

ТМ	Г. XXXVI	Бр. 2	Стр. 905-920	Ниш	април - јун	2012.
----	----------	-------	--------------	-----	-------------	-------

UDK 334.724:658.14/.17 338.246.025

Прегледни рад

Примљено: 19. 04. 2011.

Ревидирана верзија: 18. 12. 2011.

Мирјана Кнежевић
 Универзитет у Крагујевцу
 Економски факултет
 Зоран Јовановић
 Бојан Урдаревић
 Универзитет у Крагујевцу
 Правни факултет
 Крагујевац

УСПОСТАВЉАЊЕ ЈАВНО - ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

Апстракт

Концепт јавно-приватног партнерства данас представља системски приступ многих држава широм света у финансирању инфраструктуре, који има јасно дефинисан правни оквир и чију примену многе државе регулишу проактивном политиком, уместо *ad hoc* приступом. Да би била успешна, примена концепта јавно-приватног партнерства мора бити организована, а не стихијски вођена трендовима на тржишту. Примарни мотив јавног сектора за улазак у аранжман јавно-приватног партнерства налази се у његовој тежњи да се реализује пројекат, али на такав начин да финансијске обавезе по том основу не произведу последице по буџетски дефицит и јавни дуг. Оријентација ка концепту јавно-приватног партнерства на нивоу Европске уније била је логичан след финансијских ограничења националних буџета, као и потенцијала приватног сектора. Међутим, иако сарадња између јавног и приватног сектора може довести до значајног напретка на микроекономском нивоу, јавно-приватно партнерство се не може сматрати „магичним решењем“ за јавни сектор који се суочава са макроекономским ограничењима у погледу дефицита буџета. Зато је процена и подела ризика између уговорних страна кључни елемент за тачну процену адекватног фискалног утицаја јавно-приватног партнерства на буџет државе.

Кључне речи: јавно-приватно партнерство, нови јавни менаџмент, подговарање, реструктурирање, приватизација

*ПОЈАМ, УПОРЕДНОПРАВНИ ПРЕГЛЕД РАЗВОЈА И ЗНАЧАЈ
ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА*

Јавно-приватно партнерство најчешће се посматра у контексту доброг управљања. (Vigoda 2003, 64) Независно од тога да ли се ради о земљама са тржишном привредом или земљама у транзицији, јавно-приватно партнерство је присутно у јавној управи и менаџменту. Иако овај облик партнерства постоји од раније, његово значајно присуство се види крајем 80-их година (Bovaird 2004, 199). Почетком 1990-тих година јавни службеници оријентисани су на такво партнерство, а научни радници започели су испитивања многих димензија јавно-приватног партнерства: политичких, менаџерских, организационих, правних и етичких. Јавно-приватно партнерство може се дефинисати као „радни споразум који се ствара на узајамним обавезама између организација јавног сектора са организацијама изван јавног сектора“ (Bovaird 2004а, 215). Приватни сектор укључује профитни и непрофитни, тј. пословне организације и цивилно друштво.

Јавно-приватно партнерство је нови стил партнерства који подразумева сарадњу, а његове могућности подразумевају све фазе јавних процеса: нацрта и планирања, координације, праћења имплементације политике, мобилизације и управљања ресурсима. Чини се да се проблеми јављају с обзиром на то да различите сврхе партнерства траже различите партнере, различите стратегије, различите операционе процесе, а вероватно и различите критеријуме на основу којих би се партнерство пратило и оцењивало. Партнерство које наглашава сарадњу могло би допринети да се постигне највише са постојећим ресурсима и способностима, али и томе да се испитају могућности иновативних приступа који доносе нове ресурсе и способности.

Међутим, јавно-приватно партнерство се критикује са позиција традиционалне јавне управе јер се сумња како оно „разводњава“ политичку контролу над процесом одлучивања. Синдикати се најчешће опиру партнерству због страха од губитка радних места и погоршаних услова рада, а грађани и корисници услуга изражавају забринутост да ће пружање услуга бити вођено искључиво профитом, а не и моралом јавне службе. Невладине организације често се опиру настојању да постану главни пружаоци услуга у партнерству са јавним сектором, бојећи се губитка самосталности у функцији агента, као и ситуације у којој је финансирање невладиних организација као агента често мање од оног које је до тада јавни сектор имао у пружању услуга. Посебан страх постоји у погледу могућности да се партнерством даје право приватној компанији да делује монополски из разлога што ће и јавни сектор у тим условима осигурати највећу добит.

Традиционална француска политичка култура грађанства била је одређена супротстављањем јавне и приватне сфере и постулатом моралне супериорности јавног сектора. Од краја Другог светског ра-

та, француска јавна управа успешно је преузела задатак модернизације друштва. Партнерство се шири на готово сва подручја државне интервенције и једина расправа се води у оквирима техничке или економске делотворности. Уз индустријске и комерцијалне активности, где је традиционално постојало партнерство, оно се сада шири на подручја која су темељ и својство државне власти. Промене у законодавству које се односе на јавни сектор, омогућиле су да се партнерством са приватним сектором граде и воде јавне установе као што су затвори и болнице. Та пролиферација јавно-приватног партнерства у Француској може се приписати како деловању глобалних чиниоца, тако и специфичних француских околности. Под овим другим посебно треба узети у обзир процес децентрализације, где локалне јединице преузимају одговорност за регионално пружање услуга, у условима екстремне фрагментације. Чини се да је децентрализација свела улогу државе од чувара, који осигурава ресурсе у облику експертизе и контроле приступа финансијама, на улогу једног од партнера којем припада део заштите јавног интереса.

Међутим, овде треба посебно нагласити специфичност јавно-приватног партнерства у Француској која се огледа у томе да у овој области не постоји посебна законска регулатива, већ само веома дуга традиција партнерства између јавног и приватног сектора у форми концесија. Управо та традиција омогућила је судству у Француској да у законодавном оквиру постави демаркациону линију између одговорности приватног и јавног сектора. Дакле, сви уговори са партнером из приватног сектора у Француској засновани су на начелу супериорности јавног сектора, па самим тим и сви инфраструктурни пројекти, и поред тога што су финансирани од стране приватног сектора, налазе се у режиму државног власништва. Приватни сектор има само право на одштету у случају једностране одлуке коју доноси јавни сектор, као и у случају настанка непредвиђених околности које угрожавају финансијски положај приватне компаније.

У Великој Британији јавно-приватно партнерство може се посматрати као трећа приватизациона мера која је уведена 1992. године приватном финансијском иницијативом и која је требало да минимализује капиталне инвестиције и да контролише јавне расходе. Процес приватизације јавних предузећа започет је у Великој Британији и до 2008. године приватизована су сва јавна предузећа из области енергетике, телекомуникација и саобраћаја. Пројекти јавно-приватног партнерства у почетку били су финансирани из приватних извора, и сматрало се да ће се, наплаћивањем услуге која се концесионира, кроз одређено време вратити уложена средства. Битна специфичност ових пројеката била је чињеница да ће њихово финансирање сносити крајњи корисници, а не јавни сектор. Касније, постојало је и заједничко улагање државе и приватног сектора (*join venture*), у којем држава делом субвенционира пројекат, ако он има ширу друштвену корист. Ла-

буристи су 2000. године ревидирали концепте јавно-приватног партнерства и основали „Партнершип УК“ (*Partnership UK*), као стално тело које је имало задатак да побољша координацију између јавног и приватног сектора.

У Великој Британији, посебно треба истаћи улогу локалних власти у преузимању водеће улоге у остваривању визије заједнице путем партнерства са различитим субјектима: јавним агенцијама, приватним компанијама, локалним групама и невладиним организацијама. Управо због тога је јавни сектор имао доминантну улогу у финансирању и изградњи инфраструктурних пројеката, осим у последње две деценије када се учешће приватног сектора поново враћа на лидерско место.

На крају, јавно-приватно партнерство може да представља само једну врсту приватизације (Milovanović 2005, 23). Оно се ствара, следећи идеју заједничког ангажовања са уговореним циљевима, при чему јавни и приватни партнери деле ризик, овлашћење, одговорности и полагање рачуна (Handler 1996, 55). Појам партнерства представља укључивање приватних пружаоца услуге као уговорних партнера у пружању јавних служби, које су својевремено биле у искључивој надлежности државе (Rosenau 2000, 165). Комбинација јавног и приватног сектора може да представља комбинацију најбољих вредности једних и других. Њихова одвојеност кроз историју је увек била јасна, са ретким облицима њиховог удруживања из разлога што је приватни сектор ретко преузимао јавне одговорности.

Преклапање политика децентрализације и финансирање спољних субјеката у пружању услуга убрзава коришћење јавно-приватног партнерства. У истом смислу делује и процес европских интеграција који подстиче опште прихватање партнерства. Могло би се закључити да је Европска унија створила мит партнерства као централне институције за процес интеграције у сваком погледу, тако да је и финансирање многих програма условљено или вертикалним, између разних нивоа управљања, или хоризонталним партнерством. Смернице за партнерство искористиле су многе агенције како би учврстиле сопствени положај и учествујући у програмима Уније стекле нову легитимацију која им омогућава одређени отклон од постојећих центара одлучивања.

КОНЦЕПТ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Оријентација ка концепту јавно-приватног партнерства на нивоу Европске уније, била је логична последица финансијских ограничења буџета држава чланица, као и потенцијала приватног сектора (Средојевић 2010, 87). Међутим, иако сарадња између јавног и приватног сектора може довести до микроекономских повољности, омо-

гућавајући извршење пројекта који обезбеђује вредност за новац (*value for money*) и задовољава циљеве друштвене оправданости пројекта, јавно-приватно партнерство не може се сматрати „магичним решењем“ јавног сектора који се суочава са ограничењима и дефицитом буџета. Због тога су и искуства држава чланица Европске уније у имплементацији јавно-приватног партнерства веома различита, јер свака од њих имплементира ове пројекте у складу са законима који постоје на националном нивоу.

Услед различитости националних законодавних решења у погледу концепта јавно-приватног партнерства у државама чланицама Европске уније, у једном тренутку су постојала бројна ограничења за његову примену. Стога су институције Европске уније предузеле иницијативе за уједначавање правних оквира које је свака држава чланица у мањој или већој мери развила како би омогућила реализацију пројекта јавно-приватног партнерства у оквиру јединственог европског тржишта. Тако је, на пример, 2000. године Европска комисија објавила документ „Тумачење саопштења о концесијама у Закону о јавним набавкама Европске заједнице“, у коме је у члану 2 прописано да било који уговорни акт на основу којег јавни сектор поверава извођење економских активности трећој страни мора да буде у складу са правилима прописаним у члановима 43 и 49 Римских уговора, а који се односе на забрану дискриминације према држављанству и слободи оснивања предузећа и пружања услуга.

Међутим, ово није било довољно да би се постигле планиране уштеде на нивоу Европске уније, као и да би се извршила планирана хармонизација националних законодавстава држава чланица. Стога су Европски парламент и Савет 31. марта 2004. године донели две Директиве, и то: Директиву 2004/18/ЕЗ о усаглашавању процедура за доделу јавних уговора о правима, робама и услугама и Директиву 2004/17/ЕЗ о усаглашавању процедура за додељивање уговора у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и телекомуникација. Текст ових директива припремљен је на основу искустава судске праксе Европског суда правде, посебно у области критеријума за доделу јавних уговора (Гасми 2008, 25).

У Поглављу 5 члан 29 Директиве 2004/18/ЕЗ уводи се нови поступак – конкурентни дијалог (*competitive dialogue*) и посебно се промовише коришћење електронских процедура. Поступак конкурентног дијалога омогућио је јавном сектору да води преговоре с пријављеним кандидатима у циљу постизања решења која на најповољнији начин задовољавају потребе јавног сектора. Такође, овај поступак се односи и на „посебно сложене уговоре“ када наручилац није у стању да самостално дефинише техничка решења или да одреди правну или финансијску структуру пројекта, што је чест случај код великих инфраструктурних пројеката.

Новину представља тачка 46 Директиве 2004/18/ЕЗ која се односи на одобравање примене социјалних и еколошких критеријума приликом избора понуђача. Другим речима, како би се гарантовао једнак третман, критеријуми за доделу уговора требало би да омогуће објективно оцењивање понуда. Уколико више понуђача испуњава основне услове, превагу може однети онај који поред тога удовољава еколошким или социјалним захтевима.

У државама чланицама Европске уније све је више заступљено коришћење електронских тендера и систем јавних набавки постаје све динамичнији, скраћивањем уобичајених рокова у поступцима доделе јавних уговора. Увођење електронског система јавних набавки прописано је и у Поглављу 3 члан 54 Директиве 2004/18/ЕЗ, а требало би да донесе уштеде од више десетина милијарди годишње. Дакле, суштина електронског система јавних набавки није само прелазак са система заснованог на документацији на систем електронских комуникација, већ он може да усмери и убрза јавне набавке у корист купца и понуђача, али и европских пореских обвезника, што ће на крају довести до штедње у погледу времена и новца.

Интересантно је да је и Закон о јавним набавкама Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 116/2008) у члану 2 став 1 тачка 25 прописао могућност електронске лицитације и дефинисао је као надметање међу понуђачима у поступку јавне набавке кроз давање нових, повољнијих понуда електронским путем, које наручилац рангира помоћу метода за аутоматско оцењивање. Такође, у члану 54 став 3 прописано је да министар надлежан за послове финансија посебним актом ближе уређује начин поступања са електронским понудама и начин спровођења електронске лицитације.

Врло је важно истаћи да директиве Европске уније у овој области не дозвољавају учешће у јавним набавкама економским субјектима који су у стечају или су банкротирали. Тако, на пример, у поглављу 2 члан 45 Директиве 2004/18/ЕЗ прописано је да се сваки привредни субјект може изузети из учествовања у уговору уколико је: а) под стечајем или је у поступку ликвидације, уколико његовим пословима управља суд; б) у поступку отварања стечаја или обавезне ликвидације; в) био крив за озбиљан пословни пропуст који се може доказати; г) није испунио обавезе везане за плаћање доприноса за социјално осигурање у складу са законским одредбама државе у којој се налази седиште предузећа; д) није испунио обавезе које се тичу плаћања пореза у складу са законским обавезама државе у којој се налази седиште предузећа; њ) крив за озбиљно лажно приказивање чињеница приликом достављања потребних информација или није доставио потребне информације.

У Републици Србији, с друге стране, Закон о јавним набавкама је ублажио овај услов, јер је у пракси то искључивало велики број понуђача из поступка јавних набавки, па је тако усвојена одредба

члана 47 о негативним референцама понуђача према којој наручилац може да одбије понуду одређеног понуђача уколико поседује доказ који потврђује да понуђач није испуњавао своје обавезе по раније закљученим уговорима о јавним набавкама који су се односили на исти предмет набавке за период од претходних пет година за радове, односно три године за добра и услуге. Такође, у члану 19 истог Закона прописана је антикорупцијска клаузула према којој је утврђена обавеза наручиоца да одбије понуду, ако има на располагању веродостојан доказ да је понуђач покушао да подмити члана комисије за јавну набавку, лице које је учествовало у припреми конкурсне документације, лице које је учествовало у планирању јавне набавке, или неко друго лице како би ово на њих извршило утицај у циљу да дозна поверљиве информације, или да утиче на поступање наручиоца или доношења одлука у било којој фази јавне набавке.

Рок за примену Директива био је до краја јануара 2006. године, међутим, до тада је само мали број држава отпочео са њиховом применом. Наиме, испоставило се да и поред одређеног степена хармонизације који су ове директиве донеле, многа правила о слободном избору компаније код пројеката јавно-приватног партнерства остала су недовољно јасна.

Често и сама пракса подуговарања (*subcontracting*) доприноси стварању још нејасније правне ситуације. На пример, неретко се дешава да једна компанија која победи на јавном конкурсном подуговарачким уговором пребаци сва овлашћења на другу компанију, а за себе задржи само нека надзорна овлашћења и на тај начин се врши манипулација законском регулативом појединих држава.

На пример, у случају Риферт (*Rüffert*) компанија *Objekt und Bauregie GmbH & Co* победила је на јавном конкурсном изградњу објеката у Немачкој и прихватила да исплати зараде радницима у складу са колективним уговором, а као подуговарача ангажовала је Пољску фирму "PKZ sp.z.o.o". Убрзо је установљено да 53 пољска радника који се налазе на раду у Немачкој зарађују мање од једне половине од износа зараде предвиђене важећим колективним уговором. Овај случај дошао је пред Виши суд савезне државе Доње Саксоније (*Oberlandesgericht*), који је застао у поступку и 2006. године затражио претходну одлуку Европског суда правде, у складу са чланом 220 Оснивачког уговора. Европски суд правде је овај случај посматрао искључиво кроз одредбе Директиве бр. 96/71 ЕЗ о деташираним радницима. У том смислу, утврдио је да одредбе колективног уговора на које се тужилац позива, нису у сагласности са одредбама Директиве бр. 96/71 ЕЗ, као и да тај колективни уговор нема универзално дејство јер се не примењује на целокупну област грађевинарства, већ само на оне радове који имају јавни карактер. С обзиром на то, одредбе о заради које су постављене у овом колективном уговору не могу да се сматрају минималном зарадом у смислу члана 3. став

1. Директиве бр. 96/71 ЕЗ. Европски суд правде закључио је да имплементација одредаба Директиве бр. 96/71 ЕЗ мора да буде у духу члана 49 Оснивачког уговора који прописује уклањање свих препрека које би довеле у неповољан положај било коју компанију која има седиште у некој другој држави чланици. На овај начин спречава се ограничавање слободне пружања услуга јер би се у супротном страним компанијама које долазе из слабије економски развијених држава чланица Европске уније, наметнуо додатан економски терет.

Другим речима, стране компаније би могле бити доведене у неповољан положај, јер би им се онемогућио приступ тржиштима најразвијенијих држава Европске уније. Да би се уклонила правила о слободном протоку људи, робе, капитала и услуга, потребно је да постоје разлози везани за јавни интерес. У том смислу заштита радника се може сматрати јавним интересом. Међутим, Европски суд правде у случају Риферт није нашао да се ради о заштити радника јер се одредбе колективног уговора примењују само на раднике у јавном сектору, док су радници у приватном сектору изузети из његових одредаба. Стога у овом случају заштита радника не представља оправдани разлог за ограничење права на пружање услуга.

Неретко се дешава да се немачке компаније на овај начин штите од стране конкуренције. Према закону о јавним набавкама Немачке (*Landesvergabegesetz*) прописан је посебни поступак за тендере чија вредност превазилази 10.000 евра. Овај поступак подразумева да компанија која победи на тендеру може да закључи уговор са подуговарачима који се обавезују да ће да исплате једнаке зараде онима које су прописане колективним уговором који се примењује у области у којој се обавља рад. У супротном уговор се раскида и компанија је дужна да плати одштету у износу од 1-10% вредности уговора.

Такође, интересантне су и одредбе Конвенције Међународне организације рада број 94 о радним клаузулама (коју је до сада ратификовало само 10 држава), која у члану 2 прописује да сви уговори којима се регулишу зараде, радни сати или услови рада не смеју бити неповољнији у односу на већ постојеће споразуме који важе у месту где се рад обавља. Дакле, Европски суд правде донео је пресуду у којој је навео да постоји повреда члана 49 Оснивачког уговора јер колективни уговор није у складу са Директивом бр. 96/71 ЕЗ посматране у светлу члана 49 Оснивачког уговора. Случај Риферт је врло интересантан јер је Европски суд правде одредбе из Директиве бр. 96/71 ЕЗ тумачио као максималне норме изнад којих се не сме ићи. Уколико би држава домаћин покушала да примени више радне стандарде који у великој мери побољшавају услове рада у њој, долази у потенцијалну опасност да се те мере сматрају повредом члана 49 Оснивачког уговора и могу представљати препреке слободном пружању услуга. На овај начин се државе чланице и синдикати спречавају

да штите своје локалне и деташиране раднике, а истовремено онемогућава се и успешно функционисање колективног преговарања.

Ова пресуда је врло значајна јер су након њеног доношења велики производни ланци мултинационалних компанија почели све чешће да ангажују подуговарачке фирме са задатком да им набаве нискоквалификовану радну снагу за обављање оперативно-техничких послова. Стога се такви радници налазе у донекле специфичном односу, јер и поред тога што раде за одређену мултинационалну компанију, они се не налазе у уговорном односу са њом већ са компанијом подуговарача која их је ангажовала. Другачије речено, матична компанија плаћа месечну надокнаду другој компанији или агенцији која има обавезу да обезбеди радну снагу, а са друге стране матична компанија нема апсолутно никакве обавезе према радницима који су ангажовани на овај начин. Тако се врши својеврсно „изнајмљивање“ радне снаге што свакако није у духу традиционалног система радних односа, а није ни у складу са постојећом законском регулативом многих држава. Разлог за ово је искључиво економске природе јер је месечна надокнада коју једна компанија плаћа другој за извршене услуге мања него када би било запослено неколико радника уз сва права која им припадају по основу радног односа.

На крају, можемо да закључимо да законодавни оквир у области јавно-приватног партнерства на нивоу Европске уније још није јединствен у потпуности, али су потребе за његовом унификацијом све веће, тако да се садашња регулатива у овој области константно унапређује. Оно што је и даље врло битно да се учини јесте спровођење једног свеобухватног истраживања, које би од случаја до случаја утврдило да ли концепт јавно-приватног партнерства доводи до стварне додате вредности у односу на традиционалне могућности финансирања.

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

У важећем правном систему јавна предузећа и јавне установе не могу да буду власници добара која стичу, јер се режим државне својине примењује и на сва правна лица чији је оснивач држава, покрајина или локална самоуправа.

Нов Закон о јавној својини („Сл. гласник РС“ бр. 72/2011), на савремен и правно одржив начин уређује својинско-правни аспект положаја јавних предузећа и јавних установа. Успостављање јавне својине на начин који је дат у Закону о јавној својини определиће карактер пратеће законске регулативе у области јавних предузећа и јавних установа, као и у процесу децентрализације. Законом се обезбеђују услови за ширење приватне својине и вршење денационализације, са чиме Србија добија тржишно оријентисану привреду.

Уједначена, применљива законска решења, даће одговор на питање који је модел јавно-приватног партнерства применљив у Србији. Правни положај јавних предузећа у Србији захтева ефикасније спровођење процеса реструктурирања и приватизације и то све кроз преуређење законске регулативе. Промена регулативе ће омогућити да се заврши процес корпоративизације, након којег ће јавна предузећа радити као затворена акционарска друштва која ће, што сада није случај, тачно знати коликом активом располажу. Држава би требало да се определи која су то добра, у првом реду природна богатства, која морају остати у државном власништву, док ће све остало, укључујући бране или електромрежу, добити свог власника, одговорног за њихово одржавање, што ће у конкретном случају бити Електропривреда Србије и Електромреже Србије. Решавањем питања својине, олакшаће се задуживање предузећа. Због нерешених имовинских питања, јавна предузећа немају кредитни рејтинг који би им омогућио издавање корпоративних обвезница или задуживање код страних комерцијалних банака, па се њихови пројекти финансирају повлачењем зајмова међународних финансијских институција и билатералних кредитних уговора.

Јавна предузећа имају значајну улогу у привредним системима како транзиционих тако и тржишних привреда, у којима држава односно њена тела, институције, поседују већинско власништво (Bertero and Rondi 2002, 225). Као таква истовремено обављају и пословне активности (Schmitz 1996, 104).

Појам јавних предузећа је непосредно или посредно одређен путем великог броја општих и посебних законских прописа. Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе ("Службени гласник РС", бр. 25/2000). Међутим, делатност од општег интереса могу да обављају и друга предузећа, а нема прецизне законске дефиниције шта се подразумева под „делатношћу од општег интереса“, па то по неким ауторима представља посебно питање.

Заједничко за сва јавна предузећа у нашој земљи, је то што послују у условима монопола, располажу значајним ресурсима и представљају велики извор потрошње и вишка радне снаге. Јавна предузећа, на подручјима која захватају, немају конкуренцију. У јавним предузећима је концентрисан огроман капитал који је извор њихове моћи и утицаја у друштву. Природа њихове делатности сама по себи одређује монопол. Део јавних предузећа зависи од природних ресурса што им додатно обезбеђује стабилност у пословању. Нека од њих имају овлашћење да путем самостално донетих прописа уређују многа питања од значаја не само за унутрашње уређење односа, већ и односа према другим субјектима на подручју где се налазе. Иако су, попут институција државне администрације које се претежно финансирају опорезивањем, под одлучујућим утицајем државе, јавна

предузећа, послујући на тржишту, имају већу економску слободу и обавезу да њихово пословање задовољи критеријуме комерцијалног успеха. Деловање државе кроз јавна предузећа је резултат несавршеног деловања тржишта у случајевима тзв. природних монопола, као и потребе да се обезбеде друштвено неопходна добра и услуге и одређени спољни ефекти (екстерналије).

У садашњем тренутку јавна предузећа имају више карактер „државних органа“, него привредних субјеката. Држава није добар привредник. С обзиром, да јавна предузећа немају своју имовину, за своје послове не могу ни да одговарају својом имовином. Држава је потпуни власник средстава којима управљају и која користе јавна предузећа. Сва одговорност за неуспело пословање је на држави. Када се поставља питање одговорности јавних предузећа за лоше пословање, јасно се види да држава одговара тако што сви грађани Србије трпе последице лошег пословања. Јавно предузеће није тржишни субјект који за своје обавезе одговара сопственом имовином. Јавна предузећа, обзиром на то да су неопходна, опстају и настављају са пословањем, иако су као привредни субјекти неефикасна, непродуктивна и неодговорна. Даљи развој значајног броја привредних субјеката који су дуго времена били под контролом и у државном власништву се препушта тржишним механизмима и приватној иницијативи.

Основна карактеристика пословања јавних предузећа у Србији је успорен процес реструктурирања, као и нерешени кумулирани проблеми пословања јавних предузећа и поред повећања пословне активности. Све то је утицало на нерентабилно и великвидно пословање уз висок степен задужености. Појединачно посматрано, већина предузећа је солвентна. Јавна предузећа укупно пословала су у условима дугорочне финансијске неравнотеже, која је најизраженија у ЈП Путеви Србије, АД Телеком и Железнице Србије.

НЕОПХОДНОСТ ЕФИКАСНИЈЕГ СПРОВОЂЕЊА ПРОЦЕСА РЕСТРУКТУРИРАЊА И ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Приватизацијом јавних предузећа остварује се либерализација привреде у процесу прилагођавања стандардима и критеријумима Европске уније. Предуслов за то је стварање услова за тржишну економију, која ће бити конкурентна на Европском тржишту. При томе треба да се испуњавају и препоруке Европске комисије и у процесу реструктурирања јавних предузећа. Из истих разлога су питања стања у јавним предузећима, модела приватизације, тренутка приватизације и примера приватизације у другим земљама, питања којима се може и мора посветити доста пажње. Превасходни циљ приватизације јавног сектора треба да буде унапређење његове ефикасности на добробит и задовољство грађана, а не сама продаја капитала страте-

шком партнеру. Приватизација јавних предузећа представља не само правно, економско, финансијско, привредно већ и социјално питање.

У процесу реструктурирања републичких јавних предузећа у последњих десет година остварен је значајан напредак, применом пакета мера: издвајањем споредних делатности, смањењем вишкова запослености, регулисањем старих дугова, модернизацијом производнотехнолошког процеса побољшане су економске и финансијске перформансе предузећа од стратешког значаја. У већини тих предузећа смањен је број запослених, цене су у већој мери усклађене с трошковима, мање је споредних делатности па су усмерене на основне делатности које често имају карактер природног монопола.

Највећи проблеми пословања концентрисани су у нерентабилним, неликвидним и високо задуженим јавним предузећима. Убрзање процеса реструктурирања и приватизације јавних предузећа и либерализација инфраструктурних делатности једна је од приоритетних области у реформи реалног сектора. У наредном периоду наставиће се процес реструктурирања и унапређења услова за инвестирање, као и припрема јавних предузећа за приватизацију. Темпо приватизације зависиће од тржишног окружења. До сада су приватизација и либерализација биле средство за развој и пружање јавних услуга у бројним земљама, али је дошло време тражења и другачијих решења. Путем нових законских решења треба обезбедити виши квалитет јавних услуга. На тај начин би се обезбедила нека основна права грађана, реална сигурност и подлога да се остваре одрживи циљеви јавних услуга.

Приватизација предузећа у нашој земљи отпочела је и пре њене транзиције на основу Закона о друштвеном капиталу ("Службени лист СФРЈ", бр. 84/89 и 64/90), Закона о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине ("Службени гласник РС", бр. 48/91, 75/91, 48/94 и 51/94) и Закона о својинској трансформацији ("Службени гласник РС", бр. 32/97 и 10/2001).

У процесу приватизације јавних предузећа у Србији, поред Закона о јавним предузећима, примењују се пре свега одредбе Закона о приватизацији ("Службени гласник РС", бр. 8/2001, 18/2003, 45/2005). Закон о приватизацији донет је 2001. године, више пута до сада је мењан и допуњаван, а најновије измене и допуне усвојене су крајем 2007. године.

При изради Закона о изменама и допунама закона о приватизацији ("Службени гласник РС", бр. 123/2007) водило се рачуна о томе да основни концепт остане непромењен, а да се превазиђу у међувремену уочени проблеми. Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији постигнути су основни циљеви и заштита привредног амбијента и буџета Републике Србије од прилива капитала који потиче из криминала, корупције или прања новца, као и заштита интереса Републике Србије и субјекта приватизације спречавањем задржавања контроле над субјектом приватизације (кроз акције стечене

путем инвестирања и на други начин) од стране купца капитала са којим је уговор раскинут. Ипак, није остварен један од битних предуслова за успешну приватизацију јавних предузећа, а то је стварање одговарајуће законске регулативе. Неопходно је доношење посебног прописа, којим би се детаљно регулисало питање приватизација јавних предузећа. Приватизација јавних предузећа је континуиран и актуелан процес, како у развијеним, тако и у земљама у транзицији.

Закон о јавној својини не садржи одредбе које се односе на приватизацију јавних предузећа, али се на посредан начин одређује њихов даљи ток обзиром на другачији својински концепт. Према Закону о средствима у својини Републике Србије држава је власник свих добара која користе јавна предузећа и јавне установе. И поред тога што их је уложила у јавно предузеће или јавну установу, она је остала власник. Иако није пренето право својине, јавна предузећа по важећим прописима имају основни капитал који чине управо улагања оснивача. У почетку се на ову конструкцију да неко уложи у предузеће капитал, а да истовремено остане власник, није ни обраћала пажња, те је тек последњих година, везано за промене прописа о привредним друштвима, приватизацију и указивања страних експерата почело са разумевањем да је таква конструкција улагања немогућа и неодржива. Закон о јавној својини у погледу улагања у капитал јавних предузећа, установа и других облика организовања чији је оснивач Република, покрајина, град или општина, предвиђа да улагање у основни капитал мора значити пренос права својине на добрима која се улажу. Осим улагања у основни капитал, могуће је улагање и по основу различитих врста уговора, која не морају да подразумевају пренос права својине, међутим, то не може да важи за улагање у основни капитал. Предмет улога не могу бити мреже и ствари које служе остваривању функције мреже. Вредност ствари се процењује на начин утврђен законом којим се уређује правни положај привредних друштава. Унети улози у имовину јавног предузећа односно друштва капитала својина су јавног предузећа, односно друштва. По основу улагања оснивачи стичу акције, односно право на уделе. О улагању у основни капитал јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса одлучује се у слободном поступку.

Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу у поступку и са јавним предузећем чији нису оснивачи, као и са привредним друштвом чији нису члан закључити уговор о заједничком улагању којим се својинска овлашћења на стварима у својини или друга имовинско- правна овлашћења преносе на то јавно предузеће, односно привредно друштво, али без улагања у основни капитал, ако је то у интересу Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

Јавна предузећа и јавне установе ће стећи право својине на одређеним добрима, а њихов оснивач ће заузврат стећи право на удео или акције или оснивачка права, ако је реч о правним лицима која немају основни капитал.

ПРАВЦИ РАЗВОЈА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Јавна предузећа у Србији морају да се реструктурирају и прилагоде тржишном моделу како би Србија испунила обавезе преузете Споразумом о стабилизацији и прикључењу Европској унији. У поступку је усвајање европских правила у домену јавног сектора као и усвојање Стратегије реструктурирања кључних јавних предузећа чији је оснивач држава као и локалних јавно-комуналних предузећа.

Укидање монопола и успостављање јавно-приватног партнерства је циљ даље реформе јавних предузећа која се спроводи кроз раздвајање дистрибутивних мрежа (електро-пренос, телекомуникације, нафтовод, гасовод, железничка инфраструктура) како би се свим произвођачима, дистрибутерима, продавцима и купцима, омогућио приступ мрежи под истим условима.

Кроз приватизацију јавног сектора не сме доћи до замене државног са приватним монополем. Новим Законом о јавно-приватном партнерству чије доношење се сматра неопходним, утврдили би се принципи за добијање власника јавних предузећа и за дефинисање јавног интереса државе. Јасно дефинисање државног као доминантног интереса над приватим би довело до задржавања доминантне контроле општина над топло-даљинским грејањем, депонијама, водоводима, канализационим мрежама.

Поступак трансформације јавно-комуналних предузећа у привредна друштва са већинским приватним капиталом, треба да се спроводи тако да се у комуналним предузећима задржава доминантна контрола државе, односно локалне самоуправе. Многи инвестициони кредити из фондова Европске уније су доступнији јавном сектору, тако да и о тој предности треба водити рачуна код власничке трансформације јавно-комуналних предузећа. Многа јавна предузећа због карактера делатности представљају природне државне монополе и не могу у целини да се приватизују, тако да је држава приморана да задржи контролни власнички удео. Електропривреда Србије треба да остане у државном власништву док је Телеком Србије спреман за већинско приватно власништво.

Поступак реструктурирања локалних комуналних предузећа захтева преуређење законодавне регулативе тј. доношење измена Закона о концесијама, Закона о комуналним делатностима, Закона о јавној својини, Закона о имовини локалних самоуправа, како би се јасно дефинисали принципи по којима би се одређивало шта треба

да се приватизује, а шта не. Препоруке оснивачима јавних предузећа Стратегије реструктурирања јавно-комуналних предузећа су: преузимање одговорности за улагање у комуналне делатности, смањење трошкова пословања и броја запослених.

Пописивање имовине јавно-комуналних предузећа је први корак у поступку њихове власничке трансформације, јер на тај начин јавна предузећа добијају у власништво оно што им је дато на коришћење. Утврђивањем имовине јавно-комуналних предузећа стварају се услови за успостављање јавно-приватног партнерства у њима.

ЗАКЉУЧАК

Степен укључености државе у међународне токове капитала представља најважнији спољнополитички фактор који пресудно утиче на степен атрактивности државе за стране инвеститоре који су заинтересовани за јавно-приватно партнерство. Другим речима, што је држава у формалном смислу ближе чланству у Европској унији, заинтересовани инвеститори са међународног тржишта сигурнији су у своја улагања и спремнији да учествују у овим пројектима.

Стварање тржишне привреде кроз реструктурирање јавних предузећа, њихову делимичну или потпуну приватизацију је битан услов за придруживање, а касније и приступање Србије Европској унији. У процесу изградње модерне тржишне привреде, Србија је у обавези да укине државне монополе у свим секторима, а самим тим и у јавном сектору, при чему мора да води рачуна да се државни монопол не замени за приватни.

Велика јавна предузећа у Србији су неефикасна, недовољно модернизована, са високим трошковима производње, вишковима запослених, неадекватним ценама и као таква представљају кочницу раста српске привреде. У одређеним инфраструктурним делатностима постоји недостатак конкуренције и неусаглашеност законске регулативе, непримењеност еколошких стандарда. Управо ово су кључни разлози зашто у Србији постоји низак степен зрелости у области јавно-приватног партнерства.

Дефинисање имовине путем нове својинске законске регулативе ће бити од великог значаја за јавна предузећа јер ће омогућити њихову приватизацију, као и иницијалну јавну понуду акција на берзи, а уз то биће створене основе за успостављање приватног и јавног партнерства у тим предузећима. Приватизацијом јавних предузећа створиће се изворни приходи фондова обавезног социјалног, здравственог и пензијско-инвалидског осигурања.

ЛИТЕРАТУРА

- 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