

UDK: 351.076(497.11)

POSLOVNA EKONOMIJA  
BUSINESS ECONOMICS

Godina XI

Broj 2

Str 73 – 89

doi: 10.5937/poseko12-14622

**dr Ivan Lovre<sup>1</sup>**

Republički zavod za sudska veštačenja

**Doc. dr Jelena Jotić<sup>2</sup>**

Univerzitet Edukons, Sremska Kamenica – Novi Sad,  
Fakultet poslovne ekonomije

## **KOMPARATIVNA ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE I TRANZICIONIH ZEMALJA**

**SAŽETAK:** Tranzicioni procesi koji su zahvatili zemlje Centralne i Istočne Evrope doveli su do recesije i rasta nezaposlenosti. Svetska finansijska kriza je aktuelizovala problem prezaduženosti tranzicionih i posttranzicionih zemalja. Ovi procesi nisu zaobišli ni zemlje u regionu, pa ni Republiku Srbiju. Visok nivo javne potrošnje i nereformisan javni sektor Republike Srbije su doveli do konstantnih budžetskih deficita, krize javnog sektora i nestabilnosti sistema javnih finansija. Analizom efikasnosti i poređenjem javnih sektora tranzicionih zemalja i Republike Srbije, utvrđuju se nivoi efikasnosti, izvori neefikasnosti i potreba za državnom intervencijom. Primenjena metoda analize je relativnog karaktera i meri širi socioekonomski uticaj javnog sektora, kao i uticaj nivoa rasta javnih rashoda na performanse i efikasnost javnog sektora. Rezultati istraživanja ukazuju da neefikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja pokazuje da je moguće ostvariti sadašnji nivo i kvalitet javnih usluga i sa manjom javnom potrošnjom u proseku za 20%, što je dovoljno da se eliminišu budžetski deficiti. Zemlje sa manjim javnim sektorom su u tranziciji postigle veću efikasnost. Dobijene

---

<sup>1</sup> lovreliman@yahoo.com

<sup>2</sup> jelena.jotic@educons.edu.rs

rezultate je potrebno tumačiti sa dozom opreza, pošto se javni sektori i sistemi javnih finansija razlikuju od zemlje do zemlje. Nedostaci nacionalnih statistika uslovljavaju aproksimacije pojedinih kategorija javnih rashoda.

*Ključne reči:* Efikasnost, javni sektor, tranzicione zemlje, Republika Srbija, javna potrošnja, javne usluge.

## UVOD

Pad Berlinskog zida i poraz centralno-planskog modela upravljanja privredom uveo je Istočnu, Jugoistočnu i Centralnu Evropu u proces tranzicije. U prvim godinama tranzicije došlo je do otrežnjenja u pogledu dometa i ciljeva tranzicionih procesa, ali i u pogledu cene koju je neophodno platiti. Sve zemlje u tranziciji doživele su ozbiljnu recesiju, smanjenje industrijske proizvodnje i pad društvenog proizvoda, dok je liberalizacija ekonomije izazvala rastuću nezaposlenost, rast inflacije, ekonomsku nejednakost i siromaštvo. Ovi trendovi nisu zaobišli ni zemlje u regionu, pa ni Republiku Srbiju. Republike bivše SFRJ su tranziciju započele sa približno istim stepenom razvoja i društvenog uređenja, izuzev razvijenije Slovenije, dok danas imaju neujednačene rezultate tranzicionih procesa – neke su članice Evropske unije, dok se druge ubrajaju u najsiromašnije u Evropi. Od bivših republika samo su Slovenija i Hrvatska postale članice Evropske unije. U Republici Srbiji tranzicija je odgođena u poređenju sa bivšim socijalističkim zemljama. Kašnjenje i odlaganje tranzicionih procesa od skoro jedne decenije je uticalo na tok i rezultate tranzicije u Srbiji.

Javni sektor tranzicionih zemalja je prošao kroz proces transformacije i liberalizacije. Liberalizacija pojedinih oblasti koje su tradicionalno pripadale javnom sektoru je izvedena kako ne bi prirodni monopoli dolazili u privatne ruke. Iako je veći deo javnih preduzeća u tranzicionim zemljama privatizovan, osim povećanja efikasnosti nije došlo i do poboljšanja kvaliteta javnih usluga. Javni sektor u tranzicionim zemljama Balkana je dobio i političku ulogu, pošto služi za smanjenje nezaposlenosti. Mnoge zemlje nisu u potpunosti liberalizovale svoje regulative i cene u javnom sektoru, osim zemalja od kojih je to zahtevano kao preduslov ulaska u Evropsku uniju.

Globalna finansijska kriza 2007. godine je dovela do recesionih kretanja u privredama tranzicionih i razvijenih zemalja<sup>3</sup>. U uslovima svetske

---

<sup>3</sup> O posledicama svetske finansijske krize na tranzicione ekonomije videti više u: Filipović S., Miljković, M., *Transition Economies During Global Economic Crisis: A Difference in Differences Approach* *Industrija*, Vol. 42, No. 3, Belgrade: Economics Institute, 2014.

ekonomske krize došlo je do rasta javnog duga na više od 75% BDP-a, sa tendencijom daljeg rasta, što je dovelo Republiku Srbiju u društvo prezaduženih zemalja<sup>4</sup>. Problemi sa kojima se susreće Republika Srbija u javnim finansijama su strukturnog, a ne operativnog karaktera, pošto država duži niz godina funkcioniše sa budžetskim deficitom i troši 15–20% više sredstava nego što prikuplja. Reforma javnog sektora je osnova fiskalne konsolidacije. Ostale mere fiskalne konsolidacije neće biti uspešne, ako se ne reše problemi i fiskalni trošak koje kreira javni sektor. Rast cena javnih usluga ne mora dovesti do kvalitetnijih usluga i novih investicija, pošto javna preduzeća posluju neracionalno. Fiskalni deficit, koji prati privredu Republike Srbije je neophodno uskladiti sa ograničenjima koje nameću mastrihtski kriterijumi, putem redukcije javne potrošnje i smanjenjem državne administracije (Luković, Grbić, 2014, str. 136).

Istraživanje u ovom radu se odnosi na period od 2003. do 2013. godine. Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 16 tranzicionih zemalja. Primenom relevantnih kvantitativnih metoda komparirana je efikasnost i veličina javnog sektora Republike Srbije sa zemljama u regionu, tranzicionim i posttranzicionim zemljama. Cilj istraživanja je komparativna analiza efikasnosti javnih sektora tranzicionih zemalja i Republike Srbije, kako bi se utvrdili segmenti javnog sektora koji su neefikasni.

Rad je komponovan iz četiri dela. U prvom delu je prikazana metodologija analize efikasnosti javnog sektora tranzicionih zemalja. U drugom delu rada je analizirana i komparirana efikasnost javnih sektora tranzicionih zemalja. Treći deo rada je rezervisan za komparaciju efikasnosti javnog sektora Republike Srbije sa zemljama u regionu, tranzicionim i posttranzicionim zemljama. Četvrti deo rada sadrži zaključke o efikasnosti javnih sektora tranzicionih zemalja i Republike Srbije proistekle iz istraživanja.

## METODOLOŠKI OKVIR

Nepostojanje makroekonomske analize efikasnosti u javnom sektoru dovelo je do razvoja modela koji mere širi socioekonomski uticaj javnog sektora, programa i javnih investicija. Metodologiju makroekonomske analize u javnom sektoru razvijali su Vito Tanzi, Ludger Schuknecht i Antonio Afonso, usled potrebe za komparacijom efikasnosti javnih sektora (Alfonso,

---

<sup>4</sup> O vezi između spoljnog duga i reformi u tranzicionim zemljama pogledati u: Filipović S. et al „Correlation between reforms and foreign debt in transition countries”, Industry vol. 43, no. 1, Economics Institute, Belgrade, str. 175–191.

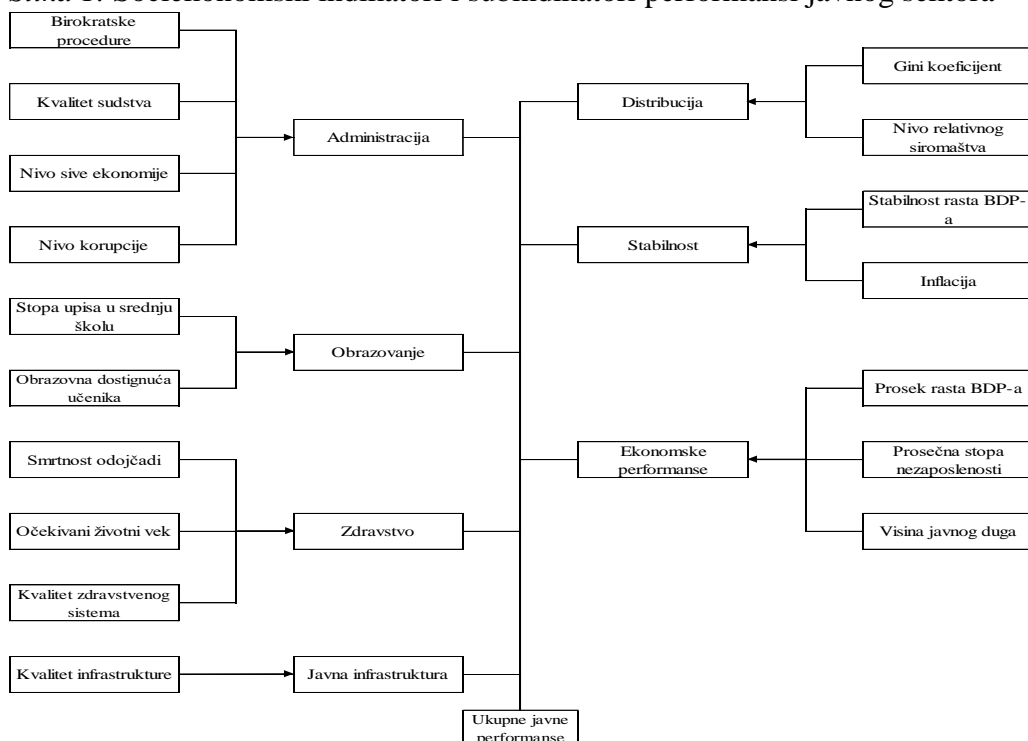
Schuknetcht, 2003, str. 15). Metod koji su razvili je komparativnog karaktera i analizira odnos između nivoa i rasta javnih rashoda i socioekonomskih indikatora. Socioekonomske indikatore u ovom modelu možemo podeliti na sedam zasebnih područja (administraciju, obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu, distribuciju dohotka, stabilnost i ekonomske performanse) sa 17 subindikatora (slika 1). U modelu su definisane performanse javnog sektora (PSP),  $i$  zemalja i  $j$  sektora vlasti kao rezultati javnih politika, koje zavise od vrednosti pojedinih indikatora ( $I_k$ ) (Alfonso, Schuknetcht, 2003, str. 17):

$$PSP_{ij} = f(I_k) \quad (1)$$

Poboljšanje socioekonomskih indikatora dovodi do rasta performansi javnog sektora:

$$\Delta PSP_{ij} = \sum \frac{\partial f}{\partial I_k} \Delta I_k \quad (2)$$

Slika 1. Socioekonomski indikatori i subindikatori performansi javnog sektora



Izvor: Autor na osnovu Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) „Public Sector Efficiency Evidence for New EU Member States and Emerging Markets”, *European Central Bank, Working Paper No. 242.*

Svi indikatori u modelu su normalizovani na prosečnu veličinu, pa jedinična vrednost označava prosečnu veličinu performansi (prosta aritmetička sredina), na osnovu kojih se izračunavaju ukupne prosečne performanse. Većina indikatora i subindikatora su izraženi kao desetogodišnji prosek, da bi analiza strukturnih promena bila moguća. Sa rastom uticaja javne potrošnje na socioekonomske indikatore dolazi do rasta efikasnosti javnog sektora.

Efikasnost javnog sektora (PSE) zemlje  $i$  se meri kao racio performansi javnog sektora (PSP) i javnih rashoda (PEX) (Alfonso, Schuknetcht, 2003, str. 17.):

$$\begin{aligned} PSE_i \\ = \frac{PSP_i}{PEX_i} \end{aligned} \quad (3)$$

Da bismo izračunali ukupnu efikasnost javnog sektora neophodno je ponderisati performanse javnog sektora sa odgovarajućim, normalizovanim na prosečnu veličinu, kategorijom javnih rashoda:

1. Ukupna javna potrošnja (za indikator administracija),
2. Javni rashodi za zdravstvo (za indikator zdravstva),
3. Javni rashodi za obrazovanje (za indikator obrazovanja),
4. Javne investicije (za indikator javne infrastrukture),
5. Transferi i subvencije (za indikator distribucije),
6. Ukupna javna potrošnja, pošto se smatra da veći javni sektor dovodi do stabilizacije privrede (za indikator stabilnosti), i
7. Ukupna javna potrošnja (za indikator ekonomske efikasnosti).

Odnosno, svaki indikator performansi se ponderiše relevantnom kategorijom javnih rashoda:

$$\begin{aligned} \frac{PSP_i}{PEX_i} \\ = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}} \end{aligned} \quad (4)$$

Rezultate ove analize treba tumačiti sa dozom opreza, pošto nije uvek moguće indentifikovati efekte promene javne potrošnje na rezultate javnog sektora. Nedostaci nacionalnih statistika nameću aproksimacije kategorija javnih rashoda usled razlika u sistemu javnih finansija (u nekim zemljama su transferna plaćanja oporezovana). Takođe, metodologija merenja i obuhvatanja javnog sektora se razlikuje od zemlje do zemlje.

## **ANALIZA EFIKASNOSTI U JAVNOM SEKTORU TRANZICIONIH ZEMALJA**

Prilikom analize efikasnosti u javnom sektoru tranzicionih zemalja izbor metodologije istraživanja je predominantno određen kontekstom nastojanja ovih država da pristupe Evropskoj uniji. U tranzicionim zemljama, pre svega u Centralnoj i Jugoistočnoj Evropi, evrointegracioni procesi su tekli paralelno sa tranzicionim procesima.

Proces tranzicije nije tekao istom brzinom u svim zemljama, pa postoje razlike u stepenu tranzicije između zemalja (u tranzicionim procesima evrointegracija prednjače baltičke i zemlje Centralne Evrope). Danas se tranzicione zemlje članice Evropske unije (u zavisnosti da li su pristupile 2004, 2007. ili 2013. godine) smatraju najuspešnijim posttranzicionim zemljama. Za zemlje koje su ušle u Evropsku uniju tokom 2004. godine (Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Litvanije, Estonija i Letonija) prevladuje stav da su uspešno završile proces političke i ekonomske tranzicije. Sa druge strane, zemlje koje su primljene u EU kasnije, 2007. (Bugarska i Rumunija) i 2013. godine (Hrvatska), smatraju se manje uspešnim, kao i ostale zemlje koje imaju status kandidata, ili potencijalnih kandidata, koje se smatraju najneuspešnijim. Bosna i Hercegovina je zemlja koja nema formalno-pravni status zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji kao što nema ni puni suverenitet, ali je nekoliko puta od strane evropskih zvaničnika upućivana poruka da Bosna i Hercegovina može da računa na članstvo u Evropskoj uniji. Rusija, sa druge strane nikada nije bila kandidat za članstvo u Evropskoj uniji.

Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 16 tranzicionih zemalja. Nivo državne potrošnje (desetogodišnji proseki) u odabranim zemljama je približan nivou državne potrošnje u razvijenim zemljama Evropske unije. U proseku za celu grupu zemalja ona iznosi oko 41% BDP-a, ali ipak postoje i značajne razlike, pošto nivo javne potrošnje varira i toku vremena i između zemalja (Tabela 1).

*Tabela 1.* – Veličina, performanse i efikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja

Држава	Величина јавног сектора	Перфор- мансе јавног сектора	Ефика- сност јавног сектора
Албанија	32.65	0.860834	0.651573
БиХ	49.2	0.825369	0.783901
Бугарска	37.43	0.798733	0.748957
Чешка	42.72	1.129989	1.191476
Естонија	39.25	0.996446	0.947081
Хрватска	46.34	1.032327	1.050649
Летонија	38.00	0.878785	0.865544
Литванија	37.72	0.929888	0.866089
Мађарска	50.15	1.000174	1.089789
Македонија	34.53	0.913921	0.764276
Пољска	43.73	0.946546	0.888341
Румунија	36.50	0.729973	0.661981
Русија	36.00	0.875302	0.702009
Словачка	38.20	0.883164	0.833669
Словенија	47.30	1.085378	1.08597
Србија	45.55	0.766921	0.815794

Izvor: Proračuni autora

Kod svih zemalja je uočena visoka negativna korelacija ( $r = -0.78$ ) između udela javnih rashoda u BDP-u i stopa privrednog rasta u desetogodišnjem periodu (2003–2013), odnosno tendencija da sa privrednim rastom dolazi do smanjivanja udela javnih rashoda u BDP-u. Korelacionom analizom između performansi javnog sektora i veličine javnog sektora merene kao udeo javnih rashoda u BDP-u (Tabela 2.) dolazi se do zaključka da postoji slaba pozitivna korelacija ( $r = 0,42$ ).

Табела 2. – Индикатори и укупне перформансе јавног сектора транзиционих земаља (PSP)<sup>5</sup>

Држава	Администрација	Образовање	Здравство	Јавна инфраструктура	Дистрибуција	Стабилност	Економске перформансе	Укупне перформансе
Албанија	0.86083	0.80655	0.74301	0.7574	0.99811	0.95427	0.79696	0.86083
Босна	0.90432	0.77665	0.85397	0.43849	0.95174	1.09404	0.92111	0.82536
Бугарска	0.85243	0.90489	0.81202	0.71754	0.90308	0.69803	0.86589	0.79873
Чешка	1.19722	0.98405	1.21229	0.99658	1.32044	1.10013	1.1922	1.12998
Естонија	1.06036	1.05755	1.25817	1.03644	0.95627	0.75139	0.99443	0.99644
Хрватска	1.0579	0.96368	1.12302	0.97665	0.90523	1.18685	1.03619	1.03232
Летонија	0.85453	0.98106	0.81956	0.99658	0.96457	0.65735	0.86619	0.87878
Литванија	0.92556	1.00818	0.98793	0.97665	0.92891	0.78882	0.90477	0.92988
Мађарска	0.94208	0.98535	0.89343	0.99658	0.9978	1.09976	0.9583	1.00017
Македонија	1.03966	0.79499	0.95818	0.77733	0.97739	1.02719	1.06683	0.91392
Пољска	1.04465	1.00908	1.10472	0.79726	0.96812	0.90987	1.02463	0.94654
Румунија	0.71178	0.92029	0.67137	0.7574	0.77191	0.58666	0.72526	0.72997
Русија	0.86349	0.96013	0.81068	0.81719	1.32937	0.47676	0.88109	0.8753
Словачка	0.91885	0.95338	0.91982	0.83713	1.00658	0.73248	0.91852	0.88316
Словенија	1.15613	0.99095	1.38909	1.01651	0.96677	1.0927	1.07848	1.08537
Србија	0.87637	0.90851	0.99903	0.65774	0.77994	0.59039	0.83548	0.76692

Izvor: Proračuni autora

Korelacionom analizom između veličine javnog sektora tranzicionih zemalja (merene udelom javnih rashoda u BDP-u) i ukupne efikasnosti javnog sektora dolazimo do zaključka da postoji umerena pozitivna korelacija ( $r = 0.652884$ ). Ako poredimo zemlje sa malim javnim sektorom (javni sektor < 40% BDP-a) i srednje velikim javnim sektorom (javni sektor < 45% BDP-a) sa zemljama sa velikim javnim sektorom (javni sektor > 45% BDP-a), možemo uočiti sledeće tendencije:

1. Na uzorku tranzicionih zemalja (Табела 3) možemo uočiti da zemlje sa malim i srednje velikim javnim sektorom iskazuju iznadprosečne vrednosti i prosečne vrednosti u indikatoru administracije, obrazovanja i javne infrastrukture,

<sup>5</sup> Индикатори перформанси су прораčунати на основу података из Global Competitiveness Report-a. Сви подаци су упросечени и нормализовани на 1. Укупне перформансе јавних сектора транзиционих земаља су прораčунате као просек свих индикатора.



2. Zemlje sa velikim javnim sektorom imaju bolje performanse u indikatoru stabilnosti (veći javni sektor dovodi do veće stabilnosti).

Najbolje performanse javnog sektora su u zemljama koje su završile tranziciju i postale članice Evropske unije 2004. godine. Posttranzicione zemlje iz ove grupe imaju bolje performanse u indikatorima administracije, obrazovanja, zdravstva, javne infrastrukture i ekonomskih performansi. Baltičke zemlje su iznad proseka u indikatoru obrazovanja u odnosu na druge posttranzicione zemlje. Ako analiziramo balkanske zemlje možemo uočiti tendenciju da su ostvarile iznadprosečne rezultate samo u indikatoru javne infrastrukture, ali da zaostaju za drugim postranzicionim zemljama u svim indikatorima. Najbolje ukupne performanse javnog sektora su u zemljama Centralne Evrope. Centralnoevropske zemlje pokazuju iznadprosečne performanse u indikatorima administracije, zdravstva i javne infrastrukture. Ove zemlje imaju iznadprosečne vrednosti u indikatoru distribucije što ukazuje na manju dohodovnu nejednakost, stepen siromaštva i nezaposlenosti. U proseku su stabilnije i imaju bolje ekonomske performanse.

*Tabela 3. – Indikatori efikasnosti javnog sektora i ukupna efikasnost (PSE)*

Држава	Администрација	Образовање	Здравство	Јавна инфраструктура	Дистрибуција	Стабилност	Економске перформансе	Укупне перформансе
Албанија	0.64129	0.53372	0.48001	0.66123	0.65903	0.7811	0.65233	0.65157
Босна	0.98311	0.81373	0.61889	0.35327	0.70452	1.18936	1.00135	0.7839
Бугарска	0.75279	0.69859	0.7146	0.87569	0.96362	0.61644	0.76469	0.74895
Чешка	1.17681	1.13956	1.06684	1.19426	1.601	1.08138	1.17188	1.19147
Естонија	0.92307	0.69981	1.38337	1.42947	0.79551	0.6541	0.86567	0.94708
Хрватска	1.21607	0.82369	0.95805	0.99982	0.8282	1.36429	1.19112	1.05064
Летонија	0.74295	0.73034	0.9096	1.34507	0.99611	0.57151	0.75308	0.86554
Литванија	0.853	0.72273	1.10875	0.88168	0.94632	0.72698	0.83384	0.86608
Мађарска	1.19913	0.85308	0.94719	0.90073	0.94598	1.39983	1.21977	1.08979
Македонија	0.90044	0.65759	0.69441	0.56869	0.92664	0.88964	0.92396	0.76427
Пољска	1.04966	0.72338	0.79146	0.8489	1.09483	0.91423	1.02954	0.88834
Румунија	0.66583	0.58361	0.49073	1.04324	0.65584	0.54879	0.67843	0.66198
Русија	0.59675	0.63535	0.38591	1.0745	1.29115	0.32949	0.60892	0.702
Словачка	0.91322	0.89374	0.51935	0.88895	1.08348	0.728	0.9129	0.83366
Словенија	1.32807	0.98361	1.04051	0.84855	1.0138	1.2552	1.23887	1.08597
Србија	1.00274	1.00198	0.99708	0.6484	0.74812	0.67553	0.95596	0.81579

*Izvor:* Proračuni autora

Prema efikasnosti javnog sektora, posttranzicione zemlje se mogu podeliti na one čiji je javni sektor: efikasan (rezultat iznad 1,1), prosečan (rezultat između 0,9 i 1,1) i neefikasan (rezultat niži od 0,9). Ako poredimo zemlje sa malim javnim sektorom sa zemljama sa velikim javnim sektorom (javni sektor > 45% BDP-a), možemo uočiti sledeće tendencije:

1. Na uzorku tranzicionih zemalja (Tabela 3) možemo uočiti da zemlje s velikim javnim sektorom imaju efikasniji javni sektor u odnosu na zemlje sa malim i srednje velikim javnim sektorom.
2. Zemlje sa velikim javnim sektorom imaju veću vrednost indikatora stabilnosti.
3. Zemlje sa malim javnim sektorom pokazuju više vrednosti indikatora distribucije, što govori da u tranzicionim zemljama programi redistribucije i smanjenja siromaštva nisu efikasni i ne dopiru do onih kojima su najpotrebniji. Takođe, zemlje sa malim javnim sektorom pokazuju bolje ekonomske performanse od zemalja sa velikim javnim sektorom.

Analizom uzorka možemo utvrditi da je najefikasniji javni sektor je u zemljama koje su postale članice Evropske unije 2004. godine (Poljska, Slovačka, Slovenija, Litvanija, Letonija i Mađarska). Posttranzicione zemlje iz ove grupe pokazuju najveću efikasnost u indikatorima administracije, zdravstva, javne infrastrukture, stabilnosti i ekonomskih performansi.

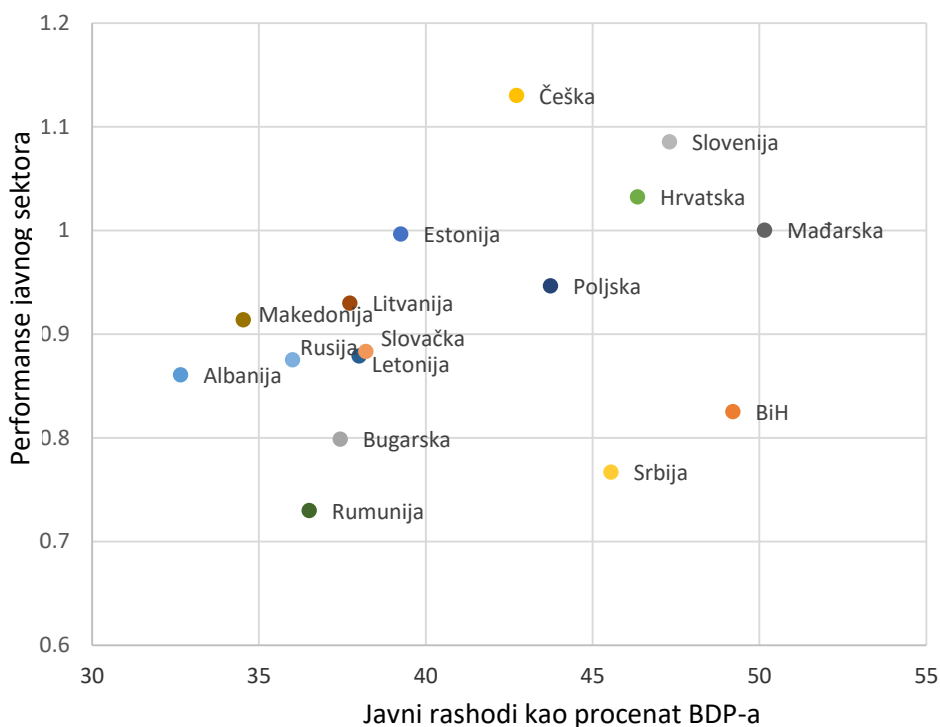
Najefikasniji javni sektor je u Republici Češkoj, a najneefikasniji u Albaniji, kao najsiromašnijoj zemlji u uzorku. Baltičke zemlje pokazuju iznadprosečne vrednosti u indikatorima javne infrastrukture i zdravstva. Centralnoevropske zemlje imaju u proseku najefikasniji javni sektor, a efikasnost im je iznadprosečna u oblastima administracije i javne infrastrukture. Ove zemlje imaju iznadprosečne vrednosti u indikatoru distribucije što ukazuje na manju dohodovnu nejednakost, manji stepen siromaštva i nezaposlenost. Stabilnije su i imaju bolje ekonomske performanse od ostalih tranzicionih i posttranzicionih zemalja iz uzorka. Balkanske zemlje (uz izuzetak Albanije) su ostvarile prosečnu efikasnost samo u oblastima administracije i javne infrastrukture.

## **ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG SEKTORA U SRBIJI U KOMPARACIJI SA TRANZICIONIM ZEMLJAMA**

Analizom javnog sektora tranzicionih i posttranzicionih zemalja, možemo uočiti da su procesi liberalizacije i privatizacije doveli do povećanja efikasnosti javnog sektora, ali ne i do poboljšanja kvaliteta javnih usluga. Ako analiziramo performanse javnog sektora tranzicionih zemalja možemo

zaključiti da su zemlje koje su postale članice Evropske unije 2004. godine, ostvarile prosečne i iznadprosečne ukupne performanse. Pored toga, zemlje sa velikim javnim sektorom imaju nešto bolje rezultate od onih sa malim (Graf. 1).

*Grafikon 1.* – Performanse javnog sektora i veličina javnog sektora tranzicionih zemalja



Izvor: Autori

Analizom indikatora zemalja sa malim javnim sektorom, zaključujemo da imaju lošije rezultate u zdravstvu i ekonomskoj stabilnosti, ali zato bolje u administraciji, distribuciji i ekonomskim performansama. Opšta karakteristika javnog sektora Republike Srbije je da je ostvario niske performanse u komparaciji sa zemljama regiona (Graf 1).

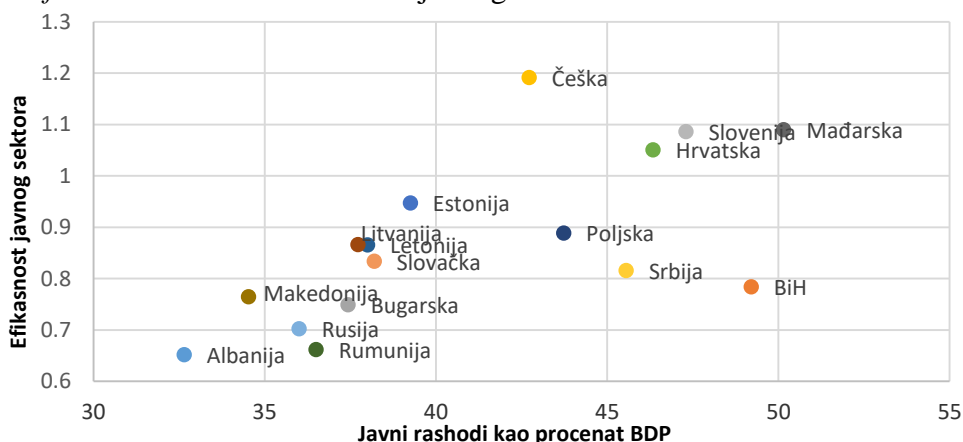
Karakteristika zemalja regiona, pa i Republike Srbije je da imaju bolje rezultate u indikatorima zdravstva i obrazovanja. Sve karakteristike zemalja u regionu se ocrtavaju i na javnom sektoru Republike Srbije. Na loše performanse javnog sektora Republike Srbije najviše su uticali indikatori javne infrastrukture i ekonomske stabilnosti. Ispodprosečne performanse Republika Srbija ostvaruje u indikatorima administracije, javne infrastrukture, distribucije, stabilnosti i ekonomskih performansi. Rezultati obrazovnog i

zdravstvenog sistema u Srbiji su blizu proseka zemalja regiona, ali to nije dovoljno da popravi ukupan rezultat koji svrstava Srbiju na predposlednje mesto (posle Rumunije) među zemljama iz uzorka. Ako poredimo Republiku Srbiju sa zemljama koje su postale članice Evropske unije 2004. godine možemo zaključiti da Republika Srbija ostvaruje niže performanse javnog sektora, osim u indikatorima obrazovanja i zdravstva, gde je ostvarila prosečne vrednosti indikatora. U poređenju sa zemljama koje su postale članice Evropske unije 2007. godine, Rumunijom i Bugarskom, Republika Srbija je ostvarila bolje performanse u indikatorima administracije, zdravstva i obrazovanja, što nije začuđujuće, pošto su ove dve zemlje najsiromašnije u Evropskoj uniji.

Javna potrošnja se u tranzicionim zemljama ne razlikuje od zemalja članica Evropske unije. Veličina javnog sektora nije uslovljena stepenom razvoja i bogatstva zemlje. Među zemljama iz uzorka vidi se da tranzicione zemlje imaju različite veličine javnog sektora bez obzira na bogatstvo; na primer, siromašnije zemlje sa niskom javnom potrošnjom su Albanija, Bugarska, Rumunija i Makedonija, dok su siromašnije zemlje sa višom javnom potrošnjom Rusija, Bosna i Heregovina i Srbija. Razvijenije zemlje sa niskom javnom potrošnjom su Estonija, Letonija, Litvanija i Slovačka, a visokom javnom potrošnjom Slovenija, Poljska, Hrvatska, Mađarska i Češka. Analizom efikasnosti javnog sektora tranzicionih zemalja možemo zaključiti da je samo Češka uspeła da ostvari iznadprosečan rezultat.

Prosečne vrednosti ukupne efikasnosti javnog sektora, pored Češke su ostvarile Mađarska, Slovenija, Estonija i Hrvatska. Najmanju efikasnost javnog sektora imaju Rumunija i Albanija. Možemo primetiti da zemlje sa manjim javnim sektorom imaju višu efikasnost nego zemlje sa velikim javnim sektorom (Grafikon 2).

Grafikon 2. Efikasnost i veličina javnog sektora



Izvor: Autori

Analizom indikatora možemo zaključiti da su zemlje sa malim javnim sektorom bolje u pogledu distribucije, stabilnosti i ekonomskih performansi. U zemljama koje su nove članice Evropske unije, visoke performanse javnog sektora su ostvarene na osnovu visoke potrošnje, dok im je efikasnost niska. U poređenju sa zemljama iz uzorka, Republika Srbija je na 10. mestu po ukupnoj efikasnosti javnog sektora (što je posledica velike potrošnje). Ako analiziramo indikatore možemo uočiti da je Republika Srbija ostvarile prosečne vrednosti u administraciji, obrazovanju, zdravstvu i ekonomskim performansama. Najnižu efikasnost Republika Srbija pokazuje u indikatoru javnih investicija. Povećanje javnih investicije je neophodno pošto je stanje infrastrukture loše. Na alarmantno stanje infrastrukture Republike Srbije ukazuju i istraživanja Svetske banke, po kojima se Srbija svrstava u najlošije rangirane zemlje. To je posledica niskog stepena razvijenosti i održavanja putne, železničke i lučke transportne mreže. Investiranje u infrastrukturu i modernizacija mreža trebalo bi da bude *conditio sine qua non* daljeg privrednog razvoja Republike Srbije. Proces reindustrijalizacije Republike Srbije nije moguć bez infrastrukture, a kvalitetna infrastruktura je preduslov za povećanje konkurentnosti i privatnih investicija u zemlji. Ostali indikatori u kojima Srbija pokazuje ispodprosečne vrednosti su distribucija, što jasno govori o neselektivnoj prirodi socijalne politike, i stabilnost koja je posledica inflacionih kretanja i govori o strukturnim problemima privrede Republike Srbije. Svojevremena nestabilnost ukazuje na više troškove poslovanja u Republici Srbiji i veće rizike koji se negativno održavaju na privatne investicije i strane direktne investicije.

U poređenju sa zemljama u regionu javni sektor Republike Srbije je efikasniji u indikatorima administracije, obrazovanja, zdravstva i ekonomskih performansi. Nizak nivo javnih investicija je karakteristika svih zemalja u regionu. U poređenju sa novim članicama Evropske unije Bugarskom i Rumunijom, javni sektor Republike Srbije je efikasniji i ostvaruje bolje rezultate u indikatorima obrazovanja, administracije, zdravstva i ekonomskih performansi.

## ZAKLJUČAK

U tranzicionim zemljama privredni rast je varirao od 2 do 6 procenata godišnje, bez obzira na veličinu javnog sektora. Međutim, kada analiziramo tranzicione zemlje, postoji negativna korelacija ( $r = -0.78$ ) između veličine javnog sektora i privrednog rasta, što jasno govori o potrebi štednje u tranzicionim zemljama i smanjenja prekomerne javne potrošnje. Neefikasnost javnog sektora tranzicionih zemalja pokazuje da je moguće ostvariti sadašnji nivo i kvalitet javnih usluga i sa manjom javnom potrošnjom u proseku za

20%, što je dovoljno da se eliminišu budžetski deficiti. Zemlje sa manjim javnim sektorom su u tranziciji postigle veću efikasnost. Visoki nivoi javne potrošnje ukazuju na predimenzioniranost javnog sektora, sa lošom infrastrukturom i nedovoljnim javnim investicijama. U tranzicionim periodu došlo je do urušavanja obrazovnog i zdravstvenog sektora, kao i katastrofalnog stanja životne sredine koje je nasleđeno iz predtranzicionog perioda.

Problemi sa kojima se susreću istraživači javnog sektora su identični problemima sa kojima se susrećemo u ovom istraživanju. Nedostaci nacionalnih statistika nameću aproksimacije kategorija javnih rashoda usled razlika u sistemu javnih finansija (u nekim zemljama su transferna plaćanja oporezovana). Takođe, metodologija merenja i obuhvatanja javnog sektora se razlikuje od zemlje do zemlje, što dovodi do problema prilikom komparacije.

Najefikasniji javni sektor je u zemljama koje su postale članice Evropske unije 2004. godine (Poljska, Slovačka, Slovenija, Litavija, Letonija i Mađarska). Postranzicione zemlje iz ove grupe pokazuju najveću efikasnost u indikatorima administracije, zdravstva, javne infrastrukture, stabilnosti i ekonomskih performansi. Najefikasniji javni sektor je u Republici Češkoj, a najneefikasniji u Albaniji, kao najsiromašnjoj zemlji u uzorku. Baltičke zemlje pokazuju iznadprosečne vrednosti u indikatorima javne infrastrukture i zdravstva. Centralnoevropske zemlje imaju u proseku najefikasniji javni sektor, a efikasnost im je iznadprosečna u oblastima administracije i javne infrastrukture. Ove zemlje imaju iznadprosečne vrednosti u indikatoru distribucije što ukazuje na manju dohodovnu nejednakost, manji stepen siromaštva i nezaposlenost. Stabilnije su i imaju bolje ekonomske performanse od ostalih tranzicionih i postranzicionih zemalja iz uzorka. Balkanske zemlje (uz izuzetak Albanije) su ostvarile prosečnu efikasnost samo u oblastima administracije i javne infrastrukture.

Javni sektor tranzicionih zemalja na Balkanu je opterećen brojnim problemima, koji uzrokuju njegovu nerentabilnost i neefikasnost. Privatizacija je u jednom periodu bila ponuđena kao rešenje za sve probleme javnog sektora. Novoprivatizovana preduzeća su u pogledu efikasnosti i investicione aktivnosti mnogo bolje rešenje od starih javnih preduzeća, ali output javnog sektora, u vidu kvalitetne javne usluge, nije na istom nivou u komparaciji sa zemljama Evropske unije. U tranzicionom periodu balkanskih zemalja, privatizaciju u javnom sektoru (koja je bila uglavnom u poslednjoj etapi tranzicije) nije pratila odgovarajuća regulativa, javna preduzeća su imala meka budžetska ograničenja, pojava korupcije i neadekvatnost upravljanja i kontrole javnog sektora. Većina balkanskih država nisu imale izgrađene institucije i regulatorne mehanizme kojim bi usmeravali funkcionisanje javnog sektora i operacionalizaciju razvojnih politika države u periodu tranzicije.

U Republici Srbiji tranzicija je odložena, u poređenju sa ostalim bivšim postsocijalističkim zemljama, zbog raspada SFRJ. Kašnjenje i odlaganje tranzicionih procesa od skoro jedne decenije je uticalo na tok i rezultate tranzicije u Srbiji. Javni sektor je ostao nereformisan, generišući fiskalne deficite. Transformacija javnog sektora podrazumeva restrukturiranje, privatizaciju i likvidaciju državnih preduzeća koja imaju status preduzeća u restrukturiranju. Iskustva tranzicionih zemalja su pokazala da je privatizaciju javnog sektora moguće izvršiti relativno brzo. Liberalizacija i uvođenje konkurencije u poslovanju javnog sektora je neophodna, gde god je to moguće sprovesti. Povećanje javnih investicija, ili u saradnji sa privatnim sektorom je neophodno zbog zastarelosti opreme i infrastrukture. Politika države bi trebalo da bude usmerena na regulaciju cena usluga i proizvoda javnog sektora. Privatizaciju javnih preduzeća bi trebalo sprovesti u skladu sa strategijom koja bi se fokusirala na funkcionisanje javnog sektora, harmonizovanim sa regulativom i praksom Evropske unije.

Javna potrošnja Republike Srbije je blago iznad proseka tranzicionih zemalja, što je posledica predimenzioniranog i neefikasnog javnog sektora, korupcije i niskog nivoa BDP-a u odnosu na predtranzicioni period, sa negativnim efektima na celokupnu privredu Srbije. Sprovedeno istraživanje ukazuje na mogućnost smanjenja javne potrošnje za oko 20% bez uticaja na efikasnost javnog sektora. Neefikasnost javnog sektora Republike Srbije se ogleda u oblasti javnih investicija, što je posledica zapuštenosti nerazvijenosti javne infrastrukture, redistribucije, što jasno ukazuje na neselektivnost u programima socijalne politike i stabilnosti, kao posledice strukturnih problema u privredi Republike Srbije. Ovakvi pokazatelji ukazuju na više fiskalne troškove, ali i troškove poslovanja, sa većim rizicima koji se negativno odražavaju na investicionu klimu Republike Srbije. Iznadpročne vrednosti efikasnosti, u odnosu na tranzicione zemlje, Republika Srbija ostvaruje u indikatorima administracije, obrazovanja, zdravstva i ekonomskih performansi, što je povoljno za privredu Srbije, pošto stručne javne službe, sa visokim stepenom obrazovanih i profesionalnih kadrova, uz poštovanje imovinskih prava unapređuju efikasnost javnog sektora. Nereformisani javni sektor, sa jedne strane predstavlja visok fiskalni trošak, a sa druge strane negativno utiče na sprovedene mere fiskalne konsolidacije, osuđujući je na neuspeh.

**SUMMARY**  
**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE**  
**PUBLIC SECTOR OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND**  
**TRANSITIONAL COUNTRIES**

The transition process that affected the countries of Central and Eastern Europe have led to recession and rising unemployment. The global financial crisis has actualized the problem of over-indebtedness of transition and post-transition countries. These processes did not bypass the countries in the region, nor the Republic of Serbia. High levels of public spending and unreformed public sector of the Republic of Serbia led to constant budget deficits, public crises and instability of public finance system. By analyzing and comparing the efficiency of the public sector in transition countries and the Republic of Serbia, levels of efficiency, sources of inefficiency and the need for state intervention has been determined. Applied method of analysis is of relative character and measures wider socio-economic impact of the public sector, as well as the impact of the level of growth of public spending on the performance and efficiency of the public sector. The results need to be interpreted with caution, since the public sector and public finance systems differ from country to country. Disadvantages of national statistics condition the approximation of certain categories of public expenditure.

*Key words:* Efficiency, Public Sector, Transition Countries, the Republic of Serbia, Public Spending and Public Services.

### LITERATURA

1. Afonso A., Schuknecht L. Tanzi V., Public Sector Efficiency: An International Comparison, *European Central Bank, Working Paper, No. 242*, 2003.
2. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, *European Central Bank Working Paper, No. 581*, 2006.
3. Afonso A., Romero, A., Monslave, E., Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America, *Inter-American Development Bank Discussion Paper No. IDB-DP-279*, 2013.
4. *Bilten javnih finansija, različita izdanja*, Ministarstvo finansija i privrede RS, Beograd, 2014.
5. Dimitrijević B., Đaković V., Anđelić G., Glišović N., *Sunčeve pege i berzanska tržišta: Empirijski dokazi međuzavisnosti u zemljama u*



- tranziciji*. Poslovna ekonomija, god. X, broj 1/2016, Univerzitet Educons, Sremska Kamenica.
6. Fond za razvoj ekonomske nauke, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, različiti brojevi.
  7. Global Competitiveness Report data retrived from <http://reports.weforum.org/>
  8. *Government Finance Statistics Manual* IMF, Washington, 2001.
  9. Gruber, J. *Public finance and Public Policy*, New York: Worth Publishers, 2010.
  10. Filipović S. et al. Correlation between reforms and foreign debt in transition countries, *Industry vol. 43, no. 1*, Belgrade: Economics Institute, 2015.
  11. Filipović S., Miljković, M., Transition Economies During Global Economic Crisis: A Difference in Differences Approach, *Industrija, Vol. 42, No. 3*, Belgrade: Economics Institute, 2014.
  12. Hindriks, J., Myles, G. *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press., 2004.
  13. Jotić, J., Lovre I., *Analiza efikasnosti javnog sektora Republike Srbije u komparaciji sa državama Evropske unije*. Poslovna ekonomija, god. X, broj 1/2016, Univerzitet Educons, Sremska Kamenica.
  14. Luković, S., Grbić, Testiranje povezanosti državnih prihoda i državnih rashoda u Srbiji, *Ekonomске teme 52 (2)*, Niš: Ekonomski fakultet u Nišu, 2014.
  15. Rejnhart, K., Rogof, K., *Ovog puta je drugačije*, Beograd: Službeni glasnik, 2011.
  16. Sigma, „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU accession”, *Sigma paper no. 44*, Paris. OECD, 2009.
  17. Stiglic, E. Dž., *Ekonomija javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet, 2008.
  18. Tanzi, V., The Economic Role of the State in XXI century, *Cato Journals, No. 3.*, 2005.
  19. The World Bank *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?* 2011.
  20. Walker, R., Boyne, G., Brewer, *Public Management and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
  21. World Economic Outlook Databases data retrived from <http://www.imf.org/>

Ovaj rad je primljen **22.07.2017.**, a na sastanku redakcije časopisa prihvaćen za štampu **21.12.2017.** godine.