

JAVNA PREDUZEĆA KAO SUBJEKTI PRIVREDNE DELATNOSTI

REZIME: U uslovima tržišne privrede savremenog tipa, javna preduzeća se javljaju kao korektor njenih negativnih efekata ali i instrument ekonomsko-socijalnih funkcija države.

Javna preduzeća egzistiraju u skoro svim oblicima društveno-ekonomskog uređenja. Zavisno o kom se obliku radi, razlikuju se i uloga, organizacija, zastupljenost, pravni status i delatnost javnih preduzeća. Javna preduzeća ne smeju biti osnovni subjekti privredne delatnosti. Svojom organizacijom, svrhom, delatnošću, pravnim statusom i slično, ona nisu podobna da zamene privatni kapital i privredna društva klasičnog tipa koja preovladavaju u tržišnim ekonomijama. Ipak, brojni razlozi govore u prilog njihovom opstanku u određenim oblastima i sa jasno definisanim ciljevima.

Svrha postojanja javnih preduzeća nije prvenstveno u ostvarivanju profita, već u obezbeđenju trajnog zadovoljavanja opšteg interesa. Zemlje u tranziciji, pa i naša, kao jedan od osnovnih ciljeva su postavile privatizaciju javnih preduzeća i njihovo svođenje na najmanju moguću meru. Ipak, sve one, pa i Srbija su jasno izrazile opredeljenje da u oblastima koje su od naročitog značaja za ostvarenje opštih potreba zadrži javna preduzeća. Područja gde javna preduzeća uglavnom egzistiraju su neprofitne delatnosti, koje su ipak od ključne važnosti za život građana, odnosno zadovoljenje njihovih svakodnevnih potreba. Komunalne delatnosti su jedan od najboljih primera. Takođe, u određenim oblastima visina cena roba i usluga ne može preći određeni nivo jer bi u suprotnom postali nedostupni širim slojevima stanovništva, a po svojoj prirodi su nužni i nezamenjivi. Taj nivo se obezbeđuje na više načina, npr. subvencionisanjem od strane države, sistemom premija, ali i zadržavanjem, tj. osnivanjem javnih preduzeća u toj oblasti.

Država se neretko opredeljuje da zadrži monopol u strateškim tačkama reprodukcije, kao što su energetika, telekomunikacije, pojedini sektori u saobraćaju, vojna industrija i sl. Iako bi mogli funkcionisati i sa privatnim

* Profesor na Pravnom fakultetu za privredu i Pravosuđe, Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

** Diplomirani pravnik.

kapitalom kao većinskim, država zadržava svoj uticaj, kako bi i putem njih mogla da ostvaruje svoje višestruke ekonomske i socijalne funkcije.

Ključne reči: Javna preduzeća, privreda, opšti interes, uprava, država, profit, privatizacija, radnici, tržište, kapitalizam, socijalizam, javne potrebe, kapital, osnivači...

Uvod

U uslovima tržišne privrede savremenog tipa, javna preduzeća se javljaju kao korektor njenih negativnih efekata ali i instrument ekonomsko-socijalnih funkcija države.

Tržišna privreda se, između ostalog, odlikuje neprikosnovenošću privatne svojine; autonomijom volje sa minimalnim ograničenjima; slobodnom inicijativom; konkurencijom; samostalnošću privrednih subjekata; tržištem kao osnovnim regulatorom ponude i tražnje...

Uprkos brojnim nedostacima koji su pratili tržišnu privredu kroz čitav razvojni put do savremenih formi, ona se dokazala kao najoptimalniji ambijent razvoja materijalne osnove društva, manifestujući različite mogućnosti prilagođavanja uslovima u kojima postoji ali i univerzalne principe na kojima počiva i bez kojih je veoma teško ostvariti optimalan ekonomski razvoj. Teško je poreći nedostatke kojima obiluje i zamerke koji joj se upućuju, kako sa ekonomskog, tako i pravnog, sociološkog i naročito filozofskog aspekta, kao što su odumiranje ili opadanje kvaliteta neprofitabilnih, a veoma važnih delatnosti, produbljivanje socijalnih razlika među stanovništvom, nejednakost šansi svakog člana društva, nedostupnost sredstava za egzistenciju najsiriromašnijim slojevima, stvaranje monopola, bespoštedna borba za profit, problem raspodele dobiti između vlasnika kapitala i radnika i mnoge druge. Ipak, brojne su mogućnosti upodobljavanja tržišne privrede savremenim očekivanjima ljudskog društva, uz očuvanje svih njenih ekonomskih prednosti, ali i humanizaciju negativnih strana.

Najpre kao ideal levičarskih ideologija, a danas kao neminovnost kojoj se približava sve veći broj razvijenih tržišnih privreda, javila se ideja „društva socijalne pravde”. Ova ideja podrazumeva tržišnu privredu ali i složen mehanizam instrumenata koji za cilj imaju obezbeđenje kvalitativno drugačijih odnosa od onih koji se javljaju kao posledica „čistih tržišnih odnosa”. Taj mehanizam podrazumeva odgovarajuću fiskalnu, budžetsku i socijalnu politiku između ostalog, a kao njegov integralni deo se javljaju i javna preduzeća, u formi i organizaciji podešenoj za ostvarivanje višestrukih ciljeva, koji će odstupati od klasične zamisli o profitu kao osnovnom cilju privredne delatnosti, ali koja neće ni biti „rak-rana” tržišne ekonomije. Javna preduzeća se u ovom smislu javljaju kao instru-

¹ Službeni list SFRJ, broj 84/89 i 46/90.

ment otklanjanja negativnih efekata tržišta po nivou zadovoljenja opštih potreba i mogućnost postizanja višestrukih socijalnih ciljeva kojima se nastoje obezbediti jednake šanse za svakog člana društva. Takođe, ne treba zanemariti ni političku pozadinu, odnosno činjenicu da su ovi subjekti još jedno od oruđa države, kojim se njen autoritet proširuje u znatno većoj meri i u privrednu sferu. Jačanje državne uloge u privredi ima svoje i loše i dobre strane, što sve treba imati u vidu pri uređenju položaja i uloge javnih preduzeća.

Iskustva iz prošlosti nam često govore u prilog opreznog tretmana javnih preduzeća. Njihov položaj i uloga u prethodnom sistemu su bili upodobljeni jednoj potpuno drugačijoj koncepciji društvenog uređenja, te se ta iskustva teško da mogu uklopiti u savremenu viziju društveno-ekonomskog razvoja. I danas smo svedoci ogromnih teškoća u vezi sa njihovom transformacijom, jer je neosporna činjenica da javna preduzeća ne mogu biti osnovni subjekti privredne delatnosti.

Imajući u vidu prednosti koje sa sobom nose javna preduzeća i neophodnost njihovog zadržavanja u određenim oblastima, ali i sve nedostatke koji ih prate, neophodno je odrediti optimalan vid organizacije, pravnog statusa i delatnosti javnih preduzeća, te oblasti u kojima bi egzistirala.

O značaju javnih preduzeća uopšte

Javna preduzeća egzistiraju u skoro svim oblicima društveno-ekonomskog uređenja. Zavisno o kom se obliku radi, razlikuju se i uloga, organizacija, zastupljenost, pravni status i delatnost javnih preduzeća. Socijalističke privrede skoro i da ne poznaju druge oblike preduzeća osim onih u državnom, odnosno društvenom vlasništvu, ostala su samo nužno zlo. Stoga, ne postoji jasno uočljiva razlika između pojedinih vrsta preduzeća, sva ona imaju iste ciljeve, sličnu organizaciju, pravni položaj i sl. Sva preduzeća u tom sistemu imaju klasične karakteristike onog što danas nazivamo javnim preduzećem. Klasična tržišna javna preduzeća svode se na krajnje minornu ulogu. Međutim danas sve više preovladavaju privrede tržišnog tipa koje su reformisane u pravcu prilagođavanja određenim socijalnim zahtevima. Najbolji primer istih nalazimo u skandinavskim zemljama.

Preorijentacijom na tržišnu privredu, bivše socijalističke zemlje, pa tako i naša, promenile su i celokupan koncept zastupljenosti javnih preduzeća. Imajući u vidu traumatična iskustva kroz koje je prošla naša zemlja, rat, sankcije, tranzicija u krajnje nepovoljnim društveno-ekonomskim uslovima, ekonomska kriza i sl., ne treba da čudi očajan položaj u koji je zapala celokupna privreda, a naročito stanje u kome su se našla javna preduzeća. Dakle, pri analizi značaja i uloge ove vrste privrednih subjekata, sa zadržkom se treba držati postojećeg ekonomskog stanja u Srbiji i njenog iskustva u ovoj oblasti u protekle dve decenije.

Jedno je jasno i višestruko dokazano, javna preduzeća ne smeju biti osnovni subjekti privredne delatnosti. Suviše je pokazatelja koji potvrđuju ovaj stav. Svojom organizacijom, delatnošću, pravnim statusom i sl., ona nisu podobna da

zamene privatni kapital i privredna društva klasičnog tipa koja preovladavaju u tržišnim ekonomijama. Ipak, brojni razlozi govore u prilog njihovom opstanku u određenim oblastima i sa jasno definisanim ciljevima.

Svrha postojanja javnih preduzeća nije prvenstveno u ostvarivanju profita, već u obezbeđenju trajnog zadovoljavanja opšteg interesa.

Kako bi postigla cilj zbog kog postoje ova vrsta privrednih subjekata je često suočena sa neprofitabilnošću, poslovanjem sa gubitkom, padom kvaliteta usluga ili proizvoda, birokratizacijom, političkom manipulacijom i sl. Primera negativnih pojava ima toliko, da ih neki sa pravom uzimaju kao pravilo koje prati javna preduzeća.

Zemlje u tranziciji, pa i naša, kao jedan od osnovnih ciljeva su postavile privatizaciju javnih preduzeća i njihovo svođenje na najmanju moguću meru. Srbija je još 1989. god. započela svojinsku transformaciju, donošenjem Zakona o društvenom kapitalu,¹ Zakona o uslovioma i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine² Zakona o svojinskoj transformaciji,³ Zakona o privatizaciji⁴ i čitavog niza pratećih propisa. Normativna delatnost u vezi sa privatizacijom se nastavila i traje u određenoj meri i danas, no sam proces nije okončan, niti je približno ispunio očekivanja u pogledu konačnih efekata. Ipak, Srbija je jasno izrazila opredeljenje da u oblastima koje su od naročitog značaja za ostvarenje opštih potreba zadrži javna preduzeća. „Kroz funkcionisanje navedenih preduzeća država obezbeđuje jedinstvo strateških sistema i usklađenost njegovog razvoja i unapređenje svih delova sistema koji su organizaciono i funkcionalno međusobno uslovljeni i povezani”.⁵

Za sve zemlje u tranziciji su karakteristične drastične socijalne razlike između određenih društvenih grupa. Srednja klasa skoro i da ne postoji, a jaz na relaciji bogati-siromašni je ogroman, često i teško kontrolisan, koji pretil stalnim tenzijama i nestabilnošću. Ovo je još jedan od razloga koji opravdava potrebu postojanja javnih preduzeća. Naravno, potrebno je ponovo podvući neophodnost jasnog razlikovanja njihove svrhe i uloge od kratkoročnih mogućnosti stišavanja socijalnih tenzija.

U procesu privatizacije veliki broj radnika ostaje bez posla. Imajući u vidu dugu ekonomsku krizu koja je pogodila našu zemlju još početkom devedesetih, a čije se posledice itekako primete i danas, uz to i sve političke i društvene turbulencije uopšte, ekonomski položaj najvećeg broja stanovnika je veoma loš. Broj građana koji su na rubu sredstava za egzistenciju u našoj zemlji je i danas veliki, uprkos nesumnjivom ekonomskom napretku u poslednjim godinama, što predstavlja rezultat postojećih socijalno – ekonomskih odnosa u društvu i objek-

² Službeni glasnik R Srbije, broj 48/91, 75/91 i 48/94.

³ Službeni glasnik R Srbije, broj 32/97 i 10/01.

⁴ Službeni glasnik R Srbije, broj 38/01, 18/03 i 45/05.

⁵ Avramović, N., „Neki aspekti privatizacije javnih preduzeća”, *Časopis Pravo, teorija i praksa*, Zbornik radova Promene u pravnom sistemu Republike Srbije, februar 2008. god., str. 97.

tivnih mogućnosti nacionalne privrede. Država se opredeljuje za posebne socijalne programe koji za cilj imaju obezbeđenje sredstava za egzistenciju, a koji su usklađeni sa mogućnostima i privrede i države, umesto stare prakse koja je celokupnu privredu stavila u službu održavanja socijalnog mira i ravnoteže, bez vođenja računa o tome koliko dugo će tu napregnutost privreda izdržati, a da se potpuno ne uruši. Današnji socijalni programi nisu ni u približnoj meri dovoljni za obezbeđenje socijalne sigurnosti ekonomski ugroženih kategorija stanovništva.

Kao sredstvo ozdravljenja nacionalne ekonomije opšteprihvaćena je privatizacija kao jedan u nizu fundamenata tržišne privrede. Nije mali broj ekonomskih stručnjaka koji zagovaraju potpunu privatizaciju. Ta „šok-terapija” po njihovom mišljenju je neophodna, bez obzira na sve socijalne posledice. Ipak, prevladalo je mišljenje da takvu meru ne bi mogao ekonomski da „preživi” najveći broj radnika, koji bi ovim putem postao socijalno ugrožena kategorija. S tim ciljem država se opredeljuje da zadrži određenu ulogu u privredi. Javna preduzeća po svojoj prirodi su u drugačijem tretmanu od ostalih, pa se neretko putem njih obezbeđuje zadovoljenje opštih potreba po cenama koje nisu ni približne tržišnim. Država i njeni derivati svojim sredstvima garantuju njihov opstanak na tržištu, ali se to nužno manifestuje i na pitanje pravnog statusa, tačnije samostalnosti ovih subjekata. S jedne strane, u svim slučajevima kada se pojavi manjak sredstava za njihov rad država ga svojim sredstvima nadomešćuje, a sve to se neretko negativno manifestuje na nivo i kvalitet ostvarenog rada ali i u slučaju pojave viška ostvarenih sredstava država može da računa na ta sredstva i da ih preusmeri u druge svrhe, što se opet negativno reflektuje na mogućnost razvoja delatnosti koje ovaj oblik preduzeća ostvaruje. Ukoliko odnos vlasti i javnih preduzeća nije jasno definisan i pravno uređen, uz potpuno eliminisanje političkih manipulacija koje redovno prate funkcionisanje vlasti i višestruke mehanizme kontrole, funkcionisanje ovih privrednih subjekata se javlja kao stalan izvor korupcije, sukoba interesa kao njenog najvažnijeg izvora, privrednog kriminaliteta, birokratizacije, političke zloupotrebe i sl. Sve su ovo argumenti koji govore u prilog osetljivosti materije regulisanja javnih preduzeća, koja prevazilazi samo zakonodavnu delatnost države, već se tiče i ukupne orijentacije jednog društva, a naročito onog koje nije okončalo proces ekonomske i ukupne društvene tranzicije, kao što je slučaj sa našim. U najkraćem, u vezi sa položajem i ulogom javnih preduzeća, kao osnovna dilema u zemljama tranzicije se javlja dilema da li pristupiti potpunoj privatizaciji kao načinu ozdravljenja ekonomije, uprkos svim socijalnim reperkusijama, ili pak zadržati jak uticaj države u privredi kao sredstvo ublažavanja socijalnih potresa koje tranzicija i svojinska transformacija neminovno nose, uvažavajući i elemente društvene solidarnosti.

Područja gde javna preduzeća uglavnom egzistiraju su neprofitne delatnosti, koje su ipak od ključne važnosti za život građana, odnosno zadovoljenje njihovih svakodnevnih potreba. Komunalne delatnosti su jedan od najboljih prime-

ra. Takođe, u određenim oblastima visina cena roba i usluga ne može preći određeni nivo jer bi u suprotnom postali nedostupni širim slojevima stanovništva, a po svojoj prirodi su nužni i nezamenljivi. Taj nivo se obezbeđuje na više načina, npr. subvencionisanjem od strane države, sistemom premija, ali i zadržavanjem, tj. osnivanjem javnih preduzeća u toj oblasti.

Država se neretko opredeljuje da zadrži monopol u strateškim tačkama re-produkcije, kao što su energetika, telekomunikacije, pojedini sektori u saobraćaju, vojna industrija i sl. Iako bi mogli funkcionisati i sa privatnim kapitalom kao većinskim, država zadržava svoj uticaj, kako bi i putem njih mogla da ostvaruje svoje višestruke ekonomske i socijalne funkcije. Ovo pitanje je i osetljive političke prirode, jer bi privatizacijom ovih sektora država sebe dovela u opasnost zavisnosti od privatnog kapitala koji je najčešće i stranog porekla.

Sektor privrede u kom država ima odlučujuću ulogu tako što organizuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa se naziva javni sektor, nasuprot privatnom sektoru privrede. „Učešće države u organizovanju ovog sektora privrede može biti neposredno, kada država organizuje obavljanje delatnosti putem svojih organa i posredno – kada to čini preko privrednih subjekata koje kontroliše na osnovu svog učešća u njihovom kapitalu ili samo po osnovu učešća u njihovom upravljanju ili na drugi način”.⁶

Pozitivno zakonodavstvo o javnim preduzećima u Srbiji

Javna preduzeća, njihova delatnost, cilj, organi, pravni položaj, imovina i sl. su u Srbiji regulisani *Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*.⁷

U članu 1. ovog Zakona se javno preduzeće i definiše kao preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave ili autonomna pokrajina. Na određeni broj pitanja, kao što su poslovno ime, sedište, zastupanje, statusne promene, i sl. koja nisu uređena ovim Zakonom, shodno se primenjuju odredbe zakona koji reguliše pravni položaj društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarskog društva, kao privrednih društava.

Javna preduzeća posluju sa državnim kapitalom, koji može da se sastoji od novca, stvari, imovinskih prava. Kapital u javnim preduzećima, čiji je inače vlasnik država, tj. njen derivat (pokrajina, opština) je podeljen na akcije i udele određene nominalne vrednosti i kao takav se upisuje u registar.

Krug subjekata koji mogu osnovati javno preduzeće je limitiran i to može biti:

1. Republika Srbija, kada prava osnivača ostvaruje Vlada RS, a odluka o osnivanju se donosi u formi zakona;

⁶ str. 149.

⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005.

2. AP Vojvodina, koja i ostvaruje osnivačka prava, a odluku o tome donosi Skupština APV;
3. Jedinica lokalne samouprave (opština, grad), osniva preduzeće za obavljanje komunalne delatnosti ili delatnosti od značaja za rad organa lokalne samouprave, aktom koji donosi njena skupština; (čl. 4. *Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*)

Iznos osnovnog kapitala, vrste i iznos uloga, kao i pitanja poput naziva, sedišta, delatnosti, pravima i obavezama osnivača, organima, neotuđivoj imovini, zastupanju, raspodeli dobiti i snošenju rizika i td. se određuju aktom o osnivanju javnog preduzeća.

Zakon propisuje cilj osnivanja i poslovanja preduzeća, a on se sastoji u:

1. obezbeđivanju trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga;
2. razvoju i unapređenju obavljanja delatnosti od opšteg interesa;
3. obezbeđivanju tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja;
4. sticanju dobiti;
5. ostvarenju drugih zakonom utvrđenih interesa, (čl. 6. Zakona).

Iz navedenog se jasno vidi da primarni cilj poslovanja javnog preduzeća nije sticanje dobiti, već se na prvo mesto stavlja obavljanje delatnosti od opšteg interesa i njihovo unapređenje.

Delatnosti od opšteg interesa

Kao delatnosti od opšteg interesa se navode one delatnosti koje su kao takve određene zakonom, a tiču se sledećih oblasti: „proizvodnja, prenos i distribucija električne energije; proizvodnja i prerada uglja; istraživanje, proizvodnja, prerada, transport i distribucija nafte i prirodnog i tečnog gasa; promet nafte i naftnih derivata; železnički, poštanski, vazdušni saobraćaj; telekomunikacije; izdavanje službenog glasila Republike Srbije; informisanje, izdavanje udžbenika; korišćenje, upravljanje, zaštita, unapređenje dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač), kao i komunalne delatnosti. Delatnosti u smislu stava 1. ovog člana jesu i delatnosti od strateškog interesa za Republiku, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave, utvrđene zakonom”.⁸

Delatnost od opšteg interesa može da obavlja i privredno društvo, drugi oblik preduzeća, deo preduzeća i preduzetnik kada im se obavljanje tih delatnosti poveri od strane nadležnog organa. Ovi subjekti u obavljanju delatnosti od opšteg interesa imaju isti položaj kao javna preduzeća. Dakle, delatnosti od opšteg

⁸ *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, „Službeni glasnik RS”, br. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005, čl. 2.

interesa u ovom slučaju predstavljaju poverene poslove, a to se neminovno reflektuje na samostalnost u obavljanju delatnosti. Da bi otpočeli sa obavljanjem ovih delatnosti neophodno je da prethodno zaključe ugovor koji će regulisati prava i obaveze u obavljanju istih.

Za javna preduzeća, ali i sve subjekte koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa važe ista pravila u pogledu uslova koje moraju ispuniti kako bi otpočeli sa njihovim obavljanjem, a koja se tiču tehničke i kadrovske osposobljenosti, zaštite na radu, zaštite i unapređenja životne sredine i sl.

Prava i obaveze između javnog preduzeća ili privrednog društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, koje obavlja delatnost od opšteg interesa i države, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, tj. opštine ili grada se uređuju aktom o osnivanju, dok se kao njegova dopuna koristi i ugovor kojim se regulišu pojedina prava i obaveze.

Imovina javnog preduzeća

Javno preduzeće poseduje imovinu, kako bi moglo da ostvaruje svoju funkciju i obavlja delatnost. Imovinu čine pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti, kao i druga imovinska prava, te pravo korišćenja dobara u državnoj svojini i dobara od opšteg interesa.

Dobra u državnoj svojini na kojima javna preduzeća ostvaruju pravo korišćenja su najčešće prirodna bogatstva. Pored toga što su često predmet koncesije, još češći je slučaj da su nerazdvojno vezana za delatnost javnog preduzeća u ostvarivanju opšteg interesa. Prirodna bogatstva i služe postizanju opšte koristi i zadovoljenju opštih interesa, a prepuštanje njihove eksploatacije privatnom sektoru je često opasno, kako po nivo zadovoljenja opštih potreba tako i za mogućnost njihovog trajnog korišćenja, odnosno postoji opasnost preterane eksploatacije.

Javna preduzeća i privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa upravljaju i raspolažu svojom imovinom u skladu sa zakonom, osnivačkim aktom i ugovorom. Istim aktima se uređuje i pitanje procetualnog iznosa državnog kapitala koji je predmet prodaje u postupku privatizacije.

Javno preduzeće za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom, dok se ovo pitanje za druge oblike preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa uređuje zakonom koji reguliše pravni položaj privrednih društava, a to je Zakon o privrednim društvima.⁹ Ovaj Zakon različito reguliše pitanja odgovornosti, zavisno o obliku privrednog društva, tj. da li se radi o ortačkom, komanditnom, duštvu sa ograničenom odgovornošću ili akcionarskom društvu. Preduzetnik koji obavlja delatnost od opšteg interesa odgovara celokupnom svojom imovinom.

⁹ Zakon o privrednim društvima iz 2004. god. – „Službeni glasnik RS“, 125/04.

Svi navedeni subjekti koji se mogu baviti delatnošću od opšteg interesa mogu ulagati kapital u druga društva kapitala na osnovu prethodne saglasnosti Vlade RS, odnosno nadležnih organa autonomne pokrajine, grada ili opštine (čl. 20. *Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*).

Upravni odbor javnog preduzeća odlučuje o raspodeli dobiti ali uz saglasnost osnivača, kao što se istom odlukom i deo sredstava po osnovu dobiti usmerava osnivaču. Ove odredbe jasno ukazuju da je samostalnost javnih preduzeća ali i drugih vršilaca delatnosti od opšteg interesa znatno smanjena.

Javna preduzeća koja koriste dobra od opšteg interesa plaćaju naknadu za korišćenje istih. Iznos nakade, postupak i načini plaćanja su uređeni posebnim propisima koji regulišu zaštitu, unapređenje i korišćenje dobara od opšteg interesa.

Organi javnog preduzeća

Zakonom su određeni organi javnog preduzeća. To su: upravni odbor, kao organ upravljanja, direktor, kao organ poslovođenja i nadzorni organ, kao organ nadzora. Član 11. precizira da upravni odbor i direktor čine upravu javnog preduzeća, a da se osnivačkim aktom ili statutom može ustanoviti i izvršni odbor direktora.

Osnivač raspolaže čitavim nizom ovlašćenja prema javnom preduzeću, a ona se najviše manifestuju u pogledu izbora i razrešenja organa. Osnivač je taj koji bira i razrešava predsednika i članove upravnog odbora, a ostavljena je i mogućnost participacije zaposlenih u ovome organu, a sva pitanja koja se tiču obima i načina ostvarivanja ovog prava se uređuju statutom. Broj članova upravnog odbora, njihov mandat, funkcija zamenika predsednika upravnog odbora i sl. se uređuju osnivačkim aktom. Ista pravila su predviđena za nadzorni odbor, kai i pitanje njihove naknade za rad.

Slična pravila važe i za direktora. Bira ga i razrešava osnivač, koji i određuje vršioca dužnosti u slučajevima kada je to potrebno, a njegov mandat se uređuje osnivačkim aktom.

U pogledu ovlašćenja i dužnosti organa je predviđeno sledeće:

„Upravni odbor:

1. utvrđuje poslovnu politiku;
2. donosi dugoročni i srednjoročni plan razvoja i godišnji program poslovanja;
3. donosi statut;
4. odlučuje o povećanju i smanjenju osnovnog kapitala;
5. odlučuje o osnivanju zavisnog društva kapitala;
6. usvaja izveštaje o poslovanju preduzeća i godišnji obračun;
7. odlučuje o raspodeli dobiti;

8. donosi investicione programe i programe i kriterijume za investiciona ulaganja;
9. odlučuje o izdavanju, prodaji i kupovini akcija, kao i prodaji udela u javnom preduzeću ili kupovini udela u drugom preduzeću, odnosno privrednom društvu;
10. vrši druge poslove utvrđene osnivačkim aktom i statutom”.¹⁰

Direktor javnog preduzeća, kao organ poslovođenja predstavlja i zastupa javno preduzeće, organizuje i rukovodi procesom rada, vodi poslovanje, predlaže program rada i plan razvoja, stara se o njihovom sprovođenju, podnosi finansijske izveštaje, izveštaje o poslovanju i godišnji obračun, izvršava odluke upravnog odbora, te obavlja druge poslove utvrđene opštim aktima. On takođe odgovara za zakonitost rada javnog preduzeća.

Nadzorni odbor nadzire poslovanje javnog preduzeća, pregleda godišnje izveštaje i sl. Najmanje jednom godišnje, nadzorni odbor je dužan da podnese izveštaj osnivaču o izvršenom nadzoru, a isti se dostavlja i upravnom odboru.

Osnivačim aktom ili statutom se, kao što je već rečeno može predvideti postojanje izvršnog odbora direktora. Ovim aktima se uređuje njegova organizacija i rad.

U tesnoj vezi sa pitanjem organa u javnom preduzeću je i pitanje participacije radnika u upravljanju, te ostvarivanje jednog od osnovnih njihovih prava – prava na štrajk.

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa predviđa u članu 12. stav 2. da se predstavnici zaposlenih u upravnom odboru biraju u skladu sa statutom, a ista odredba je predviđena i za nadzorni odbor. Dakle, učešće predstavnika radnika u ovim organima je zagarantovano. Takođe, *Zakon* ne onemogućava da se putem opštih akata predvide i drugi mehanizmi radničke participacije, npr. u formi saveta ili na drugi način. Imajući u vidu nesumnjiv značaj uključivanja radnika u proces odlučivanja u svim privrednim subjektima, kao i u drugim organizacijama rada, na donosiocu opštih akata je da ovo osetljivo pitanje adekvatno i regulišu, imajući u vidu pozitivna iskustva kao i nedostatke, drugih zemalja, primera iz prošlosti, teorijskih rešenja i sl.

U svim oblicima preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, pravo na štrajk zaposleni ostvaruju u skladu sa zakonom koji reguliše pitanja kao što su uslovi za organizovanje štrajka i minimum procesa rada. Ta pitanja su bliže uređena kolektivnim ugovorom i aktom osnivača, ali ne ispod minimuma koji predviđa zakon. Imajući u vidu značaj delatnosti koje ovi subjekti vrše, neretko se potpunim prekidom rada, makar on trajao i najkraće vreme, mogu prouzrokovati ogromne štetne posledice. Upravo iz ovog razloga se i uvodi tzv. minimum procesa rada koji i u slučaju štrajka mora da se ostvari, a ove odredbe imaju neretko drugačiji karakter od istih koje su predviđene za druge privredne subjekte.

¹⁰ *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, „Službeni glasnik RS”, br. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005, čl. 16.

U slučaju da se ne obezbede uslovi za minimum procesa rada, ministarstvo nadležno za oblast u okviru koje se ta delatnost odvija će preduzeti mere koje su neophodne, ako oceni da mogu nastupiti štetne posledice za život i zdravlje ljudi ili njihovu bezbednost i bezbednost imovine, ili druge štetne neotklonjive posledice (čl. 30. ovog zakona). Te mere se sastoje iz uvođenja radne obaveze, angažovanje drugih radnika, pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti direktora ili članova upravnog odbora.

Pravni položaj javnog preduzeća

Pravni položaj javnog preduzeća je specifičan u odnosu na ostale oblike privrednih subjekata. Odlikuje ga daleko veći stepen zavisnosti od države, odnosno drugog osnivača. Osnivač raspolaže čitavim nizom interventnih ovlašćenja, kojima se ograničava samostalnost javnog preduzeća.

Uticaj osnivača se najviše manifestuje u pitanjima izbora i razrešenja organa javnog preduzeća. Takođe, uslovi obavljanja delatnosti se određuju aktom o osnivanju i posebnim ugovorom koje donosi osnivač, a u slučaju poremećaja u poslovanju osnivač može da preduzme mere kojima se obezbeđuju uslovi za nesmetano funkcionisanje. Član 10. *Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa* predviđa da ulaganja kapitala u druga društva kapitala za obavljanje delatnosti od opšteg interesa ili delatnosti koja to nije, vrši uz prethodnu saglasnost osnivača. Raspodela dobiti se vrši uz saglasnost osnivača, a njemu se usmerava i jedan njen deo. Osnivač daje i saglasnost na dugoročni i srednjoročni plan rada i razvoja, te godišnji program poslovanja. Ovi akti se smatraju usvojenim tek nakon što se osnivač sa njima saglasi (čl. 22.) . Osnivač daje saglasnost na statut, davanje garancija, avala, jemstva, zaloga i drugih sredstava obezbeđenja za poslove koji nisu iz okvira delatnosti od opšteg interesa, tarifu, raspolaganje imovinom veće vrednosti koja je u neposrednoj funkciji obavljanja delatnosti od opšteg interesa, ulaganje kapitala, statusne promene, akt o opštim uslovima poslovanja, akt kojim se procenjuje vrednost državnog kapitala, promenu sedišta firme, proširenje delatnosti.

Iz ovih kao i drugih odredaba pomenutog zakona jasno proizlazi u kojoj je meri ograničen pravni položaj javnog preduzeća. Ograničena je pravna ali ekonomska samostalnost ovih subjekata, sve u cilju što potpunijeg zadovoljenja opšteg interesa, tako da ova karakteristika javnih preduzeća čini jednu od suštinskih odrednica njihovog pojma.

Završne konstatacije

Javna preduzeća predstavljaju najoptimalniji okvir za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, uprkos brojnim problemima koji se javljaju u vezi sa njihovom organizacijom, delatnošću i pravnim statusom.

Prepuštanje celokupne privredne aktivnosti privatnom sektoru, bez adekvatnih mehanizama zaštite strateških tačaka reprodukcije, egzistencijalnih potreba građana, prirodnih bogatstava i sl. ne samo da je pogubno po opšte interese jednog društva nego i krajnje nehumano na postojećem nivou razvoja ekonomskih i sveobuhvatnih društvenih odnosa, naročito u zemljama tranzicije, zaostrenih socijalnih odnosa i razorene ekonomije. Javna preduzeća i postoje kako bi se putem njih ostvarivali višestruki ciljevi koji i nisu prevashodno sadržani u potrebi sticanja i uvećanja profita.

Prevelik udeo javnih preduzeća u jednoj privredi nije ono čemu se teži. Ona ne postoje kako bi privredom dominirala, već otklanjala negativna dejstva privatnog kapitala i njegove prirodne potrebe za neprestalnim oplođavanjem. Već su istaknute sve opasnosti koja sa sobom nose javna preduzeća, ali smatramo da adekvatnom pravnom regulacijom kao i ekonomskim tretmanom je moguće iste uglavnom neutralisati te afirmisati sve one prednosti kojima raspolažu.

Nije na odmet pomenuti politički značaj ovih subjekata, te manifestovanje političkih odnosa na njihov rad. Zbog toga ne treba potceniti činjenicu da je za potpuno ostvarivanje ciljeva javnog preduzeća neophodno i postojanje odgovarajuće političke atmosfere, te „depolitizacije“ istih. Pravnom regulativom je neophodno obezbediti ovo rešenje, a čini se da postojeći zakon, propisujući sve mehanizme uticaja osnivača na rad i funkcionisanje javnog preduzeća, bez preciznih procedura ne garantuje gore navedeno.

Prof. Zdravko Jež, Ph.D., and Darko Golić

Public Companies as Business Operating Entities

A b s t r a c t

In conditions of contemporary market economy public companies appear as a corrector of its negative effects but also as an instrument for economic and social functions of the state.

Public companies exist nearly in all forms of social and economic order. Depending on the form, we distinguish the role, organization, representation, legal status and business of the public companies. The public companies may not be basic business operating entities. By their organization, purpose, business, legal status etc., they are not fit to replace private capital and classical business corporations prevailing in market economies. However, numerous reasons speak in favor of their survival in certain fields and with clearly defined objectives.

The purpose of existence of the public companies is not primarily in profit-making, but in ensuring continuing satisfaction of general interest. Countries in transaction, and so is ours, set as one of the major objectives privatization of public companies and their reduction to the least possible extent. However, all of them, and Serbia as well, clearly expressed orientation to retain public companies in fields having special importance for satisfaction of general needs.

The areas in which the public companies primarily exist are non-profit businesses, which have, nevertheless, key importance for life of citizens, i.e. satisfaction of their daily needs. The public utilities businesses are one of the best examples. Also, in certain areas amount of price of goods and services may not exceed certain level, since in the contrary they would not be available to wider strata of population, and by their nature they are required and irreplaceable. Such level is ensured in several ways, e.g. by states subsidies, premium systems but also through retaining i.e. establishing of public companies in that field.

The state very often opts to retain monopoly in strategic points of reproduction such as energy, telecommunications, certain sectors in transportation, military industry etc. Even though they would be able to function with majority private capital, the state retains its influence in order to be able to implement through them its multiple economic and social functions.

Key words: public companies, economy, general interest, government, state, profit, privatization, workers, market, capitalism, socialism, public needs, capital, incorporators ...

Literatura

1. *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, „Službeni glasnik RS”, br. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005.
2. *Zakon o privrednim društvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 125/04.
3. Carić, S., Vitez, M., Veselinović, J., „*Privredno pravo*”, Privredna akademija, samostalni i nedržavni univerzitet u Novom Sadu, 2006.
4. Avramović, N., „*Neki aspekti privatizacije javnih preduzeća*”, Časopis Pravo, teorija i praksa, Zbornik radova: Promene u pravnom sistemu Republike Srbije, februar 2008.