

*Др Мирјана Кнежевић, редовни професор
Економског факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 351.076:338.46
DOI: 10.46793/UPK20.329K*

УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ (ЈАВНОГ) ИНТЕРЕСА – МОДЕЛ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЊИХОВОГ ПРУЖАЊА*

Резиме

У раду се разматрају достигнути ниво, могућности и правци реформи у области вршења делатности од општег интереса, тј. пружања услуга од општег (јавног) интереса и њиховог значаја за привреду Србије. Циљ рада је усмерен на анализу и оцену законских решења правног положаја јавних предузећа и делатности од општег интереса. Јавна предузећа поред задовољења општег (јавног) интереса, имају и обавезу у тржишном пословању да задовоље критеријуме комерцијалног успеха. Кроз процесе реорганизације јавних предузећа и унапређење јавно-приватног партнерства допринело би се јачању ефикасности јавног сектора, и побољшању у пружању услуга од општег (јавног) интереса. Кроз либерализацију делатности од општег друштвеног значаја коју јавна предузећа обављају, и имплементацију јавно-приватног партнерства као модела за унапређење њиховог пружања, долази до повећања ефикасности не само јавног сектора, већ целе привреде Србије. Јавно-приватно партнерство представља дијалог приватног и јавног сектора у циљу стварања новог квалитета реализације јавног интереса, и пружања услуга од општег (јавног) интереса. Приватни и јавни интерес треба да се посматрају у контексту јавно-приватног партнерства као целине, где се јавни интерес остварује у једној новој, квалитетнијој димензији са аспекта крајњег потрошача.

***Кључне речи:** јавна предузећа, услуге од општег (јавног) интереса, јавно-приватно партнерство.*

1. Уводне напомене

Код одређивања појма јавних предузећа, наилазимо на извесна двоумљења због тога што јавна предузећа на различите начине функционишу у различитим

* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Економског факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

привредним гранама, различитим земљама и правним системима. Постојеће разлике се односе пре свега, на: делатности које су предмет њиховог пословања, правни положај, економску ефикасност, начин опстанка у тржишним условима пословања, модел остваривања делатности од општег интереса, итд.

Одређивање општег појма јавних предузећа је повезано са одређивањем појма услуга од јавног (општег) интереса. Намеће се питање на који начин се обавља делатност од општег интереса, тј. који модел пружања услуга од општег интереса представља најефикаснији начин за задовољење потреба грађана у савременим условима тржишног пословања. Оснивање и функционисање јавног предузећа у чврстој је вези са јавним интересом чије је остваривање под надзором државе, јединице територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

Услуге које пружају јавна предузећа су основни постулат задовољавања општег интереса грађана. Производи и услуге које пружају јавна предузећа, треба да буду обликоване тако да обезбеђују задовољавање потреба најширег слоја становништва. Решења европског законодавства одређују делатност јавног предузећа као делатност од општег интереса, услуге од општег интереса, јавног интереса, услуге од општег економског интереса, итд.¹ Став домаћег законодавства је готово идентичан. Начин на који се одређује појам јавних предузећа, услуга од општег (јавног) интереса је сличан решењима европског законодавства. Основна обавеза јавних предузећа је да у обављању делатности остварују општи (јавни) интерес, при чему су контролисани посебним механизмима оформљеним од стране државе.

У циљу идентификовања најбољег модела за пружање услуга од општег (јавног) интереса, у раду се у првом делу анализира појам јавног предузећа, појам делатности од општег интереса, и јавно приватно партнерство као један од модела за унапређење пружања услуга од општег (јавног) интереса. Упркос томе што је питање правног положаја јавног предузећа и правног положаја јавно-приватног партнерства законски регулисано на савремен начин, уз прихватање европских решења, смерницу за њихово даље унапређење даће резултати већ створене пракса.

2. Појам јавних предузећа и делатности од општег интереса – законска регулатива

Јавна предузећа обављају одређене врсте привредних делатности са посебном карактеристиком: обављање делатности у јавном интересу. Формирају се у областима од виталног значаја за државу као што су: електропривреда, телекомуникације, железница итд. Јавна предузећа обављају

¹ Шћепановић, М., *Позитивни и негативни ефекти изласка ЈП ЕПС на берзу*, Право и привреда, бр. 1–3/2014, стр. 300 - 316.

делатност која су незаменљив услов живота и рада грађана или пословања других предузећа на одређеном подручју или рада државних органа. Правни положај јавног предузећа уређен је посебним Законом о јавним предузећима,² који је *lex specialis* у односу на Закон о привредним друштвима³ јер се на питања која нису уређена овим законом сходно примењују општа правила о привредним друштвима. Закон о јавним предузећима уређује питање правног положаја јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, а нарочито питање оснивања, пословања, управљања, имовине, као и друга питања од значаја за њихов положај.⁴

Делатности од општег интереса су делатности које су као такве одређене законом у области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима, као и комуналне делатности, као и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса. У области енергетике пружају се услуге од општег економског интереса.⁵

Делатност од општег интереса обављају, пре свега јавна предузећа, али је исто могу обављати и други организациони облици: привредна друштва и предузетник, у складу са прописима који уређују материју и правни положај, како привредног друштва, тако и предузетника. Значи, да поред јавног предузећа делатност од општег интереса може да обавља: друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, као и друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво. Исто тако, делатност од општег интереса може да обавља и друго друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности.⁶

Наведена законска решења показују да у случају обављања делатности када су у питању други облици организовања предвиђа додатни услов за обављање делатности од општег интереса. Ови облици могу обављати делатност од општег интереса само уколико им је надлежни орган поверио

² Закон о јавним предузећима, Службени гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019.

³ Закон о привредним друштвима, Службени гласник РС, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018 и 91/2019).

⁴ Чл. 1, Закон о јавним предузећима.

⁵ Чл. 2, Закон о јавним предузећима.

⁶ Чл. 3, Закон о јавним предузећима.

обављање тих делатност и ако имају закључен уговор о правима и обавезама у обављању делатности од општег интереса са државом или јединицом локалне самоуправе. Када је тај услов испуњен, акционарско друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, и предузетник у обављању делатности од општег интереса имају исти положај као и јавно предузеће, осим уколико одредбама закона није друкчије прописано. Јавно предузеће и привредна друштва и предузетници, овлашћени за обављање делатности од општег интереса могу да отпочну обављање делатности ако испуне прописане услове за њихово обављање у погледу техничке опремљености, кадровске оспособљености, заштите на раду, заштите и унапређења животне средине и друге прописане услове.⁷

Циљ оснивања јавног предузећа и друштво капитала чији је једини власник јавно предузеће и друштва капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала, је: обезбеђивање трајног обављања делатности од општег интереса и редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга, затим развој обављања делатности од општег интереса, уз обезбеђивање техничко-технолошког и економског јединства система, стицања добити, као и остваривање другог законом утврђеног интереса. Права, обавезе и одговорности између јавног предузећа и привредног друштва са већинским учешћем државног капитала, које обавља делатност од општег интереса и државе или јединице локалне самоуправе, као и аутономне покрајине уређују се актом о оснивању, а поједина права и обавезе могу да се уреду и уговором. Средства потребна за оснивање и почетак рада јавног предузећа обезбеђује оснивач.

Према Закону о јавним предузећима појам јавног предузећа садржи две кумулативне одреднице: јавно предузеће обавља делатност од општег интереса и као такво може га основати: држава (Република Србија) када њена права остварује Влада Републике Србије, скупштина аутономне покрајине, тј. скупштина јединице локалне самоуправе (када јавно предузеће оснива за обављање комуналних делатности или делатности од значаја за рад органа јединице локалне самоуправе).⁸

За разлику од привредних друштава, износ основног капитала као и износ и врста улога код јавних предузећа не уређује се законом, већ оснивачким актом јавног предузећа. Оснивачки акт јавног предузећа чији је оснивач држава има форму закона. Ако су оснивачи јавног предузећа аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, оснивачки акт се доноси у форми одлуке. Јавно предузеће оснива Република Србија која остварује права оснивача преко Владе Републике Србије. Јавно предузеће за обављање комуналне делатности или

⁷ Чл. 7, Закон о јавним предузећима.

⁸ Дабић, Љ., *Хармонизација домаћих прописа о јавним предузећима са прописима Европске уније*, Економски видици, бр. 4/ 2005, стр. 411.

делатности од значаја за рад органа јединице локалне самоуправе може да оснује јединица локалне самоуправе, актом који доноси њена скупштина са правима оснивача. Јавно предузеће може да оснује и скупштина аутономне покрајине, са истим правима оснивача.⁹

Акт о оснивању јавног предузећа поред одредаба којим се уређује његов правни субјективитет кроз индивидуализацију јавног предузећа, садржи и одредбе о: основном капиталу, уделима оснивача у основном капиталу; правима, обавезама и одговорностима јавног предузећа и оснивача у обављању делатности од општег интереса; имовини која се не може отуђити, располагању стварима у јавној својини која су пренета у својину јавног предузећа; и о другим питањима која су од значаја за несметано обављање делатности за коју се оснива јавно предузеће.¹⁰

Упис јавног предузећа у регистар се врши у складу са Законом о регистрацији,¹¹ при чему јавно предузеће стиче својство правног лица. Закон о јавно-приватном партнерству и концесији уређује начин поверавања обављања делатности од општег интереса привредном друштву и предузетнику.¹²

Имовину јавног предузећа и других облика организовања (привредна друштва и предузетник) која обављају делатност од општег интереса чине право својине на покретним и непокретним стварима, новчана средства и хартије од вредности и друга имовинска права, укључујући и право коришћења добара од општег интереса.¹³ Јавна предузећа за обављање делатности од општег интереса могу користити и средства у државној и другим облицима својине у складу са законом којим се уређује обављање делатности од општег интереса, оснивачким актом и уговором.

Основни капитал јавног предузећа и друштва капитала је вредност уписаних улога њихових оснивача или чланова, изражена у новцу. Јавно предузеће може улагати капитал у већ основана друштва капитала, уз претходну сагласност оснивача. Дакле, оснивач има приоритет када је у питању битна одлука било које врсте у вези са капиталом и располагањем истим.

Јавно предузеће за своје обавезе одговара целокупном својом имовином. Оснивач је дужан да обезбеди да се делатност од општег интереса обавља у континуитету, при чему не може да оснује друго јавно предузеће или друштво капитала за обављање исте делатности од општег интереса, осим у случајевима реализације пројеката јавно-приватног партнерства, у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.¹⁴ Други облици организовања

⁹ Кнежевић, М., Јовановић, З., Урдаревић, Б., *Успостављање јавно-приватног партнерства у јавним предузећима*, Теме, бр. 2/2012, ТМ G. XXXVI, стр. 415–972.

¹⁰ Чл. 6, Закон о јавним предузећима.

¹¹ Закон о поступку регистрације у агенцији за привредне регистре, Службени гласник РС, бр. 99/2011, 83/2014 и 31/2019.

¹² Чл. 9, Закон о јавним предузећима.

¹³ Чл. 10, Закон о јавним предузећима.

¹⁴ Чл. 14, Закон о јавним предузећима.

(привредна друштва и предузетник) која обављају делатност од општег интереса за своје обавезе одговарају у складу са законом којим је уређен правни положај привредних друштава. Предузетник који обавља делатност од општег интереса за своје обавезе одговара целокупном својом имовином.

Јавним предузећима која се оснују и послују искључиво средствима у државној својини управља држава у складу са законом. У јавним предузећима држава остварује право управљања по основу удела државног капитала у укупном капиталу јавног предузећа. Органи јавног предузећа су надзорни одбор и директор.¹⁵ Надзорни одбор јавног предузећа броји непаран број, тј. пет чланова од којих је један председник код јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, и три члана код јавног предузећа чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.¹⁶

Влада именује чланове и председника надзорног одбора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, на период од четири године. Један мора бити из реда запослених, а један члан независан члан надзорног одбора. Код јавних предузећа чији је оснивач аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је исто правило да оснивач именује чланове и председника надзорног одбора са истим мандатом, али са разликом да се само прописује да један члан надзорног одбора бира из реда запослених.¹⁷ Закон прописује услове који морају бити испуњени за именовање председника и чланова надзорног одбора, са једном карактеристиком код прописаних услова за независног члана надзорног одбора. Наиме, независан члан надзорног одбора мора да испуни услов да није био ангажован у вршењу ревизије финансијских извештаја предузећа у последњих пет година; да није члан политичке странке; да није постављено, именовано или изабрано лице и да није запослен ни ангажован по другом основу у јавном предузећу или друштву капитала чији је оснивач то јавно предузеће.

Обавезе надзорног одбора су да доноси дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја и одговоран је за њихово спровођење, затим програм пословања, усваја финансијске извештаје; надзире рад директора, доноси статут, итд.

Директора јавног предузећа, чији је оснивач Република Србија, именује Влада, на период од четири године, а директора јавног предузећа чији је оснивач аутономна покрајина именује орган одређен статутом аутономне покрајине, на период од четири године, на основу спроведеног јавног конкурса. Исто тако, директора јавног предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе именује орган одређен статутом јединице локалне самоуправе, на период од четири године, на основу спроведеног јавног конкурса.¹⁸

¹⁵ Чл. 15, Закон о јавним предузећима.

¹⁶ Чл. 16, Закон о јавним предузећима.

¹⁷ Чл. 17, Закон о јавним предузећима.

¹⁸ Чл. 24, Закон о јавним предузећима.

За разлику од чланова надзорног одбора, прописани услови за директора препознају и једну новину где се наводи да није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке. У складу са одредбама закона којим се уређује спречавање сукоба интереса, постављена лица не смеју бити у сукобу интереса, у смислу.¹⁹ Мишљења смо да је потребно извршити корпоратизацију, раздвајање власничке и управљачке функције, коју треба препустити професионалном и стручном менаџменту, како би се елиминисало партијско управљање јавним предузећима.

СТИЦАЊЕ ДОБИТИ НИЈЕ ПРЕВАСХОДНИ ЦИЉ ОСНИВАЊА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА, ЧИЈЕ ПОСЛОВАЊЕ ЈЕ ПОСЛОВАЊЕ ОД ПОСЕБНОГ ЗНАЧАЈА ЗА ДРУШТВО У ЦЕЛИНИ. ОБАВЉАЊЕМ ДЕЛАТНОСТИ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА, ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА ИМАЈУ ЗА ЦИЉ КОНТИНУИРАНО ЗАДОВОЉАВАЊА ПОТРЕБА КОРИСНИКА УСЛУГА. РАДИ ОСТВАРИВАЊА ТАКО ПОСТАВЉЕНОГ ОПШТЕГ ДРУШТВЕНОГ ИНТЕРЕСА ВЛАДА, НАДЛЕЖНИ ДРЖАВНИ ОРГАН АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ИЛИ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ МОЖЕ ПРОПИСИВАТИ УСЛОВЕ КОЈЕ МОРА ДА ИСПУЊАВА ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ И НАЧИН ОСТВАРИВАЊА ПОСЕБНОГ ДРУШТВЕНОГ ИНТЕРЕСА У ОБАВЉАЊУ ДЕЛАТНОСТИ ЈАВНОГ ПРЕДУЗЕЋА.

У случају поремећаја у пословању јавног предузећа Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе предузима мере којима ће се обезбедити услови за несметано обављање делатности од општег интереса кроз промену унутрашње организације, разрешење органа које именује и именовање привремених органа, ограничење у погледу права располагања појединим средствима у јавној својини, друге мере одређене законом којим се одређују делатности од општег интереса и оснивачким актом.

Уколико поремећај у пословању јавног предузећа чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе доведе до угрожавања живота и здравља људи или имовине, а надлежни орган оснивача не предузме благовремено мере, њих предузима Влада.²⁰

За време ратног стања или непосредне ратне опасности Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе може у јавном предузећу утврдити организацију за извршавање послова од стратешког значаја за Републику Србију, аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе.²¹

Јавна предузећа имају обавезу остваривања општег интереса, а услови и начин на који се штити остваривања општег (јавног) интереса је контролисан посебним механизмима од стране државе и посебних регулаторних тела. Закон на посебан начин регулише питање обезбеђења заштите општег интереса. У том циљу прописује да јавном предузећу надлежни државни орган даје сагласност на статут, давање гаранција и других средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса, на тарифу (цену

¹⁹ Чл. 54, Закон о јавним предузећима.

²⁰ Чл. 67, Закон о јавним предузећима.

²¹ Чл. 68, Закон о јавним предузећима.

коштања пружених услуга), располагање средствима у јавној својини која су пренета у својину јавног предузећа, итд.²²

Јавно предузеће које користи или ће користити средства из буџета (субвенције, гаранције или друга средства) дужно је да за та средства предложи посебан програм са назнаком намене и динамике коришћења средстава.²³ Јавно предузеће чији је оснивач Република Србија дужно је да министарству доставља тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања, а јавно предузеће чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе оставља надлежном органу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у року од 30 дана од дана истека тромесечја.²⁴

Јавно предузеће, законом дефинисану обавезу да има извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора, остварује тако што финансијски извештај са извештајем овлашћеног ревизора доставља надлежном државном органу.²⁵ У правној теорији постоји мишљење да је ревизија јавног сектора или државна ревизија остала (је) у исто време са литературом прилично сиромашна.²⁶ Без обзира на такво стање, земље у транзицији су ипак начиниле напор да формулишу питања о добрим и лошим карактеристикама јавног сектора, о значају финансијских извештаја које даје јавни сектор, и на крају о њиховој ревизији.²⁷ Вршењем институционалне контроле и ревизије се на један начин врши спречавање корупције, и такав систем, са аспекта законодавног оквира и поређења са земљама из окружења, је у основи добро уређен.²⁸

Код регулисања обавезе јавности у раду јавног предузећа, наводи се да су јавна предузећа дужна да на својој интернет страници објаве радне биографије чланова надзорног одбора, директора и извршних директора; организациону структуру; годишњи, односно трогодишњи програм пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако јавно предузеће има конкуренцију на тржишту; тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања; годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора; друге информације од значаја за јавност.²⁹

²² Чл. 69, Закон о јавним предузећима.

²³ Чл. 61, Закон о јавним предузећима.

²⁴ Чл. 63, Закон о јавним предузећима.

²⁵ Чл. 66, Закон о јавним предузећима.

²⁶ Андрић, М., *Ревизија јавног сектора*, Суботица, 2012, стр. 9.

²⁷ Дабић, Љ., *Прилог за успостављање нове научне дисциплине: право ревизије јавног сектора*, *Анали Правног факултета у Београду*, год. LXVI, бр. 3/2018, стр. 88–107.

²⁸ Вуковић, Б., Андрић, М., *Анализа система интерне финансијске контроле јавног сектора у земљама Западног Балкана*, *Анали Економског факултета у Суботици*, Вол. 53, бр. 37/2017, стр. 197-209.

²⁹ Чл. 71, Закон о јавним предузећима.

Начело јавности у раду јавних предузећа треба да допринесе јачању одговорности директора и чланова надзорног одбора. С обзиром на то да обављају делатност од општег интереса, њихова одговорност према запосленима, према држави и друштву је већа у односу на друге привредне субјекте. Закон забрањује употребу јавних предузећа у политичке сврхе, као и оглашавање јавног предузећа које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, без сагласности оснивача.

3. Будући правци развоја делатности од општег интереса

Велика јавна предузећа највећим делом су данас неефикасна, недовољно, неравномерно и споро реструктурирана и модернизована, и као таква представљају ограничење привредном расту Србије. Србија је у процесу транзиције остварила скроман резултат у реструктурирању великих инфраструктурних (и комуналних) јавних предузећа у односу на суседне земље.³⁰

О неефикасности државе и јавних предузећа, говоре подаци да јавна предузећа у привредама многих земаља заостају у погледу успешности пословања за приватним компанијама. Сматра се да држава као привредник на тржишту не може да буде конкурентна са приватним предузетником. Већ дуго времена наша држава настоји да прописује правила тржишне игре за учеснике на тржишту и да обезбеди строгу контролу њихове примене, а да у својству привредника буде повучена са тржишта. Процес приватизације је метод за остваривање овако дефинисаног циља, не само у комерцијалном већ и у јавном сектору, тј. сектору где се обавља делатност од општег интереса. Држава је остала једини власник неких јавних предузећа која обављају делатност од општег интереса из разлога националног интереса, или због немогућности проналажења стратешких инвеститора или из разлога неспроведеног поступка приватизације.³¹ И у таквим условима држава мора да обезбеди услове тржишног, конкурентног пословања јавног предузећа, да спречи смањивање привредног потенцијала и приватизационе вредности јавних предузећа на свим нивоима, од локалних јавно-комуналних, до великих инфраструктурних јавних предузећа. Од процеса реструктурирања ових предузећа зависи ефикасност привреде Србије.

Без обзира на достигнути ниво процеса реструктурирања јавних предузећа, очекује се и даље активности у смислу реформских процеса по том питању. Циљ таквих измена је повећање ефикасности пословања јавних

³⁰ Кнежевић М., Мићић В., *Restructuring of Large Public Enterprises - The Condition of Efficient Economic Development of Serbia*, Calitatea-acces la success, 2015, Vol. 16, No. 145/April, стр. 93-98.

³¹ Шћепановић, М., *нав. дело*, стр. 312.

предузећа, пре свега кроз тржишно формирање цена њихових производа и услуга (посебно еклектичне енергије). Важан циљ измена се односи на либерализацију делатности у којима јавна предузећа послују (области производње и дистрибуције електричне енергије, фиксне телефоније, железнице, поштанских услуга, ваздушног саобраћаја).

Реорганизација јавних предузећа и јасно дефинисани власнички и други односи, могу да пруже решење по питању развоја делатности од општег интереса пре свега у смислу јачања и унапређења јавно-приватног партнерства као једног од модела пружања услуга од јавног (општег) интереса, тј. вршења делатности од општег интереса. Јавно-приватно партнерство се појављује као модел унапређења ефикасности јавног сектора у Србији.³²

Јавно-приватно партнерство представља све чешћи облик пружања јавних услуга. Као начин улагања и финансирања треба да помири постојеће, законом дефинисане супротности јавног и приватног сектора. Преовладавају мишљења да је јавно-приватно партнерство један од бољих модела које државе данас могу да користе за изградњу јавне инфраструктуре и пружање услуга у јавном сектору.

Међусобна сарадња два наизглед супротстављена сектора јавног и приватног, обликује јавно-приватно партнерство као један од начина за унапређење ефикасности и квалитета услуга које јавни сектор пружа. Уколико се узме у обзир то да државни и приватни сектор не производе исту врсту добра, како их упоредити? У савременом привредном окружењу, не постоји могућност јасног разграничења услуга које традиционално припадају јавном или приватном сектору. Многе услуге, попут услуга сакупљање отпада и рециклажа, снабдевање водом и електричном енергијом, здравство, школство, спровођење казни у затворским установама, јавни превоз, топлотна енергија, путна инфраструктура, аеродроме, снабдевање лековима, и томе слично, данас пружа приватни сектор. Незамисливо је било, до скоро да услуге здравства и школства као услуге које традиционално припадају јавном сектору могу да се пружају у приватном сектору. Корисници услуга од јавног (општег) интереса могу да се определе према цени, квалитету услуга, за било који сектор и да при томе не буду ни боље ни лошије позиционирани у оквиру друштвене групације. На тај начин се подстиче ширење асортимана понуде, побољшање квалитета услуге, и на крају као најважније смањење цене коштања услуге.

Одговор на питање колико је пословање државе успешно и који су начини за редефинисање њене улоге у привредном животу, је донекле одређен законским дефинисањем њене привредне улоге. Тако да, држава има

³² Добарцић, А., *Јавно–приватно партнерство: модел унапређења ефикасности јавног сектора у Републици Србији*, научне публикације државног универзитета у Новом Пазару, бр. 2(2)/2019, стр. 94-109.

улогу у самом регулисању тржишне утакмице кроз прописивање правила тржишне игре и у обезбеђивању контролних процедура њихове примене. Јавни сектор у Србији без обзира на добру законску уређеност, карактерише неефикасност за разлику од развијених привреда. Велика јавна предузећа највећим делом су неефикасна, недовољно, неравномерно и споро реструктурирана и модернизована. Највећи проблеми представљају неликвидна и презадуженим јавна предузећа на републичком нивоу, где је једино решење наставак процеса реструктурирања.³³ Код приватизације, посебна пажња треба да буде увек усмерена на боље економске услове, у циљу добијања квалитетнијих производа и услуга. Јавна предузећа негативно карактерише вишак запослених и кадровска ограничења, за разлику од приватног сектора.³⁴

Примена јавно-приватног партнерства представља само један од корака у процесу реформисања јавног сектора и један од начина за решавање супростављених циљева између јавног и приватног сектора. Пружањем услуга од општег (јавног) интереса треба да се задовоље потребе њених корисника. Јавна предузећа обављају делатност која су незаменљив услов живота и рада грађана. Јавно-приватно партнерство треба да елиминису недостатак јавног сектора у смислу његове неефикасности, и приватног у смислу недостатка средстава. Један од начина повећања ефикасности у пружању услуга од општег (јавног) интереса јесте развој јавно-приватних партнерстава. Јавно-приватно партнерство као облик сарадње између јавног и приватног сектора настало у циљу финансирања, изградње, реновирања инфраструктуре, присутно је у секторима пружања услуга од општег (јавног) интереса као што су транспорт, јавно здравље, образовање, националне безбедности, управљања отпадом, вода и дистрибуције енергије. Због све већег смањења могућности државе да несметано остварује своје социјалне функције у јавном сектору, јача потреба за улагањем у целокупни јавни сектор (пре свега у јавну инфраструктуру).³⁵ У савременим условима пословања издвајају се различити облици финансирања јавне инфраструктуре, са заједничком карактеристиком активне улоге приватних извора финансирања. Сви ти облици финансирања јавне инфраструктуре приватним средствима подводе се под заједнички назив „јавно-приватно партнерство“.³⁶

³³ Кнежевић М., Мићић В., *нав. чланак*, стр. 95.

³⁴ Тица, Д., Видовић, А., Куртовић, А., *Optimal Number of Employees in Electric Power Distribution Companies, Serbian Journal of Engineering Management*, Vol. 2, No. 1/2017, pp. 13-24.

³⁵ Дабих, Љ., *Концесије као посебна форма јавно-приватног партнерства*, Правна ријеч, бр. 32/2012, стр. 547-573.

³⁶ Кнежевић, М., *Further process of public-private partnership implementation (EU, Serbia and neighboring countries)*, Теме, бр. 39 (2)/2015, стр. 381-394.

4. Јавно-приватно партнерство као један од модела за пружање услуга од општег (јавног) интереса

Јавно-приватно партнерство као један од модела за пружање услуга од општег (јавног) интереса треба да обезбеди остваривање (социјалне) функције државе (заштите јавног интереса) у јавном сектору.³⁷

Иако теоретски не постоји једнозначно одређивање појма јавно-приватног партнерства, приметна је заједничка карактеристика да јавно-приватног партнерства представља повезивање јавног и приватног сектора кроз различите облике, али исте циљеве. Једна од заједничких одредница свих појмовних одређивања јавно-приватног партнерства је то што се односи на повезивање два или више субјеката (у којем је најмање један субјект из јавног сектора), кроз дугорочан однос обостраних користи, у којем се ризик и одговорност деле на учеснике партнерства.³⁸ Подела ризика омогућава да сваки учесник у партнерству преузме ризик којим може да управља на најадекватнији начин чиме се постиже већа ефикасност ових облика повезивања. Да би се говорило о јавно-приватном партнерству сваки партнер мора да уложи средства у различитим видовима: новац, власништво, ауторитет, као и да се сам однос регулише уговором који одређује правила и обезбеђује предвидивост.³⁹

Међународна пракса дефинише јавно-приватно партнерство као облик сарадње између приватних и јавних партнера који заједно раде на имплементацији инвестиционих пројеката и пружању јавних услуга. Светска банка користи термин приватно учешће у инфраструктури (*Private Participation in Infrastructure*) који означава јавно-приватно партнерство у финансијском сектору, док је учешће приватног сектора (*Private-Sector Participation*), термин који се користи у банкарском сектору. Приватно финансирани пројекти (*Privately Financed Projects*), приватна финансијска иницијатива (*Private Finance Initiative*), су термини који су у широј употреби у земљама у развоју. Јавно-приватно партнерство (*Public - Private Partnerships*), термин везан за САД, се односи на заједничке фондове у сектору образовања, а касније на финансирање јавних комуналних услуга.

Према домаћем позитивном законодавству јавно-приватно партнерство се дефинише као дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради

³⁷ *Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004) 327 Доступно на: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm

³⁸ Јовановић, А., *Развојни потенцијал јавно-приватног партнерства у Републици Србији*, Институт за економику и финансије, Ревизор, Часопис за теорију и праксу, бр. 78/2017, стр. 85–9.

³⁹ Кнежевић, М., *Институционални оквир развоја партнерства јавног и приватног сектора у Србији*, Зборник радова: Институционалне промене као детерминанта привредног развоја Србије, Крагујевац, 2013, стр. 121-135.

обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.⁴⁰ У домаћем праву јавно-приватно партнерство може бити реализовано као уговорно или институционално.⁴¹ Концесија, за разлику од претходног решења јесте уговорно или институционално јавно-приватно партнерство са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије. Посебни облици концесије су концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге. Концесије представљају правни однос у коме држава уступа правном или физичком лицу право коришћења јавног добра или вршење јавне службе, уз одређену накнаду, ради остваривања јавног интереса.

Уговорно јавно-приватно партнерство заснива се на јавном уговору којим уговорне стране уређују међусобна права и обавезе у реализацији пројекта јавно-приватног партнерства. Уговор може бити са или без елемената концесије. На питања која се односе на јавне уговоре, а која нису посебно уређена овим законом примењују се Закон о облигационим односима, обзиром да се ради о управноправном уговору у коме преовладавају елементи јавног права.

Институционално јавно-приватно партнерство се заснива на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког привредног друштва које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства. Чланови заједничког друштва могу имати својство оснивача који уносе оснивачке улоге у заједничко друштво или у својству приватног партнера власничког удела.⁴² Заједничко привредно друштво (које законодавац познаје под називом друштво за посебне намене) оснива се за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, на основу Закона о привредним друштвима.

Законом прокламована начела су заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна. Једно од основних начела Закона је начело заштите јавног интереса које обухвата обавезу јавног тела да при остварењу

⁴⁰ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Службени гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

⁴¹ Чл. 8-9, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама.

⁴² Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 9, ст. 1.

права приватних лица води рачуна да остварење тих права није у супротности са законом дефинисаним јавним интересом.

У домаћој пракси појављују се различити модели јавно-приватног партнерства, као одговор на новонасталу ситуацију где се класични модели обављања делатности од општег интереса, када држава сама организује, финансира и обезбеђује јавне услуге, постепено али сигурно напуштају. Јавно-приватно партнерство представља један од могућих модела инвестирања који локалним самоуправама обезбеђује могућност да добију разне инфраструктурне објекте, без употребе буџетског новца.⁴³

Отварање тржишта јавних услуга ка приватном сектору, није довољно за ефикасну имплементацију модела јавно-приватног партнерства. Традиционално схватање значаја јавног сектора и његовој улози да обезбеди бесплатне услуге од јавног значаја, дестимулишу имплементацију модела јавно-приватног партнерства. Јавни сектор се заснива на претпоставкама јавне својине, јавноправног субјекта, јавноправног средства, посебних правних правила за јавноправни режим и другим карактеристикама које га разликује од приватног сектора. Управо из наведених разлога, са посебном пажњом треба приступити тумачењу начела заштите јавних интереса код имплементације модела јавно-приватног партнерства.

Под начелом равноправности уговорних страна у јавно-приватном партнерству подразумева се да је узајамни однос субјеката у јавном уговору засниван на једнакости и равноправности њихових воља. Иако правно потпуно нетачно, овакво уређење узајамних односа у јавном уговору створа повољне услови за приватне стране инвестиције у домаћу инфраструктуру. Према правној природи јавни уговор разликујемо од грађанскоправног уговора управо по неравноправности уговорних страна у изјавама воља (јавни партнер наступа са аспекта јавне власти), као и у немогућности јавног партнера да поступа као приватни партнер, јер његова воља није аутономна.⁴⁴

5. Закључак

Јавна предузећа поред задовољења јавног интереса, имају и обавезу да у пословању задовоље критеријуме комерцијалног успеха. Тако да праћењем пословања јавног предузећа са једне стране и заштите општег интереса са друге стране, оснивач јавног предузећа има овлашћења којима ограничава самосталност у његовом раду. Циљ овакве претпоставке је остваривање заштите општег (јавног) интереса.

⁴³ Савић Божић, Д., *Јавно-приватно партнерство*, Зборник радова: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018, стр. 697.

⁴⁴ Дабић, Љ., *Концесије у праву земаља Централне и Источне Европе*, Београд, 2002, стр. 138.

Кроз либерализацију делатности од општег друштвеног значаја коју јавна предузећа обављају, њихову реорганизацију, и унапређење јавно-приватног партнерства допринело би се јачању ефикасности јавног сектора, и побољшању у пружању услуга од општег (јавног) интереса. Јавно-приватно партнерство као дијалог приватног и јавног сектора ствара нов квалитет у реализацији јавног интереса. Приватни и јавни интерес треба да се посматрају у контексту јавно-приватног партнерства као целине, где се јавни интерес остварује у једној новој, квалитетнијој димензији са аспекта крајњег потрошача.

Увођењем приватног сектора у обављању делатности од општег интереса не значи смањење улоге државе када су у питању јавне службе, већ долази до промене начина њеног ангажовања. Тако да, држава врши контролу остваривања јавних интереса путем институционалног надзора приватних партнера укључених у јавно-приватно партнерство. Да ли ће реформисано законодавство у области јавних предузећа, јавно-приватних партнерстава показати као ефикасно решење законодавца, остаје да се види.

*Mirjana Knežević, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Economics University of Kragujevac*

SERVICES OF GENERAL (PUBLIC) INTEREST - A MODEL FOR IMPROVEMENT

Summary

Public enterprises, which operate in the public interest, are also obliged to meet the criteria of commercial success. Consequently, in order to strike a fine balance between managing the enterprises on one hand and protecting the public interest on the other, their founder has the mandate to limit the management autonomy so as to protect the public interest.

Liberalization of public interest operations, together with the reorganization of the enterprises carrying them out, and the improvement of public-private partnership would boost the efficiency in the public sector and improve the quality of services of general (public) interest. Public-private partnership, as a dialogue between the private and the public sector, brings a new quality into provision of public services. The private and the public interest should be observed within the framework of private-public partnership, where the public interest is served in a way which is novel and of better quality.

Introducing the private sector into public interest operations does not reduce the role of the state in the field of public service, but changes the manner in which it is

involved. The state still controls whether the public interest is met by overseeing the private partners in private-public partnering arrangements. Whether the legislative reform in the field of public enterprises and public-private partnerships will prove to be efficient still remains to be seen.

Key words: *services of general (public) interest, public-private partnership.*

Литература

- Андрић, М., *Ревизија јавног сектора*, Суботица 2012.
- Вуковић, Б., Андрић, М., *Анализа система интерне финансијске контроле јавног сектора у земљама Западног Балкана*, Анали Економског факултета у Суботици, вол. 53, бр. 37/2017.
- Дабић, Љ., *Концесије у праву земаља Централне и Источне Европе*, Београд, 2002.
- Дабић, Љ., *Концесије као посебна форма јавно-приватног партнерства*, Правна ријеч, бр. 32/2012.
- Дабић, Љ., *Прилог за успостављање нове научне дисциплине: право ревизије јавног сектора*, Анали Правног факултета у Београду, год. LXVI, бр. 3/2018.
- Дабић, Љ., *Хармонизација домаћих прописа о јавним предузећима са прописима Европске уније*, Економски видци, бр. 4/ 2005.
- Добарцић, А., *Јавно – приватно партнерство: модел унапређења ефикасности јавног сектора у Републици Србији*, научне публикације државног универзитета у Новом Пазару, бр. 2(2)/2019.
- Закон о јавним предузећима, Службени гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019.
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Службени гласник РС, бр. 88/2011, 1- 5/2016 и 104/2016.
- Закон о поступку регистрације у агенцији за привредне регистре, Службени гласник РС, бр. 99/2011, 83/2014 и 31/2019.
- Закон о привредним друштвима, Службени гласник РС, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018 и 91/2019)
- Јовановић, А., *Развојни потенцијал јавно-приватног партнерства у Републици Србији*, Институт за економику и финансије, Ревизор, Часопис за теорију и праксу, бр. 78/2017.
- Кнежевић М., Мићић В., *Restructuring of Large Public Enterprises - The Condition of Efficient Economic Development of Serbia*, Calitatea-acces la success, 2015, Vol. 16, no. 145/April.
- Кнежевић, М., *Further process of public - private partnership implementation (EU, Serbia and neighboring countries)*, Теме, бр. 39 (2)2015.
- Кнежевић, М., *Институционални оквир развоја партнерства јавног и приватног сектора у Србији*, Зборник радова: Институционалне промене као детерминанта привредног развоја Србије, Крагујевац, 2013.

Зборник радова „Услуге и права корисника“, Крагујевац, 2020.

- Кнежевић, М., Јовановић, З., Урдаревић, Б., *Успостављање јавно-приватног партнерства у јавним предузећима*, Теме, бр. 2/2012, ТМ G. XXXVI.
- Савић Божић, Д., *Јавно-приватно партнерство*, Зборник радова: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018.
- Тица, Д., Видовић, А., Куртовић, А., *Optimal Number of Employees in Electric Power Distribution Companies*, *Serbian Journal of Engineering Management*, Vol. 2, No. 1/2017.
- Шћепановић, М., *Позитивни и негативни ефекти изласка ЈП ЕПС на берзу*, Право и привреда, број 1 - 3/2014.
- Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327* Доступно на: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm