

## POSLOVANJE JAVNIH PREDUZEĆA I JAVNOST

*Sažetak:* Savremena država ostvaruje brojne ekonomske funkcije koje se, po formi i sadržaju, proširuju poslednjih godina sa povećanjem ekonomskih i socijalnih problema u društvu. Javni sektor privrede, čiju organizacionu formu najčešće čine javna preduzeća, bio je i ostao važan činilac ostvarivanja tih funkcija. Ona se osnivaju i posluju u onim privrednim granama koje imaju poseban značaj za razvoj ukupne privrede i za život stanovništva (elektroprivreda, putna privreda, železnice, komunalna privreda, komunikacije, proizvodnja naoružanja i vojne opreme, vodoprivreda i sl.), i po svojoj ekonomskoj snazi zauzimaju relativno visok udeo u strukturi ukupne privrede. U razvojnom, poslovnom i organizacionom pogledu država je odgovorna za njih: u njih ulaže svoj kapital – samostalno ili po principu javno-privatnog partnerstva, vrši funkciju upravljanja, kreira tržišne i druge uslove njihovog poslovanja, utiče na cene njihovih proizvoda i usluga i dr. Specifičnost poslovanja ovih preduzeća je i u tome što svojom delatnošću, svojim proizvodima i uslugama ostvaruju poseban uticaj na razvoj i poslovanje ostatka privrede i na stanovništvo.

Javnost poslovanja ovih preduzeća ima posebno značenje kako za njihovo poslovanje i njihov razvoj, tako i za demokratizaciju društva. Ako te javnosti ne bi bilo postoji opasnost od njihovog otuđenja – razvoja neke vrste autarhičnih i od društva odvojenih organizacija, privilegovanih i zatorenih celina, koje ne bi ostvarivale svoje osnovne funkcije. Ona moraju biti otvorena prema društvu, posebno prema korisnicima svojih proizvoda i usluga, prema organima javne vlasti i javnosti u najširem značenju. Podaci o njihovom poslovanju, razvoju, planovima, menadžmentu, zaposlenosti i zaradama, unutrašnjoj organizacionoj strukturi, nameravanim investicijama i slično, od značaja za državu kao njihovog vlasnika i subjekta upravljanja, ostatak privrede i stanovništvo kao kupce njihovih proizvoda i usluga, moraju biti dostupni. Na osnovu tih informacija, njihovoj dostupnosti, tačnosti i blagovremenosti, država može da vodi politiku u ovoj oblasti – da blagovremeno preduzima mere za otklanjanje eventualnih problema, a ostatak privrede i stanovništvo da svoje poslovne i razvojne odluke prilagode promenama koje se dešavaju u ovim preduzećima i javnom sektoru privrede u celini.

*Ključne reči:* javna preduzeća, javnost, poslovanje, država, upravljanje

---

<sup>1</sup> bomilni@sbb.rs

<sup>2</sup> xmass@sbb.rs

## Uvod

U sistemu tržišne privrede postoji raznolikost organizacionih oblika subjekata koji se bave privređivanjem i koji učestvuju u privrednoj aktivnosti i formiranju tržišnih odnosa. Ta se raznolikost može klasifikovati po različitim kriterijumima: osnovnoj delatnosti (proizvodnja i trgovina, na primer), kriterijum svojine kapitala, kriterijum veličine poslove aktivnosti i slično. Javna preduzeća su poseban oblik organizacije privredne aktivnosti, koja formira i u kojima upravlja država samostalno ili po principu javno-privatnog partnerstva. Delatnost tih preduzeća u velikoj meri utiče na ostatak privrede i stanovništvo, bitno opredeljujući ukupna ekonomska kretanja u zemlji. Upravljanjem tim delom privrede država ostvaruje deo svojih makroekonomskih funkcija. U Srbiji, problem poslovanja i razvoja javnih preduzeća je vrlo složen još od početka sprovođenja tranzicije, odnosno od početka 90-ih godina. Najvećim delom ona čine manje efikasan deo privrede koji ima brojne probleme u svom poslovanju, koji uglavnom proizilaze iz toga što se njima loše gazduje, u njihovo poslovanje, umesto ekonomskih principa, imamo dominaciju partokratije. Kao jedan od značajnih problema u njima, koji ima ekonomsko i političko značenje, postoji nedovoljna javnost u njihovom poslovanju i razvoju. Aktuelni programi reformi u zemlji i programi ekonomske politike koji se sprovode, posebno insistiranju na reformi javnih preduzeća, odnosno celog javnog sektora privrede. Zadatak je da se ta preduzeća i ceo sektor učini ekonomski efikasnijim i da u većoj meri doprinosi makroekonomskoj stabilnosti zemlje i njenom privrednom razvoju. Jedan od problema koji stoji u okviru tih promena odnosi se na javnost u poslovanju i razvoju tih preduzeća. Njemu je posvećen ovaj prilog kojim se pokušava ukazati na problem, ali i na pravce aktivnosti države i samih preduzeća u njegovom rešavanju. Sve u funkciji da taj deo privrede postane ekonomski efikasniji, prema javnosti otvoreniji i delotvorniji kada je u pitanju njegov uticaj na ostatak privrede i stanovništvo.

### Javni sektor privrede i javna preduzeća

Veličina, način organizovanja i struktura javnog sektora privrede u osnovi zavisi od karakteristika privrednog sistema koji generiše ekonomske funkcije države. U novijoj ekonomskoj istoriji sveta, u periodu posle Drugog svetskog rata – sve do početka 90-ih godina, u tom pogledu, svet je bio podeljen na one koji su razvijali tržišnu privredu (dominaciju kapitala i privatne svojine) i one sa dominacijom države (državnih preduzeća) i državnim upravljanjem privredom. Sa sprovođenjem tranzicije u bivšim socijalističkim zemalja takva podela se u osnovi briše, ili bolje reći ublažava. Smanjuje se broj državnih preduzeća i udeo javnog sektora privrede u ukupnoj privredi.<sup>3</sup> Globalno, u svetu se prihvata tržišni

<sup>3</sup> Iako je u procesu tranzicije došlo do smanjenja broja i udela državnih preduzeća u ukupnoj privredi ovih zemalja, samim tim i njihovog uticaja na svoju ekonomiju putem upravljanja njima,

način privređivanja koji podrazumeva dominaciju privatne svojine (kapitala) i tržišnog regulisanja odnosa u privredi. Međutim, taj sistem ima niz svojih modaliteta u kojima postoji različita uloga i veličina javnog sektora, čak i u onim zemljama koje su u svojoj prošlosti kao i danas, proklamovale tržišni sistem privređivanja. Tako, na primer, učešće javnog sektora u GDP u ekonomski najrazvijenijim evropskim zemljama, u 2011. godini, iznosilo je u: Belgiji 26,1%, Danskoj 30,6%, Nemačkoj 20,9%, Francuskoj 27,6%, Italiji 22,5%, Austriji 19,8% Velikoj Britaniji 24,4%, Švedskoj 29,8% i Švajcarskoj 13,4%.<sup>4</sup> Primetno je veće učešće ovog sektora u privrednoj aktivnosti u Danskoj, Švedskoj i Francuskoj – zemljama koje su u većoj meri razvijale socijalne funkcije države, u odnosu na druge zemlje razvijenog dela Evrope.<sup>5</sup> Očigledno da u globalizovanom sistemu tržišne privrede javni sektor ima značajno mesto i ulogu u privredi, preko njega država deluje na privredu – njen razvoj i funkcionisanje, kao i ostvarivanje svojih ekonomskih i socijalnih funkcija.<sup>6</sup>

Na pitanje: koja je uloga i koji je značaj javnog sektora privrede – samim tim i javnih preduzeća, u savremenim globalnim uslovima razvoja i funkcionisanja ekonomije, odgovor je vrlo kompleksan. On mora poći od savremenih ekonomskih funkcija države i iskustava koje je svet u toj oblasti stekao razvijajući sistem ekonomskog liberalizma (slobodnog tržišta), državnog centralizma (sistema socijalističke planske privrede) i sistema države blagostanja (države sa naglašenim socijalnim funkcijama). „Tokom poslednje tri decenije, ideolozi slobodnog tržišta nam neprestano govore o tome da vlast, državni aparat, predstavlja deo problema, a ne rešenja svih zala našeg društva. Zaista, ima slučajeva kada vlast greši – ponekad čak i spektakularno greši – ali greše i tržišta i korporacije. Šta je važnije, postoje mnogi primeri izvanrednih uspeha vlasti. Zato o ulozi vlade treba temeljito iznova

---

mnoge od ovih zemalja imaju još uvek veliki udeo javnog sektora privrede u ukupnoj privredi. To je posebno slučaj u Rusiji i Kini u kojima se čitave grane privrede (njihova preduzeća) nalaze u svojini države ili država u njima ima veliki udeo u njihovom kapitalu. To nije slučaj samo sa proizvodnjom oružja i vojne opreme, eksploataciji prirodnih bogatstava i infrastrukturom, već i nekim granama koje proizvode proizvode namenjene širokoj potrošnji. Tu je i još uvek moćan državni sektor bankarstva.

<sup>4</sup> *Izvor*: European Public Sector Innovation Scoreboard (2013), *European Commission*, Belgium, pp.10.

<sup>5</sup> U savremenom svetu postoji i radi veliki broj transnacionalnih kompanija koje ostvaruju veliku proizvodnju, raspolažu velikim kapitalom i zapošljavaju veliki broj radnika. Tik uz njih, u većini zemlja, nalaze se i javna preduzeća. Tako, na primer, učešće javnih preduzeća među deset najvećih preduzeća, u 2012. godini, iznosilo je u: Nemačkoj 11%, Finskoj 13%, Grčkoj 15%, Francuskoj 17%, Singapuru 13%, Norveškoj 48%, Brazilu 50%, Indiji 59%, Maleziji 68%, Indoneziji 69%, Rusiji 81%, Ujedinjenim Arapskim Emiratima 88%, Kini 96%, itd. *Izvor*: Kowalski, P. Et.al. (2013), *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*; OECD Trade Polycy, *Papers*, No.147, *OECD Publishing*.

<sup>6</sup> Detaljnije vidi: Božić Miljković, I. (2013), *Public spending and macroeconomic stability*, *Facta universitatis, series economics and organization*, Vol.10, no.3, pp. 217–229.

promisliti“.<sup>7</sup> Na ovakav zaključak upućuje i ekonomska praksa ekonomski najrazvijenijih zemalja sveta (uključujući i SAD kao protagonistu ekonomskog liberalizma), posle svetske krize 2008. godine kao i praksu zemalja u tranziciji – posebno istočnoevropskih zemalja. Naime, u prvima je država vidno povećavala svoj ideo u privredi (čime je spasavala preduzeća i banke od bankrotstva), da bi se ublažile posledice krize i sprečilo njeno produblјivanje; a u drugima, bankrotstvo velikih industrijskih preduzeća i privatizacija banaka otvorili su put njihove deindustrijalizacije, povećanja nezaposlenosti i povećanja siromaštva. U jednom i u drugom slučaju država je ta koja je morala da interveniše u oblasti ekonomije kako bi se ublažile socijalne posledice slobodnog tržišta i kako bi se zaustavio ekonomski sunovrat tranzicionih ekonomija. To dovoljno ukazuje na to da tržišni sistem i sistem državne regulative u ekonomiji jedan drugog ne isključuju, naprotiv! Ali, postavlja se pitanje njihovih odnosa, granica u kojima oni mogu uspešno da deluju.<sup>8</sup>

Kritičari države blagostanja, koja donosi veću socijalnu sigurnost u društvu, ali i veće državne troškove da bi se ona obezbedila – uključujući i veći ideo javnog sektora privrede u ukupnoj privredi, ukazuju na potrebu njenog redefinisanja u odnosu na njen model koji je razvijan u Evropi u periodu posle Drugog svetskog rata. Sigurno je da realizacijom njenog koncepta države obezbeđuju veću socijalnu sigurnost svojih građana i veću socijalnu i ekonomsku stabilnost same države. To ima svoju cenu koja se ogleda u čestim intervencijama države u smislu pokrića gubitaka javnih preduzeća i odobravanja dodatnih subvencija tim preduzećima. Širenje državne intervencije u određenom trenutku može postati i kontraproduktivno. Naime, u sistemu globalizovane svetske privrede, u kome u međunarodnim ekonomskim odnosima, konkurentnost između zemalja dobija sve značajnije mesto, povećanje javnih izdataka države uslovlјava smanjenje te konkurentnosti. To je posebno značajno u zemljama Zapadne Evrope, u kojima neproductivni troškovi države ubrzano rastu u odnosu na neke druge zemlje, azijskog kontinenta, na primer.<sup>9</sup> Međutim drugi troškovi države, poput troškova ob-

<sup>7</sup> Ha Džun Čang, (2013), *23 stvari koje vam ne kažu o kapitalizmu*, prevod sa engleskog, *Mali vrt*, Beograd, str. 335.

<sup>8</sup> O dometima i ograničenjima ekonomskih funkcija države (ekonomske politike), vidi: Milorad Božić, Srđan Golubović i Ivana Božić Miljković (2013), *Ekonomska politika*, šesto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Niš, Punta, str. 41–46.

<sup>9</sup> Jedan od razloga rasta državnih rashoda u sferi socijalnog osiguranja razvijenih evropskih zemalja, jeste starenje njihovog stanovništva. Na to ukazuje i Ivan T. Berend u svojoj knjizi *Ekonomska istorija Evrope u XX veku*, (Arhipelag, Beograd, 2013). Na strani 341 on kaže: „Uporedo sa smanjenjem aktivnog, productivnog stanovništva i povećanjem starijeg stanovništva i penzionera, skočili su troškovi opšteg blagostanja. U Francuskoj su četiri radnika finansirala jednog penzionera 1960. godine; dok 2000. bilo je samo dva radnika po pensioneru. Ako se ovakvi demografski trendovi nastave, odnos radnika i penzionera bio bi 1 : 1 do 2020. godine. Prema proračunima, troškovi za penzije u razvijenim zemljama će se udvostručavati na svakih dvadeset godina. Bez krupnih reformi, penzije bi mogle da opadnu za 50% za nekoliko godina.“ (Kao što je poznato taj odnos između broja radnika i broja penzionera u Srbiji je već ostvaren.)

razovanja, naučnih istraživanja, zdravstvene zaštite stanovništva, razvoja državnih institucija u cilju povećanja njihove efikasnosti, i slično, doprinose kvalitetu privređivanja, odnosno pozitivno deluju na njihovu konkurentnost.

Javna preduzeća, kao deo javnog sektora privrede i preko kojih država ostvaruje svoje ekonomske i socijalne funkcije, pored svog makroekonomskog značenja i uloge, imaju i druge funkcije i drugo značenje. Predstavljaju deo organizacione strukture privrede i, u načelu, posluju po jedinstvenim principima poslovanja koji važe za celu privredu, posebno njen privatni sektor. I ona angažuju kapital i radnu snagu, proizvode proizvode i obavljaju usluge koje plasiraju na tržištu – posluju po principu profitabilnosti. Međutim, njihovi proizvodi i usluge imaju posebno značenje i ulogu za ukupnu privredu, stabilnost i razvoj zemlje i za stanovništvo – njegovu socijalnu sigurnost i zadovoljavanje njegovih socijalnih potreba. Baš zbog toga ona se ne mogu u potpunosti izjednačiti sa preduzećima koja nemaju javni karakter, odnosno, zbog toga ona imaju poseban položaj u sistemu tržišnog privređivanja.<sup>10</sup>

Dobro uređen javni sektor privrede u svakoj zemlji značajno unapređuje kvalitet njenog privrednog ambijenta i svojom efikasnošću doprinosi ekonomskim rezultatima ostatka privrede i njenom ukupnom razvoju.<sup>11</sup> Stabilan sistem snabdevanja energijom, dobri putevi, efikasne i pouzdane železnice, dobre veze u vazдушnom saobraćaju, razvijen sistem modernih komunikacija, uređen komunalni sistem, visok stepen reciklaže otpada i razvijen sistem zaštite životne sredine, čine glavne elemente tog ambijenta.<sup>12</sup> Na drugoj strani, isti ti elementi, predstavljaju bitne odrednice uslova života ljudi, odnosno od njih, njihove razvijenosti i uslova dostupnosti, zavisi životni standard stanovništva u najširem smislu. S obzirom na to da država sistemom javnih preduzeća pokriva baš grane i delatnosti koje se odnose na te proizvode i usluge, sve delove tog ambijenta, ona preko njih, njihovim razvojem, kvalitetom njihovih proizvoda i usluga i nji-

<sup>10</sup> Uzmimo za primer propise o stečaju preduzeća. Ako imamo javno komunalno preduzeće koje neki grad ili neki region snabdeva vodom i održava kanalizacionu mrežu, šta će se desiti sa njim ako ono iskaže gubitke u svom poslovanju – hoće li nad njim biti otvoren stečaj, a zatim i likvidacija? Može, ali će stanovništvo ostati bez vode i prestaće da funkcioniše kanalizacioni sistem. Svakako da država, u ovom slučaju opština, grad ili region, ne sme dozvoliti stečaj i likvidaciju takvog preduzeća. Izlaz se mora tražiti na drugi način i drugim sredstvima. Slično je sa preduzećima koja održavaju puteve, aerodromima, elektroprivredom, gradskim saobraćajem, železnicom, preduzećima koja se bave održavanjem javne higijene i drugo.

<sup>11</sup> Iskustvo zemalja u tranziciji pa i nekih drugih, pokazuje da je dobro razvijen i efikasan javni sektor privrede – koji uglavnom pokriva privrednu infrastrukturu, doprinosi povećanju stranih investicija u konkretnoj zemlji. I obrnuto, nedostaci u toj oblasti, čine je manje interesantnim za potencijalne inostrane investitore.

<sup>12</sup> U uslovima nesavršenosti tržišnog mehanizma regulisanja odnosa u privredi jedne zemlje, sistem državne intervencije u ovim oblastima povećava pozitivno dejstvo eksternalija od kojih koristi imaju privreda, pojedinci i društvo. To je još jedan razlog za državno uplitanje u njihov razvoj i funkcionisanje. Vidi: N. Gregory i Mark P. Taylor (2008), *Ekonomija*, prevod sa engleskog, DATA STATUS, Beograd, str. 187–223.

hovim cenama, utiče i na uslove života ljudi. Savremeni sistem tih preduzeća uključuje i privatni kapital na principu javno-privatnog partnerstva. Razlozi za to su dvojake prirode: prvo, država na taj način štedi svoj kapital neophodan za poslovanje i razvoj tih preduzeća; i drugo, uključivanjem privatnog vlasništva u javna preduzeća doprinosi se njihovoj ekonomskoj efikasnosti i povećanju njihove profitabilnosti.

### Informacije od javnog značaja o poslovanju javnih preduzeća

U sistemu tržišne privrede sva preduzeća i drugi subjekti privređivanja nužno komuniciraju sa svojim okruženjem, gradeći preko njega poslovne veze i odnose sa drugim tržišnim subjektima. Te komunikacije uglavnom imaju marketinški karakter i sadržaj, s osnovnim ciljem da poboljšaju svoju poslovnu aktivnost preduzeća. Ona na taj način ostvaruju svoje poslovne ciljeve i grade svoju tržišnu poziciju. Informacije koje razmenjuju preko tržišta sa drugim subjektima odnose se na mogućnosti kupovine i prodaje proizvoda i usluga, njihove cene, tehnološke inovacije, aktivnost konkurencije, posebne zahteve kupaca i prodavaca, itd. Na osnovu takvih informacija preduzeća donose poslovne i razvojne odluke, planiraju svoje poslovanje i razvoj i ostvaruju svoje poslovne ciljeve. Da bi se u tome postigao uspeh potrebno je da te informacije budu tačne, blagovremene, potpune i pouzdane, u suprotnom, one mogu dati iskrivljenu sliku o sebi i drugima, kao i o samom tržišnom okruženju, čime se bitno urušava kvalitet i pouzdanost, na bazi takvih informacija, donetih odluka.

U principu sve to važi i za javna preduzeća jer i ona u tržišnom sistemu privređivanja svoje proizvode i usluge prodaju na tržištu. Ali, imajući u vidu specifičnost njihovog poslovanja i delatnosti, kao i to da je njihovo poslovanje u velikoj meri određeno sistemom državne intervencije i da imaju javni značaj, važnost takvih informacija još više dolazi do izražaja. U njih je uloženi državni kapital, samostalno ili zajedno sa privatnim vlasnicima – po principu javno-privatnog partnerstva; ona najčešće imaju monopolski položaj na tržištu, cene njihovih proizvoda i usluga u visokom stepenu podležu državnoj regulativi, država često određuje način i uslove nabavki koje one vrše (sistemom javnih nabavki), i utiče na njihovo finansijsko poslovanje. Njihovi proizvodi i usluge od posebnog su značaja za privredu – sve njene subjekte, i stanovništvo, pa zbog toga informacije o njihovom poslovanju i razvoju imaju javni značaj. Već u samoj osnovi njihovog postojanja i poslovanja mora biti sadržana njihova otvorenost prema javnosti koja od njih očekuje pravovremene i pouzdane informacije bitne za donošenje njihovih odluka.<sup>13</sup> To nisu samo informacije o njihovim proizvodima i

---

<sup>13</sup> Tako, na primer, ta obaveza javnih preduzeća regulisana je Zakonom o javnim preduzećima (Sl. glasnik RS br. 119/2012) član 62, čiji deo glasi: „Javnost u radu javnih preduzeća, privrednog društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, kao

uslugama, njihovoj ponudi i cenama, već se one odnose na celokupno poslovanje i celokupan razvoj. Informacije koje takva preduzeća pružaju javnosti predstavljaju osnovu za donošenje odluka koje se tiču njih od strane subjekata države i društva. S druge strane, i sami korisnici njihovih proizvoda i usluga koriste te informacije za donošenje svojih odluka. Na kraju krajeva, javnost u njihovom radu čini deo demokratizacije društva, odnosno, predstavlja kontrolni mehanizam države i društva nad njima.<sup>14</sup>

U poslovanju javnih preduzeća poseban značaj ima njihov odnos sa drugim preduzećima (privatnim preduzećima i preduzetnicima – svim oblicima organizovanja privredne aktivnosti). On proizlazi iz činjenice da su javna preduzeća veliki potrošači – kupci proizvoda i usluga na tržištu. U odnosu sa tim delom privrede, i međusobno, između javnih preduzeća, neophodno je obezbediti ravnopravnost učesnika i zdravu tržišnu konkurenciju. To se postiže sistemom javnih nabavki koji podrazumeva da sva javna preduzeća javno oglašavaju svaku nabavku proizvoda i usluga za svoje potrebe, bilo da se radi o potrebama njihovog tekućeg poslovanja ili investicionim ulaganjima. Informacije o nameravanim nabavkama (kupovinama na tržištu), ona javno objavljuju, čime dovode u poziciju sve potencijalne isporučioce traženih proizvoda i usluga da daju svoje ponude. Naravno da je i sam postupak izbora i dodeljivanja konkretne nabavke javan, što omogućuje konkurenciju između ponuđača, a javnom preduzeću mogućnost da kupi traženu robu pod najpovoljnijim uslovima. To praktično znači da su i ove vrste informacija o poslovanju javnih preduzeća, koje imaju više poslovni karakter, od posebnog društvenog i ekonomskog značaja.<sup>15</sup>

---

i zavisnog društva kapitala, obezbeđuje se redovnim izveštavanjem javnosti o programu rada i realizaciji programa, kao i o drugim činjenicama koje mogu biti od interesa za javnost, a naročito: o revidiranim finansijskim godišnjim izveštajima, kao i o mišljenju ovlašćenog revizora na taj izveštaj, izveštaj o posebnim ili vanrednim revizijama, o sastavu nadzornog odbora, o imenima direktora i izvršnih direktora, o organizacionoj strukturi preduzeća, odnosno društva kapitala, kao i načinu komunikacije sa javnošću. Javna preduzeća, privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, kao i zavisna društva kapitala, dužna su da usvojeni godišnji program poslovanja iz člana 50. ovog zakona i tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg programa poslovanja iz člana 52. ovog zakona, revidirane finansijske godišnje izveštaje, kao i mišljenje ovlašćenog revizora na te izveštaje, sastav i kontakte nadzornog odbora i direktora, kao i druga pitanja značajna za javnost objavljuju na svojoj internet stranici.“

<sup>14</sup> Kod nas, kao i u brojnim drugim zemljama u svetu, javni sektor privrede (javna preduzeća) poznata su po brojnim društveno štetnim pojavama. Korupcija, mito, nepotizam, partokratija, malverzacije sa kreditima i investicijama i slične pojave u njihovom poslovanju nisu retkost. Naravno da država svojim propisima i aktivnostima nastoji da te pojave suzbije i spreči. U tome javnost u radu javnih preduzeća može biti od velike koristi, posebno u preventivnom delovanju i razotkrivanju aktera takvih pojava. O nekim aspektima korupcije u javnim nabavkama, vidi: Milosavljević, M. (2013), *Kako protiv korupcije u javnim nabavkama*, Centar za primenjene evropske studije, USAID, Fondacija za otvoreno društvo i Institute for the Sustainable Communities, Beograd.

<sup>15</sup> Smisao javnih nabavki jeste i da se preduprede razne malverzacije i dovođenje u povlašćeni položaj nekih isporučioaca. Međutim, pored strogih zakonskih i drugih pravila koji važe u toj

Pokušaj sistematizacije informacija o poslovanju i razvoju javnih preduzeća od javnog značaja, morao bi da poče od njihovog mesta i značaja u sistemu privređivanja, posebno od činjenice da je u njih najčešće uložen državni kapital, da su njihovo poslovanje i razvoj pod neposrednom kontrolom države i da kvalitet njihove ekonomije u velikoj meri utiče na privredu kao celinu i stanovništvo.

U najkraćem, te informacije se odnose na sledeće aktivnosti:

- Planske pokazatelje poslovanja u kratkom i dugom roku;
- Razvojne planove, uključujući nameravane investicije i njihove izvore, promene u strukturi i kvalitetu delatnosti i tehnološke inovacije;
- Broj i strukturu zaposlenih i na druge načine angažovanih radnika;
- Kretanje troškova i nameravanim promenama cena njihovih proizvoda i usluga;
- Poslovne rezultate: raspodelu ostvarenih rezultata ili načinu pokrivanja poslovnih gubitaka;
- Zarade zaposlenih, naplate potraživanja, kreditna zaduženja i likvidnost preduzeća;
- Revizorske izveštaje i izveštaje kontrolnih organa državnih i drugih institucija;
- Menadžersku strukturu javnih preduzeća;
- Javne nabavke;
- Državne subvencije takvim preduzećima i načinu njihovog korišćenja i drugo.

Obaveza i način pružanja svih ovih informacija javnosti deo je zakonske regulative, pravne regulative u samim preduzećima (statuta i drugih akata), poslovnih aktivnosti i menadžmenta preduzeća. U skladu sa tim, informacije o njihovom poslovanju treba da budu tačne, pravovremene, analitički obrađene, pouzdane i sl. Jedino kao takve one mogu biti od koristi subjektima kojima su namenjene, odnosno, na bazi takvih informacija o sebi – svom poslovanju, javna preduzeća mogu dobiti valjane signale iz okruženja koji su od koristi i za njihove poslovne odluke.

---

oblasti, u raznim fazama procesa javnih nabavki može doći do brojnih nepravilnosti, i povreda zakona zbog čega se počinilac može pozvati i na krivičnu odgovornost. Na primer: u fazi *planiranja* nabavke može doći do: nabavke nepotrebnog (po sadržini, količini ili kvalitetu), namernog određivanja nerealne procenjene vrednosti, nedozvoljenog „usitnjavanja“ nabavki kako bi se primenjivao postupak javne nabavke male vrednosti, česte i neopravdane primene izuzetaka, česte i neopravdane primene pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem i sl; u samom *postupku javne nabavke* može doći do neprimenjivanja antikorupcijskog pravila, sukoba interesa, nejasne i kontradiktorne sadržine konkursne dokumentacije, neregularnosti u toku otvaranja i stručne ocene ponuda i sl; u *realizaciji ugovora o javnim nabavkama* može doći do neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke, dopuštanja realizacije ugovora drugačije od onoga što je ponuđeno i ugovoreno, nekorišćenja mera za sankcionisanje nepoštovanja ugovornih obaveza i sl. Detaljnije: Varinac, S. (2012), *Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji*, OEBS, Beograd.

## Komunikacione aktivnosti javnih preduzeća

Uspeh u poslovanju preduzeća značajnim delom je uslovljen i komunikativnim aktivnostima koje ono uspostavlja i razvija, kako unutar preduzeća, tako i preduzeća sa svojim okruženjem. Za javna preduzeća ta aktivnost nema samo poslovni značaj, već više od toga: ona podrazumeva komunikaciju sa državnim institucijama i građanima – deo je društvenog ambijenta kojim se obezbeđuje uvid javnosti u to šta se i kako radi u javnim preduzećima. Pretpostavka njihovog dobrog i efikasnog komuniciranja sa okruženjem jeste da se u tim preduzećima formiraju službe i angažuju ljudi koji bi se kontinuirano i kompetentno bavili komuniciranjem sa okruženjem. Naravno da je to zadatak i menadžmenta tih preduzeća koji u svojoj strukturi moraju imati ljude koji imaju znanja i sposobnosti za to. Savremena i dobro organizovana preduzeća praktikuju da za to organizuju službe koje obavljaju poslove koji se tiču odnosa sa javnošću, koje treba da budu kadrovski i materijalno dobro opremljene. U izboru svojih menadžera ona vode računa o tome da i oni imaju sposobnosti da komuniciraju sa javnošću. PR stručnjaci i menadžeri su nužna potreba u strukturi stručnih timova koji rade u svim, pa i javnim preduzećima, odnosno kompanijama i privrednim društvima. Svoje znanje i iskustvo oni koriste kako bi na najbolji način prezentovali informacije od značaja za širu javnost, pritom koriste određena sredstva i instrumente preko kojih toj javnosti plasiraju informacije na najbolji način i u najprihvatljivijem obliku.<sup>16</sup>

Savremen i funkcionalno postavljen sistem komuniciranja sa javnošću podrazumeva korišćenje brojnih sredstava, instrumenata i tehnika kojim kojima se prenose informacije do njihovih korisnika i dobijaju povratni signali od njih. Definiranje i razvoj toga sistema stvar je države i njenih institucija koji obaveze i način informisanja utvrđuju pravnim aktima, ali je to i stvar menadžmenta koji upravlja javnim preduzećima.<sup>17</sup> Imajući u vidu karakter i prirodu javnih preduzeća – njihovog poslovanja i razvoja, neophodno je odabrati sredstva i instrumente komuniciranja koji na jednostavan, funkcionalan i što jeftini način obezbeđuju slanje, obradu i primanje informacija. Sa razvojem komunikologije umnožavaju se sredstva i instrumenti komuniciranja, formiraju se komunikacione mreže i sve su efikasnije tehnike prenosa i obrade informacija, što sve čini ovu delatnost, u svim, pa i javnim preduzećima dinamičnom. Na državi i njenim institucijama kao i na menadžmentu javnih preduzeća je obaveza i odgovornost da se sistem u svakom od tih preduzeća učini efikasnim i da se stalno usavršava.

<sup>16</sup> U poslednjih nekoliko decenija u svetu je došlo do prave revolucije u pogledu razvoja komunikacionih sredstava i tehnika. Zahvaljujući razvoju IT tehnologija i sistema za prikupljanje, prenos i korišćenje informacija, ceo svet je danas informaciono povezan do, skoro, neshvatljivih granica. Razvoj televizijske tehnike, mobilne telefonije, interneta, štamparske tehnike, sistema za obradu i skladištenje informacija, iz osnova su promenili sisteme komunikacije, ali i društvo.

<sup>17</sup> O komunikacijama u menadžmentu, detaljnije vidi: Leković Božidar, (2006), *Principi menadžmenta*, Ekonomski fakultet, Subotica, str. 187–203.

Polazeći od značaja i uloge javnih preduzeća u privrednom i društvenom sistemu, zadaci ovih službi i stručnjaka odnose se na izbor informacija namenjenih javnosti, njihovu obradu – u smislu da ih korisnici kojima su one namenjene mogu prihvatiti i iskoristiti na najbolji način, izbor sredstava i instrumenata za njihovo plasiranje u javnost, i prikupljanje i obradu povratnih informacija od državnih i društvenih institucija i građana. U eri brzog razvoja informacionih, posebno komunikacionih, tehnologija postoji širok spektar tehničkih mogućnosti informisanja i upoznavanja javnosti sa radom javnih preduzeća. Kao neke od najznačajnijih i najčešće korišćenih navodimo:

- Sačinjavanje i podnošenje izveštaja o poslovnim aktivnostima državnim institucijama (osnivačima javnih preduzeća), koji su dostupni javnosti, i koji su predmet razmatranja u telima tih institucija (skupštinama, vladi i slično);
- Periodično održavanje konferencija za medije na kojima se plasiraju informacije o nekim posebnim događajima iz poslovne ili razvojne aktivnosti preduzeća;
- Veb prezentacijom preduzeća obezbeđuje se kontinuitet u informisanju, laka i praktično bezgranična dostupnost informacija potencijalnim korisnicima;
- I-mejl (e-mail) komunikacijom postiže se brz i jeftin prenos informacija do željenih korisnika kao i prenos njihovih informacija do preduzeća;
- Posebne prezentacije nekih izuzetno značajnih aktivnosti preduzeća, naročito povodom nekih događaja (godišnjica preduzeća, značajnih datuma, početka ili završetka nekih investicionih aktivnosti i drugih projekata);
- Intervjui medijima glavnog menadžera, članova menadžerskog tima ili pi-ar stručnjaka o poslovnim aktivnostima preduzeća;
- Posebne kampanje koje imaju za cilj da pokrenu neke aktivnosti preduzeća (ekološke aktivnosti, štednja energije, ušteda u troškovima korisnika usluga, unapređenje kvaliteta usluga i slično);
- Odgovori na pitanja institucija i građana – korisnika usluga javnih preduzeća, o radu preduzeća i nameravanim poslovnim i drugim aktivnostima;
- Dostavljanje traženih informacija od javnog značaja – izvršavanje zakonskih obaveza u vezi sa tim, i drugo.

Razvijen sistem komuniciranja javnih preduzeća sa javnošću podrazumeva kroišćenje većeg broja kanala i sredstava za plasiranje informacija. U praksi se najčešće vrši kombinacija više njih, zavisno od toga šta se želi postići, odnosno koja poslovna aktivnost ili obaveza prema okruženju ostvariti, u određenom periodu vremena. U izboru sredstava i instrumenata komuniciranja treba poći od toga da se radi o eksternom komuniciranju, odnosno, komunikacijama sa drža-

vom i građanima u najširem smislu. Pritom treba imati u vidu da komunikacioni sistem u ovoj vrsti preduzeća ima svoju dinamiku, odnosno, podleže promenama u vremenu. One mogu biti motivisane unutar preduzeća kao težnja da se poboljša sistem – učini efikasnijima, ili, pak mogu biti nametnute spolja kao deo zakonodavne aktivnosti države ili zahteva i naloga drugih subjekata.

## Zaključak

Javni sektor privrede koga uglavnom čine javna preduzeća predstavlja značajan deo privredne aktivnosti savremenih država. Nužnost njegovog postojanja i razvoja proizilazi iz činjenice da je tržišni mehanizam regulisanja odnosa u privredi nesavršen – da ima niz slabosti, čije negativno delovanje država svojim ekonomskim funkcijama mora da ublaži i eliminiše. Javna preduzeća su deo organizacione strukture savremenih privreda, preko njih država ostvaruje svoje ekonomske i socijalne funkcije, njihovi proizvodi i usluge imaju posebnu važnost za funkcionisanje cele ekonomije i za život stanovništva, a i posluju pod posebnim uslovima. Sa svim ovim karakteristikama on imaju naročito mesto u privredi ali i u svakom društvu. Javnost u poslovanju i razvoju tih preduzeća čini temeljnu odrednicu uspešnosti njihovog poslovanja kao i pretpostavku državnog i društvenog nadzora i kontrole nad njima. Obavezu i mehanizme te javnosti obezbeđuje država svojim propisima, ali i sama preduzeća u tome imaju brojne zadatke i obaveze koji proizilaze iz prirode njihovog poslovanja i ekonomskog i društvenog značaja koji imaju. Pravna regulativa i poslovna praksa upućuju na to da ova preduzeća moraju učiniti javno dostupnim informacije o najvažnijim segmentima svog poslovanja i razvoja: proizvodima i uslugama, njihovim cenama, radnoj snazi koju angažuju, menadžmentu, finansijskim tokovima i kreditnim zaduženjima, razvoju partnerskih odnosa sa privatnim sektorom, javnim nabavkama, razvojnim planovima itd. Sve te informacije od naročitog su značaja za državu koja reguliše njihovo poslovanje i, najčešće, vrši funkciju upravljanja u njima; ali i za stanovništvo čiji uslovi života i životni standard u velikoj meri zavise od proizvoda i usluga tih preduzeća. U komunikaciji sa njima javna preduzeća moraju imati aktivan odnos koji se ostvaruje preko za to posebnih službi u samim preduzećima, i angažovanjem za to posebnih stručnjaka i menadžera. Ona koriste brojna sredstva i instrumente za tu komunikaciju. U poslednjim decenijama došlo je do umnožavanja i njihovog brzog razvoja – kao rezultat razvoja IT tehnologija, što je ceo sistem te komunikacije učinilo brzim, pouzdanim i efikasnim. Obaveza je svakog javnog preduzeća da svoj sistem komunikacije sa javnošću modernizuje, stalno usavršava i održava. Uostalom, to je i njihova zakonska obaveza koja proizilazi iz njihovog statusa i značaja koji imaju u privredi i društvu.

## Literatura

- Božić Miljković, I. (2013). Public spending and macroeconomic stability, *Facta universitatis, series economics and organization*, Vol.10, no.3, pp. 217–229.
- Božić, M., Golubović S. i Božić Miljković, I. (2013). *Ekonomska politika*, šesto izmjenjeno i dopunjeno izdanje. Niš: Punta.
- Čang, H. Dž. (2013). *23 stvari koje vam ne kažu o kapitalizmu*, prevod sa engleskog. Beograd: Mali vrt.
- Berend, I. T. (2013). *Ekonomska istorija Evrope u XX veku*. Beograd: Arhipelag.
- Kowalski, P. et al. (2013). State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications; OECD Trade Policy, *Papers*, No.147, *OECD Publishing*.
- Leković, B. (2006). *Principi menadžmenta*, Ekonomski fakultet, Subotica, str. 187–203.
- Milosavljević, M. (2013). *Kako protiv korupcije u javnim nabavkama*, Centar za primenjene evropske studije, USAID, Fodacija za otvoreno društvo i Institute for the Sustainable Communities, Beograd.
- N. Gregory i M. P. Taylor. (2008). *Ekonomija*, prevod sa engleskog. DATA STATUS: Beograd, str. 187–223.
- Stiglitz, E. J. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Ekonomski fakultet Beograd (prevod sa engleskog).
- Varinac, S. (2012). *Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji*. Beograd: OEBS.
- Zakon o javnim preduzećima, *Službeni glasnik RS br. 119/2012*.

Milorad Božić, Ivana Božić Miljković

## OPERATION OF PUBLIC ENTERPRISES AND PUBLIC

### Summary

Modern state accomplishes numerous economic functions which have been, upon form and content, expanding in recent years as the economic and social problems are increasing. Public economy sector, which form is mostly made of public enterprises, have been and still is important factor of these functions accomplishment. They are founded and operate in those economy branches of the special importance for the total development of economy and population life (electric power economy, traffic economy, railroad economy, public utilities, communications, manufacture of weapons and military equipment, water economy and similar), and upon their economic power have relatively great share in the structure of total economy. From the point of development, business and organization, the state is responsible for them: invests its capital in them – independently or according to public-private partnership, performs management, creates market and other conditions of their

business activities, influences the prices of their products and services and other. The specificity of these enterprises activities is in that their activities, products and services have the special impact on development and business of the rest of economy and population.

These enterprises transparency in operations is of the special importance both for their activities and development and also for society democratization. The lack of this transparency would dangerously lead into their alienation – development of autarchic and organizations separated from the society, privileged and closed entirety, which would not achieve their basic functions. They have to be opened towards the society, especially to their products and services consumers, towards the bodies of public administration and public in the widest meaning. The data on their activities, development, plans, management, employment and earnings, internal organizational structure, intended investments and similar, of the importance for the state and their owners and management subjects, rest of the economy and population as their products and services buyers have to be available. According to this information, their accessibility, correctness and timeliness, the state may pursue policy in this area – to take in time the measures for possible problems elimination, and the rest of economy and population to harmonize their development decisions with the changes that happen in these enterprises and economy public sector as a whole.

