

INSTITUT ZA EKONOMIKU POLJOPRIVREDE
BEOGRAD

LJILJANA RAJNOVIĆ

**IZAZOVI ORGANIZOVANJA
DRŽAVNIH PREDUZEĆA KOJA
OBAVLJAJU DELATNOST OD
OPŠTEG INTERESA U REPUBLICI
SRBIJI**

Monografija

INSTITUT ZA EKONOMIKU POLJOPRIVREDE - BEOGRAD

**IZAZOVI ORGANIZOVANJA DRŽAVNIH PREDUZEĆA
KOJA OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA
U REPUBLICI SRBIJI**

Monografija

Dr Ljiljana Rajnović

Beograd, 2023

INSTITUT ZA EKONOMIKU POLJOPRIVREDE - BEOGRAD
IZAZOVI ORGANIZOVANJA DRŽAVNIH PREDUZEĆA
KOJA OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA U
REPUBLICI SRBIJI

Monografija

Autor

Dr Ljiljana Rajnović

Recezeni

Dr Duško Dimitrijević

Prof. Dr Jonel Subić

Prof. Dr Rajko Bukvić

Izdavač

Institut za ekonomiku poljoprivrede – Beograd,

Volgina 15, 11060 Beograd, Srbija

Tel: (011) 29-72-858; (011) 29-72-848

Za izdavača

Prof. dr Jonel Subić, direktor

Štamparija:

SZR NS MALA KNJIGA+

Zetska 15, 21000 Novi Sad

Tiraž:

200 primeraka

ISBN 978-86-6269-128-6

eISBN 978-86-6269-129-3

Štampanje monografije je u celosti finansirano od strane Ministarstva
prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Beograd, 2023. godine

SADRŽAJ

PREGOVOR	9
1. JAVNI SEKTOR KAO TEMELJ DRUŠTVA I GENERATOR NJEGOVOG RAZVOJA.....	11
1.1. Osnovni pojmovi o javnom sektoru	11
1.2. Uloga javnog sektora	11
1.3. Državni sektor Republike Srbije.....	12
1.4. O delatnostima od opšteg interesa	14
1.5. Državna preduzeća preduzeća u Republici Srbiji	15
1.5.1. Javna preduzeća	15
1.5.2. Javno komunalna preduzeća.....	18
<i>Specifičnosti JKP.....</i>	<i>18</i>
<i>Moguće finansiranje komunalnih delatnosti</i>	<i>19</i>
<i>Kategorije komunalnih delatnosti.....</i>	<i>20</i>
<i>Regionalizacija i međuopštinska saradnja</i>	<i>20</i>
<i>Finansijski i poslovni rezultati JKP.....</i>	<i>22</i>
1.5.3. Društva kapitala.....	25
1.6. Planiranje javnog sektora - percepcija budućnosti javnog sektora	26
1.7. Reformisanje državnih preduzeća	27
1.7.1. Restrukturiranje državnih preduzeća.....	27
<i>Potreba za restrukturiranjem.....</i>	<i>28</i>
<i>Organizaciono restrukturiranje</i>	<i>30</i>
<i>Zašto je potrebno organizaciono restrukturiranje.....</i>	<i>33</i>

<i>Prednosti organizacionog restrukturiranja</i>	42
<i>Organizacioni modeli</i>	49
<i>Finansijsko restrukturiranje</i>	49
<i>Prilagođavanja kompanije promenama</i>	54
<i>Blagovremeno uočavanje poteškoća u preduzeću</i>	56
<i>Značaj menadžmenta u preduzećima</i>	57
1.7.2. Korporatizacija državnih preduzeća.....	59
2. NADZOR NAD RADOM PREDUZEĆA KOJA OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA	61
2.1. Nadzor nad radom državnih preduzeća	61
2.2. Obaveza primene pravila korporativnog upravljanja	63
2.3. Društvena odgovornost državnih preduzeća	69
2.4. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	73
3. MOGUĆE FORME OBAVLJANJA DELATNOSTI OD OPŠTEG INTERESA – UPOREDNO PRAVNI ASPEKTI	75
3.1. Svetska iskustva: svojinska i organizaciona rešenja	75
3.1.1. Osnovna svojinska rešenja.....	77
3.1.2. Javna svojina i javni operator	77
a) <i>Državna uprava</i>	78
b) <i>Javno preduzeće</i>	81
c) <i>Mešovita preduzeća</i>	84
d) <i>Sporazum o rezultatima</i>	85
e) <i>Ugovor o upravljanju</i>	86
f) <i>Ugovaranje usluga</i>	88
3.1.3. Javna svojina i privatni operator	91
a) <i>Ustupanje</i>	91
b) <i>Koncesija</i>	93

3.1.4. Privatna svojina i privatni operator	95
a) <i>Privatni monopol</i>	96
b) <i>Franšiza</i>	97
c) <i>Ugovaranje posla</i>	98
d) <i>Konkurencija privatnih preduzeća</i>	99
3.1.5. Zaključna razmatranja	100
3.2. Regulacija delatnosti od opšteg interesa	102
3.2.1. Monopolsko ponašanje i regulacija	102
3.2.2. Institucionalna rešenja	105
3.2.3. Mehanizmi i instrumenti ekonomske regulacije	111
3.2.4. Zaključak	114
3.3. Relevantnost razmotrenih svetskih iskustava	115
4. MOGUĆA REŠENJA U OBAVLJANJU DELATNOSTI	
OD OPŠTEG INTERESA	117
4.1. Poveravanje obavljanja delatnosti	
od opšteg interesa	118
4.1.1. Osnov za obavljanje delatnosti	
od opšteg interesa poveravanjem	119
4.5. Specifični modeli finansijskog restrukturiranja propisani	
Zakonom o privatizaciji Republike Srbije	121
4.2.1. Otpis duga	121
4.2.2. Konverzija potraživanja u osnovni kapital	122
a) <i>Privatna ili državna svojina</i>	123
4.5. Privatizacija državnih preduzeća	125
<i>Prodaja kapitala</i>	125
<i>Vaučerska privatizacija</i>	127
<i>Akcionarstvo zaposlenih</i>	128

5. ORGANIZOVANJE PRIVREDNIH SUBJEKATA KOJI OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA	131
5.1. Pravna priroda državnih preduzeća.....	131
5.2. Načela upravljanja državnim preduzećima	136
<i>Načelo odgovornosti.....</i>	<i>136</i>
<i>Načelo javnosti.....</i>	<i>136</i>
<i>Načelo efikasnosti.....</i>	<i>136</i>
<i>Načelo ekonomičnosti.....</i>	<i>136</i>
<i>Načelo poštovanja pravila konkurencije.....</i>	<i>136</i>
5.3. Značaj uočavanja eksternih promena.....	138
5.4. Politika cena usluga od opšteg interesa	140
5.4.1. Tarifa komunalnih usluga.....	142
5.4.2. Finansiranje razvoja delatnosti od opšteg interesa	143
5.4.3. Finansiranje obavljanja delatnosti	143
6. ЗАКЉУЧАК.....	145
ЛИТЕРАТУРА.....	149
BIOGRAFIJA AUTORA	157
RECENZIJE	159

PREDGOVOR

U ovoj monografiji autor razmatra uvek aktuelnu temu koja se odnosi na funkcionisanje delatnosti od opšteg interesa koje predstavljaju nezamenljiv uslov života i rada svakog privrednih subjekta. Ta delatnost je od izuzetnog značaja za kontinuirano poslovanje i razvoj domaće privrede. Autor posmatra aktuelne trendove iz ove oblasti kao nezaobilazan proces održivog poslovanja privrednih subjekata, uključujući i državu. Modernizacija ovih delatnosti, podrazumeva usklađivanje sa novim trendovima u organizovanju poslovanja i usavršavanje menadžmentskih metoda, u okviru kojih rast efektivnosti investicija zauzima prvo mesto.

Monografija se bazira na brojnoj stručnoj domaćoj i inostranoj literaturi, izveštajima domaćih i međunarodnih tela, na domaćim i inostranim propisima i praksi poslovanja i organizovanja javog sektora. Generalno posmatrano, monografija sadrži bitne elemente pravnog i ekonomskog istraživanja sa mogućnošću primene u praksi.

Poglavlje I, prikazuje i analizira dvostruku ulogu države, kao institucije koja postavlja pravila igre na tržištu ali i kao subjekta u privrednom prometu. Ističe da nadležnost za obavljanje delatnosti od opšteg interesa od strane državnih preduzeća, podrazumeva zakonom određena izvorna prava i nasuprot tome, obaveze. Analiziraju se mogućnosti obavljanja pomenute delatnosti poveravanjem trećem licu drugih svojinskih oblika na osnovu pravnog posla. Ukazuje se da će i drugi privredni subjekti, pored državnih preduzeća moći da autoritativno istupaju prema korisnicima, građanima i pravnim licima samo u slučaju kada im je od strane nadležnih organa povereno vršenje takvih poslova u skladu sa uslovima iz zakona i ugovora.

U Poglavlju II su prikazani mogući modeli nadzora. U ovom poglavlju, autor detaljno ukazuje na značaj kontrole obavljanja delatnosti pre svega od strane države, zatim od strane osnivača ako osnivač nije država, preko organa privrednog subjekta, ali i poštovanja pravila društveno odgovornog poslovanja privrednih subjekata bez obzira na svojinsko rešenje i pravila finansijskog upravljanja i kontrole državnih preduzeća.

Poglavlje III, i IV detaljno prikazuje moguće forme obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Opisuje vreme devedesetih godina prošlog veka i početak

ovoga veka u zemljama zapadne Evrope, koje je obeleženo uglavnom, privatizacijom javnog sektora privrede. Ističe da se država postepeno povlači iz privredne funkcije, pošto u svojstvu privrednika, ne može da bude konkurentna sa privatnim preduzetnikom. U meri u kojoj ostaje u privrednoj funkciji država je sve više prinuđena, da napušta poziciju isključivog vlasništva u delatnostima javnog sektora. U takvoj situaciji formiraju se društva kapitala koja obavljaju ove delatnosti. Ukoliko država iz određenih razloga mora da ostane jedini vlasnik nekih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa onda je ona u obavezi da obezbedi njihov ravnopravni položaj na tržištu i transparentnost finansijskog poslovanja.

U Poglavlju V, objašnjava se da ekonomska politika koju preduzeća javnog sektora treba dosledno da sprovede prvenstveno mora biti bazirana na osmišljenom razvojnom i investicionom konceptu koji, pored poboljšanja ekonomske efikasnosti i konkurentnosti, podrazumeva i smanjenje emisije gasova staklene bašte i očuvanje prirodnih resursa. Država je obavezna da obezbedi organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga krajnjim korisnicima. Privredni subjekti koji obavljaju delatnost od opšteg interesa treba da imaju svoju imovinu kojom odgovaraju za svoje obaveze, da posluju samostalno, finansijski transparentno i ravnopravno sa drugim preduzećima na tržištu. Ukoliko opšti interes nalaže da se cene usluga ili proizvoda privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa formiraju na netržišnom nivou, država će biti dužna da za taj iznos obezbedi sredstva u budžetu i da to obelodani.

Autor se nada da će monografija privrednim subjektima, donosiocima odluka, vlasnicima, menadžerima, istraživačima, studentima i drugim zainteresovanim licima, pružiti doprinos razumevanju problema i načina unapređenja funkcionisanja preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa.

U Beogradu, 2023. godine.

Autor

1. JAVNI SEKTOR KAO TEMELJ DRUŠTVA I GENERATOR NJEGOVOG RAZVOJA

1.1. Osnovni pojmovi o javnom sektoru

Javni sektor (javno vlasništvo) je državni sektor koga čine materijalni i personalni resursi putem kojih državni aparat sprovodi politike i upravlja državom. U javni sektor spadaju kako nacionalni, tako i regionalni i lokalni resursi.

Obim javnog sektora uglavnom zavisi, pored vladajuće elite, od društveno-ekonomskog uređenja, odnosno od uspostavljenog sistema i načina upravljanja državom. Tako socijalisti zasnivaju način upravljanja državom na velikom državnom i zadružnom sektoru, dok se socijaldemokrati opredeljuju za upravljanje državom sa resursima srednje veličine. Zagovornici liberalnog uređenja, favorizuju državu sa minimalnim javnim sektorom koji treba da obezbedi zaštitu imovinskih prava, kreiranje i sprovođenje zakona i rešavanje sporova. Dakle, koncept ovakvog uređenja zasniva se na individualnim slobodama, privatnom vlasništvu i vladavini prava, uz minimalne nadležnosti i ulogu države. Prema ovome konceptu, sve ekonomske, socijalne, kulturne i ostale odnose i potrebe u državi, treba da rešava „nevidljiva ruka” a to je ruka moćnih koja rešava u interesu klase bogatih. U tome i jeste suština liberalne ideologije da favorizuje interese moćnih i bogatih. Zbog toga, ovako uređene države nazivaju „čuvarima moćnih”.

Namera autora je da sagleda ambijent i politike koje obezbeđuju efikasno delovanje javnog sektora. Zato se može samo konstatovati da je najbolji onaj sistem koji ima efikasan javni sektor, odnosno najbolji je onaj javni sektor koji poseduje takve resurse sa kojima se – uz optimalne žrtve – postiže maksimalnu efikasnost.

1.2. Uloga javnog sektora

Javni sektor je najvažniji činilac države, koga većim delom čini društvena nadgradnja i bitno doprinosi stepenu njene razvijenosti. Od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora zavisi stepen izgrađenosti ekonomsko pravnog ambijenta, koji čini osnovni preduslova razvoja društva.

Posmatrano po društvenim segmentima, bez obzira na društvena uređenja poznato je da od efikasnosti javnog sektora zavisi privredni i kulturni

razvoj društva, proizvodnja javnih dobara, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, razvijenost saobraćaja i infrastrukture, makroekonomska stabilnost, rast i razvoj, spoljnotrgovinska razmena, zaduženost, imovinska, pravna i ekonomska sigurnost građana, njihov standard itd. Takođe, od sposobnosti i efikasnosti javnog sektora zavisi ugled države u međunarodnoj zajenici i njena spoljašnja bezbednost. Razvijenost i efikasnost javnog sektora zavisi isključivo od sposobnosti državnog menadžmenta i kontinuiteta uspešne državne politike nezavisno od koncepta državnog uređenja. Zbog toga, javni sektor treba da čini najelitniji deo društva koji država ima.

Javni sektor i privreda predstavljaju sistem spojenih posuda čija je veza međusobno uslovljena, efikasnost javnog sektora doprinosi razvoju ukupne privrede i obrnuto. Moglo reći da između javnog sektora i ostatka društva postoji dijalektička, odnosno jaka uzročno-posledična veza.

Očigledno je da je javni sektor temelj na kome društvo egzistira i od koga zavisi stepen razvijenosti društvenih funkcija. Od jačine i stabilnosti toga sektora zavise i količine i kvalit plodova koje društvo može ubirati. Dakle, stepen razvijenosti društva i njegov stalni napredak zavise isključivo od kvaliteta umnih i materijalnih resursa i njihove efikasnosti u javnom sektoru.

1.3. Državni sektor Republike Srbije

Državna preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa (državna preduzeće) su deo privrede koji je po mnogo čemu različit od klasičnih tržišnih sistema. Činjenica da kod ovih delatnosti po pravilu nije uvedena konkurencija (često nije ni moguća), svrstava državna preduzeća u neki oblik monopolskog ili kvazimonopolskog poslovanja.

Ovaj monopol je kontrolisan i preko statusa samih preduzeća (kontrola poslovanja od strane osnivača) i direktnom kontrolom cena komunalnih usluga. Kada je reč o finansiranju delatnosti, dosadašnja praksa je pokazala da država, Republika Srbija (RS), pokrajine (AP) i opštine (JLS), često koriste institucionalni monopol koji imaju nad poslovanjem ovih preduzeća i da ih zbog svojih političkih pozicija, forsiraju da rade i posluju sa cenama koje su osetno niže od realnih tržišnih cena. Naime, u nestabilnim ekonomskim prilikama, država se radije odlučuje na popularnu politiku niskih cena, bez obzira što znaju da na taj način na duži rok „seku granu na kojoj sede”. Takva politika cena nije naša tvorevina. Slično stanje je bilo u skoro svim zemljama u okruženju koje su prošle ili prolaze tranzicioni period.

Primeri iz okolnih država koje su ispunile uslove za punu integraciju u Evropsku uniju, pokazuju da je moguće osloboditi državu od ove navike i u finansiranju državnih preduzeća uvesti princip da cena pokriva sve troškove.

U Srbiji su česte kritike na račun javnog sektora, ali su nedovoljno analitične i nisu potkrepljene činjenicama. Uglavnom su te kritike obojene globalističkom (imperijalističkom) ideologijom i usmerene na osetljive delove javnog sektora od kojih zavisi stabilnost i bezbednost društva i države. U analizi javnog sektora treba prići stručno, naučno i sveobuhvatno.

Iako se javni sektor ne može u globalu posmatrati kao zbir materijalnih i ljudskih resursa (materijalna dobra koja su u vlasništvu države i ljude koji rade u tom sektoru), kao što to čine pojedini politikanti, ipak se uopšteno može konstatovati da je taj sektor u RS preobiman. Posebno se misli na onaj deo javnog sektora koji čini društvenu nadgradnju.

Da bi malo bolje rasvetlili trenutno stanje u javnom sektoru Srbije i politiku državnog menadžmenta, navesti ćemo osnovne činjenice koje ih karakterišu i to kako sledi:

- višak zaposlenih, a posebno u delu nadgradnje,
- nedovoljan broj kompetentnih i kreativnih kadrova na ključnim mestima u državnoj upravi,
- nizak stepen discipline i odgovornosti u državnoj administraciji,
- visoki troškovi javne uprave i javnih služba i preveliko njihovo učešće u BDP,
- niska efikasnost javnog sektora, kao posledica ogromne birokratizovane administracije,
- mnoštvo nepotrebnih propisa koji uspravaju rad i negativno utiču na efikasnost rada,
- visok nivo troškova u poređenju sa kvalitetom i obimom usluga koje javni sektor pruža,
- visok stepen korupcije u javnom sektoru,
- stranačko zapošljavanje,
- brojna preduzeća u javnom sektoru posluje sa gubitkom što je posledica loše kadrovske selekcije,
- nepotrebno nagomilavanje državnih agencija, raznih institucija, služba i kancelarija,

- subvencionisanje stranih ulagača, a posebno proizvodnje sa niskim tehnološkim intezitetom.
- mešanje stranih služba u državnu politiku.
- nastavak spoljnog zaduživanja i sve veće uvođenje države u dužničko ropstvo,

U gornjem delu teksta navedene su samo neke od činjenica koje karakterišu današnje stanje u javnom sektoru i politiku državnog menadžmenta u Srbiji. Svi problemi zavise od dela javnog sektora i to od dela nadgradnje koju čini državni menadžment.

1.4. O delatnostima od opšteg interesa

Delatnosti od opšteg interesa su deo privrede koji se po mnogo čemu razlikuje od klasičnih tržišnih delatnosti. Kod ovih delatnosti po pravilu nije uvedena konkurencija (često nije ni moguća, naročito kod neprofitabilnih delatnosti), svrstava delatnosti od opšteg interesa u neki oblik monopolskog položaja. Posebnost delatnosti od opšteg interesa čini i to da je ovaj monopol kontrolisan i preko pravne prirode preduzeća (kontrola funkcija od strane osnivača) i direktnom kontrolom cena usluga delatnosti od opšteg interesa. Sve delatnosti od opšteg interesa imaju zajedničku osobinu da predstavljaju nezamenljiv uslov života i rada građana.

Država, RS, AP i JLS, su nadležne za široki spektar delatnosti od opšteg interesa uključujući i javno komunalne usluge. Prema odredbama Zakona o javnim preduzećima (ZJP) i Zakona o lokalnoj samoupravi, uređivanje organizovanog i trajnog obavljanja i razvoj delatnosti od opšteg interesa, odnosno komunalnih delatnosti su u nadležnosti države. Država je obavezna da obezbedi organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga krajnjim korisnicima. Privredni subjekti koji obavljaju delatnost od opšteg interesa imaju svoju imovinu kojom odgovaraju za svoje obaveze, treba da posluju samostalno, finansijski transparentno i ravnopravno sa drugim preduzećima na tržištu. Ukoliko opšti interes nalaže da se cene usluga ili proizvoda privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa formiraju na netržišnom nivou, država će biti dužna da za taj iznos obezbedi sredstva u budžetu i da to obelodani.

Prema odredbama ZJP, delatnosti od opšteg interesa su delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: rudarstva i energetike, saobraćaja,

elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije i izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom, naučnoistraživačka delatnost, komunalne delatnosti, kao i druge delatnosti određene zakonom kao delatnosti od opšteg interesa.

Zakon određuje komunalne usluge na sledeći način: prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, prevoz putnika u gradskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima u opštini, uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina, održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima i javna rasveta, održavanje deponija, uređenje i održavanje groblja i sahranjivanje i druge delatnosti.

U privredi Srbije postoji nekoliko stotina državnih preduzeća. Među njima su republička javna preduzeća (JP EPS, JP Srbijavode, JP Srbijagas) i društva kapitala, Elektromreža ad, Telekom Srbija ad itd., nekoliko javnih preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina, lokalna komunalna preduzeća (vodovod i kanalizacija, odnošenje smeća), ali i preduzeća koja ne obavljaju delatnost od opšteg interesa, nemaju poseban status već se nadmeću sa ostalima na tržištu (brojni rudnici, Dunav osiguranje ad, JRB ad Beograd, itd).

1.5. Državna preduzeća preduzeća u Republici Srbiji

1.5.1. Javna preduzeća

Javno preduzeće je pravno lice koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Pored javnog preduzeća, delatnost od opšteg interesa mogu da obavljaju i sledeća pravna lica¹⁾:

- društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (u daljem tekstu: društvo kapitala) čiji je jedini vlasnik javno preduzeće;

1) Zakon o javnim preduzećima („Službeni glsnik RS” br 15/2016)

- društvo kapitala čiji je jedini vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala;
- drugo društvo kapitala i preduzetnik, kome je nadležni organ poverio obavljanje te delatnosti.

U javnim preduzećima u držanom vlasništvu zaposleno je oko 14 % od ukupnog broja zaposlenih u Republici Srbiji. Restruktuiranjem javnih preduzeća i racionalizacijom poslovanja, znatno bi se poboljšala njihova efikasnost i povećala profitabilnost.

U Srbiji je stvorena pogrešna percepcija o javnim preduzećima, tako da su posle 2000. godine predstavljana kao društveni balast i „kamen oko vrata” društvenoj zajednici, jer se država navodi kao vlasnik koji nije zainteresovan za profit, da javna preduzeća ne mogu biti dovoljno efikasna i profitabilna te ih zato treba i privatizovati. Ovakve ocene i neprimerene kvalifikacije, potiču iz teorije imperijalističke globalizacije, koja je sadržana u strategiji nazvanoj Vašingtonski koncesus i uvođenja neoliberalne ekonomije. Kada se jednostrano posmatra – tržišna ekonomija jeste najbolji oblik delovanja ekonomskih zakona. Međutim, treba sagledati i drugu stranu tržišne ekonomije (totalne liberalizacije). U užem smislu posmatrano, u tržišnoj ekonomiji često dolazi do tržišnih poremećaja koji vode u drugu krajnost, posebno tamo gde nisu razvijeni tržišni mehanizmi i gde nisu uspostavljena odgovarajuća regulatorna tela. U širem smislu, tržišna ekonomija može se odvijati između približno jednako razvijenih zemalja i samo delimično između razvijenih i nedovoljno razvijenih ekonomija. U našem slučaju, nakon otvaranja tržišta i ukidanja zaštitnih mera, cene nisu padale već su se stalno povećavale, a standard građana je konstantno slabio.

U cilju razjašnjenja stava o tržišnoj ekonomiji (liberalnoj ekonomiji), smatra se da je takav oblik ekonomije najbolji regulator ekonomskih odnosa i podsticaj napretka, ali takvi odnosi se mogu odvijati samo između približno jednako razvijenih ekonomija. Čak i u takvim ekonomijama neophodan je stalni nadzor putem kompetentnih regulatornih institucija.

Ipak treba konstatovati, da ni u najrazvijenijim ekonomijama ne postoje potpuno slobodna tržišta. Takva tržišta postoje samo u teorijama. Tržišna ekonomija može odvijati samo između podjednako razvijenih, a nikakao između visoko razvijenih i manje razvijenih zemalja. Slabije razvijene zemlje moraju štiti svoje ekonomiju sa raznim mogućim merama. Neki teoretičari

smatraju da je za prilike u Srbiji najprikladniji model obavljnja delatnosti od opšteg interesa koncept socijalno-tržišne privrede sa potrebnim zaštitnim merama. Takav koncept se izgrađuje već dugi niz godina u Nemačkoj i Nordijskim zemljama. Logično je da svaka nacionalna ekonomija ima i svoje specifičnosti pa tako i naša. Zbog stepena razvijenosti, veruje se da bi verovatno trebale biti nešto veće zaštitne mere od pomenutih zemalja.

Mnogi primeri kako u kapitalističkim, tako i u komunističkim zemljama sveta demantuju globalističke teorije o neodrživosti javnog sektora zbog njegove neefikasnosti. Primera radi, zar nisu u državnom vlasništvu visokoprofitabilne kompanije kao što su: Volkswagen, Dojčetelekom, Telenor i mnoge druge, kao i najveće kompanije u Kini koje u zadnjih 30 godina beleže najveće stope rasta u svetu. Zbog toga se može konstatovati da status kapitala ne opredeljuje uspešnost poslovanja nekog privrednog subjekta, već njegova uspešnost – pored ostalih činioca – najvećim delom zavisi od kompetentnosti menadžmenta, a izbor takavog menadžmenta je u direktnoj korelaciji sa sposobnostima vlasnika kapitala (bilo da je vlasnik država ili privatnik). Ako država ima viziju i jasno postavljene ciljeve te ako je sposobna da izabere kompetentan menadžment, onda će i rezultati biti adekvatni, a i ciljevi ostvareni.

U većini delatnosti i javna preduzeća mogu biti podjednako uspešna kao i privatna. Da bi se to i ostvarivalo, potrebno je stvarati – politički, sociološki, i ekonomsko-pravni ambijent u kome će uslovi poslovanja i opšta društvena atmosfera biti izjednačeni za sve vlasničke oblike kapitala. Uz dobru organizaciju svaki oblik kapitala će biti podjednako efikasan. Međutim, ono što je važno napomenuti jeste, da javni sektor nije u dovoljnoj meri otporan na koruptivne pojave, posebno tamo – gde nije dobra organizacija, gde ne postoji odgovoran menadžment i gde ne postoje kompetentna kontrolna tela. Takođe, većina komunalnih preduzeća ima monopolski položaj koji negativno utiče na njihovu efikasnost i kvalitet usluga. Ovo su loše strane javnog sektora. Stoga su neophodne stručne i efikasne državne institucije koje će vršiti nadzor i stalnu kontrolu poslovanja.

Da bi se bolje sagledala uloga i značaj javnih preduzeća, neophodno je ista klasifikovati po nameni i načinu sticanja prihoda. Shodno tome, javna preduzeća se mogu podeliti na:

- javna preduzeća u vlasništvu Republike Srbije i Autonomne pokrajine,
- javna preduzeća u vlasništvu jedinice lokalne samouprave,

- društva kapitala u vlasništvu države.

Prema načinu sticanja prihoda

- javna preduzeća koja su u funkciji opštih potreba građana i drugih privrednih subjekata – vodovod, čistoća, gradsko zelenilo, pošta, gradski prevoz, gradske pijace, gradska rasveta, gradske toplane i sl.
- polukomunalna preduzeća (JP) – EPS,
- čisto tržišno profitna državna preduzeća - rudnici uglja, Telekom ad, železnica i sl.

1.5.2. Javno komunalna preduzeća

Jedinice lokalne samouprave su nadležne za široki spektar javnih komunalnih usluga. Prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, uređivanje organizovanog i trajnog obavljanja i razvoj komunalnih delatnosti su u nadležnosti lokalnih samouprava. One su obavezne da obezbede organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga. Zakon određuje komunalne usluge na sledeći način: prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, prevoz putnika u gradskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima u opštini, uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina, održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima i javna rasveta, održavanje deponija, uređenje i održavanje groblja i sahranjivanje i druge delatnosti.

Specifičnosti JKP

Pored karakteristika koje su zajedničke za javna preduzeća, treba istaći i neke specifičnosti koje se javljaju kod javnih komunalnih preduzeća i koje treba posebno sagledavati i rešavati. Te specifičnosti se ogledaju u sledećem:

- javna komunalna preduzeća i njihovo postojanje su nužnost, jer su izraz opštih društvenih potreba. Dakle, njihova je uloga da zadovoljavaju potrebe građana i da ostvaruju prihode od izvršenih usluga.
- druga specifičnost ovih preduzeća ogleda se u njihovom monopolističkom položaju. To nisu ni prirodni ni ekonomski monopoli već veštački, odnosno administrativni monopoli.
- sledeća specifičnost JKP jeste njihova nedovoljna efikasnost.

- zbog specifičnosti tržišnog položaja, u većini slučajeva menadžmenti u tim preduzećima su nedovoljno kreativni.
- i na kraju, može se konstatovati da je u većini slučajeva u ovim preduzećima loša tehnička opremljenost rada.

Sve pomenute i nepomenute specifičnosti, treba detaljno predvideti i dati predloge rešenja. Autor smatra da se, pored navedenog o restrukturiranju i korporatizaciji JKP, treba fokusirati i na sledeće:

- u cilju veće efikasnosti, treba iznalaziti mogućnost demonopolizacije na način da se, gde je god moguće, uvodi više subjekata za obavljanje određenih komunalnih delatnosti.
- neophodno je uvoditi odgovornije upravljanje i podizati efikasnost rada na veći nivo, a to se najbolje može postići uvođenjem privatnog kapitala i pravljenjem javno-privatnog partnerstva (do iznosa od 49 %) i postavljanjem kompetentnog menadžmenta. Privatni kapital bi znatno doprineo povećanju efikasnosti rada.
- takođe, prilivom kapitala, po ugovorima o javno-privatnom partnerstvu, obezbedila bi se sredstva za obnovu i modernizaciju tehničkih sredstava.

Moguće finansiranje komunalnih delatnosti

Neki ključni sektori usluga komunalnih delatnosti finansiraju se iz naplate od potrošača kao što su snabdevanje vodom i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, daljinsko grejanje i upravljanje čvrstim otpadom. Druge usluge, kao što je održavanje i čišćenje ulica, te održavanje parkova, finansiraju se iz opštinskog budžeta. Za javni prevoz je tipično da se delom finansira iz prihoda od prodaje usluga (prodaje karata) a delom iz budžeta.

Ostale usluge, kao što je održavanje grobalja, parkiranje i zelene pijace, finansiraju se od direktne naplate korisnicima usluga, koji te objekte koriste. Nema na raspolaganju sveobuhvatnih finansijskih podataka o javno komunalnim preduzećima, iako podaci Ministarstva finansija RS iz prethodnih godina pokazuju da su rashodi JKP bili veći od prihoda. Zvanično, većina JKP ne dobija subvencije osnivača za pokrivanje operativnih troškova. Međutim, kada se detaljnije analizira poslovanje JKP, ustanovljava se da je vrednost ugovora koje JKP sklapaju sa svojim osnivačem za pružanje usluga koje se finansiraju iz budžeta a ne iz cene komunalnih usluga, kao što su čišćenje ulica, ozelenjavanje ulica i održavanje parkova, raščišćavanje snega ili izvođenje građevinskih radova često mnogo iznad tržišne cene za tu vrstu usluga da bi se kom-

penzovali gubici JKP nastali vršenjem osnovne delatnosti. Kapitalne investicije se prvenstveno finansiraju iz državnog budžeta, međunarodnih razvojnih programa i iz opštinskih budžeta (preko Direkcije za građevinsko zemljište).

Kategorije komunalnih delatnosti

Komunalne delatnosti se mogu podeliti u tri kategorije:

- 1) prirodni monopoli koji donose prihod (vodosnabdevanje i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, daljinsko grejanje, upravljanje čvrstim otpadom), pri čemu prirodni zahtevi za efikasnošću diktiraju postojanje samo jednog davaoca usluga;
- 2) nemonopolske usluge koje donose prihod (javni prevoz, zelene pijace, groblja), gde postoji moguća konkurencija, ali opština može da odluči da ove usluge nastave da obavljaju javna preduzeća da bi se osiguralo da će se usluge i dalje pružati; i
- 3) usluge koje ne donose prihod (održavanje puteva, čišćenje ulica, održavanje parkova), pri čemu je vršenje ovih usluga u javnom interesu ali se ne naplaćuje od krajnjih korisnika već se vršenje usluga finansira iz budžeta lokalne samouprave.

Regionalizacija i međuopštinska saradnja

Komunalnim uslugama u Srbiji skoro uvek samostalno upravljaju pojedinačne lokalne samouprave. Ima nekih izuzetaka u oblasti vodosnabdevanja, gde su projekti velikih razmera, kao što su veća (regionalna) izvorišta, bili realizovani na regionalnoj osnovi; međutim, čak i u tim slučajevima, svaka lokalna samouprava zadržava svoje JKP za lokalnu distribuciju vode i usluge vezane za odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda.

Upravljanje otpadom se polako regionalizuje preko projekata koje finansira EU, kao i preko partnerstva između javnog i privatnog sektora. Međutim, generalno gledano, komunalne usluge vrše JKP koja opslužuju samo jednu opštinu. Posledica toga je da se ne koristi prednost ekonomije obima, pogotovo u manjim opštinama. Postoji i nedoslednost u vezi s praksama u Zapadnoj Evropi, kao i sa modelima regionalizacije koje su razvile bivše socijalističke privrede u zemljama koje su nedavno postale nove članice Evropske Unije.

U razloge za promovisanje procesa regionalizacije spadaju:

- *Ekonomija obima u upravljanju i pružanju usluga*: u javnim uslugama, koje zahtevaju značajan kapital na većoj teritoriji i sa većim brojem korisnika može se poslovati s nižim jediničnim troškovima; u sektoru čvrstog otpada procenjuje se da minimalni broj stanovnika koje treba opslužiti po deponiji treba da iznosi 200.000 osoba; sprovođenje Okvirnih direktiva EU za vodosnabdevanje i otpadne vode verovatno će takođe zahtevati regionalizaciju kompanija da bi ove postigle svoje ciljeve;
- *Specijalizacija*: konsolidacija bi učinila da regionalne kompanije postanu sposobne da se usredsrede na jednu osnovnu uslugu;
- *Delotvornije planiranje investicija i bolji pristup tržištu kapitala (npr. EU fondovi)*: veći projekti su atraktivniji za investitore i iz javnog i iz privatnog sektora. Veoma lako može da se desi da buduće direktive EU u sektorima vodosnabdevanja i otpadnih voda uvedu kriterijum regionalizacije kao uslov za finansiranje iz EU fondova. Regionalna preduzeća su bolji instrumenti za smanjenje regionalne neravnoteže i za bolje upravljanje troškovima;
- *Privlačenje privatnog kapitala*: potencijalni privatni partneri, kao investitori, radije ulažu u kompanije koje se bave jednom uslugom i koje imaju transparentno knjigovodstvo;
- *Depolitizacija*: bilo bi lakše kontrolisati zapošljavanja na osnovu političkih i ličnih veza ukoliko nekoliko zainteresovanih opština regionalizuju pružanje usluga;
- *Delotvornije upravljanje i kontrola*: bilo bi lakše nadgledati i regulisati manji broj kompanija, nego što je to sada slučaj sa višenamenskim JKP čiji broj raste. Međutim, kontrola vlasništva i nadzor nad velikim kompanijama koje su zajedničko vlasništvo zahtevali bi razvoj novih nadležnosti lokalnih samouprava.

Usluge kao što su gradski prevoz i zelene pijace, održavanje ulica, parkova i upravljanje grobljima, po svojoj prirodi su komunalne delatnosti koje se obavljaju u jednoj jedinici lokalne samouprave (međutim, angažovanje privatnih operatera za ove usluge može imati za posledicu njihovu regionalizaciju). Slično tome, daljinsko grejanje, iako ekonomski veoma vsnažan sektor, u suštini je komunalna delatnost (jedan tehnički sistem posluje na teritoriji jedne urbane celine).

Sadašnji sistem funkcionisanja i finansiranja lokalne samouprave nudi veoma malo podsticaja regionalizaciji komunalnih usluga. Lokalne samouprave u Srbiji su relativno velike i imaju srazmerno malo iskustva u uspostavljanju međuopštinske saradnje u ovom domenu. Slično tome, trenutno ne postoje mehanizmi u sistemu finansiranja lokalne samouprave koji bi podstakli zajedničko pružanje usluga. Kako je naplata od korisnika nedovoljna za plaćanje troškova investiranja potrebnog da se proširi područje koje usluge pokrivaju i kako ne postoji tradicija saradnje između opština, JKP nisu zainteresovane za regionalizaciju usluga na osnovu ugovora. Iz toga prozilazi da ni lokalne samouprave ni JKP nisu zainteresovane za zajedničko pokrivanje graničnih oblasti između nekoliko gradova i opština, odnosno zajedničku izgradnju komunalne infrastrukture u graničnim oblastima u kojima žive stanovnici dve ili više opština. To je rezultiralo ograničenim iskustvom u Srbiji u vezi sa regionalizovanjem komunalnih usluga.

Finansijski i poslovni rezultati JKP

Javna komunalna preduzeća u Srbiji uglavnom odlikuju neefikasno poslovanje, uključujući višak zaposlenih, ozbiljni problemi u fakturisanju i naplati, neadekvatan odgovor na potrebe klijenata; tarife i izdvajanja iz opštinskih budžeta najčešće ne mogu da pokriju ni troškove poslovanja. Odgovor opština kao osnivača ograničen je njihovim sopstvenim kapacitetom ili rezultatima procene. Zajednički učinak ovih faktora doveo je do niskog nivoa naplate korisničkih usluga i neefikasnih finansijskih transakcija.

Neki od ključnih faktora koji ograničavaju poboljšanja u njihovim finansijskim i poslovnim rezultatima su:

- *Organizacija upravljanja:* upravljanje JKP zasniva se na hijerarhijskom pristupu, tako da mlađi kadar veoma malo utiče na donošenje budžeta ili odluku o načinu smanjenja troškova. Kao rezultat ovog i drugih faktora, menadžment je fokusiran više na poboljšanje tehničkih nego na poboljšanje finansijskih performansi.
- *Upravljanje ljudskim resursima:* Veoma malo pažnje se poklanja usklađivanju kvalifikacione i starosne strukture zaposlenih sa zahtevima preduzeća. Formalna obuka je nedovoljna. Većina komunalnih preduzeća je znatno opterećena viškom zaposlenih. U sektoru vodovoda ih je skoro dvostruko više u odnosu na zemlje sličnog nivoa razvoja. Zbog niskih plata, JKP teško zadržavaju kvalifikovano osoblje.

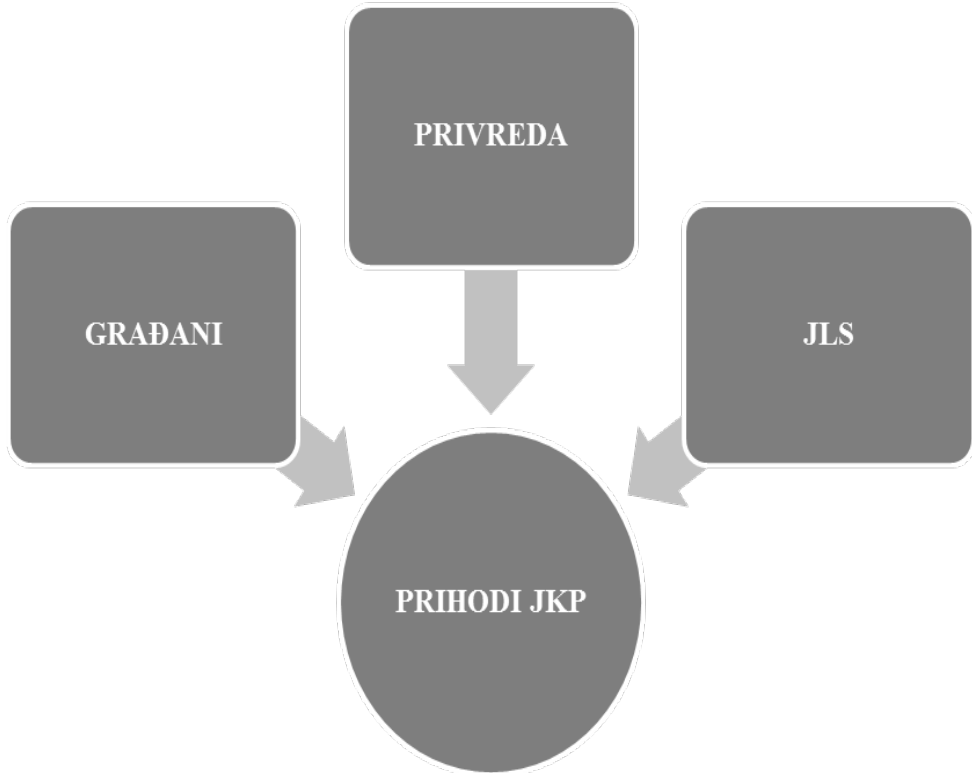
- *Upravljački informacioni sistem:* Kompjuterski sistemi, tamo gde postoje, koriste se u određene svrhe, ali uglavnom se ne koriste za upravljanje samim komunalnim preduzećima ili za analizu podataka o ostvarenom učinku. Kompjuterizovani sistemi fakturisanja uglavnom nisu ažurirani.
- *Fakturisanje i naplata:* Stopa naplaćenih usluga je niska u većini javnih komunalnih preduzeća. U većim gradovima, naplate se često poveravaju spoljnim izvršiocima, opštinskim preduzećima koja obavljaju poslove naplate, te stoga nema direktne povezanosti između potrošača i JKP. Zato je i prisilno naplaćivanje otežano. Javne institucije su među najvećim dužnicima. Mnoga domaćinstva u sektoru vodovoda su ilegalno priključena na vodovodnu mrežu, što povećava utrošak vode, a JKP od njih ne ubiraju prihod.
- *Održavanje:* Troškovi održavanja infrastrukture su niski zbog niskih tarifa i nemanja stvarnog uvida u postojeću imovinu. Održavanje je fokusirano više na hitne popravke nego da preventivno održavanje. Izostanak efikasnih programa održavanja dovodi do nezadovoljavajućih usluga i visokih troškova poslovanja.
- *Nedostatak ozbiljnog monitoringa:* Kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou, monitoring učinka je ograničen, s nedovoljnim naglaskom na podsticanje na bolje rezultate; umesto toga, održava se postojeće stanje. Lokalne vlasti nemaju kapacitet da zahtevaju efektivno izveštavanje od njihovih JKP. To je razlog što poslovni planovi sadrže samo osnovne informacije, a ne dugoročno ili strateško planiranje. Na nacionalnom nivou, Ministarstvo finansija se fokusira na tarife i troškove zapošljavanja. Resorna ministarstva obavljaju nadzor nad rezultatima u smislu usklađenosti s relevantnim propisima, ali se ne bave finansijskom i poslovnom efikasnošću.

Kada se radi o načinu finansiranja, za javna komunalna preduzeća poseban problem predstavlja nemogućnost obezbeđenja tekuće likvidnosti zbog loše i nesigurne naplate prihoda. Čak i kada su cene komunalnih usluga formirane na nivou koji pokriva troškove, zbog nesigurne i nepotpune naplate, komunalna preduzeća nemaju dovoljno gotovine za redovno servisiranje dospelih obaveza.

Postoje su osnovna razloga za napred navedeno:

- komunalna preduzeća su destimulisana da utužuju neredovne platiše zbog nesrazmerno visokih sudskih taksi koje moraju da plate unapred (prilikom utuženja). Kako se tu najčešće radi o velikom broju “sitnih” dugova, često nisu u stanju da izdvoje toliki novac za ovu namenu.
- bez obzira što se sudu usluga plati unapred, rad sudova je spor. Tako postupci oko utvrđivanja jednostavne činjenice da neko nije platio izvršenu uslugu, često traje i po nekoliko meseci, a zabeleženi su slučajevi kašnjenja i od više od godinu dana.
- građani kao dužnici su zaštićeni kratkim opštim rokom zastarelosti potraživanja (dvanaest meseci), a pravna lica kao dužnici dodatno su zaštićena mogućnošću da odugovlače spor, ali i visokim bankarskim provizijama za izvršenje sudskog naloga koje u celini snosi poverilac.

Grafikon 1. Finanisranje JKP



Izvor: Autor.

1.5.3. Društva kapitala

Društva kapitala predstavljaju forme privrednih subjekata čije psolovanje se zasniva na odovornosti privrednih subjekata prema trećim licima sopstvenom imovinom, dok osnovač odgovara za obaveze do visine uloženog kapitala. Osnovni cilj formiranja ovih oblika društava je ekonomski a to je sticanje profita²⁾.

Način sprovođenja politike državnog vlasništva, upravljanje u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije i druga pitanja u vezi sa pravnim položajem društva kapitala uređena su posebnim propisom.³⁾ Društvo kapitala u državnom vlasništvu osniva se radi sticanja dobiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa koje može obavljati delatnost od opšteg interesa, koja je kao takva određena posebnim zakonom.

Društvo kapitala u navedenom smislu jeste privredno društvo sa pravnom formom društva s ograničenom odgovornošću ili akcionarskog društva u kojem Republika Srbija ima svojstvo člana, odnosno akcionara sa više od 50% osnovnog kapitala društva, kao i privredno društvo u kojem Republika Srbija ima kontrolno vlasništvo po drugom osnovu. Izuzetno od navedenog, pojedine odredbe ovog zakona se primenjuju na privredno društvo u kojem Republika Srbija ima 50% ili manje učešća u osnovnom kapitalu (u daljem tekstu: manjinsko društvo kapitala).

Odredbes navedneog posebnog zakona se ne primenjuju na privredna društva koja su u vlasništvu Republike Srbije: koja obavljaju delatnost proizvodnje naoružanja i vojne opreme; koja posluju kao banke; koja posluju kao osiguravajuće i druge finansijske institucije; koja su nedobitne organizacije; koja su osnovana i koja posluju u skladu sa zakonom kojim se uređuje inovaciona delatnost; koja su instituti a koji su organizovani kao privredna društva; nad kojima je pokrenut postupak privatizacije u smislu propisa kojim se uređuju uslovi i postupak promene vlasništva društvenog i javnog kapitala i imovine, odnosno nad kojima je otvoren stečajni postupak u smislu propisa kojim se uređuje stečaj.

2) Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019)

3) Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 76/2023)

Politikom državnog vlasništva utvrđuju se svrha i ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja i unapređenje korporativnog upravljanja u društvima kapitala, kao i način sprovođenja politike državnog vlasništva u društvima kapitala.

Zakon propisuje da se kod državnih društava kapitala na koje se primenjuje centralizovano vlasničko upravljanje sprovodi se preko ministarstva nadležnog za poslove privrede i to kroz praćenje i unapređenje sistema vlasničkog i korporativnog upravljanja u društvima kapitala, donošenje hitnih mera u slučaju poremećaja u poslovanju društava kapitala i vršenje drugih poslova od značaja za vlasničko upravljanje, uključujući i saradnju sa ostalim ministarstvima i drugim državnim organima. Izuzetno:

- vlasničko upravljanje društvom kapitala koje obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja električnom energijom, odnosno prirodnim gasom, sprovodi se preko ministarstva nadležnog za poslove energetike,
- vlasničko upravljanje društvom kapitala koje obavlja delatnost prenosa i upravljanja prenosnim sistemom električne energije, odnosno transportom prirodnog gasa i upravljanjem transportnim sistemom za prirodni gas, sprovodi se preko nezavisnog državnog organa nadležnog za energetske mreže,

1.6. Planiranje javnog sektora - percepcija budućnosti javnog sektora

Stanje u kome se nalale državna preduzeća u Srbiji ukazuje na potrebu da se isti mora reorganizovati u cilju postizanja bolje ekonomske efikasnosti. Autor smatra da je neophodno pre svega detaljno analizirati stanje preduzeća po delatnostima. Pri tom trebalo bi definisati:

- viziju (percepciju budućnosti javnog sektora) i postaviti jasne ciljeve,
- osnovne principe državne politike o državnim preduzećima,
- njihovu ulogu u društvenoj zajednici i
- postupak reorganizacije.

Optimalni principi državne politike o javnom sektoru

Pre svega, potrebno je odgovarajućim aktom države precizno utvrditi sledeće:

- koji resursi i koja preduzeća moraju ostati u državnom vlasništvu (npr. izvori voda, rudna bogatstva, šume, pašnjaci, obradiva zemljišta,

ustanove kulture, obrazovanja i nauke, zdravstvene ustanove, zatim profitabilna preduzeća „Telekom”, PTT, Rečne luke, namenska industrija, Putevi Srbije, Železnice Srbije, aerodromi, komunalna preduzeća, strateška industrija, strateški proizvođači hrane, državne banke i sl.

- u interesu sigurnosi društvene zajednice u pružanju delatnosti od opšteg interesa, potrebno je navedena preduzeća i druga javna dobra izuzeti iz privatizacije, jer su usko vezana za život i zdravlje ljudi i funkcionisanje privrede.
- precizirati u kojim oblastima i u kojim preduzećima se mogu praviti javno-privatna partnerstva, .
- obim učešća privatnog kapitala u javnim preduzećima i eventualno odrediti procenat učešća u upravljanju.
- odrediti koliki procenat ostvarene dobiti pripada preduzećima za proširenje i unapređenje materijalne osnove, odnosno koliko od dobiti pripada osnivaču (državi).
- veoma je važno preciznije utvrditi postupak i način izbora stručnog menadžmenta u javnim preduzećima i njgovu odgovornost za poslovanje.
- na kraju, treba istaći da je veoma bitna kontrolna uloga države u javnom sektoru. Zbog toga je neophodno precizirati metode nadzora i kontrolu rada i poslovanja u javnim preduzećima itd.

1.7. Reformisanje državnih preduzeća

U cilju stvaranja kompetentnog i efikasnog sektora obavljanja delatnosti od opšteg interesa, nakon detaljnih analiza i studija, te nakon donošenja Strategije, neophodno je postupno pristupiti reformisanju postojećeg stanja. Sve aktivnosti mogu se svrstati u dve grupe i to:

- restrukturiranje i
- korporatizacija javnih preduzeća.

1.7.1. Restrukturiranje državnih preduzeća

Pod restrukturiranjem se podrazumeva proces reformisanja javnih preduzeća u cilju njihovog osposobljavanja za efikasno i kvalitetno obavljanje delatnosti sa kojima se zadovoljavaju potrebe građana. To uključuje niz postupaka i radnji, a pre svega:

- izdvajanje svih delova koji nisu u funkciji delatnosti koju obavljaju niti profitabilnosti odnosno proizvodnje onih proizvoda i usluga zbog kojih postoji određeni subjekt (javno komunalna prduzeća: JKP i javnih preduzeća: JP).
- reorganizacija preduzeća i uspostavljanje optimalne organizacije u kojoj će svi delovi podjednako funkcionisati i davati najbolje rezultate.
- optimalizacija broja zaposlenih i utvrđivanje tehnoloških viškova radnika.
- finansijska konsolidacija.

Potreba za restrukturiranjem

Da bi ostale konkurentne u svetu koji se neprestalno menja, preduzeća moraju unositi novine u praksu svog poslovanja i prilagoditi je tako da zadovolje nove zahteve i iskoriste nove mogućnosti okruženja i šire. Paralelno tome, vlade zemalja imaju veliku odgovornost za oblikovanje delotvornog regulatornog okvira koji pruža dovoljnu fleksibilnost da omogući efikasno funkcionisanje tržišta i odgovori na očekivanja privrednih subjekata⁴⁾.

Iako normativni okvir Republike Srbije, koji se pre svega bazira na „mekoj regulativi” ne zaostaje mnogo u oblasti restrukturiranja za savremenim trendovima ove regulative u okruženju, ipak se svakodnevno susreće sa nerazvijenom poslovnom i naročito sudskom praksom.

Razne forme restrukturiranja privrednih društava uključujući i prodaju delova privrednih društava, preusmeravanje akcija, kao i razdvajanje akcija, su uobičajena praksa u savremenim tržišnim privredama sveta, pri čemu neka privredna društva primenjuju strategiju sažimanja, dok se druga društva šire putem integracija i akvizicija⁵⁾. Naravno privredna društva, koja su u lošijoj finansijskoj situaciji, ulaze u process reorganizacije privrednih društava propisan zakonom o bankrotstvu koji se u nekim odredbama razlikuju od zemlje do zemlje.

Restrukturiranje organizacije je model koji obuhvata znatno širi asortiman mera kako bi došlo do podizanja unutrašnje sposobnosti organizacije

4) Rajnović, Lj. (2016). *Društveno odgovorno poslovanje u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji*. Društvo ekonomista Beograda, Beograd.

5) Burnham, Robert M. & Abbie J. Smith. Financial accounting information and corporate governance, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 32, 2001, № 1–3, pp. 237–333.

i njene tržišne konkurentnosti. Širina restrukturiranja organizacije polazi od širokog spektra mera kao što su: zatvaranje ili prodaja neprofitabilnih delova preduzeća (redukcija imovine), kontrola i redukcija svih troškova, čvrsta finansijska kontrola, redukcija broja radnika, preseljenje nekih proizvodnih linija na druge jeftinije lokacije, reorganizacija organizacione strukture, restrukturiranje dugova i sl.

Pored ovih defanzivnih strategija uključuje se i čitav niz ofanzivnih strategija za unapredjenje poslovanja kao što su: ocuvanje i razvoj zdravog jezgra kompanije, dodatno investiranje u razvoj i nove proizvode, angažovanje novog menadžmenta, fokusiranje na određene proizvode i nova tržišta, unapredjenje prodaje, udruživanje sa drugim kompanijama i sl.

U teoriji i praksi razvijenih zemalja postoji mnogo vrsta restrukturiranja: restrukturiranje poslovnog portfolija, organizaciono restrukturiranje, finansijsko restrukturiranje i sl. Finansijsko restrukturiranje najuspešnije dovodi do izlaska iz krize i najvećeg poboljšanja učinka organizacije, odnosno preduzeća. Koji od modela je dobro prihvatiti kao odgovor na krizu poslovanja privrednog društva nije jednostavno preporučiti i zavisi od slučaja do slučaja.

U idealnim uslovima, na tržištu kompanijske kontrole treba da se ostvari pozitivna ekonomska promena i za vlasnike kapitala i za privredu u celini, a da se pri tome ne naruši opšta konkurentnost. Generalno, u ekonomiji, sredstva, ljudi i proizvodi se usmeravaju tamo gde daju vidljive poslovne efekte. U ekonomskim igrama, jasno je da i pored najboljih namera i predviđanja, tu pozitivnu ekonomsku promenu ne ostvaruju svi tržišni akteri.

Dešava se da kompanije koje nisu opterećene dugovima ili lošim rezultatima poslovanja, smatraju neke vidove restrukturiranja, npr. prodaju delova imovine ili ogranka kao način povećanja imetaka vlasnika.

Razlozi nastanka potrebe za restrukturiranjem privrednih društava:

- eksterni i interni razlozi,
- politički, komercijalni
- statusne promene,
- poslovni neuspeh,
- povećanje imetka akcionara.

Organizaciono restrukturiranje

Organizaciono restrukturiranje predstavlja organizacionu promenu. Osnovne pretpostavke organizacionih promena zasnivaju se na teoriji otvorenih sistema. Sistemski pristup označava pogled na organizaciju kao na jedinstven, usmeren sistem međusobno povezanih delova. Organizacije su otvoreni sistemi i međusobno su povezane sa eksternim okruženjem koje je kritičan izvor ulaznih elemenata, radne snage, finansijskih resursa, informacija i fizičkih resursa u neprikidnom procesu transformisanja ulaznih elemenata u izlaze – proizvode i usluge, pri čemu ljudski i drugi resursi učestvuju u transformacionom procesu organizacije⁶⁾.

Važne nadogradnje teorije otvorenih sistema su teorija sociotehničkih sistema i planiranje otvorenih sistema:

- teorija sosittehničkih sistema je razvijena pedesetih na Tavistock institutu⁷⁾. Ona je teorijska osnova za većinu nastojanja da se redizajniraju organizacije. Osnovna pretpostavka teorije je da su sve organizacije formirane od dva međusobno zavisna sistema socijalnog i tehničko-tehnološkog sistema. Usled njihove međuzavisnosti zahtevi jednog sistema treba da budu usklađeni sa zahtevima drugog sistema, ukoliko se jedan sistem menja i drugi sistem će takođe morati da se menja. Organizacione performanse su u direktnoj korelaciji sa stepenom do kojeg su socijalni i tehnički sistem zajednički optimizovani,
- planiranje otvorenih sistema predstavlja pristup koji metodički pokušava da analizira vezu između organizacije i okruženja, zahteve okruženja i načine na koji ovi zahtevi mogu biti ispunjeni od strane organizacije. Pristup planiranju otvorenih sistema uključuje (1) skeniranje okruženja (2) stvaranje alternativnih scenarija za budućnost i (3) uspostavljanje akcionih planova koji mogu doneti poželjnu budućnost za poslovnu organizaciju⁸⁾.

6) McShane, S., Von Glinov M. A. (2014). *Organizational Behavior*, 7th ed. McGraw Hill, New York.

7) Leonardi, P. M. (2012). *Materiality, Sociomateriality, and Socio-Technical Systems*. Leonardi P. M., Nardi B. A., Kallinikos J. (Eds.). *Materiality and organizing: Social interaction in a technologically world*. Oxford University Press, Oxford. 25-48.

8) Burke, W. W. (1980). *Management and organizational development*. *Journal of Library Administration*, 1(2), 59-74.

Organizacione promene mogu biti u mnogim oblicima i veličinama. Watzlawick i saradnic⁹⁾ razlikuju dva tipa organizacionih promena: promene prvog i promene drugog reda. Ovde je kao kriterijum uzeta dubina promene, promene prvog reda su inkrementalne ili plitke promene dok su promene drugog reda radikalne ili duboke promene. Promene prvog reda se odnose se na ekstenziju prošlih praksi i unose relativno mali stepen noviteta u organizaciju. One menjaju komponente koje nisu ključne za identitet, opstanak i razvoj organizacije¹⁰⁾. Fokus je na interna podešavanja dok sistem u esenciji ostaje nepromenjen¹¹⁾.

Promene drugog reda se kvalitativno razlikuju od promena prvog reda. Inkrementalne promene mogu da ne budu dovoljne da proizvedu željene ishode što zahteva dublju transformaciju u prirodi sistema¹²⁾. Promene drugog reda označavaju promene ključnih komponenti organizacije, ovde se osnova sistema menja odnosno organizacija u njenoj srži¹³⁾. Promene drugog reda unose visok stepen noviteta u funkcionisanje organizacije. One ciljaju da redefinišu organizacioni strateški pravac, formu, kulturne pretpostavke, identitet¹⁴⁾ menjajući, između ostalog, misiju, poslovnu filozofiju, kulturu, distribuciju moći, strategiju, strukturu, procese, sisteme menadžmenta i sve specifične operative modalitete.

Pored kriterijuma dubine mogu se uzeti u obzir i drugi kriterijumi (videti Janićijević¹⁵⁾; McNamara¹⁶⁾; Hodges, Gill¹⁷⁾). Ako kao kriterijum uzmemo obim

9) Watzlawick, P., Weakland J. H., Fisch R. (1974). *Change: Principles of Problem Formation AND Problem Resolution*. W.W. Norton & Company.

10) Janićijević, N. (2011). *Upravljanje organizacionim promenama*. Ekonomski fakultet, Beograd.

11) Ben Eli M. U. (2008). *Why is managing change difficult? Organisational renewal and the cybernetics of effective enterprise*. International journal of Applied Systemic Studies, 2(1/2), 146-158.

12) Ben Eli M. U. (2008). *Why is managing change difficult? Organisational renewal and the cybernetics of effective enterprise*. International journal of Applied Systemic Studies, 2(1/2), 146-158.

13) Newman, K. L.(2000). *Organizational transformation during Institutional Upheaval*. The Academy of Management Review, 25(3), 602-619.

14) Hodges, J., Gill, R. (2015). *Sustaining change in organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks.

15) Janićijević N. (2011). *Upravljanje organizacionim promenama*. Ekonomski fakultet, Beograd.

16) McNamara, C. (2006). *Field Guide to Consulting and Organizational Development*. Authenticity Consulting, LLC.

17) Hodges, J., Gill, R. (2015). *Sustaining change in organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks.

ili širinu, promene mogu biti uske ili parcijalne odnosno široke ili sveobuhvatne. Prema brzini ili intenzitetu promene se mogu klasifikovati kao evolutivne i revolucionarne promene. Na osnovu kontinuiteta razlikujemo kontinuelne i diskontinuelne ili epizodične promene. U odnosu na fokus promene se dele na strateške i operacionalne promene. Determinisanost ukazuje da promene mogu biti neplanirane spontane i planiranerom na . S obzirom na vreme u kome se dešavaju razlikujemo reaktivne i anticipativne ili proaktivne promene. Promene mogu da budu na individualnom nivou (uključujući interpersonalni), na grupnom nivou (uključujući i intergrupni) i na nivou većeg sistema koji može biti poslovna jedinica ili cela organizacija¹⁸⁾. U literaturi se mogu naći i mnoge druge podele koje se baziraju na različitim kriterijumima.

Ackerman¹⁹⁾ razlikuje sledeće vrste promena: evoluirajuće, tranzicione i transformacione.

Evoluirajuće (razvojne) promene mogu biti planirane ili spontane. Ovo su promene prvog reda (inkrementalne promene), one poboljšavaju ili koriguju postojeće aspekte organizacije, često se fokusirajući na poboljšavanje veština ili procesa.

Tranzicione promene teže da ostvare buduće željeno stanje koje se razlikuje od postojećeg. One su epizodične, planirane promene i više su radikalne po svojoj prirodi. Tranzicione promene su osnova brojne literature o organizacionim promenama i imaju temelje u radu Kurta Lewin-a.

Transformacione promene su najradikalnije i najkompleksnije po svojoj prirodi. Buduće stanje je tako drastično različito u odnosu na postojeće stanje da traži promenu mentalnog sklopa kako bi se osmislilo, implementiralo i održalo. Lideri i zaposleni moraju da transformišu njihova shvatanja, ponašanja i načine kako rade zajedno, što implicira da je promena kulture neophodna. Građenje sveobuhvatne integrisane transformacione strategije je imperativne transformacione promene.

Mnogu istraživači su nastojali da daju odgovor na pitanje koje su glavne dimenzije tranzicione i transformacione promene. Sadržaj i proces promene se

18) Burke, W. W. (2011). W. W. (2010). *Organization change: Theory and practice*, 3rd ed. SAGE Publications, Thousand Oaks.

19) Ackerman, L. (1997). *Development, transition or transformation: the question of change in organization*. Van Eynde, D. F., Hoy J., Van Eynde D. C. (1997). *Organization Development Classics*. Jossey-Bass, San Francisco.

nameću kao glavne teme. Sadržaj promene obezbeđuje viziju i ukupni pravac za promene odgovarajući na pitanje šta se menja u organizacionoj promeni dok proces promene određuje neophodne korake i akcije koje treba preduzeti odgovarajući na pitanje kako se promena ostvaruje. Armenakis, Bedain²⁰), pored sadržaja i procesa promene, nalaze još dve značajne teme istraživanja: pitanja konteksta promene koja se odnose na snage ili stanja koja mogu biti eksterna i interna i pitanja kriterijuma koja se odnose na ishode promene.

Saglasno Herold, Fedor²¹) ključne dimenzije promene su:

- sadržaj i priroda promene;
- učesnici u promeni i kako oni utiču na ishode promene;
- interna i eksterna stanja organizacije; i
- proces promene.

Liderstvo oblikuje plan za promenu (šta se menja), dok vodi računa o nosiocima različitih uloga u naporu promene (ko menja odnosno ko će voditi i ko će slediti), i pod kakvim stanjima i situacijama (interni i eksterni kontekst), u formulisanju i izvršavanju akcionog plana promene (kako se promena ostvaruje). Analiza sadržaja i prirode promene, veština, motivacije i drugih limita i snaga ljudi uključenih u promenu, unutrašnjih organizacionih faktora i eksternog okruženja omogućava liderima da mnogo bolje shvate izazove sa kojima će se suočiti organizacija u procesu promene i izvrše izbor odgovarajuće opcije.

Sposobnost organizacija da uspešno upravljaju promenama je jedan od glavnih izvora kompetitivne prednosti današnjih organizacija. Različite teorije pomažu liderima u rešavanju složenih organizacionih dilema koje proističu iz nastojanja organizacije da ostvari njene ciljeve u dinamičkom internom i eksternom okruženju. Što su promene po svojoj prirodi obuhvatnije i radikalnije one zahtevaju veće razumevanje povezanosti i interakcije podsistema i prirode međusobnog dejstva između različitih komponenti.

Zašto je potrebno organizaciono restrukturiranje

U skladu s araznim promenama i tokovima, u suočavanju sa globalizacijom, hiperkompeticijom, tržišnim poremećajima i drugim promenama

20) Armenikas, A. A., Bedeian A. G. (1999). *Organizational change: A review of theory and research in the 1990s*. Journal of Management, 25(3), 293-315.

21) Herold, D. M., Fedor, D. B. (2008). *Change the way you lead change: Leadership strategies that really work*. Stanford University Press, Stanford.

okruženja koje se ubrzavaju firme nastoje da pronađu efektivne kompetitivne odgovore kako bi opstale i nadjačale svoje rivale. Skup svih diskontinuelnih odlučnih mera koje firme preduzimaju u cilju povećanja kompetitivnosti i povećanja njihove vrednosti označava se kao restrukturiranje²²⁾. U pitanju je multidimenzionalni koncept koji se sastoji iz više aspekata. Saglasno Bowman, Singh²³⁾ aktivnosti restrukturiranja se klasifikuju u tri glavne kategorije: finansijsko restrukturiranje, organizaciono restrukturiranje i portfolio restrukturiranje. Finansijsko restrukturiranje se odnosi na značajne promene u u strukturi kapitala firme uključujući leveridž otkup (leveraged buyout - LBO), dokapitalizacije visokim nivoom dugova u cilju distribucije gotovine akcionarima (leveraged recapitalizations - RL) i zamene spostvenog kapitala dugovima (debt/equity swaps). Portfolijo restrukturiranje obuhvata dezinvestiranje postojećih sredstava (kontrakcija), sticanje novih sredstava (ekspanzija) i njihovu kombinaciju. Dezinvestiranje se odnosi na transakcije prodaje i transakcije odvajanja delova preduzeća u cilju izoštravanja fokusa, izmeštanje jedinica koje su periferne za jezgro poslovanja i u cilju pribavljanja dodatnog kapitala.

Prema Bowman, Singh²⁴⁾ organizaciono restrukturiranje predstavlja značajne promene u organizacionoj strukturi preduzeća uključujući ponovno povlačenje granica divizija, poravnanje hijerarhijskih nivoa, širenje raspona kontrole, smanjenje proizvodne diverzifikacije, reviziju kompenzacionog sistema, podešavanje procesa i poboljšanje upravljanja. Smanjenje organizacije je često proizvod takvih napora međutim to može biti postavljeno i kao jedan od ciljeva. Saglasno ovoj definiciji organizaciono restrukturiranje se odnosi na obuhvatne promene organizacione strukture, implicirajući i promene drugih komponenti organizacije.

Okruženje vrši jak pritisak na organizacije da sprovedu organizaciono restrukturiranje, saglasno Zajac, Kraatz²⁵⁾ organizaciono restrukturiranje je

22) Crum, R. L., Goldberg, I., (1998), *Restructuring and Managing the Enterprise in Transition*. The International Bank for Reconstruction, Washington.

23) Bowman, E. H., Singh H., (1999), *When does restructuring improve performance?* California Management Review, Winter, 41(2), 34-54.

24) Bowman, E. H., Singh H., (1999), *When does restructuring improve performance?* California Management Review, Winter, 41(2), 34-54.

25) Zajac, E. J., Kraaty, M. S. (1993), *A diametric forces model of strategic change: Assessing the antecedents and consequences of restructuring in the higher education industry*. Strategic Management Journal, 14(S1), 83-102.

predvidiv odgovor organizacije na radikalne promene okruženja. Prema Bowman, Singh²⁶⁾ usled delovanja okruženja organizaciono restrukturiranje je česta organizaciona promena za koju se poslovni entiteti opredeljuju u cilju povećanja efektivnosti i efikasnosti, većeg tržišnog učešća i rasta profita. Suočavajući se sa kompetitivnim tržištem i većim zahtevima za kontrolu troškova kompanije preduzimaju značajan daunsajzing, reorganizuju njihove divizije, poboljšavaju operacije i zatvaraju neprofitabilne divizije. Organizacije u nevolji često pripisuju takvu situaciji neefikasnim procesima i preteranoj birokratiji i kao lek za ove neefikasnosti nastoje da sprovedu restrukturiranje da povećaju produktivnost i smanje troškove²⁷⁾. Kombinovano sa pritiscima okruženja unutrašnji problemi u organizaciji i krize čine da se organizaciono restrukturiranje vidi kao način da porastu organizaciona efektivnost i performanse međutim organizaciono restrukturiranje nije lek za sve organizacione nevolje²⁸⁾, takođe ono može imati i negativne efekte i reperkusije po organizaciju i njene članove²⁹⁾.

Organizaciono restrukturiranje je širok pojam obuhvatajući više različitih promena uključujući reorganizacije sa ili bez ukidanja jedinica, različite programe smanjenja organizacija, reorganizacije nakon merdžera i akvizicija i dr. Iako je u praksi teško povući razgraničenje između različitih programa pošto ima dosta preklapanja saglasno Probst³⁰⁾ mogu se izdvojiti tri osnovne kategorije organizacionog restrukturiranja:

- reorganizacija,
- daunsajzing i
- merdžeri i akvizicije.

26) Bowman, E. H., Singh, H., (1993), *Corporate restructuring: Reconfiguring the firm*. Strategic Management Journal, 14(S1), 5-14.

27) Cascio, W. F., (1993), *Downsizing: What do we know? What have we learned?* Academy of Management Executive, 7(1), 95-104.

28) Lin, C.-Y. (2013), *The relations among managers' perceptions about an impending change in their organization, perceptions about the change outcomes, and job outcomes in a telecommunication company in Taiwan*. University of Illinois, Urbana.

29) Hannan, M. T., Freeman, J., (1984), *Structural inertia and organizational change*. American Sociological Review, 49(3), 149-164.

30) Probst, T. (2003). *Exploring Employee Outcomes of Organizational Restructuring: A Solomon Four-Group Study*. Group & Organizational Management, 28(3), 416-439.

Reorganizacija se odnosi na glavne promene u organizacionoj strukturi u svrhu adaptacije organizacije okruženju³¹). Uopštenije pojam reorganizacije označava različite forme planiranih promena u preduzeću odnosno procesa prilagođavanja na promene u internom i eksternom okruženju koje mogu voditi rastu, padu ili stagnaciji u preduzeću³²). Organizaciono restrukturiranje podrazumeva totalnu reorganizaciju koja je strategijska promena, i odnosi se na celo preduzeće ili veći, relativno autonomni organizacioni entitet (u velikim organizacijama i multinacionalnim kompanijama). Reorganizacije su čest odgovor organizacije na krizu. Iako nije pravilo, u praksi reorganizacije često mogu voditi smanjivanju zaposlenih usled preraspodele poslova, sravnjenja organizacija, šireg raspone kontrole, ukidanja jedinica, usredsređenja na sržne poslove organizacije izmeštanjem aktivnosti u druge organizacije i dr.

Daunsajzing (smanjenje organizacije) je vrsta organizacionog restrukturiranja koja se fokusira na plansko smanjenje broja zaposlenih i organizacioni redizajn. U pitanju je strategijska promena kojoj najčešće prethodi strategija zaokreta u cilju zaustavljanja nepovoljnih procesa i putu oporavka i revitalizacije. Broj zaposlenih, organizacionih jedinica i hijerarhijskih nivoa se smanjuje kao posledice promene organizacione strukture. Saglasno West³³) većina studija izveštava o negativnoj percepciji na daunsajzing i negativnim efektima daunsajzinga na moral, produktivnost i dr. Stoga programi daunsajzinga obično uključuju promene kulture, klime i drugih mekih komponenti organizacije.

Takođe, daunsajzing zahteva veoma pažljivo skrojene politike i planove koje se odnose na ljudske resurse. Cilj je da se izgrađuju nove vrednosti i stavovi zaposlenih u pogledu organizacije i da se zaposleni naviknu da se na organizaciono restrukturiranje ne gleda kao na jednokratnu, nepovoljnu promenu već kao na način života, nešto sa čime se ponovo mogu suočiti u nekom narednom periodu³⁴).

Merdžer predstavlja dobrovoljno spajanje dve ili više kompanija u jedan pravni subjekt u kome sve sem jedne kompanije prestaju pravno da

31) Muchinsky, P. M. (2000). *Psychology applied to work*. Belmont, Wadsworth.F

32) Dulanović, Ž. (1996). *Proces organizovanja*. P. Jovanović, (ur.). Menadžment. Fakultet organizacionih nauka, Beograd.

33) West, G., (2000), *The effects downsizing on survivors: A meta-analysis*. Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg.

34) Jančićević, N. (2011), *Upravljanje organizacionim promenama*. Ekonomski fakultet, Beograd.

postoje pri čemu kombinovana organizacija najčešće nastavlja da postoji pod prvobitnim nazivom kompanije koja je opstala³⁵). Akvizicija se pojavljuje kada jedna kompanija kupuje drugu kompaniju apsorbujući je ili čineći je njenom podružnicom. Merdžeri i akvizicije mogu menjati fundamentalnu prirodu i karakter organizacije i predstavljati radikalnu promenu. Organizacije se suočavaju sa velikim integracionim izazovima u procesu usklađivanja divergentnih ciljeva, vrednosti, strukturalnih, funkcionalnih i kulturnih razlika. Smanjenje organizacije je najčešće planirano budući da je cilj mnogih merdžera ostvarenje ekonomije obima i operativne efikasnosti i da nakon konsolidacije odeljenja, integrisanja funkcija ili eliminisanja radnih grupa proishodi redudatni personal. Saglasno Kansal, Chandani³⁶) za organizacije koje ulaze u proces merdžera i akvizicija je kritično da razumeju važnost upravljanja promenama i kreiraju odgovarajući program promene koji će ih dovesti do željenog budućeg stanja.

Procesna perspektiva organizacionih promena i reinženjering poslovnih procesa uneli su novu dinamiku u svet organizacionog restrukturiranja. Saglasno Jones-u³⁷) mnoge inicijative reinženjeringa i daunsajzinga su kompanije zajednički implementirale (često sa konfužnom terminologijom) iako je početna logika ove dve inicijative promene bila različita. Tetreanova³⁸) ističe da je restruktuiranje blisko povezano sa reinženjeringom i označava strategijsku promenu koja ima dramatičan uticaj na buduće aktivnosti preduzeća umesto samo parcijalnih (marginalnih) promena.

Procesna perspektiva organizacionih promena fokusira se na poslovne procese. Melan³⁹) definiše poslovni proces kao ograničen skup međusobno povezanih aktivnosti koji obezbeđuje izlaz veće vrednosti nego ulaz posredstvom jedne ili više transformacija. Prema jednoj drugoj definiciji koja uključuje resurse i korisnike, poslovni procesi predstavljaju jednu ili više

35) Pampils, D. M., (2010), *Mergers, Acquisitions, and Other Restructuring Activities: An Integrated Approach to Process, Tools, Cases and Solutions*. Elsevier, Amsterdam.

36) Kansal S., Chandani, A., (2014), *Effective Management of Change During Merger and Acquisition*. *Procedia Economics and Finance*, 11, p. 208-217.

37) Jones, M., (2002), *Globalization and Organizational Restructuring: A Strategic Perspective*. *Thunderbird International Business Review*, 44(3), p. 325-351.

38) Tetreanova, L., (2007), *Concept of Corporate Restructuring and Reengineering*. University of Pardubice, Faculty of Economics and Administration, Pardubice.

39) Melan, E. H., (1992). *Process Management: Methods for improving products and services*. McGraw-Hill, New York.

aktivnosti koje dodaju vrednost, transformišući skup ulaza u specificiran skup izlaza – proizvoda ili usluga za korisnika, kombinujući ljude, metode i alate⁴⁰).

Ove definicije su zasnovane na transformacionom gledištu poslovnih procesa. Postoji i komunikaciono (koordinaciono) gledište poslovnih procesa zasnovano na akciono-orjentisanim teorijama. Prema ovom gledištu procesi nastaju kroz zahteve, ponude, sporazume, angažovanje i druge komunikacione radnje. Komunikacija se ne zasniva samo na prenosu informacija, ljudi kada komuniciraju takođe i deluju⁴¹). Teorija poslovnih procesa prihvata oba gledišta. Zajedničko za oba gledišta je da imaju strogo horizontalno viđenje organizacije, pitanja kao što su moć i autoritet se ne razmatraju.

Kompanije su razumele veliki značaj poslovnih procesa pošto oni oblikuju rezultat (proizvode i usluge), omogućuju da se ostvare misija i vizija i zadovolje zahtevi eksternih i internih stejkholdera. Superiorni poslovni procesi su izvor kompetitivne prednosti međutim put do njihove izgradnje zahteva veliki napor i posvećenost.

Hammer, Champy definišu reinženjering⁴²) kao fundamentalno razmatranje i radikalno redizajniranje poslovnih procesa pomoću kojih organizacija stvara vrednost za kupca i radi u cilju postizanja dramatičnih poboljšanja troškova, kvaliteta, usluge i brzine. Reinženjering je strategijska promena koja se fokusira na radikalne promene poslovnih procesa u cilju ostvarenja visokih performansi. Redizajn poslovnih procesa ima šire značenje i može se odnositi na manje radikalne zahvate na procesima, i manje ambiciozne u pogledu performansi u odnosu na reinženjering.

Menadžment poslovnih procesa je nastao konvergencijom različitih disciplina i pristupa: reinženjeringa i redizajna poslovnih procesa, menadžmenta totalnog kvaliteta, metodologije šest sigma, Porterovih lanaca vrednosti, Rummler-Brache modela, razvoja poslovnog softvera (sistemi radnog toka, ERP sistemi) i dr. Menadžment poslovnih procesa je disciplina koja obuhvata identifikovanje, analizu, modeliranje, implementaciju, merenje,

40) Tenner, A. R., De Toro, I. J., (1996), *Process Redesign: The Implementation Guide for Managers*. Addison-Wesley, Prentice-Hall, Upper Saddle River.

41) Lind, M., Goldkuhl, G., (2005), *The evolution of a Business Process Theory – the case of a Multi-Grounded Theory*. Proceedings of the Qualitative Research in IT & IT in Qualitative Research (Qualit, 2005). Griffith University, Brisbane.

42) Hammer, M., Champy, J., (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Harper Business, New York.

praćenje i kontinualno poboljšavanje procesa⁴³). Primena sistema procesa u organizaciji, zajedno sa identifikacijom i međusobnim delovanjem tih procesa, kao i menadžment njima da bi se postigli željeni rezultati, predstavlja procesni pristup.

Kako je raslo zanimanje za poslovne procese i na osnovu rasta tela znanja o procesnim promenama kompanije su u programe organizacionog restrukturiranja uvršćivale procese kao jednu od komponenti koja je predmet promene. Često se procesne promene odnose na smanjenje troškova i porast efikasnosti doprinoseći naporima daunsajzinga i reorganizacije. Integrisan pristup koji podrazumava shvatanje celine organizacionog sistema može više doprineti da se bolje sagledaju potencijali procesa i mogućnosti za redizajn pri organizacionom restrukturiranju.

Prakse organizacionog restrukturiranja i obraćanje pažnje na procese su dovele i do novih definicija. Saglasno Lee, Teo⁴⁴) organizaciono restrukturiranje predstavlja promenu sistema i procedura i uspostavljanje novih radnih tokova. Prema Klosowsky⁴⁵) organizaciono restrukturiranje je promena koja ima strategijski karakter, to je esencijalna promena, organizacione strukture i procesa u cilju povećanja organizacionih performansi.

Iz prethodne diskusije proizilazi da organizaciono restrukturiranje obuhvata više komponenti organizacije. Usredsređenje samo na organizacionu strukturu ignoriše potrebu za integracijom i usklađivanjem sa drugim komponentama i ograničava akcije promene sužavajući mogućnosti postizanja većih efekata ukoliko bi više komponenti bilo obuhvaćeno promenom. Obuhvatniji pristup organizacionom restrukturiranju zasniva se na činjenici da organizacija ima brojne faktore i međusobno povezane komponente i da sve komponente ukomponovane zajedno određuju kako organizacija efektivno funkcioniše kao sistem.

Organizacioni istraživači su kreirali mnoge modele koji se sastoje iz različitih uzajamno povezanih komponenti, koji pomažu boljem razumevanju kompleksnosti organizacionog sistema. Organizacioni modeli doprinose da

43) Minnone, C., Turner, G. (2012). *Business Process Management – Are You Ready for the Future?* Knowledge and Process Management. 19(3), p. 111-120.

44) Lee, Teo, B. A., (2005), *Organizational restructuring: Impact on Trust and Work Satisfaction*, Asian Pacific Journal of Management, 22, 23/39.

45) Klosowsky, S., (2012)., *The application of organizational restructuring in enterprise strategic management process*. Management, 16(2), 54-62.

se organizacija ne posmatra jednodimenzionalno, kroz jednu komponentu, ili parcijalno kao skup nezavisnih komponenti, već kao integralni, kompleksan sistem u kome promene jednog dela organizacije će imati efekte na celinu organizacije⁴⁶). Ovi modeli se uveliko koriste u organizacionim promenama

Napori organizacionog restrukturiranja često mogu voditi do značajne redukcije troškova i većih benefita za vlasnike međutim mogu stvoriti patnju za zaposlene. Studije su pokazale pogoršanje poverenja⁴⁷), porast straha⁴⁸), značajno više nivoe stresa⁴⁹) i druge negativne efekte. Kako se u organizaciji postupa sa kompleksnim pitanjima koja odnose na ljude, i kako se upravlja promenom, direktno utiče na otpor promeni, moral i rezultate što donosioci strateških odluka često zanemaruju⁵⁰). Za uspeh napora organizacionog restrukturiranja i ostvarenje ciljeva lideri moraju voditi računa o ljudskoj strani promene i uticaju promene na socijalne i individualne ishode⁵¹).

Organizaciono restrukturiranje po svojoj prirodi je strategiska i radikalna promena koja se odnosi na celinu organizacije, ili veći, relativno autonomni organizacioni entitet (u slučaju velikih organizacija i multinacionalnih kompanija). Organizaciono restrukturiranje utiče na sve nivoe u organizaciji, nivo pojedinca, grupe ili tima, odeljenja, poslovne jedinice, sve do nivoa organizacije ili organizacionog entiteta koji je predmet promene. Promena se može izvesti u relativno kratkom roku istovremenom implementacijom projektovanih rešenja ili se organizacija može opredeliti za sporiju postepenu implementaciju prevođenja starog u novo stanje.

Organizacioni aranžmani su uvek privremeni, usled promena situacije u okruženju i samoj organizaciji. Organizacija mora da bude adaptibilna

46) Jaško, O., Čudanov, M., Jevtić M., Krivokapić J. (2013). *Osnovi organizacije i menadžmenta*. Fakultet organizacionih nauka, Beograd.

47) Cascio, W.F., Young C. E., Morris J. R. (1997). *Financial consequences of employment-change decisions in major U.S. corporations*. *Academy of Management Journal*, 40, 1175-1189

48) Lee G., Teo B. A. (2005). *Organizational restructuring: Impact on Trust and Work Satisfaction*. *Asian Pacific Journal of Management*, 22, 23/39.

49) Tombaugh, J.R., White L.P. (1990). *Downsizing: An empirical assessment of survivors' perception in a postlayoff environment*. *Organization Development Journal*, 8(2), 32-43.

50) Cascio, W.F., Young C. E., Morris J. R. (1997). *Financial consequences of employment-change decisions in major U.S. corporations*. *Academy of Management Journal*, 40, 1175-1189

51) Aguilera, R. V., Dencker J.C. (2004). *The role of human resource management in cross-border mergers and acquisitions*. *International Journal of Human Resource Management*, 15(8), 1355-1370.b

i reponzivna na promene situacije dok nastoji da čuva ukupnu koheziju i jedinstvo svrhe. Da bi organizacija dobro poslovala u kompetitivnom okruženju postoji ograničen izbor akcija koje mogu biti odabrane a da se postignu bolji rezultati od sadašnjih. Izazov je restrukturirati organizacije tako da se postiže kompetitivna prednost, obezbeđuje temelj za stratešku implementaciju, ostvaruje zadovoljstvo kupaca i zaposlenih, doprinosi boljim finansijskim performansama i povraćaju na investicije.

Suočavajući se sa promenama u okruženju organizacije su tražile različite pristupe u nastojanju da opstanu i prosperiraju. Tipične organizacione strukture kao što su funkcionalna, divizionarna, projektna i matična reflektuju sistemsko mišljenje. Kao rezultat snaga okruženja-faktora promena, među kojima su: globalizacija, porast kompeticije, intenzivne tehnološke i procesne promene, porast potreba i očekivanja kupaca, promene u demografiji i radnoj snazi, regulatorne i sociopolitičke promene, promene ekonomskih stanja i dr. pojavile su se različite, fleksibilnije strukture. One su zasnovane na timovima, horizontalnim procesima, autorsingu, kolaboraciji i mrežama, gde su hijerarhijski autoriteti manje očigledni i kontrola više difuzna.

Sa povećanjem znanja o organizacionoj strukturi, poslovnim procesima i sistemima menadžmenta opcije za dizajn su postale mnogo kompleksnije. Dizajn svake komponente odnosi se na posebnu oblast profesionalne prakse i zahteva visok nivo stručnog znanja. Organizacioni dizajn treba da omogući da različite komponente organizacije budu usklađene kako međusobno, tako i sa vizijom, misijom, vrednostima, strategijama i ciljevima u odgovoru na promene situacionog konteksta.

Kritična komponenta organizacionog restrukturiranja je strukturirani i disciplinovan proces upravljanja promenom. Imperativ je da menadžeri imaju sposobnost i spremnost da rade sa teškim pitanjima povezanim sa realizacijom promene uključujući ljudska pitanja. Putovanje do budućeg stanja može biti vremenski zahtevno i rizično i bez odgovarajućeg upravljanja promenom rezultati mogu biti porazni.

Organizaciono restrukturiranje zahteva posvećenost top menadžmenta. Ova posvećenost je esencijalna i ona mora biti očigledna i demonstrirana. Samo top menadžment ima moć i resurse da inicira i legitimizuje promenu. Generalni direktor je odgovoran je za razvoj, implementaciju i održavanje superiornog organizacionog dizajna. Upravni odbor je odgovoran da se to zaista i dešava.

Pošto je u pitanju složena promena koja zahteva ekspertizu, iskustvo i primenu odgovarajuće metodologije organizacije u ovom procesu često angažuju eksterne konsultante sa odgovarajućim referencama. Konsultanti prenose znanja i učestvuju u postavljanju dijagnoze, predlogu rešenja i implementaciji, pomažući članovima organizacije u kompleksnom procesu restrukturiranja, međutim menadžeri donose odluke i odgovorni su za rezultate.

Organizaciono restrukturiranje se vodi, kontroliše, organizuje, i administrira kroz različite politike i procedure. Odgovarajuće upravljanje programom i projektima je neophodno za uspeh poduhvata. Menadžer programa je odgovoran za ukupan program restrukturiranja. Program definiše celine koje se organizuju i vode kao posebni projekti sa svim elementima koje podrazumeva upravljanje projektom⁵²). Za realizaciju svakog pojedinačnog projekta zadužen je projektni tim na čijem čelu je projektni menadžer. Potrebno je znanje i umešnost projektnih menadžera u balansiranju različitih varijabli u upravljanju projektom kako bi se ostvarili ciljevi projekta i projekat bio efikasno realizovan.

Prednosti organizacionog restrukturiranja

U praktičnom životu kompanija neophodno je postojanje sklada između organizacije i njenog okruženja. Pošto se u okruženju dešavaju mnoge značajne promene organizacije se radi neprestane razmene materije i energije i postizanja sklada sa okruženjem moraju prilagođavati. Ovo prilagođavanje naziva se organizaciona adaptacija. Sve organizacije moraju da budu sposobne da se adaptiraju kako bi opstale. Adaptacija implicira promenu. Promene koje organizacije sprovode u cilju prilagođavanja okruženju su adaptivne promene.

Fundamentalni cilj organizacije je opstanak koji podupire sve druge ciljeve. Gross⁵³) opisuje ovaj podrazumevani cilj kao gvozdeni zakon opstanka, organizacioni opstanak je nepisani zakon svake organizacije, to je apsolutni preduslov za zadovoljavanje interesa njenih stekholdera. U okruženju mogu postojati mnoge pretnje opstanku organizacija. Štaviše kako okruženje postaje sve više turbulentno, promene u okruženju se ubrzavaju i pretnje povećavaju. Sve to čini da organizacije moraju brže da se prilagođavaju okruženju i nalaze

52) Stepanov, S., Suvorov, I., (2017), Agency problem and ownership structure, *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 133, 2017, p. 87–107.

53) Gross, B., (1968). *Organizations and their managing*. Free Press, New York.

prave odgovore. Međutim mnoge organizacije imaju problem da se menjaju tempom kojim se menja okruženje i sve više kaskaju za okruženjem. Ako organizacije postaju sve više neusklađene sa okruženjem one dovode svoj opstanak u pitanje.

Organizacije se različito ponašaju u prilagođavanju na promene u okruženju. Neke organizacije su u stanju da anticipiraju promene u okruženju i daju adekvatne odgovore pre nego što se pretnja ili mogućnost pojavila⁵⁴). Većina organizacija reaguje na promene u okruženju pošto su se one već pojavile, pri tome je važno i koliko je vremena proteklo od promene u okruženju do reakcije organizacije. U osnovi postoje tri pristupa koje organizacije primenjuju: anticipativni (proaktivni), reaktivni i krizni pristup.

Anticipativni (proaktivni) pristup. Ovaj pristup znači da organizacije planiraju i sprovode akcije promene pre pojave pretnje ili mogućnosti u okruženju. Birajući ovaj pristup organizacije stalno skeniraju eksterno okruženje i svoju internu situaciju uočavajući promene u okruženju, pretnje i mogućnosti, kao i sopstvene slabosti i snage. Čineći to one su bolje u stanju da pretnje preokrenu u mogućnosti. Prema Black, Gregersen⁵⁵) jedino anticipativne promene istinski doprinose povećanju kompetitivnosti.

Reaktivni pristup. Ovu opciju primenjuju organizacije koje propuštaju da anticipiraju promene u okruženju već čekaju i reaguju kada postane očigledno da je promena neizbežna. Ove organizacije su obično u stanju da prebrode promenu ali troškovi oporavka će oslabiti njihovu mogućnost da se takmiče na tržištu. Što organizacije više odugovlače da reaguju na promene u okruženju to njihova situacija može postajati teža.

Krizni pristup. U ovom slučaju organizacije istrajavaju u odbijanju prihvatanja promene iako svi parametri pokazuju da je promena neophodna. Lideri takvih organizacija mogu biti arogantni, samozadovoljni ili jednostavno ne preduzimaju ništa. Organizacije koje propuštaju da odgovore na promene u okruženju sve do ulaska u stanje duboke krize često gube značajno učešće na tržištu a neke ne uspevaju da prevaziđu krizu, propadaju i nestaju.

54) Rasmussen, L. B. (2010), *From reactive to proactive approach of interactive leadership*. Garibaldo, F., Telljohan, V. (2010). *The Ambivalent Character of Participation: New Tendencies in Worker Participation in Europe*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 585-612.

55) Black, J. S., Gregersen, B. H., (2008), *It starts with one: Changing individuals changes organizations*. Prentice Hall, Upper Saddle River.

Organizacije uobičajeno primenjuju napore organizacionog restrukturiranja koristeći reaktivni i krizni pristup, mada postoji tendencija da organizacije sprovode programe restrukturiranja anticipirajući promene u okruženju. Reaktivni i naročito krizni pristup zahtevaju znatno veće troškove promene. Tako krizne promene mogu uključiti veliko smanjenje radne snage, zatvaranje pogona ili delova kompanije i mogu dovesti do gubitka reputacije.

U literaturi je organizaciono restrukturiranje često kritikovano da ne ostvaruje očekivane koristi, ili da su te koristi samo kratkoročne. Naročito programi daunsajzinga čiji je primarni cilj redukcija radne snage su predmet kritičkih studija usled negativnih konsekvenci po same organizacije i šire po društvo ukoliko se takvi program masovno primenjuju po organizacijama.

Neke studije ukazuju da firme sprovode daunsajzing da smanje troškove i poboljšaju finansijske performanse pod pretpostavkom da će profitabilnost rasti sa manje zaposlenih (Cascio i saradnici⁵⁶), McKinley i saradnici⁵⁷). Druga istraživanja izveštavaju da efekti redukcije radne snage na profitabilnost su nepostojeći ili negativni, ističući da kompanije koje sprovode programe daunsajzinga pokazuju lošije finansijske rezultate i da daunsajzing nije efektivan (Vanderheiden i saradnici⁵⁸), Macky⁵⁹). Saglasno Gandolfi⁶⁰ većina firmi koje su sprovodile daunsajzing nisu bile sposobne da dostignu željene nivoe efikasnosti, efektivnosti i profitabilnosti.

Literatura takođe podvlači negativne aspekte daunsajzinga naročito po pitanju ljudskog faktora, kao što su stres zaposlenih, osećaji krivice i negativnih stavova onih koji su opstali u organizaciji, nezadovoljstvo i otpor koji mogu

56) Cascio, W. F., Young C. E., Morris J. R., (1998), *Learning from Outcomes: Financial experiences of 311 Firms that have Downsized*. Gowing, M. K., Kraft J. D., Quick, J. C. (Eds.). The New Organizational Reality. Downsizing, Restructuring and Revitalization. American Psychological Association, Washington.

57) McKinley W., Zhao J., Rust K. A. (2000). *A sociocognitive interpretation of downsizing*. Academy of Management Review, 25, 227-243.

58) Vanderheiden, P. A., De Meuse K. P., Bergmann Bergmann, T. J. (1999). *Response to Haar's comment-and the beat goes on: Corporate downsizing in the twenty-first century*. Human Resource Management, 38(3), 261-267.

59) Macky, K., (2004). *Organizational downsizing and redundancies: The New Zealand workers' experience*. New Zealand Journal of Employment relations, 29(1), 63-87.

60) Gandolfi, F., (2009). *Where did downsizing go? A review of 30 years of a strategic business phenomenon*. The Australasian Journal of Business and Social Inquiry, 7(1), 40-65.

snažno ometati kompetitivnost, opadanje morala, gubitak važnog znanja i talenata i dr. (Brockner⁶¹), Cascio⁶²), Cameron⁶³).

Iako ova slika dawn-sajzinga i drugih poduhvata organizacionog restrukturiranja ne izgleda svetla potrebno je istaći da često i drugi programi organizacionih promena ne ostvaruju očekivane benefite, samo su manje u fokusu kritičkih istraživača, i više se ističu dobre strane tih programa zasnovano na (ograničenim) pozitivnim studijama slučaja. Štaviše ekstenzivna istraživačka evidencija znatno doprinosi učenju čineći da se detaljno sagledaju pozitivne i negativne strane mnogih programa organizacionog restrukturiranja, šta dobro radi, šta ne radi i zašto, na bazi čega se mogu osmisliti bolji programi koji se sa više uspeha mogu primenjivati po organizacijama.

Ključni benefit organizacionog restrukturiranja u uslovima krize je svakako opstanak organizacije i stvaranje osnove za revitalizaciju i regeneraciju. I primenjujući reaktivni pristup organizacije moraju prvo da reše probleme sa kojima se suočavaju da bi stvorile potencijal za ostvarivanje rasta i napretka. Međutim umesto pukog kresanja troškova putem redukcije radne snage i orijentacije na kratkoročne mere ključni izazov je integrisati napore organizacionog restrukturiranja kreirajući uverljivu i dostižnu viziju, razumljivu svim stejkholderima, koja razjašnjava kako će zahtevi promene revitalizovati firmu, osiguravajući da se nosi sa promenama u okruženju i stvarajući ili ponovo uspostavljajući kompetitivnu prednost. Vizija takođe treba da ojača poverenje zaposlenih u glavne menadžere kao kompetentne lidere koji su stanju da je sprovedu u delo⁶⁴.

U periodima brzih promena okruženja organizaciono restrukturiranje je često neophodno za opstanak, posebno za kompanije koje su suočene sa naprednom konkurencijom i tehnološkim inovacijama u proizvodnim/ uslužnim procesima ili proizvodima i uslugama koje naglo menjaju osnovnu

61) Brockner, J., Grover S., Reed T. F., DeWitt R. L. (1992). *Layoffs, Job Insecurity and Survivors' Work Effort: Evidence of an Inverted-U Relationship*. *Academy of Management Journal*, 35, 413-425.

62) Cascio, W. F., (1993). *Downsizing: What do we know? What have we learned?* *Academy of Management Executive*, 7(1), 95-104.

63) Cameron, K. S., (1994), *Strategies for Successful Organizational Downsizing*. *Human Resource Management*, 33(2), 189-211.

64) Mishra, K. E., Spreitzer, G. M., Mishra A. K. (1998). *Preserving Employee Morale during Downsizing*. *Sloan Management Review*, 39(2), 83-95.

dinamiku industrijske grane kojoj kompanija pripada. Neke od ovih promena proširuju kompetencije gradeći se na postojećim veštinama, znanjima i tehnologijama sa ciljem poboljšavanja performansi. Diskontinuiteti međutim kreiraju različitu stvarnost gde organizacioni opstanak zavisi od odgovora organizacije na tehnološke promene. Usled toga organizacije često pribegavaju uvođenju nove tehnologije, realokaciji resursa i reinženjeringu poslovnih procesa, ostajući kompetitivne i proizvođači isti ili čak veći izlaz sa manje radnika. Na ovaj način redukcija radne snage može biti poslovno opravdana naročito ako ostajanje u starom stanju znači zaostajanje za konkurencijom, gubitak kompetitivne prednosti i opadanje performansi⁶⁵).

Mnogi negativni ishodi mogu da budu povezani sa neodgovarajućim pristupom organizacionom restrukturiranju, slabim izborom ciljeva i planiranjem i generalno neadekvatnim upravljanjem promenom. Saglasno Buono⁶⁶) koristeći holistički pristup, kreirajući i implementirajući odgovarajuće strategija koje vode proces, firme mogu znatno povećati verovatnoću za uspeh programa stvarajući i uspešnu organizaciju i angažovane i zadovoljne radnike. Gradeći znanje na slabostima i ograničenjima prethodnih programa i učeći se na njima programi organizacionog restrukturiranja mogu nositi brojne benefite za organizaciju, uključujući i nivo pojedinca i društva. Ovo se odnosi na poboljšanje kompetitivne pozicije, povećanje profitabilnosti (kroz smanjenje troškova i/ili povećanje prihoda), veći povraćaj na investicije, povećanje učešća na tržištu, brži odgovor na zahteve kupca, poboljšanje zadovoljstva kupaca, povećanje inovativnosti i dr.

Organizacije biraju različite tipove organizacionog restrukturiranja kako bi postigle benefite budućeg stanja u skladu sa vizijom i ciljevima promene. Merdžeri i akvizicije se primenjuju za povećanje kompetitivnosti i postizanje kompetitivne prednosti kroz povećanje učešća na tržištu, širenje portfolija poslova da se redukuje poslovni rizik, ulazak na nova tržišta i postizanje ekonomije obima⁶⁷). Pomoću merdžera i akvizicija organizacije

65) Edwards, J., (2000), *Technological discontinuity and workforce size: An argument for selective downsizing*. The International Journal of Organizational Analysis, 8(3), 290-308.

66) Buono, A. F., (2003), *The Hidden Costs and Benefits of Organizational Resizing Activities*. De Meuse, K. P., Marks M. (Eds.). *Resizing the Organization: Managing Layoffs, Divestitures, and Closings*. Jossey-Bass, San Francisco.

67) Saboo, S., Gopi, S., (2009), *Comparison of Post-Merger performance of Acquiring Firms (India) involved in Domestic and Cross-border acquisitions*. MPRA Paper, No. 19274. University Library of Munich, Munich.

mogu povećati prihode i profitabilnosti, ostvariti brži rast, doći do novih tehnologija i kompetencija, lakše ući na strana tržišta i dr.

Reinženjering poslovnih procesa u kombinaciji sa organizacionim restrukturiranjem može ostvariti visok skok u performansama, podići kompetitivnost kroz superiornije procese, podstaći organizaciju na kreativne pristupe rešavanju problema, doprineti orijentaciji ka kupcima i zadovoljavanju potreba i očekivanja kupaca, ishoditi u boljim organizacionim rešenjima koja pomažu kompaniji da bolje odgovore na kompetitivne izazove, nositi bolja rešenja i izazovnije poslove za zaposlene.

Naravno i merdžeri i akvizicije, i renženjering, kao i drugi pristupi, nose brojne izazove i rizike i imaju mnoge negativne strane. Organizacije moraju dobro da razumeju postojeću eksternu i internu situaciju i različite pristupe promeni kako bi mogle da kreiraju izazovne ali dostižne ciljeve i vizije budućeg stanja i planove i programe kako stići do tog stanja.

Na organizacionom nivou organizaciono restrukturiranje je blisko povezano sa idejom organizacione re-kreacije⁶⁸⁾ i reinvincije⁶⁹⁾. Re-kreacija je promena drugog reda koja je reaktivna i uključuje „razbijanje okvira” što znači raskid sa prošlim praksama i pravcima. Reinvincija je kreiranje nečega što nije postojalo. Nakon organizacionog restrukturiranja firma mora da bude u boljoj poziciji da radi sa kompetitivnim realnostima tržišta. Ishodi često uključuju spremniju i fleksibilniju radnu snagu, ažuriranu tehnologiju, redukovanje troškova, poboljšanje efikasnosti i povećanje produktivnosti⁷⁰⁾. Intervencije koje organizacija vrši da postigne takve ishode moraju biti zasnovane na sistemskoj organizacionoj analizi i dijagnozi stanja.

Buono⁷¹⁾ navodi sledeće ciljeve i benefite na organizacionom nivou:

- Svrnjivanje organizacione strukture – eliminišući nepotrebne nivoe i uloge (rad koji ne dodaje vrednost) nova ravnija organizacija je

68) Nadler D. A., Tushman M. L., (1995). *Types of Organizational Change: From Incremental Improvement to Discontinuous Transformation*. Jossey-Bass, San Francisco.

69) Carr, N. (1999). *Being virtual: Character and new economy*. Harvard Business Review, 77(3), 3-7.

70) McKinley W., Zhao J., Rust K. A. (2000). *A sociocognitive interpretation of downsizing*. Academy of Management Review, 25, 227-243.

71) Buono, A. F., (2003). *The Hidden Costs and Benefits of Organizational Resizing Activities*. De Meuse, K. P., Marks M. (Eds.). *Resizing the Organization: Managing Layoffs, Divestitures, and Closings*. Jossey-Bass, San Francisco.

fleksibilnija i sposobnija da se bolje nosi sa potrebama tržišta, takođe se poboljšavaju komunikacioni tokovi sa porastom deljenja informacija unutar i između organizacionih jedinica.

- Jačanje sržnih sposobnosti – organizacija nastoji da ojača sržne kompetencije koje se odnose na njeno polje delovanja, uključujući istraživanje i razvoj, podršku kupcu, razvoj prodajne snage i dr. aktivnosti u anticipaciji budućeg rasta; cilj treba da bude osiguranje da se sržne kompetencije i snage organizacije povećavaju.
- Timska orijentacija – stvaranje hijerarhije je povezano sa timskim radom i saradnjom, decentralizovanje odlučivanja i integrisanje funkcionalne ekspertize nosi brojne benefite: proširivanje poslova, odgovornosti i raspona kontrole, povećanje motivacije, stvaranje fleksibilnijih sistema koordinacije i kontrole i dr.
- Povećanje organizacione posvećenosti – najviše rukovodstvo treba da usadi osećaj pouzdanja i verovanja u organizaciju. Ključ je osigurati da se ljudi koji odlaze tretiraju sa sasosećenjem dok se naglašava posvećenost uspostavljanju svetle budućnosti za kompaniju i preostale zaposlene.
- Širenje stejkholderske orijentacije – strategije organizacionog restrukturiranja odražavaju ocenu i analizu potreba niza stejkholdera od zaposlenih, do kupaca, investitora i lokalnih zajednica. Stavljajući naglasku na dugoročnu kreaciju vrednosti je važan element razvoja dugoročnih relacija sa stejkholderima.

Na individualnom nivou fokus je na razvoju znanja i veština i investiranje u znanje ljudi koji ostaju u organizaciji. Kritični elementi uključuju identifikovanje i negovanje talenata, građenje liderskih veština i osnaživanje pojedinaca da čine odluke. Organizacije treba da nastoje da povećavaju mogućnosti za personalan rast, da proširuju poslove dajući zaposlenima viši nivo autonomije i autoriteta. Ideal je kreirati novi organizacioni mentalni sklop gde su zaposleni uključeni u kontinuirano učenje u traženju inovativnih radnih praksi podržani veštinama i sposobnošću neophodnih da iznesu ove inicijative⁷²).

Više uspešnih napora organizacionog restrukturiranja može doneti dugoročno i šire društvene i ekonomske benefite stvarajući jače temelje za održiv društveni i privredni rast i napredak. Eliminirajući nedostatke ranijih programa

72) Buono, A. F., (2003). *The Hidden Costs and Benefits of Organizational Resizing Activities*. De Meuse, K. P., Marks M. (Eds.). *Resizing the Organization: Managing Layoffs, Divestitures, and Closings*. Jossey-Bass, San Francisco.

reorganizacija i daunsajzinga, i čineći promene koje istinski jačaju organizaciju i njihovu kompetitivnu poziciju, organizacije mogu proširiti njihovu ulogu kao društveno odgovorni entiteti. Ispunjavanje društvene odgovornosti doprinosi harmoničnim relacijama sa stejkholderima i donosi dodatne benefite organizacijama⁷³).

Organizacioni modeli

Organizacije su kompleksni sistemi koje imaju brojne faktore i komponente. U praksi su kreirani brojni organizacioni modeli, koji svaki sa svog aspekta nam predstavljaju organizaciju kao celinu. Usled kompleksnosti organizacija skoro je nemoguće kreirati model koji bi bio potpuno verna predstava realnog sveta organizacija. Organizacioni modeli uvek pojednostavljaju realnost, autori kreiraju modele saglasno perspektivama i teorijama kojima se vode, istraživačkom fokusu, praktičnoj primeni i drugim faktorima⁷⁴). Modeli organizacija imaju veliki teorijski i praktičan značaj, oni omogućuju kategorizovanje organizacionih komponenti, obezbeđuju definisanje ključnih pojmova, doprinose razumevanju i objašnjavanju složenih organizacionih fenomena, koriste se u dijagnostičke svrhe i omogućuju da se interpretiraju podaci o organizaciji, donose odgovarajuće odluke i sprovode akcije uključujući uspostavljanje prioriteta, mape puta i implementacione strategije za ukupne planirane i potrebne promene⁷⁵).

Finansijsko restrukturiranje

Uređenje poslovanja je posao samih privrednih društava, odnosno njihovih osnivača, koje biraju oblike funkcionisanja prema sopstvenoj percepciji onoga što je za njihov slučaj najbolje, polazeći od minimuma obaveza koje postavljaju zakoni i druga zakonska regulativa.

Korporativno restrukturiranje je moguće planirati i sprovesti kroz brojne postupke korporativnih akvizicija, odvajanja delova preduzeća (spin-offs),

73) Chen, B., Zhang, N., (2016). *Evaluation the Corporate Social Responsibility and Organizational Performance based on Large-Scale Data Access and Management*. International Journal of Grid and Distributed Computing, 9(1), 155-166.

74) Rajnović, Lj., Subić, J., Zakić, N., (2016) *Organizaciono i finansijsko restrukturiranje privrednih društava u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji*, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, ISBN 978-86-6269-051-5.

75) Burke, W. W., (2010). *Organization change: Theory and practice*, 3rd ed. SAGE Publications, Thousand Oaks.

podele preduzeća (split - ups), prodaje delova preduzeća (divestitures), planove uključivanja zaposlenih u vlasništvo (ESOP), ograničena partnerstava i preuzimanja preduzeća finansiranih iz dugova (leveraged buyouts- LBO itd.). Takođe Crum, Goldberg⁷⁶⁾ daju definiciju pojma restrukturiranja kao skup diskontinuelnih odlučnih mera koje se preduzimaju u cilju povećanja konkurentnosti preduzeća i povećanja njegove vrednosti ili preduzimanje određenih modela restrukturiranja u cilju preživljavanja preduzeća u neizvesnim kriznim vremenima.

Restrukturiranje se, svakako odnosi na promene strukture kompanije koja predstavlja specifičan, stabilan, odnos između ključnih elemenata u konkurentskoj funkciji ili procesu a kako se strukture oblikuju od strane internih snaga u preduzeću, pod uticajem eksternog okruženja, osnovne strukture preduzeća predstavljaju sredstva, kapital, upravljanje i menadžment, troškovi i organizacija⁷⁷⁾. Te strukture, određuju performanse preduzeća a kao zadati odnosi, strukture istovremeno uvode i definišu ograničenja sa kojim se preduzeća suočavaju u svakodnevnom poslovanju u svom okruženju i šire.

Poslovanje preduzeća kontinuirano dovodi do promena struktura unutar preduzeća. Spontane i kontinuirane promene struktura su blagog inteziteta i ne mogu se podvesti pod termin restrukturiranja; i nakon njih strukture, u najvećoj meri, ostaju, onakve kakve su inicijalno postavljene od strane odgovornih u preduzeću, često anahrone i nepodesne u odnosu na promenjeno eksterno okruženje. Zbog toga preduzeća povremeno ulaze u procese restrukturiranja. Za razliku od svakodnevnih promena struktura, promene koje se dešavaju kao rezultat restrukturiranja nisu spontane i kontinuirane, već planski i sračunato izazvane i često menjaju tokove poslovanja. S tim u vezi, ishod procesa restrukturiranja preduzeća nisu blage promene strukture, već značajne promene u jednoj ili više bazičnih struktura preduzeća.

Promene struktura preduzeća treba da rezultiraju dugoročnijim boljim, performansama kompanje. Zbog navedenog, restrukturiranje se smatra kao proces izazivanja značajnih promena u preduzeću specifičnih struktura kako bi

76) Crum, R. L., Goldberg, I., (1998). *Restructuring and Managing the Enterprise in Transition*. Economic Development Institute of World Bank, Washington.

77) Ackerman, L., (1997). *Development, transition or transformation: the question of change in organization*. Van Eynde, D. F., Hoy J., Van Eynde D. C. (1997). *Organization Development Classics*. Jossey-Bass, San Francisco.

se relaksirala neka ograničenja sa kojima se preduzeće suočava, a u cilju promene njihovog uticaja na performanse preduzeća. Restrukturiranje se može vršiti da bi se ostvario viši nivo performansi, ili da bi se opstalo kada su date strukture nefunkcionalne. Zbog toga u teoriji i praksi nailazimo na razne definicije pojma restrukturiranja koje su u najvećem broju slučajeva opisnog karaktera.

Pojedini teoretičari vezuju restrukturiranje za periode loših performansi preduzeća u kojim slučajevima preduzeća najčešće preduzimaju sledeće radnje:

- predviđene promene operacija, sa uticajem na sredstva, troškove i vrlo često organizacionu strukturu,
- finansijske kao što su restrukturiranje dugova i smanjenja troškova
- smanjenje organizacije (corporate downsizing).

Na osnovu brojnih iskustava iz prakse aktivnosti vezane za restrukturiranje najčešće se svode na:

- Portfolio restrukturiranje koje predviđa značajne promene u strukturi sredstava ili planovima biznisa u kojima preduzeće posluje. Struktura portfolio sredstava se menja kroz dezinvestiranje postojećih sredstava ili kroz pribavljanje novih sredstava, akvizicije, ili ukoliko se želi radikalnija promena strukture sredstava, kroz istovremena dezinvestiranja i akvizicije⁷⁸). Dezinvestiranje uključuje prvenstveno transakcije prodaje i odvajanja delova preduzeća. Ova forma restrukturiranja se uglavnom sprovodi otuđivanjem delova preduzeća koja su periferna za core biznisa i, u cilju obezbeđenja dodatnog svežeg kapitala.
- Finansijsko restrukturiranje koje predviđa značajne promene strukture kapitala uključujući LBO, privlačenje visokog iznosa sredstava kroz dugove u cilju njihove distribucije akcionarima – LR (leverage recapitalizations) i zamene sopstvenog kapitala dugovima (debt for equity swaps).
- Organizaciono restrukturiranje.

Takođe, prema shvatanjima nekih teoretičara, restrukturiranje se odnosi na: sredstava preduzeća, strukturu kapitala, menadžment kompanije itd. Prema navedenom restrukturiranje sredstava bi moglo da podrazumeva prodaju

78) Stepanov, S., Suvorov, A.,(2017), Agency problem and ownership structure, *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 133, p. 87–107.

delova kompanje koji se ne smatraju bitnim za dugoročnu strategiju preduzeća, ili sekvencu akvizicije i dezinvestiranja da bi se razvila nova konfiguracija biznisa preduzeća. Struktura kapitala se uglavnom menja infuzijom velikog iznosa dugovnog kapitala, u cilju finansiranja LBO, otkupa akcija ili za isplatu visokih jednokratnih dividendi. Restrukturiranje menadžmenta je sračunato na povećanje efikasnosti i efektivnosti menadžment timova i značajne promene organizacione strukture. Smatra se da menadžeri treba blagovremeno da uvide potrebu i restrukturiraju preduzeće da bi povećali vrednost preduzeća ili će u suprotnom eksterni napadači, neprijateljskim preuzimanjem, dobiti priliku da preuzmu preduzeće.

Ukoliko menadžment ne ostvari cilj korporativnog upravljanja i ne maksimizira profit preduzeća, drugi će to uraditi umesto njega i, kao rezultat toga, korporativna kontrola od strane tog menadžmenta će biti izgubljena. Promene u korporativnoj kontroli se izražavaju smenom postojećeg menadžmenta i/ili neprijateljskim preuzimanjem⁷⁹⁾. Zbog toga mnogi autori koji izučavaju procese restrukturiranja, preporučuju da je u najboljem interesu i menadžera i vlasnika kapitala da razliku između potencijalne i stvarne vrednosti korporacije drže što je moguće manjom.

Da bi smanjio pomenutu razliku, menadžment preduzeća ima na raspolaganju nekoliko mogućnosti:

- Unutrašnje pozitivne promene, putem iskorišćavanja svih poslovnih mogućnosti preduzeća, kao što su rast prihoda ili redukcija troškova i radne snage, promene organizacije itd.
- Eksterna poboljšanja, kroz iskorišćavanje mogućnosti prodaje ili pribavljanje sredstava, prepoznavanje esternih faktora koji mogu da utiču na poslovanje preduzeća, putem dezinvestiranja i akvizicija,
- Iskorišćavanje mogućnosti finansijskog inženjeringa, otkup akcija ili isplata specifičnih dividendi.

Pomenuto je da se u teoriji i praksi procesi restrukturiranja preduzeća često vezuju za loše performanse. Smatra se da u tim slučajevima preduzeća mogu: restrukturirati poslovanje putem racionalizacije proizvodnje i redukcije troškova, a u cilju poboljšanja efikasnosti i profitabilnosti; vršiti promene finansijske strukture, kao što su pregovaranja o dugovima, kako bi se oslobo-

79) Rajnović, Lj., (2014) „Korporativno upravljanje u Republici Srbiji – uporedno pravni aspekti” Doktorska teza. Fakultet za preduzetnički biznis, Univerzitet Union Nikola Tesla.

dila bremena finansijskih obaveza, i nove emisije akcija; vršiti promene menadžment strukture uključujući i uklapanje postojećeg menadžmenta; vršiti prodaju sredstava da bi obezbedila gotovinu za plaćanja obaveza i sprovesti strateška dezinvestiranja postojećih aktivnosti ili investirati u nove aktivnosti, a u cilju promene konfiguracije poslovne strategije. Neke od ovih strategija sračunate su na kratkoročno povećanje novčanih tokova, dok druge imaju dugoročniju strategijsku orijentaciju i nemaju trenutne implikacije na novčane tokove.

S tim u vezi vrši se i klasifikacija strategija restrukturiranja na:

- poslovno restrukturiranje koje podrazumeva racionalizaciju troškova, otpuštanje radne snage, zatvaranje i integracija poslovnih jedinica, što sve predstavlja smanjivanje korporacije,
- restrukturiranje sredstava što znači prodaju sredstava, prodaju delova preduzeća, otkup preduzeća od strane menadžmenta – MBO (management buyout), odvajanja delova preduzeća, statusne promene, povratni lizing i druge prodaje sredstava, akvizicije delova ili celine drugih preduzeća, kao i kapitalni izadaci u fiksna sredstva,
- restrukturiranje menadžmenta, što podrazumeva promenu članova menadžmenta, svih ili dela članova,
- finansijsko restrukturiranje koje podrazumeva smanjivanje ili obustavljanje dividendi, emisiju akcija, restrukturiranje dugova, uključujući i novo ugovaranje rokova dospeća, konverzije duga u osnovni kapital, otpisa kamate i glavnice delom ili u potpunosti itd.

Novi doprinosi naučnika u oblasti restrukturiranja kao i poboljšanje prakse upravljanja u privrednim društvima na svim nivoima, dovodi do poboljšanja sistema odgovornosti, što doprinosi smanjenju rizika poslovanja, manipulacija, propadanja velikog broja kompanija ili poslovanja u sopstvenu korist kao i krizi sistema. Istorija restrukturiranja obeležena je velikim brojem dramatičnih propasti i bankrotstva velikih korporacija u svetu, naročito na američkom tržištu, što je doprinosilo velikim ekonomskim krizama u državama, regijama i celom svetu.

Danas je dobro upravljanje kompanijom glavna poluga ostvarivanja rasta i brzine prilagođavanja promenama na tržištu velikih i jakih kompanija u postizanju strateških ciljeva za budućnost. U vezi sa ovim procesom je i korporativno restrukturiranje i upravljanje motivisano potrebom da se

kompanija prilagodi tržištu u najširem smislu reči, preduzimajući različite mere i postupke kontrakcije ili sažimanja sa jedne strane i ekspanzije sa druge strane u organizacionom i poslovnom smislu radi poboljšanja poslovanja i pozicije na tržištu.

U privrednom životu privredna društva, obavljajući svoju delatnost, stupaju u poslovne odnose sa drugim privrednim subjektima, povodom kojih se zaključuju ugovori, regulisani zakonima, poslovnim običajima ili poslovnom praksom, iz koga nastaju poslovni odnosi u koje su privredni subjekti stupili svojom voljom.

Pored odnosa u koje privredni subjekti stupaju svojom voljom, privredno društvo stupa u odnose sa drugim privrednim subjektima povodom činjenice da tim licima nije ispunilo obaveze onako kako je bilo ugovoreno, te da zbog neizvršenja ili neblagovremenog izvršenja obaveza druga ugovorna strana trpi štetu. Odnosi koji nastaju povodom činjenice neizvršenja ugovornih obaveza i na bazi toga prouzrokovanja štete, tekođe su regulisani, posebnim zakonskim propisima. Ali, imajući u vidu u najvećem delu, dispozitivno regulisanje ugovorenih odnosa ugovornih strana, dužnik i poverilac imaju mogućnost, pored sudskog ili arbitražnog rešavanja novonastale situacije i mogućnost sporazumnog uređenja dužničko poverilačkih odnosa, nastalih zbog zadocnjenja ili neizvršenja prvobitno ugovorene obligacije. Jedan vid sporazumnog uređivanja pomenutih odnosa jeste restrukturiranje na osnovu sporazuma poverilaca i dužnika.

Prilagođavanja kompanije promenama

Kompanije, privredno okruženje jedne regije, zemlje, kontinenta tako i ceo savremeni svet, se nalaze u stalnim promenama i turbulencijama koje su izazvane raznim faktorima ljudskim, naučnim, tehnološkim i zahtevima prirode. Restrukturiranje, reorganizacije i druge velike promene su veoma česte u pokušajima da kompanije rastu ili da opstanu. Rast kompanije reflektuje se na razvoj zemlje nacionalnosti, regije i šire⁸⁰⁾.

Zbog neizbežnih promena uzrokovanih različitim razlozima, kompanije u svom životnom ciklusu prolaze kroz različite faze, što nužno traži promene i prilagođavanje promenama, u svakoj od novonastalih situacija. U fazi rasta

80) Rajnović, Lj., Subić, J., Zakić, N., (2016), Organizaciono i finansijsko restrukturiranje privrednih društava u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, ISBN 978-86-6269-051-5.

preduzeća od malog prema srednjem neizbežan je prelazak sa preduzetničke na menadžersku organizaciju. Ta promena je vrlo osetljiva i cesto se realizuje sa zakašnjenjem, naročito u nedovoljno razvijenim zemljama sveta⁸¹⁾.

Zbog navedenog, očigledno je da transformacija organizacije u savremenim uslovima predstavlja kao uslov strategije rasta i razvoja kompanije, jednako kao i uslov kako njegovog oporavka i opstanka, tako i uspeha. U teoriji i praksi transformacija, promena organizacije se ipak najčešće koristi u kriznim situacijama.

Organizacione promene predstavljaju nove izazove i zahteve pred sve, uključujući menadžment kompanije tako i zaposlene i druga lica zainteresovana za poslovanje kompanije. Ako se promenom, posebno u uslovima krize, ne upravlja na adekvatan način, dolazi do dodatnih problema unutar samog preduzeća, što se svakako reflektuje na poslovanje preduzeća⁸²⁾. Zaposleni kompanije teže ka sigurnosti radnih mesta a samim tim i sopstvenoj stabilnosti i stabilnosti kompanije, a pošto promene često donose neizvesnost, kod zaposlenih se često stvara otpor prema nepoznatom, prema promenama. U takvim situacijama i vlasnici kapitala i sam menadžment treba da upoznaju zaposlene sa razlozima za promenama, suštini promena i cilju koji se želi postići, da bi se obezbedila potrebna spremnost za promene bez ikakvih ili barem većih poremećaja željenog procesa rada zaposlenih i kompanije.

Borba za opstanak i maksimizacija profita su glavni motiv i cilj vlasnika i menadžmenta preduzeca. U situacijama kada je kompanija u krizi teško se može očekivati njihova preterana briga za sve zaposlene. To se opravdava racionalnošću i efikasnošću, a u težim kriznim situacijama spašavanjem onog što se spasti može, očuvanjem zdravog jezgra preduzeca.

Najsigurnija je situacija u kojoj menadžment predviđa moguće delovanje krize i drugih faktora koji mogu negativno da utiču na poslovanje preduzeća i ima dovoljno vremena, mogućnosti i znanja da se tome prilagodi pažljivo birajući metode i modele resrukturiranja kompanije.

81) Rajnović, Lj., Cico, S., Eremić-Đorđić, J., (2019) „Sustainable Operations As a Strategy of Management of Companies, With a Review in the Field Of Agriculture” *Ekonomika poljoprivrede*, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISSN 0352-3462, UDK 631:[502.131.1:347.725, Godina 66, No. 2, 2019, (strana. 601-615), Beograd,

82) Rajnović, Lj. (2012). Načela korporativnog upravljanja, *Pravo i privreda* (broj 4 – 6), ISSN 0354 – 3501, UDK 347.7, Broj prve strane: 240, Broj poslednje strane: 249. Godina XLIX.

Blagovremeno uočavanje poteškoća u preduzeću

Medju eksterne faktore propadanja kompanije mogu se navesti i jakanje konkurencije i nemogućnost da kompanija prati tu konkurenciju a što stvara nekonkurentnost sopstvenih proizvoda; nagle tehnološke promene koje kompanija ne može da isprati; socijalno-politicki potresi u nacionalnim i medjunarodnim okvirima; opadanje životnog standarda stanovništva; naglo povećanje cena ulaznih resursa, sirovina; promene uslova kreditiranja; pad vrednosti nacionalne valute; visoka inflacija i dr.⁸³⁾ Da ne bi doživelo kolaps, preduzeće odnosno njegov menadžment mora pronaci puteve i odgovore na dejstvo iz okruženja različitom vrstom strategije, promenom poslovne politike i drugim merama prilagođavanja novonastaloj situaciji⁸⁴⁾. Na uticaje iz okruženja mnogo je teže reagovati i naci odgovarajuća rešenja⁸⁵⁾. U toj situaciji rešenja se najčešće nalaze u primeni raznih mera radi prilagođavanja novonastalim uslovima privređivanja.

Vrlo često do krize u preduzeću ne dolazi samo zbog poremećaja u eksternom okruženju. Mnoge kompanije su propadale usled svojih internih problema. U suštini mnogo značajniji uzroci propadanja preduzeća su internog karaktera. Za razliku od prethodnog, kompanija može lakše i efikasnije uticati na njih kako bi zaustavila slabljenje performansi kompanije, loše poslovne rezultate i u krajnjoj liniji sprečila kolaps i propast preduzeća, ukoliko blagovremeno uoči problem i ima dovoljno sposoban menadžment da preduzeme adekvatne mere restrukturiranja⁸⁶⁾.

83) Snežana Cico, Rajnović Ljiljana, Ivan Bošnjak, (2021) Organizational restructuring as a way to resolve the crisis caused by Covid 19, in agricultural sector, *Ekonomika poljoprivrede* br.3, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt, Rumunija, VOL LXVIII No 3 (573-856) 2021, UDC 338.43:63; ISSN 0352-3462; DOI: 10/5937/ekoPolj2103611C; UDC 00 5.591.4+338.431:(616.98:578.834) crp. 611-627.

84) **Rajnović**, Lj. (2012). *Modeli sporazumnog finansijskog restrukturiranja*, *Pravni život*, ISSN 0350 – 0500, Str. 231 – 240, Godina LVIII.

85) Begović, B., Bukvić R., Mijatović B., Živković B., Hiber, D. (2003). *Unapređenje korporativnog upravljanja*. Centar za liberalno demokratske studije, Beograd-Smederevska Palanka.

86) Rajnović, Lj., Subić, J., Zakić, N., (2016), *Organizaciono i finansijsko restrukturiranje privrednih društava u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji*, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, ISBN 978-86-6269-051-5.

Kao interni uzroci krize u preduzećima najčešće se javljaju: nizak nivo produktivnosti; visoki troškovi proizvodnje a bog toga i cene proizvoda; neodgovarajući menadžment preduzeća nedostatak finansijske kontrole; nedostatak obrtnih sredstava; trajnija nelikvidnost preduzeća; visoka stopa nenaplativih potraživanja; nekvalitetan marketing i prodaja; visoka zaduženost preduzeća i sl. Često su uzrok kriznih situacija i sami vlasnici zbog njihovih nerealno visokih ambicija, širenje kapaciteta i poslovnih delatnosti u različite oblasti privrede, želja za brzim razvojem i brzom zaradom, kupovina drugih preduzeća sa slabim performansama, preterano poverenje u postojeći menadžment i slično.

U situacijama kriza uprava preduzeća, vlasnici i menadžment, imaju na raspolaganju više mogućih modela transformacije organizacije kao način rešavanja problema krize. Ovi modeli nisu pravilo jednog preduzeća, okruženja, zemlje, već se koriste u čitavom svetu. Koji će model biti izabran i primenjen zavisi od uzroka, karaktera i obima krize. Tako se mogu primeniti parcijalni ili sveobuhvatni modeli koji podrazumevaju radikalnu strategiju zaokreta, duboke transformacione promene. U nekim situacijama pribegava se onim metodama transformacije koja daju brza i kratkorocna rešenja.

Kada se steknu uslovi, neophodno je da menadžment prethodno identifikuje situaciju i utvrdi dijagnozu postojećeg stanja, analizira proizvodne, tržišne i finansijske karakteristike preduzeća pa tek onda preduzima mere izlaska iz krize ili strategiju zaokreta u poslovanju. Najčešći priznati modeli su reorganizacija preduzeća ili promena organizacione strukture, downsizing ili smanjenje veličine organizacije, različiti modeli revitalizacije ili ozdravljenja kompanije, i drugi modeli restrukturiranja organizacije kao način kompleksnog zaokreta u poslovanju i izlaska iz krize⁸⁷⁾.

Značaj menadžmenta u preduzećima

Najveća odgovornost za uočavanje i prilagođavanje promenama je na menadžmentu kompanije. Menadžment je najodgovorniji faktor u organizovanju poslovnih procesa i poslovnih aktivnosti, zato predstavlja oblast interesovanja vlasnika kompanije, nauke, teorije i prakse. Menadžment u suštini prodradujeva skup različitih tehnologija, metoda

87) Rajnović, Lj., Subić, J., Zakić, N., (2016), Organizaciono i finansijsko restrukturiranje privrednih društava u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, ISBN 978-86-6269-051-5.

i tehnika, znanja i veština u upravljanju poslovanjem preduzeća i to sa stanovišta efikasnosti i efektivnosti. Zbog toga nauka i praksa kontinuirano rade na unapređenju menadžmenta, jer od razvoja i primene modernog menadžmenta zavisi uspešnost poslovanja privrednih subjekata⁸⁸).

Razvoj menadžmenta u malim i srednjim preduzećima, za razliku od velikih preduzeća, ima svoje specifičnosti. U prvoj fazi rada i poslovanja malih preduzeća pažnja je najvećim delom usmerena na sam proizvod i njegov plasman. To je faza u kojoj dominiraju znanja, veštine i iskustvo samog preduzetnika – vlasnika preduzeća, koji na sebe preuzima veliki deo ključnih menadžerskih funkcija: od organizovanja proizvodnje, nabavke, prodaje, obezbeđenja finansijskih sredstava do unutrašnje organizacije preduzeća i slično⁸⁹). To se u ovoj fazi rasta preduzeća smatra uobičajenim, pa čak i poželjnim, a najčešće kao posledica ograničenih sredstava i resursa i drugih mogućnosti vlasnika kapitala. Problem nastaje kada preduzeće uvećava obim svoje delatnost, kada raste i razvija se, kada je potrebno mnogo znanja i veština za upravljanje poslovanjem preduzeća.

Postavlja se pitanje, da li se razvoju menadžmenta pridaje ista pažnja kada preduzeće dobro posluje, kao i kada je u krizi? Za očekivati je da se razvoju menadžmenta uvek pažljivo i aktivno pristupa. U praksi je često drugačije. Koriste se uobičajene fraze: zašto menjati ako dobro ide, ili, tim koji dobija ne treba menjati. Bez obzira da li preduzeće dobro posluje ili je u krizi, potrebno je razvijati efikasan i efektivan menadžment⁹⁰). U praksi se, eksperti najčešće angažuju tek kada dođe do krizne situacije i potrebe uvođenja kriznog menadžmenta. Poželjno je da sva preduzeća bez obzira na veličinu, koriste konsultante i u primeni razvojnog menadžmenta, upravo u cilju obezbeđenja kontinuiranog poslovanja na duži vremenski rok.

88) Begović, B., Bukvić R., Mijatović B., Živković B., Hiber, D. (2003). *Unapređenje korporativnog upravljanja*. Centar za liberalno demokratske studije, Beograd-Smederevska Palanka.

89) Rajnović, Lj., Bukvić, R., (2017), Monografija: Korporativno upravljanje kao deo poslovne strategije kompanija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2017, ISBN 978-86-6269-057-9,

90) Rajnović, Lj., Bukvić, R., (2017), Monografija: Korporativno upravljanje kao deo poslovne strategije kompanija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2017, ISBN 978-86-6269-057-9,

Takođe, postavlja se pitanje da li razvoj menadžmenta u preduzeću, profesionalizacija menadžerskih funkcija, širenje menadžerske strukture, nužno ima za posledicu birokratizaciju preduzeća? Autor smatra da iako u praksi do toga može da dođe, to nije nužno⁹¹⁾. Preduzeća, mogu razvijati samo određene menadžerske funkcije, a za ostale potrebe razvoja poslovnih aktivnosti, rešenje pronalaze u outsourcing-u, odnosno povremenom angažovanju spoljnih saradnika i konsultanata.

Za mala i srednja preduzeća uobičajeno važi da su fleksibilna u odnosu na uticaje iz okruženja. Upravo zbog te fleksibilnosti i čestih promena u proizvodno poslovnoj orijentaciji preduzeća, potreba za planskim i kontinuiranim razvojem menadžmenta je još izraženija.

Osim ulaganja u modernizaciju proizvodnje, investiranje u razvoj marketing funkcije i unapređenje prodaje, multifunkcionalno unapređenje finansijskog sektora, uvođenje i razvoj sistema kvaliteta prema priznatim međunarodnim standardima, korišćenje informacionih tehnologija i softvera za praćenje i kontrolu svih poslovnih aktivnosti i procesa, predstavljaju stubove uspešnog poslovanja i razvoja svakog preduzeća.

1.7.2. Korporatizacija državnih preduzeća

Prema postojećem zakonodavstvu, sadašnja javna preduzeća mogu da imaju svoju imovinu koju stiču poslovanjem i prenosom imovine osnivača – države u svojinu javnih preduzeća. U praksi javna preduzeća u svojoj svojini najčešće imaju pokretne stvari a nepokretna imovina koja služi obavljanju osnovne delatnosti nemaju imovinu i koriste sredstva koja su u svojini države, kao privredni subjekti koji su formirani u formi javnih službi i ustanova, za razliku od preduzeća koja moraju da imaju svoju imovinu zbog sigurnosti i samostalnosti u poslovanju. Bez svoje imovine, javna preduzeća ne mogu imati pravnu formu privrednog društva.

Zbog toga se nameće potreba da se donese da se sredstva, koja koriste javna preduzeća, prenesu u njihovu imovinu. Tako bi se stvorili uslovi da javna preduzeća organizuštva kapitala - akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornosti. U tako izmenjenim prilikama, javna preduzeća bi stekla mogućnost da se njihove akcije kotiraju na berzama i da, za redovno

91) Burnham, Robert M. & Abbie J. Smith. Financial accounting information and corporate governance, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 32, 2001, № 1–3, pp. 237–333.

poslovanje, prikupljaju sredstva po znatno povoljnijim cenama od cena što palaćaju bankama. Nakon potpune korporatizacije, javna preduzeća bi dobila organe upravljanja primerene standardima akcionarskih društava i društava sa ograničenom odgovornosti, a država bi imala samo ulogu vlasnika. Korporatizacijom, preduzeća bi postala samostalnija, povećala bi se odgovornost organa upravljanja, a menadžment bi morao da bude profesionalan, samostalan i kreativniji, što bi moglo rezultirati efikasnijem i profitabilnijem poslovanju državnih preduzeća⁹²⁾.

92) Burnham, Robert M. & Abbie J. Smith. Financial accounting information and corporate governance, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 32, 2001, № 1–3, pp. 237–333.

2. NADZOR NAD RADOM PREDUZEĆA KOJA OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA

2.1. Nadzor nad radom državnih preduzeća

Jedno od najznačajnijih pitanja poslovanja društava, javnih preduzeća i društava kapitala u isključivoj ili većinskoj državnoj svojini u Srbiji i u evropskim zemljama, koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, je pitanje kontrole njihovog rada. Osnovna funkcija ove kontrole je obezbeđivanje njihovog funkcionisanja kao subjekta privrednog (trgovinskog) prava, a ne kao subjekta administrativnog prava (država kao nosilac dominijuma a ne imperijuma). Budući da upravljanje ovim društvima, sve više klizi ka svojevrsnom „tehnokratizmu” to je i razumljivo da se pojačavaju instrumenti njihove kontrole.

Postoje raznovrsni instrumenti:

- prethodne kontrole (kroz davanje saglasnosti nadležnog državnog organa na određene akte, odluke, tarifne sisteme, izbore uprave), kontrole preko posebno imenovanog nadzornog odbora u Srbiji (pregled godišnjeg izveštaja, godišnjeg obračuna i predloga za raspodelu dobiti i izveštavanje o tome nadležnog državnog organa) kao i instrumentima
- naknadne kontrole (kontrola od strane vlade, kontrola od specijalno imenovanih verifikacionih komisija, kontrola od strane parlamenta), kroz direktno učešće predstavnika države u upravnim i nadzornim odborima ovih društava, kao u nekim razvijenim zemljama) i kroz učešće predstavnika korisnika usluga i kompetentnih institucija u nadzornim odborima, odnosno drugim organima upravljanja koje vrše nadzor nad radom preduzeća,⁹³⁾
- zatim kontrole korisnika usluga i
- u poslednjih decenija sve većom primenom pravila dobrog korporativnog upravljanja i
- primenom etičkih pravila tj. društveno odgovornog poslovanja - kontrolom javnosti.

93) Punter, D., Rukovođenje i kontrola nad javnim preduzećem, Glasnik Pravnog fakulteta u Kragujevcu, 1987/88, str. 21-29;

Formiranje i evolucija modela upravljanja zavisi od stepena razvoja, kao i od izmena zahteva biznisa (poslovanja). Ciljna funkcija funkcionalnog modela u preduzeću je balans uloga biznisa i funkcije. Izbalansirani funkcionalni model upravljanja podrazumeva raspodelu odgovornosti, biznis odgovara za operativni rezultat, za dostizanje rezultata biznisa i za efikasno upravljanje operativnim poslovanjem svih funkcija a osnivač ga snabdeva neophodnim resursima i kontroliše njegovo poslovanje. Biznis postavlja operativne zadatke u okviru redovnog poslovanja Zbog toga i biznis i država treba da u obzir uzimaju mišljenje ovog drugog i da se oko svega dogovaraju.

U Srbiji se još uvek u najvećem broju slučajeva ne shvata, da je najvažnija lekcija, vremenska lekcija. Sve što može da se uradi danas, ne ostavlja se za budućnost. Tehnološke promene uslovljene neviđenim inovativnim uzletom u mnogim industrijama i nova menadžment znanja u razvijenom svetu predstavljaju danas glavnu determinantu privrednog razvoja. Istraživanja dokazuju da u preko 50% privrednih subjekata, promene kojima se uvode novi proizvodi, procesi i na toj osnovi uvećava produktivnost, doprinose stabilnom i dugoročnom rastu. Rizik je oduvek bio nerazdvojno vezan za svaku preduzetničku delatnost. Razne pojave doprinose da se stepen rizika stalno menja i da vremenom uzima sve raznovrsnije forme.

Očekivalo se, da će mnogo ranije doći do otrežnjavajućeg buđenja naših privrednih društava, koja su nam nekada izgledala vrlo konkurentim u mnogim industrijama i privrednim oblastima. Ovaj uglavnom „lažni utisak” bio je zasnovan na tada opšte važećim principima dirigovane društvene ekonomije koja je isključivala tržišni rizik.

Postavlja se pitanje kako doći do budućeg sistema upravljanja i odgovornosti, koje danas trpi jake kritike, a naročito sa stanovišta moći, sposobnosti i odgovornosti privrednika da uspešno vodi preduzeće u novim i budućim vremenima⁹⁴). Očigledno, da vreme koje je pred nama nije vreme „sivih eminencija” jer privredno društvo ima sve izraženiju obavezu da polaže račune, ne samo organima preduzeća i vlasnicima, već i pred javnošću.

Moć, sposobnost i odgovornost biće pod višestrukom kontrolom, jer se sve odigrava u pluralističkim društvenim okvirima. Ko se na jednoj strani zalaže za tržišnost, a na drugoj traži za sebe npr. carinsku zaštitu, subvencije

94) Rajnović, Lj. (2012). Načela korporativnog upravljanja, Pravo i privreda (broj 4 – 6), ISSN 0354 – 3501, UDK 347.7, Godina XLIX.

ili izuzimanje od primene propisa, ide u susret opasnosti da vremenom izgubi poverenje. Respektovanje zakona ne samo po slovu, već i po duhu i spoj reči i dela, treba da budu buduće konstante o kojima će suditi javnost. Ako se pokaže da neko nije u stanju da radi i na dobro mnogih, pre ili kasnije doživeće neuspeh. Za to će se takodje pobrinuti i konkurencija kao najviši kontrolor moći na tržištu i instrument razvlašćivanja.

Uspešno upravljanje privrednim društvom, moguće je u stabilnim uslovima i ekonomski i socijalno slobodnom okruženju. Ako ovi uslovi ne postoje u potrebnoj meri, privredno društvo i njegova uprava imaće poteškoće u poslovanju. Na žalost, ovi uslovi kod nas nisu još uvek stvoreni i zato svaki privrednik svestan svojih moći i odgovornosti „mora”, a ne samo „treba”, da utiče da se uslovi poboljšaju i znatno stabilizuju. To je aspekt moći koji ne zaslužuje da se tako nazove i koji možemo označiti kao „uticaj”. Naime, privrednici mogu, ako se radi o uspešnim i jakim ličnostima sa autentičnim autoritetom zasnovanim na pozitivnom rezultatu, uticati kako na makroekonomsku politiku, tako i na formiranje potrebnog političkog mišljenja o ekonomskom interesu domaće privrede i zemlje.

2.2. Obaveza primene pravila korporativnog upravljanja

Uočava se da postoji nekoliko zajedničkih elemenata koji nesporno čine suštinu korporativnog upravljanja, a to su:

- Korporativno upravljanje nesporno predstavlja sistem odnosa između više strana zainteresovanih za poslovanje društva;
- U korporativnom upravljanju susreću se strane koje imaju iste interese ali i strane s različitim i ponekad suprotnim interesima u zavisnosti od situacije u kojoj se nalaze;
- Navedeni odnosi zasnivaju se između: privrednog društva, uprave društva, većinskih i manjinskih akcionara i drugih interesnih grupa, koje mogu da obuhvate širi ili uži krug lica u zavisnosti od i pravnog okvira i običaja posmatrane zemlje.

Po savremenim shvatanjima, osnovni zadatak funkcije upravljanja u preduzeću je usmeravanje razvoja preduzeća. Taj zadatak realizuje se donošenjem (i sprovođenjem) odluka o ciljevima preduzeća, o metodima koje treba primeniti u ostvarivanju odabranih ciljeva (izbor strategije razvoja) i o raspodeli rezultata poslovanja, odnosno ostvarene dobiti. Kao

nosio funkcije upravljanja po pravilu se pojavljuju vlasnici preduzeća. Konkretni oblik organa upravljanja zavisi od tipa preduzeća: u inokosnom (sopstveničkom) preduzeću to je sam vlasnik, u ortačkom društvu ortak (ili ortaci), u komanditnom društvu komplementari, u akcionarskom društvu skupština akcionara, u javnim preduzećima upravni odbor itd.

Kao proces odlučivanja o ključnim aspektima funkcionisanja preduzeća upravljanje obuhvata nekoliko funkcija koje obavlja vlasnik, odnosno menadžer (ili neko posebno telo, organ) ukoliko je vlasnik neka od upravljačkih ovlašćenja preneo na njega. Tu spadaju sledeće funkcije⁹⁵.

- Prva i najvažnija od tih upravljačkih funkcija je autonomno i neprikosnoveno odlučivanje o tome u koju delatnost će se plasirati kapital. Preusmeravanje, ili seljenje⁹⁶, kapitala iz jednih u druge upotrebe (grane) predstavlja interesom vođenu aktivnost. Vlasnik kapitala držaće, naime, kapital investiranim u određeno preduzeće samo dok mu je to rentabilno. Onog momenta kada to više nije slučaj on će ga preusmeriti (prelocirati, preseliti) na neku drugu upotrebu. Tržišna privreda se upravo zasniva na slobodi pojedinaca, vlasnika kapitala, da ulažu svoj kapital tamo gde im je to najkorisnije, tj. najprofitabilnije.⁹⁷ Proces seljenja kapitala značajno se promenio od vremena klasičnih politekonomista, Smita, Seja, Rikarda, pa i Marksa, posebno povezano sa sve većom monopolizacijom (odnosno, sa sve većim značajem

95) Videti neki od standardnih udžbenika iz ekonomike preduzeća ili analize poslovanja, na primer: Bukvić, R. *Analiza poslovanja preduzeća*, Beograd: Megatrend Univerzitet, 2009, str. 6–7.

96) Seljenje kapitala je tradicionalan pojam klasične političke ekonomije kojim se označava ključan proces funkcionisanja slobodne preduzetničke privrede, u kojoj nema prepreka prebacivanju kapitala iz jedne u drugu granu, i njime se obezbeđuje nesmetan proces međugranske konkurencije.

97) „Iako je svaki čovek slobodan da uloži svoj kapital gde mu je volja, on će prirodno tragati za ulaganjem koje je najpovoljnije; on će prirodno biti nezadovoljan profitom od 10 odsto ukoliko premeštanjem svog kapitala može da dobije profit od 15 procenata. Ova neprekidna želja svih ulagača kapitala – da se reše manje profitabilnog posla zarad nekog povoljnijeg – ima snažnu težnju da ujednači stope profita svih, ili da ih učvrsti u takvom međusobnom odnosu koji bi, prema proceni zainteresovanih, mogao da nadoknadi prednost koju jedan ima, ili izgleda da ima nad drugim.” (D. Rikardo, *O principima političke ekonomije i oporezivanja*, Beograd: Službeni glasnik, 2012, str. 63–64.)

monopolskih i oligopolskih tržišnih struktura) savremenih privreda⁹⁸⁾, i s porastom tzv. ireverzibilnih troškova, što u značajnoj meri relativizuje prednosti koje ovom procesu donose ogromno uvećanje značaja finansijskog, odnosno akcijskog kapitala i lakoća njegovog premeštanja iz jednih u druge delatnosti. Proces seljenja kapitala u savremenim uslovima sve više se zasniva na čitavom nizu istraživačkih i analitičkih poslova (analize, predviđanja i planiranja alternativnih aktivnosti).

- Druga upravljačka funkcija vlasnika sastoji se u kontroli delovanja menadžmenta (uprave), kao posebnog organa kome su poverene određene funkcije operativnog vođenja preduzeća. U ovoj funkciji vlasnik, u stvari, kontroliše rezultate koje ostvaruje menadžment, prema tome ova funkcija ostvaruje se posredno. Uvek treba imati u vidu da je sveobuhvatna kontrola (nadzor) u principu nemoguća. Stoga se ostvarivanje ove funkcije u određenoj meri zasniva na delovanju određenih mehanizama, kakav je recimo konkurencija na tržištu menadžera. Nažalost, u Srbiji takva konkurencija ne postoji, ili je tek u začetku.
- Treća upravljačka funkcija neposredno proističe iz vlasništva nad kapitalom, odnosno preduzećem i čine je podnošenje rizika i prisvajanje rezultata. To znači da će vlasnik prisvojiti pozitivne rezultate poslovanja preduzeća (dobitak, ili profit), što predstavlja i osnovni cilj njegovog angažovanja, ali i da će snositi gubitak ako rezultati poslovanja budu negativni. Naime, vlasnik kapitala, odnosno preduzeća, poslednji se

98) Detaljnu i dovoljno kompleksnu sliku tržišnih struktura u privredi Srbije (tj. SR Jugoslavije) na početku 2000-ih, dakle faktički na početku procesa tranzicije, dala je grupa autora: B. Begović, R. Bukvić, B. Mijatović, M. Paunović, R. Sepi i D. Hiber, *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, 2002. Potrebe analize nisu zahtevale primenu nekih sofisticiranijih metoda, koje je autor inače uspešno koristio u drugim prilikama. (Vid. recimo: R. Bukvić, Primena klaster analize u istraživanju tržišnih struktura u jugoslovenskoj prehrambenoj industriji, *Statistička revija*, godina 51, 2002, 1–4; Р. Буквич, Исследование рыночных структур: индекс концентрации Линда, *Проблемы теории и практики управления*, 2013, 10; Р. М. Буквич, Концентрация в банковском секторе Сербии в 2016 году, Международная научно-практическая конференция „Современные достижения науки и пути инновационного восхождения экономики региона, страны”, 18 мая 2017, Комратский государственный университет и Научно-исследовательский центр „Прогресс”, Комрат, 2017.)

namiruje iz ostvarenih rezultata, dakle nakon što se namire svi njegovi poslovni partneri, i kao takav uvek se nalazi pod pretnjom gubitka.

- Najzad, četvrta upravljačka (vlasnička) funkcija sastoji se u tome da vlasnik svojim kapitalom služi kao garant za namirivanje potreba kreditora, odnosno poverilaca koji imaju potraživanja prema vlasniku, tj. njegovom preduzeću. Kapital preduzeća služi pri tome kao garantna masa za izmirivanje tih obaveza⁹⁹⁾.

Potrebno je primetiti, i podvući, da tokom proteklih stotina godina od osnivanja menadžmenta jedan važan momenat nije odbačen i izmenjen. I tada, u Fajolovo vreme, i sada glavni zadatak funkcije upravljanja nije bio povezan sa svojinskim aranžmanom, svojina (tip svojine) samo je jedan od faktora koji utiče na organizaciju i izvođenje procesa upravljanja. U svakom slučaju primena pravila korporativnog upravljanja predstavlja jedan od mehanizama kontrole uprave preduzeća.

Ustanovljenje kontrole rada menadžera

Jedan od načina za rešavanje glavnog opštepoznatog problema korporativnog upravljanja, tj. rešavanja odnosa između vlasnika kapitala i menadžera je uspostavljanje kontrolnog, odnosno nekog nadzornog organa nad radom menadžera, u zavisnosti od zakonodavstva svake zemlje. Koji će organ biti uspostavljen zavisi od uređivanja sistema upravljanja u zemlji, prihvatanja tzv. jednodomnog ili dvodomnog sistema upravljanja kod duštava kapitala i javnih preduzeća. Uspešnost i efekti kontrole zavise od motivisanosti i stručnosti organa ili pojedinaca, koji vrši nadzor nad menadžmentom. Pored navedenog, vrlo često organi ili lica koja vrše kontrolu, nisu dovoljno kompetentni, često nemaju motivaciju ili postoji asimetrija adekvatnih informacija da bi valjano kontrolisali stručniji i veštiji menadžment kompanije.

U zavisnosti od modela organizovanja organa u kompaniji, kontrolu nad radom menadžera može da vrši skupština akcionara (ukoliko je predviđeno kao na primer u Srbiji gde takvo društvo ima skupštinu i odbor direktora u slučaju akcionarskog društva, ili dvodomno upravljanje koje podrazumeva postojanje skuptine, nadzornog odbora i izvršng odbora direktora, npr. kod dvodomnog upravljanja javnih akcionarskih društava u Srbiji, zatim postojanje skupštine i jednog ili više direktora u slučaju društva sa ograničenom

99) A. Fajol, *Opšti i industrijski menadžment*, Novi Sad: Adižes, 2006, стр. 23. и даље. Файолов рад објављен је 1916. године.

odgovornošću u Srbiji u slučaju jenodomnog sistema upravljanja, ili i nadzornog odbora u slučaju dvodomnog sistema upravljanja, zatim u nekim zemljama menadžment predstavlja inokosni organ, negde kolegijalni, negde postoji pored njih upravni odbor, odbor direktora, nadzorni odbor, bord direktora itd.)¹⁰⁰⁾. U svakom slučaju u okviru organa kompanije uvek je neko (organ ili lice) zadužen za kontrolu rada menadžera.

Dobar kontrolni organ zaista može da utiče na unapređenje rada kompanije a nezainteresovan i loš kontrolni organ, može da prepusti kompaniju na milost i nemilost nekada, nedovoljno sposobnih menadžera.

U navedenom odnosu kontrole menadžmenta od strane kontrolnog organa mogu se javiti problemi. Jedan od problema idelano zamišljene uloge kontrolnog organa, donosi već njegov izbor (ukoliko kontrolu ne vrši skupština koju čini vlasnik kapitala, ali i kada je vrši uglavnom postoji asimetrija informacija akcionara u odnosu na profesionalniji menadžment, tako da je takva kontrola vrlo često bez efekta).

Na primer, ukoliko glasanje akcionara za izbor članova kontrolnog organa nije omogućeno pisanim putem ili na drugi način koji predviđa neobaveznost prisustva akcionara skupštini, gotovo je sigurno da većina malih akcionara (ukoliko se radi o višečlanom akcionarskom društvu, kao što su neka državna preduzeća organizovana) neće glasati, jer im je lično prisustvo sednici skupštine skupo, ne žele da daju punomoćja nepoznatim licima ili im je na neki drugi način komplikovano.

Pored navedenog, često se mogu primeniti poznate tehnike uticaja menadžemnta na prisutne akcionare, koje se uglavnom zasnivaju na marketingu i prikriivanju istinitih i tačnih informacija kao i razne druge metode uticaja na odluke akcionara.

Empirijska istraživanja su potvrdila da, iako je kontrolni organ formalno moćna funkcija, u praksi često rad kontrolnog organa, naročito u Srbiji nije dovoljno efikasan, tako da menadžment često „ovladava” kontrolnim organom na razne načine, uticajem na glasanje na skupštini akcionara, pre održavanja skupštine ili kasnije. Pored navedenog, članovima kontrolnog organa često više odgovara ugodnija savetodavna uloga od nadzorne ili upravne, što je za njih verovatno mnogo lagodniji pristup, što može biti povezano i s njihovom

100) *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999, 43 pp.

uglavnom manjom finansijskom zainteresovanošću za finansijske rezultate poslovanja kompanije.

Pored navedenog, menadžment, kao profesionalni organ vođenja kompanije uvek ima više i kvalitetnije informacije od organa koji nadzire njegov rad, tako da kontrolni organ ne može da im parira ni u slučaju da zaista žele da obavljaju efektivno navedenu funkciju.

Mnoga zakonodavstva u svetu, uključujući i propise Srbije, u cilju poboljšanja funkcije korporativnog upravljanja, propisala su da kontrolni organi ili organi uprave čija lica istovremeno vrše i kontrolu „glavnih” menadžera, moraju imati određeni broj članova, koji su nezavisna lica, dakle lica koja nisu zaposlena u kompaniji. Takva ideja, potiče od uverenja izvesnog broja teoretičara, da će nezavisna lica, koja ne zavise od poslovanja kompanije, bolje, uspešnije i nepristrasno zastupati interese akcionara od menadžmenta koji u mnogome zavisi od poslovanja kompanije.

Međutim, u ovakvim slučajevima su se ispoljili očigledni problemi, koji se ogledaju pre svega u sledećem:

- Lica koja nisu zaposlena u kompaniji imaju mnogo manje informacija o poslovanju kompanije u odnosu na informacije koje su potrebne za obavljanje dužnosti za koju su izabrani,
- Takva lica, pošto nemaju posebnog finansijskog interesa u kompaniji, nisu naročito zainteresovana za njene poslovne rezultate,
- Takođe, takvo rešenje se pokazalo kao nepotrebnim u kompanijama u kojima u osnovnom kapitalu preovlađuju krupni akcionari, obzirom da su oni direktno i nesporno zainteresovani za dobre finansijske rezultate poslovanja kompanije.

Na osnovu, empirijskog istraživanja, utvrđeno je da iskustvo s kontrolnim organima, pre svega upravnim odborima, nadzornim odborima kao mehanizam presudnog uticaja na menadžere nije najpovoljnije rešenje. Pokazalo se da su takvi kontrolni organi često neaktivni, da imaju samo promotivnu svrhu, kao uglavnom u Srbiji, da se više angažuju tek kada kompanija zapadne u teškoće, što može biti kasno. Moderne i najveće kompanije u svetu uglavnom vode menadžeri (jedan ili više).

U praksi, u državnim preduzećima uglavnom funkcioniše jedan „glavni” direktor, koji je najčešće stranačka ličnost, vrlo često ima presudni uticaj na donošenje odluka i poslovanje kompanije, vrlo često i na akcionare, da-

kle on dominira društvom, a ostali članovi, odnosno organi postoje najčešće samo u promotivne svrhe, kao i da bi bila zadovoljena propisana zakonska i statutarna forma.

2.3. Društvena odgovornost državnih preduzeća

Držvna preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa obavljaju važnu funkciju za državu i društvo u celini. Imaju veliki uticaj na društvenu zajednicu tako da imaju obavezu da deluju u opštem društvenom interesu, poštujući dobre prakse društveno odgovornog poslovanja. Prema toj praksi uspešno poslovanje preduzeća bazira se na tri osnova: uspešno, dugo i profitabilno poslovati, biti etičan i društveno odgovoran¹⁰¹).

Koncept društvene odgovornosti kompanija, nastao je pre svega na osnovama dobrovoljnosti da bi kasnije donekle prerastao u polje pravne obaveznosti. Pri tom, egzistiraju shvatanja da, biti društveno odgovoran ne znači samo ispunjavati zakonske naloge, već i ići „preko” toga,¹⁰² da se kompanije obavežu npr. na veća ulaganja u zaštitu ljudskih prava od zakonski propisanog minimuma zaštite, veća zaštita potrošača od zakonskog minimuma zaštite, veća ulaganja u zaštitu životne sredine, veća zaštita drugih nosilaca interesa pored vlasnika (zaposleni, poverioci, uprava, lokalna zajednica, država). Ovakav pristup ima i svoje direktno ishodište u povećanju produktivnosti, profita i konkurentnosti kompanije.¹⁰³ Na taj način su zahtevi država u pogledu obaveznosti kompanije na društvenu odgovornost, od ideje kako je na početku zamišljen, da se odnosi samo

101) Rajnović, Lj. (2016). *Društveno odgovorno poslovanje u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji*. Društvo ekonomista Beograda, Beograd.

102) „S obzirom na neefikasnost regulacije i samoregulacije, pitanje je može li korporacija ići izvan zakona? Čini se da ovo pitanje nije nužno s obzirom na minimum regulacije da bi se obezbedila efikasnost biznisa. Korporacije bi trebalo i dobrovoljno da tako rade, da idu izvan zakona i to je suština njihove društvene odgovornosti...” Smatra se da to korporacije može činiti u svakom slučaju kad bi takvo ulaganje (npr. u zaštitu životne sredine) vodilo povećanju dobiti, ali ništa ne sprečava korporaciju da to radi i ako takvo ulaganje ne vodi povećanju vrednosti, uzimajući u obzir etičke konsideracije, pod uslovaom da je reč o društvenim koristima, a ne ličnim koristima menadžera. Vid. A. Vives.

103) „Pitanja ljudskih prava, prava zaposlenih i zaštite životne sredine mogu pratiti ciljeve maksimiranja profita” („Triple Bottom Line” – People, Planet and Profit – PPP). Vid. Elkington, J. (1998). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Capstone Publishing.

na najveće multinacionalne korporacije, prošireni i na mala i srednja preduzeća.

Postavlja se pitanje, gde je pozicija države i društva u sociološkom smislu reči? Država je takođe interesno integrisana u poslovanje preduzeća kao i zaposleni i uprave, poverioci, potrošači i korisnici usluga (proizvoda), što sa svoje strane pretpostavlja i njene dužnosti, ali i dužnosti uprave tog društva (državna pripadnost društva, zaštita životne sredine, registri imovine i kapitala, poreski aspekti, kaznena odgovornost, finansijski izveštaji, transparentnost poslovanja i slično).¹⁰⁴⁾

Tabela 1. Funkcija društveno odgovornog poslovanja.

DRUŠTVENO ODGOVORNO POSLOVANJE		
Finansijska odgovornost	Zaštita i briga o životnoj sredini	Briga o zajednici (društvu)

Izvor: Rad autora.

Sistem društvene odgovornosti kompanija u Evropskoj Uniji (EU) danas je integrisan na nekoliko segmenata:

- zaštita životne sredine i održivog razvoja,
- zaštite prava radnika,
- zaštite interesa potrošača,
- društvenih pitanja i zapošljavanja,
- javnih nabavki,

¹⁰⁴⁾ Vasiljević, M., (2013), *Korporativno upravljanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.

- politika ljudskih prava, gde je posebno otvoreno pitanje da li zavisno društvo osnovano u drugoj zemlji treba da poštuje standarde ovih prava koji postoje u državi svog sedišta ili takve standarde države kontrolnog društva kao osnivača¹⁰⁵⁾ i
- spoljne odnose i istovremeno politiku kompanija prema unutrašnjim i spoljnim nosiocima interesa¹⁰⁶⁾.

Posle nekoliko decenija primene pravila društveno odgovornog poslovanja može reći da je društveno odgovorna kompanija ona, koja poštuje važeće pravo, dobra pravila poslovanja i na njemu zasnovane zahteve države. Društveno odgovorna kompanija je pravno odgovorna, poštuje legitiman nacionalni pravni sistem, uključujući i standarde ljudskih prava u zemlji obavljanja delatnosti i prava drugih konstituenata zainteresovanih za poslovanje kompanije. Obaveza postupanja kompanije po dodatnim, višim standardima građanskih prava, koji postoje u zemlji sedišta kompanije, ostaje moralna, a ne pravna obaveza. Lokalno zakonodavstvo određuje donji prag obaveza kompanije, a njihov realni domet iznad tog praga određen je isključivo moralnim zahtevima.¹⁰⁷⁾ Zbog toga je logičan zaključak da je društvena odgovornost kompanija prvenstveno moralni zahtev koji društvo postavlja kompanijama kao korelat uz napred navedena dva zahteva, ekonomskim i pravnim, s tim da pomenuti moralni tj. neprofitni efekti kompanije postaju značajan kriterijum za ocenjivanje njene uspešnosti i odgovornosti u poslovanju preduzeća¹⁰⁸⁾.

Smatra se, da bi kompanija mogla da vrši društveni uticaj na sredinu, na šta se svodi zahtev za društveno odgovornim postupanjem kompanije, ona mora da bude ekonomski uspešna, tako da i neprofitabilno ulaganje

105) Vasiljević, M., (2011), *Vodič za primenu zakona o privrednim društvima*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

106) Kodeks korporativnog upravljanja Republike Srbije, 2012

107) Tabaroši, S., (2005) *Društvena odgovornost kompanija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.

108) Rajnović, Lj., Cico, S., Eremić – Đorđić, J., (2019), *Sustainable operations as a strategy of a management of companies, with review in the field of agriculture*, Ekonomika poljoprivrede, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt, Rumunija, 2019, str. 601-617, VOL LXVI, No 2, p. 333-660.

mora na taj način da bude profitabilno. Pitanje, ima li mesta moralnim principima u poslovanju kompanijama nije bez značaja, jer se sve više smatra da poštovanje standarda poslovne etike, dugoročno, donosi kompaniji više profita.¹⁰⁹⁾ Poštovanje moralnih standarda u poslovnom odlučivanju postaje sve univerzalnije, tako da društvena odgovornost kompanije nije određena samo pravnim standardima, već i moralnim, koji konstituišu svojevrstne standarde poslovne etike¹¹⁰⁾.

U slučaju sukoba interesa između maksimiranja profita i društvene odgovornosti kompanije, teorija društvene odgovornosti daje argumente koji idu u prilog društvenoj odgovornosti kompanije a to su:

- pravni argumenti - društvena odgovornost kompanije vodi nemogućnosti mešanja u njene poslove i većoj samostalnosti,
- ekonomski argumenti - na dugi rok jača identitet i reputaciju kompanije pred stejholderima, što se odražava i na njen ekonomski položaj,
- kadrovski - društveno odgovorna kompanija može da privuče kvalifikovaniji kadar i
- etički - kompanije imaju opštu odgovornost prema društvu gde funkcionišu.¹¹¹⁾

Ako bi se pomenute odgovornosti kompanije predstavile u obliku piramide, najširu osnovu i moć imala bi:

- ekonomska odgovornost, zatim
- pravna odgovornost kompanije, dok bi nakon toga došla
- moralna odgovornost i na vrhu, kao najmanje po moći i posvećenosti kompanije, došle bi
- dobrotvorne ili filantropske odgovornosti, koje odražavaju i najmanji deo društvene odgovornosti kompanije. Naravno, pravilo je da se etičke

109) Koevski, G., (2007), *Komparativno korporativno upravljanje*, Pravni Fakultet, Justinijan Prvi, Skoplje.

110) Ackerman, L. S. (1982). *Transition Management: An In-Depth Look at Managing Complex Changes*. *Organizational Dynamics*, 11(1), 46-66.

111) Nehme, M., Koon C., Ghee W. (2008). *Tracing the Historical Development of Corporate Social Responsibility and Corporate Social Reporting*. *James Cook University Law Review* 15, 129-168.

i dobrotvorne odgovornosti preduzimaju samo ukoliko to povećava profit kompanije.¹¹²⁾

2.4. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)

Vlada RS je donela Strategiju razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u RS, koja predstavlja plan za dalji razvoj sveobuhvatnog i efikasnog sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru, koji treba da osigura dobro upravljanje i zaštitu javnih sredstava i usklađivanje sa zahtevima iz Poglavlja 32: Finansijski nadzor-za potrebe pregovaranja o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Na taj način uspostavljen je još jedan sistem kontrola rada državnih preduzeća.

Sistem FUK predstavlja sveobuhvatni sistem unutrašnjih kontrola koji uspostavlja korisnik javnih sredstava, i za koji je odgovoran rukovodilac korisnika javnih sredstava, a kojim se, upravljajući rizicima, osigurava uverenost da će se u ostvarivanju ciljeva budžeta i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično i efikasno.

Svrha strategije je da se pruže smernice u pogledu upravljanja rizicima, da bi se podržalo ostvarivanje zadatih ciljeva državnog preduzeća, osigurala zaštita zaposlenih i poslovne imovine, i obezbedila finansijska održivost.

Prioritet strategije je da se razmotre oni rizici koji imaju uticaj na strateške ciljeve državnih preduzeća, kao i da se razmotre i svi ostali rizici koji mogu nastati na nivou unutrašnjih organizacionih jedinica državnih preduzeća. Strategija se primenjuje na sve poslovne aktivnosti i sastavni je deo okvira upravljanja u državnim preduzećima, i primenjuje se na sva zaposlena i angažovana lica.

Cilj Strategije je da se kroz adekvatnu metodologiju državnih preduzeća, olakša proces utvrđivanja (identifikovanja) i procene utvrđenih rizika, kako bi se donela ispravna odluka kako na najbolji način postupati sa rizicima. To se postiže uvođenjem unutrašnjih kontrola, radi minimiziranja

112) Tako, na primer, ako kompanija daje donacije za direktorovu ženu, to predstavlja sukob interesa i nema ekonomskih efekata, te je kao takvo nedozvoljeno. Vid. Nehme M., Koon, C., Ghee W., (2008). *Tracing the Historical Development of Corporate Social Responsibility and Corporate Social Reporting*. James Cook University Law Review 15, 129-168.

pojavljivanja rizika, ili minimiziranja efekta delovanja rizika u budućem periodu, i to putem:

- kreiranje Registra rizika (Registra operativnih i Registra strateških rizika), u kojima će svi rizici sa kojima se suočava državno preduzeće biti identifikovani i procenjeni, a koji utiču na ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva i misije preduzeća,
- rangiranje svih rizika u pogledu mogućeg pojavljivanja (verovatnoća javljanja rizika) i očekivanog uticaja na ciljeve i poslovne procese,
- raspodele jasnih uloga, odgovornosti i dužnosti za postupanje sa rizikom,
- pregleda usklađenosti sa zakonima i regulativom, uključujući redovno izveštavanje o efektivnosti sistema unutrašnjih kontrola radi ublažavanja efekta rizika,
- podizanja nivoa svesti o principima i koristima uključenosti u proces upravljanja rizicima i posvećenosti zaposlenih vezano za kontrolu rizika i putem,
- izveštavanja o rizicima.

3. MOGUĆE FORME OBAVLJANJA DELATNOSTI OD OPŠTEG INTERESA – UPOREDNO PRAVNI ASPEKTI

3.1. Svetska iskustva: svojinska i organizaciona rešenja

Radi utvrđivanja najboljih rešenja u obavljanju delatnosti od opšteg interesa, shodno rešenjima u zemljama Evropske unije, vršeno je istraživanje u izabranim zemljama, opisano u nastavku ovog projekta. Sagledavanje svetskih iskustava u obavljanju i privatizaciji komunalnih i drugih delatnosti od opšteg interesa, omogućava nam da pouzdano odgovorima na neka pitanja, koja su vezana za komunalne delatnosti u našoj zemlji.

Analiza svetskih iskustava pokazuje zašto određena svojinska i organizaciona rešenja funkcionišu tamo gde funkcionišu, odnosno koji sve to preduslovi treba da budu ispunjeni da bi određena rešenja bila prihvatljiva. Dakle, analiza svetskih iskustava ne treba da bude puko nabranje gde šta postoji, već treba da odgovori na pitanje zašto negde nešto funkcioniše ili ne funkcioniše. Na osnovu tog saznanja može se doneti zaključak o primenljivosti određenog rešenja u našim uslovima.

Razmatranje svetskih iskustava omogućava da primena određenih svetskih rešenja u našoj zemlji ne bude puko (mehaničko) preslikavanje tih rešenja, već da bude primena određenih znanja koje su drugi već stekli.

Postoje dva osnovna elementa o kojima treba voditi računa pri razmatranju međunarodnih iskustava u oblasti delatnosti od opšteg interesa, odnosno primenjenih svojinskih i organizacionih rešenja. S jedne strane, treba voditi računa o specifičnostima ovih delatnosti. S druge strane, treba voditi računa o izboru zemalja čije će se iskustvo u domenu delatnosti od opšteg interesa razmatrati.

Delatnosti od opšteg interesa imaju nekoliko specifičnosti po kojima se razlikuju od uobičajenih, ostalih privrednih delatnosti, odnosno usluga. Štaviše, postoje značajne razlike i između samih delatnosti od opšteg interesa – npr. vodosnabdevanje se svakako razlikuje od javnog parkiranja,

proizvodnje i distribucije električne energije i sl.¹¹³⁾ Samim tim, svojinska i organizaciona rešenja u ovim delatnostima neminovno su specifična. Razmatranje opštih svojinskih i organizacionih rešenja primenjenih u privredi u celini, odnosno u nespecifičnim privrednim granama, može da dovede u zabludu. Svojinska i organizaciona rešenja primenjena u potpuno konkurentnim privrednim granama, i koja su u njima dala dobre rezultate, mogu da dovedu do veoma loših rezultata ukoliko se primene u komunalnim delatnostima. Zbog toga je analiza koja sledi u potpunosti usredsređena upravo na komunalne delatnosti i njihove specifičnosti.

Izbor zemalja pri razmatranju iskustava iz bilo koje oblasti neminovno je stvar arbitrarne odluke istraživača. Autor se opredelio da razmotri, pre svega, iskustva zemalja OECD-a, iskustva pojedinih zemalja u razvoju, kao i pojedinih zemalja u tranziciji. Iskustva zemalja OECD-a, tj. razvijenih zemalja, za nas su relevantna zbog toga što upravo u ovim zemljama nalazimo najnaprednija svojinsko-organizaciona rešenja, najrazvijenije tehničke komunalne sisteme, kao i najefikasnije obavljanje komunalnih delatnosti. Dakle, treba da se ugledamo na rešenja koja postoje u tim zemljama.

Nasuprot tome, postojeći nivo razvijenosti naše privrede, kao i postojeći institucionalni okvir, odnosno poslovno okruženje u našoj zemlji, imaju dosta zajedničkog sa pojedinim zemljama u razvoju, a što njihovo iskustvo čini relevantnim za nas. Naravno, ne kao cilj kome treba da težimo, već kao mogućnost da pronađemo prihvatljiva prelazna rešenja. Konačno, relevantnost iskustava zemalja u tranziciji ne treba mnogo obrazlagati. Te zemlje su s našom delile sličan institucionalni (privredno-sistemski) okvir, bez obzira na nekada kod nas omiljeno isticanje značajnih razlika, a tranzicija ka tržišnoj privredi, bez obzira na specifičnosti svake pojedinačne zemlje, neminovno ima i zajedničke karakteristike i probleme¹¹⁴⁾.

113) Rajnović, Lj. Cico, S., (2023), Ownership and organizational solutions for Spas and Preservation of Health Tourism; 7th International Thematic Monograf Modern Management Tools and Economy of Tourism Sector in Present Era; Publisher by: Assotiation of Economists and Managers of the Balkans in cooperation with the Faculty of Tourism and Hospitality, Ohrid, North Macedonia, Editors: PhD Vuk Bevanda and PhD Snežana Štetić, ISSN 2683-5673, str: 335-353.

114) Anand, N., Daft R. L. (2007). *What is the right organization design?* Organizational Dynamics, 36(4), 329-344.

Razmatranje iskustava izabranih zemalja, obuhvata nekoliko ključnih segmenata obavljanja komunalnih delatnosti, odnosno organizacije i poslovanja komunalnih preduzeća:

- alternativna svojinska rešenja;
- politika cena komunalnih usluga;
- način finansiranja komunalnih delatnosti;
- ekonomska regulacija komunalnih delatnosti.

3.1.1. Osnovna svojinska rešenja

Prema uočenom svojinskom statusu delatnosti od opšteg interesa i organizaciji obavljanja tih delatnosti, može se izdvojiti nekoliko karakterističnih svojinsko-organizacionih rešenja i njihovih varijanata. Pri tome, potrebno je odvojeno posmatrati, odnosno razmatrati, svojinu nad osnovnim sredstvima (postrojenjima, odnosno tehničkim sistemom) koja pri pružanju usluge koristi preduzeće koje je pružalac usluge, s jedne, i svojinski status samog operatora (vlasništvo nad njegovim kapitalom), odnosno preduzeća koje pruža te usluge, s druge strane. Pod svojinskim statusom operatora podrazumeva se status entiteta (pravnog lica) koji se, koristeći navedena osnovna sredstva, bavi pružanjem posmatrane usluge ili više usluga¹¹⁵). Na osnovu tih kriterijuma mogu se izdvojiti tri osnovna rešenja:

- javna svojina (nad osnovnim sredstvima) i poslovanje operatora u javnoj svojini;
- javna svojina (nad osnovnim sredstvima) i privatni operator;
- privatna svojina (nad osnovnim sredstvima) i poslovanje privatnog operatora.

3.1.2. Javna svojina i javni operator

Specifičnosti ovog dela privrede pre svega, prirodni monopol, javno dobro i eksterni efekti, dovode do opasnosti od nepovoljnih ekonomskih efekata (gubitka blagostanja) ukoliko se pružanje delatnosti od opšteg interesa slobodno prepusti privatnom sektoru. Navedena opasnost od umanjenja blagostanja, na taj način, u mnogim zemljama je dovela do uspostavljanja

115) Vasiljević Mirko, 1999, Privredna društva domaće i uporedno pravo, Udruženje pravnika u privredi SR Jugoslavije, CIP 347.22, str. 416 – 417.

isključivo javne svojine u ovim delatnostima. To znači da se, pored javne svojine nad osnovnim sredstvima (postrojenjima, odnosno tehničkim sistemima), uspostavlja i javna svojina samog operatora, dakle entiteta (pravnog lica) koji pruža usluge. Pri tome se javlja nekoliko varijanata ovog rešenja, u zavisnosti od karaktera operatora.

a) Državna uprava

Neposredno javno (državno, odnosno lokalno) vlasništvo nad tehničkim sistemom i operatorom koji pruža komunalne usluge predstavlja najjednostavnije rešenje ove vrste. U slučaju tehničkih komunalnih sistema koji pokrivaju celokupno područje jedne države (na primer vodovoda, u slučaju teritorijalno manjih država) ili pojedine regione te države, to znači da država (federacija ili njene države članice), preko svojih izvršnih vlasti (najčešće nadležnog ministarstva), direktno upravlja pružanjem komunalnih usluge, odnosno da sama obavlja komunalne delatnosti. Identičan, ali daleko češći aranžman javlja se u slučaju tehničkih komunalnih sistema koji opslužuju lokalnu zajednicu (grad, odnosno opštinu), na primer, lokalni sistemi vodosnabdevanja, sa lokalnim vlastima kao titularima javne svojine, odnosno kao operatorima u oblasti komunalnih delatnosti. Pri tome, lokalne vlasti formiraju posebno odeljenje državne (lokalne) uprave, koje ima sva ovlašćenja za obavljanje date komunalne delatnosti, najčešće uz administrativni monopol, tj. ekskluzivno pravo obavljanja date delatnosti. Ovakvo svojinsko, odnosno organizaciono rešenje veoma često se primenjuje u Nemačkoj, kao i u skandinavskim zemljama i to u različitim, ali pre svega mrežnim komunalnim delatnostima. Ipak, ovo rešenje se najčešće primenjuje u slučaju vodosnabdevanja. U SAD, na primer, ono se javlja u slučaju vodosnabdevanja velikih gradova (Chicago i San Francisco, na primer).

Osnovna dobra strana ovakvog rešavanja je nesporna efikasnost u sprečavanju monopolskog ponašanja operatora u slučaju mrežnih komunalnih delatnosti. Naime, država (odnosno lokalna zajednica) nije, bar načelno posmatrano nije, zainteresovana za profit, odnosno njegovu maksimizaciju. Nezainteresovanost vlasnika prirodnog monopola, tj. operatora mrežnih komunalnih delatnosti, za profit predstavlja prilično sigurnu branu monopolskom ponašanju. Budući da maksimizacija profita nije osnovni motiv poslovanja, na ovaj način, načelno posmatrano, mogu biti rešeni i problemi povezani sa postojanjem (pružanjem) javnog dobra, odnosno nastajanjem eksternih efekata, naročito problemi prevencije negativnih eksternih efekata.

Dalje, kao pogodnost ovakvog rešenja ocenjuje se i činjenica da državne, odnosno lokalne vlasti mogu efikasno da upravljaju razvojem tehničkih komunalnih sistema na određenom području, što im omogućava da efikasno sprovede različite razvojne politike – politiku urbanog razvoja, na primer, ili politiku zaštine čovekove okoline, odnosno prirodnog okruženja. Ovakvo rešenje, bar načelno, pruža relativno veliku pouzdanost snabdevanja, odnosno regularnost ponude komunalnih usluga, mada sve češći štrajkovi državnih službenika u zemljama Evropske Unije ne govore u prilog ovog stava. Izvesno je, međutim, da država ne može da bankrotira, tako da ne postoji opasnost od poremećaja snabdevanja usled finansijskih teškoća operatora.

Specifičan status operatora (nije preduzeće, već državna uprava), donosi mu pogodnosti u domenu oporezivanja (ne plaća određene vrste poreza koje plaćaju sva preduzeća), kao i pogodnosti u pogledu pribavljanja kapitala za finansiranje razvoja. S jedne strane, taj kapital se može pribaviti iz državnog, odnosno lokalnog budžeta, tako da je besplatan. S druge strane, taj kapital se može prikupiti putem izdavanja državnih, odnosno gradskih obveznica, koje predstavljaju vrednosne hartije sa najnižim rizikom ulaganja, pa je kamatna stopa koju korisnik sredstava plaća daleko niža od tržišne kamatne stope za komercijalne kredite. S obzirom na niže troškove pribavljanja kapitala, cena komunalne usluge (pri istom kvalitetu) pri ovom svojinsko-organizacionom rešenju može da bude niža u odnosu na cene pri alternativnim rešenjima. Pri razmatranju ovog argumenta treba voditi računa da ovakvo svojinsko rešenje, načelno posmatrano, uvećava poresko opterećenje građana (korisnika komunalne usluge), tako da ne mora da ima pozitivan efekat na njihovo blagostanje (raspoloživ dohodak).

Najzad, ovakvo svojinsko rešenje otvara mogućnost za veoma fleksibilno vođenje politike cena, naročito u domenu njihove depresijacije, čime se ponekad vodi politika zaštite životnog standarda domaćinstava na određenom području. Iako ovakva fleksibilnost krije velike opasnosti, ona se ponekad ocenjuje kao prednost navedenog svojinskog rešenja. Stoga se ovakva politika cena, iako za nju postoji mogućnost, i ne primenjuje u pojedinim zemljama. Uobičajeno je, na primer, da svi korisnici usluge vodosnabdevanja u onim američkim gradovima u kojima postoji ovakvo svojinsko rešenje u toj delatnosti plaćaju punu cenu navedene usluge.

Javna svojina nad komunalnim i drugim postrojenjima (tehničkim sistemima) i nad operatorom komunalnih delatnosti, odnosno svojinsko rešenje

zasnovano na veoma aktivnoj ulozi države, odnosno lokalnih vlasti, dovodi do čitavog niza negativnih posledica. Najznačajnija slabost ovog svojinskog rešenja je niska ekonomska efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti, što proizlazi iz karaktera javne svojine. Naime, u uslovima nezainteresovanosti vlasnika za maksimizaciju profita, što je osnovna karakteristika ovog oblika svojine, ne generišu se delotvorni podsticaji za ekonomsku efikasnost, tako da se raspoloživi resursi neefikasno koriste. Pored toga, vlasnik nije životno zainteresovan za očuvanje vrednosti osnovnih sredstava koja čine određeni tehnički komunalni sistem, što dovodi do neodgovarajućeg održavanja postrojenja, odnosno objekata tehničkog komunalnog sistema.

Nedovoljna, mala fleksibilnost koju pruža ovo svojinsko rešenje predstavlja njegovu sledeću slabu stranu. To se ogleda u nemogućnosti prilagođavanja promenama u obimu i strukturi tražnje za komunalnim uslugama. Deo te nefleksibilnosti inherentan je javnoj svojini – ništa ga ne može izmeniti. Međutim, značajan deo ovog fenomena posledica je činjenice da u ovakvom svojinskom aranžmanu, entitet koji se bavi ponudom komunalnih usluga ima status državne službe. Pravila angažovanja (poslovanja) državne službe su precizna i kruta, što dodatno umanjuje fleksibilnost. Sa finansijske tačke gledišta, ovakav aranžman znači da svi prihodi i rashodi tog entiteta imaju status budžetskih prihoda i rashoda. Odobravanje bilo kog značajnijeg izdatka, čak i za nabavku potrošnog materijala, zahteva složenu i dugotrajnu proceduru. Izmena prihoda i rashoda u odnosu na projektovane zahteva složenu političku proceduru (rebalans budžeta), što nikako nije povoljno sa aspekta fleksibilnosti. Pored toga, zaposleni imaju status državnih službenika sa krutim pravilima angažovanja i ponašanja, što dodatno umanjuje fleksibilnost ponude, odnosno mogućnost prilagođavanja. Konačno, status državnih službenika obično otežava njihovo otpuštanje, tako da se, pošto nema te pretnje, dodatno umanjuje fleksibilnost i efikasnost angažovanja radne snage.

Velika fleksibilnost u vođenju politike cena komunalnih usluga, koja se javlja kao mogućnost pri ovakvom svojinskom i organizacionom rešenju, krije u sebi znatne opasnosti. Te opasnosti su vezane za politiku depresiranja cene komunalnih usluga i potrebu njihovog subvencionisanja. Naime, realni troškovi koji nastaju pri pružanju usluge moraju se pokriti. Ukoliko to nije moguće iz (depresirane) cene usluge, onda se za to koriste javne finansije, odnosno budžetska sredstva. To dodatno opterećuje centralne, odnosno lokalne budžete, što dovodi ili do bužetske neravnoteže, ili do uvećanja poreskog opterećenja privrednih subjekata, što se nikako ne može oceniti

kao povoljno. Pored toga, na strani tražnje, depresirane cene komunalnih usluga nepotrebno povećavaju njihovu potrošnju, što dovodi do ekonomske neefikasnosti u potrošnji tih usluga.

Konačno, nezavisno od dobrih i loših strana ovog svojinskog rešenja, potrebno je ukazati na neke od institucionalnih preduslova za njegovu implementaciju. Naime, primena ovog svojinskog rešenja zahteva izuzetno precizno definisanje svih operativnih procedura, naročito procedura donošenja odluka, što, u formalnom smislu, podrazumeva veoma veliki broj pravnih akata kojima su definisani svi detalji. To zahteva postojanje demokratske, efikasne, nepristrasne i od javnosti stalno kontrolisane državne uprave na lokalnom nivou, odnosno veoma dugu tradiciju takve državne uprave. A takva državna uprava ne može biti stvorena u kratkom vremenu. U zemljama u kojima nisu ispunjeni ti preduslovi, primena ovog rešenja umanjice njegove dobre i uvećati njegove loše strane, a mogućnosti zloupotrebe biće veoma velike. Zbog toga je i ograničena mogućnost primene ovog svojinsko-organizacionog rešenja u takvim uslovima.

b) Javno preduzeće

Očigledno je da su nedostaci svojinskog rešenja baziranog na državnoj svojini nad tehničkim komunalnim sistemima (postrojenjima) i državnom (lokalnom) upravom koja obavlja komunalnu delatnost znatno veći od pogodnosti koje ovo rešenje nudi. Tim pre što institucionalni preduslovi za njegovu primenu nisu ispunjeni u velikom broju zemalja. Zbog toga se u poslednje vreme, u slučajevima u kojima se zadržava javna svojina, sve više primenjuje svojinsko-organizaciono rešenje zasnovano na uspostavljanju javnih preduzeća u oblasti komunalnih delatnosti. Takva javna komunalna preduzeća su samostalna pravna lica (najčešće društva sa ograničenom odgovornošću, ponekad i akcionarska društva) u potpunom vlasništvu države, odnosno lokalnih zajednica. Pri tome, javno komunalno preduzeće postaje vlasnik (titular svojine) osnovnih sredstava, tj. vlasnik realne imovine koja čini tehničke komunalne sisteme (postrojenja i mreža). Drugim rečima, država (lokalne vlasti) više ne poseduje tehničke komunalne sisteme, već ih poseduju preduzeća koja su u vlasništvu države.

Javno komunalno preduzeće je po svom ekonomskom, odnosno pravnom statusu praktično izjednačeno sa svim ostalim preduzećima: ono raspolaže sopstvenim žiro-računom, njime upravlja samostalno rukovodstvo, ima svoje pravne akte, itd. Računovodstvo se vodi po standardima koji važe

za sva ostale preduzeća, a nema ni povlastica u domenu poreske politike. Rukovodstvo javnog preduzeća je, za svoje samostalno vođenje poslovne politike, odgovorno vlasniku koji ga i postavlja: državi, odnosno lokalnoj zajednici. Zaposleni u takvim preduzećima nemaju status državnih službenika, već su po pravima i obavezama izjednačeni sa zaposlenima u svim ostalim preduzećima.

Razmatranje raširenosti ovog svojinskog rešenja pokazuje da najduže i najbogatije iskustvo sa ovim svojinskim rešenjem u domenu komunalnih delatnosti ima Francuska. Međutim, navedeno rešenje se proširilo na sve kontinente, primenjuje se u mnogim zemljama u razvoju (naročito u bivšim francuskim kolonijama), pa je čak počelo da se primenjuje i u SAD, zemlji u kojoj se neograničeno veruje u privatnu svojinu, a pod javnom svojinom se najčešće podrazumeva državna uprava kao titular. Delimičan izuzetak od ove tendencije predstavlja Nemačka, gde još uvek dominira uverenje da je u slučaju komunalnih delatnosti državna (lokalna) uprava povoljnije svojinsko i organizaciono rešenje od javnog preduzeća.

Osnovni razlog za priličnu raširenost ovog svojinskog, odnosno organizacionog rešenja treba tražiti u činjenici da formiranje preduzeća umesto entiteta sa statusom državne uprave donosi značajne prednosti, pre svega u domenu znatnog povećanja fleksibilnosti poslovanja. Iako su primećena i određena poboljšanja u pogledu efikasnosti obavljanja komunalnih delatnosti (kao posledica uvećane fleksibilnosti), osnovni problem vezan za nedostatak delotvornih podsticaja za ekonomsku efikasnost i dalje nije otklonjen. Naime, načelno posmatrano, vlasnik javnog komunalnog preduzeća nije zainteresovan za maksimizaciju profita. Ovim se uvećava verovatnoća alokativne, ali i proizvodne, tzv. X-inefikasnosti. Isti razlog dovodi i do situacije da su cene javnog komunalnog preduzeća formirane tako da ono (potpuno ili u velikoj meri) pokriva svoje operativne troškove, ali ne prisvaja profit. Zbog toga je potrebno troškove razvoja (a ponekad delimično i operativne troškove) pokrivati eksterno, najčešće subvencijama iz centralnog ili lokalnih budžeta, što, kao i u prethodnom slučaju, dovodi do povećanog budžetskog opterećenja, a to rezultuje ili budžetskim deficitom, ili povećanim opterećenjem poreskih obveznika. Dakle, javno preduzeće ne može da reši problem niske ekonomske efikasnosti obavljanja komunalnih delatnosti, a ni problem pribavljanja svežeg kapitala za finansiranje investicija u ovoj delatnosti.

U literaturi se najčešće ne ističe još jedan problem koji postoji u slučaju ovog svojinskog, odnosno organizacionog rešenja, a koji je i za naše uslove veoma aktuelan i značajan. Radi se, naime, o tome da preko javnih preduzeća država može da manipuliše i samim tim preduzećima, kao i korisnicima njihovih usluga, što se dešava kada uslovi poslovanja javnih preduzeća nisu strogo definisani, i kada ne postoji jasna ekonomska računica po kojoj ona posluju. A takve situacije, sa svoje strane, pružaju veoma pogodne mogućnosti i za neregularnosti u poslovanju samih javnih preduzeća (manipulisanje sa cenama, tarifama, naplatom i sl.), za šta odgovornost po prirodi stvari snosi (ili bi trebalo da snosi) menadžment ovih preduzeća. Jasno je otuda da ovo svojinsko i organizaciono rešenje, da bi bilo uspešno, zahteva jasno definisanje i razgraničavanje prava i obaveza države, kao vlasnika operatera, i samog javnog preduzeća, kao entiteta koji pruža (komunalne) usluge, i koji se i kroz pružanje tih usluga, a i kasnije, kod njihove naplate, pojavljuje u neposrednom odnosu sa korisnicima (komunalnih) usluga.

Sa stanovišta institucionalnih preduslova za primenu, javno preduzeće je daleko pogodnije svojinsko, odnosno organizaciono rešenje u odnosu na državnu upravu. Naime, za nesmetanu primenu ovog rešenja nije potrebna demokratska, razvijena, savršeno nepristrasna i veoma efikasna državna uprava sa dugom tradicijom. To čini ovo rešenje pogodnim za primenu u zemljama koje nemaju tako dugu tradiciju državne uprave.

Javna preduzeća

Javno preduzeće kao poseban organizacioni oblik ne postoji više u pravu Evropske unije (EU), za obavljanje delatnosti od javnog interesa. Ove delatnosti obavljaju trgovinaksna društva, odnosno društva kapitala, koja imaju isti tretman kao privatna preduzeća. Razvijene zemlje EU su zahvaćene procesom demonopolizacije, deregulacije i regulacije pojedinih privrednih javnih službi, kao što su telekomunikacije, distribucija struje i gasa, saobraćaj, komunalne delatnosti i druge, koje sve češće obavljaju privatna preduzeća.

U zemljama Istočne i Centralne Evrope u toku je proces redefinisanja mesta i uloge države, kao nekadašnjeg osnovnog kreatora privrednih aktivnosti, na osnovama delovanja tržišnih zakonitosti, radi podsticanja konkurencije u javnom sektoru privrede (rudarstvo, energetika, saobraćaj, vodoprivreda, komunalne delatnosti). Uporedo sa ovim procesom, konstituiše se novo zakonodavstvo, koje stvara pravni okvir za uključivanje privatnog kapitala

u javni sektor privrede, preko privatno pravnih subjekata, konstituisanih u formi privrednih društava.

Stvaranjem ovakvih pravnih pretpostavki, u zemljama u tranziciji, napušta se oblik državne regulative u materiji obavljanja javnog sektora privrede i uvodi konkurencija, odnosno povlači se država iz privrednog života i to smanjenjem državne svojine, kontrole države u privredi i smanjenjem obaveza privrednih subjekata prema državi.

Uključivanje „privatnih“ privrednih društava u javni sektor privrede u cilju obavljanja delatnosti od opšteg interesa, podiže se nivo pravne organizacije i upravljanja, povećava ekonomičnost i efikasnost poslovanja i ostvaruje dobit. Uporedo sa ovakvom deregulacijom, javnog sektora odvija se i proces „privatizacije“ „državnih“ (javnih) preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa.

U Republici Srbiji, naročito u poslednjih nekoliko godina pojačani su procesi centralizacije u privredi koja je najčešće vođena neekonomskim ciljevima.

c) Mešovita preduzeća

Uočeni problemi nedostatka svežeg kapitala, odnosno povećanog budžetskog opterećenja do koga dovodi prethodno svojinsko i organizaciono rešenje mogu se, u određenoj meri, rešiti delimičnim uvođenjem privatnog kapitala u javna komunalna preduzeća. To se čini formiranjem komunalnog preduzeća u mešovitoj svojini, pri čemu država, odnosno lokalna zajednica, zadržava dominantni (kontrolni) paket akcija tog preduzeća. Formiranje komunalnog preduzeća u mešovitoj svojini najčešće se vrši dokapitalizacijom, što je povezano sa investiranjem privatnog kapitala u komunalne delatnosti, odnosno u nova postrojenja tehničkih komunalnih sistema. Budući da privatni kapital ima manjinsko učešće u kapitalu komunalnog preduzeća, pa time i u upravljanju, privatni investitori se suočavaju sa rizikom nadglasavanja pri donošenju odluka, što umanjuje verovatnoću njegovog ulaganja. Zbog toga je potrebno precizno definisati podsticaje privatnim preduzetnicima da investiraju u ovakvim uslovima, tj. da uđu u navedena preduzeća u mešovitoj svojini. To se obično čini davanjem specijalnih prava u upravljanju komunalnim preduzećem koja su iznad proporcionalna njihovom učešću u kapitalu tog

preduzeća¹¹⁶). Budući da privatni preduzetnici od svoje investicije očekuju profit, država, odnosno lokalna zajednica, mora da odustane od politike depresiranih cena komunalnih usluga, odnosno treba da uspostavi punu cenu tih usluga. Time se neminovno gubi fleksibilnost u oblasti formiranja cena komunalnih usluga.

Formiranje mešovitih komunalnih preduzeća je naročito popularno u Francuskoj (*Societes d'Economie Mixte*), gde, na primer, najveće vodovodne kompanije imaju upravo ovakav status. Pokazalo se da ovakvo rešenje vodi umanjenju budžetskog opterećenja, naročito pri velikim projektima urbane rekonstrukcije, odnosno rekonstrukcije i širenja tehničkih komunalnih sistema. Međutim, dominacija javne svojine u vlasništvu, odnosno kapitalu javnog komunalnog preduzeća, još uvek stvara probleme povezane sa formulisanjem delotvornih podsticaja za ekonomsku efikasnost ovakvih preduzeća.

Neophodan uslov za primenu ovog rešenja je kredibilitet države, odnosno lokalnih vlasti. Naime, ovakvo rešenje predstavlja svojevrsno partnerstvo, a ono je uspešno samo ukoliko postoji međusobno poverenje. Ukoliko ne postoji kredibilitet države, odnosno lokalnih vlasti, rizik ulaganja privatnog kapitala toliko je visok da kvalitetni (pouzdati) privatni investitori neće ulagati sredstva, što znači da ovaj aranžman neće biti ostvariv.

d) Sporazum o rezultatima

Imajući u vidu sve uočene probleme funkcionisanja javnih komunalnih preduzeća, u svetu se primenjuju različiti mehanizmi kojima se pokušava povećati efikasnost tih preduzeća. Jedan od takvih mehanizama je sporazum o rezultatima. Naime, država (lokalna zajednica), kao vlasnik javnog komunalnog preduzeća, s jedne strane, i njegovi menadžeri, odnosno zaposleni, s druge, sklapaju sporazum u kome se precizno definišu očekivani rezultati poslovanja javnih komunalnih preduzeća, kao i potencijalna nagrada za ispunjenje tih rezultata, odnosno kazna za neispunjenje. Na taj način sva sredstva ostaju u javnoj svojini, a i sve odluke se donose u javnom sektoru – jedino se pre-

116) Rajnović, Lj. Cico, S., (2023), Ownership and organizational solutions for Spas and Preservation of Health Tourism; 7th International Thematic Monograf Modern Management Tools and Economy of Tourism Sector in Present Era; Publisher by: Assotiation of Economists and Managers of the Balkans in cooperation with the Facilty of Tourism and Hospitality, Ohrid, North Macedonia, Editors: PhD Vuk Bevanda and PhD Snežana Štetić, ISSN 2683-5673, str: 335-353.

cizno definiše odgovornost menadžera i zaposlenih u javnom komunalnom preduzeću, što treba da bude podsticaj za povećanje ekonomske efikasnosti. Ovime se uspostavlja supstitut privatne svojine u domenu podsticaja. Umesto da maksimizacija profita bude osnovni podsticaj za ekonomsku efikasnost, to se, u određenoj meri, postiže sporazumom o rezultatima. Time se implicitno priznaje inherentna neefikasnosti javne svojine¹¹⁷). Ovakav svojinsko-organizacioni aranžman nastao je u Francuskoj, zemlji sa dugom tradicijom u poslovanju javnih komunalnih preduzeća, ali se raširio i u dosta zemalja u razvoju, tako da je detaljno razrađen i značajno usavršen u Republici (Južnoj) Koreji.

Uobičajeno je da se u slučaju komunalnih delatnosti, kao traženi (ciljni) rezultat formuliše određeni fizički pokazatelj (na primer, u slučaju vodosnabdevanja, ciljni iznos gubitka vode u mreži), ali se može upotrebiti i određeni finansijski pokazatelj poslovanja (profitna stopa ili ciljni prosečni troškovi). Nagrada se najčešće sastoji u uvećanim primanjima menadžera i zaposlenih: u Republici Koreji, na primer, ovakvo uvećanje ide i do 35% osnovne plate. Kao sankcija za neispunjenje dogovorenog rezultata, često se predviđa otpuštanje menadžera, odnosno zaposlenih. Navedeno rešenje je rašireno u Republici Koreji, Indiji i Meksiku, gde je dovelo do određenog unapređenja efikasnosti javnih komunalnih preduzeća. Međutim, u afričkim zemljama ovo rešenje se nije pokazalo dobrim, tj. njegova primena nije stvorila odgovarajuće podsticaje menadžerima i zaposlenima u javnim komunalnim preduzećima. Na primeru primene sporazuma o rezultatima u Senegal, može se zaključiti da je neodgovarajuće nagrađivanje zaposlenih (isuviše malo povećanje osnovne plate u slučaju uspeha) osnovni razlog neuspeha primene ovog aranžmana.

Primena ovog rešenja ne zahteva razvijeni institucionalni okvir, odnosno dugu tradiciju lokalne državne uprave. Ipak, potrebno je da (lokalne) vlasti imaju određeni kredibilitet, kako bi im se verovalo da će ispuniti (isplatiti) dogovorenu nagradu, ali i da će sprovesti kaznu za neispunjene dogovorene rezultata.

e) Ugovor o upravljanju

U slučaju javnih komunalnih preduzeća povećanje efikasnosti obavljanja date komunalne delatnosti može da se postigne i na taj način što se upravljanje tim preduzećima prepusti privatnim (fizičkim ili pravnim) licima.

117) Marciniak, R. (2013). *From organizational design to meta organizational design*. Digital Enterprise Design and Management, Proceedings of the first international conference on digital enterprise design and management, DED&M 2013, 147-159. Springer-Verlag, Berlin.

Ovim se u javno komunalno preduzeće praktično uvodi privatni sektor, doduše samo u segmentu upravljanja. Ugovorom o upravljanju javnim komunalnim preduzećem, nova, privatna uprava se obavezuje da će postići određene ciljne, precizno definisane poslovne rezultate. Pored toga, istim ugovorom se država, odnosno lokalna zajednica, kao vlasnik javnog komunalnog preduzeća, obavezuje da će privatnoj upravi obezbediti slobodu delovanja, a definiše se i način na koji će lokalne vlasti nagraditi upravu za ispunjenje ugovornih (ciljnih) rezultata. Uobičajeno je da se ugovori ove vrste sklapaju na period od tri do pet godina¹¹⁸). Osnovna ideja primene ovog svojinsko-organizacionog rešenja je da se stvore podsticaji, u ovom slučaju u domenu upravljanja, za ekonomsku efikasnost u uslovima u kojima ne postoji privatna svojina nad komunalnim preduzećem.

I ovaj metod unapređivanja efikasnosti javnih komunalnih preduzeća nastao je u Francuskoj, gde je i danas naročito popularan u oblasti vodosnabdevanja. U Francuskoj je uobičajeno da se očekivani rezultati od privatne uprave vodovodnih kompanija definišu u oblasti gubitaka vode u mreži i širenja broja priključaka; dakle radi se o fizičkim pokazateljima. Ovi pokazatelji, odnosno njihova interpretacija, daleko je manje sporna od finansijskih pokazatelja, pa je, po svemu sudeći, upravo to razlog njihove primene – daleko je lakše obavljati nadzor primene ugovora.

Pokazalo se da je ovaj metod poboljšanja ekonomske efikasnosti javnih komunalnih preduzeća prilično delotvoran u zemljama u razvoju. Takvo rešenje je, na primer, primenjeno u slučaju vodosnabdevanja u Bocvani (*Botswana's Water Utility Corporation*), gde je dalo veoma dobre rezultate. Na početku rada privatne uprave ovog javnog komunalnog preduzeća, menadžeri su bili strana lica, da bi danas to bili lokalni državljani. Posledica privatne uprave javnog komunalnog preduzeća jeste da danas cela zemlja raspolaže regularnim snabdevanjem pitkom vodom, koja je sanitarno potpuno bezbedna, što je prilično retko u Africi. Ukupni gubici u vodovodnoj mreži iznose oko 25%, što je niže nego u nekim od evropskih zemalja.

Pored toga, navedeni aranžman u slučaju vodosnabdevanja u Gvineji Bisao takođe je dao dobre rezultate. Inicijalno trajanje ugovora o upravljanju bilo je tri godine, da bi se posle toga ugovor produžavao na period između jedne i tri godine. Prema navedenom ugovoru, upravljanje lokalnim javnim

118) Davenport, T. (1998). *Putting the enterprise into enterprise system*. Harvard Business Review 76 (4), 121-131.

komunalnim, odnosno vodovodnim preduzećem preuzela je jedna francuska specijalizovana privatna kompanija. Njeni rezultati bili su posmatrani preko podataka o ukupnoj proizvodnji vode i stepenu naplate potraživanja. Pri tome je 25% primanja menadžera te kompanije bilo striktno vezano za ispunjenje navedenih, unapred definisanih uslova u domenu proizvodnje vode i stepena naplate potraživanja.

Uspeh ovog aranžmana u zemljama u razvoju može se, pored stvaranja podsticaja za ekonomsku efikasnost, tumačiti još jednim faktorom – transferom *know howa*. Naime, u zemljama u razvoju je očigledan nedostatak znanja u oblasti upravljanja javnim ili bilo kojim drugim komunalnim preduzećima. Zbog toga, iskusni profesionalni menadžeri iz razvijenih zemalja neminovno vrše transfer tog znanja, što povećava ekonomsku efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti u zemljama u razvoju.

Uspešna primena ovog aranžmana ne zahteva posebno razvijen institucionalni okvir, niti pak razvijenu lokalnu državnu upravu. Ipak, potrebne su čvrste garancije vezane za sprovođenje ugovora o upravljanju. To pretpostavlja nezavisnost sudskih vlasti u zemlji, odnosno vladavinu prava („pravnu državu”). Neispunjenost ovog uslova, odnosno nedovoljno čvrste garancije na tom planu, može delimično da se prevaziđe sklapanjem međunarodnog ugovora, čiju bi primenu kontrolisale (nadzirale) sudske vlasti zemalja koja nemaju problema navedene vrste, odnosno odgovarajuća međunarodna tela.

f) Ugovaranje usluga

Javna komunalna preduzeća su veoma često organizovana tako da, pored osnovne, komunalne delatnosti, obavljaju još i veliki broj pomoćnih, nekomunalnih delatnosti. To se, na primer, odnosi na sve delatnosti vezane za održavanje postrojenja, podršku obavljanju osnovne delatnosti, kao i pružanje usluga zaposlenima u preduzeću. Veoma često je broj zaposlenih u ovim, pomoćnim, delatnostima veći od broja zaposlenih u osnovnoj delatnosti javnog komunalnog preduzeća. Ne postoji nikakva tehnološka, odnosno organizaciona potreba da se navedene pomoćne delatnosti obavljaju u okviru javnog komunalnog preduzeća¹¹⁹). Izdvajanje pomoćnih delatnosti iz javnog komunalnog preduzeća predstavlja stoga jedan, možda i najznačajniji, element fragmentacije tih preduzeća.

119) Project Management Institute PMI (2013). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)* Fifth edition. Newton Square.

Shodno tome, poželjno je da se određene pomoćne delatnosti (usluge) izdvoje iz poslovanja javnog komunalnog preduzeća i da se obavljaju izvan tog preduzeća, na osnovu ugovora o uslugama. Ugovor se sklapa između javnog komunalnog preduzeća, s jedne strane, i privatnog preduzeća (ili čak fizičkog lica) koje obavlja te usluge, s druge strane. U pomoćne delatnosti spadaju sve one funkcije koje nemaju specifičnosti komunalnih delatnosti, tako da se bez ograničenja mogu pružati na osnovu tržišnih kriterijuma. Zbog toga se po pravilu i prepuštaju privatnim fizičkim ili pravnim licima. Time se pomoćne delatnosti obavljaju u potpuno različitom režimu u odnosu na komunalne. Budući da se radi o savršeno konkurentnim delatnostima, sva zainteresovana fizička i pravna lica konkurišu za obavljanje tih delatnosti, pa se ugovor o uslugama sklapa sa onima koji ponude najpovoljnije uslove.

Ovakav postupak, tj. sklapanje ugovora o uslugama, primenjuje se u velikom broju zemalja, kako razvijenih, tako i u zemljama u razvoju. Zanimljiv je primer Čilea, gde je javno komunalno preduzeće za vodosnabdevanje glavnog grada Santjaga (*EMOS*), počev od sredine 1970-tih godina, podsticalo zaposlene da napuste preduzeće i da kao fizička lica konkurišu za dobijanje ugovora za obavljanje istih onih funkcija koje su obavljali kao zaposleni u javnom komunalnom preduzeću. U te funkcije spadaju očitavanje i kontrola vodomera, naplata računa za vodu, održavanje vodomera i individualnih priključaka. Ovakvo ugovaranje usluga dovelo je do značajnog uvećanja produktivnosti, odnosno ekonomske efikasnosti javnog vodovodnog preduzeća. Treba napomenuti da ugovaranje usluga *de facto* predstavlja parcijalnu privatizaciju javnih komunalnih preduzeća. Naime, na ovaj način se obavljanje određenih pomoćnih delatnosti prepušta privatnom sektoru, odnosno deo osnovnih sredstava i radne snage se iz javnog komunalnog preduzeća (javnog sektora) transferiše u privatni sektor, bez obzira da li se radi o fizičkim ili privatnim pravnim licima.

Navedeno rešenje je veoma jednostavno, tako da nisu potrebni zahtevni institucionalni preduslovi za njegovu primenu. Kredibilitet javnog komunalnog preduzeća može se steći, pre svega, nepristrasnim sprovođenjem konkursa i doslednom primenom ugovora, relativno brzo, a to je najbitnije za uspešno sprovođenje ovog aranžmana.

Naredna tabela (Tabela 3.1.1.) daje pregled osnovnih svojinskih i organizacionih rešenja koja se zasnivaju na javnoj svojini nad tehničkim

komunalnim sistemima (postrojenjima) i na javnoj svojini operatora na tom sistemu, tj. operatora (preduzeća) koji pružaju komunalne usluge.

Tabela 3.1.1.

Svojinska i organizaciona rešenja zasnovana na javnoj svojini

	Ustupanje	Koncesija	Privatni monopol	Franšiza	Ugovaranje posla
1. Vlasništvo nad sredstvima	Javno	Privatno (privremeno)	Privatno		
2. Planiranje razvoja	Državne vlasti		Privatni preduzetnik		Državne vlasti
3. Finansiranje razvoja	Državne vlasti	Privatni preduzetnik			
4. Finansiranje operativnih troškova	Privatni preduzetnik				
5. Proizvodnja i održavanje	Privatni preduzetnik				
6. Naplata cene usluga	Privatni preduzetnik				Državne vlasti
7. Upravljanje	Privatni preduzetnik				
8. Nosilac rizika	Privatni preduzetnik				
9. Prihodi privatnog sektora	Prema odredbama ugovora		Regulisane cene usluge	Prema odredbama ugovora	
10. Dužina aranžmana	5-10 godina	do 30 godina	Nema ograničenja	3-5 godina	1-5 godina

Navedena svojinsko-organizaciona rešenja (javna svojina nad postrojenjima i javna svojina operatora, odnosno preduzeća) najčešće se primenjuju u slučaju tzv. mrežnih komunalnih delatnosti, tj. onih (mrežnih) delatnosti koje imaju karakteristike prirodnih monopola, pre svih u slučaju vodosnabdevanja i daljinskog grejanja. Očigledno je da je opasnost od monopolskog ponašanja, tj. njegovih negativnih posledica, kao i neophodnost redovnog snabdevanja (usled egzistencijanog karaktera ovih komunalnih usluga), uslovlila prilično široku rasprostranjenost ovih svojinsko-organizacionih rešenja u raznim zemljama. Međutim, ova vrsta rešenja ne može da na zadovoljavajući način razreši dva osnovna problema: ekonomsku neefikasnost inherentnu javnoj svojini i pribavljanje svežeg (privatnog) kapitala, potrebnog za finansiranje novih investicija u ovu oblast. Zbog toga se sve češće primenjuju drugačija svojinsko-organizaciona rešenja, tj. ona rešenja

koja se zasnivaju na opstajanju javne svojine nad tehničkim postrojenjima i uvođenju privatnog operatora (preduzeća) koji posluje na tim postrojenjima.

3.1.3. Javna svojina i privatni operator

Kao što je već ukazano, razmotreni metodi povećanja efikasnosti javnih komunalnih preduzeća imaju prilično ograničeno dejstvo. Zbog toga se veoma često pristupa svojinskim i organizacionim aranžmanima koji omogućavaju da na osnovnim sredstvima (postrojenjima) koja ostaju u javnoj svojini, posluju privatna pravna lica, odnosno privatna komunalna preduzeća¹²⁰). Uvođenjem privatnih preduzeća u obavljanje komunalnih delatnosti stvaraju se uslovi za povećanje ekonomske efikasnosti obavljanja tih delatnosti i, eventualno, za dotok svežeg, privatnog kapitala za finansiranje investicija. Pri tome se izdvajaju dva osnovna rešenja: ustupanje i koncesija.

a) Ustupanje

Prvi aranžman navedene vrste podrazumeva ustupanje (*lease*) postrojenja tehničkog komunalnog sistema privatnom komunalnom preduzeću na eksploataciju. To znači da, na primer, celokupna osnovna sredstva (postrojenja), na primer vodovoda (tj. celokupan sistem vodosnadbdevanja), ostaju u javnoj svojini (svojini lokalnih vlasti, na primer), ali se ugovorom ustupaju privatnom komunalnom, odnosno vodovodnom preduzeću na precizno utvrđeno vreme, najčešće na period između šest i deset godina, mada ustupanje može da traje i duže¹²¹). Ustupanje se primenjuje uglavnom u slučaju mrežnih komunalnih delatnosti, tj. u slučajevima postojanja mrežnog tehničkog komunalnog sistema.

Uobičajeno je da se ovakvo rešenje uspostavlja konkurisanjem više privatnih preduzeća za dobijanje ugovora o ustupanju, odnosno prava korišćenja datog postrojenja, uz koje se dobija i pravo obavljanja date komunalne delatnosti na određenom području. Ugovorom o ustupanju, na osnovu rezultata konkursa, reguliše se i naknada koju privatno preduzeće plaća za pravo korišćenja osnovnih sredstva u javnoj svojini i za pravo (po pravilu ekskluzivno) obavljanja date komunalne usluge na datom području,

120) Rajnović, Lj., (2021), Ugovori u privredi sa osvrtom na eksterne uticaje na ugovorni odnos, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISBN 978-86-6269-106—4: eISBN 978-86-6269-107-1 (M42).

121) Vasiljević Mirko, 1999, Privredna društva domaće i uporedno pravo, Udruženje pravnika u privredi SR Jugoslavije, CIP 347.22, str. 416 – 417.

a veoma često i cene koje to preduzeće može da naplaćuje korisnicima date komunalne usluge¹²²⁾.

Privatno komunalno preduzeće kome je ustupljeno komunalno postrojenje poseduje svoja osnovna sredstva koja mu omogućavaju eksploataciju postrojenja koja su ostala u javnom vlasništvu. Na primer, u slučaju deponije za trajno odlaganje smeća, sva infrastrukturna postrojenja deponije ostaju u javnom vlasništvu, ali su buldozeri koje privatno komunalno preduzeće koristi za obavljanje delatnosti na toj deponiji u njegovom vlasništvu.

Naknada za ustupanje postrojenja je veoma bitna kategorija ovog svojinskog, odnosno organizacionog aranžmana. Ona mora da bude veća ili jednaka iznosu amortizacije komunalnog postrojenja, budući da se jedino na taj način može održati supstanca, odnosno obezbediti očuvanje postrojenja u onom stanju u kome su predata na korišćenje. Drugim rečima, naknada za ustupanje koja je manja od iznosa amortizacije ni u jednom slučaju nije ekonomski opravdana. Ipak, i u slučaju u kome je ta naknada viša od amortizacije javlja se veliki broj problema koji mogu da uslove umanjeње supstance, odnosno da dovedu do fizičke degradacije osnovnih sredstava (postrojenja). Prvo, privatno komunalno preduzeće nema podsticaja da efikasno održava osnovna sredstva (postrojenja), budući da nisu u njegovom vlasništvu, tako da je stvarna amortizacija možda viša od nominalne¹²³⁾. Drugo, naknada za ustupanje predstavlja javni prihod lokalnih vlasti i sliva se u budžet, tako da je vrlo moguće da, shodno načelu budžetskog jedinstva, bude upotrebljena za javnu potrošnju, a ne za finansiranje investicija u obnavljanje osnovnih sredstava (postrojenja) koja su ustupljena privatnom komunalnom preduzeću. Konačno, nezavisno od iznosa naknade, odnosno amortizacije, privatno komunalno preduzeće nema mogućnosti, a ni podsticaje, da ulaže u razvoj postrojenja, odnosno unapređenje tehničkog komunalnog sistema koje koristi, čime se gubi pogodnost dovođenja svežeg, privatnog kapitala u komunalne delatnosti.

Svojinsko-organizaciono rešenje zasnovano na ustupanju komunalnih postrojenja javilo se u evropskim zemljama. U Francuskoj i Španiji, na primer,

122) Rajnović, Lj., (2021), Ugovori u privredi sa osvrtom na eksterne uticaje na ugovorni odnos, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISBN 978-86-6269-106—4: eISBN 978-86-6269-107-1 (M42).

123) Davenport, T. (1998). *Putting the enterprise into enterprise system*. Harvard Business Review 76 (4), 121-131.

ovakvi se aranžmani već decenijama koriste u komunalnim delatnostima, naročito u oblasti vodosnabdevanja i kanalizacije. U Barceloni ovakav aranžman postoji već više od jednog veka, što pokazuje da očigledno daje dobre rezultate. Ovaj svojinski aranžman u komunalnim delatnostima često se primenjuje i u zemljama u razvoju. Na primer, u Gvineji je javno preduzeće za vodosnabdevanje 1989. godine sklopilo ugovor o ustupanju svih vodovodnih postrojenja akcionarskom društvu SEEG, u kome je 51% deonica bilo u vlasništvu stranog, dominantno francuskog konzorcijuma. Ugovorom je bilo predviđeno da SEEG dobije ekskluzivnost vodosnabdevanja na period od 10 godina, pri čemu to preduzeće samostalno naplaćuje usluge koje pruža i snosi sav poslovni rizik ovog poduhvata. Ugovorom je precizno definisano i pitanje cene vode, odnosno način njenog povećanja. Rezultati ovog aranžmana su veoma povoljni. Stepennaplate usluge se drastično povećao (sa ispod 20%, na preko 75%), a znatno su umanjeni operativni troškovi vodosnabdevanja i gubici vode u mreži.

Navedeni aranžman je pogodan u slučaju dobro razvijenuh tehničkih komunalnih sistema, naročito ukoliko se želi postići ekonomska efikasnost korišćenja postojećih resursa. Nasuprot tome, ovo rešenje ne nudi velike pogodnosti u slučajevima u kojima su potrebne značajne investicije u tehnički komunalni sistem, kako bi se zadovoljila celokupna (narasla) tražnja za komunalnim uslugama. Jednostavno, ovaj aranžman ne rešava problem pribavljanja svežeg, privatnog kapitala za investiranje u komunalne delatnosti.

Što se tiče institucionalnih preduslova za primenu ovog rešenja, oni su prilično zahtevni. Prvo potrebna je efikasna i nepristrasna (lokalna) državna uprava, koja će organizovati i sprovesti konkurs za ustupanje komunalnog postrojenja. Ceo postupak treba da bude transparentan, kako bi se stekao kredibilitet. Drugo, ugovor o ustupanju je veoma složen dokument, kojim treba da se reguliše veoma veliki broj detalja vezanih za prava i obaveze privatnog komunalnog preduzeća. Sa stanovišta sprovođenja ugovora ovog tipa poželjne su, barem sa stanovišta privatnog komunalnog preduzeća, međunarodne garancije.

b) Koncesija

Drugi aranžman koji omogućava ulazak privatnog sektora u oblast komunalnih delatnosti je koncesija. Pod koncesijom se podrazumeva pravi odnos između države (koncedenta) i pravnog ili fizičkog lica (koncesionara) u kome država ustupa pravnom ili fizičkom licu pravo korišćenja prirodnog

bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi, ili vršenje javne službe radi ostvarivanja javnih interesa uz određenu nadoknadu¹²⁴).

Ugovor o koncesiji je po svojoj pravnoj prirodi ugovor više javnopravnog nego građanskopravnog karaktera, sloboda ugovaranja je ograničena, uvek se polazi od imperativnih normi i javnog poretka.

Koncesije su vrlo česte, gotovo po pravilu se organizuju kao strano ulaganje. Države, koje ne mogu da obezbede potreban kapital, kao i stručnjake specijalizovane za upravljanje i poslovanje velikim privrednim sistemima, kao što su železnice, pošte, proizvodnja, proces električne energije, rudnici, putevi i sl., sve više pribegavaju ovakvom načinu investiranja, ustupajući obavljanje ovakvih delatnosti fizičkim ili pravnim licima.

Obaveze koncesionara prema državi su da investira dodatni kapital i unapredi ta osnovna sredstva koja se, po isteku koncesionog ugovora, vraćaju državi, kao i da državi plati koncesionu naknadu. Tokom trajanja koncesije, koncesionar, tj. privatno komunalno preduzeće, posluje i privvaja profit, čime otplaćuje uloženu investiciju. Dakle, osnovna razlika u odnosu na prethodni aranžman je obaveza koncesionara da investira u osnovna sredstva (postrojenja), koja, privremeno postaju njegovo vlasništvo. Pored toga, uobičajeno je da je trajanje koncesionog ugovora duže od ugovora o ustupanju, tako da rok na koji se daju koncesije često ide i do 30 godina, a prema nacrtu novog zakona o koncesijama do 50 godina.

Posebnu vrstu koncesije čine tzv. BOT (*Build Operate Transfer*) aranžmani. Pri ovom aranžmanu, inicijalno ne postoje nikakva osnovna sredstva (postrojenja), već ona nastaju investicijom privatnog pravnog lica (privatnog komunalnog preduzeća) koje je ušlo u ovakav aranžman. Po isteku ugovorom definisanog vremena, tokom kojeg privatno komunalno preduzeće obavlja navedenu delatnost i privvaja profit, celokupna osnovna sredstva (postrojenja) tog preduzeća prelaze u javno vlasništvo.

Koncesije se najčešće javljaju u oblasti mrežnih komunalnih delatnosti, mada nisu striktno ograničene na njih. Jedna od najuspešnijih koncesija u ko-

124) Rajnović, Lj. Cico, S., (2023), Ownership and organizational solutions for Spas and Preservation of Health Tourism; 7th International Thematic Monograf Modern Management Tools and Economy of Tourism Sector in Present Era; Publisher by: Assotiation of Economists and Managers of the Balkans in cooperation with the Faculty of Tourism and Hospitality, Ohrid, North Macedonia, Editors: PhD Vuk Bevanda and PhD Snežana Štetić, ISSN 2683-5673, str: 335-353.

munalnim delatnostima u zemljama u razvoju realizovana je u domenu vodosnabdevanja u Obali Slonovače. Realizacija te koncesije započela je u glavnom gradu Abidžanu, da bi se proširila i danas obuhvata oko 75% vodovodnih priključaka u celoj zemlji. Koncesiju za vodosnabdevanje u trajanju od 30 godina dobila je kompanija SODECI, akcionarsko društvo u kome se nalazi domaći i francuski privatni kapital. Rezultati ovog aranžmana su veoma povoljni. Koncesiona kompanija celokupan svoj prihod realizuje putem naplate cene usluge, tako da nema nikakvih subvencija. Gubitak vode u mreži iznosi oko 15%, što je gotovo zapadnoevropski prosek, odnosno povoljnija situacija u poređenju sa mnogim vodovodima u Evropi. Stepennaplate potraživanja je veoma visok, a u slučaju privatnih korisnika iznosi čak oko 98%. Najveći problemi sa naplatom odnose se na državne potrošače. Konačno, produktivnost vodovoda u Obali Slonovače (četiri zaposlena na 1.000 priključaka) u rangu je najrazvijenijih zemalja.

Koncesioni aranžmani mogu znatno da unaprede ekonomsku efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti i da obezbede priliv svežeg kapitala za finansiranje investicija. Međutim, pri njihovoj implementaciji može da dođe do određenih, prilično značajnih problema. Pošto po isteku aranžmana osnovna sredstva ne ostaju u vlasništvu privatnih pravnih lica, već se prebacuju u javno vlasništvo, privatna pravna lica nemaju podsticaj da ih dobro održavaju, odnosno nemaju podsticaj da investiraju u osnovna sredstva u pravoj meri. Zbog toga često dolazi do fizičke degradacije osnovnih sredstava (tehničkog sistema) koja ostaju u javnoj svojini. Iako je moguće da se ugovorom predvide mehanizmi za suprotstavljanje ovoj tendenciji (uslovljavanje produžetka ugovora fizičkim stanjem imovine), primena tog ugovora usled asimetričnih informacija (privatno preduzeće bolje poznaje stanje postrojenja od države, odnosno lokalnih vlasti) prilično je teška, što predstavlja najznačajniju slabost koncesionih aranžmana.

Institucionalni preduslovi za primenu koncesije slični su onima koji su neophodni za ustupanje. Jedina je razlika što ugovori o koncesiji (naročito BOT aranžmani) mogu da budu nešto jednostavniji. I u ovom slučaju međunarodni ugovori su povoljnije rešenje, budući da umanjuju rizik ulaganja i time privlače strane investitore.

3.1.4. Privatna svojina i privatni operator

Uočeni problem degradacije postrojenja, odnosno osnovnih sredstava tehničkog komunalnog sistema koji je u javnoj svojini, najefikasnije se rešava uvođenjem privatne svojine nad osnovnim sredstvima (postrojenjima). To zna-

či da je privatno komunalno preduzeće vlasnik svih objekata i postrojenja tehničkih komunalnih sistema. Ovaj svojinski aranžman pojavljuje se u nekoliko osnovnih oblika: privatni monopol, franšiza, ugovaranje posla, konkurencija privatnih preduzeća.

a) Privatni monopol

Danas se u ekonomskoj teoriji i u praktičnom sprovođenju ekonomske politike gotovo jedinstveno polazi od pretpostavke da je empirijski dokazano da privatna svojina dovodi do stvaranja veoma delotvornih podsticaja za ekonomsku efikasnost – privatna preduzeća, smatra se, inheretno su efikasnija od javnih, kako u komunalnoj, tako i u bilo kojoj drugoj delatnosti. Interes privatnog vlasnika je maksimizacija profita, što se, pri (za)datoj ceni i kvalitetu komunalnih usluga može postići jedino minimizacijom troškova. To, sa svoje strane, omogućava ekonomski efikasno poslovanje privatnih komunalnih preduzeća. Pored toga, privatni vlasnik je životno zainteresovan za očuvanje vrednosti imovine (postrojenja) komunalnog preduzeća, kako bi i u budućnosti bio u poziciji da prisvaja (maksimizuje) profit¹²⁵). Konačno, interes privatnog vlasnika je da ulaže kapital u dalji razvoj komunalnih delatnosti, kako bi maksimizovao svoj profit, čime se rešava i problem privlačenja svežeg kapitala za finansiranje razvoja komunalnih delatnosti.

U oblasti komunalnih delatnosti, naročito mrežnih komunalnih delatnosti, privatni monopol je veoma čest u SAD, potom u Velikoj Britaniji, kao i drugim anglosaksonskim zemljama, Japanu, i najzad u zemljama američkog kontinenta. Pored toga, rešenje zasnovano na privatnoj svojini i privatnom operatoru (preduzeću) javlja se u velikom broju zemlja u slučaju manjih, lokalnih tehničkih komunalnih sistema, poput lokalnih vodovoda koji snabdevaju relativno mali broj domaćinstava, odnosno manja naselja.

Postojanje privatnog monopola, međutim, otvara prostor za monopolsko ponašanje, sa svim njegovim negativnim posledicama. Zbog toga se otvara potreba za striktnom ekonomskom regulacijom privatnog prirodnog monopola u komunalnim delatnostima, i to pre svega u mrežnim komunalnim delatnostima. O institucijama i metodima ove regulacije biće nešto više reči u sledećim odeljcima ove studije.

125) Begović, B., Bukvić, R., Mijatović, B., Paunović, M., Sepi R., i Hiber, D., (2002), *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Sa institucionalnog aspekta posmatrano, privatni monopol je prilično zahtevno rešenje. Potrebno je uspostaviti efikasnu ekonomsku regulaciju komunalnih delatnosti, što znači uspostavljanje specifičnih regulatornih institucija, a to zahteva prilično dugačak period. Kratkoročno posmatrano, nedostatak odgovarajućih regulatornih institucija može se rešiti uspostavljanjem, tzv. ugovorne regulacije, mada to predstavlja samo prelazno rešenje ka uspostavljanju prave, institucionalne regulacije privatnih monopola.

b) Franšiza

Uvođenje franšize je jedan, veoma specifičan, način na koji je moguće preduprediti monopolsko ponašanje privatnog monopoliste, odnosno izbeći negativne posledice takvog ponašanja. To rešenje se temelji na dodeljivanju franšize, tj. ekskluzivnog prava (monopola) obavljanja pojedine komunalne delatnosti na određenom području, koje prati i pravo naplaćivanja te usluge od krajnjih korisnika. Konkurencija većeg broja zainteresovanih privatnih komunalnih preduzeća za dobijanje franšize i obaveza plaćanja izlicitirane naknade za franšizu (ili obaveza naplaćivanja izlicitirane cene komunalne usluge), vodi, pod određenim uslovima, ka uklanjanju monopolskog ponašanja. Pri tome je trajanje franšize unapred vremenski ograničeno, a međusobna prava i obaveze franšizanta i državnih, odnosno lokalnih vlasti, koje daju franšizu definišu se ugovorom, na osnovu rezultata konkursa, odnosno elemenata iz pobedničke ponude.

Najznačajniji problem primene franšize je produžetak ugovora, odnosno uvođenje novog franšizanta – privatnog komunalnog preduzeća. Naime, ukoliko se po isteku inicijalnog ugovora raspiše nadmetanje za novi ugovor i to nadmetanje dobije drugo preduzeće, a ne postojeći franšizant, postavlja se pitanje preuzimanja osnovnih sredstava (postrojenja) od postojećeg franšizanta. Iskustvo je pokazalo da to u slučaju postrojenja mrežnih komunalnih delatnosti (tj. postrojenja prirodnog monopola) može biti značajan problem, koji povećava društvene troškove regulacije monopola u komunalnim delatnostima na ovaj način. Sa svoje strane, i monopolista dobro poznaje te probleme, tako da pretnja ulaska novog komunalnog preuzeća za njega prestaje da bude verodostojna. Stoga se ovakvo rešenje relativno retko primenjuje u slučaju mrežnih komunalnih delatnosti¹²⁶). Pored toga, neuspeh

126) Begović, B., Bukvić, R., Mijatović, B., Paunović, M., Sepi R., i Hiber, D., (2002), *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

u uvođenju novog privatnog franšizanta ponekad dovodi do uspostavljanja javne svojine nad postrojenjima lokalnih tehničkih komunalnih sistema (slučaj vodosnabdevanja grada St. Louis, SAD).

Nasuprot tome, franšiza se često i uspešno primenjuje upravo u slučaju komunalnih delatnosti koje nisu mrežnog karaktera i čija postrojenja nisu vezana za visoke ireverzibilne (sunk) troškove. To su sve one komunalne delatnosti u kojima je relativno lako uvesti nova komunalna preduzeća: odnošenje smeća, javno parkiranje, održavanje grobalja i pogrebne usluge itd. Upravo se u ovim komunalnim delatnostima beleže i najbolji rezultati u primeni franšize, tj. dodeljivanja ekskluzivnog prava za obavljanje komunalnih delatnosti.

Franšizu je moguće primeniti iskućivo u u slučaju individualne komunalne potrošnje, dakle u slučaju komunalnih usluga koje imaju karakter privatnog dobra. U slučaju kolektivne potrošnje, tj. komunalnih usluga koje imaju karakter javnog dobra, privatna preuzeća ne mogu da krajnjim korisnicima naplate uslugu koju pružaju, tako da nemaju podsticaj da uđu u ovakav aranžman pružanja komunalnih usluga.

Institucionalni uslovi za primenu franšize su slični onim koji su potrebni za primenu ustupanja, odnosno koncesije, mada nisu toliko strogi, s obzirom da ne postoji podvojenost vlasništva (postrojenja i operatora). Međutim, ugovori o dodeljivanju franšize mogu da budu veoma složeni, budući da je potrebno detaljno i precizno utvrditi obaveze privatnog komunalnog preduzeća (franšizanta) i preduprediti načine za izbegavanje tih obaveza s njegove strane.

c) Ugovaranje posla

Ugovaranje posla je aranžman koji se od franšize razlikuje isključivo po načinu naplate usluge koju pruža privatno komunalno preduzeće. U slučaju ugovaranja posla, privatno komunalno preduzeće svoje prihode ostvaruje na osnovu doznaka lokalnih vlasti, s kojima je sklopilo ugovor o obavljanju date komunalne delatnosti. Ovaj aranžman omogućava angažovanje privatnih komunalnih preduzeća u delatnostima kolektivne komunalne potrošnje, poput čišćenja ulica i javnih površina, održavanja zelenila, održavanja ulica i lokalnih puteva, održavanja saobraćajne signalizacije, održavanja mostova i rečnih korita itd. Pored toga, ovaj aranžman se može koristiti i za usluge

individualne komunalne potrošnje, poput odnošenja smeća, pa čak i da (prema kriterijumu prosečnih troškova pružanja komunalne usluge) daje bolje rezultate.

U svim slučajevima angažovanja privatnih komunalnih preduzeća postoji problem koji proizlazi i mogućnosti njihovog bankrotiranja (stečaja), odnosno prestanka sa radom. U tom slučaju, otvara se problem obavljanja date komunalne delatnosti, tj. obezbeđivanja redovnog snabdevanja stanovništva. Taj problem se može rešiti preuzimanjem osnovnih sredstava (postrojenja) privatnog komunalnog preduzeća neposredno po stečaju, nezavisno od toka stečajnog postupka. Time se osnovna sredstva tog preduzeća namenjena obavljanju osnovne delatnosti izuzimaju iz stečajne mase, a lokalne vlasti mogu, bar u određenoj meri, da obezbede pružanje date komunalne usluge, dok se ne nađe trajno rešenje problema.

Institucionalni preduslovi potrebni za primenu ovog rešenja slični su onima u slučaju franšize. Međutim, sami ugovori o poveravanju posla ponekad mogu da budu veoma složeni, budući da treba da obezbede mehanizam verifikacije obavljenog posla.

d) Konkurencija privatnih preduzeća

Konačno, u slučaju nekih komunalnih delatnosti, odnosno usluga, može se uspostaviti slobodna konkurencija privatnih preduzeća. To su one komunalne usluge čije specifičnosti nisu izražene, tako da se po svom karakteru približavaju uobičajenim uslugama. Te delatnosti nemaju obeležja prirodnog monopola i javnog dobra, a eksterni efekti koje generišu su mali ili umereni. Može se čak postaviti i pitanje da li te usluge uopšte i spadaju u komunalne. U takve usluge spadaju: pogrebne i prateće usluge, dimničarske usluge, održavanje pijaca i pijačne usluge, održavanje i pružanje usluga javnih WC-a i javnih kupatila, kao i, doduše samo u određenoj meri, javna parkirališta. Delotvorna konkurencija privatnih preduzeća u ovim delatnostima omogućuje efikasnu alokaciju resursa, odnosno postizanje ekonomske efikasnosti.

Tabela 3.1.2 daje pregled svojinskih i organizacionih rešenja koja se zasnivaju na privatnoj svojini operatora tehničkih komunalnih sistema, i to pri javnoj i privatnoj svojini nad postrojenjima samog sistema.

Tabela 3.1.2.

Svojinska i organizaciona rešenja zasnovana na privatnoj svojini

	Ustupanje	Koncesija	Privatni monopol	Franšiza	Ugovaranje posla
1. Vlasništvo nad sredstvima	Javno	Privatno (privremeno)	Privatno		
2. Planiranje razvoja	Državne vlasti		Privatni preduzetnik		Državne vlasti
3. Finansiranje razvoja	Državne vlasti	Privatni preduzetnik			
4. Finansiranje operativnih troškova	Privatni preduzetnik				
5. Proizvodnja i održavanje	Privatni preduzetnik				
6. Naplata cene usluga	Privatni preduzetnik				Državne vlasti
7. Upravljanje	Privatni preduzetnik				
8. Nosilac rizika	Privatni preduzetnik				
9. Prihodi privatnog sektora	Prema odredbama ugovora		Regulisane cene usluge	Prema odredbama ugovora	
10. Dužina aranžmana	5-10 godina	do 30 godina	Nema ograničenja	3-5 godina	1-5 godina

Specifičnosti komunalnih delatnosti uslovljavaju i specifična organizaciona rešenja pri uključivanju privatnog kapitala u obavljanje ovih delatnosti. Zbog toga se i primenjuju rešenja koja su potpuno strana konkurentnim privrednim delatnostima koje se slobodno obavljaju na tržištu.

3.1.5. Zaključna razmatranja

Razmatranje svojinskog statusa i organizacije komunalnih preduzeća u svetu pokazalo je da postoji čitav niz različitih svojinskih i organizacionih rešenja. Svojinska rešenja zasnovana na javnoj svojini impliciraju nižu efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti, male mogućnosti za finansiranje investicija u razvoj ovih delatnosti, veće opterećenje lokalnih budžeta, a pružaju mogućnosti i za pojavu još nekih negativnih pratećih pojava. Zbog toga se pristupa sve češćem i većem uvođenju privatne svojine u ovim delatnostima, što dovodi do pojave različitih kombinacija navedena dva oblika svojine, pri čemu se kombinuju dobre strane i jednog i drugog svojinskog rešenja, odnosno nastoji se da se eliminišu njihove uočene slabe strane.

U poslednjih dvadesetak godina, iz tih razloga, zabeleženo je značajno povećanje učešća privatne svojine u tehničkim komunalnim sistemima u svetu, odnosno povećanje značaja privatnog kapitala u komunalnim delatnostima.

Taj proces je univerzalan, tako da je pored razvijenih zemalja zahvatio i zemlje u razvoju, odnosno zemlje u tranziciji.

Budući da postoje i značajne razlike u ekonomskoj prirodi različitih komunalnih delatnosti, nije moguće definisati univerzalno optimalno svojinsko i organizaciono rešenje. Vrednovanje datih rešenja koja se zasnivaju na uvođenju privatne svojine, odnosno privatnog kapitala u komunalne delatnosti, mora da se obavi na nivou pojedinačne komunalne delatnosti.

U Tabeli 3.1.3. prikazani su rezultati preliminarne ocene svojinskih, odnosno organizacionih rešenja zasnovanih na privatnom kapitalu i to po različitim komunalnim delatnostima.

*Tabela 3.1.3.
Svodna preliminarana analiza svojinskih i organizacionih rešenja*

Delatnost	Ustupanje	Koncesija	Privatni kapital	Franšiza	Ugovaranje posla	Slobodna konkurencija
Vodovod i kanalizacija	+	++	++	-	-	-
Daljinsko grejanje	+	++	++	-	-	-
Održavanje čistoće	-	-	+	-	++	-
Oдноšenje smeća	-	-	+	++	++	-
Odlaganje smeća	+	++	+	-	-	-
Održavanje ulica	-	-	-	-	++	-
Održavanje zelenila	-	-	-	-	++	-
Održavanje groblja	-	-	-	+	++	-
Pogrebne usluge	-	-	-	-	-	++
Javna parkirališta	-	+	-	++	-	+
Pijačne usluge	-	-	-	+	-	++
Mostovi i rečna korita	-	-	-	-	++	-
Dimničarske usluge	-	-	-	-	-	++
Javni prevoz	-	-	+	-	++	+
Kafilerija i šinteraj	-	-	-	-	++	-

Napomene:

++ povoljno rešenje

+ delimično povoljno rešenje

- nepovoljno ili neprimenljivo rešenje

Prikazana preliminarana analiza namenjena je pre svega eliminaciji nepovoljnih, odnosno neprimenljivih svojinsko-organizacionih rešenja. Pri definisanju optimalnih rešenja za svaku komunalnu delatnost, odnosno komunalno preduzeće, treba voditi računa o još nekim faktorima, poput

veliĉine preduzeća, zatim o veliĉini i karakteristikama traŹnje za komunalnim uslugama, potrebama za nove investicije itd.

3.2. Regulacija delatnosti od opšteg interesa

Osnovni razlog ekonomske regulacije delatnosti od opšteg interesa je postojanje fenomena prirodnog monopola u mreŹnim delatnostima, kao i nekih elemenata prirodnog monopola u odreĉenom broju ostalih delatnosti. Zbog toga je najveći deo regulacije delatnosti posvećen regulaciji prirodnog monopola. Pored toga, meĉutim, ekonomska regulacija ovih delatnosti se sve više bavi fenomenom eksternih efekata, naroĉito negativnih ekoloških eksternih efekata, što, bez obzira na društvenu opravdanost ovog zahteva, znatno oteŹava posao regulatorima.

Prilikom razmatranja specifiĉnosti delatnosti od opšteg interesa ukazano je na ĉinjenicu da, iako je društveno opravdano da u sluĉaju prirodnog monopola, poput vodosnabdevanja ili daljinskog grejanja, na odreĉenom podruĉju postoji samo jedan proizvoĉaĉ, postojanje monopola, bio on prirodan ili ne, nosi znaĉajne opasnosti po društveno blagostanje. Te opasnosti, koje proizlaze iz monopolskog ponašanja, obuhvataju umanjenje obima proizvodnje, obaranje kvaliteta proizvoda, podizanje cena i preraspodelu dohotka putem prisvajanja monopolskog profita. Postojanje konkurencije, naravno, onemogućava monopolsko ponašanje i odstranjuje navedene negativne efekte, ali u sluĉaju mreŹnih komunalnih delatnosti, i nekih drugih komunalnih delatnosti, kao prirodnih monopola, konkurencija nije društveno poŹeljna, a ĉesto nije ni ostvariva.

3.2.1. Monopolsko ponašanje i regulacija

Ukoliko se ne spreĉi nesputano monopolsko ponašanje, gube se sve prednosti postojanja samo jednog preduzeća u sluĉaju mreŹnih komunalnih delatnosti. Stoga se moŹe dogoditi da slobodna konkurencija (ukoliko je ostvariva) i njene negativne posledice (u pogledu povećanje troškova i cena) budu manje zlo od posledica monopolskog ponašanja. Shodno tome, treba razmotriti uslove koji, ukoliko nema konkurencije na trŹištu, dovode do monopolskog ponašanja.

- Osnovni potrebni uslov za monopolsko ponašanje je maksimizacija profita kao cilj monopoliste. Ovaj uslov uvek je, naĉelno posmatrano, ispunjen u sluĉaju privatnog monopola. Prema tome, u sluĉaju privatnih

mrežnih komunalnih delatnosti, potrebno je kontrolisati (regulisati) profit monopoliste, odnosno faktore koji utiču na profit (obim ponude, kvalitet i cena usluge, troškovi itd.). I javna komunalna preduzeća ponekad mogu da se monopolski ponašaju. Iako maksimizacija profita nije osnovni, odnosno dominantni cilj poslovanja ovih preduzeća, maksimizacija profita nije isključena kao jedan od motiva poslovanja ovih preduzeća. Čak i ukoliko javna komunalna preduzeća, umesto maksimizacije profita, maksimiziraju ukupan prihod, postoji osnova za njihovo monopolsko ponašanje.

- Sledeći potreban uslov za monopolsko ponašanje je da ne postoji mogućnost da se monopol naruši (razbije), tj. da ne postoji verodostojna pretnja ulaska novih konkurenta u posmatranu komunalnu delatnost. U suprotnom, verodostojna pretnja ulaska novih konkurenata predupređuje (bar u određenoj meri) monopolsko ponašanje postojećeg preduzeća. Mogućnost, odnosno verovatnoća ulaska novih proizvođača u određenu komunalnu, ili bilo koju drugu delatnost, tj. na dato tržište (područje), vezana je, između ostalog, za troškove ulaska u granu (veličina fiksnih troškova) i troškova izlaska iz grane (tzv. ireverzibilni troškovi, *sunk costs*). U slučaju mrežnih komunalnih delatnosti ovi troškovi su veoma visoki, tako da je pretnja ulaska novih konkurenata u te komunalne delatnosti zanemarljiva¹²⁷). Shodno tome, mala je pretnja od narušavanja postojećeg monopola, pa u mrežnim komunalnim delatnostima (vodosnabdevanju i daljinskom grejanju) postoje povoljni uslovi za monopolsko ponašanje.
- Situacija u kojoj nije društveno poželjna, odnosno moguća konkurencija više preduzeća na određenom području (tržištu), može se, sa stanovišta predupređivanja monopolskog ponašanja, rešiti uspostavljanjem njihove konkurencija za to područje. Drugim rečima, više preduzeća može da konkuriše (da se takmiči) za to da dobiju monopol (ekskluzivno pravo) obavljanja mrežnih komunalnih delatnosti na datom području. Ukoliko su ispunjeni određeni uslovi (vezani za trajanje aranžmana, iznos i učešće troškova napuštanja grane, tj. ireverzibilnih troškova itd.), ovakvo rešenje sprečava monopolsko ponašanje, odnosno, teorijski posmatrano, dovodi do alokacije resursa do koje bi dovelo delovanje konkurencije

127) Begović, B., Bukvić, R., Mijatović, B., Paunović, M., Sepi R., i Hiber, D., (2002), *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

na savršeno konkurentnom tržištu. Primena ovog mehanizama znači da pobednik nadmetanja dobija ekskluzivno pravo pružanja određene komunalne usluge na datom području (području jednog grada, na primer), pod uslovima koje je ponudio pri nadmetanju za dobijanje tog prava. Za primenu ovakvog rešenja najčešće se koriste aranžmani franšize, odnosno ugovaranja posla. Ukoliko se ne uspostavi navedena konkurencija, odnosno ukoliko ne postoji verodostojna pretnja njenog uvođenja, stvaraju se uslovi za monopolско ponašanje.

- Međugranska konkurencija ponekad može da bude brana monopolskom ponašanju. Naime, ukoliko se proizvod monopoliste može zameniti nekim supstitutom, javlja se konkurencija između različitih grana. Grane koje su konkurentne i koje, shodno tome, imaju niže cene, na taj način vrše pritisak na monopolistu i umanjuju verovatnoću, odnosno stepen njegovog monopolskog ponašanja. Što se mrežnih komunalnih delatnosti tiče, u vodosnabdevanju to nije slučaj – voda se ne može zameniti, ona predstavlja esencijalno dobro. U slučaju daljinskog grejanja, međugranska konkurencija, bar načelno posmatrano, svakako postoji – stan, odnosno poslovni prostor može da se greje na čitav niz različitih načina, korišćenjem različitih energenata¹²⁸). Da bi međugranska konkurencija bila delotvorna potrebno je da se uspostavi određeni odnos relativnih cena energenata i da troškovi prelaska sa jednog načina grejanja na drugi budu zanemarljivi. U slučaju daljinskog grejanja u našoj zemlji, navedeni uslovi uglavnom nisu ispunjeni, tako da su male mogućnosti za delotvornu međugransku konkurenciju u slučaju daljinskog grejanja. Dakle, uslovi za uvođenje međugranske konkurencije u mrežnim komunalnim delatnostima su prilično male, tako da se otvara prostor za monopolско ponašanje.
- Veoma je bitno istaći činjenicu da je prirodni monopol vezan za određenu funkciju, odnosno tehnologiju, a ne za pojedinu komunalnu delatnost kao celinu, odnosno komunalno preduzeće u celini, unutar koga se uvek obavlja više raznorodnih funkcija. To znači da se pojedine funkcije, čije obavljanje ne karakteriše prirodni monopol, mogu obavljati i izvan komunalnog preduzeća – monopoliste i to na komercijalnim (tržišnim) principima. U delatnosti vodosnabdevanja, na primer, to su sve one

128) Begović, B., Bukvić, R., Mijatović, B., Paunović, M., Sepi R., i Hiber, D., (2002), *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

pomoćne funkcije (održavanje, recimo) koje omogućavaju obavljanje osnovne komunalne delatnosti, ali same po sebi ne čine monopol. Ovakvom fragmentacijom komunalnih preduzeća sužava se prirodni monopol, a time se i smanjuju oblasti, odnosno mogućnosti za njegovo monopolsko ponašanje.

Opasnost od monopolskog ponašanja ovih preduzeća, odnosno njegovih nepovoljnih posledica po blagostanje društva, treba sagledati u zavisnosti od ispunjenosti navedenih uslova. Ukoliko su ti uslovi ispunjeni, savremene države pristupaju regulaciji prirodnog monopola, tj. sprečavanju monopolskog ponašanja monopoliste – preduzeća koje obavlja delatnost od opšteg interesa. Za razmatranje regulacije prirodnih monopola u ovim delatnostima najznačajnije su institucije kojima se sprečava monopolsko ponašanje i metodi ekonomske regulacije koji se primenjuju¹²⁹).

3.2.2. Institucionalna rešenja

Razmatranje relevantnih institucionalnih rešenja treba odvojeno da posmatra rešenja u slučaju privatne i javne svojine nad tehničkim komunalnim sistemima, odnosno svojine nad komunalnim preduzećima u mrežnim komunalnim delatnostima.

a) Regulacija mrežnih komunalnih delatnosti u privatnoj svojini

Pri razmatranju svojinskih rešenja već je ukazano na činjenicu da se privatna svojina nad mrežnim komunalnim delatnostima najčešće sreće u anglosaksonskim zemljama (SAD, Kanada, Velika Britanija, itd.), ali je značajna i u ostalim zemljama američkog kontinenta, potom u Japanu, kao i pojedinim bivšim britanskim kolonijama¹³⁰). Međutim, privatna svojina u ovoj oblasti se sve češće javlja i u drugim zemljama, donedavno zagovornicima javne svojine u ovim delatnostima. Ipak, za naše razmatranje su najznačajnije američke (a) i britanske (b) regulatorne institucije.

(a) Što se američkih regulatornih rešenja tiče, postojeća institucionalna rešenja datiraju još iz druge polovine XIX veka (1877. godine), kada je Vrhovni

129) Begović, B., Bukvić, R., Mijatović, B., Paunović, M., Sepi R., i Hiber, D., (2002), *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

130) Anand, N., Daft R. L. (2007). *What is the right organization design?* *Organizational Dynamics*, 36(4), 329-344.

sud doneo odluku da države koje sačinjavaju SAD imaju pravo da, u određenim okolnostima, određuju cene privatnim preduzećima. Kao posledica te odluke, na nivou saveznih država formirane su Komisije za javne usluge (*Public Utilities Commisions*) koje su nadležne za regulaciju svih prirodnih monopola na području date savezne države. Otuda je takva, nespecijalizovana komisija savezne države Michigan (*Michigan Public Services Commission*) nadležna za regulaciju svih prirodnih monopola na području te savezne države. Budući da se regulacija mrežnih komunalnih delatnosti, na primer, znatno razlikuje od regulacije železnice, telekomunikacija ili elektroenergetike, unutar navedenih komisija postoje specijalizovana odeljenja, ali je komisija u celini telo koje donosi odluke.

Američke komisije za javne usluge donose odluke u domenu mase i stope profita koju može da prisvoji privatni monopolista, tj. odluke o ceni njegove usluge, a pored toga kontrolišu i kvalitet usluge, nedozvoljenu diskriminaciju potrošača, odobravaju tarifni sistem itd. Sve navedeno usmereno je na sprečavanje monopolskog ponašanja, odnosno poboljšanje alokacije resursa u slučaju monopola. Međutim, u poslednje vreme javljaju se zahtevi za proširenjem ciljeva regulatora u domenu unapređenja pravednosti i zaštite prirodne okoline, što je od naročitog značaja za komunalne delatnosti.

Komisije za javne usluge formirane su od strane sudskih, a ne izvršnih vlasti date savezne države, a njihov rad se finansira iz budžeta. Smernice za rad ovih komisija nastaju na osnovu karakterističnih, često i kontroverznih sudskih odluka (presedani), uključujući i odluke, odnosno presude Vrhovnog suda SAD. U slučaju da (privatni) monopolista nije zadovoljan odlukom komisije (u pogledu cene svoje usluge, recimo), preostaje mu pravo žalbe nadležnom redovnom sudu na području odgovarajuće savezne države, a u krajnjoj instanci i Vrhovnom sudu SAD.

Pored komisija za javne usluge na nivou saveznih država, u SAD postoje i federalne komisije za određene delatnosti u kojima se dejstvo prirodnih monopola prostire na celu Federaciju. Ovakvi monopoli su telekomunikacije i elektroenergetika, dakle izvan oblasti komunalnih delatnosti. Za njihovu regulaciju formirane su federalne komisije (*Federal Communication Commission - FCC* i *Federal Power Commission - FPC*), s tim što postoji veoma precizna podela nadležnosti između dva nivoa regulacije. Neposredna kontrola prirodnog monopola u domenu određivanja profita, prihoda i cene i ovde je u nadležnosti komisije za javne usluge na nivou pojedinačne savezne države.

Istovrsne komisije za javne usluge, nadležne i za komunalne delatnosti, postoje u velikom broju zemalja na američkom kontinentu, tamo gde postoje privatni prirodni monopoli u komunalnim delatnostima. Postoje znatne varijacije u pogledu nadležnosti tih komisija, njihovom karakteru (specijalizovane ili nespecijalizovane), osnivačima (izvršne ili sudske vlasti), statusu, njihovoj odgovornosti, načinu finansiranja njihovog rada itd. Ipak, u osnovi su sve one slične američkim regulatornim komisijama.

(b) Velika Britanija je zemlja u kojoj je tokom 1980-tih godina izvršena veoma zamašna privatizacija u mnogim delatnostima, između ostalog i privatizacija velikog broja prirodnih monopola. Tako je krajem 1980-tih godina izvršena i privatizacija sistema vodosnabdevanja, čime je otvoren problem regulacije privatnih monopola u komunalnom sektoru. U cilju rešavanja ovog problema, britanska Vlada, odnosno Ministarstvo za industriju i trgovinu osnovalo je poluautnomne agencije za regulaciju prirodnih monopola, poznate kao QUANGO (*Quasi Autonomous Governmental Organizations*). Postoje četiri ovakve poluautonomne agencije: za regulaciju privatnih monopola za elektroenergetiku (OFER), za gasovode (OFGAS), za telekomunikacije (OFTEL) i za vodosnabdevanje (OFWAT – *Office of WATer*). Ministarstvo za industriju i trgovinu postavlja direktore ovih agencija, a njihov rad se finansira mandatnim doznakama privatnih monopolista (npr. vodovodnih kompanija), po unapred utvrđenim iznosima.

OFWAT kao agencija koja je relevantna za oblast komunalnih delatnosti, obavlja nadzor privatnih monopolista u domenu vodosnabdevanja, što podrazumeva određivanje i kontrolu cene njihovih usluga, kontrolu tarifnog sistema, nadzor kvaliteta usluge i rešavanje žalbi potrošača na ponašanje privatnih monopolista itd. Navedene poluautonomne agencije imaju visok stepen samostalnosti u radu. Na osnovu globalnih smernica koje im daje nadležno Ministarstvo, one samostalno formulišu plan rada, procedure donošenja odluka itd. U nekim slučajevima, ove agencije samostalno donose formalne (izvršne) odluke, dok u drugim (naročito kada se radi o presedanima) daju samo preporuku (predlog) Ministarstvu, koje na osnovu toga donosi formalnu odluku.

Celokupan rad navedenih poluautonomnih agencija nadgleda Ministarstvo za industriju i trgovinu, koje je dužno da razmatra i eventualne žalbe (bilo potrošača, bilo samih monopolista) na odluke koje je donela nadležna poluautonomna agencija.

Poluautonomne agencije za regulaciju privatnih prirodnih monopola, pa i privatnih mrežnih komunalnih delatnosti, postoje i u zemljama koje spadaju u Britansku zajednicu naroda (*Commonwealth*), dakle zemlje sa snažnom britanskom organizacijom države, odnosno državne uprave (Kanada i Australija, na primer).

I u slučaju SAD i u slučaju Velike Britanije potrebno je naglasiti da institucionalna rešenja koja proizilaze iz tzv. redovnog antimonopolskog zakonodavstva i institucija koje ga sprovode (*Sherman Antitrust Act*, odnosno *Department of Justice* u SAD, i *Monopoly and Mergers Commission* u Velikoj Britaniji) nisu relevantna za naša razmatranja, budući da se bave sprečavanjem nastanka monopola, odnosno razvojem konkurencije na onim tržištima na kojima je slobodna konkurencija društveno opravdana i poželjna.

U slučaju da ne postoje odgovarajuće institucije specijalizovane za regulaciju privatnih prirodnih monopola, tj. mrežnih komunalnih delatnosti u privatnoj svojini, njihova ekonomska regulacija može se vršiti i ugovorom. Stoga se ovo rešenje i naziva ugovornom regulacijom. Naime, ukoliko se privatnom komunalnom preduzeću poverava obavljanje određene komunalne delatnosti, time što mu se dodeljuje koncesija ili franšiza, ili se ugovara posao s njim, to se čini ugovorom o poveravanju (dodeljivanju) koji sklapaju državne, odnosno lokalne vlasti i privatno preduzeće. Tim ugovorom se mogu čvrsto definisati (regulisati) svi relevantni uslovi pružanja komunalne usluge (cena, količina, kvalitet, profitna stopa monopoliste, iznos naknade koja se plaća lokalnim vlastima itd.), a elementi za te uslove treba da se preuzmu iz konkursne ponude monopoliste. Pored toga, ovakvim ugovorom se mogu definisati i kazne za monopolistu koji se ne pridržava svojih ugovornih obaveza¹³¹). Najrigoroznija kazna te vrste je oduzimanje prava obavljanja date komunalne delatnosti. Na ovaj način je moguće preduprediti monopolsko ponašanje privatnih komunalnih preduzeća.

Ugovorna regulacija se može primeniti i u slučaju privatizacije prirodnog monopola, odnosno mrežne komunalne delatnosti. To se odnosi na slučaj prodaje jednom investitoru ili grupi od manjeg broja investitora.

131) Rajnovic, Lj., (2020), Specificity of operation of general interest in the Serbia with special view on water management, *Ekonomika poljoprivrede* br. 2, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt, Rumunija, VOL 67, No 2, UDC 338.43:63; ISBN 0352-3462 (Printed), ISBN 2334-8453 (Online), str. 537-552.

U tom slučaju kupoprodajni ugovor može da sadrži regulatorne odredbe. Drugim rečima, svi relevantni uslovi pružanja komunalne usluge postaju deo tog ugovora. Ukoliko se privatni monopolista ne pridržava tih obaveza moguć je i raskid kupoprodajnog ugovora. Ovakva ugovorna regulacija predstavlja dobro prelazno rešenje, naročito za zemlje u kojima ne postoje regulatorne institucije sa dugom tradicijom. Međutim, radi se samo o prelaznom rešenju, koje stvara uslove, pre svega vreme, za stvaranje delotvornih regulatornih institucija – jedinog dobrog dugoročnog rešenja.

b) Regulacija mrežnih komunalnih delatnosti u javnoj svojini

Nasuprot prethodnom svojinskom, odnosno regulatornom rešenju, u određenom broju zemalja, pre svega evropskih, dugo se vremena procenjivalo da ne postoji efikasan način za regulaciju privatnih mrežnih komunalnih delatnosti, tj. da spoj privatne svojine i prirodnog monopola neminovno dovodi do monopolskog ponašanja i gubitka društvenog blagostanja. Shodno tome, u tim zemaljama (Nemačka, Francuska, skandinavske zemlje itd.) sprovedena je nacionalizacija, tako da se prirodni monopoli u komunalnim delatnostima nalaze u javnoj svojini. Kao titular javne svojine u tom slučaju najčešće se javljaju lokalne zajednice (gradovi, opštine itd.). Pri tome, u ime lokalnih vlasti, nadležno odeljenje lokalne izvršne vlasti direktno upravlja datim tehničkim komunalnim sistemom, odnosno bavi se pružanjem komunalnih usluga. Ovakvo rešenje uobičajeno je za tehničke komunalne sisteme u Nemačkoj, gde centralne vlasti u tim slučajevima vrše samo određenu koordinaciju, pre svega u domenu politike cena.

Što se regulatorne prakse tiče, dugo vremena se smatralo da je postojanje javne svojine nad prirodnim monopolom, bez obzira da li se radi o komunalnoj ili nekoj drugoj oblasti, samo po sebi dovoljno za njegovu regulaciju. Naime, direktno upravljanje prirodnim monopolom, poput sistema vodosnabdevanja, u sebi već i sadrži njegovu regulaciju – radi se o tzv. implicitnoj regulaciji. Drugim rečima, pošto ne postoji eksplicitna pretnja monopolskog ponašanja (nema privatnog monopoliste), ne postoji ni eksplicitna regulacija prirodnog monopola. Zbog toga, u zemljama u kojima dominira javna svojina nad prirodnim monopolima u komunalnim i drugim delatnostima, dugo vremena nisu postojale posebne institucije koje su se bavile njihovom regulacijom¹³².

132) Marciniak, R. (2013). *From organizational design to meta organizational design*. Digital Enterprise Design and Management, Proceedings of the first international conference on digital enterprise design and management, DED&M 2013, 147-159. Springer-Verlag, Berlin.

Posao regulacije obavlja država, odnosno lokalna zajednica, preko tela (najčešće nadležnog ministarstva, odnosno nadležnog odeljenja lokalne izvršne vlasti) koje upravlja prirodnim monopolom, odnosno tehničkim komunalnim sistemom u javnoj svojini.

U novije vreme, međutim, sve se snažnije javljaju tendencije orijentisane ka oduzimanju državi (lokalnoj zajednici) njene dosadašnje uloge u domenu direktnog upravljanja prirodnim monopolom u komunalnim i drugim delatnostima. Umesto toga, sve se češće formiraju javna preduzeća u ovoj oblasti. To znači da javno preduzeće, kao samostalno pravno lice, upravlja prirodnim monopolom, odnosno operativno se bavi poslovanjem u toj komunalnoj delatnosti. Država (lokalna zajednica) ostaje samo vlasnik takvog javnog komunalnog preduzeća, a ova izmena dovodi do pojave zahteva za eksplicitnom regulacijom prirodnih monopola, pošto ciljevi javnog komunalnog preduzeća ne moraju biti identični ciljevima države, odnosno lokalne zajednice. Međutim, ti zahtevi nisu preterano snažni, pošto država, kao jedini ili dominantni vlasnik javnog komunalnog preduzeća, još uvek, putem svojinskih prava, raspolaze značajnom polugom za direktnu (implicitnu) regulaciju prirodnog monopola, tako da regulacija ne mora da bude eksplicitna.

Ipak, ulazak privatnog kapitala u javna komunalna preduzeća, tj. stvaranje mešovitih preduzeća u oblasti prirodnih monopola, povećava pritisak ka uspostavljanju eksplicitne regulacije prirodnih monopola u komunalnim delatnostima, odnosno ka stvaranju zasebnih regulatornih institucija. U ovome prednjači Francuska, koja ima dugačku i bogatu tradiciju javnih komunalnih preduzeća i preduzeća u mešovitom vlasništvu u oblasti prirodnih monopola. Iako u toj zemlji regulacijom prirodnih monopola u javnoj svojini još uvek dominiraju nadležna ministarstva, odnosno organi lokalnih vlasti, pri tim ministarstvima se formiraju odeljenja, odnosno direkcije (*Direction de Reglementation General*), koje raspolazu određenim stepenom samostalnosti pri regulisanju prirodnih monopola, poput mrežnih tehničkih komunalnih sistema. Ovakvo rešenje unosi određenu podelu posla u domenu prirodnih monopola. Dok se operativnom funkcijom, tj. poslovanjem, bavi javno komunalno preduzeće, regulativnom funkcijom bavi se nadležno specijalizovano telo. Navedena podela posla nesumnjivo uvećava efikasnost ekonomske regulacije prirodnih monopola, odnosno mrežnih komunalnih delatnosti

3.2.3. Mehanizmi i instrumenti ekonomske regulacije

Najznačajniji mehanizmi i instrumenti ekonomske regulacije, odnosno kontrole cena razvijeni su za slučaj privatne svojine nad tehničkim komunalnim sistemima, naročito onih u mrežnim komunalnim delatnostima, budući da tada postoji najveća opasnost od monopolskog ponašanja. U tom slučaju se radi o sukobu interesa privatnog monopoliste i države – regulatora. Ovi metodi su formalizovani, tako da je striktno definisan postupak donošenja odluke.

Postoji više metoda kontrole cene komunalnih usluga u režimu privatnog prirodnog monopola. Jedna cela grupa tih metoda zasniva se na njihovoj indirektnoj kontroli, putem kontrole profitne stope, odnosno ukupnog prihoda monopoliste. Svi ovi metodi nazivaju se metodima pravedne stope prinosa (*fair rate-of-return*, skraćeno *ROR*). U ovom slučaju regulator dozvoljava monopolisti da prisvoji samo profit koji odgovara unapred definisanoj pravednoj profitnoj stopi, a profit iznad tog iznosa bi se oduzeo. Time se posredno kontroliše ukupan prihod monopoliste, odnosno cena njegovih usluga¹³³).

Primena ovog metoda regulacije zasniva se na proceni da privatni preduzедnici koji posluju u granama koje karakteriše slobodna konkurencija prisvajaju samo takav, pravedan profit, tj. da profitna stopa pored tržišne cene kapitala sadrži i određenu, primerenu preduzetničku dobit. Shodno tome, i monopolistima u mrežnim komunalnim delatnostima treba omogućiti da prisvoje onaj iznos profita koji bi prisvojili ukoliko bi u grani u kojoj oni posluju vladala slobodna konkurencija. Treba im samo onemogućiti da prisvajaju monopolski profit, sa svim po društvo lošim (alokacija resursa) posledicama koje iz toga proizlaze.

Određivanje pravedne profitne stope, odnosno formulisanje cene komunalne koja njoj odgovara, vrši se na osnovu sagledavanja vrednosti ukupnog uloženog trajnog kapitala privatnog komunalnog preduzeća – monopoliste (što predstavlja imenilac razlomka profitne stope) i iznosa ukupnog prisvojenog profita (brojilac razlomka). Pri tome se profit definiše kao razlika između ukupnog prihoda i ukupnih operativnih troškova poslovanja. Prema navedenom, regulator treba da raspolaže preciznim i

133) Vasiljević Mirko, 1999, Privredna društva domaće i uporedno pravo, Udruženje pravnikа u privredi SR Jugoslavije, CIP 347.22, str. 416 – 417.

istinitim informacijama o ukupnom trajnom kapitalu i ukupnim operativnim troškovima komunalnog preduzeća – monopoliste, kako bi bio u mogućnosti da definiše pravedan profit, odnosno cenu pri kojoj se prisvaja takav profit. Uobičajeni postupak za određivanje ove stope zasniva se na obavezi da monopolista dostavi nadležnom regulatornom telu podatke o ove dve veličine, a na regulatornom telu je da izvrši proveru verodostojnosti dostavljenih podataka.

Navedeni metod regulacije cena privatnog prirodnog monopola ima prilično dugačku tradiciju primene u SAD (u opisanoj formi se primenjuje od 1944. godine), a i u drugim zemljama američkog kontinenta. Primena ovog načina regulacije zahteva prilično efikasnu državnu upravu – potrebno je precizno i nepristrasno proceniti iznos uloženog kapitala (vrednost trajnog kapitala preduzeća), kao i iznos operativnih troškova poslovanja. Treba imati u vidu da monopolisti u mrežnim komunalnim delatnostima poseduju izuzetno veliki trajni kapital (pre svega značajna, vredna i raznovrsna osnovna sredstva), što dodatno otežava procenjivanje njegove vrednosti, odnosno stvara značajne troškove takve procene.

Primena navedenog načina regulacije privatnog monopola pokazala je nekoliko slabosti. Pre svega, ograničenje stope profita podstiče privatnog monopolistu da uvećava svoj trajni kapital, kako bi, putem uvaćanja prihoda prisvojio što veću masu profita. To dovodi do prekapitalizacije (*overcapitalization*) privatnih preduzeća u oblasti prirodnog monopola tj. do ulaganja kapitala iznad onih koja su potrebna za pružanje datog nivoa komunalnih usluga. Pored toga, monopolista u ovim uslovima nema podsticaj da kontroliše, odnosno umanjuje troškove poslovanja. Naprotiv, umanjeње troškova dovodi do uvećanja profita, što pri zadatoj profitnoj stopi, kao i datoj vrednosti trajnog kapitala dovodi do oduzimanja profita. Stoga i rast troškova (u određenom dijapazonu) ne predstavlja ništa zabrinjavajuće za monopolistu. Isto tako, ne postoje podsticaji za uvođenje nove tehnologije, odnosno usavršavanje procesa proizvodnje, pošto će svi finansijski efekti takve inovacije biti oduzeti.

Primena ovog metoda regulacije jasno je pokazala najznačajniji problem vezan za regulaciju prirodnog monopola. Taj problem se najčešće naziva asimetričnošću informacija. Naime, monopolista (komunalno preduzeće) raspolaže savršenim informacijama o pokazateljima svog poslovanja, on savršeno zna koliki su mu troškovi, prihod itd. Pored toga, on zna koliko i

na koji način može da obori svoje troškove. Međutim, ne postoji podsticaj monopolisti da te informacije istinito iskaže regulatoru, tako da regulator ne raspolaže tim informacijama. Na primer, u interesu monopoliste je da regulator proceni njegove troškove višima nego što to oni zaista jesu. Tada će mu propisana pravedna profitna stopa, odnosno na osnovu te stope određena cena komunalne usluge, omogućiti da prisvoji profit veći od pravednog.

Alternativa pravednoj stopi prinosa, tj. kontroli profitne stope je kontrola rasta cene komunalne usluge koju pruža monopolista, tzv. plafoniranje cena. Pri tome je osnova za merenja opšteg rasta cena indeks cena na malo (*retail price index*). Budući da se dopušta rast cena komunalne usluge koji je niži od ili ograničeno viši od rasta cena na malo, ovaj način kontrole cene se označava skraćenicom RPI-X, gde pozitivni iznos X predstavlja procenat za koji cena komunalne usluge treba da zaostaje za globalnim rastom cena, a negativni iznos X predstavlja procenat za koji ta cena može da raste iznad globalnog rasta cena. Navedeni aranžman pretpostavlja da postoji precizno definisan period za koji se definiše procenat zaostajanja X.

Plafoniranje cena je metod regulacije monopola koji postaje sve popularniji u svetu. Međutim, primena tog metoda vezana je za niz pitanja koja je neophodno razrešiti. Pre svega, postavlja se pitanje osnovne, početne cene komunalne usluge na koju se potom primenjuje formula RPI-X, odnosno određivanje procenta X za koji cena komunalne usluge treba da zaostaje za dinamikom cena na malo. Pored toga, postavlja se pitanje šta se događa u slučaju drastičnog povećanja cene ključnog inputa (na primer, električne energije), tj. pri rastu ukupnih troškova izazvanim takvom promenom. Pri odgovoru na oba navedena pitanja, regulator procenjuje iznos profita koji pri toj ceni monopolista u mrežnim komunalnim delatnostima ostvaruje, odnosno visinu odgovarajuće profitne stope. Time se pokazuje da dva navedena metoda ekonomske regulacije imaju sličnu filozofiju.

Konačno, u slučaju postojanja javne (državne) svojine nad tehničkim komunalnim sistemom, postoji mogućnost neformalnog određivanja cene komunalnih usluga. To može da učini nadležno ministarstvo, odnosno lokalna izvršna vlast, a može da sprovede i kao deo formulisanja poslovne politike preduzeća u javnom (državnom) vlasništvu (javnog preduzeća). U ovim situacijama primenjuju se neformalni i netransparentni metodi

kojima se određuje cena komunalnih usluga¹³⁴). Veoma često se za takvo određivanje cena koriste dugi, neformalni pregovori zainteresovanih strana (uprave komunalnog preduzeća i lokalnih vlasti, na primer).

Potrebno je ukazati da je uobičajeno da kontrolu cena komunalnih usluga prati i kontrola kvaliteta te usluge. Naime, pri datim cenama, monopolista obaranjem kvaliteta usluge može da umanjí svoje troškove i tako poveća profit koji prisvaja. Na primer, kontrola sanitarnog kvaliteta isporučene vode za piće postoji nezavisno od vlasništva nad sistemom vodosnabdevanja, što olakšava regulaciju poslovanja komunalnog vodovodnog preduzeća. Međutim, u kontrolu kvaliteta komunalnih usluga, na primer, spada i kontrola pritiska vode kod potrošača, pošto nedovoljan pritisak predstavlja umanjíenje kvaliteta ove komunalne usluge. Isto se odnosi na frekvenciju, odnosno redovnost odnošenja smeća.

Razmatranje mehanizama i instrumenata kontrole cena komunalnih usluga identifikovalo je više različitih rešenja, od kojih svako ima i dobre i loše strane. Plafoniranje cena je metod regulacije koji postaje sve popularniji u svetu i čije dobre strane sve više dolaze do izražaja.

3.2.4. Zaključak

Razmatranje svetskih iskustava pokazalo je da postoji čitav niz različitih rešenja vezanih za regulaciju komunalnih delatnosti. Ipak, na osnovu razmatranja svetskih iskustava moguće je formulisati načela efikasne regulacije prirodnih monopola, odnosno regulacije komunalnih delatnosti, pre svega mrežnih komunalnih delatnosti. Shodno tome, efikasna ekonomska regulacija treba da se zasniva na sledećim načelima:

- odvojenosti operativne od regulatorne funkcije: onaj koji obavlja komunalnu delatnost ne treba istovremeno i da je reguliše.
- stabilnost regulatornih rešenja: regulatorne institucije, procedure i konkretna rešenja (odluke) treba da budu stabilne kako bi se stvorili preduslovi za poslovnu sigurnost komunalnih preduzeća.

134) Rajnovic, Lj., (2020), Specificity of operation of general interest in the Serbia with special view on water management, *Ekonomika poljoprivrede* br. 2, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt, Rumunija, VOL 67, No 2, UDC 338.43:63; ISBN 0352-3462 (Printed), ISBN 2334-8453 (Online), str. 537-552.

- formalne procedure donošenja odluka i njihova transparentnost: ovakve procedure stvaraju poverenje svih zainteresovanih strana u regulatorne institucije i njihove odluke, a stvaraju se i uslovi za kooperativnost svih zainteresovanih.

Navedena tri uslova predstavljaju neophodne uslove za privlačenje privatnog kapitala u komunalne delatnosti, odnosno, bez ispunjenosti navedenih uslova ne postoje velike mogućnosti za ulazak privatnog kapitala u komunalne delatnosti.

Perspektive regulacije komunalnih delatnosti treba sagledati u svetlu stepena tržišnosti svake od ovih delatnosti. Viši stepen tržišnosti zahteva niži stepen regulisanosti – tržište je nesumnjivo najbolji regulator. Svetska banka je izvršila analizu stepena tržišnosti različitih određenih infrastrukturnih delatnosti, na osnovu čega se razmatra poželjnost uvođenja konkurencije.

Navedena analiza izvršena je na osnovu pet kriterijuma:

- mogućnost uvođenja konkurencije;
- karakteristike usluge (mogućnost isključenja potrošača);
- mogućnost naplate pune cene od korisnika;
- socijalna komponenta: značaj pravednosti;
- ekološki aspekt.

3.3. Relevantnost razmotrenih svetskih iskustava

Relevantnost razmotrenih svetskih iskustava u domenu komunalnih delatnosti treba sagledati unutar nekoliko ograničavajućih faktora. Prvi predstavlja postojeći institucionalni okvir u Srbiji, koga karakteriše institucionalna reforma, kao deo tranzicije ka tržišnoj privredi. Drugi predstavlja trenutno ekonomsko stanje naše zemlje, odnosno dostignuti nivo privrednog razvoja.

U domenu svojinskog statusa i organizacije komunalnih preduzeća, odnosno komunalnih delatnosti u svetlu za ovaj projekat je relevantan zaključak o razlikama u efikasnosti obavljanja ove delatnosti u zavisnosti od svojinskih rešenja, kao i zaključci o dobrim i lošim stranama pojedinih svojinskih i organizacionih rešenja. Pokazalo se da privatizacija komunalnih delatnosti, odnosno rešenja koja se zasnivaju na dominaciji privatne svojine

donose blagotvorne efekte na obaljanje i razvoj komunalnih delatnosti. U tom smislu treba tražiti najpogodnija svojinska i organizaciona rešenja za komunalne delatnosti u Srbiji težeći da se uveća učešće privatnog kapitala, tj. da se uvećaju pogodnosti koje takvo učešće pruža.

Osnovno načelo formulisanja cene komunalnih usluga glasi da je tu cenu potrebno izjednačiti sa dugoročnim graničnim troškovima. Ovo načelo treba primenjivati nezavisno od odabranih svojinskih, organizacionih i regulatornih rešenja. Pored toga, pokazalo se da je poželjno uvećati učešće prihoda koji se ostvaruje putem naplate cene komunalnih usluga korisnicima. Što se tiče mehanizama kontrole cena komunalnih usluga, pokazalo se da je najprimereniji mehanizam plafoniranja cena.

Što se regulacije komunalnih delatnosti tiče, potrebno je dosledno sprovesti načela efikasnog regulisanja ove delatnosti, bez obzira na konkretan institucionalni aranžman te regulacije. To znači da je, kao prvo, potrebno potpuno odvojiti operativnu od regulativne funkcije – onaj koji obavlja određenu komunalnu delatnost ne treba istovremeno i da je reguliše. Drugo, potrebno je uspostaviti stabilnost regulatornih rešenja kako bi se stvorili preduslovi za poslovnu sigurnost komunalnih preduzeća. Konačno, potrebno je uspostaviti formalne procedure donošenja regulatornih odluka, čime se stvara poverenje svih zainteresovanih strana u regulatorne institucije.

4. MOGUĆA REŠENJA U OBAVLJANJU DELATNOSTI OD OPŠTEG INTERESA

Država je dužna da obezbedi kontinuirano obavljanje delatnosti od opšteg interesa, a s tim u vezi, privredni subjekti koji obavljaju navedenu delatnost imaju istu obavezu. U slučaju poremećaja u obavljanju ovih delatnosti, država je dužna da preduzme mere kojima će se obezbediti uslovi za nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

Svojinska rešenja u ovom sektoru zasnovana na javnoj svojini, nesporno su efikasna u sprečavanju privatnog monopola a kao pogodnost ovakvog rešenja jeste i činjenica da državne vlasni mogu efikasno da upravljaju razvojem tehničkih sistema na određenom području, što im omogućava da efikasno sprovode različite razvojne politike. Ovakvo rešenje, bar načelno, može da pruži veliku pouzdanost snabdevanja, odnosno regularnost pružanja usluga delatnosti od opšteg interesa. Izvesno je da država ne može da bankrotira, tako da ne postoji opasnost od poremećaja obavljanja delatnosti usled finansijskih teškoća operatora.

S druge strane, ovakvo svojinsko rešenje može da implicira nižu efikasnost obavljanja pomenutih delatnosti, male mogućnosti za finansiranje investicija u razvoj ovih delatnosti, veće opterećenje nadležnih budžeta, a pruža mogućnosti i za pojavu još nekih negativnih pratećih pojava. Ovakvo svojinsko, odnosno organizaciono rešenje primenjuje se u Nemačkoj i Skandinavskim zemljama, tj. zemljama sa jakim državnim upravom i sigurnim sredstvima finansiranja.

Obaveza države da građanima obezbedi najoptimalnije uslove života i rada na teritoriji, naravno određenih ukupnim nivoom razijenosti, u oblasti privrednog i društvenog razvoja, neće moći biti pvaziđena bez obzira kom svojinsko statusnom obliku su/budu preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa. Pitanje odgovornosti za funkcionisanje infrastrukture delatnosti od opšteg interesa kroz obezbeđivanje kontinuiteta, kvaliteta, obima ali i razvoja ne može biti prepušteno nikom drugom. To je jedna od osnovnih obaveza, prava i odgovornosti države.

4.1. Poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa

Vreme devedesetih godina prošlog veka i početak ovoga veka u zemljama zapadne Evrope, obeležen je, uglavnom, privatizacijom javnog sektora privrede. Država se postepeno povlači iz privredne funkcije, pošto u svojstvu privrednika, ne može da bude konkurentna sa privatnim preduzetnikom, s obzirom na nejne brojne druge funkcije. Ovo se ne odnosi samo na komercijalni sektor privrede, već sve više i na delatnosti od opšteg interesa, odnosno javni sektor.

Država sve više za sebe rezerviše pravo da propisuje pravila tržišne igre za učesnike na tržištu i da obezbedi strogu kontrolu njihove primene, kako u privatnom tako i u javnom sektoru. Za državu je mnogo važnije da ima dobre poreske obveznike, nego da ima privredna društva u državnoj svojini koja posluju sa gubicima i kojima mora kontinuirano i sveobuhvatno da se bavi. U meri u kojoj ostaje u privrednoj funkciji država je sve više prinuđena, zbog budžetskih deficita i neefikasnosti javnog sektora, da napušta poziciju isključivog vlasništva u delatnostima javnog sektora, kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou teritorijalnih jedinica. U takvoj situaciji formiraju se društva kapitala, akcionarska društva i društva sa ograničenom odgovornošću koja obavljaju ove delatnosti.

Ukoliko država iz određenih razloga mora da ostane jedini sopstvenik nekih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa (nezainteresovanost investitora za privatizaciju, obezbeđenje konkurencije pre privatizacije – iskustvo pokazuje da je za sektor prirodnih monopola pre privatizacije potrebna demonopolizacija – uvođenje konkurencije, kako jedan monopol – državni, ne bi zamenio drugi monopol – privatni, koji je uz to i opasniji i teži za rešavanje) onda je ona u obavezi da obezbedi njihov ravnopravni položaj na tržištu i transparentnost finansijskog poslovanja.¹³⁵⁾

U meri u kojoj ostaje u privrednoj funkciji država ima interes da se taj privredni subjekt transformiše u formu akcionarskog društva, zbog najveće pokretljivosti tog kapitala. Ukoliko je država akcionar, u principu

135) Васиљевић Мирко, 1999, Привредна друштва домаће и упоредно право, Удружење правника у привреди СР Југославије, СРП 347.22, стр. 416 – 417.

ona u akcionarskom društvu ima poziciju kao i svi drugi akcionari: dobit i upravljanje je srazmerno kapitalu¹³⁶).

Ipak ako se radi o delatnostima za koje se zakonom utvrdi da postoji javni interes, onda država ili uža teritorijalna jedinica može steći i posebna prava u društvima kapitala koja obavljaju tu delatnost, pa čak i da u tim društvima ima manjinski procenat kapitala ili da nema kapitala. Ovo je posebno važno sa stanovišta potrebe obezbeđenja stalnosti i kontinuiteta obavljanja ovih delatnosti, kao i jednakog tretmana korisnika usluga iz te delatnosti. Posebna prava država može steći u postupku privatizacije preduzeća javnog sektora kada može da zadrži posebnu vrstu akcija – tzv. zlatna akcija, koja joj može obezbediti većinsko lično u odlučivanju, u kom slučaju kada je reč o režimu obavljanja delatnosti, pozicija države nezavisna je od strukture osnovnog kapitala društva koje obavlja u društvu u kome poseduje zlatnu akciju.

Dakle, obavljanje delatnosti od opšteg interesa poveravanjem, razlikuje se od obavljanja delatnosti od strane preduzeća osnovanih od strane države za obavljanje delatnosti i direktnog obavljanja delatnosti od strane državne uprave, pored ostalog i po tome što navedeni subjekti imaju izvorno zakonsko parvo za vršenje određenih delatnosti od opšteg interesa, dok privredni subjekti kojima je povereno obavljanje ove delatnosti, takvo parvo nemaju¹³⁷). Oni će moći da autoritativno istupaju prema korisnicima, građanima i pravnim licima samo u slučaju kada im je od strane nadležnih organa povereno vršenje takvih poslova u skladu sa zakonom i ugovorom.

4.1.1. Osnov za obavljanje delatnosti od opšteg interesa poveravanjem

Postoji mogućnost raznih brojnih oblika participacije privatnog sektora u obavljanju delatnosti od opšteg interesa, a najčešće klasifikacije polaze od kriterijuma investiranja, vlasništva nad kapitalom i opremom i odgovornosti (rizika). Posmatrajući proces promena u skoro svim

136) Boško Mijatović - Privatizacija realnog sektora, u *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, CLDS, 2005

137) William L. Megginson and Jeffrey M. Netter - From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization, *Journal of Economic Literature* June 2001

zemljama, posebno zemljama u tranziciji, učešće privatnog sektora u oblastima koje su bile u nadležnosti države je u uzlaznom trendu.

Način učešća privatnog sektora razlikuje se od zemlje do zemlje i od delatnosti do delatnosti. U praksi drugih zemalja u delatnosti od opšteg interesa su najčešći oblici poveravanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koncesija, lizing, BOT, joint venture i ugovor o usluzi - „service contract”.

Izbor bilo kog oblika učešća privatnog kapitala određivaće država ili niža jedinica teritorijalne uprave u zavisnosti od zakonodavstva zemlje, naravno birajući najpogodniji oblik prema svojim mogućnostima i pre svega prema potrebama korisnika, za koje je odgovorna.

Međutim, bez obzira na oblik kooperacije sa privatnim partnerom, treba imati u vidu da je u našoj zemlji prilično nerazvijena praksa kvalitetnog ugovaranja, a takođe je dosta slaba arbitraža i zaštita u slučajevima neizvršenja ili odstupanja od preuzetih ugovornih obaveza. Savestan privatni partner, sa uspešnim i dugim psolovanjem, preciznost ugovora i propisane ugovorne garancije su u delatnosti od opšteg interesa, izuzetno važne, zbog čega treba da budu neizostavni deo ugovora, jer bez njih nije moguće obezbediti neophodnu pouzdanost ugovornih klauzula¹³⁸).

Rizici, posebno u delu sklapanja međunarodnih ugovora su veliki, naročito u sa velikim multinacionalnim kompanijama. Državi je najvažnije da partner koji je preuzeo obavezu obavljanja neke delatnosti od opšteg interesa, te obaveze izvrši. U slučaju bilo kakvog odstupanja potrebno je imati pouzdane garancije, ali i realnu alternativu.

Sa druge strane, ozbiljni problemi mogu nastati kada domaća strana ugovornica nije u stanju da do kraja izvrši svoje obaveze, koje je preuzela ugovorom.

138) Rajnović, Lj., (2021), Ugovori u privredi sa osvrtom na eksterne uticaje na ugovorni odnos, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISBN 978-86-6269-106—4: eISBN 978-86-6269-107-1 (M42).

4.5. Specifični modeli finansijskog restrukturiranja propisani Zakonom o privatizaciji Republike Srbije¹³⁹⁾

4.2.1. Otpis duga

Zakonom o privatizaciji je propisano da Vlada može, radi rasterećenja obaveza subjekta privatizacije, da donese odluku da državni poverioci subjekta privatizacije otpišu dug sa stanjem na dan 31. decembar poslednje poslovne godine i to prema subjektu privatizacije koji posluje u celini ili većinskim društvenim ili javnim kapitalom¹⁴⁰⁾. Odluka Vlade predstavlja imperativnu obavezu za državne poverioce da izvrše otpis duga.

Zakonom koji uređuje privatizaciju, određeno je da su državni poverioci javno preduzeće, Poreska uprava, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Republička direkcija za robne rezerve, Fond za razvoj Republike Srbije i drugi republički organi i organizacije, uključujući i Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Jedinicu lokalne samouprave kao i Agenciju za osiguranje depozita kada vrši poslove stečajnog upravnika¹⁴¹⁾.

Državni poverioci su dužni da otpišu dug i prema zavisnom društvu:

- koje u strukturi kapitala ima većinski kapital kontrolnog društva koje posluje većinskim društvenim ili javnim kapitalom;
- u kome je društveni ili javni kapital većinski zajedno sa kapitalom kontrolnog društva.

Odluka državnih poverilaca o otpisu duga prema navedenim privrednim subjektima, može se doneti kada se subjekt privatizuje pimenom određenim modela privatizacije: prodajom kapitala ili strateškim partnerstvom kroz dokapitalizaciju ili kao mera unapred pripremljenog plana reorganizacije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje stečaj.

Otpis duga je uslovni i punovažan je samo u slučaju ako je privatizacija kapital izvršena, ako je prodat kapital subjekta privatizacije, odnosno

139) *Zakon o privatizaciji Republike Srbije* („Službeni glasnik RS” br. 83/2014, 46/2015, 112/2015 i 20/2016 – autentično tumačenje)

140) *Zakon o privatizaciji Republike Srbije*, član 76.

141) *Zakon o privatizaciji Republike Srbije*, član 2. stav. 1. tačka 28.

izvršena dokapitalizacija od strane strateškog investitora ili ukoliko je doneto pravnosnažno rešenje kojim se potvrđuje usvajanje UPPR subjekta privatizacije.

4.2.2. Konverzija potraživanja u osnovni kapital

Zakonom o privatizaciji, u okviru mera rasterećenja subjekta privatizacije, propisano je da se u postupku privatizacije može sprovesti konverzija potraživanja poverilaca u trajni ulog (osnovni kapital) subjekta privatizacije¹⁴²⁾, ukoliko Vlada Republike Srbije donese odluku o konverziji potraživanja državnih poverilaca u osnovni kapital subjekta privatizacije.

Pod tim uslovom državni poverioci su dužni da konvertuju potraživanja u osnovni kapital ukoliko je doneta odluka o modelu propisana zakonom o privatizaciji ili kao mera UPPR, u skladu sa zakonom koji uređuje stečaj privrednih društava.

Pravilo je da subjekt privatizacije, donosi odluku o konverziji potraživanja poverilaca u osnovni kapital koja treba da sadrži podatke o

- osnovu i
- visini potraživanja koje se konvertuje uključujući i strukturu kapitala nakon konverzije.

Uz navedenu odluku dostavlja se posebno mišljenje revizora, koje se odnosi na reviziju bilansnih pozicija, koje su predmet konverzije i predstavlja obavezni deo dokumentacije koja se dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove privrede i Vladi Republike Srbije. Predmet konverzije mogu biti potraživanja dospela najmanje šest meseci pre donošenja odluke Vlade i moraju biti iskazana u godišnjim finansijskim izveštajima preduzeća prema kome se navedena mera rasterećenja predviđa.

Dakle, na osnovu pomenute odredbe Zakona o privatizaciji postoji obaveza državnih poverilaca da konvertuju potraživanje sa stanjem na dan 31. decembar prethodne finansijske godine, u osnovni kapital. Bez obzira na odluku subjekta privatizacije i mišljenje revizora, uobičajeno je da poverilac proveriti da li je visina duga tačno prikazana u predlogu plana reorganizacije.

142) *Zakon o privatizaciji RS.*

Međutim vrlo često se predlogom Zaključka Vlade RS preporučuje državnim poveriocima da konvertuju potraživanje u osnovni kapital, u slučaju usvajanja UPPRa i potraživanje nastalo posle 31. decembra poslednej finansijske godine, pa sve do dana usvajanja UPPRa – dakle, konverzija ovog dela potraživanja ne predstavlja zakonsku obavezu državnih poverilaca već samo preporuku Vlade RS. Da li će poverioci prihvatiti preporuku Vlade zavisi od politike poverioca i adekvatne procene rizika.

Konverzija potraživanja u osnovni kapital dužnika, takođe predstavlja plaćanje potraživaja, ali kapitalom, analogno mogućnosti prebijanja dugova predviđenih zakonom koji uređuje stečaj, prema poveriocima sa kojima postoje međusobna potraživanja i obaveze gde se obaveze stečajnog dužnika prebijaju, odnosno plaćaju potraživanjem.

a. Privatna ili državna svojina

Privatizacija predstavlja proces prenošenja vlasništva nad kapitalom iz javne (državne) u privatnu svojinu. U širem smislu može označavati i privatno upravljanje državnom imovinom.

Postavlja se pitanje koja je svojina ekonomski efikasnija – privatna ili državna? Oko ovog pitanja u teoriji i praksi se raspravlja najmanje jedan vek. Istorija je, za sada, presudila da je privatna svojina jedini zdrav temelj ekonomskog života, pa su i sistemi zasnovani na državnoj i društvenoj svopjini u velikom delu sveta nestali.

Savremena ekonomska teorija smatra da su državna i privatna svojina jednako efikasne ukoliko su zadovoljene pretpostavke o savršenom tržištu, potpunim informacijama i potpunim ugovorima.

Klasičan argument u prilog državne svojine je onaj o slabostima tržišta, odnosno o narušavanju pretpostavke o savršenoj konkurenciji u granama u kojima dolazi do opadanja prosečnih troškova, što vodi monopolima. A pošto monopol u privatnoj svojini predstavlja jednu nepoželjnu i lošu stvar, onda je dobro da to preduzeće bude u državnoj svojini, jer je država, po pretpostavci, dobronamerna. Mnoga preduzeća su u periodu posle drugog svetskog rata nacionalizovana.

Ovaj argument u korist državnog vlasništva je tokom vremena gubio na uverljivosti, sa sledećih razloga:

- dovela ga je u pitanje teorija javnog izbora, uz tvrdnju da je pretpostavka o dobronamernosti vlade, tj. o posvećenosti političara opštem dobru, netačna,
- proširenje tržišta sa ekonomskim napretkom, otvaranje prema svetskoj trgovini i tehnološki napredak povećali su konkurenciju i smanjili tržišnu grešku,
- treće, unapređene su teorija i praksa regulacije, koje omogućavaju korekciju tržišnih imperfektnosti i time smanjuju potrebu za državnom svojinom.

Pretpostavke o potpunim informacijama i potpunim ugovorima odnose se na tzv. agencijski problem, tj. na pitanje može li se i kako obezbediti da menadžer, bio on u privatnom ili državnom preduzeću, radi u najboljem interesu vlasnika, bez obzira da li je vlasnik država ili privatno lice. Preovlađuje svatanje da vlasnik može da kontroliše menadžera ukoliko sve zna (ili makar koliko i menadžer) ili ukoliko može da formuliše toliko detaljan ugovor kojim će unapred ugovoriti sve moguće situacije, što su dosta nerealni zahtevi¹⁴³⁾.

Postoje dva pogleda na ovaj problem:

- prvi je tzv. menadžerski, koji kaže da je nadzor države nad menadžerom znatno slabiji nego nadzor privatnih vlasnika, pa su zato podsticaji za efikasno poslovanje preduzeća slabiji u prvom nego u drugom slučaju. Ovo makar zato što se državne firme ne kupuju i prodaju na tržištu, pa zato ne postoji mogućnost preuzimanja firme od strane nekog drugog vlasika. Uz to, ne postoje akcionari koji nadziru menadžere u privatnim korporacijama.
- drugi je tzv. politički, koji tvrdi da politički uticaji dovode do iskrivljavanja ciljeva i ograničenja sa kojima se menadžeri državnih preduzeća suočavaju, na primer kroz činjenicu da se državna preduzeća ne suočavaju sa nužnošću plaćanja svojih obaveza kao privatna, kao i da im ne preti bankrot.

Iskustva sa državnom svojinom su, takođe, bila nepovoljna. Državna preduzeća su obično funkcionisala ispod očekivanja, a na štetu i državne blagajne i potrošača. Loše vođena i podvrgnuta političkim ciljevima, sa viškom zaposlenih i lošom organizacijom, sa zastarelom tehnologijom,

143) William L. Megginson and Jeffrey M. Netter - From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization, Journal of Economic Literature June 2001

nekonkurentna, uvek zavisna od državne pomoći i subvencija, sa previsokim cenama, ta su preduzeća jasan dokaz kako inferiorne efikasnosti državne svojine, tako i nerealnosti ideje o blagonaklonoj državi¹⁴⁴).

Pre nekoliko decenija započet je svetski proces privatizacije, iniciran u Ujedinjenom Kraljevstvu od strane tadašnje vlade. Proces je bio globalan i zahvatio je ne samo bivše socijalističke zemlje, već i razvijene i zemlje u razvoju. Neke vlade se žure da se reše državnih preduzeća, neke poneke još oklevaju iz raznih komercijalnih ili političkih razloga.

Ipak, i danas postoje autori koji osporavaju uticaj svojine na efikasnost preduzeća i privrede, odnosno koji izvore efikasnosti traže, i nalaze, negde drugde. Jedna linija razmatranja oslanja se na studiju Berlea i Meansa iz 1932. godine i tvrdi da ni savremene korporacije nisu privatna preduzeća u pravom smislu, jer je upavljanje odvojeno od svojine, tj. korporacijama upravljaju menadžeri, a ne vlasnici, pa se opet javlja agencijski problem¹⁴⁵). Tačno je da agencijski problem postoji u privatnim korporacijama, ali je izvesno da velika većina menadžera radi u interesu privatnih vlasnika, jer su brojni mehanizmi koji ih na to podstiču u zrelih tržišnim privredama – od skupštine akcionara, preko podsticajnih sistema nagrađivanja, do tržišta kapitala. Zanimljiva je novija struja, čiji je glavni predstavnik Džozef Štiglic, nobelovac, koji ne negira značaj svojine, pa ni privatne, za ekonomske performanse, ali još veću važnost pridaje tržištu i njegovim blagotvornim efektima, posebno hvaleći kineski sistem, čime indirektno umanjuje standardno shvaćen uticaj privatne svojine¹⁴⁶).

4.5. Privatizacija državnih preduzeća

Prodaja kapitala

Najpoznatiji i najstariji metod privatizacije je prodaja državnog preduzeća privatnim licima. Ta tehnika korišćena je i koristi se i dalje u razvijenom delu sveta, kao i u zemljama u razvoju. Napoznatiji primer je

144) Nancy Birdsall and John Nellis - *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*, Center for Global Development Working Paper No 6., May 2002

145) Nancy Birdsall and John Nellis - *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*, Center for Global Development Working Paper No 6., May 2002

146) Stiglitz, Joseph, E. (2019) *People, power and profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, Pangium Books.

privatizacija u Velikoj Britaniji tokom 1980-ih godina, koja je i pokrenula talas privatizacije u celom svetu. Dva su osnovna metoda prodaje: prvo, javni upis akcija; drugo, neposredna prodaja najpovoljnijem ponuđaču. Kod prvog, država fiksira cenu akcije i nudi ih na prodaju privatnim licima ili institucionalnim investitorima. Kod drugog, država organizuje prikupljanje ponuda na konkurentski način (tenderi) ili neposredno pregovara sa zainteresovanim investitorima.

Ponekad se odstupa od metoda prodaje po punoj ceni, jer vlade, kao britanska svojevremeno, teže širenju akcionarstva i jačanju srednjeg sloja, pa organizuju javni upis akcija sa nižim cenama od tržišnih ukoliko ih kupuju građani. Ideja je da se kupci-građani podstaknu na upis popustima koji obezbeđuju kapitalne dobitke.

Privatizaciju kroz prodaju su, među zemljama u tranziciji, najdoslednije koristili Nemačka (za istočnonemačku privredu), Mađarska i Estonija, u kojima je prevagnulo shvatanje da se dobro upravljanje privatizovanim preduzećima može ostvariti jedino ukoliko se ona prodaju, a ne i ukoliko se besplatno podele građanima ili delimično besplatno zaposlenima.

Prodaja (kapitala) preduzeća dominantnom vlasniku pokazala se superiornom sa stanovišta ekonomske efikasnosti. Ona oblično donosi dobro upravljanje, što znači rekapitalizaciju preduzeća, proširenje poslova, reorganizaciju, jačanje discipline, više preduzetništva. Posebno je povoljno ukoliko je ozbiljan strani investitor postao dominantan vlasnik, zbog pouzdanosti, većih finansijskih kapaciteta, mogućnosti orijentacije na spoljno tržište i slično. Model prodaje još donosi prihod državnoj blagajni, što je vrlina po sebi.

Problemi sa kojima se suočavao model prodaje su u osnovi političke i tehničke. Među političkim, mogu se pomenuti sledeći: deo stanovništva je postprivatizacionu distribuciju imovine doživljavao kao nepravednu, polazeći od egalitarnog vrednosnog sistema; kupovina preduzeća od strane inostranih investitora nekima je izgledala kao prodaja nacionalne suverenosti; zaposleni i postojeći menadžeri su se ponekad, braneći svoje interese, protivili prodaji i stvarali političke teškoće i slično.

Tehnički problem tiče se složenosti, dugotrajnosti i troškova procedure pripremanja svakog pojedinačnog preduzeća za prodaju, bilo da se radi o javnom upisu akcija, bilo o direktnoj prodaji. Jer, procena vrednosti preduzeća, kao osnova metoda prodaje, često je komplikovan i zahtevan postupak, posebno ukoliko postoji znatna politička i ekonomska neizvesnost (rizici) i ukoliko informacioni i računovodstveni podaci o preduzećima nisu dobri¹⁴⁷).

Uspešni primeri Mađarske i Estonije pokazali su da se prodaja državnog kapitala može izvesti na najbolji način, ukoliko postoji dovoljna politička volja i ukoliko se proces privatizacije dobro organizuje.

Vaučerska privatizacija

Nužda za privatizacijom velikog broja preduzeća u zemljama u tranziciji pokrenula je oko 1990. godine potragu za inovativnim pristupom. I pronađena je vaučerska privatizacija. Ideja je jednostavna: građanima se besplatno podeli specijalan privatizacioni novac (vaučeri), kojima oni kupuju akcije preduzeća. Vaučeri su davani građanima, u raznim zemljama, i u jednakom i u nejednakom iznosu, a prema godinama starosti ili radnog staža i nekim drugim karakteristikama. Vaučerska privatizacija je organizovana i centralizovano, za veći broj preduzeća odjednom (češki sistem), i decentralizovano, za svako preduzeće pojedinačno (ruski sistem).

Najpoznatije vaučerske privatizacije su Češka, Slovačka) i Ruska, a delom su joj pribegle Poljska, Litvanija, Letonija, Slovenija, Jermenija, Kazahstan i Kirgizija.

Vaučerska privatizacija predstavlja teorijski elegantan i relativno brz metod privatizacije, vrlo povoljan po politički rejting vlade koja je izvodi. Iako ne donosi državi prihode, dokazivalo se da se taj gubitak kompenzuje brzinom i pravednošću. Vaučerska privatizacija je transparentnija od drugih modela i njome se izbegavaju problemi procene vrednosti kod ostalih vidova privatizacije¹⁴⁸).

147) Boško Mijatović - Privatizacija realnog sektora, u *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, CLDS, 2005

148) Vasiljević, M., Vasiljević, M., (2017), *Trgovinsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.

Jedan od korišćenih argumenata u korist vaučerske privatizacije je da građanstvo jedne države ne poseduje dovoljnu količinu novca da otkupi vredne proizvodne fondove, pa da je zato potrebno poklanjanje državnih preduzeća. Ovaj argument važi samo onda kada se isključi uloga stranih investitora iz privatizacije, na primer zato što je namera da se privreda zadrži u domaćem vlasništvu (kao u Sloveniji). Taj je argument svakako netačan sa ekonomske tačke gledišta, a praksa zemalja koje su se oslanjale na vaučersku privatizaciju (Češka, Rusija) pokazala je kasnije da im nimalo ne smeta ulazak stranog kapitala.

Brzo izvedena vaučerska privatizacija može imati jednu prednost u odnosu na model prodaje: brza privatizacija sprečava formiranje antiprivatizacione koalicije, koja bi mogla nastati tokom vremena i blokirati privatizaciju. Ovaj argument je imao svoju težinu početkom 1990-ih godina, ali kasnije, desetogodišnjeg iskustva zemalja u tranziciji, više nije bio uverljiv, jer se pokazalo da su otpori privatizaciji manji od pretpostavljenih.

Teškoća sa vaučerskom privatizacijom je ta što ne odezbeđuje dobro upravljanje preduzećima. Naime, široko raspršeno vlasništvo, kao posledica jednake 'kupovne snage' svakog građanina, neminovno čini da nad jednim preduzećem niko nema kontrolu i da su rezultati automatski lošiji od mogućih. Lek se može potražiti u formiranju investicionih fondova, kojima bi građani prepuštali svoje vaučere i za uzvrat dobijali akcije samih investicionih fondova (češki slučaj). Fondovi bi tako mogli kumulirati vaučere i postati znatni ili dominantni vlasnici pojedinih preduzeća. Međutim, rešenje problema upravljanja preduzećima donelo je novi problem – problem upravljanja fondovima¹⁴⁹). Vlasništvo nad fondovima bilo bi raspršeno, pa je menadžment fondova bio nekontrolisan od strane vlasnika, što je vodilo u neefikasnost poslovanja kako fonda, tako i preduzeća u njegovom portfelju.

Akcionarstvo zaposlenih

Akcionarstvo zaposlenih podrazumeva znatne popuste na cenu akcija (ili delimično besplatnu podelu) menadžerima i/ili zaposlenima.

149) Vasiljević, M., Vasiljević, M., (2017), *Trgovinsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.

Ona tako predstavlja kombinaciju prodaje i besplatne podele, ali s tim da su beneficije podele ograničene na zaposlene u datom preduzeću. Odloženo plaćanje je uobičajeno, kako bi bio savladan problem nedovoljne kupovne snage zaposlenih.

Ovaj model privatizacije bio je popularan na području bivše Jugoslavije, kao politički nabezbolniji način prelaska iz samoupravne u privatnu privredu. Najbezbolniji zato što akcionarstvo zaposlenih najmanje menja tip kontrole nad preduzećem – ona ostaje u rukama zaposlenih, do većeg prometa i koncentracije akcija. Stoga su joj pribegle Slovenija, Hrvatska, Srbija i Severna Makedonija. Od drugih zemalja, Poljska je, polazeći od socijalističke tržišne privrede, takođe jednim delom koristila akcionarstvo zaposlenih. Rusija je krenula od sasvim drugog modela privatizacije, ali je, zbog tehničkih rešenja, završila u znatnoj meri sa akcionarstvom zaposlenih, pri čemu je menadžerski sloj uspeo da u mnogim preduzećima postane dominantan vlasnik. Rumunija i Slovačka su delimično pribegle ovom modelu.

Akcionarstvo zaposlenih može biti izvedeno relativno brzo, uz postavljanje roka do koga privatizacija preduzeća mora biti pokrenuta (kao u Hrvatskoj), znatne popuste u ceni akcija i odloženo plaćanje. A može i, kako pokazuje iskustvo Srbije, biti vrlo spor metod privatizacije.

Osnovna vrlina akcionarstva zaposlenih je politička – to je minimizacija otpora radnika i menadžera u firmama koje se privatizuju, a posebno u preduzećima koja su su funkcionisala u samoupravnom sistemu (bivša SFRJ i, donekle, Poljska) ili u kojima su menadžeri imali jake pozicije (Rusija). Njihovi otpori bi, možda, mogli da blokiraju privatizaciju, kao što ih ovaj model privatizacije privlači vladi koja ih sprovodi.

Postoje i mišljenja među zastupnicima samoupravljanja i 'škole ekonomike participacije' da akcionarstvo zaposlenih donosi podsticaje dobrom upravljanju, jer zaposleni, kao vlasnici, imaju više motiva nego ranije da dobro rade i da bolje nadziru menadžment.

Sa druge strane, postoje važne slabosti ovog modela. Da bi zadržali kontrolu nad preduzećem, zaposleni su skloni da onemoguće pristup spoljnim investitorima, što vodi nedovoljnim investicijama. Štaviše, spoljni investitori nisu ni zainteresovani da ulažu u preduzeće kojim dominiraju

zaposleni. U takvim preduzećima postoji podsticaj, kao i u samoupravnim, da se isplaćuju prevelike zarade i da se održava preterana zaposlenost. Menadžeri, opet, teško mogu da se odupru takvim pritiscima zaposlenih ukoliko imaju mali udeo u vlasništvu. Takvi procesi otežavaju ili čak onemogućavaju restrukturiranje preduzeća, sa nepovoljnim posledicama.

5. ORGANIZOVANJE PRIVREDNIH SUBJEKATA KOJI OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA

5.1. Pravna priroda državnih preduzeća

Državna preduzeća treba de lege ferenda tretirati kao ekonomski izraz za sva preduzeća čiji je jedini ili većinski osnivač država, RS, AP ili jedinica lokalne uprave, u koji je uloženi kapital iz javnih izvora – budžetska sredstva. Takva preduzeća su isključivo sa jednim osnivačem ili sa jednim od većinskih osnivača, koji su po svom karakteru javnopravni subjekti i ulažu javna sredstva za osnivanje i poslovanje tih preduzeća¹⁵⁰). Ovakva preduzeća osnivaju se kao javna preduzeća (tu spadaju i javno komunalna preduzeća u Srbiji) i kao društva kapitala – akcionarska društva i društva sa ograničenom odgovornošću.

Ekonomska politika koju takva preduzeća treba dosledno da sprovede prvenstveno treba da se bazira na osmišljenom razvojnom i investicionom konceptu koji, pored poboljšanja ekonomske efikasnosti u kompletnom poslovanju, prizvodnim procesima, postrojenjima i objektima smanjenja energetske troškova i povećanja konkurentnosti kompanije, podrazumeva i smanjenje emisije gasova staklene bašte i očuvanje prirodnih resursa.

Nadležnost za obavljanje delatnosti od opšteg interesa od strane državnih preduzeća, podrazumeva zakonom određena izvorna prava i nasuprot tome, obaveze koje se odnose na obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

Osnivač preduzeća ima obavezu da obezbediti strukturu kroz koju se postavljaju ciljevi preduzeća i definišu sredstva za dostizanje tih ciljeva i praćenje učinaka, i istovremeno odgovarajuću stimulaciju izvršnim rukovodiocima i članovima odbora u preduzeću, kako bi sledili ciljeve koji su u interesu društva i vlasnika kapitala i omogućiti efikasan nadzor u cilju obezbeđenja stalnosti poslovanja.

Osnovni zajednički cilj svakog pravnog subjekta, bilo da su u pitanju preduzeća sa različitim oblicima vlasništva ili kompanije koje su poslovno organizovane kao akcionarska društva, je obezbeđenje stalnosti tj. kontinuiteta

150) Živković, Momčilo. *Ekonomika i organizacija poslovanja*, Beograd: Megatrend univerzitet, 2007, str. 382r.

poslovanja. Cilj neprofitnih delatnosti je zadovoljavanje interesa šire društvene zajednice. Iako su ciljevi koji zadiru u suštinu njihovog poslovanja različiti, svi pravni subjekti u osnovi svoga postojanja imaju potrebu za stalnosti u radu i trajanju na neograničeno vreme¹⁵¹).

U teoriji i praksi je nesporno da preduzeće ima lukrativni cilj, osniva se radi sticanja, raspolaganja i raspodele dobiti među članovima preduzeća, uz prethodno plaćanje obaveza prema svim poveriocima i drugim licima zainteresovanim za poslovanje preduzeća. Samim tim preduzeće, uz izuzetak neprofitabilnih pravnih lica, ima zakonsku pretpostavku komercijalnosti. U ekonomskoj literaturi se smatra da preduzeće predstavlja baznu ekonomsku celiju društva i pre svega, privrede.

Otuda svi ekonomisti ističu kao najvažnije dva bazna aspekta svakog preduzeća: organizacioni aspekt i ciljni aspekt – ostvarivanje dobiti, a kao korelat njima nameće se i etički aspekt – društveno odgovorno poslovanje.

Prema poznatim principima korporativnog upravljanja, usvojenim u najvećem broju zemalja, ostvarivanje ciljne funkcije kompanije – maksimizacija profita, odnosno vrednosti kompanije je imperativ svake kompanije.

Opšte je poznato da su danas u svetu glavni ciljevi savremene korporacije i njenih menadžera:

- siguran sve veći prinos od investicija,
- siguran i dugoročan priliv gotovinskih sredstava, kao najlikvidnije aktive i uvećanje zarade,
- visok dohodak uprave uz mogućnost vrednih godišnjih bonusa,
- sve veći rast i ekspanzija korporacije radi širenja delatnosti i što većeg tržišta,
- dobar konkurentski položaj.

Ovi ciljevi su u uzročno posledičnoj vezi i tako dolazimo do najvišeg cilja korporacije i njene uprave koji stremlji ka stalnom povećanju profita, jer se tako održava bezbedan život korporacije. Profit je sredstvo da se periodični i godišnji korporativni dobiti podele vlasnicima korporacije kroz dividendu, nagradu upravi za postignute rezultate i naravno delom akumuliraju za investiranje u

151) Vasiljević Mirko, 1999, Privredna društva domaća i uporedno pravo, Udruženje pravnika u privredi SR Jugoslavije, CIP 347.22, str. 416 – 417.

nove projekte, ili sačuvaju za opstanak korporacije i prevazilaženje problema u slučaj aleatornih ili povremenih cikličnih privrednih dešavanja u svetu¹⁵²⁾.

Kompanije koje obavljaju delatnost od opšteg interesa, bez obzira na svojinski režim, u celom svetu obavljaju veoma važnu funkciju za svaku užu zajednicu, državu i društvo u celini, imaju veliki uticaj na društvenu zajednicu, tako da imaju obavezu da deluju u opštem društvenom interesu, poštujući dobra pravila društveno odgovornog poslovanja.

Zakonom koji uređuje poslovanje javnih preduzeća propisano je da je osnivač „dužan da obezbedi da se delatnost od opšteg interesa obavlja u kontinuitetu”¹⁵³⁾. Da bi se navedeni uslov stekao, osnivač mora privrednom subjektu da obezbedi način finansiranja poslovanja. Ukoliko se radi i neprofitabilnoj delatnosti, osnivač je dužan da obezbedi finansiranje obavljanja delatnosti u potpunosti. Ako je u pitanju privredni subjekt koji obavlja profitabilnu delatnost, osnivač i privredni subjekti treba da se u potpunosti ponašaju u skladu sa tržišnim uslovima.

Prema odredbama domaćeg zakonodavstva, određene su konture koje prave razliku između državnog preduzeća osnovanog za obavljanje delatnosti od opšteg interesa u odnosu na sva druga trgovačka društva bez obzira da li su u državnom, privatnom ili mešovitom vlasništvu¹⁵⁴⁾. Zakonom je propisano da svako državno preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa obavlja je:

- na osnovu zakona i osnivačkog akta,
- ima obezbeđen osnov prihodovanja,
- ima obavezu kontinuiranog obavljanja delatnosti,
- posluje radi sticanja dobiti,
- ima obavezu da prenose 50% dobiti u budžet Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, po završnom računu za prethodnu godinu,
- ne može da obavlja dodatnu delatnost bez saglasnosti osnivača,
- pod strogim je nadzorom osnivača, odnosno države i us slučaju kada je osnivač drugo javno preduzeće ili državno društvo kapitala,

152) Рајновић Љ., Буквић Р. 2017, Корпоративно управљање као део пословне стратегије компанија, Институт за економику пољопривреде, Београд, СРП 005.21:334.72.021; ISBN 978-86-6269-057-9

153) Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС” бр. 15/2016).

154) Vasiljević Mirko, 1999, Privredna društva domaće i uporedno pravo, Udruženje pravnika u privredi SR Jugoslavije, СРП 347.22, str. 416 – 417.

- u slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave preduzima mere kojima će se obezbediti uslovi za nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa, osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se određuje delatnost od opšteg interesa drugačije određeno, ali u svakom slučaju korisnicima usluga pružanje delatnosti od opšteg interesa se mora obezbediti.

Država, RS, AP i JLS su vlasnici više preduzeća, društava kapitala koja će verovatno privatizovati u skorije vreme, koja faktički obavljaju poslove od opšteg interesa, ali ih dobijaju učešćem na tenderu kod naručilaca – javnih preduzeća u drugih državnih društava kapitala osnovanih radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Ova preduzeća iako po formi ista kao društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, tu delatnost u praksi i obavljaju kao jedinu ili dodatnu delatnost ali se suštinski razlikuju od preduzeća osnovanih za tu svrhu, jer nemaju izvorni osnov obavljanja delatnosti, nemaju obezbeđen osnov prihodovanja osim ako ne dobiju posao na tržištu, nemaju obavezu kontinuiranog obavljanja delatnosti od opšteg interesa (osim ugovorne obaveze kada/ako dobiju posao u postupku javne nabavke) i ne podležu obavezama koje propisuje ZJP. Kod ovih preduzeća država kao vlasnik nastupa kao građansko pravno lice i ima imovinska i lična prava i obaveze propisane Zakonom o privrednim društvima.

Vrlo često je u osnivačkim aktima ovih preduzeća navedeno da obavljaju i od opšteg interesa koju faktički i obavljaju, ali ne znači da im je time povereno obavljanje vodne delatnosti u smislu odredbi ZJP. Svako preduzeće mora da ima registrovanu pretežnu delatnost navedenu u osnivačkom aktu, ali može da obavlja i sve druge delatnosti osim onih za koje zakon propisuje izdavanje posebne dozvole, bez obzira da li su navedene u osnivačkom aktu ili ne.

Pored navedenog, zakonom koji uređuje pravni položaj javnih preduzeća je propisano da država (osim grada) ne može osnovati drugo javno preduzeće ili društvo kapitala za obavljanje iste delatnosti od opšteg interesa za koju već postoji ranije osnovano preduzeće.

Na primer Javno preduzeće Elektroprivreda, je osnovano radi obavljanja delatnosti proizvodnje električne energije (od države je dobilo

pravo korišćenja i upravljanja resursom, vodom, ugljem itd.) i od toga egzistira (prodajom svog proizvoda – električne energije korisnicima), dobro ili loše u zavisnosti od sposobnosti menadžmenta da organizuje i upravlja poslovanjem, Javno preduzeće Elektromreža (zavisno društvo JP Elektroprivrede) osnovano je radi obavljanja delatnosti transfera električne energije – i od prihoda egzistira, Telekom Srbija ad je osnovano radi obavljanja telekom usluga, prodaje usluge i od prihoda iz svog rada egzistira, JP Srbijavode i Vode Vojvodine se finansiraju iz budžeta – dakle sva navedena i druga preduzeća imaju zakonom propisan osnov osnivanja, sigurnost prihoda obezbeđenu zakonom i osnivačkim aktom i samim tim obavezu kontinuiranog obavljanja delatnosti koja je nezamenljiv uslog života i rada korisnika, građana i drugih lica.

U idealnim uslovima, na tržištu kompanijske kontrole treba da se ostvari pozitivna ekonomska promena i za vlasnike kapitala i za privredu u celini, a da se pri tome ne naruši opšta konkurentnost. Generalno, u ekonomiji, sredstva, ljudi i proizvodi se usmeravaju tamo gde daju vidljive poslovne efekte. U ekonomskim igrama, jasno je da i pored najboljih namera i predviđanja, tu pozitivnu ekonomsku promenu ne ostvaruju svi tržišni akteri. Naime, u ekonomiji kao i politici i drugim ljudskim delatnostima uspostavlja se uvek iznova realan odnos međusobnog nadmetanja aktera s ciljem da se bude lider ili makar u liderskoj grupi. U ekonomiji sve je podređeno jačanju privredne moći, jer je to vitalna komponenta opstanka ne samo pojedine kompanije, već u širem kontekstu i statusa određene države. Zato najmoćnije kompanije svojim ekonomskom moći i najmoćnije države često podržane snagom svojim kompanija, koriste međunarodnu politiku i međunarodne institucije radi rušenja barijera koje stoje na putu njihove ekonomske ekspanzije po celom svetu.

Zbog navedenog autor smatra da u oblasti delatnosti od opšteg interesa u Srbiji, država treba da zadrži u svojoj imovini najvažnija preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, uz postavljanje profesionalnog i nezavisnog od politike menadžmenta. U slučaju preduzeća nekih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, država treba da vrši strogu kontrolu rada tih preduzeća. U svako slučaju, najvažnije delatnosti od opšteg interesa treba da budu u rukama sigurnog akcionara.

5.2. Načela upravljanja državnim preduzećima

Načelo odgovornosti

Odgovornim upravljanjem državnim preduzećima obezbeđuje se utvrđivanjem ovlašćenja i obaveza lica koja su u organima društva kapitala, ustanovljavanjem obaveze kontinuiranog izveštavanja nadležnog ministarstva o ostvarenim ciljevima i rizicima upravljanja, kao i primenom hitnih mera i kaznenih odredaba u slučajevima nepostupanja tih lica, u skladu sa zakonom¹⁵⁵).

Načelo javnosti

Primenom načela javnosti u upravljanju ostvaruje se primenom transparentnih pravila i kriterijuma za upravljanje donetim na osnovu zakona, a naročito kroz objavljivanje propisanih izveštaja o ostvarivanju opštih godišnjih ciljeva utvrđenih aktima Vlade Srbije.

Načelo efikasnosti

Podelom ovlašćenja i odgovornosti, kao i sprovođenjem mera koje ograničavaju rizik od korupcije, drugog neetičkog ponašanja i uticaja, obezbeđuje se efikasan sistem vlasničkog upravljanja, u skladu sa međunarodnim standardima za upravljanje privrednim društvima u državnom vlasništvu, kao i za sprovođenje efikasnog sistema korporativnog upravljanja.

Načelo ekonomičnosti

Centralizovano vlasničko upravljanje obezbeđuje uspostavljanje jedinstvenog strateškog pravca i definisanja ciljeva društava kapitala, čime se očekuje ostvarivanje optimalnih rezultata njihovog poslovanja. Time umanjuju se troškovi upravljanja i dugoročno povećava doprinos i vrednost društva kapitala, a sve u cilju očuvanja nacionalnih i strateških interesa¹⁵⁶).

Načelo poštovanja pravila konkurencije

Učesnik na tržištu koji obavlja ekonomsku delatnost bez obzira na njegovu pravnu formu i oblik organizovanja, način finansiranja i vlasničku

155) Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 76/2023)

156) *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999, 43 pp.

strukturu je dužan da poštuje pravila konkurencije u smislu propisa o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći.

Zakonom je propisano da se centralizovano vlasničko upravljanje vrši se u skladu sa sledećim ciljevima:

- očuvanja nacionalnih i strateških interesa;
- očuvanja tržišta i zaštite potrošača;
- umanjenja socijalnog raslojavanja društva;
- održivog upravljanja životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa Republike Srbije;
- unapređenja ekonomskog, industrijskog i društvenog razvoja.

U pogledu zakona Republike Srbije, potrebno je pomenuti da kompanijska regulativa prati razvoj regulative u relevantnim evropskim zemljama na planu odgovornosti lica koja imaju „posebne dužnosti u društvu” (nadzorni odbori, izvršni odbori direktora, direktori, u zavisnosti o izbora za sastav organa i drugi). Propisana je i njihova obaveza „da u tom svojstvu izvršavaju svoje poslove savesno i pošteno i da deluju u najboljem interesu društva”.¹⁵⁷⁾ Kod ostale regulative, posebno indirektna, koja reguliše obavezu podnošenja izveštaja o tzv. nefinansijskim pitanjima (gde u svakom slučaju spadaju i izveštaji o etičkim, socijalnim i ekološkim aspektima ponašanja kompanije), situacija je sasvim drugačija – takva obaveza za sada nije propisana i time je još uvek na terenu dobrovoljnosti.

Zbog moralne i materijalne obaveze države prema svih drugim privrednim subjektima, svako državno preduzeće treba da uvede (ne samo na papiru) i stvarno sa primenjuje dobra pravila korporativnog upravljanja. Korporativno upravljanje dovodi do uređivanja i poštovanja sistema odgovornosti. Odgovorno ponašanje, zajedno sa savesnim upravljanjem rizicima i internim kontrolama, može da prepozna potencijalne probleme pre no što dođe do ozbiljnije krize, što stvara povoljne uslove za održavanje dugoročnog razvoja državnih preduzeća.

Dobra praksa korporativnog upravljanja doprinosi boljoj reputaciji kompanije, a time i države, koja je postala ključni element goodwilla jedne kompanije. Kompanije koja poštuju prava klorisnika i drugih poverilaca,

157) Zakon o privrednim društvima (2011).

transparentnost i odgovornost u poslovanju, stiču poverenje javnosti i goodwill, što može dovesti do većeg poverenja u kompaniju i njene proizvode i usluge i svakako povećanju profitabilnosti poslovanja.

Osnovni i neizostavni atribut u savremenom poslovnom okruženju jeste reputacija, koja je postala ključni element goodwilla privrednog društva i države. Reputacija i imidž kompanije predstavljaju integralnu, nematerijalnu vrednost privrednog društva. Dobra praksa korporativnog upravljanja doprinosi boljoj reputaciji kompanije. Kompanije koje poštuju prava akcionara i poverilaca i obezbeđuju finansijsku transparentnost i odgovornost smatraju se revnosnim zastupnicima interesa korisnika usluga¹⁵⁸). Kao rezultat toga, takva društva svakako imaju veće poverenje javnosti i goodwill.

5.3. Značaj uočavanja eksternih promena

Kompanije, privredno okruženje jedne regije, zemlje, kontinenta tako i ceo savremeni svet, se nalaze u stalnim promenama i turbulencijama koje su izazvane raznim faktorima ljudskim, naučnim, tehnološkim i zahtevima prirode. Restrukturiranje, reorganizacije i druge velike promene su veoma česte u pokušajima da kompanije rastu ili da opstanu. Rast kompanije reflektuje se na razvoj zemlje nacionalnosti, regije i šire.

Zbog neizbežnih promena uzrokovanih različitim razlozima, kompanije u svom životnom ciklusu prolaze kroz različite faze, što nužno traži promene i prilagodavanje promenama, u svakoj od novonastalih situacija. U fazi rasta preduzeća od malog prema srednjem neizbežan je prelazak sa preduzetničke na menadžersku organizaciju. Ta promena je vrlo osetljiva i često se realizuje sa zakašnjenjem, naročito u nedovoljno razvijenim zemljama sveta.

Zbog navedenog, očigledno je da transformacija organizacije u savremenim uslovima predstavlja kao uslov strategije rasta i razvoja kompanije, jednako kao i uslov kako njegovog oporavka i opstanka, tako i uspeha. U teoriji i praksi transformacija, promena organizacije se ipak najčešće koristi u kriznim situacijama.

158) Rajnović, Lj., Bukvić, R., (2017) – Monografija: Korporativno upravljanje kao deo poslovne strategije kompanija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2017, ISBN 978-86-6269-057-9

Organizacione promene predstavljaju nove izazove i zahteve pred sve, uključujući menadžment kompanije tako i zaposlene i druga lica zainteresovana za poslovanje kompanije. Ako se promenom, posebno u uslovima krize, ne upravlja na adekvatan način, dolazi do dodatnih problema unutar samog preduzeća, što se svakako reflektuje na poslovanje preduzeća¹⁵⁹). Zaposleni kompanije teže ka sigurnosti radnih mesta a samim tim i sopstvenoj stabilnosti i stabilnosti kompanije, a pošto promene često donose neizvesnost, kod zaposlenih se često stvara otpor prema nepoznatom, prema promenama. U takvim situacijama i vlasnici kapitala i sam menadžment treba da upoznaju zaposlene sa razlozima za promenama, suštini promena i cilju koji se želi postići, da bi se obezbedila potrebna spremnost za promene bez ikakvih ili barem većih poremećaja željenog procesa rada zaposlenih i kompanije.

Borba za opstanak i maksimizacija profita su glavni motiv i cilj vlasnika i menadžmenta preduzeća. U situacijama kada je kompanija u krizi teško se može očekivati njihova preterana briga za sve zaposlene. To se opravdava racionalnošću i efikasnošću, a u težim kriznim situacijama spašavanjem onog što se spasti može, očuvanjem zdravog jezgra preduzeća.

Najsigurnija je situacija u kojoj menadžment predviđa moguće delovanje spoljnih i drugih faktora koji mogu negativno da utiču na poslovanje preduzeća i ima dovoljno vremena, mogućnosti i znanja da se tome prilagodi pažljivo birajući metode i modele resrukturiranja kompanije.

Zbog svega navedenog glavna odgovornost za uočavanje i prilagođavanje promenama je na menadžmentu kompanije. Menadžment je najodgovorniji faktor u organizovanju poslovnih procesa i poslovnih aktivnosti, zato predstavlja oblast interesovanja vlasnika kompanije, nauke, teorije i prakse, zbog značaja razvoja menadžmenta za funkcionisanje, poslovanje, rast i razvoj preduzeća, jer menadžment ne podrazumeva samo upravljanje procesima i aktivnostima, već i upravljačku strukturu preduzeća odnosno tim koji organizuje i upravlja preduzećem.

159) Claessens, Stijn & B. Burcin Yurtoglu. Corporate governance in emerging markets: A survey, *Emerging Markets Review*, Vol. 15, 2013, pp. 1–33.

5.4. Politika cena usluga od opšteg interesa

Politika cena usluga od opšteg interesa predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja vezanih za obavljanje ove delatnosti. Ta politika ima implikacije na funkcionisanje i razvoj svih segmenata tehničkih sistema, odnosno na nesmetano pružanje svih delatnosti od opšteg interesa u potrebnom obimu i kvalitetu. Zbog toga je potrebno razmotriti ključna pitanja politike cena ovih usluga u svetu: načela formulisanja cene i način primene tako formulisanih cena.

Ukoliko ne bi postojale brojne specifičnosti npr. komunalnih delatnosti, odnosno ukoliko bi postojala savršena konkurencija na tom tržištu, cene komunalnih usluge slobodno bi se formirale na osnovu delovanja ponude i tražnje za njima. Tako formirane cene, kao što je pokazala ekonomska teorija, jednake su graničnim troškovima pružanja date komunalne usluge.

Treba, međutim, ukazati na činjenicu da se cene komunalnih usluga određene prema kriterijumima koje struka propisuje, iz različitih razloga, smatraju društveno nepoželjnim. U takvim slučajevima dolazi do namernog odstupanja cene komunalnih usluge od njihovih dugoročnih graničnih troškova, čime se narušava se princip efikasnosti..

Razlog za odstupanje cene komunalne usluge od njenih dugoročnih graničnih troškova leži u prilično široko prihvaćenom načelu društvene pravednosti (koje se naročito primenjuje u domenu poreske politike) da svako treba da snosi troškove proporcionalno svojoj kupovnoj moći. Da bi se to načelo primenilo, neophodno je izvršiti diskriminaciju potrošača, tj. prilagoditi cenu komunalnih usluga njihovoj kupovnoj moći.

To se može postići na dva načina:

- eksternim subvencionisanjem;
- internim subvencionisanjem (*cross-subsidisation*).

U slučaju eksternog subvencionisanja, potrošači sa manjom kupovnom moći (ispod izvesne, arbitrarno određene granice) plaćaju cenu komunalnih usluga koja je niža od iznosa dugoročnih graničnih troškova, a država, odnosno lokalna zajednica subvencionisanjem iz svojih javnih prihoda pokriva razliku. Dakle, ne radi se o generalnom umanjenju

(depresijaciji) cene komunalnih usluga, već o umanjenju te cene samo za određene potrošače (domaćinstva). U tom slučaju, potrošači sa većom kupovnom moći plaćaju višu cenu.

To znači da je neophodno identifikovati sva domaćinstva čija je kupovna moć ispod određene, unapred definisane granice, vodeći računa o verodostojnosti podataka, budući da je veliki broj domaćinstava zainteresovan da se nađe na tom spisku. Potom taj spisak treba redovno ažurirati. Konačno, za ova domaćinstva treba uvesti odvojeni sistem fakturisanja i naplate komunalnih usluga. Sve to ukazuje na velike administrativne troškove sprovođenja ovakve politike. Zbog toga se u svetu veoma retko vrši diferencirano subvencionisanje potrošnje komunalnih usluga. Rešenje ovog problema uglavnom se traži u tzv. zaštitnoj tarifi.

U nekim zemljama, naročito u bivšim socijalističkim, primenjuje se (ili se dugo primenjivalo) i generalno depresiranje cene komunalnih usluga, što je vezano za brojne ekonomske neefikasnosti, naročito u domenu njihove potrošnje.

Ukoliko nema eksternih subvencija, može se primeniti interno subvencionisanje (prevaljivanje troškova) različitih potrošača. To znači da se uspostavlja diskriminacija potrošača – oni sa nižom kupovnom moći plaćaju cenu komunalne usluge nižu od pune, dok potrošači sa većom kupovnom moći plaćaju cenu iznad iznosa pune cene usluge. Pošto su, kao što je već naglašeno, veliki administrativni troškovi operativnog određivanja grupe potrošača niže kupovne moći, diskriminacija se češće uspostavlja između potrošača na različitim segmentima tržišta: domaćinstva, industrija, ostala privreda (tercijarne delatnosti) i javne službe, na primer.

Još jedan razlog za odstupanje cena komunalnih usluga od graničnih troškova leži u činjenici da država, odnosno lokalna zajednica želi da podstiče potrošnju određenih komunalnih usluga. Motivi za takvu politiku leže u saznanju da potrošnja pojedinih komunalnih usluga generiše izuzetno značajne pozitivne eksterne efekte. Na primer, povećanje potrošnje pitke vode do određenog, poželjnog nivoa (za zemlje u razvoju smatra se da treba da dostigne bar 40 litara dnevno po osobi), podiže nivo higijene populacije, smanjuje frekvenciju pojave zaraznih bolesti, što predstavlja značajan pozitivni eksterni efekat. Dobri sistemi odvođenja otpadnih voda

i njihovo prečišćavanje pre izlivanja stvaraju značajne pozitivne efekte u domenu zaštite prirodnog okruženja. U ovim slučajevima uobičajeno je da država (lokalna zajednica) subvencionise razliku između niže, podsticajne prodajne cene vode, odnosno ostalih komunalnih usluga, i cene određena na osnovu dugoročnih graničnih troškova.

5.4.1. Tarifa komunalnih usluga

Cenovnik po kome se pojedina komunalna usluga naplaćuje od korisnika naziva se tarifom. Tarifom se, po pravilu, utiče na obim i način (vremensku distribuciju, na primer) potrošnje komunalnih usluga, a obično se i generišu dodatni prihodi komunalnih preduzeća.

Zaštitna tarifa se najčešće primenjuje u cilju zaštite životnog standarda najsiromašnijih domaćinstava, kako bi im se omogućila određena (minimalna) potrošnja date komunalne usluge. U nekim gradovima u svetu zaštitna tarifa se primenjuje tako da se do određenog iznosa potrošnja voda uopšte i ne naplaćuje.

Veoma često se navedeni elementi tarife kombinuju, tako da tarifa, na primer, sadrži paušal koji se naplaćuje do određenog iznosa potrošnje (nezavisno od toga kolika je potrošnja do tog iznosa) i rastuću blok tarifu, sa recimo pet blokova potrošnje date usluge.

Dakle, osnovno načelo formulisanja cene usluga glasi da je tu cenu potrebno izjednačiti sa drugoročnim graničnim troškovima njenog pružanja. Dugoročni granični troškovi predstavljaju troškove obezbeđivanja dodatne jedinice te usluge na datom području i obuhvataju granične troškove razvoja i granične operativne troškove. U određenim, precizno definisanim slučajevima cene usluga određene prema dugoročnim graničnim troškovima smatraju se društveno nepoželjnim, tako da se pristupa njihovoj modifikaciji. Pri tome se poštuje načelo da komunalno preduzeće treba da ostvari prihod koji odgovara ovako određenim cenama, bez obzira na način na koji će taj prihod biti ostvaren.

Cenovnik po kome se cene usluga naplaćuju od krajnjih korisnika naziva se tarifom. Dobro definisana tarifa omogućava postizanje ciljeva u domenu upravljanja obimom komunalne potrošnje i, eventualno, generisanja dodatnih prihoda preduzeća koje pruža uslugu.

5.4.2. Finansiranje razvoja delatnosti od opšteg interesa

Pri analizi načina finansiranja delatnosti od opšteg interesa, uključujući i komunalne delatnosti potrebno je odvojeno razmotriti način finansiranja obavljanja tih delatnosti i način finansiranja razvoja tih delatnosti. Najznačajnije pitanje u domenu finansiranja obavljanja tih delatnosti je kako se pokrivaju tekući (operativni) troškovi preduzeća, odnosno operatora tih delatnosti. Što se tiče finansiranja razvoja delatnosti, odnosno tehničkih sistema, najznačajnije pitanje je kako se finansiraju investicije koje omogućavaju taj razvoj.

5.4.3. Finansiranje obavljanja delatnosti

Postoje dva osnovna načina finansiranja obavljanja ovih delatnosti, odnosno pružanja komunalnih usluga:

- javni prihodi (javne finansije);
- naplaćivanje komunalne usluge od korisnika. .

Javni prihodi kao način finansiranja pružanja delatnosti od opšteg interesa imaju potpuno suprotne karakteristike od direktnog naplaćivanja tih usluga. Njihovi nedostaci su u domenu efikasnosti i, donekle, ekonomske ravnopravnosti, dok su njihove pogodnosti u domenu društvene pravde (jednakosti) i mogućnosti vođenja određene politike. Dodatni nedostatak ovog načina finansiranja navedenih delatnosti je alokativna distorzija do koje dovodi oporezivanje, odnosno moderni oblici oporezivanja. Jedini nedistorzivni porez (tzv. glavarina), danas se, zbog razloga pravednosti, praktično nigde ne primenjuje.

U poslednjih desetak godina u razvijenim zemljama i pojedinim zemljama u razvoju dominira tendencija da se poveća deo prihoda koji se naplaćuje korisnicima, odnosno tendencija da se taj sistem finansiranja komunalnih preduzeća što češće primenjuje.

U razvijenim zemljama sveta (zemljama OECD-a), koje karakteriše visok stepen urbanizacije i gde migratorni prilivi na gradove gotovo da i ne postoje, daleko se češće javlja urbana rekonstrukcija. Izuzetak donekle čine pojedine prekomorske zemlje (Kanada, Australija i, donekle, SAD), gde je, usled priliva stanovništva iz drugih zemalja, još uvek prisutan rast, odnosno širenje pojedinih gradova. Nasuprot tome, u zemljama u razvoju

beleži se značajan urbani rast, tj. širenje gradova putem otvaranja novih lokacija na njihovom obodu.

Proces rasta tehničkih komunalnih sistema, odnosno njihove mreže, može se podeliti na dva dela:

- upravljanje opremanjem gradskog zemljišta i
- finansiranje opremanja gradskog zemljišta komunalnom infrastrukturom.

Dva osnovna načina finansiranja obavljanja komunalnih delatnosti jesu naplaćivanje komunalnih usluga od korisnika i javni prihodi, odnosno javne finansije lokalne zajednice. Savremene tendencije u svetu pokazuju da raste učešće prihoda koji se naplaćuju od krajnjih korisnika komunalnih usluga.

Pri finansiranju razvoja komunalnih delatnosti, naročito mrežnih komunalnih delatnosti, pored dva već navedena izvora prihoda, koriste se i naknade koje se naplaćuju od investitora. Ta tri izvora se često kombinuju, kako bi se izbegle slabe strane oslanjanja samo na jedan izvor.

6. ЗАКЉУЧАК

U privrednim subjektima koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, zbog značaja delatnosti za korisnike, građanska i pravna lica sa jedne strane i racionalnog upravljanja sredstvima iz budžeta namenjenim obavljaju te delatnosti, obezbeđivanje adekvatnog sistema monitoringa i analize potrošnje sredstava, kao i odgovarajućeg sistem obuke zaposlenih, informisanosti na svim nivoima, može da se obezbedi podrška operativnom upravljanju sistemima pružanja delatnosti od opšteg interesa i donošenju adekvatnih odluka u oblasti menadžmenta.

Razvojna politika privrednih subjekata i modernizacija svih poslovnih segmenata treba da bude usmerena na primenu najboljih svetskih praksi u ovoj oblasti i regulisanju nivoa svih troškova, uz precizno razgraničenje između privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa na osnovu izvornog prava, koji imaju jasne specifičnosti, od onih koji tu delatnost zapravo ne obavljaju na taj način i koji treba da posluju u potpunosti tržišno, bez ikakvog uplitanja države u njihovo poslovanje, osim kao vlasnika kapitala.

U takvom slučaju bi država bila manje okupirana brojnim privrednim subjektima čiji je vlasnik ali ne obavljaju izvorno delatnost od opšteg interesa, a više fokusirana na svoje druge poslove i planiranje procesa potrebnih da se uspostavi ukupan obim projekta vezanih za privredne subjekte koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, do njihove eventualne privatizacije, definišu i prečiste ciljevi i razvije kurs akcije da se ciljevi postignu, kontinuirano razvijati plan upravljanja kao i praćenje, kontrolisanje i preispitivanje napretka rada privrednih subjekata, poređenje predviđenih i ostvarenih performansi, analizu odstupanja, iniciranje odgovarajućih promena i dr.

U poslednjih nekoliko decenija, zabeleženo je značajno povećanje učešća privatne svojine u obavljanju delatnosti od opšteg interesa u svetu, odnosno povećanje značaja privatnog kapitala u toj delatnosti. Taj proces je univerzalan, tako da je pored razvijenih zemalja zahvatio i zemlje u razvoju, odnosno zemlje u tranziciji.

Ukoliko je država akcionar, ona uglavnom ima poziciju kao i svi drugi akcionari: dobit i upravljanje je srazmerno kapitalu. Ipak, ako se radi o delatnostima za koje se zakonom utvrdi da postoji javni interes, onda država može steći i posebna prava u tim društvima, pa čak i kada ima manjinski procenat kapitala ili uopšte nema kapitala. Autor ukazuje da je ovo posebno važno sa stanovišta potrebe obezbeđenja stalnosti i kontinuiteta obavljanja ovih delatnosti, kao i jednakog tretmana korisnika usluga. Autor objašnjava da država ima mogućnost da stekne posebna prava u postupku privatizacije državnog kapitala kada može da zadrži tzv. zlatnu akciju, koja joj može obezbediti većinsko pravo u odlučivanju. U tom slučaju je pozicija države nezavisna od strukture osnovnog kapitala privatizovanih preduzeća u kojima poseduje zlatnu akciju.

Za korisnika usluga od opšteg interesa i za državu kao odgovornog subjekta za pružanje ovih delatnosti je najvažnije uspostavljanje sigurnog vlasnika/akcionara privrednog društva koji pruža delatnost od opšteg interesa, bez obzira na svojinsko rešenje operatera.

Javni sektor je temelj na kome počiva organizovano društvo. Od njegove razvijenosti i efikasnosti zavisi stepen razvijenosti proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa, odnosno stepen naprednosti i uređenosti države. Deo toga sektora, koji čini društvenu nadgradnju, jeste kreativni (misleći) deo društva koji je istovremeno i generator rasta i razvoja. Stoga se ne sme dozvoliti da se, politikom imperijalističke globalizacije, nastavlja daljnje urušavanje javnog sektora i da se umanjuje njegova uloga i značaj u društvu.

Zbog toga je potrebno u legislativi dati najveći značaj javnom sektoru, a posebno kreativnom delu nadgradnje. Taj deo treba činiti meritokratija, odnosno najuglednija elita koju država ima i trebalo bi da im pripada najveći društveni i materijalni status. Istovremeno sa izgradnjom kompetentnog i odgovornog javnog sektora, treba uspostaviti i jake kontrolne mehanizme koji će onemogućavati da se elita osili i preraste u otuđenu i samovoljnu birokratiju. Za praćenje rada i doprinosa u radu svakog pojedinca, trebalo bi izraditi merila i kriterijume koji bi bili i osnova za njihove zarade. Takođe, neophodno je precizirati način i postupke smena i reizbora u javnom sektoru.

Budući da postoje i značajne razlike u ekonomskoj prirodi različitih delatnosti od opšteg interesa, nije moguće definisati univerzalno optimalno svojinsko i organizaciono rešenje. Vrednovanje rešenja koja se zasnivaju na uvođenju privatne svojine, delatnost od opšteg interesa u Srbiji, mora da se obavi na nivou pojedinačnih regija i pojedinačnih delatnosti. Pri definisanju optimalnih rešenja za svaku delatnost ili područje u Srbiji, treba voditi računa o još nekim faktorima, poput veličine regije, specifičnosti usluga koje se pružaju korisnicima, zatim o veličini i karakteristikama tražnje za uslugama, potrebama za novim ulaganjima.

ЗАХВАЛНОСТ

Rad je deo istraživanja finansiran od strane MNTRI RS, na osnovu Ugovora br. 451-03-47/2023-01/200009 od 03.02.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ackerman, L. (1997). *Development, transition or transformation: the question of change in organization*. Van Eynde, D. F., Hoy J., Van Eynde D. C. (1997). *Organization Development Classics*. Jossey-Bass, San Francisco.
2. Ackerman, L. S. (1982). *Transition Management: An In-Depth Look at Managing Complex Changes*. *Organizational Dynamics*, 11(1), 46-66.
3. Aguilera, R. V., Dencker J.C. (2004). *The role of human resource management in cross-border mergers and acquisitions*. *International Journal of Human Resource Management*, 15(8), 1355-1370.b
4. Armenikas, A. A., Bedeian A. G. (1999). *Organizational change: A review of theory and research in the 1990s*. *Journal of Management*, 25(3), 293-315.
5. Anand, N., Daft R. L. (2007). *What is the right organization design?* *Organizational Dynamics*, 36(4), 329-344.
6. Anand, N., Daft R. L. (2007). *What is the right organization design?* *Organizational Dynamics*, 36(4), 329-344.
7. Begović, B., Bukvić, R., Mijatović, B., Paunović, M., Sepi R., i Hiber, D., (2002), *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
8. Begović, B., Bukvić R., Mijatović B., Živković B., Hiber, D. (2003). *Unapređenje korporativnog upravljanja*. Centar za liberalno demokratske studije, Beograd-Smederevska Palanka.
9. Ben Eli M. U. (2008). *Why is managing change difficult? Organisational renewal and the cybernetics of effective enterprise*. *International journal of Applied Systemic Studies*, 2(1/2), 146-158.
10. Black, J. S., Gregersen, B. H. (2008). *It starts with one: Changing individuals changes organizations*. Prentice Hall, Upper Saddle River.
11. Bowman, E. H., Singh H. (1993). *Corporate restructuring: Reconfiguring the firm*. *Strategic Management Journal*, 14(S1), 5-14.
12. Bowman, E.H., Singh H. (1999). *When does restructuring improve performance?* *California Management Review*, Winter, 41(2), 34-54.

13. Brockner, J., Grover S., Reed T. F., DeWitt R. L- (1992). *Layoffs, Job Insecurity and Survivors' Work Effort: Evidence of and Inverted-U Relationship*. *Academy of Management Journal*, 35, 413-425.
14. Burnham, Robert, M., & Abbie J. Smith. Financial accounting information and corporate governance, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 32, 2001, № 1–3, p. 237–333.
15. Buono, A. F. (2003). *The Hidden Costs and Benefits of Organizational Resizing Activities*. De Meuse, K. P., Marks M. (Eds.). *Resizing the Organization: Managing Layoffs, Divestitures, and Closings*. Jossey-Bass, San Francisco.
16. Буквић, R., (2009), *Анализа пословања предузећа*, Београд: Мегатренд универзитет, стр. 6–7.
17. Bukvić, R., (2002), Primena klaster analize u istraživanju tržišnih struktura u jugoslovenskoj prehrambenoj industriji, *Statistička revija*, godina 51, 2002, str. 1–4.
18. Буквич, R., Исследование рыночных структур: индекс концентрации Линда, *Проблемы теории и практики управления*, 2013, 10; Р. М. Буквич, Концентрация в банковском секторе Сербии в 2016 году, Международная научно-практическая конференция “Современные достижения науки и пути инновационного восхождения экономики региона, страны”, 18 мая 2017, Комратский государственный университет и Научно-исследовательский центр “Прогресс”, Комрат, 2017.
19. Burke, W. W. (1980). *Management and organizational development*. *Journal of Library Administration*, 1(2), 59-74.
20. Burke, W. W. (2010). *Organization change: Theory and practice*, 3rd ed. SAGE Publications, Thousand Oaks.
21. Cameron, K. S. (1994). *Strategies for Successful Organizational Downsizing*. *Human Resource Management*, 33(2), 189-211.
22. Cascio, W. F. (1993). *Downsizing: What do we know? What have we learned?* *Academy of Management Executive*, 7(1), 95-104.
23. Cascio, W.F., Young C. E., Morris J. R. (1997). *Financial consequences of employment-change decisions in major U.S. corporations*. *Academy of Management Journal*, 40, 1175-1189
24. Cascio, W. F., Young C. E., Morris J. R. (1998). *Learning from Outcomes: Financial experiences of 311 Firms that have Downsized*. Gowing, M. K.,

25. Gandolfi, F. (2009). *Where did downsizing go? A review of 30 years of a strategic business phenomenon*. The Australasian Journal of Business and Social Inquiry, 7(1), 40-65.
26. Carr, N. (1999). *Being virtual: Character and new economy*. Harvard Business Review, 77(3), 3-7.
27. Chen, B., Zhang, N. (2016). Evaluation the Corporate Social Responsibility and Organizational Performance based on Large-Scale Data Access and Management. International Journal of Grid and Distributed Computing, 9(1), 155-166.
28. Fajol, A., (2006), *Opšti i industrijski menadžment*, Novi Sad: Adižes, str. 23.
29. Gross, B. (1968). *Organizations and their managing*. Free Press, New York.
30. Cico, S., **Rajnović**, Lj., Bošnjak, I., (2021) Organizational restructuring as a way to resolve the crisis caused by Covid 19, in agricultural sector, Ekonomika poljoprivrede br.3, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt, Rumunija, VOL LXVIII No 3 (573-856) 2021, UDC 338.43:63; ISSN 0352-3462; DOI: 10/5937/ekoPolj2103611C; UDC 00 5.591.4+338.431:(616.98:578.834) str. 611-627.
31. Crum, R.L., Goldberg, I. (1998). *Restructuring and Managing the Enterprise in Transition*. The International Bank for Reconstruction, Washington.
32. Davenport, T. (1998). *Putting the enterprise into enterprise system*. Harvard Business Review 76 (4), 121-131.
33. Dulanović, Ž. (1996). *Proces organizovanja*. P. Jovanović, (ur.). Menadžment. Fakultet organizacionih nauka, Beograd.
34. Edwards, J. (2000). *Technological discontinuity and workforce size: An argument for selective downsizing*. The International Journal of Organizational Analysis, 8(3), 290-308.
35. Elkington, J. (1998). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Capstone Publishing.
36. Hammer, M., Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Harper Business, New York.
37. Hannan, M. T., Freeman, J., (1984). *Structural inertia and organizational change*. American Sociological Review, 49(3), 149-164.
38. Herold, D. M., Fedor, D. B. (2008), *Change the way you lead change: Leadership strategies that really work*. Stanford University Press, Stanford.

39. Hodges, J., Gill, R., (2015), *Sustaining change in organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks.
40. Janićijević, N. (2011). *Upravljanje organizacionim promenama*. Ekonomski fakultet, Beograd.
41. Jaško O., Čudanov M., Jevtić M., Krivokapić J., (2013), *Osnovi organizacije i menadžmenta*. Fakultet organizacionih nauka, Beograd.
42. Jones, M., (2002), *Globalization and Organizational Restructuring: A Strategic Perspective*. Thunderbird International Business Review, 44(3), 325-351.
43. Kallinikos, J., (Eds.), *Materiality and organizing: Social interaction in a technological world*. Oxford University Press, Oxford. 25-48.
44. Kansal S., Chandani, A., (2014). *Effective Management of Change During Merger and Acquisition*. Procedia Economics and Finance, 11, 208-217.
45. Klosowsky, S., (2012), *The application of organizational restructuring in enterprise strategic management process*. Management, 16(2), 54-62.
46. Koevski, G., (2007), *Komparativno korporativno upravljanje*, Pravni Fakultet, Justinijan Prvi, Skoplje.
47. Kodeks korporativnog upravljanja Republike Srbije, 2012
48. Kraft, J. D., Quick, J. C. (Eds.), *The New Organizational Reality. Downsizing, Restructuring and Revitalization*. American Psychological Association, Washington.
49. Lee G., Teo, B. A., (2005), *Organizational restructuring: Impact on Trust and Work Satisfaction*. Asian Pacific Journal of Management, 22, 23/39.
50. Leonardi, P. M. (2012). *Materiality, Sociomateriality, and Socio-Technical Systems*. Leonardi P. M., Nardi B. A.,
51. Lin, C.-Y. (2013). *The relations among managers' perceptions about an impending change in their organization, perceptions about the change outcomes, and job outcomes in a telecommunication company in Taiwan*. University of Illinois, Urbana.
52. Lind, M., Goldkuhl, G. (2005). *The evolution of a Business Process Theory – the case of a Multi-Grounded Theory*. Proceedings of the Qualitative Research in IT & IT in Qualitative Research (Qualit, 2005). Griffith University, Brisbane.
53. Macky, K. (2004). *Organizational downsizing and redundancies: The New Zealand workers' experience*. New Zealand Journal of Employment relations, 29(1), 63-87.

54. Marciniak, R. (2013). *From organizational design to meta organizational design*. Digital Enterprise Design and Management, Proceedings of the first international conference on digital enterprise design and management, DED&M 2013, 147-159. Springer-Verlag, Berlin.
55. McNamara, C. (2006). *Field Guide to Consulting and Organizational Development*. Authenticitz Consulting, LLC.
56. McShane, S., Von Glinov M. A. (2014). *Organizational Behavior*, 7th ed. McGraw Hill, New York.
57. Melan, E. H. (1992). *Process Management: Methods for improving products and services*. McGraw-Hill, New York.
58. Mijatović, B., (2005), Privatizacija realnog sektora, u *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, CLDS, Beograd.
59. Minnone, C., Turner, G. (2012). *Business Process Management – Are You Ready for the Future?* Knowledge and Process Management. 19(3), 111-120.
60. Mishra, K. E., Spreitzer, G. M., Mishra A. K. (1998). *Preserving Employee Morale during Downsizing*. Sloan Management Review, 39(2), 83-95.
61. Muchinsky, P.M. (2000). *Psychology applied to work*. Belmont, Wadsworth.F
62. McKinley W., Zhao J., Rust K. A. (2000). *A sociocognitive interpretation of downsizing*. Academy of Management Review, 25, 227-243.
63. Nadler D. A., Tushman M. L. (1995). *Types of Organizational Change: From Incremental Improvement to Discontinuous Transformation*. Jossey-Bass, San Francisco.
64. Nehme, M., Koon C., Ghee W. (2008). *Tracing the Historical Development of Corporate Social Responsibility and Corporate Social Reporting*. James Cook University Law Review 15, 129-168.
65. Newman, K. L.(2000). *Organizational transformation during Institutional Upheaval*. The Academy of Managemtn Review, 25(3), 602-619.
66. *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999, p. 43.
67. Pampils, D. M. (2010). *Mergers, Acquisitions, and Other Restructuring Activities: An Integrated Approach to Process, Tools, Cases and olutions*. Elsevier, Amsterdam.
68. Probst, T. (2003). *Exploring Employee Outcomes of Organizational Restructuring: A Solomon Four-Group Study*. Group & Organizational Management, 28(3), 416-439.

69. Project Management Institute PMI (2013). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK®Guide)* Fifth edition. Newton Square.
70. Punter, Rukovođenje i kontrola nad javnim preduzećem, Glasnik Pravnog fakulteta u Kragujevcu, 1987/88, str. 21-29;
71. **Rajnović, Lj.** (2012). Načela korporativnog upravljanja, Pravo i privreda (broj 4 – 6), ISSN 0354 – 3501, UDK 347.7, Broj prve strane: 240, Broj poslednje strane: 249. Godina XLIX.
72. **Rajnović, Lj.** (2012). *Modeli sporazumnog finansijskog restrukturiranja*, Pravni život, ISSN 0350 – 0500, Str. 231 – 240, Godina LVIII.
73. **Rajnović Lj.** (2014) “*Korporativno upravljanje u Republici Srbiji – uporedno pravni aspekti*” Doktorska teza. Fakultet za preduzetnički biznis, Univerzitet Union Nikola Tesla.
74. **Rajnović, Lj.** (2016). Društveno odgovorno poslovanje u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji. Društvo ekonomista Beograda, Beograd.
75. **Rajnović, Lj., Subić, J., Zakić, N.,** (2016) Organizaciono i finansijsko restrukturiranje privrednih društava u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, ISBN 978-86-6269-051-5.
76. **Rajnović, Lj.** (2016). Društveno odgovorno poslovanje u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji. Društvo ekonomista Beograda, Beograd.
77. **Rajnović, Lj., Bukvić, R.,** (2017) – Monografija: Korporativno upravljanje kao deo poslovne strategije kompanija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2017, ISBN 978-86-6269-057-9.
78. **Rajnović, Lj., Cico, S., Eremić-Đorđić, J.,** (2019) „Sustainable Operations As a Strategy of Management of Companies, With a Review in the Field Of Agriculture” Ekonomika poljoprivrede, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISSN 0352-3462, UDK 631:[502.131.1:347.725, Godina 66, No. 2, 2019, (strana. 601-615), Beograd,
79. **Rajnović, Lj.,** (2020), Specificity of operation of general interest in the Serbia with special view on water management, Ekonomika poljoprivrede br. 2, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih

- nauka Bukurešt, Rumunija, VOL 67, No 2, UDC 338.43:63; ISBN 0352-3462 (Printed), ISBN 2334-8453 (Online), str. 537-552.
80. **Rajnović, Lj.**, (2021), Ugovori u privredi sa osvrtom na eksterne uticaje na ugovorni odnos, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISBN 978-86-6269-106—4: eISBN 978-86-6269-107-1 (M42).
 81. **Rajnović, Lj.**, Cico, S., (2023), Ownership and organizational solutions for Spas and Preservation of Health Tourism; 7th International Thematic Monograf Modern Management Tools and Economy of Tourism Sector in Present Era; Publisher by: Assotiation of Economists and Managers of the Balkans in cooperation with the Faculty of Tourism and Hospitality, Ohrid, North Macedonia, Editors: PhD Vuk Bevanda and PhD Snežana Štetić, ISSN 2683-5673, str: 335-353.
 82. Rasmunsen, L. B. (2010). *From reactive to proactive approach of interactive leadership*. Garibaldi, F., Telljohan, V. (2010). The Ambivalent Character of Participation: New Tendencies in Worker Participation in Europe. Peter Lang, Frankfurt am Main, 585-612.
 83. Rikardo, D., (2012) *O principima političke ekonomije i oporezivanja*, Beograd: Službeni glasnik, str. 63–64.
 84. Saboo, S., Gopi, S. (2009). Comparison of Post-Merger performance of Acquiring Firms (India) involved in Domestic and Cross-border acquisitions. MPRA Paper, No. 19274. University Library of Munich, Munich.
 85. Stepanov, Sergey & Anton Suvorov. Agency problem and ownership structure, *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 133, 2017, pp. 87–107.
 86. Tabaroši, S., (2005) *Društvena odgovornost kompanija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
 87. Tenner, A. R., DeToro I. J. (1996). *Process Redesign: The Implementation Guide for Managers*. Addison-Wesley, Prentice-Hall, Upper Saddle River.
 88. Tetrevoval, L. (2007). *Concept of Corporate Restructuring and Reengineering*. University of Pardubice, Faculty of Economics and Administration, Pardubice.
 89. Tombaugh, J.R., White L.P. (1990). Downsizing: An empirical assessment of survivors' perception in a postlayoff environment. *Organization Development Journal*, 8(2), 32-43.

90. Vanderheiden, P. A., De Meuse K. P., Bergmann Bergmann, T. J. (1999). *Response to Haar's comment-and the beat goes on: Corporate downsizing in the twenty-first century*. Human Resource Management, 38(3), 261-267.
91. Vasiljević Mirko, 1999, Privredna društva domaće i uporedno pravo, Udruženje pravnika u privredi SR Jugoslavije, CIP 347.22, str. 416 – 417.
92. Vasiljević, M., (2011), *Vodič za primenu zakona o privrednim društvima*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
93. Vasiljević, M., (2013), *Korporativno upravljanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
94. Watzlawick, P., Weakland J. H., Fisch R. (1974). *Change: Principles of Problem Formation AND Problem Resolution*. W.W. Nortn & Company.
95. West, G. (2000). *The effects downsizing on survivors: A meta-analysis*. Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg.
96. William L. Megginson and Jeffry M. Netter - From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization, Journal of Economic Literature June 2001
97. Zajac, E. J., Kraaty, M. S. (1993). A diametric forces model of strategic change: Assessing the antecedents and consequences of restructuring in the higher education industry. Strategic Management Journal, 14(S1), 83-102.
98. Zakon o privatizaciji Republike Srbije ("Službeni glasnik RS" br. 83/2014, 46/2015, 112/2015 i 20/2016 – autentično tumačenje)
99. Zakon o javnim preduzećima ("Službeni glnik RS" br 15/2016)
100. Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019)
101. Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 76/2023)
102. Anderson-Rudolf, M.K. (1996). A longitudinal study of organizational change: How change i individual perceptions of transformational and transactional constructs predicts change in organizational performance. Columbia University, New York.
103. www.europa.rs
104. <http://www.privreda.gov.rs/kategorija/info-privreda/programi-i-projekti/>
105. <http://www.socijalnoukljucivanje.gov.rs/vodic/vodic2015.html>

BIOGRAFIJA AUTORA

Ime i prezime: Ljiljana Rajnović

Titula: Doktor nauka

Naučno zvanje: Viši naučni saradnik

1. Obrazovanje:

Univerzitet Union – Nikola Tesla Beograd: Doktorska disertacija.

Univerzitet u Beogradu: Poslediplomske studije, na Pravnom fakultetu.

Položen pravosudni ispit.

Univerzitet u Beogradu: Pravni fakultet; Druga beogradska gimnazija.

2. Radno iskustvo:

Počev od aprila 2003. zaposlena u Institutu za ekonomiku poljoprivrede Beograd (Institut). Od septembra 2001. do decembra 2002. bila je zaposlena u Agenciji za privatizaciju na radnom mestu Rukovodioca sektora za pravne poslove u restrukturiranju. Od maja do septembra 2001. obavljala je poslove načelnika za pravne poslove u Ministarstvu za privredu i privatizaciju. U periodu od februara 1998. do maja 2001. bila je zaposlena u Republičkom zavodu za razvoj na radnom mestu načelnik za pravne poslove. Od januara 1994. do kraja 1998. obavljala je poslove pripravnika i stručnog saradnika u Prvom opštinskom sudu u Beogradu. Od februara do oktobra 1993. bila je zaposlena u advokatskoj kancelariji kao pripravnik. 2006. bila je predavač na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, na specijalističkom kursu za akcionarstvo.

Angažovana je na nekoliko projekata Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

3. Naučna i stručna delatnost:

Bavi se materijom vezanom za poslovno pravo, korporativno upravljanje, reorganizacije i restrukturiranje privrednih subjekata, akvizicije, tržište hartija od vrednosti, privatizaciju, međunarodne ugovore,

problematikom ekonomske održivosti poslovanja kompanija, itd. Objavila je preko 70 bibliografskih jedinica. Bila je angažovana u izradi brojnih projekata koji su sprovedeni u praksi. Učestvovala je u stručnim grupama na izradi više zakona.

4. Ostalo

Govori engleski i ruski jezik, poznaje rad na računaru. Sarađuje sa brojnim naučno – istraživačkim i obrazovnim institucijama u zemlji i inostranstvu.

U svojstvu predavača, učestvuje na seminarima za edukaciju i drugim stručnim tribinama i promocijama. Član je međunarodnog udruženja RebResNet sa sedištem u Rumuniji, Društva agrarnih ekonomista Srbije i drugih stručnih udružewa.

RECENZIJE

Recenzija

za monografiju „Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji”
izrađene od strane autora: dr Ljiljane Rajnović

Recezent: Dr Duško Dimitrijević

Autor je pripremio monografiju pod nazivom «Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji».

Monografija je namenjena, zainteresovanim licima iz sveta nauke, istraživačima koji se bave poslovanjem privrednih subjkata, pravnicima i ekonomistima i drugim licima koja se bave naučnim istraživanjima ili primenjuju rezultate nauke iz ove oblasti u praksi. Monografija je rezultat dugogodišnjeg istraživanja autora, kako naučnog i praktičnog rada.

U monografiji su analizirani i prikazani značajni pojmovi pravnog i ekonomskog istraživanja sa ciljem primene rezultata istraživanja u praksi.

Autor je važne institute izložio istorijski, prateći njihov nastanak od ranijih pravnih oblika do danas.

Konceptualni pristup ove monografije je razvijen u pet tematskih celina. Svaka od pomenutih celina sadrži detaljna naučna istraživanja i saznanja autora o značaju delatnosti od opšteg interesa, nužnosti reorganizovanja privrednih subjekata koji obavljaju pomenutu delatnost radi prilagođavanja savremenom poslovnom okruženju, posebno eksternom u kome dominira dinamičnost, promenljivost mnogih faktora i složenost. Zbog toga je potrebno da dobra strategijska orijentacija postane potreba za svakog učesnika privrednog života.

U stručnoj literaturi koja je korišćena za izradu monografije zastupljena je bogata literatura iz zemlje i inostranstva, javno dostupni podaci u zemlji i inostranstvu, zbornici radova sa stručnih skupova, godišnjaci značajnih institucija, empirijski podaci dostupni za obradu i analizu primenom

statističkog i drugih različitih metoda, internet kao i dugogodišnje lično istraživanje i stečeno praktično iskustvo autora.

Poglavlje I, prvi deo rukopisa je uvodni deo u kome autor prikazuje vrlo detaljno mesto i značaj delatnosti od opšteg interesa kao deo privrede koji je po mnogo čemu različit od klasičnih tržišnih delatnosti jer imaju zajedničku osobinu da predstavljaju nezamenljiv uslov života i rada građana. Činjenica da kod ovih delatnosti po pravilu nije uvedena konkurencija jer često nije ni moguća, naročito kod neprofitabilnih delatnosti, svrstava ove delatnosti u neki oblik monopolskog položaja. Posebnost delatnosti od opšteg interesa čini i to da je ovaj monopol kontrolisan i preko statusa samih preduzeća (kontrola funkcija od strane osnivača) i direktnom kontrolom cena usluga ovih delatnosti. Stručno se prikazuju forme obavljanja ove delatnosti u Srbiji. Ukazuje se na vekovnu ideju unifikacije pravila ponašanja u komercijalnim poslovima na svetskom tržištu.

Poglavlje II, drugi deo rukopisa analizira kontrolne mehanizme nad privrednim subjektima koji obavljaju delatnost od opšteg interesa. Pošto osnivač ima obavezu da obezbediti strukturu kroz koju se postavljaju ciljevi preduzeća i definišu sredstva za dostizanje tih ciljeva i praćenje učinaka i, istovremeno odgovarajuću stimulaciju rukovodstvu preduzeća, kako bi sledili ciljeve koji su u interesu društva i vlasnika kapitala, samim tim ima i adekvatan nadzor u cilju obezbeđenja stalnosti poslovanja, putem nadzornih organa, pravila „mekog” prava ali i javnosti. U monografiji se objašnjava da je osnovni zajednički cilj svakog pravnog subjekta, bez obzira na oblik vlasništva obezbeđenje stalnosti tj. kontinuiteta poslovanja a cilj neprofitnih delatnosti je zadovoljavanje interesa šire društvene zajednice.

Poglavlje III, detaljno razmatra svojinski status i forme privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa u svetu, prikazuje čitav niz različitih svojinskih i organizacionih rešenja. U monografiji se zaključuje da svojinska rešenja zasnovana na javnoj svojini impliciraju nižu efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti, male mogućnosti za finansiranje investicija u razvoj ovih delatnosti, veće opterećenje državnog budžeta, a pružaju mogućnosti i za pojavu još nekih negativnih pratećih pojava. Zbog toga se pristupa sve češćem i većem uvođenju privatne svojine u ovim delatnostima, što dovodi do pojave različitih kombinacija navedena dva oblika svojine, pri čemu se kombinuju dobre strane i jednog i drugog svojinskog rešenja, odnosno nastoji se da se eliminišu njihove uočene slabe strane.

Poglavlje IV, iz pregleda rukopisa proizilazi da je autor raspravljao sva važna pitanja i pravne situacije koja se mogu postaviti odnosno nastati u privatizaciji javnog sektora. Autor je institute analizirao sa gledišta relevantne pravne teorije i aktuelne prakse predlažući donošenje primernijih rešenja za stanje u Srbiji. Ističe se da postoje značajne razlike u ekonomskoj prirodi različitih delatnosti, zbog čega nije moguće definisati univerzalno optimalno svojinsko i organizaciono rešenje. Vrednovanje datih rešenja koja se zasnivaju na uvođenju privatne svojine, odnosno privatnog kapitala u javni sektor, mora da se obavi na nivou pojedinačne delatnosti od opšteg interesa. Pri tom, daje preporuku primene različitih svojinskih rešenja i formi privrednih subjekata koji mogu da obavljaju ovu delatnost uz preporuku unapređenja postojećih zakonskih rešenja. Ističe značaj korporativizacije javnog sektora koji omogućava veću transparentnost i kontrolu poslovanja.

Poglavlje V, analizira značaj finansijske stabilnosti poslovanja privrednih subjekata u ovoj oblasti za državu i za korisnike. Ističe da politika cena delatnosti od opšteg interesa predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja vezanih za obavljanje ove delatnosti. Ta politika ima implikacije na funkcionisanje i razvoj svih segmenata delatnosti, odnosno na nesmetano pružanje usluga u potrebnom obimu i kvalitetu. Zbog toga rad razmatra ključna pitanja politike cena ovih usluga kroz načela formulisanja cena i načina primene tako formulisanih cena. U radu se opisuju dva osnovna načina finansiranja obavljanja delatnost od opšteg interesa i to naplaćivanje komunalnih usluga od korisnika i javni prihodi. Ističe se da savremene tendencije u svetu pokazuju da raste učešće prihoda koji se naplaćuju od krajnjih korisnika usluga. Pri finansiranju razvoja komunalnih delatnosti, naročito mrežnih komunalnih delatnosti, pored dva već navedena izvora prihoda, koriste se i naknade koje se naplaćuju od investitora. Ta tri izvora se često kombinuju, kako bi se izbegle slabe strane oslanjanja samo na jedan izvor.

Poslednji deo monografije odnosi se na priloge, koji prikazuju uloženi napor autora da što pristupačnije predstavi sumarni prikaz indikatora za ocenu postojećeg stanja u ovlast obavljanja delatnosti od opšteg interesa u Republici Srbiji, potrebe reformisanja privrednih subjekata u ovoj delatnosti u cilju obezbeđivanja kontinuiteta obavljanja delatnosti i postizanja ekonomske efikasnosti u interesu cele zemlje.

Zaključak i ocena:

Iz rukopisa je evidentno da je autor raspravljao sva važna pitanja koja se mogu postaviti odnosno nastati u materiji obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Autor je institute analizirao sa gledišta teorije i aktuelne prakse predlažući donošenje izvodljivih i korisnih rešenja. Prikazuje vrlo detaljno mesto i ulogu u privredi Srbije preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa. Autor je važne institute izložio istorijski, prateći njihov nastanak od najranijih pravnih sistema do danas. Navedeni pristupi objedinjeni su sintetičkom analizom autora i odgovarajućom dobrom sistematikom izlaganja. Istaknuti metodološki pristup (koji se temelji na proučavanju brojne najvažnije literature i prakse) omogućio je autoru da proučavane institute osvetli u svim dimenzijama i na osnovu toga izvede odgovarajući zaključak. Iako je autor često navodio vladajuća stanovišta poznatih stručnjaka iz prava i ekonomije, u mnoštvu situacija autor je argumentovano isticao svoje stavove, što je nužna odlika monografije. Ove stavove, autor brani ubedljivo pa su zbog toga za većinu čitalaca prihvatljivi. U pisanju ovog dela autor je ispoljio naučnu odgovornost i preciznost. Izlaganje autora je aktuelno i jezgrovito a rečenice razumljive.

Zbog toga, rukopis monografije dr Ljiljane Rajnović „Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji” predstavlja znatan naučni doprinos u oblasti neizbežnog reorganizovanja privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa.

Beograd, 06.02.2023.

Dr Duško Dimitrijević
- naučni savetnik

Recenzija

za monografiju „Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji”
izrađene od strane autora: dr Ljiljane Rajnović

Recezent: Prof. dr Jonel Subić

Autor dr Ljiljana Rajnović je pripremila monografiju pod nazivom «Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji».

Monografija je namenjena, istraživačima koji se bave istraživanjem poslovanja privrednih subjekata, a posebno onima koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, uključujući i državu kao i svim drugim licima koji su zainteresovani da primene rezultate nauke u praksi. Monografija je nastala zahvaljujući dobrom poznanju ove oblasti autora i dugogodišnjoj primeni naučnih dostignuća u praksi.

Rad sadrži bitne elemente pravnog i ekonomskog istraživanja sa ciljem primene istraživanja u praksi. Detaljno prikazuje aktuelno stanje u oblasti delatnosti od opšteg interesa i statusa države kao zainteresovanog lica za rešavanje efikasnog organizovanja ove delatnosti. Prikazuje trendove u organizovanju ove delatnosti u razvijenom svetu i daje preporuku na koji način je moguće organizovati ovaj sektor u Republici Srbiji, imajući u vidu i predstojeću svojinsku transformaciju državnih preduzeća koja se bave ovom delatnošću. Autor navodi da uz ispunjenje propisanih uslova, uspešno obavljanje nekih delatnosti od opšteg interesa mogu da vrše privredni subjekti u privatnom vlasništvu.

Monografija je strukturirana u pet poglavlja i više priloga, sa ukupno 170 strana. Monografija se bazira na brojnoj stručnoj literaturi iz zemlje i inostranstva, na stručnim studijama i člancima, javno dostupnim podacima u zemlji i inostranstvu, na normativnim aktima, ličnom iskustvu autora u ovoj oblasti i dobrim praktičnim primerima.

Poglavlje I, detaljno analizira delatnosti od opšteg interesa, uređivanje organizovanog i trajnog obavljanja i razvoj ovih delatnosti koje su u nadležnosti države Srbije, obavezu države da obezbedi organizacione, materijalne

i finansijske uslove za pružanje ovih usluga. Opisuje privredne subjekte, formu, poslovanje, javnih preduzeća i društava kapitala čiji je jedini osnivač država. Pri tom, ističe njenu obavezu i odgovornost za racionalno upravljanje i raspolaganje sredstvima iz budžeta usmerenim ka privrednim subjektima koje osnuje radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Takođe opisuje mogućnost obavljanja pomenutih delatnosti poveravanjem trećem licu privatnog svojinskog oblika, svakako uz zadržavanjem nadzora nad obavljanjem delatnosti od strane države.

Poglavlje II, analizira bitne elemente kontrole obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Navodi da je zakonom propisana obaveza države da građanima i drugim licima obezbedi najoptimalnije uslove života i rada, koji su određeni ukupnim nivoom razijenosti društva. Ta obaveza neće moći biti isključena bez obzira u kom svojinsko obliku su/budu preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa. Pitanje odgovornosti za funkcionisanje delatnosti od opšteg interesa kroz obezbeđivanje kontinuiteta, kvaliteta, obima ali i razvoja ne može biti prepušteno nikom drugom osim državi. Autor ističe da je to jedna od osnovnih obaveza, prava i odgovornosti države. Zbog toga je logično da nadzor nad ovom delatnošću vrši država, preko nadležnih organa, ugovora u privredi, pravila korporativnog upravljanja i društvene odgovornosti, a kod državnih preduzeća i pravilima finansijskog upravljanja i kontrole.

Poglavlje III i IV, detaljno razmatra svetska iskustava u oblasti delatnosti od opšteg interesa, da se pokazalo da postoji čitav niz različitih rešenja vezanih za regulaciju ovih delatnosti. Navodi da je moguće formulisati načela efikasne regulacije putem odvojenosti operativne od regulatorne funkcije; stabilnosti regulatornih rešenja; formalne procedure donošenja odluka i njihove transparentnosti.

Ističe da relevantnost razmotrenih svetskih iskustava u domenu ovih delatnosti treba sagledati unutar nekoliko ograničavajućih faktora i to postojeći institucionalni okvir u Srbiji, koga karakteriše institucionalna reforma i dostignuti nivo privrednog razvoja naše zemlje. U domenu svojinskog statusa operatora u svetu, pokazalo se da privatizacija ovih delatnosti ima blagotvorne efekte. U tom smislu treba tražiti najpogodnija svojinska i organizaciona rešenja u Srbiji, sa težnjom uvećanja učešća privatnog kapitala ali uz sigurnost obavljanja delatnosti.

U ovom poglavlju se izlažu mogući modeli organizovanja obavljanja ove delatnosti u Srbiji, imajući u vidu nove propise i ideju promene vlasništva

državnog kapitala. Opisuju se različiti pogledi i normativni okvir raznih zemanja u rešavanju ove dileme - imati većinskog stabilnog akcionara ili veliku disperziju vlasništva? Praksa zemalja kontinentalnog prava pokazuje da treba preferirati sigurnost poslovanja kroz jednog ili nekoliko većinskih stabilnih akcionara. Autor smatra da u tom smislu treba tražiti najpogodnija svojinska i organizaciona rešenja za ove delatnosti u Srbiji i predlaže moguća rešenja.

Poglavlje V, prikazuje detaljan opis politike cena i finansiranje delatnosti od opšteg interesa. Propisima u Srbiji je propisano da je država dužna da obezbedi obavljanje delatnost od opšteg interesa u kontinuitetu. Ukoliko se radi i neprofitabilnoj delatnosti, država je dužna da obezbedi finansiranje obavljanja delatnosti u potpunosti. Ako je u pitanju privredni subjekt koji obavlja profitabilnu delatnost, osnivač i privredni subjekti treba da se u potpunosti ponašaju u skladu sa tržišnim uslovima. Navodi se da je cenu usluga potrebno izjednačiti sa dugoročnim graničnim troškovima, nezavisno od odabраних svojinskih, organizacionih i regulatornih rešenja. Pri tome, potrebno je poštovati načelo da operater treba da ostvari prihod koji odgovara ovako određenim cenama.

Daje se detaljan i obrazloženi prikaz osnovnih načini finansiranja obavljanja delatnosti i to kroz naplaćivanje komunalnih usluga od korisnika, javnih prihoda i naknada koje se naplaćuju od investitora. Savremene tendencije u svetu pokazuju da raste učešće prihoda koji se naplaćuju od krajnjih korisnika komunalnih usluga.

Poslednji deo monografije odnosi se na priloge, koji dokazuju napor autora da što jasnije i jednostavnije da sumarni prikaz indikatora za ocenu najpovoljnijih modela organizovanja privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, u skladu sa mogućnostima domaćeg tržišta.

Monografija "Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji" autora dr Ljiljane Rajnović, ispunjava naučne i stručne zahteve iz veoma značajne i uvek aktuelne oblasti obavljanja delatnosti od opšteg interesa i organizovanja operatera koji vrše navedenu delatnost u skladu sa novim trendovima u praksi i novim zakonskim rešenjima.

Monografija daje preporuku najpovoljnijih modela organizovanja privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, u skladu sa potrebama domaćeg tržišta.

Autor na razumljiv način prikazuje istraživanja koja je sprovela u ovoj oblasti, verodostojno prikazuje organizovanje ove delatnosti u razvijenom svetu i daje preporuke primene adkvatnih modela organizovanja na tržištu Srbije. Uspešno je prikazala razumljive razloge i nužnost reorganizovanja sektora koji se bavi delatnošću od opšteg interesa.

Imajući u vidu sve navedene aspekte, smatram da ovaj rad ispunjava naučne zahteve, kako po sadržaju tako i po formi, da predstavlja značajan doprinos društvenoj misli, pozitivno ocenjujem rad u celini, te predlažem da isti bude štampan u formi monografije.

Beograd, 06.02.2023.

Prof. dr Jonel Subić
naučni savetnik

Recenzija

za monografiju „Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji”
izrađene od strane autora: dr Ljiljane Rajnović

Recezent: Prof. dr Rajko Bukvić – naučni savetnik

U ovoj monografiji autor dr Ljiljana Rajnović je istraživala uvek aktuelnu temu koja se odnosi na funkcionisanje delatnosti od opšteg interesa koje predstavljaju nezamenljiv uslov života i rada svakog privredniog subjekta. Ta delatnost je od izuzetnog značaja za kontinuirano poslovanje i razvoj domaće privrede. Autor posmatra aktuelne trendove iz ove oblasti kao nezaobilazan proces održivog poslovanja privrednih subjekata, uključujući i državu. Modernizacija ovih delatnosti, podrazumeva usklađivanje sa novim trendovima u organizovanju poslovanja i usavršavanje menadžmentskih metoda, u okviru kojih rast efektivnosti investicija zauzima prvo mesto. Zbog toga, smatram da izabranom temom, autor može dati doprinos poboljšanju aktivnosti u javnom sektoru a time i svim privrednim granama zemlje.

Monografija se bazira na brojnoj stručnoj domaćoj i inostranoj literaturi, izveštajima domaćih i međunarodnih tela, na domaćim i inostranim propisima, istraživanju autora na domaćem i stranom tržištu, ličnom iskustvu u domenu poslovanja i organizovanja javnog sektora, na značajnoj dokumentaciji i informisanju u društveno - ekonomskim ustanovama i drugim institucijama iz zemlje i inostranstva.

Generalno posmatrano, monografija sadrži bitne elemente pravnog i ekonomskog istraživanja sa mogućnošću primene u oblasti delatnosti od opšteg interesa i drugim granama privređivanja. Prelazeći na analizu po poglavljima, konstatuje se profesionalno isticanje glavnih karakteristika aspekata koji se istražuju i formulisanje nekih razboritih predloga organizovanja javnog sektora.

Poglavlje I, prikazuje i analizira dvostruku ulogu države, kao institucije koja postavlja pravila igre na tržištu ali i kao subjekta u privrednom prometu.

Ističe da nadležnost za obavljanje delatnosti od opšteg interesa od strane državnih preduzeća, podrazumeva zakonom određena izvorna prava i nasuprot tome, obaveze. Analiziraju se mogućnosti obavljanja pomenute delatnosti poveravanjem trećem licu drugih svojinskih oblika na osnovu pravnog posla. Ukazuje se da će i drugi privredni subjekti, pored državnih preduzeća moći da autoritativno istupaju prema korisnicima, građanima i pravnim licima samo u slučaju kada im je od strane nadležnih organa povereno vršenje takvih poslova u skladu sa uslovima iz zakona i ugovora.

Poglavlje II, putem analize postojećih modela nadzora nad radom privrednih subjekata koja obavljaju delatnost od opšteg interesa daje zaključke i preporuke kakve modele nadzora je moguće primeniti, vodeći računa o bitnim elementima koje propisuje zakon ali i većini drugih koje poslovni partneri mogu da ugovore na osnovu svoje volje. U ovom poglavlju, autor detaljno ukazuje na značaj kontrole obavljanja delatnosti uvek od strane države, zatim od strane osnivača ako nije osnivač država, preko organa privrednog subjekta, ali i poštovanja pravila društveno odovornog poslovanja privrednih subjekata bez obzira na svojinsko rešenje i pravila finansijskog upravljanja i kontrole državnih preduzeća.

Poglavlje III i IV detaljno prikazuje moguće forme obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Opisuje vreme devedesetih godina prošlog veka i početak ovoga veka u zemljama zapadne Evrope, koje je obeleženo uglavnom, privatizacijom javnog sektora privrede. Ističe da se država postepeno povlači iz privredne funkcije, pošto u svojstvu privrednika, ne može da bude konkurentna sa privatnim preduzetnikom. Ovo se sve više odnosi i na javni sektor. U meri u kojoj ostaje u privrednoj funkciji država je sve više prinuđena, da napušta poziciju isključivog vlasništva u delatnostima javnog sektora. U takvoj situaciji formiraju se društva kapitala koja obavljaju ove delatnosti. Ukoliko država iz određenih razloga mora da ostane jedini vlasnik nekih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa onda je ona u obavezi da obezbedi njihov ravnopravni položaj na tržištu i transparentnost finansijskog poslovanja.

Ukoliko je država akcionar, ona uglavnom ima poziciju kao i svi drugi akcionari: dobit i upravljanje je srazmerno kapitalu. Ipak, ako se radi o delatnostima za koje se zakonom utvrdi da postoji javni interes, onda država može steći i posebna prava u tim društvima, pa čak i kada

ima manjinski procenat kapitala ili uopšte nema kapitala. Autor ukazuje da je ovo posebno važno sa stanovišta potrebe obezbeđenja stalnosti i kontinuiteta obavljanja ovih delatnosti, kao i jednakog tretmana korisnika usluga. Autor objašnjava da država ima mogućnost da stekne posebna prava u postupku privatizacije državnog kapitala kada može da zadrži tzv. zlatnu akciju, koja joj može obezbediti većinsko pravo u odlučivanju. U tom slučaju je pozicija države nezavisna od strukture osnovnog kapitala privatizovanih preduzeća u kojima poseduje zlatnu akciju. U ovom delu autor daje izvodljiva organizaciona rešenja u obavljanju ove delatnosti i uspostavljanje sigurnog akcionara bez obzira na svojinsko rešenje operatera.

Poglavlje V, objašnjava da ekonomska politika koju preduzeća javnog sektora treba dosledno da sprovode prvenstveno mora biti bazirana na osmišljenom razvojnom i investicionom konceptu koji, pored poboljšanja ekonomske efikasnosti i konkurentnosti, podrazumeva i smanjenje emisije gasova staklene bašte i očuvanje prirodnih resursa. Država je obavezna da obezbedi organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga krajnjim korisnicima. Privredni subjekti koji obavljaju delatnost od opšteg interesa treba da imaju svoju imovinu kojom odgovaraju za svoje obaveze, da posluju samostalno, finansijski transparentno i ravnopravno sa drugim predezećima na tržištu. Ukoliko opšti interes nalaže da se cene usluga ili proizvoda privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa formiraju na netržišnom nivou, država će biti dužna da za taj iznos obezbedi sredstva u budžetu i da to obelodani.

Poslednji deo monografije odnosi se na priloge, koji prikazuju uloženi napor autora da što pristupačnije predstavi sumarni prikaz indikatora za ocenu primene najpovoljnijih organizacionih rešenja privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa.

Zaključak i ocena:

Monografija “Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji” autora dr Ljiljane Rajnović, u svemu ispunjava zahteve naučne i stručne literature iz oblasti obavljanja delatnosti od opšteg interesa, organizovanju privrednih subjekata koji obavljaju navedenu delatnost, uključujući analizu i ocenu

najpovoljnijih modela organizovanja u skladu sa aktuelnim stanjem u Republici Srbiji.

Autor se prihvatila složenog zadatka da na pristupačan način informiše zainteresovana lica o istraživanjima koje je sproveda u ovoj oblasti. Uspela je da suptilne procese nužnog reorganizovanja sektora koji se bavi delatnošću od opšteg interes, približi čitaocu tečnim i razumljivim jezikom.

Imajući u vidu sve navedene aspekte, smatram da ovaj rad ispunjava naučne zahteve, kako po sadržaju tako i po formi, pozitivno ocenjujem rad u celini, te na osnovu toga predlažem da isti bude štampan u formi monografije.

Beograd, 07.02.2023.

Prof. dr Rajko Bukvić
Naučni savetnik

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

005.591.4:351
351.712.2
005.35:351

РАЈНОВИЋ, Љиљана, 1961-

Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji : monografija / Ljiljana Rajnović. - Beograd : Institut za ekonomiku poljoprivrede, 2023 (Beograd : NS Mala knjiga+). - 170 str. : graf. prikazi, tabele ; 25 cm

Tiraž 200. - Biografija autora: str. 157-158. - Str. 159-170: Recenzije / Duško Dimitrijević, Jonel Subić, Rajko Bukvić. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 149-156.

ISBN 978-86-6269-128-6

а) Државна предузећа -- Организација б) Јавни радови -- Приватна предузећа в) Делатности
-- Јавни интерес

COBISS.SR-ID 132102153

ISBN 978-86-6269-128-6



eISBN 978-86-6269-129-3