

Др *Нада* ТОДОРОВИЋ

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

Др *Јасмина* ЛАБУДОВИЋ СТАНКОВИЋ

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

НОВИ КОРПОРАТИВНИ ОКВИР ЗА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

Резиме

Аутори у чланку разматрају питања везана за пословање и реформу јавних предузећа у Србији, са аспекта новог Закона о јавним предузећима. Корпоративни органи у јавним предузећима (надзорни одбор и директор) треба да обезбеде професионално јавно управљање у складу са власничком политиком и интересима државе и да буду окренути ка креирању вредности у јавном сектору. Процес реструктурирања стратешких јавних предузећа подразумева корпоративно, организационо и финансијско реструктурирање. У фази корпоратизације јавних предузећа треба унапредити квалитет управљања јавним предузећима, решити агенцијске проблеме корпоративног управљања и обезбедити управљање пословним резултатима јавних предузећа као перформансама пословања.

Кључне речи: *јавна предузећа, делатност од општег интереса, корпоратизација.*

І Увод

Идеје о економској улози државе јављају се још од времена меркантилизма када почињу прва заокружена тумачења економских активности, да би биле потиснуте у доба либерализма,¹ васкрснуле поново са економском кризом и дефинитивно опстале до данашњих дана уз различита тумачења економске улоге државе. Савремене привреде функционишу као мешовите где привредне активности обављају приватна преду-

1 Адам Смит, оснивач модерне економије и творац либералног капитализма, сматрао је да је приватни интерес покретач свих привредних активности и да појединци, следећи сопствене интересе служе јавном интересу.

зећа, али и државна (јавна) предузећа и где је модерно организована држава партнер приватном сектору. Отуда у правној и економској теорији све више губе на значају теоријске расправе о сукобу између слободне тржишне привреде и државе. Економски амбијент који нас окружује то потврђује. Невидљива рука тржишта је и даље снажна, али не и довољна да обезбеди економско благостање. Кроз интеракцију понуде и тражње тржиште ефикасно алоцира оскудне ресурсе, невидљива рука води ка тржишној равнотежи која максимизира укупну корисност купаца и продаваца. Савремени капитализам познаје тржишни неуспех услед тржишне моћи и екстерналија,² а држава кроз привредне активности побољшава ефикасност тржишта. Промене у светској економији иду у правцу настојања тржишних привреда да дефинишу основне правне и економске институте (својина, планирање, тржиште), тако да интереси власника и опште добро буду усклађени, а не супротстављени. Ова усклађеност доводи у равнотежу приватни и јавни сектор, што је неопходно за функционисање мешовите привреде. Последњих деценија равнотежа је нарушена кроз процесе дерегулације (нарочито дерегулација финансијских тржишта) и неконтролисане приватизације. Традиционално је у Европи држава у привреди играла већу улогу него у Америци, али је од осамдесетих година XX века започет процес приватизације државних предузећа у приватна у областима телекомуникација, ваздушног саобраћаја, банкарства, комуналних делатности. У САД, то је било мање изражено јер је већ привреда почивала на приватном сектору, доминацији тржишта, што је све компатибилно са америчким моделом либералног, акционарског капитализма, који има профитну оријентацију.³

Производња од стране јавног сектора је у жижи интересовања, па економија јавног сектора добија све више на значају. Посебно је јавни сектор показао своју неефикасност у земљама транзиције. Србија је, чини се пример за то, због чега смо се нашли на путу дуго одлаганих суштинских реформи јавног сектора. Први кораци су легислативни и учињени су доношењем низа законских прописа из ове области.

2 Тржишна моћ је могућност утицаја на тржишне цене, што значи одступање од модела савршено конкурентног тржишта. Екстерналије су учинак акција једне особе на благостање друге који није надокнађен (позитивне и негативне екстерналије).

3 Приватизација која је у Америци изазвала велике проблеме по националну безбедност, а национална безбедност је у САД најзначајније јавно добро, је приватизација државне Корпорације за обогаћење уранијума која је одобрена 1997. године. То је изазвало сукоб интереса између приватизоване компаније и националне безбедности. Види: Joseph E. Stiglitz, *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд, 2008. 12.

II Нормативни оквир за пословање јавних предузећа у Србији

Круцијални закон је Закон о јавним предузећима из 2016., али нормативни оквир представља и сет других закона као што су: Закон о јавној својини, Закон о привредним друштвима, Закон о јавно приватном партнерству и концесијама.⁴ Законом о јавним предузећима из 2016. уређује се правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса. Због нагомиланих проблема у јавном сектору, неефикасности у пружању јавних услуга од стране предузећа чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, законодавац је поверио обављање делатности од општег интереса и другим облицима организовања, што није ново у односу на претходни закон.⁵ Тенденција је у новом Закону да се производња из јавног сектора све више преноси на друге облике организовања (друштва капитала) како би то побољшало квалитет јавних услуга. То су друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, друштво капитала чији је једини власник РС, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала, друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности.⁶

Законодавац је таксативним навођењем других облика организовања наговестио један заокрет у стратегији обављања делатности од општег интереса. Циљ те стратегије чини се није само да се пронађе најбољи модел за јавно предузеће, већ да се унапреди делатност од општег интереса, да се уведе конкуренција између јавних предузећа, као и између јавних предузећа и приватног сектора што побољшава квалитет јавних услуга. Посебан значај за пословање јавних предузећа имају пројекти јавно приватног партнерства. Тако је Законом предвиђено да оснивач не може основати друго јавно предузеће или друштво капитала за обављање исте делатности од општег интереса, осим у случајевима реализације пројеката

4 Закон о јавним предузећима, *Сл. гласник РС*, бр. 15/2016; Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014; Закон о привредним друштвима, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014-др. закон 5/2015; Закон о јавно приватном партнерству и концесијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016.

5 Закон о јавним предузећима (*Сл. гласник РС*, бр. 119/2012, 116/2013 - аутентично тумачење и 44/2014 - др. закон), чл. 3.

6 Чл. 3 Закона о јавним предузећима, *Сл. гласник РС*, бр. 15/2016.

јавно приватног партнерства у смислу Закона о ЈПП и концесијама.⁷ Овакв законски оквир је подесан за реализацију пројеката ЈПП што је шанса за јавна предузећа и друге облике организовања који обављају делатност од општег интереса да обезбеде финансијску подршку, расподеле ризик, побољшају квалитет својих услуга и очувају јавни интерес. Оваква сарадња омогућава креирање конкурентног окружења у оквиру кога приватно и јавно тржиште могу да побољшају функционисање.⁸

Новине у Закону о јавним предузећима из 2016. године односе се на корпоративну структуру јавних предузећа. Према ранијем Закону о јавним предузећима управљање у јавном предузећу било је организовано као једнодомно или дводомно. У случају једнодомног управљања органи друштва су 1) надзорни одбор, 2) директор. Код дводомног управљања органи друштва су 1) надзорни одбор, 2) извршни одбор, 3) директор. Влада је посебним актом утврђивала мерила и критеријуме на основу којих се јавно предузеће сврстава у групу предузећа са једнодомним или дводомним управљањем. Према новом Закону о јавним предузећима органи јавног предузећа су 1) надзорни одбор и 2) директор.⁹

Из одредаба новог Закона које се односе на органе јавног предузећа јасно произилази да је управљање јавним предузећима организовано само као дводомно. У погледу броја чланова надзорног одбора и њихове структуре нема новина у новом закону, али су прецизирани и пооштрени до извесне мере услови које мора да испуњавају председник и чланови надзорног одбора. Тако је предвиђено да поред осталих услова који су таксативно наведени,¹⁰ председник и чланови надзорног одбора морају имати најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање, као и да има најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима јавног предузећа. Новина је што су председник и чланови надзорног одбора дужни да се додатно стручно усавршавају у области корпоративног управљања по програму који утврђује Влада. Одредба која предвиђа услове које мора да испуни председник и члан надзорног одбора примењује се и на представнике оснивача у скупштини друштва капитала,¹¹ чиме је отклоњена недоумица

7 Чл. 14 Закона о јавним предузећима.

8 Christopher Bovis, *Public-Private Partnership the European Union*, by Routledge, New York, 2014, 155.

9 Чл. 15 Закона о јавним предузећима.

10 Чл. 18 Закона о јавним предузећима.

11 Чл. 3 ст. 2 тач. 1 и 2 Закона о јавним предузећима.

из ранијег закона о томе да ли члан скупштине друштва капитала мора испуњавати услове прописане за члана надзорног одбора по Закону о јавним предузећима.

Представници запослених у надзорном одбору морају испуњавати услове предвиђене за председника и члана надзорног одбора и предлажу се на начин утврђен статутом јавног предузећа. Овакво законско решење може проузроковати одређене проблеме у практичној примени, нарочито у неразвијеним локалним самоуправама, где запослени не испуњава услове, или не добије потребну већину. То отвара питање конституисања надзорног одбора и обављања послова из делокруга надлежности овог органа. Надзорни одбор јавног предузећа чији је оснивач РС има пет чланова од којих је један независан члан надзорног одбора. Независан члан надзорног одбора мора да испуњава услове за председника и члана надзорног одбора, као и додатне услове који обезбеђују његову објективност и професионалну неутралност. Основна функција независног члана надзорног одбора је контролна, па би било целисходно повећати њихов број на начин који не би угрозио доношење одлука. То би условило постојање перманентних програма за стручно усавршавање и едукацију независних чланова надзорног одбора, који често не поседују потребна знања и вештине да врше контролу менаџмента јавних предузећа.

Када је у питању делокруг надлежности надзорног одбора запажа се у новом Закону о јавним предузећима да је надзорни одбор одговоран за доношење и спровођење дугорочног и средњорочног плана пословне стратегије и развоја, с тим што је ова надлежност више конкретизована у односу на ранији Закон о јавним предузећима. Раније се надлежност надзорног одбора по овом питању исцрпљивала декларативним навођењем да надзорни одбор утврђује пословну стратегију и пословне циљеве јавног предузећа и стара се о њиховој реализацији, усваја извештај о степену реализације програма пословања и доноси годишњи програм пословања уз сагласност оснивача. Према садашњем Закону о јавним предузећима надзорни одбор доноси годишњи, односно трогодишњи програм пословања, усклађен са дугорочним и средњорочним планом пословне стратегије, усваја извештај о степену реализације годишњег, односно трогодишњег програма пословања, као и тромесечни извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности.¹² Овако одређена надлежност надзорног одбора у јавним предузећима у условима једнодомног управљања требало би у будућности да води у

12 Чл. 22 Закона о јавним предузећима.

правцу ефикасније реализације плана пословне стратегије и развоја јавног предузећа и смањивања до сада врло присутног несклада између планираних и реализованих активности у пословању јавних предузећа.

С обзиром на модел јавног управљања предузећима који је предвиђен новим Законом, престала је надлежност надзорног одбора да именује извршне директоре јавног предузећа. Према томе, извршни одбор као колективни орган за оперативно вођење послова¹³ јавног предузећа више не постоји. Међутим, забуну уноси постојање извршних директора који морају испуњавати скоро све услове који важе за директоре јавних предузећа и њихов број у јавном предузећу је ограничен на седам, што је истоветно као у претходном Закону о јавним предузећима. Новина је у томе што директор јавног предузећа бира извршне директоре и закључује са њима уговор о раду.¹⁴ Директор је функционер који обавља јавну функцију, води пословање јавног предузећа, организује и руководи процесом рада, представља и заступа јавно предузеће и врши друге послове из делокруга своје надлежности.

Директора јавног предузећа именује Влада на основу спроведеног јавног конкурса. Извршни директори одговарају за свој рад директору и обављају послове у оквиру овлашћења које им је одредио директор. Кроз доношење новог Закона о јавним предузећима нису укинута извршни директори нити је њихов број смањен, већ је циљ био да се обезбеди професионално јавно управљање и професионални менаџмент који ће оперативно извршавати одлуке надзорног одбора. Према томе, одговорност за извршавање тих одлука је на директорима предузећа, а они бирају професионалне и стручне појединце за извршне директоре који ће операционализовати наведене послове. На овај начин је процес именовања, као и разграничење одговорности између надзорног одбора, директора и извршних директора јасније дефинисано и ослабљено од политичких утицаја, што је препорука Кодекса корпоративног управљања.¹⁵

Корпоративни органи у јавним предузећима треба да врше своју функцију у складу са власничким интересом државе и да буду окренути ка креирању вредности¹⁶ у јавном сектору. То отвара питање корпоративације и профитне оријентације јавних предузећа.

13 Васиљевић Мирко, *Корпоративно управљање – правни аспекти*, Београд, 2007, 128.

14 Чл. 26 Закона о јавним предузећима.

15 Кодекс корпоративног управљања, *Сл. гласник РС*, бр. 99/2012, принцип 7.

16 Тодоровић Мирослав, *Пословно и финансијско реструктурирање*, Економски факултет, Београд, 2010, 42.

III Корпоратизација јавних предузећа и профитна оријентација

Јавни и приватни сектор могу имати различите, често конфликтне економске циљеве. Коришћење јавних добара и пружање јавних услуга подразумева партнерске односе између јавног и приватног сектора који су засновани на међусобном поверењу, обостраној користи уз очување јавног интереса. Након удара последње рецесије, теорија јавног избора и претерано коришћење механизма приватног сектора подвргнути су све већој критици,¹⁷ али су истовремено наглашени захтеви за регулисањем јавног сектора на простору ЕУ, како би био постигнут већи напредак у области пружања јавних услуга, начини њиховог финансирања и достављања крајњим корисницима. Србија се нашла на путу реформи јавног сектора и реструктурирања јавних предузећа која су показала неефикасност у пружању јавних услуга. Те реформе укључују смањење расхода за запослене у јавном сектору на одрживи ниво од 7% БДП како је дефинисано Законом о буџетском систему,¹⁸ смањење буџетске подршке јавним предузећима кроз ограничење директних и индиректних субвенција, ограничавање гаранција за нове кредите, јачање одговорности и транспарентности у пословању. Овим реформама обухваћене су две велике групе јавних предузећа. Прву групу чине предузећа у портфолију Агенције за приватизацију, чији статус ће се решити кроз стечај или приватизацију. Другу групу чине јавна и државна предузећа из области енергетике, железничког саобраћаја и путне инфраструктуре. Током 2015. године у сарадњи са међународним финансијским институцијама отпочео је процес њиховог реструктурирања који ће бити настављен и у 2016. години. То се односи на јавна предузећа: ЈП „Електропривреда Србије“, „Железнице Србије“ а.д., ЈП „Србија гас“, ЈП „Путеви Србије“.¹⁹

Процес реструктурирања стратешких јавних предузећа подразумева корпоративно реструктурирање, организационо и финансијско. Корпоративно реструктурирање за наша јавна предузећа своди се на поједностављење организационе структуре управљања и рационализацију броја запослених. У том правцу иду и решења из новог Закона о јавним

17 Дамјановић Душан, Павловић–Крижанић Татјана & Петери Габор, *Партнерство јавног и приватног сектора – добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, Београд, 2010, 10.

18 Закон о буџетском систему (*Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. закон, 103/2015), чл. 27е (фискална правила).

19 Фискална стратегија Владе РС за 2016. са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, 74.

предузећима који предвиђа нову структуру менаџмента. Међутим, то још увек не значи да је остварена корпоратизација јавних предузећа као прокламовани циљ. Чини се, да смо још увек на самом почетку. За разумевање пословања јавних предузећа потребно је разумети економију јавног сектора, проблем оскудности ресурса код јавне производње, питање јавног избора. Без обзира што економска теорија и пракса не препознају државу као ефикасног произвођача, нужна је производња јавног сектора што због несавршености тржишта, што због очувања јавног интереса у одређеним областима. Економска реалност показује да су државна предузећа мање ефикасна од приватних, али има и супротних примера у економији јавног сектора. Пример за то су француска јавна предузећа која су била модел за ефикасну јавну производњу, јер су у целој земљи градила нуклеарне електране користећи исти пројекат уз много ниже трошкове производње, у односу на трошкове производње америчких нуклеарних електрана које је градио приватни сектор користећи различите пројекте.²⁰ Производња од стране јавних предузећа показује неефикасност у пракси због политичких утицаја, одсуства конкуренције, меког буџетског ограничења (државне субвенције), великог броја запослених, одсуства плаћања по учинку, аверзије према ризику и поштовања бирократских процедура, проблема у односу принципал – агент. Због свега овога реформа јавног сектора у Србији мора ићи у правцу отклањања свих ових извора неефикасности. Зато процес реструктурирања јавних предузећа код нас треба да започне са корпоратизацијом која се мора много шире схватити од укидања једног нивоа менаџмента законом и поједностављења организационе структуре. У савременим условима привређивања јавни и приватни сектор нису строго подвојени и утврђивање праве мере где држава треба да се укључи у производњу, а где да користи приватни сектор значи успостављање равнотеже између јавног и приватног сектора. Тенденција је у развијеним економијама да се производња из јавног сектора све више дислоцира на производњу у регулисаном приватном сектору, при чему се не ставља акценат на примат државе у производњи него на ефикасност и квалитет у пружању јавних услуга крајњим корисницима. При том не треба изгубити из вида чињеницу да приватном сектору треба оставити довољно подстицаја како би био иновативан и мотивисан да подигне квалитет јавних услуга.

За јавни сектор у Србији корпоратизација је посебно важан процес јер представља прелазну фазу за јавна предузећа у којој ће се повећа-

20 J. E. Stiglitz, 201.

ти њихова ефикасност, кроз укидање неких државних ограничења (кадровска политика, набавке, буџет) и увођење ефикасних подстицајних механизма.²¹ То би за један број јавних предузећа у Србији значило корак ближе ка приватизацији. У економској и правној теорији и пракси постоји много неслагања о томе да ли предузећа треба приватизовати или не. У сваком случају због значаја јавних предузећа поготову неколико највећих²² која покривају инфраструктурне делатности и представљају значајан развојни потенцијал за привреду Србије, њиховој приватизацији треба приступити опрезно и тек пошто се сагледају резултати процеса корпоратизације.

У фази корпоратизације јавних предузећа треба унапредити квалитет управљања јавним предузећима, решити агенцијске проблеме корпоративног управљања и обезбедити управљање пословним резултатима јавних предузећа као перформансама пословања. Само ефикасан и професионалан менаџмент може да обезбеди пословни резултат у јавном предузећу. Јавна предузећа имају агенцијске проблеме корпоративног управљања²³ и то на релацији принципал – агент. Сукоб интереса између акционара и управе (менаџера) у приватним компанијама рефлектује се у јавним предузећима кроз сукоб интереса директора и власника (државе) односно, у ширем смислу грађана. Однос између управе и грађана као крајњих власника јавних предузећа додатно се компликује због постојања „слободних јахача“.²⁴ Када држава организује производњу и понуду јавних добара, јавна добра су под једнаким условима доступна свима, немају својство искључивости и ривалитета. Особа која остварује корист од потрошње неког јавног добра избегава плаћање за то, а не постоји могућност због природе ових добара да јој неко ускрати коришћење. Управо због тога грађани као крајњи власници јавних предузећа нису мотивисани да надзиру менаџере, јер упоређењем трошкова и користи дошло би се до закључка да би трошкови били већи, а користи од тога имали би сви који би се нашли у улози „слободних јахача“. Зато држава кроз вршење власничких права у својим предузећима треба да пројектује економске и шире друштвене циљеве на начин да они буду избалансирани, да настоји да их реализује без мешања у оперативне послове који су у надлежности корпоративних органа јавних

21 Исто, 208.

22 То су: ЕПС, Железнице Србије, Телеком Србија, Србија гас, ПТТ, Аеродром „Никола Тесла“, Србија шуме, Србија воде, Воде Војводине. Види: Љубодраг Савић, *Модел приватизације јавних предузећа*, Полис, 2013, бр. 4.

23 М. Васиљевић, 20.

24 Gregory N. Mankiw, *Osnove ekonomije*, МАТЕ, Zagreb, 2006, 226.

предузећа. Делотворно корпоративно управљање у јавним предузећима треба да буде окренуто креирању вредности у јавном сектору у име власника (држава, локална самоуправа, грађани у ширем смислу). То подразумева контролу трошковне стране, повећање прихода, подизање квалитета јавних услуга уз најнижу могућу цену која одражава тржишна кретања и не води јавно предузеће у губитке.

Власничка политика државе мора да мотивише менаџмент да ефикасно управља пословним резултатима јавних предузећа. Један од начина за то је кроз исплату накнада за чланове надзорног одбора и директоре које морају пратити тржишна кретања на тржишту менаџера у приватном сектору. Управо то питање накнада може проузроковати агенцијске проблеме на релацији држава, надзорни одбор с једне стране, директори, извршни директори с друге стране. Нови Закон је у потпуности извршне директоре везао за директоре јавних предузећа, па се и акт о исплати стимулације за извршног директора доноси на предлог директора. Разумљиво је да је циљ оваквог законског решења професионализација менаџмента, али је реално очекивати да ће извршни директори у свом професионалном поступању у први план ставити интересе директора од којих зависе, а потом интересе власника (државе). Улога надзорног одбора је да артикулише, усклади све ове интересе и спречи њихов конфликт. Фаза корпоратизације подразумева повећање ефикасности у пословању јавног предузећа што се одражава и кроз повећање профита. Обично се пред јавна предузећа као циљ поставља развој и унапређење делатности од општег интереса. Поред овог циља јавна предузећа се оснивају и ради стицања добити, па су јавна предузећа и друштва капитала дужна да део остварене добити уплате у буџет РС, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе по завршном рачуну за претходну годину.²⁵ Корпоратизација јавних предузећа не искључује њихову профитну оријентацију. Профитна оријентација јавних предузећа није у сукобу са ширим друштвеним интересима. Доказ за то у савременим условима привређивања пружа пословање компанија у приватном сектору које настоје да максимизирају профит као основни циљ пословања. Упоредо с тим основним циљем приватне компаније се све више окрећу концепту друштвено одговорног пословања, који подразумева једну додатну филантропску активност према широј друштвеној заједници. Ако приватни сектор у данашње време настоји да направи баланс између својих профитних и непрофитних циљева, онда то мора бити изазов и за јавни сектор. Општи инте-

25 Чл. 3 ст.2 тач. 1) и 2) и чл. 58 Закона о јавним предузећима.

рес неизоставно не мора бити у сукобу са профитним циљем. Јавно предузеће које остварује профит и производи максималну количину роба и услуга у односу на ангажоване ресурсе (трошкове) које је имала држава као власник, оправдава своје постојање. Величина трошкова (субвенције које се дају јавним предузећима), ангажовани ресурси државе не смеју бити већи од користи од пословања јавних предузећа за читаво друштво.

Максимизирање профита јавних предузећа као циљна функција у условима конкурентног тржишта остварује се према маргиналној неокласичној анализи када су маргинални трошкови и приходи изједначени. Специфична је ситуација код природних монопола када једно предузеће покрива читаво тржиште робама и услугама уз ниже трошкове од два или више предузећа.²⁶ Предузећа који су природни монополи имају велике фиксне трошкове, а мале граничне (предузеће које врши снабдевање гасом има велике трошкове изградње гасоводне мреже што представља фиксне трошкове, а мале трошкове производње додатне јединице гаса што представља граничне трошкове). Пословање природних монопола одвија се уз државну регулацију, или држава руководи природним монополем, организује производњу и пружање услуга. Државни регулатори одређују цене које предузећу које је природни монопол омогућавају нулту тачку профита, а то је ситуација када је цена једнака просечним трошковима.²⁷ Када држава руководи природним монополем производња је неефикасна ако предузеће пружа услуге по цени која је једнака граничном трошку. Држава најчешће посеже за субвенцијама, јер оне покривају велике фиксне трошкове природних монопола, али могу бити извор неефикасности. Субвенције су трошак државе за организовање пружања услуга од стране природног монопола.

Ефикасан менаџмент у јавном предузећу мора да управља трошковима као и пословним резултатима, да учини све податке о трошковима транспарентним и да их сведе на најмању могућу меру. То би значило да менаџмент јавних предузећа поред познавања корпоративне и финансијске регулативе, мора да познаје и природу економских законитости. У условима природног монопола ефикасна производња и ефикасно пружање услуга уз максимизирање профита остварује се на нивоу када се изједначи укупан просечан приход са укупним просечним трошком јавног предузећа.

26 Gregory N. Mankiw, 316.

27 Hal R. Varian, *Микроекономија – модеран приступ*, Економски факултет, Београд, 2014, 430-431.

Nada TODORVIĆ, PhD

Associate professor at the Faculty of Law University of Kragujevac

Jasmina LABUDOVIĆ STANKOVIĆ, PhD

Associate professor at the Faculty of Law University of Kragujevac

NEW CORPORATE FRAMEWORK FOR PUBLIC ENTERPRISES IN SERBIA

Summary

In this article the authors discuss about the issues related to the activities and reform of public enterprises in Serbia from the point of view of the new Law on public enterprises. The corporate bodies in public enterprises (supervisory board and director) should provide professional public management in line with the ownership policy and interest of the state. They also should be oriented towards creating values in public sector. The reform process of strategic public enterprises assumes their corporate, organizational and financial restructuring. In the phase of corporatization of public enterprises, one of major tasks is to enhance the quality of their management, resolve agency-related problems of corporate management and provide management of business results of public enterprises as their business performances.

Key words: *public enterprises, activities of public interest, corporatization.*