

ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА РАЗВИЈЕНИХ ТРЖИШНИХ ПРИВРЕДА ПРЕМА ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

Јелена Петровић¹

Резиме: Јавна предузећа обављају привредну делатност од јавног интереса, а која је дефинисана Законом о јавним предузећима или другим, сродним законом или актом, док су државна предузећа у власништву државе и обављају било коју делатност. Најбитнија карактеристика јавних предузећа је производња и дистрибуција есенцијалних добара која је од значаја за привреду и друштво. У раду, аутор посебну пажњу посвећује процесу приватизације јавних предузећа у развијеним државама света, односно у Великој Британији, Француској и Сједињеним Америчким Државама.

Кључне речи: јавна предузећа, приватизација, дерегулација.

Уводна разматрања

Са становишта економске анализе, постојање јавних предузећа се најчешће оправдава недовољном ефикасношћу механизма тржишта у обезбеђивању јавних добара. Један од разлога оснивања јавних предузећа је и постојање привредних грана које имају карактеристике природног монопола. У природне монополе се убрајају електропривреда, железница, водопривреда, дистрибуција природног гаса итд. Заједничко својство наведених грана је неопходност великих улагања. Следећа чињеница неопходна за постојање јавних предузећа је могућност вођења економске политике, јер се управљањем јавним предузећима може утицати на решавање проблема у привреди.

Од јавних предузећа се очекивало да допринесу остваривању многих друштвених циљева. Међутим, пракса је показала да су приватна предузећа

¹ Мр Јелена Петровић, асистент, Природно-математички факултет, Ниш.
e-mail: jelena_asistent@yahoo.com

ефикаснија у односу на јавна предузећа. Имајући у виду да су многи покушаји превазилажења неефикасности јавних предузећа били неуспешни, пажња је усмерена на повећање учешћа приватних предузећа у традиционалним областима јавног сектора. Наведено се остваривало на различите начине. Један од најчешће примењиваних начина је приватизација.

Приватизација јавних предузећа у Великој Британији

У другој половини XX века, у Великој Британији почеле су се испољавати негативне последице национализације предузећа у базним индустријским гранама. Национализована предузећа су бележила пад свих показатеља ефикасности пословања, шездесетих година XX века, због одређене политике државе. Као мера антиинфлационе политике, цене у национализованом сектору су биле замрзнуте. Јавни сектор је обухватао углавном стратешке области као што су: енергија, челик, телекомуникације, саобраћај, бродоградња и сл. Јавна предузећа имала су монополистички положај и бележила су перманентан пад ефикасности пословања и квалитета услуга.

Од 1979. године влада Маргарет Тачер је отпочела са процесом приватизације јавних предузећа. Приватизација је обухватила телекомуникације, производњу нафте и гаса, аеродроме и авио-компаније, и бројне друге области. О обимности процеса приватизације указују називи неких од приватизованих предузећа као што су *British Airways*, *British Telecom*, *Cable and Wireless* и др., као и остварени приходи од приватизације. Путем приватизације је Велика Британија остварила 12 милијарди фунти од 1979. године до априла 1987. године. Стратегија приватизације, коју је усвојила Маргарет Тачер је требала је да омогући слободно деловање тржишта, путем дерегулације монопола и омогућавањем приватним предузећима да равноправно учествују на тржиштима производа и услуга државних предузећа и продајом државних предузећа [1, стр. 22]. Основни правци нове економске политике били су:

- продаја постојећих државних станова,
- продаја капитала јавних предузећа приватном сектору (денационализација),
- успостављање бројних тржишних реакција постојећем монополистичком сектору привреде и успостављање тржишне концентрације (дерегулација),

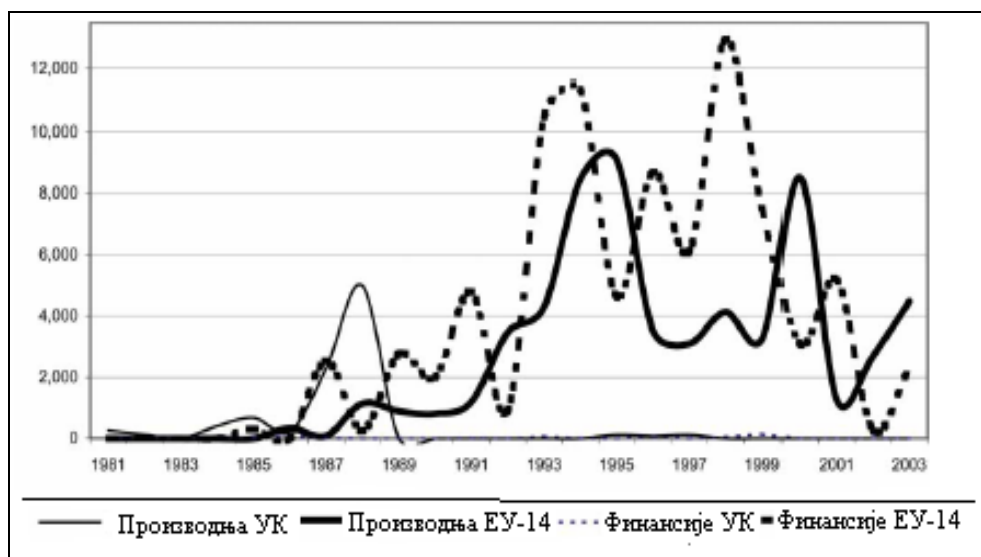
- уговарање јавних услуга и робе са приватним сектором и замена финансирања из фискалних прихода наплатом трошкова од непосредних корисника [7, стр. 50].

Прекретница у приватизацији била је продаја *British Telecom-a*. Све телекомуникације су биле у саставу поште до 1981. године, када је држава одвојила одељење за телекомуникације од Поште и формирала посебно предузеће - *British Telecom*. Регулаторно тело *OFTEL* је основано да би пратило приватизацију *British Telecom-a*, са задатком да контролише цене и контролише његово пословање.

Слика 1. Процес приватизације у области производње и финансија у Великој Британији и ЕУ-14 у периоду од 1981. до 2003. године

Picture 1 Privatization proceeds in manufacturing and finance in the UK and EU-14, 1981–2003

(у мил. долара)/(million dollars)



Извор: [3, стр. 747]

Крајем 1984. године продато је 50,2% државног капитала за нешто више од 4 милијарде фунти, што је највећи забележен приватизациони пројекат до данас [6, стр. 349]. Развој технологије омогућио је увођење конкуренције на нивоу националне мреже. Прикључењем *Mercury* на мрежу *British Telecom-a*

под веома повољним условима, омогућено да му буде конкурент у међуградским телефонским услугама. До данас је, као конкурент, лиценцу добио само *Mercury*, тако да у многим сегментима телекомуникација постоји дуопол. На тај начин је оповргнуто схватање да је најрационалније да јавне службе буду монополи у државној својини [6, стр. 349].

Након продаје *British Telecom-a*, настављена је приватизација и других јавних предузећа, која су имала монополски положај. *British Gas* је приватизован 1986. године, а *British Rail* у периоду од 2004. до 2005. године.

У периоду од 1977. до 1992. године, Велика Британија је учествовала у приходима од приватизације ЕУ са 72%, а од 1993. до 2002. године са 8%. У периоду од 1977. до 2000. године, учешће јавних предузећа у ГДП се смањило са 4,0 на 1,9%. До 1993. године, Велика Британија је приватизовала 14 предузећа из области производње и са 33% је учествовала у приходима од приватизације у ЕУ-15. У периоду од 1994. до 2003. године, посматрано учешће је смањено на 1% [2, стр. 743].

У области финансија, приватизација је започета у континенталној Европи. Италија је прва започела приватизацију у овој области, 1985. године. У Великој Британији, приватизација у посматраној области је била минимална и развијана је истовремено са приватизацијом у осталим државама ЕУ. Деведесет посто процеса приватизације јавних предузећа, која пружају комуналне услуге је остварено у периоду од 1986. до 1993. године у Великој Британији. Највећи проценат приватизације ових предузећа (82%) је остварено у периоду од 1994. до 2002. године у ЕУ-14.

У Великој Британији, схватање да је јавно предузеће ефикасан инструмент преко кога држава може да оствари бројне економске и нееконomsке циљеве, током времена изгубила је доста присталица. Истовремено, држава је почела да користи бројне механизме контроле и подстицања приватних предузећа, јер приватизација не значи аутоматски и гаранцију ефикасности тих предузећа. Данас, Велика Британија представља једину државу ЕУ која је приватизовала јавна предузећа, која пружају водопривредне услуге, остварују производњу и дистрибуцију електричне енергије и природног гаса.

Приватизација јавних предузећа у Француској

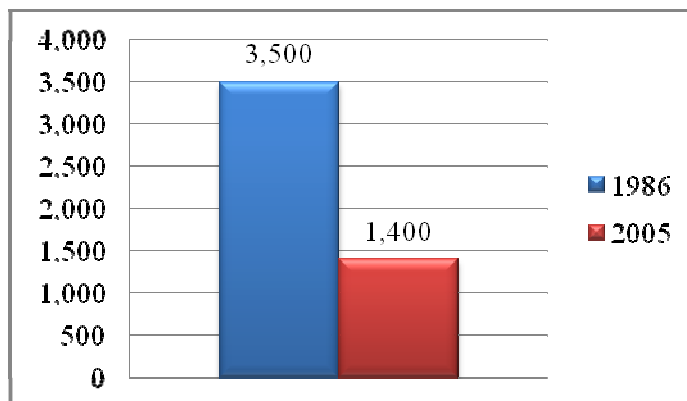
Средином осамдесетих година XX века француски јавни сектор је био највећи у Европи, због чега је његова приватизација атрактивна за изучавање. Процес реструктурирања и приватизације јавних предузећа у Француској траје више од двадесет година и још није захватио велики део

предузећа са државном својином. Реструктуирање и приватизација је веома сложен процес који обухвата велики број активности и представља форму власничког преструктуирања.

Полазећи од искуства приватизације јавних предузећа у Француској (Слика 2), за успешну приватизацију неопходно је:

- имати независну и кредибилну државну комисију за приватизацију,
- одредити јасну стратегију шта треба прво приватизовати – мала и средња или велика предузећа,

Слика 2 Број јавних предузећа у Француској
Picture 2 Public Enterprises in France



Извор: [16]

- имати подршку од радника предузећа,
- приватизовати велика предузећа по фазама а не одједном, и
- имати јасну стратегију по питању дугова предузећа – боље је прво санирати дуг па приватизовати предузеће [10, стр. 39-40].
- Учешће јавних предузећа у ГДП се смањило са 15.1 (1990. године) на 11.5% (2000. године). У посматраном периоду њихово учешће у укупној запошљености се смањило са 4 на 2% [2, стр. 746].
- У периоду од 1986. до 2005. године велики број јавних предузећа је приватизован. Године 1986., у Француској је било 3.500 јавних предузећа, а 2005. године 1.400.

Последњу деценију XX века карактерише развој различитих врста комуникација у свету, а француско искуство карактерише реформа сектора телекомуникација. Први закон је донесен 2. јула и регулише нови статут француских пошта и телекомуникација, које постају јавни сервис, односно јавна корпорација. Други закон је донесен 29. децембра и прописује контролу, оснивање, уговарање и пословање сектора телекомуникација у Француској. Овом законском регулативом *France Telecom* је изгубио монополски статус и послује у тржишном окружењу [5, стр. 30].

France Telecom је ушао у процес реструктурирања, а да би пословао у складу са савременим техничко-технолошким достигнућима у телекомуникацијама организовао је седамнаест истраживачко-развојних центара у целом свету [9]. Француска Влада је активно учествовала у подршци и промоцији реструктурирања „*France Telecom-a*“ дуже од деценије. Француска Влада и пет великих банака је финансирало програм реструктурирања у децембру 2002. године. Влада је обезбедила кредит од 9 милијарди евра, а банке 6 милијарди евра. У то време, држава је била власник 56,5% компаније, али је исказала спремност да одустане од задржавања већинске контроле [3]. У периоду од 2002. до 2005. године, држава је изгубила већинску контролу. Године 2004., њено учешће у укупном власништву је било 42,25%, а 2005. године 32,5% [16].

Као резултат реформе, *France Telecom* је постао веома велики економски субјект у Француској, али и у Европској унији. Данас, *France Telecom* је једна од највећих компанија у свету. Према истраживању *Forbes Global 2000* налази се на 54. месту у свету.² Он се сусреће са низом нових искушења, као што су тржишна утакмица на европском и глобалном плану и веома брза експанзија глобалних телекомуникација и нових технологија.

Држава има улогу власника и регулатора у јавним предузећима која се баве производњом енергената, нафте, електричне енергије и угља. Држава је власник јавних предузећа *Gaz de France (GDF)* и *Electricite de France (EDF)*, који су доминантни у области енергетике.

Француско искуство у јавном сектору економије карактеришу програмски уговори који треба да дефинишу однос између власника и менаџмента јавних предузећа с циљем да се обезбеди сличан однос у управљању и одговорности као код приватних предузећа [5, стр. 3]. Међутим, јавна предузећа са државном својином не могу да остваре значајне ефекте

² *Forbes Global 2000* је формирао листу највећих компанија у свету применом следећих критеријума: вредност остварене продаје, профит, имовина и тржишна вредност (видети: www.forbes.com)

пословања, јер карактер приватне својине омогућава остваривање оптималног односа између власника и менаџмента предузећа што за последицу има ефикасно и ефективно пословање. Полазећи од ове чињенице, али и од ефеката реформе, *France Telecom-a*, француском сектору јавне економије предстоји наставак реформе која мора подразумевати и значајнији обим приватизације јавних предузећа.

Економска политика САД према јавним предузећима

Ситуација у САД је специфична јер оне никада нису национализовале индустрију челика, гаса, угља и нафте. Поред Јужне Кореје, оне су представљале једину државу са потпуно приватним авио-саобраћајем осамдесетих година прошлога века. Зато се може пре говорити о дерегулацији него о денационализацији.

Након оснивања САД, крајем XVIII века, организована су јавна предузећа и организације. Данас, оне се јављају у три основна облика: „*Special district*“, „*Public authorities*“ и „*Government-sponsored enterprises*“. „*Special district*“ представљају одређене области у којима се обезбеђују специјалне јавне услуге, као што је вода или енергенти. „*Public authorities*“ су корпоративне организације које могу бити на националном или локалном нивоу и имају способност да увећавају капитал, да захтевају одређена владина средства и да слободно организују властити систем пословања. „*Government-sponsored enterprises*“ су јавна предузећа која се финансирају из федералног буџета како би остварила одређене робе и услуге у секторима пољопривреде, области становања, високог образовања, итд [8, стр 16-18].

У наставку ћемо анализирати карактеристике пословања највећих јавних предузећа у најефикаснијој привреди на свету. Највећа и најзначајнија јавна предузећа су „*Tennessee Valley Authority*“ (енергетика), „*Amtrak*“ (национална железница) и „*United States Postal Service*“ (пошта).

„*Tennessee Valley Authority*“ је највећа јавна корпорација у државном власништву у САД-у. У првих девет месеци 2009. године остварила је губитак у износу од 339 милиона \$ и смањење прихода од продаје за 8.4% [11]. У Конгресу су већ дужи низ година незадовољни њеним пословањем, јер послује са губитком упркос великим буџетским субвенцијама и сматрају да је неопходна њена реформа, која мора обухватати радикалну приватизацију.

Amtrak је државна корпорација, која пружа услуге превоза између градова у САД-у. Упркос огромној државној субвенцији и монополском положају на тржишту ова корпорација се из године у годину, четири деценије, појављује са захтевом за субвенцију да не би банкротирала [4, стр.

486]. Иако је држава субвенционисала сваку карту у износу од 32\$, посматрана корпорација је остварила губитак у 2008. години [12]. Зато је неопходно спровести радикалну реформу ове корпорације.

U.S. Postal Service је државна корпорација, која у току године оствари промет преко 650 милиона пошиљки путем ваздушног, железничког и друмског саобраћаја [4, стр. 488]. У последњих десет година акумулирала је губитак у износу од 238 милијарди \$ [13]. Да је поштански саобраћај профитабилна делатност потврђују приватна предузећа која достављају различите врсте пошиљака, тако да се намеће потреба реформисања *U.S. Postal Service*.

Амерички сан о јавним предузећима прати схватање да су ова предузећа сама себи довољна и да могу да послују без наметања финансијских трошкова влади за опште пословање. Међутим, посматрана јавна предузећа послују са губицима који се покривају преливањем прихода из приватног у јавни сектор. Са председником Реганом започет је процес дерегулације и приватизације сектора јавне економије у САД, који није захватио поменута јавна предузећа.

Закључак

Имајући у виду да су многи покушаји превазилажења неефикасности јавних предузећа били неуспешни, пажња је усмерена на повећање учешћа приватних предузећа у традиционалним областима јавног сектора. Један од начина повећања учешћа приватних предузећа у посматраном сектору је приватизација.

Процес приватизације није процес који је карактеристичан само за постсоцијалистичке државе. У питању је процес који се спроводи у развијеним државама, али у сасвим другачијим околностима, јер се овом процесу приступа да би се побољшала ефикасност и ефективност пословања оних државних предузећа која остварују незадовољавајуће резултате на конкурентном тржишту.

Осамдесетих година прошлога века, у Великој Британији и Француској започет је процес приватизације јавних предузећа. Данас, Велика Британија представља једину државу ЕУ која је приватизовала јавна предузећа, која пружају водопривредне услуге, остварују производњу и дистрибуцију електричне енергије и природног гаса. Иако, процес реструктурирања и приватизације јавних предузећа у Француској траје више од двадесет година, он још није захватио велики део предузећа са државном својином. За разлику

од Велике Британије и Француске, у САД-у није спроведен процес приватизације већ дерегулације.

Литература

1. Butler, S., Privatizing Government Services, Economic Impact, 1986/3
2. Clifton, J., Comin, F., Fuentes, D., Privatizing public enterprises in the European Union 1960-2002: ideological, pragmatic, inevitable?, Journal of European Public Policy, 2006
3. „EU to review French aid to France Telecom”, EurActiv, 2002. <http://www.euractiv.com>, 25.06.2007.
4. Граховац, Б., Реструктурирање и приватизација јавног предузећа у САД: правно-финансијски аспекти, Страни правни живот, бр. 1-3, Институт за упоредно право, Београд, 2006.
5. Граховац, Б., Правно-финансијски аспекти јавних предузећа ЕУ: француски прилаз, Пословна политика вол. 36, бр. 8-9, Пословна политика АД - Издавачко и консалтинг предузеће, Београд, 2007.
6. Ковач, Б., Политичка економија приватизације, Прегледи бр. 19, Сплит, 1989.
7. Максимовић, Ј., Трансформација друштвеног предузећа – својински аспект, Економски факултет, Крагујевац
8. Michell, J., The American Experiment with Government Corporation, Sharpe, New York, 1999.
9. Schmidt, V., From State to Market, Transformation of French Business and Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
10. Васиљевић, М., Приватизација – циљеви и лутања са посебним освртом на законска решења у Србији, СЕЈ Власничка трансформација предузећа и банака: југословенска и међународна искуства и перспективе, Београд, 2000.
11. www.tva.gov/news/releases/julsep09/3rd_quarter.htm
12. http://www.huffingtonpost.com/2009/10/27/amtrak-loss-comes-to-32-p_n_335020.html
13. money.cnn.com/2010/03/02/news/economy/usps/
14. www.forbes.com

Мр Јелена Петровић

15. www.ametw.com/resources/AfricaOpp_France_Telecom.shtml
16. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021545.pdf>

Примљено: 13.01.2011.

Одобрено: 26.09.2011.

UDC: 339.13.012.42:330.526.34

**ECONOMIC POLICY OF DEVELOPED MARKET ECONOMIES
TOWARDS PUBLIC COMPANIES**

Jelena Petrovic, MSc
Faculty of Science and Mathematics in Nis

Summary

Public companies perform their economic duty of public interest which has been defined by the Law on Public Companies and other, similar laws or regulations, whereas state companies are in the possession of the state and they perform any kind of duty. The most important characteristic of public companies is the production and distribution of essential goods of great importance for the economy and society. In this paper, the author pays special attention to the process of public company privatization in the developed countries of the world, namely in Great Britain, France and the United States of America.

Key words: public companies, privatization, deregulation.

Author's Address:

Jelena Petrović
Gabrovački put I deo br. 32
18000 Niš
Tel: 063/113-27-68
E-mail: jelena_asistent@yahoo.com