
ЈАВНА УПРАВА КАО ОСНОВНИ ЧИНИЛАЦ ДРУШТВЕНОГ РАЗВОЈА

УДК 35.07:316.42

Оригинални научни рад

Јово Р. Дробњак

Сажетак

Од деведесетих година прошлог века па наомамо, у нашем друштву, десиле су се нагле промене. Према пројектима светске олигархије, односно неоколонијалних окупатора, промењен је 2000. године политички и економски систем у земљи, а носиоци промена били су домаћи послушници, недорасли времену и тадашњим изазовима. Они су и дошли на власт и произвели непотизам, корупцију и све остале друштвене деформације. Стално се повећавао и број запослених у јавној управи, и то углавном са недовољно образованим и стручним кадровима. Тако је јавна управа бивала све мање креативна, а остали делови јавног сектора све тромији и неефикаснији. *Предмет истраживања* биће сагледавање квантитета и квалитета запослених у јавној управи и остатку јавног сектора Србије, те утврђивање оптималног броја запослених и изналажење реалног модела превођења непотребно-запослених у реални сектор. *Значај истраживања* огледа се у утврђивању реалног стања у јавној управи и осталим деловима јавног сектора и идентификовање негативних чинилаца који отупљују креативност јавне управе и умањују ефикасност јавног сектора, а који се негативно рефлектују на целокупно друштво. *Циљ истраживања* овог научног рада јесте: аргументовано указивање на потребу корених реформи, односно на неопходност рационализације и оптимализације јавног сектора, уз истовремено повећавање креативности и компетентности јавне управе и повећање ефикасности целокупног јавног сектора. *Научни допринос* овога рада огледа се у пројекту новог економског модела према коме треба превести 150.000 радника из јавног у реални сектор,

чиме се – након реализације целокупног пројекта – обезбеђује друштвена корист у износу од 1,81 милијарди евра годишње. *Метод*е које се користе овом истраживачком раду су: метода посматрања, метода анализе, упоредна метода, статистичка метода и развојна метода.

Кључне речи: јавна управа, јавни сектор, реални сектор, јавна функција, меритократија, јавна предузећа, стратегија

Увод

У овоме делу, у најкраћим цртама, појаснићемо основне појмове о јавној управи, о јавном сектору, о технолошким вишковима у јавном сектору, о моделу решавања технолошких вишкова и користима које ће друштво имати након реализације програма превођења технолошких вишкова радника из јавног у реални сектор. Јавна управа је део јавног сектора од чије способности зависи уређеност друштва и степен његове развијености, као и ефикасност целокупног јавног сектора.¹ Од визија и креативних способности носилаца јавних функција зависи изграђеност економске базе и благостање грађана, што би требао бити и основни циљ свих политика и друштвених активности. Стога би требало да јавну управу чини меритократија, односно најелитнији део друштва. Јавна управа остварује постављене циљеве путем ресорних функција и осталих субјеката из јавног сектора. То подразумева, да су остали делови јавног сектора у функцији политике јавне управе, а сви скупа би требали бити у функцији већег степена благостања грађана. У принципу, обим јавног сектора зависи од друштвено-економског уређења, односно од система и начина управљања државом. Међутим, није нам намера да оцењујемо било који концепт државног уређења, већ да сагледавамо амбијент и политике које обезбеђују оптималну ефикасност рада јавног сектора.

Сходно томе, можемо констатовати да је најбољи онај систем који има креативну јавну управу и ефикасан остатак јавног сектора, односно најбољи је онај јавни сектор који поседује такве

1 Ivailo Izvorski, Satu Kähkönen, *Public Expenditure Policies in Southeast Europe*, World Bank Publications, 2008.

ресурсе са којима – уз оптималне жртве – постиже максималну ефикасност.

Од способности носилаца јавних функција и ефикасности јавног сектора, зависи углед државе у међународној заједници и њена спољашња безбедност. Док развијеност и ефикасност јавног сектора зависи искључиво од способности државног менаџмента и континуитета успешне државне политике независно од концепта државног уређења. Пошто је у овом истраживачком раду утврђено да у јавном сектору има 150.000 непотребно запослених радника, *дајемо оригиналан економски модел решавања такозваних технолошких вишкова.* Поред велике друштвене користи, која би се остварила применом овог модела, неопходно је и променити нехумани однос према онима који се проглашавају технолошким вишковима, као и пасиван однос према њиховим судбинама, те заузети проактивну улогу у стварању услова за њихова запослења. *Уместо социјалних програма и трошења средстава пореских обвезника за отпремнине, треба та средства инвестирати у стварање нових радних места, односно у развој друштва. То подразумева да треба на хуман и друштвено користан начин преселити раднике који се прогласе за технолошке вишкове из сектора потрошње у сектор производње.*

Степен развијености друштва и његов стални напредак у директној сразмери са креативним способностима јавне управе те квалитетом и ефикасности остатка јавног сектора. Стога је неопходно што хитније приступити реорганизацији и оптимализацији јавног сектора и увођењу меритократије у јавну управу Србије.

Јавна управа

Јавна управа је део јавног сектора од чије способности зависи уређеност друштва и степен његове развијености, као и ефикасност целокупног јавног сектора. Од визија и креативних способности носилаца јавних функција зависи изграђеност економске базе и благостање грађана, што би требао бити и основни циљ свих политика и друштвених активности. Ако друштво посматрамо као један организам, онда је јавна управа

глава тога организма. Стога би требало да је чини меритократија, односно најелитнији део друштва. Способна и креативна јавна управа конкретизује своје визије у циљеве, који нису ништа друго до планирана стања у која друштво намерава доћи. Постављене циљеве остварује путем ресорних функција и субјеката из јавног сектора. Значи, остатак јавног сектора је у функцији политике јавне управе, а сви скупа би требали бити у функцији већег степена благостања грађана. У наставку ћемо објаснити улогу и значај јавног сектора.

Основни појмови о јавном сектору

Јавни сектор (јавно власништво) није ништа друго до државни сектор кога чине материјални и људски ресурси путем којих државни менаџмент спроводи политике и управља заокруженом територијом, односно државом. У јавни сектор спадају како национални, тако и регионални и локални ресурси.

Обим јавног сектора у принципу зависи, поред владајуће елите, од друштвено-економског уређења, односно од система и начина управљања државом. Тако социјалисти заснивају управљање државом на великом државном и задружном сектору, док се социјалдемократи опредељују за управљање државом са ресурсима средње величине. Заговорници либералног уређења, фаворизују државу са минималним јавним сектором који треба да обезбеди заштиту имовинских права, креирање и спровођење закона и решавање спорова. Дакле, концепт оваквог уређења заснива се на индивидуалним слободама, приватном власништву и владавини права, уз минималне надлежности и улогу државе. Према овоме концепту, све економске, социјалне, културне и остале односе и потребе у држави, треба да решава „невидљива рука“, а то је рука моћних која решава по принципу „силе јачег“ у интересу класе богатих. У томе и јесте суштина либералне идеологије да фаворизује интересе моћних и богатих. Стога, овако уређене државе називају „чуварима моћних“.

Није нам намера да оцењујемо било који концепт државног уређења већ да сагледавамо амбијент и политике које обезбеђују оптималну ефикасност рада јавног сектора. Стога се може само констатовати да је *најбољи онај систем који има креативну јавну управу и ефикасан остатак јавног сектора*, односно најбољи

је онај јавни сектор који поседује такве ресурсе са којима, *уз оптималне жртве, постиже максималну ефикасност*. Такав јавни сектор је и нама потребан.

Улога јавног сектора

Јавни сектор је најважнији чинилац државе, кога већим делом чини друштвена надградња и битно доприноси степену њене развијености. Од способности и ефикасности јавног сектора зависи степен изграђености економско-правног амбијента, као основног предуслова развоја друштва, односно зависи степен развијености производних снага и производних односа.

Посматрано по друштвеним сегментима, без обзира на друштвена уређења, може се констатовати да од ефикасности јавног сектора зависи привредни и културни развој друштва, производња јавних добара, јавно образовање, здравствена и социјална заштита, развијеност саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре, макроекономска стабилност, раст и развој, спољнотрговинска размена, спољна и унутрашња задуженост, спољна безбедност и унутрашњи ред у држави, имовинска, правна и економска сигурност грађана, њихов стандард и Такође, *од способности носилаца јавних функција и ефикасности јавног сектора, зависи углед државе у међународној заједници и њена спољна безбедност*. Док развијеност и ефикасност јавног сектора зависи искључиво од способности државног менаџмента и континуитета успешне државне политике независно од концепта државног уређења. Стога, би требало водити рачуна да јавни сектор чини најспособнија меритократија коју држава има - најелитнији део друштва - а не експоненти страначких нагодби који су често бивали најобичнији вагабунди и клептократи.

Јавни сектор и привреда представљају систем спојених посуда чија је веза међусобно условљена – ефикасност јавног сектора доприноси развоју укупне привреде и обратно. Чак би се могло рећи да између јавног сектора и остатка друштва постоји дијалектичка, односно јака узрочно-последична веза.

Уместо закључка, може се констатовати да је јавни сектор темељ на коме друштво егзистира и од кога зависи степен развијености друштвених функција. Од јачине и стабилности

тога „стабла“ зависе и количине и квалитет плодова које друштво може убирати, јер лоше „стабло“ рода не даје. Дакле, степен развијености друштва и његов стални напредак зависе искључиво од квалитета умних и материјалних ресурса и њихове ефикасности у јавном сектору.

Основне карактеристике јавног сектора Републике Србије

Често се код нас чују критике на рачун јавног сектора, али нажалост недовољно аналитичне и непоткрепљене са чињеницама. Углавном су те критике обојене глобалистичком (империјалистичком) идеологијом и усмерене на осетљиве делове јавног сектора од којих зависи стабилност и безбедност друштва и државе. У принципу, може се рећи да то раде политиканти и злобници (експоненти појединих странака и невладиних организација). Једни то раде из незнања, а други по инструкцијама својих спољних ментора. Ови први не би се у то упуштали када би имали бар критични минимум спознаје о друштву и држави, а други то раде из интереса, јер су се определили за професију вазалства и националне издаје. У анализи јавног сектора треба прићи стручно, научно и свеобухватно.

Иако се јавни сектор не може у глобалу посматрати збрајањем материјалних и људских ресурса (материјална добра која су у власништву државе и људе који раде у том сектору), као што то чине поједини политиканти, ипак се уопштено може констатовати да је тај сектор у Републици Србији преобиман. Посебно се мисли на онај део јавног сектора који чини друштвену надградњу. Обимност тога дела не одговара нивоу бруто домаћег производа (БДП), односно висина трошкова драстично прелази оптималну сразмеру према БДП. Овоме треба додати и да је неповољна и квалификациона и свеукупно квалитативна кадровска структура која знатно успорава наш напредак.

Гомилање запослених у јавном сектору и нарушавање квалитативне кадровске структуре нарочито је изражено после 2.000 године. Нове власти су запошљавале страначке саборце и своју родбину, а и формирано је мноштво разних агенција, канцеларија и служба - по налозима страних ментора - у којима

се највећим делом запослени финансирају из буџета. И поред тога што су на платном списку државе, Влада није у стању да изнесе тачне податке о структури и броју запослених, па се често у медијима истиче цифра од 760.000 коју је изнео и бивши министар финансија Лазар Крстић. Међутим, недопустиво је прављење таквих грешака и давање криве слике о јавном сектору, као што је то урадио наведени државни чиновник. Наиме, не могу се збрајати ресурси у наградњи са ресурсима у профитним компанијама. Зато ћемо у једном од наредних поглавља понаособ приказати реалну структуру и бројно стање у наградњи и профитним компанијама.

Да би мало боље расветлили тренутно стање у јавном сектору Србије и политику државног менаџмента, поменућемо основне чињенице које их карактеришу и то како следи: 1) Превелик број запослених, а посебно у делу наградње; 2) Недовољан број компетентних и креативних кадрова на кључним местима у државној управи; 3) Низак степен дисциплине и одговорности у државној администрацији; 4) Високи трошкови јавне управе и јавних служба и превелико њихово учешће у БДП; 5) Ниска ефикасност јавног сектора, као последица огромне бирократизоване администрације; 6) Мноштво непотребних прописа који успоравају рад и негативно утичу на ефикасност рада; 7) Висок ниво трошкова у поређењу са квалитетом и обимом услуга које јавни сектор пружа; 8) Висок степен корупције у јавном сектору; 9) Страначко запошљавање, које је посебно изражено после 2.000. године и траје до данашњих дана; 10) Већина предузећа у јавном сектору послује са губитком што је последица лоше кадровске селекције која произилази из неспособности Владе и локалних самоуправа да изаберу способне кадрове; 11) Непотребно нагомилавање државних агенција, разних институција, служба и канцеларија (формирано је 137 агенција, а не зна се ни шта раде нити за кога раде, само се зна да их држава плаћа); 12) Нерационално трошење буџетских средстава за субвенционисање нерада, расипништва, неодговорности и јавашлука у јавним предузећима. 13) Субвенционисање страних улагача, а посебно производње са ниским технолошким интензитетом; 14) Директно мешање страних служба у државну политику; 15) Вазалско понашање државног менаџмента и слепо извршавање налога који стижу из Брисела и Вашингтона; 16) Наставак спровођења ССП и Бриселског споразума на штету државе и њених грађана; 17) Наставак спољног задуживања и све веће увођење државе

у дужничко ропство; 18) Наставак урушавања војске и војних потенцијала; 19) Континуитет политике отуђења профитабилних државних компанија ради попуне буџета, што значи метаморфоза профитабилних субјеката у једнократну потрошњу; 20) Нетранспарентност рада државне управе и медијска блокада као последица државне контроле медија; 21) Наставак уништавања остатака великих привредних система; 22) Катастрофално вођење монетарне и финансијске политике подржавањем страних банака и високих каматних стопа путем којих се преливају новостворене вредности друштва у капитал банака који се потом извози у туђе економије;² 23) Погибелно вођење макроекономске политике; 24) Лоша аграрна политика и непостојање стратегије како за примарну производњу тако и за прераду у више облике производа; 25) Спутаване развоја домаћег банкарства, домаће индустрије и домаће трговине; 26) Непостојање подстицајних мера за реиндустријализацију и за реинвестирање остварене добити; 27) Уништавање ћириличног писма и српске културе, те насилно увођење вестернизације; 28) Отупљивање улоге науке и научних институција, као што су научни институти, САНУ и сл., који би требали имати одговоре на све текуће и наредне проблеме тј. који би требали правити стратегије за излазак из кризе и давати предлоге за решавање текућих проблема; 29) Маргинализовање научника и стручњака са великом емпиријом.

У горњем делу текста наведене су само неке од чињеница које карактеришу данашње стање у јавном сектору и политику државног менаџмента у Србији. Наведене констатације формиране су на темељу систематског праћења стања, затим на темељу обављених интервјуа у институцијама те на темељу праћења електронских и штампаних медија. Сви побројани и непобројани проблеми јављају се као последица лоше државне организације и катастрофалне макроекономске и свеукупне српске политике. Поправке политичких промашаја и погрешних орјентација, као и решавање нагомиланих проблема, зависе искључиво од дела јавног сектора, односно од јавне управе.

Структура и бројно стање јавног сектора Србије

2 На ову тему у: Владан Станковић: "Избори 2012. и политика развојне економије", *Политичка ревија*, 2/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 339-362.

Када се посматрају сви делови који чине јавни сектор Србије (државни сектор) може се констатовати да је у истоме запослено укупно 790.000 радника.³ Међутим, пошто је већ речено да се не могу збрајати природно неспојиве врсте, односно делови који припадају надградњи (непрофитни делови) са привредним (профитним) деловима, у наредном делу приказаћемо понаособ колико је запослено у једном, а колико у другом делу.

Структура администрације:

Централна државна администрација	34.313 запослена
Локална администрација	60.810 запослена
<hr/>	
У к у п н о	95.123 запослена

* Напомена: (У исказаном бројном стању школства и здравства укључено је школство и здравство и приватног сектора.)

Учешће запослених у делу јавног сектора - кога чини друштвена надградња износи 32 % у укупном броју запослених радника у Србији - 1.697.686.⁴ Према стручним анализама у овом делу јавног сектора има око 120.000 више запослених радника које би требало постепено преводити у реални (привредни) сектор. За реализацију таквог пројекта треба направити економско-политичку Стратегију, а потом правити програме по којима би се реализовао пројекат. Овакав пројекат може реализовати само компетентна Влада, што се за актуелну тако нешто не може рећи. У једном од наредних поглавља даћемо основне тезе на темељу којих би се оваква стратегија требала заснивати.

3 Слободан Комазец: *Шокови и кризе неолибералне економије*, Београд, 2015, стр. 253.

1.Школство	125.127
2.Здравство	104.600
3.Војска	36.000
4.Полиција	48.414
5.Правосуђе.....	21.713
6.Уметност и култура	33.882
7.Истраживачка делатност	46.883
8.Социјална заштита	32.258
9. Државна администрацији .	95.123
10.Остало	6.000

Укупно

550.000

4 Републички завод за статистику Републике Србије

Јавна предузећа (профитни субјекти)

У јавним (државним) предузећима запослено је 240.000 радника⁵ што чини 14 % од укупног броја запослених у Републици Србији.

Као прво, власт је држала све медије у својим рукама и стално најављивала долазак благостања. Као друго - када се једнострано посматра - тржишна привреда и јесте најсавршенији облик регулисања економских односа, јер се под дејством економских закона на тржишту вреднује опредмећени рад у материјална добра и услуге. Међутим, треба сагледати и другу страну тржишне економије, односно тоталне либерализације. Посматрано у ужем смислу - у оквиру неке националне економије - у тржишној економији често долази до тржишних поремећаја који

5 Видети: Слободан Комазец, *Шокови и кризе неолибералне економије*, Београд, 2015, стр. 253. Стручне анализе указују на чињеницу да у овоме делу јавног сектора има око 30.000 више запослених радника, односно са 30.000 мање запослених могао би се обављати чак и знатно већи обим производње материјалних добара и услуга које производе јавна предузећа. Реструктурисањем јавних предузећа и рационализацијом пословања, знатно би се побољшала њихова ефикасност и повећала профитабилност. Нажалост, код нас је створена погрешна перцепција о јавним предузећима, тако да су после 2000. године представљана као друштвени баласт и камен око врата друштвеној заједници, јер је тобоже држава лош господар. Пропагирано је да јавна предузећа не могу бити довољно ефикасна и профитабилна и стално стварају губитке, па их због тога треба што пре приватизовати. Истина је потпуно другачија и то се може видети и из Билтена АПР⁴⁾ од јуна 2015 – у коме су исказани збирни подаци привреде у Србији за 2014. годину. У билансу стања приказан је губитак у износу од 27 милијарди евра у коме јавни сектор учествује свега са 10,8 одсто. Стога се поставља логично питање, ко заиста прави губитке? Нетачне оцене и непримерене квалификације о јавном сектору Србије, проистичу по инерцији из прихваћених теорија империјалистичке глобализације, које су садржане у стратегији названој „Вашингтонски консезус“. Тај манифест, лепо уобличен у десет тачака или политика, израдио је - по налогу естаблишмента САД Економски институт за међународну трговину (труст мозгова) из Вашингтона, кога персонализује Џон Вилемсон (*John Williamson*). Након кодификације, ова стратегија је представљена 1989. године као *најбољи концепт* за динамичан раст и развој мање развијених земаља и земаља у транзицији. Заправо, то није ништа друго до империјалистички концепт колонијализације ових земаља, с тим што се уместо са војском и војним ресурсима колонијализација остварује применом инструмената глобализације. У циљу ефикасног покоровања, требало је у тим земљама створити повољан политички и социјални амбијент, а потом уклањати остале препреке које стоје на путу.

воде у другу крајност, посебно тамо где нису развијени тржишни механизми и где нису успостављена одговарајућа регулаторна тела.

Тржишна економија, односно тотална либерализација – посматрана у ширем смислу – може се одвијати искључиво између приближно једнако развијених и само делимично, између развијених и недовољно развијених економија. *Недовољно развијене земље, да би се развиле и ојачале, морају се штитити административним мерама од развијених и јаким земаља, односно од њихових економија.* У нашем случају, након отварања тржишта и укидања заштитних мера, цене нису падале већ су се стално повећавале, а стандард грађана је константно слабио. Истовремено економија се урушавала и тако смо постајали све више колонија развијених земаља. У циљу разјашњења става о тржишној економији, односно о либералној економији, желимо још једном напоменути да је такав облик економије најбољи регулатор економских односа и подстицај напретка, али – као што је и речено, такви односи се могу одвијати само између приближно једнако развијених економија. Чак и у таквим економијама неопходан је стални надзор путем компетентних регулаторних институција. *Значи, ни у најразвијенијим економијама не постоје потпуно слободна тржишта. Таква тржишта постоје само у теоријама!!!*

Сходно наведеном, може се закључити, да тржишна економија може бити либералнија између подједнако развијених економија, уз напомену да тотална либерализација, односно да *потпуно слободна тржишта постоје само у теоријама!!! Слабије развијене земље морају штити своје економије са разним административним мерама. Када се укину мере заштите, такве економије постају колоније развијених земаља!* Као што је већ речено, тако се десило са нашом земљом. *У циљу развоја економије са домаћим субјектима, треба што хитније заменити концепт тржишног фундаментализма са примеренијим економским системом, односно са домаћинском економском политиком.* Мишљења смо да је за наше прилике *најприкладнији концепт социјално-тржишне привреде са потребним заштитним мерама.* Такав концепт се изграђује већ дуги низ година у Немачкој и нордијским земљама. Логично је да свака национална економија има и своје специфичности па тако и наша. Због степена неразвијености, код нас би вероватно требале бити нешто веће заштитне мере од

поменутих земаља. Нови концепт се не може изградити преко ноћи. Прво би требало одустати од испуњавања ултиматума и политике притисака које намеће ЕУ, а потом донети сет прописа са мноштвом идеја и принципа са којима се може одговорити на све садашње и будуће изазове. Из наведеног је видљиво да је *за успешну имплементацију инструмената глобализације у нашој земљи - односно за колонијализацију - најпрво требало увести неолибералну економију - да се уништи национална привреда – а одмах потом је требало приватизовати јавна предузећа (јер су по својој суштини представљала велику препреку империјализму) те постепено имплементирати и остале инструменте глобализације.* Поступци и радње који су код нас провођени, могу послужити као прави школски пример како се уништава национална економија, а са њом и држава.

На крају, није тешко закључити зашто су се наши вазали борили да оцрне и великим делом униште јавна предузећа, нити је тешко закључити ко су им били ментори. Са сигурношћу се може констатовати да су у Србији после 2000. године учињени, највећи економски и сваки други злочини незапамћени од периода ослобођења Србије од Турака. Нажалост, тај се тренд и даље наставља. Искривљивање слике о државним предузећима и стварање пропаганде о њиховој неодрживости, не води нас само у погрешне закључке, већ се тиме праве и непроценљиве штете друштву. Наиме, неолибералном пропагандом о неефикасности јавног сектора - који тобоже само генерише губитке - нарушава се углед јавних предузећа, отупљује конкурентност и умањује њихова тржишна вредност. Треба рећи да има јавних предузећа која су и неефикасна и непрофитабилна, али се појединачни случајеви не могу узимати за правило. Многи примери како у капиталистичким, тако и у комунистичким земљама света демантују глобалистичке теорије (неолиберални фундаментализам) о неодрживости јавног сектора због његове неефикасности. Примера ради, зар нису у државном власништву високопрофитабилне компаније као што су: „*Wolkswagen*“, „*Дојчетелеком*“, „*Теленор*“ и многе друге, као и највеће компаније у Кини које у задњих 30 година бележе највеће стопе раста у свету. Стога се може констатовати да: *статус капитала не опредељује успешност пословања неког привредног субјекта, већ његова успешност - поред осталих чинилаца - највећим делом зависи од компетентности менаџмента, а избор таквог менаџмента је у директној корелацији са способностима*

власника капитала независно да ли је власник држава или приватник.

Ако Влада има визију и јасно постављене циљеве те ако је способна да изабере компетентан менаџмент, онда ће и резултати бити адекватни, а и циљеви остварени. Указивањем на неке чињенице, није циљ да се фаворизују предузећа у јавном сектору, да би се заговарао државни капитализам или још мање социјалистичка (комунистичка) привреда, већ је циљ да се укаже на реалност да у већини делатности и јавна предузећа могу бити подједнако успешна као и приватна. Да би се то и остваривало, потребно је стварати - политички, социолошки, и економско-правни амбијент у коме ће услови пословања и општа друштвена атмосфера бити изједначени за све власничке облике капитала. У „добрим рукама“ сваки облик капитала ће бити подједнако ефикасан.

Међутим, оно што је важно, треба напоменути да јавни сектор није у довољној мери имун на коруптивне појаве, посебно тамо - где није добра организација, где не постоји одговоран менаџмент и где не постоје компетентна контролна тела. Такође, већина комуналних предузећа има монополски положај који негативно утиче на њихову ефикасност и квалитет услуга. Ово су лоше стране јавног сектора. Стога су неопходне стручне и ефикасне државне институције које ће вршити надзор и сталну контролу пословања.

Да би се боље сагледала улога и значај јавних предузећа, неопходно је иста класификовати по намени и начину стицања прихода. Сходно томе, јавна предузећа се могу поделити на:

(1) Чисто комунална предузећа (ЈКП), која су у функцији општих потреба грађана – водовод, чистоћа, градско зеленило, пошта, градски превоз, градске пијаце, градска расвета, градске топлане и сл; (2) Полукомунална предузећа (ЈП) – ЕПС, локална железница, делимично Телеком, РТС... (3) Чисто тржишно-профитна јавна предузећа (ЈП) – РТБ Бор, Сартид, ПКБ, рудници угља...

Планирање јавног сектора (перцепција будућности јавног сектора)

Стање у коме се налази јавни сектор у Србији указује на потребу да се исти мора коренито реформисати и оптимализовати. Када се говори о реформама, мишљења смо да је неопходно, након детаљних анализа, израдити државну Стратегију о стварању оптималног јавног сектора, а потом исту и озаконити. У том документу требало би дефинисати: основне принципе државне политике о јавном сектору, затим његову улогу у друштвеној заједници, квантитативни и квалитативни оптимум и поступне радње приликом реформисања. *За израду Стратегије, потребно је претходно дефинисати визију, односно перцепцију будућности јавног сектора и поставити јасне циљеве, а након тога утврдити процедуре, поступке и радње на путу остварења будућег стања, односно дефинисати мисију.* У наведеном документу начелно би се регулисале све области, а појединости и динамику требало би прецизирати у оперативним плановима. Значи, стратешки планови били би садржани у пројекту названом државна стратегија, а оперативни планови би се сукцесивно доносили.

Основни принципи државне политике о јавном сектору

Неопходно је визију будућности конкретизовати и утврдити јасне принципе на основу којих треба планирати јавни сектор. Стога ћемо неке од принципа и навести.

(1). *У Стратегији треба прецизно утврдити који ресурси и која предузећа морају остати у државном власништву* (нпр. извори вода, рудна богатства, шуме, пашњаци, обрадива земљишта, установе културе, образовања и науке, здравствене установе, затим предузећа „Телеком“, ПТТ, Речне луке, наменска индустрија, Путеви Србије, Железнице Србије, аеродроми, комунална предузећа, стратешка индустрија, стратешки произвођачи хране, државне банке и сл). У циљу безбедности друштва и опстанка државе, потребно је како наведена тако и друга јавна добра, заштити од приватизације.

(2) Надаље, у Стратегији је потребно прецизирати у којим областима и у којим предузећима се могу правити јавно-приватна партнерства на пример у ЈКП.

(3) Неопходно је дефинисати и *обим учешћа приватног сектора у јавним предузећима* (нпр. до 49 %, јер држава би морала имати мајоритет капитала, односно златну акцију у управљању).

(4) Поред осталог, потребно је *прецизно одредити колики проценат остварене добити припада предузећима за проширење и унапређење материјалне основе*, односно колико од добити припада оснивачу (држави). Због јачања материјалне основе и технолошких унапређења, мишљења смо да у ЈКП држава не би требала учествовати у расподели добити.

(5) Веома је важно прецизније утврдити поступак и *начин избора менаџмента* у јавним предузећима и његову одговорност за пословање.

(6) На крају, треба истаћи да је веома битна *контролна улога државе у јавном сектору*. Стога је неопходно прецизирати методе надзора и динамику контрола рада и пословања у јавним предузећима.

Ово су само неки од основних принципа које би требало имати у виду приликом планирања и израде Стратегије.

Квалитативност јавног сектора

Као што је већ и речено, јавни сектор је темељ на коме почива организовано и напредно друштво. Од његове способности и ефикасности зависи степен развијености производних снага и производних односа, односно степен напредности и уређености државе. Јавни сектор може се поделити у два дела и то на:

Друштвену надградњу (непрофитни део јавног сектора), која је израз општих друштвених потреба и Профитни део који чине јавна комунална (ЈКП) и стратешка државна предузећа.

Оба дела су подједнако битна, с тим што онај део јавног сектора који чини друштвену надградњу, треба бити креативни (елитни и мислећи) део друштва и генератор раста и развоја. Сходно

наведеном, не сме се дозволити да се, политиком империјалистичке глобализације, наставља даље урушавање јавног сектора и да се умањује његова улога и значај у друштву. Зато треба у Стратегији, а потом и у осталој легислацији, дати адекватан значај јавном сектору, а посебно креативном делу надградње. Тај део треба чинити меритократија, односно најугледнија елита коју држава има и истој би требало доделити највећи друштвени и материјални статус.

Истовремено са изградњом компетентног и одговорног јавног сектора, треба успоставити и јаке контролне механизме који ће онемогућавати да се елита осили и прерасте у отуђену и самовољну бирократију. За праћење рада и доприноса у раду сваког појединца, требало би изградити мерила и критеријуме који би били и основа за њихове зараде. Такође, неопходно је прецизирати начин и поступке смена и реизбора у јавном сектору.

Оптимализација јавног сектора

Обимност јавног сектора зависи од мноштва чинилаца, а пре свега од друштвених потреба, техничко-технолошке опремљености рада и његове ефикасности. Иако, према неким анализама, имамо око 150.000 више запослених радника у јавном сектору, то се ипак не може узети као валидан аргумент. *Тек након детаљних анализа по свим деловима и израде Стратегије, као и донесених оперативних планова, моћи ће се утврдити оптимум потребних радника како у надградњи, тако и у јавним предузећима.*

За надградњу, мишљења смо да би требало установити и основне принципе, као на пример, колики је оптимум запослених у јавној управи и осталим деловима јавног сектора у односу на укупан број запослених у Србији, као и колико укупни трошкови надградње могу имати учешће у БДП. Познато је да ови параметри не могу бити егзактна и једина мерила оптимализације надградње, али засигурно могу бити добра орјентација за израду планова.

На крају, може се без квантификовања уопштено закључити, *Србији је потребан по квантитету и квалитету такав јавни сектор у коме ће се уз оптималне жртве постизати максимална ефикасност и са којим ће грађани имати потпуну сатисфакцију.*

Поступци реформисања јавног сектора

У циљу стварања компетентног и ефикасног јавног сектора, након детаљних анализа и студија, те након доношења Стратегије, неопходно је поступно приступити реформисању постојећег стања. Све активности могу се сврстати у две групе и то: *реструктурисање* и *корпоратизација* јавних предузећа.

I Реструктурисање јавних предузећа:

Под реструктурисањем се подразумева процес реформисања јавних предузећа у циљу њиховог оспособљавања за ефикасно и квалитетно обављање делатности са којима се задовољавају потребе грађана. То укључује низ поступака и радњи, а међу којима су најзначајније:

(1) Издвајање свих “неприродних“ делова који нису у функцији мисије, односно производње оних производа и услуга због којих постоје одређени субјекти (јавна комунална предузећа или јавна предузећа).

(2) Реорганизација предузећа и успостављање оптималне организација у којој ће сви делови подједнако функционисати и давати најбоље резултате.

(3) Оптимализација броја запослених и утврђивање технолошких вишкова радника.

(4) Финансијска консолидација.

II Корпоратизација јавних предузећа:

Као што је и познато, према постојећем законодавству, садашња јавна предузећа немају имовину и користе средства која су у својини државе, што више личи на службу него на предузећа. Без своје имовине, јавна предузећа не могу имати правну форму привредног друштва. Стога се намеће потреба да се донесе Закон са којим би требало прописати да се средства, која користе јавна предузећа, пренесу у њихову имовину. Тако би се створили услови да јавна предузећа постану прави привредни субјекти који би се организовали као акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорности. Државни капитал би се регистровао као акционарски капитал или капитал друштва са ограниченом одговорности. У тако измењеним приликама, јавна

предузећа би стекла могућност да се њихове акције котирају на берзама и да за редовно пословање прикупљају средства по знатно повољнијим ценама од цена што плаћају банкама. Након потпуне корпоратизације, јавна предузећа би добила органе управљања примерене стандардима акционарских друштава и друштава са ограниченом одговорности, док би држава имала само улогу власника. Корпоратизацијом, предузећа би постала самосталнија, повећала би се одговорност органа управљања, а менаџмент би постао самосталнији, креативнији и предузимљивији, што би довело до ефикаснијег и профитабилнијег пословања јавних предузећа.

III Специфичности ЈКП:

Поред карактеристика које су заједничке за јавна предузећа, треба истаћи и неке специфичности које се јављају код јавних комуналних предузећа и које треба посебно сагледавати и решавати. Те специфичности се огледају у следећем:

(1) Јавна комунална предузећа и њихово постојање су нужност, јер су израз општих друштвених потреба. Дакле, њихова је улога *да задовољавају потребе грађана и да остварују приходе од извршених услуга.*

(2) Друга специфичност ових предузећа огледа се у њиховом монополистичком положају. Веома је важно *да природни монополи* – дистрибутери електричне енергије, плина, воде и..... *буду под стручном државном контролом*, независно да ли држава субвенционише трошкове изнад цене коштања или пак омогућава монополистима реално увећање цена изнад граничних трошкова.

Цозеф Стиглиц за природне монополе каже: „Да би покрио трошкове производње (без државних субвенција) природни монопол очигледно мора да наплати цену која је већа од граничних трошкова. Ако би држава за све производе повећала цене изнад граничних трошкова, потрошња добара чија је тражња еластична свакако би била мање смањена него потрошња добара чија је тражња еластична“.⁶ Битно је да се успостави равнотежа између социјалне издрживости монополске производње и одрживог развоја монополисте.

(3) Следећа специфичност ЈКП јесте: *њихова недовољна ефикасност.*

6 Džozef E. Stiglic, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 197.

(4) Такође, *недовољна ангажованост и креативност менаџмента* у ЈКП је значајна специфичност ових предузећа која се јавља као последица обезбеђеног тржишта, односно непостојања конкуренције.

(5) И на крају, може се констатовати да је у већини случајева у овим предузећима *лоша техничка опремљеност рада*.

Све поменуте и непоменуте специфичности, треба детаљно предвидети и прецизирати у Стратегији, као и дати предлоге решења. Мишљења смо да се, поред наведеног о реструктурисању и корпоратизацији, треба у ЈКП фокусирати и на следеће:

У циљу веће ефикасности, треба изналазити могућност демонополизације на начин да се, где је год могуће, уводи више субјеката за обављање одређених комуналних делатности.

Неопходно је уводити одговорније управљање и подизати ефикасност рада на већи ниво, а то се најбоље може постићи увођењем приватног капитала и прављењем јавно-приватног партнерства (до износа од 49%) и постављањем компетентног менаџмента. Приватни капитал би знатно допринео повећању ефикасности рада.

Такође, прилив капитала који би ушао у предузећа - по основу јавно-приватног партнерства – омогућио би модернизацију техничких средстава.

Предлог решавања прекобројно запослених у јавном сектору

Већ су поменути чиниоци који опредељују број запослених у јавном сектору с тим што треба додати још и политичаре, који у највећој мери утичу на увећање бирократског апарата. Свака политичка гарнитура доводила је нове чиновнике и то не креативце и мислеће људе, већ послушнике. Тако се умножавала бирократија која је и највећа препрека у реформи јавног сектора.

У решавању технолошких вишкова у јавном сектору, мишљења смо да би требало направити заокрет у односу на досадашњу праксу. *Уместо нехуманог односа према онима који се*

проглашавају технолошким вишковима и пасивног односа према њиховим судбинама, треба заузети проактивну улогу у стварању услова за њихова запослења. Уместо социјалних програма и трошења средстава пореских обвезника за отпремнине, треба та средства инвестирати у стварање нових радних места, односно у развој друштва. То подразумева да треба раднике - који се прогласе за технолошки вишак - преселити из сектора потрошње у сектор производње.

Сходно наведеном, намећу се два неизбежна питања и то: као прво, ко то може урадити и друго питање, како то урадити? У наредном делу одговоримо на питања и дати наше виђење.

Ко треба да креира нова радна места и путем којих субјеката?

У складу са донетим плановима и јасно утврђеним циљевима раста и развоја – привреде и друштва у целини који подразумевају и реорганизацију јавног сектора, *Влада би требала да ствара економско-правни и политички амбијент те да мотивацијама и подстицајима домаћих привредних субјеката, иницира креирање нових радних места.* Нова радна места како за технолошке вишкове у јавном сектору, тако и за остале незапослене раднике *могу се креирати само са новим програмима у производним и терцијалним делатностима који би се реализовали искључиво путем домаћих привредних субјеката.* Међутим, важно је напоменути, да изналагање нових програма те оспособљавање постојећих и стварање нових домаћих привредних субјеката, може да оствари само одговорна, стручна и способна Влада. Подразумева се, да *таква Влада треба бити састављена од меритократије (спој знања и емпирије), а не од политиканата.*

Сходно наведеном, неопходно је напоменути *и да се развој економије и стварање нових радних места не може заснивати на скупом капиталу страних банака и на страним директним инвестицијама (СДИ) које су све досадашње владе протежирале.* Такве инвестиције нису ништа друго до инструменти глобализације (суптилног империјализма) са којима се експлоатишу природни и друштвени ресурси и које теже монополизацији тржишта и тоталној колонијализацији. Ово не значи и противљење страним

директним инвестицијама са високим технолошким интензитетом, које доносе развојне пројекте, високософистициране технологије, технолошка искуства и знања и које утичу на културни и технолошки напредак земље. Међутим, таквих инвестиција код нас готово да није ни било. Високотехнолошке инвестиције, за које се може рећи да су развојне и корисне, углавном се одвијају између високо развијених земаља, а са мање развијеним земљама остварују се нееколошке инвестиције и оне са ниским степеном технолошког интензитета и високим амбицијама експлоатације. У принципу, СДИ су непоуздане и на њима се не може градити одрживи развој економије. Стога би се требало придржавати правила, *да учешће СДИ може износи до 20% у укупним инвестицијама земље и принципа реципроцитета увоза и извоза капитала.*

За стране директне инвестиције проф. др. Јован Б. Душанић каже: „Велика је заблуда да ће иностране инвестиције развити домаћу привреду. Циљ иностраних инвестиција није развој неке земље, него што већи профит на уложена средства који се извлачи из земље где се инвестирало. Пракса многих земаља у транзицији показује да инострани инвеститори за само неколико година поврате своја уложена средства и из земље изнесу више капитала него што су унели.“⁷

Истражујући у дужем временском периоду привредна кретања земаља у транзицији, познати словеначки економиста Јожа Мецингер долази до закључка, да постоји чак „негативна веза“⁸ између привредног раста и страних директних инвестиција (веће иностране инвестиције – мањи раст и обратно). Због свега наведеног мишљења смо, да у недостатку властите акумулације, треба подржавати концесије, а посебно Б.О.Т. инвестиције за изградњу инфраструктуре која је основ покретања и развоја економије, као и друштва у целини.

Уместо закључка може се констатовати, да СДИ не могу и не смеју бити основ развоја економије. Оне могу бити само комплементарни чинилац домаћој економији. Због тога, наш раст и развој и стварање нових радних места треба базирати на: компетентности и ефикасности Владе, на домаћим природним и

7 Јован Б. Душанић: *Неолиберализам транзиција и криза*, Београдска пословна школа, Београд 2013, стр. 163.

8 Joža Meringer, „Does Foreign Direct Investment Always Enhance Economic Growth?“, *KYKLOS*, Vol. 56 – 2003 – Easc. 4, 493 – 510.

друштвеним ресурсима, на развоју домаће индустрије, домаћих банака и трговина, као и осталих домаћих привредних субјеката. Поред тога, наши програми развоја требају се заснивати на мотивационим и подстицајним мерама, као и на рационализацији јавног сектора и спречавању расипања, а не на такозваној штедњи тамо где се не може штедети.

Како превести раднике из јавног у реални сектор и по ком основу?

За реализацију Пројекта *превођења технолошких вишкова из сектора потрошње односно из јавног сектора у сектор производње* треба направити добре припреме и донети *Закон о таквом превођењу*. У Закон би требало уградити све појединости, као на пример: носиоце утврђивања технолошких вишкова и њихову одговорност, мерила и критеријуме за утврђивања технолошких вишкова, начин креирања нових радних места у реалном сектору, поступања са радницима у периоду транзиције, права и обавезе радника у том периоду, затим прецизирати јасне поступке и процедуре превођења радника и сл. Такође, у Закону би требало предвидети, како специфичности и изазове који се могу појавити у току извођења пројекта, тако и *мотивације и подстицаје за прелазак из јавног у реални сектор*.

Начин изналажења нових програма и стварање привредних субјеката у којима ће се креирати нова радна места, биће објашњени у наредном делу текста овог Пројекта:

***Основна визија** овог модела јесте, да се осмишљеним активностима и поступним радњама, сви радници, за које се утврди да су технолошки вишак, *преведу из јавног у реални сектор и да се та транзиција проведе на хуман, обострано користан и достојанствен начин, уз примену мотивационих и подстицајних мера.*

***Основни значај** оваквог модела огледа се у настојању да се учешће трошкова јавног сектора у БДП доведе на оптималан ниво, затим да се ојача јавни сектор и повећа његова ефикасност, као и да се формирањем нових привредних субјеката знатно повећа БДП.

*Трајање пројекта (време реализације) предлагемо да се извршење овог програма ограничи на трајање од четири године од дана доношења Закона.

*Носилац извршења пројекта може бити само Влада Србије, односно орган кога Влада овласти.

Поступне радње у реализацији Пројекта

1. Доношење Стратегије о реорганизацији јавног сектора.

Ово би била прва радња у поступку реализације Пројекта. За доношење Стратегије о реорганизацији јавног сектора, неопходно је претходно направити свеобухватне анализе и студије у свим организационим деловима и утврдити тачна стања. То је веома захтеван и стручан посао, *јер на основу детаљних анализа постојећег стања и визија будућности, треба конкретно пројектовати циљеве и реална стања у која друштво намерава доћи*, односно треба реално прецизирати друштвене потребе и предвидети будућност. Такође, поред јасно прецизираних циљева, у Стратегији треба предвидети путеве, начин и поступне радње са којима треба остваривати циљеве.

Поред тога, *Стратегија треба бити основ за доношење Закона и оперативних планова*, затим разних прописа и одлука о реорганизацији јавног сектора. Стога је неопходно да, поред наведених појединости у овом поглављу, као и оних у поглављу: „Основни принципи државне политике о јавном сектору“ прецизирати и још неке елементе као на пример: мерила и критеријуме за утврђивање оптимума потребних радника у јавном сектору, квалификациону структуру радника и техничку опремљеност рада, као и оне елементе који ће бити детаљније разрађени у Закону а то су: носиоци утврђивања технолошких вишкова и њихова одговорност, мерила и критеријуме по којима се утврђују технолошки вишкови, начин креирања нових радних места у реалном сектору, поступања са радницима у периоду транзиције, права и обавезе радника, мотивације и подстицаји за превођење радника из јавног у реални сектор и још мноштво потребних детаља. Само на основу наведеног документа и израђених оперативних планова, као и претходно урађене тачне инвентуре постојећег стања и утврђених технолошких вишкова, може се донети одлука о технолошком вишку у јавном сектору.

2. Доношење Одлуке о технолошком вишку:

На темељу поменутих докумената, Влада треба донети Одлуку о технолошком вишку у надградњи и у и у јавним предузећима. Ово би била друга поступна радња.

3. Доношење Закона о реорганизацији јавног сектора и превођењу технолошких вишкова из јавног у реални сектор.

Поред наведених детаља у Стратегији, неопходно је у Закону одредити и - носиоца реализације Пројекта (већ је речено да то треба бити Влада, односно орган овлашћен од стране Владе), затим прецизирати поступне радње у реализацији Пројекта, организацију извршења Пројекта формирање Сектора за развој нових делатности, Изворе финансирања радника, формирање Фонда за реализацију Пројекта, Мотивационе и подстицајне мере, Реализација Пројекта и...

4. Формирање сектора за развој нових делатности:

У овај сектор требало би превести све раднике које Влада прогласи за технолошки вишак, с тим што би радници и даље остали у организационим јединицама у којима су и радили, али би били под ингеренцијама менаџмента Сектора за развој (овај сектор свесно називамо развојни, а не транзициони). У менаџмент овог сектора требало би изабрати најспособније кадрове (визионаре и креативце) које Србија има. Они би требали свакодневно координирати са радницима проглашеним за технолошке вишкове и упознавати се са њиховим квалификацијама, особеностима и способностима, као и успоставити добру сарадњу са институцијама које могу понудити програме за развој малих и средњих предузећа (МСП). *Најделотворније би било да Сектор за развој направи конзорцијум са економским, техничко-технолошким, грађевинским и саобраћајним институтима, уз учешће берза за запошљавање и привредних комора, који би имао задатак да изналази нове програме из производних и терцијалних делатности те да са истима упознавају раднике који су остали без посла.* Дакле, менаџмент Развојног сектора био би задужен за изналажење програма, из производних и терцијалних делатности, за обезбеђење средстава са којима би се покретали програми, затим за упознавање радника са техничко-технолошким процесима и за њихово обучавање. У ствари, менаџмент Сектора за развој био би задужен за реализацију Пројекта.

5. Изналажење извора финансирања радника.

Радници који би били проглашени као технолошки вишак, остваривали би своја права из радног односа у Сектору за развој, с тим што би се њихове плате алиментирале из буџета претходних послодаваца све до њиховог превођења у реални сектор, односно до истека рока од 4 године. У периоду транзиције били би на располагању менаџменту Сектора за развој и обављали би послове које би добили у надлежност.

У циљу стимулсања samozапослења и брже транзиције, било би целисходно направити *мотивационе* и *подстицајне* мере за samozапосљавање. На подстицајима за *отпочињање властитог бизниса*, тако што би се суфинансирали привредни програми, затим субвенционисало би се запослење других радника (из квоте технолошког вишка), које би предузетник запослио, као и ослобођавање од плаћања дела пореских дажбина на одређено време и... У принципу, радници који би се прогласили као технолошки вишак, остали би на буџету дотадашњих послодаваца све до момента превођења у реални сектор.

6. Формирање Фонда за реализацију Пројекта и суфинансирање нових привредних субјеката. За почетак рада Фонда, Влада би требала издвојити почетна средства за текуће трошкове и за суфинансирање првих привредних пројеката. Такође, мишљења смо, да би Влада требала (путем Фонда), субвенционисати запослење ових радника по истом принципу како је субвенционисала стране инвеститоре за запослење незапослених радника (иако су готово сви страни инвеститори били из области ниске технолошке интезивности). Надаље, сматрамо да би послодавци (одмах након проглашења технолошких вишкова), требали обрачунати отпремнине за све бивше раднике и уплаћивати их Фонду у оном моменту када радник прелази из сектора потрошње у реални сектор. Према овоме предлогу, бивши послодавци би уплаћивали отпремнину Фонду, а не радницима. Ово је квалитативна промена у односу на досадашњу праксу, јер се средства не би усмеравала у потрошњу, већ у производњу нових производа и услуга. Одмах након примљене уплате, Фонд би пренео средства на рачун привредног субјекта кога је радник основао или на рачун субјекта у који се запослио. У случајевима када би више радника формирало заједничку фирму, тада би уплаћене отпремнине могле представљати власничке уделе радника у тим фирмама. Према овом предлогу, *средства у Фонду би се акумулирала из три извора: (1) Из оснивачких средстава која би издвојила Влада; (2) Из средстава за субвенционисање запослења*

технолошких вишкова радника; (3) *Из средства отпремнина* које би уплаћивали бивши послодавци. Са средствима Фонда би се располагало у складу са Статутом Фонда.

Из наведеног се може закључити да је основни циљ финансирање производње, односно стварање радних места у реалном сектору, а не плаћање губитака радних места у јавном сектору путем социјалних програма и отпремнина.

7. Стварање мотивационих и подстицајних мера:

За реализацију овог грандиозног Пројекта требало би употребити све расположиве људске ресурсе и користити њихова знања и искуства, као и примењивати психолошке мотивације и економске подстицаје. То подразумева да би требало стално радити са радницима који се прогласе технолошким вишком и не допуштати да их обузме осећај безвредности, већ обратно, треба им јачати вољу и амбиције да у новим околностима покажу своје праве вредности. У циљу очувања здраве људске енергије и амбиција, треба се руководити људским особинама које теже ка личној слободи и самосталности, па их зато треба стално подсећати:

1. Да они, уз финансијску подршку и стручну помоћ друштва, добијају прилику да буду креатори бизниса и унапређења свога стандарда.

Затим, да имају прилику да буду своје газде и креатори своје судбине и

2. Да својим радом, знањем и вештинама могу обезбедити бољи стандард себи и својој породици.

Поред психолошких мотивација, треба увести и економске подстицаје да би се убрзала транзиција и то:

3. Давање финансијске помоћи за отпочињање самосталног бизниса у виду бесповратних средстава и обезбеђивања повољних кредита.

4. Давање субвенција за запослење других радника који су технолошки вишак.

5. Обезбеђивање бесплатних плацева у индустријским зонама за отпочињање неког од програма производње.

6. Ослобађања од плаћања такса за комуналне прикључке

7. Ослобађање од неких пореза и других дажбина за одређени период успешног пословања

Сви наведени и други подстицаји, могу знатно убрзати отпочињање самосталног бизниса и тако поспешити трансформацију друштва.

8. Реализација Пројекта.

Сигурно овај Пројекат се може реализовати у оквиру од четири године под условом да се мобилишу сви релевантни друштвени чиниоци и да се озбиљно и студиозно приступи у његовој реализацији. Метаморфозом „трмог“ дела друштвене заједнице и пресељењем великог дела радника у реални сектор, остварили би се вишеструки ефекти који би се позитивно одразили на ефикасност јавног сектора, затим на смањење трошкова и на повећање БДП.

У сагледавању реализације овога Пројекта треба истаћи да постоји велики простор и знатни потенцијали да се формирају мала и средња предузећа (МСП) за производњу оних производа и услуга које сада набављају јавна предузећа и државне установе од разних домаћих и страних добављача. Такве добављаче могли би заменити новоформиранни субјекти (МСП). Они би направили кооперантске уговоре са бившим послодавцима о снабдевању са робама и услугама по истим условима које су и до тада имали. На овакав начин дошла би до изражаја комплементарност и подела рада, боља контрола јавних набавки и знатна супституција увоза. Као што је и речено, програме би осмишљавао и уговоре правио конзорцијум из сектора за развој.

Закључак

На крају може се закључити да реализација овога Пројекта представља подухват века, јер би се постигли двоструки ефекти и то: *Као прво, превођење 150.000 радника из сектора потрошње у сектор производње, представља велики друштвени подухват. Посматрано у релативним односима, направила би се транзиција 9% радника од укупног броја запослених, односно 19 % од запослених у јавном сектору или 17 % од запослених у реалном сектору. Као друго, само на платама радника – не рачунајући и додатне трошкове - уштеда би износила 9,21 милијарду динара месечно (150.000 x 61.426 дин. просечне бруто плате у 2014,*

извор РЗС) или 75,523 милиона евра, што на годишњем нивоу износи 906,20 милиона евра. Као треће, ако претпоставимо да ће наведени број радника остварити новостворене вредности у реалном сектору само у висини својих плата и ништа више, БДП ће се повећати за 906,20 милиона евра на годишњем нивоу. Из наведенога може се видети да би реални друштвени бенефити били 1,81 милијарди евра годишње ($906,20 \times 2 = 1,81$ милијарди). Логично, ови резултати би се постепено постизали, а остварили би се тек након реализације целокупног Пројекта. Према проценама, најскромнији ефекти били би у првој години реализације Пројекта, а онда би се сваке године повећавали до потпуне друштвене сатисфакције.

Поред наведених економских ефеката, има и оних који се не могу унапред квантификовати, као на пример – ефекти од реорганизације јавног сектора, затим ефекти од подизања ефикасности рада у ЈКП и од демонополизације тржишта и повећања конкурентности у ЈКП, те ефекти од стварања јавно-приватних партнерстава у ЈКП, као и ефекти рада у новоформираним малим и средњим предузећима у реалном сектору... Овоме би требало додати и чињеницу да би се са реализацијом овог Пројекта значајно утицало на реорганизацију и рационализацију државе, односно на повећање ефикасности државне управе. На крају може се само још једном констатовати, да је *степен развијености друштва и његов стални напредак у директној сразмери са креативним способностима јавне управе те квалитетом и ефикасности остатка јавног сектора*. Стога је неопходно што хитније приступити реорганизацији и оптимализацији јавног сектора и увођењу меритократије у јавну управу Србије.

Литература

АПР: *НИЛТЕН*, јун 2015. године, Збирни подаци за привреду Србије за 2014, *Биланс стања и Биланс успеха*: на дан 31.12.1914. год.

Група аутора: *Реформе у Србији, достигнућа и изазови*, ЦЛДС, Београд 2008.

Душанић, Јован: *Неолиберализам, транзиција и криза*, Београдска пословна школа, Београд, 2013.

Izvorski Ivailo, Kähkönen Satu: *Public Expenditure Policies in Southeast Europe*, World Bank Publications, 2008.

Комазец, Слободан: *Шокови и кризе неолибералне економије*, Београд, 2015.

Комазец Слободан: *Парадокси присилне штедње у уравнотежавању јавних финансија*, Београд, 2015.

Коштуница, Војислав: *Политичка неутралност или Европска унија*, Фонд Слободан Јовановић, Београд, 2013.

Mecinger, Jože: „Does Foreign Direct Investment Always Enhance Economic Growth?“, *Kyklos*, 2003.

Мецингер Јожа: „Економија у постсоцијалистичким земљама“, *Kyklos*, 2011.

Републички Завод за статистику,

Анализа хуманог развоја Републике Србије, Републички фонд за развој Србије, Београд.

Ристић Жарко, Комазец Слободан: *Економија капитала и финансирање развоја*, Виша пословна школа, Београд, 2000.

Владан Станковић: “Избори 2012. и политика развојне економије”, *Политичка ревија*, 2/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012.

Stiglic, Džozef: *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.

Jovo R. Drobnjak

PUBLIC ADMINISTRATION AS THE MAIN FACTOR OF SOCIAL DEVELOPMENT

Resumé

In the end it can be concluded that the realization of this project is a life venture, because it achieves a double effect, as follows: Firstly, the transform of 150,000 workers from the spending sector into the manufacturing sector, is a major social venture. Seen in relative relations, 9% of total employment would make the transition, respectively 19% of public sector employees and 17% of employment in the real sector would make transition. Secondly, only in the salaries of employees - not counting the additional costs - savings would amount to 9.21 billion dinars a month (150,000 x 61,426 RSD; the average gross wage in 2014, the source of RZS) or 75,523 million euros, which annually amounts to 906 20 million euros. Thirdly, if we assume that the above number of employees would achieve added value in the real sector only to the extent of their salary and nothing

more, GDP would increase by 906.20 million euros per annum. From the above it can be derived that the real social benefits would be 1.81 billion euros a year ($906.20 \times 2 = 1.81$ billion). Logically, these results would be achieved gradually, and would be realized only after the implementation of the whole Project. According to estimates, the effects would be the humblest in the first year of the project implementation and then increased each year to the full social satisfaction. In addition to these economic impacts, there are those that cannot be quantified in advance, for example the effects of the reorganization of the public sector, then the effects of raising the efficiency of the PUC, the demonopolisation of the market, increasing the competitiveness of the PUC, the effects of the creation of public-private partnerships in the PUC, and effects of work in the newly formed SMEs in the real sector. To this should be added the fact that the realization of this project would significantly contribute to the reorganization and rationalization of the state, respectively it would increase the efficiency of state administration. In the end, once again one can only conclude, that the level of development of society and its steady progress in direct proportion with creative abilities of public administration and the quality and efficiency of the rest of the public sector. It is therefore necessary to urgently approach the reorganization and optimization of the public sector and the introduction of meritocracy in the public administration of Serbia.

Key Words: public administration, public sector, real sector, public functions, meritocracy, public enterprises, strategy

* Овај рад је примљен 21. 08. 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. 09. 2015. године.