

TM	G. XXXVI	Br. 2	Str. 905-920	Niš	april - jun	2012.
----	----------	-------	--------------	-----	-------------	-------

UDK 334.724:658.14/.17 338.246.025

Pregledni rad

Primitljeno: 19. 04. 2011.

Revidirana verzija: 18. 12. 2011.

Mirjana Knežević
Univerzitet u Kragujevcu
Ekonomski fakultet
Zoran Jovanović
Bojan Urdarević
Univerzitet u Kragujevcu
Pravni fakultet
Kragujevac

USPOSTAVLJANJE JAVNO - PRIVATNOG PARTNERSTVA U JAVNIM PREDUZEĆIMA

Apstrakt

Koncept javno-privatnog partnerstva danas predstavlja sistemski pristup mnogih država širom sveta u finansiranju infrastrukture, koji ima jasno definisan pravni okvir i čiju primenu mnoge države regulišu proaktivnom politikom, umesto ad hoc pristupom. Da bi bila uspešna, primena koncepta javno-privatnog partnerstva mora biti organizovana, a ne stihijski vođena trendovima na tržištu. Primarni motiv javnog sektora za ulazak u aranžman javno-privatnog partnerstva nalazi se u njegovoj težnji da se realizuje projekat, ali na takav način da finansijske obaveze po tom osnovu ne proizvedu posledice po budžetski deficit i javni dug. Orijentacija ka konceptu javno-privatnog partnerstva na nivou Evropske unije bila je logičan sled finansijskih ograničenja nacionalnih budžeta, kao i potencijala privatnog sektora. Međutim, iako saradnja između javnog i privatnog sektora može dovesti do značajnog napretka na mikroekonomskom nivou, javno-privatno partnerstvo se ne može smatrati „magičnim rešenjem“ za javni sektor koji se suočava sa makroekonomskim ograničenjima u pogledu deficita budžeta. Zato je procena i podela rizika između ugovornih strana ključni element za tačnu procenu adekvatnog fiskalnog uticaja javno-privatnog partnerstva na budžet države.

Ključne reči: javno-privatno partnerstvo, novi javni menadžment, podugovaranje, restrukturiranje, privatizacija

*POJAM, UPOREDNOPRAVNI PREGLED RAZVOJA I ZNAČAJ
JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA*

Javno-privatno partnerstvo najčešće se posmatra u kontekstu dobrog upravljanja. (Vigoda 2003, 64) Nezavisno od toga da li se radi o zemljama sa tržišnom privredom ili zemljama u tranziciji, javno-privatno partnerstvo je prisutno u javnoj upravi i menadžmentu. Iako ovaj oblik partnerstva postoji od ranije, njegovo značajno prisustvo se vidi krajem 80-ih godina (Bovaird 2004, 199). Početkom 1990-tih godina javni službenici orijentisani su na takvo partnerstvo, a naučni radnici započeli su ispitivanja mnogih dimenzija javno-privatnog partnerstva: političkih, menadžerskih, organizacionih, pravnih i etičkih. Javno-privatno partnerstvo može se definisati kao „radni sporazum koji se stvara na uzajamnim obavezama između organizacija javnog sektora sa organizacijama izvan javnog sektora“ (Bovaird 2004a, 215). Privatni sektor uključuje profitni i neprofitni, tj. poslovne organizacije i civilno društvo.

Javno-privatno partnerstvo je novi stil partnerstva koji podrazumeva saradnju, a njegove mogućnosti podrazumevaju sve faze javnih procesa: nacrta i planiranja, koordinacije, praćenja implementacije politike, mobilizacije i upravljanja resursima. Čini se da se problemi javljaju s obzirom na to da različite svrhe partnerstva traže različite partnere, različite strategije, različite operacione procese, a verovatno i različite kriterijume na osnovu kojih bi se partnerstvo pratilo i ocenjivalo. Partnerstvo koje naglašava saradnju moglo bi doprineti da se postigne najviše sa postojećim resursima i sposobnostima, ali i tome da se ispitaju mogućnosti inovativnih pristupa koji donose nove resurse i sposobnosti.

Međutim, javno-privatno partnerstvo se kritikuje sa pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja kako ono „razvodnjava“ političku kontrolu nad procesom odlučivanja. Sindikati se najčešće opiru partnerstvu zbog straha od gubitka radnih mesta i pogoršanih uslova rada, a građani i korisnici usluga izražavaju zabrinutost da će pružanje usluga biti vođeno isključivo profitom, a ne i moralom javne službe. Nevladine organizacije često se opiru nastojanju da postanu glavni pružaoci usluga u partnerstvu sa javnim sektorom, bojeći se gubitka samostalnosti u funkciji agenta, kao i situacije u kojoj je finansiranje nevladinih organizacija kao agenata često manje od onog koje je do tada javni sektor imao u pružanju usluga. Poseban strah postoji u pogledu mogućnosti da se partnerstvom daje pravo privatnoj kompaniji da deluje monopolski iz razloga što će i javni sektor u tim uslovima osigurati najveću dobit.

Tradicionalna francuska politička kultura građanstva bila je određena suprotstavljanjem javne i privatne sfere i postulatima moralne superiornosti javnog sektora. Od kraja Drugog svetskog rata, francuska javna uprava uspešno je preuzela zadatak modernizacije društva. Partnerstvo se širi na gotovo sva područja državne intervencije i jedina

rasprava se vodi u okvirima tehničke ili ekonomske delotvornosti. Uz industrijske i komercijalne aktivnosti, gde je tradicionalno postojalo partnerstvo, ono se sada širi na područja koja su temelj i svojstvo državne vlasti. Promene u zakonodavstvu koje se odnose na javni sektor, omogućile su da se partnerstvom sa privatnim sektorom grade i vode javne ustanove kao što su zatvori i bolnice. Ta proliferacija javno-privatnog partnerstva u Francuskoj može se pripisati kako delovanju globalnih činioca, tako i specifičnih francuskih okolnosti. Pod ovim drugim posebno treba uzeti u obzir proces decentralizacije, gde lokalne jedinice preuzimaju odgovornost za regionalno pružanje usluga, u uslovima ekstremne fragmentacije. Čini se da je decentralizacija svela ulogu države od čuvara, koji osigurava resurse u obliku ekspertize i kontrole pristupa finansijama, na ulogu jednog od partnera kojem pripada deo zaštite javnog interesa.

Međutim, ovde treba posebno naglasiti specifičnost javno-privatnog partnerstva u Francuskoj koja se ogleda u tome da u ovoj oblasti ne postoji posebna zakonska regulativa, već samo veoma duga tradicija partnerstva između javnog i privatnog sektora u formi koncesija. Upravo ta tradicija omogućila je sudstvu u Francuskoj da u zakonodavnom okviru postavi demarkacionu liniju između odgovornosti privatnog i javnog sektora. Dakle, svi ugovori sa partnerom iz privatnog sektora u Francuskoj zasnovani su na načelu superiornosti javnog sektora, pa samim tim i svi infrastrukturni projekti, i pored toga što su finansirani od strane privatnog sektora, nalaze se u režimu državnog vlasništva. Privatni sektor ima samo pravo na odštetu u slučaju jednostrane odluke koju donosi javni sektor, kao i u slučaju nastanka nepredviđenih okolnosti koje ugrožavaju finansijski položaj privatne kompanije.

U Velikoj Britaniji javno-privatno partnerstvo može se posmatrati kao treća privatizaciona mera koja je uvedena 1992. godine privatnom finansijskom inicijativom i koja je trebalo da minimalizuje kapitalne investicije i da kontroliše javne rashode. Proces privatizacije javnih preduzeća započeo je u Velikoj Britaniji i do 2008. godine privatizovana su sva javna preduzeća iz oblasti energetike, telekomunikacija i saobraćaja. Projekti javno-privatnog partnerstva u početku bili su finansirani iz privatnih izvora, i smatralo se da će se, naplaćivanjem usluge koja se koncesionira, kroz određeno vreme vratiti uložena sredstva. Bitna specifičnost ovih projekata bila je činjenica da će njihovo finansiranje snositi krajnji korisnici, a ne javni sektor. Kasnije, postojalo je i zajedničko ulaganje države i privatnog sektora (*join venture*), u kojem država delom subvencionira projekat, ako on ima širu društvenu korist. Laburisti su 2000. godine revidirali koncepte javno-privatnog partnerstva i osnovali „Partneršip UK“ (*Partnership UK*), kao stalno telo koje je imalo zadatak da poboljša koordinaciju između javnog i privatnog sektora.

U Velikoj Britaniji, posebno treba istaći ulogu lokalnih vlasti u preuzimanju vodeće uloge u ostvarivanju vizije zajednice putem

partnerstva sa različitim subjektima: javnim agencijama, privatnim kompanijama, lokalnim grupama i nevladinim organizacijama. Upravo zbog toga je javni sektor imao dominantnu ulogu u finansiranju i izgradnji infrastrukturnih projekata, osim u poslednje dve decenije kada se učešće privatnog sektora ponovo vraća na lidersko mesto.

Na kraju, javno-privatno partnerstvo može da predstavlja samo jednu vrstu privatizacije (Milovanović 2005, 23). Ono se stvara, sledeći ideju zajedničkog angažovanja sa ugovorenim ciljevima, pri čemu javni i privatni partneri dele rizik, ovlašćenje, odgovornosti i polaganje računa (Handler 1996, 55). Pojam partnerstva predstavlja uključivanje privatnih pružaoca usluge kao ugovornih partnera u pružanju javnih službi, koje su svojevremeno bile u isključivoj nadležnosti države (Rosenau 2000, 165). Kombinacija javnog i privatnog sektora može da predstavlja kombinaciju najboljih vrednosti jednih i drugih. Njihova odvojenost kroz istoriju je uvek bila jasna, sa retkim oblicima njihovog udruživanja iz razloga što je privatni sektor retko preuzimao javne odgovornosti.

Preklapanje politika decentralizacije i finansiranje spoljnih subjekata u pružanju usluga ubrzava korišćenje javno-privatnog partnerstva. U istom smislu deluje i proces evropskih integracija koji podstiče opšte prihvatanje partnerstva. Moglo bi se zaključiti da je Evropska unija stvorila mit partnerstva kao centralne institucije za proces integracije u svakom pogledu, tako da je i finansiranje mnogih programa uslovljeno ili vertikalnim, između raznih nivoa upravljanja, ili horizontalnim partnerstvom. Smernice za partnerstvo iskoristile su mnoge agencije kako bi učvrstile sopstveni položaj i učestvujući u programima Unije stekle novu legitimaciju koja im omogućava određeni otklon od postojećih centara odlučivanja.

KONCEPT JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U EVROPSKOJ UNIJI

Orijentacija ka konceptu javno-privatnog partnerstva na nivou Evropske unije, bila je logična posledica finansijskih ograničenja budžeta država članica, kao i potencijala privatnog sektora (Sredojević 2010, 87). Međutim, iako saradnja između javnog i privatnog sektora može dovesti do mikroekonomskih povoljnosti, omogućavajući izvršenje projekta koji obezbeđuje vrednost za novac (*value for money*) i zadovoljava ciljeve društvene opravdanosti projekta, javno-privatno partnerstvo ne može se smatrati „magičnim rešenjem“ javnog sektora koji se suočava sa ograničenjima i deficitom budžeta. Zbog toga su i iskustva država članica Evropske unije u implementaciji javno-privatnog partnerstva veoma različita, jer svaka od njih implementira ove projekte u skladu sa zakonima koji postoje na nacionalnom nivou.

Usled različitosti nacionalnih zakonodavnih rešenja u pogledu koncepta javno-privatnog partnerstva u državama članicama Evropske

unije, u jednom trenutku su postojala brojna ograničenja za njegovu primenu. Stoga su institucije Evropske unije preduzele inicijative za ujednačavanje pravnih okvira koje je svaka država članica u manjoj ili većoj meri razvila kako bi omogućila realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva u okviru jedinstvenog evropskog tržišta. Tako je, na primer, 2000. godine Evropska komisija objavila dokument „Tumačenje saopštenja o koncesijama u Zakonu o javnim nabavkama Evropske zajednice“, u kome je u članu 2 propisano da bilo koji ugovorni akt na osnovu kojeg javni sektor poverava izvođenje ekonomskih aktivnosti trećoj strani mora da bude u skladu sa pravilima propisanim u članovima 43 i 49 Rimskih ugovora, a koji se odnose na zabranu diskriminacije prema državljanstvu i slobodi osnivanja preduzeća i pružanja usluga.

Međutim, ovo nije bilo dovoljno da bi se postigle planirane uštede na nivou Evropske unije, kao i da bi se izvršila planirana harmonizacija nacionalnih zakonodavstava država članica. Stoga su Evropski parlament i Savet 31. marta 2004. godine doneli dve Direktive, i to: Direktivu 2004/18/EZ o usaglašavanju procedura za dodelu javnih ugovora o pravima, robama i uslugama i Direktivu 2004/17/EZ o usaglašavanju procedura za dodeljivanje ugovora u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i telekomunikacija. Tekst ovih direktiva pripremljen je na osnovu iskustava sudske prakse Evropskog suda pravde, posebno u oblasti kriterijuma za dodelu javnih ugovora (Gasmi 2008, 25).

U Poglavlju 5 član 29 Direktive 2004/18/EZ uvodi se novi postupak – konkurentni dijalog (*competitive dialogue*) i posebno se promovise korišćenje elektronskih procedura. Postupak konkurentnog dijaloga omogućio je javnom sektoru da vodi pregovore s prijavljenim kandidatima u cilju postizanja rešenja koja na najpovoljniji način zadovoljavaju potrebe javnog sektora. Takođe, ovaj postupak se odnosi i na „posebno složene ugovore“ kada naručilac nije u stanju da samostalno definiše tehnička rešenja ili da odredi pravnu ili finansijsku strukturu projekta, što je čest slučaj kod velikih infrastrukturnih projekata.

Novinu predstavlja tačka 46 Direktive 2004/18/EZ koja se odnosi na odobravanje primene socijalnih i ekoloških kriterijuma prilikom izbora ponuđača. Drugim rečima, kako bi se garantovao jednak tretman, kriterijumi za dodelu ugovora trebalo bi da omogućie objektivno ocenjivanje ponuda. Ukoliko više ponuđača ispunjava osnovne uslove, prevagu može odneti onaj koji pored toga udovoljava ekološkim ili socijalnim zahtevima.

U državama članicama Evropske unije sve je više zastupljeno korišćenje elektronskih tendera i sistem javnih nabavki postaje sve dinamičniji, skraćivanjem uobičajenih rokova u postupcima dodele javnih ugovora. Uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki propisano je i u Poglavlju 3 član 54 Direktive 2004/18/EZ, a trebalo bi da donese uštede od više desetina milijardi godišnje. Dakle, suština elektronskog sistema

javnih nabavki nije samo prelazak sa sistema zasnovanog na dokumentaciji na sistem elektronskih komunikacija, već on može da usmeri i ubrza javne nabavke u korist kupca i ponuđača, ali i evropskih poreskih obveznika, što će na kraju dovesti do štednje u pogledu vremena i novca.

Interesantno je da je i Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije („Сл. гласник РС“ бр. 116/2008) u članu 2 stav 1 tačka 25 propisao mogućnost elektronske licitacije i definisao je kao nadmetanje među ponuđačima u postupku javne nabavke kroz davanje novih, povoljnijih ponuda elektronskim putem, koje naručilac rangira pomoću metoda za automatsko ocenjivanje. Takođe, u članu 54 stav 3 propisano je da ministar nadležan za poslove finansija posebnim aktom bliže uređuje način postupanja sa elektronskim ponudama i način sprovođenja elektronske licitacije.

Vrlo je važno istaći da direktive Evropske unije u ovoj oblasti ne dozvoljavaju učešće u javnim nabavkama ekonomskim subjektima koji su u stečaju ili su bankrotirali. Tako, na primer, u poglavlju 2 član 45 Direktive 2004/18/EZ propisano je da se svaki privredni subjekt može izuzeti iz učestvovanja u ugovoru ukoliko je: a) pod stečajem ili je u postupku likvidacije, ukoliko njegovim poslovima upravlja sud; b) u postupku otvaranja stečaja ili obavezne likvidacije; v) bio kriv za ozbiljan poslovni propust koji se može dokazati; g) nije ispunio obaveze vezane za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje u skladu sa zakonskim odredbama države u kojoj se nalazi sedište preduzeća; d) nije ispunio obaveze koje se tiču plaćanja poreza u skladu sa zakonskim obavezama države u kojoj se nalazi sedište preduzeća; đ) kriv za ozbiljno lažno prikazivanje činjenica prilikom dostavljanja potrebnih informacija ili nije dostavio potrebne informacije.

U Republici Srbiji, s druge strane, Zakon o javnim nabavkama je ublažio ovaj uslov, jer je u praksi to isključivalo veliki broj ponuđača iz postupka javnih nabavki, pa je tako usvojena odredba člana 47 o negativnim referencama ponuđača prema kojoj naručilac može da odbije ponudu određenog ponuđača ukoliko poseduje dokaz koji potvrđuje da ponuđač nije ispunjavao svoje obaveze po ranije zaključenim ugovorima o javnim nabavkama koji su se odnosili na isti predmet nabavke za period od prethodnih pet godina za radove, odnosno tri godine za dobra i usluge. Takođe, u članu 19 istog Zakona propisana je antikorupcijska klauzula prema kojoj je utvrđena obaveza naručioca da odbije ponudu, ako ima na raspolaganju verodostojan dokaz da je ponuđač pokušao da podmiti člana komisije za javnu nabavku, lice koje je učestvovalo u pripremi konkursne dokumentacije, lice koje je učestvovalo u planiranju javne nabavke, ili neko drugo lice kako bi ovo na njih izvršilo uticaj u cilju da dozna poverljive informacije, ili da utiče na postupanje naručioca ili donošenja odluka u bilo kojoj fazi javne nabavke.

Rok za primenu Direktiva bio je do kraja januara 2006. godine, međutim, do tada je samo mali broj država otpočeo sa njihovom primenom. Naime, ispostavilo se da i pored određenog stepena harmonizacije koji su ove direktive donele, mnoga pravila o slobodnom izboru kompanije kod projekata javno-privatnog partnerstva ostala su nedovoljno jasna.

Često i sama praksa podugovaranja (*subcontracting*) doprinosi stvaranju još nejasnije pravne situacije. Na primer, neretko se dešava da jedna kompanija koja pobedi na javnom konkursu, podugovaračkim ugovorom prebaci sva ovlašćenja na drugu kompaniju, a za sebe zadrži samo neka nadzorna ovlašćenja i na taj način se vrši manipulacija zakonskom regulativom pojedinih država.

Na primer, u slučaju Rifert (*Rüffert*) kompanija *Objekt und Bauregie GmbH & Co* pobedila je na javnom konkursu za izgradnju objekata u Nemačkoj i prihvatila da isplati zarade radnicima u skladu sa kolektivnim ugovorom, a kao podugovarača angažovala je Poljsku firmu "PKZ sp.z.o.o". Ubrzo je ustanovljeno da 53 poljska radnika koji se nalaze na radu u Nemačkoj zarađuju manje od jedne polovine od iznosa zarade predviđene važećim kolektivnim ugovorom. Ovaj slučaj došao je pred Viši sud savezne države Donje Saksonije (*Oberlandesgericht*), koji je zastao u postupku i 2006. godine zatražio prethodnu odluku Evropskog suda pravde, u skladu sa članom 220 Osnivačkog ugovora. Evropski sud pravde je ovaj slučaj posmatrao isključivo kroz odredbe Direktive br. 96/71 EZ o detaširanim radnicima. U tom smislu, utvrdio je da odredbe kolektivnog ugovora na koje se tužilac poziva, nisu u saglasnosti sa odredbama Direktive br. 96/71 EZ, kao i da taj kolektivni ugovor nema univerzalno dejstvo jer se ne primenjuje na celokupnu oblast građevinarstva, već samo na one radove koji imaju javni karakter. S obzirom na to, odredbe o zaradi koje su postavljene u ovom kolektivnom ugovoru ne mogu da se smatraju minimalnom zaradom u smislu člana 3. stav 1. Direktive br. 96/71 EZ. Evropski sud pravde zaključio je da implementacija odredaba Direktive br. 96/71 EZ mora da bude u duhu člana 49 Osnivačkog ugovora koji propisuje uklanjanje svih prepreka koje bi dovele u nepovoljan položaj bilo koju kompaniju koja ima sedište u nekoj drugoj državi članici. Na ovaj način sprečava se ograničavanje slobode pružanja usluga jer bi se u suprotnom stranim kompanijama koje dolaze iz slabije ekonomski razvijenih država članica Evropske unije, nametnuo dodatan ekonomski teret.

Drugim rečima, strane kompanije bi mogle biti dovedene u nepovoljan položaj, jer bi im se onemogućio pristup tržištima najrazvijenijih država Evropske unije. Da bi se uklonila pravila o slobodnom protoku ljudi, robe, kapitala i usluga, potrebno je da postoje razlozi vezani za javni interes. U tom smislu zaštita radnika se može smatrati javnim interesom. Međutim, Evropski sud pravde u slučaju Rifert nije našao da se radi o zaštiti radnika jer se odredbe kolektivnog ugovora primenjuju

samo na radnike u javnom sektoru, dok su radnici u privatnom sektoru izuzeti iz njegovih odredaba. Stoga u ovom slučaju zaštita radnika ne predstavlja opravdani razlog za ograničenje prava na pružanje usluga.

Neretko se dešava da se nemačke kompanije na ovaj način štite od strane konkurencije. Prema zakonu o javnim nabavkama Nemačke (*Landesvergabegesetz*) propisan je posebni postupak za tendere čija vrednost prevazilazi 10.000 evra. Ovaj postupak podrazumeva da kompanija koja pobedi na tenderu može da zaključi ugovor sa podu-govaračima koji se obavezuju da će da isplate jednake zarade onima koje su propisane kolektivnim ugovorom koji se primenjuje u oblasti u kojoj se obavlja rad. U suprotnom ugovor se raskida i kompanija je dužna da plati odštetu u iznosu od 1-10% vrednosti ugovora.

Takođe, interesantne su i odredbe Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 94 o radnim klauzulama (koju je do sada ratifikovalo samo 10 država), koja u članu 2 propisuje da svi ugovori kojima se regulišu zarade, radni sati ili uslovi rada ne smeju biti nepovoljniji u odnosu na već postojeće sporazume koji važe u mestu gde se rad obavlja. Dakle, Evropski sud pravde doneo je presudu u kojoj je naveo da postoji povreda člana 49 Osnivačkog ugovora jer kolektivni ugovor nije u skladu sa Direktivom br. 96/71 EZ posmatrane u svetlu člana 49 Osnivačkog ugovora. Slučaj *Rifert* je vrlo interesantan jer je Evropski sud pravde odredbe iz Direktive br. 96/71 EZ tumačio kao maksimalne norme iznad kojih se ne sme ići. Ukoliko bi država domaćin pokušala da primeni više radne standarde koji u velikoj meri poboljšavaju uslove rada u njoj, dolazi u potencijalnu opasnost da se te mere smatraju povredom člana 49 Osnivačkog ugovora i mogu predstavljati prepreke slobodnom pružanju usluga. Na ovaj način se države članice i sindikati sprečavaju da štite svoje lokalne i detaširane radnike, a istovremeno onemogućava se i uspešno funkcionisanje kolektivnog pregovaranja.

Ova presuda je vrlo značajna jer su nakon njenog donošenja veliki proizvodni lanci multinacionalnih kompanija počeli sve češće da angažuju podugovaračke firme sa zadatkom da im nabave niskokvalifikovanu radnu snagu za obavljanje operativno- tehničkih poslova. Stoga se takvi radnici nalaze u donekle specifičnom odnosu, jer i pored toga što rade za određenu multinacionalnu kompaniju, oni se ne nalaze u ugovornom odnosu sa njom već sa kompanijom podugovarača koja ih je angažovala. Drugačije rečeno, matična kompanija plaća mesečnu nadoknadu drugoj kompaniji ili agenciji koja ima obavezu da obezbedi radnu snagu, a sa druge strane matična kompanija nema apsolutno nikakve obaveze prema radnicima koji su angažovani na ovaj način. Tako se vrši svojevrsno „iznajmljivanje“ radne snage što svakako nije u duhu tradicionalnog sistema radnih odnosa, a nije ni u skladu sa postojećom zakonskom regulativom mnogih država. Razlog za ovo je isključivo ekonomske prirode jer je mesečna nadoknada koju jedna kompanija plaća

drugoj za izvršene usluge manja nego kada bi bilo zaposleno nekoliko radnika uz sva prava koja im pripadaju po osnovu radnog odnosa.

Na kraju, možemo da zaključimo da zakonodavni okvir u oblasti javno-privatnog partnerstva na nivou Evropske unije još nije jedinstven u potpunosti, ali su potrebe za njegovom unifikacijom sve veće, tako da se sadašnja regulativa u ovoj oblasti konstantno unapređuje. Ono što je i dalje vrlo bitno da se učini jeste sprovođenje jednog sveobuhvatnog istraživanja, koje bi od slučaja do slučaja utvrdilo da li koncept javno-privatnog partnerstva dovodi do stvarne dodate vrednosti u odnosu na tradicionalne mogućnosti finansiranja.

PRAVNI POLOŽAJ JAVNIH PREDUZEĆA U SRBIJI

U važećem pravnom sistemu javna preduzeća i javne ustanove ne mogu da budu vlasnici dobara koja stiču, jer se režim državne svojine primenjuje i na sva pravna lica čiji je osnivač država, pokrajina ili lokalna samouprava.

Nov Zakon o javnoj svojini („Сл. гласник РС“ бр. 72/2011), na savremen i pravno održiv način uređuje svojinsko-pravni aspekt položaja javnih preduzeća i javnih ustanova. Uspostavljanje javne svojine na način koji je dat u Zakonu o javnoj svojini opredeliće karakter prateće zakonske regulative u oblasti javnih preduzeća i javnih ustanova, kao i u procesu decentralizacije. Zakonom se obezbeđuju uslovi za širenje privatne svojine i vršenje denacionalizacije, sa čime Srbija dobija tržišno orijentisanu privredu.

Ujednačena, primenljiva zakonska rešenja, daće odgovor na pitanje koji je model javno-privatnog partnerstva primenljiv u Srbiji. Pravni položaj javnih preduzeća u Srbiji zahteva efikasnije sprovođenje procesa restrukturiranja i privatizacije i to sve kroz preuređenje zakonske regulative. Promena regulative će omogućiti da se završi proces korporativizacije, nakon kojeg će javna preduzeća raditi kao zatvorena akcionarska društva koja će, što sada nije slučaj, tačno znati kolikom aktivom raspolažu. Država bi trebalo da se opredeli koja su to dobra, u prvom redu prirodna bogatstva, koja moraju ostati u državnom vlasništvu, dok će sve ostalo, uključujući brane ili elektromrežu, dobiti svog vlasnika, odgovornog za njihovo održavanje, što će u konkretnom slučaju biti Elektroprivreda Srbije i Elektromreže Srbije. Rešavanjem pitanja svojine, olakšaće se zaduživanje preduzeća. Zbog nerešenih imovinskih pitanja, javna preduzeća nemaju kreditni rejting koji bi im omogućio izdavanje korporativnih obveznica ili zaduživanje kod stranih komercijalnih banaka, pa se njihovi projekti finansiraju povlačenjem zajmova međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih kreditnih ugovora.

Javna preduzeća imaju značajnu ulogu u privrednim sistemima kako tranzicionih tako i tržišnih privreda, u kojima država odnosno njena tela, institucije, poseduju većinsko vlasništvo (Bertero and Rondi 2002, 225). Kao takva istovremeno obavljaju i poslovne aktivnosti (Schmitz 1996, 104).

Pojam javnih preduzeća je neposredno ili posredno određen putem velikog broja opštih i posebnih zakonskih propisa. Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave („Службени гласник РС“, бр. 25/2000). Međutim, delatnost od opšteg interesa mogu da obavljaju i druga preduzeća, a nema precizne zakonske definicije šta se podrazumeva pod „delatnošću od opšteg interesa“, pa to po nekim autorima predstavlja posebno pitanje.

Zajedničko za sva javna preduzeća u našoj zemlji, je to što posluju u uslovima monopola, raspolažu značajnim resursima i predstavljaju veliki izvor potrošnje i viška radne snage. Javna preduzeća, na područjima koja zahvataju, nemaju konkurenciju. U javnim preduzećima je koncentrisan ogroman kapital koji je izvor njihove moći i uticaja u društvu. Priroda njihove delatnosti sama po sebi određuje monopol. Deo javnih preduzeća zavisi od prirodnih resursa što im dodatno obezbeđuje stabilnost u poslovanju. Neka od njih imaju ovlašćenje da putem samostalno donetih propisa uređuju mnoga pitanja od značaja ne samo za unutrašnje uređenje odnosa, već i odnosa prema drugim subjektima na području gde se nalaze. Iako su, poput institucija državne administracije koje se pretežno finansiraju oporezivanjem, pod odlučujućim uticajem države, javna preduzeća, poslujući na tržištu, imaju veću ekonomsku slobodu i obavezu da njihovo poslovanje zadovolji kriterijume komercijalnog uspeha. Delovanje države kroz javna preduzeća je rezultat nesavršenog delovanja tržišta u slučajevima tzv. prirodnih monopola, kao i potrebe da se obezbede društveno neophodna dobra i usluge i određeni spoljni efekti (eksternalije).

U sadašnjem trenutku javna preduzeća imaju više karakter „državnih organa“, nego privrednih subjekata. Država nije dobar privrednik. S obzirom, da javna preduzeća nemaju svoju imovinu, za svoje poslove ne mogu ni da odgovaraju svojom imovinom. Država je potpuni vlasnik sredstava kojima upravljaju i koja koriste javna preduzeća. Sva odgovornost za neuspelo poslovanje je na državi. Kada se postavlja pitanje odgovornosti javnih preduzeća za loše poslovanje, jasno se vidi da država odgovara tako što svi građani Srbije trpe posledice lošeg poslovanja. Javno preduzeće nije tržišni subjekt koji za svoje obaveze odgovara sopstvenom imovinom. Javna preduzeća, obzirom na to da su neophodna, opstaju i nastavljaju sa poslovanjem, iako su kao privredni subjekti neefikasna, neproaktivna i neodgovorna. Dalji razvoj značajnog broja privrednih subjekata koji su dugo vremena bili pod kontrolom i u državnom vlasništvu se prepušta tržišnim mehanizmima i privatnoj inicijativi.

Osnovna karakteristika poslovanja javnih preduzeća u Srbiji je usporen proces restrukturiranja, kao i nerešeni kumulirani problemi poslovanja javnih preduzeća i pored povećanja poslovne aktivnosti. Sve to je uticalo na nerentabilno i nelikvidno poslovanje uz visok stepen zaduženosti. Pojedinačno posmatrano, većina preduzeća je solventna. Javna preduzeća ukupno poslovala su u uslovima dugoročne finansijske neravnoteže, koja je najizraženija u JP Putevi Srbije, AD Telekom i Železnice Srbije.

NEOPHODNOST EFIKASNIJEG SPROVOĐENJA PROCESA RESTRUKTURIRANJA I PRIVATIZACIJE

Privatizacijom javnih preduzeća ostvaruje se liberalizacija privrede u procesu prilagođavanja standardima i kriterijumima Evropske unije. Preduslov za to je stvaranje uslova za tržišnu ekonomiju, koja će biti konkurentna na Evropskom tržištu. Pri tome treba da se ispunjavaju i preporuke Evropske komisije i u procesu restrukturiranja javnih preduzeća. Iz istih razloga su pitanja stanja u javnim preduzećima, modela privatizacije, trenutka privatizacije i primera privatizacije u drugim zemljama, pitanja kojima se može i mora posvetiti dosta pažnje. Prevedshodni cilj privatizacije javnog sektora treba da bude unapređenje njegove efikasnosti na dobrobit i zadovoljstvo građana, a ne sama prodaja kapitala strateškom partneru. Privatizacija javnih preduzeća predstavlja ne samo pravno, ekonomsko, finansijsko, privredno već i socijalno pitanje.

U procesu restrukturiranja republičkih javnih preduzeća u poslednjih deset godina ostvaren je značajan napredak, primenom paketa mera: izdvajanjem sporednih delatnosti, smanjenjem viškova zaposlenosti, regulisanjem starih dugova, modernizacijom proizvodno-tehnološkog procesa poboljšane su ekonomske i finansijske performanse preduzeća od strateškog značaja. U većini tih preduzeća smanjen je broj zaposlenih, cene su u većoj meri usklađene s troškovima, manje je sporednih delatnosti pa su usmerene na osnovne delatnosti koje često imaju karakter prirodnog monopola.

Najveći problemi poslovanja koncentrisani su u nerentabilnim, nelikvidnim i visoko zaduženim javnim preduzećima. Ubrzanje procesa restrukturiranja i privatizacije javnih preduzeća i liberalizacija infrastrukturnih delatnosti jedna je od prioritetnih oblasti u reformi realnog sektora. U narednom periodu nastaviće se proces restrukturiranja i unapređenja uslova za investiranje, kao i priprema javnih preduzeća za privatizaciju. Tempo privatizacije zavisioće od tržišnog okruženja. Do sada su privatizacija i liberalizacija bile sredstvo za razvoj i pružanje javnih usluga u brojnim zemljama, ali je došlo vreme traženja i drugačijih rešenja. Putem novih zakonskih rešenja treba obezbediti viši kvalitet javnih usluga.

Na taj način bi se obezbedila neka osnovna prava građana, realna sigurnost i podloga da se ostvare održivi ciljevi javnih usluga.

Privatizacija preduzeća u našoj zemlji otpočela je i pre njene tranzicije na osnovu Zakona o društvenom kapitalu („Службени лист СФРЈ“, бр. 84/89 i 64/90), Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 75/91, 48/94 i 51/94) i Zakona o svojinskoj transformaciji („Службени гласник РС“, бр. 32/97 i 10/2001).

U procesu privatizacije javnih preduzeća u Srbiji, pored Zakona o javnim preduzećima, primenjuju se pre svega odredbe Zakona o privatizaciji („Службени гласник РС“, бр. 8/2001, 18/2003, 45/2005). Zakon o privatizaciji donet je 2001. godine, više puta do sada je menjan i dopunjavan, a najnovije izmene i dopune usvojene su krajem 2007. godine.

Pri izradi Zakona o izmenama i dopunama zakona o privatizaciji („Службени гласник РС“, бр. 123/2007) vodilo se računa o tome da osnovni koncept ostane nepromenjen, a da se prevaziđu u međuvremenu uočeni problemi. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji postignuti su osnovni ciljevi i zaštita privrednog ambijenta i budžeta Republike Srbije od priliva kapitala koji potiče iz kriminala, korupcije ili pranja novca, kao i zaštita interesa Republike Srbije i subjekta privatizacije sprečavanjem zadržavanja kontrole nad subjektom privatizacije (kroz akcije stečene putem investiranja i na drugi način) od strane kupca kapitala sa kojim je ugovor raskinut. Ipak, nije ostvaren jedan od bitnih preduslova za uspešnu privatizaciju javnih preduzeća, a to je stvaranje odgovarajuće zakonske regulative. Neophodno je donošenje posebnog propisa, kojim bi se detaljno regulisalo pitanje privatizacija javnih preduzeća. Privatizacija javnih preduzeća je kontinuiran i aktuelan proces, kako u razvijenim, tako i u zemljama u tranziciji.

Zakon o javnoj svojini ne sadrži odredbe koje se odnose na privatizaciju javnih preduzeća, ali se na posredan način određuje njihov dalji tok obzirom na drugačiji svojinski koncept. Prema Zakonu o sredstvima u svojini Republike Srbije država je vlasnik svih dobara koja koriste javna preduzeća i javne ustanove. I pored toga što ih je uložila u javno preduzeće ili javnu ustanovu, ona je ostala vlasnik. Iako nije preneto pravo svojine, javna preduzeća po važećim propisima imaju osnovni kapital koji čine upravo ulaganja osnivača. U početku se na ovu konstrukciju da neko uloži u preduzeće kapital, a da istovremeno ostane vlasnik, nije ni obraćala pažnja, te je tek poslednjih godina, vezano za promene propisa o privrednim društvima, privatizaciju i ukazivanja stranih eksperata počelo sa razumevanjem da je takva konstrukcija ulaganja nemoguća i neodrživa. Zakon o javnoj svojini u pogledu ulaganja u kapital javnih preduzeća, ustanova i drugih oblika organizovanja čiji je osnivač Republika, pokrajina, grad ili opština, predviđa da ulaganje u osnovni kapital mora značiti prenos prava svojine

na dobrima koja se ulažu. Osim ulaganja u osnovni kapital, moguće je ulaganje i po osnovu različitih vrsta ugovora, koja ne moraju da podrazumevaju prenos prava svojine, međutim, to ne može da važi za ulaganje u osnovni kapital. Predmet uloga ne mogu biti mreže i stvari koje služe ostvarivanju funkcije mreže. Vrednost stvari se procenjuje na način utvrđen zakonom kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava. Uneti ulozi u imovinu javnog preduzeća odnosno društva kapitala svojina su javnog preduzeća, odnosno društva. Po osnovu ulaganja osnivači stiču akcije, odnosno pravo na udele. O ulaganju u osnovni kapital javnih preduzeća i društava kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa odlučuje se u slobodnom postupku.

Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu u postupku i sa javnim preduzećem čiji nisu osnivači, kao i sa privrednim društvom čiji nisu član zaključiti ugovor o zajedničkom ulaganju kojim se svojinska ovlašćenja na stvarima u svojini ili druga imovinsko-pravna ovlašćenja prenose na to javno preduzeće, odnosno privredno društvo, ali bez ulaganja u osnovni kapital, ako je to u interesu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

Javna preduzeća i javne ustanove će steći pravo svojine na određenim dobrima, a njihov osnivač će zauzvrat steći pravo na udeo ili akcije ili osnivačka prava, ako je reč o pravnim licima koja nemaju osnovni kapital.

PRAVCI RAZVOJA JAVNIH PREDUZEĆA

Javna preduzeća u Srbiji moraju da se restrukturiraju i prilagode tržišnom modelu kako bi Srbija ispunila obaveze preuzete Sporazumom o stabilizaciji i priključenju Evropskoj uniji. U postupku je usvajanje evropskih pravila u domenu javnog sektora kao i usvojanje Strategije restrukturiranja ključnih javnih preduzeća čiji je osnivač država kao i lokalnih javno-komunalnih preduzeća.

Ukidanje monopola i uspostavljanje javno-privatnog partnerstva je cilj dalje reforme javnih preduzeća koja se sprovodi kroz razdvajanje distributivnih mreža (elektro-prenos, telekomunikacije, naftovod, gasovod, železnička infrastruktura) kako bi se svim proizvođačima, distributerima, prodavcima i kupcima, omogućio pristup mreži pod istim uslovima.

Kroz privatizaciju javnog sektora ne sme doći do zamene državnog sa privatnim monopolom. Novim Zakonom o javno-privatnom partnerstvu čije donošenje se smatra neophodnim, utvrdili bi se principi za dobijanje vlasnika javnih preduzeća i za definisanje javnog interesa države. Jasno definisanje državnog kao dominantnog interesa nad privatim bi dovelo do zadržavanja dominantne kontrole opština nad toplo-

daljinskim grejanjem, deponijama, vodovodima, kanizacionim mrežama.

Postupak transformacije javno-komunalnih preduzeća u privredna društva sa većinskim privatnim kapitalom, treba da se sprovodi tako da se u komunalnim preduzećima zadržava dominantna kontrola države, odnosno lokalne samouprave. Mnogi investicioni krediti iz fondova Evropske unije su dostupniji javnom sektoru, tako da i o toj prednosti treba voditi računa kod vlasničke transformacije javno-komunalnih preduzeća. Mnoga javna preduzeća zbog karaktera delatnosti predstavljaju prirodne državne monopole i ne mogu u celini da se privatizuju, tako da je država primorana da zadrži kontrolni vlasnički udeo. Elektroprivreda Srbije treba da ostane u državnom vlasništvu dok je Telekom Srbije spreman za većinsko privatno vlasništvo.

Postupak restrukturiranja lokalnih komunalnih preduzeća zahteva preuređenje zakonodavne regulative tj. donošenje izmena Zakona o koncesijama, Zakona o komunalnim delatnostima, Zakona o javnoj svojini, Zakona o imovini lokalnih samouprava, kako bi se jasno definisali principi po kojima bi se određivalo šta treba da se privatizuje, a šta ne. Preporuke osnivačima javnih preduzeća Strategije restrukturiranja javno-komunalnih preduzeća su: preuzimanje odgovornosti za ulaganje u komunalne delatnosti, smanjenje troškova poslovanja i broja zaposlenih.

Popisivanje imovine javno-komunalnih preduzeća je prvi korak u postupku njihove vlasničke transformacije, jer na taj način javna preduzeća dobijaju u vlasništvo ono što im je dato na korišćenje. Utvrđivanjem imovine javno-komunalnih preduzeća stvaraju se uslovi za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva u njima.

ZAKLJUČAK

Stepen uključenosti države u međunarodne tokove kapitala predstavlja najvažniji spoljnopolitički faktor koji presudno utiče na stepen atraktivnosti države za strane investitore koji su zainteresovani za javno-privatno partnerstvo. Drugim rečima, što je država u formalnom smislu bliže članstvu u Evropskoj uniji, zainteresovani investitori sa međunarodnog tržišta sigurniji su u svoja ulaganja i spremniji da učestvuju u ovim projektima.

Stvaranje tržišne privrede kroz restrukturiranje javnih preduzeća, njihovu delimičnu ili potpunu privatizaciju je bitan uslov za pridruživanje, a kasnije i pristupanje Srbije Evropskoj uniji. U procesu izgradnje moderne tržišne privrede, Srbija je u obavezi da ukine državne monopole u svim sektorima, a samim tim i u javnom sektoru, pri čemu mora da vodi računa da se državni monopol ne zameni za privatni.

Velika javna preduzeća u Srbiji su neefikasna, nedovoljno modernizovana, sa visokim troškovima proizvodnje, viškovima zaposlenih,

neadekvatnim cenama i kao takva predstavljaju kočnicu rasta srpske privrede. U određenim infrastrukturnim delatnostima postoji nedostatak konkurencije i neusaglašenost zakonske regulative, neprimenjenost ekoloških standarda. Upravo ovo su ključni razlozi zašto u Srbiji postoji nizak stepen zrelosti u oblasti javno-privatnog partnerstva.

Definisanje imovine putem nove svojinske zakonske regulative će biti od velikog značaja za javna preduzeća jer će omogućiti njihovu privatizaciju, kao i inicijalnu javnu ponudu akcija na berzi, a uz to biće stvorene osnove za uspostavljanje privatnog i javnog partnerstva u tim preduzećima. Privatizacijom javnih preduzeća stvoriće se izvorni prihodi fondova obaveznog socijalnog, zdravstvenog i penzijsko-invalidskog osiguranja.

LITERATURA

- Bertero Elisabetta. and Rondi, Laura (2002) Does a Switch of Budget Regimes Affect Investment and managerial Discretion of State-Owned Enterprises? Evidence from Italian Firms, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 30. London.
- Bovaird, Tony, (2004) Public private partnership from contested concept to prevalent practice, *International Review of Administrative Science*, London.
- Гасми, Гордана, (2008) Директива 2004/18/ЕС Европског парламента и Савета о усаглашавању процедура за доделу уговора о радовима, робама и услугама, *Европско законодавство*, Број 25-26, год. VII, Београд.
- Handler, F. Joel, (1996) *Down from bueaucracy: The ambigiuty of privatization and empowerment*, Princeton University Press, New Jersey, USA.
- Миловановић, Добросав, (2005) Управљање јавно-приватним партнерством, *Правни живот*, Број 10/2005, Београд.
- Rosenau, P. Vaillancourt, (2000) *Public-Private Policy Partnerships*, MIT Press, Cambridge.
- Schmitz, James (1996) The Role Played by Public Enterprises: How much Does it Differ Across Countries?, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly*, Vol. 20, Minnesota.
- Средојевић, Слађана. (2010) *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг, Институт економских наука, Београд.
- Vigoda, G. Eran, (2003) Managing Collaboration in Public Administration, The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses, *Public-Private Partnership and Collaboration: A Business-Focused Analysis*, London.

Mirjana Knežević, University of Kragujevac, Faculty of Economics, Kragujevac
Zoran Jovanović, Bojan Urdarević, University of Kragujevac, Faculty of Law, Kragujevac

ESTABLISHING PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS IN PUBLICLY-OWNED COMPANIES

Abstract

The concept of public-private partnership nowadays represents a systematic approach in many countries, because of its highly defined legal framework and because it has been regulated by proactive politics. In order to be successful, the implementation of the concept of public-private partnership has to be well-organized. The main reason why the public sector would enter a public-private partnership is avoiding the budget deficit and public debt. The orientation towards the concept of public-private partnership at the European Union level was a logical move, imposed by the financial limits of national budgets, as well as the potential of the private sector. However, despite the fact that cooperation between the public and private sectors can show certain benefits on the microeconomic level, it is not the magic solution for the budget limits on the macroeconomic level.

Key words: Public-private partnership, public procurement, subcontracting, restructuring, privatization