



Policy



**Kako stati
na put
politizaciji
javnih
preduzeća
u Srbiji**



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

CPES

CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE

Izdavač

Centar za primenjene evropske studije

Kneginje Ljubice 14, Beograd

Za izdavača

Srdan Đurović, Centar za primenjene evropske studije

Tiraž

300

Priprema

Koan studio

Štampa

Tipografik plus

ISBN 978-86-82303-47-3

Kako stati na put politizaciji javnih preduzeća u Srbiji

Beograd 2011

SADRŽAJ

Uvod	7
Definisanje problema i obrazloženje motiva za istraživanje	8
Metodologija	11
<i>Partitokratija</i> – ključni preduslov politizacije	13
Institucionalna ranjivost – mesto nastanka ili instrument politizacije?	16
Obezbeđivanje dobrog upravljanja u javnim preduzećima – regulisanje vršenja vlasničkih prava	17
Sastav, postavljanje i raspuštanje upravljačkih struktura	18
Odgovornost za rezultate	24
Javnost rada vlade	27
Zaštita javnog interesa - unutrašnji i spoljni mehanizmi nadzora	32
Unutrašnja kontrola	32
Spoljna kontrola	34
Ekonomski učinak – kako steći uvid u posledice nastale politizacijom?	39
Dodata vrednost	40
Produktivnost	42
Troškovi rada	42
Ukupan indeks efikasnosti	43
Zaključci i praktično-političke preporuke	49
Obuzdavanje politizacije putem institucionalnih mehanizama	51
Transparentnost	52
Mehanizmi kontrole	52
Definisanje pokazatelja uspeha	54
Dodaci:	
Dodatak 1: Smernice OECD-a za korporativno upravljanje u državnim preduzećima	55
Dodatak 2: Transparentnost i slobodan pristup informacijama	57

Uvod

Javna preduzeća predstavljaju značajan deo srpske ekonomije i obezbeđuju neke od osnovnih infrastrukturnih usluga građanima i privredi. Gotovo ceo sektor javnih komunalnih preduzeća u Srbiji, koji je formiran za pružanje usluga na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, ostao je u državnom vlasništvu,¹ uključujući i najznačajnija preduzeća u oblasti proizvodnje i transporta energije, telekomunikacija, avio saobraćaja, itd. Javna preduzeća su zapošljavala gotovo 150.000 ljudi u 2008. godini, što je skoro jedna osmina ukupnog broja zaposlenih u preduzećima Srbije.² Iako se od početka tranzicije broj zaposlenih u javnim preduzećima smanjuje, ona još uvek predstavljaju najveće srpske poslodavce. Ukupni prihodi javnih preduzeća u 2008. godini iznosili su oko 850 milijardi dinara, ili oko 10,5 milijardi evra, što čini oko 15 procenata ukupnih prihoda preduzeća u Srbiji. Odnos između ukupnih prihoda javnih preduzeća i bruto domaćeg proizvoda (BDP) je oko 1:3.

U poslednje vreme problem *politizacije*, posebno preduzeća u državnom vlasništvu, zaokuplja pažnju javnosti, uključujući nekoliko skandala čiji su glavni akteri bili rukovodioci javnih preduzeća. Generalna je percepcija da su javna preduzeća u službi političkih partija ili pojedinaca bliskih političkim partijama, a ne u službi javnog interesa. Međutim, debata u javnosti je prevashodno usredsređena na pojedinačne slučajeve podmićivanja i korupcije,

¹ Preovlađujući oblik svojine u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji bila je takozvana društvena svojina. Proces prelaska društvene imovine u državno vlasništvo sproveden je nizom zakona, među kojima je, za preduzeća u državnom vlasništvu, najznačajniji Zakon o imovini u vlasništvu Republike Srbije, usvojen 1996. godine. Ovim zakonom su javna preduzeća prevedena u vlasništvo Republike Srbije, dok su prava upravljanja u lokalnim javnim komunalnim preduzećima poverena lokalnim samoupravama.

² U preduzećima u Srbiji je zaposleno ukupno oko 1,2 miliona ljudi. Ukupan broj zaposlenih je znatno veći i iznosi oko 2,5 miliona. U ukupnom broju zaposlenih, pored preduzeća, učestvuju i preduzetnici i samostalni poljoprivredni proizvođači. Navedeni podaci nisu dovoljno pouzdani, te je naše razmatranje javnih preduzeća isključivo postavljeno u kontekst sektora preduzeća. Otuda je važno uzeti u razmatranje i činjenicu da je ovako definisan kontekst uži u odnosu na celokupnu ekonomiju Srbije, mada, iz perspektive ukupnih prihoda i aktive, preduzeća nedvosmisleno čine preovlađujući deo ukupne privrede.

ili češće na sporedne probleme, poput plata i otpremnina direktora i članova upravnih odbora. Politizacija javnih preduzeća se ne razmatra u odnosu na troškove ili uvođenje sistemskih rešenja koja bi sprečila ovakve zloupotrebe. Štaviše, izuzetno mala pažnja je poklonjena oceni uspeha javnih preduzeća i tome koliko uspešno služe svrsi zbog koje su i osnovana – ostvarivanju javnog interesa. Tako i veza između politizacije i stvarnog uspeha ovih preduzeća ostaje nedovoljno istražena i krajnje nejasna.

Definisanje problema i obrazloženje motiva za istraživanje

Logika javnih preduzeća se ogleda u stavu da je državna intervencija u pojedinim oblastima privrede u javnom interesu.³ Jedna od najznačajnijih političkih debata i linija razdvajanja unutar političkog spektra je upravo pitanje državnog intervencionizma, odnosno neintervencionizma. Političke partije sučeljavaju različita rešenja i dobijaju ili, pak, gube izbore upravo na definisanju ovih pitanja. Otuda su osnivanje i samo postojanje posebnih javnih preduzeća predmet političke debate koja, u demokratskoj državi, vodi konačnoj odluci koju donose glasači. Međutim, svakodnevno funkcionisanje javnih preduzeća i propisi koji regulišu njihovo poslovanje ostaju izvan sfere političke odgovornosti, u sivoj zoni suprotstavljenih krajnosti u pristupima samoj prirodi javnih preduzeća i glavnom toku debate o državnoj svojini.

Politizacija javnih preduzeća u procesu tranzicije zaokuplja pažnju javnosti i u velikoj meri je dovođena u vezu sa pitanjem privatizacije. Malobrojna istraživanja koja su sprovedena u ovoj oblasti, uključujući i istraživanja iz praktične politike, mogu da se podelu u dve grupe.

U prvu grupu spadaju istraživanja usmerena na troškove javnih preduzeća u užem smislu, pružajući iskustvene dokaze da vlasnička struktura utiče na uspeh javnih preduzeća (Frieden et al. 1998, Barberis et al., 1996, itd.). Ove studije detaljno analiziraju proces politizacije, poređenjem ekonomskih pokazatelja uspeha državnih preduzeća sa kompanijama u privatnom vlasništvu i ukazuju na brojne načine na koje politizacija podriva ekonomski uspeh (kroz zapošljavanje po političkoj osnovi, a ne po osnovu menadžerskih sposobnosti, brojni neekonomski ciljevi postavljeni od strane države, itd.)⁴.

³ Prema Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, javni interes je definisan na sledeći način: „javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 25/2000.

⁴ Vidi: Frydman, R., Hessel, M. and Rapaczynski, A. (1998): „Why Ownership Matters? Politicization and Entrepreneurship in the Restructuring of Enterprises in

Druga grupa istraživanja razmatra pitanje politizacije javnih preduzeća unutar šireg pojma „zarobljene države“. Najznačajnija analiza srpskog primera „zarobljavanja države“ je studija Vesne Pešić *Zarobljena država i rasprostranjena korupcija u Srbiji* („State Capture and Widespread Corruption in Serbia“, 2007)⁵. Ona dokazuje da političke stranke ostvaruju uticaj na državne institucije i politike u cilju ispunjavanja sopstvenih interesa. Dalje, ona nastoji da istraži međusobno povezane mehanizme zarobljavanja države i poveže ih sa široko rasprostranjenom korupcijom. Politizacija javnih preduzeća se razmatra u okviru sveobuhvatne analize anti-korupcijskih sistema, dok su za osnovna metodološka sredstva izabrani – analiza pravnog okvira, istraživanje javnog mnjenja i analiza medija.

Koristeći nalaze pomenutih istraživanja kao polaznu osnovu, ova studija je usredsređena na istraživanje politizacije u upravljanju javnim preduzećima i njihovom poslovanju iz perspektive institucionalne odgovornosti i odgovornosti za ostvarene rezultate, krećući se donekle drugačijim putem u odnosu na preovlađujuće istraživačke pristupe.

Najpre se postavlja pitanje definicije politizacije u oblasti javnih preduzeća, obzirom da se ona različito razumeva u literaturi. Najšira definicija određuje politizaciju državne službe kao zamenu kriterijuma *zasluge* političkim kriterijumima – u odabiru, unapređenju, nagrađivanju i disciplinovanju pripadnika javnih službi.⁶ U ovom istraživanju ćemo koristiti uže i nešto fokusiranije određenje pojma politizacije, te ćemo pod politizacijom javnih preduzeća podrazumevati upravljanje javnim preduzećima u interesu političkih partija i njima bliskih pojedinaca.

Verujemo da ovako definisan pojam politizacije ima brojne prednosti iz perspektive strukture samog istraživanja. Prvo, on naglašava negativne strane politizacije javnih preduzeća, čineći jasnom polaznu osnovu našeg pristupa u kome istražujemo negativne posledice politizacije, bez otvaranja opšte rasprave o ovom fenomenu. Drugo, on ostavlja po strani pomenutu raspravu o državnom vlasništvu nad preduzećima. Razmatrajući faktičko stanje, ne pretresamo pitanja koristi privatnog vlasništva nad državnim, što je inače glavno usredsređenje gorepomenutih istraživačkih pristupa koja su usmerena na javna preduzeća u užem smislu i iz perspektive korporativnog poslovanja. Treće, on jasno određuje pred-

Central Europe“, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York.

⁵ Pešić, Vesna (2007): *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*, CEPS Working Document, br. 262, mart 2007. Za opširniji pregled, vidi: Helman, Jones and Kaufmann (2000): *Seize the State, Seize the Day*, World Bank Institute.

⁶ Peters, G.B., Pierre, J. (2004): *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, Routledge, New York and London, str. 4.

met naše analize – ne razmatramo pojedinačna javna preduzeća u smislu vrednovanja ostvarenih ciljeva, već smo usredsređeni na strukturalnu analizu institucija i odredbi koje su u vezi sa upravljanjem javnim preduzećima. Četvrto, ostavljamo po strani (koliko god je to moguće) raspravu o pojedinačnim regulatornim modelima javnih preduzeća (centralizovan, polu-centralizovan, itd.). Konačno, izabrana definicija jasno upućuje na ključne aktere procesa politizacije – političke partije.

Definisanje ključnih pitanja kojima je ovo istraživanje bilo vođeno predstavlja naredni korak. Upravljanje javnim preduzećima u Srbiji u domenu je odgovornosti Vlade, koja osniva, upravlja i odgovara za rezultate poslovanja javnih preduzeća, tačnije za ostvarivanje javnog interesa. Važan deo rasprave o javnim preduzećima usmeren je na način postavljanja članova upravnih odbora i direktora: ova imenovanja su predmet žustrih post-izbornih rasprava unutar vladajućih koalicija – ponekad se pokazuju žustrijim i težim za postizanje dogovora od, recimo, raspodele ministarskih mesta. Neizbežno pitanje koje se nameće je *zašto su ove pozicije tako privlačne?* Odmah se, naravno, nameće pitanje i da li ove pozicije pružaju mogućnost za nedozvoljeno bogaćenje, uticaj, ili druge forme korupcije. Drugo je pitanje da li politizacija javnih preduzeća ima negativan uticaj na upravljanje ovim preduzećima, onemogućavajući postizanje očekivanih rezultata. Konačno, na koji način su institucionalni okvir i propisi u vezi sa procesom politizacije i šta može da se učini kako bi se ovom procesu stalo na put i uspostavila odgovornost za rezultate kroz institucionalni okvir?

Vođeni ovim pitanjima nastojali smo da istražimo mehanizme politizacije javnih preduzeća i njihovu rasprostranjenost, izložimo institucionalne slabosti koje omogućavaju procvat korupcije i loše upravljanje i izvedemo detaljnu ekonomsku analizu koja može da posluži kao osnova za određivanje preciznih indikatora procene odgovornosti za postignute rezultate. Osnovni elementi analize uključuju: (1) politički kontekst i institucionalne aranžmane; (2) institucionalni okvir kojim je regulisana oblast javnih preduzeća i (3) ekonomski učinak javnih preduzeća. Osnovna teza ovog istraživanja je da u visoko politizovanom srpskom društvu, sa elementima partitokratije (preovlađujući uticaj političkih partija) ugrađenim u političke aranžmane, institucije i procedure osetljive na proizvoljne političke odluke (ranjive institucije) može da rezultira lošim ekonomskim uspehom javnih preduzeća kojima rukovodi država. Krajnje odredište istraživanja je osvetljavanje veze između politizacije, institucionalne ranjivosti i ekonomskog uspeha. Studija je rađena sa ciljem da pokrene dalja istraživanja i analize, pre nego da ponudi definitivne zaključke.

Metodologija

Glavni problem istraživanja ovakve vrste predstavlja odabir odgovarajuće metodologije koja će obuhvatiti sve bitne elemente analize. Metodološki problemi u istraživanju politizacije slični su onima koji se javljaju u istraživanjima korupcije uopšte. Isključiva usredsređenost na percepciju nivoa politizacije dala bi veoma ograničene rezultate. Analiza javnog diskursa ukazuje na percepciju politizacije kao jedne od osnovnih prepreka u razvoju efikasnog javnog sektora i jednog od osnovnih kanala korupcije. Međutim, analiza percepcije ne obezbeđuje podatke o konkretnim slučajevima i praksama politizacije, niti o međuzavisnosti politizacije i ekonomskog uspeha javnih preduzeća, te se pokazuje kao nedovoljno efikasno sredstvo u osmišljavanju praktičnih politika.

Metodološki pristup u ovom istraživanju predstavlja kombinaciju institucionalne analize i studije slučaja. Fenomenu politizacije pristupili smo analizom četiri studije slučaja: Železnica Srbije, Srbijašuma, Beogradskih elektrana i Parking servisa Kragujevac. Dva izabrana preduzeća su u nadležnosti lokalnih samouprava (Beogradske elektrane i Parking servis Kragujevac), dok su druga dva u nadležnosti Vlade Republike Srbije (Železnice Srbije i Srbijašume). Analiza njihovog uspeha pokriva petogodišnji period (počevši od 2004. godine) i posmatra se u kontekstu političkih i institucionalnih promenama koje su se dešavale u istom periodu.

Drugo važno pitanje je određivanje repera. Kako procenjujemo da li određeno javno preduzeće služi svojoj svrsi (javnom interesu) ili, pak, nekoj drugoj, i u kojoj meri? Osnovna razlika između javnih preduzeća i ostalih igrača na tržištu ogleda se upravo u tome što javna preduzeća nisu isključivo vođena interesom ostvarivanja profita, već ispunjenjem javnog interesa⁷. Stoga je ocena uspeha javnih preduzeća (i određivanje indikatora) izazovan zadatak. Jednostavna analiza ekonomskog uspeha ne pruža dovoljnu osnovu za

⁷ Prema Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, javno preduzeće je definisano na sledeći način: „Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave...“ Delatnosti od opšteg interesa, pa stoga i vrste usluga u delokrugu javnih preduzeća, takođe su definisani ovim zakonom: „Delatnosti od opšteg interesa, u smislu ovog zakona, jesu delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog gasa; prometa nafte i naftnih derivata; železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja; telekomunikacija; izdavanja službenog glasila Republike Srbije; informisanja; izdavanja udžbenika; korišćenja, upravljanja, zaštite i unapređivanja dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač), kao i komunalne delatnosti. Delatnosti u smislu stava 1. ovog člana jesu i delatnosti od strateškog značaja za Republiku, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave, utvrđene zakonom“.

utvrđivanje odgovornosti za postignute rezultate, s obzirom na to da je nivo ekonomske efikasnosti samo deo promišljanja o tome šta javni interes predstavlja i kako može da se obezbedi. Vlada, koju čine politički funkcioneri, slobodna je da odredi specifične ciljeve politike određenih preduzeća u zadatim zakonskim okvirima. Stoga određeni politički ciljevi mogu legitimno da budu u izvesnom konfliktu sa „logikom biznisa“. Drugim rečima, javna preduzeća nisu samo vođena profitom, kao u slučaju privatnih kompanija, već ispunjavaju nekoliko različitih funkcija, kao što su, recimo, socijalna – pružanje usluga po cenama nižim od tržišnih kako bi bile dostupne svim građanima, ili razvojna funkcija, koja se ogleda kroz podsticanje razvoja određenih regiona ili privrednih grana.

Dva su dominantna aspekta razmatranja ovog problema. Na jednoj strani je pitanje ciljeva praktičnih politika, na drugoj, uspeh u ispunjenju ovih ciljeva. Loši rezultati preduzeća u državnom vlasništvu ne nastaju samo kao posledica previše ambicioznih ciljeva ili tereta socijalne politike, već su i posledica lošeg upravljanja, neracionalne upotrebe sredstava, prakse favorizovanja politički bliskih ljudi, osnaživanja neformalnih veza i rasprostranjene korupcije. U prvom slučaju može se raspravljati o legitimnosti uticaja politike na ekonomiju, ali za ovo istraživanje osnovno pitanje tiče se rezultata poslovanja preduzeća u državnom vlasništvu unutar postavljenih ciljeva. Međutim, osim skandala i preovlađujućeg utiska o snažnoj politizaciji u upravljanju javnim preduzećima i rasprostranjenoj korupciji u sferi politike, ne postoje precizni kriterijumi koji bi pomogli u određivanju nivoa upliva države i političkih struktura u funkcionisanje javnih preduzeća i razloge njihove neefikasnosti.

Bez obzira na probleme procene opravdanosti državne intervencije u ovom polju, dileme u vezi sa određenim normativnim smernicama ne postoje:

Prvo, neophodno je da obrazloženje odluka koje se tiču upravljanja javnim preduzećima i njihovim poslovanjem bude jasno i transparentno, i predmet javnog nadzora, tako da građani (glasači) mogu da donesu odluku na osnovu razložnosti definisanih praktično-političkih ciljeva od strane vlade i ostvarenih rezultata.

Drugo, programi i politike vlade, osnivanje institucija, kao i specifične odluke u vezi sa upravljanjem i poslovanjem javnih preduzeća moraju jasno da odgovaraju javnom interesu, a nikako usko-političkom interesu vladajuće političke partije ili koalicije, ili čak još užem, ličnom interesu odgovornih funkcionera.

Za razliku od prvog imperativa, koji podrazumeva informisanu političku deliberaciju, kao i institucije koje bi omogućile građanima da donose informisane odluke, drugi imperativ, u osnovi norma-

tivnog karaktera, pretpostavlja definisanje samog sadržaja kako bi postao operativan – drugim rečima, neophodno je određenje primenljivog kriterijuma. Stoga su dva centralna pitanja u ovom istraživanju: (1) Koje vrste institucija, procedura i pravila su odgovarajuće u zaštiti javnog interesa u preduzećima u državnom vlasništvu i (2) Kako procenjujemo uspeh ovih preduzeća i određujemo stepen odgovornosti za rezultate ključnih činilaca u njihovom poslovanju?

Dalja analiza je podeljena u tri dela. U prvom delu, usredsređujemo se na institucije demokratske države, sveukupni položaj političkih partija, kao i činioce i mehanizme politizacije. U drugom, analiziramo pravila i procedure koji regulišu poslovanje javnih preduzeća i obrađujemo slučajeve politizacije u četiri izabrana javna preduzeća, ukazujući tako na ranjivost institucija u procesu politizacije. Konačno, analiziramo uspeh ovih preduzeća sa fokusom na ekonomskim performansama, kao način određivanja šire, efikasnije i uspešnije osnove za nadzor nad njihovim radom i uspostavljanja efikasnijeg sistema odgovornosti za postignute rezultate vlade i političkih partija. U svom završnom delu, analiza uključuje i niz praktično-političkih preporuka, osmišljenih sa ciljem stajanja na put politizaciji u upravljanju javnim preduzećima i njihovom poslovanju.

Partitokratija – ključni preduslov politizacije

Politički i izborni sistem, političko nasleđe, politička kultura i razvijenost javnog i civilnog sektora u velikoj meri određuju raspodelu političke moći u jednom društvu. Srbija ima sve najznačajnije odlike partitokratske države⁸, s obzirom na to da političke partije imaju trajan uticaj na duboko ukorenjenu i široko rasprostranjenu politizaciju društva. Političke partije dominiraju društvenim prostorom, oblikuju ga i njihov uticaj se oseća u svakom aspektu društvenog života. Ovakvoj situaciji doprinela su najmanje četiri faktora:

Prvo, tranzicija iz suštinski jednopartijskog u višepartijski sistem, koja je započela 1990. godine, vođena je na način u kome je jedna

⁸ Za primer Srbije, vidi: Goati, V. (2006): *Partijske borbe u Srbiji u post-oktobarskom razdoblju*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd; Analiza jednog inostranog primera: Matuschek, P. (2003): "Spain: A Textbook Case of Partitocracy", in: *The Political Class in Advanced Democracies*. Matušček dokazuje na primeru Španije i njenih političkih partija, koje su ozbiljno centralizovane i hijerarhizovane, kako je obezbeđivanje političke karijere gotovo nemoguće bez blagoslova političkih partija, koje su nadmoćni kontrolori u savremenim demokratijama.

politička partija, Socijalistička partija Srbije (SPS) bila dominantna na političkoj sceni tokom devedesetih godina, preuzevši najveći deo ljudskih resursa, članstva i imovinu Saveza komunista. Zadržani su ili neznatno modifikovani obrasci vladanja i putevi uticaja od kojih je upravljanje javnim preduzećima jedan od najvažnijih. Spor i nedelotvoran proces privatizacije, bez jasnih i održivih ciljeva, u kombinaciji sa ratovima i sankcijama Ujedinjenih nacija, rezultirao je ostrim privrednim padom i nepovoljnom svojinskom strukturom u privredi. Pripadnost vladajućoj stranci bila je preduslov za vršenje važnih funkcija u javnom sektoru, a potom su tako postavljeni funkcioneri prenosili isti kriterijum na unutrašnju organizaciju.

Drugo, izborni sistem je bio predmet i instrument raznih manipulacija u svrhu zadržavanja vlasti, posebno tokom devedesetih godina dvadesetog veka, a nakon dve hiljadite obezbeđivao je snažnu podršku centralističkim tendencijama političkih stranaka koje su došle na vlast. U posmatranom periodu u Srbiji je za izbor narodnih poslanika važio proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom. Političke partije su slobodne da odluče ko će da ih predstavlja u parlamentu, bez obzira na prethodno ustanovljen redosled kandidata na izbornoj listi kojom su se glasači vodili u donošenju svojih izbornih odluka. Da stvar bude gora, novi Ustav Republike Srbije, usvojen 2006. godine, obezbedio je garanciju ovako definisanoj nedemokratskoj praksi, dajući mogućnost članovima parlamenta da svoje poslaničke mandate stave na raspolaganje političkim partijama kojima pripadaju.⁹ „Blanko ostavke“ poslanika su tako dobile svoje pravno utemeljenje i u samom Ustavu Republike Srbije. One se koriste sa ciljem disciplinovanja poslanika Narodne skupštine Republike Srbije i njihovog rada zasnovanog na volji političkih partija. Time je najviši zakonodavni organ u zemlji praktično svoje prerogative prepustio strankama koje u datom trenutku imaju većinu glasova.

Treće, kada se političke partije sa dovoljnim brojem glasova okupe u procesu formiranja vlade, počinje proces raspoređivanja u ministarstvima, određuju se državni sekretari, po istom principu se postavljaju čak i savetnici ministara. Pripadnost političkoj partiji je isto tako ključna u dodeljivanju funkcija u upravnim i nadzornim odborima preduzeća u državnom vlasništvu i imenovanju direktora. Čitavi sektori, pripadajuće službe i pozicije, počev od ministarstava pa sve do poslednjeg javnog preduzeća ili institucije, stavljaju se na raspolaganje jednoj političkoj partiji, sprečavajući na taj način postojanje bilo kakve unutrašnje kontrole. Najbolji primer ovako „feudalizovane“ vlade predstavlja period u vreme premijera Vojisla-

⁹ Još od momenta usvajanja Ustava Republike Srbije Venecijanska komisija Saveta Evrope i Evropska unija ukazuju na to da ovi članovi nisu u skladu sa demokratskim standardima.

va Koštunice¹⁰. Važeće načelo isključuje mešanje u poslove drugih sektora u kojima su suverene druge političke partije. Prema retkim izjavama, resori i pozicije koji se dodeljuju, prethodno se pažljivo odmeravaju i vagaju, tako što se svaki od njih vrednuje određenim brojem poena, a svaka politička partija obezbeđuje onoliko poena koliko je sposobna da ispregovara sa ostalim partnerima u koaliciji. Međusobno pogađanje određuje i raspored poteza, odnosno redosled kojim političke partije biraju raspoloživa mesta.

Konačno, nedovoljno osnažena javnost (mediji i civilno društvo) otvaraju još više prostora dominantnoj ulozi političkih partija. Kvalitet javnog nadzora oslanja se na nezavisnost medija i stepen njihovog uticaja na društvo. Međutim, nivo medijske nezavisnosti i njihov uticaj nije predmet ove analize. Brojna istraživanja ukazuju na postojanje pritisaka na medijskoj sceni, posebno u odnosu na novinare koji se bave privredom i ekonomijom uopšte (najčešće preko vlasnika i urednika¹¹), ali nisu strane ni intervencije, u nešto manjoj meri i manje vidljivo, neposredno iz sveta politike. Zakonski okvir i ustanovljene prakse takođe doprinose ovako negativnom položaju medija. Kontinuirani pritisak vodi do određenog nivoa samocenzure, koja negativno utiče na kvalitet medijskog izveštavanja u ovoj oblasti.¹² Na izvestan način ovaj začarani krug je ustanovljen tako da onemogućava bilo kakvu reformu i dosledno sprovođenje principa dobre upravljanja i vladavine prava.

Navedeni faktori, posmatrani u celini, oblikuju politički i društveni kontekst i stavljaju političke partije u prvi plan, čineći ih tako dominantnim akterima političkog i društvenog života.

¹⁰ Za detaljniju analizu dve studije slučaja – Ministarstva finansija i Ministarstva za obrazovanje i sport, vidi: Pešić (2007).

¹¹ Vidi: *Ethics and Journalism in the South East Europe*, Medija Centar, Beograd, 2005.

¹² Isto tako, u atmosferi *senzacija i skandala*, političke partije često koriste medije za politička prepucavanja, šireći najrazličitije dezinformacije i međusobna podozrenja, plasirajući netačne podatke koji u javnosti negativno utiču i na kredibilitet samih institucija. Brojni skandali nisu doveli do pokretanja parnica protiv njihovih aktera, a nagomilavanje pojedinačnih skandala umanjilo je osetljivost javnosti na individualne slučajeve i mogućnost „kažnjavanja” političara na sledećim izborima. Stoga veliki broj korupcionaških skandala i optužbi za političku zloupotrebu pojedinih funkcija u javnim preduzećima ima, gotovo paradoksalno, negativan uticaj na proces depolitizacije, a s obzirom na to da gomilanje ‘skandala’ čini pojedinačne slučajeve manje relevantnim, stvarajući uopštenu sliku o sveprožimajućoj politizaciji. Iznete tvrdnje je često veoma teško proveriti; one su veoma generalne i ne predstavljaju ozbiljnu pretnju političkim partijama.

Institucionalna ranjivost – mesto nastanka ili instrument politizacije?

Institucionalna logika u ovom slučaju podrazumeva neophodnost uspostavljanja pouzdanog skupa pravila, propisa i institucija kako bi se osiguralo ispunjenje javnog interesa u funkcionisanju preduzeća u državnom vlasništvu i ispunila svrha njihovog postojanja. Nedostatak odgovarajućih institucija ili slab institucionalni okvir jedna su od osnovnih karakteristika društava i zemalja u tranziciji, što ostavlja prostor za preteran uticaj različitih privatnih interesa. Dodatni problem se ogleda u činjenici da izmešteni centri moći nastoje da očuvaju ovakav *status quo*, dok slabe institucije, ili one koje su tek u povoju, nemaju neophodnu političku moć da proces donošenja odluka vrata u legitimne okvire.

Okvirovane ranjive institucije ne obezbeđuju adekvatno zadovoljenje javnog interesa, dopuštajući privatnim interesima da nadvladaju javne. U kontekstu preduzeća u državnoj svojini, institucionalnu ranjivost određujemo kao: *nedostatak ili neadekvatnost zakonskog okvira i institucionalnih aranžmana koji mogu, zahvaljujući preciznim propisima, da umanje stepen proizvoljnih političkih odluka u upravljanju javnim preduzećima i da efikasnom kontrolom sankcionišu sva-ko ponašanje političkih partija koje negativno utiče na javni interes.*

Naše istraživanje je usredsređeno na tri različita seta institucija, normi i pravila koji se odnose na: vršenje vlasničkih prava nad javnim preduzećima, pravila o transparentnosti i njihovu primenu i efektivnost mehanizama kontrole. Navedeni elementi su od presudnog značaja za sprečavanje politizacije preduzeća u državnoj svojini.

Polaznu osnovu analize predstavljaju *Smernice za korporativno upravljanje državnim preduzećima*¹³ koje je izradila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Smernice su podeljene u šest celina: (1) Pravni okvir; (2) Država u ulozi vlasnika; (3) Pravičan tretman deoničara; (4) Odnosi sa zainteresovanim stranama; (5) Transparentnost i (6) Odgovornost upravljačkih struktura. Ove smernice su ugrađene u principe efikasnog korporativnog upravljanja i ne tiču se previše problema koji nastaju kao posledica politizacije. Takođe, ovaj dokument se bavi nizom pitanja koja nisu u direktnoj vezi sa predmetom ove studije poput poremećaja na tržištu, pravičnog tretmana deoničara i slično. Ipak, Smernice obezbeđuju neke bazične repere koji omogućavaju sagledavanje nekih od problema koji nastaju usled politizacije i korupcije¹⁴.

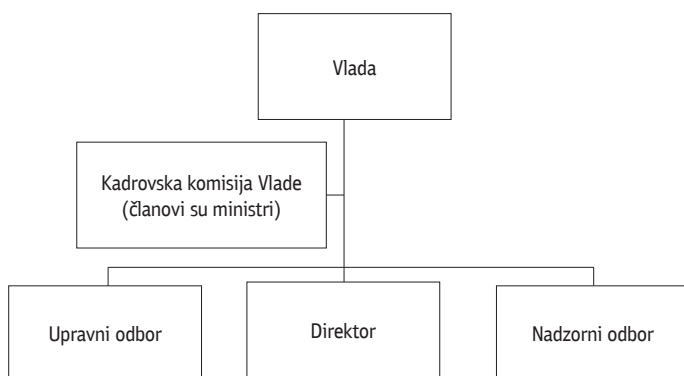
¹³13 *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. A Survey of OECD countries; Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005.

¹⁴14 Iako se u radu pozivamo na pojedine smernice, u svrhu jasnoće njihov pregled je predstavljen u Dodatku 1.

Dok su vršenje vlasničkih prava i transparentnost direktno u vezi sa korporativnim upravljanjem, treći segment naše analize – kontrolni mehanizmi – predstavlja nedovoljno istražen aspekt, kako ovih, tako i ostalih smernica usredsređenih na korporativno upravljanje. S obzirom na to da se politizacija ne javlja kao problem jednog sektora, neophodno je, pored korporativnog upravljanja, usmeriti pažnju i na šire institucionalne aranžmane i propise koji čine suštinske elemente napora u obuzdavanju procesa politizacije. Oni obuhvataju regulatorne i kontrolne mehanizme (nezavisna regulatorna i kontrolna tela, kao što su Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije i sl.) i funkcionisanje nekih od osnovnih demokratskih institucija (parlament i sl.). Manjkavosti ovih struktura direktno utiču na funkcionisanje državnih preduzeća, a bez pažljivog usredsređenja na njih može da se stekne nepotpuna slika o mehanizmima politizacije, uzrocima njene rasprostranjenosti i intenzitetu. Iako ne može da se govori o jasnim međunarodnim standardima koji bi obezbedili unapred pripremljen model procene koji bi bio spreman za upotrebu, u ovoj analizi oslanjamo se na niz preporuka od strane međunarodnih organizacija koje imaju mandat da se bave ovom problematikom (Pakt za stabilnost i OECD – *the Regulatory Reform in SEE Europe Initiative*¹⁵) i komparativno predstavljanje najuspešnijih primera.

Obezbeđivanje dobrog upravljanja u javnim preduzećima – regulisanje vršenja vlasničkih prava

Dijagram 1



¹⁵ Vidi, na primer: *Regulatory Authorities in South East Europe*, the ^{OECD} Public Governance and Territorial Development Directorate in cooperation with the Investment Compact Team, oktobar 2003.

Preduslov svake depolitizacije predstavlja postojanje normi i institucija koje omogućavaju efikasno i racionalno upravljanje javnim preduzećima usmereno na zadovoljavanje javnog interesa. Institucije se vode normama efikasnog korporativnog upravljanja koje su prilagođene funkcijama javnih preduzeća. Pravila koja su nejasno definisana, 'rupe u zakonu' ili norme koje su u međusobnom konfliktu, stvaraju prostor idealan za neformalne političke aranžmane. Čak i kada su ovakvi aranžmani, striktno govoreći, definisani slovom zakona, oni mogu negativno da utiču na funkcionisanje javnih preduzeća.

Stoga je i ova analiza usredsređena na zakone i druge propise koji se bave osnivanjem, upravljanjem i poslovanjem javnih preduzeća iz perspektive njihove prijemčivosti politizaciji.

Sastav, postavljanje i raspuštanje upravljačkih struktura

Sveobuhvatna analiza zakonskog okvira u Srbiji koji reguliše osnivanje i upravljanje državnim preduzećima, kao i postavljanje upravnih i nadzornih organa, otkriva da je vlada jedini vlasnik akcijskih prava javnih preduzeća, kao što je predstavljeno u Dijagramu 1. Upravni odbori su sastavljeni od vladinih predstavnika i predstavnika zaposlenih, dok je njihov odnos određen internim statutima i pravilnicima. Sastav odbora u četiri analizirana preduzeća predstavljen je u Tabeli 1.

Javno preduzeće	Upravni odbor	Vlada ili skupština jedinice lok. samouprave	Predstavnici zaposlenih
JP Železnice Srbije	11	7	4
JP Srbijašume	11	6	5
JP Beogradske elektrane	9/13	5/9	3/4
JP Parking servis Kragujevac	5	3	2

Tabela 1: Sastav i broj članova upravnih odbora

Nekoliko izveštaja o korporativnom upravljanju¹⁶ naglašava da je

¹⁶ Barbier de la Serre Report & Douste-Blazy Report, OECD: *ibid.*

15 članova odbora optimalan broj, dok bi međusobni odnos predstavnika vlade i zaposlenih trebalo da se kreće u okvirima 50:50 procenata. U slučaju Železnica Srbije i Beogradskih elektrana ovaj odnos značajnije prevladava u korist predstavnika vlasti u poređenju sa druga dva analizirana preduzeća. Svako odstupanje od ovog balansa može da vodi politizaciji, dok je zastupljenost predstavnika zaposlenih sa 50 procenata u upravnim odborima neophodna ravnoteža političkim interesima partija koje čine vladu. Stoga je korisno zakonom definisati sastav upravnih odbora i učiniti težim promene njihovog sastava¹⁷.

Nimalo nije iznenađujući podatak da je u analiziranim preduzećima sastav upravnih odbora doživljavao izmene svaki put kada se menjala vlast, uključujući i smenjivanje rukovodstva. Iako je mandat članova upravnih odbora i izvršnih direktora određen na četiri, ili čak pet godina, svi članovi odbora i izvršni direktori u četiri analizirana preduzeća, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, bivali su smenjivani sa dužnosti neposredno nakon izbora, u zavisnosti od svog partijskog članstva ili bliskosti za određenom političkom opcijom. Analizom tri izborna ciklusa (2004, 2007, 2008) lako se uočava ovaj obrazac promene. Samo u nekoliko slučajeva nije bilo moguće uspostaviti vezu između političke partije i članova upravnog odbora, dok je u većini slučajeva određena politička veza bila u potpunosti javna (osam članova odbora su bili partijski funkcioneri ili poslanici u Narodnoj skupštini).

Nakon izbora 2004. godine, Vladu Republike Srbije su formirale Demokratska stranka Srbije (DSS), Nova Srbija (NS) i G17+, sa premijerom Vojislavom Koštunicom (DSS). Sve promene u upravljačkoj strukturi oba republička javna preduzeća koja su predmet analize bila su direktno povezana sa promenama u Vladi. Izvršni direktori i članovi upravnih odbora (predstavnici Vlade u ovim telima), u oba preduzeća na republičkom nivou, pripadala su jednoj partiji iz vladajuće koalicije. Železnice Srbije su u 2005. godini, samo mesec dana od postavljanja novog rukovodstva, prošle kroz potpunu rekonstrukciju viših menadžerskih pozicija - 7 od 9 članova Odbora direktora¹⁸ bilo je promenjeno. Ovakav sastav Upravnog odbora i Odbora direktora nije se menjao čak ni nakon nekoliko skandala u vezi sa poslovanjem kompanije o kojima se široko raspravljalo u javnosti.

Nakon prevremenih izbora u 2007. godini, novu koalicionu Vladu činili su Demokratska stranka Srbije (DSS), Nova Srbija (NS), G17+ i novopriključena Demokratska stranka (DS), na čijem čelu

¹⁷ Vidi: Zaključna razmatranja, str. 27-28.

¹⁸ Kolektivni organ koji je uspostavljen internim statutom i čine ga izvršni direktori i 6 drugih direktora koji su direktno podređeni izvršnim direktorima.

se ponovo našao premijer Vojislav Koštunica (DSS). Logika „jedna partija – jedno javno preduzeće“ bila je u manjoj meri vodilja, pre svega zbog političkih borbi unutar novog sastava Vlade. Iako je ova Vlada bila kratkog veka, političke borbe su se odražavale u čestim promenama članova upravnih odbora i izvršnih direktora, ali uvek prema kriterijumu političke pripadnosti.

Po okončanju ponovo prevremenih izbora 2008. godine struktura upravnih odbora u analiziranim državnim preduzećima oslikavala je sastav nove koalicije, dok su mesta izvršnih direktora bila podeljena između koalicionih partnera. Ovde je, u osnovi, reč o modifikaciji „modela feudalizacije“, u kome je svaki upravni odbor državnog preduzeća slika Vlade u malom, dok su mesta izvršnih direktora dodeljivana prema snazi unutar same koalicije.

Naredna važna odrednica u procesu depolitizacije su kriterijumi na osnovu kojih se određuju članovi upravnih odbora, koji bi trebalo da garantuju stručnost i racionalno upravljanje državnim preduzećima. Analiza pokazuje da su postojeći kriterijumi veoma neodređeni i nejasni, ali čak i takvi, često bivaju zanemarivani. Osnivački akt Železnica Srbije obavezuje na izbor članova Upravnog odbora koji su visoko kvalifikovani stručnjaci ili naučnici sa značajnim radnim iskustvom u oblastima finansija, bankarstva, prava ili saobraćajnog inženjerstva. Međutim, jedan broj izabranih članova upravnih odbora i izvršnih direktora nije čak ni nominalno zadovoljio ovaj kriterijum. Na primer, prethodno radno iskustvo izvršnog direktora bilo je vođenje restorana, dok pojedini nominovani članovi odbora nisu imali ni jednu relevantnu referencu (kao, na primer, dvadesetpetogodišnji student imenovan u Upravni odbor). U drugom analiziranom preduzeću – Beogradskim elektranama, ionako nedorečeni kriterijumi za imenovanje izvršnih direktora i članova upravnog odbora bili su sniženi promenom internog statuta iz 2008. godine, omogućavajući tako postavljanje ljudi na ova mesta bez gotovo ikakve stručnosti za oblast kojom se preduzeće bavi (poslednjom promenom Statuta traži se samo univerzitetska diploma i četiri godine bilo kakvog radnog iskustva).

Javno preduzeće	Partijska pripadnost (konačni rezultati konkursa) Izvor: <i>Politika online</i> , 18. oktobar 2008.	Partijska pripadnost (članak objavljen pre zatvaranja konkursa, zasnovan na koalicionom sporazumu)Izvor: <i>Press online</i> , 3. septembar 2008.
Vodovod	Kandidat podržan od DS-a	DS
Zelenilo	Kandidat podržan od DS-a	DS
Parking servis	DS	DS
Gradska čistoća	DS	DS
Ada Ciganlija	DS	DS
Urbanistički zavod	Kandidat podržan od DS-a	DS
Gradsko stambeno	G17 plus	G17 plus
Hipodrom Beograd	G17 plus	G17 plus
Gradske pijace	G17 plus	G17 plus
Beogradska tvrđava	G17 plus	G17 plus
Beogradske elektrane	SPS	SPS
GSP	SPS	SPS
Sava centar	SPS	SPS
Pogrebne usluge	Kandidat podržan od PUPS-a	PUPS (Koalicioni partner SPS-a)
Infostan	Kandidat podržan od LDP-a	LDP
Beograd put	Kandidat podržan od LDP-a	LDP
TOB	Kandidat podržan od LDP-a	LDP

Tabela 2: Očekivana i konačna raspodela resora

Iako ne postoji zakonska obaveza raspisivanja konkursa za mesta direktora, Grad Beograd je, na primer, odlučio da otvori javni konkurs u 2008. godini. Međutim, rezultati su bili poznati i pre

njegovog zatvaranja. Tabela 2 pokazuje stoprocentno preklapanje između prvobitnih najava raspodele ovih mesta, koje su bile zasnovane na koalicionom sporazumu i objavljene u štampi pre zatvaranja konkursa i konačnih rezultata nakon završene procedure izbora direktora, pokazujući svu irelevantnost samih konkursa. Oni su, u stvari, predstavljali obmanu sračunatu na davanje legitimnosti za neposredna imenovanja od strane samih političkih partija.

Nezavisnost upravnih odbora trebalo bi da doprinese efikasnom poslovanju državnih preduzeća. Stoga su upravni odbori u velikoj meri slobodni da nezavisno od političkih pritisaka mogu da donose odluke zasnovane na stručnosti svojih članova. Zato je veoma zabrinjavajuća pojava oštrog kažnjavanja svake disonance među članovima upravnih odbora. Drugim rečima, članovi odbora koji predstavljaju zaposlene bivaju brzo ućutkani za svako iskazano neslaganje. U slučaju Železnica Srbije, jedan član Upravnog odbora, koji se nije slagao sa odlukom odbora, bio je, jednostavno, izbačen iz odbora. (Vidi: Uokvireni tekst I). S obzirom na to da Vlada postavlja članove upravnih odbora i razrešava ih dužnosti, ne postoji adekvatna garancija personalne nezavisnosti, što se pokazuje kao posebno loše u slučaju članova odbora koji dolaze iz redova zaposlenih. Smernice OECD-a jasno ukazuju da „država treba da prepušti odborima državnih preduzeća da izvršavaju svoje nadležnosti i da poštuje njihovu nezavisnost.”¹⁹

Ovako nizak stepen nezavisnosti u upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu i mogućnost uticaja na njihovo svakodnevno funkcionisanje stvaraju prostor i pothranjuju mehanizme zloupotrebe i korupcije, kako usled nedostatka propisa ili loše primene postojećih, politizacije i direktnog uplitanja političkih partija u imenovanje članova upravnih odbora i izvršnih direktora, tako i usled samog nedostatka efektivne kontrole.

Članovi upravnih odbora, posebno izvršni direktori, duguju svoje pozicije političkim partijama i snažno su motivisani da održe lojalnost određenim partijskim interesima. Iako je ova veza nedovoljno osvetljena, postojeći aranžmani i sporadična, otvorena zapazanja pojedinih vodećih političkih figura, upućuju na činjenicu da su pozicije u upravnim odborima preduzeća u državnom vlasništvu, kao i mesta njihovih direktora, veoma privlačna političkim partijama, kako u pogledu finansiranja političkih stranaka, tako i zarad međupartijskih igara moći. Bojan Pajtić, jedan od čelnika Demokratske stranke i predsednik Vlade Vojvodine, izašao je u javnost sa izjavom da se njegova politička partija, između ostalog, finansira i preusmeravanjem 5 procenta zarade koju funkcioneri imenovani na predlog stranke dobijaju u javnim preduzećima u

¹⁹ *Corporate Governance of State – Owned enterprises*, OECD, 2005, str. 193.

I: Disonantni glasovi u upravnim odborima

Nakon što je u javnosti počelo da se govori o kupovini polovnih lokomotiva iz Švedske i kršenju Zakona o javnim nabavkama, saznalo se da su pojedini članovi Upravnog odbora bili protiv zaključivanja ugovora bez raspisivanja tendera. Milan Cvejić, koji je bio u javnosti najglasniji u svom protivljenju sklapanja ovog kontroverznog ugovora, nije bio samo izbačen iz Upravnog odbora, već je početkom 2006. godine i otpušten. U septembru 2007, prema odluci opštinskog suda, g. Cvejić je vraćen na posao, ali su Železnice uložile žalbu na odluku suda, dok je obezbeđenje preduzeća fizički sprečilo g. Cvejića da se vrati na posao. Istoga dana kada je g. Cvejić izbačen iz Upravnog odbora, 24. novembra 2005, Jablan Obradović, koji je takođe u Upravnom odboru glasao protiv ovog posla, bio je izbačen. Umesto Obradovića, Vlada je postavila Nenu Petković, dvadesetpetogodišnju studentkinju iz Čačka, koja je bila šef protokola u Ministarstvu infrastrukture. Nakon velikog protivljenja javnosti, izazvanog očigledno politički motivisanim imenovanjem i nakon što je ministar Velimir Ilić sugerisao u javnosti da gospođa Petković nije stručna za ovu funkciju, ona je podnela ostavku iz ličnih razloga. Umesto nje, za novog člana Upravnog odbora Železnica, izabran je Miroslav Vuković, advokat iz Valjeva i čelnik Opštinskog odbora Nove Srbije u tom gradu.

budžet stranke²⁰. Važnost ovih pozicija videla se i tokom formiranja republičke Vlade 2007. godine kada se jedan od glavnih preduslova DSS-a u pregovorima sa DS-om odnosio na nemenjanje rukovodstva javnih preduzeća koja su bila postavljena od strane prethodne Vlade (koju je formirala upravo DSS).

Osim toga, nivo političke podrške koji je dat izvršnom direktoru Železnica Srbije u slučaju nezakonitih javnih nabavki i kasnijih poteza same Vlade (učutkivanje i diskreditovanje članova Upravnog odbora koji su se suprotstavljali ovakvim nabavkama), pokazuju da čak i nezakonite akcije od strane uprave, koja je imenovana od strane političkih partija, verovatno neće biti sankcionisane od strane Vlade kako se ne bi ugrozio koalicioni sporazum. Podrška koju političke partije daju svojim kandidatima (kao i spremnost da igraju na kartu opstanka koalicije kako bi ih zaštitili od sankcija za kršenje propisa) otvara i pitanje učešća političkih partija u slučajevima problematičnih javnih nabavki i korupcije.

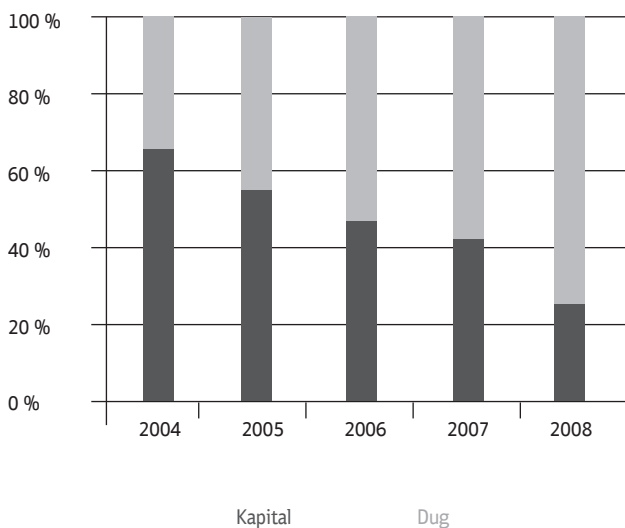
²⁰ Večernje novosti, 11. decembar 2009.

Odgovornost za rezultate

Prvi korak u pozivanju na odgovornost za ostvarene rezultate podrazumeva definisanje očekivanih rezultata specifičnih politika i poslovnih odluka.²¹ Logika osnivanja javnih preduzeća počiva na ideji da će javni interesi u pojedinim strateški važnim oblastima biti bolje zadovoljeni ukoliko se preduzeća nalaze u rukama legitimno izabраних predstavnika vlasti. Osnovna premisa podrazumeva da će loša i neadekvatna politika koja ne ispuni javni interes biti kažnjena na izborima. Tako bi i obrazloženje za praktično-političke i poslovne odluke trebalo da bude jasno i transparentno i predmet javnog nadzora, kako bi građani (glašaći) mogli da donesu odluku o opravdanosti i razložnosti praktično-političkih ciljeva i rezultata rada same vlade.²²

U teoriji je definisano osam bitnih koraka u procesu pozivanja na odgovornost i polaganja računa za ostvarene rezultate: definisanje rezultata, definisanje učinka, razvijanje efektivnih mehanizama za njihovo merenje, povezivanje planova i programa sa rezultatima i učinkom, definisanje odgovarajućih standarda, definisanje odgovarajućih poboljšanja, definisanje odgovornosti i povezivanje rezultata i uložених sredstava. Upotreba ovih kriterijuma u analizi četiri preduzeća ukazuje na manjkavosti gotovo na svakom nivou.

Grafikon 1: Struktura kapitala Beogradskih elektrana



²¹ Peters, Guy B. (2007), „Performance-Based Accountability“, u: Shah Anwar, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington DC: the World Bank.

²² Smernice OECD-a sadrže preporuke prema kojima svi specifični neekonomski ciljevi moraju da bude jasno formulisani, *ibid.* str. 192.

Ni jedan od *planova poslovanja* analiziranih državnih preduzeća nema uključene sve navedene elemente. I pored toga što postoje uopštene zakonske smernice o tome šta su obavezni elementi biznis plana svakog javnog preduzeća²³, ovi planovi se u četiri posmatrana preduzeća međusobno znatno razlikuju, kako po obimu, tako i po svojoj detaljnosti. Na primer, u jednoj godini plan poslovanja javnog preduzeća uključuje plan javnih nabavki, dok u sledećoj godini plan nabavki nije uključen u plan. Bitni delovi planova poslovanja se ponavljaju iz godine u godinu, često su neažurirani ili bez ocene prethodno urađenog. Neka od važnih pravila, poput obaveznog obrazloženja u slučajevima drastičnog povećanja iznosa u planovima javnih nabavki u odnosu na prethodnu godinu, nisu poštovane u mnogim slučajevima (Beogradske elektrane, Železnice Srbije).

Ciljevi poslovanja preduzeća najčešće nisu uopšte definisani (kao u slučaju Beogradskih elektrana, ili Srbijašuma) ili su definisani krajnje uopšteno (Železnice Srbije), tako da je nemoguće pristupiti praćenju i detaljnoj oceni uspeha u njihovom ostvarivanju. Na primer, ciljevi Železnica Srbije su definisani kao „dobar kvalitet usluga pristupačan građanima.“ S gledišta pristupačnosti, Železnice imaju veoma konkurentnu cenu usluga koje pružaju, omogućavajući, iz godine u godinu, i porast broja prevezenih putnika. Međutim, kvalitet usluge ostaje nizak, pre svega na osnovu dva pokazatelja – prosečna brzina (iznosi oko 34 km na sat) i prosečno kašnjenje vozova (oko 7 minuta na 100 km u putničkom saobraćaju i 54 minuta na 100 km u teretnom saobraćaju)²⁴. Dakle, nisu određeni *standardi* za sveukupnu procenu uspeha poslovanja.

Veoma je zanimljivo da nijedno analizirano preduzeće nema u svojim planovima poslovanja *projektovanu tržišnu cenu svojih usluga*²⁵. Ovde se neminovno postavlja pitanje na koji način se određuje visina subvencija za javna preduzeća, ako nema projekcije tržišne cene. I pored toga što ekonomska analiza pokazuje da subvencije pokrivaju do 50 procenata njihovih ukupnih prihoda²⁶, ciljevi politike subvencija i razlozi za ovakve subvencije ipak ostaju nejasni.

Važan element u merenju uspeha preduzeća u državnom vlasništvu predstavlja pitanje njihove dugoročne održivosti. Pitanje primoranosti javnih preduzeća da redukuju investicije, posebno one koje se odnose na održavanje, ili da povećaju dugove (kao što je bilo

²³ Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/2000.

²⁴ Prosečna brzina vozova u Evropskoj uniji iznosi oko 80 km na sat.

²⁵ Ne treba prenebregnuti i činjenicu da mnoga preduzeća uživaju monopolsku poziciju, što čini ovaj zadatak teškim. Međutim, postoje metodologija koje mogu da se koriste u projekciji tržišnih cena ovakvih proizvoda i usluga.

²⁶ Za detaljniju analizu, vidi deo o oceni ekonomskog uspeha.

nagovešteno u nekoliko intervjuja sa rukovodiocima analiziranih preduzeća) ostaje otvoreno i, dugoročno posmatrano, negativno utiče na kvalitet i nivo usluga koje se pružaju građanima. Na primer, kao što može da se vidi na Grafikonu 1, dugovi Beogradskih elektrana su porasli sa jedne trećine ukupnog kapitala u 2004. godini na gotovo tri četvrtine u 2008, što ozbiljno ugrožava njihov kapacitet kontinuiranog pružanja usluga, kako je predviđeno statutom preduzeća.²⁷

Naša sveukupna ekonomska analiza ukazuje na ozbiljan disparitet ekonomske efikasnosti javnih preduzeća u odnosu na druge segmente privrede, ali je nemoguće odrediti, delimično zahvaljujući i neadekvatnim i nejasnim planovima poslovanja, da li je ovo razmimoilaženje rezultat utvrđene politike cena i neadekvatnog nivoa subvencija u odnosu na ciljeve ili je posledica nekih drugih faktora, uključujući i politizaciju (prevelik broj zaposlenih, loše upravljanje, korupcija, finansiranje političkih partija, itd). Kada ocenjujemo ekonomski uspeh preduzeća u državnom vlasništvu, potrebno je utvrditi koji deo gubitaka i neefikasnosti nastaje kao posledica lošeg upravljanja, korupcije i izlaženja u susret političkim interesima, od dela koji predstavlja rezultat sprovođenja utvrđenih praktičnih politika (politika cena, subvencije, i sl.).

Odsustvo jasno određenih ciljeva otvara prostor za manipulaciju i kao posledicu ima nemogućnost određivanja glavnih uzroka neefikasnosti. Štaviše, nemoguće je odrediti gde leži odgovornost za loše rezultate, lišavajući tako Vladu odgovornosti za ostvarene rezultate u upravljanju javnim preduzećima.

²⁷ U svojim statutima sva analizirana preduzeća jasno navode kontinuirano pružanje usluga kao svoj zadatak.

Javnost rada vlade

S obzirom na to da su preduzeća u državnom vlasništvu osnovana kako bi obezbedila najvažniju infrastrukturu, usluge ili proizvode neophodne za funkcionisanje i razvoj društva, loše ili pogrešno upravljanje ovim preduzećima može ozbiljno da ugrozi njegov razvoj. Otuda državna preduzeća treba neprekidno da budu predmet javnog nadzora. Usvajanje i sprovođenje pravila transparentnosti kao „važne kategorije instrumentalnih sloboda“²⁸ neophodno je kako bi se vlada držala odgovornom za rukovođenje preduzećima u državnoj svojini. Na jednoj strani, javnost praktičnih politika, ciljeva utvrđenih od strane javnih preduzeća i podataka o ekonomskom uspehu, omogućavaju uspostavljanje političke odgovornosti za rezultate poslovanja. Na drugoj strani, javnost omogućava uspostavljanje osnove za kontrolu zakonitosti poslovanja i svrsishodnosti donetih odluka u javnim preduzećima od strane medija i javnosti.²⁹ Transparentnost, takođe, sužava prostor za zloupotrebe i neregularnosti koje nastaju kao posledica asimetričnosti informacija.

Transparentnost se shvata kao otvorena dvosmerna komunikacija o javnim praktičnim politikama, uključujući proizvođača (javno telo), primaoca (zainteresovana javnost) i sam kanal komunikacije. Javna preduzeća i njihovi osnivači u Srbiji (republičke, pokrajinske i lokalne vlasti) u obavezi su da se povinuju standardima i propisima o javnosti rada utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom. Nažalost, javne vlasti u Srbiji često doživljavaju slobodan pristup informacijama od javnog značaja tek kao pravo na informaciju koja se može dati na zahtev ili jedino nakon intervencije Poverenika za informacije od javnog značaja,³⁰ dok su primeri proaktivnog objavljivanja informacija retki.

²⁸ Sen Amartya, „Development as Freedom“, Alfred A. Knopf, New York, 1999, citirano u: *Public Sector Transparency and International Investment Policy* - Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OECD, 2003.

²⁹ Slobodan pristup informacijama od javnog značaja je osnovni instrument u obezbeđivanju transparentnog i odgovornog rada vlasti. Čine ga kvalitativno različiti, ali jednako važni elementi, čiji se opseg kreće od samog definisanja informacije od javnog značaja (odnosno onoga što ne bi trebalo da bude klasifikovano kao poverljiva informacija), uspostavljanja mehanizama koji će obezbediti slobodu pristupa informacijama kroz definisane procedure i obavezu javnih službi da ih poštuju, preko mehanizama zaštite prava na slobodu pristupa informacijama (npr. kroz angažovanje Poverenika za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti i sudsku zaštitu). Evropski sud za ljudska prava doneo je početkom 2009. godine odluku kojom se slobodi pristupa informacijama daje status jednog od osnovnih ljudskih prava zaštićenih Evropskom poveljom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, obezbeđujući mu i nadnacionalni mehanizam zaštite.

³⁰ Uspostavljanje institucije Poverenika za slobodan pristup informacijama se pokazalo kao ključno u zaštiti prava na slobodan pristup informacijama u Srbiji. Usporedna analiza zakonskih rešenja i prakse sprovođenja propisa u ovoj oblasti pokazuje da su rezultati u sistemima sa ovakvim vidom institucionalne zaštite daleko bolji od onih sistema u kojima je ova uloga dodeljena isključivo sudovima.

II: Izveštavanje državnih preduzeća – standardi OECD-a

Tri su osnovna tipa izveštavanja preduzeća u državnom vlasništvu: *ex ante*, *ex post* i zbirno izveštavanje. Prvi i treći tip su karakteristični za državni sektor.

- *Ex ante* tip izveštavanja bavi se ciljevima i često predstavlja dodatak uobičajenoj proceduri izveštavanja definisanoj zakonom o preduzećima. U većini slučajeva ide u paketu sa izveštavanjem o uspehu poslovanja. Određivanje ciljeva i izveštavanje o uspehu razlikuje se od zemlje do zemlje; u pojedinim zemljama OECD-a ovaj tip izveštavanja je prošao kroz brojne i značajne reforme poslednjih godina.

- *Ex post* obuhvata finansijske izveštaje, izveštaje generalnih direktora ili korporativnog rukovodstva, kao i pojedine specifične izveštaje koji se zahtevaju od državnih preduzeća. *Ex post* izveštavanje državnih preduzeća značajno je uznapredovalo poslednjih godina u većini OECD zemalja, dok izveštaji samih preduzeća postaju detaljniji, nalik pristupu u izveštavanju akcionarskih društava.

- Konačno, zbirno izveštavanje obuhvata sve forme sveobuhvatnog izveštavanja o državnom sektoru. Priprema ih nosioci vlasničkih prava ili odgovarajuća državna revizorska tela. Zbirni izveštaji se pripremaju sa specifičnim ciljem – informisanje parlamenta i javnosti uopšte. Sadržaj i kvalitet pripremljenih izveštaja ozbiljno se razlikuje od države do države.

Smernice OECD-a za korporativno upravljanje u državnim preduzećima na više mesta izdvajaju važnost transparentnosti i nude sistematizaciju izveštavanja državnih preduzeća, koja uključuje: *ex ante*, *ex post* i zbirno izveštavanje (Vidi: Uokvireni tekst II). Najviši standardi transparentnosti treba da budu primenjeni na sve aspekte poslovanja i funkcionisanja državnih preduzeća, uključujući pravni okvir za osnivanje i rad preduzeća, interne odluke, procedure i pravila, načine i kriterijume imenovanja upravnih odbora i direktora, utvrđivanje njihovih primanja, finansijske informacije, podatke o javnim nabavkama, ugovore, izveštaje, itd. Međutim, čak i kada postoje javno dostupni ovi dokumenti, istraživanja pokazuju da je pouzdanost informacija koje sadrže često upitna i da ne odgovaraju na zahteve postavljene zakonima ili drugim aktima.

Kao organi javne vlasti, preduzeća u državnom vlasništvu su u obavezi da objavljuju informator³¹ najmanje jednom godišnje, sa osnovnim podacima o svom radu (ovlašćenja, obaveze, budžet, sredstva, usluge, žalbe, pravila, odluke i postupci donošenja odlu-

³¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

ka, itd.), ali su jedino Srbijašume objavile ovaj dokument. Kao što može da se vidi u Dodatku 2, za većinu informacija neophodnih za ovo istraživanje, istraživački tim je morao da pošalje zahtev javnim preduzećima i da potom uputi žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja protiv Srbijašuma, Železnica Srbije i Beogradskih elektrana zbog neodgovaranja na poslate zahteve. Samo su dva preduzeća, Srbijašume i Železnice, imenovalе osobu zaduženu za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama, ali u slučaju Srbijašuma ovaj korak nije rezultirao lakšim pristupom informacijama. Naprotiv, ovo preduzeće je koristilo nekoliko taktika kako bi izbeglo da obezbedi pristup informacijama i nikada nije dostavilo sve tražene informacije (Vidi: Uokvireni tekst III).

Pored analiziranih preduzeća, istraživački tim je koristio pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i prilikom prikupljanja informacija u posedu Vlade Republike Srbije kao i gradskih uprava Beograda i Kragujevca. Iako je Vlade Srbije učinila izvesne korake u pravcu proaktivnog obezbeđivanja informacija, kroz objavljivanje informacija o imenovanjima članova upravnih odbora i direktora državnih preduzeća, objavljeni dokumenti su oskudnog sadržaja i ne uključuju informacije o kriterijumima za izbor kandidata, njihove kvalifikacije, kao ni detaljne biografije, kako to inače nalažu pravila. Nakon što smo uputili zahtev Generalnom sekretarijatu Vlade, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, radi ostvarivanja uvida u zapisnik sa sastanka Kadrovske komisije na kojem su formulisani predlozi kandidata, dobili smo odgovor da zapisnik Kadrovske komisije ne sadrži dodatne informacije u odnosu na one koje su već sadržane u Vladinim aktima o imenovanjima. Iz ovoga nužno sledi da detaljne biografije kandidata u stvari sadrže tek nekoliko reči, kao na primer „advokat iz Valjeva“ ili „inženjer šumarstva“, na osnovu kojih je nemoguće primeniti neki od kriterijuma za njihov izbor.

Gradska administracija Kragujevca je pokazala visok nivo profesionalnosti obezbeđujući sve tražene informacije u vremenskom okviru predviđenom zakonom. Na drugoj strani, administracija Grada Beograda, iako je uvek odgovarala u zakonom predviđenom roku, pokušala je da reinterpreтира naše pravo na slobodan pristup informacijama kao pravo pristupa službenim dokumentima. Na naš zahtev da ostvarimo uvid u zapisnik Kadrovske komisije koja je pripremila listu kandidata za direktore i članove upravnih odbora javnih preduzeća, dobili smo odgovor da dokument sa takvim naslovom ne postoji, kao ni telo sa takvim imenom u okviru gradske administracije.

Iako je sve podatke o finansijskom poslovanju preduzeća moguće dobiti od Narodne banke Srbije, za informacije o četiri preduzeća koja smo analizirali ova institucija je ispostavila račun na oko 200

III: Transparentnost – Slučaj Srbijašuma

Zahtev za slobodan pristup informacijama podnet je Srbijašumama 19. februara 2009. Umesto traženih informacija, istraživački tim je primio pismo, potpisano od strane izvršnog direktora Srbijašuma, Đurice Mihaljčića, u kome se zahteva podnošenje dokumenata kojima se potvrđuje da je Centar za primenjene evropske studije registrovan u skladu sa zakonom i u kome se navodi pravni zastupnik Centra. Imajući u vidu da ovakav kontra-zahtev nije predviđen Zakonom i da je obaveza organa javne vlasti da obezbedi pristup informacijama svakome bez diskriminacije (uključujući i anonimne podnosiocze zahteva), te da je Zakonom predviđeni rok od 15 dana za obezbeđivanje informacija istekao, CPES je uložio žalbu Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Poverenik je odbio ovaj kontra-zahtev kao pravno neosnovan i svojim rešenjem od 18. maja 2009. godine obavezao Srbijašume da 'obaveste Centar za primenjene evropske studije ukoliko poseduju tražene informacije i ukoliko su u njihovom posedu da dostave kopije dokumenata Centru bez odlaganja, ili najkasnije tri dana nakon uručenja odluke,' s obzirom na to da je 'žalba bila pravno zasnovana, a pravo podnosioca žalbe nesporno.'

Istraživački tim je dobio odgovor Srbijašuma tek 12. juna. U ovom odgovoru, potpisanom od strane Đurice Mihaljčića, očigledan je kontinuitet nepoznavanja Zakona ili simulacija nepoznavanja. Umesto Statuta Srbijašuma i njegovih starijih verzija, dostavljena nam je samo prva polovina Statuta iz 1992. i niz odluka o naknadnim promenama i ažuriranjima. Takođe, među primljenim dokumentima bio je samo Pravilnik o klasifikaciji radnih mesta iz januara 2007. Pretpostavljajući da su se Srbijašume povinovale Zakonu i rešenju Poverenika i odgovorile na naš zahtev u potpunosti, možemo samo da zaključimo da Srbijašume nisu imale Pravilnik o klasifikaciji radnih mesta pre ovoga datuma. Slična je situacija i sa Odlukom o unutrašnjoj organizaciji – jedina verzija ovog propisa koju smo primili datirana je na februar 2009. sa dopunama iz maja iste godine. Nedostavljanje ostalih zahtevanih informacija Srbijašume su pravdale njihovim nepotpadanjem pod 'posebna dokumenta, u smislu Člana 2, paragraf 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja' odnosno da ovo preduzeće ne poseduje ni jedan dokument koji sadrži zahtevane informacije, kako su formulisane od strane podnosioca zahteva.

evra (dokumenti su dostavljeni u elektronskom formatu). S obzirom na to da su ove dokumente sačinila javna preduzeća, te da se nalaze, takođe, u posedu organa javne vlasti – Narodne banke Srbije, želimo da skrenemo pažnju Poverenika i javnosti na ovu situaciju i predlažemo da se omogući pristup ovim informacijama od javnog značaja bez ikakve naknade, ili eventualno uz naplatu troškova kopiranja, po cenovniku koji je usvojila Vlada.

U visoko politizovanom kontekstu politički imenovani članovi upravnih odbora i izvršni direktori jedino polažu račune rukovodstvom partija koje su ih nominovale za ove pozicije. Iz ovoga nužno sledi da jedino jasno izražena politička volja i jasna poruka predstavnicima političkih stranaka angažovanim u javnim preduzećima od strane partijskih rukovodstava, može da rezultira punom primenom pravila o javnosti poslovanja u javnim preduzećima. Jednako tako, potrebna je politička volja i za promenu stava rukovodstava državnih preduzeća u pogledu proaktivnog objavljivanja informacija, čime bi se ostvarila ušteda kako u vremenu, tako i u novcu. U suprotnom, deklarativna posvećenost transparentnosti rada, bez efektivne primene, potkopava kredibilitet Vlade i umanjuje poverenje javnosti. Postojanje ovakve političke volje rezultiralo bi uspostavljanjem prakse proaktivnog objavljivanja informacija, poštovanjem i sprovođenjem odluka Poverenika i upotrebom novih tehnologija kako bi se omogućio pristup informacijama o državnim preduzećima najširoj javnosti.

Iako su transparentnost i slobodan pristup informacijama važni preduslovi nadzora rada javnog sektora, sistem se ne može osloniti jedino na kontrolu od strane javnosti. To je samo jedna komponenta sistema koji treba da obezbedi vladavinu prava i dobro upravljanje. Neophodno je razviti institucionalne mehanizme koji mogu da garantuju odgovorno i zakonito upravljanje javnim sektorom – u našem slučaju javnim preduzećima.

Zaštita javnog interesa - unutrašnji i spoljni mehanizmi nadzora

Mehanizmi nadzora uključuju kako opšte norme i institucije nastale sa ciljem obezbeđivanja nadzora i kontrole rada vlasti, tako i one koje su posebno osmišljene upravo za nadgledanje poslovanja javnih preduzeća. Naše istraživanje mehanizama nadgledanja je usredsređeno na:³²

- Unutrašnje mehanizme (procedure i strukture) u državnim preduzećima koje treba da osiguraju da preduzeće obavlja svoje poslove u skladu sa zakonom (interna kontrola);
- Spoljne mehanizme: (1) mehanizme na raspolaganju telima koja su nosioci osnivačkih prava (na republičkom nivou – Vlada, na lokalnom nivou – skupštine lokalnih samouprava) i (2) mehanizme dostupne nadzornim telima izvan izvršne vlasti, odnosno uprave – nezavisna nadzorna tela (Državna revizorska institucija – DRI, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa³³ i Agencija za borbu protiv korupcije).

Unutrašnja kontrola

Javna preduzeća, svojim statutima i drugim aktima koji regulišu unutrašnju organizaciju i procedure, utvrđuju mehanizme koji treba da obezbede zakonito i odgovorno poslovanje u skladu sa zakonima na osnovu kojih su osnovana (na primer, Zakon o železnici, Zakon o šumama), Zakonom o javnim preduzećima i propisima koji regulišu finansijsko poslovanje, računovodstvene poslove i poreska pravila, javne nabavke, itd. Ovako definisan sistem podrazumeva postojanje jasne hijerarhije u upravljanju, podelu poslova i odgovornost za različite zadatke.

Vlada (odnosno vladajuća koalicija) postavlja direktore u državnim preduzećima koji su odgovorni za funkcionisanje preduzeća. Direktor predlaže planove poslovanja i razvoja i preduzima mere neophodne za njihovo sprovođenje, podnosi finansijske izveštaje, izveštaje o poslovanju i završni račun. Vlada takođe imenuje uprav-

³² U fokusu naše analize nije bila sudska kontrola javnih preduzeća koja bi, s obzirom na svoju izuzetnu važnost, zavređivala odvojeno istraživanje.

³³ U periodu sprovođenja istraživanja, Republički odbor za rešavanje sukoba interesa bio je operativan. Počevši od 1. januara 2010. godine, nadležnosti Odbora su prenete na Anti-korupcijsku agenciju, dok je sam Odbor prestao da postoji.

ni odbor, čija je funkcija da vrši kontrolu nad direktorima i odobrava interna dokumenta i strateške mere. Nadzorni odbori su takođe postavljeni od strane Vlade sa zadatkom da nadgledaju zakonitost poslovanja državnih preduzeća i podnose izveštaj Vladi.

Međutim, kao što pokazuje ovo istraživanje, direktori i članovi upravnih i nadzornih odbora su politički imenovani. Na takav način političke stranke preuzimaju potpunu kontrolu nad radom upravnih i nadzornih odbora, otklanjajući svaku odgovornost direktora za poslovanje javnog preduzeća, sve dotle dok oni postupaju u skladu sa stranačkim interesima. Imajući u vidu kriterijume imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora (ili, bolje rečeno, odsustvo kriterijuma), kao i ranije opisanu ulogu koalicionih sporazuma, ova tela u javnim preduzećima bi trebalo da teže radikalnoj formi „samo-kontrole“. Međutim, izgleda da su u praksi ključni korektivni faktor upravo članovi upravnih i nadzornih odbora koji dolaze iz redova zaposlenih, obzirom na njihovu relativnu nezavisnost. Ipak, ovo je relativno slab mehanizam u postojećem kontekstu.

Kontrola imenovanja članova upravnih odbora od strane vlade je do izvesne mere razumljiva, s obzirom na to da javna preduzeća treba da služe javnim interesima u skladu sa politikom kandidovanom na izborima – pretpostavljajući, naravno, da su političke partije imale jasno definisane politike u oblastima u kojima javna preduzeća posluju. Na drugoj strani, ne postoji nijedno opravdanje za politička imenovanja članova nadzornih odbora. Imajući u vidu njihove nadležnosti, neprihvatljivo je političko imenovanje ovih članova i odsustvo kriterijuma koji će garantovati njihovu stručnost i kapacitet za poslove nadzora. Nadzor od strane politizovanih nadzornih odbora je beznačajan, s obzirom na to da odbor čine gotovo isključivo funkcioneri i članovi vladajućih političkih stranaka ili njima bliski ljudi i pristalice. Pitanje učešća potrošača/građana u ovom delu postaje veoma važno. S obzorom na ulogu javnih preduzeća da obezbede kvalitetne usluge građanima, imalo bi itekako smisla uključiti i potrošače, kao glavnu zainteresovanu stranu u nadzor nad njihovim radom. Ukoliko bi nadležnosti nadzornih odbora bile proširene i na procenu rezultata rada, bilo bi više nego poželjno omogućiti i potrošačima da učestvuju u radu nadzornih odbora i ocenjuju kvalitet pruženih usluga javnih preduzeća.

Spoljna kontrola

U državnim preduzećima na republičkom nivou Vlada vrši osnivačka prava³⁴ kroz mehanizme davanja saglasnosti na najvažnije akte državnih preduzeća. Prethodno opisana praksa „feudalne“ deobe resora, koja se dosledno sprovodi do poslednjeg javnog preduzeća, jasno ukazuje na to da je ovako utemeljen sistem potpuno politizovan i predstavlja centralno mesto odakle se ostvaruje uticaj na sve ostale segmente političkog sistema. Politička moć, kao što je prethodno pokazano, nalazi se u sedištima političkih partija, na koju se nadovezuje međupartijska saglasnost o nemešanju u poslove resora (i preduzeća) koji su povereni drugoj partiji iz koalicionije, koja je najčešće formirana uz obezbeđivanje tek minimalne neophodne većine.

Na primer, Vlada (odnosno lokalna skupština na lokalnom nivou) daje saglasnost na sve planove poslovanja javnih preduzeća. Detaljna analiza planova poslovanja preduzeća koja su bila predmet našeg istraživanja, otvara brojne dileme na koje ovi planovi ne nude odgovor. Kao dobra ilustracija može da posluži primer javnog komunalnog preduzeća Beogradske elektrane, koje je uvećalo sredstva namenjena za nabavku stručne literature i časopisa za gotovo 300 procenata, tako da je ukupan iznos namenjen za ovu svrhu u 2009. godini iznosio preko 80.000 evra, bez navođenja razloga za ovakvo povećanje troškova. Isto tako, planovi nabavki često definišu proizvode određene marke (na primer, IVECO vozila), iako je ovakva praksa direktno u suprotnosti sa idejom da se najbolji proizvodi nabavljaju za određenu sumu novca, a ne proizvodi određenih ponuđača. Na sve ove dokumente Skupština grada Beograda je dala saglasnost i pored evidentne suprotnosti sa važećim zakonima.

Polazeći od principa podele vlasti, neophodno je da se uspostavi kontrola nad radom Vlade u cilju postizanja efektivne kontrole nad radom javnih preduzeća. Glavni kontrolni mehanizam rada Vlade ostvaruje se kroz nadležnosti Narodne skupštine i takozvanih nezavisnih tela.

Jedna od glavnih funkcija parlamenta je da kontroliše rad vlade. Međutim, Narodna skupština Republike Srbije je praktično isključena iz kontrole rada državnih preduzeća. Ovako ustrojen sistem lišava prava poslanike opozicionih partija da budu redovno i sveobuhvatno informisani o radu javnih preduzeća koja su osnovana sa ciljem ostvarivanja važnih nacionalnih interesa. Narod-

³⁴ Postoji razlika između osnivačkih prava i prava svojine nad preduzećima u državnom vlasništvu. Na lokalnom nivou, opštine su nosioci osnivačkih prava u javnim komunalnim preduzećima, ali su ona i dalje u vlasništvu Republike Srbije. Na republičkom nivou ova razlika je praktično bez značaja.

na skupština bi trebalo da bira članove nadzornih odbora javnih preduzeća na paritetnoj osnovi, na isti način na koji se formiraju parlamentarni odbori. Nadzornim odborima bi trebalo da predstavljaju predstavnici opozicionih partija, kako bi se osigurala kontrola i osnažila transparentnost rada javnih preduzeća. U slučaju javnih komunalnih preduzeća na lokalnom nivou, ovako ustrojen sistem bi mogao da bude uspostavljen i bez usvajanja zakonskih dopuna, s obzirom na to da se osnivačka prava na lokalnom nivou vrše od strane skupština lokalnih samouprava.

Reformama započetim 2000. godine uvedena su u pravni sistem i praksu takozvana nezavisna tela (komisije, agencije, itd.). Pristupanje Evropskoj uniji, kao prioritet i praktično jedina održiva opcija za Srbiju, kako u domenu spoljne politike, tako i u kontekstu razvoja, zahteva izgradnju institucija u skladu sa evropskim standardima. Neke od ovih institucija, po svojoj prirodi, odgovaraju pojmu „nezavisno telo“ i predstavljaju preduslov za pristupanje EU, među kojima su institucije osposobljene za borbu protiv korupcije, ili predstavljaju obavezu preuzetu pristupanjem Savetu Evrope (npr. osnivanje institucije Zaštitnika građana).

Nezavisna nadzorna i regulatorna tela imaju izuzetan značaj za borbu protiv duboko ukorenjene politizacije. Ova tela imaju značajne kontrolne i regulatorne nadležnosti u oblastima u kojima politizacija može da uzrokuje veliku štetu, a u kojima politička elita nije navikla na bilo kakvu kontrolu osim političke (npr. finansiranje političkih stranaka, javne nabavke, sukob interesa).

Neophodno je da ovakva tela imaju adekvatnu poziciju u političkom i pravnom sistemu, kao i odgovarajuće nadležnosti i pravne mehanizme kako bi mogla da obavljaju svoje funkcije. Razlozi za osnivanje ovakvih tela moraju da budu jasno označeni, njihove nadležnosti precizno definisane i otklonjen svaki sukob interesa koji bi omogućio mešanje izvršne vlasti ili sukob nadležnosti sa drugim nezavisnim telima.

Isto tako, ova tela moraju da imaju odgovarajuću nezavisnost kako bi mogla da obavljaju preuzete nadležnosti. Nezavisna tela moraju da poseduju i odgovarajući stepen autonomije, kako bi mogla da kontrolišu rad vlade, nepristrasno regulišu određene oblasti i eliminišu politički pritisak i korupciju. Nezavisno telo može da obavlja nepristrasno svoju funkciju jedino ukoliko je uspostavljena distanca u odnosu na ostale grane vlasti i druge zainteresovane strane (kompanije, političke partije, interesne grupe, itd).³⁵

³⁵ Ovde je bitno istaći, pre svega, važnost **personalne nezavisnosti**, koja uključuje izbor, uslove i procedure opoziva sa funkcije i obezbeđivanje određenog imuniteta za članove upravnih organa nezavisnih tela, slično logici na kojoj je organizovano sudstvo. Sudije moraju da ostanu nepristrasne u odnosu sa bilo kojom

Uloge koje imaju Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Državna revizorska institucija i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki od velike su važnosti u ovom istraživanju.

Usvajanje Zakona o sprečavanju sukoba interesa 2004. godine predstavlja važan korak u stvaranju preduslova za sprečavanje i/ili ublažavanje negativnih posledica politizacije. Najvažniji deo zakona s aspekta suzbijanja politizacije javnih preduzeća predstavljaju norme koje se odnose na sprečavanje gomilanja javnih funkcija i zauzimanje mesta u upravnim i nadzornim odborima javnih preduzeća ili bilo kog drugog pravnog subjekta u kome učestvuje državni kapital. Sprečavanje sukoba interesa dobilo je svoje utemeljenje i u Ustavu iz 2006. godine. Iako sprečavanje sukoba interesa, strogo pravno posmatrano, ima snažno utemeljenje u zakonu, u praksi su stvari prilično drugačije. Narodna skupština je značajno kasnila u imenovanju članova Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa u čijoj nadležnosti su se nalazili poslovi prevencije i nadzora nad sukobom interesa. Tako je početak funkcionisanja Odbora bio prolongiran za godinu i po. Čak i nakon formalnog izbora članova Odbora, Vlada Republike Srbije nije bila voljna da obezbedi odgovarajuća tehnička i finansijska sredstva i prostorije za rad Odbora, iako je to bila njena zakonska obaveza. Odbor je mogao da izriče mere nejavnog i javnog upozorenja, mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. Međutim, u praksi su zabeleženi brojni slučajevi nepoštovanja preporuka i mera donetih od strane Odbora, najverovatnije usled nedostatka zakonom predviđenih sankcija, izuzev one moralne. Tragična sudbina Odbora bila je zapečaćena pre isteka njegovog prvog mandata, usvajanjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i ukidanjem Republičkog odbora.

Prvi istinski nezavistan mehanizam nadzora u oblasti javnih nabavki uspostavljen je 2009. godine usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama kojim je definisano postojanje Komisije za zaštitu prava

stranu u procesu i imune (koliko je god moguće) na političke pritiske i korupciju. Mehanizmi koji treba da obezbede ovakav tip nezavisnosti podrazumevaju precizno definisane procedure izbora i reizbora, pravilnike o materijalnoj nadoknadi, odredbe koje sprečavaju konflikt između različitih funkcija, imunitet za članove administrativnih tela, itd. Drugi element nezavisnosti – **finansijska nezavisnost** – takođe je jedan od preduslova pune nezavisnosti ovih tela. Okruženje u kome ovakvo telo nema na slobodnom raspolaganju sredstva neophodna za rad otvara prostor za korupciju i nezakonitu trgovinu. Najteži preduslov za ostvarivanje je **operativna nezavisnost**. Dok prva dva preduslova pripadaju području zakonodavstva i uspostavljenih mehanizama koji obezbeđuju sprovođenje procedura i njihov legitimitet (kao što su, na primer, administrativne procedure), operativna nezavisnost se tiče svakodnevnog funkcionisanja i društvenih i političkih procesa koji veoma teško mogu da se kontrolišu. Pod operativnom nezavisnošću podrazumevamo slobodu od bilo kakvog spoljašnjeg pritiska, blagovremeno sprovođenje odluka, kao i poštovanje preporuka koje daju ova tela.

u postupcima javnih nabavki sa visokim stepenom nezavisnosti. Komisija je prethodno bila deo Uprave za javne nabavke, koja je, pak, deo izvršne vlasti. Imajući u vidu podatak da je ukupna vrednost javnih nabavki u 2008. godini iznosila 2.8 milijardi evra i da je oko 60 procenata svih nabavki obavljeno od strane državnih preduzeća, značaj važnosti propisa u ovoj oblasti je izuzetan. Dok na jednoj strani javne nabavke predstavljaju jedan od osnovnih kanala moguće korupcije, na drugoj strani se javljaju državna preduzeća kao najslabije karike ovog sistema.

Srbija je jedna od malobrojnih zemalja Evrope koja nema funkcionalan sistem nezavisnog revizora javne potrošnje. I pored činjenice da je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji usvojen još 2006. godine, Državna revizorska institucija još uvek nije sposobna da sprovede reviziju poslovanja javnih preduzeća. Politizacija procesa izbora kandidata za Savet Državne revizorske institucije dovela je do gotovo dvogodišnjeg kašnjenja u njegovom formiranju. Da stvar bude gora, Vlada nije obezbedila neophodna tehnička sredstva za njeno funkcionisanje. Institucija nema dovoljan broj zaposlenih, dok je prvi revizorski izveštaj bio urađen za 2008. godinu, pokrivajući tek nekoliko ministarstava i kompletno zanemarujući državna preduzeća.

Iako predstavlja jedan od najvažnijih elemenata u obuzdavanju korupcije i politizacije, kontrola finansiranja političkih stranaka se zapostavlja i ozbiljno podriiva. Zakon koji je bio na snazi u periodu kada je rađeno ovo istraživanje poverio je kontrolu finansiranja političkih partija Odboru za finansije Narodne skupštine (redovan rad stranaka) i Republičkoj izbornoj komisiji (izborne kampanje). Gotovo da je nepotrebno reći da ovako definisano rešenje kontrole finansija političkih stranaka nije donelo nikakve rezultate, s obzirom na to da članovi oba tela dolaze iz redova subjekata koji bi sami trebalo da budu predmet kontrole, dakle političkih stranaka. Nijedno od ova dva tela nije koristilo svoja ovlašćenja čak ni u slučaju nekoliko teških povreda Zakona, uprkos postojanju dokaznog materijala.³⁶ Tako su se i nade da će pozamašno finansiranje političkih partija od strane države (0,05-0,15 procena budžeta) umanjiti politizaciju pokazale pukom iluzijom već nakon prve godine implementacije Zakona. Političke stranke su svesno kršile zakonske odredbe, dok su istovremeno uživale koristi od dostupnih javnih fondova.

U svetlu ove analize teško je ne odati se utisku da je u Srbiji na delu strategija „Potemkinovih sela“ kada je reč o nezavisnim telima i da je značajan broj ovih tela uspostavljen sa ciljem stvaranja utiska da se radi o reformskom procesu, dok u praksi ona najčešće imaju ne-

³⁶ Za više detalja vidi: Stojiljković, Milosavljević, Vuković, Simić, *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID i Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2004.

dovoljne nadležnosti ili se sistemski potkopavaju od strane izvršne vlasti, u zavisnosti od dnevno-političkih i ekonomskih interesa. Implementacija usvojenih zakona kojima se osnivaju nezavisna tela ne čini se da je na listi prioriteta (čak ni u slučajevima kada je reč o izuzetno važnim telima, kako ih nazivaju vladini zvaničnici). Očigledno je da politizacija podriva proces uspostavljanja kontrolnih mehanizama i rezultate uspostavljenog sistema nadzora. Političke partije, kako one na vlasti, tako i one u opoziciji, napravile su neku vrstu neformalnog konsenzusa u tolerisanju politizacije nadzornih mehanizama. Uspešna depolitizacija bi ograničila izglede političkih partija u generisanju finansijskih sredstava, s obzirom na to da se ne oslanjaju na donacije članstva, već se pre očekuje da svome članstvu obezbede profit.

Ekonomski učinak – kako steći uvid u posledice nastale politizacijom?

Razmatranje sveukupnog uspeha državnih preduzeća izuzetno je težak zadatak, imajući u vidu da njihova ekonomska logika prevazilazi isključivo ekonomske pokazatelje uspeha. Državna preduzeća se najčešće bave sektorima od strateškog značaja, kao što su transportna infrastruktura, energija ili druga nacionalna bogatstva, čiji se razvoj i korišćenje često dovode u vezu sa sektorom javnih usluga. U mnogim slučajevima, državna preduzeća ne počivaju na istoj ekonomskoj logici kao privatna preduzeća, koja su usredsređena na ostvarenje profita, utoliko što bi cena isključivog usmerenja na profit mogla biti previsoka za građane-korisnike. U tom smislu, poslovanje određenih državnih preduzeća može se posmatrati kao deo socijalnih programa države. Slično, iako sama državna preduzeća mogu da budu neprofitabilna, njihova delatnost može da predstavlja suštinski element investicija u širi privredni razvoj (kao što je, recimo, kvalitetna transportna infrastruktura često preduslov privrednog razvoja). Dakle, samo ekonomski uspeh jednog državnog preduzeća ne može da bude jedini pokazatelj uspešnog rukovođenja; neophodno je uzeti u razmatranje i druge indikatore koji se primenjuju u analizi institucija zaduženih za pružanje usluga (kao što su zdravstvo ili obrazovanje).. Samo sofisticirana analiza šireg ekonomskog uticaja, koja uključuje i razumevanje društvenih troškova, može da omogući temeljan uvid i obezbedi celovite zaključke o poslovanju državnih preduzeća i njihovom rukovođenju.

I pored složenosti u pristupu državnim preduzećima moguće je primeniti pojedine pokazatelje ekonomskog uspeha, kao što su dodata vrednost, produktivnost i efikasnost (merena jediničnim troškova rada). Postoje brojni načini u pristupu analize ekonomskog uspeha preduzeća. Direktni pristup podrazumeva usredsređivanje na različite finansijske odnose, kao što su profitna marža, prinos na sopstveni kapital (return on equity, ROE), prinos na aktivu (return on assets, ROA), ratio likvidnosti, ratio solventnosti, itd. Ovi finansijski pokazatelji su ključni parametri zdravlja i dugoročne perspektive komercijalnih preduzeća i, u suštini, oni su ti koji određuju sposobnost kompanije, kako trenutnu, tako i potencijalnu, u stvaranju profita. Međutim, kompanije koje pružaju javne usluge su specifične utoliko što njihov cilj nije samo sticanje profita (što je ključni prioritet svake kompanije vođene komercijalnim interesima), već i ostvarivanje širih društvenih i političkih ciljeva definisanih od strane vlade. U tom smislu, usredsređenje na isključivo finansijske pokazatelje ne može da pruži celovitu sliku. U ovom delu analiziramo pojedine ekonomske indikatore koji nude donekle širi pogled na specifičnosti javnih usluga.

Dodata vrednost

Efikasnost jednog preduzeća može se posmatrati kao odnos između njegove proizvodnje (*output*) i uloženi sredstava (*input*) neophodnih za nastanak proizvoda/usluge. Da bi se tako izmerila efikasnost, potrebno je definisati meru proizvodnje (*outputa*). Iz analitičkih razloga, poželjno je da izabrana mera proizvodnje omogućava i poređenje sa drugim preduzećima iz istog sektora, ali i sa preduzećima iz drugih sektora. Otuda smo izabrali **do-datu vrednost** kao jedinicu mere proizvodnje kompanije. U opštem smislu, dodata vrednost uključuje dobit preduzeća, kao i nadoknade za rad i korišćenje kapitala (kao što su odbici za amortizaciju). Alternativni pristup bi podrazumevao merenje efikasnosti preduzeća kroz odnos *fizičke proizvodnje* (na primer, broj proizvedenih automobila preduzeća koje se bavi ovom proizvodnjom) i uloženi sredstava, međutim kod izbora takvog merila do izražaja dolaze specifičnosti svakog pojedinačnog sektora; u tom slučaju ne bismo mogli da primenimo doslednu komparativnu analizu izabranih javnih preduzeća i ostalog dela privrede. Ukratko, našu analizu nismo skoncentrisali oko sticanja profita (što bi u slučaju javnih usluga bio suviše uzak pokazatelj uspeha), već prevashodno oko efikasnosti, koju merimo korišćenjem dodate vrednosti kao pokazatelja proizvodnje (*output*). Bitno je naglasiti da usredsređivanje na ekonomske pokazatelje koji su izgrađeni na dodatoj vrednosti daje našem istraživanju dodatnu širinu; međutim, ne treba pretpostaviti da ovako definisani pokazatelji mogu da opišu svu složenost osobenosti javnih usluga.

Analizu započinjemo razmatranjem dodate vrednosti izabranih javnih preduzeća, poredeći ih sa reprezentativnim poduzorkom na nivou srpske privrede. Prema definiciji, dodata vrednost predstavlja razliku između vrednosti proizvodnje (koju čini vrednost proizvoda/usluge, *output*) i međufazne potrošnje koja nastaje u tom procesu (koja uključuju troškove materijala i druge operativne troškove nastale u procesu nastanka proizvoda/usluge), pokazujući vrednost koja je nastala u procesu proizvodnje dobara i usluga.

Tabela 3 pokazuje dodatu vrednost za izabrana javna preduzeća u odnosu na poduzorak na nivou srpske privrede.³⁷ Vrednosti su

³⁷ Upoređićemo posmatrana javna preduzeća sa ukupnim rezultatima u okviru osam izabranih sektora srpske privrede: hotelijerstvo/turizam, auto delovi, telekomunikacije i informatičke tehnologije, građevinarstvo, logistika, stovarišta i distribucija, građevinski materijali i prerada drveta i proizvodnja nameštaja. Izabrani sektori ostvaruju značajan udeo u ukupnoj srpskoj ekonomiji i uključuju kako industrijsku proizvodnju, tako i sektor usluga. Reč je, takođe, o sektorima u kojima je privatizacija počela ranije i/ili je bila dosta uspešna (na primer, građevinski materijali i telekomunikacije), ali i onima u kojima proces privatizacije zaostaje ili je manje uspešan (na primer, tekstilna industrija i odeća, prerada drveta i proizvodnja nameštaja). Iako poljoprivreda i finansijsko posredovanje predstavljaju važne

prikazane u hiljadama dinara i korigovane su za inflaciju. Kao što se vidi na prikazanoj tabeli, na reprezentativnom poduzorku srpske privrede, dodata vrednost energično raste u posmatranom periodu. Sva javna preduzeća su stvarala vrednost u posmatranom periodu (preduzeće može u principu da generiše negativnu dodatnu vrednost, čime je u stvari razara). Međutim, za razliku od ostalog dela privrede, javna preduzeća koja su predmet naše analize nisu povećala svoju proizvodnju (*output*). U suštini, većina njih (izuzev Parking servisa Kragujevac) u posmatranom periodu je smanjivala svoju proizvodnju.

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004 rast u %
Železnice Srbije	10,944,898	9,359,546	9,109,646	9,326,177	7,852,135	-28.3
Srbijašume	1,893,253	1,872,917	1,808,109	1,816,667	1,817,242	-4.0
Beogradske elektrane	1,993,524	1,325,765	1,121,932	2,427,088	645,780	-67.6
Parking servis Kragujevac	15,869	21,806	32,578	30,364	...	91.3
Ukupna privreda	153,497,852	159,889,178	175,630,499	200,348,516	223,062,086	45.3

Tabela 3: Dodata vrednost u hiljadama dinara, u stalnim cenama 2004.

segmente celokupne privrede, oni nisu u grupi izabranih sektora, s obzirom na to da su, recimo u poljoprivredi, pokazatelji uspeha promenljivi i zavise u velikoj meri od spoljašnjih faktora (kao što je, na primer, vreme), dok je finansijsko posredovanje dovoljno specifično, te uvođenje ovih sektora ne bi doprinelo jasnoći rezultata.

Produktivnost

Naredni korak u analizi podrazumeva usredsređivanje na produktivnost preduzeća, koju definišemo kao dodatnu vrednost po zaposlenom (dodata vrednost je korigovana za visinu inflacije). Za razliku od celokupne srpske privrede, koja je povećala svoju produktivnost za oko 55 procenata, Tabela 4 pokazuje da su javna preduzeća najvećim delom umanjila svoju produktivnost u analiziranom petogodišnjem periodu, ili su je tek neznatno poboljšale, ali daleko sporije u poređenju sa ostatkom srpske privrede.

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004 rast u %
Železnice Srbije	427	421	471	444	390	- 8.7
Srbijašume	483	486	541	556	558	15.6
Beogradske elektrane	806	539	470	1,065	282	- 65.0
Parking servis Kragujevac	661	727	857	524	...	- 20.8
Ukupna privreda	471	526	578	661	730	55.1

Tabela 4: Dodata vrednost po zaposlenom u hiljadama dinara, u stalnim cenama 2004.

Troškovi rada

U Tabeli 5 prikazani su troškovi rada (korigovani za visinu inflacije) posmatranih javnih preduzeća i poduzorka srpske ekonomije. Kako pokazuje Tabela 5, ukupni troškovi rada su povećani, kako na nivou izabranih javnih preduzeća, tako i na nivou ostatka privrede. Porast troškova rada može da se opravda kada prati sličan ili viši porast nivoa produktivnosti (generalno posmatrano, produktivniji radnici su obično bolje plaćeni od onih koji su manje produktivni). Međutim, kao što smo prethodno pomenuli, većina javnih preduzeća doživela je u stvarnosti pad produktivnosti.

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004 rast u %
Železnice Srbije	8,588,102	8,592,112	8,180,370	7,710,488	8,366,961	- 2.6
Srbijašume	1,263,778	1,315,866	1,402,588	1,415,567	1,445,285	14.4
Beogradske elektrane	1,330,213	1,348,773	1,374,559	1,374,559	1,517,411	14.1
Parking servis Kragujevac	15,212	18,108	21,564	29,080	...	91.2
Ukupna privreda	92,914,015	97,848,863	106,425,413	115,222,849	120,669,489	29.9

Tabela 5: Ukupni troškovi rada, u hiljadama dinara, u stalnim cenama 2004.

Ukupan indeks efikasnosti

Konačno, svi prethodno predstavljeni indikatori, sada grupisani zajedno, omogućavaju nam da procenimo efikasnost izabranih javnih preduzeća. Jedan od načina za procenu efikasnosti zasniva se na jediničnim troškovima rada (JTR). JTR predstavljaju odnos troškova rada po zaposlenom i dodate vrednosti po zaposlenom (ili, alternativno, odnos ukupnih troškova rada i dodate vrednosti za kompaniju, odnosno sektor). Ovaj odnos praktično pokazuje koliko je učešće troškova rada u proizvodnji jedne jedinice proizvoda.

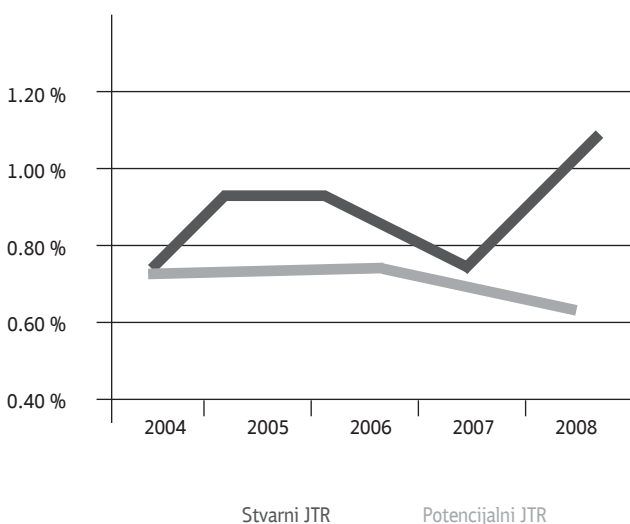
	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004 rast u %
Železnice Srbije	0.785	0.918	0.898	0.827	1.066	35.8
Srbijašume	0.668	0.703	0.776	0.779	0.795	19.1
Beogradske elektrane	0.667	1.017	1.170	0.566	2.350	252.1
Parking servis Kragujevac	0.959	0.830	0.662	0.958	...	- 0.1
Ukupna privreda	0.605	0.612	0.606	0.575	0.541	- 10.6

Tabela 6: Jedinični troškovi rada

U Tabeli 6 upoređuju se jedinični troškovi rada svakog pojedinačno analiziranog javnog preduzeća sa reprezentativnim poduzorkom na nivou srpske privrede. Kompanije iz reprezentativnog podzorka uspele su da smanje jedinične troškove rada u periodu od 2004. do 2008. godine. Kako smo već zapazili ranije, ove kompanije su u posmatranom periodu uvećale troškove rada po zaposlenom. Međutim, povećanje produktivnosti radnika bilo je više nego dovoljno da neutralizuje ovo povećanje troškova, što je imalo za posledicu smanjenje jediničnih troškova rada za 10,6 procenata u periodu od 2004. do 2008. godine. Sa druge strane, kod posmatranih javnih preduzeća primećujemo drugačiji obrazac: njihovi JTR su na kraju perioda veći nego na početku. U suštini, može se reći da su posmatrana javna preduzeća trošila više sredstava za proizvodnju jedinice proizvoda u 2008. godini nego u 2004. godini. Drugim rečima, efikasnost javnih preduzeća se pogoršavala tokom posmatranog perioda.

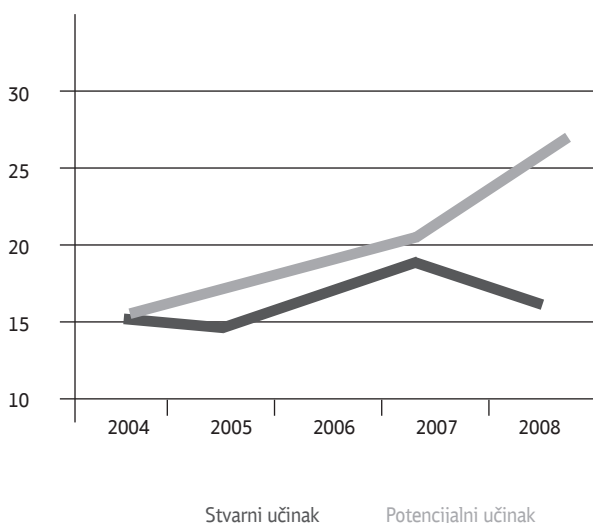
Na osnovu posmatranja JTR možemo doći i do okvirne procene ekonomskog troška rastuće neefikasnosti javnih preduzeća. Jedan mogući način da se ovo uradi je da se pretpostavi kako bi se kretala proizvodnja u javnim preduzećima da su ona ostvarivala efikasnost (merenu posmatranjem JTR) kao i preduzeća u ostatku privrede. Na ovaj način možemo da procenimo njihovu potencijalnu proizvodnju (tj. dodatu vrednost), koja bi bila realizovana u ovom slučaju. Tada ovu potencijalnu proizvodnju poredimo sa stvarnom proizvodnjom, a razlika između ovih vrednosti predstavlja okvirnu procenu troškova neefikasnosti. Grafikon 2 pokazuje stvarno i moguće kretanje jediničnih troškova rada u javnim preduzećima koja su predmet naše analize. Zatim je na Grafikonu 3 prikazana njihova

Grafikon 2: Stvarna i potencijalna efikasnost



ostvarena i potencijalna dodata vrednost, izračunata na bazi potencijalnog kretanja JTR. Kada uporedimo ove dve vrednosti, dolazimo do zaključka da su javna preduzeća, usled svoje neefikasnosti, proizvele 25 procenata manje dodate vrednosti u odnosu na ono što su potencijalno mogla da proizvedu da su bila efikasna kao i ostatak privrede.

Grafikon 3: Stvarni i potencijalni učinak (u mlrd. dinara)



Neefikasnost javnih preduzeća se ilustruje i kroz analizu njihove dobiti. Kako pokazuje Tabela 7, većina njih je u posmatranom periodu zabeležila gubitke. Ovo posebno dolazi do izražaja u slučaju Železnica Srbije i Beogradskih elektrana. Ovi gubici uzeli su veliki danak bilansima stanja ovih kompanija. Akcijski kapital je u posmatranom periodu gubio na svojoj vrednosti, kako u slučaju Železnica Srbije, tako i u slučaju Beogradskih elektrana (Tabela 8). Tako su Železnice Srbije postale ozbiljno zavisne od državnih subvencija (koje čine više od 50 procenata njihovih ukupnih prihoda, Tabela 9), dok su Beogradske Elektrane postale duboko zadužene kako bi održale nivo svog poslovanja (Grafikon 1 pokazuje evoluciju strukture kapitala u slučaju Beogradskih elektrana).

	2004	2005	2006	2007	2008
Železnice Srbije	- 11,897,089	- 15,892,778	- 7,179,041	- 5,507,745	- 15,907,745
neto profitna marža u %	- 62.9	- 85.8	- 34.4	- 24.0	- 70.7
Srbijašume	46,498	71,667	85,406	9,983	12,677
neto profitna marža u %	1.4	1.9	2.0	0.2	0.3
Beogradske elektrane	- 355,909	- 1,051,964	- 1,539,566	- 421,116	- 2,722,662
neto profitna marža u %	- 5.8	- 13.9	- 16.4	- 3.4	- 23.2
Parking servis Kragujevac	225	3,628	11,358	124	...
neto profitna marža u %	1.2	11.8	22.2	0.2	...
Economy subsample	2.110.784	11,548,722	14,749,393	38,052,702	16,168,280
neto profitna marža u %	0.4	2.0	1.9	3.9	1.4

Tabela 7: Dobit (u hiljadama dinara) i profitna marža (u procentima)

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004 rast u %
Železnice Srbije	197,030,894	180,249,126	169,425,434	164,287,289	147,502,167	- 25.1
Srbijašume	57,785,983	57,852,462	57,939,395	57,939,667	57,960,922	0.3
Beogradske elektrane	11,921,648	10,869,684	9,185,626	8,766,826	6,244,404	- 47.6
Parking servis Kragujevac	4,883	8,512	19,869	19,994	...	309.6

Tabela 8: Neto akcijski kapital (u hiljadama dinara)

	2004	2005	2006	2007	2008
Železnice Srbije	9,535,228	9,594,142	10,553,611	11,657,372	11,714,533
% od ukupnih prihoda	50.4	51.8	50.5	50.9	52.1
Srbijašume	45,029	61,139	28,596	99,827	80,789
% od ukupnih prihoda	1.3	1.7	0.7	2.3	1.7
Beogradske elektrane	162,855	315,719	2,053,395	4,129,596	1,527,856
% od ukupnih prihoda	2.7	4.2	21.9	33.2	13.0
Parking servis Kragujevac	960	8,779	1,556	295	...
% od ukupnih prihoda	5.1	28.5	3.0	0.6	...

Tabela 9: Državne subvencije (u hiljadama dinara) i učešće subvencija u ukupnim prihodima (u procentima)

Osnovni zaključak ekonomske analize ukazuje na značajno manju produktivnost javnih preduzeća, kao i njihovu manju efikasnost u poređenju sa ostatkom srpske privrede. Učinak preduzeća iz ostatka privrede se u posmatranom periodu uglavnom konzistentno poboljšava, dok analizirana javna preduzeća prate suprotan trend i njihova efikasnost se pogoršava. Naša je procena da bi četiri posmatrana javna preduzeća proizvela najmanje 25 procenata dodatne vrednosti više u posmatranom periodu, da je njihova efikasnost pratila kretanje ostatka srpske privrede. Većina ovih javnih preduzeća postaju sve više neodrživa. Vrednost njihovog akcijskog kapitala kontinuirano opada, dok sama javna preduzeća postaju opasno zavisna od državnih subvencija i/ili zapadaju u sve veće dugove.

Zaključci i praktično-političke preporuke

Pokušaji razumevanja problema politizacije državnih preduzeća, kao osnove za osmišljavanje dobro utemeljenih istraživanja i kreiranje praktičnih politika, malobrojni su i izolovani, bez obzira na to što ovaj problem privlači veliku pažnju javnosti. Paradigma privatizacije je dominantna tema kako u okviru akademske, tako i političke zajednice, dok se na rešavanje problema kontinuirane politizacije državnih preduzeća ne obraća previše pažnje. Tako je i sam predmet debate postao visoko politizovan, oslanjajući se na prevaziđene rasprave o značaju državne intervencije, iz koje ova analiza pokušava da iskorači. Pokušali smo da na primeru Srbije osvetlimo vezu između politizacije i svakodnevnog funkcionisanja državnih preduzeća, polazeći od pretpostavke da se njihovo postojanje ne dovodi u pitanje. Naš napor je usredsređen na prepoznavanje osnovnih učesnika, faktora i mehanizama sveprisutne politizacije u preduzećima u državnom vlasništvu, kao i na moguće pravce otklanjanja negativnih posledica ovakve prakse. Glavna normativna osnova na kojoj počiva ovo istraživanje zasnovana je na činjenici da je u ključni razlog postojanja javnih preduzeća – ostvarivanje javnog interesa.

Istraživanje je pokazalo da su političke partije dominantni igrači u funkcionisanju državnih preduzeća u Srbiji. Uticaj nad preduzećima se vrši preko imenovanja i kontrole njihovog rukovodstva, što direktno vodi u niz spornih odluka i negativnih posledica po ostvarivanje javnog interesa. Analiza je usredsređena na tri glavna uzroka ovakvog stanja:

Prvo, pozicija političkih stranaka u društvu, slabosti izbornog sistema i ustavnih odredbi, praksa stroge podele ministarskih resora, sektora, službi i pozicija, ovaploćena i zaštićena koalicionim sporazumima, u sprezi sa nedovoljnim kapacitetima medija i građana za vršenje nadzora, omogućavaju političkim partijama da se pozicioniraju kao najvažniji učesnici u upravljanju državnim poslovima i društvenim procesima. Ovaj uticaj se jednako proteže

i na državna preduzeća i visoko je vrednovan od strane političkih partija. Pozicije direktora i članova upravnih odbora se smatraju legitimnim političkim dobitkom nakon izbora, a kontrola nad ovim preduzećima se rigorozno brani, čak i po cenu raskida koalicionog ugovora.

Drugo, institucije, norme i propisi, koji bi trebalo da obezbede zaštitu javnog interesa u oblastima koje regulišu rad državnih preduzeća, ostaju nepotpuni, slabi ili uređeni na način koji omogućava političkim partijama da odluke donose proizvoljno. Ovako ranjive institucije nisu u mogućnosti da obuzdaju politizaciju i uspostave praksu u kojoj se građanima polažu računi za ostvarene rezultate. Boljem funkcionisanju državnih preduzeća i uspešnijem ispunjavanju javnog interesa doprinela bi efikasna implementacija tri grupe propisa. Prvo, propisa u vezi sa upravljanjem javnim preduzećima, pre svega, imenovanjem, stepenom nezavisnosti i stručnosti direktora i članova upravnih odbora. Drugo, propisa u vezi sa javnošću rada državnih preduzeća, kako u pogledu definisanih ciljeva od strane Vlade za svako preduzeće ponaosob, tako i u pogledu odluka koje se tiču svakodnevnog funkcionisanja državnih preduzeća, finansijskih podataka, informacija o javnim nabavkama i obrazloženja odluka upravljačkih struktura ovih preduzeća. Konačno, unutrašnji i spoljni mehanizmi kontrole, koji bi trebalo da zajamče odgovornost ključnih aktera, pokazuju se kao najslabija karika u sistemu osmišljenom da zaštiti javni interes. Nezavisna nadzorna i kontrolna tela, poput Državne revizorske institucije i institucija koje se bave borbom protiv korupcije, doživljavaju opstrukciju u svom radu, dok su mehanizmi unutrašnje kontrole u okviru državnih preduzeća svedeni na potpuno irelevantne aktivnosti.

Konačno, četiri državna preduzeća koja su bila predmet naše analize loše su poslovala u poređenju sa celinom privrede, beležeći pad svog ekonomskog zdravlja. Ovako loš ekonomski učinak ozbiljno dovodi u opasnost njihovu misiju i predstavlja direktno kršenje osnovnih pravnih smernica koje definišu njihovo poslovanje. Takođe, nedostatak jasno definisanih pokazatelja ocene uspešnosti i odsustvo međunarodno priznatih metodologija za ovakvu procenu, čine uspostavljanje sistema odgovornosti za ostvarene rezultate još težim.

Našu analizu zaključujemo predlogom sledećih praktično-političkih preporuka, čije bi sprovođenje doprinelo uspešnom stajanju na put politizaciji javnih preduzeća.

Obuzdavanje politizacije putem institucionalnih mehanizama

- Regulisanje imenovanja višeg rukovodstva javnih preduzeća
 - Neophodno je uspostaviti jasne kriterijume imenovanja članova upravnih odbora i direktora i u potpunosti ih sprovesti kroz raspisivanje javnog konkursa. Stručnost direktora i upravnih odbora ne garantuje sama po sebi dobro upravljanje, ali je predušlov za uspešniji rad i poboljšanje rezultata.
 - Neophodno je ojačati nezavisnost članova upravnih odbora. Potrebno je uvođenje mera koje bi onemogućile vladu da proizvoljno uklanja ili menja članove upravnih odbora, čime bi se direktno obezbedila njihova veća nezavisnost. Veći stepen nezavisnosti članova upravnih odbora obezbedio bi i temeljniji nadzor nad radom direktora bez negativnih posledica po njihov status. Takođe, neophodno je uvesti u Zakon o javnim preduzećima pravne odredbe kojima bi bila regulisana struktura upravnih odbora na način kojim bi vlada i zaposleni (sindikati) bili zastupljeni u odnosu 50:50 procenata. Ovako definisane odredbe treba da obezbede ravnotežu između predstavnika vlade, na jednoj strani, i predstavnika zaposlenih, na drugoj. Ove preporuke su u skladu sa smernicama o korporativnom upravljanju u preduzećima u državnom vlasništvu, definisanim od strane OECD-a.
- Regulisanje poslovanja javnih preduzeća
 - Vlada bi trebalo da jasno definiše ciljeve javnih preduzeća. Transparentni i precizno definisani ciljevi omogućavaju pozivanje vlade na odgovornost za ostvarene rezultate u sprovođenju određene politike. Ovako definisani ciljevi osnažuju javnost i glasače u nadzoru i proceni uspešnosti vlade u oblastima kojima se bave javna preduzeća.
 - Neophodno je preciznije propisati strukturu i sadržaj planova poslovanja javnih preduzeća. Pored informacija o finansijskom poslovanju, neophodno je da planovi, kao minimum, uključe i opšte i posebne ciljeve (kako u smislu kvaliteta i pristupačnosti usluga, tako i u smislu ekonomskih rezultata), projekcije cena, planove javnih nabavki i plan evaluacije.

Transparentnost

Neophodno je da javna preduzeća i vlada (lokalna i republička) proaktivno objavljuju informacije o svojim aktivnostima, uključujući detaljne finansijske planove, informacije o poslovanju, upravljanju, zaposlenima, primanjima, itd. Sve finansijske informacije u vezi sa javnim preduzećima, uključujući i one koje su u posedu Narodne banke Srbije, treba da budu dostupne javnosti bez nadoknade.

Pokušaji zamene prava na slobodan pristup informacijama pravom na pristup dokumentima treba da budu efikasno sankcionisani.

Neophodno je da se vlada i sve javne institucije, uključujući državna preduzeća, povinuju odlukama Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Vlada bi trebalo da počne da delotvorno ispunjava svoje obaveze i garantuje izvršenje odluka Poverenika, što do sada nije bila uobičajena praksa. Konačno, neophodno je da Skupština i Vlada Republike Srbije usvoje zakone i pravilnike koji bi garantovali efikasnu zaštitu insajdera i ohrabre prijavljivanje nezakonitih praksi u javnom sektoru.

Mehanizmi kontrole

- Za vršenje efikasne kontrole potrebno je uvesti praksu redovnog izveštavanja Narodne skupštine o radu javnih preduzeća u formi zbirnih izveštaja. Skupština treba da koristi svoja ustavna ovlašćenja da formira *ad hoc* odbore u posebnim slučajevima koji se odnose na funkcionisanje javnih preduzeća i tako preuzme aktivniju ulogu u ovoj oblasti. Ustavni amandmani su takođe neophodni kako bi se obezbedila veća nezavisnost poslanika i tako značajno uvećala sposobnost Narodne skupštine da obavlja svoje nadležnosti u vezi sa kontrolom rada vlade. Praksa „blanko ostavki“, koja se koristi u disciplinovanju skupštinskih poslanika, trebalo bi da bude zabranjena.
- Neophodno je osnažiti ulogu nadzornih odbora uvođenjem istog kriterijuma za imenovanje njihovih članova koji važe za sastavljanje skupštinskih odbora. Takođe je neophodno da predsednici nadzornih odbora budu članovi opozicionih političkih stranaka koje imaju svoje predstavnike u Narodnoj skupštini. Ovakva praksa bi ojačala prevenciju zloupotrebe javnih preduzeća u finansiranju političkih partija na vlasti i osnažila transparentnost u njihovom poslovanju.

- O snaživanje uloge nezavisnih institucija, ustanovljenih sa ciljem da obezbede spoljnu kontrolu vlasti, ključni je element u nastojanju da se stane na put politizaciji. Ozbiljna prepreka njihovom uspostavljanju je nedostatak utemeljenja u samom Ustavu. Neophodno je osnažiti nezavisnost i kapacitete ovih institucija, a svaki pokušaj remećenja njihovog rada od strane izvršne vlasti je neprihvatljiv. Ovo je posebno važno u slučaju sledećih institucija:

- *Državna revizorska institucija (DRI)* – neophodno je uspostaviti redovnu kontrolu finansija i poslovanja javnih preduzeća, kako na lokalnom, tako i na republičkom nivou. Neophodno je da DRI reaguje na osnovu podataka iz izveštaja bez razlike i pokrene pravne radnje u svim slučajevima u kojima je to moguće.

- *Komisija za zaštitu prava (ponuđača)* – imajući u vidu da su problematične procedure javnih nabavki i dalje osnovni kanal zloupotrebe javnih preduzeća, uloga Komisije je suštinska u stajanju na put ovakvim pojavama. Iako Komisija nema u svojoj nadležnosti mogućnost da obavlja inspekciju, trebalo bi da može da efikasno odgovori na bilo koju primedbu, pažljivo nadgleda sprovođenje svojih odluka i podnosi detaljne izveštaje Narodnoj skupštini.

- *Agencija za borbu protiv korupcije* – neophodna je puna primena normi koje regulišu sukob interesa. U ostvarivanju ovoga cilja potrebno je osnažiti kapacitete ove novoformirane institucije. Neophodno je da imovinske karte javnih funkcionera budu redovno ažurirane, a javnost o tome blagovremeno informisana. Takođe, neophodno je pokretanje sudskih postupaka protiv svih prekršilaca zakona, bez razlike. Posebnu pažnju treba posvetiti kontroli finansiranja političkih stranaka, imajući u vidu da je ova oblast u potpunosti zanemarena, što omogućava političkim strankama da, bez ikakvih posledica, budu finansirane i od strane javnih preduzeća.

- Potrebno je uspostaviti snažniju kontrolu finansiranja političkih stranaka, kroz povećanje transparentnosti i delotvorne mehanizme kontrole. Ovakva kontrola bi se pokazala kao važan element u otklanjanju zloupotreba finansiranja političkih partija preko javnih preduzeća.

Definisanje pokazatelja uspeha

- Potrebno je utvrditi pokazatelje uspeha koji bi omogućili procenu uspešnosti javnih preduzeća. Ovi pokazatelji bi trebalo da obuhvate četiri jasno definisana kriterijuma: kvalitet usluge, pristupačnost usluge, ekonomske rezultate i održivost preduzeća u državnom vlasništvu. Dok prva dva elementa proizilaze iz same suštine postojanja državnih preduzeća – javnog interesa, druga dva elementa se tiču racionalnog upravljanja.
- Pokazatelji ekonomskog uspeha bi trebalo da omogućе jasno razdvajanje troškova ekonomske neefikasnosti od troškova koji nastaju kao rezultat praćenja postavljenih političkih ciljeva. Predloženi način procene ekonomske cene koja se plaća za pogoršanje efikasnosti u bilo kojoj komunalnoj usluzi polazi od pretpostavke da je efikasnost ovih usluga poboljšana (mereno jedinicom troškova rada) u skladu sa ostatkom privrede. Na osnovu toga možemo da izračunamo proizvodnju/učinak (fizički i/ili dodatu vrednost) koja bi u ovom slučaju bila ostvarena, a potom da je uporedimo sa stvarnom proizvodnjom/učinkom; razlika između ove dve vrednosti čini, u suštini, približne troškove neefikasnosti. Neophodno je da zbirni izveštaji uključе procene troškova neefikasnosti i tako omogućе i bolju kontrolu od strane građana.

Dodaci:

Dodatak 1: Smernice OECD-a za korporativno upravljanje u državnim preduzećima

Prvi deo dokumenta koji se bavi pravnim okvirom za upravljanje državnim preduzećima razmatra načine osiguravanja ravnopravnog prostora na tržištu na kome se takmiče državna preduzeća i kompanije iz privatnog sektora, sa ciljem izbegavanja tržišnih poremećaja. Ovde se ukazuje na važnost odvajanja vlasničke funkcije države od njenih ostalih funkcija (posebno regulatornih; pojednostavljenje prakse poslovanja i pravnog okvira, koji bi omogućio kreditorima da naplate svoja potraživanja; obezbeđivanje jasne, transparentne i legalne osnove koja bi omogućila javnim preduzećima pružanje usluga mimo „opšteprihvaćene norme“, itd.

Drugi deo koji se bavi državom u ulozi vlasnika, usredsređen je na jasan i konzistentan okvir vlasničke politike, osiguravajući da se upravljanje u državnim preduzećima vrši na transparentan i odgovoran način, s potrebnim stepenom profesionalnosti i učinkovitosti.

Posebne smernice se odnose na potrebu definisanja ciljeva vlasničke politike države, ulogu države u korporativnom upravljanju državnim preduzećima, načina na koji će vlasnička politika biti sprovedena; poslovnu autonomiju državnih preduzeća; poštovanje nezavisnosti odbora državnih preduzeća; jasno određivanje odgovornosti za vršenje vlasničkih prava; odgovornost koordinatora ili vršilaca vlasničkih prava prema parlamentu i jasno utvrđen odnos sa odgovarajućim javnim institucijama, uključujući državnu revizorsku instituciju i aktivna uloga države u ostvarivanju njenih vlasničkih prava koja uključuje zastupljenost u skupštini akcionara, učešće u imenovanju odbora državnih preduzeća u dobro strukturisanom i otvorenom postupku; redovno praćenje i procena rezultata državnih preduzeća; održavanje dijaloga sa spoljnim revizorima i državnim kontrolnim organima i osiguravanje da naknade za članove odbora državnih preduzeća mogu da privuku i motivišu kvalifikovane profesionalce.

Treći deo je posvećen pravičnom tretmanu deoničara. Ova obaveza se ostvaruje kroz visok nivo javnosti, aktivnom komunikacijom i konsultacijama i obezbeđivanjem učešća manjinskih deoničara na skupštinama deoničara.

Četvrti deo se bavi odnosima sa zainteresovanim stranama, postavlja standarde vlasničke politike uključujući i obavezu državnih preduzeća da izveštavaju o svojim odnosima sa zainteresovanim stranama. U

obaveze spadaju i prihvatanje i poštovanje prava zainteresovanih strana utvrđenih zakonom ili međusobnim sporazumima, izveštavanje o odnosima sa drugim akterima i razvoj, sprovođenje i izveštavanje o poštovanju internih etičkih normi.

Peti deo razmatra transparentnost i otvorenost u radu, fokusirajući se na obaveze entiteta u državnom vlasništvu u pogledu objavljivanja zbirnih godišnjih izveštaja. Državna preduzeća treba da ustanove efikasne procedure interne revizije koju nadgleda odbor, eksternu reviziju, uspostave visoke standarde računovodstva i revizije i javnosti finansijskih i nefinansijskih informacija kako je predviđeno Principima OECD za korporativno upravljanje. Ovo uključuje objavljivanje ciljeva kompanija, podataka o vlasničkoj strukturi kompanije i raspodeli upravljačkih glasova, faktorima rizika i merama preduzetim za upravljanje rizikom, finansijskoj pomoći, uključujući garancije i obaveze države, te o transakcijama sa povezanim entitetima.

Konačno, šesto poglavlje razmatra odgovornost odbora državnih preduzeća. U ovom delu naglasak je na neophodnosti obezbeđivanja dovoljnih ovlašćenja odborima kako bi bili sposobni za strateško upravljanje preduzećima i nadzor nad radom menadžmenta, ali i na potrebi za visokim nivoom njihovog integriteta i odgovornosti u isto vreme.

Smernice posebnu važnost poklanjaju jasnoći mandata odbora, pretpostavljajući njihovu odgovornost za rezultate kompanija, ali i punu odgovornost vlasniku; odgovornost za postavljanje i smenu direktora; sposobnost da nezavisno i objektivno zauzimaju stavove, nezavisno od menadžmenta; mehanizmima za predstavljanje radnika koje bi doprinelo efektivnijem radu odbora; uspostavljanju posebnih komisija, kad se ukaže potreba, da pruže pomoć u reviziji, upravljanju rizikom i imenovanjima; i godišnjim evaluacijama rada odbora.

Dodatak 2: Transparentnost i slobodan pristup informacijama

Vrsta informacije/ dokumenta	Način pristupa	Železnice Srbije	Srbijašume	Beo-gradske elektrane	Parking servis Kragujevac
Informator	Proaktivan		+		
	Nakon poslatog zahteva				
	Nakon uložene žalbe				
	Nerealizovan	Ne postoji		Ne postoji	Ne postoji
Informacije o rukovodstvu (imena i struktura upravnih odbora)	Proaktivan	+	+	+	
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe				
	Nerealizovan				
Statuti	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe	+	+	+	
	Nerealizovan				
Detaljni finansijski izveštaji sa statističkim pregledima	Proaktivan	+	+		
	Nakon poslatog zahteva			+ (iz Narodne banke)	+ (iz Narodne banke)
	Nakon uložene žalbe				
	Nerealizovan				
Odluke o imenovanju višeg rukovodstva	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe	+	+	+	
	Nerealizovan				

Dokumenti koji regulišu procedure i kriterijume za nominovanje i imenovanje rukovodstva	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe	+		+	
	Nerealizovan		+		
Sistematizacija radnih mesta	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe	+	+(nepotpun)	+	
	Nerealizovan				
Plan organizacione strukture	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe	+	+(nepotpun)	+	
	Nerealizovan				
Prosečan neto prihod zaposlenih	Proaktivan	+	+		
	Nakon poslatog zahteva				
	Nakon uložene žalbe			+	+
	Nerealizovan				
Godišnji planovi poslovanja 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. i 2009.	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				+
	Nakon uložene žalbe	+		+	
	Nerealizovan		+		
Zapisnici sa sastanaka upravnih odbora u vezi sa nekoliko specifičnih tema	Proaktivan				
	Nakon poslatog zahteva				
	Nakon uložene žalbe				
	Nerealizovan	+	+	+	+

Centar za primenjene evropske studije (CPES) je nezavisni neprofitni istraživački think-tank iz Beograda. CPES je posvećen istraživanju razvoja praktičnih politika u Srbiji, zasnovanom na evropskim vrednostima i normama. CPES okuplja grupu istraživača različitih profila (ekonomisti, politikolozi, sociolozi, pravnici, itd.) čije je glavno područje interesovanja fokusirano na evropske studije i implementaciju evropskih praktičnih politika u zemljama regiona. CPES sprovodi visokokvalitetna istraživanja iz oblasti praktičnih politika, prikladna kako u procesu kreiranja samih politika, tako i u lobiranju od strane različitih aktera (NVO-i, profesionalna udruženja).

Ovaj dokument je rezultat projekta koji su osmislili i zajednički sprovedi CPES i partnerska organizacija Centar za visoke ekonomske studije. Istraživački tim su predvodili: Miodrag Milosavljević, Duško Vasiljević i Srđan Đurović. CPES se zahvaljuje Irini Faion, Marijani Trivunović, Vuku Đokoviću, Bojani Radovanović, Marku Žiloviću, Emilu Džuževiću i Jadranki Jelinčić na dragocenom doprinosu u osmišljavanju i realizaciji ovog istraživanja.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

658.115(497.11)

323(497.11)

КАКО стати на пут политизацији јавних
предузећа у Србији. - Београд : Центар за
применјене европске студије, 2011 (Београд :
Типографик плус). - 57 стр. : граф. прикази,
табеле ; 27 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске
reference уз текст.

ISBN 978-86-82303-47-3

a) Европска унија - Придруживање - Србија
b) Регионални развој - Србија

COBISS.SR-ID 186062092

