetska ograničenja, a subvencionisani javni sektor nije sredstva koristio za nove produktivne investicije, nego je birokratizacijom težio sopstvenom uvećanju. U uslovima svetske finansijske krize, budžetskih deficita i spoljne zaduženosti (mada prevashodno generisane u privatnom sektoru) investiciona aktivnost u javnom sektoru će ostati na niskom nivou, što će se odraziti na njegovu produktivnost i kvalitet javnih usluga. U nekim zemljama Balkana pitanje privatizacije pojedinih segmenta javnog sektora se ponovo aktuelizuje, kako zbog budžetskih deficita i konsolidovanja javnih finansija, tako i zbog pristupanja Evropskoj uniji. Osnovne negativne karakteristike funkcionisanja javnog sektora u zemljama Balkana su (Overseas Development Institute, 1992):

1. Izrazita neefikasnost javnog sektora,

2. Preveliki izdaci za javnu potrošnju koji su iznad ekonomskih mogućnosti balkanskih zemalja,
3. Budžetski deficiti se pokrivaju spoljnim zaduživanjem usled pada nivoa stranih direktnih investicija (i privatizacionih prihoda iz kojih je finansirana javna potrošnja),
4. Sporo restrukturiranje i neefikasna korporatizacija,
5. Rast gubitaka javnih preduzeća,
6. Dominantan uticaj političkih stranaka,
7. Uticaj krupnog kapitala na aktivnosti javnog sektora,
8. Nemotivisanost zaposlenih i negativna selekcija prilikom zapošljavanja,
9. Neprofesionalnost menadžmenta,
10. Neefikasno upravljanje ljudskim resursima,
11. Kreiranje regulative se obavlja u interesu krupnog kapitala, interesnih grupa i vladajućih političkih stranaka,
12. Neefikasan menadžment javnih investicija,
13. Nedostak koordinacije između pojedinih državnih organa, ministarstava, javnih preduzeća i regulatornih agencija, i
14. Rast cena bez rasta kvaliteta javnih usluga.

Javni sektor tranzicionih zemalja na Balkanu je opterećen brojnim problemima, koji uzrokuju njegovu nerentabilnost i neefikasnost. Privatizacija je u jednom periodu bila ponuđena kao panaceja za sve probleme javnog sektora. Novoprivatizovana preduzeća su u pogledu efikasnosti i investicione aktivnosti mnogo bolje rešenje od starih javnih preduzeća, ali output javnog sektora, u vidu kvalitetne javne usluge, nije na istom nivou u komparaciji sa zemljama Evropske unije. U tranzicionom periodu balkanskih zemalja, privatizaciju u javnom sektoru (koja je bila uglavnom u poslednjoj etapi tranzicije) nije pratila odgovarajuća regulativa, javna preduzeća su imala meka budžetska ograničenja, pojava korupcije i neadekvatnost upravljanja i kontrole javnog sektora. Većina balkanskih država nisu imale izgrađene institucije i regulatorne mehanizme kojim bi usmeravali funkcionisanje javnog sektora i operacionalizaciju razvojnih politika države u periodu tranzicije.

3.6. Analiza efikasnosti u javnom sektoru tranzicionih zemalja

Prilikom analize efikasnosti u javnom sektoru tranzicionih zemalja izbor metodologije istraživanja je predominantno određen kontekstom nastojanja ovih država da pristupe Evropskoj uniji. U tranzicionim zemljama, pre svega u Centralnoj i Jugoistočnoj Evropi,

evrointegracioni procesi su tekli paralelno sa tranzicionim procesima. Da bi zemlja postala punopravni član Evropske unije mora ispuniti kriterijume iz Kopenhagena³⁰:

1. Politički – država kandidat mora da ima stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava i prava manjina,
2. Ekonomski – država kandidat mora da ima funkcionalnu tržišnu privredu i da bude u stanju da izađe na kraj sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar EU,
3. Pravni – država kandidat mora da prihvati utvrđene zakone i praksu EU – naročito glavne ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije,
4. Administrativni – na samitu održanom u Madridu 1995. godine, EU je definisala administrativni kriterijum koji nalaže da zemlja mora da ima i zadovoljavajuće administrativne kapacitete da usvoji i sprovodi pravne tekovine EU (*Aquis communautaire*) u praksi.

Proces tranzicije nije tekao istom brzinom u svim zemljama, pa postoje razlike u stepenu tranzicije između zemalja (u tranzicionim procesima evrointegracija prednjače baltičke i zemlje Centralne Evrope). Danas se tranzicione zemlje članice Evropske unije (u zavisnosti da li su pristupile 2004., 2007. ili 2013. godine) smatraju najuspešnijim posttranzicionim zemljama. Za zemlje koje su ušle u Evropsku uniju tokom 2004. godine (Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Litvanije, Estonija i Letonija) preovlađuje stav da su uspešno završile proces političke i ekonomske tranzicije. Sa druge strane, zemlje koje su primljene u EU kasnije, 2007. (Bugarska i Rumunija) i 2013. godine (Hrvatska), smatraju se manje uspešnim, kao i ostale zemlje koje imaju status kandidata, ili potencijalnih kandidata, koje se smatraju najneuspešnijim. Bosna i Hercegovina je zemlja koja nema formalno-pravni status zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji kao što nema ni puni suverenitet, ali je nekoliko puta od strane evropskih zvaničnika upućivana poruka da Bosna i Hercegovina može da računa na članstvo u Evropskoj uniji. Rusija, sa druge strane nikada nije bila kandidat za članstvo u Evropskoj uniji.

Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 16 tranzicionih zemalja. Nivo državne potrošnje (desetogodišnji prosek) u odabranim zemljama je približan nivou državne potrošnje u razvijenim zemljama Evropske Unije. U proseku za celu grupu zemalja ona iznosi oko 41%

³⁰ U junu 1993. god. šefovi država članica Evropske unije izrazili su spremnost za proširenje Evropske unije, uz uslov ispunjenja kriterijuma koji obuhvataju, kako ekonomske i pravne, tako i političke preduslove za članstvo.

BDP-a, ali ipak postoje i značajne razlike, pošto nivo javne potrošnje varira i toku vremena i između zemalja (Tabela 3.7.).

Tabela 3.7. Veličina, performanse i efikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja

Država	Veličina javnog sektora	Performanse javnog sektora	Efikasnost javnog sektora
Albanija	32.65	0.860834	0.651573
BiH	49.20	0.825369	0.783901
Bugarska	37.43	0.798733	0.748957
Češka	42.72	1.129989	1.191476
Estonija	39.25	0.996446	0.947081
Hrvatska	46.34	1.032327	1.050649
Letonija	38.00	0.878785	0.865544
Litvanija	37.72	0.929888	0.866089
Mađarska	50.15	1.000174	1.089789
Makedonija	34.53	0.913921	0.764276
Poljska	43.73	0.946546	0.888341
Rumunija	36.50	0.729973	0.661981
Rusija	36.00	0.875302	0.702009
Slovačka	38.20	0.883164	0.833669
Slovenija	47.30	1.085378	1.085970
Srbija	45.55	0.766921	0.815794

Izvor: Proračuni autora

Kod svih zemalja je uočena visoka negativna korelacija ($r = -0.78$) između udela javnih rashoda u BDP-u i stopa privrednog rasta u desetogodišnjem periodu (2003-2013), odnosno tendencija da sa privrednim rastom dolazi do smanjivanja udela javnih rashoda u BDP-u. Korelacionom analizom između performansi javnog sektora i veličine javnog sektora merene kao udeo javnih rashoda u BDP-u (Tabela 3.8.), dolazi se do zaključka da postoji slaba pozitivna korelacija ($r = 0,42$) i nizak stepen determinacije ($r^2 = 0,1764$).

Tabela 3.8. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora tranzicionih zemalja (PSP)³¹

Država	Adminis-tracija	Obrazo-vanje	Zdrav-stvo	Javna infra-struktura	Distribu-cija	Stabil-nost	Ekonomske perfor-manse	Ukupne perfor-manse
Albanija	0.860834	0.80655	0.74301	0.75740	0.99811	0.95427	0.796964	0.86083
Bosna	0.90432	0.77665	0.85397	0.43849	0.95174	1.09404	0.92111	0.82536
Bugarska	0.85243	0.90489	0.81202	0.71754	0.90308	0.69803	0.86589	0.79873
Češka	1.19722	0.98405	1.21229	0.99658	1.32044	1.10013	1.19220	1.12998
Estonija	1.06036	1.05755	1.25817	1.03644	0.95627	0.75139	0.99443	0.99644
Hrvatska	1.05790	0.96368	1.12302	0.97665	0.90523	1.18685	1.03619	1.03232
Letonija	0.85453	0.98106	0.81956	0.99658	0.96457	0.65735	0.86619	0.87878
Litvanija	0.92556	1.00818	0.98793	0.97665	0.92891	0.78882	0.90477	0.92988
Mađarska	0.94208	0.98535	0.89343	0.99658	0.99780	1.09976	0.95830	1.00017
Makedonija	1.03966	0.79499	0.95818	0.77733	0.97739	1.02719	1.06683	0.91392
Poljska	1.04465	1.00908	1.10472	0.79726	0.96812	0.90987	1.02463	0.94654
Rumunija	0.71178	0.92029	0.67137	0.75740	0.77191	0.58666	0.72526	0.72997
Rusija	0.86349	0.96013	0.81068	0.81719	1.32937	0.47676	0.88109	0.87530
Slovačka	0.91885	0.95338	0.91982	0.83713	1.00658	0.73248	0.91852	0.88316
Slovenija	1.15613	0.99095	1.38909	1.01651	0.96677	1.09270	1.07848	1.08537
Srbija	0.87637	0.90851	0.99903	0.65774	0.77994	0.59039	0.83548	0.76692

Izvor: Proračuni autora

Korelacionom analizom između veličine javnog sektora tranzicionih zemalja (merene udelom javnih rashoda u BDP-u) i ukupne efikasnosti javnog sektora dolazimo do zaključka da postoji umerena pozitivna korelacija ($r = 0.652884$) i nizak stepen determinacije ($r^2 = 042$). Ako poredimo zemlje sa malim javnim sektorom (javni sektor < 40% BDP-a) i srednje velikim javnim sektorom (javni sektor < 45% BDP-a) sa zemljama sa velikim javnim sektorom (javni sektor > 45% BDP-a), možemo uočiti sledeće tendencije:

1. Na uzorku tranzicionih zemalja (Tabela 3.9.) možemo uočiti da zemlje sa malim i srednje velikim javnim sektorom iskazuju iznadprosečne vrednosti i prosečne vrednosti u indikatoru administracije, obrazovanja i javne infrastrukture,
2. Zemlje sa velikim javnim sektorom imaju bolje performanse u indikatoru stabilnosti (veći javni sektor dovodi do veće stabilnosti).

³¹ Indikatori performansi su proračunati na osnovu podataka iz Global Competitiveness Report-a. Svi podaci su uprosečeni i normalizovani na 1. Ukupne performanse javnih sektora tranzicionih zemalja su proračunate kao prosek svih indikatora (videti više poglavlje 2.3.3. ovog rada).

Najbolje performanse javnog sektora su u zemljama koje su završile tranziciju i postale članice Evropske unije 2004. godine. Posttranzicione zemlje iz ove grupe imaju bolje performanse u indikatorima administracije, obrazovanja, zdravstva, javne infrastrukture i ekonomskih performansi. Baltičke zemlje su iznad proseka u indikatoru obrazovanja u odnosu na druge posttranzicione zemlje. Ako analiziramo balkanske zemlje možemo uočiti tendenciju da su ostvarile iznadprosečne rezultate samo u indikatoru javne infrastrukture, ali da zaostaju za drugim postranzicionim zemljama u svim indikatorima. Najbolje ukupne performanse javnog sektora su u zemljama Centralne Evrope. Centralnoevropske zemlje pokazuju iznadprosečne performanse u indikatorima administracije, zdravstva i javne infrastrukture. Ove zemlje imaju iznadprosečne vrednosti u indikatoru distribucije što ukazuje na manju dohodovnu nejednakost, stepen siromaštva i nezaposlenosti. U proseku su stabilnije i imaju bolje ekonomske performanse.

Tabela 3.9. Indikatori efikasnosti javnog sektora i ukupna efikasnost (PSE)

Država	Adminis- tracija	Obrazo- vanje	Zdravstvo	Javna Infrastruktura	Distri- bucija	Stabilnost	Ekonomске performasne	Ukupna efikasnost
Albanija	0.64129	0.53372	0.48001	0.66123	0.65903	0.78110	0.65233	0.65157
Bosna	0.98311	0.81373	0.61889	0.35327	0.70452	1.18936	1.00135	0.78390
Bugarska	0.75279	0.69859	0.71460	0.87569	0.96362	0.61644	0.76469	0.74895
Češka	1.17681	1.13956	1.06684	1.19426	1.60100	1.08138	1.17188	1.19147
Estonija	0.92307	0.69981	1.38337	1.42947	0.79551	0.65410	0.86567	0.94708
Hrvatska	1.21607	0.82369	0.95805	0.99982	0.82820	1.36429	1.19112	1.05064
Letonija	0.74295	0.73034	0.90960	1.34507	0.99611	0.57151	0.75308	0.86554
Litvanija	0.85300	0.72273	1.10875	0.88168	0.94632	0.72698	0.83384	0.86608
Mađarska	1.19913	0.85308	0.94719	0.90073	0.94598	1.39983	1.21977	1.089789
Makedonija	0.90044	0.65759	0.69441	0.56869	0.92664	0.88964	0.92396	0.76427
Poljska	1.04966	0.72338	0.79146	0.84890	1.09483	0.91423	1.02954	0.88834
Rumunija	0.66583	0.58361	0.49073	1.04324	0.65584	0.54879	0.67843	0.66198
Rusija	0.59675	0.63535	0.38591	1.07450	1.29115	0.32949	0.60892	0.70200
Slovačka	0.91322	0.89374	0.51935	0.88895	1.08348	0.72800	0.91290	0.83366
Slovenija	1.32807	0.98361	1.04051	0.84855	1.01380	1.25520	1.23887	1.08597
Srbija	1.00274	1.00198	0.99708	0.64840	0.74812	0.67553	0.95596	0.81579

Izvor: Proračuni autora

Prema efikasnosti javnog sektora, posttranzicione zemlje se mogu podeliti na one čiji je javni sektor: efikasan (rezultat iznad 1,1), prosečan (rezultat između 0,9 i 1,1) i neefikasan (rezultat niži od 0,9). Ako poredimo zemlje sa malim javnim sektorom (javni sektor < 40% BDP-a) i

srednjim javnim sektorom (javni sektor < 45% BDP-a) sa zemljama sa velikim javnim sektorom (javni sektor > 45% BDP-a), možemo uočiti sledeće tendencije:

1. Na uzorku tranzicionih zemalja (Tabela 3.9.) možemo uočiti da zemlje s velikim javnim sektorom imaju efikasniji javni sektor u odnosu na zemlje sa malim i srednje velikim javnim sektorom.
2. Zemlje sa velikim javnim sektorom imaju veću vrednost indikatora stabilnosti.
3. Zemlje sa malim javnim sektorom pokazuju više vrednosti indikatora distribucije, što govori da u tranzicionim zemljama programi redistribucije i smanjenja siromaštva nisu efikasni i ne dopiru do onih kojima su najpotrebniji. Takođe, zemlje sa malim javnim sektorom pokazuju bolje ekonomske performanse od zemalja sa velikim javnim sektorom.

Analizom uzorka možemo utvrditi da je najefikasniji javni sektor je u zemljama koje su postale članice Evropske unije 2004. godine (Poljska, Slovačka, Slovenija, Litavniya, Letonija i Mađarska). Postranzicione zemlje iz ove grupe pokazuju najveću efikasnost u indikatorima administracije, zdravstva, javne infrastrukture, stabilnosti i ekonomskih performansi. Najefikasniji javni sektor je u Republici Češkoj, a najneefikasniji u Albaniji, kao najsiromašnjoj zemlji u uzorku. Baltičke zemlje pokazuju iznadprosečne vrednosti u indikatorima javne infrastrukture i zdravstva. Centralno evropske zemlje imaju u proseku najefikasniji javni sektor, a efikasnost im je iznadprosečna u oblastima administracije i javne infrastrukture. Ove zemlje imaju iznadprosečne vrednosti u indikatoru distribucije što ukazuje na manju dohodovnu nejednakost, manji stepen siromaštva i nezaposlenost. Stabilnije su i imaju bolje ekonomske performanse od ostalih tranzicionih i postranzicionih zemalja iz uzorka. Balkanske zemlje (uz izuzetak Albanije) su ostvarile prosečnu efikasnost samo u oblastima administracije i javne infrastrukture.

3.7. Komparativna analiza efikasnosti javnog sektora razvijenih zemalja i tranzicionih zemalja

U devedesetim godinama XX veka mnoge postsocijalističke zemlje u Evropi su se okrenule integracijama u Evropsku uniju. U ovom istraživanju ćemo komparirati efikasnost javnog sektora različitih grupa tranzicionih i posttranzicionih zemalja, sa razvijenim zemljama i zemljama Evropske unije. Cilj istraživanja je da uporedimo efikasnost javnog sektora različitih zemalja i ukažemo na oblasti u kojima tranzicione i postranzicione zemlje pokazuju slabije performanse i nižu efikasnost. Ako analiziramo veličinu javnog sektora tranzicionih,

Tabela 3.10. Veličina, performanse i efikasnost javnog sektora tranzicionih i razvijenih zemalja

Država	Veličina javnog sektora	Performanse javnog sektora	Efikasnost javnog sektora
Albanija	32.65	0.860834	0.651573
Australija	35.80	1.064681	1.05016
Austrija	50.50	1.319225	1.519899
Belgija	53.50	1.136032	1.380953
Bosna	49.20	0.825369	0.783901
Bugarska	37.43	0.798733	0.748957
Češka	42.72	1.129989	1.191476
Danska	57.60	1.218151	1.321588
Estonija	39.25	0.996446	0.947081
Finska	55.10	1.271296	1.401854
Francuska	56.10	1.329754	1.57304
Grčka	51.90	1.171175	1.313467
Holandija	49.80	1.290869	1.532231
Hrvatska	46.34	1.032327	1.050649
Irska	48.10	1.358842	1.343016
Italija	49.80	1.170031	1.250109
Japan	42.00	1.351977	0.989559
Kanada	41.90	1.174203	1.002264
Letonija	38.00	0.878785	0.865544
Litvanija	37.72	0.929888	0.866089
Mađarska	50.15	1.000174	1.089789
Makedonija	34.53	0.913921	0.764276
Nemačka	45.40	1.207951	1.201807
Novi Zeland	47.50	1.030034	1.140064
Poljska	43.73	0.946546	0.888341
Portugalija	49.40	1.335458	1.387175
Rumunija	36.50	0.729973	0.661981
Rusija	36.00	0.875302	0.702009
Slovačka	38.20	0.883164	0.833669
Slovenija	47.30	1.085378	1.08597
Španija	45.20	1.10252	0.986911
Srbija	45.55	0.766921	0.815794
Švedska	51.20	1.353041	1.425285
USA	22.00	1.086374	1.289343
V.Britanija	41.60	1.069377	0.898541

Izvor: Proračuni autora.

postranzicionih i razvijenih zemalja, možemo zaključiti da zemlje Evropske unije imaju veći javni sektor od tranzicionih i postranzicionih zemalja (izuzetak je Britanija, koja je sprovela koncept Novog javnog menadžmenta), što potvrđuje pravilo da bogatije zemlje imaju viši nivo javne potrošnje.

U Tabeli 3.11. nalaze se indikatori javne potrošnje (PEX) koji pokazuju odstupanje pojedinih kategorija javnih rashoda i ukupne javne potrošnje od proseka u uzorku. Zemlje sa većim javnim sektorom imaju i veće vrednosti PEX-a.

Tabela 3.11. Indikatori javne potrošnje (PEX)

Država	Rashodi za administraciju	Rashodi za zdravstvo	Rashodi za obrazovanje	Javne Investicije	Transferi i subvencije	Ukupna javna potrošnja
Albanija	1.221706	1.51119	1.547892	1.145445	1.514515	1.221706
Australija	1.368214	1.007460	0.943247	0.682434	0.852929	1.368214
Austrija	0.892664	0.824286	0.832659	0.871308	0.859864	0.892664
Belgija	0.803619	0.906714	0.737316	0.920499	0.814456	0.803619
Bosna	0.919861	0.954436	1.379835	1.241226	1.350906	0.919861
Bugarska	1.132353	1.295306	1.136335	0.819398	0.937166	1.132353
Češka	1.017342	0.863537	1.136335	0.834473	0.824759	1.017342
Danska	0.911117	0.884599	0.618364	1.128630	1.674560	0.911117
Estonija	1.148738	1.511190	0.909496	0.725056	1.202086	1.148738
Finska	0.929566	1.099048	0.714412	1.037183	0.855263	0.929566
Francuska	0.747798	0.805968	0.850251	1.038154	1.145191	0.747798
Grčka	0.723357	0.906714	1.247913	1.512080	1.266685	0.723357
Holandija	0.821940	0.771672	0.814405	1.217524	0.763035	0.821940
Hrvatska	0.869935	1.169954	1.172190	0.976820	1.093002	0.869935
Irska	0.857941	1.007460	0.785272	2.043878	1.480439	0.857941
Italija	0.857941	1.007460	1.073205	1.135824	0.930553	0.857941
Japan	2.019512	1.007460	1.277625	0.941163	0.903599	2.019512
Kanada	1.967093	0.863537	0.894338	0.820374	0.903666	1.967093
Letonija	1.150191	1.343280	0.901012	0.740911	0.968339	1.150191
Litvanija	1.085061	1.394945	0.891037	1.107706	0.981601	1.085061
Mađarska	0.785639	1.155050	0.943247	1.106416	1.054775	0.785639
Makedonija	1.154620	1.208952	1.379835	1.366879	1.054775	1.154620
Nemačka	1.161163	0.788447	0.950674	1.148968	0.739706	1.161163
Novi Zeland	0.873427	1.007460	0.654393	0.991328	1.280379	0.873427
Poljska	0.995228	1.394945	1.395787	0.939170	0.884266	0.995228
Portugalija	0.832355	0.884599	1.213728	1.376875	1.156897	0.832355
Rumunija	1.069015	1.576894	1.368108	0.726005	1.176982	1.069015
Rusija	1.446970	1.511190	2.100662	0.760535	1.029607	1.446970
Slovačka	1.006157	1.066723	1.771095	0.941696	0.929025	1.006157
Slovenija	0.870534	1.007460	1.335017	1.197937	0.953611	0.870534
Španija	1.241433	0.929963	1.564186	1.102261	0.786362	1.241433
Srbija	0.873970	0.906714	1.001955	1.014407	1.042538	0.873970
Švedska	1.072900	0.980232	0.691894	1.060328	0.862915	1.072900
USA	0.822212	0.503730	0.919890	1.191002	1.139920	0.822212
V.Britanija	1.517541	0.954436	0.874895	1.319608	0.982078	1.517541

Izvor: Proračuni autora.

Analizom performansi javnog sektora tranzicionih, postranzicionih i razvijenih zemalja, možemo uočiti da postranzicione zemlje (zemlje koje su postale članice Evropske unije), imaju prosečne vrednosti performansi javnog sektora, dok tranzicione zemlje (pretežno balkanske zemlje), uglavnom pokazuju ispodprosečne vrednosti performansi javnog sektora (Tabela 3.12.). U komparaciji sa razvijenim i posttranzicionim zemljama, zemlje u tranziciji u indikatoru administracije imaju ispodprosečne vrednosti. U indikatoru obrazovanja i zdravstva, (dve oblasti koje su zanemarivane u tranzicionim procesima, iako su najveći sistemi u javnom sektoru), tranzicione zemlje imaju ispodprosečne vrednosti, dok postranzicione zemlje ostvaruju prosečne vrednosti. Performanse indikatora javne infrastrukture u većini tranzicionih zemalja imaju ispodprosečne vrednosti. Programi redistribucije i smanjenja siromaštva u tranzicionim zemljama imaju niske performanse. Stabilnost i ekonomske performanse su ispodprosečne vrednosti, što ukazuje na svojstvenu nestabilnost i nerazvijenost tranzicionih zemalja.

Tabela 3.12. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora tranzicionih i razvijenih zemalja (PSP)

Država	Administracija	Obrazovanje	Zdravstvo	Javna Infrastruktura	Distribucija	Stabilnost	Ekonomske performanse	Ukupne performanse
Albanija	0.78347	0.80655	0.74301	0.75740	0.99811	0.95427	0.79696	0.86083
Australija	1.10505	1.17697	1.12726	1.01651	1.08305	0.97414	1.09765	1.06468
Austrija	1.34756	0.97483	1.20326	1.23576	1.70057	1.3303	1.39566	1.31922
Belgija	1.11089	1.05229	1.06997	1.15603	1.02824	1.32885	1.12453	1.136032
Bosna	0.90432	0.77665	0.85397	0.43849	0.95174	1.09404	0.92111	0.82536
Bugarska	0.85243	0.90489	0.81202	0.71754	0.90308	0.69803	0.86589	0.79873
Češka	1.19722	0.98405	1.21229	0.99658	1.32044	1.10013	1.19220	1.12998
Danska	1.19204	1.17282	1.15420	1.15603	1.00242	1.57510	1.20465	1.21815
Estonija	1.06036	1.05755	1.25817	1.03644	0.95627	0.75139	0.99443	0.99644
Finska	1.29673	1.06803	1.42884	1.27562	1.02996	1.51229	1.25269	1.27129
Francuska	1.29327	1.04312	1.19693	1.21583	1.48267	1.57664	1.32539	1.32975
Grčka	1.28143	0.99085	1.11559	0.91685	0.93237	1.82205	1.33671	1.17117
Holandija	1.23178	1.16967	1.13018	1.25569	1.30914	1.51117	1.26565	1.29086
Hrvatska	1.05790	0.96368	1.12302	0.97665	0.90523	1.18685	1.03619	1.03232
Irska	1.36885	1.09471	1.23014	1.01651	1.92123	1.40719	1.41509	1.35884
Italija	1.28174	0.98931	1.23559	0.91685	0.81509	1.84052	1.29712	1.17003
Japan	1.37471	1.04754	1.43868	1.23576	0.98911	1.95487	1.35338	1.35197
Kanada	1.15232	1.03658	0.91366	1.11617	1.36012	1.33892	1.23187	1.17420
Letonija	0.85453	0.98106	0.81956	0.99658	0.96457	0.65735	0.86619	0.87878
Litvanija	0.92556	1.00818	0.98793	0.97665	0.92891	0.78882	0.90477	0.92988
Mađarska	0.94208	0.98535	0.89343	0.99658	0.99780	1.09976	0.95830	1.00017
Makedonija	1.03966	0.79499	0.95818	0.77733	0.97739	1.02719	1.06683	0.91392
Nemačka	1.19283	1.00258	1.15667	1.19590	1.00051	1.59762	1.20488	1.20795
Novi Zeland	0.96288	1.09560	0.99226	1.01651	0.96075	1.10123	0.95308	1.03003
Poljska	1.04465	1.00908	1.10472	0.79726	0.96812	0.90987	1.02463	0.94654
Portugalija	1.26043	1.05026	1.13731	1.19590	1.33144	1.81558	1.30147	1.33545
Rumunija	0.71178	0.92029	0.67137	0.75740	0.77191	0.58666	0.72526	0.72997
Rusija	0.86349	0.96013	0.81068	0.81719	1.32937	0.47676	0.88109	0.87530
Slovačka	0.91885	0.95338	0.91982	0.83713	1.00658	0.73248	0.91852	0.88316
Slovenija	1.15613	0.99095	1.38909	1.01651	0.96677	1.09270	1.07848	1.08537
Španija	0.96264	1.13402	1.00094	1.17596	0.92773	1.26414	0.94987	1.10252
Srbija	0.87637	0.90851	0.99903	0.65774	0.77994	0.59039	0.83548	0.76692
Švedska	1.42155	0.97094	1.41376	1.13610	1.43523	1.68116	1.42414	1.35304
USA	0.99965	0.95137	0.92727	1.15603	1.18009	1.13385	1.02378	1.08637
V.Britanija	1.08704	0.97307	1.11608	1.05637	0.92989	1.24581	1.07735	1.06937

Izvor: Proračuni autora

Analizom efikasnosti javnog sektora u tranzicionim zemljama i komparacijom sa zemljama Evropske unije, možemo zaključiti da je primetan zaostatak u efikasnosti javnog sektora

tranzicionih zemalja koje su ostvarile ispodprosečne vrednosti ukupne efikasnosti javnog sektora (Tabela 3.13.).

Tabela 3.13. Indikatori efikasnosti i ukupna efikasnost javnog sektora razvijenih i tranzicionih zemalja

Država	Adminis-tracija	Obrazo-vanje	Zdrav-stvo	Javna Infra-struktura	Distri-bucija	Stabil-nost	Ekonomske performase	Ukupna Efikas-nost
Albanija	0.64129	0.53372	0.48001	0.66123	0.65903	0.78110	0.65233	0.65157
Australija	0.80766	1.16826	1.19509	1.48954	1.26980	0.71198	0.80225	1.05016
Austrija	1.50960	1.18264	1.44508	1.41828	1.97773	1.49035	1.56348	1.51989
Belgija	1.38236	1.16056	1.45117	1.25588	1.26248	1.65358	1.39933	1.38095
Bosna	0.9831	0.81373	0.61889	0.35327	0.70452	1.18936	1.00135	0.78390
Bugarska	0.75279	0.69859	0.71460	0.87569	0.96362	0.61644	0.76469	0.74895
Češka	1.17681	1.13956	1.06684	1.19426	1.60100	1.08138	1.17188	1.19147
Danska	1.30833	1.32582	1.86654	1.02428	0.59861	1.72876	1.32217	1.32158
Estonija	0.92307	0.69981	1.38337	1.42947	0.79551	0.65410	0.86567	0.94708
Finska	1.39498	0.97177	2.00003	1.22989	1.20426	1.62687	1.34761	1.40185
Francuska	1.72944	1.29425	1.40774	1.17114	1.29469	2.10838	1.77239	1.57304
Grčka	1.77150	1.09279	0.89397	0.60635	0.73607	2.51889	1.84792	1.31346
Holandija	1.49863	1.51576	1.38774	1.03135	1.71570	1.83854	1.53983	1.53223
Hrvatska	1.21607	0.82369	0.95805	0.99982	0.82820	1.36429	1.19112	1.05064
Irska	1.59551	1.08661	1.56652	0.49734	1.29774	1.64019	1.64940	1.34301
Italija	1.49397	0.98198	1.15130	0.80721	0.87592	2.14527	1.51190	1.25010
Japan	0.68071	1.03978	1.12605	1.31301	1.09464	0.96799	0.67015	0.98955
Kanada	0.58579	1.20039	1.02160	1.36056	1.50511	0.68066	0.62624	1.00226
Letonija	0.74295	0.73034	0.90960	1.34507	0.99611	0.57151	0.75308	0.86554
Litvanija	0.85300	0.72273	1.10875	0.88168	0.94632	0.72698	0.83384	0.86608
Mađarska	1.19913	0.85308	0.94719	0.90073	0.94598	1.39983	1.21977	1.08978
Makedonija	0.90044	0.65759	0.69441	0.56869	0.92664	0.88964	0.92396	0.76427
Nemačka	1.02727	1.27159	1.21668	1.04084	1.35259	1.37588	1.03765	1.20180
Novi Zeland	1.10241	1.08749	1.51631	1.02540	0.75036	1.26081	1.09120	1.14006
Poljska	1.04966	0.72338	0.7914	0.84890	1.09483	0.91423	1.02954	0.88834
Portugalija	1.51430	1.18727	0.9370	0.86856	1.15087	2.18125	1.56360	1.38717
Rumunija	0.66583	0.58361	0.49073	1.04324	0.655841	0.54879	0.67843	0.66198
Rusija	0.59675	0.63535	0.38591	1.07450	1.29115	0.32949	0.60892	0.70200
Slovačka	0.91322	0.89374	0.51935	0.88895	1.08348	0.72800	0.91290	0.83366
Slovenija	1.32807	0.98361	1.04051	0.84855	1.01380	1.25520	1.23887	1.08597
Španija	0.77543	1.21942	0.63991	1.06686	1.17978	1.01829	0.76514	0.98691
Srbija	1.00274	1.00198	0.99708	0.64840	0.74812	0.67553	0.95596	0.81579
Švedska	1.32496	0.99052	2.04331	1.07146	1.66324	1.56693	1.32738	1.42528
USA	1.21581	1.88866	1.00802	0.97064	1.03524	1.37903	1.24516	1.28934
V. Britanija	0.71631	1.01952	1.27568	0.80052	0.94685	0.82094	0.70993	0.89854

Izvor: Proračuni autora

Analizom indikatora administracije tranzicione zemlje su ostvarile ispodprosečne vrednosti, kao i u indikatorima zdravstva i obrazovanja. Indikator javne infrastrukture, takođe je, ispodprosečne vrednosti. Indikator distribucije ima ispodprosečnu vrednost, što govori o neefikasnosti redistribucije i programa smanjenja siromaštva. Indikatori stabilnosti i ekonomskih performansi su ispod proseka razvijenih zemalja. Indikatori postranzicionih zemalja su na nivou proseka Evropske unije, što govori o uspešno završenom procesu tranzicije. Siromašne postranzicione zemlje (Rumunija i Bugarska), nisu dostigle nivo efikasnosti javnog sektora evropskih zemalja, što jasno ukazuje da siromašne zemlje imaju neefikasniji javni sektor. Balkanske zemlje su ostvarile ispodprosečne vrednosti u svim indikatorima, što nedvosmisleno govori o neefikasnosti javnog sektora, ali i nerazvijenosti zemalja u regionu. Izrazita neefikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja govori da je trenutni nivo i kvalitet javnih usluga u tranzicionim zemljama moguće obezbediti i sa manjom javnom potrošnjom. Ako bi se postigla prosečna efikasnost, isti nivo javnih usluga bi se mogao ponuditi sa oko 20% manjim javnim rashodima. Visoki nivoi javne potrošnje jasno ukazuju na predimenzioniranost javnog sektora u tranzicionim zemljama, sa relativno nepovoljnijom javnom infrastrukturom, obrazovnim i zdravstvenim sektorom. Tipični izvori neefikasnosti javnog sektora u tranzicionim zemljama su javna infrastruktura, zdravstvo, obrazovanje i programi redistribucije.

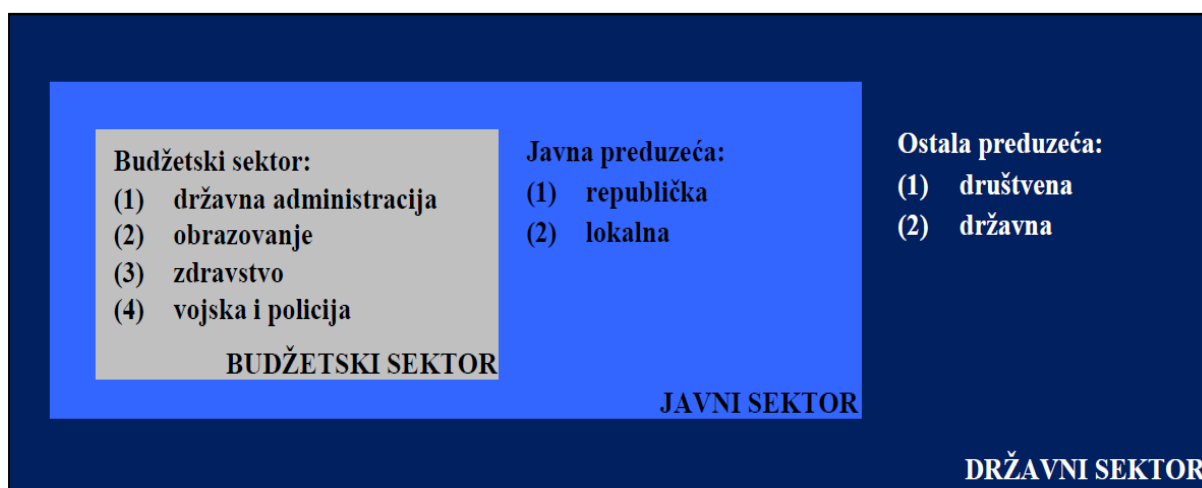
ČETVRTI DEO

JAVNI SEKTOR U REPUBLICI SRBIJI

4. JAVNI SEKTOR U REPUBLICI SRBIJI

4.1. Budžetski, javni i državni sektor u Republici Srbiji

Bez aktivnosti koje su u nadležnosti javnog sektora nije moguće zamisliti funkcionisanje ni jedne moderne ekonomije, s obzirom da nadležnosti javnog sektora obuhvataju uspostavljanje i održavanje pravnog poretka, proizvodnju javnih dobara i pružanje javnih usluga. “Javni sektor predstavlja institucionalni sistem ekonomskog angažovanja države, dok je njegov određujući podsektor državni budžet” (Vigvari i dr., 2003:23). Struktura, razuđenost i obim budžetskog sektora se razlikuju od države do države u zavisnosti od veličine, tradicije i političkog sistema. “Drugi sistem čine preduzeća u državnom vlasništvu, a treći podsistem javnog sektora je sektor neprofitnih ili nevladinih organizacija koje pripadaju razne privatne i javne fondacije, dobrotvorne organizacije, verske institucije i sl” (Vigvari i dr., 2003:23). “Bužetski sektor obuhvata: (1) administraciju na centralnom i lokalnom nivou; (2) sektor obrazovanja; (3) sektor zdravstva i (4) sektor vojske i policije” (Ilić, 2010:2). Pored budžetskog sektora, javni sektor obuhvata i sektor javnih preduzeća (slika 4.1). Pod pojmom javnih preduzeća podrazumevaju se javna preduzeća čiji je osnivač centralni nivo vlasti (u slučaju Srbije – republička javna preduzeća), javna preduzeća čiji je osnivač pokrajina i javna preduzeća čiji je osnivač lokalni nivo vlasti (u slučaju Srbije – lokalna javna preduzeća).



Slika 4.1. Budžetski, javni i državni sektor u Republici Srbiji

Izvor: Ilić, A., (2010) *Zarade u javnom sektoru u Srbiji i njihov uticaj na makro stabilnost i međunarodnu konkurentnost zemlje*, Beograd: Srpski ekonomski forum, str. 2.

Broj preduzeća u državnom i društvenom vlasništvu se procenjuje na oko 1400 preduzeća u većinskom vlasništvu države. U ovu grupu spadaju društvena preduzeća u restrukturiranju i procesu privatizacije, državna preduzeća i lokalna javna preduzeća. Uz to, postoji i manji broj preduzeća koji imaju status akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću s državom kao vlasnikom.

U strukturi javnog sektora Republike Srbije nalaze se su sledeće delatnosti (Paunović, 2009:12):

1. Infrastruktura (elektroprivreda, železnički saobraćaj, PTT, radio, televizija, vazdušni saobraćaj, i sl.),
2. Komunalne delatnosti,
3. Druge delatnosti od opšteg i strateškog značaja za Republiku Srbiju, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa (pojedine agencije) i organa jedinica lokalne samouprave.

Značaj javnog sektora Republike Srbije se može ilustrovati sledećim podacima (FREN, 2011, str 142-143):

1. Javna potrošnja iznosi oko 45.55% BDP-a,
2. U javnom sektoru je zaposleno oko 570 hiljada radnika (oko 430 hiljada u budžetskim institucijama i preko 140 hiljada u javnim preduzećima), što je nešto manje od trećine formalno zaposlenih u Republici Srbiji,
3. Javne investicije učestvuju sa oko 15% u ukupnim investicijama,
4. Država je najveći pojedinačni učesnik na domaćem finansijskom tržištu, i najveći dužnik prema inostranstvu.

“Osnovna karakteristika javnog sektora u Republici Srbiji jeste niska efikasnost i visok nivo troškova, u poređenju sa kvalitetom i obimom usluga koje taj sektor pruža. Visoki troškovi koje generiše javni sektor predstavljaju ozbiljan problem budžetskoj ravnoteži i upravo je nivo budžetskog deficita jedan od najznačajnijih problema ekonomske politike Republike Srbije. Ključni problemi javnog sektora Republike Srbije su” (FREN, 2011, str 142-143):

1. Visoki troškovi državne uprave i javnih službi izraženih u zaradama zaposlenih i njihovog učešća u bruto domaćem proizvodu,

2. Ustaljena praksa formiranja raznih državnih agencija i sličnih institucija, bez prethodne procene postojeće infrastrukture i ocene da li u državi već postoji organizacija koja te poslove radi ili ima kapacitete da ih obavlja,³²
3. Neracionalno trošenje budžetskih sredstava subvencionisanjem neefikasnih javnih preduzeća,
4. Nedovoljno selektivni sistemi penzijskog osiguranja, socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja,
5. Neefikasna i birokratizovana administracija,

Javni sektor Republike Srbije je na nivou veličine razvijenih zemalja, dok u komparaciji sa tranzicionim zemljama spada u jedan od većih javnih sektora (Tabela 4.1). Ako se analizira stanje javnog sektora na početku krize možemo uočiti dve karakteristike javnog sektora: visok nivo budžetskih deficita i niska efikasnost javnog sektora. Sa hroničnim rastom javnog duga i spoljnog zaduživanja, veličina, trendovi u zaposlenosti i strukturi javnog sektora dovode do neodrživosti javnih finansija.

³² U Republici Srbiji nije poznat tačan broj agencija, niti delokrug njihovog rada. Ilustracije radi Republika Srbija ima agenciju za istraživanje pomorskih nesreća.

Tabela. 4.1. Karakteristike javnog sektora

Država	Javni rashodi kao procenat BDP-a	Zaposleni u javnom sektoru kao procenat ukupne zaposlenosti
Australija	35.80	13.60
Austrija	50.50	10.20
Belgija	53.50	17.10
Češka	42.72	12.90
Finska	55.10	21.30
Francuska	56.10	21.90
Nemačka	45.40	10.40
Grčka	51.90	14.10
Mađarska	50.15	19.20
Irska	48.10	14.70
Italija	49.80	14.20
Japan	42.00	5.30
Holandija	49.80	12.80
Poljska	43.73	13.40
Portugal	49.40	13.40
Slovačka	38.20	9.50
Španija	45.20	13.00
Srbija	45.55	19.40
Velika Britanija	41.60	19.10
SAD	22.00	14.10

Izvor: Proračuni autor na osnovu Government at Glance 2013.

Javna preduzeća u Srbiji su organizovana kao državna preduzeća koja su u većinskom vlasništvu države (osim NIS-a koji je u manjinskom vlasništvu države). Njima upravlja republička Vlada koja imenuje upravne odbore, dok u slučaju komunalnih delatnosti upravljanje je u nadležnosti lokalnih vlasti. Prema Zakonu o javnim preduzećima javna preduzeća mogu da posluju sredstvima u državnoj, društvenoj, privatnoj i drugim oblicima

svojine. Javna preduzeća u Srbiji obezbeđuju dobra i usluge u delatnostima od opšteg interesa,³³ često sa karakteristikama prirodnih monopola u uslovima regulacije, ili formalne liberalizacije tržišta.

Proces privatizacije i restrukturiranja javnih preduzeća u Republici Srbiji je delimično sproveden. Privatizacija javnih preduzeća je na samom početku i ocenjuje se da je u pretkriznom periodu propuštena šansa da se po relativno povoljnim cenama privatizuju javna preduzeća. Javna preduzeća u Republici Srbiji dobijaju budžetske subvencije, ali indirektno subvencije poput državnih garancija, neplaćanja poreza i doprinosa i tolerisanje dužničke i poverilačke docnje. Docnja kod javnih preduzeća je naročito izražena u poslovanja sa privrednim subjektima koji su pod kontrolom države (često u procesu privatizacije ili stečaja). Porast obaveza i docnji može dovesto do širenja nelikvidnosti i javnog sektor na celu privredu. U uslovima svetske ekonomske krize i nelikvidnosti i nesolventnosti srpske privrede, javna preduzeća su akumulirala dug i poslovala nerentabilno. Ostvareni gubici ukazuju na zabrinjavajuće stanje u kome se javna preduzeća nalaze i na nužnosti reforme javnog sektora. Dugogodišnje balansiranje između socijalnog i tržišnog modela poslovanja dovela su ova preduzeća u nezavidnu finansijsku situaciju. Ključni problemi u poslovanju javnih preduzeća su:

1. Politizacija upravljanja u javnim preduzećima, što za posledicu ima nisku efikasnost i nefektivnost menadžmenta i loše poslovne rezultate,³⁴
2. Neefikasnost i gubici koji se kumuliraju godinama, dovode do niske investicione aktivnosti (naročito u modernizaciju i infrastrukturu) i ugrožavaju razvojni potencijal javnih preduzeća,³⁵
3. Loši poslovni i finansijski rezultati, što je posledica lošeg finansijskog upravljanja,
4. Velika mogućnost korupcije i drugih oblika privrednog kriminala,
5. Niske cene usluga su često faktor loših finansijskih rezultata,

³³ Delatnosti od opšteg interesa, su određene Zakonom o javnim preduzećima i obuhvataju sledeće oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucija električne energije; proizvodnja i prerade uglja; istraživanja, proizvodnja, prerada, transport i distribucija nafte i prirodnog i tečnog gasa; prometa nafte i naftnih derivata; železnički, poštanski i vazdušni saobraćaja; telekomunikacija; izdavanja službenog glasila Republike Srbije; izdavanja udžbenika; upravljanje nuklearnim objektima, korišćenje, upravljanje, zaštita i unapređivanje dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja), proizvodnja, promet i prevoz naoružanja i vojne opreme, upravljanje otpadom, kao i komunalne delatnosti.

³⁴ Ukupan gubitak 10 najvećih javnih i državnih preduzeća u 2013. godini iznosio je 398,9 miliona evra prema Agenciji za privredne registre dok je u 2012. gubitak iznosio 466,5 miliona evra.

³⁵ Prema istraživanju Ekonomskog instituta ukupni gubici javnih preduzeća iznose oko 11 milijardi evra. Ukupni gubici javnih preduzeća u Republici Srbiji 2009. godine iznosili su oko 3 milijarde evra.

6. Višak zaposlenih i neadekvatna kvalifikaciona i starosna struktura zaposlenih, kao posledica politizacije upravljanja javnim preduzećima, i
7. Proces javnih nabavki nije efikasan i dovodi do neracionalnog trošenja sredstava.

Karakteristike javnih preduzeća u Republici Srbiji su: tehničko-tehnološka zastarelost, predimenzioniranost, sklonost ka neracionalnoj potrošnji uz postojanje visoke zaduženosti, gubici, visok budžetska zavisnost i nemogućnost finansiranja investicija i rasta preduzeća. Politizacija upravljanja u javnim preduzećima dovela je do neefikasnosti javnih preduzeća, kao posledice političkih interesa pri odlučivanju i poslovanju javnih preduzeća. Na neefikasnost javnih preduzeća utiče i politika formiranja cena, koja sadrži socijalnu komponentu i ne obezbeđuje ekonomsku održivost, naročito u uslovima nelikvidnosti i nesolventnosti koji karakteriše javni sektor Republike Srbije. U većini javnih preduzeća malo je mogućnosti da se odredi optimalni nivo potrošnje i da se racionalizuje poslovanje, što dovodi do prekomerene budžetske potrošnje. Posledica ovakvog poslovanja javnih preduzeća je nizak kvalitet i nekonkurentnost javnih usluga i proizvoda i nizak stepen proširenja ponuđenog asortimana novim uslugama i proizvodima. Više je kanala kojim se loše poslovanje javnih preduzeća preliva na javne finansije:

1. Povećanje javnih rashoda, kroz subvencija iz republičkog i lokalnih budžeta, krediti koji imaju karakter subvencija (pošto se ne otplaćuju), preuzimanje neuspešnih državnih preduzeća,
2. Smanjenje javnih prihoda, neplaćeni porezi i doprinosi,
3. Povećanje javnog duga i budžetskog deficita, tolerisanje docnji i dugova, garancije i mekog budžetskog ograničenja.

Loše upravljanje u javnim preduzećima imalo je za posledicu neupešno poslovanje javnih preduzeća, sa neracionalnim trošenjem, koje su nametnule visok fiskalni trošak i ugrozile sistem javnih finansija. Aktuelna finansijska kriza je nametnula dodatne teškoće poslovanju javnih preduzeća, koja su često imala dugoročno veće poslovne rashode od prihoda i nastavljajući procesa dezinvestiranja. Pošto se poslovanje i odnos prema javnim preduzećima nije promenio, negativne posledice po javne finansije su postale još snažnije i nametnule pitanje fiskalne konsolidacije i transformacije javnog sektora.

Javna komunalna preduzeća na teritoriji Republike Srbije, funkcionišu kao lokalna preduzeća koja obavljaju delatnost samo na području opštine, odnosno grada i imaju, u većini slučajeva,

monopol na obavljanje delatnosti na svom području. Najčešće nemaju konkurenciju, a neka su prirodni monopoli, sa regulisanim cenama i tarifama, bez naznaka potencijalne konkurencije. Većina javnih komunalnih preduzeća je u javnom vlasništvu, sem retkih izuzetaka u oblasti gradskog saobraćaja i odnošenja smeća, gde egzistira i privatni sektor. U manjim gradovima i opštinama komunalna preduzeća i usluge su organizovane u direkcije za javno-komunalne poslove. Ovakvo organizovanje komunalnih delatnosti dovodi do preliivanja prihoda između različitih delatnosti, što umanjuje ekonomsku efikasnost. Karakteristike poslovanja javno-komunalnih preduzeća u Republici Srbiji su:

1. Cene javnih usluga su niže od tržišnih (često ispod troškova poslovanja) iz političkih i socijalnih razloga,
2. Nizak stepen naplate i visok stepen otpisa potraživanja i neizmirenih obaveza³⁶,
3. Dotrajala i zastarela oprema i infrastruktura³⁷,
4. Nedostatak sredstava za održavanje, modernizaciju i proširenje komunalne infrastrukture (nedovoljni nivo investicija),
5. Pad kvaliteta i obima usluga³⁸,
6. Po pravilu ostvaruju negativne finansijske rezultate i primaju znatne subvencije,
7. Neracionalna potrošnja i neusklađenost sa standardima zaštite životne sredine.

Niske cene javnih usluga, uz rast troškova i slabu naplativost su dovele do smanjenja ulaganja u održavanje komunalne infrastrukture i zavisnost od subvencija. Cene komunalnih usluga su kontrolisane, pri čemu je kontrola dugo vremena bila dvostepena. Cene komunalnih usluga je predlagao upravni odbor, a zatim je odobravao osnivač (gradske vlasti, opštinske vlasti). Zatim je Vlada Srbije davala saglasnost na nove cene. Početkom oktobra 2000. godine napušten je ovakav sistem, pa Vlada Srbije ima manje osnova za intervenisanje.

³⁶ Na osnovu istraživanja Socijalnog saveta Republike Srbije najviše duguju javno komunalna preduzeća koja se bave izgradnjom i putevima, gradska saobraćajna preduzeća, gradske toplane i preduzeća koja obavljaju komunalne usluge za privredu i građane. Uočen je trend da je u manje razvijenim opštinama naplata usluga na najnižem nivou između 40-55%), dok je u gradovima i razvijenijim opštinama iznosi oko 65%. Porast je broja subvencionisanih javnih preduzeća i taj broj je udvostručen 2009. u odnosu na 2005. godinu. Najveća dugovanja su prema preduzećima koja distribuiraju gas, vodu, toplotnu energiju i održavaju kanalizacione sisteme. Nenaplativi prihodi JKP iznose oko 15% u dugom periodu.

³⁷ Dobar primer koji oslikava stanje opreme i infrastrukture je prosečna starost specijalnih komunalnih vozila koja iznosi 11 godina (mada ima primera da neki JKP-ovi koriste vozila starija od 20 godina). U mnogim opštinama i gradovima mnogi delovi komunalne infrastrukture ne postoje, a neki koji postoje ne ispunjavaju minimum tehničkih i ekoloških zahteva (direktno ispuštanje otpadnih voda u vodotokove i nekontrolisane deponije).

³⁸ Voda za piće je neispravna u nekim vojvođanskim gradovima (Zrenjanin, Kikinda), sa tendencijom pogoršanja i u drugim vojvođanskim mestima. Vodeni tokovi su zapušteni na teritoriji nekih opština. Prisutno je kontinuirano nepoštovanje ekoloških i tehničkih standarda gradskih deponija.

Investicije u nove komunalne objekte finansiraju se isključivo iz javnih izvora, odnosno budžeta lokalnih zajednica ili specijalizovanih gradskih (opštinskih) fondova, tako da razvoj komunalnih delatnosti zavisi od javnih prihoda lokalnih zajednica i njihove raspodele. U uslovima finansijske krize, prihodi lokalnih samouprava su opali, pa je došlo do dezinvestiranja i nedostatka sredstava za održavanje i modernizaciju infrastrukture i opreme. Dugogodišnji kumulirani finansijski gubici javnih komunalnih preduzeća doveli su do umanjavanja efektivne amortizacije, tako da nedostaju sredstva za zamenu zastarele opreme i infrastrukture. Javno-komunalna preduzeća su u potpunosti pod kontrolom lokalnih vlasti.

Nerealne cene komunalnih usluga su primer neselektivne socijalne politike, koju je neophodno napustiti, kako bi javno komunalna preduzeća mogla finansirati svoje poslovanje i investicije u infrastrukturu i opremu. Usled problema koji nastaju u poslovanju javno komunalnih preduzeća, kao što su neefikasnost i gubici, sa jedne strane, i nizak kvalitet usluge, sa druge, neophodno je transformisati sistem javno komunalnih preduzeća u Srbiji. Stanje komunalne infrastrukture i oslabljen ekonomski položaj JKP, uslovljava potrebu da se ubrzano, planski i organizovano (na nivou centralnih organa i lokalne samouprave) radi na definisanju potrebnih sredstava za modernizaciju uz poštovanje standarda EU, i aplikaciji za korišćenje raspoloživih eksternih izvora finansiranja, prvenstveno donacija dostupnih potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Na osnovu iskustava uspešnijih tranzicionih zemalja, modernizaciju mreže komunalne infrastrukture je moguće izvesti bez većeg obima dodatnog zaduživanja i pojačanog pritiska za ulazak privatnog kapitala.

4.2. Transformacija javnih preduzeća u Republici Srbiji

Javni sektor Republike Srbije je u periodu socijalističkog uređenja bio produžena ruka države kojom je uticala na kretanja i dešavanja u nacionalnoj ekonomiji. Transformacija javnog sektora Republike Srbije je počela donošenjem Zakona o privatizaciji 1989. godine, koji označava početak tranzicije u zemljama bivše Jugoslavije. Proces tranzicije jugoslovenske privrede se početkom devedesetih godina u značajnoj meri razlikovao od procesa tranzicije zemalja istočne i centralne Evrope. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je sa svojim fleksibilnim ekonomskim sistemom u odnosu na druge socijalističke privrede, višom privrednom razvijenosti u komparaciji sa drugim postkomunističkim zemljama, otvorenijom i manje centralizovanom tržišno orijentisanom privredom i višim životnim standardom, bila u boljoj poziciji u odnosu na ostale zemlje u tranziciji. Program privatizacije se zasnivao na više modela. Zakon je predviđao internu privatizaciju prodajom i dokapitalizacijom, prodaju eksternim

kupcima, kao i druge aranžmane (konverzija duga u vlasništvo, eksterna dokapitalizacija, zajednička ulaganja). Najviše je primenjivano radničko akcionarstvo putem dokapitalizacije. Zaposleni su mogli da kupe akcije preduzeća. Prema odredbama Zakona zaposleni su mogli da kupe akcije preduzeća u kojima su radili, ili rade, pod određenim uslovima: pravo na popust u iznosu od 30 procenata vrednosti akcija i poseban popust od jednog procentnog poena za svaku godinu staža; zaposleni sa punim radnim stažom su ostvarivali pravo na ukupni maksimalni popust od 70 procenata. Tokom primene modela radničkog akcionarstva privatizovano je oko 10-11% društvenog kapitala (Zec i dr., 1994).

Republika Srbija je usvojila Zakon o uslovima i procesu transformacije društvene svojine u druge tipove svojine 1991. godine, koji je zaoštrio procedure privatizacije i usporio proces privatizacije. Model privatizacije je i dalje bio radničko akcionarstvo, ali pod strožijim uslovima i nižim popustima za zaposlene. Cene akcija su se formirale prema procenjenoj vrednosti preduzeća, a to je rezultiralo nerealnim uvećanjem vrednosti preduzeća i za posledicu imalo destimulaciju privatizacije. Tokom 1991. i 1992. godine došlo je do centralizacije i ukрупnjavanja preduzeća unutar velikih javnih kompleksa. Ovo je bio slučaj sa Naftnom privredom Srbije (u koju ulaze svi poslovi koji imaju veze sa naftnim derivatima, uključujući čak i trgovinu derivatima) i drugim javnim preduzećima, čime je podržavljeno blizu jedne trećine društvenog kapitala. U periodu 1991-1993. godine zaustavljen je proces privatizacije i ubrzan je rast državnog sektora.

Ipak, reforme koje su otpočele devedesetih su bile u potpunosti blokirane i celokupna privreda se suočila sa dubokom ekonomskom i društvenom krizom, koju su karakterisale: rastuća inflacija, značajni pad bruto domaćeg proizvoda (svega 45 procenata od nivoa koji je zabeležen krajem osamdesetih i svega 40 procenata BDP po glavi stanovnika) i rastuća nezaposlenost. Politički faktori, posebno sankcije Ujedinjenih nacija, raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i građanski rat su u značajnoj meri doprineli smanjenju privrednih aktivnosti i osiromašenju većine stanovništva. U godinama hiperinflacije, 1992. –1993. proces privatizacije je bio ubrzan i sredinom 1994. godine 40-45 procenata ukupnog kapitala Republike Srbije je privatizovano. Početkom 1994. godine, hiperinflacija je dostigla razmere koje više nisu mogle biti održive. Stoga se pristupilo izradi antiinflationog programa koji je implementiran 1994. godine. Brza stabilizacija cena koja je usledila, doprinela je izvesnom oporavku privrede kao i uravnoteženju budžeta. Zakon o revalorizaciji 1994. godine je doveo do usporavanja procesa privatizacije, pa je 1997. godine usvojen Zakon o svojinskoj

transformaciji, koji je podržavao koncept sličan starom jugoslovenskom modelu privatizacije, sa naglaskom na radničkom akcionarstvu. Privatizacijom su bila obuhvaćena sva tri segmenta preduzeća (Paunović, 2009):

1. Javna preduzeća, koja se privatizuju uz saglasnost osnivača, i to preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija,
2. Velika društvena preduzeća koja su stavljena na listu od 75 preduzeća, koja se transformišu po posebnom programu Vlade, i
3. Mala i srednja društvena preduzeća koja će se privatizovati autonomno.

Program privatizacije iz 1997. godine se sastojao iz dva dela. Prvi deo je obuhvatao 75 preduzeća koja su mogla biti privatizovana samo uz saglasnost Vlade, najčešće modelom prodaje i javna preduzeća u kojima je bilo moguće privatizovati najviše do 49 procenata ukupnog kapitala. Drugi deo programa se odnosio na privatizaciju malih i srednjih društvenih preduzeća, koja su odluku o privatizaciji donosila autonomno. Osnovni model ovog dela programa je besplatna podela akcija zaposlenima. Pre besplatne podele akcija svako preduzeće je bilo dužno da 10% procenjene vrednosti kapitala preduzeća prenese na penzioni fond. Svi zaposleni i bivši zaposleni, kao i osigurani poljoprivrednici stiču prava da bez naknade, po godini staža postanu vlasnici akcija u vrednosti od 400 nemačkih maraka. Pored toga, mogli su da kupe i dodatne akcije sa popustom od 20% vrednosti akcija, uvećan za jedan procentni poen po godini staža. Ukupan obim privatizacije sa popustima nije mogao da pređe granicu od 60% vrednosti društvenog kapitala. Program privatizacije 1997. godine je imao potencijal da privatizuje 60% društvenog kapitala dok je 40% ostajalo u državnom vlasništvu (10% u penzionom i 30% u akcijskom fondu). Strani investitori su nakon suspenzije i ukidanja sankcija, a pogotovo nakon delimične privatizacije Telekoma, pokazali veliki interes za ulaganje na vlasničkoj osnovi. Međutim, krajem 1997. godine, počela je tendencija pogoršanja spoljnoekonomskih uslova poslovanja preduzeća ukidanjem preferencijalnog tretmana robe iz naše zemlje na tržištu EU. Tokom sledeće godine, došlo je do pooštavanja i zaustavljanja platnog prometa, zamrzavanja sredstava preduzeća, banaka i države u inostranstvu i zabrane komercijalnih letova. Model prodaje je slabo primenjivan u privatizacionim procesima do 2001. godine, dok je mnogo zastupljeniji bio model radničkog akcionarstva i podele besplatnih akcija zaposlenima, što je demotivisalo strateške investitore za ulaganje u velika i javna preduzeća (Paunović, 2009).

Zakon o privatizaciji iz 2001. godine se primenjuje u Srbiji u skladu sa sugestijama i predlozima MMF-a, Svetske banke i Evropske banke za obnovu i razvoj. Postojeći program privatizacije, zasnovan na prodaji, je izabran zbog prednosti u odnosu na druge modele privatizacije sa stanovišta priliva kapitala i potencijalnih izgleda za restrukturiranje preduzeća. Zakon predviđa prodaju 70% kapitala preduzeća, dok se zaposlenima i građanima poklanja 30% kapitala u manjim preduzećima koja se prodaju aukcijom i 15% kapitala u većim preduzećima, koja se restrukturiraju i prodaju na javnom tender. Neprivatizovani društveni kapital u preduzećima privatizovanim po prethodnim zakonima je privatizovan prodajom akcija. Zakonom je predviđen i postupak restrukturiranja koji prethodi privatizaciji, a sprovodi ga Agencija za privatizaciju. Preduzeća koja su prezadužena, sa velikim viškovima radnika, tehnološko-tehničkom zastarelošću pogona i neadekvatnom organizacionom strukturom i slabom integracijom delatnosti i pogona nisu privukla pažnju investitora, pa je proces restrukturiranja neophodan pre privatizacije. Faktori koji opredeljuju preduzeća za proces restrukturiranja su (Paunović, 2009):

1. Nepostojanje zainteresovanih kupaca,
2. Niska solventnost preduzeća,
3. Postojanje proizvodnih programa koji mogu podstaći opstanak, i
4. Nacionalni i regionalni značaj preduzeća.

Program statusno-organizacionih promena i finansijske konsolidacije preduzeća podrazumeva spajanje, podelu, promenu oblika, prodaju dela, ili celine preduzeća, prenos imovine na drugog pravnog subjekta, prinudno, ili sporazumno poravnanje sa poveriocima, sanaciju putem preuzimanja duga, konverziju duga u osnovni kapital, napuštanje neprofitabilnih poslova i promenu broja zaposlenih. Posle procesa restrukturiranja, preduzeća se prodaju, najčešće putem javnog tendera. Namera je bila da strateški partner obezbedi nastavak poslovanja uz obavezni investicioni i socijalni program, kao i da kontinuitet delatnosti bude unapređen u dugom roku.

U periodu od 2001. godine, restrukturiranjem je bilo obuhvaćeno 60 velikih kompleksa, koji su nekada predstavljali bazu privrede. Restrukturiranje ovih preduzeća zahtevalo je: organizaciono restrukturiranje (odvajanje i prodaju delova preduzeća i delatnosti koje nisu osnovne), upravljačko restrukturiranje, finansijsko restrukturiranje, proizvodno restrukturiranje i smanjivanje viškova zaposlenih (najčešće putem novčanih otpremnina). U procesu restrukturiranja, Srbija zaostaje za većinom zemalja u tranziciji.

U periodu od 2002. do 2009. godine, privatizovano je 2.337 preduzeća i ostvaren prihod od 2,7 milijardi evra (Tabela 4.2). Tenderskom prodajom je ostvaren mnogo veći prihod i iznos ugovorenih investicija nego aukcijskom prodajom, iako je mnogo manji broj preduzeća privatizovan ovim metodom prodaje.

Tabela 4.2. Privatizacija preduzeća u Republici Srbiji (u milionima EUR.)

	Prodato	Prihod od prodaje	Investicije	Socijalni program
Tenderi	104	1444	1124	276
- Raskidi ugovora	24			
Aukcija	1610	922	207	0
- Raskidi ugovora	495			
Tržište kapitala	554	523	6	0
- Raskid ugovora	159			
Ukupno	2268	2591	1337	276

Izvor: Agencija za privatizaciju Republike Srbije, <http://www.priv.rs>.

Svrha privatizacije je bilo povećanje efikasnosti, produktivnosti i konkurentnosti preduzeća u Republici Srbiji³⁹. Proces privatizacije u Srbiji su pratile mnoge kontroverze, a ostvareni prihodi od privatizacije nisu usmeravani prema investicijama, nego u javnu potrošnju. Republika Srbija je započela proces privatizacije sa boljih početnih pozicija od većina tranzicionih zemalja, ali je zbog različitih neekonomskih faktora, usporila procese privatizacije i tranzicije i po mnogim pokazateljima došla na začelje tranzicionih zemalja.

Nakon višedecenijskog tranzicionog procesa, u ekonomiji Republike Srbije, veliko je učešće preduzeća u državnom vlasništvu. Procenjuje se da oko 1300 preduzeća posluje pod državnom kontrolom, bilo po osnovu većinskog državnog vlasništva, ili na osnovu upravljačke kontrole. Ova preduzeća možemo podeliti na tri grupe (Arsić, 2012):

1. Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju,
2. Velika javna i državna preduzeća. U ovo grupu spadaju javna preduzeća koja obavljaju usluge od opšteg značaja i posluju u okviru regulisanih tržišta pod monopolskim uslovima (npr. EPS, Železnice Srbije, Putevi Srbije, Srbijagas, PTT Srbija) i velika državna preduzeća koja posluju u konkurentskim industrijama (npr. Telekom, Galenika, Jat, Sartid, Skijališta Srbije) i dr.

³⁹ Privatizacija u Republici Srbiji nije dala očekivane rezultate i nije dovela do povećanja efikasnosti i konkurentnosti privatizovanih preduzeća, kao ni do povećanog nivoa investicija u privatizovanim preduzećima.

3. Lokalna javna preduzeća.

Privatizacija javnih preduzeća je na samom početku i ocenjuje se da je u pretkriznom periodu propuštena šansa za privatizaciju javnih preduzeća po povoljnijim cenama. Velika javna preduzeća ostvaruju loše rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećanje efikasnosti i suočena su sa pritiscima da cene usluga koje pružaju drže na socijalno prihvatljivom nivou, što dovodi do procesa dezinvestiranja i zavisnosti od progama subvencija. Da bi se ublažili efekti lošeg poslovanja i nedovoljnog investiranja (pre svega u javnu infrastrukturu), javna preduzeća dobijaju pomoć od države. Direktno subvecionisanje je ograničeno na dva preduzeća, Železnice Srbije i JP PEU Resavica, ali indirektno se subvencionišu kroz izdavanje garancija od strane države prilikom zaduživanja, servisiranja dugova za pojedina preduzeća, kao i kod tolerisanja docnji u plaćanju pojedinih obaveza prema državi i drugim javnim preduzećima.

4.2.1. Transformacija energetskog sektora u Republici Srbiji

Energetski sektor Republike Srbije je liberalizovan u skladu sa Ugovorom o stvaranju jedinstvenog zajedničkog tržišta Energetske zajednice Jugoistočne Evrope, koji je u julu 2006. godine usvojila Narodna skupština Srbije.⁴⁰ Na taj način je Republika Srbija postala punopravna članica na unutrašnjem tržištu energije Evropske unije, uključujući i pristup fondovima Evropske unije i međunarodnih finansijskih institucija za finansiranje energetskih projekata. Harmonizacijom nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa pravilima komunitarnog prava, (*acquis communautaire*), započeo je proces liberalizacije energetskih tržišta tranzicionih zemalja, a sastojao se od razdvajanja vertikalno integrisanih energetskih delatnosti na nacionalnom nivou, uvođenja konkurencije u proizvodnji i snabdevanju električnom energijom i prirodnim gasom i davanja mogućnosti slobodnog izbora snabdevača za određene kategorije potrošača. Takođe, reforma energetskog sektora je podrazumevala i osnivanje Agencije za energetiku sa nadležnostima u sektoru električne energije, gasa, nafte i toplotne energije. Agencija za energetiku, kao regulatorno telo, je obavljala poslove izdavanja licenci za obavljanje energetskih delatnosti, određivanje metodologije za proračun opravdanih troškova rada energetskih subjekata, donošenjem tarifnih sistema za regulisanje energetskih delatnosti i davanjem saglasnosti za cene energetskih subjekata čije su delatnosti regulisane. Pored liberalizacije energetskog tržišta, počelo je i restrukturiranje javnih preduzeća koja se bave energetskim delatnostima.

⁴⁰ Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske Zajednice.

U sektoru naftne i gasne privrede poslovalo je javno preduzeće Naftna Industrija Srbije (NIS), koje je restrukturirano i formirano akcionarsko društvo NIS a.d. Novi Sad i dva javna preduzeća – JP Srbijagas i JP Transnafta. Osnovne delatnosti su istraživanje, proizvodnja i prerada nafte i gasa, promet širokog asortimana naftnih derivata, kao i realizacija projekata u oblasti energetike. Rafinerije NIS-a obuhvataju Rafineriju Pančevo i Rafineriju Novi Sad koje su restrukturirane u 2005. godini kako bi radile kao troškovni centri. Vlasništvo i upravljanje najvećim naftovodom za snabdevanje sirovom naftom iz jadranskog naftovoda u Hrvatskoj do rafinerija NIS-a u Novom Sadu i Pančevu preneto je sa NIS-a na Transnaftu u 2005. godini. Rafinerije NIS-a su jedini potrošači sirove nafte, a bez vlasništva, NIS ne može da obezbedi odgovarajuće održavanje naftovoda i izložen je mogućim povećanjima transportnih tarifa.⁴¹

Privatizacija NIS a.d. je definisana Međudržavnim sporazumom između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede, potpisanim u januaru 2008. godine u Moskvi, što je ratifikovano u Narodnoj skupštini u septembru 2008. godine. Privatizacija NIS a.d. završena je u januaru 2009. godine potpisivanjem Ugovora o prodaji i kupovini 51% akcija NIS a.d. od strane ruske kompanije OAD Gazprom Njeft za 400 miliona evra. Kompanija NIS, pored dva velika akcionara: Gaspromnjeft (51%) i Vlade Republike Srbije (29,87%), imala je nakon privatizacije 4,8 miliona manjinskih akcionara (sa udelom od 19,12%) što predstavlja presedan u praksi privatizacija energetskih kompanija u tranzicionim zemljama.

Formiranje javnog preduzeća Srbijagas je izvršeno spajanjem organizacionih delova NIS-gas, NIS-energogas i NIS-Jugopetrol. Osnovano je kao javno preduzeće za transport, distribuciju, skladištenje, i trgovinu prirodnim gasom. U skladu sa direktivama Evropske unije, urađeno je računovodstveno razdvajanje delatnosti na tržišnim principima. Javno preduzeće Transnafta posluje u potpunom vlasništvu države.

U sektoru elektroprivrede restrukturiranje vertikalno integrisanog javnog preduzeća Elektroprivreda Srbije (JP EPS) je započeto 2003. godine, izdvajanjem sporednih delatnosti i formiranjem posebnih preduzeća – Podzemna eksploatacija uglja (JP PEU) i Elektromreža Srbije (JP EMS). Za razliku od Evropske unije koja je odavno napustila koncept dominantnog oslanjanja na ugalj kao primarni energent i supstituisala ga naftom, a u skorije doba sve više i prirodnim gasom, u Srbiji je ugalj još uvek osnovni primarni energent. Restrukturiranje

⁴¹ www.nis.eu

Elektrprivrede Srbije je započeto 2004. godine ali još nije završeno, zbog socijalnog i političkog značaja koji rudnici sa podzemnom eksploatacijom imaju u svojim lokalnim i regionalnim sredinama. Elektroprivreda Srbije je vertikalno organizovano preduzeće, koje ima osnivačka prava u 13 privrednih društava i tri javna preduzeća na Kosovu i Metohiji. Od juna 1999. godine EPS nije u mogućnosti da upravlja svojim kapacitetima na Kosovu i Metohiji. JP EPS ima učešće u sledećim privrednim društvima⁴²:

1. Društvu za kombinovanu proizvodnju termoelektrične i toplotne energije „Energija Novi Sad“ a.d. Novi Sad, osnovanom sa gradom Novim Sadom, u visini od 50 odsto učešća u kapitalu društva,
2. Privrednom društvu „Ibarske hidroelektrane“ d.o.o. Kraljevo, osnovanom sa „Seci Energia S.p.A“, Italija, sa učešćem od 49 odsto u kapitalu društva, i
3. Privrednom društvu „Moravske hidroelektrane“ d.o.o. Beograd, osnovanom sa „RWE Innogy“, Nemačka, sa učešćem od 49 odsto kapitala društva.

Više od pola proizvodnih postrojenja EPS-a je starije od 30 godina, infrastruktura je u lošem stanju, a gubici u distribuciji dostižu 15% bruto potrošnje električne energije, što zbog izraubovane distribucione mreže i opreme, što zbog krađe. Poslovanje JP EPS-a je praćeno nelikvidnošću i nesolventnošću, što dovodi do nedovoljnih investicija i nemogućnosti realizacije razvojnih programa. Cena električne energije je socijalnog karaktera, što još pogoršava položaj JP EPS-a. Započeti proces restrukturiranja, podrazumeva i proces korporatizacije po modelu zatvorenog akcionarskog društva. Novim Zakonom o energetici koji je stupio na snagu u januaru 2015. godine, liberalizovan je energetska sektor, dok cene električne energije ostaju delimično regulisane.

4.2.2. Transformacija Pošte i telekomunikacija

Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija” osnovano je 1989. godine, kao javno preduzeće poštanskog, telegrafskog i telefonskog saobraćaja. Osnivač preduzeća je Republika Srbija sa 100% osnivačkim ulogom, u čije ime Vlada Republike Srbije učestvuje u poslovnim aktivnostima preduzeća, radi obezbeđenja zaštite opšteg interesa u javnom preduzeću. JP PTT saobraćaja “Srbija” (u daljem tekstu PTT), organizovano je kao holding preduzeće u čijem sastavu kao zavisno preduzeće funkcioniše Preduzeće za telekomunikacije “Telekom Srbija”⁴³.

⁴² <http://www.eps.rs/>

⁴³ <http://www.posta.rs/>

Iz PTT se 1997. godine izdvaja Telekom „Srbija“, a.d. U proces razdvajanja PTT je ušao nespreman za samostalno delovanje i funkcionisanje poštanskog sistema i nije sprovedena konsolidacija poslovanja, pošto je PTT bio sistematski gubitaš sa nezadovoljavajućim stanjem tehnološkog razvoja. Pozicija gubitaša PTT je proizilazila iz depresiranih cena poštanskih usluga i transferu sredstava iz prihoda realizovanog u oblasti telekomunikacija, pošto je cena telekomunikacionih usluga u sebi sadržavala i komponentu za pokrivanje poštanskih deficita. Nakon razdvajanja, ovaj model finansiranja PTT nije mogao da funkcioniše, pa je pronađeno kompromisno rešenje, pošto je PTT ostao vlasnik kompletnog poslovnog prostora za čiji zakup je Telekom a.d. plaćao značajna sredstva. Dugogodišnja praksa pokrivanja deficita poštanskog saobraćaja dovela je do stava da ulaganje u PTT nije isplativo što je uslovalo višegodišnji silazni trend ulaganja u razvoj poštanskog sistema.

Telekom „Srbija“ a.d. (u daljem tekstu Telekom) je izdvojen iz PTT-a , 1. juna 1997. godine kao zavisno preduzeće. Iste godine Telekom je delimično prodat stranom investitoru kada je izvršena prodaja 49% akcijskog kapitala. Telekom je bio u mešovitom vlasništvu PTT-a, kao većinskog vlasnika sa 51%, italijanske kompanije “Telecom Italia” preko “Stet International Netherlands” sa 29% i grčke (OTE) “Hellenic Telecommunications Organization” sa 20% vlasništva. U privatizaciji Telekoma primenjen je nedogovarajući postupak pošto je sprovedena privatizacija bez tendera, obuhvatala je licencu i za mobilnu telefoniju, regulacija cena telekomunikacionih usluga nije bila definisana privatizacionim ugovorom i privatizacioni prihodi nisu korišćeni za finansiranje razvoja telekomunikacija, već za finansiranje budžetskih deficita⁴⁴. Deo Telekoma je vraćen Srbiji krajem 2002. godine, kada je JP PTT Srbija ponovo preuzelo 29 odsto akcija od Telecom Italia. Telekom kao akcionarsko društvo u vlasništvu je JP PTT saobraćaja „Srbija“ sa 80% i OTE-Grčka sa 20% vlasničkog udela. Građani, zaposleni i bivši zaposleni su u skladu sa Zakonom o pravu na besplatne akcije, postali vlasnici 21, 89% akcija izdatih bez nominalne vrednosti⁴⁵. U procesu privatizacije javnih preduzeća planirano je da Telekom prvi organizuje inicijalnu javnu ponudu , kada se finansijska tržišta budu oporavila posle jedne od najvećih finansijskih kriza u svetu.

Zakonom o telekomunikacijama, usvojenim 2003. godine, osnovana je Republička agencija za telekomunikacije (RATEL), koja je započela sa radom 2005. godine. Republička agencija za telekomunikacije je nezavisno telo, neophodna da bi započeo proces liberalizacije.

⁴⁴ <http://www.posta.rs/>

⁴⁵ <http://www.telekom.rs/>

Liberalizacija tržišta telekomunikacija podrazumeva aktivnu ulogu RATEL-a u spovođenju i predlaganju mera za harmonizaciju sa zakonodavstvom Evropske unije, postojanje konkurencije na tržištu telekomunikacionih usluga, liberalizaciju sektora u kojima postoji monopol i obezbeđenje konkurentskih uslova poslovanja na tržištu telekomunikacija. U nadležnosti Agencije za telekomunikacije je utvrđivanje standarda, regulacija tarifa, cena interkonekcije, davanje dozvola za uvoz i izdavanje licenci⁴⁶. Dalji proces privatizacije i liberalizacije telekomunikacija u Srbiji treba da omogući razvoj telekomunikacionog tržišta, modernizaciju telekomunikacionog sistema i veći kvalitet usluga uz obezbeđenje visokog stepena transparentnosti u procesu privatizacije.

4.2.3. Transformacija JAT-a i Železnica Srbije

Obim aviosaobraćaja je u regionu zapadnog Balkana bio znatno umanjen usled raspada bivše Jugoslavije. Posle 2000. godine dolazi do rasta obima aviosaobraćaja u regionu, sa većinom saobraćaja usmerenim ka zemljama zapadne Evrope. Raspad Jugoslavije je pospešio stvaranje velikog broja nacionalnih avio kompanija. Liberalizacija tržišta avio prevoza je omogućila ulazak i osnivanje baza niskobudžetnih aviokompanija, poput Wizz Air-a i SkyEurope, sa tendencijom ulaska novih niskobudžetnih kompanija na regionalno tržište. Regionalna konkurencija u vidu niskobudžetskih kompanija, i pored stvaranja strateških alijansi među nacionalnim kompanijama u regionu, zahteva restrukturiranje i racionalizaciju poslovanja (slučaj Bugarskog Balkan-Air-a kojem je uvedena prinudna uprava). Sporazum o otvorenom nebu (Open Sky Agreement), predstavlja model dogovora 27 država u Evropskoj uniji koji podrazumeva da svaka kompanija može da leti u bilo koju drugu zemlju potpisnicu sporazuma, koji, uz harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije, izlaže Air Serbia oštroj konkurenciji.

Air Serbia je pravni naslednik „Aeropot“, osnovane 1927. godine. „Aeropot“ je 1. aprila 1947. zamenjen Jugoslovenskim aerotransportom (Yugoslav Airlines), koji se, usled raspada bivše Jugoslavije transformisao u Javno Preduzeće za Avio saobraćaj. Osnovna delatnost Air Serbia je avio prevoz putnika i robe, koji svoju delatnost obavlja kroz redovan i čarter saobraćaj, u zemlji i inostranstvu. Pored osnovne delatnosti, Air Serbia se bavi i edukacijom zaposlenih,

⁴⁶ <http://www.ratel.rs/>

iznajmljivanjem slobodnih aviona, pružanjem usluga u oblasti turizma, a poseduje i Privrednu avijaciju i Zavod za vazduhoplovnu medicinu⁴⁷.

Poslovanje JAT-a je bilo pozitivno do devesetih godina, kada je zbog građanskog rata i sankcija prema SR Jugoslaviji, došlo do negativnih poslovnih rezultata, usled redukcije letova. Analizom poslovanja preduzeća JAT-a možemo utvrditi da su bili opterećeni sledećim problemima: veliki broj neprofitabilnih linija, postepen gubitak tržišnog učešća, restrukturiranje nije izvedeno u potpunosti u skladu sa propisima, što je rezultiralo negativnim finansijskim rezultatima, i poslovanjem opterećenim visokim iznosom obaveza i negativnom vrednosti neto imovine, kao i niskim nivoom investiranja.

Restrukturiranje JAT-a je započelo stvaranjem zavisnih preduzeća na koje je JAT preneo 100% vlasničkog udela. Osnovani su Jat-Hoteli Slavija d.o.o., Jat-Apartmani Kopaonik d.o.o., Jat-Ketering d.o.o. i Intair Link d.o.o. Izdvajanje zavisnih društava nije izvršeno u skladu sa zakonskim propisima Republike Srbije, pošto nisu sačinjeni deobni bilansi, nije obavljen prenos obaveza na zavisna društva i nije zatraženo odobrenje od poverilaca prilikom smanjenja kapitala i prenosa vlasničkih udela JAT-a na Republiku Srbiju. Korporatizacijom i kreiranjem zatvorenog akcionarskog društva, omogućena je privatizacija JAT-a. Javni poziv za učešće na javnom tenderu radi prodaje 51% kapitala, sa mogućnošću kupovine do 70% ukupnog registrovanog kapitala preduzeća, objavljen je krajem jula 2008. godine. Rothchild & Cie je dobio mandat od strane Vlade Republike Srbije da pripremi nacrt i implementira strategiju privatizacije za JAT Airways, kao privatizacioni savetnik⁴⁸. Odluka o privatizaciji JAT-a je usvojena sa zakašnjenjem u uslovima krize svetskog avio saobraćaja usled visokih cena kerozina i pada ekonomskih aktivnosti u razvijenim zemljama, što je rezultiralo slabijim ponudama potencijalnih kupaca.

Iako je bilo više zainteresovanih kupaca privatizacija JAT-a nije bila uspešna. Tek posle niza pokušaja, 1. avgusta 2013. Etihad Airways, Jat Airways i Vlada Republike Srbije objavili su strateško partnerstvo sa ciljem da se obezbedi budućnost nacionalne kompanije. Etihad Airways-u dodeljen je petogodišnji ugovor o upravljanju novoosnovanom aviokompanijom. Etihad Airways se obavezao da kupi 49 odsto udela u Jat Airways-u, a Jat Airways da promeni ime i oznake u Air Serbia. Etihad i Vlada Republike Srbije obavezali su se da ulože po 40

⁴⁷ <http://www.airserbia.com/>

⁴⁸ <http://www.airserbia.com/>

miliona američkih dolara, kao i da obezbede dodatna sredstva u maksimalnom iznosu od po 60 miliona dolara⁴⁹.

Železnica Srbije se nalazi u procesu konsolidacije, reorganizacije i racionalizacije, kako bi se stekli uslovi za restrukturiranje i održivo finansiranje u uslovima tržišnog poslovanja. Delatnosti Železnica Srbije su prevoz putnika i robe, vuča vozova i održavanje vučnih jedinica, vozova i voznih sredstava, održavanje pruga i tehnički nadzor nad njima, nadzor nad drugim pružnim i staničnim objektima i postrojenjima, održavanje i izgradnja uređaja, postrojenja i instalacija i dr. Direkcija za Železnice je osnovana 2005. godine, kao posebna organizacija, koja obavlja poslove državne uprave. Niska produktivnost rada Železnice Srbije je samo 29% proseka Evropske unije, a samo 54% teretnih vagona i 28% putničkih vagona je bilo operativno u periodu od 2005. do 2009. godine (The World Bank, 2011). Železnice Srbije posluju sa zastarelom opremom i infrastrukturom. Poslovanje železnice je obeleženo konstatnim negativnim finansijskim rezultatima, iako su subvencije i investicije povećane u 2009. godini. U 2009. i 2010. godini intenzivirane je proces restrukturiranja. Delegirani su poslovi na direkcije (direkcija za infrastrukturu i direkcija za prevoz), broj zaposlenih je smanjen za 44%, formirane su sekcije u okviru direkcija i urađeno računovodstveno razgraničenje. Železnice Srbije supostale akcionarsko društvo, koje se sastoji iz kontrolnog (matičnog) i četiri zavisna društva, i to⁵⁰:

- Društvo za upravljanje železničkom infrastrukturom.
- Društvo za prevoz putnika,
- Društvo za prevoz robe, i
- Društvo za upravljanje železničkom imovinom.

Od procesa korporatizacije i restrukturiranja Železnice Srbije očekuje se racionalizacija troškova poslovanja, poboljšanje usluga železničkog prevoza, smanjenje troškova infrastrukture i konkurentniji položaj Železnica Srbije u odnosu na drumski saobraćaj.

4.2.4. Transformacija javno-komunalnog sektora

Transformacija javno-komunalnog sektora u Republici Srbiji se odvijala u 4 faze:

1. Povraćaj imovine lokalnim organima,

⁴⁹ <http://www.airserbia.com/>

⁵⁰ <http://www.zeleznicesrbije.com/>

2. Korporatizacija, partnerstvo javnog i privatnog sektora, komercijalizacija i outsourcing,
3. Privatizacija – privlačenje kapitala uglavnom kroz operativne funkcije, sa izuzecima u privatizaciji infrastrukture, i
4. Regulacija.

Samo mali broj javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji je restrukturiran i to je učinjeno kroz izdvajanje sporednih delatnosti. Hronična nelikvidnost, uz gubitke prouzrokovane tehničko-tehnološkim zastarelošću i neadekvatnim održavanjem, odrazile su se na hroničnu zapuštenost komunalne infrastrukture i potrebu za restrukturiranjem i obezbeđivanjem novih investicija i sredstava za održavanje komunalne infrastrukture. Poslovanje javno komunalnih preduzeća se zasniva na administrativnom uplitanju lokalnih političkih struktura, a ne na realnim parametrima pokrića troškova. Predlozi za povećanje cena komunalnih usluga se podnose lokalnoj vlasti, koja je pod nadzorom centralnih vlasti. Ovakav način dovodi neka javno-komunalna preduzeća u neravnotežan položaj, pošto propisani nivo povećanja cena usluga često nije dovoljan da pokrije troškove poslovanja. Javno-komunalna preduzeća koja nisu podnela zahtev za povećanje cena usluga, iz bilo kojih razloga, zaostaju za prihodima u odnosu na druga javno-komunalna preduzeća, koja su to učinila. Promena politike cena bi trebalo da podrazumeva i dostupnost komunalnih usluga najsiromašnijim slojevima društva. Upravo zbog nedovoljnog rasta cena usluga, dolazi do nedostatka sredstava za proširenje i modernizaciju komunalne infrastrukture, i posledično zadovoljenja javnog interesa. Hronična nelikvidnost koja prati poslovanje javno komunalnih preduzeća, uz depresirane cene, dovodi u pitanje sposobnost javno komunalnih preduzeća i lokalnih samouprava da sopstvenim sredstvima finansiraju 25% potrebnih investicija modernizacije i proširenja komunalne infrastrukture, te je neophodno osloniti se na eksterne izvore finansiranja poput donacija, zajmova i kredita. Krediti zahtevaju veći stepen efikasnosti od donacija, pošto je neophodno da se posluje sa stopom profita koja pokriva troškove poslovanja i anuitete za servisiranje kredita. Donacije u tranzicionim zemljama nisu efikasno iskorišćene zbog sporosti realizacije kvalitetnih projekata i nedovoljnog poznavanja metodologije pristupa, pa je neophodno, uz harmonizaciju propisa sa standardima Evropske unije, obaviti pripremu za primenu postupaka na državnom i lokalnom nivou za korišćenje fondova Evropske unije. Najveća neusklađenost u razvoju i sa standardima Evropske unije u komunalnoj infrastrukturi je prisutna u oblasti tretmana otpadnih voda i prečišćavanja industrijskih otpadnih voda, što je tipično za sve postkomunističke i nerazvijene zemlje (SKGO, 2007).

U proteklih nekoliko godina opštine u Srbiji su započele proces uvođenja javno-privatnog partnerstva u delatnost komunalnih usluga. Potreba za većom investicionom aktivnošću u pojedinim delatnostima je pokrenula ovakve aranžmane. Broj uspešnih javno-privatnih partnerstava(JPP) je mali, a u Srbiji postoje dva oblika javno-privatnih partnerstava:

1. Ugovorna JPP – poveravanje obavljanja komunalnih delatnosti privatnom investitoru,
2. Javno-privatna pravna lica u mešovitom vlasništvu za obavljanje komunalnih usluga.

Lokalne samouprave se nalaze u početnoj fazi procesa uspostavljanja političkog, pravnog i administrativnog okvira koji će omogućiti lakši razvoj privatnog sektora i formiranje javno-privatnih partnerstava. Problemi prilikom uključivanja privatnog sektora i privatnih investicija u komunalne delatnosti su: pravno okruženje i rizično tržište za investicije, (usled institucionalnih ograničenja), ne postojanja celovite strategije reforme komunalnih preduzeća, depresirane cene komunalnih usluga, kao i nedovoljna pripremljenost lokalnih samouprava za ovaj oblik partnerstva u oblastima finansiranja, restrukturiranju i relazaciji projekata.

4.3. Ekonomska kriza u Srbiji

4.3.1. Uzroci globalne finansijske krize

Globalna ekonomska kriza je započela 2007. godine kolapsom tržišta nekretnina u Sjedinjenim Američkim Država zbog precenjenosti nekretnina, a zatim se proširila na ceo finansijski i realni sektor Sjedinjenih Američkih Zemalja. Kriza je nastala usled vođenja neodgovorne poslovne politike nadležnih državnih institucija za kontrolu finansijskog tržišta (Federalnog sistema rezervi i Komisije za hartije od vrednosti – SEC) i rejting agencija, kao i fundamentalnih slabosti koje su godina postojale u oblasti finansijske kontrole i regulative.

Neposredni uzrok krize je bilo “pucanje mehura” na tržištu nekretnina koje je svoj vrhunac doživelo tokom 2005. i 2006. godine. Kreditni podsticaji i dugoročni trend rasta cena nekretnina, doprineli su rastu hipotekarnog zaduživanja i uverenju dužnika da će lako refinansirati hipotekarne kredite po povoljnim uslovima. U periodu od 2002. do 2004. godine, došlo je do priliva kapitala u SAD iz azijskih zemalja i zemalja OPEC-a, što je uz ekspanzivnu monetarnu politiku, doprinelo je kreditnoj ekspanziji. Ekspanzivna monetarna politika je bila moguća, pošto se se deficiti tekućeg računa SAD-a, mogli finansirati pozajmicama od azijskih zemalja i zemalja OPEC-a. Krajem 2004. godine, kamatna stopa je počela da raste i refinansiranje hipotekarnih kredita je postalo skuplje, što je dovelo do pada cena nekretnina i

posledično kolapsa na tržištu nekretnina u SAD. Finansijske inovacije koje su kao kolateral imale aktivu, poput mortgage-back securitis (MBS), čija se vrednost bazirala na ceni nekretnina i otplati hipoteka, omogućile su finansijskim institucijama i investitorima iz celog sveta da investiraju u tržište nekretnina i investicione fondove iz Sjedinjenih Američkih Država. Složeni finansijski derivati su omogućili prepakivanje i prodaju zajmova i dugova lakovernoj investitorskoj javnosti. Dalja ekspanzija sekjuritizovanih hartija od vrednosti⁵¹ i njihovo, prepakivanje funkcionisalo je u uslovima rasta cena nekretnina.

U uslovima pada cena nekretnina i rasta kamatnih stopa, došlo je do izduvavanja mehura na tržištu nekretnina, a vrednost imovine je pala daleko ispod vrednosti hipoteka, što je rezultiralo u plenidbi imovine. U istom periodu je investiciona javnost shvatila da njihovi potrfelji sadrže veliki deo “toksične aktive”, odnosno da njihova ulaganja u hartije od vrednosti (koje su imale rejting AAA po rejting agencijama), nisu više od Junk bonds⁵². Nerealno vrednovanje emitovanih hartija od vrednosti od strane rejting agencija je doprinelo kreiranju uslova za nastanak finansijske krize. U uslovima slabe finansijske regulative, omogućena je hiperprodukcija novih finansijskih derivata, uz pad kvaliteta i rast rizika u složenim derivatima zasnovanim na nekretnima, ili nekom drugom obliku fizičke aktive. Kako se kriza proširivala sa tržišta imovine na druge sektore privrede, povećavali su se gubici kod drugih vrsta kredita.⁵³

Drugi talas krize je počeo u oktobru 2008. godine, svetsku privredu su zahvatila recesiona kretanja. U novembru 2008. godine je objavljeno da ukupni registrovani gubici vrednosti svih akcija i obveznica na finansijskom tržištu Sjedinjenih Američkih Država znatno premašuju vrednost hipotekarnih kredita. U situaciji kada su eksterni šokovi smanjivali vrednost aktive finansijskih institucija širilo se nepoverenje i panika u finansijskom sistemu. Došlo je do pada vrednosti aktive i rasta nelikvidnosti i nesolventnosti u uslovima visoke zaduženosti. Kriza je zahvatila celokupan finansijski sistem SAD-a, a u 2008. godini je registrovano bankrotstvo nekoliko investicionih banaka koje su u bilansima imale “toksične” hartije od vrednosti. Pad vrednosti aktive koje su posedovale finansijske institucije, rezultiralo je njihovom insolventnošću i nemogućnošću da obezbede nove izvore finansiranja na kreditnom tržištu.

⁵¹ O špekulatskim poslovima i prepakivanju sekjuritizovanih hartija od vrednosti pogledati više u: Perić, M, Lovre, I., (2009) “Collateralized Debt Obligations and Credit Default Swaps: Guilty as Charged!”, *Međunarodna naučna konferencija Ekonomskog fakulteta u Beogradu “Economic Policy and Global Recession”*, Vol. 2., str. 49-59.

⁵² Junk Bonds – hartije od vrednosti koje su dobile izuzetno nisku vrednost od strane rejting agencija, najčešće ne ispunjavaju ni najosnovnije kriterijume boniteta i nose veliki rizik. Koriste se u špekulativne svrhe.

⁵³ Vidi više Ote, M., “Slom dolazi” Romanov, Banja Luka, str. 74-95.

4.3.2. Posledice krize

Ekonomska kriza je inicijalno pogodila finansijski sektor razvijenih zemalja, ali je ubrzo dovela do usporavanja privrednog rasta i opadanja proizvodnje u razvijenim zemljama, a kasnije i drugim zemljama te je dobilo obeležje globalne recesije (Gavrilović-Jovanović, 2009:62). Kriza je ogolila privrednu realnost svake zemlje, iz finansijske sfere se prelila na realni sektor, što ilustruje pad BDP-a u SAD-u i Evropi (Tabela 4.3.).

Tabela 4.3. Kretanje BDP-a u pojedinim zemljama i regionima (u %)

Država	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kina	12.7	14.2	9.6	9.2	10.4	9.3	7.7	7.7
Francuska	2.4	2.4	0.2	-2.9	2.0	2.1	0.3	0.3
Nemačka	3.7	3.3	1.1	-5.6	4.1	3.6	0.4	0.1
Grčka	5.8	3.5	-0.4	-4.4	-5.4	-8.9	-6.6	-3.3
Italija	2.0	1.5	-1.0	-5.5	1.7	0.6	-2.3	-1.9
Japan	1.7	2.2	-1.0	-5.5	4.7	-0.5	1.8	1.6
Holandija	3.8	4.2	2.1	-3.3	1.1	1.7	-1.6	-0.7
Rusija	8.2	8.5	5.2	-7.8	4.5	4.3	3.4	1.3
Španija	4.2	3.8	1.1	-3.6	0.0	-0.6	-2.1	-1.2
Velika Britanija	3.0	2.6	-0.3	-4.3	1.9	1.6	0.7	1.7
SAD	2.7	1.8	-0.3	-2.8	2.5	1.6	2.3	2.2
Azija	5.2	6.1	3.0	0.5	6.9	3.9	4.3	4.2
Evropska unija	3.4	3.1	0.5	-4.4	2.1	1.8	-0.4	0.1

Izvor: Worldbank data

Posledice krize su opadanje svetske proizvodnje, međunarodne trgovine, stranih direktnih investicija, dužnička kriza u pojedinim zemljama, rast budžetskih deficita, rast nezaposlenosti i pad društvenog proizvoda. Kao posledica ekonomske krize, došlo je do pada svetskog BDP-a za 0,8%, dok je u SAD pad BDP-a iznosio 2,8% 2009. godine.

Ekonomska kriza je generisala i krizu zaduženosti razvijenih zemalja. Pre izbijanja svetske finansijske krize zaduženost razvijenih zemalja se kretala oko 40% javnog duga/BDP-a (Tabela 4.4.). Kao što je prikazano u Tabeli 4.4., kretanja javnog duga su bez velikih i naglih oscilacija. Sa izbijanjem svetske finansijske krize, dolazi do naglog rasta javnog duga u razvijenim zemljama. Zemlje koje nisu bile prezadužene pre finansijske krize nisu imale problema pri servisiranju spoljnog duga ni nakon izbijanja krize.

Tabela 4.4. Javni dug kao procenat BDP-a

Država	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Australija	20.1	18.6	16.9	16.4	15.7	14.6	13.9	19.5	23.6	27.1	32.4	34.4	36.4
Austrija	72.6	71.0	70.8	70.6	66.3	63.4	68.7	74.3	78.6	80.3	85.6	87.3	87.6
Belgija	108.2	103.3	98.2	95.8	91.6	87.9	92.7	99.8	99.5	101.9	104.0	104.5	104.7
Kanada	84.8	80.3	76.5	75.8	74.9	70.4	74.7	87.4	89.5	93.6	96.1	97.0	97.1
Češka	31.5	33.2	33.1	32.8	32.6	31.0	34.4	41.2	45.2	48.2	55.7	58.6	61.2
Danska	58.2	56.6	54.0	45.9	41.2	34.3	41.4	49.3	53.1	59.9	59.3	58.8	60.0
Estonija	10.2	10.8	8.5	8.2	8.0	7.3	8.5	12.9	12.8	10.1	13.6	13.3	13.1
Finska	49.5	51.4	51.5	48.4	45.6	41.4	40.3	51.8	57.9	58.2	64.0	66.7	70.4
Francuska	67.5	71.7	74.1	76.1	71.2	73.0	79.3	91.4	95.7	99.3	109.3	113.0	115.8
Nemačka	62.5	65.9	69.3	71.8	69.8	65.6	69.9	77.5	86.3	85.8	88.3	86.1	83.4
Grčka	117.9	112.6	115.1	115.5	121.5	119.3	122.4	138.3	157.3	179.9	167.3	186.9	191.6
Mađarska	61.3	62.3	65.8	68.9	72.6	73.7	77.2	86.8	88.0	87.1	90.1	88.8	88.7
Island	72.0	71.0	64.4	52.6	57.4	53.3	102.2	119.8	125.1	132.3	129.6	129.5	126.8
Irska	35.5	34.1	32.7	32.7	28.7	28.6	49.3	69.9	87.2	102.8	127.5	132.3	130.8
Izrael	93.0	95.6	94.0	90.3	81.6	74.6	72.9	75.3	71.5	69.7	68.2	68.4	67.6
Italija	118.8	116.3	116.8	119.4	121.2	116.5	118.9	132.4	131.1	124.0	142.2	145.7	146.7
Japan	153.5	158.3	166.3	169.5	166.8	162.4	171.1	188.7	193.3	210.6	218.8	227.2	231.9
Holandija	60.2	61.3	61.9	60.7	54.5	51.5	64.8	67.6	71.9	76.1	82.7	86.9	88.5
Novi Zeland	32.8	30.7	28.0	26.8	26.4	25.5	28.7	34.2	37.9	41.6	42.6	41.8	42.0
Norveška	39.4	48.8	50.7	47.6	58.7	56.6	55.2	49.0	49.3	33.9	34.4	34.2	35.5
Poljska	55.0	55.4	54.6	54.7	55.2	51.8	54.4	58.4	62.4	63.1	62.4	66.0	58.7
Portugalija	68.0	70.2	73.5	77.7	77.5	75.5	80.8	94.0	104.0	118.4	134.5	135.4	137.9
Slovačka	49.9	48.3	45.9	37.4	35.0	33.5	32.2	40.4	45.9	48.3	56.9	59.0	61.4
Slovenija	34.7	34.1	34.9	34.0	33.8	29.4	28.9	43.3	47.6	51.2	61.6	70.3	77.7
Španija	60.3	55.3	53.3	50.9	46.3	42.5	48.0	63.3	68.4	78.9	92.8	99.6	104.8
Švedska	60.2	59.2	60.0	61.3	54.3	49.7	49.9	52.1	49.4	49.7	48.8	52.0	53.5
Švajcarska	58.3	57.5	57.9	56.2	50.0	50.0	45.5	44.5	43.2	42.3	42.4	42.3	42.1
Velika Britanija	40.5	41.1	43.2	45.5	45.3	46.4	56.7	71.3	84.5	99.0	102.4	107.0	110.0
SAD	55.1	58.3	65.2	64.6	63.4	63.8	72.6	85.8	94.6	98.8	102.1	104.1	106.3
Eurozona	75.4	76.1	77.3	78.2	75.6	72.7	77.9	88.8	93.9	95.8	104.3	106.4	107.1

Izvor: <http://databank.worldbank.org/>

Globalna finansijska kriza je najviše uticala na zemlje GIPSI (Grčka, Italija, Portugalija, Španija i Irska). Grčka je „kreativnim računovodstvom“ pogrešno prikazivala svoju fiskalnu poziciju prilikom dostavljanja finansijskih izveštaja Evropskom revizorskom sudu, do 2009. godine, kada je objavljeno da je budžetski deficit daleko iznad mastrihtskog kriterijuma (12,5% BDP-a), a nivo javnog duga je bio preko 120% u odnosu na BDP. Kredibilitet Grčke je opao što je uticalo na poverenje stranih investitora. Posle ovih kretanja Grčka je bila primorana da emituje nove obveznice i udvostruči visinu kamatne stope, kao i da zatraži pomoć Evropske unije. Javni

dug Italije 2008. godine je bio takođe veći od BDP-a. Za Španiju i Irsku karakteristični su uzroci nastanka krize kao u SAD-u: mehuri na tržištu nekretnina, rastući dug sektora stanovništva i deficit tekućeg računa, kao i problem konkurentnosti. Za zemlje GIPSI je karakteristično da su pre krize bile zadužene, a da je kriza, osim recesionih kretanja, dovela do krize javnih finansija i krize prezaduženosti. Ovakvo stanje je dovelo do smanjenja poverenja međunarodne finansijske javnosti u kredibiliteta zemalja GIPSI i pada kreditnog rejtinga. Uočljivo je da je u vremenu od početka krize, pa do danas, javni dug Grčke, Španije, Velike Britanije, porastao skoro do dvostrukog iznosa BDP-a, javni dug Irske se skoro utrostručio, uz trend rapidnog rasta kod skoro svih zemalja Evropske unije (Tabela 4.4.). Posledica krize zaduženosti zemalja EU je i porast kamatnih stopa po kojima se ove zemlje zadužuju usled smanjenog poverenja međunarodne finansijske javnosti. Kriza državnog duga prouzrokovala je ozbiljne pritiske na tržište državnih obveznica u zemljama Euro zone. Usled porasta zabrinutosti oko održivosti javnih finansija zemalja GIPSI i rastućih budžetskih deficita i javnog duga došlo je do smanjenja kamatnih stopa i stopa na državne obveznice (u jednom momentu Nemačka je izdavala državne obveznice sa negativnom kamatnom stopom). Sekundarna finansijska tržišta su postala nedostupna za zemlje GIPSI usled rasta zabrinutosti zbog krize prezaduženosti.

4.3.3. Posledice ekonomske krize u Republici Srbiji

Globalna ekonomska i finansijska kriza je snažno pogodila srpsku privredu u drugoj polovini 2008. godine i tokom 2009. godine. Prvi znaci krize su se manifestovali u trećem kvartalu 2008. godine, prvo padom indeksa na Beogradskoj berzi za oko 70%, zbog povlačenja stranih institucionalnih investitora sa finansijskog tržišta, a zatim i u realnom sektoru padom izvoza i industrijske proizvodnje. Predkrizni model rasta Srbije je bio baziran na velikoj javnoj i privatnoj potrošnji, koja je finansirana iz privatizacionih prihoda i zaduživanja, kako na domaćem, tako i na međunarodnom tržištu kapitala. Kad je počela ekonomska kriza, sa padom kreditne aktivnosti i privatne i javne potrošnje zasnovane na prilivu kapitala i rasta spoljne zaduženosti, privredu Republike Srbije su zahvatila recesiona kretanja. Model razvoja Republike Srbije, zasnovan na sektoru usluga, visokoj javnoj potrošnji i uvozu finansiranih zaduživanjem nije održiv u uslovima nedovoljnog priliva stranog kapitala.

U uslovima svetske ekonomske krize i kretanja na međunarodno finansijskom tržištu došlo je do povlačenja stranih investitora i smanjenja stranih direktnih i portfolio investicija, što je dovelo do slabljenja dinara. U predkriznom periodu Narodna banka Srbije je vodila restriktivnu monetarnu politiku, radi usporavanja inflacije, koje je dovela do visoke kapitalizovanosti

banaka, procenjenih rezervacija za nenaplative kredite, kao i značajnih likvidnih sredstava u repo stoku i obaveznim rezervama. Bankarski sektor u Republici Srbiji nije bio uključen u trgovinu rizičnim hartijama od vrednosti koja je dovela do sloma pojedinih banaka u Evropi. Ekonomska kriza se iz finansijskog sektora prelila na realni sektor privrede. Na smanjenje proizvodnje, zaposlenosti i izvoza uticalo je slabljenje privredne aktivnosti u svetu i smanjenje obima međunarodne trgovine, pad izvozne tražnje i preusmeravanje tražnje na nacionalne okvire. Istovremeno je došlo do pada domaće tražnje kao posledice smanjenje dostupnosti kapitala i rasta kamatnih stopa. Recesiona kretanja su se najviše reflektovala u sektoru prerađivačke industrije, energetike, građevinarstva, u sektoru vađenja rude i kamena, trgovini i turizmu. Ekonomska kriza je izazvala kontrakciju svetske agregatne tražnje, što se ogledalo u padu izvoza, uvoza, proizvodnje i zaposlenosti (Tabela 4.5.).

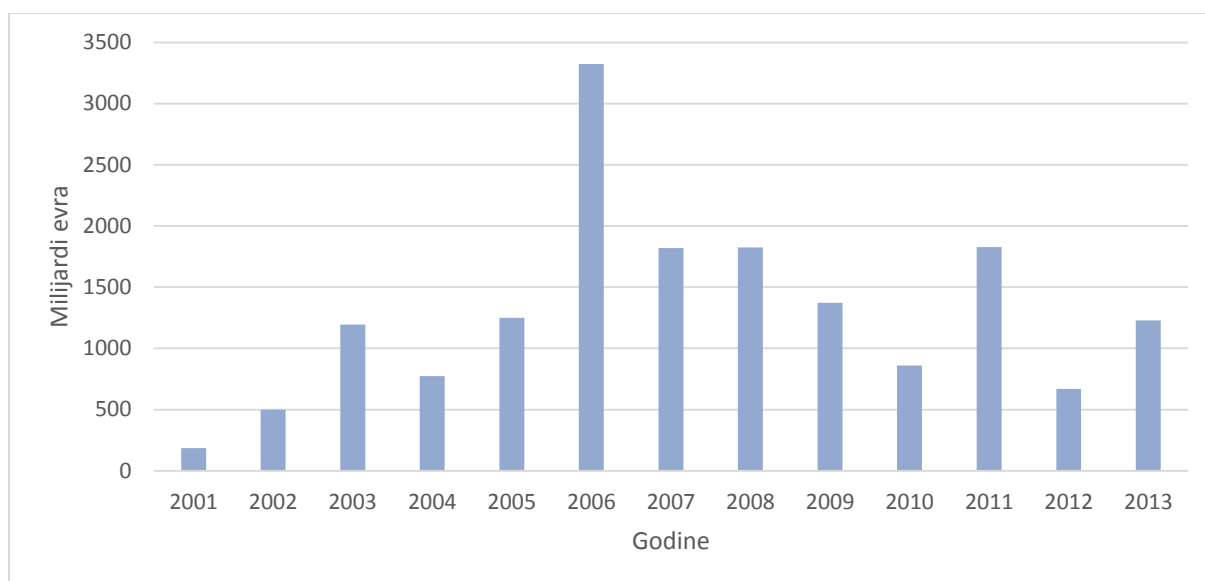
Tabela 4.5. Najvažniji makroekonomski indikatori Republike Srbije u periodu 2006. - 2013. godine. (u %, lančani indeksi)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BDP, stope rasta	4.9	5.9	5.4	-3.1	0.6	1.4	-1.0	2.6
Poljoprivreda, stope rasta	-0.3	-8.0	-8.5	1.0	-0.6	0.9	-17.5	22.1
Industrija, stope rasta	4.2	4.1	-1.4	-12.6	1.2	2.5	-2.2	5.5
Građevinarstvo, stope rasta	10.9	18.9	4.3	-19.9	-6.3	18.9	-4.2	-30.1
Trgovina, stope rasta	8.3	22.1	6.7	-15.0	0.5	-18.0	-1.9	5.6
Izvoz, cif., stope rasta	41.4	26.1	15.5	-19.8	24.0	-14.2	3.5	-25.8
Uvoz, cif., stope rasta	24.0	32.0	17.9	-30.4	9.7	14.7	-3.3	5.1
Stopa nezaposlenosti	21.6	18.8	14.4	16.9	20.0	23.6	23.9	23.1
Stopa inflacije	12.7	6.8	10.9	8.4	6.5	11.0	7.8	7.8

Izvor: Ministarstvo finansija i privrede RS (2014) *Bilten javnih finansija*, broj 122, str.18.

U predkriznom periodu Republika Srbija je bila zemlja sa malim prilivom stranih direktnih investicija u poređenju sa tranzicionim zemljama, iako je zemlja sa nižim poreskim stopama, niskim troškovima rada i direktnim subvencionisanjem (koje nije fiskalno održivo). U periodu krize došlo je do smanjenja stranih direktnih investicija. Trend pada direktnih stranih investicija je prekinut 2011. godine, ali je nastavljen u 2012. i 2013. godini što bi moglo biti zabrinjavajuće sa stanovišta privrednog rasta i platnobilansne neravnoteže (Graf. 4.1.).

Grafikon 4.1. Neto strane direktne investicije u Republici Srbiji u periodu od 2001. do 2013. godine.



Izvor: Autor prema Ministarstvo finansija i privrede RS (2014) *Bilten javnih finansija*, broj 122, str.18.

U periodu pre krize Srbija je ostvarivala jedan od rekordnih deficit bilansa plaćanja sa inostranstvom (18,7% BDP-a u 2008). Pokrivenost robnog uvoza izvozom iznosila je samo 47,9%. Istovremeno, struktura izvoza - sirovine, repromaterijal, hrana - jasno pokazuje da je reč o izvozu koji je tipičan za manje razvijene zemlje. Udeo u izvozu baziran resursima je porastao u strukturi izvoza, dok je rast procentualnog učešća izvoza baziranog na visokoj tehnologiji zanemarljiv (Tabela 4.6.).

Tabela 4.6. Struktura izvoza Srbije prema tehnološkoj intenzivnosti

	1990	2005	2006	2007	2008	2009
Baziran na resursima	30.6	42.9	43.6	40.6	37.1	41.2
Niske tehnologije	29.0	31.5	31.2	30.3	30.1	26.1
Srednje tehnologije	29.2	17.3	16.2	18.7	20.6	19.7
Visoke tehnologije	7.3	4.5	5.1	6.0	7.0	7.6
Ukupno	96.1	96.3	96.1	95.6	94.8	94.6

Izvor: Grupa autora, (2010) Beograd: Ekonomski institut, str.249.

Nastanak ekonomske krize 2008. godine je doveo do smanjenja spoljnotrgovinskog i tekućeg deficita, što je posledica pada uvoza i izvoza. Drastično su smanjeni dugoročni krediti i direktne strane investicije, smanjeni deficit dohodovnih transakcija i bilans usluga, a pogoršan je bilans portfolio investicija. Jedine dve platnobilansne pozicije, koje su uvećane u periodu krize su tekući transferi i trgovinski krediti (Tabela 4.7.).

Tabela 4.7. Platni bilans Republike Srbije u periodu od 2007. do 2014. godine (u mil. €)

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Tekući račun	-5.474	-7.126	-2.032	-2.037	-3.656	-3.671	-2.098	-1.985
Prihodi	11.707	12.962	12.277	13.567	15.060	15.426	18.081	18.493
Rashodi	17.180	20.088	14.308	15.604	18.716	19.098	20.180	20.478
Roba i usluge	-7.358	-8.684	-5.056	-4.729	-5.341	-5.523	-3.845	-3.645
Izvoz	8.110	9.583	8.043	9.515	11.145	11.469	13.937	14.451
Uvoz	15.468	18.267	13.099	14.244	16.487	16.992	17.782	18.096
Roba	-7.113	-8.488	-5.066	-4.719	-5.496	-5.634	-4.159	-4.111
Izvoz	5.813	6.840	5.543	6.856	8.118	8.376	10.515	10.641
Uvoz	12.926	15.329	10.608	11.575	13.614	14.011	14.674	14.752
Usluge	-245	-196	9	-10	154	111	313	465
Izvoz	2.297	2.743	2.500	2.659	3.027	3.093	3.422	3.810
Uvoz	2.542	2.939	2.491	2.669	2.873	2.981	3.109	3.344
Primarni dohodak	-982	-983	-479	-658	-1.368	-1.097	-1.419	-1.343
Prihodi	514	566	483	431	506	665	607	642
Rashodi	1.496	1.548	962	1.089	1.874	1.763	2.025	1.985
Sekundarni dohodak	2.866	2.541	3.504	3.351	3.054	2.949	3.166	3.003
Prihodi	3.082	2.813	3.752	3.621	3.409	3.292	3.537	3.400
Rashodi	216	273	248	271	355	343	372	397
Kapitalni račun	-312	6	0	0	-3	-8	15	7
Prihodi	13	9	3	2	2	0	19	12
Rashodi	326	2	3	2	5	9	4	6

Izvor: Proračuni autora prema NBS.

Konstantni deficiti platnog bilansa su karakteristični za sve zemlje u razvoju, i predstavljaju značaj izvor finansiranja deficitarne javne potrošnje i investicione potrošnje. Po tome se Srbija ne razlikuje od ostalih tranzicionih zemalja. Kriza je bila mehanizam prilagođavanja deficita platnog bilansa, te primorala Republiku Srbiju na zaduživanje u inostranstvu i dovela je u red prezaduženih zemalja. Kretanja na svetskom tržištu nisu povoljna za zemlje u razvoju usled smanjenja svetske tražnje, a posebno u domenu tražnje za sirovinama, poluproizvodima i proizvodima niske finalne obrade. Na redukciju svetske trgovine utiču i protekcionističke mere koje su uvele razvijene zemlje (Lovre, Jotić, 2013).

Mnoge države su već 2009. godine ušle u dužničku krizu usled visokih budžetskih deficita i velikog procentualnog učešća duga u bruto domaćem proizvodu. Republika Srbija je ušla u dužničku krizu i došlo je do eskalacije rasta spoljnog duga zemlje. Razlog za ovoliki rast je pad ekonomske aktivnosti i slabljenje dinara u periodu krize. Po kriterijumima Svetske banke, učešću javnog duga u vrednosti BDP-a Republika Srbija spada u srednje zadužene zemlje, a po drugom kriterijumu učešću javnog duga u vrednosti izvoza roba i usluga spada u visoko

zadužene zemlje (Tabela 4.8.). Prema podacima MMF-a, javni dug je već dosegnuo do maksimalne granice ustanovljene fiskalnim pravilima. Visok stepen potrošnje države, šteti ekonomskom potencijalu zemlje. Ako se ne budu poštovala fiskalna pravila, Srbija će imati problema da servisira dug.

Tabela 4.8. Učešće javnog duga u BDP- u i izvozu (u %)

Kriterijumi	Visoka zaduženost	Srednja zaduženost	Niska zaduženost	Srbija 2014
Dug/BDP	80% i više	48-80%	ispod 48%	67,2%
Dug/Izvoz	220% i više	132-220%	ispod 132%	299%

Izvor: Ministarstvo finansija i privrede RS (2014) *Bilten javnih finansija*, broj 122.

U periodu posle 2000-te godine rastući trgovinski deficit uglavnom je finansiran zaduživanjem u inostranstvu. Uprkos otpisu dela ranijih dugova prema Pariskom i Londonskom klubu, dodatno zaduživanje je uvećalo spoljni dug za 100% u periodu od 2001. do 2010. godine (Tabela 4.9.). U tom periodu spoljni dug je imao opadajuću tendenciju do 2007. godine, a nakon toga tendenciju rasta. Spoljnji dug Srbije je povezan sa velikim zaduživanjem tokom sedamdesetih godina, kada je Srbija u okviru SFRJ uzimala strane kredite, dok su kamate na te kredite osamdesetih godina porasle i ugrozile eksternu likvidnost. Dug SFRJ dolazi na otplatu u periodu od 2012. do 2014. godine i negativno utiče na ukupnu zaduženost Republike Srbije u periodu eskalacije javnog duga, kao posledice ekonomske krize (Lovre, Jotić, 2012., str. 209-212).

Tabela 4.9. Spoljni i javni dug (kao procenat BDP-a) u periodu 2006. do 2014. godine

Godina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spoljni dug	58.5	59.0	62.3	72.7	79.0	72.2	80.9	75.3	/
Javni dug	40.1	31.8	26.9	34.1	41.9	45.4	56.2	59.6	67.2%

Izvor: Ministarstvo finansija i privrede RS (2014) *Bilten javnih finansija*, broj 122.

Velikim zaduživanjem u prošlosti i sadašnjosti, privreda Srbije je postala nekonkurentna sa malim izvoznim mogućnostima. Javni dug Republike Srbije 2012. godine je prešao ograničenje od 45% BDP-a, a 2014. godine iznosi 67,22% BDP-a, što nedvosmisleno govori da je Srbija ušla u dužničku krizu. U uslovima svetske ekonomske krize, nelikvidnosti realnog sektora u Srbiji, makroekonomske nestabilnosti, kao i dužničke krize u evrozoni, srpska budućnost može postati “grčki scenario”. Hronična zaduženost Republike Srbije je pokazatelj neophodnosti promene razvojne ekonomske paradigme i ekonomske politike u Republici Srbiji.

Javni sektor Republike Srbije se u finansijskoj krizi suočio sa problemom nerentabilnosti poslovanja i kreiranjem gubitaka u javnim preduzećima. Zbog finansijske krize zaduživanje javnog sektora na međunarodnom kreditnom tržištu je otežano. Velik broj nerestrukturiranih javnih preduzeća podstiče finansijsku nedisciplinu i korpuciju i utiču na smanjenje javnih prihoda putem nenaplaćenih poreza i doprinosa. Takođe, nerestrukturirana preduzeća dobijaju subvencije i dobijaju značajna sredstva iz budžeta putem direktnih ili indirektnih subvencija, iako ne obavljaju svoju delatnost, ili je obavljaju u malom obimu.

4.4. Fiskalna konsolidacija u Republici Srbiji

Konsolidovana javna potrošnja predstavlja zbir rashoda pojedinačnih nivoa vlasti, sa tim da su u postupak konsolidacije isključeni transferi između različitih nivoa vlasti, kao i rashodi po osnovu doprinosa koje kao poslodovac plaća sektor države. U Srbiji je ključni problem veličina javne potrošnje. Prekomerna i neadekvatna struktura javne potrošnje negativno utiču na održivost javnih finansija i privrednog rasta. Visoki troškovi koje generiše javni sektor predstavljaju ozbiljan problem budžetskoj ravnoteži, a nivo budžetskog deficita je najznačajniji faktor rasta javnog duga Republike Srbije. Tako se u 2014. godini došlo do deficita od preko 6,6% BDP-a i javnog duga koji je na kraju godine bio 67,2% BDP-a (Tabela 4.10.). Ovakvi pokazatelji nameću neodložno sprovođenje fiskalne konsolidacije, jer je Republika Srbija ušla u krizu prezaduženosti i javnog duga.

Tabela 4.10. Javna potrošnja, javni dug, budžetski deficit i rast BDP-a (u % BDP-a)

<i>Godine</i>	<i>Javna potrošnja</i>	<i>Javni dug</i>	<i>Budžetski deficit</i>	<i>rast BDP-a</i>
<i>2007</i>	44.3	31.8	-1.9	5.9
<i>2008</i>	43.5	26.9	-2.4	5.4
<i>2009</i>	43.3	34.1	-4.5	-3.1
<i>2010</i>	47.2	41.9	-4.7	1.2
<i>2011</i>	45.5	45.4	-4.9	2.5
<i>2012</i>	47.9	56.2	-6.6	-1.0
<i>2013</i>	45.8	59.6	-5.3	2.6
<i>2014</i>	44.5	67.2	-6.6	-1.0

Izvor: Autor prema Bilten javnih finansija i Ministarstvo finansija

Ekonomski rast Republike Srbije je bio stabilan godinama pre ekonomske krize. Kretanja u srpskoj privredi u pretkriznom periodu su bila rezultat visokog priliva kapitala iz inostranstva - doznaka, međubankarskih i međukompanijskih kredita, podrške međunarodnih finansijskih institucija, direktnih i portfolio investicija – koji su generisali visoku domaću tražnju i iz toga

izvedenu relativno visoku ekonomsku aktivnost. Visoka domaća tražnja je dovela Republiku Srbiju u poziciju da ima visok platni deficit sa inostranstvom i postane visoko zavisna zemlja od uvoza kapitala. Tokom 2005. godine ostvaren je fiskalni suficit, ali je u drugoj polovini 2006. godine došlo do fiskalne ekspanzije kao posledice najavljenih izbora. Privatizacioni prihodi nisu korišćeni u investicione svrhe nego za finansiranje javne potrošnje. Visoka javna potrošnja je bila održiva u uslovima visoke domaće tražnje i privrednog rasta, uz nizak nivo javnog duga i spoljnog zaduženja. Recesiona kretanja svetske privrede su smanjili tražnju za srpskim proizvodima u svetu, smanjili priliv inostranog kapitala, kredita i investicija, što je smanjilo domaću tražnju. Privredna kretanja Srbije kao male otvorene privrede zavise od kretanja u njenom okruženju, a prvenstveno od kretanja u EU i zemljama članicama CEFTA, sa kojima Srbija ostvaruje najveći deo trgovinskih i kapitalnih tokova. Recesija i stagnacija u evropskim privredama ima za posledicu smanjenje tražnje za proizvodima iz Srbije, kao i smanjenje investicija iz EU u Srbiju, i usporava oporavak privrede Republike Srbije.

4.4.1. Javni dug Republike Srbije

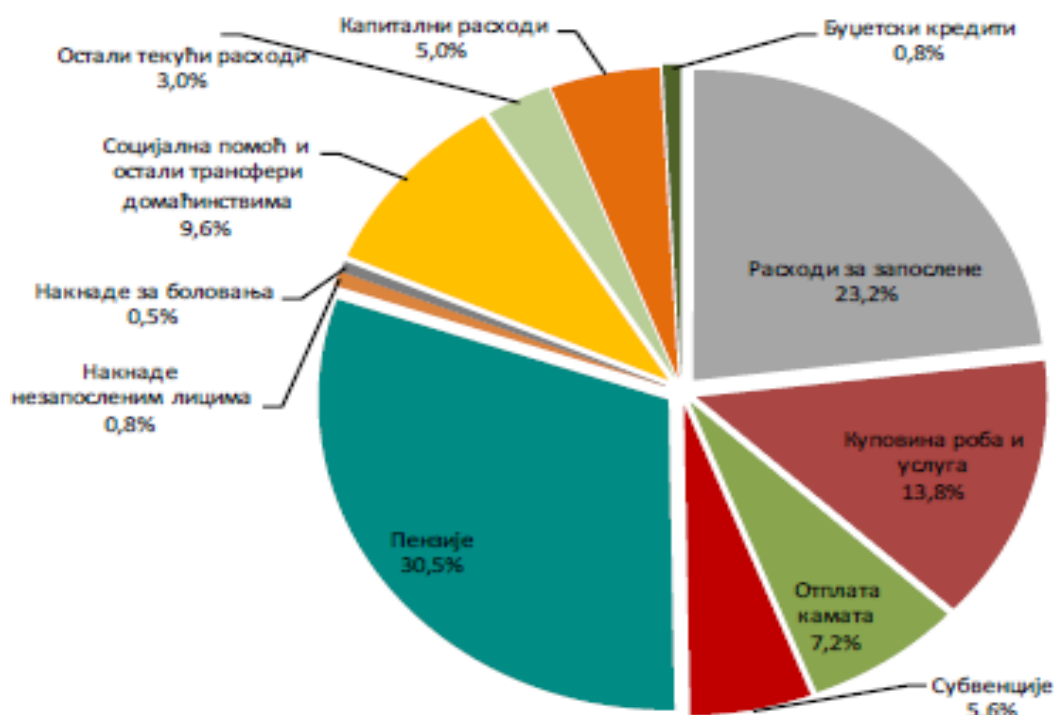
U uslovima svetske ekonomske krize došlo je do rasta javnog duga sa pretkriznih 31,2% BDP na skoro 70% BDP-a. Već tokom 2011. godine, javni dug je prešao zakonsku granicu od 45% BDP-a. Ni u 2014. godini nisu otklonjeni sistemski uzroci rasta javnog duga (fiskalni deficit, garancije). Porast javnog duga bi mnogao da dovede do krize duga i finansijske krize u Srbiji preko porasta spoljnog duga. Finansiranje budućeg fiskalnog deficita će se obavljati preko spoljnog zaduživanja, a spoljni dug Srbije je već sada visok i iznosi preko 70% BDP-a. Već sada su godišnje potrebe za zaduživanjem države veće od 15% BDP-a, što je standardni prag koji ukazuje na povećan rizik nelikvidnosti. Obavljanje funkcija države zavisi od poverenja da će Republika Srbija biti u mogućnosti da u budućnosti svoje obaveze izmiri. Ukoliko se trendovi rasta javnog zaduživanja nastave Republika Srbija neće biti u mogućnosti da servisira svoje obaveze prema međunarodnim poveriocima i moraće da proglasi bankrot ili da traži restrukturiranje spoljnog duga. U svakom slučaju poverenje poverioca će biti poljuljano, što će onemogućiti dalje zaduživanje Republike Srbije na međunarodnom tržištu, ili dovesti do vrlo restriktivnih uslova za dalje zaduživanje. Iskustva zemalja u razvoju ukazuju da rast spoljnog duga iznad 60% BDP-a postaje kritičan i da dovodi do dužničke krize.

Fiskalni deficit, kao primarni izvor rasta javnog duga je dominantno strukturne prirode, posledica sistemske neravnoteže između javnih prihoda i rashoda. Konstantni fiskalni deficit koji prati ekonomsku aktivnost Republike Srbije i pre krize, eskalirao je u uslovima finansijske

krize i nema tendenciju smanjivanja za razliku od drugih evropskih zemalja. Postojeći zakonski okviri koji ograničavaju maksimalni odnos duga prema BDP-u na 45% i fikalni deficit na 1% BDP-a su prekoračeni u prvim godinama krize. U uslovima finansijske krize dolazi do pada poreskih prihoda, dok javni rashodi ostaju na istom nivou ili rastu zbog antirecesionih mera. Drugi izvor rasta javnog duga su državne garancije. Povećan je broj izdatih državnih garancija, i došlo je do promene u strukturi izdatih garancija u periodu od početka svetske ekonomske krize. Naime, u pretkriznom periodu, garancije su izdavane za infrastrukturne projekte, dok se u periodu krize izdaju za investicione projekte privatnih i javnih preduzeća, ali i za održavanje tekuće likvidnosti, refinansiranje postojećih obaveza i nabavku roba i usluga.

U uslovima recesionih kretanja Republike Srbije, došlo je do fiskalne ekspanzije. Javni rashodi i fiskalni deficit počinju da rastu već od sredine 2011. godine, kao posledica izbora. Najveći rast su zabeležili rashodi za subvencije, kupovinu dobara i usluga, te rashodi za plate i socijalni transferi. Istovremeno je kriza dovela do problema koji se tiču poslovanja domaćih banaka, javnih i državnih preduzeća i rasta sive ekonomije. Rast javnih rashoda za antirecesione mere, u sadejstvu sa fiskalnom ekspanzijom kao posledicom krize i političkih izbora doveli su do povećanja javnih rashoda i fiskalnog deficita.

Grafikon 4.2. Konsolidovana javni rashodi u 2014. godini



Izvor: Ministarstvo finansija i privrede RS (2014) *Bilten javnih finansija*, broj 122., str.47.

Analizom konsolidovane potrošnje države, možemo uočiti da najveći udeo javnih rashoda predstavljaju penzije i rashodi za zaposlene. Iz Grafikona 4.2. se vidi da i u 2014. godini u strukturi javne potrošnje dominiraju neproductivni tekući rashodi, na štetu javnih investicija i produktivnih tekućih rashoda. Kamate postaju sve značajnija stavka u rashodima države, s obzirom na veće potrebe za zaduživanjem, niže privredne aktivnosti, kao i kapitalne investicije koje se finansiraju kreditima međunarodnih finansijskih institucija.

4.4.2. Javni sektor i fiskalna konsolidacija

Tranzicioni procesi koji su započeli 2001. godine uticali su i na funkcionisanje javnog sektora. Od početka tranzicionog perioda do početka ekonomske krize, Srbija je ostvarivala visoke stope privrednog rasta koje su bile rezultat strukturnih promena (pre svega privatizacije), visoke domaće tražnje (kao posledice visokog priliva stranog kapitala i ekspanzivne fiskalne politike) i povoljnih eksternih okolnosti (visoke stope rasta svetske privrede). U tranzicionom periodu, došlo je do rasta zarada u javnom sektoru, sa prosečnom godišnjom stopom rasta od oko 20%. Na kretanje zarada u javnom sektoru su uticali politički ciklusi. Tranzicioni period u Republici

Srbiji je karakterisala velika politička nestabilnost i česti izbori, otpori privatizaciji i ukorenjena svest javnosti o značaju sektora države na privredne tokove. Rast zarada u javnom sektoru je opravdan samo prilikom poboljšanja životnog standarda zaposlenih, naročito u ključnim sektorima poput zdravstva i obrazovanja, koji su u svim tranzicionim zemljama zanemarivani, često i devastirani sa depresiranim zaradama. Visok rast zarada u javnom sektoru je ostvaren u svim sistemima javnog sektora - administraciji na svim nivoima, obrazovanju, zdravstvu i javnim preduzećima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Prosečne neto zarade u javnom sektoru su iznad zarada u privatnom sektoru i prosečnih zarada u Republici Srbiji (Tabela 4.11.).

Tabela 4.11. Prosečne neto zarade u javnom sektoru u Republici Srbiji

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ukupni rast	Prosečni godišnji rast
Javna državna preduzeća	16.873	19.984	23.229	28.761	36.945	42.102	149.5%	20.1%
Javna lokalna preduzeća	15.431	19.200	22.741	26.171	30.397	35.060	127.2%	17.8%
Administracija	16.558	19.409	23.716	28.905	35.334	40.526	144.8%	19.6%
Obrazovanje i kultura	13.303	15.705	19.237	23.031	29.541	35.004	163.1%	21.3%
Zdravstvo i socijalni rad	13.037	15.906	18.449	22.579	29.866	36.086	176.8%	22.6%
Ukupno	14.753	17.659	20.900	25.245	31.856	37.143	151.8%	20.3%

Izvor: Ilić, A., *Zarade u javnom sektoru u Srbiji i njihov uticaj na makro stabilnost i međunarodnu konkurentnost zemlje*”, Beograd: Srpski ekonomski forum, str. 7.

Kretanja u zaradama i zaposlenosti u javnom sektoru uticala su na visok budžetski deficit i smanjenje konkurentnosti kroz rast jediničnih troškova rada i trošenje sredstava na teret mogućih javnih investicija. Ako se uzme u obzir da Srbija troši tri puta više na zarade nego na infrastrukturu, kao i analizira stanje javne infrastrukture u Republici Srbiji pre ekonomske krize, možemo zaključiti da su javne investicije više nego nužne kao uslov privrednog rasta i razvoja Republike Srbije. U periodu ekonomske krize, došlo je do smanjenja javnih investicija, kako krupnih infrastrukturnih projekata, tako i projekata manje vrednosti u okviru Nacionalnog investicionog plana.

Realizacija javnih investicija u kratkom roku bi trebalo da bude jedna od mera protiv recesionih tendencija u privredi, a u dugom roku predstavlja važnu komponentu za stvaranje poslovnog ambijenta za privatne investicije. Modernizacija postojeće i izgradnja nove saobraćajne, komunalne, energetske i telekomunikacione infrastrukture, predstavlja neophodan uslov za

ostvarenje dugoročno održivog privrednog rasta. U skladu sa razvojnom strategijom država bi trebalo da odvoji sredstva iz budžeta od prihoda iz privatizacije (uglavnom usmeravanih u javnu potrošnju pre ekonomske krize) i kredita za modernizaciju i izgradnju saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture. U okviru privatizacionih programa, neophodno je uključiti i investicione programe u infrastrukturu (telekomunikaciona preduzeća, komunalna preduzeća), i prepustiti izgradnju i modernizaciju privatnim investitorima i javnim preduzećima.

Fiskalna pozicija Republike Srbije u 2014. godini je postala neodrživa. Problemi sa kojima se susreće Republika Srbija u javnim finansijama su strukturnog, a ne operativnog karaktera, pošto država duži niz godina funkcioniše sa budžetskim deficitom i troši 15-20% više sredstava nego što prikuplja. Mere koje su do 2014. godine sprovedene pokazale su se kao nedovoljne i neefikasne da stabilizuju javne finansije. Smanjenje rashoda se svodilo na uštede na platama i penzijama, dok su ostali tekući rashodi bili zanemarivani. Rashodi u okviru kojih postoje znatna neproductivna trošenja, poput subvencija, uštede u nabavci roba i usluga, kao i smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru bi trebalo da budu program fiskalne konsolidacije. Sklapanje aranžmana sa MMF-om bi bila dodatna garancija investitorima u sprovođenje fiskalne konsolidacije i stabilnost javnih finansija Republike Srbije.

Poslovanje državnih preduzeća prate dugogodišnji gubici koji predstavljaju trošak i opterećenje za budžet. Fiskalni troškovi lošeg poslovanja državnih i javnih preduzeća predstavljaju najbrže rastući javni rashod. Ukupni efekat lošeg poslovanja državnih preduzeća raste u periodu krize i dostiže 3% BDP-a. Javni rashodi rastu po osnovu garancija, neplaćenih poreza i doprinosa i subvencija. Fiskalna konsolidacija u Republici Srbiji trebalo bi da se sastoji od tri segmenta (Fiskalni savet Republike Srbije, 2014:40):

1. Poslovanje državnih i javnih preduzeća,
2. Smanjenje neodrživih izdvajanja za plate i penzije u javnom sektoru, i
3. Strukturne reforme

Bez rešavanja problema javnih i državnih preduzeća, fiskalna konsolidacija nije moguća, i neophodno je sprovesti strukturne reforme kako bi ovaj sektor smanjio negativan uticaj na javne finansije. Privreda Republike Srbije nije u mogućnosti da finansira trenutni nivo izdvajanja za penzije i plate u javnom sektoru, pa je neophodno sprovesti mere zamrzavanja javnih rashoda za ove namene, koji su i najveće u ukupnim javnim rashodima. Strukturne reforme su neophodne kako bi se uticalo na smanjenje fikalnog deficita u srednjem roku. Smanjenje sive

ekonomije i smanjenje broja zaposlenih u javnim preduzećima je neophodno kako bi se smanjio pritisak na javne finansije, a i neophodna je poreska reforma.

Smanjivanje deficita u prvim godinama fiskalne konsolidacije bi trebalo da povrati poverenje investitora. Fiskalnu konsolidaciju treba sprovoditi u koordinaciji sa drugim merama fiskalne i monetarne politike, koje bi bile usmerene na podsticanje privrednog rasta. Uz fiskalnu konsolidaciju je neophodno sprovoditi mere za unapređenje poslovnog ambijenta, mere za povećanje efikasnosti javnih investicija i primenjivati mere monetarne politike, kako ne bi došlo do deflacionih procesa i rasta nelikvidnosti u privredi.

4.4.3. Mere fiskalne konsolidacije

Problemi javnih i državnih preduzeća su osnova fiskalne konsolidacije. Ostale mere fiskalne konsolidacije neće biti uspešne, ako se ne reše problemi i fiskalni trošak koje izazivaju državna i javna preduzeća. Rast cena javnih usluga ne mora dovesti do kvalitetnijih usluga i novih investicija, pošto javna preduzeća posluju neracionalno. Ni u uslovima visokih gubitaka i nelikvidnosti javna preduzeća nisu smanjivala svoje troškove i neracionalnosti u poslovanju. U okviru fiskalne konsolidacije je neophodno pripremiti mere za svako javno preduzeće, a ne primenjivati standardizovane mere za svako preduzeće, koje će brzo biti anulirane kroz neki vid neracionalnosti u poslovanju. Dodatni fiskalni trošak predstavljaju i preduzeća u restrukturiranju čije će obaveze, u manjoj ili većoj meri, država morati da preuzme na sebe. Nelikvidnost i nesolventnost javnih preduzeća nameće i trošak garancija koje je izdala država i koje će u slučaju naplate morati da finansira. Preduzeća u restrukturiranju i javna preduzeća nisu izvršavala svoje obaveze čime su generisala nelikvidnost. Na nelikvidnost i gubitke javnih preduzeća utiču i nenaplativa potraživanja, tolerisanje neplaćanja za isporučene proizvode i usluge i preuzimanje preduzeća koja posluju sa gubitkom. Poslovanje sa dugoročnim gubicima umanjuje vrednost javnih preduzeća. Postojanje mekog budžetskog ograničenja u javnim preduzećima je dovelo do servisiranja dugova (najčešće za likvidnost) od strane države, što predstavlja fiskalni trošak.

Evidentno je postojanje viškova zaposlenih u javnim i državnim preduzećima, ali pošto se pouzdano ne zna broj preduzeća u državnom vlasništvu, nije moguće ni utvrditi broj zaposlenih, što govori o zapuštenosti ovog sektora. Najveći viškovi zaposlenih postoje u preduzećima u restrukturiranju, premda i druga javna preduzeća imaju viškove zaposlenih. I pored poslovanja sa gubicima, ne dolazi do smanjenja broja zaposlenih, niti mase isplaćenih zarada, koje

predstavljaju jedan od osnovnih uzroka finansijske neravnoteže. Visoke zarade prati i neefikasan sistem javnih nabavki, gde su moguće značajane uštede. Takođe, loši kreditni plasmani čije učešće raste u ukupnim kreditnim plasmanima, mogu postati fiskalni problem i negativno uticati na stanje javnih finansija.

Regulisane cene, ispod nivoa koji bi pokrивao troškove poslovanja, su jedan od faktora loših poslovnih rezultata. Niskim cenama javnih usluga se subvencionišu stanovništvo i privreda, a gubici iz tekućeg poslovanja se prelivaju na javne finansije. Vođenje socijalne politike putem niskih cena javnih usluga se smatra neefikasnom socijalnom politikom zbog izrazite neselektivnosti. Model poslovanja javnih državnih preduzeća se nije menjao i pored dugogodišnjeg lošeg poslovanja ovih preduzeća. U poslovanju preduzeća u državnom vlasništvu često su ignorisane preporuke i upozorenja Državne revizorske institucije, što je ukazalo da je država nedosledna u sprovođenje sopstvenih odluka i zakona.

Usled lošeg upravljanja i niskog nivoa investicija, poslovanje javnih i državnih preduzeća je neefikasno sa nekonkurentnim i nekvalitetnim proizvodima i uslugama. Niska investiciona aktivnost smanjuje uspešnost poslovanja javnih preduzeća na srednji i dugi rok. Mnoga javna preduzeća nisu sposobna da finansiraju investicionu aktivnost iz sopstvenih izvora, a garantovani krediti koje uzimaju služe za revitalizaciju postojećih proizvodnih kapaciteta, distributivne mreže i zastarele opreme. Loša i zastarela oprema i infrastruktura su izvor neefikasnosti javnih preduzeća⁵⁴.

Srednjoročna fiskalna konsolidacija bi trebalo da rekompozicijom javnih rashoda da utiče na privredni rast i rast javnih investicija (koje imaju visok fiskalni multiplikator). Značajnim povećanjem javnih investicija u infrastrukturu, moguće je ostvariti više stope privrednog rasta i obezbediti povoljniji ambijent za rast privatnih investicija. Obim javnih investicija u Republici Srbiji je oko 3% BDP-a, i niži je u komparaciji sa tranzicionim zemljama. Stanje infrastrukture u Republici Srbiji je loše, bez investicija u modernizaciju i revitalizaciju, što znatno utiče na efikasnost privrednog sistema, javnih preduzeća, ali i nisku konkurentnost privrede Srbije. Povećanje učešća javnih investicija na 5-6% BDP-a, predstavlja osnovni uslov za izgradnju nove i modernizaciju postojeće saobraćajne i komunalne infrastrukture. Modernizacija

⁵⁴ Prema izveštaju Svetske banke, 53% proizvodnih postrojenja EPS-a starije je od 30 godina, manje od četvrtine transmisionih linija i podstanica je u dobrom stanju, a gubici u distribuciji (zbog izraubovane distribucione mreže, neispravnih brojlara i krađe) sada dostižu 15,8% bruto potrošnje električne energije (naspram 4-7% u zemljama EU). U Železnicama Srbije samo 54% teretnih vagona i 28% putničkih vagona je bilo operativno u 2008. godini.

saobraćajne infrastrukture bi doprinela boljem privrednom ambijentu i podsticajno delovala na privlačenje stranih direktnih investicija.

Prilikom realizacije investicija u infrastrukturu, neophodno je primeniti standardizovane ekonomske procedure pri izboru projekata, poput cost-benefit analize. Primena cost-benefit analize će olakšati selekciju projekata, odnosno prednost će dobiti projekti sa većim efektima, dok bi projekti sa manjim efektima bili odloženi za budućnost. Problemi koji su se javljali prilikom realizacije investicionih projekata, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou su: nizak kvalitet radova, visoki troškovi i probijanje rokova završetka projekata. Pošto su javne investicije u infrastrukturu dugoročni projekti sa visokom vrednošću investicija neophodan je strateški pristup realizaciji. U okviru strategije bi bila definisana uloga države u pojedinim segmentima infrastrukture, u kojim oblastima ostaje državni monopol, u kojima oblastima bi se uvela konkurencija uz prisustvo državnih preduzeća, a koje oblasti bi se u potpunosti privatizovale, dok bi država zadržala ulogu regulatora.

U zemljama u tranziciji javne investicije su oblast u kojima je korupcija izražena. Postojanje korupcije u oblasti javnih investicija dovodi do umanjenja pozitivnih efekata javnih investicija na rast i zapošljavanje. Da bi se izbegla korupcija u oblasti javnih investicija, neophodna je primena zakonskih procedura u svakoj od faza realizacije: od raspisivanja tendera, preko izvođenja i kontrole kvaliteta radova. Javne investicije u infrastrukturu bi trebalo da se uklope u fiskalni okvir, a javni dug koji nastaje po osnovu javnih investicija bi trebalo da se uklopi u okvire definisane pravilima fiskalne konsolidacije i fiskalne odgovornosti. Značajnije prekoračenje pravila definisanih fiskalnom konsolidacijom bi moglo da dovede do krize zaduženosti države Srbije. Državno investiranje bazirano na međunarodnim kreditima može dovesti do eskalacije javnog duga. Kontrola i smanjivanje budžetskoga deficita nisu dovoljna garancija da se javni dug neće povećavati.

Dodatne mere fiskalne konsolidacije za smanjenje javnog duga i fiskalnog deficita su:

1. Ograničavanje javnog duga na 45% BDP-a (bez duga po osnovu restitucije), strukturnog fiskalnog deficita na 1% BDP-a,
2. Usklađivanje pravila o strukturnom fiskalnom deficitu sa Evropskom Unijom,
3. Uvođenje niza sukcesivnih granica na javni dug, čije bi dostizanje automatski obavezivalo Vladu da primeni unapred definisane mere za smanjenje javnog duga,

4. Ograničavanje izdatih garancija na 2% BDP-a i ograničavanje namena garancija za značajane infrastrukturne projekte,
5. Objedinjeno centralno praćenje izdatih garancija i upravljanje, predviđanje i kontrolisanje kretanja indirektnih obaveza države,
6. Kordinacija javnih investicija i investicija iz garantovanih kredita, uključivanje privatnog sektora u javne investicije kroz javno-privatna partnerstva, uvođenje i praksa municipalnih obveznica kao izvora finansiranja javnih projekata,
7. Uvođenje bankrotstva lokalnih samouprava, i
8. Fiskalna decentralizacija.

Evropska unija je usvojila pravila za kontrolu javnog duga koja su uvedena 2011. godine, a predviđaju obavezujuće mere za sve članice kad njihov javni dug pređe granicu od 60% BDP-a. Prema novim fiskalnim pravilima Evropske unije, kada javni dug pređe granicu od 60%, zemlja je obavezna da sprovede mere za smanjenje javnog duga, ili se suočava sa sankcijama. U okviru fiskalnih mera, predviđa se uvođenje pravila o maksimalnom strukturnom deficitu od 0,5% BDP-a. Iskustva tranzicionih zemalja koje su u grupi najuspešnijih (i postale su članice Evropske unije), podrazumevaju dodatne mere, poput sukcesivnih granica javnog duga, koje na određenim visinama javnog duga automatski aktiviraju mere za kontrolu javnog duga. Postavljanje preventivnih granica javnog duga na nižem nivou od maksimalnog, ima za cilj da u uslovima ekonomske krize, stvori prostor za rast javnog duga, bez kršenja pravila o maksimalnom odnosu duga prema BDP-u. U periodu ekonomske krize, dolazi do rasta fiskalnog deficita, kako zbog smanjenja prihoda, tako i zbog rasta rashoda, pa je neophodno ostaviti prostor za rast javnog duga. Fiskalni deficit, koji prati privredu Republike Srbije je neophodno uskladiti sa ograničenjima koje nameću mastrihtski kriterijumi, putem redukcije javne potrošnje i smanjenjem državne administracije.

4.4.4. Fiskalna decentralizacija

U okviru fiskalne konsolidacije, neophodna je simplifikacija poreskog sistema Republike Srbije, koji je veoma diverzifikovan i komplikovan, smanjenjem broja fiskalnih i kvazifiskalnih instrumenta i uvođenjem većeg stepena fiskalne decentralizacije u skladu sa principom supsidijarnosti, proklamovanim u Evropskoj uniji.

Fiskalna decentralizacija predstavlja prenos ovlašćenja, resursa i funkcija na jedinice uprave na lokalnom i regionalnom nivou, koje su pod političkom upravom izabranih predstavnika

odgovornih građanima. Princip decentralizacije vlasti može se realizovati primenom jednog od tri modela, ili njihovom kombinacijom:

- “Model prenošenja vlasti (devolution) je najpotpuniji model decentralizacije i predstavlja sinonim za fiskalnu decentralizaciju, pošto podrazumeva prenošenje značajnog dela državnih ovlašćenja u isključivu nadležnost lokalnih vlasti, kojima su data samostalna prava u izvršavanju javnih potreba. Lokalna vlast na ovaj način stiče pravo da u određenim oblastima, u skladu sa važećim zakonima, deluje nezavisno i za to ima određene sopstvene izvore finansiranja, kao što su određena prava na uvođenje i drugih oblika javnih prihoda. Predstavlja model potpune fiskalne decentralizacije” (Radičić, Raičević, 2008:264).
- “Model dekoncentracije vlasti (deconcentration) se naziva i administrativna decentralizacija i podrazumeva decentralizaciju državnih organa centralne vlasti. Model dekoncentracije podrazumeva decentralizaciju državnih organa koji su oformljeni na centralnom nivou, tako što se formiraju njihovi ogranci na lokalnom nivou, sa ili bez davanja mogućnosti da donose samostalno odluke radi ekonomičnijeg i efikasnijeg obavljanja svojih poslova. Reč je o decentralizaciji javnih funkcija, tj. javnih rashoda, ali ne i javnih prihoda” (Radičić, Raičević, 2008:264).
- “Model poveravanja (delegacije) vlasti (delegation), koji je zapravo kompromisni model decentralizacije, između prenošenja i dekoncentracije vlasti. U ovom slučaju lokalnim vlastima (umesto ograncima centralne vlasti), se direktno poverava vršenje određenih javnih funkcija, uz prenošenje odgovarajućih javnih prihoda i pravo na naplatu usluga koje pružaju, s tim što je lokalna vlast pod kontrolom centralne vlasti, sa određenim stepenom autonomije” (Radičić, Raičević, 2008:264).

Tranzicione zemlje imaju tradicionalno visok stepen centralizacije zaostao iz perioda centralnoplanskog upravljanja privredom. Lokalne zajednice i lokalne samouprave nisu imale nikakvu legalnu ni fiskalnu nezavisnost, pošto su bile potpuno kontrolisane od strane centralnih vlasti. Srbija je u prethodnih dvadeset godina bila izrazito centralizovana zemlja. Dobrim delom to je posledica rigidnog režima, a delom je uzrokovano željom da se spreče dezintegracioni procesi u okruženju i separatističke tendencije AP Kosovo i Metohija.

Fiskalna decentralizacija u Republici Srbiji bi trebalo da se zasniva na jačanju izvornih prihoda lokalnih zajednica i povraćaja imovine lokalnim samoupravama, koja je prenetu u vlasništvo

Republike Srbije. Bez sopstvene imovine lokalne samouprave nisu u mogućnosti da vode samostalno poslovanje, niti su u mogućnosti da se zadužuju na tržištu kapitala. Efikasna fiskalna decentralizacija je uslov za ostvarivanje ciljeva regionalne politike Evropske unije, te je neophodno unaprediti regionalnu saradnju sa regijama, opštinama i gradovima država članica Evropske unije i iskoristiti mogućnost dobijanja sredstava iz evropskih fondova za predpristupne programe. U okviru fiskalne decentralizacije, neophodno je uvesti i bankrotstvo lokalnih samouprava, kao instrument finansijske discipline.

4.4.5. Deficit lokalnih samouprava

U Republici Srbiji postoji regulativa o visini duga i kreiranja deficita lokalnih samouprava. Iskustva tranzicionih i zemalja u razvoju, pokazuju da je zaduživanje jedan od problema koji sa sobom nosi fiskalna decentralizacija. Lokalne samouprave u Republici Srbiji se mogu zaduživati za pokriće deficita tekuće likvidnosti u visini do 5% godišnjih prihoda lokalne samouprave. Lokalne samouprave se ne mogu dugoročno zaduživati, osim za finansiranje, ili refinansiranje kapitalnih rashoda, pri čemu rashodi za kapitalne investicije ne mogu biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Fiskalni deficit lokalnih samouprava ne može biti veći od 10% prihoda ostvarenih u toj godini⁵⁵. Fiskalni deficit je moguće prekoračiti samo za realizaciju javnih investicija uz odobrenje Ministarstva finansija.

Lokalne samouprave u Srbiji nisu imale problema sa servisiranjem duga, već imaju problem servisiranja tekućih obaveza za isporučena dobra, pružene usluge i obaveza za izvršene građevinske i investicione radove. Kako budžeti lokalnih samouprava ne smeju preći zakonom dozvoljen deficit, u slučaju da budžetirani prihodi podbace, a lokalne samouprave izvrše više budžetirane rashode, posledično nastaju docnje. Jedan od mogućih uzroka za nastale docnje jesu nerealno planirani budžeti lokalnih samouprava, u smislu da su precenjivani prihodi, što je stvaralo mogućnost budžetiranja većih rashoda. Proces finansiranja lokalnih samouprava nije dovoljno transparentan, pa je neophodno uvođenje obaveze objavljivanja planiranih i izvršenih budžeta za lokalne samouprave, kako bi centralne vlasti utvrdile koje lokalne samouprave imaju praksu precenjivanja prihoda. Postojeća zakonska regulativa u slučaju neodgovornog kreiranja obaveza, podrazumeva sankcionisanje lokalnih samouprava uskraćivanjem prava na ustupljene poreze i transfere od strane Republike Srbije, a subjekti javnog sektora i odgovorna lica u

⁵⁵ Zakon o budžetskom sistemu, Uprava za trezor, član 27.

javnom sektoru mogu biti novčano kažnjeni. Ukoliko bi Republika Srbija neposredno na sebe preuzela obaveze lokalnih samouprava u svojstvu dužnika, imala bi pravo na povraćaj glavnice, kamate i ostalih troškova koji nastanu zbog neizvršenja, kao i pravo na zateznu kamatu, ukoliko lokalne samouprave i poverioci ne pristanu na predlog Republike Srbije da emituje hartije od vrednosti za neizmirene obaveze po osnovu kapitalnih investicija. Po ugledu na međunarodnu praksu moguće je pooštriti sankcije za nepoštovanje rokova plaćanja, u smislu pokretanja postupka smene odgovornih lica, ali raspisivanja lokalnih izbora, kako bi se zaustavilo dalje pogoršanje finansijskih pozicija samouprave.

Lokalne samouprave mogu doći u poziciju nesolventnosti usled lošeg upravljanja finansijama ili kao posledice makroekonomskih spoljnih šokova. Upravo zbog ovih rizika je neophodno imati dobru regulativu koja će u uslovima bankrotstva lokalne samouprave, omogućiti poveriocima da naplate svoja potraživanja na način koji neće onemogućiti lokalnu samoupravu da nastavi sa pružanjem elementarnih javnih usluga. Međunarodna iskustva u bankrotstvu lokalnih samouprava prepoznaju dva pristupa: sudski i administrativni, ili hibridni pristup, kao kombinaciju oba pristupa. Sudski pristup daje centralno mesto sudu u rešavanju problema nesolventnosti i bankrotstva lokalne samouprave. Prednosti ovog pristupa je da se smanjuje politički pritisak koji se javlja prilikom procesa restrukturiranja duga, o čijem izvršenju sud donosi plan i prioritete za isplatu duga na osnovu svih pristiglih žalbi. Efikasan je u sistemima u kojima postoji razvijena nekorumpirana i efikasna pravna država. Administrativni pristup dozvoljava intervencije višeg nivoa vlasti, kako bi se ispravilo loše upravljanje finansijama u lokalnoj samoupravi. U administrativnom pristupu viši nivo vlasti može i preventivno da deluje, za razliku od sudskog pristupa gde sud deluje samo na osnovu pristiglih žalbi od poverioca.

Regulatorni okvir kojim bi se uređivalo zaduživanje lokalnih samouprava trebalo bi da sadrži limite ključnih fiskalnih varijabli, poput primarnog deficita, fiskalnog deficita, racia pokrića servisiranja duga, ograničenja izdatih garancija i sl. Dugoročno zaduživanje bi trebalo da bude dozvoljeno samo u slučaju kapitalnih investicija u infrastrukturu. Deficit koji bi nastao na osnovu kapitalnih investicija može se prebaciti na teret budućih generacija, samo u onom delu u kojem će one uživati u koristi od investicije. Regulatorni okvirom bi trebalo propisati obavezu lokalnih samouprava da sastavljaju i pridržavaju se srednjoročnog finansijskog plana, kojim bi se predvidela kretanja duga lokalnih samouprava i ostavio prostor za fiskalno prilagođavanje u slučaju egzogenih makroekonomskih šokova koji utiču na fiskalnu poziciju lokalne samouprave.

Regulatornim okvirom bi se insistiralo na transparentnosti procesa budžetiranja, a izveštaji bi morali biti potvrđeni od strane Državne revizorske institucije.

4.5. Analiza efikasnosti javnog sektora u Srbiji

Veličina i efikasnost javnog sektora su predmet mnogih političkih, stručnih i akademskih debata. U analizi javnog sektora nameće se pitanje koja veličina i struktura javnog sektora su optimalne sa stanovišta efikasnosti? Optimalna veličina i struktura javnog sektora nije utvrđena, bez obzira na stepen razvoja društva. O povezanosti između nivoa javne potrošnje i stepena razvoja društva su se takođe vodile debate. Pošto BDP predstavlja kvantitativnu a ne kvalitativnu meru ekonomskog razvoja Ujedinjene Nacije su proizvele drugi indikator merenja razvoja, Human Development Index (HDI). HDI se sastoji od očekivanog životnog veka, dužine školovanja i visine BDP-a. U slučaju da nivo javne potrošnje utiče na visinu HDI, postoji opravdanje za visoku javnu potrošnju, pošto dovodi do povećanja blagostanja. Dokazano je da ne postoji korelacija između visine javne potrošnje i HDI (Tanzi, 2005). Razvijene zemlje su smanjile javnu potrošnju u poslednje dve decenije, a nije ostvaren pad vrednosti HDI.

Neefikasan javni sektor pruža usluge po višim cenama, nego što je to ekonomski opravdano. Viši javni rashodi iziskuju i više poreske stope, što posledično dovodi do manjeg ekonomskog rasta. Na ovaj način neefikasan javni sektor umanjuje korisnost poreskih obveznika-građana, putem manjeg dohotka (usled većih poreskih davanja) i putem manjeg budućeg dohotka usled niskog ekonomskog rasta. Pitanje efikasnosti javnog sektora je aktuelno i sa stanovišta fiskalne konsolidacije. Ukoliko se utvrdi da je javni sektor neefikasan, moguće je reformama u načinu njegovog funkcionisanja i strukturi smanjiti fiskalne izdatke, bez smanjenja nivoa i kvaliteta javnih usluga koje pruža. U slučaju neefikasnog javnog sektora, fiskalna konsolidacija bi bila mnogo uspešnija, ako bi obuhvatala i mere reforme javnog sektora, nego ako se ona vrši samo kao paket smanjenja javnih rashoda.

Efikasnost javnog sektora je aktuelno pitanje u funkcionisanju privrede Srbije. I daje odgovore na jedno od glavnih političkih pitanja savremenog funkcionisanja privrede: koliko je državna intervencija efikasna i da li su privatna svojina i tržište efikasnije rešenje? Pored toga i načini državne intervencije mogu biti različiti, što dovodi do različitih rezultata. Državna intervencija nosi i eksterne efekte, koji najčešće nisu ukalkulisani u troškove intervencije, dok se često u praksi i potpuno zanemaruju. Na efikasnost državne intervencije utiču i dometi njene implementacije u smislu neophodnosti sprovođenja državneintervencije koja je univerzalna,

efikasna, targetirana ka ciljevima, sa malim eksternim efektima (loše politike redistribucije i subvencionisanja javnih usluga). Instrumentalna vrednost efikasnosti javnog sektora je od posebnog značaja u društvima gde je javni sektor velik i gde javna potrošnja ne može da se stavi pod kontrolu i gde posledično preči kriza javnog duga, poput Srbije. Ukoliko se poveća efikasnost javnog sektora, visoki budžetski deficiti se mogu smanjiti, ili eliminisati, a da se kvalitet i obim usluge koja se pruža putem javnog sektora ne smanji, ili čak poveća u kvantativnom i kvalitativnom smislu. Povećanje kvaliteta usluga javnog sektora je od posebne važnosti u zemljama koje imaju niske performanse javnih službi, poput Srbije.

U ovom istraživanju je primenjen DEA metod na problem efikasnosti javnog sektora Republike Srbije⁵⁶. Prilikom merenja efikasnosti metodi primenjeni u istraživanju mere da li država pruža javne usluge na efikasna način, a ne da li treba da pruža određenu uslugu. Na osnovu podataka o ulazima i izlazima DEA metod ocenjuje da li je javni sektor efikasan u odnosu na javne sektore ostalih zemlja u uzorku, odnosno da li se nalazi na granici efikasnosti. Dakle, DEA je tehnika matematičkog programiranja koja omogućuje da se utvrdi da li je javni sektor, na osnovu podataka o njegovim ulazima i izlazima, efikasan ili nije, relativno prema drugim javnim sektorima uključenim u analizu. Granica efikasnosti u ekonomskom smislu predstavlja empirijski dobijen maksimum izlaza koji svaki javni sektor može ostvariti sa datim ulazima i ponaša se kao obvojnica za neefikasne jedinice. Posmatra se distribucija skupa tačaka i konstruiše se linija oko njih koja ih obavija (envelope), odakle i potiče naziv metoda – analiza obavijanja podataka.

DEA model može biti konstruisan, ili da minimizira ulaze, ili da maksimizira izlaze. Ulazno orijentisani ima za cilj smanjenje javnih rashoda najviše što je moguće zadržavajući najmanje postojeće nivoe performansi javnog sektora, dok izlazna orijentacija ima za cilj maksimiziranje performansi javnog sektora bez uvećavanja korišćenih javnih rashoda. Ako je moguće javni sektor obaviti on je relativno neefikasan, a ako nije moguće, javni sektor učestvuje u formiranju granice efikasnosti koja predstavlja ekvivalent za graničnu funkciju proizvodnje.

DEA model može biti prikazan kao funkcija za svaki javni sektor zemlje i :

$$Y_i = f(X_i), i = 1, \dots, n \quad (4.1.)$$

gde je Y_i – ukupne performanse javnog sektora(output) zemlje i , X_i – javna potrošnja (inpute) u zemlji i . Ako je $Y_i < f(X_i)$, možemo reći da je javni sektor zemlje i neefikasan. Za dati nivo

⁵⁶ Makrekonomska analiza javnog sektor će biti predmet delova rada 4.6. i 4.7.

javnih rashoda, performanse javnog sektora su niske u odnosu na najbolje i moguće je izračunati neefikasnost, kao i udaljenost od granice efikasnosti.

DEA analiza pokazuje da Republika Srbija ima loše rezultate javnog sektora i da se nalazi na začelju tabele, ispred Bosne i Hercegovine. Visoka javna potrošnja (pošto Republika Srbija ima iznadprosečnu javnu potrošnju u komparaciji sa zemljama u regionu) nam govori o predimenzioniranom i skupom javnom sektoru. Ako analiziramo podatke dobijene input orijentisanom DEA analizom, možemo se uveriti da je nivo performasnog javnog sektora moguće ostvariti i sa 50% manjim javnim rashodima. Output orijentisanom DEA analizom javni sektor Republike Srbije je najmanje efikasan u posmatranom uzorku na 70% proseka uzorka. Kada bi se efikasnost javnog sektora podigla na prosečnu, to bi moglo da dovede do značajnog smanjenja javne potrošnje od oko 25% BDP-a, što bi bilo sigurno dovoljno da se eliminiše budžetski deficit. Ako analiziramo efikasnost javnog sektora zemalja u regionu, možemo zaključiti da sve javne sektore karakteriše niska efikasnost i da Srbija ostvaruje prosečnu efikasnost javnog sektora komparirano sa zemljama u regionu. Ako kompariramo efikasnost javnog sektora sa zemljama koje su postale članice Evropske unije u proteklih deset godina možemo nedvosmisleno zaključiti da je javni sektor Republike Srbije ispod prosečne efikasnosti ovih država.

Efikasnost se može iskazati i udaljenošću od granice efikasnosti. Granica efikasnosti predstavlja krajnje mogućnosti proizvodnje outputa sa dostupnim inputima. Javni sektor zemalja koje se nalaze na proizvodnoj granici su efikasne, jer ne mogu sa istim nivoom javne potrošnje dati bolje performanse javnog sektora, dok su one koje se nalaze unutar granica efikasnosti neefikasne, jer sa datim nivoom javne potrošnje daju slabije performanse javnog sektora nego što je optimalno. Efikasnost javnog sektora zemalja koje su na granici efikasnosti treba tumačiti kao relativnu efikasnost, to jest efikasnost u odnosu na javne sektore zemalja sa kojima se porede.

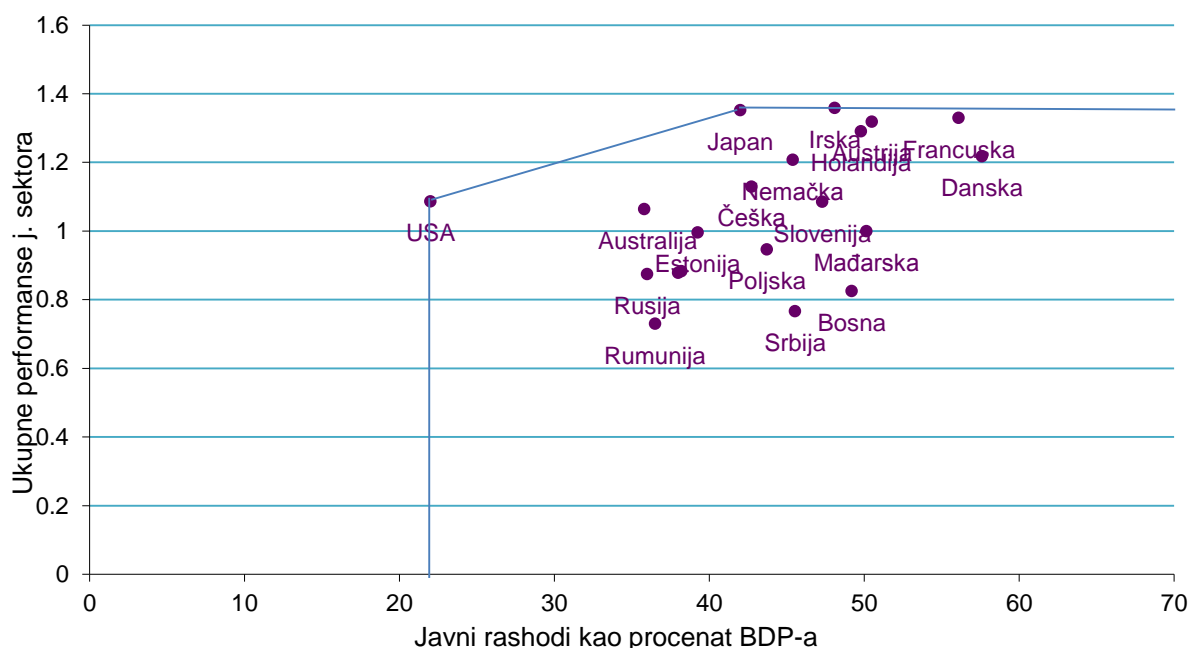
Tabela 4.12. DEA analiza efikasnosti javnog sektora⁵⁷

Država	Input orijentisana DEA	Output orijentisana DEA	CRS TE
Albanija	0.673813	0.701115	0.533924
Australija	0.614525	0.838569	0.602254
Austrija	0.782847	0.970845	0.529018
Belgija	0.481108	0.836030	0.430012
Bosna	0.447154	0.607406	0.339724
Bugarska	0.587764	0.618556	0.432141
Češka	0.591859	0.835304	0.535656
Danska	0.554216	0.896463	0.428274
Estonija	0.560510	0.757491	0.514112
Finska	0.651991	0.935573	0.467238
Francuska	0.718834	0.978594	0.480012
Grčka	0.546928	0.861892	0.456981
Holandija	0.750975	0.949977	0.524924
Hrvatska	0.474752	0.760820	0.451133
Irska	1.000000	1.000000	0.572094
Italija	0.568261	0.861050	0.475786
Japan	1.000000	1.000000	0.651874
Kanada	0.682901	0.869362	0.567509
Letonija	0.578947	0.676584	0.468320
Litvanija	0.583245	0.717984	0.499232
Mađarska	0.438684	0.736049	0.403876
Makedonija	0.637127	0.729518	0.535988
Nemačka	0.686229	0.890949	0.538811
Novi Zeland	0.463158	0.758400	0.439138
Poljska	0.503087	0.699113	0.438334
Portugalija	0.825023	0.982791	0.547453
Rumunija	0.602740	0.570766	0.405002
Rusija	0.611111	0.687970	0.492378
Slovačka	0.575916	0.678567	0.468189
Slovenija	0.465116	0.799282	0.46469
Španija	0.513624	0.813321	0.493960
Srbija	0.482986	0.565588	0.340962
Švedska	0.838778	0.995731	0.535161
USA	1.000000	1.000000	1.000000
V.Britanija	0.528846	0.794093	0.520572
Prosek	0.629230	0.810736	0.502420

Izvor: Proračun autora

⁵⁷ Prilikom proračuna je korišćen program MaxDEABasic 6.4. Treća kolona u Tabeli 4.6. je kontrolna. Kolona u kojoj su izneti rezultati input orijentisane DEA analize nam pokazuje koliko je moguće umanjiti javnu potrošnju bez promene performansi javnog sektora. Kolona output orijentisane DEA analize nam pokazuje koliko je moguće uvećati performanse javnog sektora bez uvećanja javnih rashoda. Poslednji red u tabeli pokazuje nam prosečne efikasnosti javnog sektora u uzorku.

Grafikon 4.3. Granica efikasnosti javnog sektora



Izvor: Autor

Grafički prikaz efikasnosti zemalja pokazuje na kom se mestu nalazi javni sektor Srbije, u najudaljenijoj tački od granice efikasnosti. Takođe, jasno se vidi da se mnoge zemlje iz regiona nalaze daleko od granice efikasnosti, što ukazuje na činjenicu da je niska efikasnost javnog sektora regionalna karakteristika i da postoje mogućnosti za unapređivanje efikasnosti javnog sektora u celom regionu. Prilikom DEA analize i grafičkog prikaza, mora se uzeti u obzir da su uračunati samo direktni troškovi neefikasnosti javnog sektora i pruženih javnih usluga.

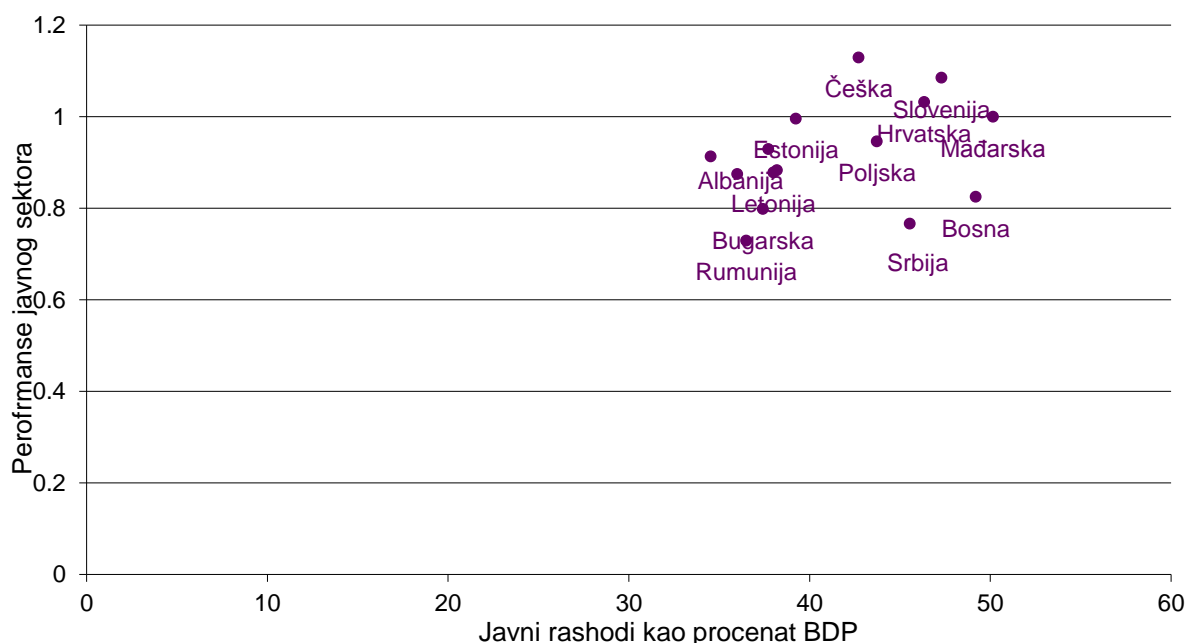
4.6. Analiza efikasnosti javnog sektora u Srbiji u komparaciji sa tranzicionim zemljama

Pad Berlinskog zida i poraz centralno-planskog modela upravljanja privredom uveo je Istočnu, Jugoistočnu i Centralnu Evropu u proces tranzicije. U prvim godinama tranzicije došlo je do otreženjenja u pogledu dometa i ciljeva tranzicionih procesa, ali i u pogledu cene koju je neophodno platiti. Sve zemlje u tranziciji doživele su ozbiljnu recesiju, smanjenje industrijske proizvodnje i pad društvenog proizvoda, dok je liberalizacija ekonomije izazvala rastuću nezaposlenost, rast inflacije, ekonomsku nejednakost i siromaštvo. Ovi trendovi nisu zaobišli ni zemlje u regionu, pa ni Republiku Srbiju. Republike bivše SFRJ su tranziciju započele sa približno istim stepenom razvoja i društvenog uređenja, izuzev razvijenije Slovenije, dok danas

imaju neujednačene rezultate tranzicionih procesa – neke su članice Evropske unije, dok se druge ubrajaju u najsiromašnije u Evropi. Od bivših republika samo su Slovenija i Hrvatska postale članice Evropske unije. Srbija, Crna Gora i Makedonija su stekle status kandidata, sa neizvešnoću okončanja pristupnog procesa, dok Bosna i Hercegovina nema stautus kandidata. U Republici Srbiji je tranzicija je odgođena, u komparaciji sa ostalim bivšim socijalističkim zemljama. Kašnjenje i odlaganje tranzicionih procesa od skoro jedne decenije je uticalo na tok i rezultate tranzicije u Srbiji.

Ako analiziramo javni sektor tranzicionih i postranzicionih zemalja, možemo videti da su procesi liberalizacije i privatizacije doveli do povećanja efikasnosti javnog sektora, ali ne i do poboljšanja kvaliteta javnih usluga. Ako analiziramo performanse javnog sektora tranzicionih zemlja možemo zaključiti da su zemlje koje su postale članice Evropske unije 2004. godine, ostvarile prosečne i iznadprosečne ukupne performanse. Pored toga, zemlje sa velikim javnim sektorom imaju nešto bolje rezultate od onih sa malim (Graf. 4.4).

Grafikon 4.4. Performanse javnog sektora i veličina javnog sektor tranzicionih zemalja



Izvor: Autor

Kada se analiziraju indikatori, zemlje sa malim javnim sektorom imaju lošije rezultate u zdravstvu i ekonomskoj stabilnosti, ali zato bolje u administraciji, distribuciji i ekonomskim performansama. Opšta karakteristika javnog sektora Republike Srbije da je ostvario niske performanse u komparaciji sa zemljama regiona (Tabela 4.13.).

Tabela 4.13. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora tranzicionih (PSP)

Država	Administracija	Obrazovanja	Zdravstvo	Javna infrastruktura	Distribucija	Stabilnost	Ekonomске performanse	Ukupne performanse
Albanija	0.78347	0.80655	0.74301	0.75740	0.99811	0.95427	0.79696	0.86083
Bosna	0.90432	0.77665	0.85397	0.43849	0.95174	1.09404	0.92111	0.82536
Bugarska	0.85243	0.90489	0.81202	0.71754	0.90308	0.69803	0.86589	0.79873
Češka	1.19722	0.98405	1.21229	0.99658	1.32044	1.10013	1.19220	1.12998
Estonija	1.06036	1.05755	1.25817	1.03644	0.95627	0.75139	0.99443	0.99644
Hrvatska	1.05790	0.96368	1.12302	0.97665	0.90523	1.18685	1.03619	1.03232
Letonija	0.85453	0.98106	0.81956	0.99658	0.96457	0.65735	0.86619	0.87878
Litvanija	0.92556	1.00818	0.98793	0.97665	0.92891	0.788821	0.90477	0.92988
Mađarska	0.94208	0.98535	0.89343	0.99658	0.99780	1.09976	0.95830	1.00017
Makedonija	1.03966	0.79499	0.95818	0.77733	0.97739	1.02719	1.06683	0.91392
Poljska	1.04465	1.00908	1.10472	0.79726	0.96812	0.90987	1.02463	0.94654
Rumunija	0.71178	0.92029	0.67137	0.75740	0.77191	0.58666	0.72526	0.72997
Rusija	0.86349	0.96013	0.81068	0.81719	1.32937	0.47676	0.88109	0.87530
Slovačka	0.91885	0.95338	0.91982	0.83713	1.00658	0.73248	0.91852	0.88316
Slovenija	1.15613	0.99095	1.38909	1.01651	0.96677	1.09270	1.07848	1.08537
Srbija	0.87637	0.90851	0.99903	0.65774	0.77994	0.59039	0.83548	0.76692

Izvor: Proračuni autora

Karakteristika zemalja regiona, pa i Republike Srbije je da imaju bolje rezultate u indikatorima zdravstva i obrazovanja. Sve karakteristike zemalja u regionu se ocrtavaju i na javnom sektoru Republike Srbije. Na loše performanse javnog sektora Republike Srbije najviše su uticali indikatori javne infrastrukture i ekonomske stabilnosti. Ispodprosečne performanse Republika Srbija ostvaruje u indikatorima administracije, javne infrastrukture, distribucije, stabilnosti i ekonomskih performansi. Rezultati obrazovnog i zdravstvenog sistema u Srbiji su blizu proseka zemalja regiona, ali to nije dovoljno da popravi ukupan rezultat koji svrstava Srbiju na pretposlednje mesto (posle Rumunije) među zemljama iz uzorka. Ako poredimo Republiku Srbiju sa zemljama koje su postale članice Evropske unije 2004. godine možemo zaključiti da Republika Srbija ostvaruje niže performanse javnog sektora, osim u indikatorima obrazovanja i zdravstva, gde je ostvarila prosečne vrednosti indikatora. U poređenju sa zemljama koje su postale članice Evropske Unije 2007. godine, Rumunijom i Bugarskom, Republika Srbija je ostvarila bolje performanse u indikatorima administracije, zdravstva i obrazovanja, što nije začuđujuće, pošto su ove dve zemlje najsiromašnije u Evropskoj Uniji.

Javna potrošnja se u tranzicionim zemljama ne razlikuje od zemalja članica Evropske unije. Veličina javnog sektora nije uslovljena stepenom razvoja i bogatstva zemlje. Među zemljama iz uzorka vidi se da tranzicione zemlje imaju različite veličine javnog sektora bez obzira na

bogatstvo; na primer, siromašnije zemlje sa niskom javnom potrošnjom su Albanija, Bugarska, Rumunija i Makedonija, dok su siromašnije zemlje sa višom javnom potrošnjom Rusija, Bosna i Hercegovina i Srbija. Razvijenije zemlje sa niskom javnom potrošnjom su Estonija, Letonija, Litvanija i Slovačka, a visokom javnom potrošnjom Slovenija, Poljska, Hrvatska, Mađarska i Češka. Analizom efikasnosti javnog sektor tranzicionih zemalja možemo zaključiti da je samo Češka uspeła da ostvari iznadprosečan rezultat (Tabela 4.14.).

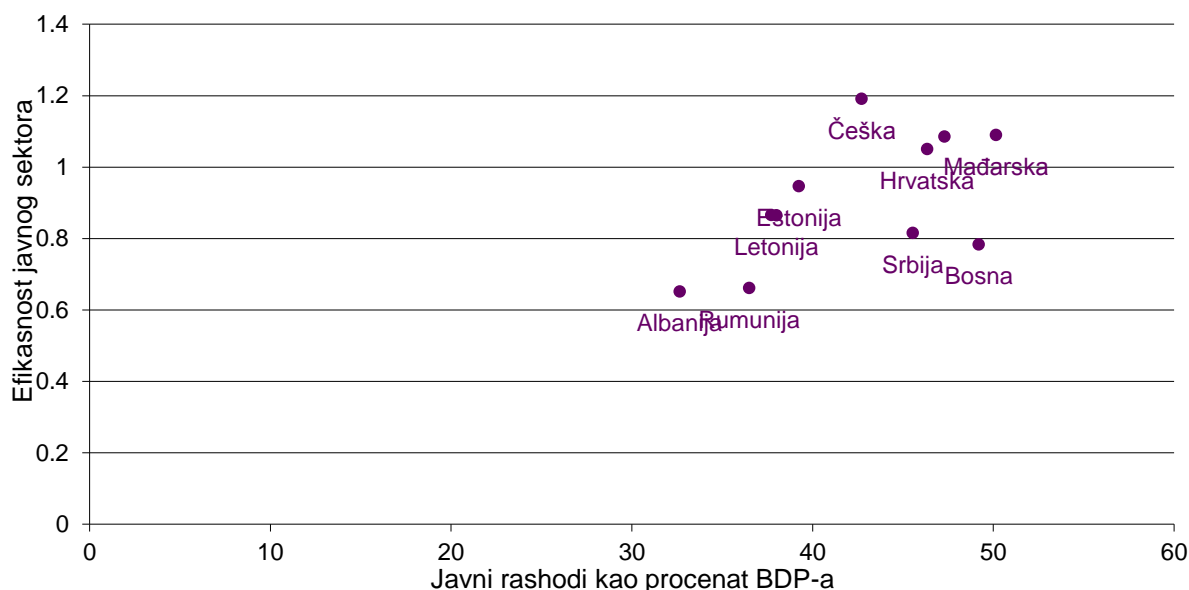
Tabela 4.14. Indikatori efikasnosti i ukupna efikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja (PSE)

Država	Administracija	Obrazovanje	Zdravstvo	Javna Infrastruktura	Distribucija	Stabilnost	Ekonom-ske performanse	Ukupna efikasnost
Albanija	0.64129	0.53372	0.48001	0.66123	0.659034	0.781104	0.65233	0.65157
Bosna	0.98311	0.81373	0.61889	0.35327	0.704524	1.189361	1.00135	0.78390
Bugarska	0.75279	0.69859	0.71460	0.87569	0.963629	0.616444	0.76469	0.74895
Češka	1.17681	1.13956	1.06684	1.19426	1.601005	1.081383	1.17188	1.19147
Estonija	0.92307	0.69981	1.38337	1.42947	0.795512	0.654102	0.86567	0.94708
Hrvatska	1.21607	0.82369	0.95805	0.99982	0.828206	1.364299	1.19112	1.05064
Letonija	0.74295	0.73034	0.90960	1.34507	0.996112	0.571518	0.75308	0.86554
Litvanija	0.85300	0.72273	1.1087	0.88168	0.946328	0.726983	0.83384	0.86608
Mađarska	1.19913	0.85308	0.94719	0.90073	0.945989	1.399834	1.21977	1.08978
Makedonija	0.90044	0.65759	0.694417	0.56869	0.926642	0.889642	0.92396	0.76427
Poljska	1.04966	0.723383	0.791467	0.84890	1.094837	0.914236	1.02954	0.88834
Rumunija	0.66583	0.583610	0.490730	1.04324	0.655841	0.548792	0.67843	0.66198
Rusija	0.596757	0.635351	0.385919	1.07450	1.291151	0.329492	0.60892	0.70200
Slovačka	0.91322	0.89374	0.51935	0.88895	1.08348	0.72800	0.91290	0.83366
Slovenija	1.32807	0.98361	1.04051	0.84855	1.01380	1.25520	1.23887	1.08597
Srbija	1.00274	1.00198	0.99708	0.64840	0.74812	0.67553	0.95596	0.81579

Izvor: Proračuni autor

Prema efikasnosti javnog sektora, post-tranzicijske zemlje se mogu podeliti na one čiji je javni sektor: efikasan (rezultat iznad 1,1), prosečan (rezultat između 0,9 i 1,1) i neefikasan (rezultat niži od 0,9). Prosečne vrednosti ukupne efikasnosti javnog sektora, pored Češke su ostvarile Mađarska, Slovenija, Estonija i Hrvatska. Najmanju efikasnost javnog sektora imaju Rumunija i Albanija. Na uzorku možemo primetiti da zemlje sa malim javnim sektorom imaju višu efikasnost nego zemlje sa velikim javnim sektorom (Grafikon 4.5.).

Grafikon 4.5. Efikasnost i veličina javnog sektora



Izvor: Autor

Ako posmatramo indikatore, možemo zaključiti da su zemlje sa malim javnim sektorom bolje u pogledu distribucije, stabilnosti i ekonomskih performansi. U zemljama koje su nove članice Evropske unije, visoke performanse javnog sektora su ostvarene na osnovu visoke potrošnje, dok im je efikasnost niska. U poređenju sa zemljama iz uzorka, Republika Srbija je na 10. mestu po ukupnoj efikasnosti javnog sektora (što je posledica velike potrošnje). Ako analiziramo indikatore možemo uočiti da je Republika Srbija ostvarile prosečne vrednosti u administraciji, obrazovanju, zdravstvu i ekonomskim performansama. Najnižu efikasnost Republika Srbija pokazuje u indikatoru javnih investicija. Povećanje javnih investicije je neophodno pošto je stanje infrastrukture loše. Na alarmantno stanje infrastrukture Republike Srbiji ukazuju i istraživanja Svetske banke, po kojima se Srbija svrstava u najlošije rangirane zemlje. To je posledica niskog stepena razvijenosti i održavanja putne, železničke i lučke transportne mreže. Investiranje u infrastrukturu i modernizacija mreža trebalo bi da bude *conditio sine qua non* daljeg privrednog razvoja Republike Srbije. Proces reindustrializacije Republike Srbije nije moguć bez infrastrukture, a kvalitetna infrastruktura je preduslov za povećanje konkurentnosti i privatnih investicija u zemlji. Ostali indikatori u kojima Srbija pokazuje ispodprosečne vrednosti su distribucija, što jasno govori o neselektivnoj prirodi socijalne politike, i stabilnost koja je posledica inflacionih kretanja i govori o strukturnim problemima privrede Republike Srbije. Svojevrsna nestabilnost ukazuje na više troškove poslovanja u Republici Srbiji i veće rizike koji se negativno održavaju na privatne investicije i strane direktne investicije.

U poređenju sa zemljama u regionu javni sektor Republike Srbije je efikasniji u indikatorima administracije, obrazovanja, zdravstva i ekonomskih performansi. Nizak nivo javnih investicija je karakteristika svih zemalja u regionu. U poređenju sa novim članicama Evropske unije, Bugarskom i Rumunijom, javni sektor Republike Srbije je efikasniji i ostvaruje bolje rezultate u indikatorima obrazovanja, administracije, zdravstva i ekonomskih performansi.

4.7. Analiza efikasnosti javnog sektora u komparaciji sa zemljama Evropske Unije

Evropska komisija je u maju 1999. godine promovisala Proces stabilizacije i pridruživanja kao politički okvir za unapređenje odnosa između država zapadnog Balkana i Evropske unije. Evropska komisija je promovisala dalje unapređenje politike prema Zapadnom Balkanu, a njeni predlozi su dobili jasnu podršku na samitu koji je održan u Solunu juna 2003. godine. Na samitu 2003. godine je potvrđeno da će dalje približavanje zemalja Balkana zavisiti od ispunjavanja kriterijuma iz Kopenhagena i uslova definisanih u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Usvojena je nova odluka da se kao instrument za podsticanje i usmeravanje približavanja Evropskoj uniji uvede evropsko partnerstvo kojim se formulišu prioriteti, odnosno kratkoročne, srednjoročne i dugoročne mere koje države Balkana moraju sprovesti na svom putu ka EU. Takođe, omogućeno je učešće država Balkana u različitim programima Evropske unije, čiji je cilj podrška administrativnim i institucionalnim sposobnostima u procesu usklađivanja zakonodavstava zemalja Balkana sa pravnim tekovinama Evropske unije.

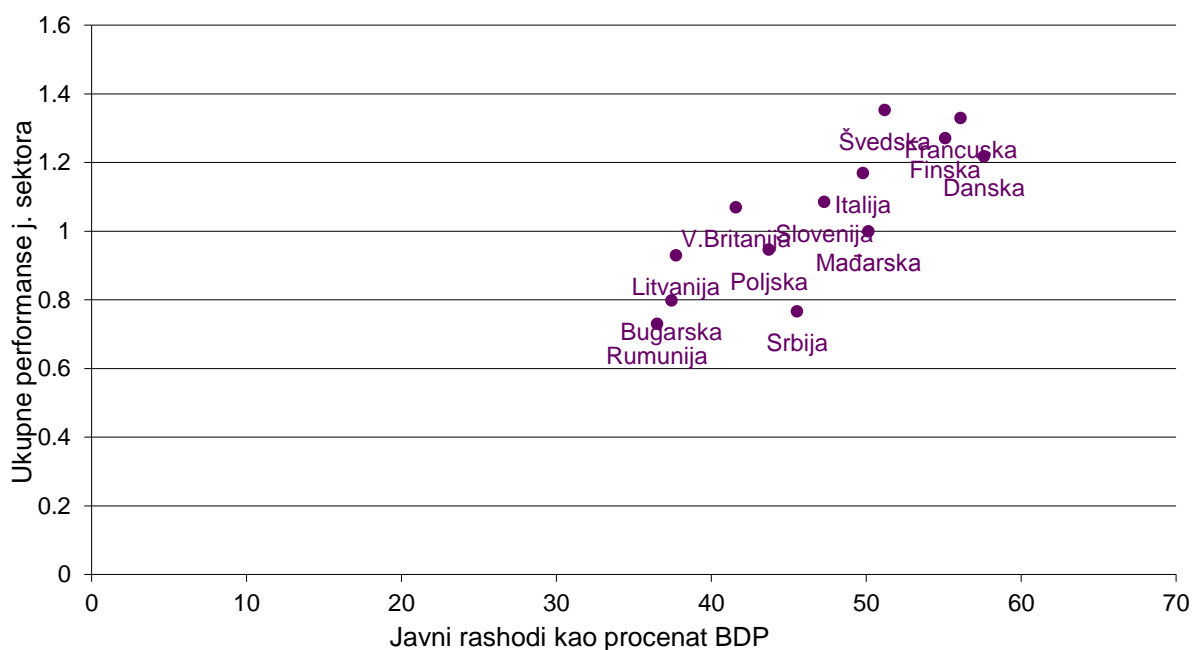
Priključenje Evropskoj uniji krajnji je cilj integracionih procesa Srbije koja je 2007. godine potpisala SSP, 2009. podnela kandidaturu za članstvo u EU kako bi u nekom od narednih talasa prijema u EU postala njen punopravni član. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju između država zapadnog Balkana i EU, potvrđuju njenu spremnost da doprinese punoj integraciji ovih država u evropske političke i ekonomske tokove, pri čemu se kao uslovi za članstvo navode kriterijumi iz Kopenhagena i uslovi procesa stabilizacije i pridruživanja. Proces stabilizacije i pridruživanja se zasniva na partnerstvu, u kojem EU nudi mešavinu trgovinskih koncesija, ekonomsku i finansijsku pomoć (preko programa Instrumenta za pretpristupnu pomoć) i ugovorne odnose (ugovori o stabilizaciji i pridruživanju).

Sastavni deo procesa stabilizacije i pridruživanja odnosi se i na sektor države i obuhvata nekoliko najvažnijih segmenata reforme javnog sektora: poresku reformu i reformu javnih rashoda, smanjenje hipertofiranog javnog sektora i svođenje javnih rashoda na oko 40%

društvenog proizvoda zemlje, korporatizaciju u sektoru javnih preduzeća i javnih komunalnih preduzeća, kao i njihovu delimičnu privatizaciju, povećanje efikasnosti upravljanja u javnom sektoru i u državnoj upravi i prilagođavanje evropskim standardima u upravljanju državom i državnom svojinom.

Strateško opredeljenje Republike Srbije je članstvo u Evropskoj uniji, u okviru kojeg je korenita reforma javnog sektora radi postizanja njegove veće efikasnosti. Analizom performansi javnih sektora različitih država Evropske unije možemo zaključiti da države sa većim javnim sektorom ostvaruju bolje performanse javnog sektora (Graf. 4.6). Najbolje performanse imaju stare industrijalizovane članice Evropske unije, ali su im se i neke nove članice približile (Poljska, Slovenija, Mađarska, Hrvatska). Javna potrošnja Republike Srbije je na nivou zemalja Evropske unije. Ako uporedimo veličinu javnog sektora možemo zaključiti da novoprimitljene članice imaju uglavnom manji javni sektor od zemalja Evropske unije (sa izuzetkom Mađarske, Hrvatske i Slovenije), što ukazuje na štedljivost ovih zemalja.

Grafikon 4.6. Ukupne performanse i veličina javnog sektora država članica EU i Srbije



Izvor: Autor

Ako analiziramo indikatore možemo zaključiti da Republika Srbija zaostaje za evropskim zemljama u indikatorima administracije, javne infrastrukture, distribucije, stabilnosti i ekonomskih performansi. Indikatori u kojima je Srbija ostvarila prosečne rezultate su obrazovanje i zdravstvo. Pošto je javna potrošnja Republike Srbije visoka, možemo zaključiti da je kvalitet javnih usluga nizak, i da je moguće datom veličinom javne potrošnje povećati kvalitet javnih usluga.

Tabela 4.15. Indikatori i ukupne performanse javnog sektora država članica Evropske unije i Srbije

Država	Adminis- tracija	Obrazo- vanja	Zdrav- stvo	Javna infra- struktura	Distri- bucija	Stabilnost	Ekonomske performanse	Ukupne performanse
Austrija	1.34756	0.97483	1.20326	1.23576	1.70057	1.33039	1.39566	1.31922
Belgija	1.11089	1.05229	1.06997	1.15603	1.02824	1.32885	1.12453	1.13603
Bugarska	0.85243	0.90489	0.81202	0.71754	0.90308	0.69803	0.86589	0.79873
Češka	1.19722	0.98405	1.21229	0.99658	1.32044	1.10013	1.19220	1.12998
Danska	1.19204	1.17282	1.15420	1.15603	1.00242	1.57510	1.20465	1.21815
Estonija	1.06036	1.05755	1.25817	1.03644	0.95627	0.75139	0.99443	0.99644
Finska	1.29673	1.06803	1.42884	1.27562	1.02996	1.51229	1.25269	1.27129
Francuska	1.29327	1.04312	1.19693	1.21583	1.48267	1.57664	1.32539	1.32975
Grčka	1.28143	0.99085	1.11559	0.91685	0.93237	1.82205	1.33671	1.17117
Holandija	1.23178	1.16967	1.13018	1.25569	1.30914	1.51117	1.26565	1.29086
Hrvatska	1.05790	0.96368	1.12302	0.97665	0.90523	1.18685	1.03619	1.03232
Irska	1.36885	1.09471	1.23014	1.01651	1.92123	1.40719	1.41509	1.35884
Italija	1.28174	0.98931	1.23559	0.91685	0.81509	1.84052	1.29712	1.17003
Letonija	0.85453	0.98106	0.81956	0.99658	0.96457	0.65735	0.86619	0.87878
Litvanija	0.92556	1.00818	0.98793	0.97665	0.92891	0.78882	0.90477	0.92988
Mađarska	0.94208	0.98535	0.89343	0.99658	0.99780	1.09976	0.95830	1.00017
Nemačka	1.19283	1.00258	1.15667	1.19590	1.00051	1.59762	1.20488	1.20795
Poljska	1.04465	1.00908	1.10472	0.79726	0.96812	0.90987	1.02463	0.94654
Portugalija	1.26043	1.05026	1.13731	1.19590	1.33144	1.81558	1.30147	1.33545
Rumunija	0.71178	0.92029	0.67137	0.75740	0.77191	0.58666	0.72526	0.72997
Slovačka	0.91885	0.95338	0.91982	0.83713	1.00658	0.73248	0.91852	0.88316
Slovenija	1.15613	0.99095	1.38909	1.01651	0.96677	1.09270	1.07848	1.08537
Španija	0.96264	1.13402	1.00094	1.17596	0.92773	1.26414	0.94987	1.10252
Srbija	0.87637	0.90851	0.99903	0.65774	0.77994	0.59039	0.83548	0.76692
Švedska	1.42155	0.97094	1.41376	1.13610	1.43523	1.68116	1.42414	1.35304
V.Britanija	1.08704	0.973073	1.11608	1.05637	0.92989	1.24581	1.07735	1.06937

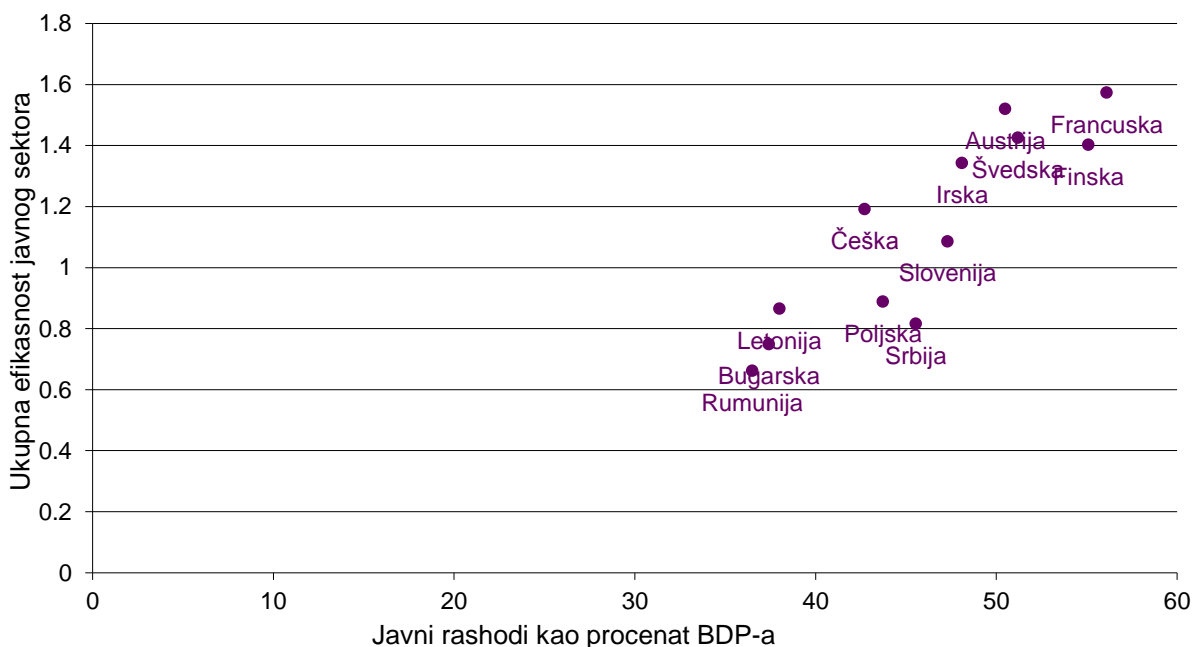
Izvor: Proračuni autora

Ako poredimo Republiku Srbiju sa novim članicama Evropske unije (Rumunija i Bugarska), možemo zaključiti da je Srbija ostvarila bolje performanse od Rumunije i malo slabije od

Bugarske. Srbija je ostvarila bolje performanse u indikatorima administracije, obrazovanja i zdravlja nego nove članice Evropske unije. Evidentno je da Republika Srbija i nove članice Evropske unije mogu značajno poboljšati performanse javnog sektora i ograničiti upotrebu javnih rashoda ako ih poredimo sa ostvarenim performansama u zemljama Evropske unije.

Analizom veličine javnog sektora zemalja Evropske unije možemo zaključiti da imaju veći javni sektor u odnosu na nove članice. Veliki javni sektori zemalja Evropske unije su postigli i veću efikasnost u komparaciji sa zemljama koji imaju mali javni sektor. Najveći javni sektor imaju skandinavske zemlje i Francuska, koja ima tradicionalno velik javni sektor i koja je ostvarila najveću ukupnu efikasnost javnog sektora. Države članice Evropske unije su ostvarile duplo veću efikasnost javnog sektora u odnosu na novoprimitljene države. Korelacija između efikasnosti i veličine javnog sektora se jasno vidi na Grafikonu 4.7. Veličina javnog sektora Republike Srbije je na nivou veličina javnog sektora Evropskih zemalja, ali sa mnogo manjom efikasnošću javnog sektora. Zemlje u regionu su postigle prosečnu efikasnost u odnosu na stare države članice Evropske unije.

Grafikon 4.7. Efikasnost i veličina javnog sektora država članica EU i Republike Srbije



Izvor: Autor

Ako analiziramo efikasnosti, možemo zaključiti da Republika Srbija ima neefikasan javni sektor i da su moguće uštede. U komparaciji sa državama članicama Evropske unije, javni sektor Republike Srbije je skoro dvostruko neefikasniji. Ako analiziramo indikatore efikasnosti

možemo zaključiti da je Republika Srbija ostvarila prosečnu efikasnost samo u indikatorima administracije, obrazovanja i zdravstva. U ostalim indikatorima Republika Srbija je dvostruko neefikasnija od zemalja Evropske Unije. Najlošije rezultate Republika Srbija je ostvarila u indikatorima javnih investicija, što govori o niskim investicijama i zapuštenosti infrastrukture Republike Srbije, indikatoru distribucije što ukazuje na lošu i neselektivnu socijalnu politiku, i indikatoru stabilnosti kao posledice visokih stopa inflacije i nestabilnosti rasta BDP-a u posmatranom periodu (Tabela 4.16).

Tabela 4.16. Indikatori i ukupna efikasnost država članica Evropske unije i Republike Srbije

Država	Adminis- tracija	Obrazo- vanje	Zdrav- stvo	Javna Infra- struktura	Distri- bucija	Stabilnost	Ekonomske performase	Ukupna efikasnost
Austrija	1.50960	1.18264	1.44508	1.41828	1.97773	1.49035	1.56348	1.51989
Belgija	1.38236	1.16056	1.45117	1.25588	1.26248	1.65358	1.39933	1.38095
Bugarska	0.75279	0.69859	0.71460	0.87569	0.96362	0.61644	0.76469	0.74895
Češka	1.17681	1.13956	1.06684	1.19426	1.60100	1.08138	1.17188	1.19147
Danska	1.30833	1.32582	1.86654	1.02428	0.59861	1.72876	1.32217	1.32158
Estonija	0.92307	0.69981	1.38337	1.42947	0.79551	0.65410	0.86567	0.94708
Finska	1.39498	0.97177	2.00003	1.22989	1.20426	1.62687	1.34761	1.40185
Francuska	1.72944	1.29425	1.40774	1.17114	1.29469	2.10838	1.77239	1.57304
Grčka	1.77150	1.09279	0.89397	0.60635	0.73607	2.51889	1.84792	1.31346
Holandija	1.49863	1.51576	1.38774	1.03135	1.71570	1.83854	1.53983	1.53223
Hrvatska	1.21607	0.82369	0.95805	0.99982	0.82820	1.36429	1.19112	1.05064
Irska	1.59551	1.08661	1.56652	0.49734	1.29774	1.64019	1.64940	1.34301
Italija	1.49397	0.98198	1.15130	0.80721	0.87592	2.14527	1.51190	1.25010
Letonija	0.74295	0.73034	0.90960	1.34507	0.99611	0.57151	0.75308	0.86554
Litvanija	0.85300	0.72273	1.10875	0.88168	0.94632	0.726980	0.83384	0.86608
Mađarska	1.19913	0.85308	0.94719	0.90073	0.94598	1.39983	1.21977	1.08978
Nemačka	1.02727	1.27159	1.21668	1.04084	1.35259	1.37588	1.03765	1.20180
Poljska	1.04966	0.72338	0.79146	0.84890	1.09483	0.91423	1.02954	0.88834
Portugalija	1.51430	1.18727	0.93704	0.86856	1.15087	2.18125	1.56360	1.38717
Rumunija	0.66583	0.58361	0.49073	1.04324	0.65584	0.54879	0.67843	0.66198
Slovačka	0.91322	0.89374	0.51935	0.88895	1.08348	0.72800	0.91290	0.83366
Slovenija	1.32807	0.98361	1.04051	0.84855	1.01380	1.25520	1.23887	1.08597
Španija	0.77543	1.21942	0.63991	1.06686	1.17978	1.01829	0.76514	0.98691
Srbija	1.00274	1.00198	0.99708	0.64840	0.74812	0.67553	0.95596	0.81579
Švedska	1.32496	0.99052	2.04331	1.07146	1.66324	1.56693	1.32738	1.42528
V. Britanija	0.71631	1.019526	1.27568	0.80052	0.94685	0.82094	0.70993	0.89854

Izvor: Proračuni autora

Ako uporedimo indikatore Republike Srbije sa najuspešnijim zemljama u tranziciji, sada članicama Evropske unije, možemo zaključiti da je Republika Srbija ostvarila veću efikasnost samo u indikatorima zdravstva i obrazovanja. U poređenju sa Rumunijom i Bugarskom, javni sektor Republike Srbije je obimniji, ali i efikasniji u većini indikatora, osim javne infrastrukture gde Republika Srbija pokazuje izrazito nisku efikasnost. U poređenju sa zemljama u regionu Republika Srbija zaostaje u efikasnosti za oko 20%, sa višom efikasnošću jedino u indikatorima obrazovanja i zdravstva.

Javni sektor Republike Srbije je pokazao ispodprosečnu efikasnost u komparaciji sa zemljama Evropske unije, što jasno govori da je moguće povećati efikasnost javnog sektora sa datom visinom javne potrošnje, ili smanjiti javnu potrošnju za oko 20 procenata bez smanjenja efikasnosti javnog sektora, što bi bilo sigurno dovoljno da se eliminiše budžetski deficit. Analizom indikatora možemo uočiti da su najveći izvori neefikasnosti u oblasti javnih investicija, programa distribucije i socijalne politike, kao i stabilnosti ekonomskog sistema. Ovakvi pokazatelji istraživanja jasno govore da je moguće smanjiti javnu potrošnju u okviru fiskalne konsolidacije i da će fiskalna konsolidacija bez reformisanja javnog sektora biti neefikasna.

U tranzicionim zemljama privredni rast je varirao od 2 do 6 procenata godišnje, bez obzira na veličinu javnog sektora. Međutim, kada analiziramo tranzicione zemlje, postoji negativna korelacija ($r = -0.78$) između veličine javnog sektora i privrednog rasta. Iako ih treba tumačiti sa dozom opreza, ovakvi zaključci naglašavaju da prevelika potrošnja može dovesti do smanjenja privrednog rasta i da je za tranzicione zemlje najbolje da imaju manji javni sektor. Takođe postoje indicije da visok nivo obrazovanja, stručne javne službe i poštovanje i sigurnost imovinskih prava dovode do povećanja efikasnosti javnog sektora.

4.8. Reforma javnog sektora Srbije

Svetska finansijska kriza je snažno pogodila Srbiju u 2008. godini. Pad javnih prihoda u periodu od samo nekoliko meseci 2009. godine je bio jedan od prvih signala ekonomske krize. Pad javnih prihoda i rast potreba za finansiranjem putem javnih rashoda uvećanih za fiskalne stimulacije za privredu i stanovništvo, radi ublažavanja posledica krize, su za rezultat imale značajan deficit javnog sektora koji se, u uslovima nedostaka finansijskih sredstava iz privatizacije, finansirao povećanim zaduživanjem, kako na domaćem tržištu kapitala, tako i kreditima međunarodnih institucija. Neposredno pred početak finansijske krize karakteristično

za javni sektor Republike Srbije bilo je da je imao nizak odnos javnog duga prema BDP-u (oko 25%) i visok strukturni deficit (između 3-4% BDP-a). Nizak nivo javnog duga stvarao je prostor za dodatno zaduživanje, ali je visok strukturni deficit pretio da rast javnog duga postane ekspanzivan. Fiskalna politika je u predkriznom periodu imala ekspanzivan karakter koji je započela u 2006. godini povećanjem investicija u infrastrukturu i rastom zarada u javnom sektoru. Ekspanzivni karakter fiskalne politike je nastavljen i u sledećim godinama povećanjem subvencija i državnih pozajmica u skladu sa filozofijom državnog intervencionizma. Uporedo sa rastom javne potrošnje smanjivane su poreske stope. Okolnosti koje su omogućile vođenje ekspanzivne fiskalne politike su visoki prihodi od privatizacije, (koji su većim delom služili za finansiranje tekuće javne potrošnje, a majim delom za javne investicije) i servisiranje javnog duga. U 2009. godini došlo je do fiskalnog prilagođavanja usled mera štednje i njihovog uticaja na javne rashode, dok u politici javnih prihoda nije došlo do promena, ali je zabeležen pad javnih prihoda kao posledica smanjenja poreske osnove u uslovima recesionih procesa.

Ekspanzivna fiskalna politika je u periodu krize dovela do generisanja fiskalnog deficita, koji je finansiran zaduživanjem na domaćem i inostranom tržištu kapitala, i koji je posledično doveo do rasta javnog duga. Rast javnog duga u uslovima fiskalne krize je doprineo uvođenju fiskalnih pravila i potrebe za fiskalnom konsolidacijom. U okviru fiskalne konsolidacije, osim mera štednje u javnom sektoru neophodno je sprovesti i strukturnu reformu javnog sektora Republike Srbije. Reforma javnog sektora je jedno od osnovnih pitanja reformskih procesa u tranzicionim zemljama, koja se po pravilu odugovlači, ili nije ni počela. Poslednjih decenija je došlo do promena u tržišnom ambijentu, u smislu povezivanja među subjektima, primenjenih tehnologija, protoka informacija, kapitala, roba i radne snage, što sve za posledicu ima i redefinisane mesta, uloge i značaja javnog sektora u privredi. Reformu javnog sektora treba posmatrati kao sistemsku, kontinuiranu i dugoročnu aktivnost ka redefinisanoj položaja, veličine i strukture javnog sektora. Reforma javnog sektora bi trebalo da bude sprovedena u okviru fiskalne konsolidacije, bez koje će efikasnost i uspešnost sprovedene konsolidacije biti dovedena u pitanje. Osnovni pravac reforme javnog sektora bi trebalo da bude usmeren na:

1. Korporatizaciju javnog sektora,
2. Uvođenje i veću zastupljenost javno-privatnih partnerstava,
3. Delimičnu privatizaciju i likvidaciju državnih preduzeća,
4. Restrukturiranje i privatizaciju velikih javnih preduzeća iz infrastrukturnih delatnosti,

5. Usklađivanje propisa i standarda sa pravnim tekovinama EU (acquis communautaire) i funkcionisanje javnog sektora u skladu sa funkcionisanjem i poslovanjem u Evropskoj uniji,
6. Međuregionalnu saradnju javnih preduzeća i javnih službi.

4.8.1. Restrukturiranje javnih preduzeća

Korporatizacija javnih preduzeća je neophodna, kako bi se povećala njihova efikasnost. Korporatizacija javnog sektora podrazumeva institucionalno redefinisavanje javnog sektora u pravcu kreiranja javnih društva, a neka preduzeća i u pravcu privatizacije. U periodu korporatizacije mogu se uvesti efikasni podsticajni mehanizmi, a njihovo poslovanje bi se prilagodilo tržišnim potrebama. Ukoliko bi se, prilikom implementacije modela korporatizacije, insistiralo i na potpunoj profesionalizaciji upravljačke funkcije i zaposlenih, ovaj model bi mogao da pruži zadovoljavajuće rezultate. Nedostatak ovog modela leži u opasnosti da interesi privatnog kapitala preovladaju i dođe do promene strukture vlasništva i uticaja krupnog kapitala na funkcionisanje javnog sektora, čime bi javni sektor bio sveden na servis krupnog kapitala, a ne na pružanje kvalitetnih javnih usluga.

Javno-privatno partnerstvo je dugoročni partnerski odnos između javnog i privatnog sektora, u projektovanju, finansiranju, upravljanju, ili pružanju usluga koje tradicionalno pokriva javni sektor. Iskustva razvijenih zemalja potvrđuju tezu da je ovaj model primeren i efikasan u pojedinim oblastima koje obuhvata javni sektor (predominantno u lokalnim javnim preduzećima). Javno-privatno partnerstvo podrazumeva zajedničko delovanje privatnog i javnog sektora u cilju pružanja javne usluge na ekonomičniji način od tradicionalnog pružanja usluga. U ovom obliku partnerstva javni sektor ugovorom definiše obim i vrstu poslova, ili usluga koje namerava da prenese na privatni sektor, dok se privatni sektor obavezuje da kvalitetno izvršava ugovorom dobijene poslove, ili javne usluge.

U Republici Srbiji postoji veliki broj neprivatizovanih društvenih preduzeća, dok je proces restrukturiranja javnih i državnih preduzeća nedovršen. Učešće neprivatizovanih preduzeća u privredi Srbije je visoko, sa problematičnim statusom preduzeća u restrukturiranju, što negativno utiče na ekonomsku efikasnost, podstiče finansijsku nedisciplinu i korupciju. Sa stanovišta javnih finansija, ova preduzeća su pod državnom kontrolom i dobijaju značajna sredstva iz budžeta putem direktnih, ili indirektnih subvencija i doprinose povećanju javne potrošnje i fiskalnog deficita. Takođe, ova preduzeća podstiču finansijsku nedisciplinu usled

nenaplativosti potraživanja, i utiču na smanjenje javnih prihoda putem nenaplaćenih poreza i doprinosa. U periodu finansijske krize došlo je do smanjenja subvencija i to zbog smanjenja subvencija lokalnim preduzećima, a ne neprivatizovanim državnim i društvenim preduzećima. U uslovima finansijske krize neophodno je promeniti strukturu subvencija povećavanjem efikasnosti programa subvencija u poljoprivredi, naučno tehnološkim istraživanjima i unapređenju ekologije.

Mnoga od državnih preduzeća moraju ući u program privatizacije, a ako privatizacije budu neuspešne, u proces stečaja i likvidacije. Osnovni uzrok finansijske nediscipline je egzistiranje nesolventnih državnih preduzeća. Neka od tih preduzeća, zbog statusa preduzeća u restrukturiranju, zakonom su zaštićena od pokretanja stečajne procedure. Dugovi nesolventnih preduzeća u restrukturiranju kreiraju nelikvidnost u privredi. Kreiranju sistemske finansijske nediscipline doprinosi i relativno skupa i dugotrajna stečajna procedura. Rešavanje sistemskih uzroka finansijske nediscipline je neophodno za unapređenje sigurnosti poslovanja i sigurnosti i stabilnosti ukupnog privrednog ambijenta. Neophodno je uvesti efikasnu stečajnu proceduru koja bi uz male troškove i relativno brzo isključivala nesolventna preduzeća sa tržišta. Takođe, neophodno je i rešavanje statusa državnih preduzeća u restrukturiranju i pokretanje stečaja i likvidacije kod državnih preduzeća kod kojih je to neophodno.

Uporedo sa privatizacijom društvenih preduzeća, izvršeno je restrukturiranje javnih preduzeća i njihova privatizacija. Proces restrukturiranja nije dovršen, a mere koje su pokrenute, poput korporatizacije, smanjenja viška zaposlenih, izdvajanja sporednih delatnosti i podele vertikalno integrisanih monopola nisu sprovedene sistematski. Dalja privatizacija i restrukturiranje javnih preduzeća u Republici Srbiji su neophodni, naročito kod javnih preduzeća koja ostvaruju dugogodišnje gubitke. Privatizacija javnih preduzeća mora biti praćena uvođenjem tvrdog budžetskog ograničenja. Problemi i greške privatizacije javnih preduzeća u tranzicionim zemljama se ogledaju u sprovođenju spontane privatizacije državne imovine, bez efikasnih tenderskih privatizacija i drugih regulatornih procedura. U uslovima spontane privatizacije sklapani su aranžamani koji su bili nepovoljni za javni sektor i korisnike javnih usluga, a istovremeno povoljni za privatni sektor. Najčešće negativne odlike transformacije javnog sektora u tranzicionim zemljama su:

1. Transformacija prirodnih u privatne monopole,
2. Nedostatak procedura i priprema privatizacije, nedefinisane nadležnosti i nepostojanje regulatornih tela,

3. Međunarodni investitori su dobili dominantnu poziciju na tržištu u nedostatku regulatornih mehanizama i u cilju zaštite sopstvenih interesa su se protivili liberalizaciji tržišta i konkurenciji,
4. Nedostatak transparentnosti odlučivanja u javnom sektoru; neadekvatnim planiranjem procesa privatizacije ostvaren je ekonomski i politički uticaj privatnog sektora na javni sektor,
5. Znatani i brz rast cena javnih usluga, bez poboljšanja obima i kvaliteta usluge
6. Povećanje cena komunalnih usluga,
7. Rast nezaposlenosti kao posledica privatizacije i tranzicionih procesa.

Praksa tranzicionih zemalja je pokazala da se transformacija i privatizacija javnog sektora može izvršiti relativno brzo, ali samo u uslovima uspostavljene regulative i pratećih mehanizama, a to je oblast u kojoj su državni organi tranzicionih zemalja bili neaktivni i veoma spori, kako u definisanju i usvajanju regulacionih okvira, tako i u njihovoj primeni.

Poslovanje velikog broja javnih preduzeća u Republici Srbiji je nerentabilno i neefikasno. Osnovni razlozi za privatizaciju javnih preduzeća u Republici Srbiji koji bi trebalo da unaprede poslovanje javnih preduzeća u pravcu ekonomske efikasnosti i rentabilnosti su:

1. Uvođenje konkurencije i liberalizacije u oblastima gde je to ekonomski opravdano,
2. Izgradnja modernog institucionalnog i regulatornog sistema,
3. Restrukturiranje javnih preduzeća,
4. Povećanje investicione aktivnosti, bilo kroz javne investicije, ili neki oblik saradnje sa privatnim sektorom,
5. Pristup znanju i transferu tehnologija kroz uključivanje strateških investitora,
6. Pristup međunarodnom tržištu kapitala kroz privatizacione procese.

4.8.2. Restrukturiranje i privatizacija prirodnih monopola

Prilikom privatizacije javnih preduzeća nameće se i pitanje prirodnih monopola koji su u državnom vlasništvu. Iskustvo tranzicionih zemalja je ukazalo da transformacija prirodnih monopola u privatne monopole nije dovela do povećanja kvaliteta i obima pruženih javnih usluga. Prirodni monopoli mogu biti organizovani kao javne službe, ili javna preduzeća u privatnom, ili mešovitom vlasništvu (sa manjinskim državnim učešćem). Organizovanje prirodnih monopola kao javnih službi je nestalo skoro u potpunosti iz prakse razvijenih zemalja zbog velikih nedostataka i nerentabilnog poslovanja. U svetu postoji snažan trend privatizacije

prirodnih monopola ili njihovih potencijalno visokoprofitnih delova. Privatizacija privatnih monopola donosi prevlast komercijalnih nad društvenim interesima, koji su dugo dominirali ovom oblašću. Posle privatizacije prirodnih monopola osnovni izvor finansiranja postaje osnovna delatnost, a ne eksterni izvori finansiranja, kao što je bila praksa u tranzicionim zemljama. Proces privatizacije prirodnih monopola prate kontroverze, pošto je iskustvo tranzicionih zemlja da prelaskom prirodnih monopola u privatno vlasništvo ne dolazi do poboljšanja u kvalitetu i obimu pruženih usluga, ali dolazi do povećanja cena usluga.

Problemi koji se javljaju prilikom regulisanja prirodnih monopola su: informaciona asimetričnost pošto država i regulaciona tela ne poseduju potpune informacije o poslovanju i troškovima prirodnog monopola, tehničko-tehnološkom nivou proizvodnje i drugim bitnim informacijama kojima bi se odredilo optimalno regulisanje i problem određivanja i merenja javnog interesa. Kod prirodnih monopola, maksimizacija ekonomske efikasnosti je siguran pokazatelj visoke društvene neefikasnosti, pošto su povoljni ekonomski pokazatelji poslovanja prirodnog monopola rezultat monopolskih cena. Mehanizmi regulacije prirodnih monopola se zasnivaju na regulaciji ponašanja prirodnog monopola, i/ili podsticanju i simulaciji konkurencije. Regulacija ponašanja prirodnih monopola se zasniva na skupu kriterijuma kojima se definišu ciljevi i ograničenja koji treba da obezbede realizaciju ciljeva. Ekonomski ciljevi i ograničenja su definisani u sferi cena, prinosa i investicija, kako bi se postigao maksimum alokativne efikasnosti, rentabilnosti poslovanja i interne efikasnosti, racionalna alokacija investicija i smanjenje uplitanja političkog faktora u poslovanje prirodnih monopola. Podsticanje ili simulacija konkurencije u delatnostima koji su prirodni monopol, se postiže uvođenjem franšiza, najčešće kod lokalnih javnih preduzeća, uvođenje konkurentskog tržišta horizontalnom, ili vertikalnom razgradnjom prirodnog monopola, ili kreiranjem monopolske konkurencije u uslovima postojanja unakrsne supstitucije roba ili usluga. Horizontalna razgradnja predstavlja stvaranje više teritorijalnih jedinica koje je lakše pratiti i kontrolisati od strane regulatornih institucija u pogledu cena i sprovođenja standarda u kvalitetu robe i usluga. Vertikalna razgradnja omogućava stvaranje mešovitih preduzeća u pojedinim delatnostima prirodnih monopola sastavljenih od preduzeća koja posluju na konkurentskom tržištu i preduzeća sa karakterom prirodnog monopola. U uslovima visoke unakrsne supstitucije roba i usluga, cena usluge nastaje u uslovima konkurentskog okruženja i približno odslikava prosečne troškove. Ne postoji univerzalni pristup u modelima privatizacije i vlasničke strukture prirodnih monopola, kao ni u stvaranju efikasne regulative i institucija. Efikasna regulativa prirodnih

monopola trebalo bi da bude kreirana sistematski, da bude transparentna i jednostavna u okruženju autonomnih regulacionih institucija.

4.8.3. Restrukturiranje javnih preduzeća i liberalizacija tržišta

Prodaja javnih preduzeća strateškom partneru smatra se najefikasnijim oblikom privatizacije velikih javnih preduzeća. Privatizacija strateškom partneru treba da obuhvata samo javna preduzeća koja zahtevaju značajna investiciona ulaganja, koja se ne mogu obezbediti iz sopstvenih izvora, koja opstaju samo u uslovima monopola i državnog subvencionisanja, a čije bi zaduživanje na međunarodnom i domaćem tržištu kapitala imalo za posledicu dalji rast zaduživanja preduzeća u uslovima, najčešće, visoke zaduženosti javnih preduzeća, a i države kao garanta. Veliki broj javnih preduće ne može opstati bez delimične, ili potpune privatizacije i restrukturiranja. U takvim slučajevima angažovanje privatizacionog savetnika i potpuno transparentna procedura privatizacije bi maksimizirala cenu od prodaje javnih preduzeća. Osnovni razlozi za restrukturiranje javnih preduzeća razgraničenjem osnovnih i sporednih delatnosti:

1. Velik broj zaposlenih,
2. Upravljačka nefikasnost kao posledica složenosti sistema,
3. Naatraktivnost javnih preduzeća za ulaganje domaćih i stranih investitora,
4. Nekompatibilnost sa funkcionisanjem i poslovanjem javnih preduzeća u regionu i Evropskoj uniji, i
5. Usklađivanje standarda poslovanja sa *acquis communautaire*.

Restrukturiranje javnih preduzeća bi trebalo da obuhvati korporatizaciju i odvajanje sporednih delatnosti od osnovne delatnosti, privatizaciju sporednih delatnosti i razgradnju vertikalno integrisanih kompanija. Preduzeća u restrukturiranju nisu iskoristila periodu u kojem su bila zaštićena od poverilaca da se reorganizuju i uspostave održiv model poslovanja. Restrukturiranje i vertikalna i horizontalna razgradnja su neophodan preduslov usklađivanja poslovanja javnih preduzeća sa poslovanjem javnih preduzeća iz Evropske unije. Restrukturiranje kroz odvajanje sporednih delatnosti se može sprovesti stvaranjem zasebnih, zavisnih preduzeća iz izdvojenih delatnosti, joint venture sa kompanijama specijalizovanim za obavljanje iste delatnosti i osamostaljenje izdvajanjem samostalnih delatnosti kroz zajedničko investiranje sa privatnim sektorom. Takođe, neophodno je uvesti čvrsto budžetsko ograničenje javnim preduzećima kako ne bi došlo do negativnih efekata nelikvidnosti na celu privredu.

Liberalizacija tržišta i uvođenje konkurencije je neophodno, radi usklađivanja poslovanja javnih preduzeća sa pravnim tekovinama EU. Niske cene javnih usluga su predstavljale oblik socijalne politike i dovele do niske investicione aktivnosti javnih preduzeća. Neophodno je cene javnih usluga podići na nivo ekonomske opravdanosti (u nekim segmentima liberalizovati i tržišno formirati cene u skladu sa pravnim aktima EU), kako bi se obezbedila održivost sistema javnih preduzeća. Uz podizanje cena, neophodno je unaprediti troškovnu efikasnost. U mnogim javnim preduzećima je neophodno promeniti politiku zarada, javnih nabavki i racionalizovati poslovanje. Niske cene javnih usluga dovode i do procesa dezinvesticija u javnim preduzećima, naročito u infrastrukturnim delatnostima, gde je stanje mreža kritično, kao i do smanjenja atraktivnosti za investiranje privatnog sektora i strateških investitora u privatizaciju javnih preduzeća i zajedničke investicione projekte sa javnim preduzećima. Pri tome, važno je utvrđivanjem prioriteta racionalno usmeriti javne investicije uz korišćenje koncesija, donacija iz predpristupnih fondova Evropske unije i drugih oblika saradnje sa privatnim sektorom. Državne garancije je neophodno smanjiti i koristiti samo za investicione projekte javnih preduzeća, a ne za tekuće poslovanje, kako bi se smanjio fiskalni pritisak javnih preduzeća. Transparentnost poslovanja javnih preduzeća je neophodno povećati, kao transparentnost menadžmenta javnih investicija, radi smanjenja mogućnosti korupcije. Poboljšanje naplate i ukidanje docnje je neophodno sprovesti u sklopu mera povećanja finansijske discipline i likvidnosti javnih preduzeća. Takođe, neophodno je formirati regulaciona tela i centralizovano pristupiti praćenju poslovanja javnih preduzeća kroz posebno formirano telo pri državnim institucijama, koje bi pratilo i koordiniralo planove javnih preduzeća, izradu i analizu finansijskih izveštaja i pokazatelja poslovanja i obezbeđivalo transparentnije poslovanja javnih preduzeća. Sa ekonomskog stanovišta, cilj restrukturiranja je povećanje efikasnosti javnih preduzeća primenom sledećih mera:

1. Korporatizacija javnih preduzeća,
2. Profesionalizacija menadžmenta i obezbeđenje transparentnosti i profesionalizacije pri izboru direktora i članova upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća; prilikom izbora menadžmenta javnih preduzeća uvesti princip ostvarenja rezultata,
3. Neophodno je uvesti čvrsto budžetsko ograničenje, indikatore poslovanja i transparentnost poslovanja javnih preduzeća,
4. Reforma sistema subvencija, garancija i uvođenje finansijske discipline u javni sektor.
5. Liberalizacija cena i uvođenje konkurencije u oblasti gde je to moguće, uz razdvajanje uloge javnih preduzeća u obavljanju javnih usluga i komercijalnog poslovanja. Uvesti

ugovaranje za sprovođenje poslova od javnog interesa, za koji bi javna preduzeća dobijala kompenzacije od države, a koje nisu komercijalno isplativi,

6. Osnažiti ulogu države kao vlasnika i nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća kreiranjem posebnog tela i regulacionih agencija.

U većinskom državnom vlasništvu trebalo bi da ostanu javna preduzeća koja imaju status prirodnog monopola i gde je uvođenje konkurencije neracionalno. U većinskom državnom vlasništvu bi trebalo da ostanu preduzeća koja se bave prenosom i proizvodnjom električne energije, transportom gasa i nafte, pošta i preduzeće koje bi se bavilo modernizacijom i održavanjem železničke mreže.

Preporuka Svetske banke je da zemlje zapadnog Balkana teže međuregionalnoj saradnji, pošto za većinu njih članstvo u Evropskoj uniji neće biti moguće još izvestan period. Regionalna integracija može dovesti do većih investicija i izvoza. Javna preduzeća bi trebalo da učestvuju u programima regionalne saradnje i integracije, pošto takvi programi dovode do veće efikasnosti i višeg nivoa javnih investicija. Sve balkanske zemlje su potpisnice sporazuma CEFTA, a njihovi trgovinski odnosi su uređeni kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

4.8.4. Reforma državne uprave

Republika Srbija je 2007. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a 2009. podnela kandidaturu za članstvo u EU. U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Republike Srbije, odredba člana 114. (Poglavlje VIII – Politike saradnje), posvećena javnoj upravi, naglašava se da će saradnja između EU i Republike Srbije: “imati za cilj da se obezbedi razvoj efikasne i odgovorne javne uprave u Srbiji, a naročito pružanje podrške primeni vladavine prava, odgovarajućem funkcionisanju državnih institucija u korist celokupnog stanovništva Srbije, kao i nesmetanog razvoja odnosa između EU i Srbije” (Službeni glasnik, 2014).

Reforma državne uprave i javnog sektora je obaveza koja poističe iz pravnog nasleđa EU, potrebe ugrađivanja brojnih direktiva, odluka i pravnih akata EU, kao i implementacije evropskih standarda i principa u upravljanju javnim sektorom. Stvaranje efikasne javne uprave u skladu sa evropskim standardima, koja pruža kvalitetnu javnu uslugu, organizovanu kao javni servis je cilj reformi koje je Republika Srbija započela u javnom sektoru. Republika Srbija se u pregovorima o članstvu u Evropskoj uniji obavezala da će primeniti principe evropskog administrativnog prostora. U cilju primene pravnih tekovina Evropske unije, organi javne

administracije moraju odgovarati zakonodavstvu Evropske unije, što podrazumeva planiranje i jačanje administrativnih kapaciteta kako bi bilo moguće efikasno primenjivati pravne tekovine EU.

Primena principa evropskog administrativnog prostora obavezuje zemlje članice da prihvate sledeće standarde u državnoj upravi koje proizlaze iz pravnih tekovina Evropske unije (Dimitrijević, Lovre, 2010):

1. Službenički sistem i odlučivanje u upravnim stvarima: zakonsko regulisanje položaja državnih službenika; obezbeđenje zakonitosti postupanja i odgovornosti državnih službenika za sopstveni rad, kao i integriteta rada državnih službenika; efikasnost sistema upravljanja ljudskim resursima; profesionalizam i stabilnost položaja državnih službenika; zakonitost u donošenju upravnih akata; kvalitet zakonskog regulisanja opšteg upravnog postupka i upravnog spora.
2. Koordinacija javnih politika: efikasan sistem međuresorne koordinacije i konsultacija o predlozima zakona i drugih akata; efikasan sistem planiranja i pripreme sednica vlade; procena efekata donetih propisa (regulatory impact assessment).
3. Javne nabavke: zakonsko uređenje osnovnih principa sistema javnih nabavki; postojanje efektivnih mehanizama za implementaciju sistema javnih nabavki; postojanje delotvornih kontrolnih mehanizama; postojanje kapaciteta za stalno unapređenje sistema javnih nabavki.
4. Finansijski menadžment: utvrđivanje valjanih budžetskih principa u Ustavu, budžetskom zakonu i pratećem zakonodavstvu; utvrđivanje okvira državnog budžeta i efikasnih aranžmana za transfere vanbudžetskim fondovima; transparentnost budžetskog procesa; postojanje efektivnih mehanizama menadžmenta javnih investicija, kao i mehanizama implementacije i kontrole budžeta.
5. Interna finansijska kontrola: postojanje koherentnog i sveobuhvatnog zakona koji definiše osnovne odlike i principe interne kontrole; postojanje adekvatnih procedura interne kontrole, kao i mehanizama kojima se preduzimaju mere da se postojeće neregularnosti isprave i nadoknadi nastala šteta.
6. Eksterna revizija: postojanje nezavisne vrhovne revizorske institucije (u Srbiji je to nedavno uspostavljena Državna revizorska institucija) kao eksternog revizora; postojanje operacione i funkcionalne nezavisnosti vrhovne revizorske institucije od

izvršne vlasti; redovno izveštavanje parlamenta o zakonitosti, regularnosti, ekonomičnosti, efikasnosti i delotvornosti trošenja budžetskih sredstava.

7. Sistem javnog integriteta: postojanje delotvornog zakonodavnog okvira za finansiranje političkih stranaka; efikasno vršenje kontrole rada vlade od strane parlamenta;

Osnovni ciljevi kojima Srbija teži kroz reformu državne uprave su (Službeni glasnik, 2014):

- izgradnja demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti, i
- izgradnja državne uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i privatnom sektoru pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove.

U skladu sa proklamovanim ciljevima i načelima, Srbija je usvojila više strateških dokumenta koji su u vezi sa procesom reforme kao što su „Nacionalni program za integraciju u EU (NPI)”, „Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016)”, „Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji” i „Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji”. Takođe, sa aspekta reforme javne uprave, u Republici Srbiji relevantni dokumenti su Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija i mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, na osnovu koga je Srbija dobila status kandidata (Službeni glasnik, 2014).

4.8.5. Principi reforme državne uprave

Radi podsticanja navedenih ciljeva, neophodno je će u sprovođenju reformi primeniti sledeće osnovne principe (Dimitrijević, Lovre, 2010:403):

- princip decentralizacije;
- princip depolitizacije;
- princip profesionalizacije;
- princip racionalizacije;
- princip modernizacije;
- princip efikasnosti.

Evropska unija je razvila princip supsidijarnosti koji preporučuje da svaka funkcija treba da bude locirana na najnižem nivou na kojem se može efektivno obavljati. Decentralizovana vlast je bolje informisana o potrebama i zahtevima lokalne zajednice, što doprinosi boljem zadovoljavanju potreba lokalnog karaktera i kvalitetu pruženih javnih usluga. Dalja

decentralizacija je neophodna u domenu fiskalnog sektora, kreiranjem izvornih prihoda lokalnih samouprava i u domenu imovinsko-pravnih odnosa, u smislu davanja prava svojine korisnicima i lokalnim samouprava nad imovinom, što je u skladu sa evropskim standardima i praksom razvoja regija. U okviru fiskalne decentralizacije neophodno je uvesti i bankrotstvo lokalnih samouprava, kao instrumenta finansijske discipline, bolji menadžment javnih investicija i veću transparentnost u finansijskom izveštavanju i realizaciji projekata lokalnih samouprava. Neophodno je uvesti i finansiranje projekata javnih investicija municipalnim obveznicama i javno-privatnim partnerstvima.

Depolitizacija podrazumeva razgraničenje procesa političkog donošenja odluka od poslovanja u skladu sa važećim propisima, normiranja i izvršavanja odluka državne uprave. Princip depolitizacije državne uprave se odvija kroz jačanje sistema upravljanja karijerom i ustanovljavanje mehanizama kojima će se sprečiti politički uticaj na rad službenika (Dimitrijević, Lovre, 2010:404). Proces depolitizacije nije sproveden u potpunosti pošto je u pojedinim državnim organima došlo do zapošljavanja partijskih kadrova bez realne potrebe za takvom strukturom i brojem kadrova. Sprovođenje principa depolitizacije je neophodno u državnoj upravi, kako bi se ona transformisala u javni servis građana.

Profesionalizacija znači stvaranje dobro obučene, odgovorne i efikasne uprave. Za ostvarivanje principa profesionalizacije potrebno je obezbediti sledeće (Službeni Glasnik, 2014):

- nepristrasan i objektivni odabir kadrova zasnovan na kriterijumima stručnosti, sposobnosti i iskustva;
- permanentnu obuku kadrova;
- objektivno praćenje i ocenjivanje rada javnih službenika;
- uspostavljanje odgovarajućeg sistema zarada koji je stimulativan i uspostavljanje mehanizama motivacije i nagrađivanja, uključujući i napredovanje u karijeri;
- uspostavljanje jasnih pravila ponašanja i odnosa prema javnim poslovima;
- sprečavanje svih vidova korupcije, uključujući i sprečavanje sukoba interesa;

Primena principa racionalizacije državne uprave ima za krajnji cilj stvaranje optimalno organizovane državne uprave koja će efikasno i ažurno pružati zadovoljavajući kvalitet usluga. Racionalizacija državne uprave je neophodna zbog smanjenja rashoda državne uprave. Sprovedena racionalizacija nije urađena sistematski, sa detaljnim analizama i usklađivanjem sa potrebama modernizacije. Ovakvim pristupom su zadržani pojedini organi za koje nema realne

potrebe, a smanjivanje broja zaposlenih je bilo linerano, pa je dovelo do pojave viška kadrova u organima koji nisu potrebni i manjka tamo gde su potrebni. Takođe, nije se sprovodilo dovoljno stručno usavršavanje i profesionalna preorijentacija koja bi mogla da bude korisna za sprovođenje principa racionalizacije.

“Pod principom modernizacije podrazumeva se tehničko-tehnološko osavremenjivanje rada državne uprave, primenom dostignuća savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija. Uvođenje elektronske uprave (e-uprave) obezbeđuje veću efikasnost, transparentnost i veću odgovornost državne uprave. Elektronska uprava podstiče racionalizaciju, pojednostavljenje i standardizaciju administrativnih procedura” (Dimitrijević, Lovre, 2010:405).

Nesumnjivo, usklađivanje pravne regulative sa pravom EU je važan preduslov za dinamiku procesa integracije. Kao što je institucionalni deo reforme državne uprave osnova za transformaciju, tako je pravna reforma neizbežna pretpostavka institucionalne reforme. Na taj način, regulatorna reforma mora biti deo reforme državne uprave. Reformski proces treba da sadrži deregulaciju u oblastima u kojima je to potrebno, kao deo opšteg procesa demokratizacije društva i stvaranja uslova za slobodan protok roba, usluga i kapitala i bolju regulaciju da bi se ostvarivanje javnog interesa osiguralo na kvalitativno višem nivou, shvatajući javnu upravu kao servis građana.

Predlozi za efikasnije funkcionisanje državne uprave (Dimitrijević, Lovre, 2010:406):

1. Država treba da bude efikasna, sa manjim brojem ključnih funkcija.
2. Obezbediti kontinuitet i stručnost u upravljanju javnim sektorom i povećati nezavisnost u odnosu na političke stranke koje trenutno pobeđuju na izborima. Izbor rukovodilaca mogao bi da se vrši u polovini mandata vlade, ili na period od 5 godina, uz javni konkurs.
3. Javnu upravu i javna preduzeća osloboditi uticaja krupnog kapitala i finansijera stranaka (tajkuna).
4. Smanjiti stranački uticaj u javnoj upravi i javnim preduzećima.
5. Nastaviti sa jačanjem antikorupcijskih ustanova.
6. Pojačati eksternu reviziju i kontrolu poslovanja.
7. Uravnotežiti odnos javnog i privatnog sektora u pogledu vlasničke strukture, načina upravljanja, prava zaposlenih i obima investiranja,

8. Pojačati regulatornu funkciju države i kontrolu privatnog sektora u socijalnoj sferi i oblasti prava zaposlenih.

4.8.6. Reforma javno-komunalnog sistema

Reforma javno komunalnog sistema je neophodna radi podizanja efikasnosti i rentabilnosti komunalnih preduzeća. Razlozi za nisku efikasnost i loš kvalitet usluga javno-komunalnih preduzeća su slični republičkim javnim preduzećima, poput: politizacije upravljanja, niske cene komunalnih usluga, visokog broja zaposlenih, nejasnih svojinsko-pravnih odnosa, nizak nivo investicione aktivnosti i podeljene nadležnosti od lokalne samouprave do ministarstava. Nizak nivo kvaliteta i obima javno komunalnih usluga, prati proces dezinvestiranja u komunalnu infrastrukturu i opremu. Investicije u komunalnom sektoru se finansiraju iz javnih izvora finansiranja poput budžeta lokalnih samouprava i zavise od njihovih prihoda. Dugogodišnji gubici su doveli do nedostatka ulaganja u amortizaciju i zamenu opreme.

U Srbiji je relativno malo učešće privatnog sektora u pružanju komunalnih usluga. Restrukturiranje i korporatizacija javno-komunalnih preduzeća su obavljani, a učešće privatnog sektora se ogleda u javno-privatnim partnerstvima, ugovorima i zajedničkim ulaganjima. Restrukturiranje komunalnih preduzeća treba da bude usmereno na komercijalizaciju usluga, smanjenje broja zaposlenih i korporatizaciju. Neophodna je liberalizacija komunalne delatnosti i jačanje saradnje sa privatnim sektorom kroz zajednička ulaganja, javno privatno partnerstva, ugovore i koncesije. Transformacija javno-komunalnih preduzeća podrazumeva uklanjanje administrativnih barijera, harmonizaciju regulative sa regulativom Evropske unije. Harmonizacija sa regulativom EU podrazumeva transfer imovine javno komunalnih preduzeća na nivo lokalne samouprave, harmonizaciju pravno imovinskih pitanja lokalnih preduzeća i lokalnih samouprava, uvođenje municipalnih obveznica za finansiranje investicionih projekata i realizaciju većih projekata, završetak procesa evidentiranja imovine javno-komunalnih preduzeća, jačanje interne i eksterne revizije, rešavanje pitanja nadležnosti, osnivanje tela za praćenje poslovanja i funkcionisanje javno komunalnih preduzeća pri lokalnim samoupravama, racionalizaciju troškova (efikasan sistem javnih nabavki, menadžmet javnih investicija). Poboljšati pristup kreditnom tržištu izdavanjem garancija od strane države za finansiranje investicija u komunalnu infrastrukturu. Privatni sektor može biti važan izvor finansiranja kapitalnih investicija putem zajedničkih ulaganja i javno-privatnog partnerstva. Neophodno je smanjiti fiskalni pritisak i reformisati politiku subvencija posle kreiranja tarifnog sistema

komunalnih usluga. Finansijska nedisciplina je izražena u sektoru komunalnih usluga, što uz niske cene komunalnih usluga dovodi do pada kvaliteta i obima komunalnih usluga.

Da bi se restrukturirao sistem javno komunalnih preduzeća, neophodno je uvesti politiku dugoročnog planiranja i sistem pokazatelja praćenja efikasnosti, uz praćenje realizacije ciljeva planiranja na jasan i transparentan način. Neophodno je i regionalo umrežavanje nekoliko javno komunalnih preduzeća putem javno-javnih partnerstava, uz saradnju sa privatnim sektorom. Regionalizacijom i ukрупnjavanjem komunalnih sistema, koji su u Srbiji fragmentirani po delatnostima, dolazi do efekata ekonomije obima, poboljšanja kvaliteta usluga i olakšanog pristupa izvorima eksternog finansiranja. Partnerstvo sa privatnim sektorom je moguće ostvariti putem lizinga, koncesija, franšiza i ugovora o zajedničkom ulaganju. Neophodno je promeniti praksu da cene komunalnih usluga budu depresirane, kao vida socijalne politike, pošto vodi urušavanja infrastrukture i opreme. Napuštanje prakse koja je podrazumevala unakrsno subvencionisanje građana, kroz nižu cenu komunalnih usluga od cene po kojoj se pružaju komunalne usluge privredi je neophodno napustiti, pošto međunarodne finansijske institucije zahtevaju jedinstven sistem tarifa prilikom finansiranja projekata. Politika cena komunalnih usluga bi trebalo da zaštiti najsiromašnije slojeve građana, ali primenom selektivnih oblika subvencionisanja kako bi se postigla veća efikasnost ovakve politike. Rast cena komunalnih usluga je neophodan preduslov privlačenja privatnog sektora u komunalne delatnosti. Demonopolizacija komunalnih delatnosti je neophodna i zato je potrebno sprovesti uklanjanje administrativnih barijera u komunalnim delatnostima, izuzimajući komunalne delatnosti koje imaju status prirodnog monopola. Suština reforme javno komunalnih preduzeća je povećanje kvaliteta i obima pruženih usluga, uz racionalizaciju troškova i poštovanje ekoloških standarda.

U okviru javno-privatnog partnerstva potrebno je uspostaviti ugovorne aranžamane sa privatnim sektorom po kojima se privatno, ili javno preduzeće obavezuje da obavlja određenu komunalnu uslugu, po ugovorom definisanom kvalitetu i obimu, za koje lokalne vlasti plaćaju doznake. Osim komunalnih delatnosti ugovorom se mogu definisati i izgradnja komunalnih objekata, i/ili infrastrukture, poput (Đorđević, 2008):

1. Ugovor “Kreiraj, izgradi i upravljaj” (Design–Build–Operate, DBO contract) je ugovor po kome privatna kompanija dizajnira, gradi i upravlja komunalnim objektom. Lokalna vlast finansira izgradnju i vlasnik je objekta i preuzima regulatornu funkciju po pitanju cena i kvaliteta komunalne delatnosti,

2. Ugovor “Kreiraj, izgradi, finansiraj i upravljaj” (Design–Build–Operate, DBO contract) je ugovor kojim partner iz privatnog sektora dizajnira, finansira, gradi i upravlja objektom za komunalnu delatnost određeni period vremena, nakon kojeg ga prepušta upravljanju lokalnim vlastima. Objekat je u potpunom vlasništvu javnih vlasti,
3. Ugovor “Izgradi, upravljaj i prenesi” (Buil–Operate–Transfer, BOT contract) je ugovor kojim partner iz privatnog sektora gradi i upravlja komunalnim objektom određeni period, nakon čega ga prenosi u javno vlasništvo. Najčešće je lokalna vlast korisnik komunalne usluge koju privatni partner pruža i obavezna je da otkupi određen obim usluge, ili dobra,
4. Ugovor “Izgradi, poseduj i upravljaj” (Build–Own–Operate, BOO contract) je ugovor kojim privatni partner finansira, gradi i poseduje komunalni objekat, dok je uloga javnog sekotra regulacionog karaktera u pogledu cena i kvaliteta, tj. zaštite javnog interesa.

Dodeljivanje franšize predstavlja aranžman u kojem lokalne vlasti prenose prava obavljanja određene komunalne delatnosti. Dodeljuje se na konkursu, na period od jedne do pet godina i predstavlja najčešće prenos ekskluzivnih prava u obavljanju komunalne delatnosti (administrativni monopol). Koncesija je aranžman u kome lokalne vlasti predaju koncesionaru (privatnoj kompaniji), postrojenja za obavljanje komunalnih delatnosti i ostvarivanje prihoda po tom osnovu. Trajanje koncesije mora biti dovoljno dugo, najčešće na 10 godina i koncesionar je dužan da investira dodatni kapital i unapredi postrojenja, koju po isteku koncesionog ugovora vraća lokalnoj samoupravi. Najbolji efekti u primeni javno privatnih partnerstava su ostvareni kada je država unapred razradila strategiju zaštite javnog interesa, orededila pravila i obaveze, i kreirala tipske ugovore. Regulacionom aktivnošću u pogledu cena i kvaliteta usluga, država je dužna da zaštiti javni interes u uslovima delimične privatizacije koja se pokazala kao najefikasniji oblik reorganizacije i restrukturiranja javno-komunalnih preduzeća.

4.8.7. Transformacija javnih ustanova

Penzioni sistem Republike Srbije će imati teškoće u dugom roku zbog demografskih odlika populacije i niskih uplata iz doprinosa u tekućem periodu. Penzioni sistem obezbeđuje davanja za 53% populacije sa navršениh 65 godina, dok trenutno samo 34% aktivnog stanovništva uplaćuje doprinose. Teškoće u finansiranju penzija u Srbiji pojavljuju se još sredinom osamdesetih, da bi kulminirale u devedestim godinama 20. veka. Uvođenje dobrovoljnog penzionog osiguranja je dobro zbog povećanja konkurentnosti, iako dominantnu ulogu ima Fond za penziona i invalidsko osiguranje zaposlenih, preko koga se ostvaruje oko 90% prihoda i

rashoda u ovoj delatnosti. Harmonizacija regulative u penzionom osiguranju je jedan od uslova ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju, koji podrazumeva i smanjenje penzionih davanja kao najvećeg pojedinačnog budžetskog rashoda Republike Srbije. U budućem periodu potrebno je pomaganje osnivanja i funkcionisanja privatnih penzionih fondova, kao i uvođenje regulacije i nadgledanja štednje koja se nalazi u privatnim fondovima, radi povećanja sigurnosti penzionog sistema. U okviru reforme penzionog sistema, neophodno formirati poseban, dopunski fond, koji će funkcionisati kao investicioni fond i biti u javnom, ili privatnom vlasništvu kojim upravlja, reguliše i nadgleda ga država. Takođe, potrebno je uvesti rigorozniji sistem za kontrolu i nadgledanja korisnika koji odlaze u penziju. Postoji mogućnost uvođenja i sistema smanjenja iznosa prevremenih penzija, na osnovu godina radnog staža, odnosno smanjenja od 2,5% po godini radnog staža koja nedostaje do pune penzije. U okviru penzionog fonda neophodno je uvesti i veći stepen redistribucije ka siromašnijim penzionerima, kako ne bi prešli granicu siromaštva.

Socijalna davanja u Republici Srbiji iznose oko 2% BDP-a i u proseku su manja od davanja u Evropskoj uniji i zemljama OECD-a gde iznose oko 2,5% BDP-a. Ako uporedimo sa zemljama u tranziciji, možemo utvrditi da je socijalna pomoć u Republici Srbiji niža od većine tranzicionih zemalja (Tabela 4.17.).

U uslovima finansijske krize, rast broja siromašnih će se povećati, uvećavajući potrebu za pokrivenošću socijalnim programima. U predkriznom periodu racionalizovani i konsolidovani su socijalni programi, ukidajući regionalne razlike u nivou beneficija i jačajući test imovinskog stanja.

Tabela 4.17. Ukupna socijalna zaštita u novim članicama Evropske unije u % BDP-a 2008. godine.

Država	Ukupna socijalna zaštita	Penzije	Beneficije za porodicu i decu	Ciljana socijalna pomoć	Beneficije za invalide
Češka	19.6	7.8	1.6	0.6	1.5
Estonija	13.4	5.8	1.7	0.2	1.2
Latvija	12.6	6.1	1.3	0.2	1.2
Litvanija	13.3	6.1	1.1	0.3	1.3
Mađarska	20.7	8.6	2.5	0.5	2.1
Poljska	20.0	11.6	0.9	0.2	2.3
Rumunija	14.9	5.6	1.6	0.6	1.0

Izvor: World Bank (2009) *Srbija: Kako sa manje uraditi više*, Izveštaj br. 48620-YF Svetske Banke, str. 50.

Socijalni programi su solidno targetirani, tako da u socijalnim davanjima je izražena selektivnost. U uslovima krize vlada bi trebalo da usmeri sredstva u programe sa izraženom selektivnošću, a manje efikasne socijalne programe da ograniči i zamrzne. Programe socijalne pomoći je neophodno sprovoditi uz aktivniji prisup na terenu i raditi na većoj informisanosti korisnika, pošto je dosadašnji pristup pasivan, uz prijavljivanje korisnika koji ne razumeju sve uslove socijalne usluge koje im se pružaju, ili ne učestvuju u socijalnim programima, nego se odlučuju za jednokratne pomoći lokalnih vlasti. Reforma socijalne zaštite nije hitna, pošto je fiskalno opterećenje svih oblika socijalne zaštite nisko. Potrebno je povećati selektivnost nekih socijalnih programa i smanjiti regresivnost pojedinih davanja, pošto veću korist od njih imaju nesiromašni nego siromašni (beneficije za porodiljsko odsustvo). Neophodno je povećati transparentost socijalnih davanja uvođenjem centralnog elektronskog registra i boljeg sistema praćenja strukture i obima socijalnih davanja.

Kao i u mnogim zemljama Evrope Srbija je suočena sa starenjem populacije i povećanjem javne potrošnje u zdravstvu. Sporiji rast u uslovima svetske finansijske krize je praćen većom nezaposlenošću i rastom siromaštva, što će umanjiti prihode Fonda za zdravstveno osiguranje i uvećati broj korisnika koji će biti dotirani iz budžeta.

Zdravstveni sistem u Republici Srbiji nije pratio tranziciona iskustva zemalja iz regiona i primarnu zaštitu obezbeđivao je u domovima zdravlja. U predkriznom periodu došlo je do racionalizacije poslovanja i povećanja finansijske discipline u funkcionisanju sistema zdravstvene zaštite. Srbija sada ima epidemiološku strukturu sličnu onoj u većini zemalja istočne Evrope. U mnogim pokazateljima Srbija je bolja od većine novoprimljenih članica Evropske unije. Napredak u poboljšanju zdravstvenog statusa stanovništva primetan je posle

perioda devedestih godina XX veka. Mereno procentualnim učešćem u BDP, ukupni nivo javnih rashoda Srbije za zdravstvenu zaštitu je nešto veći u odnosu na nove članice Evropske unije, ali ispod nivoa potrošnje za stare članice Evropske unije. U periodu od deset godina pre krize, udeo javnih rashoda je bio oko 10,4 procenata BDP-a, od čega je na privatni sektor u zdravstvenoj zaštiti odlazila oko trećina. Potrošnja za zdravstvenu zaštitu kao procenat BDP-a je stabilna, bez cikličnih, ili drugih poremećaja od 2000. godine. U pogledu kapaciteta i medicinskog osoblja Srbija ne zaostaje za zemljama Evropske unije. U periodu pre krize, Fond za zdravstveno osiguranje je poslovao pozitivno. U periodu krize je došlo do smanjenja dotacija iz Evropske unije. Kupovna moć zdravstvenih usluga stanovnika Republike Srbije je među najnižim u Evropi.

Prema preporuci Svetske banke uštede u javnom zdravstvenom sistemu Srbije čija bi realizacija bila moguća bez pogoršanja kvaliteta i obima pruženih usluga su (World Bank, 2009):

- a. Smanjenje broja postelja u bolnicama,
- b. Smanjenje broja nemedicinskog osoblja u svim segmentima javnog zdravstva,
- c. Smanjenje broja lekara u primarnoj zaštiti,
- d. Poboljšanje procedura odlučivanja o kupovini nove tehnologije i odobravanju novih lekova, i
- e. Efikasniji sistem javnih nabavki.

U okviru reforme finansiranja predlaže se prelaz na finansiranje po učinku, kako bi došlo do smanjenja troškova lečenja. Po tom sistemu, bolnice bi bile plaćene po prosečnoj ceni lečenja pacijenta od slučaja do slučaja, na osnovu sistema dijagnostički srodnih grupa.

Nivo javnih rashoda za obrazovanje je na nivou evropskih zemalja, ali su rezultati znatno slabiji. Republika Srbija troši oko 5% BDP-a na obrazovanje, koji je neznatno varirao proteklih godina. U komparaciji sa novim članicama Evropske unije, javni rashodi su slični proseku zemalja, a viši u porođenju sa zemljama koje su pristupile Evropskoj uniji 2007. godine. Iz decenija krize devedesetih Republika Srbija je izašla sa niskom obrazovnom osnovom, pošto je samo 15% stanovništva završilo srednju školu, a 6,5% više i visoko obrazovanje. Ključni indikatori ukazuju da obrazovni sistem zaostaje za razvijenim zemljama. Predškolskim programom je pokriveno oko 90% dece, uz značajne regionalne razlike. Upis u osnovne škole je blizu proseka zemalja OECD-a, dok je upis u srednje škole ispod proseka razvijenih zemalja. Stopa završanja osnovnih škola je u blagom porastu od devedestih godina, sa tendencijom blagog porasta i iznosi

između 91-93%. Stopa završenja srednjih stručnih škola je oko 78%, sa velikim regionalnim disparitetima. Stopa završenja tercijarnog obrazovanja nije statički pouzdana, ali se može na osnovu nekih istraživanja zaključiti da je Republika Srbija ispod evropskog proseka po broju diplomiranih studenata fakulteta i viših škola.

U poređenju sa zemljama u regionu i Evropskoj uniji, performanse obrazovnog sistema Republike Srbije su niske, sa velikim brojem funkcionalno nepismenih učenika. Na osnovu PISA testova koje je razvio OECD, Srbija se nalazi daleko ispod evropskog proseka, ali i proseka bivših jugoslovenskih republika, koje su imale sličan sistem obrazovanja kao i Srbija. Republika Srbija ima bolje performanse obrazovnog sistema samo od Rumunije i Bugarske.

“Za povećanje kvaliteta sistema obrazovanja u celini, utvrđena su sledeća strateška opredeljenja (Službeni Glasnik, 2012:8):

1. Kvalitet je primarni razvojni cilj na svakom nivou obrazovanja – ni jedan drugi cilj ne sme biti ostvarivan na račun kvaliteta.
2. Strategija obrazovanja nastavnika - od uvođenja u posao, preko dobijanja, obnavljanja i gubljenja licence, sistema ocenjivanja, praćenja, usavršavanja, sve do nagrađivanja, profesionalizacije i osiguranja ugleda nastavničke profesije.
3. Akreditacija i provera kvaliteta svih obrazovnih institucija i programa obavljaće se sistematski, objektivno i transparentno. Razvijanje i primenjivanja standarda i sistema osiguranja kvaliteta.
4. Rast javnog finansiranja će biti usmeren na poboljšanje kvaliteta obrazovanja. U te svrhe će se sprovesti niz potrebnih mera na poboljšanju rukovođenja, administracije, informacionog sistema i obrazovne statistike.”

U okviru reforme obrazovanja moguće je ostvariti uštede racionalizacijom školske mreže. Znčajan pad nataliteta i migracije stanovništva su učinili veliki broj škola u ruralnim područjima i manje razvijenim gradskim područjima nepotrebnim. U sledećih 15 godina se očekuje dalji pad broja učenika u osnovnim školama. Posebno nepovoljna okolnost je da i sa smanjenjem broja učenika i odeljenja, a sa istim brojem nastavnika, nije došlo do poboljšanja kvaliteta nastave. Moguće je smanjenje broja odeljenja i racionalizacije mreže škola u ruralnim područjima. Takođe, pojedine škole imaju svoja isturena odeljenja za kojima ne postoji više potreba. U ruralnim sredinama racionalizaciju u osnovnim školama je moguće sprovesti i spajanjem odeljenja različitih školskih razreda. Takođe, moguće je promeniti sistem finansiranja sa

dosadašnjeg troškovnog sistema na finansiranje po učeniku. Republika Srbija bi odobravalala sredstva za plate zaposlenih u školama svakoj lokalnoj samoupravi, koja bi bila u srazmeri sa brojem učenika na teritoriji lokalne samouprave. Na taj način bi odluka o finansiranju lokalne školske mreže bila prepuštena lokalnim samoupravama, koje mogu da nastave sa finansiranjem školske mreže na svojoj teritoriji, ili da je racionalizuju. Promena privredne strukture Republike Srbije poslednje dve decenije je uticala da su obrazovni profili u postojećoj mreži srednjih škola u neskladu sa zahtevima tržišta. Neophodno je uvesti mehanizme koje bi podsticali srednje škole da usklađuju svoje obrazovne profile sa potrebama tržišta.

Unapređenje kvaliteta univerzitetskog obrazovanja je važan segment reformi koji podrazumeva povećanje izdvajanja po studentu, kako bi se unapredio kvalitet obrazovanja u javnom obrazovanju. Dodatna sredstva bi unapredila opremljenost fakulteta, smanjila broj studenta po nastavniku i poboljšala kvalitet nastavnog osoblja. Viša primanja nastavnika bi usmerila nastavnike da se više posvete fundamentalnim i primenjenim istraživanjima, umesto da prihode dopunjuju konsultantskim i sličnim poslovima. Državna intervencija je neophodna u privatnom sektoru zbog značajnog prisustva asimetričnosti informacija između korisnika usluga i privatnih univerzitetskih ustanova. Neophodno je uvesti rigoroznije mere provere kvaliteta privatnog obrazovanja u okviru akreditacionog procesa.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1. Javni sektor razvijenih zemalja je prošao kroz različite oblike transformacije i posle svake političke i ekonomske krize izašao uvećan sa brojnim novim funkcijama. Kroz istoriju su se naizmenično smenjivala zalaganja za što većom državnim intervencijom sa koncepcijom minimalne uloge države u privredi. Države Evropske unije su se opredelile za veći javni sektor u okviru prihvaćene koncepcije države blagostanja, dok su anglosaksonske zemlje prihvatile minimalističku ulogu države u privredi. Zemlje koje su prihvatile koncept države blagostanja i koje imaju veći javni sektor postigle su i veću efikasnost i bolje performanse u odnosu na zemlje sa minimalističkom ulogom države u privredi. Između privrednog rasta i veličine javnog sektora je empirijski utvrđena negativna korelacija što ukazuje na postojanje BARS krive u privredama razvijenih zemalja.

2. Privatizacija javnog sektora je bila politika čiji rezultati je trebalo da kreiraju finansijske prihode preduzećima, koncentraciju vlasništva u preduzećima i povećanu efikasnost u tranzicionim zemljama. Privatizacija javnog sektora je ostavljena za kraj tranzicionih procesa i praćena čestim aferama. Osnovni problemi koji su se javljali kod restrukturiranja i privatizacije javnih delatnosti su spontana privatizacija, sprovedena bez regulatornog okvira sa ugovorima koji su sklapani u korist privatnog sektora. Privatizacija javnog sektora tranzicionih zemalja je dovela do transformacije prirodnih u privatne monopole, rasta cena bez rasta kvaliteta usluga i dominantne uloge međunarodnih investitora koji su usporavali dalju liberalizaciju tržišta. Nizak kvalitet javnih usluga i loša socijalna politika su dovele do pada standarda građana, a oni su uslovima rastuće nezaposlenosti, kao posledice privatizacije i tranzicione recesije bili dodatno osiromašeni.

Neefikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja pokazuje da je moguće ostvariti sadašnji nivo i kvalitet javnih usluga i sa manjom javnom potrošnjom u proseku za 20%, što je dovoljno da se eliminišu budžetski deficiti. Visoki nivoi javne potrošnje ukazuju na predimenzioniranost javnog sektora, sa lošom infrastrukturom i nedovoljnim javnim investicijama. Zemlje sa manjim javnim sektorom su u tranziciji postigle veću efikasnost. U tranzicionim periodu došlo je do urušavanja obrazovnog i zdravstvenog sektora, kao i katastrofalnog stanja životne sredine koje je nasleđeno iz predtranzicionog perioda.

3. Tranzicioni procesi nisu tekli istom brzinom u svim evropskim postkomunističkim zemljama, pa je došlo do raslojavanja na uspešne zemlje, koje su članice Evropske unije, manje uspešne koje su pristupile evrointegracijama posle 2000. godine i neuspešne koje su kandidati za članstvo u Evropskoj uniji i predstavljaju najsiromašnije zemlje u Evropi.

U skladu sa dugoročnom spoljnopolitičkom strategijom Srbije, po kojoj je budućnost Srbije u evropskim integrativnim procesima, neophodno je sprovesti reformu javnog sektora i državne uprave. Sastavni deo procesa stabilizacije i pridruživanja odnosi se na sektor države i obuhvata nekoliko najvažnijih segmenata reforme javnog sektora: poresku reformu i reformu javnih rashoda, smanjenje hipertofiranog javnog sektora i svodenje javnih rashoda na oko 40% društvenog proizvoda zemlje, korporatizaciju u sektoru javnih preduzeća i javnih komunalnih preduzeća, kao i njihovu delimičnu privatizaciju, povećanje efikasnosti upravljanja u javnom sektoru i u državnoj upravi i prilagođavanje evropskim standardima u upravljanju državom i državnom svojinom.

4. Javna potrošnja u Republici Srbiji je visoka, na nivou zemalja regiona sa izrazito potrošačkim karakterom. Visoko učešće javne potrošnje je posledica nasleđene mreže javnih službi (koje su predimenzionirane u odnosu na sadašnje potrebe, finansijske mogućnosti i veličinu zemlje), neefikasnosti javnog sektora, korupcije i niskog nivoa BDP-a u odnosu na predtranzicioni maksimum. Javna potrošnja Republike Srbije približne veličine zemljama Evropske unije.

Prekomerni iznos i neadekvatna struktura javne potrošnje negativno utiču na održivost javnih finansija i privrednog rasta. Visoki troškovi koje generiše javni sektor predstavljaju ozbiljan problem budžetskoj ravnoteži, a dugogodišnji budžetski deficit je najznačajniji faktor rasta javnog duga Republike Srbije. U uslovima svetske finansijske krize i mogućnosti izbijanja krize zaduženosti Republike Srbije nereformisani javni sektor predstavlja faktor nestabilnosti javnih finansija i uzrok neuspeha fiskalne konsolidacije. Sprovođenje fiskalne konsolidacije i smanjenje javnih rashoda bez reforme javnog sektora će biti neefikasno. Aktuelna finansijska kriza je produbila problem fiskalnih deficita i javnog duga. Nizak nivo javnog duga u toku recesije je ostavio prostor za dalje zaduživanje, što je dovelo do krize javnog duga.

Javni sektor ostvaruje ispodprosečnu efikasnost u komparaciji sa zemljama Evropske unije, ali i sa zemljama u regionu. Sprovedeno istraživanje ukazuje da je moguće smanjiti javnu potrošnju za oko 25% bez smanjenja efikasnosti javnog sektora, što bi bilo dovoljno da se eliminiše budžetski deficit. Neefikasnosti u javnom sektoru Republike Srbije se javljaju u oblastima

javnih investicija, programa distribucije i socijalne politike i stabilnosti ekonomskog sistema. Zdravstvo i obrazovanje su oblasti u kojima je Republika Srbija efikasna u poređenju sa razvijenim zemljama.

5. U Republici Srbiji tranzicija je odložena, u komparaciji sa ostalim bivšim post-socijalističkim zemljama, zbog raspada SFRJ. Kašnjenje i odlaganje tranzicionih procesa od skoro jedne decenije je uticalo na tok i rezultate tranzicije u Srbiji. Javni sektor je ostao nereformisan, generišući fiskalne deficite. Transformacija javnog sektora podrazumeva restrukturiranje, privatizaciju i likvidaciju državnih preduzeća koja imaju status preduzeća u restrukturiranju. Iskustva tranzicionih zemalja su pokazala da je privatizaciju javnog sektora moguće izvršiti relativno brzo. Liberalizacija i uvođenje konkurencije u poslovanju javnog sektora je neophodno, gde god je to moguće sprovesti. Povećanje javnih investicija, ili u saradnji sa privatnim sektorom je neophodno zbog zastarelosti opreme i infrastrukture. Politika države bi trebalo da bude usmerena na regulaciju cena usluga i proizvoda javnog sektora. Privatizaciju javnih preduzeća bi trebalo sprovesti u skladu sa strategijom koja bi se fokusirala na funkcionisanje javnog sektora harmonizovanim sa regulativom i praksom Evropske unije.

6. U većinskom državnom vlasništvu bi trebalo da ostanu preduzeća koja obavljaju delatnosti koje imaju karakter prirodnog monopola i gde uvođenje konkurencije nije racionalno. Neophodno je sprovesti i regulaciju prirodnih monopola, u pogledu kvaliteta proizvoda i usluga, uz sprovođenje restrukturiranja i privatizacije sporednih delatnosti, uz zadržavanje većinskog državnog vlasništva.

Na bazi analize utvrđeno je da je u javnom sektoru sprovođenje restrukturiranja, privatizacije i odvajanja sporednih delatnosti, kao i smanjenje broja zaposlenih uslov povećanja konkurentnosti i rentabilnosti javnih preduzeća. Privatizaciju je neophodno sprovesti u uslovima postojanja pravne regulative, naročito u oblasti kvaliteta javnih usluga. Takođe, neophodno je stvoriti i stabilno institucionalno okruženje koje je neophodno kako bi se intenzivirali napori da se javni sektor po svojoj strukturi, organizaciji i funkcionisanju približi modelima, institucijama i mehanizmima funkcionisanja organizovanih tržišnih ekonomija Evropske unije.

7. U okviru reforme javnog sektora neophodno je transformisati javno komunalni sistem, koji karakteriše niska efikasnost i rentabilnost, kao i nizak obim i kvalitet usluga koji pružaju preduzeća i javno komunalne delatnosti. Nizak nivo kvaliteta i obima javno komunalnih usluga,

prati proces dezinvestiranja u komunalnu infrastrukturu i opremu. Neophodna je liberalizacija komunalne delatnosti i jačanje saradnje sa privatnim sektorom kroz zajednička ulaganja, javno privatna partnerstva, ugovore i koncesije. Transformacija javno komunalnih preduzeća podrazumeva uklanjanje administrativnih barijera i harmonizaciju regulative sa regulativom Evropske unije.

Preporuka Svetske banke je da zemlje zapadnog Balkana treba da sarađuju, pošto regionalna integracija može dovesti do većih investicija i izvoza. Javna preduzeća bi trebalo da učestvuju u programima regionalne saradnje i integracije, jer takvi programi dovode do veće efikasnosti i višeg nivoa javnih investicija.

8. Reforma državne uprave i javnog sektora je obaveza koja koja poističe iz pravnog nasleđa EU, potrebe ugrađivanja brojnih direktiva, odluka i pravnih akata EU, kao i implementacije evropskih standarda i principa u upravljanju javnim sektorom. Stvaranje efikasne javne uprave (u skladu sa evropskim standardima), koja pruža kvalitetnu javnu uslugu organizovanu kao javni servis je cilj reformi koje je Republika Srbija započela u javnom sektoru. Republika Srbija se u pregovorima o članstvu u Evropskoj uniji obavezala da će primeniti principe evropskog administrativnog prostora. U cilju primene pravnih tekovina Evropske unije, organi javne administracije moraju odgovarati zakonodavstvu Evropske unije, što podrazumeva planiranje i jačanje administrativnih kapaciteta, kako bi bilo moguće efikasno primenjivati pravne tekovine EU.

Pristupanje Evropskoj uniji podrazumeva poštovanje principa subsidijarnosti, koji je neophodno uvažiti i u funkcionisanju i određivanju uloge lokalnih samouprava u sistemu državne uprave. Veće nadležnosti lokalnih samouprava podrazumevaju i transparentniji sistem javnih finansija i profesionalizaciju službenika. Tranziciona iskustva sa reformama lokalnih samouprava govore o neophodnoj depolitizaciji lokalnih samouprava, kao ključnom procesu u transformaciji u moderan servis građana.

9. Dosadašnja izražena fiskalna centralizacija i finansijska nesamostalnost lokalnih samouprava i dalje opstaje, iako u manjem stepenu. Dalja decentralizacije je neophodna u domenu fiskalnog sektora, kreiranjem izvornih prihoda lokalnih samouprava i u domenu imovinsko-pravnih odnosa, u smislu davanja prava svojine i lokalnim samouprava nad imovinom korisnicima, što je u skladu sa evropskim standardima i praksom razvoja regija. U okviru fiskalne decentralizacije, bitno je omogućiti bankrotstvo lokalnih samouprava, kao instrumenta

finansijske discipline, bolji menadžment javnih investicija i veću transparentnost u finansijskom izveštavanju i realizaciji projekata lokalnih samouprava. Finansiranje projekata javnih investicija bi trebalo biti municipalnim obveznicama i javno-privatnim partnerstvima.

LITERATURA

KNJIGE:

1. Adžić, S. (2006) *Ekonomski sistem i privredna politika*, Subotica: Ekonomski fakultet Subotica.
2. Akerlof, Dž., Šiler, R. (2009) *Životni duh*, Princeton: Princeton University Press.
3. Arrow, K. (1966) *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley & Sons.
4. Baldwin, R., Wyplosz, C. (2010) *Ekonomija evropskih integracija*, Beograd: Data Status.
5. Begović, B., Živković, B., Mijatović, B. (2002) *Novi model privatizacije u Srbiji*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
6. Bjelić, B. (2004) *Principi ekonomije*, Novi Sad: IGT.
7. Blekburg S. (1999) *Oksfordski filozofski rečnik*, Novi Sad: Svetovi.
8. Bošnjak, D., Ljutić, B. (1995) *Dictionary of Accounting Terms*, Beograd: Panda-graf.
9. Brummerhoff, D. (2004) *Javne financije*, Zagreb: Mate.
10. Buchanan, J., M. (1978) *The Economics of Politics*, London: IEA Reading.
11. Cerović B. (1991) *Od nacionalizacije do privatizacije*, Beograd: Ekonomski fakultet i Ekonomski institut.
12. Chistensen, T., et al. (2007) *Organization Theory and Public Sector*, New York: Routledge.
13. Chobanov, D., Mladenova, A. (2009) *What Is the Optimum Size Government*, Sofia: Institute for Market Economics.
14. Claus Z. (2001) *Privatisation and Liberalisation of the Post and Telecommunication Sector – Impact on Employees and Trade Union*, Berlin: UNI.
15. Cousins, M. (2005) *European Welfare States – Comparative Perspectives*, London: SAGE Publications.
16. Cullis J., Jones, P. (1998) *Public Finance and Public Choice*, New York: Oxford University Press.
17. Čučković, N., et al. (2011) *The Privatisation of Public Utilities in Croatia: An Assessment of Major Gains and Pains*, Zagreb: LSEE.
18. Dieter B. (2005) *Public Enterprise Economics*, Amsterdam: North-Holland.
19. Dimitrijević, B. (2007) *Menadžment u javnim uslugama*, Prezentacije, Sremska Kamenica: Fakultet za uslužni biznis.
20. Dimitrijević, B. (2009) *Inflacija i nezaposlenost*, Sremska Kamenica: Univerzitet Educons.
21. Dimitrijević, B., Fabris, N. (2009) *Makroekonomija*, Sremska Kamenica: Univerzitet Educons.
22. Dimitrijević, B., Fabris, N. (2012) *Ekonomska politika - teorija i analiza*, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
23. Dušanić, J., Bošnjak, M. (2008) *Monetarne i javne finansije*, Beograd: Beogradska poslovna škola.
24. Đorđević, D. (2009) *Javne finansije - fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*, Beograd: Visoka škola za računovodstvo i berzansko poslovanje.
25. Đorđević, S. (2008) *Vlast u akciji – svet javnih usluga*, Beograd: Fakultet političkih nauka.
26. Ekelund, R. B., Herbert, R. F. (1997) *Povjest ekonomske teorije i metode*, Zagreb: Mate.
27. Engels, W. (2000) *Kapitalizam i njegove krize*, Beograd: Čigoja štampa.
28. Flynn, N. (2002) *Public Sector Management*, Edinburgh: Pearson Education Limited.
29. Foley, B. (1991) *Tržište kapitala*, Zagreb: Mate.

30. Fukujama, F. (2002) *Kraj istorije i poslednji čovek*, Banja Luka: Romanov.
31. Gailbraight, J. K. (1973) *Ekonomika i društveni ciljevi*, Rijeka: Otokar Keršovan.
32. Gailbraight, J. K. (1995) *Ekonomija u perspektivi: kritička povijest*, Zagreb: Mate.
33. Gaughan, P., A. (2004) *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings*, New York: Wiley.
34. Gi, S. (1997) *Velika tranzicija*, Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
35. Giddy, I. H. (2004) *Corporate Financial Restructuring*, New York: New York University Press.
36. Grbić, V. (2005) *Ekonomija Evropske unije*, Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka.
37. Grgić, R. (2010) *Menadžment javnih finansija*, Beograd: Panevropski univerzitet Aperiion.
38. Gruber, J. (2010) *Public finance and Public Policy*, New York: Worth Publishers..
39. Gujaratu, D. (1995) *Basic Econometrics*, Singapore: McGraw-Hill, Inc.
40. Hardwick, P., Khan, B., Langmead, J. (1982) *An Introducing to Modern Economics*, Harlow: Longman House.
41. Hayek, F. (1998) *Poredak slobode*, Novi Sad: Global books.
42. Hejvud, E. (1996) *Politika*, Beograd: Klio.
43. Heming R. (2002) *Privatization and Public Enterprises* Washington: IMF.
44. Hindriks, J., Myles, G. (2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press.
45. Holcombe R. (2006) *Public Sector Economics*, London: Pearson Education.
46. Hrustić, H. (2006) *Javne finansije i poresko pravo*, Beograd: Službeni glasnik.
47. Ivanić, M. (2002) *Principi ekonomije* Banja Luka: Ekonomski fakultet Banja Luka.
48. Jovanović, A. (2008) *Fiskalna harmonizacija u Evropskoj uniji*, Niš: Ekonomika-Sven.
49. Just, R. E., et all, (2004) *The Welfare Economics of Public Policy- a Practical Approach to Project and Policy Evaluation*, Cheltenham: Edward – Elgar Publishing Limited.
50. Kecman-Šušnjar, A. (2012) *Efeki privatizacije preduzeća od strateškog interesa u privredi Srbije*, doktorska disertacija, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
51. Kessides, I. (2004) *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, Washington DC: World Bank and Oxford University Press.
52. Keynes, J. M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
53. Keynes, J. M. (1987) *Ekonomski eseji*, Novi Sad: Matica Srpska.
54. Kiš, T. i dr. (2005) *Kvantativni metodi u ekonomiji*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.
55. Kostandinović, S., Kostandinović, R. (2008) *Upravljanje javnim sektorom*, Niš: Visoka strukovna škola za menadžment u saobraćaju.
56. Krugman, P. (2010) *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008.*, Beograd: Heliks.
57. Krugman, P. (2010) *Okončajte ovu depresiju. Odmah!*, Beograd: Heliks.
58. Lane, E. J. (2000) *New Public Management*, London: Routledge.
59. Mankiw N.G. (1994) *Macroeconomics*, New York: Worth Publisher.
60. McCormick, J. (2010) *Razumjeti Evropsku uniju*, Zagreb: Mate.
61. Mesarić M. (2008) *XXI stoljeće*, Zagreb: Prometej.
62. Meyer, D. (1998) *Concepts in Economics*, New York: McGraw-Hill, Inc.
63. Mihajlović, L. (2000) *Privredni sistem i ekonomska politika*, Novi Sad: Poljoprivredni fakultet.
64. Mik, R. (1981) *Smit, Marks i posle njih*, Novi Beograd: Istraživačko-izdavački centar.
65. Milanović, B. (2006) *Odvojeni svetovi. Merenje međunarodne i globalne nejednakosti*, Beograd: Fond Ujedinjenih Nacija za razvoj.

66. Milisavljević, M. (1995) *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, Beograd: Institut ekonomskih nauka.
67. Milojević, A., Trklja, M.(2000) *Javne finansije*, Srpsko Sarajevo: Ekonomski fakultet.
68. Mishkin, F. Eakins, S. (2005) *Finansijska tržišta i institucije*, Zagreb: Mate.
69. Mladenović, Z., Nojković, A.(2005) *Analiza vremenskih serija: primeri iz srpske privrede*, Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
70. Mueller, D. (ed.) (1997) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press.
71. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1986) *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill.
72. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1993) *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije.
73. Ognjanović, V. (2004) *Javne finansije*, Beograd: Vojnoizdavački zavod.
74. Ostrom, E. (2006) *Upravljanje zajedničkim dobrima*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
75. Ote, M. (2009) *Slom dolazi*, Banja Luka: Romanov.
76. Overseas Development Institute (1992) *Reform in Eastern Europe and the Developing Country Dimension*, London.
77. Paunović, B. (2009) *Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji*, Doktorska disertacija, Beograd: Univerzitet Singidunum.
78. Perotti, R., Strauch, R., Hagen, J. (1998) *Sustainability of Public Finances*, Bonn: Center for European Integration.
79. Piketty, T. (2014) *Kapital u XXI veku*, Novi Sad: Akademska knjiga,.
80. Pollitt, C., Bouckaret, G. (1993) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.
81. Popov, Đ. (2011) *Procesi u svetskoj privredi i Srbija*, Novi Sad: Pravni fakultet.
82. Popović, D., Vlajić, D. (2005) *Ekonomika tranzicije*, Beograd: Evropska agencija za rekonstrukciju.
83. Pusić E. (1999) *Država i državna uprava*, Zagreb: Pravni fakultet.
84. Radičić, M., Raičević, B. (2008) *Javne finansije – teorija i praksa*, Beograd: Data Status.
85. Radić J. (2011) *Ekonomija rada i socijalna politika Evropske unije*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.
86. Rejnhart, K., Rogof, K., (2011) *Ovog puta je drugačije*, Beograd: Službeni glasnik.
87. Ristić, Ž. (1999) *Fiskalna strategija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
88. Ristić, Ž. Gudelj, V. (2011) *Javni sektor*, Beograd: Etnostil.
89. Ristić, Ž. (2006) *O istraživanju metodu i znanju*, Beograd: Institut za pedagoška istraživanja.
90. Roll, E. (1957) *Povijest ekonomske misli*, Zagreb: Kultura.
91. Schneider, F., Williams, C. (2013) *The Shadow Economy*, London: The Institute of Economic Affairs.
92. Shiller, J. R. (2006) *Irrational Exuberance*, New York: Random House.
93. Simpson, R. (2000) *Vital Networks - A study of public utilities in Bulgaria, Macedonia, Czech Republic and Slovakia*, London: Consumers International.
94. Skidelsky, R. (2009) *Keynes, the Return of the Master*, London: Penguin Books Ltd.
95. Smit, A. (1952) *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, , Zagreb: Kultura.
96. Smith, B. P. Max-Neeff, M. (2012) *Raskrinkana ekonomija. Od moći i pohlepe do suosjećanja i zajedničkog dobra*, Zagreb: Izvori.
97. Spicker, P. (2000) *The Welfare State – a General Theory*, London: SAGE Publications.
98. Stiglic, E. Dž. (2008) *Ekonomija javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet.

99. Stojković, M. (1998) *Primena statistike u menadžmentu kroz primere*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.
100. Stretton, H., Orchard, L. (1994) *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice*, Houndmills: The Macmillan Press.
101. Subotić, D. (2010) *Uvod u metodologiju naučnog istraživanja*, Sremska Kamenica: Fakultet poslovne ekonomije.
102. Sweezy, P., Baran, P. (1969) *Monopolni kapital*, Zagreb: Stvarnost.
103. Swianiewicz, P. (2001) *Public Perception of Local Governments*, Budapest: Open Society.
104. Swianiewicz, P. (ed). (2004) *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, Budapes: Open Society Institute.
105. Swite, O. C. Mc. (1997) *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, London: SAGE Publications.
106. Šimac, N.(2002) *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
107. Šimović, J., Šimović, H. (2006) "Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije", Zagreb: Pravni fakultet.
108. Šolak, Z. (2003) *Ekonomika asimetričnih informacija*, Novi Sad: Futura.
109. Šoškić, B. (1983) *Ekonomске doktrine: Rrazvoj i osnove savremene ekonomske misli*, Beograd: Savremena administracija.
110. Štiglic, E. J. (2002) *Protivrečnosti globalizacije*, Beograd: SBM-x.
111. Štiglic, E. J. (2013) *Slobodan pad*, Novi Sad: Akademska knjiga.
112. Trotman-Dickenson, D. I. (1996) *Economics of the Public Sector*, London: Macmillan Press.
113. Ulbrich, H. (2003) *Public Finance in Theory and Practice*, Mason: Cengage Learning.
114. UNDP (1993) *Human Development Report*, Oxford: Oxford University Press.
115. Vajthad, A., N. (1976) *Nauka i moderni svet*, Beograd: Nolit.
116. Veljanovski, C. (1987) *Selling the State - Privatization in Britain*, London: Weidenfeld and Nicolson.
117. Verner, D., Wolfgang V. (2013) *Evropa od A do Š*, Beograd: Fondacija Konrad Adauer.
118. Vigvari, A., Raičević, B., Brnjas, Z. (2003) *Osnovi državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
119. Vujković T, (1976) *Ekonometrijske tehnike i metode*, Zagreb: Informator.
120. Waldo, D. (1980) *The Enterprise of Public Administration*, Novato: Chandler and Sharp.
121. Walker, R., Boyne, G., Brewer, (2010) *Public Management and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
122. Weizceker, U.(2005) *Limits to Privatization; How to Avoid Too Much of the Good Thing*, London: Earthscan.
123. Welch D., Fremond O. (1998) *The Case – by – Case, Approach to Privatization Techniques and Examples*, Washington: The World Bank.
124. Yescombe, (2010) *Javno-privatna partnerstva*, Zagreb: Mate.
125. Zec, M. i dr. (1994) *Privatizacija - Nužnost ili sloboda izbora*, Beograd: Ekonomski institut.

ČLANCI:

126. Adžić, S. (2001) "Državna intervencija, privredni sistem i ekonomska politika", *Ekonomski horizonti*, br. 1-2/2000.

127. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) "Public Sector Efficiency: an International Comparison", *European Central Bank, Working Paper*, No. 242.
128. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., (2006) "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets", *European Central Bank, Working Paper*, No. 581.
129. Arsić, M., (2012) "Reforme državnih i društvenih preduzeća", *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br. 28.
130. Arsić M, Pejić M. (2011) „Nova fiskalna pravila za unapređenje kontrole javnog duga u EU“, *Kvartalni monitor*, br. 27.
131. Auman, R., (1997) "Rationality and Bounded Rationality", *Games and Economic Behavior*, No. 21.
132. Bennett J., Estrin S., Maw J. (2005) "Why Did Transition Economies Choose Mass Privatization?", *Journal of the European Economic Association*, No. 3.
133. Begović, B. (2000) "Regulacija prirodnih monopola", *Ekonomika*.
134. *Bilten javnih finansija*, različita izdanja, Ministarstvo finansija i privrede RS, Beograd, oktobar 2014.
135. Bornstei, M., (2000) "Post-privatization Enterprise Restructuring", *Working Paper* No. 327, University of Michigan.
136. Boyland O., Nicoletti G. (2000) "Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunication", *OECD Economics Department Working Papers*: No. 237.
137. Brunsko, Z. (1994) "Virdžinijska, ročesterska i blumingtonska škola javnog izbora", *Ekonomska misao i praksa*, br. 2.
138. Bošnjak, M. (2000) „Sporo s pogledom prema državi“, *Ekonomski signali*, Beograd,.
139. Brown J.D., Earle J.S., Telegdy Á., (2006) "The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", *Journal of Political Economy* No. 1.
140. Cardona, F. (1998) "Administrative Law Principles and Civil Service Standards", *Sastanak Šefova državnih uprava iz deset zemalja kandidata za članstvo u EU*.
141. Cardona, F. (1999) "Civil Service Developments in the Ten Central and Eastern European Countries that Have Applied for Membership in the European Union", *Parlamentarni seminar o reformi državne uprave u kontekstu litvanskog pristupanja Evropskoj uniji*.
142. Cerović B. (1991) „Privatizacija, regulacija i monopol“, *Ekonomski anali*, br. 109.
143. Cerović B., (2000) "Privrede u tranziciji: desetogodišnje iskustvo privatizacije", u: Šoškić B. (red), *Vlasnička transformacija preduzeća i banaka*.
144. Cerović B., (2002) "Privatizacija i razvoj - početak privatizacije i razvojne perspektive Srbije", *Ekonomski anali*, vol. 46.
145. Cerović B., Dragutinović Mitrović R. (2008) "Privatisation Effects: Some Evidence from Serbia", *Transition Studies Review*, br. 3.
146. Cerović B., Kovačević M. (red.), (2009) "Tranzicija u Srbiji i globalna ekonomska kriza", *Naučno društvo ekonomskih nauka sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu*.
147. Cerović B., Nojković A. (2008) "Measuring Transition Progress: Endogeneity and Initial Conditions", u: Memaj F., Kächelein H. (eds.), *Economic and Social Challenges and Problems*.
- 148.
149. Charnes, A., Cooper, W. and Rhodes, E. (1978) "Measuring the Efficiency of Decision Making Units," *European Journal of Operational Research*, No. 2.

150. Cvijanović, D., Mihailović, D., Simonović, Z. (2009) "Tranzicija u Srbiji: Efekti i ograničenja", u: *Tranzicija*, Vol X, br 21–22.
151. Curiev, S, Megginson, W. (2005) "Privatization: What Have We Learned? ", *ABCDE Conference in ST. Petesburg*.
152. Dimitrijević, B., Lovre, I. (2010) "Predlozi za reformu državne uprave", u *Zborniku Poslovna ekonomija u tranziciji*.
153. Djindjić, S., (2004) "Poreski podsticaji, ekonomski rast i inostrane investicije: principi i implikacije", *Ekonomске teme*, br. 1-2.
154. Fakin, B. and de Crombrughe, A. (1997) "Fiscal Adjustment in Transition Economies: Social Transfers and the Efficiency of Public Spending: a Comparison with OECD Countries," *Policy Research Working Paper*, No. 1803.
155. Ferrero, A. (2005) "Fiscal and Monetary Rules for a Currency Union. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 2.
156. Fiskalni savet Republike Srbije (2014) "Fiskalna kretanja u 2014. godini i osnovne preporuke za rebalans budžeta i srednjoročno prilagođavanje 2015-2017. godine".
157. Fond za razvoj ekonomske nauke, "Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji", različiti brojevi.
158. Gavrilović- Jovanović, B. (2009) "Globalna kriza, kvalitet privrednog rasta i tranzicija u Srbiji", u: *Tranzicija u Srbiji i globalna ekonomska kriza*.
159. Grahovac, B. (2008) "Tranzicija javnih preduzeća u Mađarskoj", *Strani pravni život*, br. 1.
160. *Government Finance Statistics Manual* (2001), IMF, Washington.
161. Grupa autora (2010) *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja 2011-2020*, Ekonomski institut Beograd.
162. Horvatin N. (2005) "What is the Future of Public Utilities in Westrn Europe" International Center for Public Enterprises in Developing Countries.
163. Hüfner, F. (2011) "Increasing Public Sector Efficiency in Slovakia", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 839.
164. Ilić, A. (2010) "Zarade u javnom sektoru u Srbiji i njihov uticaj na makro stabilnost i međunarodnu konkurentnost zemlje", *Srpski ekonomski forum*.
165. Kaufman, D., Siegelbaum, P. (1996) "Privatization and Corruption in Transition Economies", *Journal of International Affairs*, No. 2.
166. Kahn A.J. (2011) „Can We Determine the Optimal Size of Government?“, CATO Institute, *Development Policy Briefing Paper*, No 7.
167. Kikeri, S, Nellis, J. (2004) "An Assesment of Privatisation", *The World Research Observer*, Vol 19., No.1.
168. Krtalić, S. (2005) "Jesu li struktura i trendovi kretanja javnih prihoda i javnih rashoda u Hrvatskoj usporedivi s onima u zemljama Europske unije" u *Zbornik radova Hrvatska pred vratima Evropske unije – fiskalni aspekti*.
169. Kornai, J. (2006) "Velika transformacija Centralno-istočne Evrope: uspon i pad", *Montenegrin Journal of Economics*, Vol.2. No.4.
170. Kontić, LJ. (2004) "Restrukturiranje i privatizacija preduzeća u Srbiji", *Poslovna politika*, br. 10.
171. Kovačević, M. (2009) „Uzroci i posledice svetske ekonomske krize i efekti na Srbiju“, *Ekonomska politika*, br. 22.
172. Lilić, S. (1995) "Organizacioni pojam uprave", *Pravni zbornik*, br. 2-3.
173. Lovre, I., Jotić J. (2013) "Racionalnost aktera na finansijskim tržištima", *Ekonomski signali*, br. 2.

174. Lovre, I., Jotić J. (2011) "Komparativna analiza finansiranja i funkcionisanja lokalnih samouprava", *zbornik radova drugog naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Univerziteta Educons*.
175. Lovre, I., Jotić J. (2012) "Uticaj svetske ekonomske krize na javni dug Srbije", u *zborniku radova Trećeg naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Univerziteta Educons*.
176. Madžar, Lj. (2008) „Mehanizmi mobilizacije i alternative alokacije javnih sredstava”, Studija br.1.
177. Magazzino C, Forte F. (2010) „Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27“, *MPRA Paper No. 26669*.
178. Paunović B. (2006) „Smernica za budućnost-privatizacija javnih preduzeća (uticaj Svetske Banke)“, *Ekonomski Anali*, Tematski broj.
179. Perić, M, Lovre, I. (2009) "Collateralized Debt Obligations and Credit Default Swaps: Guilty as Charged!", Vol. 2., *Međunarodna naučna konferencija Ekonomskog fakulteta u Beogradu "Economic Policy and Global Recession"*.
180. Pizzati, L., Funck, B. (2002) "Labor, Employment and Social policies in the EU Enlargement process", The World Bank.
181. Stalna Konferencija Gradovca i Opština (SKGO) (2007) "Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji - ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture".
182. Rakić B. (2001) „Javna preduzeća u tranziciji” *Ekonomski Anali*, Tematski broj.
183. Sigma, "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU accession", *Sigma paper no.44*, OECD, Paris, 2009
184. Strategija razvoja obrazovanja do 2020 godine, *Službeni Glasnik* br. 107/2012.
185. Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, Beograd, *Službeni Glasnik* 2004.
186. "Srbija: Kako sa manje uradi više" *Izveštaj br. 48620-YF Svetske Banke*.
187. Stupar, M., (2008) "Racionalnost i demokratija", *Treći program radio Beograda*, br. 139-140, vol. III-IV/2008.
188. Šimović, H. (2005) „Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu“, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, br. 1.
189. Tandberg, E., Pavesic-Skerlep, M. (2009) „Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe“, *IMF Working Paper* 09/102.
190. Tanzi, V. (2005) "The Economic Role of the State in XXI century", *Cato Journals*, No. 3.
191. Transparency International Bosna i Hercegovina (2009) „Privatizacija državnog kapitala u Bosni i Hercegovini“.
192. Evropski pokret u Srbiji "Towards Stability and Prosperity – Social Dialogue in Serbia and Bulgaria: Comparative Experience of Two Southeast European Countries".
193. The World Bank (2011) „Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track? “.
194. World Bank (1994) „World Bank Assistance to Privatization in Developing Countries“ Washington DC.

INTERNET IZVORI:

1. 2014 Index of Economic Freedom, www.heritage.org, pristupljeno 20.10.2014.
2. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, pristupljeno 11.11.2013.

3. Madžar, Lj. *Regionalna dimenzija decentralizacije državne uprave – sa posebnim osvrtom na izgled dekoncentracije moći*, <http://www.mfin.gov.rs/>, pristupljeno 28.10.2013
4. Zakon o budžetskom sistemu, <http://www.sglasnik.com/>, pristupljeno 12.12.2014.
5. Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske, http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Zakon_o_javnim/Z-jpredu03v0475-1178.html, pristupljeno 08.11.2013.
6. Zakon o javnim preduzećima, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2012/3845-12Lat.pdf>, pristupljeno 21.10.2013.
7. Zakon o javnim ustanova Republika Hrvatska, <http://www.zakon.hr/z/313/Zakon-o-ustanovama>, pristupljeno 09.11.2013.
8. Zakon o javnom dugu, <http://www.sglasnik.com/>, pristupljeno 22.01.2015.
9. Zakon o javno-privatnim partnerstvima, <http://www.sglasnik.com/>, pristupljeno 05.02.2015.
10. http://www.fren.org.rs/sites/default/files/074_002%20Makroekonomske%20Politike%20i%20Reforma%20Javnog%20Sektora.pdf, pristupljeno 07.02.2015.
11. <http://www.imf.org>, pristupljeno 03.11.2013.
12. <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>, pristupljeno 08.11.2013.
13. <http://stats.oecd.org/>, pristupljeno 09.11.2013.
14. <http://www.parlament.gov.rs>, pristupljeno 21.10.2013.
15. <http://www.epcs-home.org/>, pristupljeno 28.10.2013.
16. <http://publicchoicesociety.org/>, pristupljeno 29.10.2013.
17. <http://ec.europa.eu/>, pristupljeno 12.11.2013.
18. <http://www.sglasnik.info/sr/9-30-01-2014/22320-strategija-reforme-javne-uprave-u-republici-srbiji.html>, pristupljeno 29. 01.2015.
19. Government at Glance 2011, www.oecd.org, pristupljeno 23.11.2014.
20. www.croatiaairlines.com, pristupljeno 20.12.2014.
21. <http://www.eps.rs/>, pristupljeno. 13.01.2015.
22. <http://www.telekom.rs/>, pristupljeno 14.01.2015.
23. <http://www.ratel.rs/>, pristupljeno 15.01.2015.
24. <http://www.zeleznicesrbije.com/>, pristupljeno 21.01.2015.
25. <http://www.sglasnik.com/>, pristupljeno 03.03.2015.
26. <http://www.airserbia.com/>, pristupljeno 17.10.2015.
27. <http://data.worldbank.org/topic/public-sector>, pristupljeno 05.11.2013.
28. <http://www.posta.rs/>, pristupljeno 18.10 2015.
29. www.nis.eu, pristupljeno, 12.01.2015.
30. <http://unstats.un.org/unsd/databases.htm>, pristupljeno, 25.10. 2013.