

АНТИ-КРИЗНЕ МЕРЕ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА У ВРЕМЕ КРИЗЕ

мр Силвана Колева
Економски факултет Скопје, Македонија
silvana@eccf.ukim.edu.mk

Апстракт. Финансијска криза у последњих неколико година изражава се у њеном најјачијем облику, што се наравно одражава на рад предузећа у јавном сектору.

Проширивањем на реалну економију, криза се појавила као ограничавајући фактор економског и социјалног опстанка.

Јавне власти и социјални партнери су усвојили низ политичких мера у циљу подржавања активности у свакодневном раду јавних предузећа како би се боље опремили за економски опоравак.

У овом раду су елабориране све најнеопходније мере и реформе, као и вештине које морају имати менаџери и запослени, за што брже превазилажење кризе. Кроз анализу одређених финансијских и економских параметара, идентификују се путеви могућих кретања јавних предузећа у потрази за излазна решења.

Посебно у кризним условима потребно је размотрити друштвене аспекте у вези са условима на тржишту рада и друштвеног живота.

Кључне речи: јавна предузећа, кризе, јавни ауторитети, економија

ANTI-CRISIS MEASURES IN PUBLIC ENTERPRISES IN TIMES OF CRISIS

m-r Silvana Koleva
Faculty of Economics - Skopje, Macedonia
silvana@eccf.ukim.edu.mk

Abstract. Financial crisis from the last years for sure influences working of the companies in the public sectors. The World Economic crisis has shown, in the everyday working, as a limiting factor for the social and economical survival.

Public authorities and social stakeholders accepted all necessary political policies and skills needed for supporting every day activities if the public companies in order to help them in the process of economic healing.

In this paper are elaborated all necessary measurements, reform and skills which managers and employees should have for fast overcoming of the global financial crises. Through analysis of specific financial and economical parameters it will be shown direction where public companies can find solution for their problems derived from the global economic crises.

Especially in time of crisis it should be taken in consideration different social aspects and condition at the labor market and social live.

Key words: public companies, crises, public authorities, economy

УВОД

Сам термин *криза* означава екстремну ситуацију. Претње које су произашле из велике глобалне финансијске и економске кризе биле су невидљиве у периоду од 2008. до 2009. године. У различитим деловима света криза је имала различите ефекте. Углавном криза погоршава и већ постојеће проблеме у одређеној земљи, изазивајући тешкоће повезане с ограничењем страних инвестиција, незапосленошћу, стопом сиромаштва, што на неки начин све заједно доприноси социјалној несигурности.

Оваква стања погађају и привреду и непривреду, и приватна и јавна предузећа. Ако посматрамо јавна предузећа у време кризе, видеће се да је веома тешко пронаћи одговарајуће стратегије за справљање с проблемима с којима се она суочавају. Циљ овог рада је покушај анализирања свих затечених проблема изазваних кризом, утврђивање главних закона које поставља текућа економска криза,

изналажење одговарајућих решења и препорука за ублажавање неких сегмената економије, као и изналажење одговарајућих мера поткрепљених законом, који треба да буде донесен наменски и који треба да се поштије у потпуности итд.

У време кризе, нарочито у области јавног сектора, од великог значаја је успостављање анти-кризних мера, које треба да буду одговорност Владе и то: анти-кризних економских мера и реформи јавних предузећа, која су од велике важности за грађане.

РЕФОРМЕ КОЈЕ ЈЕ ПОТРЕБНО СПРОВЕСТИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА ДА БИ СЕ ИЗАШЛО ИЗ КРИЗЕ

Реформа је, у суштини, процес који обухвата промене и у економским и у друштвеним институцијама.

Реформа, заправо, представља превазилажење различитих друштвених поремећаја и промоцију савршенијих односа кад је реч о правилима која треба да постоје између различитих друштвених фактора који обезбеђују услов за даљи друштвени развој и стабилност.

Ако гледамо чисто теоријски, реформе за излазак из кризе треба да обухвате цело друштво и тад би и могли да кажемо да се ради о глобалној реформи. У овом случају, пак, бирамо парцијалну реформу, која има за циљ превазилажење кризног стања у јавним предузећима, као једног сегмента целине, који укључује и реформе у правном и политичком систему, те реформе у јавној администрацији итд.

- Да би се изашло из кризе и да би се постигло неопходно оздрављење, свака ставка трошкова треба да буде пажљиво прорачуната.
- Потребно је најпре да Влада предузме добре анти-кризне мере, нарочито кад су у питању јавна предузећа која не смеју блокирати услуге које се тичу свакодневних потреба грађана.

Јавне власти треба да усвоје велики број политичких мера намењених подршци и опорављању јавних предузећа.

Реформе у управљању

Кад је реч о управљању јавним предузећима, изузетно је важно дати предност квалитетном извођењу реформи и конкретним резултатима, у односу на компоненте које се тичу строгог поштовања правила и стриктног спровођења процеса. Квалитет услуга захтева од јавних предузећа да буду више упућена на спољашњи свет, како би, на неки начин, оправдала своје постојање.

Кад се говори о квалитету услуга, свакако се мисли на постојеће услуге које јавно предузеће пружа, а не на њихово проширивање. С побољшањем управљања и квалитета пружања потребних услуга на одговарајући начин учвршћује се и веза између предузећа и грађана.

Добро управљање генерално утиче на квалитет услуга, а односи се на: правовременост, доступност, тачност и транспарентност – што све заједно директно утиче на кориснике.

Реформе у управљању јавним предузећима потребне су због побољшања организационе постављености и повећања њене ефикасности, што подразумева и поштовање закона и његову имплементацију. Ови процеси захтевају убрзан трансфер знања топ менаџера, континуирану обуку и тренинг у појединим областима, као и усавршавање метода за постизање задатих циљева.

Основни задаци менаџмента у јавним предузећима су смањење трошкова или укидање оних од њих који се сматрају непотребним.

Значајнијим мерама кад је реч о смањењу трошкова сматрају се:

- привремено укидање нових запослења, што значи да нема пријема нових запослених на места која су упражњена пензионисањем оних који су некад били запослени;
- одлагање свих повећања плата јавној администрацији;

- смањење текућих расхода, а нарочито кад је у питању куповина намештаја, опреме, возила и других непродуктивних расхода;
- смањење броја службених путовања члановима руководећих органа, члановима управних и надзорних одбора;
- смањење или тотално укидање трошкова за службене мобилне телефоне, исплата надокнада за одржане седнице, хонорара за рад у комисијама, тотално укидање бонуса, спровођење контроле непходности реализовања привремених запослења и др.

Ово су првобитне мере које треба спровести с циљем да се смање трошкови, државе како би се савладале негативни трендови и како би се изашло из кризе.

Да би се пронашле и спровеле мере у јавним предузећима за ублажавање кризе потребан је менаџмент са значајним експертским знањима и вештинама (In Dunn, Staronova and Puskarev, 2006, Ch 9, p.165). Недостатак знања и обучености менаџера утиче на могућности спровођења постављених програма и на њихову имплементацију. У већем броју земаља Европе скоро да и нема никакве обуке у овој сфери. У условима кризе обуке за стицање вештина, како топ менаџера, тако и запослених, постају кључни фактор за имплементацију примењене политике. Осим знања и вештина, потребна је и организациона способност, која треба да помогне у спровођењу реформи (Bureaucracy and Public Choice, Sage, London, 1987, p. 256), па тек на крају и техничко спровођење. За успешно спровођење свих реформи у јавном сектору од велике важности је да управа буде деполитизована, што значи да јавни службеници не буду политички експонирани.

Велики значај у спровођењу одређених анти-кризних мера у јавним предузећима има деполитизованост руководећих органа. Ово значи избегавање могућности да преовладају послушност било којој политичкој партији и спровођење партијских задатака, и омогућавање имплементирања задатих планова без притисака и испуњавања партијских циљева. Уз овакво понашање менаџери у јавном сектору постићи ће велики (или већи) успех у спровођењу реформи за излазак из кризе.

Кадровске промене

У време кризе неопходно је да се утврди нови план и процена кад је у питању потребан број запослених у јавном предузећу. Они запослени који ће остати на одређеним радним местима треба да буду довољно едуковани и спремни да одговоре захтевима који се постављају пред њих. То значи да ће они морати радити ефикасније. Кадровски аспекти реформи много су важнији од осталих јер је реч о реформама које су можда најтеже за спровођење. Због тога обука и образовање могу да допринесу да се лакше превазиђу ови проблеми, а самим тим и да се брже остваре предвиђене реформе.

Докази из више земаља показују да је број предузећа која су активно укључена у активности повезане с обуком својих запослених смањен за време кризе. Ово показује да су финансијска средства за ову намену смањена у поређењу с периодом који кризи претходи. Једноставно објашњење у свим овом случајевима је да је у питању смањење трошкова узроковано затеченом ситуацијом, јер се увек на обуку гледа као на трошак који може најлакше да се скрати. Земље Европе, као што су Данска, Италија и др., као одговор на кризу укључују више предузећа у исту обуку и то у оним секторима који су кризом највише и погођени.

Инвестирање у људске ресурсе је један од кључних покретача економског развоја. Недавна изјава Европске комисије: „Нове вештине за нова радна места“ („New Skills for New Jobs“) поручује да је надградња вештина одлучујућа кад је у питању краткорочни опоравак Европе, као и за дугорочан раст и продуктивност.

Правилно инвестирање

Инвестирањем у побољшање енергетске ефикасности, подстицањем инфраструктурних инвестиција, инвестирањем у јавни транспорт итд. постиже се ангажовање запослених који за време кризе остају без посла, као и отварање нових радних места. Гледано на дужи рок, ово одржава ниво раста, који у сваком случају позитивно утиче на мултипликацију ефеката који се постижу инвестицијама.

Овакви захтеви за јачање улоге државних предузећа подсећају на претходне системе који су због економске неефикасности постали неодрживи. Очигледно је да криза буди успомене на систем који је са социјалног аспекта био наклоњен социјално слабијима, али који с економског аспекта није могао да се репродукује. Из овога произилази да су инвестирање у јавна добра (као што је инфраструктура) и у социјалне мреже, у ствари, део механизма који стоје на располагању кад је реч о справљању с кризом и о смањењу социјалних захтева, те повећању запошљавања, што на неки начин значи и смањење сиромаштва.

Други адекватан одговор на економску кризу је предузимање мера које се односе на изградњу инфраструктуре и то, пре свега, на изградњу регионалних, магистралних и локалних путева, у функцији обезбеђења одговарајуће путне мреже. Спровођењем ове мере обезбеђује се одговарајућа путна инфраструктура, која сигурно годинама није била у плану, а истовремено се реализује и инвестиција захваљујући којој ће се запослити велики број лица која су због кризе остала без посла.

Ограничени инвестициони потенцијали и оскудне стране инвестиције у многим земљама Европе успоравају овај процес, што узрокује и заостајање у развоју држава.

Смањење трошкова

Анти-кризне мере треба да се заокруже прилагођавањем трошкова јавних предузећа моменталном стању и смањењем непредвидљивих буџетских расхода. У време кризе свака ставка трошкова треба да буде пажљиво прорачаната.

Осим обавезних трошкова, који су неопходни за нормално функционисање предузећа, потребно је увођење рестрикција за све оне трошкове које је могуће одложити за неки други временски период или је, пак, потребно њихово потпуно укидање:

- одлагање било каквих повећања личних примања у државној администрацији;
- смањење свих допунских привилегија менаџерима у јавним предузећима као што су: честа службена путовања у земљи и иностранству, коришћење мобилних телефона без лимита, потпуно укидање коришћења службених аутомобила и др.
- смањење трошкова за рекламирање;
- укидање средстава за спонзорства;
- смањење надокнада управном и надзорном одбору, које су и онако превисоке;
- скраћење радног времена, чиме ће се уштедети електрична енергија, скратити трошкови за коришћење телефона и др.

Све ове интервенције у јавним предузећима, које су наизглед ситне и неприметне, могу у великој мери ублажити трошкове предузећа, што би се попут уштеде касније могло искористити за неопходне издатке без којих не би било могуће функционисање предузећа.

Преструктурирање предузећа с циљем да се изађе из кризе

Да би се безболније справила с кризом, јавна предузећа могу ослободити финансијска средства и преструктурирањем, тј. стављањем под концесију јавних приватних партнерстава или приватизацијом.

Концесије: Будући концесионери, који улажу рад у јавна предузећа, треба да доприносе развоју делатности коју предузеће обавља и отварању нових радних места. У време кризе изузетно значајан је улазак страних компанија као инвеститора, што шаље добру поруку и самој држави у којој се инвестиција реализује. За једну државу је успех уколико се нуде једнаки услови за реализацију одређених пројеката од јавног интереса за домаће и за стране инвеститоре. Велики број експерата из многих држава тврди да је ово добар начин за привлачење инвеститора, али то, нажалост, на терену функционише уз многе проблеме, пре свега због слабе правне регулативе.

Веома често се догађа да се, с једне стране, дају под концесију природна богатства, а да, с друге стране, нема враћања средстава и тржишне оправданости. Без обзира на то шта је то што се даје под

концесију (вода, путеви, рудна богатства), мора се обезбедити и враћање средстава, одн. одговарајућа економска оправданост. У пракси се веома често дешавају недовољно јасни и транспарентни поступци приликом издавања јавних предузећа под концесију. У земљама у којима постоје добри закони и јака правна регулатива проблеми оваковог карактера скоро и не постоје. Велики број европских држава, као и Кина, Индија и Северна Америка пројављују интерес за учешће на тендерима за добијање концесија за аутопутеве, јер знају да ће од тога имати интерес, одн. профитабилност. Нарочито у земљама у транзицији, страни капитал је неопходан за успешно остваривање реформи и превазилажење проблема изазваних кризом, као и за стварање услова за стабилан и континуиран раст бруто домаћег производа.

Јавно-приватна партнерства

Често, (а нарочито у време кризе) централне (а и локалне) власти имају ограничене изворе финансијских средстава за инвестирање у инфраструктурне пројекте и за пружање квалитетних јавних услуга. Да би се превазишао растући јаз између потребе за инфраструктурним пројектима и недостатка финансијских средстава у јавном сектору за њихову реализацију – јавно-приватна партнерства јављају се као растећи елемент кад је у питању побољшање јавних услуга. У оваквим случајевима – уместо уобичајене праксе да се инфраструктурни пројекти и обављање јавних услуга финансирају из централних и локалних буџета – путем разних модела јавно-приватних партнерстава омогућује се да у њихово функционисање буде укључен и приватни сектор. У пракси ни не постоји нека унифицирана дефиниција појма *јавно-приватно партнерство*. Према *Зеленој књизи о јавно-приватном партнерству и о законодавству Европске уније за јавне договоре и концесије (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions)*, објављеној 2004. године од стране Европске комисије, јавно-приватно партнерство представља различите облике сарадње између јавног сектора (централне и/или локалне власти) и приватног сектора – с циљем да се обезбеде финансирање, изградња и реконструкција инфраструктуре или, пак, вршење јавних услуга.

Модели јавно-приватног партнерства углавном се разликују у зависности од: власништва, преузимања обавезе кад је реч о инвестирању, предузимања ризика, као и трајања договора, без обзира на то који облик јавно-приватног партнерства се користи.

Основне предности које би требало да помогну у ублажавању кризе у јавном сектору уз помоћ формирања јавно-приватног партнерства су следеће (<http://ppul.undp.org/toolkit/MOD120.html>)

- убрзана реализација инфраструктурних пројеката који не треба да буду остварени само буџетским средствима;
- смањење одређених трошкова у држави које надокнађује приватни партнер;
- алоцирање ризика онога ко може да преузме предузеће уз најмање трошкове;
- бржа имплементација пројеката (јер само тако ће се добити брже враћање инвестиција);
- стварање допунских прихода од стране трећих лица и смањење трошкова у јавном сектору, што, исто тако, ублажава кризу и помаже развоју државе.

Приватизација капитала

Основни циљеви приватизације одређених јавних предузећа у време кризе су: повећање њихове ефикасности, смањење трошкова, повећавање радне дисциплине, привлачење нових инвестиција, побољшавање финансијске дисциплине државе, стварање услова за нова запослења, повећање порезних прихода и сл.

У многим државама искуства показују да је у време кризе продаја државног капитала добар потез, због остваривања боље контроле и доцнијег спасавања предузећа. Приватизација капитала заснива се на приватизацији државног капитала постојећег јавног предузећа. Ово значи да се приватизују већ постојеће инфраструктурне делатности. Интерес приватног власника је максимизирање профита, што уз одређену цену омогућује ефикасно пословање приватних инфраструктурних предузећа. Поред овога, приватни власник је живо заинтересован за чување имовине ових предузећа, која су имала монополску позицију на тржишту. Најчешће у време кризе јавна продаја великих предузећа може

донети велике приватизационе приходе, тј. велики износ свежег капитала, који је у овим околностима и те како значајан.

Стечај свих јавних предузећа која послују с губитком

Ова анти-кризна мера је једна од главних новина у многим земљама, која се најчешће и избегава. У време кад држава не може више да покрива губитке које стварају одређена јавна предузећа, она, као и свака друга фирма ако не успе у спровођењу претходних мера, могу отићи под стечај. Ова реформа скоро и не треба да се спроводи, будући да се од ње трпи већа штета него корист, како за предузеће, тако и за запослене, који у овом случају остају без посла. У време кризе у неким јавним предузећима неопходно долази до стечаја, што на неки начин и спасава државу од непотребних трошкова који се све више повећавају.

ЗАКЉУЧАК

Економска криза је задала снажан ударац највећим светским економијама. Непредвидљивост њеног тока и развоја поставили су озбиљне задатке светским економијама. Излазак из кризе нити је лак, нити је једноставан – и може да траје годинама. Потребно је грађење политика и спровођење анти-кризних мера у сваком сегменту друштва, те тражење решења за излазак из кризе. За оне владе које сматрају да треба да одговоре захтевима грађана од велике важности је побољшање квалитета услуга у јавном сектору. Квалитет се постиже добрим руковођењем, добро обученим менаџерским кадром, као и разрађеним административним реформама. Промене и реформе у кадровском делу су веома важне зато што су то промене које су можда и најтеже за спровођење. Због ових разлога потребно је подићи праг минималних услова при запошљавању људи у јавну администрацију. Да би ове реформе биле успешно изведене, потребно је истовремено организационо, финансијско и кадровско реорганизовање. Европске земље и земље у региону све више преузимају процесе реформи као анти-кризне мере за излазак из кризе. Свесни смо да нас крхке институције, слабост административног капацитета, слаба владавина права или непотпуно спровођење реформи у појединим сегментима – често повлаче назад.

Могућа приватизација одређених јавних предузећа и улазак страних инвестиција у било коју државу могу се привући политичком стабилношћу, успостављањем јасних власничких права као и потписивањем договора који су заштићени законом. Смањење или потпуно укидање одређених трошкова који су терет за јавна предузећа или одлагање набавки које су непродуктивне у одређеном периоду – значе добру основу за савладавање негативних трендова за излазак из кризе.

Може се закључити да све анти-кризне мере које треба да се реализују или су у току реализације не треба да буду једнократне или само санационе, већ те мере треба да буду фундаменталне и усмерене ка уобличавању једног новог система који треба да обезбеди стабилност и ефикасност на дужи рок. Јасно је да криза у све државе света није ушла одједном, одн. у све сегменте друштва у исто време. Зато ће излазак из кризе трајати дуже, уз неопходност проналажења посебних решења и грађење политика за излазак из ње.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

- Арсов, Сашо, (2008) *Степен на интегрираност на финансискиот систем на Република Македонија со меѓународниот финансиски систем*, Придонес посветен на академик Ксенте Богоев, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, стр. 301-317.
- Dettmer, Markus et al., (2009), *Unheimliche Parallelen*, in Spiegel 18/09, 24-42.
- Петковски, Михаил, (2008), *Глобална финансиска криза во 2008-Причини и последици*, Придонес посветен на академик Ксенте Богоев, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, стр. 175-186.
- Stitglitz, Joseph, (2008) *Socijaldemokratski principi na nova socijaldemokratska infrastruktura*, Fondacija na evropski progresivni studii, Brisel.
- Stitglitz, Joseph and Jean-Paul, Fitoussin, (2009), *Начини да се излезе од кризата и градење покохезивен свет*, The Shadow of G's, IPD.
- <http://ppul.undp.org/toolkit/MOD120html>
- In Dunn, Staronova and Puskarev, (2006), Ch 9, str. 165.
- Bureanocracy and Public Choice, Sage, London, (1987), str. 256.