

Pregledni članak

UDK: 338.1(497.11) ; 351.076(497.11)

doi: 10.5937/ekonhor1402141V

REFORMA JAVNOG SEKTORA KAO KLJUČNA DETERMINANTA USPEŠNOSTI TRANZICIJE PRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE

Petar Veselinović*

Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu

Privreda Republike Srbije danas se nalazi na važnoj prekretnici. Prva faza sprovođenja tranzicionih procesa je završena, reformski procesi dobijaju novi zamah, a ulazak u Evropsku uniju postaje sve izvesniji. Da bi se tranzicioni procesi uspešno priveli kraju, neminovna je, između ostalih reformi, i reforma javnog sektora. Javni sektor u Republici Srbiji je nisko produktivan i neefikasan, neracionalno postavljen sa mnoštvom problema koji se godinama uvećavaju i usložnjavaju. Visoka stopa zaposlenosti i relativno visoke plate u javnom sektoru, s jedne, i loše formulisani poslovni sistemi, s druge strane, čine da tako koncipiran javni sektor nepovoljno utiče na ekonomski razvoj u celini. U radu će biti analizirano stanje u javnom sektoru Republike Srbije, sa posebnim akcentom na stvaranje realnih osnova za njegovu reformu kao ključnu determinantu uspešnog okončanja procesa tranzicije, uz uvažavanje specifičnosti koje ima privreda Republike Srbije.

Ključne reči: tranzicija, reforma javnog sektora, poslovni ambijent, penzioni sistem, socijalna zaštita

JEL Classification: H10, H55, H60

UVOD

Bez aktivnosti koje su u nadležnosti javnog sektora ne može se zamisliti nijedno razvijeno demokratsko društvo, s obzirom na to da one obuhvataju uspostavljanje i održavanje pravnog poretka, proizvodnju javnih dobara, javno obrazovanje, javnu zdravstvenu zaštitu, zaštitu starih lica, zaštitu siromašnih, subvencionisanje određenih privrednih grana, izgradnju infrastrukture, podsticanje naučnih istraživanja i sl. Efikasno funkcionisanje javnog

sektora važan je faktor održavanja makroekonomske stabilnosti, privrednog rasta, standarda stanovništva i društvenog blagostanja. Odsustvo takve karakteristike funkcionisanja javnog sektora izvor je ozbiljnog narušavanja funkcionisanja privrede u celini.

Veličina javnog sektora Republike Srbije ne odgovara nivou bruto domaćeg proizvoda (BDP), a svaka njegova promena, pozitivna ili negativna, direktno utiče na stanje u privredi. Veza javnog sektora i privrednog sistema je dvosmerna i usko uslovljena. Efikasan javni sektor doprinosi razvoju ukupne privrede, i obrnuto.

Pitanje reforme javnog sektora godinama se već apostrofira kao jedan od imperativa uspešnog

* Korespondencija: P. Veselinović, Ekonomski fakultet
Univerziteta u Kragujevcu, Đ. Pucara 3, 34000 Kragujevac,
Srbija; e-mail: pveselinovic@kg.ac.rs

okončanja tranzicije i stvaranja povoljnog ambijenta za uspešan privredni razvoj. Racionalizacija, smanjenje plata, reorganizacija javnog sektora kao i restrukturiranje javnih preduzeća bitni su postulati održivosti nacionalne privrede. Pri svemu tome, država ne sme da zanemari ni socijalni aspekt života građana, naročito, kroz reformu zdravstvenog sistema, penzijskog sistema i sistema socijalne zaštite.

Predmet istraživanja ovog rada usmeren je na ukazivanje na značaj reforme javnog sektora u sklopu procesa tranzicije privrede Republike Srbije. Shodno tome, cilj rada je definisanje ključnih pravaca, odnosno, segmenata reforme javnog sektora u Republici Srbiji. Polazeći od definisanog predmeta i cilja istraživanja, pristupiće se testiranju glavne hipoteze istraživanja koja glasi: Ukoliko se želi uspešan završetak procesa tranzicije privrede Republike Srbije, neophodno je sprovesti sveobuhvatnu reformu javnog sektora.

U skladu sa definisanim predmetom i ciljem istraživanja, pored uobičajene metodologije koja se koristi u ekonomskim istraživanjima, u radu će biti korišćen metod komparativne analize.

Da bi se tranzicioni procesi u Republici Srbiji uspešno priveli kraju, neminovna je promena sistema funkcionisanja javnog sektora, u funkciji kontinuiranog unapređivanja njegovog rada. To je jedan od bitnih preduslova za privredni oporavak i trend pozitivnog razvoja ekonomskog sistema u celini. Da bi se razumela važnost reforme javnog sektora, kao ključne determinante tranzicije, neophodno je objasniti osnovne komponente i karakteristike javnog sektora. U ovom radu biće analizirani podaci o broju i strukturi javnih preduzeća, uz navedene probleme koji prate javni sektor, u prvom redu permanentno povećanje javnog duga izazvano fiskalnim deficitom i garancijama koje država daje na zaduživanje javnih preduzeća. Uz analizu postojećeg stanja, biće prezentovane i konkretne mere koje bi trebale da dovedu do uspešne reforme javnog sektora Republike Srbije.

Rad je, pored uvoda i zaključnih razmatranja, koncipiran u tri dela. U prvom delu biće istaknute osnovne karakteristike javnog sektora Republike Srbije, u drugom će biti ukazano na neophodnost njegove

reforme i u poslednjem, trećem, delu, na ključne segmente reforme javnog sektora: prestrukturiranje javnih preduzeća, reformu penzijskog sistema, reformu sistema zdravstvene zaštite i reformu sistema socijalne zaštite.

OSNOVNE KARAKTERISTIKE JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE

Preduzeti reformski procesi u privredi Republike Srbije samo su još jedan primer da dobri inicijalni rezultati nisu održivi bez korenitih promena u institucionalnom ambijentu privređivanja. Naime, još nije u potpunosti kreirana stabilna institucionalna infrastruktura kojom se stvara poslovni ambijent podsticajan za dugoročno povećavanje proizvodnje, zaposlenosti, investicija i izvoza. Takva institucionalna infrastruktura podrazumeva jasno koncipirana, dugoročna i konzistentna privrednosistemska rešenja u svim oblastima privređivanja (Veselinović, 2007, 54). Javni sektor je jedna od tih oblasti.

Javni sektor je deo nacionalne privrede koji obuhvata opšti nivo države kao i nefinansijska preduzeća pod kontrolom države (javna preduzeća) koja se primarno bave komercijalnim aktivnostima. Ovaj sektor obuhvata preduzeća koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa za sve građane: elektroprivreda, naftna industrija, svi oblici transporta, PTT saobraćaj, komunalne službe. Kao osnivač ovih preduzeća javlja se država, odnosno, jedinice lokalne samouprave.

Javni sektor Republike Srbije ima svoju dugu istoriju koja datira još iz perioda socijalističkog uređenja države i društva. U tom periodu, javni sektor je predstavljao „produženu ruku“ države i preko njega je direktno ostvarivan njen uticaj na zbivanja u nacionalnoj ekonomiji.

Javni sektor Republike Srbije čini veliki broj javnih preduzeća, pa stoga on može da se posmatra u užem i širem kontekstu. U užem kontekstu, javni sektor Republike Srbije čine javna preduzeća čiji je osnivač Republika, javna preduzeća čiji je osnivač pokrajina, i komunalna javna preduzeća, dok širi kontekst javnog sektora, pored navedenih javnih preduzeća, čine i

sva druga privredna društva i pojedinci koji direktno i indirektno posluju sa tim javnim preduzećima (Anđelić i Đaković, 2013, 60).

Ne postoje zvanični podaci o broju zaposlenih u javnom sektoru Republike Srbije ali, sve relevantne procene ukazuju da je više od 700000 radnika direktno ili indirektno zaposleno u ovom sektoru što, u odnosu na ukupan broj zaposlenih od 1698000 radnika, predstavlja značajno učešće.

Značaj javnog sektora u Republici Srbiji može se ilustrovati i sledećim podacima (Arsić i drugi, 2010, 143):

- putem poreza i javne potrošnje preraspodeljuje se preko 40% bruto domaćeg proizvoda Republike Srbije;
- javne investicije učestvuju sa 15% u ukupnim investicijama.

Delatnosti i funkcije države i javnog sektora uobičajeno nazivamo javnim potrebama. Naime, pojedinac je sposoban da sopstvenim sredstvima obezbedi sebi stanovanje, hranu, odeću, odnosno, da zadovolji deo ličnih potreba. Međutim, unutrašnja i međunarodna bezbednost, zdravstvena zaštita, obrazovanje, kultura, socijalna sigurnost, i niz drugih civilizacijskih tekovina modernog društva, zavise od postojanja organizovanog delovanja državnih organa i javnih institucija.

Osnovna karakteristika javnog sektora u Republici Srbiji jeste niska efikasnost i visok nivo troškova, u poređenju sa kvalitetom i obimom usluga koje taj sektor pruža.

Logika funkcionisanja i organizovanja javnog sektora u Republici Srbiji nije se vremenom značajno promenila, iako je društvo prolazilo kroz velike promene. Pitanje koje se nameće kao logično jeste zašto se to nije desilo? Zašto javni sektor Republike Srbije nije prolazio kroz promene koje su bile neophodne? Zašto se nije prilagođavao promenama društvenog uređenja, društvene svesti i novim tržišnim tokovima? Odgovor zavisi od toga šta je u fokusu analiziranja. Ukoliko se kao osnovni predmet analize postavi društvena svest pojedinaca u Republici Srbiji, onda

se može konstatovati da razlog nemenjanja javnog sektora leži u ambiciji vlasti da zadrži nepromenjeno stanje, a javni sektor joj u toj ambiciji može značajno pomoći. Ako se kao osnovni predmet analize postavi ekonomska stabilnost, onda se kao razlog nemenjanja javnog sektora može definisati želja vlasti da preko prividne ekonomske stabilnosti zadrži svoje pozicije u državi. I, na kraju, otpor promenama u okviru javnog sektora je, takođe, jedan od značajnih razloga njegovog nemenjanja.

Sociološki gledano, stanje i prilike u javnom sektoru bi trebalo da prate stanja i prilike u državi. U Republici Srbiji to nije slučaj. Ukoliko se analizira period od početka devedesetih godina XX veka, onda se može zaključiti da i u najtežim periodima za Republiku Srbiju, stanje i prilike u javnom sektoru, za one koji su u njemu zaposleni i one koji ostvaruju direktnu ili indirektnu saradnju sa njim, nisu bili loši u odnosu na sektor privrede koji je u privatnoj svojini. Veliki broj javnih preduzeća poslovao je, ili i dalje posluje sa gubicima a, pri tom, zaposleni u tim preduzećima imaju položaj koji je značajno iznad proseka privrede kao celine. Praksa pokazuje da su javna preduzeća najveći gubitaši, a da ta ista javna preduzeća redovno isplaćuju visoke zarade zaposlenima.

U definisanju javnog sektora Republike Srbije interesantno je analizirati odnos broja i strukture javnih preduzeća između pojedinih nivoa vlasti. U široj javnosti se najčešće kao primeri javnih preduzeća i javnog sektora uopšte navode ona koja pripadaju republičkom nivou. Međutim, ukoliko se pogleda struktura javnog sektora Republike Srbije, onda se može uočiti da je raspodela broja javnih preduzeća u Republici Srbiji prilično heterogena i da je veliki broj javnih preduzeća prisutan kako na lokalnom, tako i na republičkom i pokrajinskom nivou vlasti.

Javni sektor Republike Srbije je preveliki i kao takav proizvodi negativne efekte na celu privredu. Visoki troškovi koje generiše javni sektor predstavljaju ozbiljan problem budžetskoj ravnoteži i upravo je nivo budžetskog deficita jedan od najznačajnijih problema ekonomske politike Republike Srbije. Skupa država direktno podiže troškove u privredi i time destimulativno deluje na tekuće poslovanje, kao i na investiciono ponašanje domaćih i stranih preduzeća.

U većini javnih preduzeća malo je mogućnosti da se determiniše optimalan nivo trošenja (ulaganja). U takvim situacijama odgovorna lica nastoje da potroše onoliko koliko odobreni budžet dozvoljava, iako predviđeni iznosi u budžetu mogu biti viši u odnosu na objektivno potrebne iznose trošenja. Iz tog razloga, mnoga javna preduzeća imaju obeležje operativno neefikasnih organizacija, pa je opravdana potreba da se ovako gledanje promeni (Krstić, Stevanović i Džunić, 2011, 434).

Ključni problemi u javnom sektoru Republike Srbije su:

- visoki troškovi državne uprave i javnih službi u vidu mase zarada zaposlenih i njihovog učešća u bruto domaćem proizvodu;
- ustaljena praksa formiranja raznih državnih agencija i sličnih institucija, bez prethodne procene postojeće infrastrukture i ocene da li u državi već postoji organizacija koja te poslove radi ili ima kapacitete da ih obavlja;
- neracionalno trošenje budžetskih sredstava subvencionisanjem neefikasnih javnih preduzeća;
- neefikasni sistemi penzijskog osiguranja, socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja;
- neefikasna i birokratizovana administracija koja podstiče privatni sektor na sivu ekonomiju.

Poseban problem je neefikasnost javnih preduzeća. Analiza finansijskih izveštaja za period od 2007. do 2011. godine pokazuje da su, osim u prvoj godini posmatranog perioda, javna preduzeća u Republici Srbiji poslovala sa neto gubitkom. Njegov najveći iznos zabeležen je u 2009. godini. U ukupnom neto finansijskom rezultatu privrede, tj. neto gubitku, javna preduzeća, posmatrana zajedno, učestvovala su sa oko 1/4 (Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2011, 19).

Formiranje cena usluga u javnom sektoru sadrži socijalnu komponentu koja ne obezbeđuje ekonomsku održivost, a mehanizmi naplate potraživanja su neefikasni. Upravljanje u većini ovih preduzeća je neefikasno i pod uticajem političkih partija.

Da bi se bolje shvatila neophodnost mera usmerenih na reformu javnog sektora Republike Srbije, potrebno

je sagledati, na prvom mestu, veličinu javnog sektora u Republici Srbiji i uporediti ga sa podacima drugih zemalja. Takođe, bitno je sagledati kako se kreću prosečne zarade zaposlenih u ovom sektoru.

U analizi javnog sektora, ključno pitanje je koja veličina i struktura čini ovaj sektor efikasnim. Činjenica je da ne postoji jedinstvena, optimalna veličina javnog sektora za sve zemlje, jer svaka zemlja u određenom razdoblju treba da proceni optimalnu veličinu javnog sektora.

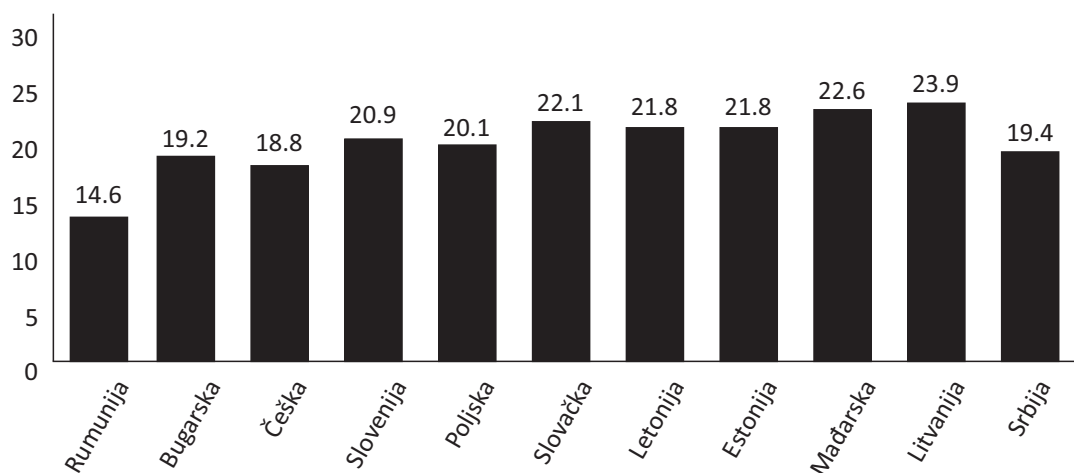
S obzirom na to da ne postoji jedinstvena metodologija na međunarodnom nivou koja bi omogućila poređenje veličine javnog sektora po državama, upotrebićemo pokazatelj učešća broja zaposlenih u javnom sektoru u ukupnom broju zaposlenih. Za aproksimaciju veličine javnog sektora po zemljama korišćeni su podaci o broju zaposlenih u delatnostima državne uprave, odbrane, obaveznog socijalnog osiguranja, zdravstvene i socijalne zaštite i obrazovanja (Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2013a, 24).

Po ovom pokazatelju (Slika 1), javni sektor u Republici Srbiji ne odstupa od istog u odabranim zemljama Evropske unije. To, naravno, ne znači da je njegova veličina optimalna, niti je isključena mogućnost da zaposlenih u nekim segmentima javnog sektora ima previše, dok ih u drugim nedostaje.

Slika 1 pokazuje da, po broju zaposlenih u javnom sektoru u 2012. godini, Republika Srbija prednjači u odnosu na zemlje u okruženju - Bugarska, Rumunija i Češka, ali ima manje zaposlenih u javnom sektoru od pojedinih članica EU - Litvanija, Estonija, Letonija, Slovenija, Poljska, Mađarska i Slovačka.

I drugi pokazatelj veličine javnog sektora, tj. učešća javnih rashoda u bruto domaćem proizvodu (Slika 2), ukazuje na to da javni sektor Republike Srbije ne odstupa mnogo od javnog sektora u drugim zemljama. Javni sektor u Republici Srbiji troši približno koliko i javni sektor u Češkoj i Poljskoj, a nešto više nego javni sektor u Bugarskoj, Rumuniji, Hrvatskoj i Turskoj.

Prikazane podatke potrebno je dopuniti podacima o strukturi javnih rashoda. U Republici Srbiji, izdaci na plate zaposlenih u javnom sektoru i penzije učestvuju u ukupnim javnim rashodima sa više od 50% (u 2011. godini učešće je iznosilo 52,4%). Iznos javnih rashoda

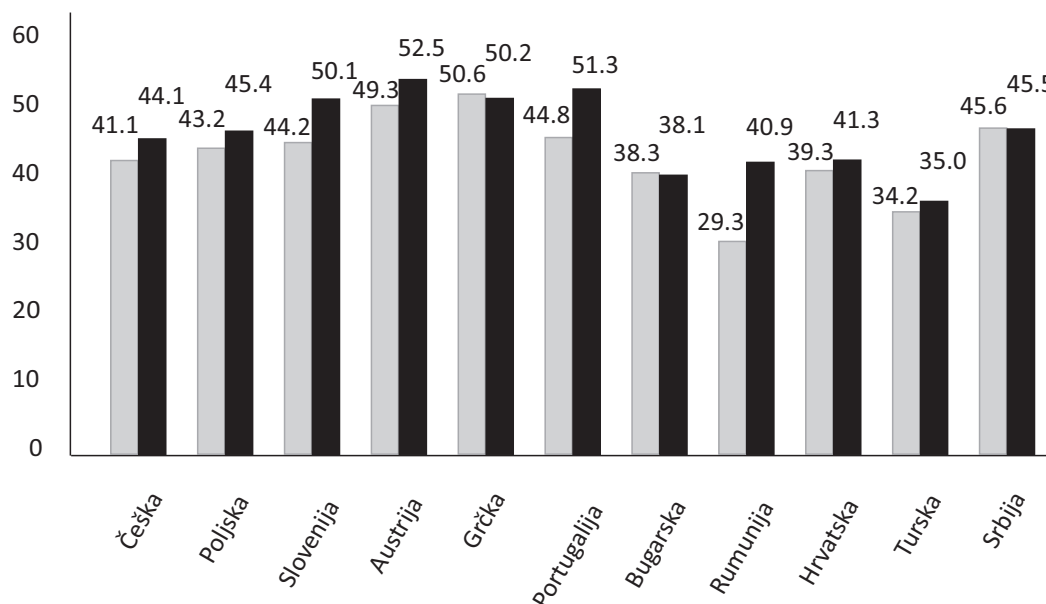


Slika 1 Učešće broja zaposlenih u javnom sektoru u ukupnom broju zaposlenih u 2012. (u%)

Izvor: Autor, na osnovu: Eurostat, 2012; Republički zavod za statistiku, 2013

na ime penzija za oko 1600000 penzionera u 2011. godini je bio za 23% veći od iznosa na ime rashoda za oko 470.000 zaposlenih u državnoj upravi i javnim

službama. U isto vreme, učešće kapitalnih rashoda u javnim rashodima se kreće oko 8%. Reč je o sredstvima za održavanje postojećih i pokretanje novih javnih



Slika 2 Učešće javnih rashoda u bruto domaćem proizvodu (u%)

Izvor: Autor, na osnovu: IMF, 2014, *Government Finance Statistics*

investicija i iznos je manji od rashoda na ime kupovine roba i usluga (za tekuću državnu potrošnju) koji u ukupnim javnim rashodima učestvuju oko 16%. Učešće naknada za zaposlene u javnom sektoru u bruto domaćem proizvodu Republike Srbije je na nivou učešća ovih naknada u Hrvatskoj i Poljskoj, ali iznad nivoa učešća u Bugarskoj, Rumuniji, Austriji ili Češkoj.

Uzimajući u obzir proces tranzicije u Republici Srbiji i njegov uticaj na tržište radne snage, često je ispitivan i odnos zaposlenosti u javnom i realnom sektoru. Poznato je da je tranzicija uticala na pad bruto domaćeg proizvoda, rast inflacije, ali i na tržište rada koje karakteriše visoka nezaposlenost, nisko učešće zaposlenosti u privatnom sektoru i nedovoljna mobilnost radne snage (Đuričin, 2011, 234-260). Zato se u mnogobrojnim radovima ističe značaj jačanja privatnog sektora kao pokretačke snage tržišta rada, sa posebnim akcentom na što efikasnije korišćenje potencijala sektora malih i srednjih preduzeća.

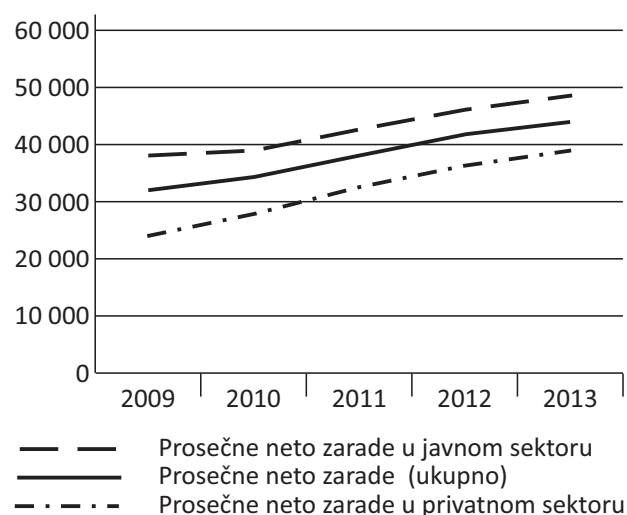
Prosečna zarada zaposlenih u javnom sektoru je iznad prosečne zarade u Republici Srbiji (Tabela 1). Prosečna neto zarada u Republici Srbiji repubje tek na nivou 70% prosečne neto zarade u javnim državnim preduzećima, odnosno, 78,5% iste u državnoj upravi. uer

Tabela 1 Prosečne neto zarade u Republici Srbiji u privatnom i javnom sektoru (u dinarima)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Prosečne neto zarade (ukupno)	31.733	34.142	37.976	41.377	44.182
Prosečne neto zarade u javnom sektoru	38.885	39.810	43.506	46.551	48.969
Prosečne neto zarade u privatnom sektoru	24.581	28.474	32.446	36.203	39.395

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2013b, 30-33

Kao opravdanje za veće zarade u javnom u odnosu na privatni sektor se najčešće navodi viši nivo kvalifikacija zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, i unutar samog javnog sektora su prisutne značajne razlike u nivou zarada za isti stepen kvalifikacija, što čini nužnim uspostavljanje jasnih principa u sistemu određivanja plata, odnosno ujednačavanje plata za isti stepen kvalifikacija. Na osnovu podataka iz Tabele 1, na Slici 3 je prikazana disproporcija zarada u privatnom i javnom sektoru Republike Srbije.



Slika 3 Prosečne neto zarade u Republici Srbiji

Izvor: Autor

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u periodu od 2009. do 2013. godine, zarade u javnom sektoru, u Republici Srbiji su bile 28% veće u odnosu na prosek u privatnom sektoru, a u nekim preduzećima čak i mnogostruko veće: „Srbijavodama“ i Aerodromu „Nikola Tesla“ 190%, „Telekomu“ 180%, „Srbijagasu“ 160%. Prosečna zarada u javnom sektoru u julu 2013. godine iznosila je 48969 dinara, dok je prosečna plata u istom periodu, u privatnom sektoru, iznosila svega 36257 dinara. Plate u javnom sektoru u odnosu na privatni veće su i u zemljama regiona, ali ne baš kao u Republici Srbiji: u Rumuniji 20%, Bugarskoj 19%,

Slovačkoj 15%, Mađarskoj 8%. U Republici Srbiji se na plate u javnom sektoru troši oko 13% bruto domaćeg proizvoda, što je duplo više nego u Slovačkoj ili Sloveniji.

NEOPHODNOST REFORME JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE

Pitanje reforme javnog sektora je jedno od osnovnih pitanja reformskog procesa u privredama zemalja u tranziciji. Poslednjih decenija došlo je do značajnih promena na tržištu, u smislu načina funkcionisanja, informisanja, povezivanja i efektuiranja, što sve za posledicu ima potrebu redefinisiranja mesta, uloge i značaja javnog sektora u tržišnim tokovima. Specifičnost reforme javnog sektora zemalja u tranziciji jeste da ona, u velikom broju zemalja, ili nije ni počela, ili se odvija veoma sporo.

Reformu javnog sektora Republike Srbije treba posmatrati kao kontinuiranu, sistemsku aktivnost, usmerenu ka jasnom opredeljenju kakav javni sektor je potreban Republici Srbiji. U tom smislu, definisanju konkretnih pravaca i mera reforme javnog sektora Republike Srbije treba da prethodi detaljna analiza aktuelnog stanja, kako bi se dobila jasna i pouzdana predstava o stanju u kome se celokupan društveno-ekonomski sistem Republike Srbije nalazi. Ova analiza treba da obuhvati, između ostalih, sledeće aspekte:

- ekonomski aspekt (kakvo je zatečeno ekonomsko stanje tržišnih subjekata i koji su mogući izvori njegovog poboljšanja);
- institucionalni aspekt (koje propise je potrebno prilagoditi i promeniti da bi se reforma uspešno sprovela);
- socijalno-psihološki aspekt (kakvo je raspoloženje stanovništva po pitanju spremnosti za reformu celokupnog društveno-ekonomskog sistema, pa u okviru toga i javnog sektora).

Kada sagledamo ove aspekte, onda možemo da govorimo i o mogućim pravcima reforme javnog sektora Republike Srbije. Jasno je da oni trebaju biti usmereni ka:

- korporatizaciji javnog sektora,
- većoj zastupljenosti javno-privatnog partnerstva, i
- kombinaciji prethodna dva modela.

Kada govorimo o korporatizaciji javnog sektora Republike Srbije, ona podrazumeva institucionalno redefinisiranje javnog sektora u smeru kreiranja javnih društava, a što bi za svoju posledicu imalo i redefinisiranje organizacionog i upravljačkog pristupa u tim kompanijama. Prednosti ovog pristupa se ogledaju u tome što bi se poslovanje javnog sektora u većoj meri prilagodilo tržišnim potrebama, a jedan od osnovnih nedostataka leži u potencijalnoj opasnosti od menjanja vlasničke strukture i uticaja privatnog kapitala na njegovo funkcionisanje. Ta okolnost bi mogla da stvori izvesne izazove, jer je poznato da je interes privatnih investitora i države vrlo često različit (investitori se, pre svega, rukovode motivom maksimizacije profita, a država bi, po svojoj prirodi, trebalo da vodi računa i o socijalnim i drugim potrebama). Pa ipak, ovaj model bi mogao da doprinese porastu produktivnosti i efikasnosti u javnom sektoru, jer bi se jasno mogla utvrditi odgovornost u poslovanju. Ukoliko bi se, zajedno sa implementacijom ovog modela, insistiralo i na potpunoj profesionalizaciji upravljačke funkcije u javnom sektoru, ovaj model bi mogao da pruži zadovoljavajuće rezultate.

Javno-privatno partnerstvo jeste model o kome se dugo govori i piše. Iskustva razvijenih zemalja potvrđuju tezu da je za određene delatnosti koje su obuhvaćene javnim sektorom ovaj model je primeren. Postavlja se, međutim, pitanje mogućnosti implementacije ovoga modela u Republici Srbiji?

Javno-privatno partnerstvo je dugoročan ugovorni partnerski odnos između javnog i privatnog sektora, koji može da uključuje: projektovanje, finansiranje, izgradnju, upravljanje ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, koje tradicionalno pruža javni sektor. Naime, radi se o modelu koji donosi koristi za obe strane i podrazumeva uspešniju kombinaciju ciljeva javnog i privatnog sektora. Javno-privatno partnerstvo je zajedničko korporativno delovanje javnog i privatnog sektora čiji je cilj ekonomičnija, delotvornija i uspešnija proizvodnja javnih dobara ili usluga u odnosu na tradicionalan način njihovog

obezbeđenja. Javni sektor se tom prilikom javlja kao partner koji ugovorno definiše vrste i obim poslova ili usluga koje namerava da prenese na privatni sektor. Privatni sektor se javlja kao partner koji zahteva takvu saradnju, ukoliko može da se ostvari profit, i koji je dužan da kvalitetno izvršava ugovorom dobijene i definisane poslove (Dimitrijević i Cvetković, 2010, 121-130).

Kombinujući prethodna dva modela dobila bi se značajna fleksibilnost i mogućnost adaptibilnosti ponuđenih rešenja, uz puno uvažavanje specifičnosti javnog sektora Republike Srbije na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. S druge strane, postoji objektivna opasnost da se ovakav, kombinovani pristup pokaže kao neprimenljiv, jer društveno-ekonomski sistem Republike Srbije, još uvek, nije spreman za takvo uređenje javnog sektora. Čini se da bi kombinacija dva gore navedena modela za Republiku Srbiju bila optimalno rešenje, ali se to ne može tvrditi sa sigurnošću sve dotle dok se ne realizuju neophodne analize stanja i prilika na tržištu Republike Srbije, sa projekcijom očekivanih trendova.

Reforma javnog sektora je neiscrpna tema poslednjih godina. Višegodišnja politizacija javnog sektora, neracionalna ekonomska, kadrovska i uopšte, poslovna politika, nerazumevanje položaja javnog sektora u modernom društvu, nespремnost države da na racionalnim osnovama započne njegovu reformu, samo su neki od razloga koji za svoju posledicu imaju nisko produktivan i potkapitalizovan javni sektor. Globalna ekonomska kriza dodatno je pogoršala stanje na ovom području, a reakcija ekonomske politike bila je neadekvatna. Reakcija fiskalne i monetarne politike bila je nekoordinirana, uglavnom iznuđena, a delom kao da krize nema. Fiskalna politika, pod pritiskom političke elite ispunjava deo populističkih predizbornih obećanja i uprkos krizi povećava javnu potrošnju (Petrović, 2009, 43).

Sve navedeno pokazuje da je nužno raščistiti sa nasleđem iz prethodnog perioda i, prema uzoru na zemlje koje imaju dobro postavljen javni sektor, osmisliti i sprovesti reformu javnog sektora Republike Srbije. Poznato je da stabilan javni sektor predstavlja osnov razvoja zemlje i njegov temelj na kome počiva

dugoročni privredni napredak, dok nestabilan javni sektor usporava razvojne tendencije.

KLJUČNI SEGMENTI REFORME JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE

Shodno prethodnoj analizi, možemo uočiti da je reforma javnog sektora Republike Srbije kompleksan proces koji treba da obuhvati: restrukturiranje javnih preduzeća, reformu penzijskog sistema, reformu zdravstvenog sistema i reformu sistema socijalne zaštite.

U naučnoj i stručnoj javnosti različito se definiše pojam „javnog preduzeća“, pa se postavlja pitanje šta je to javno i zašto je javno? Zakon o javnim preduzećima definiše pojam javnog preduzeća na način da je javno preduzeće ono preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno, jedinica lokalne samouprave ili autonomna pokrajina. Međutim, u Zakonu o javnim preduzećima vidi se da delatnosti od opšteg interesa mogu obavljati i druga preduzeća, odnosno, drugi preduzetnici i oblici preduzeća.

Prema zakonodavstvu Republike Srbije, javna preduzeća mogu da posluju sredstvima u državnoj svojini, privatnoj i drugim oblicima svojine. To su preduzeća koja obavljaju privrednu delatnost od javnog interesa. Predmet njihove delatnosti su proizvodi koje nazivamo javnim dobrima ili javnim uslugama. Pod javnim dobrom podrazumeva se svako dobro koje je proizvedeno u domenu javne privrede. Karakteriše se nerivalitetom i neekskluzivnošću. Nerivalitetet znači da je, pri bilo kom stepenu ekonomskog iskorišćavanja, nemoguće isključiti iz potrošnje bilo koje druge individualne potrošače. Neekskluzivnost znači da dobro namenjeno nekom pojedincu ili grupi mogu koristiti i drugi, uz vrlo mali ili nikakav dodatni trošak.

U Republici Srbiji je registrovano 715 javnih i javno-komunalnih preduzeća koja se nalaze na spisku Narodne banke Srbije. U Agenciji za privredne registre, kao aktivna privredna društva registrovano je njih 703 (pet je u procesu registracije, pet u stečajnom i dva u likvidacionom postupku). Preduzeća poput

„Srbijagasa“, „Železnice Srbije“, „Puteva Srbije“, Elektroprivreda Srbije, „Pošte Srbije“, Elektromreže Srbije, Aerodroma „Nikola Tesla“, „Telekoma Srbija“, „Srbijašume“, „Srbijavode“, „Vojvodinašume“ i slično, zapošljavaju značajan broj lica, raspolazu velikom imovinom i od vitalne su važnosti za celokupni privredni sistem Republike Srbije.

Ostvareni gubici iskazani u završnim računima većine javnih preduzeća ukazuju na zabrinjavajuće stanje u kojima se ona nalaze. Neadekvatno upravljanje i dugogodišnji pokušaji da se balansira između socijalnog i tržišnog načina poslovanja doveli su ova preduzeća u nezavidnu finansijsku situaciju.

Najveći problemi sa kojima se suočavaju javna preduzeća u Republici Srbiji su:

- veliki politički uticaj na izbor članova upravnih i nadzornih odbora, što za posledicu ima slabo korporativno upravljanje i loše poslovne rezultate;
- gubici koji se kumuliraju godinama, što ugrožava investicije i razvojne mogućnosti ovog tipa preduzeća;
- vrlo niska efektivnost i efikasnost menadžmenta, što se odražava na kvalitet i asortiman proizvoda i usluga ovih preduzeća;
- finansijska neravnoteža – javna preduzeća posluju nelikvidno i imaju visoke stope zaduženosti, što je, značajnim delom, posledica nedovoljne osposobljenosti ovog sektora preduzeća u domenu finansijskog upravljanja;
- velika mogućnost korupcije i
- višak zaposlenih i neadekvatna kvalifikaciona i starosna struktura zaposlenih.

Brojni problemi se javljaju u poslovanju javnih preduzeća na lokalnom nivou, a ogledaju se u: tehničko-tehnološkoj zastarelosti, predimenzioniranosti mnogih od ovih preduzeća, sklonosti ka neracionalnoj potrošnji uz istovremeno postojanje visoke zaduženosti, gubitaka i visoke budžetske zavisnosti, te nesposobnosti da sopstvenim sredstvima finansiraju učešće u potrebnim investicijama većeg obima.

Od početka tranzicije u Republici Srbiji nije bilo pokušaja da se sprovede istinski proces restrukturiranja javnih preduzeća. U periodu nakon 2000. godine, najveći deo promena je bio usmeren ka promeni organizacione strukture i smanjenju broja zaposlenih. I pored preduzetih mera javna preduzeća u Republici Srbiji još uvek ne daju rezultate srazmerne svom značaju, očekivanjima i velikom privrednom potencijalu.

Bitno je napomenuti da u stručnoj javnosti postoje i dalje oprečna mišljenja o privatizaciji, pri čemu se upravo ističe značaj procesa prestrukturiranja javnih preduzeća, koji prethodi privatizaciji. Tako se zaključuje da je, bez obzira na to da li će javna preduzeća biti privatizovana ili ne, neophodan nastavak restrukturiranja da bi se unapredila njihova efikasnost.

Dve osnovne grupe faktora koje utiču na proces restrukturiranja javnih preduzeća u Republici Srbiji mogu se podvesti pod eksterne i interne faktore (Mihajlović, Mihić i Rađenović, 2013, 157-176).

Eksterni faktori su u tesnoj vezi sa odgovarajućim institucionalnim ambijentom. Generator ovakvog ambijenta svakako je vlada jedne zemlje. Upravo institucionalni ambijent je najviše nedostajao tokom celog perioda tranzicije, kako bi generisao promene u poslovnom okruženju, jer preduzeća koja posluju u uslovima razvijenog tržišta osećaju unutrašnju potrebu, ali su i prinuđena da idu u različite aktivnosti restrukturiranja. To je neophodno kako bi obezbedili opstanak, rast i razvoj.

Interni faktori „guraju“ preduzeća da idu u promene i restrukturiranje. Interni faktori se ogledaju u pritisku vlasnika na menadžere da preduzeće kreira visok nivo blagostanja. Stiče se utisak da u javnim preduzećima u Republici Srbiji nije jasno definisano ko postavlja ciljeve, ko vodi preduzeće ka zacrtanim ciljevima, a ko sprovodi kontrolu.

Bez jasno definisanih vlasničkih odnosa nedostaje veoma bitan unutrašnji impuls za restrukturiranje javnih preduzeća da vrše promene kako bi se kreiralo i povećalo njihovo materijalno stanje.

Situacija u kojoj se nalaze javna preduzeća nalaže hitno započinjanje procesa restrukturiranja koje ne može biti opšte i važiti jednako za sve. Ovaj proces mora da se kontinuirano sprovodi u svakom preduzeću, uzimajući u obzir njegove specifičnosti. Proces restrukturiranja će se razlikovati od preduzeća do preduzeća i u većini preduzeća podrazumeva smanjenje broja zaposlenih, ali i unapređenje upravljanja.

Unapređenje upravljanja javnim preduzećima treba da doprinese povećanju njihove efikasnosti putem smanjenja nepotrebnog trošenja resursa, povećanja obima i poboljšanja kvaliteta usluga, modernizaciju tehnologije i sl. Povećanje efikasnosti javnih preduzeća ima veliki značaj za ukupnu privredu i građane, kako zbog velike vrednosti usluga koje oni isporučuju, tako i zbog velikog dela društvenog bogatstva koje se nalazi pod njihovom kontrolom.

Značajan segment reforme javnog sektora Republike Srbije odnosi se i na reformu penzijskog sistema.

Javni penzijski sistem Republike Srbije se bazira na principu međugeneracijske solidarnosti – aktivni radnici plaćaju penzijske doprinose iz kojih se isplaćuju penzije trenutnih penzionera.

Penzijsko osiguranje je podeljeno u tri stuba:

- Prvi stub je obavezno državno penzijsko osiguranje. Ono funkcioniše po principu tekućeg finansiranja, gde se uplaćeni doprinosi u PIO fondu na teret poslodavca i zaposlenih, odmah isplaćuju u vidu penzija sadašnjim penzionerima.
- Drugi stub je obavezno dopunsko privatno penzijsko osiguranje u kome se deo obaveznih doprinosa koji bi išli u državni penzijski fond, usmerava u obavezan privatni penzijski fond, tako da zaposleni mogu ostvarivati pravo na dve penzije – privatnu i državnu.
- Treći stub je dobrovoljno penzijsko osiguranje koje daje mogućnost svima da, bez obzira da li su zaposleni ili ne, izdvoje dodatne penzijske doprinose na lične račune i u budućnosti obezbede dodatnu penziju.

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje osnovan je Zakonom o penzijskom i invalidskom

osiguranju radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje ovih prava (Raičević, 2008, 304). Fond je pravno lice sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje, sa pravima i obavezama utvrđenim Zakonom i Statutom. Fond obezbeđuje pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje svim licima koja su po Zakonu obavezno osigurana i koja su se uključila u ovo osiguranje, bez obzira na to da li su u pitanju zaposleni, lica koja obavljaju samostalnu delatnost ili poljoprivrednici.

Suočavajući se sa novim strukturnim ekonomsko-socijalnim i demografskim promenama: tendencija povećanja dužine životnog doba stanovništva, nezaposlenost, negativni efekti visokih doprinosa penzijskog osiguranja na isplaćene zarade zaposlenih, nosioci ekonomske politike veliko ograničenje imaju u povećanju javnih rashoda na ime isplata penzija. Naime, povećanje penzijskih rashoda postalo je glavni teret javnih finansija u Republici Srbiji poslednjih decenija. Zato povećanje penzijskih rashoda zahteva preduzimanje reformi penzijskog osiguranja u pravcu porasta stope doprinosa, izmene obračunskog perioda za utvrđivanje penzijskog osnova i mehanizma usklađivanja visine penzija, kao i smanjenja prava iz penzijskog osiguranja.

Javni rashodi za penzije počivaju na demografskim i makroekonomskim veličinama. Stopa rađanja, trajanje životnog doba i migracioni tokovi, makroekonomska kretanja, dinamika kretanja bruto domaćeg proizvoda, visina zarada, smanjenje stope zaposlenosti i socijalni faktori (prevremeno penzionisanje, zahtevi za invalidske penzije), najvažniji su elementi koji opredeljuju kretanje stanja sredstava penzijskog osiguranja. Na visinu javnih rashoda za penzije, svakako, utiče i promena zakonodavstva (mehanizam usklađivanja penzija sa tekućim ekonomskim prilikama ili mehanizam indeksacije, propisani uslovi za penzionisanje i dr.) (Hrustić i Dimitrijević, 2009, 89-101).

Podaci u Tabeli 2 pokazuju kako se broj osiguranika prema broju korisnika penzije smanjivao iz godine u godinu. Ovo pokazuje koliko je realna mogućnost održivosti penzionog sistema ukoliko bi se nastavio

ovaj trend povećavanja broja penzionera u odnosu na broj zaposlenih.

Tabela 2 Kretanje odnosa broja korisnika penzije i broja osiguranika iz kategorije zaposlenih u Republici Srbiji

Godina	Broj korisnika penzije	Broj osiguranika	Odnos
	1	2	1:2
1999	1.263.315	1.992.181	1:1,5
2000	1.264.175	1.927.588	1:1,5
2001	1.297.004	1.919.255	1:1,5
2002	1.255.814	1.876.390	1:1,5
2003	1.248.662	1.841.219	1:1,5
2004	1.241.082	1.841.656	1:1,5
2005	1.239.573	1.839.461	1:1,5
2006	1.267.574	1.792.497	1:1,4
2007	1.290.611	1.760.437	1:1,4
2008	1.306.394	1.772.418	1:1,4
2009	1.324.338	1.678.760	1:1,3
2010	1.345.733	1.605.052	1:1,2
2011	1.357.846	1.542.282	1:1,1
2012	1.420.892	1.518.792	1:1,1

Izvor: Republički zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2012

Za optimalno funkcionisanje i likvidnost penzionog sistema je bolje da što više zaposlenih ide na jednog penzionera. Ovde je bitno napomenuti da na ovaj odnos znatno utiče i činjenica da u Republici Srbiji postoji tendencija starenja stanovništva, što povećava broj penzionera iz godine u godinu. Takođe, kako nezaposlenost raste iz godine u godinu, i veliki broj mladih ne može da nađe posao, utoliko će se ovaj odnos i dalje nepovoljno kretati, zbog smanjenja broja zaposlenih u odnosu na broj penzionera. Zato kažemo da je indirektan faktor koji može da utiče na poboljšanje ovog odnosa u budućnosti, otvaranje novih radnih mesta, i samim tim smanjivanje nezaposlenosti.

Međutim, još jedan faktor može da utiče na povoljnije kretanje ovog odnosa, a to je pomeranje naviše granice za odlazak u penziju.

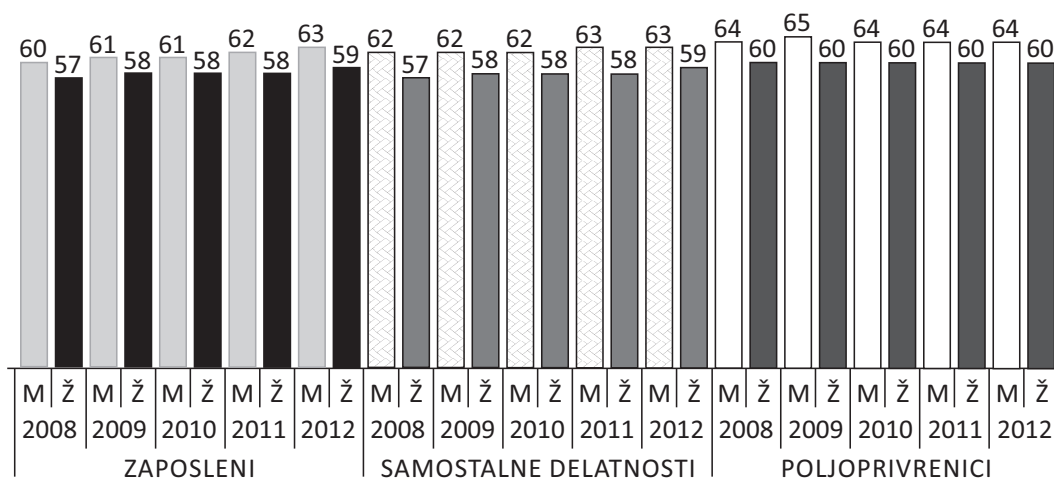
Iako su u periodu od 2002. do 2010. godine, u više navrata sprovedene reforme penzijskog sistema, Republika Srbija i dalje spada u grupu zemalja sa problematičnom održivošću javnog penzijskog sistema. Rashodi za penzije čine 13% BDP, što je za 4,5% više od proseka u tranzicionim Evropskim državama i predstavlja teret koji privreda i poreski obveznici ne mogu dugoročno da izdrže.

Jedan od uzroka neodrživosti penzijskog sistema je činjenica da dosadašnje reformske mere nisu sankcionisale penzionisanje pre regularne starosne granice, tako da se oko 70% muškaraca penzioniše pre 65 godine života, odnosno, oko 50% žena penzioniše se pre 60 godina starosti (Slika 4).

Poređenja radi, u zemljama Evropske unije postoji stalna tendencija pomeranja naviše granice za odlazak u penziju, pa tako u Velikoj Britaniji muškarci odlaze u penziju sa 65, žene sa 60 godina, u Portugaliji žene sa 62, muškarci sa 65 godina. U Grčkoj su standardne godine života za sticanje starosne penzije povećane na 65 godina starosti i za muškarce i žene.

Imajući u vidu prethodno navedenu analizu, kao imperativ se nameću sledeće mere reforme penzijskog sistema Republike Srbije:

- Uvođenje sistema aktuarskih faktora, odnosno, penala za prevremeno penzionisanje i nagrada za kasno penzionisanje. Ova mera bi omogućavala da penzijski sistem bude finansijski neutralan u odnosu na osiguranike (istih generacija) koji se penzionišu u različitim starosnim dobima. U praksi bi to značilo da osiguranici koji se prevremeno/kasno penzionišu dobijaju srazmerno umanjenu/uvećanu penziju, kako bi se ostvarila finansijska ekvivalencija između osiguranika koji se penzionišu u različitim starosnim dobima.
- Postepeno izjednačavanje starosne granice za odlazak u penziju za muškarce i žene do granice od 65 godina. Ova mera je već godinama predmet debate, ne samo u domaćoj već i stranoj literaturi. Ona praktično omogućava da se radni



Slika 4 Prosečna starost korisnika penzija u Republici Srbiji u periodu 2008-2012

Izvor: Autor, na osnovu: Republički zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, 2012

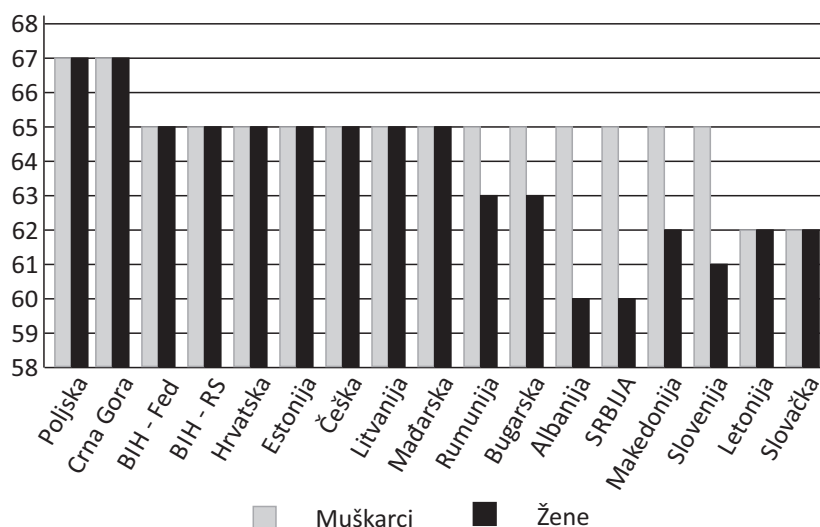
staž zaposlenih produži, i time produži i period uplata doprinosa u fond penzijskog osiguranja. Ovde posebno treba uzeti u obzir faktor produžavanja životnog veka ljudi, koji dodatno utiče na podizanje ove starosne granice. Naime, kako se životni vek ljudi produžava, trebalo bi zajedno pomerati naviše i granicu za odlazak u penziju. Jer ukoliko do toga ne bi došlo, sve bi bio nepovoljniji odnos između broja zaposlenih i broja penzionera, a to bi negativno uticalo na likvidnost Fonda penzijskog osiguranja. Na Slici 5 prikazana je starosna granica za odlazak u penziju posle reformi sprovedenih 2012. godine.

- Povećanje starosne granice za odlazak u penziju za oba pola, u skladu sa produženjem očekivanog životnog veka populacije. Nosioi ekonomske politike u Republici Srbiji sve više najavljuju mogućnost da se i institucionalno (zakonski) pomeri starosna granica za odlazak u penziju na 65 godina života i za muškarce, i za žene. Međutim, kod primene ove mere se mora voditi računa jer ukoliko bi i nakon primene svih ovih mera i dalje postojao nesklad u finansijskoj ravnoteži, poslednji korak bi bilo razmatranje povećanja stope doprinosa. Ovo je najrigoroznija mera koja

bi mogla nepovoljno da utiče na standard sada zaposlenih, ukoliko ne bi došlo do srazmernog povećanja njihovih zarada.

- Uvođenje smanjenja penzijskih nadoknada penzionisanim licima koja rade. Imajući u vidu rezultate dosadašnjih reformi sistema penzijskog osiguranja i neophodnost prilagođavanja demografskim promenama, dugogodišnji problem nelikvidnosti fonda penzijskog osiguranja trebalo bi rešavati većom dinamikom ekonomskih aktivnosti koje bi, pre svega, išle u pravcu rasta bruto domaćeg proizvoda i zaposlenosti. Osim toga, neophodno je izvršiti reforme samog penzijskog sistema, jer definisana davanja za penzije se odnose na paušalna davanja dela doprinosa, a ne na sadašnje vrednosti anuiteta (Clark, Sandler Morrill & Vanderweide, 2014, 73).

U okviru reforme penzijskog osiguranja, potrebna je promena obračunskog perioda za utvrđivanje visine penzija, zatim, promena usklađivanja visine penzija, pooštavanje uslova za sticanje penzije, među kojima je najvažnije povećanje standardnih godina života za sticanje starosne penzije. S druge strane, ne sme se izgubiti iz vida da je životni standard i nivo



Slika 5 Prosečna starost korisnika penzija u Republici Srbiji i drugim zemljama, nakon reforme sprovedene 2012

Izvor: Altiparmakov, 2013, 45

kupovne snage penzionera i socijalna kategorija i da je manevarski prostor za dalje smanjivanje visine penzija izuzetno uzak gledajući dosadašnje ekonomske pokazatelje u celini. Pogotovo u uslovima globalne ekonomske krize, visina penzija je segment koji bi svakako trebalo zaštititi kroz mere za ublažavanje efekata krize.

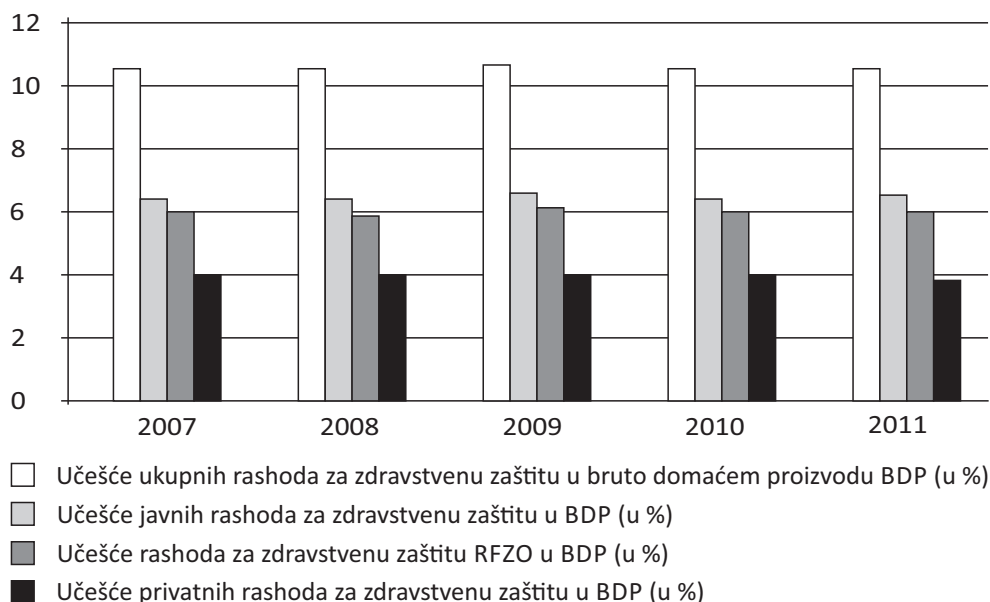
Prioritet u rešavanju problema nelikvidnosti sistema penzijskog osiguranja u Republici Srbiji bi morao da bude stimulisanje ekonomskog oporavka i stvaranje uslova za privredni rast. U svakom slučaju, mere ekonomske politike treba da stimulišu povećanje proizvodnje i zaposlenosti, čime bi se povećao broj obveznika penzijskog osiguranja, a time i obim naplaćenih prihoda od doprinosa za penzijsko osiguranje.

Značajan segment reforme javnog sektora u Republici Srbiji odnosi se i na reformu sistema zdravstvene zaštite.

Poznato je da javni izdaci za zdravstvenu zaštitu u svetu predstavljaju jedan od najbrže rastućih elemenata

javnih rashoda u proteklih nekoliko decenija. Empirijska istraživanja pokazuju da najveći uticaj na troškove za zdravstvenu zaštitu, u odnosu na bruto domaći proizvod, imaju tehnički progres u medicini, sve veća dostupnost zdravstvene zaštite velikom broju stanovnika i starenje populacije.

Javni izdaci za zdravstvo u Republici Srbiji, prema podacima Svetske zdravstvene organizacije, učestvuju sa oko 70% u ukupnim izdacima za zdravstvo (Arsić i drugi, 2010, 166). Ukoliko pogledamo Sliku 6, koja obuhvata podatke zaključno sa 2011. godinom, videćemo da je učešće ukupnih rashoda za zdravstvenu zaštitu u bruto domaćem proizvodu Republike Srbije poraslo za jedan procentni poen u 2008. u odnosu na prethodnu godinu i stabilizovalo se u narednim godinama na 10,4%, uz blagi porast u 2009. godini na 10,5%. Učešće privatnih rashoda za zdravstvenu zaštitu se, nakon povećanja od pola procentnog poena u 2008. godini, zadržalo na 4% bruto domaćeg proizvoda. Učešće rashoda za zdravstvenu zaštitu Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u bruto domaćem proizvodu iznosilo je, u posmatranom periodu,



Slika 6 Učešće izvora finansiranja zdravstvene zaštite u BDP Republike Srbije

Izvor: Autor, na osnovu: Institut za javno zdravlje Srbije, 2011

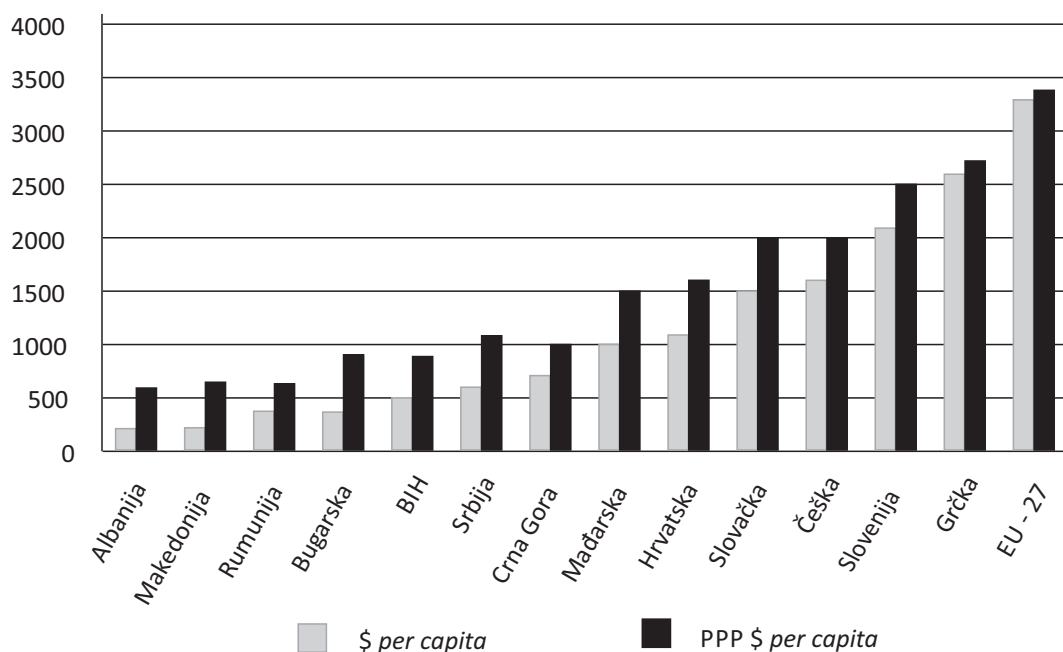
približno 6%, s tim što je u 2007. godini povećano za pola procentnog poena i blago osciliralo u naredne dve godine. Učešće javnih rashoda za zdravstvenu zaštitu u bruto domaćem proizvodu bilo je, u proseku, 6,4% u čitavom posmatranom periodu.

Posmatrajući izdvajanja za zdravstvenu zaštitu kao procenat bruto domaćeg proizvoda, Republika Srbija je, sa svojih 10,4%, približno na nivou Belgije, Austrije, Grčke i Bosne i Hercegovine, a znatno više od niza zemalja: Albanije, Bugarske, Hrvatske, Češke, Estonije, Finske, Mađarske, Letonije, Litvanije, Luksemburga, Crne Gore, Poljske, Rumunije, Rusije, Slovačke, Makedonije i Turske.

Međutim, Slika 7 pokazuje da, u poređenju sa zemljama Evropske unije i nekim drugim evropskim zemljama, Republika Srbija izdvaja u apsolutnom iznosu mala sredstva za zdravstvenu zaštitu, što je posledica relativno niskog nivoa bruto domaćeg proizvoda.

Imajući u vidu činjenicu da su javni izdaci za zdravstvenu zaštitu u Republici Srbiji, posmatrani u odnosu na bruto domaći proizvod, veći nego u sličnim zemljama u tranziciji, a da su rezultati zdravstvene zaštite na nivou proseka, može se reći da postoji značajna neefikasnost u zdravstvenom sistemu. To, svakako, nameće potrebu za temeljnom reformom zdravstvenog sistema, koja bi rezultirala poboljšanjem efikasnosti zdravstvene zaštite.

Prema preporuci Svetske banke, najvažnije uštede u javnom zdravstvenom sistemu Republike Srbije odnose se, pre svega, na smanjenje broja nemedicinskog osoblja u segmentima javnog zdravstva i na poboljšanje procedure odlučivanja o kupovini nove tehnologije i odobravanju novih lekova na tzv. pozitivnu listu. Takođe se, kao mogući pravac, navodi i informatizacija celokupnog sistema administracije usluga koje pružaju zdravstvene ustanove i uvođenje elektronskih knjižica. Naime, zbog toga što se istorije bolesti pacijenata vode i dalje na tradicionalan način, dolazi do neefikasnosti



Slika 7 Ukupni rashodi za zdravstvenu zaštitu (u dolarima po stanovniku i u dolarima po kupovnoj moći po stanovniku) u Republici Srbiji, EU-27 i izabranim evropskim zemljama

Izvor: Autor, na osnovu: Institut za javno zdravlje Srbije, 2012

funkcionisanja celokupnog sistema, koji je zatrpan ogromnim brojem kartona, pri čemu se često podaci o pacijentima gube. Elektronska baza podataka bi pomogla da se ovi problemi suzbiju, i omogućila bi lakši i brži pristup informacijama o pacijentima.

Realizacija ovih reformi zahteva visoku opreznost kako se ne bi ponovile greške iz prošlosti. Smanjivanje broja zaposlenih u zdravstvu, koje se zasnivalo na dobrovoljnom odlasku zaposlenih, uz relativno visoke otpremnine, rezultiralo je time da su zdravstveni sistem napustili neki od najpotrebnijih medicinskih kadrova i prešli u privatni sektor. Pri tom je nemedicinsko osoblje, u kojem postoje viškovi, ostalo nepromenjeno, što je ugrozilo funkcionalnost zdravstvenog sistema.

Racionalizacija broja zaposlenih u zdravstvenom sistemu Republike Srbije mora da uvaži postojanje značajne neravnomernosti u produktivnosti zdravstvenih ustanova. Naime, više od polovine

domova zdravlja ima iskorišćenost kapaciteta manje od dve trećine dok, s druge strane, postoje i domovi zdravlja koji su preopterećeni. Ovakva iskorišćenost kapaciteta u domovima zdravlja je delimično posledica činjenice da se demografska slika Republike Srbije, sa teritorijalnog aspekta, značajno izmenila u poslednjih dvadesetak godina.

Prema preporuci Svetske banke, povećanju efikasnosti zdravstvenih ustanova, mogla bi da doprinese i promena načina finansiranja javnog zdravstvenog sistema u Republici Srbiji. Naime, sadašnji zdravstveni sistem se finansira na troškovnom principu, tj. zdravstvene ustanove dobijaju sredstva od Fonda zdravstvenog osiguranja u zavisnosti od broja i strukture zaposlenih, troškova lekova i broja postelja. Ključni refomski koraci u ovom sektoru podrazumevaće sasvim drugačiji model finansiranja, tako što će se zdravstvena zaštita finansirati po korisniku zdravstvene usluge. Primenom ovog modela,

domovi zdravlja koji imaju veći broj pacijenata dobijali bi više sredstava. Uštede u zdravstvenom sistemu koje bi se ostvarile primenom ovih mera, iskoristile bi se za kupovinu savremene medicinske opreme, poboljšanje stručne osposobljenosti medicinskog osoblja i rekonstrukciju zdravstvenih ustanova. Osim toga, značajna sredstva bi mogla biti preusmerena u sistem socijalne zaštite.

U Republici Srbiji postoji preko dvadeset programa socijalne pomoći. Ciljevi ovih programa mogu se svrstati u tri grupe:

- smanjenje siromaštva,
- rast stanovništva, i
- pomoć ugroženim grupacijama (borci i invalidi).

Prema zvaničnim podacima, rashodi za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji su znatno niži od većine drugih zemalja u tranziciji. Ukupni rashodi za socijalnu zaštitu su ispod 2% bruto domaćeg proizvoda, dok su ovi rashodi u zemljama Centralne Evrope u intervalu od 3 do 4%. Ipak, ukoliko bismo uključili razne oblike državne pomoći, stvarni izdaci za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji su verovatno nešto veći, jer se u Republici Srbiji i dalje određene socijalne funkcije na različite načine prenose na preduzeća, pa siromašniji slojevi stanovništva dobijaju popuste pri plaćanju komunalnih usluga i slično (Arsić i drugi, 2010, 172).

Još jedna nepovoljna okolnost u sistemu socijalne zaštite je ta što je relativno mali deo programa socijalne pomoći direktno usmeren ka rešavanju problema siromaštva. Relativno skromna sredstva koja su u Republici Srbiji namenjena siromašnima su nedovoljna. Stoga je u okviru programa socijalne zaštite neophodno povećati sredstva koja su direktno namenjena rešavanju ovog problema. Da bi ova sredstva došla do onih kojima su potrebna, neophodno je otkloniti administrativne barijere, poput zahteva za prijavu mesta boravka, izdavanje ličnih dokumenata i dr. Među siromašnim licima koja imaju pravo na socijalnu pomoć postoji značajan broj onih koji su nepismeni i koji nisu upoznati sa programima socijalne pomoći. Stoga je neophodno da službe socijalne pomoći aktivno pomažu takvim licima u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu.

Reforma socijalne zaštite u Republici Srbiji bi trebalo da obuhvati i preformulisanje socijalne politike tako da bude pravična i racionalna. Pravična socijalna politika sadrži programe koji su okrenuti najsiromašnijima. S druge strane, oni treba da budu u potpunosti uključeni u te programe. Na primer, socijalnim programom tzv. trinaeste penzije obuhvaćeni su samo siromašni penzioneri. Međutim, oni čine svega 25% od ukupnog broja siromašnih u Republici Srbiji. Racionalna socijalna politika vodi računa o tome da izdvajanja ne ugroze stabilnost budžeta. Na primer, u Republici Srbiji se oko trećine budžetskih sredstava izdvaja za penzije i socijalnu pomoć, što u srednjem roku nije održivo. Stoga je potrebno postojeća sredstva racionalnije koristiti (Fiskalni savet Republike Srbije, 2012, 12).

Tokom narednih godina neophodno je izraditi socijalne karte kako bi se utvrdilo ko su najsiromašniji slojevi građana, i tako se omogućilo da socijalni programi budu fokusirani na njih. Fiskalna konsolidacija realizovana putem povećanja poreza, na jednoj, i realno smanjenje plata i penzija, na drugoj strani, imaće za rezultat privremeno dodatno pogoršanje standarda građana. Socijalni pritisak će biti veliki, a natprosečan teret konsolidacije podneli bi zaposleni u javnom sektoru, što je sa ekonomskog stanovišta opravdano, jer su plate u javnom sektoru veće nego u privatnom, a rizik od gubitka posla manji. Izradom socijalnih karata pomoglo bi se da socijalna pomoć dođe do korisnika kojima je ona stvarno potrebna a, s druge strane, došlo bi do racionalizacije broja korisnika.

Bilo bi poželjno da se u socijalno zbrinjavanje siromašnih uključe i lokalne samouprave, koje, nakon izmena Zakona o finansiranju lokalne samouprave, raspolazu sa više sredstava, čiji bi deo mogle da koriste za programe socijalne zaštite. Lokalne zajednice bi mogle socijalnom zaštitom da obuhvate i one građane koji su u teškom materijalnom položaju, a ne primaju pomoć iz budžeta Republike Srbije. Međutim, i u ovom slučaju neophodne su selektivnost i targetiranost, kako bi ograničena finansijska sredstva došla do onih kojima su najpotrebnija. Stoga bi prednost trebalo dati merama koje su usmerene na pomoć porodicama u stanju krajnjeg siromaštva, umesto merama koje nisu uslovljene ekonomskim stanjem korisnika.

ZAKLJUČAK

Više od jedne decenije nakon otpočinjanja procesa tranzicije u Republici Srbiji, nakon inicijalnog uspeha, veliki napredak je izostao. Republika Srbija, prema tranzicionim indikatorima Evropske banke za obnovu i razvoj i indikatorima međunarodne konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, zaostaje za uspešnim tranzicionim zemljama i svoj privredni rast je zasnivala više na rastu domaće potrošnje i uvoza, zahvaljujući prihodima od privatizacije i zaduživanjem u inostranstvu, nego na reformama i konkurentnosti (Maksimović, 2012). Prema procenama, Republika Srbija je dostigla nivo koji su uspešne zemlje ostvarile devedesetih godina prošlog veka, sa stanovišta privrednog ambijenta, sprovedenih reformi i evropskih integracionih procesa.

Republika Srbija, kao i druge zemlje Zapadnog Balkana, zaostaje u tranziciji i zbog toga treba da ubrza reformske procese. Bez ubrzanih reformi nije moguće povećati kredibilitet zemlje i smanjiti rizike ulaganja. U tom kontekstu je od posebnog značaja reforma javnog sektora, privatizacija javnih preduzeća, razvijanje javno-privatnog partnerstva, smanjivanje sive ekonomije i korupcije.

U procesu pridruživanja Evropskoj uniji, pred Republikom Srbijom su postavljeni veoma kompleksni zahtevi, čije je ispunjavanje jedan od osnovnih uslova za dalji napredak u procesu integracije. Svakako, poseban akcenat je stavljen na reformu javnog sektora.

Promene u javnom sektoru imaju svoj institucionalni, ekonomski, ali i socijalni aspekt. Koliko su promene u javnom sektoru specifične, pokazuju primeri zemalja u okruženju, u kojima građani burno reaguju na podizanje starosne granice za odlazak u penziju, smanjenje zaposlenosti u javnim preduzećima, privatizaciju javnih preduzeća. Naime, reforme javnog sektora, obuhvatajući racionalizaciju samog sektora, reformu penzijskog sistema, socijalne i zdravstvene zaštite, tangiraju sve nas i naš životni standard. Zato je bitno da se ove promene sprovedu postepeno, kako ne bi dovele do socijalnih nemira.

Često se reforma javnog sektora karakteriše kao najbolnija u procesu tranzicije i to se mora uzeti u obzir od strane nosilaca ekonomske politike. Ta reforma

ima i značajan kvalitativni aspekt. Kvalitet javnog sektora u Republici Srbiji, posebno poslednjih godina, dobija sve više na značaju paralelno sa potrebom za modernizacijom javnih službi i usvojenim ciljevima reforme javne uprave. Uvođenje ekonomskih načela u procenu rada javnih službi i sve veća usmerenost na zahteve korisnika približavaju još više javni sektor načinima poslovanja biznis sektora. Pored fokusiranja na zahteve korisnika, postavlja se kao značajan i kriterijum neophodnosti primene kontinuiranih unapređenja unutar javnog sektora što, takođe, nosioci ekonomske politike moraju imati u vidu.

U ovom radu jasno su istaknute osnovne smernice u kom pravcu treba razvijati javni sektor čime je, u najvećoj meri, potvrđena hipoteza da je za uspešan završetak procesa tranzicije privrede Republike Srbije, neophodno sprovođenje sveobuhvatne reforme njenog javnog sektora. Naravno, brojna otvorena pitanja koja se, pre svega, tiču modela i oblika finansiranja javnog sektora, ostaju i dalje predmet interesovanja ekonomske nauke i struke.

ZAHVALNICA

Ovaj rad je deo Projekta osnovnih istraživanja (br. 179015), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

REFERENCE

- Altiparmakov, N., (2013). Unapređenje intergeneracijske pravičnosti i održivosti penzijskog sistema Srbije. *Ekonomске ideje i praksa*, 4(11), 31-54.
- Anđelić, G., i Đaković, V. (2013). Reforma javnog sektora Republike Srbije – pravci, trendovi i izazovi. *Poslovna ekonomija*, 7(1), 59-78.
- Arsić, M. i drugi (2010). *Reforma javnog sektora*. U *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*. Beograd, Srbija: Fond za razvoj ekonomske nauke, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
- Clark, R. L., Sandler Morrill, M., & Vanderweide, D. (2014). Defined benefit pension plan distribution decisions by

- public sector employees, *Journal of Public Economics*, 116(1), 73-88.
- Dimitrijević, M., i Cvetković, Z. (2010). Reforma javnog sektora u Republici Srbiji po modelu javno-privatnog partnerstva. *Anali međunarodne konferencije mladih lidera*, 1(1), 121-130.
- Đuričin, S. (2011). Tranzicija i kretanje zaposlenosti u javnom i privatnom sektoru, U J. Zubović (Ur.), *Aktivne mere na tržištu rada i pitanje zaposlenosti* (str. 298-318). Beograd, Srbija: Institut ekonomskih nauka.
- Eurostat. (2012). *Employment statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics
- Fiskalni savet Republike Srbije. (2012). *Mišljenje na predlog Fiskalne strategije za 2013. sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu*. Beograd, Srbija: Fiskalni savet Republike Srbije.
- Hrustić, H., i Dimitrijević, M. (2009). Stanje i perspektive penzijskog osiguranja u Srbiji. *Socijalna misao*, 16(4), 89-102.
- IMF (n.d.) Preuzeto 05.06.2014. sa <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40778.0>. *Republic of Serbia 2013 Article IV Consultation, Country Report No.13/206*.
- IMF (n.d.) Preuzeto 06.06.2014. sa <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170809> *Government Finance Statistics (GFS) - eLibrary Data*,
- Institut za javno zdravlje Srbije. (2011). *Svrsishodnost i potreba razvoja sistema NZR, Analiza kretanja rashoda za zdravstvenu zaštitu*. www.batut.org.rs
- Institut za javno zdravlje Srbije. (2012). *Odabrani zdravstveni pokazatelji za 2011. godinu*. www.batut.org.rs.
- Krstić, B., Stevanović, T., i Džunić, M. (2011). Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora. *Ekonomске teme*, 49(3), 433-448.
- Maksimović, Lj. (2012). Sistemska ograničenja konkurentnosti privrede Srbije. *Ekonomski horizonti*, 14(2), 99-109. doi:10.5937/ekonhor1202099M
- Mihajlović, M., Mihić, S., i Rađenović, D. (2013). Restruktuiranje javnih preduzeća u Srbiji – usmeravanje ka tržišnim principima poslovanja. *Poslovna ekonomija*, 7(1), 157-176.
- Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2011). *Analiza poslovanja javnih preduzeća u 2010. godini*. Beograd.
- Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2013a). *Informacija o paketu mera za stabilizaciju javnih finansija i oporavak privrede*. Beograd.
- Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2013b). *Bilten javnih finansija*. Beograd, 17(decembar), 4-38.
- Petrović, P. (2009). Efekat svetske finansijske krize na Srbiju i odgovor ekonomske politike. *Ekonomika preduzeća*, 57(1-2), 43-50.
- Raičević, B. (2008). *Javne finansije*. Beograd, Srbija: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje. (2012). *Statistički godišnji bilten*. www.pio.rs/cir/
- Republički zavod za statistiku. (2013). *Anketa o radnoj snazi*. <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/>
- Veselinović, P. (2007). Stanje reformi i prioriteta ekonomske politike Srbije. *Ekonomski horizonti*, 9(1/2), 53-72.
- Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 119/2012, br. 116/2013, br. 44/2014 – dr.zakon.

Primljeno 13. juna 2014,
nakon dve revizije,
prihvaćeno za publikovanje 19. avgusta 2014.

Petar Veselinović je vanredni profesor na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu, gde je doktorirao iz uže naučne oblasti Opšta ekonomija i privredni razvoj. Oblasti njegovog naučnog istraživanja su ekonomski sistem, makroekonomske politike, regionalni razvoj. Autor je i koautor šest univerzitetskih udžbenika i monografija i 130 naučnih radova publikovanih u međunarodnim i nacionalnim naučnim časopisima i saopštenim na konferencijama.

THE REFORM OF THE PUBLIC SECTOR AS THE KEY DETERMINANT OF THE TRANSITION ECONOMY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Petar Veselinovic

Faculty of Economics, University of Kragujevac, Kragujevac, Serbia

The economy of the Republic of Serbia is at an important turning point now. The first phase of the implementation of the transition process is completed, the reform processes are gaining a new momentum and entering the European Union is becoming more certain. In order to successfully finalize the transition processes, the reform of the public sector's system of functioning is inevitable, among other reforms. The public sector in Serbia is low-productive and inefficient, irrationally set, with a multitude of problems that for many years have constantly been growing and becoming more complicated. The high rate of employment and average salaries in the public sector, on the one hand, and the poorly-formulated operational systems, on the other, are so designed that the public sector has a bad influence on economic development in general. The paper will analyze the situation in the public sector of the Republic of Serbia, with a special emphasis on creating a realistic basis for its reform, as a key determinant of the successful completion of the transition process, taking into account the specifics of the Republic of Serbia's economy.

Keywords: transition, reform of the public sector, business environment, pension system, social protection

JEL Classification: H10, H55, H60