

*Др Дијана Марковић-Бајаловић,
Правни факултет, Српско Сарајево*

Начела либерализације јавног сектора привреде - У складу са правном регулативом Европске уније -

Резиме

Кроз процес либерализације појединих привредних делатности од значаја за успостављање и функционисање унутрашње тржишта Европске уније и задовољење општих економских потреба развијена су начела правног регулисања ових делатности у транзиционом периоду. У Србији економска и правна реформа делатности од општег интереса је тек почела. У овом раду се анализирају садржина и принципи регулативе Европске уније, како би се на основу њих саставили обриси будуће законодавства јавног сектора привреде у Србији.

Кључне речи: *јавна предузећа, делатности од општег економског интереса, либерализација, право конкуренције Европске уније.*

Делатностима јавног сектора привреде у Србији тек предстоји процес приватизације и реструктурирања који обухвата и њихову демонополизацију. Овај процес мора бити подржан одговарајућом правном регулативом, усклађеном са стандардима Европске уније. У наставку овог рада биће приказана садржина правних правила и начела на којима се темељи процес либерализације у Европској унији, који треба да одреде оквир за нову правну регулативу јавног сектора у Србији.

1. Процес либерализације у Европској унији

Тренд либерализације јавног сектора привреде у Европској унији започео је средином осамдесетих година прошлог века. Шта га је индуковало и који су принципи определили овај процес?

У одговору на ова питања потребно је, најпре, подсетити се неких од основних циљева и начела Европске уније:

- Европска унија подстиче уравнотежен и трајан привредни и друштвени развој и висок ниво запослености, посебно стварањем простора без унутрашњих граница, јачањем привредне и друштвене кохезије...;¹⁾

- Европска заједница има за циљ да, успостављањем заједничког тржишта, као и економске и монетарне уније и спровођењем заједничких политика или активности предвиђених члановима 3. и 4., унапређује складан, уравнотежен и трајан привредни развој у целој Заједници, висок степен запослености и социјалне заштите..., висок ниво конкурентности и усклађености економских резултата..., подизање нивоа и квалитета живота, привредну и друштвену повезаност и солидарност држава чланица;²⁾

- ради постизања циљева изложених у члану 2., делатности Заједнице обухватају:

в) унутрашње тржиште које се карактерише укидањем препрека за слободно кретање лица и проток робе, услуга и капитала између држава чланица,

е) систем који обезбеђује да се не крше правила конкуренције на унутрашњем тржишту,

ј) учвршћивање економске и социјалне кохезије,

р) допринос побољшању заштите потрошача.³⁾

Наведеним одредбама тржишно привређивање, слобода и равноправност привредних субјеката и повезивање тржишта држава чланица у јединствено тржиште Заједнице су правно утемељени као постулати привредног живота у Европској унији. Истовремено су назначени неки њихови могући корективи: обезбеђење запослености и социјалне заштите, привредне и друштвене кохезије и заштите потрошача.

Одређени привредни сектори у државама чланицама Европске уније, као што су енергетика, телекомуникације, поједине гране саобраћаја, радиодифузија, традиционално су били изузети од деловања тржишних законитости и контролисани од стране државе, национализацијом тих привредних грана и додељивањем монополских права за обављање делатности појединим привредним субјектима. Државна интервенција се оправдавала потребом заштите јавног интереса који се састојао у обезбеђењу одређених производа услуга свим категоријама потрошача по приступачним ценама и задовољавајућег квалитета.⁴⁾ Ексклузивитет у обављању

1. Члан 2. став 1. алинеја 1. Уговора о Европској унији.

2. Члан 2. Уговора о Европској заједници.

3. Члан 3. Уговора о Европској заједници.

делатности налазио је своје образложење, осим у наведеном разлогу јавног интереса, и у економским и техничко-технолошким законитостима.⁵⁾

Процес либерализације наведених привредних грана био је подстакнут дешавањима у самој Европској унији и изван ње осамдестих година XX века. Велика Британија је реприватизовала привредне гране које су биле национализоване после II светског рата и отворила врата конкуренцији у области телекомуникација, дистрибуције електричне енергије и природног гаса и железничког и авионског саобраћаја. Сличан процес одиграо се и са друге стране Атлантика, у САД. Додатан подстицај представљале су активности предузете на међународном нивоу, у оквиру Светске трговинске организације.⁶⁾ С друге стране, јачање европске економске и политичке интеграције само по себи неминовно је морало имати за последицу разградњу националних монопола.⁷⁾

2. Правни оквири и начела за либерализацију јавног сектора у Европској унији

Кључну улогу у разбијању државних монопола одиграо је члан 86. (бивши члан 90.) Уговора о Европској заједници који садржи забрану државама чланицама да у односу на јавна предузећа и предузећа којима дају посебна или искључива права доносе мере супротне правилима конкуренције садржаним у чл. 81. – 89. Уговора и начелу забране дискриминације по основу националности садржаном у члану 12. Ово последње начело додатно је ојачано чланом 31. (бивши члан 37.) који налаже државама чланицама поступно уклањање монопола у увозу и извозу, како би се онемогућила дискриминација по основу националности у продаји и набавци.

Референтан за јавни сектор привреде је и члан 295. (бивши 222.) који проглашава неутралност Уговора о оснивању у односу на постојеће правне режиме својине у државама чланицама, чиме допушта постојање предузећа у државном власништву.

4. Geradien, D. ed, *The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond*, Kluwer Law International, 2000. Ово образложење је често служило као параван за промоцију одређених секуларних интереса. Види Basedow, J. *Economic Regulation in Market Economies*, у Basedow, Baum, Норт, Корт, Kanda, Kono, *Economic Regulation and Competition*, Kluwer, 2002., стр. 1-24.
5. Ту се има у виду првенствено став о природним монополима као ситуацији када су фиксни трошкови производње у одређеној делатности релативно високи у односу на варијабилне, због чега производња није економски исплатива ако је обављају два или више предузећа, и став о потреби обезбеђења техничко-технолошког јединства одређених производних система, као што је, на пример, енергетика. Види: Sierra, J.L.B., *Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law*, Oxford, 1999, стр. 339.
6. Види Luff, *Multilateral Trade Issues and Liberalization: Current and Future Perspectives*, Geradien, op.cit., стр. 331-358.
7. Van Miert, K., *Liberalization of the Economy of the European Union: The Game is not (yet) Over*, Geradien, op.cit., стр. 1-12.

2. 1. Садржина члана 86.

Тумачење члана 86. представља сложен задатак, јер истовремено прописује правила за три категорије адресата – за јавноправне и приватноправне субјекте у државама чланицама и за комунитарни орган – Комисију. Круг тих адресата и њихова права и обавезе у примени члана 86. потребно је посебно објаснити. Друго, члан 86. садржи прохибиторну норму и једно изузеће, чији стварни домашај је могуће одредити њиховим сагледавањем у светлу осталих одредаба Уговора о оснивању и конкретизацијом употребљених правних стандарда у пракси комунитарних органа.

2.1.1. Адресаџи

У ставу 1. се државама чланицама забрањује доношење или одржавање на снази мера супротних одредбама Уговора о оснивању, нарочито чл. 12. и 81. – 89., у односу на јавна предузећа и предузећа којима дају посебна или искључива права.

Забрана је упућена јавним властима у државама чланицама, на националном али и нижем, регионалним или локалном нивоу. Овакво тумачење подржано је праксом Суда правде,⁸⁾ секундарним комунитарним законодавством⁹⁾ и у литератури.¹⁰⁾

Одредба члана 86. став 1. уређује однос између јавних власти држава чланица и две групе привредних субјеката – јавних предузећа и предузећа са посебним и искључивим правима.

Појам „јавна предузећа“ у комунитарном праву има превасходно економско значење. Њиме се не означава посебан облик организовања привредних субјеката, већ јавно предузеће може бити свако привредно друштво или други организациони облик за обављање привредне делатности на чије пословање јавна власт може вршити значајан утицај. То могу бити предузећа основана актом јавне власти¹¹⁾ и предузећа на чије пословање јавна власт може вршити утицај по различитим основама – учешћу капитала, одредаба оснивачког акта, статута или посебног уговора. Битно је да између предузећа и јавне власти постоји посебан однос, различит од генералног односа јавне власти према осталим предузећима,¹²⁾ који предузеће чини независним у доношењу пословних одлука. Појам јавног предузећа је дефинисан у Директиви о транспарентности као „свако предузеће над којим

8. *Corine Bodson v. Pompes funèbres des régions libérées SA*, C-30/87, 1988, ECR 2479.

9. *Commission Directive of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings*, O.J. 1980 L 195.

10. Sierra, *op.cit.*, стр. 132.

11. Нпр. *Unternehmen des öffentlichen Rechts* (предузећа јавног права) у немачком праву и сличне форме које постоје у правима других држава чланица ЕУ, осим Велике Британије и Данске. Schröter, Jakob, Mederer, *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, Baden-Baden, 2003, стр. 1855.

12. Јавна власт може генерално, вршењем јавноправних овлашћења (на пример, доношењем прописа којима се уређује привредно пословање), да утиче на положај предузећа у привредном пословању.

јавне власти могу непосредно или посредно вршити доминантан утицај. Претпоставља се да такав утицај постоји када јавне власти: (i) непосредно или посредно поседују већину уписаног капитала предузећа, (ii) контролишу већину гласова, или (iii) могу да поставе више од половине чланова управних, руководећих или надзорних тела.¹³⁾ Одговарајућа дефиниција прихваћена је и од стране Суда правде.¹⁴⁾

Значење појма „предузећа којима државе чланице дају посебна или искључива права“ може али не мора да се поклопи са појмом „јавног предузећа“. Њиме се означава свако предузеће којем јавне власти јавноправним актом додељују одређене привилегије, чиме му омогућују посебан положај у привређивању.¹⁵⁾ Према томе, јавно предузеће може бити истовремено и титулар посебних или искључивих права, чак се једним истим актом јавне власти може уредити посебан однос јавне власти према одређеном предузећу у горе описаном смислу и доделити неко посебно или искључиво право. Али, титулар посебних или искључивих права може бити и свако друго предузеће. Није реч о посебним или искључивим правима ако предузеће испуни унапред прописане услове прописане за обављање одређене делатности или за стицање одређених права, доступних, уз испуњење одговарајућих услова, и другим предузећима.¹⁶⁾ Искључива права су права на обављање одређене привредне активности на одређеној територији дата само једном предузећу, другим речима, монополска права. Посебна права су права на обављање одређене привредне активности дата ограниченом броју предузећа.¹⁷⁾

2.1.2. Садржина забране

Забрањене су мере супротне Уговору о оснивању, нарочито чл. 12. и 81. – 89. Под појмом „мера“ подразумева се сваки акт испољавања јавноправних овлашћења – доношење закона, подзаконског прописа, појединачног управног акта, али и акта који нема обавезујућу правну снагу, као што је, на пример, препорука.¹⁸⁾

13. Члан 2.

14. *France, Italy and UK v. Commission*, C-188/190, 1982, ECR 2545.

15. Немачки аутори говоре стога о „погодованим предузећима“ (*Begünstigte Unternehmen*). Schröter и др, *op.cit.*, стр. 1863.

16. Исто, стр. 1864.

17. Значење појма посебних права је дефинисано директивама Комисије донетим у области телекомуникација. Тако је Директива Комисије 94/46 у области сателитских комуникација, 1994., O.J. L268 дефинисала посебна права као:

„...права дата у пракси од стране држава чланица ограниченом броју предузећа путем законских, подзаконских и управних мера којима се у датој географској области,

-ограничава на два или више предузећа овлашћење да пружају услугу или обављају активност, на основу критеријума који нису објективни, пропорционални или недискриминаторни, или

-одређују, другачије него на основу тих критеријума, законске или административне погодности које значајно утичу на могућност било ког другог предузећа да пружи исту телекомуникациону услугу или предузме исту активност на истој географској територији под суштински једнаким условима“.

18. Исто. Такође, Blum, Logue, *State Monopolies Under EC Law*, Wiley Ltd, Chichester, 1998, стр. 12.

Док формални карактер акта не изазива дилеме, материјална садржина забране је била подвргнута бројним анализама у пракси Суда правде и у стручној литератури, које су допринеле њеном екстензивнијем тумачењу.

У раним тумачењима, законитост самог акта конституисања посебног или искључивог права, односно успостављања јавног предузећа, није се доводио у питање. Поменути члан 295. (ранији 222.) даје пуну слободу државама чланицама да оснивају предузећа у јавном власништву или под јавном контролом.¹⁹⁾ Ослонац за овај став може се наћи и у члану 82. (ранији 86.) Уговора који забрањује предузећима са доминантним положајем на тржишту да га злоупотребавају. *A contrario*, доминантан положај, који може бити и резултат посебних или искључивих права датих предузећу, као такав није забрањен. У пракси Суда правде овакво тумачење заступљено је у случају *Sacchi*,²⁰⁾ који је имао за предмет монопол италијанске телевизије за емитовање ТВ програма. Суд је сматрао да додељивање монопола није супротно правилима конкуренције утврђеним у Уговору, али да предузећа са монополем имају обавезу да се у односу према трећим лицима понашају у складу са правилима конкуренције. Суд је санкционисао наметање неправичних цена за рекламирање производа на државној телевизији и дискриминацију произвођача/производа стране националности као акте супротне правилима конкуренције.

Новије тумачење развијено је деведестих година година у случајевима *Terminal Equipment*,²¹⁾ *Corbeau*²²⁾ и *Almelo*.²³⁾ Први случај односи се на спор вођен против Комисије, у коме је Француска оспорила законитост Директиве Комисије о конкуренцији на тржишту телекомуникационе терминалне опреме.²⁴⁾ Том директивом Комисија је наложила државама чланицама да укину монополе националних телекомуникационих организација у погледу стављања у промет телекомуникационе опреме, јер је то супротно правилима Уговора о слободном кретању робе и члану 86. Суд правде је подржао Комисију, истакавши у образложењу пресуде да околност да члан 86.(90.) претпоставља постојање посебних и искључивих права не значи самим тим да су та права у складу са Уговором, већ да то зависи од правних правила на која се тај члан односи. Овом пресудом Суд правде је довео у питање легалитет националних монопола али није дао критеријуме за разликовање законитих од незаконитих монопола. То је учињено пресудама донетим у друга два наведена случаја. Случај *Corbeau* је имао за предмет законитост поштанског монопола у Белгији. Повод за спор била је пракса извесног господина Корбоа, који је искористио околност да белгијска пошта не обавља разношење поште после 12 часова. Он и његова породица су прикупљали пошту у граду Лијеж и разносили је

19. Штавише, комунитарни органи су потврђивали слободу држава чланица да врше подржављење одређених сектора привреде. Тако у случају национализације у Француској извршене 1981. године. Наведено према Schröter, op.cit., стр. 1864.

20. C-155/73, 1974, ECR 409.

21. *French Republic v. Commission*, C-202/88, 199, ECR 1223.

22. *Paul Corbeau*, C-320/91, 1993, ECR I-2533.

23. *Gemeente Almelo and others and Energiebedrijf Ijsselmij NV*, C-393/92, 1994, ECR 1477.

24. O.J. 1988, L131/73.

на адресе у истом округу. Када је Корбо оптужен за повреду поштанског монопола, белгијски суд се обратио Суду правде за прелиминарно мишљење о законитости поштанског монопола. Суд је сматрао да је монопол који онемогућује трећим лицима да пружају одређене услуге супротан правилима конкуренције садржаним у Уговору и да једино може бити допуштен ако је неопходан како би се обезбедило извршење посебних задатака поверених предузећима са монополским или посебним правима. Неопходност монопола или посебних права утврђује се применом теста дефинисаног у трећем наведеном случају – *Almelo*, који је имао за предмет законитост обавезе наметнуте локалном дистрибутеру електричне енергије да сву количину енергије набавља од домаћег произвођача, без могућности увоза. Суд правде је истакао да се у оцени легалитета монопола морају узети у обзир трошкови којима је изложено предузеће са монополским или посебним правима како би обезбедило обављање повереног задатка од општег економског интереса и правна правила која то предузеће мора да поштује.

То значи да су критеријуми за разликовање законитих од незаконитих монопола или посебних права:

- прво, поверавање од стране јавне власти задатка од општег економског интереса, и

- друго, немогућност да се тај задатак обавља под финансијски прихватљивим условима, односно тако да, осим покрића трошкова, предузеће оствари разуман профит обављајући задатак од општег економског интереса.

Други услов подразумева неопходност унакрсне субсидизације – финансирања неисплативих активности профитом од исплативих активности. Предузеће коме је поверен задатак обављања финансијски неисплативе делатности од општег економског интереса мора истовремено имати монопол над другим исплативим активностима како би остварило профит довољан за покриће губитака остварених обављањем ове прве. Пример за то су поштанске услуге, где монопол поште обезбеђује обављање неопходних али неисплативих поштанских услуга, као што је разношење пошљака.²⁵⁾

2.1.3. Изузеће

Став 2. члана 86. прописује изузеће за предузећа која обављају услуге од општег економског интереса. На ова предузећа примењују се одредбе Уговора, и нарочито прописи о конкуренцији, само под условом да примена тих одредаба правно или фактички не спречава извршавање задатака који су им поверени.

Уочљиво је да се у другом ставу не говори о јавним предузећима и предузећима са посебним и искључивим правима, већ о предузећима која обављају услуге од општег економског интереса. Те две категорије субјеката могу се, али не морају поклопити. Тачније, круг предузећа који обављају услуге од општег економског интереса у праву ЕУ ужи је од круга јавних предузећа и предузећа са посебним и

25. Blum, Logue, стр. 30.

искључивим правима. Одређивање првог круга субјеката претпоставља дефинисање услуга од општег економског интереса.

Најпре, појам „услуга“ се не схвата само као појам комплементаран појму „производ“, већ шире, као свака активност која може да задовољи одређену потребу. Снабдевање одређеним производом се, стога, може подвести под појам услуге у смислу члана 86. став 2.²⁶⁾ Друго, општост као одлика услуге може се ценити у односу на ширу или ужу друштвену заједницу. То може бити заједница једне државе чланице, или друштвена скупина одређене уже регије или, супротно, скуп грађана ЕУ као целине.²⁷⁾ Битно је да услуга није намењена задовољавању потреба појединих лица или одређене категорије лица, већ свих припадника одређене заједнице.²⁸⁾ Коначно, економско одређење значи да услуга мора имати привредни значај. Није довољно да се услуга врши ради задовољења социјалних, културних, религијских и других неекономских потреба, колико год да је реч о потребама свих припадника одређене заједнице.²⁹⁾

Обављање услуга од општег економског интереса мора бити поверено предузећу у питању актом јавне власти. То може бити закон, подзаконски акт, акт органа локалне самоуправе (акт *jure imperii*) али не и уговор који јавна власт закључује у вршењу приватноправних овлашћења (акт *jure gestionis*).³⁰⁾

Поверавање услуга од општег економског интереса ствара само могућност изузимања од правила конкуренције. Други нужан услов је да је изузеће неопходно како би се поверене услуге могле обављати. Неопходност се цени на горе описани начин. Исти они разлози који чине допуштеним елиминисање тржишне утакмице у одређеним секторима привреде, резервисањем тих сектора за једно или неколицину предузећа, основ су за дерогирање правила конкуренције (чланова 81. и 82. Уговора, пре свега) у односу на предузећа која обављају услуге од општег економског интереса.³¹⁾ Јавна власт у држави чланица може поверити обављање делатности од општег економског интереса јавном или приватном предузећу и, ако је то неопходно, заштитити предузеће у питању од деловања тржишних законитости додељивањем искључивих или посебних права. Та предузећа могу у обављању своје делатности кршити правила конкуренције: закључивати картелне уговоре из члана 81. или злоупотребљавати доминантан положај који уживају на тржишту (члан 82.), опет под условом да је то неопходно ради обављања поверених услуга од општег економског интереса.

26. У случају *Almelo* Суд правде је потврдио да је снабдевање електричном енергијом (дакле, производом) услуга од општег економског интереса. Такође Schröter, *op.cit.*, стр. 1893-1894.

27. Одатле произлази да је државама чланицама дозвољено да дефинишу као услуге од општег економског интереса услуге које задовољавају специфичне потребе њиховог становништва. Ипак, у сумњи, коначну одлуку о карактеру услуге доноси Суд правде. *Sierra*, *op.cit.*, стр. 281.

28. *BRT II*, 127/73, 1974, ECR 318. Такође Schröter, стр. 1895.

29. Schröter, стр. 1896. Види, такође, Саопштење Комисије о услугама од општег интереса, 1996, O.J. C281, пар. 10.

30. *Almelo*, *op.cit.*

31. Schröter, *op.cit.*, стр. 1901.

2.1.4. Овлашћења Комисије

У складу са ставом 3. члана 86., Комисија се стара о примени одредаба овог члана доносећи, када је то неопходно, директиве или одлуке упућене државама чланицама. Из ове одредбе произлазе два овлашћења Комисије.

Прво је да, у својству „чуvara Уговора“, надзире да ли државе чланице поштују обавезе које имају на основу члана 86. Када утврди повреду у конкретном случају доноси одлуку, којом не само што констатује повреду, већ има право и да наложи држави чланици мере које ова мора да предузме. У супротном, Комисија покреће поступак пред Судом правде против државе чланице на основу члана 226. Уговора (ранији 189.). Ово је изузетак од нормалне процедуре предвиђене Уговором за обезбеђење његове примене од стране држава чланица, јер даје право Комисији да сама утврди постојање повреду Уговора и непосредно наложи одређене мере, пре него што се обрати Суду правде. Државе чланице су покушале да оспоре ово овлашћење Комисије, али га је Суд правде потврдио, нагласивши обавезујући карактер мера које изрекне Комисија.³²⁾

За сврхе овог рада много је значајније друго, легислативно овлашћење Комисије. Користећи се тим овлашћењем Комисија доноси директиве којима на општи начин прописује обавезе за државе чланице. Као и у претходном случају, државе чланице су оспориле ово овлашћење Комисији, тврдивши да легислативну функцију у Европској заједници имају Парламент и Савет, док је улога Комисија да путем директива разјасни на који начин државе чланице треба да постигну усаглашавање са одредбама Уговора о оснивању. У спору Француске против Комисије, вођеном поводом доношења директиве о забрани државних монопола на продају терминалне телекомуникационе опреме,³³⁾ Суд је стао на страну Комисије, потврдивши да јој члан 86. став 3 даје овлашћење да делује превентивно, одређујући на општи начин обавезе држава чланица путем директива.

Пресуда у случају *Terminal Equipment* означила је ново поглавље у процесу либерализације јавног сектора привреде у Европској унији, дајући подстицај Комисији да започне систематски процес отварања за конкуренцију одређених привредних сектора. Овлашћења Комисије на основу члана 86. став 3. нису увек била средство за спровођење овог процеса, али је претећа могућност њеног деловања утицала на државе чланице да у се у Савету лакше усагласе око конкретних мера либерализације.³⁴⁾ Процес либерализације у ЕУ обухватио је секторе енергије, телекомуникација, радиодифузије поштанских услуга и транспорта.³⁵⁾

2.2. Појам и начела либерализације

Појам либерализације у праву ЕУ означава процес отварања монополисаних сектора привреде конкуренцији. Тај процес не треба поистовећивати са процесом

32. *Greek Insurance*, случај 226/87, 1988, ECR 3623-3624.

33. *Terminal Equipment*, C-202/88, 1991, ECR I-1223.

34. Blum, Logue, op.cit., стр. 49.

приватизације, мада најчешће иду руку под руку. Иако је став ЕУ у погледу режима својине над предузећем и даље неутралан, испуњење захтева тржишне ефикасности кога доноси либерализација претпоставља динамично управљање пословањем кога држава као власник често не може да обезбеди. И друго, не мање важно: либерализација не значи одсуство или смањење државне интервенције у привре-

35. Овај процес је утемељен следећим прописима:

- За област телекомуникација:
 - Директива Комисије 88/301 о конкуренцији на тржишту телекомуникационе терминалне опреме, О.Ј. 1988, L131;
 - Директива Комисије 90/388 о конкуренцији на тржишту телекомуникационих услуга, О.Ј. 1990, L192;
 - Директива Комисије 94/46 којом се мења Директива 88/301 и Директива 90/388 посебно у односу на сателитске комуникације, О.Ј. 1994, L268;
 - Директива Комисије 95/51 којом се мења Директива 90/388 у односу на укидање ограничења на употребу кабловских телевизијских мрежа за пружање већ либерализованих телекомуникационих услуга, О.Ј. 1995, L256;
 - Директива Комисије 96/2 којом се мења Директива 90/388 у односу на мобилне и персоналне комуникације, О.Ј. 1996, L20;
 - Директива Комисије 96/19 којом се мења Директива 90/388 у односу на примену пуне конкуренције на тржишту телекомуникација, О.Ј. 1996, L74;
 - Директива Комисије 1999/64 којом се мења Директива 90/388 како би се обезбедило да су телекомуникационе мреже и кабловске ТВ мреже које поседује један оператер посебна правна лица, О.Ј. 1999, L175.
- За област енергије:
 - Директива Савета 91/296 о преношењу природног гаса водовима, О.Ј. 1991, L147;
 - Директива Савета 90/547 о преношењу електричне енергије преносним водовима, О.Ј. 1990, L313;
 - Директива Савета 90/377 која се тиче комунитарног поступка за повећање транспарентности цена гаса и електричне енергије које се наплаћују крајњим корисницима у привреди, О.Ј. 1990, L185;
 - Директива 96/92 Европског парламента и Савета која се тиче заједничких правила за унутрашње тржиште електричне енергије, О.Ј. 1997, L27;
 - Директива 98/30 Европског парламента и Савета која се тиче заједничких правила за унутрашње тржиште електричне енергије, О.Ј. 1998, L204.
- За област радиодифузије:
 - Директива Савета 89/552 о усклађивању извесних правила утврђених законом, подзаконским или управним актом у државама чланицама која се тичу обављања делатности телевизијског емитовања, О.Ј. 1989, L298.
- За област поштанских услуга:
 - Директива Европског парламента и Савета 97/67 о заједничким правилима за развој унутрашњег тржишта комунитарних поштанских услуга и побољшање квалитета услуга, О.Ј. 1998, L15.
- За област транспорта:
 - Уредба Савета 2407/92 о лиценцирању ваздушних превозилаца, О.Ј. 1992, L240;
 - Уредба Савета 2408/92 о приступу ваздушних превозилаца Заједнице на унутаркомунитарне ваздушне линије, О.Ј. 1992, L240;
 - Уредба Савета 2409/92 о ценама и тарифама за ваздушне услуге, О.Ј. 1992, L240;
 - Директива Савета 91/440 о развоју железнице у Заједници, О.Ј. 1991, L237;
 - Директива Савета 95/19 о алокацији железничких инфраструктурних капацитета и наплати такси за инфраструктуру, О.Ј. 1995, L143;
 - Директива Савета 95/18 о лиценцирању железничких предузећа, О.Ј. 1995, L143;
 - Директива Европског парламента и Савета 2001/14 о алокацији железничких инфраструктурних капацитета и наплати накнада за коришћење железничке инфраструктуре и безбедносној сертификацији.

ди.³⁶⁾ Напротив, очување тек успостављене конкуренције и старање о јавном интересу у виду заштите права крајњих корисника, безбедности и квалитета производа или услуга, као и обезбеђење снабдевености тржишта разлог су за јачање регулаторне улоге државе.

Управо је овај последњи тренд приметан у пракси Европске уније. Обимна комунитарна регулатива обезбеђује остварење следећих начела заједничких за све либерализоване секторе:

- Обезбеђење приступа конкурентима – предузећа која имају у свом власништву или управљају инфраструктуром неопходном за пружање одређених услуга или производњу одређеног производа дужна су да омогуће другим предузећима коришћење ове инфраструктуре, уз правичну накнаду, како би се успоставила конкуренција.³⁷⁾ У тесној вези са овим начелом је начело интероперабилности. У складу са њим ЕУ прописује техничке стандарде који омогућују међусобно повезивање инфраструктурних мрежа и постројења на целој територији ЕУ, па и ван ње. Друго компатибилно начело је начело забране дискриминације конкурената. У погледу приступа мрежама и капацитетима сви конкуренти морају имати једнак третман. Ускраћивање права приступа је допуштено само ако нема расположивих капацитета;
- Обезбеђење универзалне услуге – државе чланице могу обавезати одређена предузећа да одређене врсте услуга пружају свим потрошачима по приступачним условима. Комунитарни органи дефинишу минималну садржину и квалитет услуга, а државе чланице могу по свом нахођењу проширити круг универзалних услуга. Ако се универзална услуга не може обезбедити на економским принципима, предузећа која имају обавезу да је пружају имају право на покриће трошкова. Средства за те намене се обезбеђују из накнада које плаћају остала предузећа у истој делатности;
- Начело пропорционалности значи да је елиминисање конкуренције и резервисање одређене делатности само за једно или неколицину предузећа допуштено у циљу обезбеђења услуга од општег економског интереса, само и у мери у којој је то неопходно. Комунитарни органи преузели су активну улогу у одређивању граница неопходног. Пример за то су директиве у области телекомуникација;
- Начело одвајања се односи на регулаторне и комерцијалне активности, с једне стране, и финансијских токова за поједине активности, с друге стране. У складу са тим начелом, предузећа која пружају одређене услуге не могу истовремено прописивати услове (техничке, комерцијалне и др.) за њихово пружање, већ се регулаторна активност мора поверити

36. Blum, Logue, стр. 186.

37. Концепт је развијен у пракси Суда правде на основу члана 82. Види нпр. *Commercial Solvents v. Commission*, 1974, ECR 223, *Sea Containers v. Stena Ssealink*, одлука Комисије, О.Ј. 1994 L15. Преузет је у директивама које уређују поједине секторе привреде.

независном државном органу. Одвојено рачуноводство за делатности које су изложене конкуренцији и оне које се обављају као искључиво или посебно право спречава унакрсну субсидизацију, како би се онемогућило да се профит од монополисане делатности користи за снижавањe цена у другим делатностима и елиминисање конкуренције на тај начин. С тим у вези је и начело транспарентности које захтева да подаци о финансирању предузећа повезаних са државом буду доступни комуни-тарним органима, како би се омогућила равноправна тржишна утакмица овим предузећима са осталим конкурентима.

3. Елементи будуће правне регулативе јавног сектора у Србији

Делатност јавног сектора привреде у Србији уређена је Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса ("Сл. гласник РС", бр. 25/2000 и 25/2002) и бројним законима донетим за поједине делатности. Донети су нови закони за област телекомуникација и радиодифузије³⁸ а за област енергетике урађен је нацрт закона.

Законом о јавним предузећима ова предузећа су промовисана као основни носиоци делатности од општег интереса, уз могућност да се ове делатности повере на обављање и другим облицима предузећа и предузетнику. За појам јавног предузећа одређујући елемент је својство оснивача, који мора бити субјект јавног права – Република Србија, локална самоуправа или скупштина аутономне покрајине. У највећем броју делатности од општег интереса држава је искористила своје овлашћење и основала јавна предузећа поверавајући им истовремено монопол за обављање одговарајуће делатности. Њихово пословање заснива се на начелима која битно одступају од постулата организовања обављања делатности јавног сектора прихваћених у свету, па и у Европској унији. Финансирање јавних предузећа није транспарентно, при чему јавна власт има законско право да непосредно финансијски помаже јавна предузећа. Поред привредних, јавним предузећима су по правилу поверене и регулаторне функције, које се могу вршити на начин да се онемогућава приступ другим конкурентима на тржиште. Тиме је онемогућена и јавна контрола рада ових предузећа, која се своди на учешће представника државне власти у раду управних органа предузећа, незаинтересованих да се користе својим овлашћењима, јер за свој рад примају материјалну надокнаду из средстава јавног предузећа.

Предстојећа реорганизација јавног сектора привреде морала би се темељити на следећим начелима:

- Обављање делатности од општег економског интереса мора бити отворено за све облике привредног организовања под равноправним условима. Појам јавно предузеће не треба да означава претежног носиоца делатности од општег економ-

38. Закон о телекомуникацијама ("Сл. гласник РС", бр. 44/2003) и Закон о радиодифузији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002).

ског интереса и форму привредног организовања, већ да идентификује посебан однос јавне власти и предузећа, власничког, управљачког и сличног карактера, на основу кога настају специфичне обавезе за то предузеће и јавну власт (нпр. јасно исказивање финансијских токова између предузећа и јавне власти);

- Државна и локална самоуправа могу слободно дефинисати услуге од општег економског интереса, али су ограничени у праву да обављање тих услуга резервишу за једног или неколицину привредних субјеката. Резервисање је допуштено само из објективних разлога економске природе – када препуштање тржишта конкуренцији не може да обезбеди пословање које покрива трошкове и омогућује разуман профит;

- Сви субјекти који обављају делатности од јавног интереса имају обавезу да поштују прописе о конкуренцији. Изузеће је допуштено само из горе наведених разлога;

- Неопходно је раздвајање регулаторних и привредних функција у обављању делатности од општег интереса. Регулаторне функције у свакој грани делатности поверавају се независном државном органу, регулаторном телу које прописује ближе услове за обављање делатности, издаје лиценце за обављање делатности ако је то потребно, надзире обављање делатности штитећи јавни интерес и интерес крајњих корисника и обезбеђује примену прописа о конкуренцији.

У начелним решењима нових закона о телекомуникацијама и радиодифузији, као и нацрта закона о енергетици наведени принципи су испоштовани. Њихов пуни ефекат доћи ће до изражаја тек када примена ових закона буде практично омогућена – у случају Закона о телекомуникацијама, истеком прелазног периода у оквиру кога предузеће “Телеком” задржава монополска права, а у случају Закона о радиодифузији, коначним конституисањем Савета Агенције за радиодифузију.

Dijana Marković-Bajalović, Ph.D.
Faculty of Law, Srpsko Sarajevo

Principles of Liberalization of the Public Economy Sector - in Harmonisation with the EU Legal Regulation

Summary

Through the process of liberalization of certain economic activities important for the creation and functioning of the EU internal market and satisfying the needs of general economic nature, the principles of legal regulation of these activities in the transition period were developed. In Serbia, the economic and legal reform of services of general economic interest has just started. In this article the content and principles of the EU legal rules are analysed, with an aim to shape the framework for the future Serbian laws regulating services of general economic interest.

Key words: *public enterprises, services of general economic interest, liberalization, EU competition law*