

*Др Драган Костић,
ЈП “Електропривреда Србије”, Београд*

Могући правци трансформације јавних предузећа

Увод

Назаобилазна тема свих стручних и политичких расправа, које данас карактеришу актуелни тренутак у нашој земљи је, између осталог, и питање функционисања јавних предузећа. Нема економског програма, било да је он сачињен од стране експертних тимова извршних органа власти, било од стране политичких партија, а да се у њему не потенцира значај и улога јавних предузећа и сразмерно томе предлажу одговарајућа решења у смислу унапређивања како њихове организације, тако и њиховог функционисања. Таква медијска пажња свакако да има своје логично оправдање у чињеници да је готово целокупна инфраструктура земље, као и сегмент њених развојних шанси организован у статусу јавних предузећа. Међутим, у мноштву анализа које се односе на јавна предузећа има и доста импровизација, а понекад и недопустивог волонтаризма, који може повратно да отежа изналажење правих решења у овој значајној области.

Са жељом да допринесе сагледавању укупне проблематике функционисања јавних предузећа у оквирима овог рада посебна пажња биће посвећена одређивању елемената за дефинисање појма јавног предузећа; утврђивању претпоставки за остваривање јавног интереса садржаног у њиховом пословању; као и дефинисања могућих праваца њихове организационе трансформације. Том приликом, поред нужног полазишта садржаног у позитивно-правним одредбама, којима је уређена ова материја, значајна пажња биће посвећена и у упоредном праву прихваћеним решењима у овој материји. Свакако да ће и одредбе прописа донетих од стране

Европске уније бити на одговарајући начин садржане у одређивању ставова по горе наведеним питањима.

1. Појам јавног предузећа

Генеза развоја појма јавног предузећа у нашем правном систему може се пратити још од одредби Закона о предузећима из 1966. године, преко Закона о удруженом раду из 1976. године, па све до Закона о предузећима из 1988. и из 1996. године. Сви ови прописи садрже норме општег карактера, дакле, уређују материју пословања свих привредних субјеката, али на одговарајући начин потенцирају и специфичност пословања јавног предузећа.

Анализом елемената за дефинисање појма јавног предузећа могу се у основи извући три доминантна критеријума. Први од тих критеријума полази од карактера делатности које обавља јавно предузеће. У том правцу већ у Закону о удруженом раду имамо дефиницију делатности која је незаменљив услов живота и рада на одређеном подручју. Сличну формулацију садржи и Закон о предузећима из 1988. године, одређујући јавна предузећа као предузећа која обављају послове који су незаменљив услов живота и рада грађана на одређеној територији.

Оно што изостаје приликом оваквог одређивања појма јавног предузећа је разрада критеријума у смислу ближег дефинисања делатности које се имају у виду. Тиме се даје доста широк простор дискреционог тумачења у примени ове одредбе, односно у одређивању привредних субјеката који ће имати статус јавног предузећа. Уколико се то стави под призму снажног политичког утицаја, који је у периоду примене горе наведеног прописа био апсолутно присутан, тада се долази до констатације да је овај елемент одређивања појма јавног предузећа био превасходно стављен у функцију дневно-политичког интереса.

Реална последица оваквог става је и чињеница да је данас у нашој земљи готово целина укупне инфраструктуре организована у статусу јавних предузећа. Поред тога, створен је и правни основ да се у складу са проценом извршних органа власти могу и нека друга предузећа, која по логици ствари не спадају под овај критеријум организовања, организују као јавна предузећа. На тај начин је правно инаугурисан привредно-правни нонсенс да предузећа исте делатности у једном случају послују у статусу јавних предузећа, а у другом у статусу предузећа опште делатности.

Желећи да превазиђе овакву ситуацију у позитивном законодавству СРЈ конституисан је и други прилаз у одређивању појма јавних предузећа. Основни критеријум који се овом приликом користи је критеријум власништва над средствима са којима то предузеће обавља привредну делатност. У том смислу Законом о предузећима из 1996. године утврђује се да је јавно предузеће оно предузеће које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе. Пошто држава, односно јединица локалне самоуправе јавно предузеће може основати само средствима у државној својини, то из ове констатације произилази и посебност карактера тих предузећа.

Трећи могући критериј одређивања појма јавног предузећа полази од статуса оснивача. У складу са таквим опредељењем јавно предузеће могу оснивати само извршни органи власти, односно држава, у ширем значењу тог појма. Тај прилаз је посебно подржан у Закону о предузећима из 1996. године. Овај закон, који се у јединим својим сегментима карактерише доста екстензивним приступом у уређивању материје, у делу који се односи на јавна предузећа је значајно поднормиран. Заправо, основна карактеристика важећег Закона о предузећима у уређивању материје јавних предузећа је да јавно предузеће дефинише као “предузеће које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе.”

На тај начин, на нивоу савезног прописа, извршено је такво сажимање простора даљем развоју појма јавног предузећа да већ та чињеница сама по себи иницира потребу преиспитивања ове одредбе Закона о предузећима са аспекта њене даље одрживости. Ово тим пре што се упућивање на даљу разраду услова пословања јавног предузећа путем посебних закона (којима се одређују услови и начин обављања делатности од општег интереса), односи само на одредбе којима се уређују оснивање и пословање јавних предузећа. Дакле, не и појам јавног предузећа.

Правна последица оваквог става је да само извршни органи власти (држава) и органи локалне самоуправе могу оснивати јавна предузећа, а да то право *stricto sensu* није дато чак ни већ основаним јавним предузећима да, у смислу рационализације свог пословања као посебне организационе целине даље оснивају јавна предузећа, у статусу зависних предузећа.

Оно што чини посебно инвалидним овај пропис, а самим тим и непотпуним критериј одређивања појма јавног предузећа само по статусу свог оснивача, је чињеница да, овом приликом, нису утврђени ближи критерији за доношење одлуке овлашћених државних органа о томе да ли ће и у ком случају одређена предузећа основати у статусу јавног предузећа. Превелика дискреција у овако значајној области, може врло брзо да одведе у политички волунтаризам, а сасвим извесно да представља сметњу у нормалном раду и пословању јавних предузећа у нашој земљи.

Имајући у виду ову правну недореченост одређивања појма јавног предузећа у прописима општег карактера, републички законодавац је у два наврата покушао да изврши конкретизацију елемената на основу којих се утврђују критеријуми за оснивање јавног предузећа, доношењем посебних прописа, који се односе само на јавна предузећа.

У првом случају то је учињено Законом о јавним предузећима из 1990. године, сагласно коме се јавним предузећима сматрају “предузећа која обављају привредну делатност од јавног интереса у складу са овим Законом и законима којима се уређују начин и услови за обављање тих делатности”.

Дакле, овај Закон као примарни критериј за оснивање јавног предузећа узима карактер делатности које то предузеће обавља. У том смислу дају се и неколико пратећих елемената за одређивање појма јавних предузећа. Ти елементи, који треба да послуже у дефинисању статуса јавних предузећа су: делатности од јавног ин-

тереса у области инфраструктуре; коришћења и управљања добрима од општег интереса; комуналне делатности, као и све друге делатности које су незаменљив услов живота и рада грађана и предузећа на одређеном подручју.

Поред тога закон ствара основу да се може утврдити обавеза оснивања или оснивати јавно предузеће за обављање привредних делатности од стратешког или посебног значаја за Републику или када је то неопходно за рад државних органа.

Доследно разрађујући овај прилаз у одређивању критеријума за дефинисање појма јавног предузећа, Закон о јавним предузећима из 1990. године одређује да јавно предузеће може организовати своје пословање средствима у свим тада познатим својинским облицима (државна, друштвена и приватна својина, као и други облици својине). С друге стране, чинећи концесију политичком интересу заштите стратешког значаја у обављању делатности појединих предузећа, овим законом утврђен је правни основ да се посебним законима могу одредити која су природна богатства и добра у општој употреби у државној својини, као и права и обавезе државе и јавних предузећа у погледу тих средстава. Овом одредбом (члан 5.), која је у основи уставно-правног карактера, створен је правни основ за доношење низа посебних закона којима су основана јавна предузећа, а код којих је утврђено да је имовина којима јавна предузећа послују у државној својини. На тај начин је *de iure* извршено подржављење имовине свих јавних предузећа, а *de facto* напуштен принцип одређивања критеријума јавних предузећа према карактеру делатности које обавља. Иако је у почетном периоду било и одређених иницијатива да се поједина јавна предузећа организују тако да послују и у другим облицима својине, осим у државној својини, пракса рада и пословања таквих предузећа је прво безначајна по њиховом броју и утицају, а затим и занемарљива, с обзиром на чињеницу да су у кратком периоду времена престала са радом.

Имајућу у виду спорове који су постојали у правној науци око дефинисања појма јавног предузећа, а посебно неодређеност става законодавца по овом изузетно важном питању, крајем 90-тих година покренута је иницијатива за доношење новог Закона о јавним предузећима, којим би између осталог, било разрешено и ово питање. У прилог потребе јасног дефинисања става законодавца по овом питању била је и пракса рада јавних предузећа, односно прецизније речено проблеми у њиховом функционисању, који су управо из недовољно јасне одређености појма јавног предузећа све снажније постајали лимитирајући фактор њиховог успешног рада. То се најочитије испољавало у снажном утицају државних, па и парадржавних органа на доношење пословних одлука и уопште на рад јавних предузећа.

Тежња за прецизнијим дефинисањем ових односа била је присутна у свим фазама израде Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса из 2000. године. Међутим, управо дуг период припреме овог Закона, као и различитост политичких утицаја у фази његовог доношења условили су да овај Закон о јавним предузећима по питању појма јавног предузећа има крајње недефинисан став. Заправо, може се рећи да за разлику од Закона о предузећима који само критеријум оснивача узима као мерило дефинисања појма јавног предузећа,

важећи републички Закон о јавним предузећима то чини на начин што настоји да у нормативну праксу укључи све критеријуме дефинисања појма јавног предузећа.

Сагласно таквом опредељењу елементи одређивања појма јавног предузећа су:

- а) обављање делатности од општег интереса,
- б) оснивање од стране државних органа власти,
- ц) пословање средствима у државној својини.

У складу са оваквим опредељењем као општи став истакнуто је да је јавно предузеће “предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе.” С тим у вези, пред законодавца се поставило питање ближег одређивања појма општег интереса, а затим и одређивања статуса оснивача, пошто из дефиниције произилази да је појам јавног предузећа битно одређен статусом свог оснивача. У давању одговора на прво питање, законодавац се определио за систем номенклатуре на начин што је таксативно навео које се делатности сматрају делатностима од општег интереса. То су следеће делатности: - производња, пренос и дистрибуција електричне енергије; производња и прерада угља; - истраживање, производња, прерада, транспорт и дистрибуција нафте и природног и течног гаса; - промет нафте и нафтних деривата; - железнички, поштански и ваздушни саобраћај; - телекомуникације; - издавање службеног гласила Републике Србије; - информисање; - издавање уџбеника; - коришћење, управљање, заштита и унапређење добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач); као и комуналне делатности. Иако се у форми начелног става определио за принцип навођења делатности од општег интереса, законодавац је ипак сагледавајући могуће последице примене принципа енумерације, као допунски принцип утврдио и став по коме су делатности од општег интереса и оне делатности које су од стратешког значаја за Републику, као и делатности неопходне за рад државних органа и органа локалне самоуправе. За ове друге делатности прописан је и допунски критериј који се састоји у потреби да оне као такве буду утврђене посебним законом.

Интересантно је да у одређивању делатности које обављају јавна предузећа законодавац из 2000. године користи термин општег интереса за разлику од претходних закона који користи термин јавног интереса. Не улазећи овом приликом у анализу језичког порекла употребљених термина, мишљења смо да је у основи у питању исти прилаз, те да се не може тумачити да је законодавац овом приликом имао у виду другачији сегмент уређивања односа него што је то био случај са законодавцем из 1990. године.

Оно што је битно за одређивање појма јавног предузећа по Закону о јавним предузећима из 2000. године је кумулативност у примени критеријума, којима се одређује појам јавног предузећа. Другим речима да би неко предузеће постало јавно предузеће поред обављања горе наведених делатности потребно је да буде основано од стране законом прецизно утврђених лица.

Као начелни став законодавац истиче да јавно предузеће оснива Република Србија, с тим да права оснивача остварује Влада Републике Србије. Од овог правила постоје само два изузетка. Први је за случај оснивања јавног предузећа за обављање комуналне делатности или делатности од значаја за рад органа локалне самоуправе, када акт о оснивању доноси надлежне скупштине јединица локалне самоуправе.

Други изузетак је предвиђен за случај када јавно предузеће оснива скупштина аутономне покрајине. Интересантна је недоследност коју законодавац показује овом приликом. Она се огледа у чињеници да за разлику од органа локалне самоуправе, Законом о јавним предузећима нису наведени случајеви јавних предузећа која може да оснује скупштина аутономне покрајине. Из тога тумачењем а contrario може се извести закључак да скупштина аутономне покрајине може оснивати јавна предузећа и у свим другим случајевима у којима то право може вршити и Влада Републике Србије. С друге стране, није јасно зашто је овлашћење за оснивање јавног предузећа, у случају аутономне покрајине пренето на њену скупштину, а не на њен извршни орган, чиме би се до краја следила логика одређивања статуса оснивача јавних предузећа, која постоји на нивоу републичких органа.

На овај начин кумулативност примене оба критеријума је у потпуности испоштован. Међутим, уважавајући чињеницу да је богатство живота веће од прецизности норми, законодавац је учинио одређену концесију у корист реалног живота тиме што је предвидео да делатност од општег интереса могу обављати и други облици предузећа (друштва лица, друштва капитала, друштвена предузећа и предузећа за запошљавање инвалида), део предузећа и предузетник. За обављање ових делатности потребно је да се допунски испуне и следећа два услова. Први је да делатност од општег интереса ова лица обављају у складу са вежећим општим и посебним прописима којима се уређује та област. Други услов је да им надлежни орган повери обављање такве делатности. Међутим, оно што је посебно битно за обављање делатности од општег интереса у овим случајевима је да субјект који ту делатност обавља има исти правни положај као и јавно предузеће. На тај начин законодавац је “на мала врата” поново афирмисао принцип обављања делатности као доминантног критерија за одређивање појма јавног предузећа.

У прилог овог става говоре и одредбе којима се уређује имовина предузећа којом се обављају делатности од општег интереса. Том приликом напуштен је принцип искључивог карактера државне својине над имовином над којом се обављају те делатности. Другим речима, делатност од општег интереса може обављати јавно предузеће, али и сваки други облик организовања привредних субјеката средствима у свим својинским облицима које познаје наш правни систем. Међутим, у разради овог начелног опредељења законодавац сасвим јасно разликује ситуацију у којој те делатности обавља предузеће у статусу јавног предузећа и предузећа са већинским учешћем државног капитала, од случаја када ову делатност врше предузећа са приватним капиталом, односно са већинским учешћем приватног капитала.

Интересантно је и да право Европске уније на одређен начин статус јавног предузећа везује за статус оснивача. То се чини прихватањем става према коме карактер јавног предузећа једно предузеће стиче чињеницом да на његово пословање доминантан утицај имају органи јавне власти и то по различитим основама (утицај на уређивање услова пословања, доминантно учешће у органима управљања, поседовање већинског удела у капиталу предузећа и сл.) С друге стране, треба истаћи да право Европске уније нема, у форми општег принципа, одређен појам јавног предузећа, већ се критеријуми његовог дефинисања могу извести систематским тумачењем појединих одредби прописа подзаконског карактера.

Доследно разрађујући овакав прилаз, сходно важећим прописима Европске уније, јавна предузећа могу бити организована у свим облицима организовања привредних субјеката (друштва лица и друштва капитала), а према својинском критеријуму, она могу пословати имовином у свим својинским облицима.

2. Обезбеђивање заштите општег интереса

Обезбеђивање услова за остваривање општег интереса садржаног у обављању делатности јавних предузећа је једно од основних специфичности пословања ових предузећа. На тај начин даје се реална садржина критеријумима на основу којих је одређено предузеће у важећем правном систему основано са статусом јавног предузећа.

Заштита општег интереса у обављању делатности јавних предузећа по правилу је уређена посебним прописима којима се уређује обављање одређене делатности. То по себи подразумева и различитост облика заштите општег интереса. Међутим, уколико се занемаре поједини аспекти те заштите, може се констатовати да се она најчешће реализује у следећим појавним облицима:

а) Обезбеђивање већинског удела у имовини предузећа - Полазећи од претпоставке да ће јавно-правни интерес бити на најоптималнији начин заштићен уколико је имовина јавног предузећа у статусу неког од колективних облика својине, готово сви закони којима су основана јавна предузећа, која сада послују на територији Републике Србије, садрже клаузулу по којој се у поступку власничке трансформације мора очувати већинско учешће државног капитала у имовини тих предузећа.

На тај начин антиципиран је и утицај органа власти на пословање јавних предузећа.

С друге стране, овакав прилаз је у колизији са решењем по коме се делатност јавних предузећа може организовати у свим облицима својине.

Имајући у виду неминовност процеса власничке трансформације, али и посебност тог процеса у случајевима пословања јавних предузећа, неопходно је редефинисати овај став и његовим напуштањем обезбедити ширу основу оснивања и обезбеђења средстава за рад јавних предузећа. На тај начин, у одређеном степену, превазићи ће се и постојећи сукоб у вршењу *ius dominium*-а у односу на *ius imperii*

ит. Наиме, у садашњим условима пословања јавних предузећа општи интерес за обављањем њених делатности био је доминантно одређен. То је за последицу имало стављање у други план власничких интереса, који с обзиром да је у питању привредни субјект најочитије могу бити исказани у заштити интегритета уложених средстава и обезбеђивању пословања по тржишним принципима, што подразумева остваривање одговарајуће профитне стопе. Чињеница да је готово у целом периоду рада и пословања свих јавних предузећа у Републици Србији овај аспект био занемарен најнепосредније се одражава у неопходности обезбеђења допунских средстава као нужне претпоставке за даље несметано обављање делатности ових предузећа, а самим тим и остваривање општег интереса. Другим речима афирмација права рационалног управљања и пословања јавних предузећа, може повратно да обезбеди услове за поузданије и компетентно гарантовање остваривања општег интереса садржаног у њиховом пословању.

б) Учесће у раду органа управљања – Право на партиципацију носиоца јавног интереса у доношењу одлука на органима управљања у предузећима у нашем правном систему, када су у питању јавна предузећа, присутно је већи низ година. У првом периоду то су били тзв. представници друштвене заједнице, а касније представници оснивача одређеног јавног предузећа. Имајући у виду да се у статусу оснивача могу појавити само извршни органи власти (Влада Републике Србије и органи локалне самоуправе), на овај начин је посредно обезбеђено да управљање јавним предузећима буде у потпуности у функцији политике извршних органа власти. Важећи Закон о јавним предузећима утврђује да председника и чланове органа предузећа (управни и надзорни одбор и директора предузећа) именује и разрешава оснивач. За разлику од претходног Закона о јавним предузећима, као и посебних закона којима су основана поједина јавна предузећа, овом приликом није утврђен принцип већинског права на именовање представника у органима управљања предузећа. Та материја је пренета на оснивачки акт као акт којим се уређују услови оснивања и пословања јавних предузећа. Поред тога, важећим прописима утврђено је право партиципације запослених на учешће у раду органа јавних предузећа. То своје право они остварују на начин утврђен статутом.

Интересантно је да се утицај извршних органа власти на рад органа јавног предузећа обезбеђује и по основу права Владе Републике Србије да именује и разреши чланове управног и надзорног одбора јавног предузећа, уколико исти не буду именовани у законом предвиђеном року, односно уколико се на њихово именовање не прибави потребна сагласност оснивача.

ц) Давање сагласности на одлуке јавног предузећа – Ради обезбеђивања заштите општег интереса Законом о јавним предузећима је прописано овлашћење оснивача да даје сагласност на најважније акте и одлуке које доноси то предузеће. Том приликом начелно се прави разлика између јавних предузећа и предузећа са већинским учешћем државног капитала, у односу на друге облике предузећа, делове предузећа и предузетнике када у вршењу свог редовног пословања обављају делатност од општег интереса.

Основа овог разликовања је у томе што се у првом случају сасвим непотребно штити и интегритет државне својине, док се у другом случају то чини само с обзиром на пословни интерес трећих лица да у обављању делатности од општег интереса буду заштићена од монополског положаја који по правилу носилац обављања такве делатности поседује на домаћем тржишту. Полазећи од циљева заштите општег интереса потребно би било ову заштиту везати само за услове обављања делатности од општег интереса, као и правне последице које их таквог обављања делатности могу да наступе, остављајући све друге аспекте заштите интегритета средстава оснивачима јавних предузећа.

д) Прописивање посебних услова – Имајући у виду значај обављања делатности од општег интереса, сасвим природно је и опредељење сходно коме је надлежним државним органима стављено у овлашћење прописивање услова за обављање тих делатности. У том погледу утврђује се нормативна основа на основу које се посебним прописима могу ближе утврдити услови за обављање конкретне делатности од општег интереса и то посебно са аспекта техничке опремљености, кадровске оспособљености, заштите на раду, заштите и унапређења животне средине, као и других услова неопходних за обављање ове делатности.

Поред прописивања услова за обављање делатности као посебан вид обезбеђивања заштите општег интереса стипулисана је и одредба по којој извршни органи власти и носилац обављања делатности од општег интереса закључују уговор о правима, обавезама и одговорностима у обављању те делатности. На овај начин обезбеђује се неопходна флексибилност у дефинисању услова обављања делатности и узајамних права, обавеза и одговорности поводом обављања те делатности.

е) Гарантовање континуитета рада – Имајући у виду значај обављања делатности од општег интереса за укупне услове рада и пословања предузећа и органа управе на одређеном подручју, Законом о јавним предузећима из 1990. године била је предвиђена норма којом се гарантовао континуитет рада ових предузећа. Сагласно одредбама тог прописа у случају наступања услова за отварање и спровођење стечајног поступка над јавним предузећем оснивач је био дужан да предузме мере за обезбеђење услова за несметан рад тог предузећа. Поред тога оснивач је био у позицији јемца за обавезе које јавно предузеће заснује у правном промету са трећим лицима.

Поред обезбеђивања претпоставки за континуитет у раду јавног предузећа, ова одредба је имала и карактер методолошког упутства извршним органима власти да поред остваривања јавног интереса из пословања јавног предузећа, пуну пажњу посвете и обезбеђењу услова за несметано пословање тих предузећа.

Нови Закон о јавним предузећима, нажалост, не садржи овакву одредбу. По њему јавна предузећа за своје пословање одговарају целокупном својом имовином, по прописима којима је уређена одговорност других облика предузећа у нашем правном систему. То другим речима значи да ће оснивач одговарати за обавезе јавног предузећа само до нивоа уложених средстава у то јавно предузеће. Известан изузетак од овог правила представља могућност да оснивач и јавно предузеће пу-

тем уговара о условима обављања делатности од општег интереса уреде и питање међусобних права и обавеза када нису обезбеђени економски и други услови за обављање тих делатности. Но, полазећи од реалности живота и стварног положаја у овом случају уговорних страна, не треба превише очекивати од ове норме, у смислу већег степена преузимања одговорности за пословни резултат који исказују јавна предузећа, а посебно не за санирање последица губитака у пословању јавних предузећа.

3. Организациона структура јавних предузећа

Већина постојећих јавних предузећа основана је током 1991. године, са почетком свог рада и пословања од 1. јануара 1992. године Сва су иницијално основана у статусу једносубјектних предузећа, са овлашћењем да у наредној фази свог организовања ближе уреде организациону структуру у којој ће обавити своје пословање.

Пре сагледавања услова и поступка даљег организовања јавних предузећа, потребно је истаћи да је таква могућност, на нивоу опште норме, била јасно стипулисана одредбама тада важећег Закона о јавним предузећима. Шта више, може се истаћи да је овај закон питању организационе структуре јавних предузећа посветио значајну пажњу. Та пажња је била усмерена у два основна правца. Први се односио на аспект организационог облика у коме послује само јавно предузеће. С тим у вези начелно су била могућа три облика: а) предузеће; б) деоничарско друштво; и ц) друштво са ограниченим капиталом. Организациони облик за који ће се оснивач одредити зависио је од врсте својинских односа, сложености пословно-техничког интереса, природе саме делатности и других специфичности рада и пословања конкретног јавног предузећа.

Поред одредби о облицима организовања Закон о јавним предузећима из 1990. године утврђивао је правни основ повезивања јавних предузећа, односно стварао претпоставке да једном основана јавна предузећа могу даље оснивати нове привредне субјекте.

Као облике повезивања јавних предузећа тадашњи законодавац је познавао форму холдинг друштва и форму групације предузећа, као облика интересног уговорног или законског повезивања више јавних предузећа.

С друге стране, овим законом је доста широко постављено овлашћење јавних предузећа на оснивање других предузећа. У првом реду, то је било право јавног предузећа да може основати друго јавно предузеће. Оно је то право могло да користи само за обављање појединих делатности из оквира предмета свог пословања, под допунским условом да те делатности представљају пословно-технолошку и економску целину, односно у случају инфраструктурних делатности, ако је обезбеђена неопходна координација у вршењу међусобно условљених послова

Поред тога, у циљу обезбеђења претпоставки за рационално организовање, законом је било утврђено и право оснивања других предузећа, дакле оних која по-

слују у општем режиму пословања (нису јавна предузећа). То право јавна предузећа су могла да остваре у случају када се оснивањем ових предузећа стварују услови за ефикасније и рационалније пословање самих јавних предузећа.

Међутим, оно што даје посебан значај Закону о јавним предузећима из 1990. године и одређује суштину ових одредби је одредба по којој се у оквиру уређивања међусобних односа јавног предузећа – друштва и предузећа које се оснива, мора обезбедити да основано предузеће самостално, у оквиру висине капитала којим располаже и обима пренетих овлашћења у правном промету, може доносити одлуке и предузимати друге правне радње у вршењу своје делатности. Другим речима правни субјективитет мора да прати и одговарајућа пословна способност, као битна карактеристика сваког правног лица.

На овај начин је законодавац из 1990. године визионарски желео да предупреди наступање могућих последица које би неразумна или недовољно осмишљена централизација функција на нивоу предузећа оснивача могла да има по правни и пословни субјективитет основаних предузећа, а самим тим и на целину пословног ситета у коме је извршено оснивање јавног предузећа.

Наглашено тешки услови пословања, који су карактерисали почетак рада новооснованих јавних предузећа у 1992. години, а који су доминантно одређени историјски незабележеним економским притиском на нашу земљу услед санкција међународне заједнице, условили су да је у политици организовања јавних предузећа дошло до одређеног заокрета. Овај заокрет у првом реду огледао се у томе што је држава, преко својих извршних органа власти (Влада Републике Србије и ресорна министарства), желела у што је могуће већој мери да задржи утицај на рад и пословање јавних предузећа. Ова оријентација државних органа је до одређеног степена била нужна, имајући у виду целину економских односа у земљи, као и карактер делатности за коју су основана јавна предузећа. У складу са тада важећим концептом организације рада јавних предузећа преовладао је став по коме би свако даље децентрализовање управљачке и пословне функције у јавним предузећима било крајње ризично са аспекта остваривања основне функције ради којих су основана јавна предузећа.

На плану организовања јавних предузећа, ова оријентација се испољила на начин да овлашћење за оснивање јавних и других предузећа углавном није ни коришћено, а у случајевима када је, у складу са таквим овлашћењима поступљено (нпр. ЈП “Електропривреда Србије”), остало се само на формалном аспекту решавања овог питања, без стварања неопходних, пре свега економских услова, да тако основана предузећа могу самостално да послују.

Концептуалне основе “држања под контролом јавних предузећа” садржане су и у решењима које садржи Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса из 2000. године. Наиме, иако у уводним одредбама Закон ствара основе за организацију јавних предузећа у статусу друштва капитала, у разради те полазне основе Законом се утврђује висок степен утицаја државних органа власти на рад и пословање јавних предузећа.

Од значаја за област којом се уређује организациона структура јавних предузећа посебну пажњу привлаче две одредбе. Прва се односи на право јавног предузећа да може оснивати зависно друштво капитала за обављање делатности из предмета свог пословања. Супсидијерни услов за остваривање овог права је сагласност Владе Републике Србије на доношење такве одлуке. Одређена непрецизност у формулисању ове одредбе нужно изискује потребу њеног допунског тумачења. Наиме, поставља се претходно питање правног статуса основаног зависног друштва капитала. Другим речима, да ли су та зависна друштва иницијално основана у статусу јавног предузећа или имају општи статус привредних субјеката у складу са важећим режимом њиховог организовања. Мишљења смо да не постоји никаква сметња да и ова зависна друштва имају статус јавних предузећа, тим пре што такав положај имају и други облици предузећа када обављају делатност од општег интереса. Битан услов је да зависна предузећа обављају делатност од општег интереса, која је као таква утврђена актом о оснивању јавног предузећа и да представља предмет његовог пословања, тј. да је за обављање те делатности извршен упис у судски регистар. У прилог овог става говори и потреба прибављања сагласности Владе Републике Србије, дакле органа власти који је и иначе надлежан да у статусу оснивача оснива јавна предузећа за обављање делатности од општег интереса.

Други сегмент организационих права, која су поверена јавним предузећима, односи се на могућност улагања капитала у друга друштва капитала за обављање делатности од општег интереса, као и делатности које немају такав карактер. У овом случају захтева се претходна сагласност коју даје Влада Републике Србије, на основу предлога који подноси надлежно министарство за одговарајућу област.

На овај начин републички законодавац из 2000. године је у основи преузео решења која су постојала у Закону о јавним предузећима из 1990. године, али их је битно сузио и одредбама о претходној, односно накнадној сагласности допунски ставио под контролу извршне власти.

Имајући у виду престанак економских санкција уведених нашој земљи, као и опште исказани интерес за интегрисањем наших предузећа у токове европског и светског тржишта, неопходно је проблему организационе структуре наших јавних предузећа посветити много већу пажњу, него што је то у ранијем периоду био случај. У том смислу потребно је дефинисати техничко-технолошке целине у оквиру јавних предузећа које могу самостално да одговоре захтевима тржишта. Такве целине даље треба ставити под призму могуће економске самосталности и за њих одлучније него што је то до сада био случај приступити оснивању посебних привредних субјеката. На тај начин поред боље организације јавних предузећа обезбедиће се и неопходне претпоставке за њихову даљу власничку трансформацију, а сагласно њој и тржишну валоризацију тако основаних предузећа.

Закључак

Јавна предузећа су, током претходне деценије, уредним обављањем делатности ради којих су основана и континуираним пословањем на граници издрживости производних капацитета којима су располагала, у значајној мери допринела одржавању релативно нормалних услова живота и рада у нашој земљи. То није било могуће остварити без одговарајућих последица по стање производних капацитета и опреме којом послују јавна предузећа. Стога се један од примарних друштвених циљева састоји у обезбеђивању услова за производну консолидацију, економско-финансијску санацију и организационо-правну трансформацију јавних предузећа.

Од посебног стратешког значаја за консолидацију привредних активности у нашој земљи, а потом и за њен привредни развој је одговарајуће сагледавање места и улоге коју у том процесу траба да одиграју јавна предузећа. Правни оквири, којима се дефинишу услови њиховог пословања, треба да буду постављени тако да са аспекта домаћег тржишта обезбеђују стабилност остваривања функција, а са аспекта међународног тржишта пуну и равноправну интеграцију у то тржиште.

Са аспекта овог рада у основи се могу сагледати три правца активности. Први се састоји у неопходности даље доградње системских прописа, којима се уређују рад и пословање јавних предузећа. У том контексту потребно је утицај државе и извршних органа власти свести на меру уређивања услова за обављање делатности јавних предузећа. Све друге аспекте рада и пословања јавних предузећа треба препустити самим предузећима. Дуго времена присутну дилему о критеријумима за одређивање појма јавних предузећа треба разрешити јасним ставом да су јавна предузећа она која обављају делатност од општег интереса. Ту делатност могу обављати у свим организационим облицима које познаје наш правни систем и са средствима у свим својинским облицима. Утицај државних органа мора се свести на континуирану и доследну контролу испуњености услова за обављање делатности јавних предузећа и спречавање могућег искоришћавања монополског положаја, који поједина јавна предузећа објективно имају.

Други правац активности је у усклађивању домаћих прописа, посебног карактера, којима се уређује делатност коју обављају јавна предузећа са прописима који су данас на снази у развијеним земљама, а нарочито државама у нашем окружењу и посебно са прописима Европске Уније. Чињеница да је већ достигнут висок степен усаглашености ових прописа је само допунски мотив да се у сегменту у коме то није учињено, неодложно приступи хармонизацији домаћег права са правним правилима која су данас доминантна у упоредном праву у одговарајућој области.

Трећи правац активности је пред самим јавним предузећима. Неопходно је паралелно са процесом ревитализације производних капацитета ових предузећа покренути и процесе њихове трансформације. Та трансформација мора да обухвати све своје садржајне облике (власнички, организациони, управљачки и структурални). Међутим, објективна немогућност њиховог истовременог и хитног спровође-

ња не сме бити сметња за обављање оних послова који се, по природи ствари, могу релативно брзо обавити. Том приликом мисли се на организациону и структуралну трансформацију, за које постоје све претпоставке, а у одређеним случајевима и спроведена претходна сагледавања.

Реализацијом ових активности наново, али на сасвим другачијим основама, створиће се услови да јавна предузећа у нашој земљи буду поуздан фактор њеног развоја и укључивања у међународне интеграције, а на унутрашњем плану незаменљив услов нормалног живота грађана, као и рада и пословања других предузећа и државних органа.