

POTREBE I IZAZOVI RESTRUKTURIRANJA JAVNOG SEKTORA SRBIJE

Ivan Stošić¹
Mihajlo Đukić²

Apstrakt

Predmet istraživanja u ovom radu je analiza postojećeg stanja javnog sektora Republike Srbije, sa posebnim osvrtom na poslovanje i potrebe restrukturiranja javnih preduzeća i preduzeća pod državnom kontrolom. Uvažavajući opšte prihvaćene definicije javnog sektora međunarodnih finansijskih institucija, u radu je primenjena komparativna analiza učešće rashoda opšte države u BDP i broja zaposlenih u javnom sektoru u Srbiji i razvijenim zemljama. Možda, pomalo iznenađujuće, podaci koji se odnose na Srbiju pokazuju da veličinu javnog sektora (tzv. opšte države) nije značajno veća u odnosu na razvijene zemlje EU, odnosno čak je niža u poređenju sa skandinavskim zemljama. Ipak, sprovedena istraživanja ukazuju da se javni sektor Srbije može okarakterisati kao preobiman, pre svega imajući u vidu trenutni nivo BDP i stanje javnih finansija. Posebno pitanje, u sklopu reforme javnog sektora Srbije, predstavlja restrukturiranje javnih, javno-komunalnih preduzeća i preduzeća pod državnom kontrolom, čije poslovanje, usled brojnih neracionalnosti, ima negativan uticaj na javne finansije i privredni razvoj zemlje. Mada su mnogi problemi poslovanja ovih preduzeća poznati već duži niz godina, malo je urađeno na njihovom prevazilaženju. To ukazuje na potrebu da se se puno više odlučnosti i veštine pristupi restrukturiranju poslovanja ovih preduzeća, uključujući tu i intenziviranje procesa privatizacije, kako bi se obezbedila konkurentnost zemlje i brži privredni rast.

Ključne reči: restrukturiranje, javni sektor, Srbija, OECD, javna preduzeća, komparativna analiza

¹ dr Ivan Stošić, naučni savetnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, e-mail: ivan.stosic@ien.bg.ac.rs

² dr Mihajlo Đukić, istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, e-mail: mihajlo.djukic@ien.bg.ac.rs

UVOD

U brojnim političkim, ali i stručnim raspravama, raširena je teza o prevelikom i neefikasnom javnom sektoru Srbije. Gotovo da postoji konsenzus da su, posebno u uslovima negativnih efekta svetske ekonomske krize, neophodne brze i radikalne reforme ovoga sektora. Ne retko se ističe i činjenica da u javnom sektoru Srbije (posebno u javnim preduzećima) ima preveliki broj zaposlenih koji, bez obzira na ostvarene rezultate, imaju visoke (i redovne) zarade. Iako se problem načina konstituisanja i funkcionisanja javnog sektora već duži niz godina apostrofira kao jedan od ključnih problema naše ekonomije, do sada nije mnogo učinjeno na racionalizaciji i unapređenju njegove efikasnosti. Tek nedavno, i u značajnoj meri pod uticajem Međunarodnog Monetarnog Fonda (MMF) (*Country Report IMF No. 15/50, 2015*), otpočele su intenzivnije aktivnosti u vezi sa racionalizacijom državne uprave, povećanjem efikasnosti i ostvarivanjem ušteda, te restrukturiranjem preduzeća pod državnom kontrolom.

Reč je o izuzetno kompleksnom pitanju i veoma aktuelnom problemu za Srbiju, s obzirom da je preveliki i neefikasni javni sektor ocenjen jednom od glavnih prepreka ozdravljenja državnih finansija i dinamičnijeg privrednog razvoja. Iako je reč o značajnom pitanju relativno je mali broj istraživanja koja su se bavila analizom veličine i načina funkcionisanja javnoga sektora u Srbiji. Upravo osnovni cilj ovoga rada je sprovođenje komparativne analize veličine javnog sektora u Srbiji i zemljama Evropske unije. Pri tome, posebna pažnja je posvećena analizi aktivnosti u oblasti restrukturiranja javnog sektora kod nas i u svetu.

Rad je zasnovan na sistematičnoj, komparativnoj analizi podataka i dostupne naučne literature, kao i na rezultatima istraživanja i iskustvima autora u koncipiranju i sprovođenju programa restrukturiranja.

U toku izrade ovoga rada naišli smo na veći broj problema i otvorenih pitanja. Na prvom mestu možemo istaći različite pristupe definisanju javnog sektora u svetu i kod nas, kao i različite termine koji se koriste u teoriji i praksi. Osim toga, u istraživanju smo uočili da postoji i visok nivo zatvorenosti javnog sektora za saradnju, kao i relativno skromna literatura i ograničeni broj javno raspoloživih podataka, posebno kada je reč o funkcionisanju preduzeća u državnom vlasništvu u Srbiji.

Pored uvoda rad se sastoji iz četiri osnovna dela. Na početku, u drugom delu rada, prezentiran je kratak pregled teorijskih shvatanja i dostupne literature koja se

bavila veličinom i ulogom javnog sektora. U trećem delu ukazano na različite metodologije (pristupe) utvrđivanja veličine javnog sektora i izvršena je komparativna analiza podataka u pojedinim zemljama i Srbiji. Četvrti deo rada posvećen je analizi aktuelnih mera u oblasti restrukturiranja u svetu i kod nas. U petom delu rada, u sklopu zaključaka, prezentirani su stavovi autora u pogledu "prave" veličine javnog sektora, kao i stavovi u vezi sa daljim pravcima optimizacije aktivnosti u ovoj oblasti, a pre svega kada su pitanju javna preduzeća.

PREGLED LITERATURE

O mestu i ulozi javnog sektora u savremenim uslovima poslovanja postoje u literaturi brojna, često veoma suprotstavljena mišljenja.

Prema neoliberalnoj, dugo vremena dominantnoj, doktrini, država ne bi trebala da se „meša“ u privredu. Međutim, poslednja svetska kriza snažno je inicirala preispitivanje ovih stavova zasnovanih na tržišnom fundamentalizmu. Iako razne teorije ne daju jednoznačan konkretan odgovor na pitanje o poželjnim područjima delovanja države, generalno se može konstatovati da je delovanje države potrebno onda kada tržišni mehanizam ne dovodi ni do kakvog, ili društveno poželjnog, ishoda (npr. *Nowotny, 1996, str. 90-91*). Većina savremenih shvatanja sve se manje fokusira na pitanje da li država treba da interveniše ili ne u privredi, već na tome da kakva ova intervencija treba da bude u cilju postizanja dinamičnijeg ekonomskog rasta (*Stiglitz eds., 2013*).

U savremenim teorijskim razmatranjima često se postavljaju pitanja: Koja je optimalna veličina javnog sektora? Koji je obim državne intervencije poželjan u privredi? Postoje mnoge empirijske studije koje su pokušavale da odgovore na ova pitanja. Nedavna literatura koja se bavila pitanjima optimalne veličine javnog sektora ukazuje na postojanje istorijskog odnosa između veličine javne potrošnje (merene učešćem javnih rashoda u BDP-a) i stope rasta BDP-a. U radovima *Barro (1989)*, *Armey (1995)*, *Rahn i Fox (1996)* i *Scully (1998; 2003)*, razvijen je model tzv. "BARS krive" kojim se procenjuje koliki iznos vladinih izdataka maksimiziraju privredni rast, a koji poprima oblik obrnutog slova U. *Scully (2003)* je na osnovu empirijske analize, sa podacima iz više od 103 zemalja, došao do zaključka da je optimalna veličina izdataka (rashoda) za javni sektor, koja maksimira ekonomski rast neke zemlje, iznosi 25% BDP-a.

Magazzino i Forte (2010) su pokušali da utvrde optimalne udele izdataka (rashoda) za javni sektor za zemlje EU-a, te posebno za zemlje Srednje i Istočne

Europe. Njihovi rezultati pokazuju da udeo izdataka (rashoda) za javni sektor u BDP-u, koji maksimira privredni rast, je viši od procijenjenoga optimalnog udela koji je utvrdio *Scully*. Panel analiza sprovedena za EU (27 zemalja) pokazuje da bi optimalni nivo "BARS krive" trebalo da iznosi 37%, dok je stvarni nivo iznosio 47%. Za zemlje Srednje i Istočne Europe, procenjeni optimalni udeo izdataka (rashoda) za javni sektor u BDP treba da iznosi oko 40%, što je nešto više od 4 procentna poena iznad proseka stvarnog udela u tim zemljama u 2009. godini.

Ne podržavaju svi ekonomisti ideju da se može utvrditi optimalna veličina izdataka (rashoda) za javni sektor u BDP. Postoje brojna mišljenja (npr. *Jurčić, 2011*) u kojima se ukazuje da veličina javnog sektora u savremenoj tržišnoj privredi zavisi od velikog broja faktora, kao što su: politička ideologija, državna tradicija (francuska, anglosaksonska, skandinavska..), način državnog uređenja (unitarne vs. savezne države), veličina i geografska obeležja zemlje, demografske karakteristike i sl., zbog čega nije moguće doneti uniformni zaključak o optimalnoj veličini i područjima delovanja javnoga sektora neke države.

U poslednjim godinama primetne su značajne promene stavova u pogledu preduzeća u kojima država poseduje vlasništvo (tzv. SOEs). Dodatni faktor koji je uticao na preispitivanje ovih stavova, bio je uspeh zemalja BRIC-a i njihov rastući udeo u globalnoj ekonomiji, a u kojim je prisutan snažan sektor preduzeća pod državnom kontrolom. Dok su mnoge zemlje tokom 80-ih i 90-ih godina XX veka sprovodile procese privatizacije smanjujući državno vlasništvo nad poslovnim entitetima (*Becht, 2003, str. 8*), početkom XXI veka u izvesnoj meri dolazi do suprotnog trenda, koji je posebno izražen nakon izbijanja i jačanja negativnih uticaja globalne ekonomske krize (*Khan, 2008, str. 6*).

U kontekstu svetske finansijske krize rasprava o ulozi države prevashodno se fokusirala na aktuelne kratkoročne aspekte: problemi finansiranja javnih rashoda, potencijalno pozitivni anticiklički uticaj povećane državne potrošnje i sl.

Takođe, predmet mnogih aktuelnih istraživanja u ovoj oblasti su reforme i načini restrukturiranja javnog sektora u cilju: dostizanja optimalnog (održivog) nivoa kako bi se smanjio visok nivo deficita i javnog duga, povećanja kvaliteta institucija i upravljanja, smanjivanja neefikasnosti u pružanju javnih dobara i usluga, izboru prioriteta i obima ulaganja, itd.

Uticaj javnog sektora u privredi zemalja u tranziciji je od posebnog interesa. U tim zemljama savremena istraživanja su usmerena pre svega, sa jedne strane, ka reformi javnog sektora kako bi se obezbedio pozitivan uticaj na privredni rast i

fiskalna kretanja, a sa druge strane ka stvaranju pozitivne klime za realizaciju ekonomskih i drugih sveobuhvatnih reformi kako bi se ubrzao proces tranzicije (*Dosti, Grabova, 2014, str. 68*).

Način konstituisanja i funkcionisanja javnog sektora u Srbiji bio je predmet sporadičnih analiza pojedinih domaćih autora. Kovačević i dr. (2009) su istraživali vezu između privrednog razvoja, javnog sektora i konkurentnosti preduzeća u Republici Srbiji. Autori su konstatovali da u Srbiji bez sveobuhvatne reforme javnog sektora, nema uslova za kreiranje okruženja koje će podsticati preduzetnički duh, investicije i reindustrijalizaciju. Posebno su ukazali na neophodne sveobuhvatne reformske zahvate u oblasti javnih preduzeća, saobraćajne infrastrukture, građevinskog zemljišta, denacionalizacije i restitucije (*Kovačević i dr., 2009, str. 43*).

I drugi autori ukazuju na probleme sa kojima se privreda Srbije susreće kada je u pitanju javni sektor. Madžar ističe da se javni sektor izrodio u nešto što bi moglo da se nazove ključnim problemom i pogubnim opterećenjem za privredu Srbije, ali i za društvo u celini. On produkuje mnoštvo nepovoljnih efekata i pravih kontinuiranih udara na privredu kao celinu, a i šire. Pri tome posebno ukazuje na deformacije koje javni sektor izaziva na skupovima faktorskih cena i cena proizvoda odnosno usluga, ogromne gubitke koje generišu bezmalo sva javna preduzeća, a posebno i svakako ona najkрупnija, te na masovnih neplaćanja čiji je protagonist upravo javni sektor (*Madžar, 2015, str. 50-51*).

U nekim radovima (npr. *Anđelić, Đaković, 2013, str. 74*) ukazuju se na potrebu reforme javnoga sektora u cilju unapređenja konkurentnosti nacionalne ekonomije. Naime, kako se ističe, rast konkurentnosti na tržištu Republike Srbije je uslovljen restrukturiranjem javnog sektora, odnosno javnih i javno-komunalnih preduzeća, kako na republičkom i pokrajinskom, tako i na lokalnom nivou. Pri tome, autori ukazuju da postoje brojne objektivne i subjektivne okolnosti koje utiču na usporavanje procesa reformi javnog sektora u Republici Srbiji: nespремnost za promene, nedostatak kompetentnih ljudskih resursa, nedostatak finansijskih resursa, nepostojanje strategije reforme tržišnog sistema, predimenzionirani javni sektor, i sl.

Analizirajući stanje u Srbiji ukazuje se (*Veselinović, 2014, str. 142-143*) da je javni sektor Republike Srbije preveliki i kao takav proizvodi negativne efekte na celu privredu. Visoki troškovi koje generiše javni sektor predstavljaju ozbiljan problem u postizanju budžetske ravnoteže, a upravo je nivo budžetskog deficita jedan od najznačajnijih problema u kreiranju ekonomske politike Republike Srbije. Skupa

država direktno podiže troškove u privredi i time destimulativno deluje na tekuće poslovanje, kao i na investiciono ponašanje domaćih i stranih preduzeća.

Manji broj radova je bio posvećen pitanjima restrukturiranja preduzeća u državnom vlasništvu u Srbiji. Iako su u ovoj oblasti ostvareni određeni pozitivni efekti ova preduzeća se suočavaju sa brojnim problemima koji se ogledaju u (*Erić, Stošić, Redžepagić, 2011*):

- Velikom uticaju politike na izbor članova upravnih i nadzornih odbora - koji se menjaju sa promenom vlasti, često bez obzira na postignute rezultate. Negativna posledica takve prakse manifestuje se kroz praksu slabog korporativnog upravljanja i loših poslovnih rezultata.
- Vrlo niskoj efektivnosti i efikasnosti menadžmenta, što se odražava na kvalitet i asortiman proizvoda i usluga ovih preduzeća.
- Gubicima koji se kumuliraju godinama, što ugrožava investicije i razvojne mogućnosti ovog tipa preduzeća.
- Finansijskoj neravnoteži - javna preduzeća posluju u uslovima nelikvidnosti (ispod prosečni i niski kvalitativni pokazatelji likvidnosti) i zaduženosti (9,3% obaveza privrede), što je značajnim delom i posledica nedovoljne osposobljenosti ovog sektora preduzeća u domenu finansijskog upravljanja.
- Velikim mogućnostima za korupciju – posebno u domenu javnih nabavki.
- Višku zaposlenih i neadekvatnoj kvalifikacionoj i starosnoj strukturi.
- Nedovoljno razvijenoj praksi javno-privatnog partnerstva.
- Brojnim problemima koji se javljaju u poslovanju preduzeća u državnom vlasništvu na lokalnom nivou, a javljaju se prvenstveno usled tehničko-tehnološke zastarelosti, predimenzioniranosti mnogih od ovih preduzeća, sklonosti ka neracionalnoj potrošnji uz istovremeno postojanje visoke zaduženosti, gubitaka i visoke budžetske zavisnosti, te nesposobnosti da se sopstvenim sredstvima finansiraju potrebne investicije većeg obima.

VELIČINA JAVNOG SEKTORA

Pre razmatranja pitanja veličine javnoga sektora treba se pozabaviti samom definicijom ovoga pojma, odnosno različitim načinima merenja veličine ovog sektora.

Na međunarodnom nivou još uvek ne postoji jedinstvena opšte prihvaćena definicija javnog sektora, što u velikoj meri otežava (pa i onemogućava)

relevantnu komparativnu analizu. Naime, u pogledu obuhvata i načina strukturiranja javnog sektora postoje razlike među pojedinim zemljama (regionima) u zavisnosti veličine, političkog uređenja, demografskih karakteristika, nacionalnih specifičnosti i sl.

U analizama najviše se koriste metodologije koje primenjuje MMF, Međunarodna organizacije rada (ILO), Ujedinjene nacije (UN) i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

Prema definiciji MMF-a, javni sektor se sastoji od svih rezidencijalnih jedinica pod direktnom ili indirektnom kontrolom rezidencijalne vlade, odnosno jedinice opšte države i javne korporacije (*Public sector debt statistics: Guide for compilers and users, International Monetary Fund, 2011, str. 7-9*).

Opšta država obuhvata: (a) sve jedinice centralne, regionalne i lokalne vlasti; (b) sve fondove socijalnog i zdravstvenog osiguranja na svim nivoima vlasti; (c) sve netržišne neprofitne institucije kontrolisane i većim delom finansirane od strane jedinica vlasti. Drugi segment javnog sektora čine javne korporacije (finansijska - centralna banka, monetarne i nemonetarne finansijske institucije, i nefinansijska - javna i javno-komunalna javna preduzeća). Javne korporacije obuhvataju sve korporacije kontrolisane od strane vladinih jedinica ili drugih javnih preduzeća, uglavnom u većinskom državnom vlasništvu.

Veličina javnog sektora može se meriti pomoću različitih postupaka. Jedan pristup koji se se često koristiti je na osnovu broja zaposlenih. Međutim, različite definicije javnog sektora i pojedinih njegovih segmenata impliciraju različite performanse. Tako se na primer procene o broju zaposlenih u javnom sektoru znatno razlikuju u zavisnosti da li se koristi široka, funkcionalna definicija "usluga od opšteg interesa" (30%, EU28-2013) ili uži fokus „administracija državne službe“ (7%) (*Eurofound, ERM Annual report 2014: Restructuring in the public sector, str. 6*).

Ono što je takođe problematično u primeni ovih pristupa je činjenica da isti broj zaposlenih ne znači istu dodatnu u privredi vrednost, s obzirom da iste aktivnosti ne moraju biti jednako radno-intenzivne u različitim zemljama. To je zbog činjenice da tehnologije koje se koriste u različitim zemljama nisu iste.

Usled toga mnogo češće se u relevantnoj literaturi kao osnovni pokazatelj o veličini javnog sektora koristi udeo rashoda opšte države u BDP-u. Na žalost, njime najčešće nije obuhvaćen sektor javnih preduzeća, što u velikoj meri otežava analize i pružanje relevantnog odgovora o „optimalnoj“ veličini sektora.

Na kraju, treba upozoriti da uprkos značajnom radu i naporima MMF-a (i ILO ...) da se razvije i usvoji jedinstven način praćenja, mnoge države su malo toga učinile na njihovom usvajanju i primeni. Stoga, a to je i slučaj sa Srbijom, često nedostaju precizni statistički podaci o veličini javnoga sektora. Istovremeno, podaci koje uspevaju prikupiti međunarodne organizacije nisu uvek potpuno pouzdani zbog postojanja najmanje po dve nacionalne institucije koje pripremaju statistike o zaposlenosti u javnom sektoru u većini zemalja; postojanja raznih vrsta izvora podataka unutar mnogih od tih institucija; delimično proizvoljnog odabira kriterijuma definicije javnih institucija, itd. (*Bejaković eds., 2012*). Stoga je u interpretaciji ovih podataka potreban povećan oprez.

Veličina javnog sektora u razvijenim zemljama

Učešće finansijskih rashoda opšte države u BDP predstavlja često korišćen indikator o veličini javnog sektora u nekoj zemlji. Prema izveštaju OECD (*Government at a Glance 2015, 2015*) ovi rashodi čine u proseku 41,9% BDP-a razvijenih zemalja OECD u 2013. Najviše učešće je u Grčkoj (60,1%), Sloveniji (59,7%) i Finskoj (57,8%), a najmanje u Irskoj (39,0%) i Estoniji (40,7%).

U periodu od 2007. do 2009. godine rashodi opšte države na području zemalja OECD povećani su u proseku za 5,4 p.p., uglavnom zbog stimulativnih paketa mera usvojenih da bi se ove zemlje suprotstavile negativnim efektima globalne finansijske i ekonomske krize.

Međutim, opšti trend se promenio u periodu između 2009. i 2013. godine, kada su rashodi opšte države (kao procenat BDP-a) smanjeni u proseku za 2,5 p.p. Ovaj trend je nastavljen u 2014. i to posebno u Grčkoj i Sloveniji.

Tabela 1. Rashodi Opšte države kao procenat BDP-a, 2007, 2009, 2013 i 2014. godina

| Zemlja | 2007 | 2009 | 2013 | 2014 |
|----------|------|------|------|------|
| Austrija | 49,1 | 54,1 | 50,9 | 52,3 |
| Belgija | 47,6 | 53,2 | 54,5 | 54,4 |
| Kanada | 38,6 | 43,7 | 40,7 | 39,4 |
| Češka | 40,0 | 43,6 | 42,3 | 42,0 |
| Danska | 49,6 | 56,8 | 57,1 | 57,2 |
| Estonija | 34,3 | 46,0 | 38,8 | 38,8 |
| Finska | 46,8 | 54,8 | 57,8 | 58,7 |

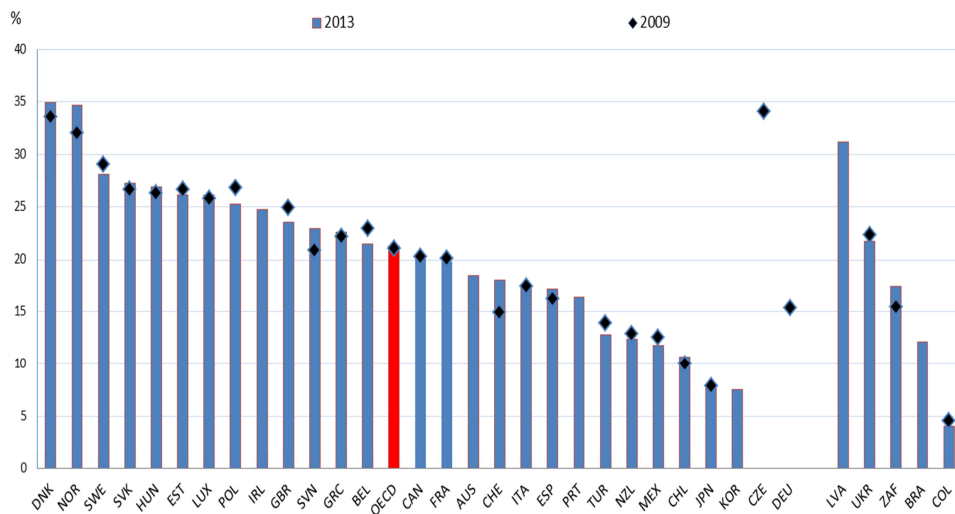
| Zemlja | 2007 | 2009 | 2013 | 2014 |
|------------------|------|------|------|------|
| Francuska | 52,2 | 56,8 | 57,1 | 57,3 |
| Nemačka | 42,7 | 47,4 | 44,3 | 43,9 |
| Grčka | 46,9 | 54,0 | 60,1 | 49,3 |
| Mađarska | 50,2 | 50,8 | 49,8 | 50,1 |
| Island | 40,3 | 48,1 | 43,9 | ... |
| Irska | 35,9 | 47,6 | 40,7 | 39,0 |
| Italija | 46,8 | 51,1 | 50,9 | 51,1 |
| Japan | 35,8 | 41,9 | 42,3 | ... |
| Luksemburg | 38,1 | 45,1 | 43,6 | 44,2 |
| Holandija | 42,8 | 48,2 | 46,8 | 46,6 |
| Norveška | 41,4 | 46,1 | 44,0 | 45,7 |
| Poljska | 43,1 | 45,2 | 42,2 | 41,9 |
| Portugalija | 44,5 | 50,2 | 50,1 | 49,0 |
| Slovačka | 36,1 | 43,8 | 41,0 | 41,8 |
| Slovenija | 42,2 | 48,5 | 59,7 | 49,8 |
| Španija | 38,9 | 45,8 | 44,3 | 43,6 |
| Švedska | 49,7 | 53,1 | 53,3 | 53,0 |
| Velika Britanija | 42,9 | 49,7 | 45,5 | 44,5 |
| SAD | 36,9 | 42,9 | 38,7 | ... |

Izvor: OECD National Accounts Statistics, <http://dx.doi.org/10.1787/888933248323>

Prema metodologiji OECD broj zaposlenih u javnom sektoru značajno varira od zemlje do zemlje (*Government at a Glance 2015, OECD*). U proseku za područje OECD učešće zaposlenih u javnom sektoru u ukupnom broju zaposlenih iznosi nešto više od 19%. Pri tome, Nordijske zemlje kao Danska, Norveška i Švedska imaju nivo zaposlenosti u javnom sektoru koji dostiže blizu ili čak prelazi 30% od ukupnog broja zaposlenih. Sa druge strane, neke zemlje iz Azije imaju znatno niži broj zaposlenih u javnom sektoru (Japan samo oko 8%).

U periodu 2009-2014. godina, uočavaju se brojne aktivnosti usmerene na smanjivanje broja zaposlenih uključujući tu prevremeno penzionisanje, zabrane novog zapošljavanja, *outsourcing*, programe viškova i sl.).

Grafikon 1. Učešće zaposlenih u javnom sektoru u ukupnom broju zaposlenih (2009 i 2013. godina)



Izvor: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT database.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933248603>

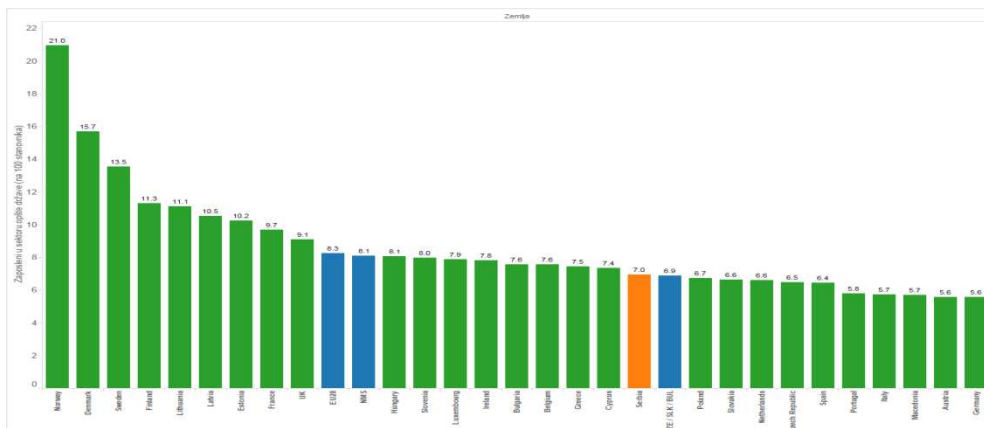
Veličina i ocena stanja javnog sektora u Srbiji

O realnoj veličini javnoga sektora u Srbiji, merenog učešćem rashoda u BDP ili brojem zaposlenih, često je teško suditi, jer se podaci značajno razlikuju u zavisnosti od izvora i korišćene metodologije.

Prema metodologiji EU ukupni rashodi opšte države u periodu 2010-2014 kretali su se između 44,8% (u 2011) i 48,1% (u 2014) (Ministarstvo Finansija). Prema Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave (*Moderna država – racionalna država koliko, kako i zašto?*, 2015, str. 14) ukupni javni rashodi u 2014. godini iznosili su 47,4% BDP-a.

Takođe, postoje različiti podaci o broju zaposlenih u javnom sektoru Republike Srbije. Ukupan broj zaposlenih na neodređeno i određeno vreme u opštoj državi u decembru 2014. godine iznosio je 500.538 (*Moderna država – racionalna država koliko, kako i zašto?*, 2015, str. 17). Od ukupnog broja zaposlenih u Srbiji, čak 20,3% radi u opštoj državi. Taj udeo je viši jedino u skandinavskim zemljama, ali je bitno niži u zemljama EU (15,8%).

Grafikon 2. Međunarodno poređenje broja zaposlenih na nivou opšte države na 100 stanovnika



Izvor: Srbija (MF, RZS, procene MDULS-a); druge zemlje (Eurostat, Laborsta)

Međutim, sve relevantne procene ukazuju da je više od 700.000 lica direktno ili indirektno zaposleno u javnom sektoru što, u odnosu na ukupan broj zaposlenih predstavlja mnogo veće učešće. Naime, u Republici Srbiji je u 2015. godini bilo ukupno 727 javnih i javno-komunalnih preduzeća, i to 36 javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija i 691 javno preduzeće čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave ili autonomna pokrajina (*Ministarstvo privrede*, <http://www.privreda.gov.rs/javna-preduzeca>). Neka od njih (poput „Srbijagasa“, „Železnice Srbije“, „Puteva Srbije“, „Elektroprivreda Srbije“, „Pošte Srbije“, „Elektromreže Srbije“, Aerodroma „Nikola Tesla“, „Srbijašume“, „Srbijavode“, „Vojvodinašume“ i sl.) zapošljavaju značajan broj lica.

Osnovna karakteristika javnog sektora u Republici Srbiji jeste visok nivo rashoda i niska efikasnost i efektivnost. Finansije Republike Srbije su već decenijama preopterećene prevelikim ukupnim troškovima opšte države. Istovremeno, dugogodišnja neracionalna ekonomska, kadrovska i uopšte, poslovna politika, nerazumevanje položaja i uloge javnog sektora u modernom društvu, kao i nespремnost države da na racionalnim osnovama započne njegovu reformu uticali su da stanje u javnom sektoru Srbije bude daleko od optimalnog i željenog.

Posebno brojni problemi se javljaju u poslovanju preduzeća pod državnom kontrolom i javnih preduzeća na republičkom i lokalnom nivou. Stoga praktično svi ukazuju na neophodnost restrukturiranja ovih preduzeća kako bi se unapredila njihova efikasnost (*npr. Đukić, Bodroža, Milivojević, 2014*).

RESTRUKTURIRANJE JAVNOG SEKTORA

Aktuelni trendovi u restrukturiranju javnog sektora u zemljama OECD

Izbijanje globalne krize i nastali problemi u javnim finansijama aktuelizovali su pitanja reformi javnog sektora u razvijenim zemljama. Problemi u javnim finansijama³ su naročito imali uticaj na intenzitet ovih reformi, stoga nije iznenađujuće da su najintenzivnije mere preduzete u Grčkoj, Portugalu, Irskoj i Španiji.

Ove mere su, pored smanjivanja broja zaposlenih, pre svega su uključivale smanjenje (zamrzavanje) zarada i drugih naknada zaposlenima u javnom sektoru, reorganizaciju javnog sektora, privatizaciju, prevremeno penzionisanje, ograničenje radnog vremena, štednju na svim administrativnim troškovima, ... i pogodile su veliki broj aktera. Pri tome ove aktivnosti su imale uticaja na povećanje radnog intenziteta zaposlenih, ali i na povećani intenzitet psihološkog pritiska (*Working conditions in central public administration, 2013*).

Restrukturiranje javnog sektora nije se sprovodilo istim intenzitetom u svim razvijenim državama, niti je bilo istovetno u svim delovima javnog sektora. U Nordijskim zemljama, Nemačkoj, Austriji i dugim državama aktivnosti u oblasti restrukturiranja, posebno kada je bio u pitanju broj zaposlenih i visina plata, nije bio tako intenzivan. Sa druge strane, kao što je već napomenuto, zemlje koje su se susrele sa ozbiljnim problemima u javnim finansijama, ali takođe i Baltičke zemlje EU, Slovenija, Mađarska, Rumunija itd. su preduzele znatno intenzivnije aktivnosti u oblasti štednje i restrukturiranja javnog sektora i to naročito u periodu nakon izbijanja svetske krize (2008-2010. godina). Istovremeno, ove aktivnosti su bile u zemljama EU pre svega fokusirane na racionalizaciju u javnoj upravi (administraciji), a mnogo manje ka nekim drugim segmentima javne potrošnje (*Eurofound, ERM Annual report 2014: Restructuring in the public sector, str. 48*).

Na ovo upućuju i podaci o promenama u strukturi javne potrošnje u 2013. u odnosu na 2007. godinu (*Government at a Glance 2015, 2015. str. 72-73*). U ovom periodu učešće izdataka u BDP za odbranu, policiju, javno komunalne namene pa i obrazovanje i zaštitu životne sredine je smanjeno. Sa druge strane izdaci za socijalno osiguranje, zdravstvo i intervencije u privredi su povećane. Pri tome,

³ Pored problema finansijske prirode stalni pritisak na reforme čine pre svega promene demografskih faktora, napredak u IT tehnologijama i sl.

posmatrano po pojedinim zemljama, kao što se vidi iz Tabele 2. trendovi su bili različiti.

Tabela 2. Promene u strukturi izdataka opšte države po pojedinim namenama, 2007 vs. 2013 u %

| Zemlje | Opšte javne usluge | Odbrana | Javni red i sigurnost | Ekonomski poslovi | Zaštita životne sredine | Stanovanje i pogodnosti za zajednicu | Zdravstvo | Rekreacija, kultura i religija | Obrazovanje | Socijalna zaštita |
|------------------|--------------------|---------|-----------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------------------|-----------|--------------------------------|-------------|-------------------|
| Austrija | -1,2 | -0,3 | -0,1 | -0,9 | 0,1 | -0,1 | 0,3 | -0,3 | 0,2 | 2,2 |
| Belgija | -2,6 | -0,4 | 0,0 | 0,9 | 0,6 | -0,2 | 0,6 | -0,1 | 0,2 | 1,2 |
| Češka | 0,4 | -0,9 | -0,6 | -1,7 | 0,1 | -0,4 | 1,0 | -0,2 | 0,6 | 1,9 |
| Danska | 0,1 | -0,5 | 0,0 | 0,4 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,3 | 0,7 |
| Estonija | 0,5 | 1,0 | -1,3 | -0,7 | -0,8 | -0,4 | 0,3 | -0,6 | -1,8 | 3,8 |
| Finska | 0,2 | -0,3 | -0,2 | -1,1 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | -1,2 | 2,2 |
| Francuska | -1,8 | -0,2 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,2 | -0,1 | 0,1 | -0,5 | 1,5 |
| Nemačka | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | -1,0 | 1,0 | 0,0 | 0,6 | -1,3 |
| Grčka | -7,8 | -2,3 | -0,1 | 15,9 | -0,3 | 0,0 | -4,2 | -0,2 | 0,3 | -1,3 |
| Madjarska | 1,8 | -1,6 | 0,2 | 0,7 | 0,6 | -0,4 | 0,4 | 0,8 | -1,5 | -1,1 |
| Island | 6,0 | -0,1 | -0,4 | -3,4 | -0,2 | 1,3 | -2,4 | -2,0 | -2,3 | 3,4 |
| Irska | 6,8 | -0,2 | -0,5 | -3,8 | -1,2 | -4,0 | -1,3 | -0,3 | -2,1 | 6,4 |
| Italija | -0,8 | -0,1 | -0,1 | -0,7 | 0,1 | 0,0 | -0,2 | -0,4 | -1,6 | 3,9 |
| Luksemburg | -0,5 | 0,2 | 0,0 | -1,5 | 0,1 | 0,1 | -0,2 | -0,7 | 0,6 | 1,9 |
| Holandija | -1,9 | -0,5 | -0,1 | -1,7 | -0,4 | 0,2 | 1,9 | -0,1 | -0,2 | 3,0 |
| Norveška | -4,5 | -0,7 | 0,2 | 1,5 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | -0,6 | 3,0 |
| Poljska | 0,8 | -0,6 | 0,1 | -1,2 | 0,3 | -0,9 | 0,5 | -0,1 | -0,8 | 1,7 |
| Portugalija | 2,6 | -0,6 | 0,5 | -2,9 | -0,5 | -0,4 | -2,5 | -0,3 | -0,9 | 5,0 |
| Slovačka | 2,2 | -1,9 | 1,2 | -4,1 | 0,5 | -0,4 | 0,5 | 1,0 | 0,4 | 0,6 |
| Slovenija | -1,8 | -1,6 | -0,4 | 14,8 | -0,5 | -0,2 | -2,3 | 0,1 | -3,2 | -4,9 |
| Španija | 2,9 | -0,4 | -0,3 | -3,3 | -0,7 | -1,3 | -1,0 | -1,5 | -1,2 | 6,7 |
| Švedska | -0,8 | -0,3 | 0,0 | 0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | -0,3 | 1,0 |
| Švajcarska | -1,1 | 0,0 | 0,1 | -0,6 | 0,6 | -0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,4 | 0,2 |
| Velika Britanija | 1,8 | -0,2 | -0,9 | -0,3 | -0,3 | -1,0 | 0,9 | -0,5 | -1,8 | 2,4 |
| SAD | -0,9 | -0,9 | -0,3 | -0,6 | 0,0 | -0,3 | 1,5 | -0,1 | -1,1 | 2,6 |

Izvor: OECD National Accounts Statistics (database)
<http://dx.doi.org/10.1787/888933248369>

Restrukturiranje javnog sektora u Srbiji

Pitanje reforme javnog sektora se već godinama apostrofira kao jedan od imperativa stvaranja povoljnijeg privrednog ambijenta, dinamičnijeg privrednog razvoja i, pre svega, sanacije javnih finansija. U proteklom periodu bilo je više pokušaja reformi javnog sektora Republike Srbije, ali zajedničko za sve te pokušaje jeste odsustvo sistemskog pristupa i upornosti da se zacrtane reforme sprovedu tako da javna potrošnja nije smanjivana ni u relativnom ni u apsolutnom smislu.

Proces reforme javne uprave u Srbiji nikada do sada nije sproveden na sistemski način. Prethodna iskustva sa ishitrenim racionalizacijama broja zaposlenih (u 2009. godini) su u dobroj meri proizvela smanjenje kapaciteta (usled linearnog smanjenja broja zaposlenih, bez prethodne detaljnije analize potreba).

Vlasti su u 2014. godini prepoznale potrebu smanjenja izdvajanja za potrebe javne potrošnje radi fiskalne konsolidacije, ali i u cilju ubrzavanja ekonomskog rasta i konkurentnosti privrede. Shodno tome u novembru 2014. godine preduzete su odlučne aktivnosti ka smanjenju izdvajanja za plate u javnom sektoru (ali i za penzije) na održiv nivo od 7% (odnosno 11%) BDP-a. Smanjenje plata u javnom sektoru je bio prvi korak u tom pravcu. Pored toga, vlasti su se obavezale da započnu aktivnosti kadrovskog restrukturiranja državne uprave sa ciljem da ukupan broj zaposlenih bude smanjen za po 5% do 2017. godine (*rightsizing*). Zamrzavanje zarada do kraja 2017. godine uz planirano smanjenje broja zaposlenih za 10-15.000 uključujući i lokalnu samoupravu moglo bi dovesti do ušteda u visini 1,3% BDP. Ipak, najveći izazov i ujedno najveća stavka ušteda u procesu fiskalne konsolidacije uz penzije (1,3% BDP) predstavljaju javna preduzeća. Restrukturiranje najvećih javnih preduzeća (EPS, Srbijagas, Železnice) i restrukturiranje i naknadna privatizacija RTB Bor, Resavica i drugih, te reforma lokalnih javnih preduzeća donela bi procenjene budžetske uštede od oko 1% BDP. Ipak, rešavanje problema ovih preduzeća imalo bi nesumnjivo pozitivan uticaj na rast kroz smanjenje nelikvidnosti i rast investicija (*Fiskalni savet, 2016*).

Procene Fiskalnog saveta ukazuju na to da bi javni dug na kraju 2016. godine trebao iznositi skoro 78% BDP i stoga je potrebno nastaviti mere usmerene ka smanjenju fiskalnog deficita na nivo od 0,5% BDP godišnje do 2019. godine (u skladu sa *Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG*). Na dugi rok, to bi dovelo do smanjenja udela javnog duga u BDP ispod prihvatljivih 60% (*Fiskalni savet, 2016*). Sve ovo moguće je postići koordiniranim i kontinuiranim sprovođenjem mera kojima se kontrolišu izdvajanja za plate u javnom sektoru,

penzije i subvencije, te sprovede aktivnosti usmerene na dalja poboljšanja naplate poreskih prihoda.

U Srbiji nakon 2000. godine, kao i drugim zemljama u tranziciji, preduzimane su različite aktivnosti u oblasti reforme preduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom. Pri tome, sprovođenje ovih procesa bilo je skopčano sa brojnim otvorenim pitanjima, lutanjima, pa i otporima, što je imalo efekta na karakteristične tendencije i ostvarene rezultate (Stošić, 2014).

U restrukturiranju društvenih/državnih preduzeća u nadležnosti Agencije za privatizaciju (čije je poslove od februara 2016. preuzelo Ministarstvo nadležno za poslove privrede), nisu ostvareni željeni rezultati

Od 2002, kroz Agenciju za privatizaciju, privatizovano je 2.415 preduzeća, a naplaćeno je 2,654 mlrd evra (*Bilten javnih finansija, jun 2016*). Efekti ostvarenih privatizacija, sa manjim brojem izuzetaka, se danas ocenjuju kao negativni. Posebno nepovoljno se ocenjuju efekti ostvareni kroz „restrukturiranje“ preduzeća iz portfelja Agenciju za privatizaciju.

Osnovni oblik „restrukturiranja“ ovog korpusa preduzeća bilo je finansijsko restrukturiranje – koje se u osnovi svelo na zaštiti preduzeća od naplate potraživanja po osnovu dugovanja iz ranijeg perioda. Istovremeno, ovo finansijsko restrukturiranje nije podrazumevalo bilo kakvo značajnije investiranje u osnovna sredstva, već samo povremene subvencije za isplatu dela zarada, nabavku energenta i sl. Suštinsko restrukturiranje preduzeća ostavljeno je da bude realizovano od strane novih vlasnika, nakon privatizacije.

U značajnom broju ovih preduzeća sprovedeno je restrukturiranje radne snage – smanjivanje broja zaposlenih kroz tzv. programe viškova (zasnovanih uglavnom na tzv. pasivnim merama politike zapošljavanja, u kojima su otpremnine i novčane naknade, finansirane od strane države, bili glavni instrument rešavanja ovoga problema). Na žalost, sredstva otpremnina većinom nisu bila u funkciji novog zapošljavanja, već pre svega tekuće potrošnje, a aktivne mere politike zapošljavanja su nedovoljno korišćene (Stošić, 2011).

U restrukturiranju i kasnije uspešnoj privatizaciji ovih preduzeća nisu ostvareni praktično nikakvi rezultati. Veliki broj ovih preduzeća, koja su prethodnom periodu bili nosioci proizvodnje, izvoza i razvoja lokalnih samouprava (IMT Beograd, IMR Beograd, Holding Industrija Kablova Jagodina, PIM Ivan Milutinović Beograd, IMK 14. Oktobar Kruševac, Prva Petoletka Trstenik, Majejica Bačka

Palanka, BIP Beograd, Jumko Vranje, Fabrika vagona Kraljevo, MIN Niš, Utva avioni Pančevo, Želvoz Smederevo, Budimka Požega i dr.) nastavio je da vegetira na niskom nivou poslovne aktivnosti ili se se našao u stečaju. Za privatizaciju ovih „problematičnih“ preduzeća iz portfelj Agencije – u junu 2016. oko 200 sa oko 45.000 zaposlenih (*IMF Country Report No. 16/287*) i oživljavanje njihove poslovne aktivnosti postoji veoma malo interesovanja.

To se odnosi i na 17 strategijskih preduzeća (sa oko 22 hiljada zaposlenih), čiju je privatizaciju država prolongirala, i koje nastoji da „spase“ od gašenja zbog njihovog velikog značaja za privredu zemlje, a posebno regiona u kojima su locirana i čije poslovanje bez podrške države ne bi bilo moguće (RTB Bor, FAP Korporacija Priboj, JP Resavica, Petrohemija Pančevo, Azotara Pančevo, itd.).

Uporedo sa privatizacijom i restrukturiranjem preduzeća iz portfelja Agencije za privatizaciju, pokrenute su brojne mere u cilju restrukturiranja javnih preduzeća.

U jednom broju ovih preduzeća sproveden je proces organizacionog restrukturiranja, uglavnom kroz izdvajanja sporednih (eng. *non-core*) delatnosti. Kod nekih preduzeća izvršena je promena pravne forme iz javnih preduzeća u akcionarska društva i započet je proces korporativizacije. Organizacione promene obuhvatale i pomene menadžmenta (na žalost najčešće diktirane od strane političkih partija na vlasti). Pri tome, ostvareni rezultati se značajno razlikuju od preduzeća do preduzeća.

Određeni pomaci postignuti su i u oblasti ekonomsko-finansijske konsolidacije, kroz reprogram i preuzimanje dugova od strane države, regulisanje starih dugova, smanjenja subvencija i drugo.

Značajni napori bili su usmereni ka smanjenju broja zaposlenih. Na žalost, višak zaposlenih još uvek konstantno opterećuje poslovanje javnih preduzeća. Istovremeno, dugogodišnji trend visokih i natprosečnih zarada u ovim preduzećima je nastavljen sve do kraja 2015. godine, kada je kroz usvojeni program finansijske konsolidacije zaustavljen.

Ipak, većina javnih preduzeća i dalje nerentabilno posluje. Velika javna preduzeća ostvaruju loše operativne rezultate i opterećena su zastarelom tehničkom infrastrukturom. Na primer, produktivnost rada u Železnicama Srbije je samo 29% proseka EU; 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 (Arsić, 2012).

Povećanje efikasnosti javnih preduzeća, posebno onih čiji je osnivač Republika Srbija, ima presudan značaj za dinamičniji privredni rast naše zemlje i ozdravljenju javnih finansija, kako zbog velike vrednosti usluga koje oni isporučuju, tako i zbog velikog dela društvenog bogatstva koje se nalazi pod njihovom kontrolom (učešće državnog sektora u formiranju BDP Srbije je još uvek relativno značajno - najviše u regionu zemalja Zapadnog Balkana - i procenjuje se na oko 40%). Nažalost, pored preduzetih mera, javna preduzeća u Republici Srbiji još uvek ne ostvaruju željene rezultate, a problemi u njihovom poslovanju se ne otklanjaju dovoljno efikasno.

Poseban problem predstavlja poslovanje velikog broja lokalnih javno-komunalnih preduzeća, koji se ogledaju se u: tehničko-tehnološkoj zastarelosti, predimenzioniranosti mnogih od ovih preduzeća, sklonosti ka neracionalnoj potrošnji uz istovremeno postojanje visoke zaduženosti, gubitaka i visoke budžetske zavisnosti, te nesposobnosti da sopstvenim sredstvima finansiraju učešće u potrebnim investicijama većeg obima. U restrukturiranju ovih preduzeća postignuti vrlo slabi rezultati, a pri tome još uvek ne postoji ni konsenzus oko daljih strategijskih pravaca njihovog restrukturiranja.

ZAKLJUČAK

Iako je u brojnim političkim, ali i stručnim raspravama, raširena teza da je javni sektor Srbije prevelik, komparativna analiza sa drugim zemljama, suprotno očekivanjima, ukazuje da, barem kada je reč o zaposlenima u državnoj administraciji i rashodima opšte države, naša zemlja ne spada u red država koje imaju preglomazan javni sektor. Veličina javnog sektora Srbije merena učešćem javnih rashoda u BDP ili brojem zaposlenih, ukazuje na to da javni sektor Republike Srbije ne odstupa mnogo od javnog sektora u drugim zemljama. Međutim, to nikako ne znači da je negova veličina ili struktura optimalna i da nisu neophodne reforme ovoga sektora. Naprotiv.

Za postojeći nivo BDP-a, javni sektor onakav kakav je danas, je još uvek prevelik i bez njegovog restrukturiranja nije moguće korenito unapređenje konkurentnosti i relaksacija javnih finansija.

S obzirom na činjenicu da ne postoji jedinstvena, optimalna veličina javnog sektora za sve zemlje i sva vremena, naša zemlja treba da srazmeri veličinu javnog

sektora prema trenutnim realnim finansijskim mogućnostima. To prvenstveno podrazumeva smanjenje svih rashoda (u smislu poreznog rasterećenja), uključujući tu i rashode za zarade (pa i penzije), koje predstavljaju najveće stavke javnih izdataka iz budžeta Srbije.

Nije samo veličina ovog sektora ključno pitanje, već i njegova struktura i način funkcionisanja. Javni sektor mora postati efikasniji i konkurentan u pogledu povećanje kvaliteta javnih usluga kako bi omogućio dinamičniji razvoj ekonomije u celosti. U sklopu toga, težište aktivnosti bi trebalo da bude na modernizaciji rada državne uprave (pre svega kroz uvođenje savremenih e-tehnologija), pojednostavljenju administrativnih postupaka, itd. Takođe, uvođenje racionalnije organizacione strukture (praćeno unapređenjem strukture zaposlenih) i smanjivanje prevelikog broja državnih agencija i sličnih institucija (čiji se tačan broj i ne zna) trebalo bi da bude jedan od pravaca reforme državne uprave.

Posebno pitanje, u sklopu reforme javnog sektora, predstavlja restrukturiranje javnih i javno-komunalnih preduzeća.

Odlučno i brzo restrukturiranje javnih preduzeća (a pre svega EPS, Srbijagas i Železnice Srbije) predstavlja urgentnu potrebu, jer bi nastavak njihovog poslovanja na dosadašnji način, moglo urušiti javne finansije i poništiti sve dobre rezultate fiskalne konsolidacije ostvarene u 2015. i 2016. godini.

Takođe, odlučniji naponi bi morali biti usmereni ka restrukturiranju javno-komunalnih preduzeća. Aktivnosti u oblasti restrukturiranja ovih preduzeća bi između ostalog trebale da uključe profesionalizaciju rada i poboljšanje nadzora nad radom ovih preduzeća, napuštanje krute zaštite zaposlenih itd. ali i intenziviranje prakse javno-privatnog partnerstva. Pri tome, potrebno je voditi računa o tome kako zaštititi javni interes, kakva je uloga lokalne samouprave, na koji način omogućiti i podsticati ulazak privatnog kapitala i u kom pravcu je potrebno reformisati postojeće zakonske propise (*Socijalno-ekonomski savet, 2016*).

I najzad, ali svakako ne i najmanje važno, potrebno je ukazati na neophodnost restrukturiranja preduzeća pod državnom kontrolom. Višegodišnje podržavanje rada ovih preduzeća, uslovljeno je pre svega socijalnim faktorima (zbog velikog broja zaposlenih koji rade u njima) se pokazalo kao loša solucija, koja značajno opterećuje javne finansije. Čini se da privatizacija uz obezbeđenje kontinuiteta delatnosti (ukoliko za to postoje mogućnosti – zainteresovani investitori), bez obzira na transakcionu cenu, predstavlja mnogo bolje rešenje. U nekim

slučajevima kada ne postoje realne perspektive uspešnog tržišnog poslovanja, stečaj, pa i likvidacija će biti celishodnije rešenje od pukog vegetiranja, gomilanja gubitaka i njihovog „prebacivanja“ na teret poreskih obveznika.

Sve navedeno ukazuje da restrukturiranje javnog sektora Srbije predstavlja nužnost kako bi se obezbedila konkurentnost zemlje i brži privredni rast. Nažalost, restrukturiranje javnog sektora se ne može obaviti „preko noći“, već zahteva vreme, ali i puno odlučnosti i veštine da se promene implementiraju, s obzirom na brojne objektivne i subjektivne okolnosti koje otežavaju reforme (nespremnost za promene, oskudni finansijski resursi, nedostatak potencijalnih investitora za privatizaciju, nizak kadrovski potencijal i sl.).

ZAHVALNICA

Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU) i 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) finansiranih od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

LITERATURA

- [1] Anđelić, G., Đaković, V. (2013), Reforma javnog sektora Republike Srbije – pravci, trendovi, izazovi, *Poslovna Ekonomija*, Godina VII, broj 1
- [2] Armey, R. (1995), *The Freedom Revolution*. Washington DC: Regnery Alesina, A. Wacziarg, R. (1998), Openness, Country Size and the Government, *Journal of Public Economics*, 69 (3): 305-321. doi:10.1016/S0047-2727(98)00010-3
- [3] Arsić, M. (2012), Reforme državnih i društvenih preduzeća. *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*
- [4] Becht, M., Bolton, P. and Roell, A. (2003), “Corporate Governance and Control” in “*Handbook of the Economics of Finance Volume 1A Corporate Finance*” edited by G. M. Constantinides, M. Haris and R.M. Stulz, Elsevier, Amsterdam, Boston, Heidelberg, London, New York, Oxford, str. 1-110
- [5] Bejaković, P., Bratić, V., Vukšić, G. (2012), Komparativna analiza zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru u Hrvatskoj i u Europskoj Uniji, *Društvena istraživanja*, br. 1 (115), str. 101-119, Zagreb.
- [6] Bilten javnih finansija (2016), Republika Srbija Ministarstvo finansija, jun 2016

- [7] Creation of Conditions for Organizational and Functional Restructuring within the Public Administration System in the Republic of Serbia (2015), Altair Asesores & AAM Consulting
- [8] Dosti, B., Grabova, P. (2014), The Size of the Public Sector – Case of Albania, *Megatrend Review No 3/2014*
- [9] Đukić, M., Bodroža, D., Milivojević, S. (2014), „Kakva industrijska politika vodi do rasta zasnovanog na izvozu?: Komparativna analiza industrijskog razvoja Republike Srbije i Republike Slovačke“, u „Deindustrijalizacija u Srbiji: mogućnosti revitalizacije industrijskog sektora“ Institut ekonomskih nauka, Beogradska bankarska akademija, Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije
- [10] Erić, D., Stošić, I., Redžepagić, S. (2012), Restructuring of Public Enterprises as Source of Increasing Competitiveness in Serbia and South-Eastern Europe Region, *Economic Integrations, Growth Prospects and Enlargement*, уредник: Канџија В, Кумар А, University of Rijeka - Faculty of Economics, University of Ljubljana Faculty of Economics, CEDIMES Paris, University of Antwerp - Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Economics Rijeka, Croatia
- [11] Eurofound (2015), ERM Annual report 2014: Restructuring in the public sector, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- [12] Filipović, M., Krnjeta, L., (2015), Komunalna preduzeća u Republici Srbiji: Uloga i značaj Restrukturiranje javnih preduzeća u uslovima institucionalnih ograničenja, Ekonomski fakultet u Beogradu
- [13] Fiskalni Savet (2016), Fiskalna kretanja u 2016. Godini, konsolidacija i reforme 2016-2020
- [14] Government at a Glance 2015, OECD (2015), OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en
- [15] IMF Country Report No. 15/50 (2014) Article IV Consultation and Request for Stand-by Arrangement—Staff report; Press releases; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia, Memorandum of Economic and Financial Policies
- [16] IMF Country Report No. 16/287 (2016) Fourth and Fifth Reviews under the Stand-by Arrangement and Rephasing of the Arrangement— Press releases; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia, Memorandum of Economic and Financial Policies
- [17] Jurčić, Lj. (2011), Restrukturiranje javnog sektora kao pretpostavka rasta profitnog sektora, 46. Simpozij „financijske i računovodstvene mjere izlaska iz recesije“, Dubrovnik, 5. – 7. svibnja 2011.
- [18] Kahn, M. A. (2008), Reinventing Public Enterprises, „Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities“, United Nations, New York, str. 3-9

- [19] Kovačević, M., Vučković, V. (2009), *Budući razvoj, reforma javnog sektora i konkurentnost Srpske privrede, Tržište, novac, kapital*, Privredna komora Srbije - Centar za naučno istraživački rad i ekonomske analize, Beograd, vol. 42, br. 4, 2009.
- [20] Madžar, Lj. (2015), *Gordijev čvor javnih preduzeća u Srbiji: Drešiti ili seći? Restrukturiranje javnih preduzeća u uslovima institucionalnih ograničenja*, Ekonomski fakultet u Beogradu
- [21] Magazzino, C., Forte, F. (2010), *Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27*, *MPRA Paper No. 26669*, November 2010.
- [22] *Moderna država – racionalna država koliko, kako i zašto?* (2015), Republika Srbija Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.
- [23] Nowotny, E. (1996.), *Der Öffentliche Sektor*, Heidelberg, New York, Berlin, Springer-Verlag.
- [24] *Public sector debt statistics: guide for compilers and users* (2012), Washington, DC : International Monetary Fund, 2011
- [25] Rahn, R. and Fox, H. (1996), *What Is the Optimum Size of Government*. Vernon K. Kriable Foundation
- [26] *Restructuring in Europe 2011, Restructuring and anticipation of change, what lessons from the economic crisis?* (2012), Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, SEC(2012) 59 final
- [27] Scully, G.W. (2002), *Economic Freedom, Government Policy and the Trade-Off Between Equity and Economic Growth*. *Public Choice*, 113, 1-2, 77-96
- [28] *Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije* (2012), *Efekti restrukturiranja javnih i javno-komunalnih preduzeća*, str. 55-56
- [29] Stiglitz, J. E., & Lin, J.E. eds. (2013), *The industrial policy revolution I: The role of government beyond ideology*. New York: Palgrave MacMillan
- [30] Stošić, I. (2014), *Korporativno restrukturiranje preduzeća u svetu i Srbiji, Poslovna ekonomija: časopis za poslovnu ekonomiju, preduzetništvo i finansije 1/2014*, Fakultet za uslužni biznis, Sremska Kamenica
- [31] Stošić, I. (2014), *Izazovi definisanja i sprovođenja programa restrukturiranja preduzeća*, *Ekonomske teme* Vol. 52 (2), Ekonomski fakultet Niš
- [32] Veselinović, P. (2014), *Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije*, *Ekonomske horizonti*, Maj - Avgust 2014, Volumen 16, Sveska 2, 141 – 159
- [33] *Working conditions in central public administration* (2013), Eurofound <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>