

UPOREDNA ANALIZA UPRAVLJANJA JAVNIM PREDUZEĆIMA U REPUBLICI SRBIJI

Jakopin Edvard¹

Kalinić Miladin²

„Efikasno upravljanje biće presudno za postizanje zelenog, otpornog i inkluzivnog oporavka u tranzicionim državama“.

(EBRD, 2020, Transition Report 2020–2021, str. 117)

Sažetak: Rezultati komparativnog istraživanja efekata upravljanja državnim i javnim preduzećima u tranzicionim ekonomijama svrstali su Srbiju u grupu država sa neefikasnim upravljanjem. Tranzicione države, članice EU, postižu bolje performanse upravljanja državnim preduzećima od zemalja koje nisu članice EU, zbog jačih institucija, efikasnih pravila o državnoj pomoći, kao i veće transparentnosti budžetske podrške. Globalna pandemija 2020. i pojačani zdravstveni, ekonomski i socijalni rizici u mnogim tranzicionim državama nisu uticali na usporavanje strukturnih reformi u javnim preduzećima, naprotiv, poseban fokus je bio usmeren ka nadogradnji mehanizama upravljanja javnim preduzećima, jačanju antikorupcijske politike, digitalizaciji državnih službi i dr.

Istraživanje reformskog bilansa upravljanja velikim republičkim infrastrukturnim javnim preduzećima u Republici Srbiji je pokazalo da država ima velikih problema u upravljanju preduzećima koji se nalaze

¹ Fakultet za ekonomiju i finansije, Univerzitet „Union-Nikola Tesla“, Cara Dušana 62, 11 000 Beograd, e-mail: edvard.jakopin@stat.gov.rs

² Visoka škola strukovnih studija za menadžment i poslovne komunikacije, Modene 1, 21 000 Novi Sad, e-mail: miladinkalinic@gmail.com

u njenom portfoliju i pod njenom kontrolom. Njihovo poslovanje predstavlja permanentan budžetski rizik, direktno utiču na privredni rast i ključne makroekonomske agregate. Velika infrastrukturna javna preduzeća imaju dominantno učešće u energetsom i saobraćajnom sektoru, čime utiču na poslovanje celokupne privrede. Bilans njihovog poslovanja u periodu privredne konjunktura je u sve većem raskoraku sa bilansom poslovanja privatnog sektora, što jasno ukazuje na problem upravljanja. Primarni reformski zadatak u upravljanju javnim preduzećima je poboljšanje odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti njihovog upravljanja.

Ključne reči: *upravljanje javnim preduzećima / analiza poslovanja velikih republičkih infrastrukturnih javnih preduzeća / reformski prioriteti.*

UVOD

Globalna recesija, izazvana pandemijom COVID-19, početkom 2020, uticala je na ubrzanje globalne ekonomske reorganizacije, rast neizvesnosti i pojačane rizike (IMF, 2020). Kontrakcija privrednog rasta uzrokovala globalni pad od 3% u 2021., najviše će biti pogođeni uslužni sektor i tržište rada, pretpostavka je da se globalni vrednosni lanci neće tako brzo oporaviti, kao tokom globalne krize 2008. Posledično, iz makroekonomskog ugla, to će uzrokovati rast štednje, pad investicija, rast cena kapitala i rast zaduženosti (WEF, 2020). Međutim, i pored krize, mnoge tranzicione zemlje su pojačale sprovođenje strukturnih reformi tokom 2020, posebno tranziciju institucija (Beddoe, i sar. 2009, str. 2488).

Cilj istraživanja je ukazivanje kreatorima ekonomske politike da će odlaganje sprovođenja strukturnih reformi, u prvom redu reformi u oblasti upravljanja javnim preduzećima, uticati na privredni rast i makroekonomske neravnoteže, kao i na rast troškova sprovođenja tog procesa, koji je neminovan.

Istraživanje je testiralo sledeće hipoteze, koje su proistekle iz samog cilja istraživanja:

H1: Rezultati poslovanja velikih infrastrukturnih javnih preduzeća (JP-22) su u sve većem raskoraku (strukturni jaz) u odnosu na efekte poslovanja preduzeća u privatnom sektoru.

H2: Performanse velikih infrastrukturnih javnih preduzeća (JP-22) su u periodu konjunktura (2015–2019) pogoršane, što direktno utiče na makroekonomski i privredni bilans.

Metodološki instrumentarijum u istraživanju se bazirao na komparativnoj analizi reprezentativnih međunarodnih strukturnih pokazatelja i na dinamičkoj ekonomsko-finansijskoj analizi poslovanja velikih republičkih infrastrukturnih javnih preduzeća.

KOMPARATIVNA ANALIZA UPRAVLJANJA JAVNIM PREDUZEĆIMA

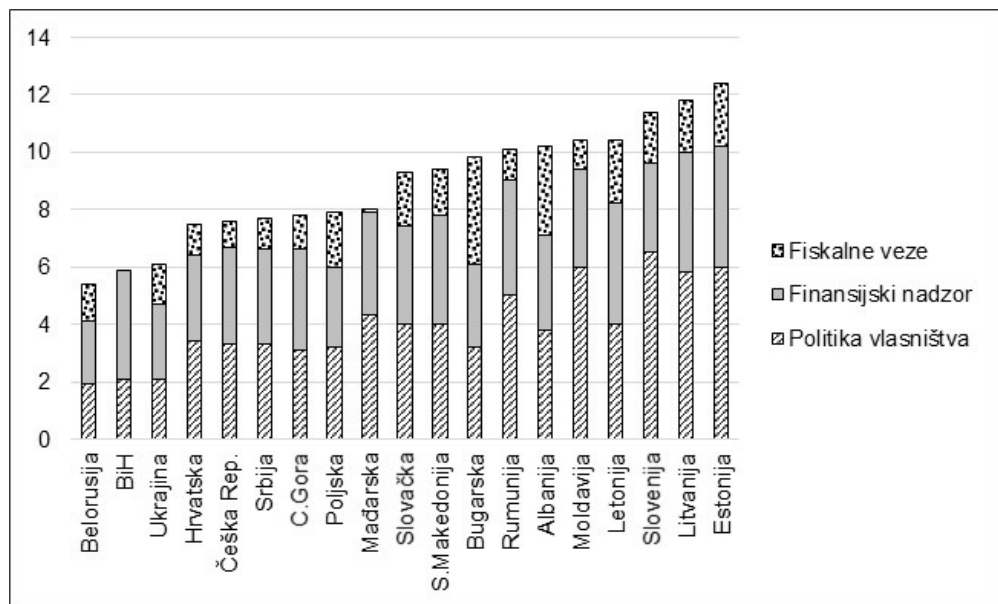
Dinamika privrednog rasta u Srbiji do izbijanja globalne pandemije 2020. je bila ubrzana, jer je, pre svega, ojačala domaća tražnja. Mada su se spoljni disbalansi proširili, njihovo finansiranje je ostalo zdravo, pre svega usled velikog priliva SDI. Smanjenjem budžetskog deficita i zadržavanjem opreznog fiskalnog stava, Srbija je značajno poboljšala održivost duga. Učinak tržišta rada je poboljšán, sa najnižim stopama nezaposlenosti u poslednjoj deceniji; međutim, razlog leži i u pojačanoj emigraciji. Srbija je napravila izvestan reformski napredak u oblasti Ekonomskih kriterijuma (EC, 2020) i nalazi se „na dobrom nivou pripremljenosti u razvijanju funkcionalne tržišne ekonomije”, ali i dalje najveći problem predstavljaju strukturne reforme u javnom sektoru, koje veoma sporo napreduju. Država je i dalje značajno prisutna u privredi, dok je privatni sektor sputan slabostima u vladavini prava.

I pored činjenice da se uloga državnih i javnih preduzeća u svim tranzicionim ekonomijama značajno promenila u proteklih tri decenije, ona i dalje, imaju izuzetno bitnu ulogu, posebno u proizvodnim sektorima u zemljama sa nižim dohotkom (Megginson, 2000, str. 26–27). Skoro polovina zaposlenih u javnom sektoru u tranzicionim državama radi u državnim preduzećima, drugu polovinu čine zaposleni u širem javnom sektoru (obrazovanje, zdravstvo i javna uprava).

Uparedna analiza performansi državnog sa privatnim sektorom ukazuje da je ključni problem neefikasnost državnog sektora, pre svega, zbog zapošljavanja previše radnika u odnosu na njihov proizvod (Bower, 2017, str. 4). Nizak nivo produktivnosti i profitabilnosti državnih preduzeća mogu, donekle, uzrokovati nefinansijski ciljevi, različiti oblici pružanja subvencionisanih usluga, podrške ekonomskim aktivnostima u

depresiranim i nerazvijenim regionima ili područjima koja su suočena sa privrednim, tehnološkim i ekološkim problemima.

Grafikon 1. *Kompozitni indeks upravljanja državnim preduzećima*



Izvor: IMF, 2019, str. 61.

Napomena: Maksimalna ocena indeksa je 16,5. Više vrednosti označavaju bliže pridržavanje priručnika Svetske banke i smernica OECD (2011, 2015, 2017) i fiskalne transparentnosti.

Komparativno istraživanje efekata upravljanja državnim i javnim preduzećima u tranzicionim državama Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope (IMF, 2019.) bazirano je na rezultatima Kompozitnog indeksa upravljanja državnim preduzećima (SOE Governance Index). SOE indeks se sastoji od 18 pitanja koja upoređuju okvire upravljanja u državnim preduzećima sa smernicama OECD (OECD, 2015) u oblastima politike vlasništva (ponder 52%), finansijskog nadzora (ponder 29%) i fiskalnih veza između državnih preduzeća i vlada (ponder 19%). Rezultati sprovedenog istraživanja svrstavaju Srbiju u grupu država sa neefikasnim upravljanjem javnim sektorom, naročito u oblasti fiskalnih veza između državnih i javnih preduzeća i Vlade. Osnovni nalazi istraživanja upravljanja državnim preduzećima pokazali su različiti stepen

pridržavanja smernica OECD od zemlje do zemlje. Najbolje rangirane su baltičke države i Slovenija, dok se reforme u državnim preduzećima najsporije odvijaju u Belorusiji, Bosni i Hercegovini i Ukrajini. Takođe, centralizacija procesa izbora upravnih i nadzornih odbora se pokazala efikasnom, ali da se malo primenjuje u tranzicionim državama, jer u većini država funkcionišu decentralizovani modeli, u kojima resorna ministarstva biraju članove nadzornog i upravnog odbora, što povećava rizike od netransparentnosti, političkog uticaja, sukoba interesa i različitih postupaka u vladi. Generalni zaključak je da države članice EU postižu bolje performanse upravljanja državnim preduzećima od zemalja koje nisu članice EU (EC, 2016), mada su i one još uvek daleko od ciljanih smernica OECD. Razlozi leže u jačim institucijama u državama članicama EU, kao i pravilima o državnoj pomoći, koja pojačavaju zahteve za transparentnošću budžetske podrške državnim preduzećima.

I pored očekivanja da će se sprovođenje strukturnih reformi odložiti dok ne prođe kriza, mnoge zemlje su nastavile da sprovode suštinske strukturne reforme tokom 2020, sa uspešnim inicijativama, uključujući nadogradnju okvira upravljanja za državna i javna preduzeća, jačanje antikorupcijske politike, digitalizaciju državnih službi, i dr.

Tabela 1. Reformski napredak - vrednost EBRD indikatora 2019–2020.

	Konkurentnost		Dobro upravljanje		Zelena ekonomija		Inkluzivnost		Otpornost		Integrativnost		Prosek	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Članice EU	6,34	6,40	6,26	6,31	6,47	6,34	6,47	6,48	7,38	6,10	7,08	7,06	6,67	6,45
Hrvatska	5,85	5,91	6,04	6,1	6,4	6,27	6,36	6,41	7,49	7,6	6,59	6,67	6,46	6,49
Bugarska	5,82	5,9	5,97	6,19	6,06	5,93	6,27	6,32	6,82	6,89	7,02	7,01	6,33	6,37
Mađarska	6,58	6,64	5,96	5,98	6,27	6,14	6,54	6,53	7,14	7,06	7,18	7,08	6,61	6,57
Rumunija	6,29	6,32	6,17	6,1	6,13	5,99	5,71	5,7	7,19	7,17	7,00	7,01	6,42	6,38
Slovačka	6,61	6,67	6,34	6,31	6,87	6,74	6,5	6,51	7,92	7,9	7,31	7,32	6,93	6,91
Slovenija	6,91	6,97	7,09	7,2	7,11	6,97	7,42	7,43	7,69	7,73	7,38	7,28	7,27	7,26
Kandidati EU	4,55	4,62	4,59	4,57	4,49	4,48	4,70	4,73	5,23	5,36	4,95	5,01	4,75	4,81
Albanija	5,18	5,25	5,16	4,5	4,43	4,43	5,26	5,25	5,44	5,65	5,85	5,76	5,22	5,14
Crna Gora	5,56	5,6	6,11	6,27	5,45	5,44	6,06	6,07	6,45	6,83	6,18	6,29	5,97	6,08
S.Makedonija	5,94	5,98	5,43	5,4	5,27	5,27	5,74	5,76	5,96	6,21	6,07	6,13	5,73	5,89
Turska	5,51	5,71	6,08	5,92	5,25	5,24	4,95	4,99	7,04	7,09	5,87	5,98	5,78	5,82
Srbija	5,54	5,64	5,77	5,84	5,79	5,78	6,06	6,13	5,85	5,94	6,24	6,25	5,88	5,93
BiH	4,72	4,8	4,12	3,98	5,15	5,14	5,41	5,43	6,08	6,09	5,35	5,41	5,14	5,14

Izvor: EBRD Transition report 2020–21.

Procene prolaznog reformskog vremena pomoću tranzicionih EBRD indikatora pokazale su niz pozitivnih pomeranja u 2020. u većem broju ekonomija. Od šest reformskih oblasti (konkurentnost, dobro upravljanje, „zelena” ekonomija, inkluzivnost, otpornost, i integrisanost sa susednim tržištima i sa globalnom privredom) Srbija u 2020. najviše zaostaje za prosekom tranzicionih država članica EU u oblasti konkurentnosti (5,64 prema 6,40), dobrog upravljanja (5,84 nasuprot 6,31) i zaštite životne sredine (5,78 prema 6,34). U svim reformskim oblastima Srbija je napredovala u 2020, osim u oblasti „zelene ekonomije” (EBRD, 2020).

Dok je nesporan konsenzus o pozitivnom uticaju strukturnih reformi na ekonomiju na duži rok, kratkoročne efekte strukturnih reformi teže je proceniti (Bouis i sar., 2020). Deregulacija tržišta rada izaziva ozbiljnije negativne kratkoročne efekte u kriznim periodima, dok, nasuprot tome, krizni periodi malo utiču na uticaj reformi na tržištu proizvoda (Duval i Furceri, 2018). Određene reforme donose dodatne koristi u kriznim vremenima, npr. reforme kojima se uklanjaju administrativne barijere i smanjuju troškovi započinjanja posla (Ciriaci, 2014). Ekspanzivne fiskalne i monetarne politike mogu pomoći ublažavanju negativnog kratkoročnog uticaja strukturnih reformi tokom krize. Povećanje javne potrošnje na infrastrukturu može posebno proizvesti kratkoročni dobitak u produktivnosti u periodima kontrakcije (Woetzel i sar., 2017). Istraživanja su jasno pokazala da se kratkoročne koristi strukturnih reformi povećavaju kada je vladino kreiranje politike uverljivije, jer to podstiče preduzeća i domaćinstva da brže reaguju na nova pravila i propise i ubrzava pozitivne efekte reformi, kojima bi u suprotnom trebalo više vremena da se ostvare (Adjémian, Cahn, Devulder i Maggiar, 2008, str. 227).

Zbog reformskog zaostatka u pojedinim oblastima privreda Srbije prema Indeksu globalne konkurentnosti u 2019. je rangirana na 72. mestu u svetu, od 141 države (WEF, 2020). Ispred Srbije se nalaze privrede Slovenije (35), Mađarske (47), Bugarske (49), Rumunije (51) i Hrvatske (65). Najveći problemi od 12 stubova konkurentnosti su kod stubova koji mere razvijenost i kvalitet Institucija, Infrastrukture, Usvajanje IKT, Finansijskog sistema, Zdravstva i Veličine tržišta. Efikasno upravljanje infrastrukturom biće ključno za poboljšanje efikasnosti isplate sredstava. Neefikasno planiranje, raspodela i sprovođenje infrastrukturnih

projekata čine 30% -50% gubitaka u rashodima (Schwartz i sar., 2020). Strožiji okviri za odabir projekata, fiskalno planiranje (Fiskalni savet, 2014), sveobuhvatno budžetiranje, transparentni postupci javnih nabavki, nadzor nad projektima i nadgledanje javne imovine mogu doprineti izgradnji bolje infrastrukture sa znatno nižim troškovima.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA EFEKATA POSLOVANJA VELIKIH REPUBLIČKIH INFRASTRUKTURNIH JAVNIH PREDUZEĆA 2015–2019.

Kompleksno istraživanje performansi poslovanja velikih republičkih infrastrukturnih javnih preduzeća obuhvatilo je 22 preduzeća (JP-22), čije je poslovanje u periodu 2015–2019. imalo veliki uticaj na poslovanje cele privrede. JP-22 su u 2019. zapošljavala 85.378 radnika, odnosno 7,3% ukupno zaposlenih u privredi i ostvarivala 2,2 mlrd. EUR BDV, odnosno 10,6% BDV privrede.

Generalna ocena je, da i nakon dve decenije tranzicije i sprovedenih brojnih reformskih zadataka, javni sektor u Srbiji je i dalje predimenzioniran (Stošić i Đukić, 2016, str. 123). O tome govore osnovni rezultati istraživanja performanse poslovanja JP-22 u periodu 2015–2019:

Mada je ukupan broj zaposlenih u JP-22 smanjen za 8.603 radnika 2015–2019, svaki 14. radnik u privredi Srbije je zaposlen u velikim infrastrukturnim JP;

Svaki 10. dinar gubitaka u privredi Srbije napravila su JP-22. Učešće neto gubitaka JP-22 u privredi Srbije se povećalo za 4 p.p. (sa 6,5% na 10,5%);

Učešće visine kumuliranog gubitka JP-22 u privredi je i dalje dvocifreno (11,4%);

Visina BDV JP-22 je konstantno 2,2 mlrd. EUR u periodu 2016–2019., ali se njeno relativno učešće smanjuje (sa 14,9% na 10,6%).

Pad ukupnog i stagnacija poslovnog prihoda u JP-22 ukazuje na neophodnost strukturnih transformacija, pre svega najvećih infrastrukturnih republičkih JP.

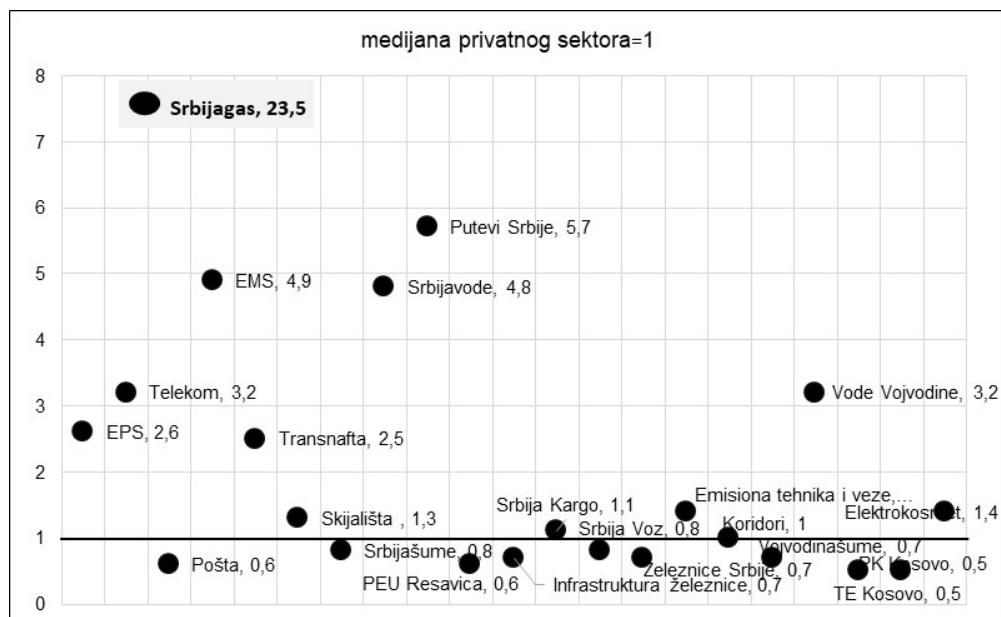
Tabela 2. Efekti poslovanja JP-22 u 2019.

		Broj zaposlenih	Ukupan prihod	Neto dobit	Neto gubitak	Neto rezultat	Kapital	Ukupne obaveze	Kumulirani gubitak	BDV
			mil. EUR							
	PRIVREDA	1.177.422	103.066	5.805	2.485	3.320	65.812	82.923	29.898	20.687
1.	JP EPS	28.083	2.165,6	0,0	49,2	-49,2	7.038,6	2.839,2	1.101,9	1.208,7
2.	„Telekom Srbija“ a.d.	12.383	1.146,4	21,0	0,0	21,0	1.449,8	2.210,6	0,0	460,1
3.	JP „Srbijagas“	1.021	831,8	40,6	0,0	40,6	1.010,2	712,3	0,0	94,9
4.	JP „Pošta Srbije“	14.932	225,3	21,5	0,0	21,5	264,4	60,9	0,0	155,6
5.	JP „Elektromreža Srbije“	1.644	216,9	9,0	0,0	9,0	523,5	253,0	0,0	72,1
6.	JP „Transnafta“	150	10,6	2,1	0,0	2,1	43,6	2,6	0,0	7,2
7.	JP „Skijališta Srbije“	302	13,4	2,4	0,0	2,4	37,4	81,8	2,6	5,3
8.	JP „Srbijašume“	3.247	74,9	6,4	0,0	6,4	1.115,9	43,1	0,0	41,2
9.	JVP „Srbijavode“	150	24,8	0,4	0,0	0,4	15,3	197,4	0,6	-15,0
10.	JP „Putevi Srbije“	1.881	291,1	0,0	143,3	-143,3	3.055,0	1.428,4	698,0	-7,3
11.	JP PEU „Resavica“	3.900	58,0	0,0	13,6	-13,6	0,0	153,4	223,7	5,3
12.	„Inf. Železnice Srbije“ a.d.	5.532	135,6	0,0	6,6	-6,6	2.041,8	850,3	201,7	85,0*
13.	„Srbija Kargo“ a.d.	2.329	73,5	0,0	9,5	-9,5	128,2	106,8	129,7	23,3
14.	„Srbija Voz“ a.d.	2.329	48,2	0,0	21,3	-21,3	161,6	135,3	50,0	-9,7
15.	„Železnice Srbije“ a.d.	1.561	36,7	0,0	4,6	-4,6	0,0	626,0	475,2	11,0
16.	JP „Emisiona teh. i veze“	271	11,2	0,8	0,0	0,8	20,4	22,2	6,7	5,6
17.	„Koridori Srbije“ d.o.o.	129	4,6	0,0	0,0	0,0	8,7	1.091,0	0,0	-0,8
18.	JP „Vojvodinašume“	1.436	30,9	1,0	0,0	1,0	370,3	18,3	0,0	28,3
19.	JVP „Vode Vojvodine“	474	38,6	0,0	0,0	0,0	349,8	65,0	21,8	-26,2
20.	EPS JP „PK Kosovo“	2.210	34,5	0,0	0,2	-0,2	0,0	33,2	106,9	31,6
21.	EPS JP TE „Kosovo“	901	14,7	0,0	7,0	-7,0	0,0	260,5	338,2	12,7
22.	EPS JP „Elektrokosmet“	513	22,0	0,0	5,5	-5,5	0,0	132,5	66,0	9,8
	UKUPNO JP-22	85.378	5.509,3	105,1	260,8	-155,7	17.635	11.323,9	3.423,0	2.199
	Učešće u privredi (%)	7,3	5,4	1,8	10,5	-	26,8	13,8	11,5	10,6

Izvor: Proračun autora na osnovu podataka APR.

Strukturni jaz ukupnog i poslovnog prihoda po zaposlenom u JP-22 u odnosu na privatni sektor pokazuje veliku diskrepancu između JP „Srbijagasa“ i grupe od 6 JP kod kojih su oba prihoda po zaposlenom znatno iznad mediane privatnog sektora, i ostalih 15 JP kod kojih se oba pokazatelja kreću oko mediane privatnog sektora.

Grafikon 2. Poslovni prihod/zap. JP-22 u odnosu na privatni sektor 2015-2019.



Izvor: Proračun autora na osnovu podataka APR.

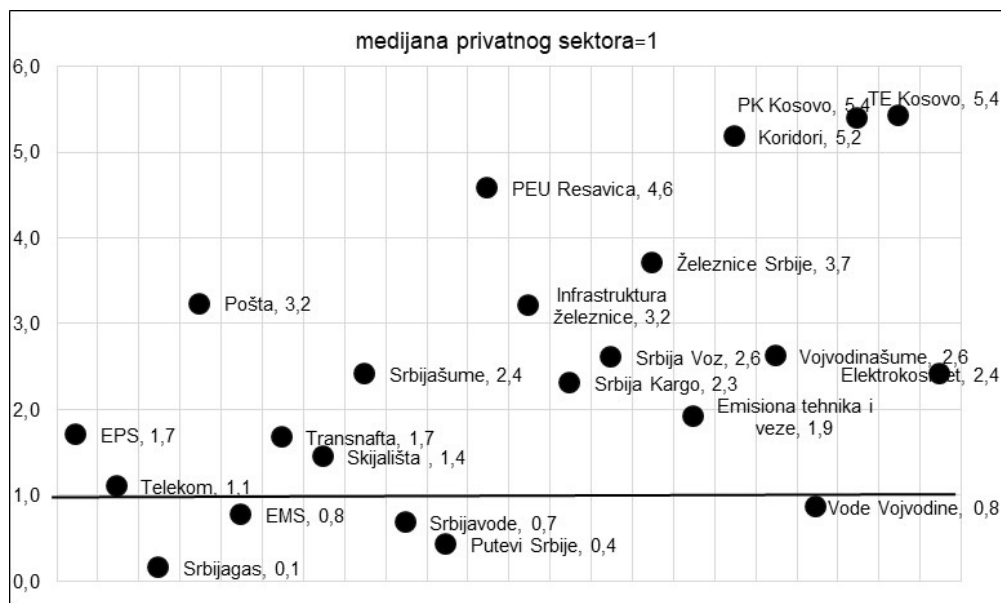
Visok iznadprosečan poslovni prihod u odnosu na privatni sektor (medijana poslovnog prihoda=1), pored ekstremno visokog u JP „Srbijagas” (23,5 puta veći), pokazuju JP „Putevi Srbije” (5,7), JP „Elektromreža Srbije” (4,9) i JVP „Srbijavode” (4,8).

Analiza finansijskog rezultata pokazuje da su JP-22 u periodu 2015–2019. prešla put od dobitaša do gubitaša. Petogodišnji bilans pokazuje da je neto dobiti JP-22 smanjena za 40% (160 mil. EUR), a da su se neto gubici povećali za 50% (86 mil. EUR). Grupaciji gubitaša železničkih preduzeća, JP „Putevi Srbije” i JP PEU „Resavica” u 2018. i 2019. pridružila su se i energetska preduzeća. Pored toga, primetan je pad neto finansijskog rezultata kod „Telekoma Srbija” a.d. za 4,4 puta, zatim u JP „Srbijagas”, JP „Pošta Srbije” i JP „Elektromreža Srbije”. U grupaciji 4 najveća dobitaša najveći pad neto finansijskog rezultata registrovan je kod „Telekoma Srbija” a.d. za 4,4 puta (sa 91,9 mil. EUR u 2018. na 21 mil. EUR u 2019).

Zahvaljujući merama fiskalne konsolidacije i restrukturiranja železničkih JP, ukupan broj zaposlenih u JP-22 smanjen je u periodu 2015–2019. za -

11,8% (11.432), odnosno prosečno godišnje za -3,1%. Sprovođenje vladinih mera fiskalne konsolidacije u periodu 2015–2017. odrazilo se na kretanje neto zarada kod većine JP-22. Nereformisan, komplikovan i netransparentan sistem zarada u javnom sektoru doprineo je produbljavanju jaza u odnosu na privatni sektor. Neto zarade u JP-22 bile su prosečno veće za 26% od zarada u privatnom sektoru (600 EUR) u 2019. Ekstremni rasponi iznose skoro 3:1, najviše prosečne zarade u „Telekomu Srbija” a.d. i „Koridori Srbije” a.d. iznosile su 1.030 EUR i 1.075 EUR, a u JP „Pošta Srbije” 378 EUR.

Grafikon 3. Udeo troškova zaposlenih u poslovnom prihodu 2015–2019.



Izvor: Proračun autora na osnovu podataka APR.

Analiza kvalitativnih pokazatelja poslovanja velikih infrastrukturnih javnih preduzeća (produktivnost, ekonomičnost, rentabilnost, solventnost, likvidnost i profitabilnost) je pokazala sve već jaz u odnosu na prosek performansi poslovanja privrede. Produktivnost JP-22 je na višem nivou od proseka privrede, ali je realno prosečno godišnje padala po stopi od -0,3%. Ekonomičnost je ispod proseka privrede 2018–2019. Jaz rentabilnosti JP-22 u odnosu na prosek privrede je sve veći. JP-22 su

poslovala solventnije od proseka privrede, pre svega, zbog veće stope rasta ukupnih obaveza na nivou privrede. Dok se prosečna likvidnost u privredi iz godine u godinu poboljšava, JP-22 se suočavaju sa sve većim problemom likvidnosti. Oba pokazatelja likvidnosti (opšti i reducirani racio) JP-22 su dvostruko niža od prosečnih u privredi (0,45 i 0,32, nasuprot 0,96 i 0,64 u privredi). Za razliku od trendova na nivou proseka privrede, svi pokazatelji profitabilnosti su pogoršani. Dok je na nivou privrede stopa prinosa na poslovnu imovinu (ROA) povećana skoro dvostruko (sa 1,56% na 3,05%), a stopa prinosa na sopstveni kapital (ROE) povećana 4 puta (sa 1,65% na 6,61%), u grupaciji JP-22 registrovan je pad ROA (sa 0,97% na -0,25%) i ROE (0,64% na -0,95%). Posebno zabrinjava pad kvalitativnih performansi u dva ključna preduzeća JP EPS i „Telekom Srbija” a.d. 2018–2019.

Jedan od najvećih problema koji kontinuirano opterećuje poslovanje privrede jeste problem nelikvidnosti i zaduženosti, gubici i visina ukupnih obaveza (Jakopin, 2020, str. 205). Analiza ukupnih obaveza pokazuje da su ukupne obaveze JP-22 dostigle 11,3 mlrd. EUR, svaki sedmi dinar ukupnih obaveza privrede potiče iz poslovanja JP-22. Obaveze JP EPS, JP „Telekom Srbija” a.d., JP „Putevi Srbije” i „Koridori Srbije” d.o.o. čine 2/3 obaveza JP-22. Karakteristično je, da dok se zaduženost privrede smanjuje, zaduženost JP-22 raste. Najzaduženija preduzeća su JP PEU „Resavica”, železnička i JP na teritoriji AP Kosovo i Metohija, „Koridori Srbije” d.o.o., JP „Skijališta Srbije” i „Telekom Srbija” a.d. Najveća stopa izgubljenog kapitala locirana je JP PEU „Resavica”, „Železnice Srbije” a.d. i sva tri JP na teritoriji Kosova i Metohije. Neto dug najviše opterećuje poslovanje JP EPS (866 mil. EUR), „Telekom Srbije” a.d. (1,2 mlrd. EUR), JP „Putevi Srbije” (1 mlrd. EUR) i „Železnice Srbije” a.d. (550 mil. EUR).

Dugoročna finansijska ravnoteža na nivou privrede se kontinuirano poboljšava u periodu 2015–2019, negativan jaz je realno smanjen za 75% (sa 5,7 mlrd. EUR na 1,6 mlrd. EUR). Divergentna kretanja u odnosu na privredu pokazuje realno produbljavanje finansijske neravnoteže JP-22 za 45% (sa -1,87 mlrd. EUR na -3,1 mlrd. EUR). Analiza finansijske ravnoteže pomoću neto obrtnog fonda (NOF predstavlja razliku između dugoročnih izvora finansiranja i stalnih sredstava) pokazuje da je najveći rast finansijske neravnoteže u 2019. zbog rasta stepena nepokrivenosti stalne imovine dugoročnim izvorima finansiranja registrovan kod JP „Putevi Srbije” (-1 mlrd. EUR), železničkih JP (ukupno za sva četiri JP jaz

iznosi -1,16 mlrd. EUR) i kod „Telekom Srbija” a.d. (-360 mil. EUR). Pozitivan trend jačanja finansijske stabilnosti „Telekom Srbija” a.d. u periodu 2015–2018. narušen je u 2019. zbog povećanog finansijskog rizika uzrokovanog rastom investicija. U zoni značajne finansijske ravnoteže u 2019. (dugoročni izvori finansiranja veći od stalne imovine, odnosno pokrivaju i obrtna sredstva) posluju JP EPS (91,6 mil. EUR, ali sa trendom pada) i JP „Pošta Srbije” (69 mil. EUR, trend rasta).

REFORMSKI PRIORITETI UPRAVLJANJA JAVNIM PREDUZEĆIMA

Jačanje efikasnosti upravljanja javnim preduzećima predstavlja prioritetni reformski zadatak u narednom periodu. U tom cilju neophodno je sprovesti sveobuhvatni koncept konsolidacije velikih republičkih javnih preduzeća: unutrašnje restrukturiranje (Arsić, 2015, str. 118), privatizacija, ekonomsko-finansijska i investiciona konsolidacija, kako bi se država oslobodila dvostruke uloge (vlasnika i regulatora) i iscrpljujućeg balansiranja brojnih i često međusobno suprotstavljenih ciljeva pri upravljanju ovim preduzećima – od stvaranja uslova za njihovo efikasno poslovanje, vođenje investicione politike u funkciji njihove dugoročne održivosti, utvrđivanje tarifa kompatibilnih sa dugoročnim poslovanjem do vođenja socijalne politike zaposlenih i zaštite potrošača od moguće zloupotrebe monopolskog položaja. U cilju zaustavljanja trenda pogoršanja kvalitativnih performansi poslovanja neophodno je sprovođenje prioritetnih strukturnih reformi javnim preduzećima u pravcu: depolitizacije procesa upravljanja i donošenja odluka u preduzećima (maksimiziranje broja zaposlenih, visok nivo plata, održavanje niskih cena usluga kao socijalne kategorije i sl.); uspostavljanje finansijske discipline (unapređenje zakonske regulative iz oblasti naplate potraživanja, plaćanja poreza i drugih obaveza prema državi, efikasnija stečajna procedura, utvrđivanje vremenskog okvira za restrukturiranje i sl.); smanjenja broja zaposlenih; poslovno-tehničke konsolidacije i modernizacije (smanjenje tehničkih gubitaka, reorganizacija i gašenje nepotrebnih celina koje stvaraju gubitke i sl.); kao i nastavka liberalizacije infrastrukturnih delatnosti uvođenjem konkurencije (Estrin i sar., 2009).

Sukob interesa funkcije vlasnika i funkcije regulatora u javnim preduzećima je široko rasprostranjen. Funkcija vlasništva mora biti

adekvatno odvojena od državne regulatorne funkcije i funkcije kreiranja politike kako bi se obezbedili jednaki uslovi i izbeglo neprimereno mešanje u poslovanje javnih preduzeća. Međutim, treba napomenuti, da proces razdvajanja aktivnosti u okviru velikih infrastrukturnih javnih sistema nije dao očekivane rezultate, uglavnom zbog parcijalnog sprovođenja smernica OECD (OECD, 2015). Primer železničkih kompanija u Srbiji pokazuje da je proces razdvajanja 2016. uzrokovao smanjenja radnih mesta za 42%, ali je poslovanje železničkih preduzeća i dalje zavisno od državnih direktnih i indirektnih subvencija, poput smanjenih cena goriva ili poreskih olakšica (IMF, 2019). Recimo, 2016. neposredno pre procesa razdvajanja, Železnicama Srbije je otpisan dug prema državnom snabdevaču električnom energijom (0,1% BDP), ali je 2019., međutim, preduzeće Infrastruktura železnice Srbije, kao jedan od razdvojenih naslednika, ponovo bilo jedan od najvećih dužnika EPS.

Proces otklanjanja identifikovanih nedostataka u upravljanju javnih preduzeća podrazumeva:

- centralizovano i depolitizovano upravljanje državnim udelom, kao i preciznije i detaljnije računovodstvo svega što država poseduje (Bushman&Smith, 2003);
- izbor nezavisnih, nepolitičnih i kompetentnih članova upravnog i nadzornog odbora (angažovanih sa konkurentnim platama);
- uspostavljanje efikasne procene i upravljanje fiskalnim rizicima koji proizlaze iz državnog vlasništva;
- preispitivanje zakonskih okvira koji regulišu pravni status javnih preduzeća.

Krizni periodi 2008–2009. i 2020. pokazali su da javna i državna preduzeća imaju ulogu automatskog stabilizatora, jer pružaju stabilnije izvore zaposlenja tokom perioda recesije (EBRD, 2020, str. 55). Iz tog ugla, zapošljavanje u javnom sektoru ima tendenciju da igra važniju ulogu u državama sa višom stopom nezaposlenosti. Stabilnije zapošljavanje u slučaju nepovoljnih ekonomskih i tehnoloških šokova može pomoći u smanjenju negativnih eksternalija povezanih sa rastućom nejednakošću i erozijom socijalne kohezije i poverenja.

Veoma je bitno jačanje institucionalnog kapaciteta države (Madžar, 2015, str. 19). Države u kojima su ekonomske institucije slabe, privatne firme mogu se snažno uklopiti u mreže državnih preduzeća i političara, što

dovodi do neefikasne alokacije resursa (Putnins, 2015). Suprotno, tamo gde su ekonomske institucije jake, javnim sektorom se može efikasno upravljati ispunjavajući obaveze javnih usluga i druge nefinansijske ciljeve. Pored toga, u zemljama sa jačim ekonomskim institucijama, javna preduzeća imaju potencijal da budu transparentna i dobro vođena. Suprotno tome, u zemljama sa slabijim ekonomskim institucijama subvencije imaju tendenciju da budu veće i manje transparentne tamo gde usluge pruža javni sektor (Foster i Rana, 2019, str. 20, 32). Velike, netransparentne subvencije teže da idu paralelno sa slabim mrežama socijalne zaštite, posebno u tranzicionim državama.

Jedan od ključnih strateških prioriteta predstavlja angažovanje javnih preduzeća kao podrška tranziciji ka zelenoj ekonomiji. Javne energetske kompanije mogle bi potencijalno olakšati prevazilaženje protivljenje moćnih (privatnih) lobija sprovođenju propisa o zaštiti životne sredine. Nekoliko nedavnih studija istaklo je veći angažman javnih preduzeća u zaštiti životne sredine u određenim kontekstima i njihov značaj za ulaganje u obnovljive izvore energije (Pan, i sar., 2020). Iskustva tranzicionih ekonomija pokazuje da do sada javna preduzeća nisu korišćena kao eksplicitno sredstvo politike zaštite životne. To se u prvenstveno misli na sređivanje situacije u industrijama „zalaska sunca“, u prvom redu eksploatacije uglja, odnosno javnih preduzeća koja posluju na tržištu fosilnih goriva. Iako je glavni zagađivač, sektor uglja i dalje prima velike subvencije (u nekim državama i do 30%).

Sistem zarada u javnim preduzećima neophodno je uskladiti sa produktivnošću rada i zaradama u privatnom sektoru. Pojednostaviti način obračuna zarada i ostalih primanja, jer brojne osnovice za obračun i različiti koeficijenti i dodaci čine sistem zarada u javnim preduzećima netransparentnim (Fiskalni savet, 2019), a kontrolu komplikovanom i teško izvodljivom.

Transparentnost i informisanost u vezi obaveza javnih usluga se posebno apostrofira u svim relevantnim međunarodnim izveštajima o strukturnim reformama u javnim preduzećima. Struktura troškova javnih usluga koje finansira država, njihovih prihoda, kao i informacije o zajmovima, grantovima, subvencijama i garancijama koje dobijaju javna preduzeća podležu visokim nivoima transparentnosti i obaveznosti periodičnog izveštavanja (World Bank, 2014, str. 258).

Javna republička i pokrajinska infrastrukturna preduzeća ne obavljaju kvalitetne analize rizika. Strategije rasta i razvoja se retko procenjuju iz perspektive rizika, s tim što se specifični rizici i mere za ublažavanje obično ne utvrđuju u budžetima. U većini ovih preduzeća nema odeljenja za rizik, niti postoji organizacioni okvir za delovanje na spoljnoj analizi rizika, niti postoji izveštavanje vezano za rizik, odnosno kakve mere konkretno javno preduzeće preduzima u odnosu na rizike sa kojima se suočava u svom poslovanju.

Kontinuirano analitičko praćenje efekata poslovanja javnih preduzeća neophodno je realizovati kroz izradu periodičnih analiza i procena rezultata i efekata u odnosu na ciljeve, efekte njihovog poslovanja procenjivati u odnosu na efekte u privatnom sektoru, dok zarade treba procenjivati u odnosu na produktivnost, uz smanjenje viška zaposlenosti.

ZAKLJUČAK

Upravljanje globalnom recesijom, mada je još uvek rano davati konačne procene, je potenciralo četiri ključna područja odgovora na COVID-19: institucionalni autoritet, finansiranje rizika, prikupljanje i razmena informacija i mogućnost zdravstvenog sistema (oprema i vakcine). Racionalan odgovor na posledice globalne pandemije posebno naglašava ulaganje u ključne izazove (tzv. „šampione rizika”) radi podsticanja nacionalnog liderstva i međunarodne saradnje, mobilizacije različitih zainteresovanih aktra kako bi se podstakle inovacije u analizi rizika, sagledale mogućnostima finansiranja i poboljšali odnosi između naučnih stručnjaka i političkih lidera (Smith-Bingham i sar., 2020.), sa primarnim ciljem da se poboljša kultura odlučivanja. Posebno je bitno da se strateške investicije (pre svega, u javnom sektoru) realizuju u okviru konkurentnih državnih prioriteta i ograničenja resursa.

Istraživanje je potvrdilo obe postavljene hipoteze. Uparedna analiza rezultata poslovanja velikih infrastrukturnih javnih preduzeća (JP-22) je potvrdila sve veći raskorak (strukturni jaz) u odnosu na efekte poslovanja preduzeća u privatnom sektoru (H1). Pogoršanje performansi velikih infrastrukturnih javnih preduzeća (JP-22) u periodu privredne konjunktore 2015–2019. direktno je uticalo na na makroekonomski i privredni bilans (H2).

Reformski bilans velikih republičkih infrastrukturnih javnih preduzeća opterećen je brojnim strukturnim problemima. Mada je tržišna konkurencija uticala na inicijalna poboljšanja u upravljanju javnim preduzećima, njihovo poslovanje i dalje predstavlja značajan budžetski rizik. Sa više od 85.000 zaposlenih i 11% BDV velika infrastrukturna javna preduzeća imaju dominantno učešće u energetsom i saobraćajnom sektoru, čime utiču na poslovanje celokupne privrede. Mada je privatni sektor u mogućnosti da pruža javne usluge uz podršku različitih šema kompenzacija, javni sektor se često oslanja na direktno pružanje usluga putem javnih preduzeća, posebno u onim segmentima u kojima administrativni kapacitet ograničava mogućnosti u pogledu pružanja usluga. Ključni problem predstavlja efikasno upravljanje javnim preduzećima (Madžar, 2015, str. 32). Bilans poslovanja velikih republičkih javnih preduzeća u periodu privredne konjunktura je znatno nepovoljniji od bilansa privatnog sektora, što jasno ukazuje na problem upravljanja. Inovativni kapacitet u javnim preduzećima je upola manji od ekvivalentnih privatnih firmi. Pored toga, ciljevi državnog i javnog vlasništva često nisu jasno definisani, a odgovornosti koje se odnose na javni sektor mogu se rasporediti na više državnih entiteta sa sukobljenim interesima. Upravljanje javnim preduzećima često se posmatra kao praksa usaglašavanja, malo pažnje se posvećuje strategiji ili upravljanju rizicima. Sa druge strane, značajna državna podrška koja se pruža takvim preduzećima zahteva veći stepen transparentnosti, što bi povećalo odgovornost. Poseban problem predstavlja sprovođenje ekoloških ciljeva, istraživanja tranzicionih država nisu pokazala da su državne kompanije ekološki prihvatljivije od privatnih kompanija sa sličnim karakteristikama.

Ključni reformski zadatak je jasno definisanje strateških ciljeva javnih preduzeća. Smernice OECD daju jedan opšti okvir, ali s obzirom da je državno vlasništvo često samo nasleđe centralnog planiranja, neophodno je doneti dugoročni strateški dokument razvoja javnih preduzeća. Strateški državni dokument jasno bi napravio distinkciju između komercijalnih i nekomercijalnih ciljeva javnih preduzeća.

LITERATURA

1. Adjémian, S., Cahn, C., Devulder, A., & Maggiar, N. (2008). Variantes en Univers Incertain. *Économie et Prévision*, 2008 (2-3), 223-238.
2. Arsić, M. (2015). Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji. U: *Restrukturiranje javnih preduzeća u uslovima institucionalnih ograničenja* (str. 105-122). Beograd. NDE i EF.
3. Beddoe, R., Costanza, R., Farley, J., Garza, E., Kent, J., Kubiszewski, I., Martinez, L. & others. (2009). Overcoming Systemic Roadblocks to Sustainability: The Evolutionary Redesign of Worldviews, Institutions, and Technologies. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(8), 2483-2489.
4. Bouis, R., Duval R., & Eugster, J. (2020). How fast does product market reform pay off? New evidence from non-manufacturing industry deregulation in advanced economies. *Journal of Comparative Economics*, 48(1), 198-217.
5. Bower, U. (2017). State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly. *IMF Working Paper*, 17(221), 1-27. IMF. Washington, DC.
6. Bushman, R., & Smith, A. (2003). Transparency, Financial Accounting Information, and Corporate Governance. *Economic Policy Review* 9(1), 65-87.
7. Ciriaci, D. (2014). Business Dynamics and Red Tape Barriers. *Economic Paper*, 532. EC.
8. Duval R., & Furceri, D. (2018). The Effects of Labor and Product Market Reforms: The Role of Macroeconomic Conditions and Policies. *IMF Economic Review*, 66(1), 31-69.
9. EBRD. (2020). Transition Report 2020-2021. Preuzeto sa <https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>
10. Estrin, S., Hanousek, J., Kocenda, E. & Svejnar, J. (2009). The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies. *Journal of Economic Literature*, 47(3), 699-728.
11. European Commission (EC), Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2016). State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

12. European Commission. (2020). Serbia 2020 Report. Preuzeto sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf
13. Fiskalni savet RS. (2014). Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: fiskalni aspekt. Preuzeto sa <http://www.fiskalnisavet.rs/latinica/analize-stavovi-predlozi.php>
14. Fiskalni savet. (2019). Platni razredi i zaposlenost u državnom sektoru Srbije: od nedovršene reforme do održivog sistema. Preuzeto sa <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2019/fs--platni-razredi-i-zaposlenost-u-drzavnom-sektoru-srbije.pdf>
15. Foster, V., & Rana, A. (2019). Rethinking power sector reform in the developing world. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
16. IMF (IMF staff team led by Richmond, Ch., Dohlman, P., Miniane, J. & Roaf, J. in collaboration with EBRD staff). (2019). Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, 19(11), str. 1-114.
17. IMF. (2020). Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. Preuzeto sa <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
18. Jakopin, E. (2020). Efekti strukturnih promena u privredi Republike Srbije: Stari problemi, novi reformski izazovi. *Ekonomski horizonti*, 22(3), 191-208.
19. Madžar, Lj. (2015). Gordijev čvor javnih preduzeća u Srbiji: Drešiti ili seći? U: *Restrukturiranje JP u uslovima institucionalnih ograničenja*. Beograd. NDE i EF.
20. Megginson, W. (2000). Corporate governance in publicly quoted companies. U: *Corporate governance of stateowned enterprises in China* (str. 1-50). OECD.
21. OECD. (2011). *State-Owned Enterprise Governance Reform*. OECD.
22. OECD. (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD.
23. OECD. (2017). *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. OECD.
24. OECD. (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. OECD.

25. Pan, X., Chen, X., Sinha, P. & Dong, N. (2020). Are firms with state ownership greener? An institutional complexity view. *Business Strategy and the Environment*, 29, 197-211.
26. Putnins, T. (2015). Economics of State-Owned Enterprises. *International Journal of Public Administration* 38(11), 815–32.
27. Schwartz, G., Fouad, M, Hansen T., & Verdier, G. (2020) How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, IMF Blog [blog post], 3 September 2020, Preuzeto sa <https://blogs.imf.org/2020/09/03/how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment/>
28. Smith-Bingham, R., Wittenberg, A. & Kaniewski, D. (2020). Building national resilience: Aligning mindsets, capabilities and investments. *Marsh & McLennan Advantage*.
29. Stošić, I., & Đukić, M. (2016). Potrebe i izazovi restrukturiranja javnog sektora Srbije. U: *Pravci strukturnih promena u procesu pristupanja Evropskoj uniji* (str. 107-127). Beograd, IEN.
30. Woetzel, J., N. Garemo, J. Mischke, P. Kamra & R. Palter. (2017). Bridging Global Infrastructure Gap: Has the World Made Progress. McKinsey Global Institute. Preuzeto sa <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/bridging-infrastructure-gaps-has-the-world-made-progress#>
31. WEF. (2021). The Global Risks Report 2021. 16th Edition. Preuzeto sa <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>
32. World Bank. (2014). Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. World Bank Group, Washington, DC.

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC ENTERPRISE MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Edvard Jakopin

Miladin Kalinić

‘Effective governance will be crucial in order to deliver a green, resilient and inclusive recovery across the transition regions’.

(EBRD, 2020, Transition Report 2020-2021, p. 117)

Abstract: *The results of a comparative study of the effects of state and public enterprise management in transition economies have classified Serbia as a group of countries with inefficient management. Transition countries, members of the EU, achieve better management performance of state-owned enterprises than non-EU countries, due to stronger institutions, efficient state aid rules, as well as greater transparency of budget support. The global pandemic in 2020 and increased health, economic and social risks, in many transition countries have not affected the slowdown of structural reforms in public enterprises, on the contrary, a special focus was directed towards upgrading the mechanisms of management of public enterprises, strengthening the anti-corruption policy, digitalization of state services, etc. The research of the reform balance of the management of large republican public infrastructure enterprises in the Republic of Serbia has shown that the state has major problems in the management of enterprises that are in its portfolio and under its control. Their business poses a permanent budget risk, directly affecting economic growth and key macroeconomic aggregates. Large infrastructure public enterprises have a dominant share in the energy and transport sectors, which affects the business of the entire economy. The balance of their business in the period of economic boom is in increasing discrepancy with the balance of business of the private sector, which clearly indicates the problem of management. The primary reform task in the management of public enterprises is to improve the accountability, transparency and efficiency of their management.*

Key words: *management of public enterprises, business analysis of large republican infrastructural public enterprises, reform priorities.*