

Reforme državnih i društvenih preduzeća¹

Milojko Arsić *

Nakon deset godina tranzicije, u Srbiji i dalje postoji oko 1.300 preduzeća pod državnom kontrolom (državna i društvena preduzeća koja su još uvek u procesu privatizacije, velika javna preduzeća i lokalna javna preduzeća). Visoko učešće ovih preduzeća u BDP-u, društvenom bogatstvu i zaposlenosti negativno utiče na ekonomsku efikasnost, podstiče finansijsku nedisciplinu, korupciju i dr. Sa fiskalnog stanovišta, preduzeća pod državnom kontrolom dobijaju znatne direktne budžetske subvencije i na taj način doprinose povećanju javne potrošnje i fiskalnog deficita. Osim toga, ova preduzeća dobijaju različite oblike indirektnih subvencija kao što su državne garancije za kredite, tolerisanje neplaćanja poreza, „povezivanje radnog staža“, koji imaju za posledicu povećanje sadašnjih i budućih javnih rashoda i smanjenje javnih prihoda. Ozbiljan program reformi vezan za ova preduzeća doveo bi do fiskalnih ušteda, ali i ukupnog povećanja efikasnosti domaće privrede. Prioriteti bi trebalo da budu sledeći: za preduzeća koja su još uvek u nadležnosti Agencije za privatizaciju –završiti proces privatizacije u naredne dve godine, pre svega problematičnih preduzeća koja su u statusu restrukturiranja; za velika javna i državna preduzeća – unaprediti efikasnost i odgovornost u upravljanju, što će dovesti do smanjivanja direktnih i indirektnih subvencija, kao i privatizovati neka od velikih državnih preduzeća koja posluju u konkurentskim uslovima; za lokalna javna preduzeća –povećati unaprediti poslovanje čime bi se smanjila potreba za značajnim direktnim subvencijama koja ova preduzeća dobijaju od lokalnih samouprava.

1. Uvod

Nakon više od decenije od početka procesa tranzicije, u ekonomiji Srbije je i dalje veoma veliko učešće preduzeća državnom i društvenom vlasništvu. Procenjuje se da trenutno posluje oko 1.300 preduzeća² koja su pod državnom kontrolom, bilo po osnovu većinskog državnog vlasništva ili po osnovu efektivne upravljačke kontrole (preduzeća u restrukturiranju), sa oko 280 hiljada zaposlenih, tj. preko 15% od ukupnog broja formalno zaposlenih u Srbiji. Ova preduzeća možemo podeliti u tri široke grupe:

- 1) Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju. U ovu grupu ulazi oko 600 preduzeća sa oko 100 hiljada zaposlenih.
- 2) Velika javna i državna preduzeća. Ova grupa se dalje može podeliti na dve podgrupe:
 - a) Javna preduzeća koja obavljaju usluge od opšteg značaja i posluju u okviru regulisanih tržišta pod (pretežno) monopolskim uslovima (npr. EPS, Železnice Srbije, Putevi Srbije, Srbijagas, PTT Srbija). U ovoj grupi nalazi se desetak preduzeća sa oko 80 hiljada zaposlenih.
 - b) Velika državna preduzeća koja posluju u konkurentskim industrijama (npr. Telekom, Galenika, Jat, Sartid, Skijališta Srbije) i dr. U ovoj grupi je oko 40 preduzeća sa oko 33 hiljade zaposlenih.
- 3) Lokalna javna preduzeća. U ovoj grupi je oko 650 preduzeća sa oko 70 hiljada zaposlenih. Najbitnija u ovoj grupi su lokalna komunalna preduzeća.

Iako je tokom prethodne decenije ostvaren znatan napredak u privatizaciji društvenih i restrukturiranju javnih preduzeća, stanje u ovoj oblasti je nezadovoljavajuće. I dalje postoji veliki broj neprivatizovanih društvenih preduzeća, dok je proces restrukturiranja javnih i drugih državnih preduzeća nedovršen. Ne ulazeći u ekonomske i pravne razlike između državnih (javnih i drugih) i društvenih preduzeća, njihova zajednička osobina je da se direktno ili indirektno nalaze pod kontrolom države. Učešće preduzeća pod državnom kontrolom u BDP-u Srbije je vrlo visoko, što negativno utiče na ekonomsku efikasnost, podstiče finansijsku nedisciplinu, korupciju i dr. U 2010. godini, ukupni

* Ekonomski fakultet i FREN

1 Zahvaljujem se Dušku Vasiljeviću na pomoći pri izradi ove Lupe. Najveći deo podataka koji se koriste u ovoj Lupi preuzeti su iz neobjavljene studije Svetske banke, koja se odnosi na unapređanje upravljanja preduzećima pod državnom kontrolom.

2 Treba istaći da ne postoji jedinstveni registar svih preduzeća koja su u vlasništvu države. To dodatno otežava nadzor i poboljšanje upravljanja ovim preduzećima.

gubici svih državnih, društvenih i javnih preduzeća iznosili su oko milijardu evra (oko 3,5% BDP-a).

Sa fiskalnog stanovišta, relevantno je da preduzeća pod državnom kontrolom dobijaju značajne direktne budžetske subvencije i na taj način doprinose povećanju javne potrošnje i fiskalnog deficita. Osim toga, ova preduzeća dobijaju različite oblike indirektnih subvencija kao što su državne garancije za kredite, tolerisanje neplaćanja poreza, „povezivanje radnog staža“, koji imaju za posledicu povećanje sadašnjih i budućih javnih rashoda i smanjenje javnih prihoda. Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktne subvencije iz republičkog Budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transfere za povezivanje radnog staža i izdatke za servisiranje garantovanog duga – u 2010. godini bili su oko 2,7% BDP-a, a u 2011. godini oko 2,3% BDP-a. Stoga su restrukturiranje i privatizacija preduzeća pod državnom kontrolom od suštinskog značaja, ne samo za unapređenje ekonomske efikasnosti privrede nego i za uspešnu fiskalnu konsolidaciju. Dodatno, sa fiskalnog stanovišta, relevantno je da privatizacija preduzeća pod državnom kontrolom predstavlja mogućnost za direktno ili indirektno smanjenje javnog duga, ali i za rast poreskih prihoda u budućnosti.

U narednom poglavlju dajemo prikaz trenutnog stanja i glavnih problema za svaku od velikih grupa državnih i društvenih preduzeća. Zatim, u četvrtom poglavlju dajemo procenu ukupne podrške koju ova preduzeća dobijaju od države. U poslednjem poglavlju iznosimo predloge mera kojima bi se stanje u ovoj oblasti moglo popraviti.

2. Pregled stanja

2.1 Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju

Od početka tranzicije u Srbiji, kroz Agenciju za privatizaciju je privatizovano skoro 2.500 preduzeća, a naplaćeno je približno 2,6 mlrd evra. Iako su, posebno u početku, ostvareni značajni rezultati, tempo privatizacije se bitno usporio u poslednjih nekoliko godina. Od 2002. do 2008. godine prosečno je privatizovano 320 preduzeća godišnje, dok je od 2009. do 2011. privatizovano u proseku svega 47 preduzeća godišnje. Ovo usporavanje je, pre svega, posledica dva faktora: prvo, preostala društvena preduzeća su relativno problematična, i drugo, došlo je do pada interesovanja investitora zbog ekonomske krize. Osim usporavanja privatizacije, u poslednjih nekoliko godina prisutan je i proces podržavljenja neuspešno privatizovanih preduzeća.

U nadležnosti Agencije za privatizaciju trenutno se nalazi oko 600 preduzeća različite veličine, koja zapošljavaju oko 100.000 radnika. Portfelj Agencije je heterogen: uključuje dvadesetak veoma velikih preduzeća (sa više od 1.000 zaposlenih), oko 60 preduzeća sa između 250 i 1.000 zaposlenih, ali i oko 90 preduzeća bez zaposlenih (većina ovih preduzeća je u procesu likvidacije), kao i više od 130 preduzeća sa 1–10 zaposlenih. Ova preduzeća imaju i vrlo različitu istoriju: neka od njih su u procesu restrukturiranja tokom prethodnih desetak godina, i najčešće su prošla kroz nekoliko neuspešnih pokušaja privatizacije, dok su druga vraćena u nadležnost Agencije nakon raskidanja ugovora o privatizaciji, treća su relativno mala društvena preduzeća koja su takođe prošla kroz niz neuspešnih pokušaja privatizacije. U portfelju Agencije nalazi se i određen broj preduzeća za koja je konačno rešavanje statusa otežano pravnim problemima (npr. preduzeća povezana sa bivšim jugoslovenskim republikama ili s Kosovom), ili nejasnom podelom nadležnosti među različitim nivoima vlasti (npr. preduzeća poput lokalnih medija).

Preduzeća u nadležnosti AP ostvaruju velike gubitke (ukupni gubici dostižu oko 1,5% BDP-a godišnje) i akumuliraju znatne docnje. U 2010. godini³ više od 500 preduzeća iz portfelja AP ostvarilo je gubitak. U prethodne tri godine, prosečni gubici celog portfelja kretali su se oko čak 400 miliona evra godišnje. Velika većina ovih firmi opstaje samo zahvaljujući podršci države putem direktnih i indirektnih subvencija.

Preduzeća iz portfelja AP opstaju pre svega zahvaljujući „indirektnim subvencijama“ države, ali i pomoć posredstvom direktnih subvencija je značajna. „Indirektne subvencije“ uključuju tolerisanje neplaćanja poreza i doprinosa (npr. samo u 2011. godini dugovi preduzeća iz portfelja AP za neplaćene poreze i doprinose porasli su za oko 15 milijardi dinara), kao i neplaćanje obaveza drugim javnim i državnim preduzećima. Kao rezultat toga, preduzeća iz portfelja AP akumulirala su znatne dugove za neplaćene obaveze državi i javnim preduzećima. Netipična, a veoma bitna subvencija za ova preduzeća je i takozvano povezivanje radnog staža (videti okvir).

Poseban problem predstavlja status „restrukturiranja“, koji se koristi da se trajno zaštite od stečaja neka od najproblematičnijih preduzeća. Oko 170 preduzeća iz portfelja Agencije nalazi se u vremenski neograničenom statusu

³ Poslednja godina za koju postoje kompletni podaci; kompletni podaci za 2011. godinu bi trebalo da budu dostupni do početka jula.

Reforme državnih i društvenih preduzeća

„restrukturiranja“, kako bi se izbegao politički problematičan proces rešavanja sudbine ovih preduzeća, odnosno rešavanje sudbina radnika „zaposlenih“ u njima. Većina velikih preduzeća u nadležnosti Agencije u svom trenutnom stanju ne bi mogla da opstanu na tržištu, i zahtevala bi intenzivnu restrukturiranje, ili pak rešavanje putem stečaja ili likvidacije. Međutim, rešavanje statusa ovih preduzeća zahteva političku odlučnost, jer bi bilo povezano sa gubitkom radnih mesta, ali i sa otporima menadžmenta i nekih političara.

Okvir 1. Povezivanje radnog staža

Povezivanje radnog staža predstavlja netipičnu indirektnu subvenciju čiji su korisnici najvećim delom radnici zaposleni u preduzećima u nadležnosti Agencije za privatizaciju. Ukupno u 2010. i 2011. godini iznos ove subvencije bio je oko 360 miliona evra. U godini kada se uplati navedena subvencija, ne utiče se na povećanje javnih rashoda ili fiskalnog deficita, jer se jednostavno deo transfera penzijskom fondu, koji su namenjeni za isplatu tekućih penzija, proglašuje kao uplata budžeta Republike za povezivanje radnog staža radnika kojima preduzeća nisu uplaćivala penzijske doprinose u prošlosti. Površno posmatrano, izgleda kao da povezivanje radnog staža predstavlja računovodstvenu operaciju koja ništa ne košta. Međutim, uplaćivanjem radnog staža povećavaju se implicitne obaveze države po osnovu budućih penzija. Broj godina radnog staža direktno je proporcionalan početnom iznosu penzija, pa se uplatom radnog staža povećavaju obaveze države prema radnicima – budućim penzionerima. Stoga fraza „povezivanje radnog staža“ predstavlja eufemizam za povećanje implicitnog duga države prema budućim penzionerima.

Pored toga što su ovi transferi su finansijski značajni, problematično je i to što, zahvaljujući ovim transferima, zaposleni u preduzećima u nadležnosti Agencije dobijaju privilegovan tretman u odnosu na zaposlene u privatnim preduzećima koja imaju finansijskih teškoća (ukoliko poslodavci zaposlenih u privatnim preduzećima ne uplaćuju doprinose Fondu PIO, zaposleni ne mogu da ostvare pravo na penziju, niti mogu da računaju na povezivanje staža od strane države). Dodatno, ovim transferima se odlaže i komplikuje rešavanje statusa neprivatizovanih preduzeća, jer zahvaljujući njima, zaposleni imaju jak motiv da ne napuštaju ova preduzeća, kako bi nastavili da ostvaruju pravo na penziju.

Preduzeća iz portfelja AP takođe akumuliraju i znatne duguje prema privatnim dobavljačima, pa su često generatori nelikvidnosti u celom lancu preduzeća. Na osnovu nepotpunih podataka, procenjuje se da ukupan iznos dugova prema privatnim dobavljačima krajem 2011. godine dostiže blizu pola milijarde evra.

Preduzeća iz portfelja AP kontrolišu značajna sredstva i time sprečavaju njihovu realokaciju za produktivniju upotrebu. Knjigovodstvena vrednost aktive preduzeća iz portfelja AP iznosi preko 5 mlrd evra⁴. Iako je pouzdanost ovog podatka pod znakom pitanja, činjenica je da pojedina preduzeća kontrolišu veoma vredna sredstva, posebno zemljište i objekte. Rešavanje sudbine ovih preduzeća omogućilo bi da navedena sredstva budu stavljena u mnogo produktivniju upotrebu.

Iako primaju priličnu pomoć od države i zapošljavaju veliki broj radnika, doprinos preduzeća iz portfelja AP ukupnoj privredi Srbije – vrlo je skroman. Ove kompanije zapošljavaju oko 5% od ukupnog broja formalno zaposlenih u Srbiji. Međutim, bruto dodata vrednost ovih preduzeća je manja od 1,5% BDP-a Srbije. Produktivnost rada⁵ je veoma niska, i procenjuje se na oko 4 hiljade evra po radniku, što je manje od trećine prosečne produktivnosti rada u sektoru preduzeća u Srbiji.

2.2 Republička javna preduzeća i druga državna preduzeća

Uporedo sa privatizacijom društvenih preduzeća, pokrenute su brojne mere u cilju restrukturiranja javnih preduzeća. Među ovim merama važnije su: usklađivanje cena sa troškovima, smanjenje viška zaposlenih, izdvajanje sporednih delatnosti, podela vertikalno integrisanih monopola (podela EPS-a na EPS i EMS). U većini javnih preduzeća realizovane su značajne investicije u opremu i infrastrukturu (važni izuzeci su Železnice Srbije i JAT), što je doprinelo poboljšanju kvaliteta i pouzdanosti njihovih usluga. U nekim delatnostima u kojima posluju javna preduzeća

⁴ Moguće je da je knjigovodstvena vrednost opreme ovih preduzeća precenjena i da tržišna vrednost većeg dela njihove opreme nije veća od starog gvožđa.

⁵ Definisana kao bruto dodata vrednost po radniku.

izvršena je efektivna liberalizacija (telekomunikacije, avionski saobraćaj, veći deo poštanskih usluga, proizvodnja i distribucija nafte, distribucija gasa i dr.), dok je u drugim oblastima (proizvodnja struje) liberalizacija za sada samo formalna.

Privatizacija javnih preduzeća je na samom početku (NIS je najznačajniji slučaj) i ocenjuje se da je u pretkriznom periodu propuštena šansa da se po relativno povoljnim cenama privatizuju javna preduzeća koja mogu da posluju u konkurentskim uslovima. Štaviše, kao posledica ekonomske krize i neadekvatnog upravljanja, država je direktno preuzela vlasničku kontrolu nad nekim industrijskim preduzećima (Železara Smederevo, Galenika) ili indirektno, preko Srbijagasa. Preuzimanje navedenih preduzeća uglavnom je iznuđeno, kako bi se sprečio njihov stečaj, koji bi se verovatno završio likvidacijom. Iako nije makroekonomski značajna, ocenjuje se da je politika osnivanja novih javnih preduzeća u komercijalnim delatnostima (Skijališta Srbije) ekonomski neopravdana.

Portfelj republičkih javnih preduzeća i drugih preduzeća u kojima država ima većinski udeo sada se sastoji od oko 50 preduzeća; neka od njih su među najvećim preduzećima u Srbiji i igraju značajnu ulogu u ukupnoj privredi.⁶ Ovaj portfelj, koji se sastoji od otprilike 50 preduzeća, može se podeliti u dve široke podgrupe: 1) preduzeća koja posluju u sektorima sa komercijalnom konkurencijom (npr. farmaceutska industrija, turizam, saobraćaj i dr.) i 2) velika javna preduzeća koja posluju u regulisanim sektorima, često u uslovima monopola, ili preduzeća koja pružaju usluge javne infrastrukture (npr. prenos električne energije, železnička infrastruktura⁷).

Najveća javna preduzeća su posebno značajna za konkurentnost cele srpske privrede, jer ona pružaju ključne inpute za sva ostala preduzeća u zemlji. Izazov za Vladu sastoji se u ispravnom uravnotežavanju brojnih i često međusobno suprotstavljenih ciljeva pri upravljanju ovim preduzećima. Kao vlasnik, Vlada treba da osigura da ova preduzeća posluju efikasno, kao i da vodi politiku investicija koja će osigurati njihovu dugoročnu održivost. Kao regulator, treba da osigura da su tarife kompatibilne sa efikasnim dugoročnim poslovanjem, ali i da zaštiti potrošače od eventualne zloupotrebe monopolskog položaja.

Velika javna preduzeća ostvaruju loše operativne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su sa pritiscima da cene usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou; kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Merenje operativnih rezultata podrazumeva razvijanje adekvatnih indikatora. Na primer, po nedavnom izveštaju Svetske banke⁸, produktivnost rada u Železnicama Srbije je samo 29% proseka EU (naspram 58% proseka EU u Hrvatskoj i 69% u Poljskoj), a samo 54% teretnih vagona i 28% putničkih vagona je bilo operativno u 2008. godini. Dobar primer preduzeća u kome uticaj ostvarivanja socijalnih ciljeva (kako u pogledu tarifa, tako i u pogledu zaposlenosti) dovodi do nedovoljnog nivoa investicija jeste EPS. Prema izveštaju Svetske banke⁹, ovo preduzeće ima velikih problema zbog nedovoljnih investicija, a Srbija je suočena sa mogućom krizom u snabdevanju električnom energijom. Više od pola (53%) proizvodnih postrojenja EPS-a starije je od 30 godina; manje od četvrtine transmisionih linija i podstanica je u dobrom stanju; gubici u distribuciji (zbog izraubovane distribucione mreže, neispravnih brojila i krađe) sada dostižu 15,8% bruto potrošnje električne energije (naspram 5,6% u Češkoj i 5,2% u Slovačkoj).

Sedam od dvanaest najvećih javnih i državnih preduzeća zabeležila su gubitke od 343 miliona evra u 2010. godini. Da bi se ublažili efekti lošeg poslovanja, javna i državna preduzeća dobijaju znatnu pomoć od države. Direktno subvencije su ograničene na dva preduzeća, Železnice Srbije i PEU Resavica. Međutim, u poslednjih nekoliko godina vrlo markantan vid podrške javnim preduzećima predstavlja izdavanje državnih garancija za njihovo zaduživanje. Pored toga, podrška države uključuje i servisiranje dugova za neka preduzeća, kao i tolerisanje docnji u plaćanju pojedinih obaveza prema državi i drugim javnim preduzećima.

Razlozi slabih ekonomskih i finansijskih performansi javnih preduzeća su brojni: niske cene, višak zaposlenih, zapuštena i izraubovana oprema i infrastruktura, kao i slabo upravljanje javnim preduzećima. Ovde se posebno usredsređujemo na analizu najvažnijih indikatora slabog upravljanja javnim preduzećima, jer je reč o važnom faktoru neefikasnosti, koji do sada nije detaljnije analiziran.

Većina mera za unapređenje upravljanja javnim preduzećima ne zahteva velika sredstva kao što je to slučaj sa modernizacijom i izgradnjom infrastrukture, niti visoke socijalne troškove kao što je to slučaj sa otpuštanjem viška

6 Država takođe ima i manjinski udeo u više preduzeća; najveća preduzeća ovog tipa su NIS i FIAT automobili Srbije.

7 Železnica Srbije još uvek posluje kao vertikalno integrisani monopol, što znači da nisu formirana posebna preduzeća infrastrukturu, saobraćaj, održavanje vozova i dr.

8 *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?*, Svetska banka (2011).

9 *Republic of Serbia Country Economic Memorandum*, Svetska banka (2011).

Reforme državnih i društvenih preduzeća

zaposlenih ili povećanjem cena. Međutim, unapređenje upravljanja javnim preduzećima dovelo bi do gubitka ličnih i partijskih renti, smanjivanja neregularnog zapošljavanja (partijsko, rođačko i dr.). Da bi se uspešno unapredilo upravljanje javnim preduzećima, neophodne je preduzeti mere da se navedeni nelegitimni interesi osujete. Neki od najvažnijih pokazatelja neefikasnog upravljanja javnim preduzećima su¹⁰:

- Transparentnost u objavljivanju rezultata poslovanja je ograničena, posebno kada je reč o operativnim indikatorima, planovima i rezultatima. Izveštavanje o operativnim indikatorima poslovanja je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje planove poslovanja, koji nisu javno dostupni. Iako planovi poslovanja sadrže obilje detaljnih informacija, one se pre svega odnose na kratkoročne finansijske planove (tj. planove samo za sledeću godinu), a veoma malo pažnje se posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata. Primetno je da nedostaje fokusiran i koherentan okvir za evaluaciju rezultata, koji bi se npr. sastojao od manjeg broja pažljivo odabranih indikatora finansijskog i operativnog poslovanja (koji bi takođe trebalo da budu međunarodno uporedivi) koji bi se aktivno koristili za praćenje poslovanja preduzeća od strane vlasnika (države) i bili javno dostupni.
- Iako Ministarstvo finansija nadzire planove poslovanja i finansijske izveštaje javnih preduzeća, ovaj nadzor se uglavnom okreće poštovanju finansijskih smernica, a ne kvalitetu strateškog planiranja i tekućeg upravljanja.
- Iako se javna i državna preduzeća razlikuju po svom pravnom statusu (npr. neka su organizovana kao javna preduzeća koja potpadaju pod *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, a neka su korporativizovana i potpadaju pod *Zakon o privrednim društvima*) i strukturi tržišta, sva ova preduzeća pate od slabosti u korporativnom i finansijskom upravljanju.
- Proces imenovanja menadžmenta javnih i državnih preduzeća veoma je politizovan. Nominalno, Vlada imenuje članove odbora i direktore ovih preduzeća, ali u praksi, ovo u najvećoj meri zavisi od međusobnih dogovora političkih partija.
- Politizacija je povezana sa procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije).
- Ocenjuje se da za neka od velikih državnih preduzeća u komercijalnim sektorima postoje dobri izgledi za privatizaciju. Kompanije poput Telekom, Galenike, Skijališta Srbije i dr., mogle bi biti dobri kandidati za privatizaciju. Za preduzeća u kojima država odluči da zadrži većinski udeo na srednji rok, prioritet treba da bude povećavanje efikasnosti, uz adekvatnu regulatornu politiku.

Osim neefikasnog upravljanja i troškovne neefikasnosti (višak zaposlenih, relativno visoke plate, neefikasne javne nabavke i dr.), važan uzrok gubitaka nekih javnih preduzeća na nivou Republike jesu niske cene njihovih usluga. Ovo je naročito važno u slučaju EPS-a i Srbijagasa, čiji se proizvodi prodaju po cenama nižim od troškova. Niske cene struje i gasa, pored toga što utiču na gubitke navedenih preduzeća, povećavaju verovatnoću da ona u budućnosti neće biti sposobna da vraćaju dugove za koje je država izdala garancije.

Javna preduzeća na nivou Republike, ali i lokalna javna preduzeća, suočavaju se sa problemima prilikom naplate svojih usluga od drugih preduzeća i građana. Naročito velike obaveze prema javnim preduzećima, čija je naplata malo verovatna, imaju preduzeća u restrukturiranju koja se nalaze u nadležnosti Agencije za privatizaciju.

Zakonske ili neformalne prepreke za ulaganje u sektore u kojima posluju javna preduzeća, kao i nepovoljan opšti privredni ambijent, onemogućavaju ili otežavaju ulazak privatnog kapitala u delatnosti kojima se bave javna preduzeća. U slučaju proizvodnje električne energije, niska cena odbija komercijalne investitore da uđu u izgradnju privatnih termo i hidro elektrana.

2.3 Lokalna javna preduzeća

Lokalna javna preduzeća predstavljaju heterogenu grupu koja se međusobno razlikuje po veličini i tržišnim uslovima u kojima posluju. Neka od njih posluju u delatnostima koje predstavljaju prirodne monopole, dok druga rade u delatnostima u kojima postoji mogućnost konkurencije. Trenutno posluje oko 645 lokalnih preduzeća čiji su osnivač opštine ili gradovi, i ona zapošljavaju oko 70.000 zaposlenih. Većina od njih (348) jesu lokalna komunalna preduzeća, od kojih neka pružaju svoje usluge kao prirodni monopoli, uključujući preduzeća za vodovod i kanalizaciju. Postoji, takođe, i dosta lokalnih preduzeća koja pružaju komercijalne usluge, npr. parking servisi, preduzeća za održavanje pijaca, preduzeća za održavanje groblja itd. Na kraju, tu je i grupa preduzeća koja pružaju nekomercijalne usluge,

¹⁰ Većina preporuka za unapređenje operativnog upravljanja javnim preduzećima preuzeta je iz neobjavljene studije Stetske banke.

poput preduzeća za parkove, čišćenje ulica, izdavanje licenci itd. Ipak, najbitnija grupa su lokalna komunalna preduzeća, koja zapošljavaju oko 80% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih u lokalnim preduzećima.

Problemi u funkcionisanju lokalnih javnih preduzeća su slični onima koji su smetnja i u radu javnih preduzeća na nivou Republike:

- njihova efikasnost, koja je u proseku niska, znatno varira od jedne do druge lokalne samouprave;
- proces imenovanja menadžmenta je često ispolitizovan. Kao i slučaju javnih preduzeća na nivou Republike, i u lokalnim javnim preduzećima prioritet uglavnom nije ekonomska efikasnost, već socijalni i politički ciljevi (kao što je ranije navedeno, ovo uključuje maksimizaciju broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije)
- niske cene nekih komunalnih usluga (grejanje u mnogim lokalnim zajednicama, gradski prevoz u Beogradu i dr.) direktno utiču na pojavu gubitaka komunalnih preduzeća i rast budžetskih subvencija;
- lokalna preduzeća u zbiru ostvaruju visoke gubitke i primaju znatne subvencije.

3. Direktne i indirektne subvencije državnim i društvenim preduzećima

Znatna broj preduzeća u državnom i društvenom vlasništvu neefikasno posluje, i u zbiru ona ostvaruju velike gubitke. Mnoga od njih opstaju zahvaljujući obilnoj podršci države putem direktnih i indirektnih subvencija. Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktne subvencije iz republičkog Budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transfere za povezivanje radnog staža i izdatke za servisiranje garantovanog duga – u 2010. godini bili su oko 2,7% BDP-a, a u 2011. godini oko 2,3% BDP-a (Tabela 1). Pored toga što su ovi izdaci znatni, oni su često netransparentni i nisu zasnovani na *cost-benefit* analizi efekata. Osim ovih direktnih izdataka, preduzeća dobijaju veoma veliku podršku i u vidu indirektnih subvencija: tolerisanje akumuliranja duga za neplaćene poreze i doprinose, neplaćene obaveze prema javnim preduzećima, kao i izdavanje državnih garancija za dug. Ukupno, akumulirani dug za neplaćene poreze i doprinose, dug prema javnim preduzećima i izdate državne garancije dostigli su krajem 2011. godine preko 12% BDP-a (Tabela 1).

Tabela 1a. Subvencije preduzećima kontrolisanim od strane države (% BDP-a)

„Novčani“ izdaci (prosek 2010 i 2011)				
	Direktne subvencije	Izdaci za servisiranje garantovanog duga	Transferi za povezivanje radnog staža	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	0,3*	0,0	0,5	0,7
Javna i velika državna preduzeća	0,5	0,3	0,1	0,8
Lokalna preduzeća	0,8	0,0	..	0,8
Ukupno	1,6	0,3	0,6	2,5
„Meka“ budžetska podrška (stanje na kraju decembra 2011)				
	Stanje izdatih državnih garancija	Akumuliran dug prema državi (porezi, doprinosi, Fond za razvoj i sl.)	Akumuliran dug prema javnim preduzećima	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	0,2	3,6	1,5	5,3
Javna i velika državna preduzeća	5,7	0,9	0,3	7,0
Lokalna preduzeća	0,0
Ukupno	5,9	4,6	1,7	12,2

Tabela 1b. Subvencije preduzećima kontrolisanim od strane države (milioni evra)

„Novčani“ izdaci (prosek 2010 i 2011)				
	Direktne subvencije	Izdaci za servisiranje garantovanog duga	Transferi za povezivanje radnog staža	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	94*	0	172	266
Javna i velika državna preduzeća	160	76	12	248
Lokalna preduzeća	223	0	..	223
Ukupno	477	76	184	737
„Meka“ budžetska podrška (stanje na kraju decembra 2011)				
	Stanje izdatih državnih garancija	Akumuliran dug prema državi (porezi, doprinosi, Fond za razvoj i sl.)	Akumuliran dug prema javnim preduzećima	Ukupno
Portfelj Agencije za privatizaciju	74	1.100	441	1.616
Javna i velika državna preduzeća	1.742	288	84	2.113
Lokalna preduzeća	0
Ukupno	1.816	1.388	525	3.729

Izvori: Ministarstvo finansija, Agencija za privatizaciju, Fond za razvoj, procene autora

* Uključuje subvencije iz republičkog Budžeta koja preduzeća dobijaju preko Fonda za razvoj, sredstva „kredita za posebne namene“ koja se plasiraju sa razdela ministarstava preko Fonda za razvoj i subvencije iz sredstava replasmana Fonda za razvoj.

Napomene: Podaci o direktnim subvencijama, transferima za povezivanje radnog staža i stanju državnih garancija su izvorni podaci Ministarstva finansija i Fonda za razvoj. Podaci o akumuliranom dugu prema državi i prema javnim preduzećima predstavljaju procene bazirane na nepotpunim podacima dobijenim od Ministarstva finansija i Agencije za privatizaciju.

3.1 Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju

Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju značajnu podršku dobijaju kroz „indirektne“ subvencije, pre svega tolerisanje neplaćanja obaveza prema državi i javnim preduzećima. Većina preduzeća u nadležnosti Agencije ostvaruju gubitke: gubici od 2008. do 2010. godine iznosili su oko 350 do 400 miliona evra prosečno godišnje. Da bi opstala uprkos ovim gubicima, preduzećima u nadležnosti Agencije država toleriše neplaćanje obaveza za poreze i doprinose, kao i obaveza prema javnim preduzećima. Preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju akumulirala su oko 1,1 milijardu evra duga prema državi, i nešto preko 400 miliona evra duga prema javnim preduzećima. Dugovanja prema državi uključuju dugovanja za neplaćene poreze i doprinose, kao i dugovanja prema Fondu za razvoj.

Samo tokom 2011. dugovanja za neplaćene poreze i doprinose su povećana u bruto iznosu za oko 15 milijardi dinara¹¹, tj. oko 150 miliona evra. Najveći deo (više od 80%) akumuliranih dugova prema državi odnosi se na preduzeća u statusu restrukturiranja.

Pored toga, ova preduzeća dobijaju i izdašne direktne subvencije u iznosu od oko 95 miliona evra godišnje (u ovo su uključeni i „meki“ krediti koji se uglavnom ne otplaćuju, pa ih takođe tretiramo kao subvenciju). Ova sredstva uglavnom su plasirana preko Fonda za razvoj. Ona uključuju subvencije iz republičkog Budžeta (oko 35 miliona evra godišnje) koja preduzeća dobijaju preko Fonda za razvoj, „kredite za posebne namene“ koji se uglavnom ne vraćaju i predstavljaju rashod za Budžet (plasiraju se takođe preko Fonda za razvoj, preko 50 miliona evra godišnje), kao i subvencije iz sopstvenih sredstava replasmana Fonda za razvoj.

3.2 Republička javna preduzeća i druga državna preduzeća

Za javna i velika državna preduzeća glavni vid podrške su direktne subvencije (iako se one odnose samo na dva preduzeća) i u poslednjih nekoliko godina izdavanje državnih garancija za zaduživanje. Kao što je ranije već napomenuto, Železnice Srbije i PEU Resavica dobijaju direktne subvencije od države: od 2009. do 2011. direktne subvencije ukupno su iznosile 378 miliona evra za Železnicu, odnosno 57 miliona evra za PEU Resavica.

¹¹ Bruto povećanje podrazumeva da smo sabrali samo ona preduzeća koja su iskazala povećanje obaveza. Pojedina preduzeća smanjila su svoja dugovanja za doprinose (tokom 2011. godine za oko 2 milijarde dinara), ali uglavnom ne iz svojih prihoda, nego pre svega zahvaljujući transferu za povezivanje radnog staža (videti Okvir 1). Ovo smanjivanje obaveza nismo „netirali“ sa porastom dugovanja ostalih preduzeća.

U poslednjih nekoliko godina došlo je do rapidne ekspanzije izdavanja državnih garancija. Ukupno izdate garancije javnim preduzećima dostigle su krajem 2011. godine preko 1,7 milijardi evra. Poseban problem predstavlja što se u prethodne tri godine znatno menja i namena za koju se izdaju garancije. Do 2009. godine, garancije su uglavnom izdavane za infrastrukturne projekte, dok se u poslednje vreme sve više izdaju i garancije za ekonomski neopravdane namene – održavanje tekuće likvidnosti, refinansiranje postojećih obaveza, nabavku robe i usluga.

Pored navedenog, podrška države uključuje i servisiranje dugova za neka preduzeća. Za ove svrhe država je u 2010. i 2011. godini ukupno izdvojila nešto više od 150 miliona evra. Na kraju, podrška države ogleda se i u tolerisanju docnji u plaćanju nekih obaveza prema državi i drugim javnim preduzećima. Na kraju 2011. godine, akumuliran dug javnih preduzeća za neplaćene obaveze prema državi i drugim javnim preduzećima procenjuje se na oko 360 miliona evra, tj. više od 1,2% BDP-a¹² (većina ovog akumuliranog duga odnosi se na obaveze Železnica Srbije).

3.3 Lokalna javna preduzeća

U 2010. godini lokalna preduzeća su primila oko 225 miliona evra (oko 0,8% BDP-a) direktnih subvencija od lokalnih vlasti¹³, a sličan iznos procenjuje se i za 2011. godinu. Primetno je da su subvencije koncentrisane u velikim gradovima. Više od dve trećine ukupnog iznosa direktnih subvencija lokalnih vlasti odnosi se na subvencije tri najveća grada. Najveći pojedinačni korisnik lokalnih direktnih subvencija je GSP Beograd. U 2010. iz budžeta grada Beograda je za subvencije GSP Beograd bilo potrošeno oko 34 miliona evra, a u 2011. godini oko 47 miliona evra. Posebno je problematično što se svega desetak posto od ovog iznosa odnosi na subvenciju za kapitalne rashode, dok se ostatak subvencije koristi za finansiranje tekućeg poslovanja.

4. Reforma preduzeća pod državnom kontrolom

4.1 Reforma preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju

Osnovni cilj reformi preduzeća u ovom sektoru jeste završetak procesa privatizacije tokom naredne dve godine. Nakon više od decenije od početka tranzicije ne postoje više valjani razlozi za odlaganje privatizacije preduzeća koja su ostala u nadležnosti Agencije. Da bi se ostvario ovaj cilj moguće je primeniti sledeće mere:

- Odrediti rok za privatizaciju preduzeća, a ukoliko to nije moguće, pokrenuti njihov stečaj. Da bi se povećale šanse za privatizaciju, moguće je otpisivanje starih dugova preduzeća uz uvođenje čvrstog budžetskog ograničenja nakon toga. Ukoliko bi preduzeća ponovo akumulirala dugove, pokrenula bi se stečajna procedura i pre isteka roka za privatizaciju.
- Izmeniti uredbu o restrukturiranju¹⁴ kako bi se vremenski ograničio postupak restrukturiranja preduzeća (npr. na ne više od 18 meseci). U toku ovog perioda, preduzeća bi se privatizovala, a ako to nije moguće, pokrenuo bi se njihov stečaj.
- U slučaju preduzeća u restrukturiranju, preduzele bi se mere za unapređenje njihovog upravljanja, slično merama predloženim kod javnih preduzeća, kako bi se povećale šanse za njihovu privatizaciju.
- Kako bi se sačuvala socijalna stabilnost, neophodno je da se obezbede dodatna sredstva za socijalnu zaštitu zaposlenih koji će izgubiti posao u procesu privatizacije. Procenjuje se da neophodna sredstva iznose nekoliko stotina miliona evra (verovatno između 300 i 500 miliona), što je uporedivo sa iznosom transferisanim za povezivanje radnog staža i direktnih budžetskih subvencija koje ova preduzeća primaju u toku dve godine. Troškovi bi mogli biti i manji ako bi se odmah primenile odlučne reforme kojima bi se unapredio privredni ambijent i privukle investicije, koje bi bar delimično apsorbivale višak radnika u preduzećima u nadležnosti Agencije. Ova sredstva trebalo bi da budu dostupna u ograničenom vremenskom periodu, kako bi radnici koji oklevaju da napuste propala preduzeća imali jasan motiv da se odluče za taj korak.

¹² S druge strane, javna preduzeća imaju još znatno veća nenaplaćena potraživanja, od oko 1,9 milijardi evra. Otprilike polovina ovih potraživanja odnosi se na druga društvena i državna preduzeća, otprilike četvrtina na privatne kompanije i otprilike četvrtina na građane.

¹³ U ovo su uključene i direktne subvencije javnim preduzećima pokrajinske vlade Vojvodine, koje su u 2010. godini iznosile oko 18 miliona evra.

¹⁴ Uredba o postupku i načinu restrukturiranja subjekata privatizacije, Vlada Republike Srbije

4.2 Reforma republičkih javnih preduzeća

Sa stanovišta javnih finansija, osnovni cilj reforme javnih preduzeća jeste smanjivanje direktnih i indirektnih subvencija javnim preduzećima. Direktne subvencije javnim preduzećima na nivou Republike verovatno se ne bi znatno smanjile, ali bi se sa istim nivoom subvencija obezbedila veća efikasnost u pružanju usluga.¹⁵ Međutim, indirektna subvencije (garancije, povezivanje staža, neplaćanje poreza i dr.) mogle bi prilično da se smanje. Osim toga, privatizacija nekih javnih preduzeća mogla bi da obezbedi znatna sredstva za direktno (vraćanje postojećih dugova) ili indirektno smanjenje javnog duga (finansiranje smanjenog budućeg fiskalnog deficita prihodima od privatizacije). Sa stanovišta javnih finansija korisnika državnih subvenija, poželjna je privatizacija javnih preduzeća, čak i ako ne donosi značajne budžetske prilive – primer za ovakvu privatizaciju mogla bi da bude JP Resavica.

Sa ekonomskog stanovišta, cilj prestrukturiranja je da se unapredi efikasnost javnih preduzeća, a to bi se postiglo primenom sledećih mera:

- Popravljanjem korporativnog upravljanja; Vlada bi trebalo da kompletira korporatizaciju preostalih velikih javnih preduzeća.
- Da bi očekivane prednosti korporatizacije bile ostvarene, neophodno je uspostavljanje i implementacija transparentnog i profesionalnog okvira za imenovanje direktora i članova upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća.
- Za velika javna preduzeća potrebno je osnažiti ulogu države kao vlasnika, uključujući i način na koji ona upravlja javnim preduzećima i nadzire njihovo poslovanje. Jedan mogući pristup je jasna delegacija ovlašćenja i odgovornosti specijalizovanom odeljenju unutar Ministarstva finansija, što bi moglo pomoći u smanjivanju nepovoljnih političkih uticaja i omogućiti da jačanje kapaciteta bude usredsređeno i efikasnije.
- Važan element u reformi javnih preduzeća treba da bude razvijanje sistema integrisanog upravljanja performansama, koji bi uključivao razvijanje „ključnih indikatora poslovanja“. Ostvareni rezultati bili bi javno obnarodovani. Potrebno je uvesti i čvrsto budžetsko ograničenje (tj. sprečiti akumuliranje neplaćenih obaveza i neopravdanog izdavanja garancija).
- Jasnije razdvojiti ulogu javnih preduzeća u obavljanju usluga od javnog interesa i njihovog komercijalnog poslovanja. Jedan mogući model su ugovori oko obavljanja usluga od javnog interesa. Javna preduzeća bi se obavezala na određeni nivo i kvalitet usluga od javnog interesa koje nisu komercijalno isplative, a za ovo bi dobijala direktnu kompenzaciju od države. Ova kompenzacija postepeno treba da zameni sve druge vidove podrške (npr. subvencije za tekuće poslovanje i garancije za zaduživanje).
- Pored reforme sistema subvencija i izdavanja garancija, postepeno reformisati i sistem određivanja tarifa, kao i imenovanja uprave, tako da oni budu zasnovani na ostvarenim operativnim rezultatima preduzeća, merenim kako finansijskim tako i „ključnim indikatorima poslovanja“.
- Trenutni sistem državne pomoći je fragmentiran; potrebno je razviti jedinstvenu i sveobuhvatnu bazu podataka za sve oblike državne podrške, koja bi uključivala javna i velika državna preduzeća, preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju i lokalna javna preduzeća.

Unapređenje upravljanja javnim i industrijskim preduzećima (Galenika i dr.) koja su u direktnom ili indirektnom vlasništvu države povećalo bi šanse za njihovu privatizaciju. Sa stanovišta ekonomske efikasnosti, opravdana je privatizacija preduzeća koja posluju u konkurentskim uslovima, kao što su Telekom, Galenika, Železara Smederevo, preduzeća u vlasništvu Srbijagasa, Skijališta Srbije i dr. Takođe, opravdano je da se razmotri i privatizacija nekih delova EPS-a. Liberalizacija delatnosti u kojima posluju javna preduzeća na različite bi načine uticala na poboljšanje njihovih performansi: cene njihovih proizvoda uskladile bi se sa troškovima, smanjenje neproduktivnih troškova bilo bi neophodno da bi preduzeća opstala na tržištu, razni direktni i indirektni oblici državne pomoći postali bi nelegitimni jer bi se njima narušavala konkurencija. Osim toga, efektivna liberalizacija proizvodnje električne energije i prevoza u železničkom saobraćaju smanjila bi potrebu za zaduživanjem EPS-a i Železnica Srbije, a time bi ograničila i rast indirektnog duga Srbije.

Javna preduzeća, kao i drugi učesnici na tržištu, imaju velike probleme sa naplatom potraživanja. Najveće dugove prema javnim preduzećima imaju preduzeća u restrukturiranju i lokalne zajednice. Poboljšanje naplate potraživanja javnih preduzeća moguće je u sklopu sistematskih mera za unapređenje ukupne finansijske discipline u Srbiji. Pro-

¹⁵ Najveći deo direktnih subvencija sada je namenjen železnici, što se može očekivati i u budućnosti. Međutim, restrukturiranje železnice bi trebalo da obezbedi da subvencije idu za održavanje i modernizaciju infrastrukture, a ne za plate zaposlenih.

Okvir 2. Finansijska nedisciplina: problemi i moguća rešenja

Problemi s naplatom potraživanja koje imaju javna preduzeća deo su opšteg problema finansijske nediscipline, koji ima dugu tradiciju u Srbiji. Veliki broj učesnika na tržištu ne izmiruju svoje obaveze u ugovorenim i zakonskim rokovima. Osim toga, preduzeća koja imaju dominantnu poziciju na tržištu nameću neodrživo duge ugovorene rokove za izmirenje svojih obaveza. Sa stanovišta fiskalne konsolidacije, neplaćanje poreza predstavlja jedan od važnih oblika finansijske nediscipline. Na osnovu spiskova najvećih poreskih dužnika, prilično je izvesno da najveći deo potraživanja po tom osnovu neće biti naplaćen ili će biti naplaćen u minimalnom procentu u odnosu na vrednost potraživanja. Slično je i sa javnim preduzećima, koja imaju relativno velika potraživanja od privrednih subjekata koji se nalaze pod kontrolom države.

Osnovni uzrok finansijske nediscipline je trajan opstanak na tržištu nesolventnih preduzeća. Neka od tih preduzeća, kao što su preduzeća u prestrukturiranju, zakonom su zaštićena od prinudne naplate i pokretanja stečajne procedure. Dugovi nesolventnih preduzeća lančano se prenose kroz privredu tako da stvaraju lance nelikvidnosti. Gomilanju dospelih a nenaplaćenih potraživanja doprinosi i relativno skupa i dugotrajna stečajna procedura. Neadekvatna zakonska rešenja kojima bi se sprečavale sistematske prevare od strane preduzetnika koji formiraju preduzeća, gomilaju obaveze, a potom likvidiraju preduzeća – takođe utiču na rast nenaplaćenih potraživanja. Aktuelna svetska ekonomska kriza dodatno je pojačala odranije prisutne sistematske uzroke finansijske nediscipline.

Uspostavljanje finansijske discipline važan je uslov za unapređenje sigurnosti poslovanja i ukupnog privrednog ambijenta u Srbiji. Osnovni preduslov za rešavanje problema finansijske nediscipline jeste postojanje efikasne stečajne procedure kojom bi se brzo i uz male troškove nesolventna preduzeća isključila sa tržišta. Efikasna stečajna procedura zahteva kako odgovarajuću zakonsku regulativu, tako i obučenost svih učesnika u navedenom postupku. Jedan od preduslova za efikasnu i neselektivnu primenu stečajne procedure jeste relativno brzo rešavanje statusa preduzeća u prestrukturiranju. Druga mera koja bi mogla da doprinese unapređenju finansijske discipline je zakonsko ograničavanje rokova za izmirenje obaveza. Moguće je da se već sada usvoji zakonsko rešenje po kome bi se rokovi odmah skratili na 60 dana, da bi se tokom nekoliko narednih godina skratili na 30 dana. Skraćivanje perioda za izmirenje obaveza učinilo bi izlišnim krajnje problematične predloge da se produže rokovi za plaćanje PDV-a ili da se uvede naplata PDV-a po naplaćenju realizaciji. Neophodno je reformama uspostaviti finansijsku disciplinu, umesto da se poreski sistem prilagođava finansijskoj nedisciplini kao datom i nepromenljivom stanju.

blemi dugova građana prema javnim preduzećima mogu se rešiti kombinovanom primenom mera socijalne politike (u slučaju siromašnih građana) i prinudnom naplatom od ostalih građana.¹⁶

Iako bi unapređenje upravljanja i poboljšanje troškovne efikasnosti doprinelo poboljšanju finansijskih performansi javnih preduzeća, u nekim slučajevima je neophodno i povećanje cene njihovih usluga. To se prvenstveno odnosi na povećanje cena električne energije i gasa, koje su sada znatno ispod tržišnih cena. Povećanje cena navedenih usluga važno je i sa stanovišta fiskalne konsolidacije. Mada EPS i Srbijagas ne dobijaju direktne budžetske subvencije, država je izdala relativno visoke garancije za njihove dugove. Ukoliko bi cene njihovih usluga trajno ostale ispod nivoa troškova, to bi moglo da dovede do aktiviranja državnih garancija za dugove spomenutih preduzeća. Povećanje cena usluga navedenih preduzeća treba da bude postepeno, ne samo zbog zaštite standarda građana nego i zbog rizika da se više cene iskoriste za učvršćenje troškovnih neefikasnosti.

4.3 Reforma lokalnih javnih preduzeća

Prestrukturiranjem lokalnih preduzeća moguće je ostvariti relativno veliko smanjenje direktnih subvencija koje lokalne samouprave odobravaju komunalnim preduzećima. Unapređenje poslovanja lokalnih javnih preduzeća sadrži četiri grupe aktivnosti:

- Kompletiranje, unapređenje i primena zakonodavnog okvira za obavljanje komunalnih delatnosti (novi zakon o komunalnim delatnostima, korišćenje javno-privatnog partnerstva i davanje koncesija, primena zakona o javnoj svojini i dr.);
- Unapređenje upravljanja lokalnim javnim preduzećima (korporatizacija i druge mere, kao i na nivou Republike);

¹⁶ U slučaju električne energije nije zanemarljiva ni krađa struje, koja je naročito raširena u divljim nehidijenskim naseljima.

Reforme državnih i društvenih preduzeća

- Podizanje cena na nivo dugoročnih troškova;
- Unapređenje troškovne efikasnosti lokalnih preduzeća (smanjenje viška zaposlenih, efikasnije javne nabavke i dr.; videti poglavlje o fiskalnoj decentralizaciji).

U slučaju lokalnih usluga koje ne predstavljaju prirodne monopole moguća je privatizacija komunalnih preduzeća ili njihovih delova, kao i liberalizacija nekih delatnosti (gradski prevoz). U slučaju javno-privatnog partnerstva neophodna je krajnja opreznost, zbor potencijalno velike mogućnosti za korupciju.

Literatura:

- Arsić M. i D. Vasiljević (2007) „Restrukturiranje i privatizacije javnih preduzeća u Srbiji“, *Kvartalni monitor br.9.*, FREN
- Svetska banka (2011) *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?*,
- Svetska banka (2011) *Republic of Serbia Country Economic Memorandum*,

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

33

KVARTALNI monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji / glavni i odgovorni urednik Milojko Arsić. - 2011, br. 1 (januar/jul)- . - Beograd (Kamenička 6) : Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005 - (Beograd : Alta Nova). - 30 cm

Tromesečno. - Ima izdanje na drugom jeziku: Quarterly monitor of economic trends and policies in Serbia = ISSN 1452-2810

ISSN 1452-2624 = Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji COBISS.SR-ID 126547212