

УНИВЕРЗИТЕТ ЦОН НЕЗБИТ

Правни факултет, Београд

МА Нина Максимовић

**ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА –
ЕВРОПСКА РЕГУЛАТИВА И
СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА-

Београд, јун, 2017. година

УНИВЕРЗИТЕТ ЦОН НЕЗБИТ

Правни факултет, Београд

МА Нина Максимовић

**ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА –
ЕВРОПСКА РЕГУЛАТИВА И
СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА-

Предмет: право Европске уније, привредно право, јавна управа

Име и презиме ментора: проф. др Урош Ђемаловић

Име и презиме студента: МА Нина Максимовић

Број индекса: 1002/2013

Студијски програм: докторске академске студије права

Матични број: 2208985715073

Београд, јун, 2017. година

**ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ ЗА ОЦЕНУ И ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ
ДИСЕРТАЦИЈЕ**

проф. др Сања Станковић, редовни професор
Правног факултета, Универзитета „Дон Незбит“,
председник Комисије

проф. др Урош Ђемаловић, ванредни професор
Правног факултета, Универзитета „Дон Незбит“,
Ментор докторске дисертације

проф. др Татјана Јованић, ванредни професор
Правног факултета, Универзитета у Београду,
члан комисије

САДРЖАЈ:

АПСТРАКТ	8
ABSTRACT	10
I МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	12
1.1. ОДРЕЂИВАЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА	12
1.1.1. ОСНОВНИ КАТЕГОРИЈАЛНИ ПОЈМОВИ ВЕЗАНИ ЗА ПРЕДМЕТ ДИСЕРТАЦИЈЕ	14
1.2. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА	17
1.3. ХИПОТЕЗЕ	18
1.4. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА	19
1.5. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА	20
II ЈАВНИ СЕКТОР - РЕГУЛАТИВНИ ОКВИР У ЕУ	22
2.1. ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОСТОР	22
2.1.1. ЕВРОПСКА УПРАВНА НАЧЕЛА И СТАНДАРДИ	28
2.2. ПРИНЦИПИ УПРАВНОГ ПРАВА - НАЧЕЛА ДОБРОГ УПРАВЉАЊА	29
2.2.1. КОНЦЕПТ (ДОБРЕ) ЈАВНЕ УПРАВЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	33
2.3. УТИЦАЈ ПРИНЦИПА ЕВРОПСКОГ АДМИНИСТРАТИВНОГ ПРОСТОРА НА УПРАВНО ПРАВО	37
2.3.1. ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	40
III ЈАВНИ СЕКТОР У СРБИЈИ	43
3.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА	43
3.2. НОРМАТИВНО ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА	46
3.3. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА У РС	49
3.3.1. ПОЈМОВНО ДЕФИНИСАЊЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	49

3.3.2. ОСОБЕНОСТИ ЈАВНОГ СЕКТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	51
3.4. НЕОПХОДНОСТ РЕФОРМЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА - КЉУЧНИ СЕГМЕНТИ РЕФОРМЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА У СРБИЈИ	54
3.4.1. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО КАО МОДЕЛ РЕФОРМЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА	58
IV РЕФОРМА ЈАВНОГ СЕКТОРА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - ИСКУСТВА ДРУГИХ ДРЖАВА	65
4.1. УСЛОВИ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	65
4.1.1. СПОРАЗУМ О ПРИДРУЖИВАЊУ	70
4.2. УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ	72
4.2.2. МЕТОДИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	77
4.2.3. ПАРЦИЈАЛНОСТ ИЛИ ФРАГМЕНТАРНОСТ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	80
4.3. АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА ЗЕМАЉА СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ	83
V ИНСТИТУЦИОНАЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА ПРИПРЕМА СРБИЈЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ	86
5.1. ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ	86
5.1.1. Односи Републике Србије и Европске уније у процесу придруживања	88
5.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	95
5.3. РЕФОРМА ЈАВНОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	103
VI ПРАВНИ СТАТУС И ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У ЕУ	109
6.1. ПРИВРЕДНА ДРУШТВА У ЕУ- ЕВРОПСКО ПРИВРЕДНО ДРУШТВО	109
6.1.1. УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	112
6.2. НОРМАТИВНО ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У ЕУ	115
6.2.1. ДЕФИНИСАЊЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА КАО СУБЈЕКТА ПРАВА	115
6.2.2. НОРМАТИВНО ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У ЕУ	117
6.3. ДРЖАВНА ПОМОЋ ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА У ЕУ	120

6.3.1. Поступак контроле државне помоћи у Европској унији	123
6.4. ПРАВИЛА О КОНКУРЕНЦИЈИ И ЊИХОВА ПРИМЕНА НА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА У ЕУ	124
6.5. СМЕРНИЦЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ У ДРЖАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА - ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЗА ЕВРОПСКУ САРАДЊУ И РАЗВОЈ	129

VII ПРАВНИ СТАТУС И ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

7.1. НОРМАТИВНО ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У РС	139
7.1.1. Појмовно одређење јавних предузећа	139
7.1.2. Законско дефинисање јавних предузећа у Републици Србији	142
7.2. КЛАСИФИКАЦИЈА И ТИПОВИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	146
7.3. СУБВЕНЦИЈЕ ДРЖАВЕ ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА	147
7.3.1. Нормативно регулисање државне помоћи у Републици Србији	152
7.3.2. Поступак давања државне помоћи у Републици Србији	157
7.3.3. Државна помоћ за санацију и реструктурисање привредних друштава у тешкоћама	162
7.4. ПРАВИЛА О КОНКУРЕНЦИЈИ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ И ПРОПИСИ ЕУ - ПРИМЕНА НА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА	165

VIII РЕФОРМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

8.1. ПРАВНИ АСПЕКТ ПОСЛОВАЊА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	172
8.1.1 Транспарентност у раду јавних предузећа	177
8.2. АНАЛИЗА ПРИМЕНЕ ПРОПИСА У РАДУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	179
8.3. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОПИСА У ЦИЉУ ЕФИКАСНИЈЕГ РАДА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	189
8.3.1. Унапређење положаја директора јавних предузећа –правни аспект	193
8.4. АНАЛИЗА РАДА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА НА РЕПУБЛИЧКОМ НИВУ-ЕКОНОМСКИ АСПЕКТ	197
8.5. УНАПРЕЂЕЊЕ РЕФОРМСКИХ ПРОЦЕСА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	206

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА **208**

ЛИТЕРАТУРА

СТРАНА ЛИТЕРАТУРА 217
ДОМАЋА ЛИТЕРАТУРА 220
НАЦИОНАЛНИ И МЕЂУНАРОДНИ ПРОПИСИ 229
ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ **236**

АПСТРАКТ

Основни правац реформе јавног сектора Републике Србије у процесу евро-интеграција треба бити усмерен, пре свега ка усклађивању прописа и стандарда са правним тековинама Европске уније. Јавни сектор Републике Србије мора бити организован као јавни сервис, који у складу са европским стандардима пружа квалитетну јавну услугу. То свакако подразумева корпоративизацију, професионализацију и деполитизацију јавног сектора, превасходно јавних предузећа, као и заступљеност јавно-приватних партнерстава. Међутим, стање у јавном сектору Републике Србије није задовољавајуће. Основни разлози који за последицу имају ниско продуктиван јавни сектор су политизација, која у великој мери доприноси нерационалној пословној и кадровској политици, али и неразумевање државе о положају јавног сектора и њена неспремност да започне темељну реформу. Уочавасе недостатак институционалних и административних капацитета за планирање политике и координацију. Сходно томе, јавни сектор и ситем јавне управе се оцењује као дезорјентисан.

Пословање јавних предузећа у Републици Србији праћено је одређеним слабостима. Пре свега, треба истаћи да је процес именовања управе јавних предузећа изразито политизован. Чланови управних одбора јавних предузећа, именују се од стране Владе Републике Србије, формално правно. Међутим, на овај поступак велики утицај имају саме политичке партије на власти и њихови међусобни договори. Политизација је у блиској корелацији са поступком доношења одлука у јавним предузећима. Сходно томе, поставља се питање имплементације и поштовања прописа у раду јавних предузећа (прописи у вези са управљањем јавним предузећима која се односи на именовање директора, степен независности и стручности директора, прописи у вези са јавношћу рада јавних предузећа, прописи који треба да обезбеде одговорност кључних тела које треба да надзиру рад јавних предузећа).

Даље, Република Србија је у обавези да одредбе о јавним предузећима, као и о праву конкуренције, усклади са европским правилима. Као једна од најбитнијих претприступних обавеза је и ефикасно контролисање помоћи која долази од државе (поглавље VI ССП-а, под називом *Усклађивање закона и правила о заштити конкуренције*). Обавеза усклађивања обухвата и правила о државној помоћи. Државна

помоћ се мора строго контролисати, због њеног негативног утицаја на тржиште. Контрола државне помоћи обезбеђује једнаке услове пословања свим учесницима на тржишту и једнаке могућности за успех. Основни циљ усклађивања са прописима Европске уније у овој области, је да се сви видови буџетских интервенција према јавним предузећима смањују, па чак и потпуно укину. Нејасно је на који начин ће се ове одредбе примењивати, ако се пође од претпоставке да велики број јавних предузећа у Републици Србији ужива повлашћен положај на тржишту утицајем извршне гране власти.

На основу горе описаних полазних претпоставки, аутор жели у овом раду да истраживањем, идентификује узрочно-последичне односе између степена започетих реформи јавног сектора, створених политичких услова за спровођење реформе, економских могућности и стандарда реформе Европске уније, те да предложи смернице за даљи процес реформе јавног сектора, са тежиштем на реформи јавних предузећа на републичком нивоу у Републици Србији. Даље, аутор ће у докторској дисертацији покушати да објасни особености европских правних механизма који се односе на сектор јавне управе, укаже на обавезе које из њих произилазе за Републику Србију, те да анализом постојећег положаја јавних предузећа у Републици Србији, пре свега са правног и економског аспекта, утврди могући степен хармонизације са прописима Европске уније, идентификује факторе који могу представљати сметњу ефикасној примени прописа ЕУ на рад јавних предузећа и како их превазићи у процесу придруживања ЕУ.

Кључне речи: јавна предузећа, јавни сектор, јавна управа, европски административни простор, право Европске уније, државна помоћ, право конкуренције.

Научна област: Право.

Ужа научна област: право Европске уније, управно право Европске уније, управно право, наука о јавној управи и управљању, право јавних предузећа, привредно право.

ABSTRACT

The harmonization of regulations and standards with the EU *acquis* should be in focus of public administration sector reform process in the Republic of Serbia. The public sector must be able to provide, in accordance with European standards, high quality of public service. This certainly means corporatization, professionalization, and depoliticization of the public sector and state-owned enterprises. However, the situation in this sector is far from satisfactory and optimal. The main reasons for low productiveness of public sector are politicization, which greatly contributes to irrational business and personnel policy, and „state’s lack of understanding of the position of the public sector and its unwillingness to initiate fundamental reform“. Also lack of institutional and administrative capacity for policy planning and coordination is noticeable. Accordingly, the public sector and systems of public administration are estimated to be disoriented.

Performance of state-own enterprises in Serbia is accompanied by certain disadvantages. „The process of appointment of the management board is extremely politicized“. „According to the law“, the government of Serbia appoints board members and directors of these companies, but in practice, „this process depends on the agreement of the political parties“. Politicization is closely correlated with the process of decision making in state-owned enterprises. „There is the question of regulations implementation in the performance of state-owned enterprises“ (management appointment regulations, the degree of independence and competence of the directors, transparency of the state-owned enterprises regulations).

Furthermore, the Republic of Serbia is obliged to bring competition law, regulations of state-owned companies into line with European rules. „One of the most important pre-accession commitments is establishment of a system of state aid control“. This obligation arises from the Stabilization and Association Agreement (SAA) (Chapter VI, entitled *Harmonization of laws and the protection of competition regulations*). The obligation of harmonization includes rules on state aid. The main reason why it is necessary to control state aid is its negative effect on the market. State aid control provides equal opportunities for success and equal conditions to all market participants. The main objective of harmonization is that all forms of budgetary interventions on market must be reduced and even completely abolished. There is a question of implementations of these provisions, if it starts from the assumption, that a large number of

state-owned enterprises in Serbia has privileged position in the market, because of the state influence.

Based on the above-described assumptions, the author of this paper seeks to identify causal relationships between the degree of initiated reforms of the public sector, created political conditions for the implementation of reforms, economic opportunities and standard of reforming the European Union, and to propose guidelines for future reform process of the public sector. Further, in this PhD thesis, author try to explain the peculiarities of European legal mechanisms related to the public administration sector, to point out the obligations arising from them for the Republic of Serbia. Also, by legal and economic analysis of the current situation of state-owned enterprises companies in Serbia, the author seeks to determine possible degree of harmonization with EU regulations, to identify factors that can disturb the effective implementation of EU legislation and how to overcome them in the process of joining the EU.

Keywords: state-owned enterprises, public sector, public administration, European administrative space, European Union law, state aid, competition law.

Scientific field: Law.

Special topics: EU law, EU administrative law, administrative law, the science of public administration and governance, EU company law, commercial law.

I МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Одређивање предмета истраживања

Једно од основних питања реформског процеса земаља у транзицији је питање реформе јавног сектора. Почетак преговора за чланство у Европској унији (2014. године) донео је изазове у процесу реформе јавног сектора, самим тим и у области јавних предузећа.

Главни предмет истраживања у овој докторској дисертацији јесте положај јавних предузећа – европска регулатива и стање у Републици Србији.

Република Србија је Споразумом о стабилизацији и придруживању са Европском унијом преузела обавезу да ће одредбе о јавним предузећима и праву конкуренције, ускладити са правилима Европске уније. Програм економских реформи за период 2016. до 2018. године, Мишљења и извештаји о напретку РС у процесу европских интеграција, заједнички закључци са економског и финансијског дијалога између држава чланица ЕУ и земаља Западног Балкана и Турске, намећу неопходност реформе јавних предузећа као приоритет од националног значаја. Реформа јавних предузећа мора подразумевати увођење правила корпоративног управљања у њихов рад.

Стање у јавном сектору Републике Србије није задовољавајуће. Основни разлози који за последицу имају ниско продуктиван јавни сектор су: дугогодишња политизација, нерационална пословна и кадровска политика, недовољна спремност државе да започне темељну реформу.

Резултати целокупне привреде зависе у великој мери од сектора јавних предузећа који обезбеђују основне инфраструктурне услуге (електрична енергија, авионски саобраћај, телекомуникације итд.) становништву и привредним субјектима. Сектор јавних предузећа налази се у власништву државе. Овај сектор има велики значај за друштво. Сходно томе, нужно је њихов рад оцењивати искључиво на основу њихове активности, те резултата и квалитета њихових производа и услуга. Пословање јавних предузећа у Републици Србији праћено је одређеним слабостима. Пре свега, треба истаћи да је

процес именовања управе јавних предузећа изразито политизован. Чланови управних одбора јавних предузећа, именују се од стране Владе Републике Србије, формално правно. Међутим, на овај поступак велики утицај имају саме политичке партије на власти и њихови међусобни договори. Политизација је у блиској корелацији са поступком доношења одлука у јавним предузећима. Даље, јавна предузећа добијају од државе различите видове помоћи (директно или индиректно). Пословање ових предузећа често није изложено конкуренцији, те се по том основу она класификују у групу тзв. монополистичких или квазимонополистичких пословних делатности.

Основ развоја сваке државе је стабилан јавни сектор. Неопходно је истаћи да је било покушаја реформе јавног сектора Републике Србије, али заједничко за све те покушаје је одсуство системског приступа решењима, парцијална и наметнута решења која нису произвела оптималне резултате. Реформа јавног сектора мора да поштује особености јавног сектора, тржишне трендове и унапређује конкурентност целокупне привреде. Модел реформе мора бити урађен према узору на државе чланице Европске уније, које имају стабилан јавни сектор.

Процес хармонизација са правним тековинама ЕУ интензивира процес доношења прописа, те захтева њихову ефикасну и економичну примену. Упркос чињеници да су усвојени нови законски и подзаконски акти, а да су постојећи измењени и допуњени, одређен број прописа је и даље нејасан, често у колизији са реалним потребама државе. Даље, одређен број прописа се не спроводи и доводи до негативних последица. Ови проблеми доводе до правне несигурности, отежавају остваривање права и обавеза, увећавају трошкове примене прописа и у великој мери успоравају целокупну привредну активност.

Полазећи од горе наведене иницијалне истраживачке идеје, предмет истраживања у овој докторској дисертацији се може формулисати кроз неколико следећих ставова:

- Реформа јавног сектора Републике Србије је континуирана и системска активност.

- Анализом тренутног стања јавног сектора и јавних предузећа у Републици Србији дефинисати могуће правце реформе.

- Ова анализа, са институционалног аспекта, треба да обухвати пре свега, анализу постојеће регулативе у области јавних предузећа, односно у јавном сектору, анализу њихове примене, као и које постојеће прописе Европске уније је неопходно применити да би се реформа успешно спровела у процесу приступања Европској унији. Са економског аспекта неопходно је идентификовати економско стање јавних предузећа као тржишних субјеката, те могуће изворе унапређења њиховог положаја применом националне и европске регулативе.

1.1.1. Основни категоријални појмови везани за предмет дисертације

Римским уговором (1957. године) је одређен положај јавних предузећа у Европској унији, дефинисањем положаја државне својине, увођењем могућности слободног кретања робе и услуга, као и слободно наступање на европском тржишту. Директива Европске комисије 80/723/ЕЕК од 25. јуна 1980. године, дефинише јавно предузеће као привредно друштво које се налази под непосредним односно посредним утицајем органа јавне власти, било на основу власништва, било на основу правних аката на основу којих се овим привредним друштвом управља.

Правила о конкуренцији у Уговору о ЕУ се примењују не само на приватни сектор, него такође и на јавни сектор, односно на јавна предузећа. Најновија тенденција у Европској унији је да се одваја инфраструктура од пружања услуга, односно да инфраструктура остане у надлежности државе, а да пружање услуга остане на слободном тржишту.

Јавни сектор обухвата различите субјекте, помоћу којих држава у одређеним областима друштвеног живота, остварује своје интересе. Дакле, јавни сектор се може дефинисати као део националне привреде, у којем се активностима државе односно њених органа остварују опште јавне потребе.

Према Закону о буџетском систему Републике Србије, јавни сектор се дефинише као део националне привреде састављен од општег нивоа државе и (јавних предузећа) нефинансијских предузећа. Над овим предузећима држава има контролу и њихов је оснивач.

Дакле, ова друштва се могу посматрати као посебна врста привредних субјеката, која су основана ради обављања делатности од јавног значаја, при чему улогу оснивача има држава. Управо та чињеница да у јавним предузећима већинску управљачку контролу остварује држава, говори о њиховој повезаности са извршном граном власти, а самим тим и са јавном управом. Затим, активности јавних предузећа директно су условљене обављањем делатности од општег интереса, те је стога велика пажња јавности ка њима усмерена. Непрофитабилно пословање јавних предузећа, као и неправилности које се могу открити у њиховом раду, производе незадовољство грађана које, у разним облицима утиче на рад државе и њених институција.

Од свог оснивања Европска унија придаје велики значај питању државне помоћи, јер различити облици државног протекционизма (интервенционизма) могу да угрозе јединство европског економског простора и слободу трговине. У споразумима Европске уније, намењеним потенцијалним кандидатима за чланство, државна помоћ је једна од најуређенијих области. Република Србија је на основу Споразума о стабилизацији и придруживању (29. априла 2008. године), преузела обавезу да „устпостави систем доделе државне помоћи и институционални оквир за његово функционисање, у складу са европском регулативом“.

Правила „ЕУ у области конкуренције састоје се од политике испитивања повреда конкуренције, контроле концентрација и државне помоћи, поступака за борбу против антиконкурентског понашања привредних друштава“.¹ Ова правила регулисана су чл. 101-105. и чл. 107-109. Уговора о функционисању Европске уније.

Кршење права конкуренције од стране јавних предузећа се најчешће догађа у областима где јавна предузећа поред обављања делатности од јавног значаја

¹ Скрининг извештај Србија, Поглавље 8: Политика конкуренције, 2014 Доступно на <http://www.naled-serbia.org> преузето 16.11.2016. године

истовремено обављају и комерцијалну делатност у области у којој постоје други учесници на тржишту који конкуришу том предузећу.

Овако дефинисан предмет докторске дисертације обухвата следеће сегментарне структуралне чиниоце:

Први сегментарни чинилац предмета истраживања обухвата анализу регулаторног оквира јавног сектора у Европској унији, са посебним акцентом на европски административни простор и принципе доброг управљања, као и појмовно дефинисање јавног сектора у Србији, његове структуре и неопходности прилогођавања јавног сектора потребама грађана и стандардима у развијеним земљама ЕУ.

Други структурални чинилац предмета истраживања односиће се на анализу тока процеса стабилизације и придруживања Србије према чланству у ЕУ, анализу институционалне структуре односно административних капацитета који су неопходни за реализацију овог процеса.

Трећи структурални чинилац предмета истраживања обухвата целовиту анализу правног статуса и правног положаја одабраних јавних предузећа у Републици Србији и правног положаја јавних предузећа у Европској унији, идентификацију економског стања одабраних јавних предузећа у Републици Србији и анализу поштовања законске регулативе у њиховом раду. Анализа подразумева и давање препорука за унапређење постојеће регулативе како би се реформа успешно спровела у процесу приступања Европској унији.

Четврти структурални чинилац предмета истраживања обухвата анализу правила о конкуренцији и државној помоћи, која се примењују на привредна друштва у Европској унији, усклађивање ових правила са прописима у Републици Србији, као и примена прописа о државној помоћи и конкуренцији на јавна предузећа.

Временски, предмет истраживања обухвата период реформских процеса јавног сектора, са посебним акцентом на реформске процесе јавних предузећа, у Републици Србији од 2001. године до 2016. године.

Просторно, предмет истраживања обухвата територију Републике Србије са нужним компарацијама реформе јавног сектора на територијама земаља централне и југоисточне Европе, чланица Европске уније.

Дисциплинарно, предмет истраживања спада у ужу научну област друштвено-хуманистичких наука, научне области правних наука и наука о јавној управи, тежишно научним дисциплинама, права Европске уније, управног права Европске уније, управног права, посебног управног права, науке о јавној управи и управљању, привредног права.

1.2. Циљеви истраживања

Научни циљеви који се намеравају достићи у овој докторској дисертацији су дескрипција, класификација и типологизација јавних предузећа са аспекта европске регулативе и стања реформе јавних предузећа у Републици Србији, те откриће узрочно-последичних односа између степена започетих реформи јавног сектора, створених политичких услова за спровођење реформе, економских могућности и стандарда реформе Европске уније и предлог концептуалног модела за даљи процес реформе јавног сектора, са тежиштем на реформи јавних предузећа на републичком нивоу.

У Републици Србији, јавни сектор се састоји, пре свега од јавних предузећа на републичком нивоу, која су предмет ове докторске дисертације, али и од јавних предузећа на покрајинском и локалном нивоу. Ова предузећа по својој делатности и територијалној распрострањености обухватају значајан део тржишта Републике Србије. Под јавни сектор потпадају и правна и физика лица, која посредно и непосредно сарађују и имају сличне интересе са јавним предузећима. Њихов основни интерес јесте да се стање и начин функционисања јавног сектора Републике Србије не мења, јер на тај начин њихова позиција није угрожена.

Друштвени циљ докторске дисертације је да објасни особености европских правних механизма које се односе на сектор јавне управе, укаже на обавезе које из њих произилазе за Републику Србију и да се уз сагледавање тренутног положаја јавних предузећа формулишу одговарајући предлози за њихово ефикасније пословање. Један од друштвених циљева истраживања јесте и да се анализом постојећег положаја јавних предузећа у Републици Србији, пре свега са правног и економског аспекта, утврди могући степен хармонизације са прописима Европске уније, идентификују фактори који могу представљати сметњу ефикасној примени прописа ЕУ на рад јавних предузећа и како их превазићи у процесу придруживања ЕУ.

1.3. Хипотезе

Хипотетички оквир истраживања у овој докторској дисертацији чине једна генерална (општа) хипотеза и четири посебне хипотезе.

Генерална (општа) хипотеза истраживања: *„Очекује се да ће процес приступања Србије Европској унији, довести до реорганизације јавних предузећа, развоја конкуренције и раста њихове ефикасности“.*

Посебне хипотезе истраживања:

Посебна хипотеза 1 (Х-1) *„Јавни сектор у Републици Србији је ниско продуктиван и неефикасан, нерационално постављен, са низом проблема карактеристичних за лоше формулисане и управљане пословне системе“.*² **Индикатори:** статистички подаци о стању у јавном сектору, извештаји надлежних органа, извештаји Европске комисије, писани искази у научној и стручној литератури, законска регулатива.

Посебна хипотеза 2 (Х-2): *„У циљу постизања стабилности јавног сектора Републике Србије, неопходно је да буде реформисан по узору на земље чланице ЕУ које поседују стабилан јавни сектор“.*

² Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*. Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, број 1., вол. XII, стр 59-78.

Индикатори: расположиви подаци, сазнања и искуства у досадашњој правној теорији и пракси земаља ЕУ, Стратегија реформе јавног сектора РС, законска регулатива, Извештаји Европске комисије о напретку Републике Србије.

Посебна хипотеза 3 (X-3) „*Јавна предузећа уживају повлашћен положај на тржишту, директним утицајем извршне гране власти*“. **Индикатори:** подаци о раду јавних предузећа на републичком ниво, законска регулатива која регулише пословање јавних предузећа у Србији, унутрашњи акти јавних предузећа, извештаји Европске комисије, Извештају Комисије за контролу државне помоћи РС.

Посебна хипотеза 4 (X-4) „*Да би ефикасно пословала на заједничком тржишту ЕУ, пословање јавних предузећа мора бити у складу са одредбама о конкуренцији, садржаним како у Уговору о функционисању ЕУ, тако и у секундарном законодавству Уније*“. **Индикатори:** законска регулатива која регулише пословање јавних предузећа у Србији, регулатива ЕУ која се односи на јавна предузећа држава чланица, подаци о раду јавних предузећа на републичком нивоу, подаци Завода за статистику Србије, анализа Фискалног савета РС, Извештаји Делегације Европске комисије у Србији, подаци Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије.

1.4. Начин истраживања

У докторској дисертацији ће се у циљу доказивања хипотеза, анализе података и презентацију резултата, користити научни методи карактеристични за област друштвених наука.

1. Аналитичко-синтетичка метода;
2. Метода индукције и дедукције;
3. Метода вредновања (аксиолошки метод);
4. Историјско-правна метода;
5. Метода компарације;
6. Функционална анализа и компаративна анализа;
7. Метода апстракције и специјализације.

Емпиријско истраживање биће спроведено прикупљањем примарних и секундарних података из јавних предузећа на републичком нивоу у Републици Србији, методом анализе докумената.

1.5. Научна и друштвена оправданост истраживања

Основни научни допринос истраживања које се спроводи у овој докторској дисертације јесу нова знања о приликама и околностима у јавном сектору Републике Србије. Она ће се базирати на анализи усклађености европских прописа са националним прописима, примени законске регулативе у јавном сектору и у раду јавних предузећа. На основу ових сазнања, предложиће се правни механизми који би допринели реформи јавног сектора и побољшању пословања јавних предузећа односно њиховој професионализацији. Резултати истраживања значајни су како за академску јавност, тако и за креаторе јавних политика.

Неопходност реформе јавног сектора у Републици Србији узрокована је прилагођавањем стандардима Европске уније. Раст конкурентности на тржишту Републике Србије је условљен реструктурирањем јавног сектора, односно јавних предузећа, на свим нивоима. Динамични и турбулентни услови привређивања, а нарочито последице глобалне економске кризе, истичу потребу за системским решењем и, што би за последицу требало да има јавни сектор постављен на тржишним принципима тј. ефикасним и рационалним основама. Јавни сектор мора постати ефикасан и конкурентан сходно захтевима тржишта, како би представљао основ развоја економије у целисти.

Друштвени допринос дисертације је идентификовање бројних објективних и субјективних околности које утичу на успоравање процеса реформи јавног сектора у Републици Србији. Реформе су неопходне за убрзавање кретања Републике Србије ка најважнијем стратешком циљу, пуноправном чланству у Европској унији. Када је јавни сектор у питању, све више се ставља нагласак не само на процедуралну ефикасност

администрације, већ и на уштеде које се могу остварити процесом деполитизације и професионализације.

Очекује се да ће ова докторска дисертација дати друштвено корисне препоруке за даље унапређење рада јавног сектора у складу са принципима и стандардима ЕУ, односно препоруке за унапређење квалитета услуга које јавни сектор пружа грађанима и привредним субјектима, као и стварање конкурентних и ефикасних јавних предузећа у Републици Србији.

II ЈАВНИ СЕКТОР - РЕГУЛАТИВНИ ОКВИР У ЕУ

2.1. Европски административни простор

Као последица интернационализације и глобализације, међународних и европских интеграција од 70-тих година 20. века, почиње интензивнија размена искустава на подручју јавне управе. Првобитно је то била спонтана и неформална размена искустава, која је за последицу имала увођење заједничких концепата и пракси. Последњих двадесет година, процес усвајања добре праксе, постепено доводи до процеса приближавања односно конвергенције управних система.

Јавна управа одражава темељне друштвене, политичке и културне вредности државе, те се сматра *прерогативом државне власти*. Значај јавне управе посебно је изражен у вези са припремом транзицијских земаља за приступање Европској унији. Јавна управа и све њене слабости приликом одговора европским захтевима у великој мери, долазе до изражаја. У циљу дефинисања одређених стандарда односно сета захтева које је неопходно поставити пред потенцијалне чланице за улазак у ЕУ (које су у процесу приступања) и подршке реформи администрација ових држава, 1992. године је успостављена заједничка иницијатива Европске уније и „Организације за економску сарадњу и развој“ (енг. *OECD*) – „*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*“ (скраћено SIGMA, ћир. СИГМА).³ Овде дефинисани стандарди сматрају се језгром европског управног простора (енг. *European administrative space*).

Потпуно развијен концепт европског управног простора још увек не постоји. Бројне су дебате како о његовом постојању, тако и о његовој садржини и карактеристикама. Појам Европски управни простор развијен је почетком 1990-тих година из немачке управне теорије.⁴

³ СИГМА је јединица унутар Организације за економску сарадњу и развој. Њено деловање комплетно финансира Комисија. Састоји се од експерата за јавну управу, који раде на идентификацији, систематизацији и прихватању европских управних стандарда у земљама за које Комисија то наручи. Више о СИГМА на <http://www.sigmaxweb.org>

⁴ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у

Сам концепт европског управног простора представља „неформални *acquis communautaire* на подручју јавне управе, настао због проширења Европске уније, са основним циљем постављања минималних стандарда за земље кандидате у различитим областима“. *Acquis communautaire* је појам који означава „целокупну правну тековину Европске уније, њено постојеће законодавство, које су нове чланице дужне усвојити и прихватити у властитим правним системима, како би могле приступити Унији“.⁵ Неформални *acquis communautaire* означава „заједничку доктрину начела управног права, стандарда добре праксе и захтеве за једнозначну и ефикасну примену прописа, које су земље са различитим правним традицијама развиле“.⁶

Усложњавање појма почиње од 1999. године, због везивања европског управног простора за прикључење нових чланица Европској унији. Државе које теже чланству у Европској унији, морају у сарадњи са државама чланицама и управом Европске уније уопште, поштовати концепт европског управног простора.⁷ СИГМА је приступила детаљној разради концепта европског управног простора, те потврдила његово постојање својим документима из 1998. и 1999. године. Управни стандарди и критеријуми који се користе за оцену напретка управних реформи, односе се на: садржај устава (6 стандарда), службеничко законодавство (8 стандарда), законску регулацију управних поступака (10 стандарда), финансијску контролу у јавном сектору (9 стандарда), спољну ревизију (4 стандарда), управљање прорачуном и јавним расходима (13 стандарда), обликовање јавних политика и координацију у центру владе (9 стандарда).⁸ Из овога произилази да је, фокус процене на хоризонталним системима управе (дефинисање политика и координација, државна управа и управно право,

Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, стр. 287-289.

⁵ *Ibid.* цит. стр. 287.

⁶ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, *оп.цит.* стр. 287.

⁷ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције, преузето са www.pks.rs

⁸ Више у Копрић И., (2011), *Европски управни простор – различити приступи, слични исходи*. У: Борче Давитковски (ур.) Зборник радова с међународне знанствене конференције *Contemporary Administrative Law: Trends, Innovations, Reforms*, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопље

управљање јавном потрошњом, интерни системи финансијске контроле, јавне набавке и екстерна ревизија, као и механизми који се користе за заштиту јавног интегритета).

СИГМА припрема Извештаје о оцени стања у области јавне управе на захтев Европске комисије, који допуњују Годишњи извештај о напретку. СИГМА извештаји о оцени стања јавне управе служе за програмирање техничке помоћи од стране Европске комисије, али и да усмере реформске активности земаља кандидата. Они представљају једно од главних средстава Европске комисије у промовисању јачања хоризонталног капацитета јавних управа у транзицијским земљама.⁹ На званичној страници СИГМА, доступни су извештаји за седам кандидата и потенцијалних кандидата: Албанију, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Косово, Македонију, Србију и Турску. СИГМА је такође припремала оцене стања јавне управе у још 11 земаља које су постале чланице ЕУ 2004. године (Чешка, Естонија, Литванија, Летонија, Мађарска, Словачка, Пољска, Словенија), 2007. године (Бугарска, Румунија) и 2013. године (Хрватска). Поред тих земаља, СИГМА подупире још 11 земаља у европском суседству (енг. *European Neighbourhood*: Алжир, Јерменија, Азербејџан, Египат, Грузија, Јордан, Либан, Мароко, Молдавија, Тунис, Украјина).¹⁰

Cardona дефинише европски управни простор као склоп фундаменталних институционалних решења и процеса, заједничких управних стандарда и вредности управне службе, која се простире кроз управе држава чланица ЕУ.¹¹

Европски управни простор ствара се приближавањем националних управних система ка европском управном моделу. „Принципи европског управног простора нису формално обавезујући за државе чланице и државе кандидате, али представљају стандарде који треба да буду испуњени у циљу јачања институционалног капацитета држава чланица и

⁹ Муса А., (2006), *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6. бр. 1., стр. 123–154..

¹⁰ Копрић, И. (2014), *Прилагодбе хрватске јавне управе европским стандардима*, Годишњак Академије правних знаности Хрватске, год. 5., бр.1, стр. 8-39.

¹¹ Emurli A., (2010), *What does it mean public administration reforms for the EU integration?*, Analytical - Vol.3, Issue 1, доступно на <http://www.analyticalmk.com>, вид. и Cardona F., (1999), *Elements of the public administration integrity system in EU member states*, SIGMA/OECD, доступно на <http://www.ipaei.bg>

кандидата“.¹² Управни принципи, вредности и стандарди европског управног простора чине оквира Европског управног права.¹³

Административна традиција и историја конкретне земље не треба да буде напуштена, хомогенизацијом административних капацитета држава чланица Европске уније односно уједначавањем њихових институција и јавне управе. Инсистира се на уједначавању способности институција да обављају своје уставом, законом и другим прописом поверене задатке, нарочито у оним доменама деловања управе који је од значаја за испуњавање обавеза из чланства у Европској унији. Методом компарације процењује се административна способност државе кандидата за спровођење обавеза. Као репер узимају се постојећи административни капацитети држава чланица Европске уније.¹⁴

У оцени испуњености услова за приступ Европској унији, полази се од обима у којем конкретна земља усваја принципе јавне управе и тежи стандардима Европског управног простора, односно колико је способна у домену капацитета да ефикасно примени *acquis communautaire*. Лилић (2011) истиче да су у оквиру СИГМА програма, посебно анализирани.¹⁵

- „снага принципа законитости, владавине права у унутрашњем правном поретку земаља;
- правни аранжмани који се односе на одговорност јавних службеника, заштиту њихове независности и интегритета јавних службеника;
- правни аранжмани доношења управних одлука у домену предвидивости;
- правни аранжмани за управљање и контролу над јавним фондовима уз обезбеђење транспарентности и одговорности;
- општа снага управног и судског система да примене и изврше наведене правне аранжмане“.

¹² Лилић С., (2011), *Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, *цит.* стр. 84.

¹³ Лилић С., (2008), *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Зборник радова, Књига III, Београд, стр. 27-36.

¹⁴ Глодић Д., (2010), *Значај изградње европског административног простора и спровођења реформе јавне управе за примену права Европске Уније*, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Агенција за државну управу Републике Српске, стр. 161- 170.

¹⁵ Лилић С., (2011), *Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, *цит.* стр. 85.

Лилић (2011) наводи и четири основне категорије индикатора којима се утврђује постојање и применљивост основних принципа.¹⁶

1) „индикатори везани за законски оквир општег управног права и јавних служби којима се испитује правни оквир који поставља Устав земље кандидата. Основни циљ је утврдити да ли Устав јасно и изричито установљава владавину закона, једнакост пред законом, везаност јавних власти законом, право грађана да остваре накнаду кроз жалбу суду за штету проузроковану од стране јавних власти, обавезу државе да надокнади грађанима штету насталу из незаконите одлуке или поступка јавног тела. Неопходно је утврдити и да ли постоје институције као уставне категорије које су надлежне за обезбеђење;

2) индикатори везани за финансијску контролу јавног сектора. Овим индикаторима се врши испитивање постојања довољних законских основа за унутрашњу ревизију и спољно управљање, кохерентности и потпуности у дефинисању јавног сектора, принципа и функционисања финансијске контроле; управљања контролом и процедурама; система мерења и извештавања стандарда и прописа; да ли постоји *ex ante* контрола обавеза и исплате; на који начин су контролисани јавни расходи; на који начин су контролисани јавни приходи; инспекторати и јединице унутрашње ревизије и то да ли поседују: довољну правну јачину; независност; овлашћења и кажњавање неправилности и надокнаду износа изгубљених као резултат неправилности или немарности;

3) индикатори везани за спољну ревизију;

4) индикатори везани за управљање буџетом и јавним расходима“.

Кавран (2004), као принципе европског управног простора, који одређују организацију, делатност и функционисање јавне управе, наводи:¹⁷

1. принцип транспарентне и отворене управе;
2. принцип примене материјалне и формалне законитости у раду јавне управе;

¹⁶ *Ibid. op. cit.* стр. 86.

¹⁷ Кавран Д., (2004), *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9., стр. 1059-1075.

3. предвидљивост и недискриминацију у раду управе;
4. личну и организациону одговорност службеника;
5. принцип ефективности приликом заштите јавног интереса.

У циљу потпунијег разумевања концепта европског управног простора, потребно је истаћи и чиниоце које утичу на његово обликовање. Кардона истиче да су то пресуде Европског суда; законодавне активности институција ЕУ, контакти управних службеника и функционера са Европском комисијом и међусобно; утицај управних система земаља чланица једних на друге (тзв. „инфекција“).¹⁸

Поред ових фактора, могу да се наведу и проблеми супротности између ефикасног спровођења права Уније и захтева за управном аутономијом чланица; улога Европске комисије, навика управних система у Европи да међусобно преузимају административна решења, потреба уважавања специфичности појединих земаља и немогућност проналажења универзалног решења.

До реализације и успостављања европског управног простора доводи и увођење координираних система прикупљања и процесуирања података који се тичу деловања управе у земљама чланицама. Они би омогућили дефинисање стандарда и спровођење анализа. Одређене институције би помоћу управних прегледа оцењивале напредак појединих земаља у јавној управи.¹⁹

На крају, може да се констатује да се могу идентификовати две групе фактора који воде стварању европског управног простора. То су: главни и споредни. Главни фактори произилазе из деловања институција ЕУ:²⁰

1. пресуде Европског суда;

¹⁸ Муса А., (2006), *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6. бр. 1., стр. 123–154.

¹⁹ Муса А., (2006), *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6. бр. 1., стр. 123–154.

²⁰ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, стр. 287-289.

2. одлуке и званични документи Европског већа и Већа ЕУ;
3. деловање Европске комисије.

Као споредни фактори, могу се навести: интеракција управних службеника на европском нивоу, традиција преузимања решења из једног у други управни систем, утицај међународних процеса и доктрина.²¹

Неопходно је истаћи да постоје фактори који могу да отежају успостављање европског управног простора. Пре свега, то је традиција управних система, непостојање специфичних решења у уговорима ЕУ која се односе на јавну управу, високи трошкови реформе јавне управе, занемареност управних проблема од стране Уније. У праву Европске уније не постоје на праву утемељена овлашћења која би доводила до хармонизације јавне управе држава чланица, те до успостављања европске политике јавне управе. На нивоу Европске уније не постоји политика јавне управе. Управне реформе су дакле, последица спровођења *acquis*-а у земљама чланицама ЕУ. Организацију и функционисање јавне управе уређује ипак национално законодавство. Међутим, Европска унија доноси мере које утичу на јавне управе земаља чланица. Ту се пре свега мисли на развијање заштите индивидуалних права која су утемељена у уговорима ЕУ. Затим ту је и надзор над применом *acquis*-а, као и утицај на опште управно право.²²

2.1.1. Европска управна начела и стандарди

Као што је у претходном одељку истакнуто, европски принципи служе као параметри за одређивање управних стандарда. Прихваћени су у великом броју држава чланица, уставом и управним законодавством, а развијени су превасходно деловањем националних судова и Европског суда. Свако појединачно начело које се доследно спроводи, ствара предуслове за ефикасност јавне управе, те јачање њених капацитета, деполитизацију, спречавање доминације политичког живота у сфери јавног интереса.²³

²¹ *Ibid.* стр. 289-290.

²² Муса А., (2006), *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6. бр. 1., стр. 123–154.

²³ *Ibid.* стр. 123–154.

Европски управни простор обликују следећа начела:²⁴

1. Начело владавине права које говори о законитости. Одлуке органа јавне управе морају бити донете искључиво на основу закона и прописа. То осликава правну сигурност и предвидљивост управног деловања и одлучивања. Ово начело укључује непристрасност, недискриминацију, хијерархију правних прописа, а односи се и на начело сразмерности, правичности, професионализма. Ово начело говори у прилог одредаба Уговора о Европској унији.²⁵

2. Начело отворености и транспарентности јавне управе промовише контролу управних поступака и резултата, према правилима која су претходно утврђена. Ово начело подразумева да управне одлуке морају бити образложене, те представља брану произвољности доносиоца одлука.

3. Начело одговорности јавне управе би требало да обезбеди да понашање јавне управе буде у складу са начелом владавине права. Ово начело претпоставља формализовање поступака и дефинисање надзорних механизма. Начело одговорности има управне, политичке и професионалне аспекте.

4. Начело ефикасности јавне управе подразумева успех приликом остваривања законом предвиђених циљева јавне политике.

2.2. Принципи управног права - Начела доброг управљања

Национално управно право не може бити замењено принципима европског административног простора. Европски административни простор делује као наднационална структура са којом конкретни национални системи управног права треба да се ускладе. Најчешће се усклађују путем административних закона. Основни

²⁴ Emurlı A., (2010), *What does it mean public administration reforms for the EU integration?*, Analytical - Vol.3, Issue 1, доступно на <http://www.analyticalmk.com> ; Cardona F., (1999), *Elements of the public administration integrity system in EU member states*, SIGMA/OECD, доступно на <http://www.ipaei.bg>

²⁵ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, стр. 289-290.

циљ ових принципа је да се фокусирају на пружање услуга које врши јавна управа, те да се обезбеди заштита појединаца у управним поступцима. Под пружањем услуга се подразумевају све активности усмерене према грађанима које јавна управа обавља.

Европски суд правде у дефинисању принципа управног права користи доктринарне конструкције, тзв. *отворене концепте* – *blank concept*. Отворени концепти подразумевају неодређене принципе које судови, односно органи који примењују законе треба да попуне од случаја до случаја. Ова нејасноћа представља узрок сукоба, који свој епилог добијају на суду. Ови принципи трајно су нејасни. Принципи добре вере, разумност и заједничко добро дефинишу се као отворени концепти. Због поистовећивања принципа управног права са отвореним концептима није могуће набројати све принципе управног права Европске уније који су до сада потврђени од стране Европског суда правде.²⁶

Принципи управног права морају бити уграђени у деловање институција и управне поступке на свим нивоима управе. Суд правде Европске уније дефинише велики број принципа управног права, при томе узимајући у обзир опште принципе. Ове принципе све државе чланице морају да примењују на својој територији, када примењују право Европске уније.²⁷

Као важни принципи истичу се.²⁸

1. принцип законитости у управи обезбеђује поузданост и предвидивост. Овај принцип обавезује државне органе да делују у складу са законом, одлучују само о питањима из своје надлежности која је заснована на закону. Наиме у чл. 5. Уговора о Европској унији, предвиђа се да „Унија мора поступати унутар граница на које је овлашћена Уговором“. Савет и Комисија морају поштовати одредбе Уговора. Уколико институције Европске уније у свом раду прекрше начело законитости, Суд

²⁶ Лилић С., (2011), *Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 63-85.

²⁷ *Ibid.* стр. 63-85.

²⁸ Више у Schwarze J., (1992), *Europaisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, English version: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, нав. прем. Лилић С., (2011), *Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду

правде Европске уније поништиће такве акте. Надлежност органа државне управе се у овом контексту може дефинисати као законом додељено овлашћење за одлучивање у одређеној правној ствари или о питању од јавног интереса, чиме се законски омогућава органу јавне власти, не само да доносе одлуке о том питању, већ га исто тако обавезује да преузме одговорност.

2. **принцип пропорционалности** предвиђа да јавна управа односно њени органи могу грађанима наметати обавезе само до границе која је неопходна да се постигне одређена сврха. Усвојене мере морају бити пропорционалне циљевима који се желе постићи. Према овом начелу, противзаконито је примењивати закон *stricto sensu*. Орган јавне власти не сме грађанима да ограничава права или да им намеће непотребне трошкове. Поједнични интереси грађана и јавни интерес, који је утврђен законом, морају бити пропорционални.

3. **принцип правне сигурности** подразумева потпуно искључење арбитражности из вођења јавних послова.

4. **принцип заштите оправданих (легитимних) очекивања** подразумева да органи јавне управе, грађанима морају гарантовати правни континуитет и сигурност. У свом деловању ови органи морају водити рачуна о легитимним правним очекивањима својих грађана.

5. **принцип недискриминације** предвиђа да органи јавне управе морају у свакој ситуацији, да поштују принцип једнакости грађана пред законом. Органи јавне управе морају према свим грађанима, на исти начин поступати. Ови органи не смеју вршити дискриминацију по било ком основу.

7. **принцип права на саслушање у поступку доношења одлука.**

8. **принцип приступа управним судовима од стране појединаца под једнаким условима.**

9. **принцип вануговорне одговорности државне управе и др.**

Наведени принципи управног права имају различиту правну снагу, те могу се поделити према Лилићу (2011) на материјалне и процесне. Повреда материјалних управних принципа, по правилу, разлог је за поништавање одлуке органа Уније, која је предмет преиспитивања пред Европским судом правде, док повреда процесних принципа најчешће води поништавању одлуке, само уколико се ради о тзв. битној повреди поступка, односно ако је повреда таква да је могла утицати на решење ствари.²⁹

Као материјални принципи управног права наводе се принципи законитости, пропорционалности, једнакости, заштите легитимних очекивања и конзистентности. Ови принципи су и општа правна начела Европске уније. Процесним принципима дефинишу се начини на основу којих, појединац може да приступи правном систему. Као процесно правило дефинише се оно правило које одређује ко има право да буде саслушан, односно да интервенише пре него што се иницијална одлука донесе, као и ко има право да узме учешће у процесу доношења прописа. Као процесни принципи издвајају се: принципи саслушања странке, доступности информација, брижљивог вођења поступка.³⁰

Степен до којег држава кандидат или потенцијални кандидат примењује ове принципе у пракси, представља показатељ капацитета њене националне јавне управе да делотворно примењује *acquis*, у складу са критеријумима дефинисаним у Копенхагену (1993. године) и у Мадриду (1995. године). Ови критеријуми захтевају професионалну јавну управу, у потпуности ослобођену политизације, засновану на заслугама, која ради у складу са прихватљивим стандардима интегритета.

На крају, потребно је истаћи и на који начин се врши праћење спровођења горе наведених принципа. То се постиже „квантитативним и квалитативним индикаторима, који су усмерени на спровођење реформи и исходе који из њих следе. Квалитативни индикатори нерезелост релевантних компоненти јавне управе на скали од 1 до 5, чиме се анализира напредак који држава постиже у примени принципа. Квантитативни индикатори анализирају мере, исходе и резултате система управљања. Аналитички

²⁹ *Ibid.* стр. 66-68.

³⁰ *Ibid.* стр. 66-68.

оквир је описан за сваки појединачни принцип посебно. Опис укључује дефиницију методолошког оквира и наводи изворе информација, који се користе у анализи и процесу прикупљања података³¹. Докази и подаци који су неопходни за праћење, прикупљају се током процеса процене стања у области реформе јавне управе коју врши СИГМА. Поред индикатора које је развила СИГМА, могу се примењивати и међународно препознати индикатори.³²

2.2.1. Концепт (добре) јавне управе у Европској Унији

Приликом разматрања концепта добре управе, неопходно је кратко указати на који начин се јавна управа дефинише у праву Европске уније. Наиме, јавна управа се првобитно спомиње још у Римским уговорима из 1957. године. Јавна управа спада у тзв. терцијарне или услужне делатности. Члан 133. Римског уговора предвиђа да „Унија по питању услуга дели надлежност са државама чланицама. За одлуке о услугама потребна је једногласност и ратификација националних парламената“. Такође, члановима 77. и 90. овог уговора, услуге од општег економског значаја (јавне службе и јавне услуге) изузете су од правила слободне конкуренције под одређеним условима.

Јединствени акт Европске уније из 1986. године, предвиђа одређен степен либерализације појединих сектора јавне управе.³³ Даље, одредбе Мастрихтског уговора из 1991. године, пружају основу за боље уважавање јавних служби.³⁴ У овим одредбама доминантна је идеја да тржиште није ни једини, ни довољан критеријум, односно да постоје и други европски интереси. Свакако да је један од тих интереса и јавна служба, односно јавна управа. Европска комисија је 1996. године, издала *Саопштење о услугама од општег (јавног) интереса*, где инсистира на повезаности и међуутицају између јавног интереса и јединственог тржишта. Овде се наглашава да је управо циљ Уније, да успостави равнотежу и развије европски јавни интерес. Уговор из Амстердама (1997. године), проглашава услуге и службе од јавног интереса за

³¹ *Ibid.* *цит.* стр. 66.

³² *Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.*(2015), SIGMA/OECD, доступно на www.sigmaweb.org

³³ the Single European Act

³⁴ the Treaty of Maastricht on European Union

заједничку вредност Европске уније.³⁵ Европски парламент 1999. године, доноси Резолуцију о службама од јавног односно општег интереса. Према овој резолуцији, Комисија треба да дефинише области деловања и карактер јавних служби, да би се остварили циљеви Уније.³⁶

Јавна управа и јавне услуге остале су у фокусу и код последња два уговора, Уставног уговора³⁷ и Лисабонског уговора.³⁸ Они садрже нове одредбе који се тичу јавних услуга и јавне управе. Овде посебно треба истаћи Протокол бр. 26 Лисабонског уговора, о службама односно услугама од општег интереса. Овај протокол има једнаку правну снагу као и текст Уговора. Ове услуге се дефинишу као заједничке вредности Уније и истиче се њихов значај у промовисању друштвене и територијалне кохезије Уније.³⁹

Један од основних предуслова за конкурентност и развој Европске уније јесте добра јавна управа. Са друге стране, потпуно функционална национална јавна управа представља предуслов за транспарентан и ефикасан демократски систем. Државе Европске уније дефинишу концепт добре управе који је и саставни део Повеље о основним правима ЕУ.⁴⁰ Критеријуми доброг управљања имају универзални карактер, али су истовремено израђени за државе које теже приступању ЕУ. Као што је већ истакнуто, критеријуми за проширење ЕУ наглашавају потребу да државе кандидати и потенцијални кандидати изграде ефикасну јавну управу. Суштину принципа чине захтеви *acquis*-а, смернице и упутства ЕУ. Принципи се изводе из међународних стандарда и услова, као и из добре праксе држава чланица ЕУ или држава Организације за економску сарадњу и развој. Према праву ЕУ, државе чланице имају велики степен аутономије у успостављању свог управног правног оквира, јавне управе, као и начина на основу којих пружају већину својих услуга. Не постоји *acquis* за постављање стандарда за хоризонталне системе управљања и за националне јавне управе. Међутим, мора се обезбедити ефективна примена права ЕУ и једнак третман грађана. Према

³⁵ the Treaty of Amsterdam

³⁶ Шимац Н., (2012), *Европски управни простор и европска начела јавне управе*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 49, стр. 351-368.

³⁷ Овај Уговор је одбијен француским и холандским референдумима 2004. године.

³⁸ Он се састоји од два дела: Уговор о ЕУ и уговор о функционирању ЕУ.

³⁹ Шимац Н., (2012), *Европски управни простор и европска начела јавне управе*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 49, стр. 351-368.

⁴⁰ *Charter of fundamental rights of the European Union* (2010/C 83/02), Official Journal of the European Union C 83/389

Члану 41. Повеље о фундаменталним правима ЕУ: „Свако има право да институције, тела и агенције Уније његове/њене предмете обрађују непристрасно, правично и у разумном року“.⁴¹

Успешна (добра) управа треба да има за циљ, да на најефикаснији, најекономичнији и најрационалнији начин заштити основне људске слободе и права, те да омогући њихово остваривање. Добро управљање мора и водити повећању добробити друштва.⁴²

Као минимално мерило добре управе, државе треба да постигну усклађеност са основним принципима. Пажња коју ће влада конкретне државе посвећивати сваком од принципа посебно, различит је од државе до државе и зависи од структуре управљања, административне културе и од реформских процеса. Овај оквир омогућава успостављање јединственог сета услова у свим државама. Такође, он омогућава и флексибилност у утврђивању циљева реформе јавне управе.⁴³ Дакле, поменути принципи обухватају област јавног сектора. Принципи се односе на законодавне и судске органе, који треба да врше надзор и контролу рада јавне управе.⁴⁴

Временом је постигнут консензус о кључним компонентама доброг управљања међу државама чланицама ЕУ, које имају различите политичке системе и правне традиције. Једна од главних дужности јавне управе је да решава послове грађана и да делотворно и ефикасно омогући пружање јавних услуга. С тим у вези, СИГМА дефинише четири кључна принципа пружања услуга:⁴⁵

- Применљива политика јавне управе која је оријентисана ка грађанима. Услуге које пружа јавна управа морају се усклађивати са потребама корисника (грађана) и морају бити доступне њима.

⁴¹ *European Principles for Public Administration* (1999), SIGMA Papers, num. 27., OECD Publishing, преузето са <http://www.sigmaxweb.org> 25.08.2016. године

⁴² Марковић М., (1998), *Реформа управе и управног законодавства – императив времена*, у Зборник *Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства*, Београд, стр. 277–290.

⁴³ *Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.(2015)*, SIGMA/OECD, доступно на www.sigmaxweb.org

⁴⁴ *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015*, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015; COM(2014) 700 final, 8.10.2014, Brisel

⁴⁵ Више на <http://www.sigmaxweb.org>

- Кључни циљ политике је добра управа, која је уграђена у кључна документа односно предвиђена законима и која се доследно примењује у пракси.
- Квалитет јавних услуга обезбеђују механизми. Ови механизми кључни су за анализирање и избегавање бирократије односно поједностављивање рада управе. Кроз правни оквир и техничку спремност, промовише се оперативност регистара и дигиталних услуга да би се грађанима поједноставили поступци.

Развијање добре управе захтева пре свега, политичко опредељење, визију, дефинисање приоритета и исправан редослед радњи. Овакво опредељење потребно је превести у праксу, тако да се јавне услуге унапређују у складу са потребама корисника, а не због тога што тако одговара администрацији. Због тога треба да постоји адекватна израда политика и механизми праћења. Такође је кључно да приступ јавне управе пружању услуга буде кохерентан, делотворан и ефикасан, као и да обезбеђује једнак третман.

Од 2000. године, реформа управљања је један од четири стратешка циља Европске уније. У прилог томе говори и „Бела књига о европском управљању“, (2001. године), која дефинише добро управљање низ поступка и правила понашања, који утичу на вршење власти на европском нивоу, фокусирајући се на отвореност, одговорност, ефикасност и кохерентност.⁴⁶ Под појмом отворености, у овом контексту, подразумева се јавно одлучивање и јасно комуницирање с јавношћу, с циљем да се повећа поверење европских грађана у институције Европске уније. Одговорност представља потребу да свака од институција Европске уније објасни своју улогу и да за ту улогу преузме одговорност.⁴⁷ Да би мере које предузима Европска унија биле делотворне, њих треба покретати правовремено и са јасним циљевима. Политика коју води ЕУ мора бити доследна и потпуно разумљива, имајући у виду да се поља деловања ЕУ проширују, а да чланство постаје бројније.⁴⁸

Битна претпоставка доброг рада управе је успостављање коректног односа између саме управе и грађана. Овакав однос би требао да омогући сваком грађанину, да се у случају

⁴⁶ Трбовић А, Ђукановић Д, Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, OECD Publishing, преузето са <http://www.sigmaweb.org>, 25.08.2016. године

заштите својих права и интереса, могу обратити органу управе, али и суду опште надлежности односно специјализованом управном суду. Ефикасност управног деловања представља императив који тежи економичном и рационалном раду управе.⁴⁹

На крају се може закључити, да се под европским принципима добре (јавне) управе подразумевају принципи који су се развили кроз најбољу праксу у државама чланицама ЕУ. Ови принципи постоје у разним документима ЕУ, те представљају кључне елементе за успостављање савремене јавне управе. Они су узор земљама кандидатима за чланство на плану европеизације јавне управе чиме би се олакшала њихова будућа сарадња са националним јавним управама држава чланица ЕУ и институцијама ЕУ.⁵⁰

2.3. Утицај принципа европског административног простора на управно право

Као што је већ истакнуто, европски управни простор подразумева заједничке стандарде, правила и принципе за рад у оквиру јавне управе.⁵¹ У земљама чланицама ЕУ, ови стандарди се налазе у законима који регулишу надлежност извршне власти. Управни принципи који су дефинисани и признати одлукама националних судова, као и одлукама Европског суда правде, узимајући у обзир да још нису укључени у неку формалну конвенцију граде неформалну правну доктрину. У сваком случају, принципи европског управног простора представљају део заједничког европског управног права.

Јавна управа је унутрашње питање држава чланица Европске уније, које морају имплементирати директиве и препоруке Европске уније, да би њихови грађани могли да уживају права која им гарантују Споразуми ЕУ. Ова чињеница оправдава интерес ЕУ да осигура да свака национална администрација има задовољавајући степен квалитета и професионализма. Законодавство ЕУ има великог утицаја на економске и социјалне услове у државама чланицама. Као што је у претходном одељку наведено, Европској комисији у процени усклађености јавних управа у државама кандидатима за

⁴⁹ Више у Лилић С., (2011), *Модернизације српске државне управе*, Конференција поводом Дана Европе "Реформе: политичка воља и/или административни капацитети", Београд, стр. 1-12.

⁵⁰ *Примењивост европских принципа на добре јавне управе у Републици Србији*, (2016), Европски покрет у Србији, преузето са <http://www.emins.org> 23.02.2017. године

⁵¹ Давитковски Б., Гоцевски Д., Давитковска Е., (2014), *Утицај ЕУ интеграција на самостојност-зависност домаће легислативе (посебан осврт на управно право)*, Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“, Источно Сарајево, стр. 200–212.

чланство у ЕУ са принципима и стандардима који преовлађују међу старијим државама чланицама ЕУ помаже СИГМА.⁵² Анализом коју спроводи СИГМА, проверава се испуњеност услова код ових држава. Ови услови утемељени су на принципима европског административног простора.

Европски кодекс доброг административног понашања из 2001. године, одражава принципе Европског управног простора. Он утврђује правила понашања органа јавне управе и њихових службенике.

Европски кодекс доброг административног понашања садржи следеће принципе (чл. 6-18. Европски кодекс доброг административног понашања):

1. У члану 6. Кодекса наводи се принцип забране злоупотребе и прекорачења овлашћења, који предвиђа да је забрањена злоупотреба овлашћења односно њихово противзаконито коришћење. Дакле, органи јавне управе могу користити своја законом утемељена овлашћења, искључиво у дефинисане сврхе.
2. Принцип непристрасности и самосталности у раду који забрањује органима јавне управе самовољу односно радње којима би се наносила штета грађанима или би им се дао повлашћени третман без основа. Забрањено је учествовање у поступцима у којима постоје повезани интереси или поступцима у којима постоје, нпр. економски интереси.
3. Принцип објективности приликом доношења одлука, који подразумева да се морају разматрати све кључне чињенице, док се нерелевантне чињенице и околности искључују.
4. Принцип доследности и поштовања оправданих очекивања који подразумева доследност и сагласност претходној доброј пракси поступања органа јавне управе. Постојање објективних разлога за другачије поступање у конкретном случају, мора бити писмено образложено.

⁵² Више у Cardona F., (2009), *Интегрисање националних администрација у европски административни простор*, Конференција о реформи јавне управе и европским интеграцијама Будва, Црна Гора.

5. Принцип правичности подразумева правично вођење поступка органа јавне управе.
6. Принцип доношења одлука у разумном року подразумева да органи јавне управе донесе одлуке у тзв. разумном року, а најкасније у законом предвиђеном року.
7. Принцип образложења одлука подразумева да свака одлука органа јавне управе мора садржати образложење, у којем морају бити наведени правни основи за њено доношење. Строго је забрањено доносити одлуке без јаког упоришта односно правног утемељења.
8. Принцип учтивости.
9. Принцип исправљања пропуста.

Намеће се закључак да идеја европског управног простора произлази из већ реализованих идеја о заједничком европском економском простору и европском социјалном простору. Фактори који утичу на стварање стандарда за деловање у оквиру европског управног простора су:⁵³

- Развој европског система управног права преко судске праксе Европског суда правде;
- Захтев да се *acquis communautaire* поштује једнаким степеном конзистентности на читавој територији ЕУ;
- Постојање консензуса држава чланица о основним компонентама доброг управљања;
- Промоција заједничких принципа и начела правних вредности јавне управе.

⁵³ Давитковски Б., Гоцевски Д., Давитковска Е., (2014), *Утицај ЕУ интеграција на самостојност-зависност домаће легислативе (посебан осврт на управно право)*, Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“, Источно Сарајево, стр. 200–212.

2.3.1. Европеизација националне јавне управе

Сама идеја европеизације заснована је на претпоставци да ће утицај евроинтеграција довести до промене у управним системима земаља чланица, те да ће умањити велики значај традиција различитих управних система. Европеизација означава процес све већег утицаја европске интеграције на јавне управе земаља чланица и кандидата. Појам европеизације се користи како би се указало на утицај који Европска унија врши на сваку поједину државу као и компаративни утицај једне државе на другу државу у оквиру европске конструкције.⁵⁴ У центру интересовања европских институција је унапређење процеса усвајања одлука од стране органа управе држава чланица и држава кандидата и њихова имплементација, као и успостављање адекватне међу-институционалне сарадње у оквиру институционалног оквира конкретне државе.⁵⁵ У суштини, европеизација подразумева усвајање законских прописа, који уређују питање рада јавне управе, као и положаја њених службеника. Она фаворизује систем меритократије и систем деполитизованих административних структура. Притом наглашава неопходност сталног усавршавања и обучавања државних службеника, посебно по питањима, која су од значаја за спровођење европске легислативе.⁵⁶

Могу се идентификовати три димензије европеизације.⁵⁷

1. *policy* – обухвата утицај који ЕУ има на јавне политике;
2. *politics* - обухвата утицај који ЕУ има на политичке процесе;
3. *polity* - обухвата утицај који ЕУ има на институције политичког и управног система.

⁵⁴ Глодић Д., (2010), *Значај изградње европског административног простора и спровођења реформе јавне управе за примену права Европске Уније*, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Агенција за државну управу Републике Српске, стр. 161- 170.

⁵⁵ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, стр. 290-292.

⁵⁶ Fournier J. et al., (1998), *Preparing Public Administrations for the European administrative Space*, SIGMA Papers: NO 23, SIGMA – OECD, Paris.

⁵⁷ Више у Муса А. (2014), *Агенцијски модел јавне управе*. Загреб: Правни факултет Свеучилишта у Загребу и Студијски центар за јавну управу и јавне финансије, нав. прем. Ђурман П., (2016), *Европеизација јавне управе и начело отворености*, Годишњак Академије правних знаности Хрватске, вол. 7., бр.1., стр. 342-373. Доступно на <http://hrcak.srce.hr>, преузето 17.03.2017. године

С тим у вези, европеизација се може одвијати према: моделу неподударности, моделу јавне политике, модел институционалне адаптације. Први модел говори о потреби за променом у држави кандидату или држави чланици због неподударности која постоји између европског и националног нивоа. Некомпатибилност у овом случају постоји код норми, пракси, политичко-управних процеса, политика и институција. Сходно томе, што је некомпатибилност већа, промена на националном нивоу је изгледнија. Модел јавне политике говори о томе да код политике позитивне интеграције долази до вертикалне европеизације, с обзиром да постоји принуда која ствара изричит притисак за променом. Код политика негативне интеграције европеизација је хоризонтална и индиректна. Трећи модел подразумева трајнију замену постојећих пракси и структура новим, при чему могући механизми укључују принуду (наметање модела од стране ЕУ), имитацију и нормативни притисак (опонашање модела ради избегавања несигурности или због његове успешности у другим земљама), *framing* (саме државе чланице промовишу нове идеје и норме те делују као агенти промене). Промене узроковане европеизацијом, које се дешавају на националном нивоу могуће је разликовати с обзиром на питање смера (конвергенција или дивергенција) и интензитета (јачина промене). Као исход европеизације настаје конвергенција. Конвергенција се односи на усвајање сличних институционалних облика и поступака односно приближавање управних начела и стандарда у погледу организовања јавне управе у земљама чланицама. Конвергенција може изостати или бити отежана због специфичности националних институција и пракси.⁵⁸

У оцени испуњености услова за приступ ЕУ полази се од претпоставке. да обим у којем посматрана земља дели ове принципе и тежи стандардима европског управног простора, представља показатељ спремности националне управе да ефикасно примени *acquis communautaire*.⁵⁹ Од кандидата се тражи само да у тренутку приступа достигну средњи ниво држава чланица.

Емпиријска истраживања говоре да је утицај процеса евроинтеграције на националне управе ограничен. Постојеће националне управе, односно њихове структуре и

⁵⁸ *Ibid.* стр. 342-373.

⁵⁹ Лилић С., (2011), *Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 29-31.

вредности доживеле су промене „инкременталног“ карактера у процесу европеизације. Смер управног развоја једне државе зависи пре свега од традиције, различитих типова управних система, начина доношења политичких одлука и саме имплементације права ЕУ.

Процес европеизације у земљама у транзицији, прати низ посебности које произилазе из специфичности социјалистичког наслеђа. Процес приступања тих земаља ЕУ карактерише асиметрија моћи, политика условљавања са појачаним механизмима надзора и процене напретка. Ефекти европеизације у државама кандидатима за чланство су површнији, ограничени на формално испуњавање услова (тзв. „плитка европеизација“).⁶⁰

На крају се може закључити да сам процес европеизације не доводи до једнозначних резултата. Европска унија нема овлашћења да од држава чланица захтева примену одређених институционалних решења, односно спровођење управних реформи. Циљеви који су постављени пред секторске политике могу бити остварени на различите начине. Реформа јавне управе мора имати контекст у којем се примењује, односно решења која су успешна у једној средини, не значи да ће и у другој постићи идентичне резултате.⁶¹

⁶⁰ Турман П., (2016), *Европеизација јавне управе и начело отворености*. Годишњак Академије правних знаности Хрватске, год.7, бр. 1, цит. стр. 346. Доступно на <http://hrcak.srce.hr>, преузето 17.03.2017. године.

⁶¹ Муса А., (2006), *Европски управни простор: приближавање националних управа*, Хрватска јавна управа, год. 6. бр. 1., стр. 123–154.

III ЈАВНИ СЕКТОР У СРБИЈИ

3.1. Појмовно одређење јавног сектора

У овом поглављу биће разматран јавни сектор као један од најбитнијих чинилаца државе и основни предуслов развоја друштва. Између друштва и јавног сектора постоји узрочно-последична веза. Наиме, од њега у великој мери зависи, пре свега производња јавних добара и пружање јавних услуга, образовање, здравствена и социјална заштита, развијеност саобраћајне инфраструктуре, те привредни развој друштва. Јавни сектор утиче и на углед државе на међународном нивоу.

Сам термин јавни сектор обухвата јавну управу у најширем смислу. „Јавна управа или јавна администрација, представља део државне управне организације“.⁶²

Појам јавни сектор подразумева различите облике организованости субјеката, помоћу „којих држава или њени локални органи обезбеђују остваривање одређених интереса у појединим областима друштвеног живота“.⁶³ Он обухвата део националне привреде у којем се активностима државе односно њених органа остварују опште јавне потребе. Држава своје две најосновније функције, заштитну и производну, остварује управо кроз привреду. Монополом физичке силе држава штити животе грађана, њихове слободе и њихову својину. Производном функцијом државе, стварају се сва она добра, која се не могу обезбедити преко тржишних механизма на квалитетан начин. Државна интервенција у привреди је неопходна, јер није могуће на други начин обезбедити јавна добра и задовољити јавне потребе. Јавни сектор ставља на располагање становништву, привреди и непривреди, јавна добра, независно од тржишних механизма.

Јавна добра су неискључива, неисцрпна и недељива. Она се најчешће групишу у:⁶⁴

1. глобална јавна добра,
2. национална јавна добра,

⁶² Каровић С., Вукођански И., Секуловић Д., (2014), *Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране*, часопис Војно дело, Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, стр. 224-242.

⁶³ *Ibid.* стр. 224-242.

⁶⁴ Ловре И., (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, Докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, стр. 18- 20.

3. локална јавна добра.

По свом садржају она се могу поделити на чиста, мешовита и мериторна јавна добра. Судство и војска спадају у чиста јавна добра. образовање, спорт и култура спадају у мешовита. Мериторна јавна добра подразумевају државно ангажовање сопствених средстава у циљу одлучивања уместо сваког појединца.⁶⁵

Дакле, задовољавање јавних потреба и општег друштвеног интереса представља основну функцију јавног сектора. Јавне потребе се могу дефинисати као скуп свих појединачних потреба. Задовољење ових потреба омогућава остваривање општих и колективних услова за материјални, друштвени, политички и културни живот. Имајући у виду њихов значај, оне морају бити под контролом јавне власти на принципу монопола. Јавне потребе се конституишу на нивоима друштвених заједница које постоје у оквирима политичко-територијалних јединица и организује се њихово задовољавање преко уставом и законом овлашћених организација.⁶⁶

Јавни сектор се може поделити на јавни сектор у оквиру државе, јавни сектор на нивоу локалне самоуправе и јавни сектор у области привреде. Јавни сектор у области привреде може се поделити на подниво државе и локалне самоуправе. Јавна предузећа потпадају под јавни сектор у области привреде.⁶⁷

Јавни сектор обухвата низ различитих и хетерогених делатности, у оквиру којих се задовољавају потребе и интереси грађана, које држава дефинише законима.⁶⁸ Законима се дефинише ниво задовољавања интереса и потреба, основни економски принципи на којима се заснива деловање појединих делатности у оквиру јавног сектора, утврђује се устројство субјеката у оквиру јавног сектора, принципи деловања, као и њихов начин финансирања.

⁶⁵ Вукићевић С., (2012), *Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, Магистарска теза, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, стр. 78-90.

⁶⁶ Милојевић, А., Тркља, М. (2000), *Јавне финансије*, Српско Сарајево: Економски факултет. Нав. прем. Ловре И., (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, Докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, стр. 18- 25.

⁶⁷ Вукићевић С., (2012), *Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, Магистарска теза, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, стр. 78-90.

⁶⁸ Иванда С., Голужа Д., (2008), *Трговачка друштва као организацијски облик правних особа у јавном сектору*, часопис Правни вјесник год. 24 бр. 1, Осиек, Република Хрватска, стр. 155-166.

Субјекти и организације у јавном сектору могу бити:

- делови државне структуре, који пружају услуге грађанима, а не врше функције власти и
- јавна предузећа, односно установе, удружења грађана, самостални фондови.

Сходно томе, врло је тешко утврдити границе између државне организованости у оквирима јавног сектора, самог јавног сектора и приватне иницијативе у оквирима појединих делатности у јавном сектору.⁶⁹

У циљу бољег разумевања комплексности дефинисања јавног сектора, неопходно је навести неколико дефиниција овог појма.

Јавни сектор се може дефинисати као „подручје које обухвата органе и организације државне управе, организације које обављају друштвене послове без стабилне међусобне поделе дужности и овлашћења“.⁷⁰ Ово подручје је под посебним режимом правне регулације и јавног финансирања. Под појмом јавни сектор потпада мрежа државних и недржавних, али и јавно-правно контролисаних организација које обављају послове од општег друштвеног интереса.⁷¹

Јавни сектор представља „скуп организација које остварују јавне програме“.⁷² Јавни сектор се према овој дефиницији састоји од организација које делују под режимом јавног права и јавног финансирања. Оне запошљавају јавне службенике, овлашћене су

⁶⁹ *Ibid.* стр. 155-166.

⁷⁰ Пусић Е., (1995), *Модернизација управе – обрати и трајања*, Управна знаност, Избор радова, Напријед, Загреб, стр. 35. Нав.прем. Иванда С., Голужа Д.,(2008), *Трговачка друштва као организацијски облик правних особа у јавном сектору*, часопис Правни вјесник, год. 24., бр. 1, Осиек, РХ, стр. 155-166.

⁷¹ Пусић Е., (2002), *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002. стр. 119-120. Нав.прем. Иванда С., Голужа Д., (2008), *Трговачка друштва као организацијски облик правних особа у јавном сектору*, часопис Правни вјесник, год. 24., бр. 1, Осиек, РХ, стр. 155-166.

⁷² Више у Пусић Е., (1995), *Модернизација управе – обрати и трајања*, Управна знаност, Избор радова, Напријед, Загреб, Нав.прем. Иванда С., Голужа Д., (2008), *Трговачка друштва као организацијски облик правних особа у јавном сектору*, часопис Правни вјесник, год. 24., бр. 1, Осиек, РХ, стр. 155-166.

за доношење прописа, располажу властитом имовином, управљају јавним предузећима и обављају читав низ служби постављајући јавне програме и остварујући их.⁷³

3.2. Нормативно одређење јавног сектора

Приликом нормативног одређења појма јавни сектор, прво ће бити разматрани начини дефинисања овог појма од стране одређених међународних организација.

Према *Government Financial Statistics–GFS*, јавни сектор се састоји од опште државе, јавних и квазијавних предузећа.⁷⁴ Општу државу чине све јединице чија је примарна улога да пружају нетржишне услуге, обављањем државних функција, те спровођењем јавних политика. Оне се финансирају фискалним и парафискалним наметима, попут пореза и накнада. Овде се идентификују три нивоа опште државе:⁷⁵

1. *central government* односно општа (централна) држава;
2. *state, provincial or regional government* односно савезне државе, провинцијске или регионалне власти;
3. *local government* односно локалне власти.

Статистички стандарди и методологије УН под називом Систем националних рачуна (*System of National Accounts – SNA*), такође дефинишу општу државу и квазидржавна односно јавна предузећа као саставни део јавног сектора. Сектор опште државе састоји се од институционалних јединица које имају политичку одговорност и значајну улогу у економском регулисању. Оне стварају нетржишне услуге и добра за заједничку потрошњу.⁷⁶ Јавни сектор се према УН састоји од:⁷⁷

- „институционалних јединица које припадају средишњој држави односно регионалној или локалној власти;

⁷³ Исто. стр. 155-166.

⁷⁴ Више у *Government Financial Statistics- GFS*, (2001) IMF, доступно на <https://www.imf.org>

⁷⁵ Бејаковић П., Вукшић Г., Братић В., (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11. бр. 1., стр. 99-125.

⁷⁶ *Ibid.* стр. 99-125.

⁷⁷ *Ibid. цит.* стр.104.

- фондова социјалне сигурности на свим нивоима власти;
- нетржишних непрофитних институција које држава надзире и финансира;
- јавних предузећа или квазидржавних предузећа, чије пословање надзире држава“.

System of National Accounts – SNA разликује тржишно и нетржишно оријентисану производњу. Добра и услуге који се продају на тржишту сматрају се делом јавних предузећа, а не средишње државе и вреднују се по тржишним ценама, па чак и ако су те цене ниже од трошкова. Добра и услуге које стварају државни службеници и које се дистрибуирају без накнаде, сматрају се резултатом рада опште државе. То укључује активности министарстава, владиних канцеларија и агенција, али и деловање нетржишних установа у јавном власништву, као што су школе, болнице, заводи или службе за пензијско и здравствено осигурање, уз претпоставку да их држава надзире и финансира. Дакле, организације које производе робу и пружају услуге у јавном сектору, дефинишу се као јавне (нпр. министарства, јавне школе, јавна предузећа) или приватне (нпр. приватне болнице које се финансирају из средстава јавног здравственог осигурања).⁷⁸

Појам јавног сектора на сличан начин дефинише и „Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*)“.⁷⁹ Општу државу чине министарства, владине канцеларије и агенције; нетржишне установе у јавном власништву (јавне болнице, јавне школе, заводи или службе за пензијско и здравствено осигурање). Даље, њу чине и јавна предузећа која обухватају јавне корпорације и квазикорпорације, као и банке у државном власништву, луке и аеродроми.

Овај институт је у Републици Србији уставно-правно утемељен Основним законом о управљању државним предузећима из 1950. године.⁷⁹ Овај закон је јавни сектор дефинисао као сектор којим се остварују друштвени интереси, кроз опште корисне

⁷⁸ Бејаковић П., Вукшић Г., Братић В., (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11., бр. 1., стр. 99-125.

⁷⁹ Основни закон о управљању државним предузећима, Сл. Лист ФНРЈ бр. 43-50. Видети и Уставни закон Сл. Лист ФНРЈ бр. 3-53.

делатности. На основу Устава из 1992. године, савезна држава постаје овлашћена да уређује питања правног положаја предузећа и других привредних субјеката који обављају делатности од општег интереса. „Јавни сектор представља део националне привреде за који држава има посебну одговорност, јер се појављује као оснивач предузећа која обављају делатности од општег интереса за све грађане. То су: електропривреда, банкарске услуге и услуге осигурања, транспорт, комуналне службе, ПТТ саобраћај“.⁸⁰

Према Закону о буџетском систему Републике Србије, јавни сектор се дефинише као део националне привреде састављен од општег нивоа државе и (јавних предузећа) нефинансијских предузећа. Над овим предузећима држава има контролу и њихов је оснивач. Она обављају „делатности од општег интереса за целокупно становништво: електропривреда, сви облици транспорта, ПТТ саобраћај, комуналне службе. Као оснивач ових предузећа јављају се држава и јединице локалне самоуправе“.⁸¹

На крају неопходно је напоменути и аспект финансирања институција које спадају у јавни сектор. Наиме, оне се могу финансирати из јавних и нејавних извора. Примери финансирања из јавних извора су јавне (државне) образовне установе, које пружају тзв. услуге од општег неекономског интереса, здравствене и социјалне службе, културне установе. Из нејавних извора, прихода из накнада које плаћају порески обвезници, финансирају се предузећа у јавном (државном) власништву. Овде спадају и комуналне услуге, које као и делатности остају у домен локалних јединица, нпр. градска чистоћа, уређење зелених површина, водовод.⁸²

⁸⁰ Каровић С., Вукоњански И., Секуловић Д., (2014), *Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране*, часопис Војно дело, Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, стр. 224-242

⁸¹ Детаљније чл. 2. ст. 12. Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015)

⁸² Бејаковић П., Вукшић Г., Братић В., (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11., бр. 1., стр. 99-125.

3.3. Основне карактеристике јавног сектора у РС

3.3.1. Појмовно дефинисање јавног сектора у Републици Србији

Јавни сектор је први пут појављује у периоду социјалистичког уређења државе и то као *тзв. продужена рука* државе. У том периоду, држава је преко јавног сектора директно утицала на дешавања у националној економији. Као што је у претходном одељку истакнуто, јавни сектор у Републици Србији обухвата „општи ниво државе и јавна предузећа“.

Општу државу у Републици Србији чине „институционалне јединице које обезбеђују робу и услуге за личну односно колективну потрошњу претежно на нетржишној основи. Сектор опште државе састоји се од подсектора централне државе, регионалне и локалне власти и фондова социјалног осигурања“.⁸³ У зависности од правног и уређења, може постојати више од једног нивоа власти у држави. Према GFS (*Government Finance Statistics*) - методологији ММФ, који се примењује и у Србији постоје три подсектора, сектора опште државе и то: централни ниво државе, покрајински или регионални и локални ниво. У већини земаља подсектор централне власти је комплексан и обично се састоји од буџетских јединица централне власти, ванбуџетских јединица и фондова социјалног осигурања (уколико фондови не припадају посебном подсектору). „Општи ниво државе, према Закону о буџетском систему, обухвата све оне субјекте који су одговорни за пружање, превасходно, нетржишних услуга и прераспodelу дохотка на свим нивоима државе. Даље, обухвата буџет Републике Србије, буџете локалних власти, ванбуџетске фондове, фондове социјалног осигурања“, као и „нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе“.⁸⁴ У Србији, сектор опште државе „чине и регионални ниво државе (АП Војводина), локални ниво државе (општине, градови и град Београд), фондови социјалног осигурања и ЈП Путеви Србије. Организације обавезног социјалног осигурања или фондови социјалног осигурања су:

⁸³ Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије, (2012), Фискални савет, Београд

⁸⁴ Предлог Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему доступно на www.parliament.rs

Републички Фонд ПИО, Републички фонд за здравствено осигурање и Национална служба за запошљавање.“⁸⁵

Централна власт је одговорна за пружање јавних услуга и добробит заједнице као целине. Такође, она сноси трошкове за обезбеђивање одређених услуга, као нпр. за образовање и здравствену заштиту. Централна власт може контролисати нефинансијска и финансијска предузећа, која су класификована ван ње, али су део јавног сектора. Међутим, ако су институционалне јединице које су „под контролом владе основане као предузећа, а баве се нетржишном делатношћу, оне се класификују као део сектора опште државе, а не као сектор јавних предузећа“.⁸⁶

Подсектор јавних нефинансијских предузећа чине сва нефинансијска предузећа, која су под контролом државних јединица или јавних предузећа. Нефинансијска предузећа су предузећа чија је примарна делатност производња добара за тржиште или пружање нефинансијских услуга. Типични примери јавних нефинансијских предузећа су: националне авио-компаније, националне електропривредне компаније и националне железнице. Ова категорија такође укључује јавне непрофитне институције које се баве тржишним активностима (болнице, школе, факултети који наплаћују цене својих услуга по тржишном принципу). Међутим, ова категорија искључује субјекте који примају финансијску помоћ од владе, али нису под њеном контролом. Јавна нефинансијска предузећа у Републици Србији су: „ЈП Железнице Србије, ЈП ЕПС, ЈП ЕМС, ЈП Србијагас, ЈП Аеродром „Никола Тесла“, Агенција за контролу летења Србије“.⁸⁷ „Подсектор јавних финансијских предузећа чине сва финансијска предузећа, које су под контролом државе односно одређених државних јединица“.

Финансијска предузећа чине сва предузећа, чија је основна делатност пружање финансијских услуга укључујући финансијско посредовање, осигурање и добровољно пензијско осигурање, као и јединице које обављају активности које олакшавају

⁸⁵ Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије, (2012), Фискални савет, Београд

⁸⁶ Бејаковић П., Вукшић Г., Братић В., (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11., бр. 1., *цит.* стр. 86.

⁸⁷ Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије, (2012), Фискални савет, Београд

финансијско посредовање са другим институционалним јединицама.⁸⁸ Подсектор јавних финансијских предузећа може бити даље подељен на: јавне компаније која се баве примањем депозита и на остале јавне финансијске компаније.

3.3.2. Особености јавног сектора у Републици Србији

Величина јавног сектора Републике Србије, његов обухват и утицај на друштво је јако значајан. Тржиште Републике Србије је у узрочно-последичној вези са јавним сектором.⁸⁹

Основне карактеристике јавног сектора у Републици Србији су на првом месту, велики број запослених, недостатак компетентних кадрова, чији рад одликује низак степен дисциплине и одговорности, пре свега на управљачким радним местима.⁹⁰ Сходно томе, као последица огромне, бирократизоване администрације, настаје ниска ефикасност јавног сектора и јако високи трошкови. Даље, оно што јавни сектор Србије карактерише је и велики утицај политичких партија на његово функционисање, блиска корелација органа управљања, посебно у јавним предузећима, са политичким партијама које учествују у извршној власти. Као пропратна појава следи и висок степен корупције и нетранспарентност у раду јавног сектора. Уочава се да се јавни сектор у Републици Србији користи као средство „поделе политичког плена“.⁹¹

Осим његове величине и разуђености велики проблем јавног сектора у Републици Србији представља и неефикасност, као и низак степен квалитета и ефикасности услуга које се пружају грађанима и привредним субјектима. Обим јавног сектора најбоље долази до изражаја приликом компарације са упоредивим економијама држава чланица Европске уније.

⁸⁸ Јанковић-Андријевић Љ., (2015), „Ревизија јавног сектора у функцији јачања парламентарне контроле и стабилности финансијског система“, Докторска дисертација, Правни факултет за правосуђе и привреду, Нови Сад, стр. 89-91.

⁸⁹ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*, број 1., вол. XII, стр 59-78.

⁹⁰ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 68/2015 и 81/2016 - одлука УС)

⁹¹ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови, изазови*, година VII, број 1, вол. XII, *цит.* стр. 68.

Горе наведене карактеристике јавног сектора, произилазе из две групе узрока (фактора) који доводе до његове неефикасности. То су:⁹²

1. организациони фактори и
2. индивидуални фактори.

У организационе факторе неефикасности јавног сектора убрајају се недостатак конкуренције, политичка и буџетска ограничења. Чест је случај да јавна предузећа путем субвенција од стране државе покривају своје губитке. Заштита коју она уживају управо од државе, онемогућава њихов банкрот који је узрокован лошим пословањем. У прилог томе говори Закон о јавној својини, који предвиђа да јавна „природна богатства, добра у општој употреби, мреже у јавној својини, водно земљиште и водни објекти у јавној својини, заштићена природна добра у јавној својини и културна добра у јавној својини не могу бити предмет принудног извршења“.⁹³

Као фактор неефикасног пословања јавног сектора наводе се и ограничења политичког карактера. Она се огледају у политизацији, а не професионализацији менаџмента. У пословању јавних предузећа краткорочни политички интереси врло често могу бити испред дугорочних неполитичких, али позитивних економских интереса. Политизован менаџмент јавних предузећа води негативним економским ефектима.⁹⁴

Сумирајући организационе факторе, аутор сматра да држава покрива губитке неефикасних јавних предузећа и противно тржишним механизмима их „одржава у животу“, управо из неспремности да се преузму ризици пословања и инвестира у капиталне пројекте.

Као индивидуални фактори неефикасности јавног сектора могу се навести:⁹⁵

⁹² Јокић З., (2015), „Управљање перформансама јавних предузећа у условима дерегулације пословног окружења“, Докторска дисертација, Економски факултет, Универзитета у Нишу, стр. 46-49.

⁹³ Предлог Закона о јавној својини, доступно на <http://www.apppbg.org.rs>

⁹⁴ Јокић З., (2015), „Управљање перформансама јавних предузећа у условима дерегулације пословног окружења“, Докторска дисертација, Економски факултет, Универзитета у Нишу, стр. 46-49.

⁹⁵ *Ibid.* стр. 46-49.

- кадровски и
- бирократски фактори.

Кадровски фактори односе се на политику запошљавања, отпуштања и награђивања у јавном сектору. Као бирократски фактор наводи се тежња бирократа да увећају своје бирократско тело. Представницима владајућих елита и бирократама је заједничко, да не желе преузети ризике који би нарушили њихову позицију. Они су заинтересовани за чување своје тренутне позиције, а не за промене у општем интересу.⁹⁶

„Нерационална комбинација фактора производње, ниска продуктивност рада, нерационална расподела и пословање са губицима као доминантна појава, основни су узроци ниске ефикасности и конкурентне способности јавног сектора. Такође, учешће приватног сектора у вршењу делатности од општег интереса је релативно мало“.⁹⁷

Јавни сектор негативно утиче на привреду, пре свега својом ниском ефикасности и високим трошковима пословања. Тренутни ниво његове ефикасности лоше утиче на конкурентске и развојне потенцијале привреде Републике Србије. Сходно томе, процес реформе мора бити строго контролисан и усмерен ка унапређењу ефикасности и подизању квалитета услуга, уз повећање могућности избора.⁹⁸

На крају се може закључити, да стање у јавном сектору Републике Србије није задовољавајуће, те да представља кочницу за њен даљи развој и прилагођавање стандардима Европске уније. Као што је истакнуто, дугогодишња политизација јавног сектора, на нерационалним основама постављена економска и кадровска политика основни су узроци његове ниске продуктивности. Приметна је неспремност државе да започне реформу јавног сектора.⁹⁹

⁹⁶ *Ibid.* стр. 46-49.

⁹⁷ *Ефекти реструктурирања јавних и јавно-комуналних предузећа у Р. Србији* (2012), Социјално-економски савет Републике Србије SOLIDAR Suisse/Swiss Labour Assistance SLA, *цит.* стр. 58..

⁹⁸ Анђелић Г., Таковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови, изазови*, вол.7., бр. 1., стр. 59-78.

⁹⁹ *Ibid.* стр. 59-78.

Полазећи од претпоставке да је стабилан јавни сектор основ развоја државе, нужно је процес реформе спроводити према узору на државе чланице Европске уније које имају солидно постављен јавни сектор. Реформа мора бити део системског пакета мера, који треба да омогући системску промену целог друштвено-економског система Републике Србије.¹⁰⁰

3.4. Неопходност реформе јавног сектора - кључни сегменти реформе јавног сектора у Србији

Јавни сектор се сматра основом савремених европских друштава, битним механизмом њиховог привредног раста и политичке стабилности. Прописи Европске уније представљају користан оквир за квалитетан рад јавног сектора у државама чланицама. Важна улога коју овај сектор има је и један од разлога потребе за његовим сталним реформисањем и реструктурирањем у последњих неколико деценија. Све европске земље које су постале чланице ЕУ, прошле су кроз процес реструктурирања и реформи својих јавних сектора.

Јавни сектор друштава у транзицији, најчешће карактерише неуређеност и неефикасност, док је, са друге стране, реформисан јавни сектор најозбиљнији услов за пријем државе кандидата у чланство ЕУ. Често понављана критика на рачун јавног сектора је да он омогућава политичку злоупотребу и коришћење јавних ресурса у приватне сврхе. Због тога се намеће питање потребе постојања јавног сектора и његовог обима. Организације у јавном сектору Републике Србије морају мењати начин пословања и то у смеру побољшања квалитета пословања и повећања одговорности и транспарентности.

Даље, неопходно је истаћи одређене доктринарне концепте о функционисању овог сектора, као и теоријске приступе реформи, али и практичне резултате примењених реформи у другим земљама, које би могле бити корисне за његову реформу у Србији. У том контексту важно је напоменути, да су се теоријске и доктринарне поставке у домену јавног сектора, а нарочито јавних предузећа (и праве улоге коју би држава требало да има у предузећима) радикално мењале током прошлих деценија. Једна од

¹⁰⁰ *Ibid.* стр. 59-78.

најдоминантнијих поставки је да јавни сектор представља начин да се отклоне тржишни неуспеси у природним монополима.¹⁰¹

Од почетка демократских промена у Републици Србији било је покушаја реформе јавног сектора, али заједничко за све те покушаје јесте недостатак системског приступа. У Републици Србији не постоји јасно стратешко опредељење у погледу обима и надлежности јавног сектора. Иако се константно истиче почетак професионализације јавног сектора, јасни потези у том правцу нису предузети.¹⁰²

Даље, Устав Републике Србије својим одредбама даје могућност реформе јавног сектора. Он предвиђа да јавни сектор може своје функције остваривати под директном надлежношћу државе, али и ангажовањем приватних правних и физичких лица уз одговарајући надзор од стране државе.

Реформа јавног сектора Републике Србије мора да се третира као активност која би требало да се одвија у континуитету. Нужно је да реформа уважи специфичности јавног сектора, насталих транзиторним условима пословања. У циљу дефинисања конкретних праваца реформе нужно је спровести анализу постојеће регулативе у области јавних предузећа, односно у јавном сектору, анализу њихове примене, као и које постојеће прописе Европске уније је неопходно применити да би се реформа успешно спровела у процесу европских интеграција. Са економског аспекта, неопходно је идентификовати економско стање јавних предузећа као тржишних субјеката, те могуће изворе унапређења њиховог положаја применом националне и европске регулативе. Након сагледавања ових аспеката може се говорити о даљим правцима реформе јавног сектора Републике Србије. Јасно је да они требају бити усмерени ка корпоративизацији јавног сектора и већој заступљености јавно-приватног партнерства.¹⁰³

¹⁰¹ Више у Прашчевић А., (2015), *Политекономски аспекти реформе јавног сектора*, у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду, стр. 87-101.

¹⁰² Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови, изазови*, вол.7., бр. 1., стр. 59-78.

¹⁰³ Веселиновић П., (2014), *Реформа јавног сектора као кључна детерминанта успешности транзиције привреде Републике Србије*, Часопис Економски хоризонти год.16., бр. 2., стр. 141-159.

Аналитички приступ реформи јавног сектора у Србији захтева сегментирање и посебно креирање реформе за сваки од појединачних сегмената овог сектора. Нарочито је важно издвојити јавна предузећа од остатка јавног сектора и применити нов приступ њиховом организовању и пословању.¹⁰⁴ С тим у вези, намеће се потреба корпоративизације ових предузећа у Србији. Такође, иако разлози који оправдавају постојање јавних предузећа нису у прошлости увек били јасни, нити су њихови циљеви у домену реализације јавних интереса били испуњени, не значи да се може закључити да она дефинитивно нису потребна српској економији и да процесом реформе попутно нестану. При томе се треба руководити примерима добре праксе у државама чланицама Европске уније, притом узимајући за пример она предузећа и земље које су упоредиве са привредом Републике Србије. Једна од најважнијих лоших карактеристика је да су јавна предузећа, самим тим и целокупан јавни сектор у Србији, дуги низ година под јаком контролом политичких партија. Овај утицај идентификује се у:¹⁰⁵

1. одређивању цена услуга које пружају;
2. управљачкој структури јавних предузећа;
3. пословном одлучивању које у себе укључује политику запошљавања и свакодневно одлучивање.

Као могући правци реформе наводе се:¹⁰⁶

1. унапређење стања у јавном сектору постојећим инструментима;
2. корпоративизација јавног сектора - трансформација постојећих предузећа у тржишно самостална друштва капитала;
3. уговорни аранжмани са приватним партнерима - тзв. *service contract*.

Корпоративизација јавног сектора Републике Србије представља његово институционално реформисање односно реформу организационог и управљачког сегмента у јавним предузећима. Она је заправо професионализација управљачких структура. Целокупно деловање јавног сектора је неопходно ускладити са правилима и

¹⁰⁴ Детаљна анализа правног положаја јавних предузећа у Србији као и начини реформе је предмет поглавља 7. и 8. ове дисертације.

¹⁰⁵ Прашчевић А., (2015), *Политекономски аспекти реформе јавног сектора*, у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду, стр. 87-101.

¹⁰⁶ *Ефекти реструктурирања јавних и јавно-комуналних предузећа у Р. Србији* (2012), Социјално-економски савет Републике Србије SOLIDAR Suisse/Swiss Labour Assistance SLA, стр. 56-60.

прописима Европске уније, односно правилима конкуренције. Корпоративизација јавног сектора треба да подразумева стварање јавних друштава, те да пословање овог сектора учини јавним.

Један од основних недостатака уговорних аранжмана са приватним партнерима је потенцијална опасност од штетног утицаја приватног капитала на пословање. При томе, треба узети у обзир да интерес приватних партнера и државе често није исти. Овај модел би требао да утиче на раст продуктивности и ефикасности у јавном сектору, али само уз јасно дефинисање линија ауторитета и одговорности и потпуној професионализацији.¹⁰⁷

Пребацивањем из приватног у јавни сектор требало би да буду отклоњени одређени економски подстицаји који могу довести у питање квалитет добара и услуга, као и различите форме злоупотребе монополске моћи. Грађани у модерним, уређеним друштвима захтевају испоруку квалитетних јавних услуга због чињенице да приватни интерес може омогућити коришћење јавних добара. Многе студије су указале на позитивну страну приватне испоруке једноставних јавних услуга које пружају додатну вредност и квалитетнију испоруку услуге, те уједно увелико утичу на смањење трошкова.¹⁰⁸ Овакав партнерски однос се назива јавно-приватно партнерство. Овај модел би требао да доноси користи за обе стране уколико постоји успешна комбинација циљева оба сектора. Партнерство подразумева њихово удружено деловање, које за циљ има економичнију и успешнију производњу јавних добара или услуга.¹⁰⁹ Искуства развијених земаља говоре у прилог тези, да је за одређене делатности које су сада обухваћене јавним сектором овај модел оптималнији.¹¹⁰

Неопходно је анализирати и могућност комбинације модела реформе јавног сектора, у циљу постизања адаптабилности понуђених решења. Међутим, поставља се питање

¹⁰⁷ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови, изазови*, вол VII, број 1, стр. 59-78.

¹⁰⁸ Удовчић, А., Мечев, Д. (2011), *Јавно-приватно партнерство: примјењивост искустава на Републику Хрватску*, Практични менаџмент, Вол. II, бр. 3, стр. 40-50.

¹⁰⁹ Веселиновић П., (2014), *Реформа јавног сектора као кључна детерминанта успешности транзиције привреде Републике Србије*, Економски хоризонти год. 16., бр. 2., стр. 141-159.

¹¹⁰ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови, изазови*, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, вол VII, број 1, стр. 59-78.

његове применљивости, због тренутне неспремности друштвено-економског система Републике Србије за овакав приступ уређења јавног сектора.¹¹¹

Реформу јавног сектора треба отпочети пажљиво и ускладити је са правилима конкуренције и управљања тржиштем која постоји у ЕУ. Притом треба имати у виду да је немогуће је у свим делатностима јавног сектора развити конкуренцију, због специфичних процеса у којима производи и услуге настају, као и због присутног технолошког монопола (електропривреда, железница, ПТТ, водопривреда).¹¹²

Идеална слика јавног сектора мора бити она, у којој јавне услуге пружају предузећа која ефикасно одговарају потребама грађана као потрошача. С тим у вези, неопходно је усвојити стратегију реформе овог сектора, чији фокус неће бити на парцијалним решењима, већ на пракси и искуству развијених земаља Европске уније. При томе, јавни интерес мора бити заштићен. Улога државе као заштитника општег интереса мора бити јасно одређена, посебно у погледу контроле монопола и успешног креирања конкуренције и унапређења законских прописа у овој области. На крају, нужно је одредити начин уласка приватног капитала односно приватног партнера у делатности од општег интереса.

3.4.1. Јавно-приватно партнерство као модел реформе јавног сектора

Све интензивнији напредак друштва утиче да грађани очекују квалитетније јавне услуге и јавна добра. Стога, реформа јавног сектора би пре свега морала базирати на потребама сиромашнијег дела друштва, бољим пружањем услуга у здравству, образовању, становању, јавном превозу, али и потребе средњег слоја за побољшањем енергетских, саобраћајних и телекомуникацијских услуга, равномерно наплаћивање и заштиту интереса потрошача те потребе инвеститора и индустријског сектора за поједностављивањем законских поступака.¹¹³ Ово је могуће постићи само укључивањем приватног сектора.

¹¹¹ *Ibid.* стр. 141-159.

¹¹² *Ефекти реструктурирања јавних и јавно-комуналних предузећа у Р. Србији* (2012), Социјално-економски савет Републике Србије SOLIDAR Suisse/Swiss Labour Assistance SLA, стр. 56-60.

¹¹³ Удовчић, А., Мечев, Д. (2011), *Јавно-приватно партнерство: примјењивост искустава на Републику Хрватску*, Практични менаџмент, Вол. II, бр. 3, стр. 40-50.

Потреба за јавно-приватним партнерством постепено се развијала од почетка осамдесетих година 20. века, када су се појавиле озбиљне критике на рачун неефикасности пружалаца јавних услуга. Услови који говоре у прилог стварању ЈПП-а су пре свега криза, пропуштене прилике за оптимизирање коришћења недостајућих ресурса.

„Јавно-приватно партнерство може да се дефинише као модел сарадње јавног сектора и приватног капитала, у циљу остваривања општег интереса“.¹¹⁴ Оно омогућава јавном сектору да реализује инвестиције које, без помоћи приватног актера не би биле могуће. Интерес јавног сектора темељи се на брзом и квалитетном пружању услуге грађанима, док је интерес приватног партнера профитабилно улагање у јавне објекте односно ангажовање властитих капацитета са циљем побољшања животног стандарда.

Дакле, пројекти ЈПП-а имају за циљ да превазиђу недостатке капацитета јавног сектора у вршењу делатности и пружању услуга од јавног интереса.¹¹⁵ Основни проблем је недостатак средстава за одговарајуће функционисање ових услуга и делатности, односно чињеница да јавни сектор не располаже персоналним ресурсима и специјализованим знањима која су неопходна за развој и управљање делатностима од јавног интереса.¹¹⁶

Важно је направити јасну дистинкцију јавно-приватног партнерства од сродних концепата. Јавно приватно партнерство није метод финансирања реализације пројеката од јавног интереса, те се не може сматрати функционалном приватизацијом јавног сектора. Наиме, ЈПП подразумева учешће приватног партнера у управљању јавним ресурсима путем дугорочних уговора, док приватизација јавног сектора подразумева пренос права у погледу обављања јавних услуга или нпр. може да подразумева

¹¹⁴ Цветковић П., (2015), *Јавно-приватно партнерство као метод реструктурирања јавног сектора: Правни аспекти* у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду. стр. 175- 178.

¹¹⁵ Цветковић П., Здравковић У., (2012), *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, стр. 147-167.

¹¹⁶ *Ibid.*, стр. 147-167.

куповину одређеног постројења у јавном власништву без даљих претензија јавне власти.¹¹⁷

Велики број држава чланица Европске уније препознале су модел ЈПП-а, захваљујући иновативности и ефикасности приватног сектора, као добар алат да се дебирукратизује држава, смањи корупција, подели ризик те пружи подршка приватном сектору. Политика Европске уније у погледу јавно-приватног партнерства бави се овим питањем из разних углова, будући да ЈПП није укључено ни у правне концепте ни у правну терминологију. Почев од 2004. године, развијене су стратегије и прописи о томе како се ЈПП уноси у рачуноводствене документе, о правилима набавке, као и о томе зашто су корисна у периоду економског опоравка.¹¹⁸

Зелена књига Европске комисије не даје посебну дефиницију ЈПП, али даје његове основне елементе. Наиме, истиче се да је ЈПП, дуготрајан однос између партнера, начин финансирања који се у највећем броју случаја ослања на приватна средства, али и уз учешће јавних средстава. Јавни партнер је онај партнер који дефинише циљеве са аспекта јавног интереса, као и постављања стандарда квалитета услуга. Ово партнерство подразумева пренос ризика на приватног партнера, који би у супротном сносио јавни сектор. Сама расподела ризика зависи од случаја и дефинише се уговором. Потребно је истаћи и чиниоце који могу утицати на успех управљања јавно-приватним пројектима. Велики и технички компликовани инфраструктурни пројекти, са сложеностом финансирања, у великој мери зависе од тзв. „спољашњих“ фактора.¹¹⁹ Јавни партнер плаћа накнаду за коришћење приватном партнеру и преузима обавезу да предмет партнерства има уговорену намену, која би по правилу морала бити у општем интересу.¹²⁰

¹¹⁷ Chan P., Jintamanaskoon W., (2011), *Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)*, Нав.прем. Цветковић П., (2015), *Јавно-приватно партнерство као метод реструктурирања јавног сектора: Правни аспекти* у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду, стр. 181-186.

¹¹⁸ Петери Г., (2010), *Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Добре и лоше стране* у Партнерство јавног и приватног сектора - Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, ПАЛГО центар, Београд, стр. 17- 20.

¹¹⁹ *Ibid.*, стр. 10 -12.

¹²⁰ Васиљев, В. (2013), *Основне карактеристике јавно-приватних партнерстава*, Часопис Јавне политике, стр. 77-94.

Као основне карактеристике ЈПП наводе се:¹²¹

- Побољшање услуге одређеног јавног сервиса – приватни и јавни партнер имају могућност да раде део посла који најбоље умеју. Јавни сектор треба да креира политику и служи јавном интересу. Приватни сектор је бољи у управљању и одржавању постројења која су предмет ЈПП.
- Смањење трошкова одређеног јавног сервиса – јер је приватни сектор иновативнији, флексибилнији на тржишту. Због тих предности, јавни сервис који се обезбеђује у форми ЈПП, јефтинији је него традиционално јавно финансирање. Уштеде остварене на тај начин могу се употребити за финансирање других сервиса.
- Повећање инвестиција јавне инфраструктуре – инвестиције у болнице, школе, аутопутеве и сл. традиционално су биле финансиране из буџета и редовно су доводиле до дефицита и дугова. ЈПП смањују притисак на буџет ангажујући приватни капитал.
- Смањује се ризик јавног сектора – пребацивањем ризика на приватни сектор којима ће он боље управљати. Трансфером ризика на приватни сектор смањује се ризик буџетског дефицита у јавном сектору због непредвиђених околности током развоја пројекта или трајања сервиса
- Брже извођење капиталних пројеката – због тога што приватни сектор има већу покретљивост и прилагодљивост тржишним кретањима и бржи приступ ресурсима. Сервис се обезбеђује у предвидивом финансијском оквиру који се прецизира уговорима у ЈПП.
- Већи степен искоришћења постројења која су предмет ЈПП – приватни сектор има мотив да искоришћава пун капацитет предмета ЈПП и да искористи максимално све комерцијалне прилике да максимизује профит на уложена средства.

¹²¹ Цветковић П., (2015), *Јавно-приватно партнерство као метод реструктурирања јавног сектора: Правни аспекти* у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду. стр. 175-178.

- Резултат је виши ниво сервисне услуге, већа доступност и смањени трошкови поседовања постројења за јавни сектор.
- Олакшавање планирања трошкова буџета – нарочито за дугорочне уговоре. Приватни сектор који има дугорочни уговор за управљање и одржавање одређених јавних сервиса који су предмет ЈПП, укључује одржавање постројења у свој буџет за уговорени период, јер је интерес да се за то време постројење одржава у што бољем стању да се не би повећавали други ризици које носи погоршање сервисне услуге због лошег стања постројења. У случају да то ради јавни сектор, узимајући у обзир обично четворогодишње циклусе промене власти, одржавање може бити неконтинуирано због сталних промена буџетске политике и различитих притисака на буџет током године, што доводи до смањеног одржавања, смањења вредности постројења током времена, уз лошији квалитет услуге и неретко повећања цене услуге да би се компензовали губици.

Главни аргумент за успостављање ЈПП је могућност остваривања користи за кориснике услуга од општег интереса, као резултат инвестирања приватног партнера у инфраструктуру, пружање јавних услуга и управљање јавним услугама. Увођењем тржишних принципа повећава се степен ефикасности, нивоа и квалитета услуга, обезбеђује се дугорочна финансијска, техничка и еколошка одрживост система, уз прихватљиве цене за крајње кориснике. Највећи проблем приликом успостављања концепта ЈПП је недостатак квалификованих и искусних представника јавног сектора, који би учествовали у преговорима са компетентним и стручним партнерима из приватног сектора, као и губитак контроле над јавном имовином и ресурсима.¹²²

Због основног мотива приватног сектора – профита, сумње се усмеравају на опасност да ће трка за профитом ићи на штету јавног интереса. Приватне компаније се „оптужују“ да не поштују стандарде и да, штедећи ради максимизирања профита, пружају лошији квалитет услуге.

¹²² Павловић-Крижанић Т., Брдаревић Љ., (2010), *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција* у Партнерство јавног и приватног сектора - Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, ПАЛГО центар, Београд, стр. 124 - 126.

Велике предности овај концепт доноси приватном сектору. Наиме, ЈПП омогућавају приватном партнеру приступ сигурним и дугорочним инвестицијама. Профит се генерише кроз сигурне и дугорочне уговорене цене које се наплаћују од крајњих корисника за испоручену услугу. Приватни партнери кроз ЈПП имају могућност да остваре профит искоришћавајући своје менаџерске, технолошке, финансијске и иновационе предности.¹²³

На крају се може закључити да је јавно-приватно партнерство вишезначни, генерични појам, који обухвата различите процесе, поступке и модалитете, те брише границе између приватног и јавног сектора, уз обострану корист за оба типа актера.

¹²³ Васиљев, В. (2013), *Основне карактеристике јавно-приватних партнерстава*, Часопис Јавне политике, стр. 77-94.

IV РЕФОРМА ЈАВНОГ СЕКТОРА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - ИСКУСТВА ДРУГИХ ДРЖАВА

4.1. Услови за приступање Европској унији

Процес интегрисања европских земаља, који је за исход имао стварање Европске уније, започео је потписивањем Римског споразума 1957. године, који успоставља основе за све чвршћи савез европских народа.¹²⁴ Уговори којима су основане заједнице и Европска унија су затворени међународни уговори. То значи да је приступање Унији могуће само закључивањем уговора о приступању. До сада је било укупно шест проширења Европске уније. Она је данас заједница која броји 28 чланица са више од 500 милиона становника. Неопходно је кратко хронолошки представити ток и начин проширења. Прво проширење било је 1973. године, када су се Европској унији (Заједници) придружиле Велика Британија, Ирска и Данска. Грчка је у чланство примљена у другом кругу, 1981. године, док су Шпанија и Португал чланице постале у трећем кругу 1986. године. Наредно проширење било је 1995. године, када су се Европској унији придружиле чланице ЕФТА: Аустрија, Шведска и Финска. Наредно проширење је познатије под називом *Big Bang* или *10+2 проширење*, које је било знатно комплексније и најзначајније у историји процеса европских интеграција. Састојало се од две фазе. У првој фази у чланство су примљене Чешка, Словачка, Пољска, Мађарска, Летонија, Литванија, Естонија, Словенија, Кипар и Малта. У другој фази, 2007. године, чланице су постале Бугарска и Румунија. Проширење ка Западном Балкану започело је шестим проширењем 2013. године, када чланица постаје Хрватска.¹²⁵

Политика проширења представља дугорочни оквир за интеграцију држава које теже чланству. До ступања на снагу Уговора о Европској унији, питање проширења регулисало се за сваку од три заједнице. (чл. 237. Уговора о Европској економској заједници, чл. 205. Уговора о Европској заједници за атомску енергију и чл. 98. Уговора о Европској заједници за угљ и челик). Тек је Уговором из Маастрихта питање пријема

¹²⁴ Више у Трбовић А., Ђукановић Д., Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд

¹²⁵ Лакић Д., (2013), *Међународно-правни аспекти ширења Европске уније*, часопис CIVITAS, број 5., Нови Сад, стр. 229-245.

у чланство пренето на Унију. Основни правни оквир за проширење данас су чланови 6. и 49. Уговора о Европској унији и тзв. „критеријуми из Копенхагена“. Ова два члана предвиђају да је Европска унија утемељена на „принципима демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, те да су ови принципи заједнички свим државама чланицама“.¹²⁶ Свака европска држава која поштује ове принципе може поднети захтев за чланство. Поред овог тзв. правно политичког услова, овде се наводи и да то мора бити европска држава (тзв. географски услов). Политика проширења је састављена од следећих инструмената: агенда проширења, претприступна стратегија, преговори о приступању, финансијска и техничка подршка.¹²⁷ Ова политика осмишљена је да припреми државе кандидате за преузимање обавеза из чланства у ЕУ. Европска комисија руководи овим процесом. Садржај критеријума приступања и динамика пријема нових чланица зависе од извештаја и мишљења Европске комисије.¹²⁸

На састанку Европског савета у Копенхагену 1993. године, у циљу заштите и одржавања успостављене стабилности привреде ЕУ, постављени су тзв. *Копенхагенски критеријуми*, (члан. 6. и 49. Уговора о ЕУ). Испуњењем ових услова придружене државе су могле да постану чланице ЕУ. Ове критеријуме је Европски савет утврдио као опште услове за чланство у Европској унији.¹²⁹

Као Копенхагенски критеријуми наводе се:¹³⁰

- „стабилност институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и мањина (**политички критеријум**)“,¹³¹

¹²⁶ Јовановић Н., Гардашевић Ј., Вапа-Танкосић Ј., (2015), *Стратегија процеса проширења Европске уније и друштвено-економски ефекти интеграције Републике Србије*, Пословна економија, вол. 9, бр. 2, стр. 191-212.

¹²⁷ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3, стр.100-124.

¹²⁸ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр.100-124.

¹²⁹ Трбовић А., Ђукановић Д., Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, стр. 99-101.

¹³⁰ Закључци Европског савета у Копенхагену, 21-22. јун 1993, SN 180/1/93, нав.прем. Трбовић А., Ђукановић Д., Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, стр. 99-101.

¹³¹ Саопштење Европске Комисије Европском Парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији (2011), Брисел, {SEC(2011)1208}, преузето са www.seio.gov.rs

- „економско постојање функционалне тржишне привреде и способност предузећа да издрже притисак конкуренције коју интеграција намеће (**економски критеријум**)“¹³²,
- способност преузимања обавеза које произилазе из чланства, праћење циљева политичке, економске и монетарне уније, прихватање и делотворна примена правних тековина ЕУ – *acquis communautaire* (**правни критеријум**)“.

На Самиту земаља Европске уније, који је одржан у Мадриду 1995. године, уводи се тзв. *административни или институционални критеријум*. Критеријум из Мадрида претпоставља успостављање одговарајућих административних и правосудних институција. Основна функција ових институција је спровођење законодавства које је преузето од Европске уније. Мадридски критеријум истиче значај ефикасне примене прописа и формирања стабилних и функционалних институција.¹³³

На основу Саопштења Европске комисије из 1999. године, постојећим критеријумима се придружује и „захтев за потпуну сарадњу са међународним трибуналом у Хагу, повратак избеглица и интерно расељених лица“.¹³⁴ „Један од најбитнијих политичких услова је интензивна сарадња држава у региону, по ЕУ моделу“.¹³⁵ Документом ЕУ о Стратегији проширења из 2005. године, придодат је један нови услов за проширење. Тај услов се назива *absorption capacity*, односно способност ЕУ да прихвати нове чланице.¹³⁶ Потписивање Лисабонског споразума у децембру 2007. године, такође је од значаја за процес проширења. Лисабонски споразум поједностављује методе рада и начин гласања, проширујући квалификовано већинско одлучивање на педесет области и уводећи додатне институционалне измене са циљем побољшања рада Европске уније.¹³⁷

¹³² *Ibid.*

¹³³ Закључци Европског савета у Копенхагену, 21-22. јун 1993, SN 180/1/93, нав.прем. Трбовић А., Ђукановић Д., Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, стр. 99-101.

¹³⁴ Промена Устава и процес приступања и чланства у Европској унији (2015), истраживање Библиотеке Народне скупштине за потребе рада народних посланика и Службе Народне скупштине, доступно на www.parlament.gov.rs

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Commission of the European Communities, *2005 Enlargement Strategy Paper*, Brussels, 9.11.2005 COM (2005) 561 final, стр. 3. Преузето са <http://eur-lex.europa.eu> 28.08.2016. године

¹³⁷ Трбовић А., Ђукановић Д., Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, стр. 99-101.

У процесу придруживања држава западног Балкана, политика проширења је измењена у одређеном степену. Фокус је на постизању стабилних, политичких и економских прилика, као и сарадњи са Хашким трибуналом. Фазе интеграције за чланство у Европску унију нису промењене.¹³⁸

Уговор из Лисабона прецизније регулише поступак приступања Унији. У циљу наставка процеса проширења, Европска унија је након петог проширења, тзв. *Big Bang*, морала спровести реформе. Наиме, она је са тадашњих 27 чланица, функционисала на основама које су постављене Уговором из Нице. Он је за циљ имао да конституционализује домете који су остварени последњим проширењем, повећа ефикасност и надлежност органа ЕУ, те да припреми ЕУ за нова проширења. У погледу услова и поступка за пријем у чланство, Лисабонски уговор садржи неколико измена, пре свега у сегменту демократичности и транспарентности. Ово се нарочито односи на поступак пријема.¹³⁹ Наиме, прописан је нови члан 2. (који је преузео функцију првог става члана 6. Уговора из Нице), којим се утврђује да се Унија заснива на следећим вредностима:¹⁴⁰ „поштовању људског достојанства, слободи, демократији, једнакости, владавини права и поштовању људских права, укључујући права лица која припадају мањинама“.¹⁴¹ Уговор из Лисабона усклађује политичке критеријуме из Копенхагена који се тичу људских права са основним вредностима за пријем прокламованим у члану 2.¹⁴² Пре пријема у чланство нових чланица, ЕУ мора бити у стању апсорбовати нове чланице, односно одлучити када је спремна да прихвати нове чланице. Уговор о ЕУ из Лисабона уноси измене у поступак за пријем у чланство. Он предвиђа географски критеријум поштовања вредности. Поред самог поштовања ових вредности додатно се намеће обавеза државама чланицама да буду посвећене самом промовисању ових вредности. Новитет је и то да о захтеву државе након ступања на снагу Лисабонског

¹³⁸ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр.100-124.

¹³⁹ Лакић Д., (2013), *Међународно-правни аспекти ширења Европске уније*, часопис CIVITAS, број 5., Нови Сад, стр. 229-245.

¹⁴⁰ Начињена је термилошка измена по којој су начела преименована у вредности.

¹⁴¹ Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији (2011), радни документ особља комисије {COM(2011) 668} преузето са www.seio.gov.rs

¹⁴² Члан 6. УЕУ из Нице није предвиђао права мањина у оквиру корпуса људских права.

уговора морају бити обавештени Европски, али и национални парламенти држава чланица. На овај начин, јача се демократски легитимитет целокупног поступка, али се и сам поступак значајно продужио и усложио. Члан 49. УЕУ из Лисабона даље предвиђа, да држава упућује захтев Већу које после консултовања Комисије и након добијања пристанка Европског парламента, једногласно доноси одлуку. Док се Уговором из Нице у члану 6., предвиђа да држава приступница упућује захтев Већу, које после консултовања Комисије и након добијања сагласности Европског парламента, усваја одлуку апсолутном већином свих чланова. За разлику од Уговора из Нице који наглашава да Европски парламент усваја одлуку апсолутном већином чланова који га чине, што подразумева апсолутну већину од укупног броја чланова, члан 49. Уговора о ЕУ из Лисабона прописује да се одлука у Европском парламенту доноси „већином од укупног броја чланова“.¹⁴³

Процедура подношења захтева је остала неизмењена. Кључна новина коју уводи Уговор из Лисабона је могућност иступања из чланства. Овај институт се сада, по први пут појављује. Према члану 50. Уговора о Европској унији, „свака држава чланица може одлучити да се, у складу са својим уставним правилима, повуче из Уније“.¹⁴⁴ Она је дужна да о томе обавести Европски савет, који одређује смернице за преговоре о иступању. „Уколико држава која је иступила из Европске уније затражи да поново постане члан, њен захтев се разматра у складу са процедуром из члана 49. Уговора о Европској унији, односно она се третира као и земља која раније није била чланица“.

На крају, треба истаћи и фазе које државе морају да прођу у процесу европске интеграције: добијање студије изводљивости, преговарање и потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (скраћено: ССП); подношење званичне кандидатуре за чланство Савету министара; слање питања Комисије држави;¹⁴⁵ одговор државе на питања Комисије; извештај Комисије Савету министара о спремности државе за статус кандидата; добијање статуса кандидата од стране Европског савета; почетак преговора о чланству и коначно потписивање Уговора о приступању ЕУ, у којем се одређује

¹⁴³ Махмутовић А., (2010), *Проширење Европске уније: Лисабонски уговор и западни Балкан*, Анали Правног факултета Универзитета у Зеници, бр. 7, год. 4, стр. 129-145.

¹⁴⁴ *Како, зашто, да ли, када... Европска унија?* (2012), Република Србија Влада Канцеларија за европске интеграције, Четврто, измењено и допуњено издање, Београд, доступно на <http://seio.gov.rs>

¹⁴⁵ Питања се односе на све области из којих се очекује испуњавање одређених стандарда.

датум када држава кандидат постаје пуноправни члан Уније.¹⁴⁶ Тренутно су кандидати за чланство у ЕУ: Албанија, Македонија, Турска, Црна Гора и Србија, а потенцијални кандидат је Босна и Херцеговина.

4.1.1. Споразум о придруживању

Проширење Европске уније заснива се на различитим врстама међународних споразума. Најдоминантнији су споразуми о придруживању. Споразум о придруживању је врста међународног споразума којим се успоставља најповлашћенији однос који може имати нека држава са Европском унијом, а која није њена чланица, те представља први корак ка чланству. Члан 218. Уговора о функционисању ЕУ предвиђа процедуру за закључење. Од њих се, према споразуму очекује да узму учешће у систему Уније. Споразуме о придруживању закључује Савет. Од Јединственог европског акта (1986. године), да би дошло до закључења споразума неопходан је био и пристанак Европског парламента, који је усвојен апсолутном већином гласова. Имплементација се врши постепено узимајући у обзир ниво развијености одређене државе. Примена ових споразума у државама чланицама регулисана је правилима Европске уније. Овај споразум захтева ратификацију придружене државе у складу са њиховим националним правом.¹⁴⁷ Први споразум о придруживању закључен је са Грчком. Овај споразум припада првој верзији споразума о придруживању у политици проширења Европске уније. Овај споразум пружао је могућност да европске медитеранске земље постану чланице ЕУ односно олакшао је приступ тих земаља европском економском тржишту. Овде се први пут прави јасна дистинкција између две групе односа које развија Европска унија. То је придруживање са земљама које могу постати чланице Уније и придруживања са земљама које не могу постати чланице.¹⁴⁸ Ови споразуми су од Уговора из Лисабона, представљали правни инструмент Европске уније, не европских заједница. Лисабонским уговором Европска унија је преузела структуру постојеће Европске заједнице у чијој је надлежности било закључивање међународних споразума

¹⁴⁶ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр. 100-124.

¹⁴⁷ Лакић Д., (2013), *Међународно-правни аспекти ширења Европске уније*, часопис CIVITAS, број 5., Нови Сад, стр. 229-245.

¹⁴⁸ У ову групу споразума спадају и споразуми о придруживању закључени са Турском 12. септембра 1963, Малтом 5. децембра 1970. и Кипром, 19. децембра 1972. године.

заједнице. Унија од 1. децембра 2009. године, стиче сва права субјекта међународног права, као јединствен ентитет, који ужива статус правног лица и међународно-правни субјективитет (чл. 47. Уговора о Европској унији).¹⁴⁹

Поред ове групе споразума постоји и други облик споразума– тзв. *Европски споразуми*. Они су закључени са земљама Централне и Источне Европе у периоду од 1991. до 1995. године, са основним циљем да се успоставе специјалне везе између придружених држава и европских заједница. Они обухватају трговинске односе, политички дијалог, законодавно приближавање итд. Да би закључила Европски споразум, конкретна држава мора бити чланица Савета Европе. Ови споразуми су закључени са: Мађарском и Пољском (1991. године), са Бугарском (1993. године), са Румунијом (1993. године), са Републикама Чешком и Словачком (1996. године), са Естонијом, Литванијом и Летонијом (1996. године) и Словенијом (1996. године).

„Трећи облик споразума о придруживању Европској унији је Споразум о стабилизацији и придруживању“, намењен држава Западног Балкана. Он је наиме, основни инструмент Процеса стабилизације и придруживања који је Унија креирала као део политике проширења за регион Западног Балкана. ССП представља најсложенији ниво у процесу придруживања. На основу њега земље кандидати имају слободан приступ комунитарним програмима и јединственом тржишту ЕУ. Споразум о стабилизацији и придруживању представља варијанту иновираног Европског споразума. Новину представљају поглавља која се односе на регионалну сарадњу, област правосуђа и унутрашњих послова, повећање броја политика сарадње. Споразуме о стабилизацији и придруживању, Унија је закључила са: Македонијом 9. априла 2001. године, Хрватском 29. октобра 2001. године, Албанијом 18. фебруара 2006. године, Црном Гором 15. октобра 2007. године, Србијом 29. априла 2008. године и Босном и Херцеговином 16. јуна 2008. године.¹⁵⁰ У фази испуњавања обавеза из ССП-а, треба тежити потпуном усклађивању са релевантним прописима ЕУ, уколико је то могуће у датом правном оквиру и уколико такво усклађивање не би проузроковало велике проблеме и трошкове административног система у одређеном тренутку. После почетка примене ССП-а и

¹⁴⁹ Лакић Д., (2013), *Међународно-правни аспекти ширења Европске уније*, часопис CIVITAS, број 5., Нови Сад, стр. 229-245

¹⁵⁰ *Ibid.* стр. 229-245.

одређеног времена успешне имплементације, следећа фаза интеграције државе у ЕУ је подношење кандидатуре државе и њено добијање од Европског савета. Ова фаза састоји се од слања великог броја питања Комисије држави потенцијалном кандидату која се тичу целокупног функционисања државе. Држава на ова питања одговара и шаље их Комисији, на основу чега она даје мишљење о спремности државе да започне преговоре о чланству. Ако је мишљење позитивно, Европски савет једногласном одлуком прихвата захтев државе да постане кандидат и отвара се нова фаза, а то су преговори о чланству.¹⁵¹

У складу са уговорним капацитетом, у области економије, Европска Унија може са трећим државама потписати и следеће врсте споразума:¹⁵²

- Споразум о трговини који дефинише искључиво трговинску размену (пре свега, царине и квоте) и не води ка чланству у ЕУ. Овај споразум је са ЕЗ потписала СФРЈ (1970. и 1973. године);
- Споразум о сарадњи и трговини који дефинише трговинске односе и сарадњу у области економије, индустрије, техничке и научне сарадње, транспорта и не води ка чланству. У ову групу спада и Споразум о стратешкој сарадњи (Русија и Европска унија 1997. године). Овакве споразуме са ЕУ имају нпр. државе Медитерана (Алжир, Мароко, Тунис, Израел, Јордан), све државе бившег СССРа (укључујући Белорусију) и Монголија, а 1980. године га је потписала и СФРЈ.

4.2. Усклађивање са правним тековинама ЕУ

Правни систем ЕУ је јединствен, те се на једнак начин примењује на читавој територији Уније.¹⁵³ Из тог разлога, државе у тренутку уласка у Унију морају имати правни систем који је потпуно усклађен са правом ЕУ, јер се од тренутка уласка, право ЕУ примењује на исти начин као и у другим државама чланицама. Сходно томе, циљ правног

¹⁵¹ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр. 100-124.

¹⁵² *Економско - привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању* (2008), ISAC Fond, Београд

¹⁵³ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр. 100-124.

усклађивања у процесу приступања је усклађивање домаћег права са целокупним правом ЕУ.¹⁵⁴

Европска унија је у мају 1995. године издала тзв. „Белу књигу о припреми придружених земаља средње и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније“, у којој истиче потребу хармонизације права ових држава са правом Европске уније. Одредбе на које се хармонизација пре свега односи су оне којима се обезбеђује слобода кретања капитала, робе и услуга, слободе конкуренције. Овде се наводи да Комисија неће разматрати само документацију о прилагођавању законодавства, већ ће ценити и способности за спровођење заједничких јавних политика и примену права у државама кандидатима.

Главни изазов за придружене земље је у преузимању законодавства унутрашњег тржишта и у прилагођавању њихових административних капацитета и друштва. То је сложен процес који захтева стварање или прилагођавање неопходних институција и структура и обухвата темељне промене, како у надлежностима националних административних и правосудних система, тако и у одговорностима растућег приватног сектора.¹⁵⁵

Полазећи од тога да су одредбе које прво треба хармонизовати, одредбе које обезбеђују слободу кретања капитала, робе и услуга, слободу конкуренције, неопходно је донети нове или ускладити постојеће одредбе, којима се спречава монопол од стране државних предузећа, забрањују субвенције из државног буџета предузећима која послују са губицима. Поред хармонизације у овим областима, предвиђа се и хармонизација у области заштите приватности појединца, социјалне политике, заштите интелектуалне својине.¹⁵⁶ У социјалној политици треба обезбедити једнакост по полу, у области пољопривреде треба хармонизовати прописе у области здравља биљака, животиња и исхране животиња, или у области тржишта пољопривредних производа. У области

¹⁵⁴ *Ibid.* стр. 100-124.

¹⁵⁵ Више у Бела књига (2001), *Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније*, Институт економских наука, Београд

¹⁵⁶ Аксић С., (2013), *Значење појмова унификације, кодификације и хармонизације правних прописа*, Зборник радова „Хармонизација грађанског права у региону“, стр. 205–215.

енергетике, хармонизација се односи првобитно на транспарентност цена, те на либерализацију самог тржишта електричне енергије.¹⁵⁷

Ради остваривања циљева који су пред европске заједнице постављани Оснивачким уговорима било је потребно, са једне стране, донети посебне прописе, тзв. комунитарне прописе, а са друге стране, усагласити одређене националне прописе у државама чланицама. У државама чланицама Европске уније постоје два правна система: комунитарни и национални.¹⁵⁸

Комунитарни правни систем није у потпуности завршен систем, већ је правни систем у чијим прописима су регулисана само она питања, која су Оснивачким уговорим одређена као заједничка за све државе чланице.¹⁵⁹ Ови прописи се према предмету регулисања деле у две различите групе. Прву групу чини институционално право Европске уније. То су прописи који регулишу питања поделе надлежности између држава чланица, питање организације и функционисања органа Уније, као и њихов однос према државама чланицама и грађанима. Садржина ових прописа је уставног односно административног карактера. Друга група представља комунитарно привредно или комунитарно пословно право.¹⁶⁰ Ову групе чине прописи који регулишу четири основне слободе: „слобода кретања лица, слобода промета робе, слобода вршења услуга и слободан промет капитала“.¹⁶¹

Под процесом хармонизација подразумева се довођење националних правних прописа држава, у склад са комунитарним правом. Обавезу усклађивања предвиђа Уговор о оснивању. Овај процес је заправо стратегија државе која тежи приступању и подразумева успешно извршавање обавеза која су преузете. Хармонизација се састоји

¹⁵⁷ Вукадиновић Р., (1999), *Појам и место права Европске уније у правном систему држава чланица*, Ревивија за европско право, бр. 1., стр. 9-37.

¹⁵⁸ Вукадиновић Р., (2009), *Употреба и злоупотреба хармонизације домаћег права са правом ЕУ у Зборник Правног факултета у Нишу*, стр. 1-19.

¹⁵⁹ Вукадиновић Р., (1999), *Појам и место права Европске уније у правном систему држава чланица*, Ревивија за европско право, бр. 1., стр. 9-37.

¹⁶⁰ Вукадиновић Р., (2003), *Хармонизација домаћег права са правом европске уније у склопу процеса стабилизације и асоцијације - две године после*, У Зборник радова: Србија и Црна гора на путу ка Европској Унији - зборник радова, Европски покрет у Србији, Београд, стр. 106-108.

¹⁶¹ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*. Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, број 1., вол. XII, стр 59-78.

од мењања постојећих прописа или пак усвајање потпуно нових, који морају бити у складу са комунитарним правом ЕУ.¹⁶²

Најпогоднија правна средства хармонизације су комунитарна упутства, пре свега због њихове флексибилности у спровођењу. Она представљају правне акте који обавезују сваку државу чланицу којој су упућени. Циљеви које предвиђа упутство морају бити постигнути, а национални органи бирају модел извршења. Комунитарна упутства немају директну примену у државама чланицама, те не обавезују правна и физичка лица из држава чланица, уколико нису унети у националне правне системе. Усвајањем националних мера за имплементацију (законски, подзаконски акти или фактичке радње) врши се њихово уношење у правни систем. Државе чланице задржавају одређен степен легислативне суверености. Оне могу да у прописима које доносе, направе извесна одступања у односу на решења која постоје у прописима других држава чланица.¹⁶³

Процес потпуног усклађивања је изузетно захтеван процес. Он се односи на целокупни правни систем ЕУ и на све прописе који су на снази у ЕУ. Може се идентификовати неколико услова за успешно усклађивање законодавства. Први услов односно предуслов, јесте да држава функционише на принципима: демократије, владавине права, заштите људских права, тржишне привреде и ефикасне државне управе. Правни систем мора подразумевати поштовање закона, јасну поделу различитих грана власти, независност судске власти, јасне процедуре одлучивања. Наредни услов је да постоје институције које имају сличне надлежности као у државама чланицама и које могу спроводити одређене прописе ЕУ. Уколико постоји европски пропис, који мора да спроведе одређена институција, на пример из области конкуренције која спада у надлежност ЕУ, а у држави не постоји институција која би тај пропис спроводила и која има сличан положај и надлежности као у државама чланицама ЕУ, то би значило да тај пропис практично нема ко да спроведе. Дакле, неопходан корак у правној хармонизацији је оснивање институција.

¹⁶² Више у Вукадиновић Р., (1999), *Појам и место права Европске уније у правном систему држава чланица*, Ревиија за европско право, бр. 1., стр. 9-37.

¹⁶³ Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, (2007), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац

Даље, неопходно је истаћи и карактеристике самих прописа. Уредбе се спроводе директно и имају снагу националног закона, те процес хармонизације није потребан. Међутим, уредби се усвајају у мањем обиму, управо због различитости правних система држава чланица. Најдоминантнији правни акти права ЕУ су директиве, које дефинишу циљеве или сврхе које морају да се испуне законом који треба да се донесе на националном нивоу. Транспоноване директиве је најважнији део усклађивања држава чланица и држава кандидата. Национални законодавац мора испунити неколико захтева да би процес био успешан. Пре свега, да испуни сврху директиве. Ако се циљ не испуни кроз законско решење које би покушало да кроз разне домаће процедуре или на други начин избегне или ублажи обавезу, Комисија би могла да реагује и да упозори државу да не спроводи обавезу из директиве.¹⁶⁴

Неадекватно усклађивање успорава административни систем. Велики проблем држави (потенцијалној чланици) може направити лоша имплементација закона. Поред доношења закона, Комисија као неодвојиви део правног прилагођавања посматра и његово спровођење, које мора бити задовољавајуће. Закон није довољно само формално правно донети у парламенту, он се мора спроводити и дати конкретне и мерљиве емпиријске резултате. Уколико то није случај и уколико се закон не спроводи без обзира на разлоге, Комисија може реаговати и употребити средства која има на располагању. Донет закон који се не примењује или се примењује неефикасно третира се као неиспуњена обавеза и област која не функционише. На овај начин је „знање процеса правног усклађивања постало једна од најважнијих активности у правном и целокупном процесу прилагођавања државе систему који постоји у ЕУ, као и државе у процесу приступања ЕУ“.¹⁶⁵

Поред комунитарних прописа постоје и национални прописи који су настали као резултат имплементирања комунитарних прописа и који по природи ствари морају

¹⁶⁴ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр. 100-124.

¹⁶⁵ *Ibid. cit.* стр. 108.

бити усаглашени између држава чланица. У свакој држави чланици остају на снази и прописи у оним областима чије усаглашавање није обавеза у процесу придруживања.¹⁶⁶

Намеће се закључак да право ЕУ мора бити у потпуности инкорпорирано у национални правни систем. Даном добијања статуса чланице, правни систем Европске уније у тој држави мора функционисати као део унутрашњег права.

4.2.2. Методи хармонизације у Европској унији

Државе чланице треба да се уздржавају од доношења нових националних прописа и тиме спрече даље повећавање разлика националних права, у односу на право ЕУ. У случају да усвоје прописе којима би се увела нова ограничења, примена ових правила може бити заустављена, позивањем на директно дејство забрањујућих одредби Уговора о оснивању. Овај процес представља комплементарни процес и временски претходи процесу хармонизације.¹⁶⁷

Хармонизација се може вршити позитивном и негативном методом, те се у правној теорији разликује позитивна и негативна хармонизација.¹⁶⁸ Позитивна хармонизација подразумева доношење комунитарних прописа, једноствено примељивих у свим државама чланицама (тзв. комунитарна правила или уредбе). Полазећи од тога да се комунитарна правила директно примењују, односно имају директно дејство, те се она сматрају средством унификације којим се стварају јединствени наднационални прописи.

Даље, неопходно је указати да у комунитарној правној теорији не постоји јасна дистинкција између појмова унификације и хармонизације. Разликовање ових појмова је од значаја за државе нечланице и у вези је са одређивањем садржине њихове обавезе код хармонизације домаћих прописа. У Уговору о оснивању Европске заједнице користи се више израза који се преводе на различите начине, то доводи до

¹⁶⁶ Вукадиновић Р., (2009), *Употреба и злоупотреба хармонизације домаћег права са правом ЕУ*, стр. 1-19.

¹⁶⁷ *Ibid.* стр. 1-19.

¹⁶⁸ *Ibid.* стр. 1-19.

терминолошких дилема. Истовремено се користе изрази *approximation*, *harmonization*, *coordination*. На пример, глава 3. у Уговору о оснивању носи наслов *approximation of laws* (приближавање права). Такође се помињу и *мере хармонизације*. Под појмом *approximation* се подразумева активност Заједнице (Уније), која је усмерена на задатке које би требало извршити. Појам *harmonization* подразумева методе спровођења задатака. Из овога се намећа закључак да се може повући разлика између појмова *approximation*, и *harmonization*. Они се могу схватити као одвојени и паралелни процеси, који су различити по интензитету. Процес *approximation* представља интензивнији процес интеграције него хармонизација.¹⁶⁹

Хармонизација може бити активна и пасивна. Активна хармонизација подразумева „увођење комунитарних упутстава, доношењем нових (хармонизованих) националних прописа или изменом постојећих прописа“.¹⁷⁰ Исти резултат се остварује и поступком тзв. пасивног усклађивања прописа. Пасивно усклађивање је признање директног дејства одредбама са тзв. негативним обавезама. Њиме се нешто забрањује државама чланицама.¹⁷¹ Активна и пасивна хармонизација се спроводе следећим методама или техникама:¹⁷²

1. дефинисањем јединствених норми на комунитарном нивоу,
2. тоталном хармонизацијом,
3. опционом хармонизацијом односно делимичном хармонизацијом,
4. минималном хармонизацијом,
5. алтернативном хармонизацијом.

У подручјима у којима не постоје усаглашени прописи, а неопходно је да на комунитарном нивоу буду дефинисани заједнички стандарди, користи се техника дефинисања јединствених норми на комунитарном нивоу.

¹⁶⁹ Више у Вукадиновић Р., (2003), *Хармонизација домаћег права са правом европске уније у склопу процеса стабилизације и асоцијације - две године после*, У Зборник радова: Србија и Црна гора на путу ка Европској Унији - зборник радова, Европски покрет у Србији, Београд

¹⁷⁰ Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, (2010), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац

¹⁷¹ Исто.

¹⁷² Вукадиновић Р., (2003), *Хармонизација домаћег права са правом европске уније у склопу процеса стабилизације и асоцијације - две године после*, У Зборник радова: Србија и Црна гора на путу ка Европској Унији - зборник радова, Европски покрет у Србији, Београд, стр. 106- 108.

Тотална хармонизација подразумева процес усклађивања постојећих националних прописа са комунитарним упутством. Код комунитарних упутстава постоје таква решења која државама чланицама, сем тзв. процедуралне дискреције, не остављају могућност одступања.¹⁷³

Опциона хармонизација подразумева хармонизовање националних прописа који се примењују искључиво у прекограничним трансакцијама. Државама чланицама је остављено на диспозицију, да усвоје две групе прописа, са различитим решењима за исте ситуације.¹⁷⁴

Минимална хармонизација подразумева доношење прописа чијим спровођењем треба да се обезбеди остваривање минималних комунитарних циљева.¹⁷⁵

Овде је потребно указати и на злоупотребе којима је сам процес хармонизације подложен. Злоупотребом процеса хармонизације сматра се усклађивање само у оним областима које су нужне за процес придруживања односно усклађује се само оно што је преузето Споразумом о придруживању. Са друге стране, чести су случајеви када се национална решења правдају потребама придруживања. Дакле, процес хармонизације се користи као оправдање за наметање решења која одговарају националним потребама, а не потребама придруживања Европској унији, као што је чест случај у Републици Србији. Такође, лоше је и уколико се свако решење из комунитарних прописа узима као боље и савршеније од домаћих. С обзиром да се из наведених разлога или не врши усклађивање свих унутрашњих прописа са правом Европске уније, или се процес усклађивања одвија на различитим нивоима, постоји опасност да резултат таквог усклађивања буду национални прописи који су усклађени са правом Европске уније, али који нису усклађени са осталим унутрашњим прописима, што отвара питање унутрашње конзистентности таквог правног система и правне сигурности.¹⁷⁶

¹⁷³ *Ibid.* стр. 106- 108

¹⁷⁴ *Ibid.* стр. 106- 108

¹⁷⁵ *Ibid.* стр. 106- 108

¹⁷⁶ *Ibid.* стр. 109- 110.

Може се закључити, да је хармонизација дуготрајан и вишефазан процес. Дужина трајања хармонизације у једној држави, у великој мери зависи од правног, економског и друштвеног система конкретне државе, будуће чланице, али и од рокова који су постављени у Споразумима о придруживању.

4.2.3. Парцијалност или фрагментарност хармонизације у Републици Србији

Конкретне обавезе у области правног усклађивања зависе од фазе прикључивања у којој се држава налази. Обавезе из ССП-а су прве обавезе за Републику Србију у процесу прикључења Унији. Овај споразум је изузетно комплексан и односи се на много области права и обавеза између кандидата и ЕУ. На пример, глава 6. ССП-а Србије и ЕУ носи наслов „Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције, који дефинише обавезе усклађивања правног система Србије са правом ЕУ у свим областима на које се односи Споразум“ (чл. 72. 2), а у наредној тачки се наводи да се „усклађивање односи и на основне елементе правних тековина Уније у областима унутрашњег тржишта, правосуђа, слободе и безбедности и питањима везаним за трговину“ (чл. 72.3). У областима везаним за трговину, обавеза усклађивања се односи на: заштиту конкуренције, државну помоћ, јавна предузећа, јавне набавке, стандардизацију, метрологију, акредитацију, оцену усклађености, заштиту интелектуалне својине, заштиту потрошача и једнаке могућности за запослене. Усклађивање законодавства у овим областима има за циљ прилагођавање система државе режиму унутрашњег тржишта који постоји у ЕУ, како би систем државе био компатибилан са оним у ЕУ и како би се остварила зона слободне трговине предвиђена овим споразумом.¹⁷⁷ У осталим областима, Споразумом је предвиђена сарадња. Сходно томе, недвосмислено из Споразума произилази, да се процес хармонизације фокусира на привредну регулативу, функционисање несметаног промета робе, услуга, капитала и лица односно на прописе који омогућавају успостављање унутрашњег тржишта.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр.100-124.

¹⁷⁸ Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и републике србије, са друге стране ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 83/2008)

Полазећи од чињенице, да је велики број области права, остао изван обавезе усклађивања, то хармонизацију карактерише као парцијалну.

Усклађивање унутрашњег правног система је комплексан процес у коме учествују законодавни, извршни и судски органи.¹⁷⁹

Конкретизација циљева спроводи се посебном националном стратегијом и „Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију“, као и одговарајућим акционим плановима. „Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ, усвојен је на седници Владе 9. октобра 2008. године, док је први извештај о спровођењу Националног програма за интеграцију усвојен 5. фебруара 2009. године.¹⁸⁰ Такође, донети су и Акциони планови за испуњавање препорука из Годишњег извештаја ЕК (Акциони план за брже стицање статуса кандидата, Акциони план за јачање институционалних капацитета за преузимање обавеза у процесу европских интеграција)¹⁸¹.

Међутим, у Републици Србији још увек не постоји свеобухватни правни акт који би за сваког актера који учествује у процесу хармонизације дефинисао права и обавезе, као и процедуре по којима они поступају односно од фазе припремних радова на нацртима закона до фазе надзора над применом усвојеног законодавства.

У самом процесу усклађивања домаћих правних прописа са правом ЕУ, уочавају се бројна ограничења. Пре свега, основни проблем је недостатак стручњака, пре свега правника, у стручним службама државних органа надлежних за предлагање закона, који су компетентни да тумаче европска правна решења. У поступку сачињавања, предлагања и праћења примене закона којима се домаће право усклађује са европским, не постоји довољна комуникација између законодавне и извршне власти, као и

¹⁷⁹ Пемаловић У., (2014), *Процес усклађивања домаћег правног система са правом европске уније – стање, проблеми, могућа решења*, Часопис за неговање демократске политичке културе *Култура полиса*, Институт за европске студије Београд, стр. 39-52.

¹⁸⁰ www.seio.gov.rs, Подаци преузети са званичне странице Канцеларије за европске интеграције РС

¹⁸¹ Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ преузето са www.seio.gov.rs/документа/национална-документа. 28.11.2016. године

комуникација државних органа са организацијама цивилног друштва.¹⁸² Домаће законодавство треба да буде унапређивано по узору на регулативу ЕУ, чак и у случају да то није обавеза у процесу евроинтеграција. Сам процес хармонизације, ни на који начин не треба да подразумева механичко импутирање европских прописа, које не подразумева могућност примене истих.

На крају овог одељка, неопходно је истаћи и оцене Европске комисије у погледу степена усклађивања. Доношење, спровођење и примена правних тековина ЕУ у Србији, нису задовољавајући, што се посебно односи на сегменте спровођења и примене прописа, по оцени Комисије. И томе што је усвојен велики број закона који су усаглашени са правним тековинама ЕУ,¹⁸³ Србија је суочена са великим изазовима у њиховој имплементацији, те њени напори морају бити већи, у циљу испуњења обавеза у средњем року. Сам процес усклађивања законодавства и његове примене оцењен је као неуједначен, јер се у неким областима права очекује да ће Србија и са постојећим напорима моћи да испуни захтеве ЕУ у средњем року, док ће се за друге области захтевати додатни напори. Тако, на пример, у областима права привредних друштава, рибарства, опорезивања, постојећи напори биће довољни да се испуне обавезе из чланства у средњем року, док је неопходно да се уложе додатни напори за усаглашавање права са правним тековинама ЕУ у областима несметаног кретања робе, радника и капитала, праву пословног настањивања и слободе пружања услуга, праву интелектуалне својине, политици конкуренције. Четири области истакнуте су као најпроблематичније у средњорочној перспективи, у процесу хармонизације: „пољопривреда и рурални развој; правосуђе и основна права; правда, слобода и безбедност; финансијска контрола“.¹⁸⁴ По оцени Комисије, неопходно је уложити „константне напоре, у циљу усклађивања прописа у Републици Србији са правним тековинама ЕУ. С тим у вези, неопходна су прилагођавања законског и институционалног оквира, као и јачање административних капацитета“. Крајња општа оцена Комисије била је да је Србија начелно добро напредовала у испуњавању

¹⁸² Ђемаловић У., (2014), *Процес усклађивања домаћег правног система са правом европске уније – стање, проблеми, могућа решења*, Часопис за неговање демократске политичке културе *Култура полиса*, Институт за европске студије Београд, стр. 39-52.

¹⁸³ Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији, Саопштење Европске Комисије Европском Парламенту и Савету,(2011), Брисел, {SEC(2011)1208}, преузето са www.seio.gov.rs

¹⁸⁴ *Ibid.*

постављених критеријума, па је стога препоручила Савету да јој додели статус кандидата за чланство.¹⁸⁵

4.3. Административна реформа земаља средње и источне Европе

Као један од значајних приоритета Европског партнерства је и реформа јавне управе. Један од најважнијих предуслова, које државе, потенцијални кандидати морају испунити у процесу приступања ЕУ је јавна управа, која је способна за усвајање и спровођење *acquis communautaire*-а. Критеријум који је постављен још 1993. године, пред државе које желе постати чланице ЕУ је изградња управних капацитета, способних да спроведу 35 поглавља права ЕУ.¹⁸⁶ У оцени испуњености услова за приступ у ЕУ, полази се од премисе да обим у којем посматрана земља дели ове принципе и тежи стандардима европског управног простора представља, индикацију капацитета њене националне управе да ефикасно примени *acquis*.¹⁸⁷

Развој административних капацитета подразумева између осталог и успостављање професионалних и деполитизованих система јавне управе у земљама средње и источне Европе. Политика реформе базирала се на начелима Европског административног простора која за основну идеју има истицање законитости горе наведених критеријума, које државе чланице захтевају од кандидата, са основним циљем да се испуне настојања Европске уније у развоју секторалних административних капацитета.

Питање административне реформе у земљама централне и источне Европе појачано је чињеницом да се већина земаља у овој области суочавала са социјалистичким режимима који су имали велики утицај на административну традицију. Оно што карактерише јавне управе ових земаља је политизована бирократија, недостатак везе

¹⁸⁵ <http://www.seio.gov.rs> Подаци преузети са званичне странице Канцеларије за европске интеграције РС

¹⁸⁶ Чланице ЕУ-15 су испуниле ове критерије пре њиховог усвајања у Копенхагену 1993. године.

¹⁸⁷ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова ИИ међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, стр. 287-299.

између централне и локалне власти, неефикасност, недостатак стручности и корупција, као легати претходних режима у земљама централне и источне Европе. Економске слабости нарушиле су економски опоравак у региону и често доводиле до напетих односа са ЕУ, како у погледу непотпуне примене одредаба, тако и кашњења у апсорпцији расположивих средства ЕУ.

Мишљења Комисије о кандидатурама ових држава за чланство у ЕУ из јула 1997. године, углавном наглашавају слабости државних управа ових земаља и понекад недостатак закона о државној служби. Док са друге стране, за време припрема за проширења 1973, 1980, 1986. и 1995. године није се вршила никаква процена постојећих административних система. Реформски процес карактеристичан за ове државе се од 1989. године фокусирао на: истицање и јачање конкуренције, као и поштовање буџетских ограничења; делегацију надлежности са централне власти, као и смањење утицаја државе у привреди и целокупном економском систему, применом метода приватизације и корпоративизације јавних предузећа.¹⁸⁸

Административна реформа ових земаља може се посматрати кроз неколико следећих параметара:¹⁸⁹

- институционалну структуру предвиђену уставним и законским нормама,
- поступак у коме делује јавна управа вршећи послове управе као и скуп норми, које уређују међусобне односе органа управе и других институција,
- административну културу.¹⁹⁰

Суштина европеизације јавне управе подразумева усвајање законских прописа, који уређују питање државне службе и положаја државних службеника. Европеизација

¹⁸⁸Fournier J. (1998), *Administrative Reform in the Commission Opinion Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union*, SIGMA Paper, No. 39/1998

¹⁸⁹ Липовача Х., Бакрач А., Церић С., (2014), *Европски управни простор и питање реформе јавне управе као један од стратешких циљева БиХ на путу према Европској унији*, Зборник радова ИИ међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Центар за друштвена истраживања Интернационалног Бурч универзитета, Бихаћ, БиХ, стр. 287-299.

¹⁹⁰ *Ibid.*, стр. 287-299.

подразумева деполитизовану административну процедуру и систем каријерних државних службеника који се у службу примају на транспарентан начин.¹⁹¹

Анализом СИГМА извештаја, може се закључити да је само мањи број ових држава остварио напредак од тренутка стицања пуноправног чланства у ЕУ 2004. године. Прво, Литванија и Летонија, те у мањој мери Естонија, издвајају се по томе што су наставиле са претприступним реформама и надоградњом својих јавних управа. У све три земље, систем јавне управе достигао је релативно висок степен подударности са европским начелима јавне управе, али постигнућа су и даље слаба и неконсолидована. Литванија је била водећа у региону у области професионализације јавне управе. Мађарска и Словенија су класификоване као случајеви конструктивног враћања реформе унатраг. Ове земље су оствариле напредак у подручјима управљања у јавној управи, али усклађивање према европским начелима није постигнуто у другим областима. Ови системи показују средњи степен усклађености према европским начелима јавне управе. Пољска, Словачка и Чешка Република су истакнуте као случајеви *деструктивног враћања реформе унатраг*. У сва три случаја, административне институције су угашене након приступања, а нови оквири нису успостављени. За сада јавне управе ових држава чланица нису постигле средњи степен компатибилности са европским стандардима јавне управе. Међутим, све три земље, посебно Пољска, недавно су почеле улагати напоре ка реконструкцији њихових јавних управа.¹⁹²

¹⁹¹*Ibid.* .стр. 287-299.

¹⁹²Matei L., Matei A., Zanoschi D., Stoian O., (2010), *Administrative reforms in South-Eastern Europe Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States*, Доступно на <https://papers.ssrn.com>, преузето 20.06.2016. године

V ИНСТИТУЦИОНАЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА ПРИПРЕМА СРБИЈЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

5.1. Процес стабилизације и придруживања ЕУ

Као што је у претходном одељку истакнуто, процес стабилизације и придруживања је посебна врста регионалног приступа ЕУ према државама западног Балкана. Европска комисија је 1999. године, промовисала Процес стабилизације и придруживања као „политички оквир за унапређење односа између држава западног Балкана и Европске уније“, ¹⁹³ отварање перспективе чланства у Европској унији, те оквир за стабилизацију региона. ¹⁹⁴ Овај процес представља основни оквир за односе држава западног Балкана и Европске уније, до њиховог ступања у чланство ЕУ. Унапређење политике према Западном Балкану, добија јасну подршку на самиту у Солуну 2003. године, где је потврђено да ће даље приближавање земаља Балкана зависити од испуњавања критеријума из Копенхагена ¹⁹⁵ и услова дефинисаних у оквиру процеса стабилизације и придруживања. Дакле, државама Западног Балкана овим самитом гарантује се европска перспектива, док је улазак у Унију индивидуалан и условљен брзином реформи. Као основни циљеви придруживања наводе се „осигурање адекватног оквира за политички дијалог, који треба да омогући развој блиских политичких односа између уговорних страна; затим, подршка у проширењу и унапређењу трговине и економских односа успостављање подручја слободне трговине, као и регионална сарадња и стабилност“. ¹⁹⁶

Споразум о стабилизацији и придруживању, политика условљавања и економска и финансијска помоћ представљају основне елементе процеса стабилизације и придруживања.

¹⁹³ Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, (2010), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац

¹⁹⁴ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415.

¹⁹⁵ Више у Атељевић В., (2012), *Оквири преговарачке позиције МО за преговоре о приступању Републике Србије ЕУ у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике*, Завршни рад, ВСБО, Београд

¹⁹⁶ Matei L., Matei A., Zanoschi D., Stoian O., (2010), *Administrative reforms in South-Eastern Europe Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States*, p. 30. Доступно на <https://papers.ssrn.com>, преузето 20.06.2016. године

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је примарни инструмент политике придруживања ЕУ. Он је иновирани споразум, којег ЕУ потписује са трећим државама од 1961. године и материјално је најразвијенији у поређењу са претходницима. Дакле, ради се о новој генерацији споразума понуђених државама Западног Балкана. Закључује се са трећим државама, притом обавезујући и органе Европске уније и државу чланицу. Његове одредбе имају примат над правилима националног права држава чланица. Дакле, физичка и правна лица могу се пред националним судовима држава чланица и Судом правде ЕУ позивати на одредбе овог споразума да би заштитили своја права. ССП се закључује на неограничено време, а свака уговорна страна га може раскинути уз обавезу да о томе обавести другу страну. Споразум се састоји из преамбуле и десет поглавља: „Општи принципи; Политички дијалог; Регионална сарадња; Слободно кретање роба; Слободно кретање радника, услуга, капитала; Пословно настањивање; Усклађивање права, примена прописа о конкуренцији; Правда, слобода, безбедност; Политике сарадње; Финансијска сарадња; Институције придруживања, опште и завршне одредбе“. Начин његове имплементације је комплексан. Новина у односу на остале споразуме овог типа је регионална сарадња у политичком и економском делу. Основни циљеви споразума су пре свега „постепено развијање зоне слободне трговине између страна, унапређивање економских односа две стране, развијање политичког дијалога између ЕУ и државе потписнице споразума, почетак постепеног усклађивања домаћег законодавства државе потписнице са прописима Европске уније“.¹⁹⁷

Најбитнији политички елемент ССП-а јесте добијање статуса државе придружене ЕУ. Држава у овом статусу може давати коментаре о нацртима предлога, препорука и иницијатива ЕУ. Она такође добија статус активног посматрача у агенцијама и телима Уније, у смислу да „има право да учествује у расправама, али не и право да гласа“. По завршетку поступка ратификације, уговор о приступању ступа на снагу утврђеног датума и земља коначно постаје пуноправна држава чланица Уније.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Европски пут развоја локалних заједница у Србији, (2009) Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, доступно на www.topcentar.org.rs, вид. и *Економско - привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању* (2008), ISAC Fond, Београд, *цит.* стр. 11.

¹⁹⁸ *Ibid.* стр. 7-13.

Економска помоћ као други инструмент процеса стабилизације и придрживања се састоји од финансијске подршке за обнову и реконструкцију државе која започиње процес придрживања, као и од подршке за спровођење реформи у испуњавају услова које поставља ЕУ. Финансијска помоћ пружа се државама у процесу, преко претприступних фондова CARDS, SAPARD до 2006. године и IPA фонд од 2007. године.¹⁹⁹

Инструмент за претприступну помоћ састоји се од делова, из којих се могу финансирати различити пројекти:²⁰⁰

1. „реконструкција и изградња институција,
2. прекогранична сарадња,
3. регионални развој,
4. борба против незапослености,
5. рурални развој“.

Као инструмент за подстицање и усмеравање приближавања Европској унији уведено је и европско партнерство. Европским партнерством се формулишу приоритети, односно краткорочне, средњорочне и дугорочне мере које државе Западног Балкана морају спровести на свом путу ка ЕУ.

5.1.1. Односи Републике Србије и Европске уније у процесу придрживања

Процес стабилизације и придрживања за Републику Србију подразумева следеће елементе:²⁰¹

1. политички дијалог,
2. регионална сарадња,
3. трговина индустријским производима,
4. трговина пољопривредним и рибљим производима,

¹⁹⁹ *Ibid.* стр. 7-13.

²⁰⁰ *Ibid.* стр. 7-13.

²⁰¹ www.seio.gov.rs

5. кретање радника, услуга, капитала, право на оснивање предузећа кретање радника Републике Србије и ЕУ,
6. право на оснивање предузећа,
7. текућа плаћања и кретање капитала,
8. усклађивање законодавства и примена права,
9. правосуђе и унутрашњи послови,
10. сарадња у областима посебних политика,
11. финансијска сарадња итд.

„Република Србија је 29. априла 2008. године потписала у Луксембургу, Споразум о стабилизацији и придруживању, који је ратификован, од стране Народне скупштине Републике Србије 9. септембра 2008. године, када је донет и Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране. ССП су у име Европске уније, потписале Европска заједница и све државе чланице (тадашњих 27)“.²⁰²

Текст споразума између „Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије“, са друге стране, садржи 139 чланова, седам анекса и седам протокола:

1. „Анекс 1– Концесије Србије на индустријске производе пореклом из Европске заједнице,
2. Анекс 2– Дефиниција производа од јунетине,
3. Анекс 3– Концесије Србије на пољопривредне производе,
4. Анекс 4– Концесије Европске заједнице за српске рибље производе,
5. Анекс 5– Концесије Србије на рибу и рибље производе,
6. Анекс 6– Право оснивања привредног друштва,
7. Анекс 7 – Право интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине“.

²⁰² Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, Мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, стр. 32-70.

Њима се желело извршити прецизирање чланова на које се односе, дефинисање суштинских појмова, те договори о заједничким процедурама неопходним за имплементацију Споразума.

„Из Споразума се издавајају делови који су у надлежности Европске заједнице. Ови делови, представљају тзв. Прелазни споразум (*Interim agreement*), за чије ступање на снагу није потребна ратификација држава чланица, већ само Европске заједнице и Србије. На овај начин ступају на снагу најбитније економске одредбе из споразума. Србија је са Европском заједницом потисала Прелазни споразум 29. априла 2008. године, када и ССП. Овим споразумом је предвиђено да либерализација трговине отпочне 1. јула 2008. године. Прелазни споразум важио је до момента ступања на снагу ССП-а. Народна скупштина Републике Србије ратификовала је Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране у форми Закона о потврђивању прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Овај Закон престао је да важи 1. септембра 2013. године, када је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању“.²⁰³

Као што је већ истакнуто, најзначајнији политички елемент ССП-а је добијање статуса државе придружене ЕУ. На овај начин, Србија је добила могућност да приступи различитим програмима финансијске подршке Уније, а с друге стране, да поднесе кандидатуру. „22. децембра 2009. године“, Република Србија поднела је захтев за чланство у ЕУ, чиме је званично започео поступак приступања Европској унији. Савет министара ЕУ је 25. октобра 2010. године, донео одлуку да се захтев проследи Комисији, а европски комесар за проширење је 24. новембра 2010. године, Србији уручио Упитник. У првој половини 2011. године, Србија је доставила попуњен Упитник, а на основу тих одговора, Европска комисија је средином јуна почела са израдом мишљења о кандидатури Србије за чланство у ЕУ.²⁰⁴ „У октобру 2011. године Европска комисија представила је два документа: Мишљење Комисије о захтеву Србије

²⁰³ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, Мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, стр. 32-70.

²⁰⁴ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014), Канцеларија за европске интеграције РС

за чланство у ЕУ и Аналитички извештај“, ²⁰⁵ којима се Србији даје позитивна оцена испуњења политичких и економских критеријума, као и испуњавања обавеза које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању. У Мишљењу се наводи да „је Србија веома напредовала у испуњењу критеријума из Копенхагена и услова из Процеса стабилизације и придруживања у вези са стабилношћу институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина“.

„Република Србија у погледу економских критеријума начинила важне кораке ка успостављању функционалне тржишне економије и достигла одређени ниво макроекономске стабилности“.²⁰⁶ Међутим, „неопходни су даљи напори како би економија била реструктурирана, а пословно окружење побољшано, нарочито оснаживањем владавине права и отклањањем бирократских препрека, јачањем конкуренције и улоге приватног сектора, као и отклањањем нефлексибилних услова тржишта рада“.²⁰⁷ У Мишљењу се такође констатује да Србија успешно, испуњава своје обавезе које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању и Прелазног трговинског споразума“.²⁰⁸

„Европски савет је 1. марта 2012. године, одобрио Републици Србији статус кандидата за чланство у Европској унији, чиме је отворено ново поглавље процеса приступања Србије Европској унији“.²⁰⁹ Отварањем преговора о приступању, званично отпочиње последња етапа процеса приступања Србије Европској унији. Дужина трајања ових преговора зависи од динамике спровођења реформи, тј. усклађивања унутрашњег законодавства са правним тековинама ЕУ. С обзиром на то да неке од ових реформи захтевају дубоке, а понекад и веома компликоване промене у оквиру политичке и економске структуре земље, преговори могу да трају дуго, од око пет до десет година.

²⁰⁵ Саопштење Европске Комисије Европском Парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији, (2011), Брисел, {SEC(2011)1208}, преузето са www.seio.gov.rs

²⁰⁶ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014), Канцеларија за европске интеграције РС

²⁰⁷ Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији, Саопштење Европске Комисије Европском Парламенту и Савету, (2011), Брисел, {SEC(2011)1208}, *цит.* стр. 7. преузето са <http://www.seio.gov.rs> 30.11.2016. године

²⁰⁸ *Ibid.*, *оп. цит.*

²⁰⁹ *Како, зашто, да ли, када... Европска унија?* (2012), Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, Четврто, измењено и допуњено издање, Београд

За сваку земљу кандидата, Европска унија установљава оквир за преговоре којим се утврђују опште смернице за вођење преговора о приступању. Преговори се односе искључиво на услове и временске рокове у оквиру којих се морају усвојити и почети да се примењују правне тековине ЕУ. Дакле, саме правне тековине ЕУ нису нешто о чему се може преговарати, већ је земља кандидат дужна да их, као такве, у потпуности усвоји и примењује. У циљу бржег функционисања преговарачког процеса, предвиђена су преговарачка поглавља. Свако поглавље односи се на одређену област политике ЕУ. Преговарачка поглавља су: „Кретање роба, Кретање радника, Пословно настањивање и слобода пружања услуга, Слободно кретање капитала, Јавне набавке, Право привредних друштава, Право интелектуалне својине, Конкуренција, Финансијске услуге, Информационо друштво и медији, Пољопривреда и рурални развој, Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања, Рибарство, Транспорт, Енергетика, Порези, Економска и монетарна политика, Статистика, Социјална политика и запошљавање, Предузетништво и индустријска политика, Трансевропске мреже, Регионална политика и координација структурних инструмената, Правосуђе и основна права, Питања правде, слободе и безбедности, Наука и истраживање, образовање и култура, Животна средина, Заштита потрошача и заштита здравља, Царинска унија, Економски односи са иностранством, Спољна, безбедносна и одбрамбена политика, Финансијски надзор, Финансијска и буџетска питања, Институције и остала питања“.²¹⁰

У циљу утврђивања нивоа и степена усклађености домаћих норми са правом ЕУ, односно идентификације области у којима су реформе неопходне, Комисија детаљно испитује свако поглавље са преговарачким тимом Владе Србије. Ова фаза се назива *експланаторни скрининг* и подразумева представљање нормативног оквира ЕУ за свако преговарачко поглавље посебно. Поред фазе експланаторног скрининга, постоји и фаза билатералног скрининга, у којој представници земље кандидата предочавају домаћа нормативна решења, те предузете и планиране активности у циљу услађивања са нормативним оквиром ЕУ.²¹¹ Често се догађа да, уколико је укупан ниво спремности земље кандидата задовољавајући, Комисија предлаже отварање преговора и

²¹⁰ www.seio.gov.rs Канцеларија за европске интеграције РС

²¹¹ Више у Ђемаловић У., (2014), *Процес усклађивања домаћег правног система са правом европске уније – стање, проблеми, могућа решења*, Часопис за неговање демократске политичке културе *Култура полиса*, Институт за европске студије Београд, стр. 39-52

одређивање минималних предуслова за затварање преговора. Након тога, земља кандидат износи своје преговарачке позиције, а Савет министара ЕУ усваја заједнички став ЕУ и одобрава почетак преговора.

Свака земља кандидат дужна је и да изради акциони план у којем се наводе мере које планира да предузме и временски оквири за предузимање тих мера, као и национални план за усвајање правних тековина ЕУ, који садржи детаљне информације, временске оквири и процену трошкова за испуњење обавеза у оквиру сваке од приоритетних области.²¹² Република Србија је 2008. године усвојила „Национални програм за интеграцију у Европску унију, који представља свобухватан план усклађивања домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ у периоду од 2008. до 2012. године“.²¹³ Структура Националног програма за интеграцију у Европску унију састоји се шест основних целина. Прву целину чине политички критеријуми, затим следе економски критеријуми. Трећа целина говори о способности преузимања обавеза које доноси чланство. Наредна целина се односи на административне и правосудне капацитете. Пета приказује припрему националне верзије правних тековина ЕУ. Последње поглавље односи се на процењивање „финансијских потреба (буџетских средстава и ЕУ фондова) за подршку реализацији реформи у свим областима“. Овај програм олакшава разумевање и праћење процеса процес придруживања, те је изузетно значајно средство промовисања отворености рада Владе.²¹⁴

Током процеса преговарања, Европска комисија надгледа резултате које ће Србија остварити у погледу испуњења преузетих обавеза и обавештава о томе Савет и Европски парламент. Када Европска унија и земља кандидат утврде заједничке позиције за неко преговарачко поглавље, преговори о том поглављу се условно закључују. Тек када се условно закључе преговори за сва преговарачка поглавља тако да су обе стране задовољне, долази до коначног закључења преговора. Тада се приступа изради нацрта уговора о приступању. Уколико се са нацртом уговора сагласе Савет,

²¹² Ђеранић Ј., Рабреновић А., (2012), *Усклађивање права републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право

²¹³ Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији, Саопштење Европске Комисије Европском Парламенту и Савету (2011), Брисел, {SEC(2011)1208}, преузето са www.seio.gov.rs

²¹⁴ www.seio.gov.rs Више о Програму на званичној страници Канцеларије за европске интеграције Републике Србије

Комисија и Европски парламент, потписују га земља кандидат и представници свих држава чланица ЕУ, а затим се прослеђује државама чланицама на ратификацију. У тренутку када уговор о приступању буде потписан, ако се стекну сви услови, Србија ће постати тзв. приступна држава ЕУ.

По завршетку поступка ратификације, уговор о приступању ступа на снагу утврђеног датума и земља коначно постаје пуноправна држава чланица Уније. Пуноправно чланство у Европској унији не означава крај процеса усклађивања прописа и институционалних капацитета нове државе чланице. „Чланство у ЕУ не смањује захтеве који се постављају пред управе држава чланица, него их, напротив, повећава. Због тога је за сваку земљу која има за циљ да постане држава чланица ЕУ веома важно не само да формално испуни услове који јој се постављају ради пријема у заједницу, већ да се темељно припреми за преузимање обавеза које проистичу из самог чланства, како би могла делотворно да функционише у оквиру комплексног правног и институционалног система ЕУ“.²¹⁵

На крају овог одељка, потребно је изложити ток преговарачког процеса Европске уније и Републике Србије. Преговори се обављају у форми међувладине конференције о приступању Србије Европској унији. „Влада посебним актом одређује састав делегације за сваки састанак међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији“.²¹⁶ Преговори за приступање се одвијају на енглеском језику.

Европски парламент је 19. април 2013. године, усвојио резолуцију о напретку Србије. Европска Комисија је 22. априла 2013. године, препоручила да се отворе преговори о приступању са Србијом. Споразум о стабилизацији и придруживању ступио је на снагу 22. јула 2013. године,²¹⁷ те је Привремени трговински споразум стављен ван снаге. 1. септембра 2013. године.

²¹⁵ Геранић Ј., Рабреновић А., (2012), *Усклађивање права републике србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, стр. *цит.* 10.

²¹⁶ Предлог основе за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка, (2013), Влада Републике Србије

²¹⁷ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014), Канцеларија за европске интеграције РС

У Бриселу је 21. јануара 2014. године одржана „Прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу“.²¹⁸ У Бриселу је у децембру 2015. године, одржана „Друга међувладина конференција између Србије и ЕУ и отворена два од 35 преговарачких поглавља и то поглавље 32. о (финансијском надзору) и поглавље 35. (о нормализацији односа Београда и Приштине)“.²¹⁹ У Бриселу је јула 2016. године, одржана „Трећа међувладина конференција између Србије и ЕУ и донета је одлука о отварању два поглавља: поглавље 23. (Правосуђе и основна права) и поглавље 24. (Правда, слобода и безбедност)“.²²⁰ У децембру 2016. године, одржана је Четврта међувладиној конференцији, где је донета одлука о отварању поглавља 5., које је односи на јавне набавке и поглавље 25. (Наука и истраживање). У фебруару 2017. године на „Петој међувладиној конференцији“ отворена су поглавља везана за предузетништво и индустријску политику (поглавље 20.) и културу и образовање (поглавље 26.).

5.2. Институционална структура Републике Србије у области европских интеграција

Приближавање држава чланству у ЕУ је дуг и сложен процес који се одвија у фазама. Напредак се процењује на основу способности држава да испуне одређене услове и постепено ускладе свој поредак са принципима и стандардима ЕУ.²²¹ Једна од фаза у том процесу је свакако и јачање административних капацитета, која се састоји од два сегмента. Први сегмент се односи на изградњу националних структура за спровођење процеса интеграције, а други на јачање капацитета националних структура за спровођење процеса интеграције. Начин организације административних јединица које су надлежне за послове интеграције у ЕУ је препуштен самим државама (потенцијалним) кандидатима. Не постоји модел административне структуре који ЕУ намеће државама. Она од њих очекује да успоставе функционалан и ефикасан систем.

²¹⁸ Деспотовић Д., Николић Ђ., Младеновић С., (2016), *Измена царинске тарифе Републике Србије у контексту приступања Европској унији*, Часопис, Пословна економија, вол. 10, бр. 1, стр. 274-294

²¹⁹ *Ibid.*, стр. 274-294

²²⁰ *Ibid.*, стр. 274-294

²²¹ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415.

Свака држава чланица је у обавези да организује своје националне администрације према сопственим потребама и проценама. Комунитарно право се у свакој држави чланици начелно спроводи по правилима њеног управног права. Административна структура и прописи који регулишу ову материју су у државама чланицама ЕУ различити и као израз државног суверенитета релативно отпорни су на промене. Иако у ЕУ не постоји кодификовани део *acquis*-а који се односи на управу, не може се рећи да су националне администрације држава чланица у потпуности изузете од утицаја ЕУ. У комунитарном праву не постоји кодификација управно-правних принципа, али се они постепено уносе у примарно и секундарно право.²²² У актима секундарног комунитарног права могу се наћи принципи који се односе на поступање администрације. Одредбе о примени правила конкуренције, контроли концентрације предузећа, надзору над државним субвенцијама, заштити животне средине, затим одредбе царинског кодекса само су неки од примера. Државе чланице могу самостално уредити своју националну администрацију, али њено деловање мора имати за последицу стварно и потпуно испуњавање задатака, како би циљеви који су утврђени у оквиру ЕУ били остварени.²²³

Десето поглавље споразума (Институционалне, опште и завршне одредбе) предвиђа стварање посебне институционалне структуре за придруживање која би требала бити састављена од: Савета за стабилизацију и придруживање, Комитета или одбора за стабилизацију и придруживање. У тим телима, која се оснивају након ратификације споразума, требају на паритетној основи бити заступљене обе уговорне стране. Савет за стабилизацију и придруживање према Споразуму је политички орган, који надгледа остваривање циљева самог споразума. Ово тело доноси одлуке које су обавезне за стране уговорнице. Комитет за стабилизацију и придруживање је оперативно тело које надгледа имплементацију односно поштовање договореног рока хармонизације права и помаже Савету у обављању његових дужности. Његову надлежности одређује Савет. Додатно тело са саветодавном улогом може бити и Парламентарни комитет за

²²² члан 6. став 1. Уговора о ЕУ поставља владавину права као темељни принцип који је заједнички свим државама чланицама, члан 5. став 3. Уговора о ЕЗ успоставља принцип сразмерности, члан 12. став 1. Уговора о ЕЗ забрањује дискриминацију на основу држављанства (држава чланица), а члан 253. Уговора о ЕЗ уводи обавезу да се правни акти образложе.

²²³ Fournier, (1998), *Governance and European Integration. Reliable Public Administration*, у: OECD, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, SIGMAPaper 23, p.121.

стабилизацију и придруживање. Ово тело је састављено од посланика Европског парламента и националног парламента придружене државе.²²⁴

У процесу придруживања Европској унији, Република Србија је успоставила ефикасну институционалну структуру, која одговара захтевима процеса стабилизације и придруживања, са основним циљем да обезбеди оквир за процес усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ, као и за њихову примену.²²⁵ Приликом успостављања институционалног оквира за преговоре, узети су у обзир међународна пракса држава кандидата у претходним проширењима, али и специфичне карактеристике државе кандидата. У Републици Србији су 2002. године постављене основе механизма који координише овај процес. Први корак у том смеру било је формирање Сектора за европске интеграције у оквиру тадашњег Министарства за економске односе са иностранством. Овај сектор је 2004. године постао Канцеларија Владе за европске интеграције.²²⁶

Данас основа ове институционалне структуре укључује:²²⁷

а) **„систем тела за координацију процеса приступања Европској унији - Координационо тело, Стручна група Координационог тела и 35 подгрупа“.** Чланови Преговарачке групе су представници: „Министарства спољних послова; Министарства финансија; Министарства правде и државне управе; Министарства унутрашњих послова; Канцеларије за Косово и Метохију, Комесаријата за избеглице и миграције; Канцеларије за европске интеграције, Канцеларије за стручне и оперативне послове у преговарачком процесу, Републичког секретаријата за законодавство и

²²⁴ Лакић Д., (2013), *Међународно-правни аспекти ширења Европске уније*, часопис CIVITAS, број 5., Нови Сад, стр. 229-245.

²²⁵ Закључак Владе којим се прихвата анализа активности у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, септембар 2013. године, преузето са www.ujn.gov.rs, 21.11.2016. године

²²⁶ Уредба Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије за придруживање Европској унији, Сл. гласник РС 25/05, 75/05. Види члан 2. Уредбе Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије за европске интеграције (Сл. гласник РС 126/2007). Нав. прем. Закључак Владе којим се прихвата анализа активности у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, септембар 2013. године, преузето са www.ujn.gov.rs, 21.11.2016. године

²²⁶ Одлука Владе Републике Србије о оснивању Савета за европске интеграције, Сл.гласник РС 14/2002. Одлука Владе Републике Србије од 7. јуна 2007.

²²⁷ www.seio.gov.rs Подаци о органима који потпадају под институционалну структуру, преузети су са званичне странице Канцеларије за европске интеграције

Кабинета председника Републике. Председнике, заменике председника, секретаре и заменике секретара преговарачких група именује Влада посебним решењем. Председника преговарачке групе именује Влада из реда државних секретара надлежног министарства или државних службеника на положају. У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад преговарачке групе, председник преговарачке групе може позвати представнике тих органа и организација да учествују у раду те преговарачке групе²²⁸. „Преговарачка група обавља послове у вези са: 1) учешћем у процесу аналитичког прегледа законодавства (скрининг); 2) припремом предлога преговарачких позиција за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији; 3) изработом, ревизијом и праћењем спровођења Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније; 4) поделом надлежности за праћење прописа Европске уније; 5) припремом предлога за планирање комуникацијских активности за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији“²²⁹.

Преговарачке групе за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, као и за обављање других послова су:

- 1) „Преговарачка група за кретање роба;
- 2) Преговарачка група за кретање радника;
- 3) Преговарачка група за пословно настањивање и слободу пружања услуга;
- 4) Преговарачка група за слободно кретање капитала;
- 5) Преговарачка група за јавне набавке;
- 6) Преговарачка група за право привредних друштава;
- 7) Преговарачка група за право интелектуалне својине;
- 8) Преговарачка група за конкуренцију;
- 9) Преговарачка група за финансијске услуге;
- 10) Преговарачка група за информационо друштво и медије;
- 11) Преговарачка група за пољопривреду и рурални развој;
- 12) Преговарачка група за безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања;
- 13) Преговарачка група за рибарство;

²²⁸ www.seio.gov.rs Подаци о органима који потпадају под институционалну структуру, преузети су са званичне странице Канцеларије за европске интеграције

²²⁹ www.seio.gov.rs Подаци о органима који потпадају под институционалну структуру, преузети су са званичне странице Канцеларије за европске интеграције

- 14) Преговарачка група за транспорт;
- 15) Преговарачка група за енергетику;
- 16) Преговарачка група за порезе;
- 17) Преговарачка група за економска и монетарна питања;
- 18) Преговарачка група за статистику;
- 19) Преговарачка група за социјалну политику и запошљавање;
- 20) Преговарачка група за предузетништво и индустријску политику;
- 21) Преговарачка група за трансевропске мреже;
- 22) Преговарачка група за регионалну политику и координацију структурних инструмената;
- 23) Преговарачка група за правосуђе и основна права;
- 24) Преговарачка група за питања правде, слободе и безбедности;
- 25) Преговарачка група за науку и истраживање;
- 26) Преговарачка група за образовање и културу;
- 27) Преговарачка група за животну средину;
- 28) Преговарачка група за заштиту потрошача и заштиту здравља;
- 29) Преговарачка група за царинску унију;
- 30) Преговарачка група за економске односе са иностранством;
- 31) Преговарачка група за спољну, безбедносну и одбрамбену политику;
- 32) Преговарачка група за финансијски надзор;
- 33) Преговарачка група за финансијска и буџетска питања;
- 34) Преговарачка група за институције;
- 35) Преговарачка група за остала питања²³⁰.

б) члана Владе за европске интеграције,

в) Канцеларију за европске интеграције Републике Србије. Канцеларија за европске интеграције задужена је за стручне, административне и оперативне послове укључујући и припрему и спровођење „Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније“. Канцеларија у процесу преговора има и додатна задужења у погледу стручне и административно-техничке подршке Преговарачком тиму. С тим у вези,

²³⁰ www.seio.gov.rs Подаци о органима који потпадају под институционалну структуру, преузети су са званичне странице Канцеларије за европске интеграције

целисходно је обезбедити формирање додатне унутрашње јединице у саставу Канцеларије за европске интеграције која ће пружати стручну и административно-техничку подршку Преговарачком тиму.²³¹

г) **Стална Мисију Републике Србије при Европској унији** представља основни канал за комуникацију Србије са институцијама Европске уније и такође важан канал комуникације са државама чланицама Европске уније.

У процесу преговора о приступању ЕУ, важну улогу има и Народна скупштина Републике Србије.²³²

Европска комисија и партнери из Европске уније су у више наврата потврдили адекватност ове структуре успостављене за потребе процеса придруживања. Приликом почетка преговора у 2015. години основан је Преговарачки тим.²³³ „Преговарачки тим учествује у изради преговарачких позиција за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, у складу са посебним актом Владе и задужен је за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, по свим поглављима и у свим фазама преговора о приступању Републике Србије Европској унији“.²³⁴ Њега чине: 1) „шеф Преговарачког тима; 2) државни секретар у министарству надлежном за послове финансија; 3) државни секретар у министарству надлежном за спољне послове; 4) шеф Мисије Републике Србије при Европској унији – амбасадор,²³⁵ 5) директор Канцеларије за европске интеграције; 6) представник кабинета члана Владе задуженог за европске интеграције“. Преговарачки тим врши послове „у складу са основом за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији коју утврђује Влада“.²³⁶ За свој рад, ово тело је одговорно Влади. У циљу извршавања задатака, Преговарачки тим комуницира

²³¹ www.seio.gov.rs Подаци о органима који потпадају под институционалну структуру, преузети су са званичне странице Канцеларије за европске интеграције

²³² Закључак Владе којим се прихвата анализа активности у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, септембар 2013. године, преузето са www.ujn.gov.rs, 21.11.2016. године

²³³ Одлука о образовању преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, април 2015. Преузето са <http://eukonvent.org>

²³⁴ Одлука о образовању преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, (2013), Влада Републике Србије, <http://www.seio.gov.rs>

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

са „институцијама Европске уније, државама чланицама Европске уније, као и државама које имају статус кандидата за чланство у Европској унији“.²³⁷ Кључну улогу у изради преговарачких позиција имају министарства, посебне организације и службе Владе које усаглашавају своје ставове у оквиру преговарачке групе. Предвиђена је и могућност укључивања других институција и стручњака изван државне управе у рад преговарачких група, у циљу подизања нивоа стручности. Имајући у виду да се резултати преговора одражавају на целокупно друштво и привреду, приликом израде преговарачких позиција неопходно је и спровођење процеса консултација са заинтересованом јавношћу, укључујући привреду и невладине организације.

Потребно је даље истаћи да, јачање административних капацитета ових јединица обухвата њихово оспособљавање да припреме, координирају и спроведу интеграцију у ЕУ. Ефикасна управа треба пре свега да обезбеди спровођење обавеза из „претприступних“ уговора са ЕУ.²³⁸ Управа мора бити способна и да примењује *acquis*. Иако ова обавеза произилази из уговора о чланству, она није без значаја и у претприступној фази.

Разлози за инсистирање ЕУ на јачању административних капацитета у државама кандидатима су у зависности ЕУ од управа њених чланица. ЕУ нема администрацију и стога се у спровођењу свог права ослања на управу држава чланица. Спровођење комунитарног права је добрим делом у надлежности националних администрација, које су постале међусобно повезане и зависне организације.²³⁹ Ефикасност националних администрација држава чланица утиче на ефикасност саме ЕУ и остварење њених циљева и политика, али и на примену комунитарног права у другим државама чланицама. Наиме, у оквиру ЕУ прихваћен је принцип међусобног признања аката и радњи управе, према коме управа сваке државе чланице мора признати меру државне управе друге државе чланице, као да ју је сама донела. Стога националне администрације у оквиру ЕУ стичу одређен наднационалан карактер. Оне остају у

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ За државе средње и источне Европе то су били *Association agreements*, а за државе западног Балкана *Stabilisation and Association Agreements*.

²³⁹ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415.

границама држава чланица, али се функционално повезују у својеврстан сегмент ЕУ управе.²⁴⁰

Постављање јавне управе у оквиру правне државе је полазна основа за јачање административних капацитета, али овај процес захтева и добро вођен менаџмент јавне управе. У том смислу јачање административних капацитета претпоставља институционалну структуру административних система у којој постоји јасно разграничење надлежности и одговорности, сарадња између различитих носилаца административне функције и у којој постоје мерила за процену ефеката и начини за адекватно прилагођавање мера. За јачање административних капацитета у овом смислу значајна су два документа Европске комисије: Бела књига о европском управљању²⁴¹ (о којој је било речи у претходном поглављу) и Водич о административним структурама потребним за имплементацију *acquis*-а.

Потреба за ефективним административним капацитетима у великој мери је утицала на државе кандидате да значајно реформишу организационе и институционалне структуре своје јавне управе. Преговори за чланство имају трансформативни утицај на администрацију државе кандидата. Наиме, захтеви процеса приступања подстичу државу кандидата да побољша своје административне капацитете.²⁴²

Може се закључити да Европска комисија у својим годишњим извештајима о напретку Србије на путу европских интеграција, увек процењује и ниво административних капацитета у различитим секторима. У делу Извештаја који се односи на „Европске стандарде“, Европска комисија испитујући способност Србије да постепено усклади своје правне прописе са *acquis*, анализира и административне капацитете у различитим секторима. С тим у вези, Европска комисија константно указује да се административни капацитети институција у Републици Србији морају ојачати.²⁴³

²⁴⁰ Nizzo С., (2000), *National Public Administrations and European Integration*, SIGMA working Paper, p. 4-8.

²⁴¹ The Commission White Paper on European Governance of 2001 (COM/2001/428final) доступно на <http://eur-lex.europa.eu>

²⁴² Више у *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, (1998) Sigma Papers, num. 23, OECD Publishing

²⁴³ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415.

5.3. Реформа јавног сектора Србије у процесу европских интеграција

Стварање ефикасне јавне управе у складу са европским стандардима, која пружа квалитетну јавну услугу, циљ је реформи које је Република Србија започела у јавном сектору. Реформа јавног сектора представља обавезу која проистиче из правног наслеђа ЕУ, као и из потребе уграђивања бројних директива, одлука и правних аката ЕУ, као и имплементације европских стандарда и принципа у управљање јавним сектором.²⁴⁴ У транзиционим земљама, којима припада и Република Србија, врло значајан елемент европских интеграција је реформа овог дела привреде и постизање његове веће ефикасности. Реформа јавног сектора се може дефинисати као планска промена саме структуре организација јавног сектора, са основним циљем њиховог бољег и делотворнијег функционисања. Она мора да обухвати: изградњу административних капацитета, јачање капацитета стратегија и политика, институционалну реформу, смањење државне администрације. Дакле, ради се о низу активности, које је нужно спровести, како би се створио ефикасан јавни сектор.²⁴⁵

Промене које су саставни део реформе треба да обухвате: „пореску реформу и реформу јавних расхода, смањење хипертрофираног јавног сектора и јавних расхода на око 40% друштвеног производа земље, корпоративизацију у сектору јавних предузећа и јавних комуналних предузећа, као и њихову делимичну приватизацију, повећање ефикасности управљања у јавном сектору и у државној управи и прилагођавање европским стандардима у управљању државом и државном својином“.²⁴⁶

Усвајањем „Стратегије реформе државне управе 2004. године у Републици Србији“, начињени су први кораци формулисања и спровођења свеобухватне реформе јавне управе. Ова Стратегија је био директан одговор на приоритете из Европског партнерства (2004. године), које је питање потребе реформе државне управе у Србији

²⁴⁴ Ловре, И., (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, стр. 193-195.

²⁴⁵ Чабрило С., Савић-Шикопарија Т., Кличек Т., (2013), *Истраживање конфликта у функцији управљања променама у јавним предузећима*, Пословна економија, Година VII, стр. 97- 122.

²⁴⁶ Ловре И., Јотић Ј., (2016), *Анализа ефикасности јавног сектора Републике Србије у компарацији са државама Европске уније*, Пословна економија, вол. 10, бр. 1, стр. 100-116, Ловре, И., (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, *цит.* стр. 193.

садржало и у оквиру краткорочних и средњорочних приоритета.²⁴⁷ Треба напоменути да је и у „оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије (одредбе Поглавља VIII–Политике сарадње) наглашено да сарадња између ЕУ и Републике Србије има циљ да обезбеди развој ефикасне и одговорне јавне управе у Србији, а нарочито пружање подршке примени владавине права одговарајућем функционисању државних институција у корист целокупног становништва Србије“.²⁴⁸

Стратегијом је утврђен основни правац реформе као и принципи на којима она треба да почива, при чему се као оквир поставља *European Administrative Space* и систем добре и отворене управе.²⁴⁹ Стратегија поставља два основна циља. Први циљ подразумева изградњу демократске државе која је заснована на „владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности, а други циљ се односи на изградњу управе оријентисане ка грађанима, која је способна да грађанима пружи висок квалитет услуга“.²⁵⁰ Како би се остварили ови циљеви, реформа државне управе је фокусирана на остварење пет принципа: децентрализацију, деполитизацију, професионализацију, рационализацију и модернизацију. Уз Стратегију је усвојен и четворогодишњи Акциони план мера и активности.²⁵¹

Први конкретнији кораци у том правцу начињени су тек 2008. године, када су започете припреме за израду нове стратешке оријентације у изградњи јавне управе модерног европског типа. Напори да се усвоји квалитетан законски оквир којим би се регулисала материја јавне управе, права и обавезе, као и дужности и овлашћења државних службеника, затим механизми заштите закона и њихове спроводивости кроз независни правосудни систем, образованост и техничка оспособљеност кадрова, дошли су сукоб са вредносним оријентацијама ширих слојева. Наиме, укорењеност корупције, одсуство транспарентности у пословању, посебно код јавних предузећа и непостојање

²⁴⁷ Одлука Савета 2004/520 о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором укључујући Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности УН од 10. јуна 1999. године, ОЈ L 227, стр. 21-34.

²⁴⁸ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14 - исправка) Пречишћен текст закључно са изменама из Сл. гл. РС бр. 42/14 које су у примени од 23/04/2014

²⁴⁹ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415.

²⁵⁰ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14 - исправка) Пречишћен текст закључно са изменама из Сл. гл. РС бр. 42/14 које су у примени од 23/04/2014

²⁵¹ Исто.

индивидуалне професионалне одговорности били су у основи тог сукоба. Поједини кораци који су предузети са циљем да се припреми терен за реформске активности донекле су препознати, али њихова неконзистентност и несистематичност нису могли обезбедити озбиљније резултате који би утврдили темеље за далекосежније промене које је тек требало да наступе. Прецизна идентификација корупције, ефикасности и одговорности су три кључна предуслова за успешну реформу и ефикасно пословање јавне управе засновано на европским принципима.²⁵²

Реформу секторске политике у Србији спроводе најчешће министарства и њихове ниже организационе јединице, али и други органи државне управе. Како би секторске политике биле усклађене са процесом интеграције у ЕУ, „Влада Републике Србије је у октобру 2008. усвојила Национални програм за интеграцију у Европску унију“.²⁵³ Овим програмом се „дефинишу развојни и стратешки циљеви као и политике, затим реформе и мере потребне за реализацију тих циљева“. Централно поглавље Националног програма²⁵⁴ односи се на „Способност преузимања обавеза које доноси чланство“ и подељено је на потпоглавља у складу са структуром *acquis*-а. Свако од 35 потпоглавља садржи општу оцену тренутног стања, законодавни, институционални и буџетски део, при чему је акценат увек стављен на оцену институционалних капацитета и обезбеђивање финансијске одрживости реформе. У институционалном делу приказана је потреба за реорганизацијом постојећих или оснивањем нових институција, потреба за запошљавањем и обуком у тим институцијама, како краткорочно тако и средњорочно.²⁵⁵ У складу са прокламованим циљевима и начелима, поред Националног програма, Србија је усвојила и још нека стратешка документа, који су у вези са процесом реформе, као што су: „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016), Стратегија стручног усавршавања државних службеника у

²⁵² *Примењивост европских принципа добре јавне управе у Републици Србији*, (2016), Европски покрет у Србији, преузето са <http://www.emins.org/> 23.02.2017. године

²⁵³ Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији (2011), радни документ особља комисије {СОМ(2011) 668} преузето са www.seio.gov.rs

²⁵⁴ Влада Републике Србије, Национални програм за интеграцију у Европску унију, Београд октобар 2008. године

²⁵⁵ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415

²⁵⁵ Ловре, И., (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, Докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, стр. 194.

Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији. Такође, са аспекта реформе јавне управе, у Републици Србији релевантни документи су: Годишњи извештаји Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција и мишљења Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, на основу кога је Србија добила статус кандидата²⁵⁶.

Република Србија се у преговорима о чланству у Европској унији обавезала да ће применити принципе европског административног простора. У циљу примене правних тековина Европске уније, органи јавне администрације морају бити што сличнији законодавству Европске уније, што подразумева планирање и јачање административних капацитета, како би било могуће ефикасно примењивати правне тековине ЕУ. Примена принципа европског административног простора обавезује земље чланице да прихвате следеће стандарде у државној управи које произлазе из правних тековина Европске уније.²⁵⁷

1. положај, поступање и одговорност државних службеника морају бити регулисани законом, ефикасан систем управљања људским ресурсима; професионалност државних службеника; законито доношење управних аката.²⁵⁸

2. „Координација јавних политика - ефикасан систем координације и консултација о предлозима закона и других аката“.

3. Законско уређење основних принципа система јавних набавки; успостављање механизма за имплементацију и контролу система јавних набавки.

4. Успостављање независне врховне ревизорске институције као екстерног ревизора; независност ревизорске институције од извршне власти; редовно

²⁵⁶ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, (Службени гласник Републике Србије бр. 9/14, 42/14 исправка) Пречишћен текст закључно са изменама из Сл. гл. РС бр. 42/14 које су у примени од 23/04/

²⁵⁷ Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, стр. 393-415.

²⁵⁸ Више у Рабреновић А., (2009), *Реформе државне управе и интеграције у ЕУ*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу

извештавање парламента о трошењу буџетских средстава, са аспекта законитости, регуларности, економичности, ефикасности и делотворности.²⁵⁹

5. Финансирање политичких странака у законском оквиру; рад извршног органа власти под контролом законодавног тела.

Према Стратегији и Акционом плану, предвиђена је евалуација самог плана током 2018. године, али се не наводе конкретни критеријуми за оцену успешности спровођења реформских напора. Као евентуални критеријуми назиру се постављени временски оквир за реализацију одређених активности и проценат усвојених препорука из извештаја Европске комисије, као и саме Стратегије за реформу јавне управе. Критеријуми за оцену ефективне реформе јавне управе требало би да претпоставе и доњу границу, дакле који је то минимум напора које је неопходно уложити да би се могло говорити о помаку у европеизацији система и структуре јавне управе.

Испуњеност критеријума би требало да говори и у прилог степену интернализације европских вредности, односно усклађености са европским стандардима и правилима понашања у области јавне управе, што такође није прецизно наведено. Стога је неопходно да се приликом израде критеријума којима би се мерио и оценио остваренинапредак узму у обзир методологија Европске комисије, као и предложени приступ појединих независних стручних тела у овој области.²⁶⁰

У Стратегији проширења за 2014–2015. годину, Европска комисија је са новим приступом процесу проширења у фокус поставила владавину права, реформу јавне службе и економско управљање у оцењивању напретка европских интеграција. Реформа јавне службе и економско управљање чине саставни део јавне управе.²⁶¹ „Извештаји Европске комисије о напретку за период од 2008. до 2014. године“, све детаљније приказују потешкоће са којима се Република Србија сусреће на реформском

²⁵⁹ У Србији је 2005. године успостављена Државна ревизорска институција.

²⁶⁰ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, (Службени гласник Републике Србије бр. 9/14, 42/14 исправка) Пречишћен текст закључно са изменама из Сл. гл. РС бр. 42/14 које су у примени од 23/04/

²⁶¹ Више у *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Council and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, COM(2014) 700 final*

путу“.²⁶² Извештај Европске комисије за 2015. године, потврђује налазе претходних извештаја.

Анализирајући ове извештаје, аутор закључује да се систем јавне управе Републике Србије означава као фрагментисан и дезоријентисан, са недовољно институционалних и административних капацитета за планирање политике и координацију, те да не постоји потпуна усаглашеност постојећих закона са европским. Институционална структура се не прилагођава адекватно и благовремено захтевима процеса европеизације. На основу методологије Европске комисије, основна оцена је да је на плану реформе јавне управе напредак ограниченог карактера.²⁶³ Ова анализа потврђује посебну хипотезу **(X-1)** „*Јавни сектор у Републици Србији је ниско продуктиван и ефикасан, нерационално постављен, са низом проблема карактеристичних за лоше формулисане и управљане пословне системе.*“²⁶⁴ и посебну хипотезу **X2** „*У циљу постизања стабилности јавног сектора Републике Србије, неопходно је да буде реформисан по узору на земље чланице ЕУ које поседују стабилан јавни сектор*“. Само кроз поступак усклађивања са прописима ЕУ, који намеће процес придруживања, може се очекивати да јавни сектор у Републици Србији, постане сличан секторима у државама чланицама ЕУ.

²⁶² Национални приоритети за међународну помоћ (над) за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020. године

²⁶³ Више о оценама Европске комисије у Commission of the European Communities, Serbia 2015 Progress Report, Brussels, 10. новембар 2015. година, доступно на <https://ec.europa.eu> преузето 20.08.2016. године

²⁶⁴ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*. Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, број 1., вол. XII, стр 59-78.

VI ПРАВНИ СТАТУС И ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У ЕУ

6.1. Привредна друштва у ЕУ- европско привредно друштво

Од оснивања Европске уније, начин пословања и оснивања привредних друштава је област која је непрекидно развијана. Римски уговор из 1957. године, предвиђа да држављани држава чланица имају право оснивања пословне јединице у свим државама чланицама Уније. Право на оснивање пословне јединице имају физичка лица и правна лица која су изједначена са физичким лицима – у погледу уживању овог права. Овај уговор трговачка друштва дефинише као правна лица односно друштва грађанског и трговачког права, која послују ради остварења профита.²⁶⁵

Идеје о европском привредном друштву имале су за циљ успостављање јединственог правног система који би самостално и искључиво регулисао ову форму друштва. Предлози из 1970. и 1975. године, који су представљали Европски закон о акционарском друштву су у потпуности регулисали ово привредно друштво, независно од националних права држава чланица. Наиме, Европска компанија је према овим предлозима, требала бити потпуно независна од националних права. На питања која нису дефинисана Статутом ових друштава примењивали су се општа правна правила комунитарног система. Предлози из 1970. и 1975. године су садржали јединствене одредбе о опорезивању, концернима и праву конкуренције, као и учествовању радника у управљању. Они су засновани на немачком праву, те су предвиђали обавезни дуалистички систем, као и учешће запослених у органима друштва. Даље, Европска компанија је требала бити регистрована у заједничком Европском регистру. Контролу процеса регистрације и решавање спорова вршио би Европски суд правде. Одредбе које су се односиле на опорезивање, конкуренцију и групе друштава, избачене су у каснијим верзијама предлога. Питање партиципирања запослених у управи регулисано је посебном директивом, која је донета као пратећи документ уз Статут о ЕК. Промена у начину регулисања ЕК, уследила је због објективних разлога. Од тренутка састављања првог и наредних предлога је дошло до значајног развоја компанијског

²⁶⁵ Водич кроз Право Европске уније (2005), Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр.6-10.

права и других питања унутар ЕУ. У предлогу Статута из 1989. године се из тог разлога види врло јак утицај Треће директиве и предлога Десете директиве.²⁶⁶

Уговор о оснивању европске заједнице, предвидео је, да се искључиво доношењем директива остварују права на оснивање пословних јединица. Основни циљ директива је усаглашавање права о привредним друштвима држава чланица ЕУ, ради заштите интереса чланова друштва и других лица. Овај уговор је такође предвидео и могућност стварања нових облика пословних јединица, као и закључивање конвенција у области међусобног признања привредних друштава, преношењу седишта привредног друштва из једне државе чланице у другу и прекограничних фузија. Пропис о могућности оснивања Европске економске интересне групације донет је 1985. године, а неколико година касније усвојени су значајни прописи који омогућавају стварање Европског привредног друштва (SE – *Societas europea*).

Идеја о стварању европских пословних јединица појавила се врло рано. Ради се о новим облицима пословних јединица на основу члана 308. и члана 95. Римског уговора као новом начину стварања права о привредним друштвима ЕУ. Противно чињеници да се право привредних друштава ЕУ гради усклађивањем прописа држава чланица помоћу директива, у случају европских пословних јединица не доносе се директиве о усклађивању прописа држава чланица, него се непосредно прописују јединствена правила права о привредним друштвима ЕУ. До сада су предвиђена три облика европских пословних јединица:²⁶⁷

- Европска економска интересна групација,
- Европско привредно друштво,
- Европска задруга.

Европска економска интересна групација је прва европска пословна јединица, која је имала основни циљ да олакша и развија прекограничну економску активност њених чланова. Велики број групација створен је од стране припадника слободних професија

²⁶⁶ Јевремовић Петровић Т., (2007), *Европска компанија као нова форма друштва у праву ЕУ*, Београд, стр. 400-432.

²⁶⁷ *Водич кроз Право Европске уније* (2005), Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр.6-10.

у намери да остваре прекограничну сарадњу. Ове групације се највише оснивају у области услуга (телекомуникације, финансијске услуге, промет некретнинама). По начину оснивања и пословања, ова пословна јединица битно се разликује од осталих. Она представља правни ентитет са способностима и атрибутима које одређује свака држава чланица. Најмање два члана групацијеморају бити из различитих држава чланица. Чланови могу бити физичка и правна лица. Уредба 1435/2003 регулише начин оснивања и престанка групације. Она уређује и питања о седишту и његовој промени, меродавном праву, као и на унутрашње функционисање групације. Прописана су правила о капиталу и одговорности чланова за обавезе. Групација има два органа – збор чланова и једног или више директора. Уговором је могуће установити и друге органе.²⁶⁸

Уредбом о Статуту Европског привредног друштва (2157/2001) створен је други облик европске пословне јединице који се назива Европско привредно друштво (*Societas europea – SE*).²⁶⁹ Уредба је припремана у циљу стварања друштва, које ће имати низ погодности у пословању на унутрашњем тржишту ЕУ. Одређена питања везана за пословање ових друштава (опорезивање, конкуренција, интелектуална својина или инсолвентност) уређују законодавства држава чланица. Овде добијају на значају разлике у прописима држава чланица у овој области, те омогућују стварање модификација основног облика Европског привредног друштва. Уредба регулише само питања статусног права о привредним друштвима. Она предвиђа оснивачки капитал,²⁷⁰ оснивачке акте и Статут, као и питање седишта друштва и могућност његовог преношења, под одређеним условима, у другу државу чланицу. Уредба детаљно прописује обавезу одређивања имена, његовог регистравања и објављивања података о њему, битних за трећа лица. Органи Европског привредног друштва су: а) генерална скупштина; и б) један или два извршна органа, у зависности од избора извршеног у Статуту: надзорни орган и пословодни орган (систем управљања путем два органа) или орган управљања као једини извршни орган. Уз Уредбу о Статуту Европског привредног друштва донета је Директива о положају запослених у европском

²⁶⁸ Водич кроз *Право Европске уније* (2005), Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр.6-10.

²⁶⁹ Council Regulation (EC) No 2157/2001 of 8 October 2001 on the Statute for a European company (SE). Council Directive 2001/86/EC of 8 October 2001 supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employees. доступно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

²⁷⁰ Водич кроз *Право Европске уније* (2005), Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр.8-10.

привредном друштву са циљем обезбеђивања социјалних циљева везаних за учешће запослених у доношењу одлука у европском привредном друштву.²⁷¹

6.1.1. Услуге од општег интереса у праву Европске уније

Појам услуга од општег економског интереса развија се од тренутка када је Комисија 1996. године, објавила документ *Услуге од општег интереса у Европи*. Комисија у том документу истиче циљеве који се остварују услугама од општег интереса. Солидарност и једнак третман у оквиру отворене и динамичне тржишне економије истакнути су као основни циљ ЕУ. Грађани земаља ЕУ очекују веома квалитетне услуге по приступачним ценама. Услуге од општег интереса могу се посматрати и као социјална права, јер се њима даје важан допринос економској и социјалној кохезији. „Услуге од општег интереса“ чине суштину европског модела друштва. Ове услуге се могу дефинисати као тржишне услуге, за које државе чланице утврђују посебне обавезе пружања јавних услуга на основу критеријума општег интереса.²⁷² Те услуге обухватају следеће делатности: телекомуникације, поштанске услуге, саобраћај, електричну енергију, радиодифузију. Услуге од општег економског интереса разликују се од тзв. редовних услуга, јер се сматрају нужним за грађане и морају се стога пружати чак и ако нема учесника на тржишту који су спремни да их понуде, односно тржиште не нуди довољне подстицаје да се пружају такве услуге.

Од усвајања Јединственог европског акта 1986. године, Европска унија је спроводила либерализацију у јавном сектору, превозу и енергији, у циљу да повећа делотворност у областима које су често под неповољним утицајима доминације локалних, регионалних и националних монопола. ЕУ је дефинисала циљеве од општег интереса у релевантним секторима и успоставила механизме надзора и контролне агенције. С тим у вези донет је низ одредби за управљање услугама од општег економског интереса. Горе споменути документ, представљао је најаву реформе, којом се услуге од општег економског интереса стављају у надлежност Заједнице. Он је такође препоручивао да се услуге од

²⁷¹ Јевремовић Петровић Т., (2007), *Европска компанија као нова форма друштва у праву ЕУ*, Београд, стр. 400-432.

²⁷² Приручник о услугама од општег економског интереса и државној помоћи, доступно на www.kkdp.gov.me, преузето 20.11.2016. године

општег економског интереса унесу у нови Уговор. Реформа је започета Уговором из Амстердама 1997. године, којим је уведен нови члан 16. (члан 14. УФЕУ). У том члану поменуте су „услуге од општег економског интереса“ и њихова улога у развоју заједничких циљева Заједнице односно Уније.

У свом Саопштењу о УОЕИ из 2001. године, Комисија је истакла да се услуге од општег економског интереса, унутрашње тржиште и политика конкуренције Заједнице допуњују у остваривању основних циљева Уговора. Неопходно је било да се додатно успоставе јасније везе између њих. На једној страни, либерализација је напредовала, унутрашње тржиште се продубљивало, а због технолошког развоја бројне услуге добиле су прекогранични карактер. Конкуренција је уведена у делатностима, у којима су претходно услуге пружане на неконкурентној основи. Препозната је забринутост код органа јавне управе, која произилази из опасности да либерализација и конкуренција можда нису обезбедиле одговарајући ниво јавних услуга. Ако јавни органи сматрају да су одређене услуге у општем интересу, а да их тржишне силе не морају обезбедити на задовољавајући начин, могу утврдити обезбеђивање одређеног броја посебних услуга да би се испуниле те потребе у облику обавезе пружања услуга од опшег интереса.²⁷³

Протокол бр. 26. Лисабонског уговора о услугама од општег интереса и члан 36. Повеље ЕУ о основним правима јасно истичу важност услуга од општег интереса у ЕУ. Они успостављају начела за усмеравање приступа овим услугама, односно основна начела која се на њих примењују. Протокол бр. 26 предвиђа заједничку одговорност Уније и држава чланица за ниво квалитета, сигурности и финансијске доступности, једнак третман и промовисање универзалног приступа и права корисника јавних услуга, укључујући и јавну управу. Лисабонски уговор је отворио могућност законске регулације у овом подручју, утврђивањем начела и економских и финансијских услова, који јој омогућују остваривање циљева. Ипак, уговор остаје при томе да се одлуке о организацији, обављању и финансирању услуга од општег интереса у државама чланицама доносе у првом реду на националном, регионалном или локалном нивоу.

²⁷³ Саопштење Комисије, Услуге од општег економског интереса у Европи, стр. 4-6.

Услугама од општег интереса значајно се доприноси укупној конкурентности европске индустрије, али и економској, социјалној и територијалној кохезији. Као корисници ових услуга, европски грађани очекују веома квалитетне услуге по приступачним ценама. Заједница штити циљеве од општег интереса и задатак да се служи јавности. Да би испунили свој задатак, надлежни јавни органи треба да делују потпуно транспарентно, дефинишући са одређеним степеном прецизности, потребе корисника за које се утврђују услуге од општег интереса, ко је одговоран за утврђивање и извршавање одговарајућих обавеза и како ће се ове обавезе испунити. Неопходно је предузети мере на одговарајућем нивоу, на нивоу Уније или на државном, регионалном или локалном нивоу, да би се утврдили критеријуми за услуге од општег интереса. Мере на националном нивоу морају бити у складу са мерама Уније, допуњавајући се међусобно.²⁷⁴

Јавне услуге често се пружају од стране привредних друштава, мимо уобичајених тржишних услова, на задовољавајући начин и под условима које успоставља држава. Држава дефинише цену, објективне карактеристике квалитета, континуитет и приступ услузи, који су у складу са јавним интересом.²⁷⁵

На крају, потребно је истаћи да привредна друштва којима је поверено да врше услуге од општег интереса често имају карактер монопола. Она подлежу правилима о конкуренцији, у оној мери у којој примена истих не спречава, вршење задатака који су им поверени. Вршење услуга од јавног интереса не сме бити супротно интересима Уније.²⁷⁶

²⁷⁴ *Ibid.* стр. 4-5.

²⁷⁵ *Оквир Европске уније за државну помоћ у облику компензације за јавне услуге*, Official Journal C8, 11.01.2012, р. 15-22.

²⁷⁶ Vaughan-Whitehead D., (2012), *Шок јавног сектора у Европи*, Рев. соц. полит., год. 19, бр. 3, Загреб, Хрватска, стр. 273-302.

6.2. Нормативно одређење јавних предузећа у ЕУ

6.2.1. Дефинисање јавних предузећа као субјеката права

Јавна предузећа су као организовани субјекти присутни у свим економски развијеним земљама. Овај тип предузећа постоји у делатностима које су од круцијалног значаја за државу и њено становништво. Ове делатности захтевају ангажовање материјалних средстава које приватни капитал често није у могућности да обезбеди. Због великог значаја делатности које ова предузећа обављају и могућности злоупотребе монополског положаја, држава није желела да препусти овај сектор приватном инвеститору, те је она својим интервенционизмом, обављала и своју социјалну улогу.²⁷⁷

Јавна предузећа послују у складу са прописима општег грађанског и трговинског права, односно приватног права, док се при обављању својих професионалних делатности јавно предузеће понаша као трговац.²⁷⁸ Јавно предузеће је сложен правни облик који у себи садржи елементе и приватног и јавног права.

Јавно предузеће је „посебан ентитет у оквиру компанијског права, које поседује и финансијску и сваку другу самосталност, те је равноправно са другим предузећима у оквиру истог правног система“.²⁷⁹

Према Приручнику ММФ-а, јавна предузећа су одређене целине у државном власништву или предузећа под државном контролом, која продају индустријска или комерцијална добра и услуге становништву. Власником предузећа сматра се држава, која поседује укупан капитал или преко 50% капитала. Контрола државе дефинише се као њен стваран утицај на темељне аспекте пословања предузећа. Сматра се да само већинско државно власништво темељно одређује јавно предузеће, док је у случају мањинског државног власништва, тешко утврдити утицај саме државе. У одређеним

²⁷⁷ Вукићевић С., (2012), *Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, магистарска теза, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, стр. 95-99.

²⁷⁸ Dufau, J., (1973), *Les entreprises publiques*, Paris, нав.прем. Вукићевић С., (2012), *Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, магистарска теза, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет

²⁷⁹ Вукићевић С., (2012), *Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, магистарска теза, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, *цит.* стр. 95

случајевима, законодавства одређених земаља допуштају и да предузеће у приватном власништву буде јавно предузеће, уз услов да га контролише држава и да пружа услуге широком кругу потрошача.²⁸⁰

Правило је да се јавним предузећима сматрају сва законом дефинисана предузећа која су најчешће у већинском државном власништву и под државном контролом, а нуде јавне услуге. Приручник ММФ-а наводи да је јавно предузеће „концепт који обједињује елементе јавности и тржишности“.²⁸¹ Елементи јавности огледају се у следећем:

1. најважније пословне одлуке доноси држава као власник капитала (путем управних одбора састављених од државних представника). Критеријуми за доношење одлука не морају бити везани искључиво за финансијску добит, већ морају узети у обзир и шире друштвене интересе;
2. јавно предузеће одговорно је за своје пословање целом друштву.

Елементи тржишности односе се на то да се очекује да јавно предузеће буде рентабилно у дугом року и да буде подвргнуто сталној тржишној провери, да цене које јавно предузеће наплаћује буду засноване на трошковима пословања. Ова два последња критеријума разликују јавно предузеће од осталих јавних делатности (нпр. образовање, судство и здравство). Јавна предузећа постоје због природних монопола који би без државне регулације производили недовољну количину производа уз превисоку цену. Због тога држава најчешће јавна предузећа оснива у комуналним услугама (нпр. снабдевање електричном енергијом, комуникације, транспортне услуге, снабдевање водом и луке).²⁸²

Ова предузећа могу се поделити на нефинансијска јавна предузећа и јавне финансијске институције, а заједничко им је власништво односно контрола државе над њима. Нефинансијска јавна предузећа у већини држава, пружају услуге на некомерцијалној основи, те формирају ниже цене од оних потребних за покривање трошкова. У

²⁸⁰ Бејаковић П., Вукшић Г., Братић В., (2010), *Величина јавног сектора у Хрватској*, часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11. бр. 1., Хрватска, стр. 99-125.

²⁸¹ *Ibid. цит.* стр. 103.

²⁸² *Ibid.* стр. 99-125.

одређеним земљама ова предузећа према захтеву државе пружају и одређене социјалне услуге. Ове некомерцијалне активности могу се финансирати субвенционисањем између разних група потрошача (неки потрошачи плаћају вишу, а неки нижу цену за исту услугу) или се губитак нефинансијских јавних предузећа покрива из буџета, што нарушава транспарентност целокупног система. Као примери ових предузећа, наводе се електропривреда, лутрија, шуме итд. Јавне финансијске институције оснивају се да би се осигурале одређене квазифискалне услуге, а најчешће су у транзицијским земљама. Типичан пример су државне развојне банке које кредитирају одабране секторе или предузећа на некомерцијалној основи.²⁸³

6.2.2. Нормативно одређење јавних предузећа у ЕУ

У праву Европске уније положај јавних предузећа дефинисан је одредбама чл. 101-109. УФЕУ и актима секундарног законодавства. Оснивање јавних предузећа и питања њиховог пословања, детаљније су регулисана актима секундарног законодавства.

Код оснивања јавних предузећа и дефинисања услова њиховог пословања, у праву Европске уније снажан утицај имају и саме државе чланице, тако што преко својих органа директно или индиректно могу иста оснивати, под другачијим условима од оних за приватна предузећа. Сходно томе, држава може утицати у великој мери и на њихово пословање. На унутрашњем тржишту ЕУ сви учесници морају уживати исте услове и поштовати правила конкуренције. Постоји могућност да држава, специфичним односима са предузећима који су у њеном власништву, наруши правила равноправности и фер конкуренције, те тиме стави јавна предузећа у привилегованији положај у односу на остале тржишне учеснике. Оваква опасност могла би озбиљно пореметити основна начела комунитарног права и функционисање унутрашњег тржишта. Појам јавног предузећа није одређен примарним изворима права Европске уније. Римски оснивачки уговори ни њихове касније измене не дефинишу појам јавног предузећа нити општи појам предузећа. Секундарни извори комунитарног права, правна теорија и судска пракса могу понудити ближе одређење овог појма. Приликом

²⁸³ Бејаковић П., Вукшић Г., Братић В., (2010), *Величина јавног сектора у Хрватској*, часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11. бр. 1., Хрватска, стр. 99-125.

одређивања појма јавног предузећа, неопходно је узети у обзир и комунитарне циљеве који су постављени у Уговору о оснивању, односно ЕУ циљеве.²⁸⁴

Комунитарно упутство Европске комисије бр. 80/723 о „транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа“, дефинише појам јавног предузећа, али само за потребе овог документа.²⁸⁵ Ово упутство је мењано и допуњавано 1985, 1993, и 2006. године. Његово доношење имало је циљ да помогне Комисији у откривању, да ли предузећа користе забрањене видове државних субвенција.

У члану 2. овог Упутства, јавно предузеће се дефинише као „привредно друштво над којим држава има доминантан утицај, посредно или непосредно“. Доминантан утицај се огледа у сегменту својине, финансијског учешћа и правних правила, односно када држава директно или индиректно поседује већину основног капитала, контролише већину гласова по основу акција и када поставља више од половине чланова управног и надзорног одбора. Држава, органи локалне и регионалне власти потпадају под јавне власти.²⁸⁶

У већини држава чланица, јавна предузећа се оснивају ради „обављања делатности од општег интереса“. Међутим, према праву ЕУ, правно лице може стећи карактер јавног предузећа на основу степена утицаја, који на њега има држава, а не на основу природе и циља делатности у јавном односно општем интересу.²⁸⁷ Постоје још две категорије предузећа, која се могу сматрати јавним предузећима у смислу одредаба Уговора о оснивању. То су „предузећа којима државе чланице дају посебна или искључива права и предузећа којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса или имају карактер финансијског монопола“.²⁸⁸ Код њих је посебно значајан моменат да им

²⁸⁴ Вукадиновић Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац, стр. 445-449.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Вукадиновић Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац, стр. 445-449.

²⁸⁷ Parasconstantinou H., (1998), *Free Trade and Competition in the EEC, Law, Policy and Practice*, London and New York. стр.31-48. у Вукадиновић,Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац

²⁸⁸ Вукадиновић Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац, стр. 445-449., Чл.106. стр 1-2. УФЕУ

је држава доделила посебно или искључиво право и то у форми овлашћења или дозволе. Држава, односно јавне власти овде не морају имати доминантан утицај у погледу одлучивања. Пример за облик привредног друштва су државне телевизије. Искључивим или посебним правима ова предузећа се стављају у привилегован односно монополски положај.²⁸⁹ Она и поред утицаја државе, могу имати статус јавних предузећа, али не нужно. Зато се често ова предузећа називају и квази јавна предузећа.²⁹⁰

Ова предузећа могу бити основана као јавна, али и као приватна привредна друштва, са и без својства правног лица. Држава њима поверава услуге које су од посебног економског значаја. Ове услуге обухватају нарочито.²⁹¹

- делатности индустријског карактера;
- делатности комерцијалног карактера;
- занатске делатности;
- делатности слободних занимања, али и услуге производње, прераде и дистрибуције робе.

Јавна предузећа, према комунитарном упутству, могу користити и одређене видове финансијске помоћи од стране државе, с тим да се придржавају правила о транспарентности, која подразумевају да Комисија мора бити обавештена о примени ових облика државне помоћи.²⁹² Државне субвенције морају бити у складу са комунитарним циљевима Уније. Усклађеност субвенција и циљ процењује Комисија. Државе чланице су обавези да информишу Комисију и о својим финансијским односима са јавним предузећима. Постоје облици финансијске помоћи који се не могу сматрати државним субвенцијама.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Више о појму квази јавних предузећа у Goyder G.D., (2003), *EC Competition law*, Oxford Нав.прем Вукадиновић Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац, стр. 449- 450.

²⁹¹ Чл 57. УФЕУ

²⁹² Вукадиновић Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац

Ова предузећа морају у свом пословању поштовати правила конкуренције, која забрањују склапање картелних споразума, злоупотребу доминантног положаја и државних субвенција.

6.3. Државна помоћ привредним друштвима у ЕУ

Са почетком стварања заједничког тржишта на значају добија и питање државне помоћи у Европској унији. Државе чланице су на националном нивоу, додељивале субвенција и друге облике државне помоћи, предузећима у њиховом власништву. Тај систем помоћи био је у оштрој колизији са стварањем заједничког тржишта.²⁹³

Државна помоћ представља нови правни институт. Законодавство ЕУ је започело регулисање ове области и представља основу за нормирање државне помоћи у законодавствима држава чланица Уније, али и држава потенцијалних чланица.

Државна помоћ у ЕУ је регулисана члановима 107. - 109. Уговора о функционисању Европске уније, документима органа Европске уније, али и меким правом.²⁹⁴ Суд правде ЕУ дао је велики допринос у тумачењу и примени правила о државној помоћи. Контролу државне помоћи врши Комисија, притом примењујући начела селективности, привремености, транспарентности.²⁹⁵

Успостављањем заједничког тржишта деведесетих година двадесетог века, морало је бити праћено доношењем прописа, који треба да онемогуће повезивање предузећа из различитих земаља, у циљу успостављања монопола на одређеном тржишту.²⁹⁶

²⁹³ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, видети и Прокопијевић, М. (2013), *Државна помоћ у Европској унији и Србији*. Београд: Европски покрет у Србији, стр. 7-10. Доступно на <http://www.emins.org>, преузето 16.11.2016. године

²⁹⁴ *Ibid.* стр. 40-60.

²⁹⁵ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу стр. 40-60.

²⁹⁶ *Ibid.* стр. 40-60.

2012. године је Европска Комисија усвојила смернице којима треба да се изврши модернизација државне помоћи. Ове смернице имале су за циљ да подстакну раст на унутрашњем тржишту, убрзају процес одлучивања и унапреде контролу у случајевима доделе помоћи са највећим утицајем на унутрашње тржиште.²⁹⁷

Даље, у праву ЕУ могу се идентификовати три облика незаконите државне помоћи. Први облик незаконите државне помоће је онај којим се нарушава конкуренција или који представља опасност да наруши конкуренцију. Овај облик помоћи предност даје конкретном предузећу, врсти производа или услузи. Није дозвољена ни она помоћ која није „пријављена надлежном телу“. Као трећи облик недозвољене помоћи наводи се онај облик помоћи чијим деловањем долази до злоупотребе права.²⁹⁸

Не може се очекивати да државна помоћ буде у потпуности забрањена. Она нужно мора бити строго регулисана. Са друге стране постоје облици помоћи који су у потпуности забрањени. То су:²⁹⁹

1. опраштање дугова или пореза предузећа у тешкоћама;
2. субвенције јавним предузећима;
3. кредити под повољним условима и куповина акција предузећа у тешкоћама;
4. давање на коришћење земљишта предузећима.

У праву ЕУ идентификују се и облици дозвољене државне помоћи, који поштују правила права ЕУ. Даваоци помоћи морају пријавити шему помоћи Комисији, која заједно са Судом врши надзор.³⁰⁰ Давање државне помоћи мора бити транспарентно. При томе се пре свега мисли на јасноћу самог поступка, а не само обавештавања јавности да је помоћ дата.³⁰¹

²⁹⁷ Туковић Б., (2012), *Структура државне помоћи у Црној гори- Државна помоћ у функцији економског развоја*, Европски покрет у Црној Гори, Подгорица, стр. 3. Доступно на <http://www.emins.org>, преузето 17.11.2016. године

²⁹⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 40-60.

²⁹⁹ *Ibid.* стр. 40-60.

³⁰⁰ *Ibid.* стр. 40-42.

³⁰¹ *Ibid.* стр. 40-42.

Постоје и облици помоћи који могу бити у складу јединственим тржиштем. То су следеће врсте помоћи:³⁰²

- а) за развој територија у којима је изузетно низак животни стандард;
- б) за спровођења пројекта који имају заједнички европски интерес;
- в) за олакшавање развоја привредних делатности односно привредних подручја;
- г) за унапређење културе.

Савет ЕУ утврђује на основу предлога Комисије, које категорије помоћи могу бити спојиве са функционисањем јединственог тржишта. Без ове одлуке помоћ не сме бити додељена. Уколико би била дата без претходног одобрења, на снагу ступа привремена мера Комисије за обуставу помоћи.³⁰³

Ако држава подноси захтев директно Савету ЕУ, Комисија не мора учествовати у поступку. Савет може једногласном одлуком дозволити помоћ због тзв. изузетних околности односно ако је помоћ намењена за:

- унапређивање регионалног развоја;
- унапређење важних пројеката од заједничког европског интереса;
- одређени сектор;
- унапређење културе јавним средствима.

Ако Савет не донесе једногласну одлуку или не одговори на захтев у року од три месеца, поступак мора бити покренут и окончан пред Комисијом.

Даље, неопходно је истаћи да државне инвестиције нису забрањене Уговором, за разлику од државне помоћи, која је прецизно регулисана. Директива 93/84 предвиђа обавезу информисања Европске комисије у погледу финансијских односа између органа јавних власти и јавних предузећа, чији је годишњи обрт већи од 250 милиона

³⁰² Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 40-60., Чл. 107. УФЕУ. став 3.

³⁰³ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 40-42.

евра.³⁰⁴ Комисија сматра да државне инвестиције могу да представљају државну помоћ и да би у том случају могле бити забрањене у случајевима у којима под нормалним тржишним условима то не би било оправдано за приватне инвеститоре. Државна инвестиција не би била оправдана у случајевима када је финансијска ситуација предузећа таква да не би гарантовала нормалан повраћај капитала у разумном периоду. Уколико предузеће има губитке, инвестиција која обухвата плаћање губитака и повећање капитала подразумева и мере реструктурирања компаније и усклађеност између висине капитала и предвиђених мера рационализације и реструктурирања компаније.³⁰⁵

За процену оправданости инвестиције битна чињеница је и сектор у коме се инвестиција обавља. Пре сваке инвестиције, непоходно извршити анализу ризика. Инвестиције могу имати и регионални ефекат и обављају се од стране приватног и од стране јавног сектора. Оне не могу бити третиране као помоћ у смислу Уговора о ЕУ.³⁰⁶

6.3.1. Поступак контроле државне помоћи у Европској унији

Уговор о оснивању Европске уније предвиђа да је са заједничким тржиштем неспојива помоћ којом држава у било ком облику даје предност одређеним привредним друштвима, одређеним производима и услугама. Даље, неспојива је и помоћ којом се прети нарушити тржишна утакмица међу државама чланицама. Овакав вид контроле није могуће ефикасно спровести на националном нивоу без помоћи наднационалног тела, Европске комисије.³⁰⁷

Државна помоћ најчешће изазива негативне ефекте за конкуренцију друге државе чланице. Институције Уније реаговаће искључиво у случајевима, када се нарушава

³⁰⁴ Лопандић Д., (2012) *Право конкуренције Европске уније и јавна предузећа*, Ревивија за европско право, Вол. 14, Број 1, стр. 71-81.

³⁰⁵ Више у Лопандић Д., (2012) *Право конкуренције Европске уније и јавна предузећа*, Ревивија за европско право, Вол. 14, Број 1, стр. 71-81.

³⁰⁶ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 65-73.

³⁰⁷ Liszt M., (2015), *Скоро све што сте желели знати о државној помоћи, а нисте се усудили питати*. У: Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 65-73.

конкуренција и угрожава трговине међу државама чланицама. Дакле, контролом државне помоћи спречава се нарушавања конкуренције и функционисање унутрашњег тржишта.

На нивоу Европске уније, Европска комисија контролише недозвољене споразуме и фузије. Уз помоћ Европског суда правде, Комисија је у великој мери унапредила контролу државне помоћи.³⁰⁸

Правила којима се уређује поступак контроле државне помоћи регулисана су чланом 108. Уговора о функционисању Европске уније. Према овом члану „Комисија, у сарадњи са државама чланицама, редовно испитује све системе додељивања помоћи који постоје у наведеним државама. Комисија државама предлаже све одговарајуће мере које су потребне за постепени развој или функционисање унутрашњег тржишта. Уколико Комисија утврди да је помоћ коју је доделила држава неспојива са унутрашњим тржиштем, те да је та помоћ злоупотребљена, она доноси одлуку да односна држава ту помоћ мора укинути или изменити у року који одреди. Уколико конкретна држава у предвиђеном року не поступи у складу са одлуком, Комисија, или било која друга заинтересована држава, могу се директно обратити Суду правде Европске уније. Даље, на основу захтева државе чланице, Савет може, у случају оправданих посебних околностима, једногласно донети одлуку да се помоћ коју односна држава додељује или намерава да додели сматра спојивом с унутрашњим тржиштем“.³⁰⁹

6.4. Правила о конкуренцији и њихова примена на јавна предузећа у ЕУ

Конкуренција представља ефикасно средство за остваривање циљева Европске уније. Слободна конкуренција је правни инструмент, којим се изражава једна од основних политика Заједнице. Ова политика се првобитно односила на уравнотежавања

³⁰⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 65-73.

Вид. и Домазет, С. (2012). *Правно регулисање државне помоћи у праву конкуренције Европске уније*, докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет. стр. 307-309.

³⁰⁹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 65-73.; Члан. 108. Уговора о функционисању Европске уније; Видети и

економске ефикасности и правне сигурности предузећа на увећаном заједничком тржишту, да би сада водила испуњењу потпуно нових циљева, као што је поштовање одрживог развоја, заштите животне средине, социјалне заштите и нивоа запослености. Право конкуренције је усмерено на професионалне учеснике на тржишту, са основним циљем заштите потрошача. Потрошач има право избора различитих, сличних или истих производа и услуга што бољег квалитета по разноврсним ценама.³¹⁰

Политика конкуренције ЕУ представља успешну тековину европских интеграционих процеса. Правила о заштити конкуренције су најзначајнија правила за стварање јединственог тржишта Европске уније. Ова правила су првобитно била предвиђена оснивачким уговором Европске заједнице из 1957. године, док је члановима 65. и 66. Париског уговора из 1951. године, утемељено европско право конкуренције.³¹¹

Правне тековине ЕУ у области конкуренције дефинисане су следећим члановима УФЕУ:

1. „чл. 37. који дефинише државне монополе комерцијалне природе,
2. чл. 101-105. којим су дефинисана правила која се примењују на привредна друштва,
3. чл. 106. којим се регулише положај јавних предузећа и привредних друштава са посебним или искључивим правима,
4. чл. 107-109. који регулишу правила која се односе на државну помоћ“.³¹²

Ови чланови садрже решења у случајевима нарушавања конкуренције, те предвиђају слободну и непоремећену конкуренцију, као један од кључних елемената економске интеграције. Међутим, и упркос јачању заједничке политике заштите конкуренције, све земље чланице Уније имају развијено право конкуренције на националним нивоима. Државе кандидати за чланство, у овој области, имају обавезу да ускладе своје законодавство са заједничким стандардима Уније. Ове обавезе у области заштите права

³¹⁰ *Водич кроз Право Европске уније* (2005), Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 13-15.

³¹¹ Париски уговор потписало је шест држава западне Европе (Немачка, Француска, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург)

³¹² Скрининг извештај (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 22.11.2016.године

конкуренције, за нове државе кандидате и потенцијалне кандидате, предвиђа Споразум о стабилизацији и придруживању и имају већу тежину од оних обавеза које су дефинисане за старије државе чланице.³¹³

Право и политика тржишне конкуренције обухватају државне субвенције, питање либерализације у посебним делатностима и областима у којима делују државни монополи. У ужем смислу, обухватају конкретне облике ограничавања и нарушавања тржишне конкуренције, попут спајања и концентрација предузећа, злоупотреба доминантног положаја. Трендови којима је обележена тренутна фаза развоја политике конкуренције, јесу:³¹⁴

- либерализација, значајна за јавна предузећа и јавни сектор,
- модернизација,
- европеизација,
- децентрализација.

Под либерализацијом се подразумева либерализација специфичних делатности, делатности које су од посебног економског значаја за грађане и привреду ЕУ, при чему се од свих држава чланица очекује да се, уважавајући специфичности ових углавном нетржишних делатности, прилагоде тржишном начину привређивања. С тим у вези истичу се:³¹⁵

1. Услугне области;

2. Предузетници којима држава додељује извесна искључива права (они којима је од стране државе додељена концесија или нека друга врста искључивог права на обављање одређене делатности);

3. Делатности од општег економског интереса;

³¹³ Фејзић С., Каваз Хукић С., (2014), *Тржишна конкуренција и јавна предузећа у пословном окружењу Еуропске уније*, Научни часопис Sui Generis Сарајево Бих, вол. 2., стр. 31-45.

³¹⁴ *Ibid.* стр. 35-45.

³¹⁵ Фејзић С., Каваз Хукић С., (2014), *Тржишна конкуренција и јавна предузећа у пословном окружењу Еуропске уније*, Научни часопис Sui Generis Сарајево Бих, вол. 2., стр. 31-45.

4. Јавна предузећа (предузећа у којима држава доминантно утиче на доношење кључних пословних одлука и на управљачке процесе - држава остварује утицај у таквим предузећима било власничким учешћем, било суфинансирањем јавних предузећа, или пак уживањем посебних права која држави омогућавају остваривање доминантног утицаја);

5. Државни монополи у трговини који утичу на трговину између држава чланица. Овде се поред монополских предузећа у државној својини набрајају и предузетници и привредна друштва којима држава додељује искључива овлашћења за обављање одређених делатности.

Јавна предузећа обавезна су поштовати правила о конкуренцији. Чланови 101. и 102. УФЕУ примењују се на понашање јавног предузећа када посредством њега, држава реализује економске активности индустријског или комерцијалног карактера. Уколико имају економске циљеве јавна предузећа представљају „нормалне“ компаније у смислу чланова 101. и 102. овог Уговора.

Кршење права конкуренције од стране јавних предузећа најчешће се догађа у областима где јавна предузећа поред обављања делатности од јавног значаја, истовремено обављају и комерцијалну делатност, у области у којој постоје други учесници на тржишту који конкуришу том предузећу. Чести су случајеви да се јавном предузећу које управља националном инфраструктуром у одређеном сектору, где је та инфраструктура неопходна за обављање комерцијалне делатности, даје привилегован приступ домаћим предузећима у односу на страна. То се, на пример дешава у случајевима где таква инфраструктура представља монопол (луке, аеродроми, телекомуникације, железнице, далеководна мрежа). У таквим случајевима Европска комисија посебно прати понашање таквих предузећа да би обезбедила несметано функционисање унутрашњег тржишта.³¹⁶

³¹⁶ *Ibid.* стр. 31-45.

Право конкуренције се неће примењивати у случајевима када се ради о делатностима и односима који немају тржишно-економски карактер, нпр. активности културног или образовног типа. Члан 106. став 2. односи се на предузећа којима су додељене надлежности које имају општи економски интерес или које имају карактер монопола који остварује профит. Суд изричито наглашава да је изузимање од општих одредби конкуренције неопходно како би се остварили циљеви и задаци које је добила конкретна компанија. (На пример, у случају ентитета створеног у циљу промоције научних истраживања, члан 106. став 2. се не примењује на његове маркетиншке аранжмане). У другом случају, ако се стварање јавног монопола може тумачити потребом за ангажовањем државне помоћи (субвенција), члан 106. став. 2. се не примењује на специфичне услуге које се могу одвојити од услуга које имају општи интерес. Према Комисији, члан 106. став 2. се не примењује на понашање које није проистекло од државе чланице, него је последица самосталне одлуке самог јавног предузећа.³¹⁷

На крају се може закључити, да ће се правила о конкуренцији применити само уколико примена истих не омета спровођење задатака који су им поверени. Јасно је да се одредбе о конкуренцији, као и државне мере оцењују на другачији начин када се ради о компанијама из члана 106. То може да обухвати и државну помоћ. Једини разлог државне помоћи у овом случају би могао бити повезан са потребом да се покрију додатни трошкови компаније која је задужена са активностима општег економског интереса. У том случају, државна помоћ би требало да омогући компанији да обавља задатке општег економског интереса у условима економске равнотеже. Тада би била могућа помоћ којом би се покрили трошкови, нпр. регионалног развоја.³¹⁸

³¹⁷ Фејзић С., Каваз Хукић С., (2014), *Тржишна конкуренција и јавна предузећа у пословном окружењу Еуропске уније*, Научни часопис Sui Generis Сарајево Бих, вол. 2., стр. 31-45.

³¹⁸ На пример, то се односи на случај искључивог права набавки (снабдевања), као и искључиво право за скупљање, пренос и дистрибуцију поште или одредбе о општим услугама у лукама и слично.

6.5. Смернице за управљање у државним предузећима - Организације за европску сарадњу и развој

Радна група за питања приватизације и корпоративног управљања државном имовином је на захтев Управне групе за корпоративно управљање Организације за европску сарадњу и развој у јуну 2002. године, сачинила низ смерница необавезујућег карактера и примера најбољих пракси, када је реч о корпоративном управљању у државним предузећима. Ове Смернице представљају допуну Принципима корпоративног управљања на којим су засноване и с којим су потпуно усклађене.³¹⁹

Смернице су првенствено намењене комерцијалним предузећима у власништву државе, односно централне власти, предузећима чији је оснивач локална самоуправа, некомерцијалним предузећима која испуњавају посебне циљеве јавне политике. У интересу државе, али и у јавном интересу је да се ова предузећа воде професионално и да примењују добре праксе управљања. Под државним предузећима овде се подразумевају предузећа у којима држава има значајну контролу, било кроз већинско или мањинско власништво. Смернице могу бити корисне и у случајевима где је држава задржала релативно мали удео, те се од ње очекује да поступа као одговоран и информисан сувласник. Држава као власник предузећа треба да употребљава средства која су применљива за приватни сектор.

Државна предузећа суочавају се са различитим изазовима управљања. Њих карактерише са једне стране неправилни, практични и политички мотивисан власнички утицај, док је са друге стране пасивни или удаљени власнички утицај државе. Државна предузећа су врло често заштићена од преузимања и стечаја. Одговорност за резултате у раду државних предузећа укључује сложен ланац одговорних (управа, одбор, министарства, влада). Потребно је да се ова сложена мрежа одговорности структурише смерницама, у циљу ефикасног одлучивања и доброг корпоративног управљања.

Смернице теже да унапреде правни оквир који регулише пословање државних предузећа, улогу државе као власника, транспарентност у раду као и дужности одбора.

³¹⁹ Више о смерницама у OECD *Principi korporativnog upravljanja*, 2004, OECD publishing

1. Препоруке које се односе на улогу државе

Пре свега, неопходно је објаснити каква се улога државе очекује у погледу управљања предузећима у државном власништву. Управљање се мора обављати са великим степеном професионалности, ефикасности и транспарентности. Оквир за такво управљање мора дати држава. Конзистентна власничка политика државе у предузећима, са јасним циљевима и начином имплементације, мора бити доступна заинтересованој јавности. Јасни циљеви државе спречавају њену пасивност, или пак претерану активност у спровођењу власничке функције. Циљеви морају бити усмерени на избегавање тржишних поремећаја и остварење профита. Држава се као власник никако не сме мешати у оперативна питања (свакодневно вођење пословања), те на тај начин поштовати независност одбора.

Држава мора да има формирано власничко или координационо тело које треба да се бави стратешким питањима јавних предузећа, предузећа у државном власништву. Надлежност овог тела мора бити доступна јавности и јасно прецизирана. Наиме мора бити назначено за које области и врсте одлука је ово тело овлашћено да даје упутства. Координационо тело државе је задужено за избор чланова одбора државног предузећа. Приликом избора, мора се ценити професионалност кандидата, његово искуство и потребе самог предузећа. Ово тело мора водити базу података о квалификованим кандидатима. Препоручује се коришћење услуга професионалних агенција за запошљавање, па чак и међународно оглашавање, као један од начина постизања квалитетнијег процеса проналажења кандидата. Ни на који начин, на избор одређеног кандидата не смеју утицати политички циљеви. Поступак избора мора бити заснован на добро структурираним и отвореним поступцима.

Даље, пожељно је да се избегава кандидовање и избор у одборе државних предузећа лица која су представници државе, сем у изузетном случају ако испуњавају захтевани ниво компетенција за рад у одбору. У смерницама се истиче, да у овом случају, сви потенцијални сукоби интереса морају бити предочени, те да су државни званичници дужни да предоче било које лично власништво које имају у конкретном предузећу.

Аутор сматра да остављање било какве могућности да представници власти, без обзира на њихову стручност, буду бирани у одборе државних предузећа, нужно води политизацији и сукобу интереса. Државна предузећа морају бити фокусирана на профитабилно пословање у складу са законским регулативама, а то могу постићи само стручним, одговорним и пословно оријентисаним одборима.

Разматрајући даље улогу државе у предузећима која су у њеном власништву, мора се напоменути да она своја власничка права мора вршити у складу са правним обликом предузећа. То значи да на скупштини акционара (ако се ради о А.Д.) мора бити представљена држава преко својих пуномоћника. За одабир тих представника задужено је власничко тело Владе. Важно је установити одговарајуће процедуре за правилно заступање државе на скупштинама

Наредно питање је надзор над пословањем предузећа односно редовно праћење и процена резултата државног предузећа. Како би координационо тело могло донети правоваљане одлуке, оно мора благовремено добијати све потребне и релевантне информације. Механизми који омогућавају праћење пословања државних предузећа и резултата на континуираној основи морају бити успостављени. Системи извештавања требало би да дају држави реалну слику резултата и финансијског стања државних предузећа, омогућавајући им благовремену и селективну реакцију. Вредновање резултата предузећа мора бити вршено адекватним методама и треба бити засновано на продуктивности и ефикасном коришћењу радне снаге, имовине и капитала. Вредновање је нарочито важно за државна предузећа у неконкурентним секторима.

2. Препоруке које се односе на правни оквир у коме послују државна предузећа

Правни и регулаторни оквир у којем послују државна предузећа мора бити конзистентан и доследан. Он мора бити праћен јасном поделом надлежности између органа власти. Правни оквир треба бити такав да обезбеди равноправан простор на тржишту, са циљем избегавања тржишних поремећаја. Држава често делује у двострукој улози, регулатора тржишта, са једне стране и власника државних предузећа

са комерцијалним делатностима, са друге стране. Темељни предуслов за стварање равноправног простора за државна предузећа и приватне компаније, те за спречавање поремећаја конкуренције, представља успостављање потпуне административне поделе надлежности за власништво и регулацију тржишта.

Даље, наредно питање које се разматра је питање самог правног облика привредних друштава. Предузећа у државном власништву имају посебну, понекад и различиту, правну форму у односу на друга предузећа. На то могу утицати одређени циљеви, друштвене околности, као и потреба да се осигура континуитет у пружању јавних услуга. Специфичним правним статусом државна предузећа су у великој мери заштићена од покретања поступка због презадужености или стечаја. Правни облик државних предузећа често подразумева строго одређивање делатности државних предузећа, што им онемогућава ширење пословања у нове секторе. Специфични правни облици државних предузећа, значајно су се развили последњих година као одговор на дерегулацију и повећану контролу државне помоћи и субвенција. Промене правног облика биле су праћене и преузимањем обавеза од стране државе. При дефинисању правног облика државних предузећа, држава би требало да се ослања на компанијске законе и да избегава стварање посебних правних облика. Стварање посебних облика државних предузећа мора бити оправдано циљевима предузећа.

Оно што је још неопходно истакнути је примена општих закона и регулаторних прописа у раду предузећа у државном власништву. Државна предузећа не смеју бити изузета од примене ових закона и прописа. Заинтересоване стране, укључујући конкуренте, треба да имају приступ учинковитој заштити и непристрасном одлучивању, када сматрају да су њихова права прекршена. Постоје случајеви, да државна предузећа могу бити изузета од многих закона и регулаторних прописа, укључујући, у неким случајевима, закон о конкуренцији. Државна предузећа често не подлежу закону о стечају, те повериоци имају потешкоће у наплати потраживања. Такво изузимање из примене општих законских одредби мора бити избегнуто у највећој могућој мери са основним циљем спречавања тржишних поремећаја.

Следеће интересно питање је однос државних предузећа међусобно, њихов однос са банкама у државном власништву, државним финансијским установама. Ови односи требају бити засновани на искључиво комерцијалним темељима. Бројне су ситуације када банке или финансијске установе у улози повериоца сматрају да ће држава гарантовати за дугове државних предузећа, те су управо они главни кредитори државних предузећа. Таква ситуација је у многим случајевима довела до огромне презадужености, губитка ресурса и тржишних поремећаја. Пре свега, неопходно је направити јасну дистинкцију између државе и обавеза државних предузећа у односу према повериоцима. Држава не треба да даје аутоматске гаранције за обавезе државног предузећа. Нужно је успоставити правичне праксе у погледу објављивања и накнада за државне гаранције, а државна предузећа треба подстицати да траже финансирање од тржишта капитала. Услови за подизање кредита код државних банака треба да буде на једнообразан начин регулисан и за државна и приватна предузећа. Ови механизми такође би морали укључивати одређена ограничења и пажљив надзор чланова одбора државних предузећа који су чланови одбора државних банака. На крају може се закључити, да је неопходно постојање механизма за контролу сукоба интереса који ће омогућити да државна предузећа развијају односе са државним банкама, финансијским институцијама искључиво на чисто комерцијалној основи.

3. Препоруке у вези транспарентног и отвореног пословања државних предузећа

Државна предузећа треба да поштују високе стандарде транспарентности. Координационо тело требало би да израђује збирне извештаје, да их годишње или полугодишње учине доступним парламенту, медијима и општој јавности. Ови извештаји треба да обухвате сва државна предузећа и морају бити написана на такав начин да читалац без обзира на образовни ниво, може добити јасну слику свеукупног пословања и развоја државних предузећа. Ови извештаји треба да служе и да се објасни власничка политика државе у раду државних предузећа. Саставни делови извештаја морају бити финансијски резултати, вредност државних предузећа, изјава о власничкој политици државе и информације о томе како је држава спровела ову политику, подаци и извештаји о члановима одбора државних предузећа. С тим у вези власничко тело би

требало да поседује официјалну веб страницу, која омогућава заинтересованој јавности приступ информацијама.

Даље у вези са транспарентним радом државних предузећа, поставља се питање развијања и успостављања ефикасне процедуре интерне ревизије. Она помаже организацији да постигне постављене циљеве уношењем систематског, дисциплинованог приступа процени и унапређењу учинковитости управљања ризиком и процесу контроле и управљања. Државна предузећа треба да подлежу истим висококвалитетним стандардима рачуноводства и ревизије као и компаније котиране на берзи. Државна предузећа би требало да објављују финансијске и нефинансијске информације у складу са висококвалитетним, међународно признатим стандардима.

4. Одговорности одбора државних предузећа – препоруке

Одбори државних предузећа треба да имају неопходна овлашћења, способности и објективност, да поступају са интегритетом и буду одговорни за своје поступке. Често су овакви одбори превелики, састављени од државних званичника, без јасне пословне визије и самосталног просуђивања. Јачање и побољшање квалитета одбора државних предузећа јесте основни корак у унапређењу корпоративног управљања у државним предузећима. Важно је да државна предузећа имају снажне одборе који могу деловати у интересу компаније. Одбори државних предузећа треба да имају јасан мандат и одговорност власницима (држави) за резултате предузећа. Одговорност чланова одбора треба да се цени на основу компанијских закона. Колективна и појединачна одговорност чланова одбора треба бити јасно дефинисана. Не би требало да постоје разлике између одговорности чланова одбора. С тим у вези препоручују се додатне обуке са циљем да се чланови одбора информишу о својим обавезама и одговорностима.

Даље, у вези са величином одбора, препоручују се одбори састављени од мањег броја чланова. Пракса је показала да овако структурисани одбори омогућавају стратешку дискусију и да су мање подложни само формалном одобравању и пуком постојању.

Одбори државних предузећа треба да обављају своје дужности надгледања управе и стратешког вођења, сагласно циљевима постављеним од стране државе (власничког тела). Одбори треба да буду овлашћени да именују и разрешавају главног извршног директора. Често, одбори државних предузећа немају пуне надлежности неопходне за стратешко вођење, надзор управе и контролу отворености. На независност одбора могу утицати држава и сама управа. Одбори државних предузећа се могу сусрести са тешкоћама у надгледању управе због недостатка овлашћења. Често се може идентификовати чврста веза између управе и власничке функције или директно са владом. Руководство државних предузећа тежи да одговара власничкој функцији или директно влади и тако заобилази одбор.

Наредно питање је питање надлежности одбора. Он мора бити задужен за формулацију, и надзор корпоративне стратегије, дефинисање показатеља успеха и ризика, надзор над процесима отворености и комуникација, контролом финансијских извештаја (правилно представљање пословања државног предузећа), надзор над радом управе. Једна од кључних функција одбора државних предузећа требало би да буде именовање и разрешење главних извршних директора. Именовања би требало да се заснивају искључиво на професионалним критеријумима. Правила и процедуре за кандидовање и именовање директора морају бити транспарентна. Одбори би требало да имају утицај и на накнаде извршног директора, које би требало да буду у складу са резултатима и транспарентне.

Одбори државних предузећа треба да буду састављени тако да могу доносити објективне и независне одлуке. Она треба да буду структурисана тако да функција председника одбора буде одвојена од извршног директора. Одвајање функције председника одбора од функције извршног директора доводи до постизања одговарајуће равнотеже моћи, повећању одговорности и побољшању способности одбора за одлучивање независно од управе. Председник одбора има кључну улогу у вођењу одбора, осигуравању његовог ефикасног рада и подстицању активног укључивања појединих чланова одбора у стратешко вођење државног предузећа. Одвајање функција председника одбора и главног директора треба сматрати основним кораком при успостављању ефикасних одбора државних предузећа.

Сви чланови одбора треба да буду кандидовани кроз транспарентан процес. Они не би смели да поступају као појединачни представници оних којих су их именовали, већ да делују у најбољем интересу компаније као целине. Чланови одбора треба да буду заштићени политичког мешања које их може удаљити од фокусирања на постизање циљева договорених са владом и власничким телом. Одбор мора имати довољан број компетентних чланова који су способни за независну одлуку. Пожељно је да они буду неизвршни чланови, те да буду кандидовани из приватног сектора. Ово би требало да допринесе бољој пословној оријентисаности, посебно ако се ради о државним предузећима која послују на конкурентним тржиштима. Ако је законом или статутом предузећа предвиђена обавезна заступљеност запослених у одбору, требало би је применити тако да то доприноси независности, способности и информисаности одбора државног предузећа. Представници запослених треба да имају исте дужности и одговорности као сви остали чланови одбора, треба да делују у најбољем интересу компаније. Треба установити процедуре које ће омогућити професионализам и независност представника запослених и осигурати да они поштују њихову дужност поверљивости. Ове процедуре морају укључивати одговарајуће, транспарентне и демократске изборне процедуре, процедуре које спречавају сукобе интереса.

Даље, неопходно је развити механизме за оцену и одржавање учинковитости резултата одбора и независности, ограничити број могућих реименовања и обезбедити одбору ресурсе за слободан приступ независним информацијама. Одбори државних предузећа могу да формирају специјализоване комисије ради подршке одбору у пуном саставу у вршењу његових функција, нарочито у погледу ревизије, управљања ризиком и накнада (комисије за ревизију, комисије за накнаде, комисије за стратегије, етичке комисије, а у неким случајевима комисије за управљање ризиком и комисије за набавке). Формирање специјализованих комисија при одборима може бити инструмент у појачавању способности и у подупирању њихових кључних одговорности у питањима управљања ризиком и ревизије. Велика државна предузећа требало би да имају комисију за ревизију.

Комисије не би требало да буду састављене само од независних и финансијски компетентних чланова одбора. Оне треба да имају јасно постављен делокруг рада, са прецизно утврђеним дужности, овлашћењима и саставом. Поред ове комисије, пожељна је и комисија за именовање, која ће сарађивати са власничким телом у вези с процесом избора чланова одбора.

Сумирајући смернице и препоруке за четири горе наведена сегмента у раду предузећа у државном власништву, може се закључити следеће. Наиме, смернице OECD-а препоручују држави као власнику да формулише и објави власничку политику која утврђује опште циљеве власништва, забрањују држави да буде укључена у свакодневно управљање у предузећима, јер се тиме нарушава потпуна пословна самосталност предузећа. Даље, сугерише се држави као власнику, да поштује независност управних одбора. Следеће правило каже да власничка права морају бити јасно одређена у оквиру државне управе, оснивањем координационог (власничког) тела. Координационо (власничко) тело треба да буде одговорно представничким телима, као што је парламент и да има јасно утврђене односе са одговарајућим јавним телима, укључујући државне институције за ревизију. Још једна од сугестија је да држава као активан власник треба да остварује своја власничка права сагласно правном облику сваке компаније. Њене главне дужности укључују: заступљеност на скупштини акционара и гласање по основу државних акција, затим успостављање добро структурисаних и отворених поступака именовања чланова одбора у државним предузећима у потпуном или већинском државном власништву, као и активно учешће у именовању одбора свих државних предузећа. Од посебне важности је и успостављање система извештавања које омогућује редовно праћење и процену резултата државног предузећа. Када то дозвољава правни систем земље и ниво државног власништва, препоручује се одржавање сталног дијалога са спољним ревизорима и одређеним државним контролним органима. Важно је и обезбедити да планови накнада за чланове одбора државних предузећа подржавају дугорочне интересе компаније и да могу да привуку и мотивишу квалификоване професионалце.

VII ПРАВНИ СТАТУС И ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

7.1. Нормативно одређење јавних предузећа у РС

7.1.1. Појмовно одређење јавних предузећа

Јавна предузећа представљају специфичан облик правних лица због односа државе према њима. У западним економским теоријама о јавним предузећима издвајају се два приступа одређивања овог појма: нормативистички и позитивистички приступ. Нормативистичка економска теорија истиче у први план да основни циљ јавног предузећа није максимирање профита, већ постизање општег благостања. По овој теорији, јавна предузећа имају и одређене социјалне функције, што се доводи у везу са одређеним нивоом цена који треба да омогући увећање општег просперитета. Према овој теорији основни циљ јавних предузећа је остваривање управљачких и политичких циљева, те да су функције јавних предузећа условљене одређеним економским потребама. Теоријске поставке о њиховој функцији у великом обиму су измењене до данас. У почетном периоду формирања и функционисања ових предузећа, сматрало се да је основни економски циљ постојања јавних предузећа, покриће трошкова пословања односно производња добара и услуга намењених грађанима и привреди, док су капиталне инвестиције биле финансиране од стране државе. Од њих се није очекивало да остварују профит. Затим је дошло до промене, те се и од јавних предузећа очекује да остварују профит.³²⁰

Сходно томе, појмом јавно предузеће се означава привредно друштво, које истовремено врши и економску и социјалну улогу.³²¹ Јавна предузећа представљају субјекте привредне делатности, који се налазе између тржишта и државе. Ова предузећа се оснивају у областима природних монопола и секторима који су стратешки важни и од кључног су значаја за живот грађана, са основним циљем задовољавања општих интереса. Природни монополи би без државне регулације производили недовољну

³²⁰ Вукадиновић А., (2014), *Управљање јавним предузећима - систем менаџмента квалитетом у компанији за осигурање - "Дунав осигурање" а.д.*, мастер теза, Универзитет Сингидунум, Београд

³²¹ Вукићевић С., (2012), *Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, магистарска теза, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, стр. 94-98.

количину производа уз неконкурентну цену. Они се јављају тамо где је исплативије да се производња или вршење јавних услуга врши од стране једног привредног субјекта. Држава управо из тих разлога оснива јавна предузећа у комуналним услугама (нпр. снабдевање електричном енергијом, комуникације, транспортне услуге, снавдевање водом и луке итд). Ова предузећа оснивају се и у овим секторима, у циљу повећања страних инвестиција, нивоа запослености, као и смањења сиромаштва.³²²

Дакле, резултат ових делатности су производи и услуге, неопходне како за живот становништва, тако и за опстанак других привредних субјеката.³²³ Са становишта њиховог значаја, под јавним предузећем подразумевају се привредни субјекти ширег друштвеног значаја, који су неопходни за нормално функционисање укупног привредног и друштвеног система друштва.³²⁴

У терминолошком смислу, овај тип привредних друштава, разликује се од других пре свега по одредници јавно, зато се у правној регулативи посебним законима уређује њихово пословање. Положај, значај и начин оснивања ових предузећа, различит је од државе до државе. Ове разлике се манифестују кроз рад ових предузећа у различитим делатностима и гранама, као и кроз разлике које постоје између организовања овог типа предузећа и других типова предузећа.³²⁵

Према економској пословној енциклопедији, јавна предузећа су привредна друштва чије се оснивање може довести у везу са јавним интересом и у коме јавна власт у потпуности или делимично, обавља улогу предузетника.³²⁶ Јавно предузеће је посебан ентитет у оквиру компанијског права. Оно има финансијску самосталност и равноправно је са другим друштвима у оквиру истог правног система.³²⁷

³²² Ђуричић Ј., (2013), *Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији*, часопис за правну теорију и праксу, број 10., Нови Сад, стр. 491-504.

³²³ *Ibid.* стр. 491-504.

³²⁴ Vös D., (1986), *Public Enterprise Economics*, North Holland, Amsterdam, нав.прем. Јовановић П., (1995), *Инвестирање у развој јавних предузећа*, Зборник радова Положај и улога јавних предузећа у Србији, Институт економских наука, Београд, стр. 48-50.

³²⁵ Вукадиновић А., (2014), *Управљање јавним предузећима - систем менаџмента квалитетом у компанији за осигурање - "дунав осигурање"* а.д., Београд, стр. 39-49.

³²⁶ Ђуричић Ј., (2013), *Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији*, часопис за правну теорију и праксу, број 10., Нови Сад, стр. 491-504.

³²⁷ Васиљевић М., (1999), *Привредна друштва- домаће и упоредно право*, Удружење правника у привреди, Београд, стр. 447-449.

Приручник ММФ-а, наводи да је јавно предузеће концепт, који обједињава елементе јавности и тржишности. Елементи јавности огледају се у томе да држава као власник трајног капитала доноси најважније пословне одлуке. Врло често, критеријуми за доношење одлука нису везани искључиво за финансијску добит, већ и за шире друштвене интересе (пре свега, опште друштвено благостање). Сходно томе, намеће се теза да добици, исто као и губици ових предузећа припадају целој заједници. Јавна предузећа су одговорна целом друштву, односно јавности.³²⁸

Сматра се да јавно предузеће дугорочно треба да буде здраво финансијски, притом послујући под константном тржишном провером. Цене по којима јавно предузеће наплаћује своје услуге, треба да буду засноване на трошковима пословања. Цене морају покривати граничне трошкове. Управо су ови критеријуми главна *diferentia specifica* јавних предузећа, у односу на остале јавне делатности (нпр. образовање, судство и заштита животне средине).³²⁹

Јавна предузећа се према приручнику ММФ-а, могу поделити на нефинансијска јавна предузећа и јавне финансијске институције. Овим правним лицима заједничко је власништво, односно контрола коју држава има над њима. Нефинансијска предузећа у многим земљама пружају услуге на некомерцијалној основи, обично у облику нижих цена од оних потребних за покривање трошкова. Ове некомерцијалне активности могу да се финансирају субвенционисањем између разних група потрошача, тако што неки потрошачи плаћају вишу, а неки нижу цену за исту услугу или се најчешће губитак нефинансијских јавних предузећа покрива из буџета државе. Јавне финансијске институције оснивају се најчешће у транзицијским земљама, те земљама у развоју да би се осигурале одређене квазифискалне услуге. Као пример наводе се државне развојне банке које кредитирају одабране секторе или предузећа на некомерцијалној основи (по нижим каматним стопама од тржишних).³³⁰

³²⁸ IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual*, Washington: IMF у Бејаковић Г., Вукшић В., Братић, (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, Часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11. бр. 1., стр. 99–125.

³²⁹ Бејаковић Г., Вукшић В., Братић, (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, Часопис Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11., бр. 1., стр. 99–125.

³³⁰ Више у поглављу 6.

Сумирајући горе наведено, може се закључити да јавна предузећа представљају део јавног сектора и уживају посебан положај у систему тржишног привређивања. Посебан положај проистиче из значаја њихових производа и услуга за становништво, те за стабилност и развој државе. Сходно томе, ова предузећа не могу бити изједначена са привредним друштвима која немају јавни карактер, без обзира на то што послују по приципу профитабилности.

7.1.2. Законско дефинисање јавних предузећа у Републици Србији

Обављање делатности од општег интереса у Републици Србији, могуће је на три начина: оснивањем јавног предузећа, поверавањем ових послова неком другом привредном субјекту и концесијом као обликом јавно-приватног партнерства. „Делатности од општег интереса су делатности у области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима, као и комуналне делатности“.³³¹ Као што је горе наведено, делатност од општег интереса може се вршити од стране државе, локалне и покрајинске јединице.

Нормативна уређеност пословања јавних предузећа у Србији није јединствено регулисана, већ је то учињено на више нивоа: од републичког до локалног.

Устав РС не регулише посебно правни положај јавних предузећа, већ поставља општи нормативни оквир којим се дефинише правни статус привредних субјеката, као и елементи привредног система. Уставом је створена могућност да се „у циљу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом или подзаконским

³³¹ Марковић Д., (2016), *Безбедносни изазови, ризици и претње илегалних миграција* , - докторска дисертација, Универзитет у Београду - Факултет безбедности; вид. и чл. 2. Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016)

актом може поверити обављање одређених послова из надлежности РС, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе“.³³² Према уставу, Република Србија је надлежна између осталог и „да уређује и обезбеђује правни положај привредних субјеката, али и да штити све облике јавне својине“.³³³ Поверавање јавних овлашћења и јавне службе регулисано је чл. 137. Устава. Према тој одредби, „поједина јавна овлашћења могу се законом поверити предузећима, затим установама, организацијама и појединцима, као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“.³³⁴ У истом члану Устава предвиђено је да „Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе, које представљају алтернативу оснивању јавних предузећа“.³³⁵

Први закон који је директно регулисао положај јавних предузећа у Републици Србији, био је Закон о јавним предузећима из 1990. године.³³⁶ Према овом закону, јавна предузећа врше привредну делатност од јавног интереса и то у области инфраструктуре, комуналних и других делатности које су услов за живот и рад грађана. Затим, положај јавних предузећа регулисао је „Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса“. Закон из 2012. године задржао је одређена решења која су постојала у Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (на правни положај јавних предузећа примењују се одредбе закона којим се регулише положај привредних друштава, Закон о привредним друштвима).³³⁷ Овим законом се наставља пракса дефинисања јавног предузећа започета претходним законом, те се јавна предузећа дефинишу као „предузећа која обављају делатност од општег интереса“. У Републици Србији се начин обављања делатности од општег интереса утврђује одлуком Владе или другог надлежног органа у складу са законом, док су у Европској унији, као што је приказано у претходном поглављу, *услуге од општег интереса* су веома јасно дефинисане и сведене на делатности природног

³³² Водич за примену Закона о инспекцијском надзору

³³³ БИЛТЕН УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ број 1/2010 (збирка аката Уставног суда донетих у периоду јануар–јул 2010. године), Чл. 97. Устав Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 98/2006)

³³⁴ *Ибид.*

³³⁵ Чл.137. Устав Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 98/2006)

³³⁶ Закон о јавним предузећима (Службени лист СРЈ, бр. 6/9)

³³⁷ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града Зајечара, год. 9., бр. 21

монопола, где се утврђује право приступа треће стране. Осим обављања поменуте делатности, јавна предузећа према Закону послују и ради стицања добити, али тај циљ им није примаран.³³⁸

Најновији закон који регулише ову материју усвојен је 2016. године.³³⁹ Основни циљ његовог доношења је започињање дуго најављиваних структурних реформи у области јавних предузећа. Међутим, није донео суштинска побољшања у областима које су означене као кључне у Програму економских реформи и „Извештају о напретку за 2015. годину“, али и у осталим стратешким документима. Као кључне наводе се области: професионализације менаџмента, деполитизације, корпоративизације, унапређења управљања и контроле, јачања функција стратешког и дугорочног планирања.

По узору на право Европске уније, јавно предузеће се дефинише Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, као привредно друштво над којим јавно тело има директан или индиректан доминантан утицај и то преко власништва над њим, финансијског удела или правила по којим функционише.³⁴⁰ Према Закону о јавним предузећима, јавно предузеће „обавља делатност од општег интереса, а оснивају га Република, покрајина или локална самоуправа“.³⁴¹

Статут АП Војводине својим одредбама оквирно регулише правни положај јавних предузећа. Наиме, АП Војводина може да одлукама скупштине (актом о оснивању) „оснива организације, агенције, јавна предузећа, установе, фондове, привредна друштва и врши надзор над њиховим радом“.³⁴² Оснивање предузећа може бити поверено и Влади АП Војводине, искључиво одлуком скупштине.³⁴³

Основне делатности јавних предузећа су:

³³⁸ Буричић Ј., (2013), *Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији*, Гласник адвокатске коморе војводине часопис за правну теорију и праксу, број 10., Нови Сад, стр. 491-504.

³³⁹ Закон о јавним предузећима ("Сл. гласник РС", бр. 15/2016)

³⁴⁰ Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. Гласник, бр. 88/2011, 15/2016) чл. 4. ст. 8.

³⁴¹ Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016) чл. 3.

³⁴² Статут АП Војводине (Сл. лист АП Војводине", бр. 20/2014)

³⁴³ чл. 27. и чл. 34 Статута АП Војводине (Сл. лист АП Војводине", бр. 20/2014)

1) дугорочно обављање „делатности од општег интереса и задовољавања потреба корисника“ (становништва),³⁴⁴

2) константно унапређење ове делатности;

3) „обезбеђивања техничко-технолошког и економског јединства система и усклађености његовог развоја“;³⁴⁵

4) остваривање профита.³⁴⁶

Као што је у више наврата истакнуто, јавна предузећа могу бити основана од стране органа који се налазе на различитом нивоу организације власти. Оснивање јавног предузећа од стране државе може се представити на два начина – као оснивање предузећа које је у државном власништву или оснивање предузећа које је под државном контролом, с тим у вези да постоје и јавна предузећа која се налазе у државном власништву, а држава именује и органе управљања у тим предузећима. Најчешће се оснивају одлуком државе, органа локалне самоуправе или аутономне покрајине. Основна улога државе у оснивању и контроли јавних предузећа није вршење власти (*ius imperium*), већ обављања делатности која је од велике важности за живот и рад становништва и привредних субјеката.³⁴⁷

Јавна предузећа се доминантно оснивају у форми акционарског друштва. Основни разлог за одбир ове форме привредног друштва је у лакшој покретљивости и контроли над вршењем послова од јавног интереса.³⁴⁸ Јавна предузећа могу настати и национализацијом привредних друштава из приватног сектора. На овај начин држава постаје једини акционар и власник ових предузећа.³⁴⁹

³⁴⁴ Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016) чл. 4.

³⁴⁵ Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016) чл. 4.

³⁴⁶ Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016) чл. 4.

³⁴⁷ Ђуричић Ј, (2013), *Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији*, Гласник адвокатске коморе војводине часопис за правну теорију и праксу, Број 10., Нови Сад, стр. 491-504.

³⁴⁸ *Ibid.* стр. 491-504.

³⁴⁹ Васиљевић М., (2012), *Компанијско право – право привредних друштава*, Београд

7.2. Класификација и типови јавних предузећа

Број привредних друштава који су у власништву Републике Србије је изузетно велики. Према проценама Фискалног Савета РС, има их око 1.400. Број привредних друштава би био већи, уколико би се обухватила и привредна друштва која су у мањинском власништву државе. У ред привредних друштава у државном власништву налазе се републичка и локална јавна предузећа, али предузећа у реструктурисању. Тренутно се у надлежности Агенције за приватизацију налази око 670 предузећа у реструктурисању и процесу приватизације, а број јавних републичких и локалних предузећа износи око 730. Наведеним групама је неопходно придодати друштвена и државна привредна друштва која су у стечају и привредна друштва у којима држава има мањинско власништво, онда укупан број предузећа с државним власништвом постаје чак двоструко већи и износи готово 3.000. Фискални савет РС истиче да комплетна листа свих предузећа у којима држава има већинско или мањинско власништва – не постоји.³⁵⁰

Табела 1. Преглед броја предузећа и броја запослених у различитим групама предузећа у државном власништву³⁵¹

	Број предузећа ≈1.4 00	Број запослених ≈250. 000
Укупно		
Републичка јавна предузећа	≈40	≈80.0 00
Комерцијална предузећа у државном власништву	≈40	≈20.0 00
Предузећа у Агенцији за приватизацију	≈67 0	≈90.0 00
Локална јавна предузећа	≈65 0	≈60.0 00

Извор: Фискални савет Републике Србије

³⁵⁰ Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект (2014), Фискални савет Републике Србије, стр. 6-10. Доступно на <http://www.fiskalnisavet.rs>

³⁵¹ *Ibid.* стр. 6-10.

Неопходно је указати на разлике које постоје између предузећа која се налазе у власништву државе. Јавна предузећа на републичком нивоу су привредна друштва која послују на регулисаним тржиштима под доминантно монополским условима. Она пружају услуге у инфраструктурној делатности. Са друге стране, комерцијална предузећа у власништву државе су привредна друштва која послују у конкурентским гранама индустрије. У оквиру Агенције за приватизацију налазила су се привредна друштва у реструктурисању и привредна друштва која су у фази приватизације. Локална јавна предузећа су привредна друштва која су у надлежности локалних власти. Овом набрајању неопходно је додати и предузећа у којима држава има мањинско власништво.³⁵²

„У Републици Србији постоји око двадесет пет јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, четири акционарска друштва („Железнице Србије, ЈАТ Airways, Аеродром „Никола Тесла“ и Телеком Србија“), као и седам предузећа са правном формом друштва са ограниченом одговорношћу. Укупан број запослених у ових 36 предузећа износи око 96.000. Број предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе износи 665 и број запослених у њима износи око 70.000“.³⁵³

7.3. Субвенције државе јавним предузећима

Државна помоћ утиче на понашање управе привредног друштва. Управа ће бити заинтересована за добијање помоћи, те ће своје напоре усмеравати ка томе, а не ка иновирању процеса производње.

Државна помоћ се често дефинише као одређен вид активности државе. Међутим не представља свака активност државе, нужно државну помоћ. Да би одређена активност државе, прерасла у државну помоћ, неопходно је да се испуне одређени услови. Пре свега, помоћ мора бити додељена од стране државе, са намером да утиче на тржишну утакмицу и

³⁵² *Ibid.* стр. 6-10.

³⁵³ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције РС, доступно на www.pks.rs

да притом ствара одређену предност за њеног примаоца на тржишту у обављању привредних активности, те тиме доводи до дисторзије конкуренције.³⁵⁴

Државна помоћ се према намени, може поделити на.³⁵⁵

1. Помоћ која је намењена кругу корисника који нису унапред одређени. Ова врста помоћи се назива „**хоризонтална помоћ**“.

2. Помоћ која је намењена појединим привредним секторима. Ова врста помоћи се назива „**секторска помоћ**“.

3. „**регионална помоћ**“ треба да води „умањивању регионалних разлика“ и подстицању „развоја неразвијених региона“. Она се може поделити на „регионалну инвестициону државну помоћ, регионалну државну помоћ за новоосноване мале привредне субјекте и помоћ за оперативно пословање“.³⁵⁶

„Хоризонтална помоћ“³⁵⁷ не фаворизује ниједан сектор, сходно томе, има најмање штетан утицај на конкуренцију. У оквиру „хоризонталне помоћи“ могу се издвојити: „*добре намене* (издвајања за истраживање и развој, животну средину, обуке и запошљавање) и *лошије намене* (помоћ за санацију и реструктурисање)“.³⁵⁸ Она се може доделити за.³⁵⁹

- 1) „привредне субјекте (мале и средње);
- 2) реструктурисање привредних субјекта који су у тешкоћама;
- 3) запошљавање;
- 4) заштиту животне средине;
- 5) истраживање, развој и иновације;

³⁵⁴ Михајловић А., *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 11 -25.

³⁵⁵ Турковић Б., (2012), *Структура државне помоћи у Црној гори- Државна помоћ у функцији економског развоја*, Европски покрет у Црној Гори, Подгорица, стр. 4-6. Доступно на <http://www.emim.org> преузето 17.11.2016. године

³⁵⁶ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 11 -25.; вид. и Чл. 3. Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013)

³⁵⁷ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 11 -25.

³⁵⁸ *Ibid.*, стр. 11 -25., вид. и Турковић Б., (2012), *Структура државне помоћи у Црној гори- Државна помоћ у функцији економског развоја*, Европски покрет у Црној Гори, Подгорица, *цит.* стр. 4. Доступно на <http://www.emins.org>, преузето 17.11.2016. године

³⁵⁹ Уредба о правилима за доделу државне помоћи

- 6) усавршавање;
- 7) унапређење сектора културе“.

„Секторска помоћ“ може имати велики утицај на конкуренцију. „Она се додељује у сектору производње челика, вађења угља, саобраћаја“.³⁶⁰

De minimis државна помоћ се „додељује у случајевима када је немогуће доделити помоћ на основу правила за регионалну, хоризонталну и секторску државну помоћ“.³⁶¹ „Клаузула *de minimis* постоји на нивоу Европске уније од 1986. године. Ова клаузула не намеће обавезу пријављивања државне помоћи уколико не прелази одређену суму“.³⁶²

У Републици Србији постоји „пет случаја у којима није могућа реализација државне помоћи *de minimis*“.³⁶³

Као такви случајеви наводе се државна помоћ:³⁶⁴

- 1) „за вађење угља,
- 2) за набавку друмских теретних возила у привредним субјектима који обављају услуге превоза терета,
- 3) привредним субјектима у тешкоћама,
- 4) за подстицање извоза, односно за успостављање и функционисање дистрибутивне мреже или за друге текуће расходе повезане са извозном делатношћу,
- 5) за давање предности домаћим производима у односу на увозне производе“.

Не постоји разлика између субвенција и државне помоћи. Комисија треба да контролише државну помоћ о чијој додели и одлучује. Овакво решење подложно је политичкој и економској арбитрарности, која није заснована на тржишним

³⁶⁰ Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013)

³⁶¹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 11 -25., вид. и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције РС

³⁶² Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 11 -25.

³⁶³ *Ibid.*, стр. 11 -25. вид. и Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013)

³⁶⁴ Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013) Чл. 95. ст. 2.

показатељима, те ни на оправданости и рационалности државне помоћи коју треба доделити.³⁶⁵

Субвенције представљају врсту државне помоћи. Оне подразумевају једнострану давања намењена учесницима на тржишту. Од субјеката којима је дата државна помоћ не очекује се никаква противчинидба. Износ субвенције која се додељује, пропорционалан је губитку који је субвенционисан субјект оствари на тржишту.³⁶⁶ Даље, неопходно је указати да је један од првих облика државне помоћи предузећима, субвенционисање извоза. Најзаступљенији инструмент доделе државне помоћи у Републици Србији за 2014. годину биле су „субвенције са учешћем од 80,9% у укупно додељеној државној помоћи, од чега их је највише реализовано за подстицање циљева у пољопривреди и за циљеве везане за индустрију и услуге“.³⁶⁷

Држава предузећа у свом власништву, која производе губитке, може да субвенционише директно из буџета или преузимајући на себе њихове дугове.

Према извештајима Комисије за контролу државне помоћи, „директно из буџета највише новца примају јавна предузећа задужена за путеве и железницу. Субвенције из буџета примају и друга јавна предузећа, само на мање транспарентан начин: неретко се у делима буџета за поједина министарства може прочитати да ће субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама износити неколико стотина милиона или милијарди динара, а да ће се распоред и коришћење тог новца вршити по посебном акту Владе“.³⁶⁸

Закон о јавним предузећима регулише важно питање субвенција из буџета које се одобравају овим предузећима.³⁶⁹ „Да би одређено јавно предузеће користило субвенције из буџета, потребно је да предложи посебан програм. Дакле, јавно

³⁶⁵ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, стр. 24-27

³⁶⁶ *Ibid.*, стр. 24-27.

³⁶⁷ Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2014. години доступно на <http://www.mfin.gov.rs> преузето 10.12.2016. године у Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу

³⁶⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, стр. 24-27

³⁶⁹ Закон о јавним предузећима ("Сл. гласник РС", бр. 15/2016) Чл. 61.

предузеће које већ користи или само има намеру да користи било који вид помоћи из буџета, дужно је да предложи посебан програм који ће садржати намену и динамику коришћења тих средстава. Посебан програм сматра се донетим када добије сагласност од Владе, надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе³⁷⁰.

Чини се да је ова сагласност на посебан програм, бар када се ради о локалним јавним предузећима, непотребна. Без обзира на то шта јавно предузеће предлаже, јединица локалне самоуправе му једноставно приликом усвајања локалног буџета, може ускратити или ограничити било каква давања из буџета. То може да уради чак и ако је дала сагласност на посебан програм. Боље решење би било да се не доноси посебан акт, већ да посебан програм буде један од обавезних елемената годишњег програма. На овај начин могу да се сагледају на једном месту, разлози зашто је уопште неопходно да јавно предузеће користи текуће или капиталне субвенције.

Анализирајући положај јавних предузећа која су предмет ове докторске дисертације, прикупљени су подаци који се односе на субвенције које су ЈП ПЕУ Ресавица и ЈП Нуклеарни објекти Србије примили у току 2015. и 2016. године. Наиме, „Програмом о распореду и коришћењу средстава субвенција јавним нефинансијским предузећима“ за период од јануара од децембра 2016. године, који је усвојен закључком Владе од 30.12.2015. године, одређена је субвенција ЈП ПЕУ Ресавица у износу од 4.470.000.000 РСД (словима 4 милијарде 470 милиона РСД) за редовну исплату бруто зарада запослених овог јавног предузећа, у току 2016. године. Овај програм је пријављен Комисији за контролу државне помоћи, где је овај вид помоћи пријављен као секторска помоћ за експлоатацију угља.³⁷¹

Влада Републике Србије је 2015. године, донела „Решење о употреби средстава текуће буџетске резерве 05 број: 401-13449/2015, којим се средства у укупном износу од 118.000.000,00 РСД, распоређују у оквиру раздела – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, ради обезбеђивања недостајућих

³⁷⁰ Закон о јавним предузећима Чл. 61.

³⁷¹ Закључак Владе РС - Програм о распореду и коришћењу средстава субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама за период јануар-децембар 2016. године. Доступно на <http://www.jppeu.rs/dokumenti> преузето 30.11.2016. године

средстава потребних за функционисање Јавног предузећа ЈП Нуклеарни објекти Србије“.³⁷² Ова помоћ се такође користи за исплату личних дохвата запослених.

Наведени подаци о субвенцијама које ова предузећа примају, у потпуности потврђују посебну хипотезу (Х-3), у којој се наводи да јавна предузећа уживају повлашћен положај на тржишту, директним утицајем извршне гране власти.

7.3.1. Нормативно регулисање државне помоћи у Републици Србији

У Европској унији се велики значај придаје области државне помоћи, од њеног оснивања. Државни протекционизам угрожава јединствено европског економског простора и слободу трговине.³⁷³ У споразумима о стабилизацији и придруживању, које ЕУ закључује са потенцијалним кандидатима за чланство, државна помоћ је једна од најуређенијих области. Обавезе Републике Србије у области државне помоћи дефинисане су чланом 73. Споразума о стабилизацији и придруживању. Према Прелазном споразуму било је неопходно „донети закон који ће успоставити транспарентни систем контроле, са основним циљем, да се доделом државне помоћи ненарушава конкуренција на тржишту, а поједини актери на тржишту доводе у повлашћени положај“.³⁷⁴ Са израдом Закона који би контролисао државну помоћ започело се 2005. године.

Република Србија је усвојила Закон о контроли државне помоћи (2009. године)³⁷⁵ и две пратеће уредбе.³⁷⁶

Законом се „уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и

³⁷² Годишњи програм пословања ЈП Нуклеарни објекти Србије за 2016. годину, доступно на <http://www.nuklearniobjekti.rs>, преузето 29.11.2016. године

³⁷³ *Допуштено, видљиво и исплативо државне помоћи* (2015), документ у оквиру заједничког пројекта БИРН-а и ЦИНС-а у сарадњи са Транспарентност Србија, као део програма “Јачање медијске слободе у Србији” који финансира Европска унија; преузето са <http://birnsrbija.rs>, 20.12.2016. године

³⁷⁴ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 24-60.

³⁷⁵ Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

³⁷⁶ Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13 и 97/13, 119/14) и Уредбе о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13/10)

подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи“.³⁷⁷

Правила предвиђена овим Законом се „не односе на пољопривредне производе и производе рибарства“. Закон је сачињен на основу одредаба Уговора ЕУ. Он дефинише „питање надзора, стандардизовао поступак аплицирања, добијања и пријављивања помоћи, али се ни не бави питањем оправданости додељене помоћи“.³⁷⁸

Влада РС је дана 29. децембра 2009. године,³⁷⁹ образовала Комисију за контролу државне помоћи у Републици Србији. Ова Комисија треба да обезбеди поштовање ових правила све до уласка Републике Србије у ЕУ. Након тога, контрола државне помоћи у Републици Србији, прелази у надлежност Европске комисије. Комисија је задужена да.³⁸⁰

- 1) „у поступку претходне контроле одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи;
- 2) у поступку накнадне контроле одлучује о дозвољености додељене државне помоћи;
- 3) доноси решења и закључке у поступку претходне, односно накнадне контроле;
- 4) подноси Влади годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији;
- 5) сарађује са државном институцијом надлежном за послове ревизије, органом Републике Србије надлежним за послове буџетске инспекције, службом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежном за послове буџетске инспекције и другим домаћим и међународним органима, организацијама и институцијама у обављању послова из своје надлежности;

³⁷⁷ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције РС вид. и Чл. 1. Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

³⁷⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, стр. 24-27

³⁷⁹ Чл. 6. Закона и члана 43. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07,65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС и 44/14)

³⁸⁰ Чл. 9. Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09); Одлука о образовању Комисије за контролу државне помоћи („Службени гласник РС“, број 112/09)

б) објављује на својој интернет презентацији решења која доноси у поступку претходне и накнадне контроле, годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији по усвајању од стране Владе, као и друге податке и информације за које оцени да су од значаја за примену овог закона“.³⁸¹

Комисија за контролу државне помоћи је „оперативно, независно тело“ са истим овлашћењим у домену контроле државне помоћи у Републици Србији, као Европска комисија у односу на државе чланице. Она „одлучује о дозвољености државне помоћи“.³⁸² „Даваоци државне помоћи имају исте обавезе као државе чланице у погледу пријава државних помоћи пре њихове доделе и извештавања о свим додељеним државним помоћима, а за сваку државну помоћ која је недозвољена Комисија може да наложи повраћај“.³⁸³

Државна помоћ се може дефинисати као умењен приход или расход. Помоћу ће корисник стиче привилегованији „положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту“.³⁸⁴ Међутим, наредним чланом предвиђа се да је „свака друга помоћ, којом се не би нарушавала конкуренција, у ствари дозвољена. Стога, одредбе о томе која државна помоћ може бити дозвољена стоје у логичкој несагласности са тезом да државна помоћ мора да има везе са тржиштем“.³⁸⁵

Субјекти државне помоћи су „Република, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе, свако правно лице које управља, или располаже јавним средствима, и додељује државну помоћ у било ком облику“.³⁸⁶ Они представљају даваоце државне помоћи. Корисници државне помоћи су „правна и физичка лица, која у обављању

³⁸¹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 24-60.

³⁸² <http://www.kkdp.gov.rs/o-nama> Комисија за контролу државне помоћи РС, званична веб страница, Чл.9. Закона о контроли државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009)

³⁸³ <http://www.kkdp.gov.rs/o-nama> Комисија за контролу државне помоћи РС, званична веб страница

³⁸⁴ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 24-60., вид. и Закон о контроли државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009)

³⁸⁵ *Ibid. cit.* вид. и Закона о контроли државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009)

³⁸⁶ *Ibid. cit.* вид. и Комисија за контролу државне помоћи РС, званична веб страница, <http://www.kkdp.gov.rs/o-nama>.,

делатности производње, односно промета роба или пружања услуга на тржишту, користе државну помоћ у било ком облику“.³⁸⁷ Овај закон не забрањује државну помоћ, али је зато ограничава поделом на: “недозвољену државну помоћ, дозвољену државну помоћ и државну помоћ која може бити дозвољена“.³⁸⁸

„Недозвољена државна помоћ јесте она државна помоћ додељена у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту или која је супротна закљученим међународним уговорима“.³⁸⁹ Закон дозвољава:

- 1) „државну помоћ која је социјалног карактера, а додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло роба, односно производа, који чине конкретну помоћ;
- 2) државну помоћ која се додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или другим ванредним ситуацијама“.³⁹⁰

Државна помоћ је дозвољена:

- 1) „ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености;
- 2) ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођења одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију;
- 3) за унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту;
- 4) за унапређење заштите и очувања културног наслеђа“.³⁹¹

³⁸⁷ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, стр. 24-60, Закон о контроли државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009) Чл.2. ст. 3.

³⁸⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.*

³⁸⁹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* чл. 3. Закона о контроли државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009)

³⁹⁰ Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2014. години доступно на <http://www.mfin.gov.rs> преузето 10.12.2016. године

³⁹¹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.*

На основу „Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016)“ утврђено је да су „Законом о контроли државне помоћи и подзаконским актима усвојена правила и критеријуми из правних тековина Европске уније у области државне помоћи“.³⁹² Национални програм је као планирану меру још за 2013. годину предвиђао, „да ће Комисија за контролу државне помоћи, са посебном пажњом пратити доделу државне помоћи јавним предузећима и предузећима која обављају услуге од општег економског интереса, како би, уколико државна помоћ не буде пријављена, Комисија покренула поступак накнадне контроле *ex officio*“.³⁹³

Притом треба истаћи да постоје и случајеви, доделе средстава јавним предузећима која имају одлике државне помоћи, а које Комисија није разматрала (нпр. гаранције за кредите јавним предузећима). Тај облик државне помоћи је строго забрањен правилима ЕУ.³⁹⁴

Процес усклађивања законодавства подразумева и усвајање уредби као подзаконских аката. У овој области то је „Уредба о правилима за доделу помоћи мале вредности (тзв. „*De minimis* помоћ“)“.³⁹⁵ Предлог ове уредбе је израђен је 2014. године. Потребно је навести и уредбе које прецизније треба да пропишу правила за доделу различитих врста државне помоћи. То су: „Уредба о правилима за доделу помоћи мале вредности (де минимис државне помоћи), Уредба о правилима за доделу државне помоћи у сектору транспорта, Уредба о правилима за доделу државне помоћи за обављање услуга од општег економског интереса, али и потпуно нова Уредба о правилима за доделу државне помоћи“.³⁹⁶ Овим актима је требало до 2016. године, извршити потпуну хармонизацију са прописима Европске уније из ове области. На доношење ових аката и даље се чека.

³⁹² *Ibid.* стр. 24-60.

вид. у Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015. године, Пројекат „Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?“ спровела је организација Транспарентност – Србија уз подршку Фондације за отворено друштво, Србија

³⁹³ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), (2013), Канцеларија за европске интеграције РС Доступно на <http://www.zelenidijalog.rs>, преузето 20. децембра 2016. године

³⁹⁴ Видети поглавље 6.

³⁹⁵ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције РС Доступно на <http://www.pks.rs>, преузето 20. децембра 2016. године

³⁹⁶ *Ibid.*

Анализирајући нормативно регулисање државне помоћи долази се до закључка да је регулисање овог питања настало као обавеза коју треба испунити у процесу евроинтеграција, те да су прописи доношени без стручне јавне расправе. Сам Закон има пуно недостатка и недоследности. Контрола државне помоћи треба да подразумева контролу њеног распоређивања, правилног утрошка, дакле саме сврсиходности односно законитог трошења јавних средстава. Овим законом се само контролише да ли ова помоћ може утицати недозвољено на тржишне односе. Затим, законом се само контролишу одређене области, док су друге у потпуности изузете, нпр. пољопривреда и рибарство. По Споразуму о стабилизацији и придруживању, Република Србија није у обавези да контролише државну помоћ у области пољопривреде и рибарства, односно евентуално неконтролисање државне помоћи у овим областима или привилеговање неког учесника на тржишту кроз државну помоћ које би Србија вршила, не би представљало кршење ССП-а.

Даље, контрола државне помоћи је ограничена и по висини или начину доделе. Постоје нејасноће у погледу државне помоћи која се реализује путем умањења прихода или стварања расхода јавних предузећа. Индиректно таква давања се могу сматрати државном помоћи, јер доводе до умањења јавних прихода.

Комисија за контролу државне помоћи је организација чија правна природа није сасвим одређена. Она је комбинација радног тела Владе, управне организације и независног регулаторног тела. Дакле, контрола државне помоћи остаје у оквиру Владе РС, те представља испуњену обавезу из ССП.

7.3.2. Поступак давања државне помоћи у Републици Србији

„Давалац државне помоћи мора да пре доделе државне помоћи, да поднесе Комисији пријаву. У случају да после подношења пријаве дође до промене, већ пријављене државне помоћи, давалац државне помоћи, дужан је да ову промену пријави Комисији.

Он може да повуче пријаву пре доношења одлуке Комисије, те је одговоран за истинитост и исправност, односно тачност података³⁹⁷.

„Државна помоћ се пријављује у два облика: као шема државне помоћи и као индивидуална државна помоћ“.³⁹⁸ „Шема државне помоћи подразумева скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени, односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени, а који у складу са Законом подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења“.³⁹⁹

„Индивидуална државна помоћ може бити додељена:

1. на основу акта даваоца државне помоћи, унапред одређеном кориснику, а није заснована на шеми државне помоћи; или,
2. на основу шеме државне помоћи за коју је Комисија донела решење на основу Закона, уз обавезу претходног пријављивања пре доделе индивидуалном кориснику“.⁴⁰⁰

Сходно горе наведеном, „Комисија првенствено врши претходну контролу државне помоћи (*ex ante* контрола). Овакав вид надзора функционише у ЕУ и заснива се на обавези претходне пријаве помоћи Комисији. Давалац индивидуалне државне помоћи, односно предлагач прописа који садржи шему државне помоћи, подноси пријаву државне помоћи пре доделе, односно пре упућивања прописа у процедуру доношења“.⁴⁰¹

³⁹⁷ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, стр. 75-76.; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

³⁹⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу *цит.* стр. 75. Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

³⁹⁹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу *цит.* стр. 75.; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰⁰ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 75. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰¹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 75. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09

„Комисија треба да у поступку претходне контроле укаже на евентуалну неусклађеност са Законом и предложи мере за њено превазилажење. У супротном, може се десити да се донесе пропис супротан Закону и да планирана државна помоћ на основу таквог прописа у поступку контроле од стране Комисије буде проглашена недозвољеном. У тој ситуацији, предлагач прописа би морао да покрене комплексну процедуру његове измене, те би утицало на додељивање планиране државне помоћи“.⁴⁰²

„Поступак претходне контроле, Комисија започиње пријемом потпуне пријаве државне помоћи. Ако Комисија утврди да се пријава не односи на државну помоћ, доноси решење у којем се наведено констатује и доставља га подносиоцу пријаве. Уколико утврди да се пријава односи на државну помоћ, Комисија одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве. Поступак претходне контроле Комисија завршава се решењем у којем се утврђује да ли се државна помоћ сматра дозвољеном или недозвољеном. Ово решење је коначно, те се против њега може покренути само управни спор, с тим да тужба нема суспензивно дејство. Управни спор се може покренути и уколико Комисија у року од 60 дана не донесе решење“.⁴⁰³

„Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе државне помоћи, достави кориснику државне помоћи копију решења Комисије које је за тог корисника релевантно, или га обавести о начину и месту где може да добије обавештење о садржају таквог решења. Тиме се обезбеђује заштита корисника државне помоћи и избегава опасност од враћања неодобрене помоћи“.⁴⁰⁴

Закон уводи и „механизам накнадне контроле. Он започиње на основу сопствених информација односно информација добијених из других извора, које указују да се ради

⁴⁰² Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 75-76. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰³ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 76. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰⁴ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 76. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

о државној помоћи која је додељена, односно која се користи или је коришћена супротно одредбама Закона“.⁴⁰⁵

Такође, „свако лице које има правни интерес може поднети Комисији захтев за покретање поступка накнадне контроле. У даљем поступку накнадне контроле, Комисија налаже даваоцу државне помоћи да достави додатне информације и одређује рок за достављање ових информација. Комисија спроводи поступак накнадне контроле и доноси решење на основу додатних, односно расположивих информација, уколико давалац државне помоћи не поступи по налогу Комисије. До доношења решења, Комисија може да наложи даваоцу државне помоћи привремено обустављање даље доделе државне помоћи, уколико оцени да би даља додела те помоћи изазвала озбиљније поремећаје конкуренције на тржишту“.⁴⁰⁶

„Ако Комисија у поступку накнадне контроле утврди неправилности, доноси закључак са предлогом мера и роком за отклањање неправилности. Уколико давалац државне помоћи не поступи по закључку Комисије и о томе не обавести Комисију у року од пет дана од дана истека рока из закључка, Комисија доноси решење којим се та државна помоћ сматра недозвољеном. Овим решењем, Комисија налаже даваоцу државне помоћи да, без одлагања, предузме мере у циљу повраћаја додељеног износа државне помоћи, увећаног за законску затезну камату, почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа и да одмах обустави даљу доделу неискоришћеног дела државне помоћи. По истеку периода од десет година, почев од дана доделе државне помоћи, Комисија не може да наложи повраћај државне помоћи“.⁴⁰⁷

„Комисија нема на располагању инструменте предвиђене законом, којима би принудно спроводила своје одлуке. Она обавештава државну институцију надлежну за послове ревизије и орган Републике надлежан за послове буџетске инспекције, односно службу

⁴⁰⁵ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 76. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰⁶ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 77. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰⁷ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 77.; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежну за послове буџетске инспекције. О овим поступцима, Комисија доставља Влади информацију“.⁴⁰⁸

„На основу података прикупљених од давалаца државне помоћи, Министарство припрема предлог годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији, који Комисија подноси Влади. Влада ближе прописује начин и поступак за пријављивање шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи, као и правила за доделу, односно за оцену дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи.“⁴⁰⁹

Као што је већ истакнуто, након приступања Републике Србије, Европској унији престаће са радом Комисија за контролу државне помоћи на националном нивоу. Њену надлежност ће преузети Европска комисија.

Анализирајући рад Комисије за контролу државне помоћи РС у вези са доделом државне помоћи јавним предузећима, уочава се да евиденције о државној помоћи нису потпуне. Даље, јавности нису доступни акти који правно оправдавају доделу помоћи.. Са друге стране, не постоји прецизно уређена обавеза јавних предузећа да пријављују државну помоћ коју додељују. Уговори велике вредности које јавна предузећа склапају требало би да буду одобрени од стране Комисије и да о томе постоји евиденција, што најчешће није случај. Комисија не поседује механизме да утврди да ли је конкретним правним послом додељена државна помоћ, уколико јој иста није пријављена. Сходно томе, не постоји могућност контроле државне помоћи. Такође није могуће котролисати законитости рада саме Комисије, од стране заинтересоване јавности или привредних субјеката који сматрају да је дошло до повреде конкуренције, ако се подаци не објављују. Не постоје санкције за лица која су одговорна за недостављање података у прописаном року.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 77.; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴⁰⁹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитет у Нишу, *цит.* стр. 78. ; Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

⁴¹⁰ Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015. г., Пројекат „Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?“ спровела је организација Транспарентност – Србија уз подршку Фондације за отворено друштво, Србија

Наредни недостатак је ефикасност контроле државне помоћи. Закон обавезује буџетске кориснике, да се обрате Комисији ради претходне контроле дозвољености државне помоћи. Требало би законом предвидети превентивне обавезе подношења аката на одобрење Комисији који би потенцијално донели државну помоћ. У циљу остварења спољне контроле поштовања закона, Комисија мора бити обавезна и да испита пријављене сумње у вези са доделом државне помоћи.⁴¹¹

У складу са процесом евроинтеграција, неопходно је законом увести обавезу „прикупљања података о прописима, актима пословања и трансакцијама који могу представљати државну помоћ“⁴¹², те обезбедити јавност података о правном основу за доделу државне помоћи.⁴¹³ Потребна је чвршћа контрола остваривања сврхе због које је *a priori* помоћ и додељена било од стране Комисије или органа који додељује помоћ, уз прецизно постављене индикаторе пре доделе помоћи. Законски је неопходно утврдити обавезу враћања средстава уколико је коришћење средстава несврхисходно. Неопходно је такође у закону предвидети казне за непријављивање државне помоћи, достављање неистинитих или неутемељених података ради одобравања државне помоћи, као и незакониту доделу.

7.3.3. Државна помоћ за санацију и реструктурисање привредних друштава у тешкоћама

У Републици Србији чест је случај да се помоћ од стране државе додељује управо предузећима која су у тешкоћама. Пре свега неопходно је дефинисати привредни субјект у тешкоћама. То је привредно друштво које не може сопственим средствима, да спречи стварање губитака. У циљу његовог дугорочног или средњерочног опстанка нужна је интервенција државе.⁴¹⁴

⁴¹¹ Исто.

⁴¹² Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу

⁴¹³ Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015. г., Пројекат „Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?“ спровела је организација Транспарентност – Србија уз подршку Фондације за отворено друштво, Србија

⁴¹⁴ Ђирковић Д., (2013), *Државна помоћ у функцији развоја конкурентности*, истраживања ФЕФА: Издавач ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, стр. 53 -60. У Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу

Привредно друштво се може наћи у тешкоћама:⁴¹⁵

- уколико је „одговорност за његове дугове ограничена, а изгубио је више од половине основног капитала, од чега је у последњих 12 месеци изгубио више од четвртине основног капитала;
- ако најмање једно лице неограничено одговара за његове дугове, а у финансијским извештајима приказано је да је његов капитал смањен за више од половине, од чега је у последњих 12 месеци изгубљено више од четвртине капитала;
- ако испуњава услове за отварање стечајног поступка“.⁴¹⁶

Овом привредном друштву државна помоћ би требала да се додели, само уколико докаже сопствена средства која остварује нису довољна за опоравак.

Државна помоћ за санацију може бити додељена, у случају:

- „да је намењена одржању ликвидности, а додељује се у облику гаранција за кредите или у облику кредита;
- да сваки кредит буде враћен уз уобичајену комерцијалну каматну стопу, а све обавезе по гаранцијама окончане у року од шест месеци након исплате прве рате привредном субјекту;
- да је државна помоћ једнократна и оправдана озбиљним социјалним и економским тешкоћама;
- да је помоћ ограничена на износ који је потребан да би привредни субјекат наставио делатност у периоду за који му је помоћ додељена;
- да се одобрава само за период неопходан за израду плана реструктурисања, који не може бити дужи од шест месеци“.⁴¹⁷

⁴¹⁵ *Ibid. cit.* стр. 53.

⁴¹⁶ Обавештење подносиоца захтева о раније примљеној државној помоћи мале вредности

⁴¹⁷ Уредба о правилима за доделу државне помоћи, чл. 23.

Предузеће које добије државну помоћ под овим условима, дужно је да даваоцу државне помоћи у року од шест месеци од доделе помоћи достави: план реструктурисања; план ликвидације.⁴¹⁸

Помоћ државе за реструктурирање, може бити додељена само ако се испуне следећи услови:⁴¹⁹

- „да је привредни субјекат израдио план реструктурисања који обухвата: успостављање дугорочне конкурентности привредног субјекта у току разумног временског периода на основу реалних претпоставки о будућим условима пословања што укључује и одустајање од делатности које стварају губитке, ликвидацију организационих делова у привредном субјекту који су узроковали губитке, што укључује и социјалне мере у корист вишка радне снаге чије трошкове не плаћа корисник државне помоћи; опис околности које су довеле до тешкоћа, да би се оценило да ли су предложене мере одговарајуће; да је предвиђен такав облик организовања који ће привредном субјекту омогућити да после завршетка реструктурисања, без додатне помоћи, покрије све своје трошкове укључујући амортизацију и финансијске обавезе; да је одређен датум почетка и завршетка процеса реструктурисања.

- да привредни субјекат предузима компензационе мере како би се избегли значајнији поремећаји на тржишту, и то: пренос и продаја имовине, смањење капацитета или заступљености на тржишту;

- да је износ и висина државне помоћи ограничен на минимум неопходан за спровођење мера из плана реструктурисања,

- да корисник државне помоћи финансира део трошкова процеса реструктурисања из сопствених или позајмљених извора финансирања по тржишним условима, и то: мали привредни субјекти у износу од најмање 25%, средњи привредни субјекти у износу од најмање 40%, велики привредни субјекти у износу од најмање 50%“.⁴²⁰

⁴¹⁸ Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013)

⁴¹⁹ Чл. 23. Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013)

⁴²⁰ Уредба о правилима за доделу државне помоћи, чл. 23.

Помоћ државе у случају санације и реструктурирања може бити додељена и привредном субјекту над којим је покренут стечајни поступак, у циљу његовог опстанка. У случају да привредни субјекат припада већој пословној групацији, а испуњава све услове за доделу ове врсте државне помоћи за санацију или за реструктурисање, она може да му се додели ако докаже да су тешкоће само његове, да су превелике да би с њима могла да се избори сама пословна групација и да оне нису настале као резултат арбитрарне расподеле трошкова унутар саме пословне групације.⁴²¹

Помоћ државе у случају санације и реструктурирања не може се одобрити привредном субјекту из области производње челика и угља, као и новооснованом привредном субјекту са несигурном финансијском позицијом.⁴²²

7.4. Правила о конкуренцији у домаћем праву и прописи ЕУ - примена на јавна предузећа

Правила ЕУ у области конкуренције, односе се на испитивање повреде конкуренције, контролу концентрација и државне помоћи. Ова правила предвиђена су члановима 37., 101-105. и 107-109. Уговора о функционисању Европске уније.⁴²³ Она су дизајнирани са циљем обезбеђивања антиконкурентског понашања привредних друштава и спречавања држава да додељују помоћ, која би нарушавала „конкуренцију на унутрашњем тржишту“.⁴²⁴

Као што је у претходним поглављима истакнуто, Република Србија је на основу ССП-а преузела обавезу да ће одредбе о јавним предузећима, као и о праву конкуренције, ускладити са правилима ЕУ. Ове обавезе садржи поглавље VI, под називом *Усклађивање закона и правила о заштити конкуренције*. Обавеза усклађивања такође обухвата и правила о државној помоћи.

⁴²¹ Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013) Чл. 21.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

⁴²⁴ Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

Устав Републике Србије гарантује свим субјектима једнак положај на тржишту и посебно прописује да је положај страних и домаћих субјеката изједначен.⁴²⁵ Он забрањује акте, који ограничавају слободну конкуренцију на тржишту и то стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. Правила конкуренције искључиво забрањују, да привредни субјекти користе свој доминантни положај на штету других субјеката. Правила конкуренције стварају услове за санкционисање искључиво оних предузећа која тај свој доминантни положај на тржишту злоупотребљавају.⁴²⁶ Повлашћивање појединих привредних субјеката бива оправдано само у случајевима када се препуштањем тржишта слободној конкуренцији не би могло обезбедити снабдевање робама и услугама за којима постоји потражња свих потрошача.⁴²⁷

У Републици Србији, Закон о заштити конкуренције донет је 2009. године, док је 2013. године спроведена његова допуна. У циљу усклађивања са правилима Европске уније, дизајниран је у складу са одредбама УФЕУ и Уредбом Савета (2004. године) из ове области. Одредбе овог закона предвиђају следеће: „основна правила у вези са рестриктивним споразумима, злоупотребима доминантног положаја и контроле концентрација“;⁴²⁸ „забрану за рестриктивне споразуме“, „забрану злоупотребе доминантног положаја; „прописују услове под којима се концентрације могу дозволити“. Извештај о скринингу наводи да се „ова материјална правила примењују на поступке који се одражавају на конкуренцију или би се могли одразити на конкуренцију на територији Републике Србије, па чак иако су учињени изван њене територије, као и на сва физичка и правна лица која учествују у промету робе“.⁴²⁹ Према Закону „привредна друштва која учествују у картелу могу бити изузета од плаћања новчаних казни или остварити право на умањење новчане казне ако поднесу захтев Комисији за заштиту конкуренције за примену блажих мера (*leniency*) и у потпуности сарађују у истражном поступку који води ово тело у вези са картелом“.⁴³⁰

⁴²⁵ Чл. 84., ст. 1., ст. 4. Устава Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 98/2006)

⁴²⁶ Марковић-Бајаловић Д., (1999), *Јавни сектор привреде у праву конкуренције Европске уније*”, Право и привреда бр. 5–8, стр.747–748.

⁴²⁷ *Ibid.* стр.747–748.

⁴²⁸ Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ *Ibid.*

Влада РС на предлог Комисије за заштиту конкуренције, доноси подзаконске акте, уредбе у овој области. Њихово доношење предвиђено је Законом о заштити конкуренције. Оне регулишу превасходно следећа питања:

- „садржина и начин подношења пријаве концентрације;
- критеријуми за утврђивање релевантног тржишта;
- истраживање и развој“.⁴³¹

Потребно је навести упутства и смернице које је Комисија усвојила:⁴³²

- „Упутство о примени правила о заштити конкуренције на удружења учесника на тржишту;
- Упутство за откривање намештених понуда у поступцима јавних набавки;
- Смернице за примену Уредбе за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала;
- Смернице за примену члана 69. Закона и Уредбе о условима за ослобађање обавеза плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције;
- Одлуку о начину објављивања аката и замени, односно изостављању (анонимизацији) података у актима Комисије“.⁴³³

„Комисија за заштиту конкуренције, која је надлежна за примену Закона о заштити конкуренције, основана је 2006. године. Она делује као независан и самосталан орган са својством правног лица, а за свој рад одговара Народној скупштини РС, којој подноси годишњи извештај о раду. Органи управљања Комисијом за заштиту конкуренције јесу председник Комисије и Савет Комисије који доносе све одлуке. Савет чине председник и четири члана које бира Народна скупштина из реда стручњака из области права и економије. Комисија се самостално финансира, а буџет углавном долази од наплате

⁴³¹ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014-2018. Доступно на <http://www.seio.gov.rs/> преузето 20. децембра 2016. године

⁴³² <http://www.kzk.gov.rs>

⁴³³ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције РС, доступно на www.pks.rs

накнада за подношење обавештења о концентрацијама. У својим решењима о повреди конкуренције, Комисија за заштиту конкуренције може наложити и мере чији је циљ отклањање негативних последица повреде. Те мере могу бити структуралне или се односити на понашање“.⁴³⁴

Дакле, Комисија је дужна да прати спровођење Закона, у циљу ефикасне примене правила конкуренције на територији Републике Србије.

Приликом испитивања повреде конкуренције и концентрација, Комисија мора у потпуности сарађивати са органима који су на нивоу државе задужени за заштиту конкуренције. Са циљем обезбеђења ненарушавања конкуренције, органи на нивоу државе морају примењивати одредбе Уговора о функционисању Европске уније. (чл.101-102.) Судови су дужни да приликом испитивања повреде конкуренције примењују директно правила Европске уније.⁴³⁵

На основу члана 3. УФЕУ, уведен је „посебан систем надзора у случају јавних предузећа и привредних субјеката којима државе чланице дају посебна или искључива права. Република Србија је у Извештају о скринингу изјавила да је „њено домаће законодавство у складу са Уредбом Комисије 1217/2010/ЕУ о одређеним категоријама споразума о истраживању и развоју, Уредбом Комисије 1218/2010/ЕУ о одређеним категоријама споразума о специјализацији и Уредбом Комисије 330/2010 о категоријама вертикалних споразума и усаглашених пракси. Даље, Србија је потврдила да нека правила ЕУ још увек нису транспонована у правни систем Републике Србије, на пример, правила о споразумима о трансферу технологије или правила за одређене секторе као што су сектор транспорта, пољопривреде, осигурања и моторних возила“.⁴³⁶

У наставку овог одељка биће разматрана државна помоћ у контексту заштите конкуренције.

⁴³⁴ Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ *Ibid.*

Као што је у више наврата истакнуто, у циљу обезбеђивања несметаног функционисања зоне слободне трговине између Европске уније и Републике Србије, нужно је спровести процес хармонизације са европским правилима у овој области.⁴³⁷ Ову обавезу превиђа и Споразум о стабилизацији и придруживању, као једну од најважнијих претприступних обавеза државе која тежи пуноправном чланству. У делу Споразума који је тиче питања конкуренције, наводи се да је забрањен сваки облик помоћи којим се може урушити равнотежа на тржишту и конкуренција, те трговина између Србије и ЕУ.

Контрола државне помоћи је саставни део права конкуренције. Слободна утакмица може бити нарушена недопуштеним споразумима. Ово важи и за државу која је оснивач привредног друштва или фаворизује само одређено привредно друштво или само одређени сектор привреде, дајући им помоћ. Контролом државне помоћи обезбеђују се једнаки услови пословања свим учесницима на тржишту, као и једнаке могућности за успех. Фер тржишна утакмица треба да омогући свим учесницима да буду равноправни играчи, те да опстану само најуспешнији. Државном помоћи која није контролисана или одобрена, постиже се супротан ефекат, те се економски неефикасним привредним друштвима омогућује опстанак мимо тржишних принципа.⁴³⁸

„Наиме, усмеравање државне помоћи на финансирање тзв. хоризонталних циљева и већа доступност државне помоћи већем кругу субјеката, на пример за истраживање и развој, заштиту животне средине, запошљавање и регионални развитак, доприноси економском и регионалном развоју и јачању конкурентности стратешких привредних делатности. Насупрот томе, додела државне помоћи појединачно одабраним субјектима, нарочито онима у тешкоћама, на основу појединачних одобрења надлежног регулатора, а уз примену правила о санацији и реструктурисању, треба да буде изузетак, чија је једина сврха остваривање дугорочног опстанка предузетника на тржишту“.⁴³⁹

⁴³⁷ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 42-46.

⁴³⁸ *Ibid.* стр. 42-46.

⁴³⁹ Михајловић А., (2015), *Политика државне помоћи Европске уније*, мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 32-73.

Европска комисија у својим извештајима наводи да се у Републици Србији, „Закон о заштити конкуренције и Закон о контроли државне помоћи, примењују на јавна предузећа и привредне субјекте који обављају активности од општег интереса“.⁴⁴⁰ Међутим, постојећи систем у Републици Србији није у потпуности у складу са правилима ЕУ. Србија треба боље да дефинише опсег услуга од општег економског интереса у свом законодавству и имплементира Директиву о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа, као и о финансијској транспарентности у оквиру одређених привредних субјеката“.⁴⁴¹ Она поставља оквире у којима се државе чланице морају кретати приликом предузимања мера у односу на: јавна предузећа, привредне субјекте са ексклузивним и специјалним правима, привредне субјекте који обављају делатности од општег економског интереса и субјекте чија добит представља значајан извор буџетских прихода. Мере, које државе чланице предузимају у том смислу, могу бити различите форме и садржине. То су сви облици непосредног или посредног утицаја државе и њених јавно-правних тела на пословну делатност ових привредних субјеката. Непосредни циљ Директиве је успостављање режима транспарентности односа између државе и јавних предузећа. Неопходно је такође успоставити и примењивати посебан режим транспарентности у погледу привредних субјеката, којима је држава омогућила одређена ексклузивна или специјална права. Такав режим транспарентности треба да пружи Комисији јасан увид у постојеће директне или индиректне облике финансирања јавних предузећа, разлоге одобравања финансијске помоћи и начин коришћења одобрених средстава, као и увид у структуру и динамику одређеног тржишта и његову отвореност конкурентима. Крајњи циљ је испитивање ефеката државних мера на функционисање јединственог тржишта ЕУ, посебно, у односу на основне принципе заједничке тржишне политике и политике заштите конкуренције као и конкретне обавезе које из њих произилазе за државе чланице: „забрана квантитативних ограничења и мера једнаког дејства на увоз и извоз робе између држава чланица и заштита слободне конкуренције између привредних субјеката“.⁴⁴² У случају повреде наведених принципа и обавеза, Комисија покреће поступак који је детаљно описан у претходном одељку. Правилна анализа одредби

⁴⁴⁰ Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције Доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

⁴⁴¹ *Ibid*

⁴⁴² State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field, Report, 2013, доступно на <http://www.esparama.lt>

Уговора ЕУ, али и других правних аката (директива и одлука) које су у служби њихове примене, неопходан је услов доследног испуњења обавеза које за Републику Србију проистичу из одредби чл. 43. и 74. Споразума о стабилизацији и придруживању. У том смислу, постоји потреба за усвајањем решења *Директиве о транспарентности*, којима се обезбеђује посебан режим транспарентности односа између државе и јавних предузећа, као и потребан степен транспарентности пословања привредних субјеката са ексклузивним и специјалним правима. При томе, треба имати у виду до сада остварене резултате европске доктрине и праксе у анализи ефеката ексклузивних права и оптималног обима либерализације тржишта тзв. „природних“ монопола.⁴⁴³

Према Извештају о скринингу, Република Србија „мора да у потпуности усклади своја правила о додели помоћи, у виду накнаде трошкова за пружање услуга од општег економског интереса“.⁴⁴⁴ Даље, јавна предузећа која се налазе у поступку приватизације су изузета од правила која се односе на доделу државне помоћи. Нужно је ова правила проширити и на овај облик предузећа.⁴⁴⁵ Такође се указује да низ предузећа у Србији ужива „специјална права“ у одређеним делатностима (енергетика, транспорт, инфраструктура, пош. услуге, телекомуникација итд.). Европска комисија очекује од Републике Србије да у средњем року „уложи додатне напоре ради усаглашавања са правним тековинама ЕУ у областима конкуренције, као и да их делотворно спроведе“.⁴⁴⁶ Ови наводи додатно потврђују хипотезу Х-3, постављену у овој докторској дисертацији.

Анализом се потврђује и посебна хипотеза (Х-4) „*Да би ефикасно пословала на заједничком тржишту ЕУ, пословање јавних предузећа мора бити у складу са одредбама о конкуренцији, садржаним како у Уговору о функционисању ЕУ, тако и у секундарном законодавству Уније.*“

⁴⁴³ Серјевић В., (2009), „Директива о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа и о транспарентности пословања неких привредних субјеката (2006/111/ес)“, Европско законодавство, Год VIII, бр. 29–30, стр. 78–79.

⁴⁴⁴ Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције Доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ *Ibid.*

VIII РЕФОРМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

8.1. Правни аспект пословања јавних предузећа

Програм економских реформи за период 2016. до 2018. године,⁴⁴⁷ „Извештај о напретку Републике Србије за 2015. годину“,⁴⁴⁸ заједнички закључци са економског и финансијског дијалога између држава чланица ЕУ и земаља Западног Балкана и Турске, намећу неопходност реформе јавних предузећа. Увођење корпоративних правила и корпоративног управљања у јавна предузећа, један је од приоритета од националног значаја. Постојећа законска регулатива предвиђа унапређење стања у следеће три области:

- управљање јавним предузећима,
- стратешко и текуће планирање пословања јавних предузећа,
- контрола пословања јавних предузећа.

Дакле, реформа се превасходно мора базирати на: професионализацији менаџмента, деполитизацији, корпоративизацији, унапређењу управљања и контроле, те јачању функција стратешког и дугорочног планирања.

Разматрајући питања професионализације и корпоративизације, те унапређења управљања неопходно је истаћи да је код управљања и руковођења јавним предузећима укинута дводомно управљање, допуњени су услови које треба да испуњавају кандидати, а унапређене су одредбе везане за поступке разрешења или суспензије и трајања в.д. стања. Закон о јавним предузећима из 2016. године, донео је новине у сегменту избора, састава и надлежности надзорног одбора. Уместо дотадашњих

⁴⁴⁷ Програм економских реформи за период од 2016. до 2018. године, Влада Републике Србије доступно на <http://www.mfin.gov.rs>, преузето 20.12.2016. године

⁴⁴⁸ „Извештај о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2015. годину „, преузето са званичне странице Канцеларије за европске интеграције РС

управних и надзорних одбора, уведени су само надзорни одбори у чијој је надлежности да:⁴⁴⁹

- 1) „доноси дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја и одговоран је за њихово спровођење;
- 2) доноси годишњи, односно трогодишњи програм пословања, који је усклађен са дугорочним и средњорочним планом пословне стратегије и развоја;⁴⁵⁰
- 3) усваја извештај о степену реализације годишњег, односно трогодишњег програма пословања;
- 4) усваја тромесечни извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности;
- 5) усваја финансијске извештаје;
- 6) надзире рад директора;
- 7) доноси статут;
- 8) „одлучује о статусним променама, оснивању других правних субјеката и улагању капитала;
- 9) доноси одлуку о расподели добити, односно начину покрића губитка;
- 10) закључује уговоре о раду са директором“.⁴⁵¹

Закон о јавним предузећима предвиђа да члан надзорног одбора мора имати завршене основне студије, бити стручњак из области финансија или корпоративног управљања и поседовати петогодишње радно искуство на руководећем положају.⁴⁵² По узору на праксу корпоративног управљања у земљама чланицама ЕУ, Законом је уведена нова категорија члана у надзорном одбору јавних предузећа, тзв. *независни члан*. „Надзорни одбор јавног предузећа чији је оснивач Република састоји се од укупно пет чланова, с тим да се један члан именује из реда запослених“.⁴⁵³ Независни члан надзорног одбора мора испуњавати и додатне услове – „да није био запослен у јавном предузећу или

⁴⁴⁹ Чл. 22. Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016)

⁴⁵⁰ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града Зајечара, год. 9., бр. 21; Чл. 22. Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016)

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016) Детаљније чл. 18

⁴⁵³ Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016)

зависном друштву капитала или другом друштву капитала повезаним са јавним предузећем у последње две године пре ступања на дужност члана надзорног одбора, односно да није био ангажован по другим основама у јавном предузећу, да није био ангажован у вршењу ревизије финансијских извештаја предузећа и да није члан политичке странке“.⁴⁵⁴ Закон није предвидео да независни члан, треба да буде лице које није примило нити исплатило од друштва одређен износ новчаних средстава, као што је то случај у Закону о привредним друштвима. Сходно томе, поставља се питање његове „независности“. Јавним предузећима остављено је да самостално уреде начин избора представника из реда запослених.

Јавна предузећа, као друштва капитала, дужна су да у свом раду, посебно у сегменту корпоративног управљања поштују одредбе Закона о привредним друштвима РС, али и препоруке ЕУ у вези реформе компанијског права. Према Високој групи експерата за реформу компанијског права, корпоративно управљање се дефинише као посебна област у којој је транспарентност „кључна компонента регулаторног режима“.⁴⁵⁵ *Winter report* препоручује да компаније које послују на територијама држава чланица Европске уније морају имати транспарентну структуру корпоративног управљања. Од компанија се очекује да се придржавају правила *примени или објасни (comply or explain)*. Транспарентност сужава простор за злоупотребе и нерегуларности које настају као последица асиметричности информација. Транспарентност се схвата као отворена двосмерна комуникација о јавним практичним политикама, укључујући произвођача (јавно тело), примаоца (заинтересована јавност) и сам канал комуникације.⁴⁵⁶

Јавна предузећа обезбеђују инфраструктуру, услуге или производе нужне за функционисање и развој друштва. Лоше управљање овим предузећима може озбиљно да угрози развој друштва. Сходно томе, ова предузећа треба непрекидно да буду предмет јавног надзора. У суштини њиховог постојања и пословања мора бити

⁴⁵⁴ Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016)

⁴⁵⁵ Васиљевић М., (2011), *Корпоративно управљање – правни аспекти*, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. *цит.* 108.

⁴⁵⁶ *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији* (2011), Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 27-30.

садржана њихова отвореност према јавности која од њих очекује правовремене и поуздане информације битне за доношење њихових одлука.⁴⁵⁷

Јавна предузећа и њихови оснивачи у Србији, у обавези су да поштују стандарде и прописима о јавности рада утврђеним националним законодавством. Усвајање и спровођење правила транспарентности, неопходно је како би се влада држала одговорном за руковођење овим предузећима. С једне стране, јавност практичних политика, циљева утврђених од стране јавних предузећа и података о економском успеху, омогућавају успостављање политичке одговорности за резултате пословања. С друге стране, јавност омогућава успостављање основе за контролу законитости пословања и сврсисходности донетих одлука у јавним предузећима од стране медија и јавности.⁴⁵⁸

Јавна предузећа су у обавези да објављују информатор о свом раду, минимум једном у току године. Овај документ мора садржати основне податке о раду самог предузећа (овлашћења, обавезе, буџет, средства, услуге, жалбе, правила, одлуке и поступци доношења одлука).⁴⁵⁹ Финансијски извештаји који су припремљени у складу са опште признатим међународним стандардима и који су прошли ревизију свакако спадају у корпус обавезних информација које привредно друштво треба да обелодањује, након што их усвоји скупштина. Постоје три облика извештавања карактеристична за предузећа у државном власништву *ex ante* и збирно извештавање.⁴⁶⁰

Ex ante извештавање фокусирано је на циљеве и п додатак је редовној процедури извештавања, која је предвиђена законом о предузећима. У већини случајева комплементарно је са извештавањем о успеху пословања.

⁴⁵⁷ Божић М., Божић Миљковић И., (2014), *Пословање јавних предузећа и јавност*, Универзитет „Унион“, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“, Нови Сад

⁴⁵⁸ *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији* (2011), Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 27-30.

⁴⁵⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја - пречишћен текст (Сл. гласник РС 120/04, 54/07, 104/09 36/10) Чл. 39.

⁴⁶⁰ *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији* (2011), Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 27-30.

Ex post обухвата финансијске извештаје, извештаје генералних директора или корпоративног руководства, као и поједине специфичне извештаје који се захтевају од државних предузећа. Оно је значајно унапредовало последњих година у већини OECD земаља, док извештаји самих предузећа постају подробнији, налик приступу у извештавању акционарских друштава.

Збирно извештавање обухвата све форме свеобухватног извештавања о државном сектору. Припремају их носиоци власничких права или одговарајућа државна ревизорска тела. Збирни извештаји се припремају са специфичним циљем – информисање парламента и јавности уопште. Садржај и квалитет припремљених извештаја разликује се од државе до државе.⁴⁶¹

Привредна друштва чија је делатност јавна би требало да објаве и своју политику у вези са пословном етиком, заштитом животне средине, системом праћења и управљања ризицима. Неопходно је такође да компанија учини доступним и податке који се тичу структуре власништва. Једно од најважнијих питања од интереса за јавност у пословању ових предузећа јесу и накнаде за чланове управног и надзорног одбора, њихове квалификације, процес избора, којој категорији чланова припадају.⁴⁶² Закон о јавним предузећима предвиђа стимулације за управу уколико јавно предузеће послује са позитивним пословним резултатима. Даље, према закону, разрешење директора мора бити спроведено „у случају битног одступања од остваривања основног циља јавног предузећа утврђеним планом пословања јавног предузећа“.⁴⁶³ Одлуку о исплати стимулације у случају пословног успеха јавног предузећа, „доноси Влада, односно орган надлежан за именовање директора“.⁴⁶⁴ Ове одлуке са износима накнада нису доступни јавности.

⁴⁶¹ OECD Principi korporativnog upravljanja, (2004), *OECD publishing*

⁴⁶² У теорији постоји 4 категорије чланова управног одбора:

1. Извршни члан,
2. Неизвршни члан;
3. Независни члан;
4. Лице које нема интерес у датом послу. Више у Васиљевић М., (2011), *Корпоративно управљање – правни аспекти*, Правни факултет Универзитета у Београду

⁴⁶³ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁴⁶⁴ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

У ред важних података свакако треба сврстати и информације о кључним питањима везаним за запослене, политику људских ресурса, власништво запослених над акцијама, уколико је јавно предузеће организовано као акционарско друштво.⁴⁶⁵

На крају може се додати да корпоративно управљање предвиђа широк круг овлашћења за управу привредног друштва, не за самог власника односно оснивача. Међутим, ово правило није примењено на јавна предузећа. Закон о јавним предузећима поштујући заштиту општег интереса, а потпуно супротно корпоративној пракси, широк круг овлашћења даје управо оснивачу, односно држави. Тако да држава Србија одлучује о статусним и питањима располагања имовином, као и о питањима којима се штити јавни интерес (нпр. цене услуга јавних предузећа).

8.1.1 Транспарентност у раду јавних предузећа

Јавност у раду јавних предузећа је од велике користи, посебно у превентивном деловању и разоткривању актера штетних појава од којих пати целокупни јавни сектор држава у транзицији. Обавеза за сублимирањем информација о пословању и развоју јавних предузећа, пре свега прозилази из њиховог места и значаја у систему привређивања, посебно од чињенице да је у њих најчешће уложен државни капитал, да су њихово пословање и развој под непосредном контролом државе, те да њихов рад у великој мери утиче на привреду као целину и становништво. Јавности се морају учинити доступним пре свега, плански показатељи пословања у кратком и дугом року, заједно са развојним плановима, који обухватају и намераване инвестиције и њихове изворе, те и промене у структури и квалитету делатности и технолошке иновације. Затим, јавно доступни морају бити и подаци о броју и структури запослених, менаџерској структури јавних предузећа, зарадама запослених; подаци о наплати потраживања, кредитним задужењима и ликвидности самог предузећа. У круг ових података спадају и ревизорски извештаји са извештајима контролних органа државних

⁴⁶⁵ Василјевић М., (2011), *Корпоративно управљање – правни аспекти*, Правни факултет Универзитета у Београду

и других институција, као и подаци о државним субвенцијима уколико их има, те начин њиховог коришћења.⁴⁶⁶

Обавеза као и начин пружања горе наведених информација јавности предвиђени су законском регулативом, али и унутрашњим актима самих јавних предузећа.⁴⁶⁷ Информације о њиховом пословању, пре свега треба да буду тачне, правовремене и аналитички обрађене. Основни циљ је да буду од користи субјектима којима су намењене. Са друге стране и јавно предузеће на основу ових информација може добити исправне сигнале из окружења које могу бити су користи и за њихове пословне одлуке.

Са питањем транспарентности у пословању, повезано је и питање комуникације самог јавног предузећа, како интерно унутар предузећа, тако и екстерно са окружењем. Сматра се да је ова активност од великог пословног значаја. Она подразумева комуникацију са државним институцијама и грађанима (заинтересованој јавности), којима се обезбеђује увид у то шта се и како ради у јавним предузећима. Добро и ефикасно комуницирање са окружењем захтева формирање служби за односе са јавношћу. Савремен и функционално постављен систем комуницирања са јавношћу подразумева коришћење бројних средстава. Полазећи од карактера и саме природе јавних предузећа, неопходно је одабрати средства и инструменте комуницирања који на једноставан и функционалан начин обезбеђују слање, обраду и примање информација. Избор информација намењених јавности мора бити такав да их корисници којима су оне намењене могу прихватити и искористити на најбољи начин. Јавност се са радом јавних предузећа може упознавати преко веб презентација јавних предузећа, чиме се обезбеђује континуитет у информисању, е-маил комуникацијом, посебном презентацијом неких изузетно значајних активности предузећа, нарочито поводом неких догађаја, посебним кампањама које имају за циљ да покрену неке активности предузећа, одговорима на питања институција и грађана – корисника услуга јавних предузећа, о раду предузећа и намераваним пословним и другим активностима. У пракси доминира комбинација више њих, зависно од тога шта се жели постићи,

⁴⁶⁶ Божић М., Божић Миљковић И., (2014), *Пословање јавних предузећа и јавност*, Универзитет „Унион“, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“, Нови Сад

⁴⁶⁷ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја - пречишћен текст (Сл. гласник РС 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

односно која пословна активност или обавеза према окружењу треба да се оствари, у одређеном периоду времена.⁴⁶⁸

8.2. Анализа примене прописа у раду јавних предузећа

Стратешко опредељење Владе Републике Србије намеће обавезу јачања функције планирања у јавним предузећима. Немогуће је замислити било које јавно предузеће, које обавља делатност од општег интереса, које нема јасна стратешка опредељења око даљег развоја и које нема текући и средњорочни план, план који је прошао пуну процедуру и који је доступан стручној и широј јавности. „За сваку календарску годину, јавно предузеће дужно је да донесе годишњи програм пословања“⁴⁶⁹ и „достави га Влади, надлежном органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“.⁴⁷⁰ Закон не прецизира садржину тих докумената, нити прописује обавезу да се дугорочни и средњорочни планови достављају неком ресору у Влади. Закон ипак прописује које обавезне елементе годишњи програм пословања јавног предузећа мора да садржи. Као обавезни елементи наводе се:⁴⁷¹

- 1) „планирани извори прихода и позиције расхода по наменама;
- 2) планиране набавке;
- 3) план инвестиција;
- 4) планирани начин расподеле добити, односно планирани начин покрића губитка;
- 5) елементи за целовито сагледавање цена производа и услуга;
- 6) план зарада и запошљавања;
- 7) критеријуми за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију,⁴⁷²

⁴⁶⁸ Више у Божић М., Божић Миљковић И., (2014), *Пословање јавних предузећа и јавност*, Универзитет „Унион“, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“, Нови Сад

⁴⁶⁹ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града зајечара, год. 9., бр. 21.; Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁴⁷⁰ Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016) , став 2. члана 59.

⁴⁷¹ Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016), чл. 60.

⁴⁷² Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града зајечара, год. 9., бр. 21.; Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

8) критеријуми за одређивање накнаде за рад председника и чланова надзорног одбора“.

Треба истаћи да је овде изостављен планирани обим услуга од општег интереса које ће јавно предузеће вршити у тој пословној години.

За сваку календарску годину, на предлог министарства, Влада би требало да детаљније утврђује елементе годишњег, односно трогодишњег програма пословања. У досадашњој пракси, редовно се дешавало да упутства, инструкције, па и закључак Владе буде објављен веома касно, када су јавна предузећа већ увелико морала да приону на посао и саставе годишњи програм. Закон не прописује рок у коме Влада треба ближе да утврди ове елементе.

„Програм се сматра донетим након давања сагласности од стране оснивача (Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе)“.⁴⁷³

„Ако се усвојени програми пословања републичких јавних предузећа не спроводе у складу са смерницама економске политике Владе, посебно у сегменту политике зарада и запошљавања, као и у сегменту редовности у роковима плаћања према привредним субјектима, Министарство задужено за послове финансија и рада и запошљавања не би могло извршити оверу образаца, које Влада прописује за контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима“.⁴⁷⁴

Јавна предузећа су у обавези да на тромесечном нивоу, извештавају о билансу успеха, трошковима и динамици запослених, ненаплаћеним потраживањима и неизмиреним дуговањима, кретању цена производа и услуга, средствима за посебне намене, субвенцијама, кредитној задужености и јавним набавкама.⁴⁷⁵

„Измене и допуне годишњег (трогодишњег) програма пословања могу се вршити искључиво из стратешких и државних интереса или уколико се битно промене

⁴⁷³ Закон о јавним предузећима ("Сл. гласник РС", бр. 15/2016) Чл. 59.

⁴⁷⁴ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016)

⁴⁷⁵ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016)

околности у којима јавно предузеће послује“.⁴⁷⁶ „Последица неблаговременог доношења годишњег програма везана је пре свега за ограничења код исплате зарада“.⁴⁷⁷ „Уколико у јавном предузећу до почетка календарске године није донет годишњи, односно трогодишњи програм пословања, до доношења тог програма зараде се обрачунавају и исплаћују на начин и под условима утврђеним годишњим, односно трогодишњим програмом пословања за претходну годину“.⁴⁷⁸ У том случају отвара се простор за преиспитивање одговорности руководећих и управљачких структура. Линије одговорности, надзора и контроле над јавним предузећима лако се могу релативизовати и пребацивати са једног на другог субјекта, а да у ствари на крају нико није до краја одговоран. Системски закони укључујући и Закон о јавним предузећима, проширују круг питања о којима се одлучује уз претходно прибављену сагласност оснивача. Оснивач треба да одлучује о статусним питањима и располагању са имовином, као и о питањима којима се заиста штити јавни интерес. У оштрој колизији са корпоративном праксом је да оснивач (држава) даје сагласност на програм пословања или на општа и појединачна акта. На овакав начин неће се повећати контрола. Корпоративно управљање се заснива на широким овлашћењима менаџмента, а то ни закон, а ни други системски прописи, једноставно нису препознали.⁴⁷⁹

Као што је напред истакнуто, транспарентност у свом пословању, јавна предузећа постижу искључиво редовним обавештавањем јавности о свом програму рада и реализацији постављеног програма, као и о осталим информацијама релевантним за јавност (ревидирани финансијски годишњи извештај,⁴⁸⁰ извештај ревизора, структура надзорног одбора, подаци о директорима и извршним директорима; структура самог привредног друштва).

⁴⁷⁶ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града зајечара, год. 9., бр. 21. Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁴⁷⁷ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016) Чл. 60.

⁴⁷⁸ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града зајечара, год. 9., бр. 21. Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016) Чл. 60.

⁴⁷⁹ *Планирање и извештавање локалних јавних предузећа – измене које доноси нови закон (2016)*, Стална конференција градова и општина, преузето са www.skgo.org, октобар 2016 године

⁴⁸⁰ „Чл. 60. Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016)

Анализом правних аспеката пословања јавних предузећа која су предмет ове дисертације (ЈП ЕПС, ЈП Железнице Србије, ЈП Нуклеарни објекти Србије, ЈП ПЕУ Ресавица, ЈП Путеви Србије), аутор је дошао до следећих података.⁴⁸¹

ЈП Електропривреда Србије

На званичној веб страници јавног предузећа Електропривреда Србије, у одељку *Извештаји*, постоје годишњи програми пословања за 2016. и 2015. годину.⁴⁸² Међутим, нису јавно публиковани извештаји о реализацији ових програма пословања. Постоје само публикације Технички извештаји и Годишњи извештаји, који не дају податке о реализацији постављеног и усвојеног програма, већ статистичке и опште податке који се тичу саме делатности привредног друштва, који ни на који начин не могу бити коришћени за компаративну анализу усклађености плана и реализације.⁴⁸³ Објављени су финансијски извештаји и извештаји независног ревизора за претходних 11 календарских година.⁴⁸⁴

„Управљање у јавном предузећу ЕПС, организовано је као дводомно. Органи јавног предузећа су Надзорни одбор, Извршни одбор и Директор. Надзорни одбор има пет чланова које именује Оснивач, од којих је један члан из реда запослених и један члан који мора бити независан члан. Члан Надзорног одбора из реда запослених, именује се на предлог Директора. Мандат председника и чланова надзорног одбора је четири године. Мандат председнику и члановима надзорног одбора престаје истеком периода на који су именовани, оставком и разрешењем, у складу са Законом“.⁴⁸⁵ Састав чланова надзорног одбора доступан је јавности. Међутим, без контакт података и података о

⁴⁸¹ Аутор је првобитно планирао да анализира рад привредног друштва „Телеком Србија АД“, међутим због специфичне власничке структуре, одустао је од анализе рада овог предузећа. Истраживањем које је спроведено током писања ове дисертације, аутор је сматрао да је интересантније анализирати рад ЈП ПЕУ Ресавица, због субвенција које прима од државе. Сходно томе, аутор уместо „Телеком Србија АД“, анализира рад ЈП ПЕУ Ресавица. У јуну 2016. године, власништво над Железаром Смедерево преузела је кинеска компанија „Хестил“. Аутор уместо анализе рада овог предузећа, као што је првобитно планирано, анализира рад предузећа ЈП Нуклеарни објекти Србије. Ово привредно друштво такође је прималац субвенција од државе.

⁴⁸² Годишњи планови пословања и извештаји о степену усклађености планираних и реализованих активности из годишњих планова пословања ЈП ЕПС, доступно на www.eps.rs, преузето 29.10. 2016. године

⁴⁸³ Годишњи извештај ЈП ЕПС за 2015. годину, доступно на www.eps.rs, преузето 29.10. 2016. године

⁴⁸⁴ Финансијски извештај за 2015. годину, доступно на www.eps.rs, преузето 29.10. 2016. године

⁴⁸⁵ Статут ЈП ЕПС, Чл. 27-29. доступно на www.eps.rs, преузето 29.10. 2016. године

датуму и начину њиховог именовања, као и података о њиховој стручности, што је један од законских услова“.⁴⁸⁶ „Извршни одбор чине извршни директори које именује надзорни одбор на предлог директора“,⁴⁸⁷ по правилу за: 1) „техничка питања производње електричне енергије и експлоатације угља; 2) питања трговине и снабдевања електричном енергијом; 3) финансијска питања и управљање ризицима; 4) правна питања и корпоративне послове; 5) техничка питања дистрибуције електричне енергије и управљања дистрибутивним системом; 6) питања стратегије, планирања инвестиција и развоја; 7) питања управљања људским ресурсима. Мандат извршног директора, односно Извршног одбора је четири године и по истеку времена на који је именован, извршни директор може бити поново именован“.⁴⁸⁸ „Директор је председник Извршног одбора“.⁴⁸⁹ Контакт подаци везани уз в.д. Директора и чланове извршног одбора доступни су јавности. Подаци везани за стручност чланова извршног одбора нису доступни јавности. Према Статуту, „директора Јавног предузећа именује Оснивач на четири године, на основу спроведеног јавног конкурса, у складу са Законом“.⁴⁹⁰ Конкурс за избор директора ЈП ЕПС, Влада РС расписала је 26. марта 2016. године. До сада није завршен поступак избора директора. Функцију директора обавља и даље вршилац дужности којег је поставила Влада. Према Закону, „вршилац дужности директора може се именовати до избора директора јавног предузећа по спроведеном јавном конкурс. Период обављања функције вршиоца дужности директора не може бити дужи од једне године. Исто лице не може бити два пута именовано за вршиоца дужности директора. Вршилац дужности директора мора испуњавати услове за именовање директора јавног предузећа“.⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Исто.

⁴⁸⁷ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016)

⁴⁸⁸ Статут ЈП ЕПС Чл. 35.

⁴⁸⁹ Ibid.

⁴⁹⁰ Ibid.

⁴⁹¹ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града зајечара, год. 9., бр. 21., Чл. 52. Закон о јавним предузећима, (Сл. гласник РС", бр. 15/2016)

Железнице Србије

Железнички систем Републике Србије од 10.08.2015. године, послује сагласно спроведеној статусној промени кроз три издвојена друштва капитала и „Железнице Србије“ акционарско друштво, које се након издвајања налази се у фази примопредаје права и обавеза из пословања јединственог предузећа, на основу Плана статусне промене⁴⁹² и Плана реформе Железнице у периоду 2016-2020. године. Влада Србије је 2. јула 2015. године, донела одлуку о статусној промени „Железница Србије“⁴⁹³, издвајања уз оснивање нових акционарских друштава – „Инфраструктура железнице Србије“,⁴⁹⁴ „Србија воз“⁴⁹⁵ и „Србија Карго“⁴⁹⁶. Корпоративно реструктурисање „Железнице Србије“ АД Београд, које је спроведено у складу са Акционим планом реформи које је припремила Светска банка са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Оквирним уговором о техничкој подршци Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и „Железнице Србије“ АД,⁴⁹⁷ предвиђа организациону структуру која се састоји од три различите технолошко-пословне целине, које су тржишно одрживе на дужи рок, као и четврто друштво „Железнице Србије“ АД, које треба, првенствено, да решава проблеме вишка имовине, вишка запослених и историјских дугова. Ово друштво се налази у фази преузимања *non-core* имовине, као и оног дела основних средстава железничког саобраћаја које није економски исплативо. У циљу усклађивања стратегије пружања подршке будућем „рационалном“ пословању оперативних друштава са реформом железнице, „Железнице Србије“ а.д. је отворено и усмерено на сарадњу са остала три железничка друштва. На официјелној веб страници привредног друштва „Железнице Србије“, у моменту истраживања, нису постојали подаци о финансијском извештају за претходну пословну годину. Постоји само информатор о раду, из марта 2016. године, где се наводе поред општих података и финансијски план за 2016. годину. Влада

⁴⁹² План статусне промене "Железнице Србије" а.д., издвајање уз оснивање нових акционарских друштава доступно на <http://www.zeleznicesrbije.com>, преузето са 28.10.2016. године

⁴⁹³ Одлука Владе Републике Србије 05 Број 023-7361/2015 од 2. јула 2015. године

⁴⁹⁴ Друштво за управљање железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“

⁴⁹⁵ Друштво за железнички превоз путника „Србија воз“

⁴⁹⁶ Друштво за железнички превоз робе „Србија карго“

⁴⁹⁷ Оквирни уговор за техничку подршку МГСИ и ЖС АД у припреми плана за корпоративно и финансијско реструктурирање Железница Србије, доступно на www.szsraillsyn.org

Републике Србије, на предлог Министарства саобраћаја, закључком је именовала представнике Републике Србије у Скупштини Акционарског друштва „Железнице Србије“. На седници одржаној 17. марта 2015. године, скупштина акционара овог привредног друштва изабрала је чланове извршног одбора. Извршни одбор има три члана. Генерални директор је и председник извршног одбора. Састав одбора је доступан на званичном сајту, али без контакт података, као података о њиховој стручности. Такође, јавности су доступни и подаци о председнику Скупштине акционара, као и имена чланова скупштине акционара.⁴⁹⁸ Ово привредно друштво, као и остала три, организовано је као друштво са једнодомном управом. Овакав начин организовања управе не подразумева постојање надзорног одбора.

Акционарско друштво „Србија Воз“ а.д. на својој веб страници поседује податке о саставу скупштине акционара, управног одбора. У оквиру информатора о раду публикованог на овој страници, наведени су подаци о укупним приходима и расходима за пословну 2015. годину (10.08.2015-31.12.2015), без извештаја ревизора, као и извештај о степену реализације програма пословања јануар–јун 2016. године.⁴⁹⁹ Програм пословања није јавно публикован. Нису јавно доступни акти којима је оснивач именовано чланове скупштине акционарског друштва. Такође, не постоје ни подаци на који начин су именовани чланови одбора директора. Претпоставља се да се ради о одбору извршних директора, јер је управа организована једнодомно. Генерални директор је у в.д. статусу, иако је Влада Републике Србије је 30. јануара 2016. године, објавила конкурс за избор директора.⁵⁰⁰

У оквиру јавности доступног информатора о раду, публикованог на официјелној веб страници, акционарског друштва „Инфраструктура Железнице Србије“, наведени су подаци о укупним приходима и расходима за пословну 2015. годину (10.08.2015-31.12.2015), без извештаја ревизора. Јавности није доступан програм пословања овог привредног друштва. Јавно су публиковани подаци о члановима управе, односно

⁴⁹⁸ www.zeleznicesrbije.com

⁴⁹⁹ Извештај о реализацији програма пословања за период од 01.01.2016.-30.06.2016.године, преузето са www.srbvoz.rs 30.10.2016. године

⁵⁰⁰ Конкурси за избор директора јавних предузећа доступн су на званичној веб страници Министарства привреде РС www.privreda.gov.rs

извршног одбора, као и њихови контакт подаци, али без података о квалификацијама, које би их определиле за то радно место. Доступни су подаци и о члановима скупштине акционара, али без начина на који су именовани на то место. Не постоје подаци о њиховим квалификацијама. Генерални директор је у в.д. статусу, иако је Влада Републике Србије 30. јануара 2016. године, објавила конкурс за избор директора.

Најтранспарентнији рад поседује акционарско друштво „Србија Карго“. Наиме, на официјелној веб страници овог привредног друштва, постоје подаци о програму пословања, као и степену реализације истог и то за период јануар-јун 2016. године.⁵⁰¹ Ово привредно друштво има и јавно публикован информатор о раду. Међутим, у оквиру информатора о раду, не постоје подаци о укупним приходима и расходима за претходну годину, већ само за прва два тромесечја 2016. године.⁵⁰² Такође, постоје комплетни контакт подаци за целокупно руководство. Чланови извршног одбора су у в.д. статусу, као и председник извршног одбора, који је и генерални директор. Влада је и за ово привредно друштво објавила конкурс за избор директора.

ЈП ПЕУ Ресавица

ЈП ПЕУ Ресавица у оквиру информатора о раду од септембра 2016. године,⁵⁰³ публикованог на званичној веб страници, наводи опште податке о управи и надзорном одбору, притом наводећи податке о укупним приходима и расходима за пословну 2014. годину. Такође на овој страници није публикован финансијски извештај за пословну 2015. годину, већ само за 2013. годину. Публиковани су програми пословања за 2015. годину, као и извештаји о реализацији програма пословања за 2015. годину.⁵⁰⁴ Публиковани су такође и извештаји о реализацији програма пословања за прва два тромесечја 2016. године, док сами планови нису публиковани.⁵⁰⁵ Ово привредно друштву публикује податке о субвеницијама које прима од државе, о чему је било речи

⁵⁰¹ Више на www.srbcargo.rs привредно друштво Србија Карго

⁵⁰² Информатор о раду привредног друштва Србија Карго, преузето са www.srbcargo.rs 30.10.2016. године

⁵⁰³ Информатор о раду ЈП ПЕУ Ресавица, доступан на www.jppeu.rs, преузето 30.10.2016. године

⁵⁰⁴ Исто.

⁵⁰⁵ Исто.

у претходном поглављу.⁵⁰⁶ Управа овог привредног друштва састоји се од директора и надзорног одбора, који броји 5 чланова, именованих од стране оснивача и од стране запослених са мандатом од четири године. Постоје контакт подаци везани уз чланове одобра, као и на који начин су именовани на ову функцију.⁵⁰⁷ Интересантно је да овај надзорни одбор има 4 члана, односно недостаје члан који би био представник запослених. Сходно томе, поставља се питање доношења одлука када нема једногласности у одлучивању. Директор овог јавног предузећа налази се у в.д. статусу. Влада Републике Србије објавила је 30. јуна 2013. године јавни конкурс за именовање директора Јавног предузећа за подземну експлоатацију угља (ЈП ПЕУ) Ресавица.

ЈП Путеви Србије

ЈП Путеви Србије на својој званичној веб страници публикују извештаје на тромесечном нивоу о степену реализације планираних активности и то за два тромесечја у 2016. као и за 2015. годину.⁵⁰⁸ Публиковани су и финансијски извештаји са извештајима независног ревизора, али само за претходне две године.⁵⁰⁹ Публиковани су и програми пословања за претходне четири године, као и информатор о раду.⁵¹⁰ Управа овог предузећа састављена је од директора, надзорног одбора и извршних директора. Такође, на овој страници су публиковани акти о раду надзорног одбора, њихове радне биографије, без података за контакт. Радне биографија в.д. директора и извршних директора нису доступне јавности. У ЈП Путеви Србије директор је у в.д. статусу од 2011. године. Такође је неопходно истаћи да је и за ово јавно предузеће расписан конкурс за директора у јулу 2013. године.⁵¹¹

⁵⁰⁶ Закључак Владе РС - Програм о распореду и коришћењу средстава субвенција јавним нефинансијски предузећима и организацијама за период јануар-децембар 2016. године. Доступно на <http://www.jppeu.rs/dokumenti> преузето 30.11.2016. године

⁵⁰⁷ Информатору о раду ЈП ПЕУ Ресавица

⁵⁰⁸ Финансијски извештај ЈП Путеви Србије

⁵⁰⁹ Исто.

⁵¹⁰ Информатор о раду ЈП Путеви Србије, преузето са www.putevisrbije.rs 05.11.2016. године.

⁵¹¹ Конкурс за именовање директора ЈП Путеви Србије доступно www.gradjevinarstvo.rs

ЈП Нуклеарни објекти Србије

ЈП Нуклеарни објекти Србије на својој веб страници, учинили су доступним програме пословања као и извештаје о степену реализације програма за период од 2012-2016. године. Није публикован финансијски извештај за 2015. годину, али је публикована потврда о јавном објављивању редовног годишњег финансијског извештаја и документације за период од 01.01.2015-31.12.2015. године, док се финансијски извештаји за период од 2012-2014. године, са извештајем ревизора налази на веб страници.⁵¹² Из публикованог Информатора о раду не може се јасно одредити правна форма овог привредног друштва. У информатору су назначени подаци везани за састав надзорног одбора, радне биографије чланова, али без контакт података, као и подаци о в.д. директору. Иако закон не предвиђа управни одбор у јавним предузећима, у Статуту овог предузећа стоји да су органи: Директор и Надзорни одбор.

Према Статуту, „управни одбор овог предузећа има седам чланова који се именују на период од четири године“.⁵¹³ Интересантно је да Статут предвиђа да „надзорни одбор има три члана који се именују на период од четири године“. Док се јавно публикује 5 чланова. Нема података о начину именовања, председника надзорног одбора и чланова надзорног одбора, које по правилу треба да именује и разрешава држава, односно „министар надлежан за послове нуклеарне сигурности и управљања радиоактивним отпадом из реда стручњака у области финансија и права“.⁵¹⁴ Директор и овог привредног друштва налази се у в.д. статусу. Конкурс за избор директора расписан је 2013. године.

На основу спроведене анализе намеће се закључак да у извесном обиму постоји непоштовање закона у пракси, што свакако не мора бити повезано са квалитетом саме регулативе. Евидентно је да се прописи не примењују искључиво у оним сегментима који директно спречавају политизацију. Неспорно је да правилна примена закона, те унапређење регулативе, могу само да побољшају корпоративно управљање, самим тим

⁵¹² Више на званичној страници овог јавног предузећа www.nuklearniobjekti.rs

⁵¹³ Одлуку о оснивању јавног предузећа за управљање нуклеарним објектима у Републици Србији доступно на <http://www.nuklearniobjekti.rs> преузето 02.11.2016. године

⁵¹⁴ *Ibid.*

и транспарентније, одговорније и успешније пословање јавних предузећа у складу са правилима ЕУ. Ова анализа говори у прилог потврде главне хипотезе која је постављена у овом раду.⁵¹⁵

8.3. Препоруке за унапређење прописа у циљу ефикаснијег рада јавних предузећа у Републици Србији

Анализа законског оквира у Републици Србији који регулише оснивање и управљање јавним предузећима, постављање директора, чланова управних односно надзорних органа и чланова скупштине акционара (уколико се ради о акционарском друштву), као и анализа примене закона, говоре у прилог чињеници да је Влада, односно држава Србија, једини власник акцијских права јавних предузећа. Управни односно надзорни одбори и скупштине састављени су од владиних представника и представника запослених, док је њихов однос одређен пре свега законом, интерним статутима и правилницима. Независност управних односно надзорних одбора, требало би да допринесе ефикасном пословању ових предузећа. Само независни управни одбори слободни од политичких притисака могу да доносе одлуке засноване на стручности. У процесу деполитизације, од великог су значаја критеријуми на основу којих се бирају чланови управних, односно надзорних одбора, који би требало да гарантују стручно и рационално управљање јавних предузећа.⁵¹⁶

Истраживање које је спроведено међу горе наведеним предузећима, показује да су ови критеријуми веома неодређени и нејасни и да често и као такви бивају потпуно апстраховани у раду привредног друштва. Истраживање показује и висок степен политизације, што је у оштрој супротности са обавезама које су преузете у процесу придруживања Европској унији. Оснивачки акт Железница Србије раније је предвиђао „обавезу избора чланова управног одбора односно одбора директора, који су високо квалификовани стручњаци или научници са значајним радним искуством у областима финансија, банкарства, права или саобраћајног инжењерства“. Међутим, у статуту

⁵¹⁵ „Очекује се да ће процес приступања Србије Европској унији довести до реорганизације јавних предузећа, развоја конкуренције и раста њихове ефикасности“.

⁵¹⁶ Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији (2011), Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 47-50.

анализираног предузећа, Србија Карго а.д., које је настало корпоративним реструктурисањем Железница Србије, нису предвиђени посебни услови за избор чланова одбора директора, док су за директора предвиђени не баш специфични услови. Дакле, „кандидат за директора може бити лице које је стручњак из једне или више делатности, за чије обављање је и основано предузеће, поседовати високо образовање и најмање пет година радног искуства, од чега три године на пословима за које је основано предузеће или најмање три године на руководећим положајима. Кандидат не сме бити члан органа политичке странке, али му може бити одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке”.⁵¹⁷ На скоро идентичан начин уређено је питање услова које чланови одбора директора, односно директор морају да испуњавају.⁵¹⁸ У другом анализираном предузећу ЈП ЕПС, у члановима Статута који уређују питање надлежности чланова надзорног одбора, нигде се не наводе критеријуми које би требао да испуњава члан надзорног одбора.⁵¹⁹ За члана извршног одбора којих по Статуту овог предузећа има седам, „може бити именовано лице које поред услова прописаних Законом, испуњава и услов у погледу радног искуства од најмање пет година, од чега најмање три године на пословима у области енергетике, односно рударства или на руководећим положајима”.⁵²⁰ У ЈП Нуклеарни објекти Србије не постоје прецизно Статутом дефинисани услови које треба да испуни члан надзорног одбора.⁵²¹ Информатором о раду ЈП ПЕУ Ресавица, није прецизирано у опису надлежности чланова надзорног одбора, које критеријуме треба да испуњавају за избор.

Овако формулисани критеријуми за избор чланова управног, надзорног одбора и директора јавних предузећа, омогућују постављање лица, који су често без готово икакве стручности за област (делатност) којом се предузеће бави, као и да често могу имати политичку повезаност. С тим у вези, неопходно је поштрилити правило за избор директора, у вези са партијским чланством, са основним циљем потпуног смањења могућности да ту функцију обавља лице које је члан политичке партије. Са друге стране, велики проблем је и то што Закон о јавним предузећима, не забрањује да

⁵¹⁷ Статут преузето са <http://www.srbcargo.rs>, 02.11.2016. године Чл. 25.

⁵¹⁸ Закон о јавним предузећима, (Сл. гласник РС”, бр. 15/2016), вид. и Статут ЈП Инфраструктура железнице А.Д.

⁵¹⁹ Статут ЈП ЕПС Чл.28-33.

⁵²⁰ Статут ЈП ЕПС, Чл 36.

⁵²¹ Статут ЈП Нуклеарни објекти Србије преузето са <http://www.nuklearniobjekti.rs> 03.11.2016. године. Чл. 24-28.

„чланови Комисије која врши избор директора ЈП буду функционери политичких странака“.⁵²²

Аутор сматра да законским одредбама о именовану директора јавних предузећа нису прецизирани јасни критеријуми, који би омогућили да се најквалитетнији кандидат изабере за директора. Комисија надлежна за именовање директора јавног предузећа има јако велика овлашћења, која требају бити ограничена, да не би дошло до именовања било ког кандидата са листе. Критеријуми за именовање нису прописани Законом, већ су уређени посебном Уредбом. Питање досадашњег овлашћења Владе, да „одабере било којег од три предложена кандидата“, решено је тако што, Комисија за избор директора по правилу доставља ранг листу најбољих кандидата Министарству.⁵²³

Даље, закон је одредио превише дугачак рок за ванредно вршење дужности директора. Концепт професионализације и деполитизације, те спровођења јавних конкурса за избор директора је у великој мери обесмишљен роком од годину дана за вршење дужности и додатном могућношћу, да се након истека тог рока именује друго лице за вршиоца дужности“.⁵²⁴

С тим у вези, неопходно је да рокови за спровођење конкурса буду прецизно дефинисани, а вршење дужности буде строго ограничено само тим роком. Оно што је најпроблематичније у процесу професионализације јавних предузећа, је то што су сви директори анализираних предузећа у в.д. статусу дужи низ година и именује их искуључиво Влада РС. На основу тога, може се поставити питање усклађености те праксе са реформским процесима потпуне деполитизације.

Наредно питање којим се аутор бавио у својој анализи је и аспект одговорности директора јавних предузећа за постигнуте пословне резултате. Законом о јавним предузећима нису дефинисани стандарди за утврђивање стручног и савесног обављања дужности директора, што оставља простора за евентуалне злоупотребе и отежава

⁵²² Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС", бр. 15/2016) Чл. 32.

⁵²³ *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији* (2011), Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 47 -50.

⁵²⁴ Коментари и предлози у вези са нацртом новог Закона о јавним предузећима преузето са www.transparentnost.org.rs, вид. и Чл. 52. Закона о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

могућност успостављања ефикасног механизма за утврђивање одговорности директора јавних предузећа. За процену питања одговорности мора се консултовати Закон о привредним друштвима.⁵²⁵ „Из овог Закона произилази да у случају остваривања пословног успеха у јавном предузећу, чланови управе не могу одговарати својом целокупном имовином. Остварени губитак из пословања у приватном сектору, изазива смањење капитала власника предузећа, док је губитак јавног предузећа, губитак свих грађана, али не и губитак имовине самог менаџера (директора), који је са својим тимом, допринео лошем пословном резултату. Ова чињеница је врло важна, а имајући у виду да се менаџерима (директорима) у јавном предузећу поверава имовина велике вредности, тако да лоше управљање са поменутом имовином може довести до несагледивих последица по благостање државе“.⁵²⁶

Као што је у претходном одељку приказано, у извесној мери се уочава и кршење норми о јавности рада јавних предузећа. Сходно томе, неопходно је поштриити контролу званичних веб страница јавних предузећа. У сегменту унапређења транспарентности рада јавних предузећа, било би јако корисно, уколико би Министарство привреде односно Влада, објављивали сумарне податке, који би обухватили сва јавна предузећа, евалуацију извештаја о њиховом раду, податке о спроведеним јавним конкурсима, податке о стручности чланова надзорног одбора, извршног одбора, податке о субвенцијама које јавна предузећа примају итд. Ни један од планова пословања анализираних предузећа нема укључене све неопходне елементе који су предвиђени законом и препорукама. Упркос томе што постоје уопштене законске смернице о томе шта су обавезни елементи плана пословања сваког јавног предузећа, ови планови се у међусобно знатно разликују, како по обиму, тако и по својој детаљности. На пример, у једној години план пословања јавног предузећа укључује план јавних набавки, док у следећој години план набавки није укључен у план и сличне нелогичности. Битни делови планова пословања понављају се из године у годину, често су неажурирани или без оцене претходно урађеног. Нека од важних правила, попут обавезног образложења у случајевима драстичног повећања износа у плановима јавних набавки у односу на претходну годину, нису поштоване у многим случајевима. Циљеви пословања

⁵²⁵ Закон о привредним друштвима (Сл. гласник РС, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015)

⁵²⁶ Јокић З., (2015), *Управљање перформансама јавних предузећа у условима дерегулације пословног окружења*, Докторска дисертација, Економски факултет, Универзитета у Нишу

предузећа најчешће нису уопште дефинисани или је њихова дефиниција нејасна, тако да је немогуће приступити праћењу и детаљној оцени успеха у њиховом остваривању.

Анализом која је спроведена у овој докторској дисертацији, је утврђено да два посматрана јавна предузећа примају субвенције државе за исплату личних доходака запослених, док поменута предузећа немају у својим плановима пословања пројектовану тржишну цену својих услуга. Овде се неминовно поставља питање на који начин се одређује висина субвенција за јавна предузећа, ако нема пројекције тржишне цене, а те субвенције су дате према Комисији за доделу државне помоћи као субвенције за развој и истраживање.

Законским и подзаконским прописима нису прописани елементи које тромесечни извештаји о реализацији годишњег плана треба да садрже. Ови извештаји на основу тренутне праксе, скоро свако предузеће сачињава на различит начин. Они требају бити прецизнији и да обухватају више аспеката пословања самог предузећа. Нужно је да садрже информације о степену реализације сврхе због које је основано јавно предузеће, поред финансијских индикатора.⁵²⁷ Надлежно министарство по правилу треба Влади да достави информацију о пословању јавног предузећа, на основу података из тромесечних извештаја. Сходно томе, неопходно је посебним актом Владе прецизније прописати садржај ових извештаја и обавезу њиховог објављивања. Фискални савет РС сматра да јавност мора да буде континуирано обавештавана о пословању јавних предузећа како би се у будућности на време спречило нагомилавање проблема ових.

8.3.1. Унапређење положаја директора јавних предузећа –правни аспект

Као што је истакнуто у претходном одељку, законским одредбама о именовању директора јавних предузећа нису предвиђени критеријуми или елементи за одређивање критеријума, чијом применом би се обезбедило да се на функцију бирају

⁵²⁷ *Ibid.*

најквалитетнији кандидати.⁵²⁸ „Директор јавног предузећа именује се по спроведеном јавном конкурс“⁵²⁹, а у Закону се једино наводе услови за именовање, од којих су неки недовољно прецизни и подложни различитим тумачењима.⁵³⁰ Овај недостатак законом одређених критеријума за оцењивање кандидата, ствара простор за широка дискрециона овлашћења Комисије и осталих надлежних субјеката у поступку именовања директора јавних предузећа.⁵³¹ “Јавни конкурс спроводи Комисија за именовања формирана од стране Владе“.⁵³² „Комисија има председника и четири члана, од којих председника и два члана именује Влада на период од три године, једног члана одбор Народне скупштине надлежан за послове привреде на период од три године“,⁵³³ док „једног члана, који мора бити члан надзорног одбора предузећа у коме се именује директор, Влада именује за свако појединачно именовање“.⁵³⁴

Као што је већ истакнуто, законским одредбама нису прописани прецизни услови и критеријуми за именовање чланова Комисије, што оставља простор за одлучивање по слободној вољи Владе приликом избора ових чланова. Предвиђено је да „председник и чланови Комисије не могу бити народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине, одборници у скупштинама јединица локалне самоуправе, као ни именована лица у органима државне управе, органима аутономне покрајине или органима јединице локалне самоуправе“.⁵³⁵ Поред овога, насупрот прокламованом начелу деполитизације, постојеће законско решење омогућава да члан Комисије који се именује за сваки појединачни случај, осим у ситуацији када се за овог члана Комисије именује независни члан надзорног одбора, буде лице које обавља функцију у органима политичке странке. У складу са начелом деполитизације, чланови Комисије не би смела

⁵²⁸ Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, доступно на www.acas.rs, преузето 10.10.2016. године

⁵²⁹ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵³⁰ Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016) Чл. 25

⁵³¹ Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, доступно на www.acas.rs, преузето 10.10.2016. године

⁵³² Закон о јавним предузећима, (Сл.гласник РС, бр. 15/2016) Чл. 32.

⁵³³ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵³⁴ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵³⁵ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

бити лица која обављају функцију у органима политичких странака, нити чланови истих.⁵³⁶

Одредбе Закона које се односе на поступак именовања директора садрже низ ризика од злоупотребе. У изборном поступку учествује више субјеката чије се, у одређеним сегментима, недовољно јасне надлежности преплићу. Јавни конкурс почиње доношењем одлуке о његовом спровођењу. Ову одлуку доноси „Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, док предлог за њено доношење подноси надлежно министарство, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“,⁵³⁷ као и надзорни одбор јавног предузећа. Законом нису одређени рокови за достављање предлога и доношење одлуке о спровођењу јавног конкурса у односу на достављање предлога, нити је предвиђено шта се догађа уколико „Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, одбије предлог за доношење одлуке“.⁵³⁸

Као што је већ истакнуто, „Уредбом која се односи на мерила за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија“, Комисији за именовање дата су широка дискрециона овлашћења у погледу одређивања структуре изборног поступка. С тим у вези, неопходно је да се прецизније уреди начин спровођења изборног поступка и однос између његових различитих фаза. Законом је дефинисано, да „кандидате који су испунили критеријуме прописане за именовање директора јавних предузећа, Комисија увршћује на листу за именовање од највише три најбоље рангирана кандидата“.⁵³⁹ Комисија ову листу, заједно са записником о изборном поступку доставља надлежном министарству. „Надлежно министарство на основу листе за именовање и записника о изборном поступку припрема предлог акта о именовању и доставља га органу надлежном за именовање директора. Орган који је надлежан за именовање, након разматрања достављене листе и предлога акта, одлучује о именовању директора јавног

⁵³⁶ Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија

⁵³⁶ Чл.32 Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵³⁷ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵³⁸ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016) у Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, Агенција за борбу против корупције РС, доступно на www.acas.rs

⁵³⁹ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

предузећа, доношењем решења о именовању предложеног или неког другог кандидата са листе“.⁵⁴⁰ Овим одредбама дата су широка дискрециона овлашћења, те се омогућава да надлежни орган, без обзира на резултате и предлог акта о именовању, одлучи да именује било ког од кандидата са листе за именовање, па се у великој мери обесмишљава улога Комисије. Законским одредбама нису одређени рокови у којима треба сачинити листе и предлоге, као и рокови у којима треба донети решења о именовању директора јавног предузећа, објавити их и доставити учесницима конкурса.⁵⁴¹

Даље, „ако именовано лице не ступи на рад у року који му је одређен, орган надлежан за именовање директора јавног предузећа може да именује неког другог кандидата са листе кандидата. Ако нико од кандидата са листе за именовање не ступи на рад у предвиђеном року, орган надлежан за именовање одлучиће о даљем току поступка“.⁵⁴² Неопходно је прецизније одредити поступање органа надлежног за именовање у овим ситуацијама.

Законом је предвиђено облигаторно и факултативно разрешење директора. У оба случаја може се поставити питање недостатка „критеријума за утврђивање“, да ли је „директор поступао супротно пажњи доброг привредника, да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, као и да ли је дошло до одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа“.⁵⁴³ Ови стандарди могу се различито тумачити, те се отежава успостављање делотворног механизма за утврђивање одговорности директора јавних предузећа. Код факултативног разрешења директора, органу надлежном за именовање дато је широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања да ли ће у конкретном случају разрешити директора јавног предузећа или не. Неопходно је да се прецизира и појасни у којим случајевима ће доћи до разрешења директора јавног предузећа.⁵⁴⁴

⁵⁴⁰ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵⁴¹ Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија

⁵⁴² Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016)

⁵⁴³ Закон о јавним предузећима (Сл.гласник РС, бр. 15/2016) Чл.49 -50.

⁵⁴⁴ Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија

8.4. Анализа рада јавних предузећа на републичком ниву-економски аспект

У циљу бољег разумевања положаја у којем се налазе јавна предузећа у Републици Србији, аутор је разматрао и економски аспект пословања ових предузећа. Предмет анализе су: ЈП ЕПС, ЈП Железнице Србије, ЈП Нуклеарни објекти Србије, ЈП ПЕУ Ресавица, ЈП Путеви Србије. Посебан нагласак је стављен на ЈП ЕПС, управо из разлога што је, електроенергетски систем означен као битан део заједничке економске политике ЕУ.⁵⁴⁵ „Република Србија је 2005. године, постала део Европске енергетске заједнице, која захтева спровођење релевантног *acquis communautaire*-а и либерализацију енергетских тржишта држава чланица“. У процесу придруживања Србије Европској унији, отварају се питања која се односе на успостављање еколошких стандарда и обновљивих извора енергије, што може бити у блиској корелацији са пословањем ЕПС-а.

Јавно предузеће Електропривреда Србије, основано је „Одлуком о оснивању Јавног предузећа за производњу, дистрибуцију и трговину електричном енергијом“.⁵⁴⁶ Оснивач ЈП ЕПС је Република Србија. Права оснивача остварује Влада Републике Србије. За ЕПС се по више основа (запосленост, пословни приходи, укупна средства) може рећи да представља највеће предузеће у државном власништву. У ЕПС-у је запослено преко 38 хиљада радника, што чини око „15% укупног броја запослених у предузећима у државном власништву“.⁵⁴⁷

Анализа коју је спровео Фискални савет Републике Србије идентификује као основне проблеме ЈП Електропривреде Србије, велику ненаплативост испоручене енергије, ниску продајну цену електричне енергије за домаћинства, вишак запослених и неосноване привилегије које они уживају, велике губитке на дистрибутивној мрежи. Два су основна проблема на приходној страни због којих ЕПС има проблеме са ликвидношћу: први – велика ненаплативост испоручене енергије и други – ниска цена

⁵⁴⁵ Стратегија Европа 2020 четири године касније (2015), Европски покрет у Србији, 2. допуњено изд. Београд, доступно на <http://europa.rs/images/publikacije> преузето 20.09.2016. године

⁵⁴⁶ Статут ЈП ЕПС, вид. и Одлука о оснивању Јавног предузећа за производњу, дистрибуцију и трговину електричне енергије (Сл. гласник РС”, бр. 12/05 и 54/10)

⁵⁴⁷ Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект (2014), Фискални савет Републике Србије, *цит.* стр. 6. доступно на <http://www.fiskalnisavet.rs>, преузето 15.10.2016. године.

електричне енергије која је и даље најнижа у односу на све упоредиве земље. Први проблем, ненаплаћена потраживања, има своју социјалну и политичку димензију. Наредни проблем због ког ЕПС не остварује задовољавајући прилив средстава делимично се решава либерализацијом.⁵⁴⁸

Реформисањем ЕПС-а у профитабилно предузеће, које може и да започне нови инвестициони циклус, повећање цена би морало веће, сматра Фискални савет. У процесу реформисања, ово предузеће треба да реши проблеме организације, запослених, систем зарада и награда. Према анализи Фискалног савета РС, највећи део расхода ЕПС-а одлази на примања запослених. Стога ће и неопходна рационализација трошкова овог предузећа морати да укључи и издвајања за запослене. Анализа Фискалног савета указује и да у ЕПС-у ради много више запослених него у сличним системима упоредивих земаља Европске уније. Постоје и јаки аргументи да запослени уживају далеко већа права него у остатку привреде и јавног сектора. По доступним подацима просечна нето плата у ЕПС-у била је двоструко већа од просечне плате у Србији, што није уобичајено у региону. У ЕПС-у уз плату омогућене су и неке друге привилегије. То се односи на различите врсте позајмица које се дају и бескаматно, а у одређеном износу и отписују. Финансијски извештаји ЕПС-а потврђују тенденцију константног раста дугорочних и краткорочних обавеза и последичног пораста новчаних средстава које предузеће издваја за њихово сервисирање. У одсуству значајног повећања новчаних токова из пословне активности, предузеће је било принуђено да проблем недостајућих ликвидних средстава за отплату обавеза решава новим дугорочним и краткорочним задуживањем – што онда додатно повећава обавезе предузећа у будућности. Компликована организациона структура ЕПС-а доводи до мањка одговорности у ланцу управљања читавим системом.⁵⁴⁹

Поред горе наведених проблема, ово предузеће се суочавало са неефикасним начином организације. До 2016. године, систем "Електропривреде Србије" чинили су Јавно предузеће ЕПС и 13 привредних друштава. Овај систем није карактерисало јединствено управљање. Највећа дисфункционалност се огледала у томе што се нпр. један исти

⁵⁴⁸ *Ibid.* стр. 6-7.

⁵⁴⁹ *Ibid.* стр.7-9.

административни посао обављао уместо једном на нивоу целог система, укупно 14 пута у свим привредним друштвима и у ЈП „Електропривреди Србије“. Ово предузеће није имало овлашћења да организује рад унутар зависних привредних друштава, па ни да одређује број запослених у њиховим организационим целинама, јер је свако зависно предузеће организовано према свом оснивачком акту, који није препознавао ЕПС као целину, већ као скуп независних привредних субјеката.⁵⁵⁰

Управо из тих разлога Влада РС је на седници од 16. новембра 2012. године, усвојила Закључак којим се прихватају *Полазне основе за реорганизацију ЈП „Електропривреде Србије“*, којим је овај систем требао да започне рационалније и ефикасније пословање. Корпоративизација овог предузећа мора да подразумева и измену оснивачких аката зависних привредних друштава и помогне процени неопходног броја запослених на свим нивоима, посебно на руководећим радним местима.⁵⁵¹

Електропривреда Србије од 1. јула 2016. године, функционише у складу с планом реорганизације као компанија у три целине, уместо 14 привредних друштава. ЕПС функционише са три правна субјекта: матично Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, зависно друштво „Оператор“ дистрибутивног система „ЕПС Дистрибуција“ и зависно друштво „ЕПС Снабдевање“. Нова организација би требало да омогући ефикасно спровођење плана финансијске консолидације са основним циљем ефикаснијег функционисања, остварења профита. Паралелно са тим треба да иде и процес увођења јединствених процедура које воде оптимизацији трошкова и радних места. Овакав корпоративни начин управљања би требао да омогући ефикасније, рационалније и транспарентније пословање овог јавног предузећа.

Аутор је разматрао и економски аспект пословања привредног друштва „Железнице Србије“ и поступак његове реформе. Прво је неопходно истаћи да железнички саобраћај у Србији у великој мери заостаје за европским просеком. Железничка инфраструктура и средства су у веома лошем стању.⁵⁵² Стање у „Железницама Србије“

⁵⁵⁰ *Ibid.* стр. 7-9.

⁵⁵¹ *Ibid.* стр. 7-9.

⁵⁵² Monsalve C., (2011), *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track*, World Bank Анализа предузећа у државном власништу: фискални аспект (2014), Фискални савет Републике Србије, стр. 46-47.

је дуги низ година било неодрживо. „Железнице Србије“ су континуирано захтевале државну подршку, при чему су изостајале инвестиције, услед чега је инфраструктура постепено пропала, те се квалитет железничког саобраћаја није повећавао. Поређења државних интервенција других националних система за ову област нису одговарајућа, пошто се субвенције у другим државама по правилу користе за унапређење железничког система и доприносе развоју привреде, док се у Србији државним интервенцијама само одржава систем који све више заостаје и губи могућност да се рационално и уређено реструктурише.⁵⁵³

Према наводима Фискалног Савета, приходи које Железнице остваре самостално, довољни су за покриће тек једне трећине њихових пословних расхода. Држава, или издаје гаранције за задуживање Железница, или се директно задужује за потребе Железнице. Железнице су добијале кредите и од Фонда за развој. Износ субвенција је постепено је смањиван у периоду 2012-2014. године. Номинални пад субвенција уз раст БДП-а довео је до пада релативног значаја субвенција. Основни проблеми Железнице произлазе из редовног пословања, а не из задужености.⁵⁵⁴

Субвенције и државна политика морају се везати за конкретне циљеве. С обзиром на стање у српским железницама не може се очекивати знатно мања вредност субвенција. Проблем је што, за разлику од других земаља, Србија не субвенционира модернију железницу, већ опстанак застарелог система. Стратегија развоја железнице ово треба да има у виду, па је циљ да са приближно једнаким средствима постигну знатно већи ефекти за Железницу и привреду Србије.⁵⁵⁵

Потребно је било мењати систем нетранспарентног субвенционисања и пасивне државне улоге. Држава као оснивач има обавезу да са менаџментом утврди мерљиве циљеве. То су на пример, смањење пословних расхода (укључујући и број запослених и трошкове зарада), смањење мреже, прецизан инвестициони хоризонт, раздвајање *core* и *non core* делатности. Пожељна је детаљна разрада финансијских и оперативних

⁵⁵³ Анализа предузећа у државном власништу: фискални аспект (2014), Фискални савет Републике Србије, стр. 44-47.

⁵⁵⁴ *Ibid.* стр. 44-47.

⁵⁵⁵ *Ibid.* стр. 44-47.

критеријума пословања. Њима би се менаџмент и сви стејкхолдери обавезали на континуиране напоре и одговорност у пословању.⁵⁵⁶

Железнички систем Републике Србије од 10.08.2015. године, послује сагласно спроведеној статусној промени кроз три издвојена друштва капитала и акционарског друштва „Железнице Србије“, које се након издвајања налази се у фази примопредаје права и обавеза из пословања јединственог предузећа, на основу Плана статусне промене⁵⁵⁷ и Плана реформе Железнице у периоду 2016-2020. године. Влада Србије је 2. јула 2015. године, донела одлуку о статусној промени „Железница Србије“⁵⁵⁸, издвајања уз оснивање нових акционарских друштава – „Инфраструктура железнице Србије“⁵⁵⁹, „Србија воз“⁵⁶⁰ и „Србија Карго“⁵⁶¹. Корпоративно реструктурисање „Железнице Србије“ ад, Београд, спроведено у складу са Акционим планом реформи и Оквирним уговором о техничкој подршци креирано је организациону структуру од три различите технолошко-пословне целине и четврто друштво „Железнице Србије“ ад, које треба, првенствено, да решава проблеме вишка имовине, вишка запослених и историјских дугова. Ово друштво се налази у фази преузимања *non-core* имовине, као и оног дела основних средстава железничког саобраћаја које није економски исплативо, као и преузимања вишка запослених, након што се дефинишу потребе три оперативна друштва за наредни период.

Аутор је разматрао и економске аспекте пословања, као и проблеме са којима се суочавају Јавно предузеће за подземну експлоатацију угља „Ресавица“ и Јавно предузеће „Нуклеарни објекти Србије“.

Јавно предузеће за подземну експлоатацију угља „Ресавица“ обухвата девет рудника. Влада РС је на својој седници од 15.01.1992. године, донела Одлуку о оснивању овог

⁵⁵⁶ *Ibid.* стр. 44-47.

⁵⁵⁷ План статусне промене "Железнице Србије" а.д., издвајање уз оснивање нових акционарских друштава доступно на <http://www.zeleznicesrbije.com>, преузето са 28.10.2016. године

⁵⁵⁸ Одлука Владе Републике Србије 05 Број 023-7361/2015 од 2. јула 2015. године

⁵⁵⁹ Друштво за управљање железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“

⁵⁶⁰ Друштво за железнички превоз путника „Србија воз“.

⁵⁶¹ Друштво за железнички превоз робе „Србија карго“

предузећа, које је било у саставу Електропривреде Србије.⁵⁶² Као самостално правно лице основано је Одлуком Владе РС.⁵⁶³ Према анализи коју је радио Фискални савет, ЈП ПЕУ запошљава око 4000 радника. ЈП „Ресавица“ је привредно друштво које годинама уназад остварује губитке и послује искључиво захваљујући директним и индиректним субвенцијама државе, будући да приходи од продатих производа нису довољни за покриће трошкова зарада. ЈП ПЕУ Ресавица добија субвенције од стране Владе РС. Субвенције за период од 2004. до 2012. године износиле су нешто преко 2 млрд динара на годишњем нивоу, док се од 2012. године оне крећу између 3 и 4 млрд динара.⁵⁶⁴

У анализи Фискалног савета, се даље истиче да око 2/3 запослених чине рудари, што имплицира да посебно постоји простор за рационализацију запослених у административним односно нерударским пословима. Простор за рационализацију броја запослених вероватно да постоји и међу рударима, будући да се у неколико рудника готово и не врши експлоатација угља. Из претходног Министарства енергетике постојале су најаве да су у току преговори за проналажење стратешког партнера. Инвеститор би поред основне делатности (ископавања подземног угља) и подизања технолошког нивоа рудника, изградио и термоелектране. Улагање државе би било у давању права на експлоатацију угља, као и у природним ресурсима. Склапање договора са стратешким партнером и подизање обима пословања и продаје би створило простор за потпуно укидање директних и индиректних субвенција државе, или бар за њихово смањење.⁵⁶⁵

Синдикат радника ЈП ПЕУ Ресавица није прихватио предлог Плана реорганизације ЈП ПЕУ Ресавица у 2015. години, разочаран чињеницом да Министарство рударства и енергетике одбацује веома стручно, детаљно и свеобухватно урађен План рада и консолидације ЈП ПЕУ Ресавица из 2013. године. На изради тог плана учествовали су рударски стручњаци из целе земље, а то је још увек једини важећи документ усвојен од стране Владе Републике Србије крајем 2013. године.

⁵⁶² Одлука број: 05 414-6944/5 о давању сагласности Одлуке привременог Управног одбора Електропривреде Србије о оснивању Јавних предузећа . Ово предузеће бројало је 5616 радника.

⁵⁶³ Одлука Владе о оснивању ЈП ПЕУ Ресавица број: 023-2550/2003-02 од 23.05.2003

⁵⁶⁴ Анализа предузећа у државном власништу: фискални аспект (2014), Фискални савет Републике Србије, стр. 47-49. Више о субвенцијама за 2016. годину у поглављу 7.

⁵⁶⁵ *Ibid.* стр. 47-49.

Представници ресорних министарстава (рударства и енергетике, финансија, рада и привреде) су на састанку одржаном 20. маја 2016. године у Београду, пословодству и представницима репрезентативних синдиката ЈП ПЕУ Ресавица предочили решеност Владе Републике Србије у очувању рудника угља са подземном експлоатацијом угља и најавили наставак израде предлога одрживе реорганизације предузећа.

Према анализи Фискалног савета, Република Србија би требало да ослободи ЈП ПЕУ Ресавица свих дугова према државним повериоцима, али нема решења за дуговања према радницима за сменски рад. У циљу смањивања трошкова пословања као прва мера понуђен је социјални програм за све запослене.⁵⁶⁶

Јавно предузеће „Нуклеарни објекти Србије“ основала је Влада Републике Србије, 2009. године.⁵⁶⁷ Ово предузеће је од посебног значаја за државу, јер брине о радијационој сигурности и нуклеарној безбедности становништва и здрављу лица професионално изложених јонизујућим зрачењима. Ово предузеће је једина институција на територији Републике Србије, која је у складу са одредбама Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, „овлашћена за обављање послова у циљу одржавања неопходног степена нуклеарне безбедности, заштите људи и очувања животне средине“. У циљу бољег разумевања делатности овог предузећа треба навести области рада предвиђене законом:⁵⁶⁸

- „Обављање радијационих делатности које се односе на сигурно коришћење извора јонизујућих зрачења, као и промет извора јонизујућих зрачења, радиоактивних и нуклеарних материјала;
- Предузимање мера радијационе и нуклеарне сигурности на локацији нуклеарних објеката у складу са законом (оперативна радијациона дозиметрија, систем квалитета, деконтаминација људи, радне и животне средине, систематско испитивање

⁵⁶⁶ Више на официјалној страници синдиката ЈП ПЕУ www.sindikatupeu.rs

⁵⁶⁷ Одлука Владе РС о оснивању ЈП Нуклеарни објекти Србије, (Сл. Гласник РС, бр. 50/09)

⁵⁶⁸ Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности (Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 93/2012)

радиоактивности у животној средини на локацији нуклеарних објеката, мерење интерне радиоактивности, медицински третман професионално изложених лица);

- Обезбеђивање прописаних услова за лоцирање, пројектовање, изградњу, пробни рад, пуштање у рад, коришћење, трајан престанак рада и декомисију нуклеарног објекта,

- Управљање радиоактивним отпадом⁵⁶⁹,

- „Спровођење мера којима се спречава да радиоактивни отпад проузрокује контаминацију животне средине;

- Обезбеђивање физичке заштите, противпожарне заштите и других мера безбедности нуклеарног објекта, нуклеарног материјала и радиоактивног отпада, укључујући и мере безбедности у току транспорта нуклеарног материјала;

- Деконтаминацију радне и животне средине;

- Систематско испитивање радиоактивности у животној средини у околини нуклеарног објекта;

- Вођење евиденције о изворима јонизујућих зрачења, о професионално изложеним лицима и о радиоактивном отпаду;

- Организовање студијско-истраживачких радова у области развоја нуклеарних технологија

- Остваривање сарадње са Међународном агенцијом за атомску енергију и другим међународним телима и надлежним органима других држава у сарадњи са надлежним државним органима, а у вези са делатношћу Јавног предузећа⁵⁷⁰.

Ово јавно предузеће послује континуирано уз субвенције државе, од свог оснивања. У 2013. години је било пред затварањем због неусвајања плана пословања. Системска анализа пословања овог привредног друштва није доступна јавности.⁵⁷¹

Сумирајућу горе наведено, намеће се неколико основних закључака. Предузећа која су предмет ове докторске дисертације, карактерише неефикасно управљање које је праћено трошковном неефикасношћу. Један од највидљивијих разлог лошег пословања су пре свега, ниске цене њихових услуга, посебно у случају ЈП ЕПС-а. Ниске цене

⁵⁶⁹ Годишњи програм пословања јавног предузећа „Нуклеарни објекти Србије” за 2013. годину, доступно на <http://www.nuklearniobjekti.rs>

⁵⁷⁰ Одлука о оснивању јавног предузећа за управљање нуклеарним објектима у Републици Србији, доступно на <http://www.nuklearniobjekti.rs>

⁵⁷¹ Више о Правним аспектима пословања овог предузећа у одељку 8.2.

услуга проузрокују губитке, али и доводе у питање опстанак ових предузећа у питање. Даље, уочавају се и проблеми приликом наплате услуга од корисника, физичких и правних лица. Нарочито велике обавезе према јавним предузећима имају управо предузећа у реструктурисању које држава својим субвенцијама „одржава у животу“. Такође, неопходно је са тим у вези истаћи да постоје законске препреке улагању у делатности у којима послују јавна предузећа, те да је у одређеном степену присутан неповољан привредни амбијент. Ови фактори успоравају улазак приватног капитала и стварање одређених видова јавно-приватног партнерства.

„Неопходно је утврдити показатеље успеха који би омогућили процену успешности ових јавних предузећа. Ови показатељи би требало да обухвате четири јасно дефинисана критеријума: квалитет услуге, приступачност услуге, економске резултате и одрживост јавних предузећа. Док прва два елемента произилазе из саме суштине постојања јавних предузећа – јавног интереса, друга два елемента се тичу рационалног управљања. Показатељи економског успеха би требало да омогуће јасно раздвајање трошкова економске неефикасности од трошкова који настају као резултат праћења постављених политичких циљева. Предложени начин процене економске цене која се плаћа за погоршање ефикасности у било којој комуналној услузи, полази од претпоставке да је ефикасност ових услуга побољшана у складу са остатком привреде. Неопходно је да збирни извештаји укључе процене трошкова неефикасности и тако омогуће и бољу контролу од стране грађана“.⁵⁷² Такође, неопходно је истаћи и да годишњи извештај о пословању који би, уз финансијски извештај, шире представио остварење постављених циљева и остварених резултата, значио више у смислу увида у остваривање планова и функционисање менаџмента предузећа. Такав извештај није пронађен ни на једном сајту посматраних ЈП.⁵⁷³

Из горе наведеног, недвосмислено произилази да посебна хипотеза Х1 (*„Јавни сектор у Републици Србији је ниско продуктиван и неефикасан, нерационално постављен, са*

⁵⁷² *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији* (2011), Центар за примењене европске студије, Београд, стр. *цит.* 47. доступно на <http://www.nadzor.org.rs>

⁵⁷³ *Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект* (2014), Фискални савет Републике Србије

низом проблема карактеристичних за лоше формулисане и управљане пословне системе“.⁵⁷⁴), постављена у овој докторској дисертације може бити потврђена.

8.5. Унапређење реформских процеса које се односе на положај јавних предузећа

Реформски процеси треба да омогуће да се јавна предузећа ослободе од квазифискалних функција, али и од утицаја политичких партија на њихов рад. Јавна предузећа морају бити посвећена остварењу основног циља, а то је њихово ефикасно пословање, а не да буду у функцији остварења макроекономских циљева.⁵⁷⁵

Значајан сегмент реформских процеса треба да буде и јачање самосталности и компетентности регулаторних тела. Регулаторни органи, који по дефиницији немају политичке интересе, спречавали би злоупотребе доминантног положаја, контролисали доступност и квалитет њихових услуга и др. Централизовано праћење јавних предузећа, може да унапреди рад јавних предузећа. Анализа показује да су основне карактеристике јавних предузећа: неадекватна контрола, лоши резултати, неадекватно управљање, недовољна транспарентност у пословању и одговорност менаџмента.⁵⁷⁶ Неопходно је да се при Влади Републике Србије, односно Министарству привреде, формира тело које би пратило доношење планова пословања јавних предузећа, координисало извештавање, утврђивало процедуре израде циљева и оперативних индикатора, подстицало међусекторску анализу пословања и бавило се другим активностима које би допринеле да рад ових предузећа буде транспарентнији и одговорнији. Ово тело би требало да има континуирани задатак да прати непоштовање закона и указује на то.⁵⁷⁷

Реформски процеси морају ићи у правцу елиминисања како формалног, тако и неформалног утицаја политичких партија на њихово пословање. Умањење утицаја

⁵⁷⁴ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*. Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, број 1., вол. XII, стр 59-78.

⁵⁷⁵ Арсић М., (2015), *Приватизација јавних предузећа у Србији*, у *Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења*, Економски факултет у Београду, стр.105-122.

⁵⁷⁶ Анализа предузећа у државном власништу: фискални аспект (2014), Фискални савет Републике Србије, Доступно на <http://www.fiskalnisavet.rs>

⁵⁷⁷ *Ibid.*

странака би се остварило јавним, неполитичким, професионалним избором менаџмента јавних предузећа. Повећање транспарентности рада јавних предузећа као и јачање парламентарне контроле њиховог рада такође би допринело њиховом ефикаснијем раду, смањењу злоупотреба и корупције. Такође, унутрашња организација ових предузећа, мора претрпети измене које се односе на реструктурисање у циљу унапређења ефикасности њиховог рада. Садржај реструктурисања се разликује од једног до другог предузећа, али су циљеви у свим предузећима исти – смањење трошкова и повећање прихода са циљем да се унапреди профитабилност пословања. У већини јавних предузећа је неопходно смањити број запослених, унапредити политику запошљавања, напредовања и награђивања, побољшати наплату пружених услуга.⁵⁷⁸

На крају се може закључити да пословање јавних предузећа мора бити усклађено са привилима Европске уније, која се тичу политика конкуренције. Неопходно је да се обезбеде ефективни услови за либерализацију делатности у којима послују јавна предузећа. Либерализација би повећала инвестиције и позитивно утицала на технолошки напредак и привредни раст, док би конкурентски притисак повољно утицао на пословање јавних предузећа. У неким делатностима у Србији спроведена је либерализација, као што су телекомуникације, већи део поштанских услуга и она даје добре резултате. У другим делатностима, као што је производња струје, остварена је формална либерализација, али због ниске цене електричне енергије и разних административних баријера, још увек нема значајнијих приватних инвестиција. Успех либерализације често зависи од адекватне регулативе и квалитета рада регулаторних тела. У случају неадекватне регулативе и слабих регулаторних тела, либерализација може да погорша ефикасност. Пажљива либерализација је нарочито важна у делатностима које користе мрежну инфраструктуру (пруге, телекомуникациона мрежа, пренос струје, гас и др.) чију доступност треба обезбедити свим учесницима на тржишту под једнаким условима.⁵⁷⁹

⁵⁷⁸ Арсић М., (2015), *Приватизација јавних предузећа у Србији*, у *Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења*, Економски факултет у Београду, стр.118 -120.

⁵⁷⁹ *Ibid.* стр. 105-122.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Анализа правног положаја јавних предузећа у Републици Србији, која је спроведена у овој докторској дисертацији, потврђује постављене хипотезе:

- **Генерална (општа) хипотеза:** *„Очекује се да ће процес приступања Србије Европској унији довести до реорганизације јавних предузећа, развоја конкуренције и раста њихове ефикасности“.*
- **Посебна хипотеза 1 (X-1)** *„Јавни сектор у Републици Србији је ниско продуктиван и неефикасан, нерационално постављен, са низом проблема карактеристичних за лоше формулисане и управљане пословне системе.“⁵⁸⁰*
- **Посебна хипотеза 2 (X-2):** *„У циљу постизања стабилности јавног сектора Републике Србије, неопходно је да буде реформисан по узору на земље чланице ЕУ које поседују стабилан јавни сектор“.*
- **Посебна хипотеза 3 (X-3)** *„Јавна предузећа уживају повлашћен положај на тржишту, директним утицајем извршне гране власти“.*
- **Посебна хипотеза 4 (X-4)** *„Да би ефикасно пословала на заједничком тржишту ЕУ, пословање јавних предузећа мора бити у складу са одредбама о конкуренцији, садржаним како у Уговору о функционисању ЕУ, тако и у секундарном законодавству Уније“.*

Аутор констатује да је регулатива у Републици Србији, која пружа заштиту јавног интереса у областима које регулишу рад јавних предузећа у одређеним сегментима непотпуна, слаба, подложна различитом тумачењу, па самим тим и злоупотреби. С тим у вези, још већи је проблем у имплементацији и поштовању прописа у раду јавних предузећа. Први део закључака односи се на недостатке у формулацији и примени следећих група прописа:

⁵⁸⁰ Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*. Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, број 1., вол. XII, стр 59-78.

1. регулатива у вези са управљањем јавним предузећима, која се односи на именовање директора, степен независности и стручности директора и чланова управних одбора односно надзорних одбора, али тела у којима су заступљени представници оснивача Републике Србије (скупштина);

2. прописи у вези са јавношћу рада јавних предузећа, који се исказују оперативним индикаторима, плановима и резултатима предузећа. Транспарентност прописа у вези са дефинисањем циљева јавних предузећа од стране оснивача, одлука управљачких структура јавних предузећа, одлука које се тичу њиховог свакодневног функционисања.

3. прописи који треба да зајамче одговорност кључних тела (органа). То су прописи којима се успостављају унутрашњи и спољни механизми контроле на радом јавних предузећа. (Комисија за контролу државне помоћи, Комисија за заштиту конкуренције, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције итд.)

Код прве групе прописа уочава се недостатак јасних процедуралних правила у поступку избора стручног кандидата (потенцијалног директора) преко јавног конкурса, пре свега у раду Комисије за именовање. Иако стручност не мора нужно да буде компатибилна са управљачким способностима, свакако представља предуслов за успешнији рад самог привредног друштва. У циљу ојачавања независности чланова управних односно надзорних одбора, неопходно је онемогућити оснивача (државу), да произвољно мења чланове управних одбора. С тим у вези, критеријуми за њихов избор, начини избора морају бити прецизније дефинисани. У складу са смерницама Организације за европску безбедност и сарадњу о корпоративном управљању у државним предузећима, нужно је Закон о јавним предузећима допунити правним одредбама, којима би се детаљно регулисала структура самих управних одбора, на начин којим би држава као оснивач и представници запослених јавног предузећа, били заступљени у односу 1:1. На овај начин би се успоставио баланс између представника оснивача и представника запослених.

Код свих анализираних јавних предузећа уочено је присуство тзв. ведеизације. Овим јавним предузећима управљају директори који су у в.д. статусу, који траје дуже од

законски предвиђеног периода. Неоспорно је да се преко вршиоца дужности обезбеђује континуитет функционисања предузећа до избора новог директора. Прекорачењем законски предвиђеног периода за вршење дужности директора прескаче се редовна процедура. Замена директора изабраног преко јавног конкурса, в.д. директором има за последицу злоупотребу положаја вршења дужности, обесмишљава концепт професионализације и деполитизације. В.д. статус директора треба да буде изузетак, а не правило.

Спорно је и питање разрешења директора, те чланова управног и надзорног одбора. Законским одредбама је оснивачу јавних предузећа дато широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања да ли ће у конкретном случају разрешити директора јавног предузећа или не. Случајеви у којима може доћи до разрешења директора морају бити прецизно дефинисани и објашњени у Закону. С тим у вези, неопходно је истаћи да према Закону, „чланови управних односно надзорних одбора могу бити разрешени и пре истека периода на који су именовани, уколико јавно предузеће не испуни годишњи програм пословања или не оствари кључне показатеље учинка“.⁵⁸¹ Међутим, остаје потпуно нејасно који су то показатељи који би омогућили процену успешности јавних предузећа.

На основу друге групе прописа утврђује се питање одговорности управљачких структура и самог оснивача за резултате остварене пословањем јавних предузећа. Ова група прописа предвиђа транспарентност у њиховом раду. Анализом је утврђено да се транспарентност пословања јавних предузећа мора повећати. Пре свега, планови пословања се усвајају са кашњењем. У њима често изостају јасни циљеви и оперативни индикатори пословања. Дакле, поред података о финансијском пословању, неопходно је да планови садрже постављене опште и посебне циљеве, предикцију цена услуга, планове јавних набавки и план оцењивања. Такође, мора се истаћи да изостаје фокусиран и кохерентан оквир за евалуацију оцену резултата. Аспект евалуације остварених резултата у форми извештаја о реализованим активностима често није доступан јавности. Ови извештаји су најчешће тромесечни, а састоје се искључиво од

⁵⁸¹ Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града Зајечара, год. 9., бр. 21.

табеларних прихода, а с обзиром да Закон и унутрашња општа акта самих ЈП не прописују обавезу подношења годишњих наративних извештаја о раду, потребан је висок ниво стручности да би се на основу поднетих извештаја могао донети закључак о успешности рада управе предузећа и одговорности управе за његово пословање. Сходно томе, поставља се питање сврхе тромесечног извештавања. Наиме, Закон прописује да „ресорна министарства, на основу тромесечних извештаја, сачињавају и достављају Влади информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности“. У тој информацији се наводи податак да је јавно предузеће доставило тромесечни извештај на прописаним обрасцима. На овај начин, задовољена је форма, али не постоји законска обавеза детаљне анализе која би утврдила да ли је реализација задовољавајућа, те предвидела даље понашање предузећа. Према Закону, Министарство финансија „надзире планове пословања и финансијске извештаје јавних предузећа“, са аспекта поштовања финансијских смерница, а не квалитета. Овако се обесмишљава концепт професионализације и стратешког планирања и текућег управљања. У циљу правовремене реакције надлежних тела и заинтересоване јавности, пословање јавних предузећа на свим нивоима мора бити прегледно, истинито и у законом предвиђеним роковима.

Неопходно је да јавна предузећа и влада Републике Србије одређеном динамиком објављују податке о пословању, финансијске планове, податке о политици управљања и накнадама. Документи који садрже финансијске податке у вези са пословањем јавним предузећима, морају бити доступни јавности.

Трећа група прописа која треба да гарантује одговорност кључних тела (органа) представља најслабија карика у систему дизајнираном у циљу заштите јавног интереса. Основни проблем који се уочава је недостатак у уставном и законском утемељењу независних институција које би обезбеђивале спољни механизам контроле. Неопходно је оснажити капацитете и независност ових институција. Сваки покушај утицаја на њихов рад од стране извршне власти, мора бити строго забрањен и санкционисан. Редовна контрола пословања јавних предузећа мора постати устаљена пракса.

Други део закључака односи се на примену Закона о контроли државне помоћи и Закона о заштити конкуренције на јавна предузећа. Република Србија се обавезала да ће одредбе о јавним предузећима, као и о праву конкуренције, ускладити са правилима ЕУ. Једна од најважнијих претприступних обавеза је и успостављање система контроле државне помоћи. Споразумом о стабилизацији и придруживању Република Србија се обавезала да успостави зону слободне трговине, јер је један од предуслова за пуноправно чланство несметано функционисање зона слободне трговине између Републике Србије и ЕУ. Ове обавезе садржи и поглавље VI ССП-а, под називом „Усклађивање закона и правила о заштити конкуренције“. Обавеза усклађивања обухвата и правила о државној помоћи. Државна помоћ може имати негативан утицај на тржиште, те стога мора бити контролисана. Контрола државне помоћи обезбеђује једнаке услове пословања свим учесницима на тржишту и једнаке могућности за успех. Фер тржишна утакмица треба да омогући свим учесницима да буду равноправни играчи, те да опстану само најуспешнији. Незаконитом државном помоћи на тржишту, опстају и привредни субјекти који нису ефикасни и послују у колизији са тржишним принципима.

Основни циљ усклађивања са прописима Европске уније у овој области, је да се сви видови буџетских интервенција према јавним предузећима смањују, па чак и потпуно укину. Прописи ЕУ у овој области строго забрањују изузимање предузећа у процесу приватизације од примене правила за доделу државне помоћи.

На основу извештаја који су били доступни аутору и истраживања које је спроведено, може се констатовати да већину постојећих програма државне помоћи треба ускладити са правом ЕУ. Евиденције о додељеној државној помоћи нису потпуне. Јавност није упозната са правним основом за доделу државне помоћи. Са друге стране, не постоји прецизно уређена обавеза јавних предузећа да пријављују државну помоћ који додељују. Уговори велике вредности које јавна предузећа склапају требало би да буду одобрени од стране Комисије и да о томе постоји евиденција, што најчешће није случај. Наредни проблем је недостатак ефикасне контроле државне помоћи. Закон обавезује буџетске кориснике, да се обрате Комисији ради претходне контроле дозвољености државне помоћи. Требало би законом предвидети превентивне обавезе подношења аката на одобрење Комисији који би потенцијално донели државну помоћ. У циљу

остварења спољне контроле поштовања закона, Комисија мора бити обавезна и да испита пријављене сумње у вези са доделом државне помоћи.

Комисија за контролу државне помоћи мора бити обавештена о мерама за доделу помоћи, те одобрити помоћ пре него што се помоћ додели. Најдоминантнији облик државне помоћи у РС су субвенције и порески подстицаји. Комисија у свом раду нема механизме да утврди да ли је одређеним правним послом додељена државна помоћ која јој није пријављена, самим тим не постоји могућност контроле државне помоћи. Није могуће контролисати законитост рада саме Комисије, од стране заинтересоване јавности или привредних субјеката који сматрају да је дошло до повреде конкуренције, ако се подаци не објављују. Лица која не доставе податке у неописаном року, не сnose никакве санкције.

У складу са процесом евроинтеграција и значајем спровођења правила о контроли државне помоћи у Републици Србији, неопходно је усвојити законски механизам, који ће наметнути обавезу прикупљања података активностима и трансакцијама који могу представљати државну помоћ. Потребно је унапредити процес контроле сврхе (циља), због којег је помоћ *a priori* и додељена од стране Комисије односно органа који додељује помоћ. Законом је потребно регулисати обавезу враћања средстава у случају несврхисходног коришћења додељене државне помоћи. Неопходно је такође у закону предвидети казне за непријављивање државне помоћи, достављање неистинитих или неутемељених података ради одобравања државне помоћи, као и незакониту доделу.

Из горе наведеног јасно произилази, да тренутни правни систем у Републици Србији није комплетно усклађен са правилима ЕУ, упркос чињеници, да се формално правно закони који регулишу питања заштите конкуренције и контроле државне помоћи, примењују на јавна предузећа. Неопходно је имплементирати *„Директиву о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа, као и о финансијској транспарентности у оквиру одређених привредних субјеката“*.⁵⁸² Сви облици непосредног или посредног утицаја државе и њених тела на пословну делатност јавних предузећа морају бити транспарентни. Крајњи циљ треба да буде

⁵⁸² Скрининг извештај Србија (2014), Поглавље 8: Политика конкуренције Доступно на <http://www.naled-serbia.org>, преузето 16.11.2016. године

испитивање ефеката државних мера на функционисање јединственог тржишта ЕУ, а посебно у односу на основне принципе заједничке тржишне политике и политике заштите конкуренције односно заштите слободне конкуренције између привредних субјеката држава чланица.

Трећи део закључака односи се на примену принципа европског административног простора и реформу јавног сектора односно јавне управе. Република Србија се у преговорима о чланству у Европској унији обавезала да ће применити принципе европског административног простора. У циљу ефикасне примене правних тековина Европске уније, Република Србија мора унапредити административне капацитете. Од ње као земље кандидата се очекује да има административни систем који је способан за транспоновање, имплементацију и примену *acquis communautaire*. За сваку земљу, будућу чланицу ЕУ, поред формалног испуњавања постављених услова, нужна је и темељна припрема, у циљу делотворног функционисања у оквиру комплексног правног и институционалног система ЕУ.

Анализа која је спроведена у овој дисертацији, потврђује полазне претпоставке. Тренутни систем јавне управе Републике Србије се може окарактерисати као систем који је у одређеном сегменту фрагментисан и дезоријентисан. Уочава се недостатак институционалних и административних капацитета за планирање политике и координацију. Институционална структура се не прилагођава адекватно и благовремено захтевима процеса европеизације. На основу методологије Европске комисије, основна оцена је да је плану реформе јавне управе напредак ограниченог карактера, те да не постоји потпуна усаглашеност постојећих закона са европским. Ефекат европеизације Републици Србији може се означити као површан и ограничени на формално испуњавање услова.

На крају се може закључити да основни правац реформе јавног сектора Републике Србије у процесу евро-интеграција треба бити усмерен пре свега ка усклађивању прописа и стандарда са правним тековинама Европске уније. Јавни сектор Републике Србије мора бити организован као јавни сервис који у складу са европским стандардима пружа квалитетну јавну услугу. То свакако подразумева

корпоративизацију, професионализацију и деполитизацију јавног сектора, превасходно јавних предузећа, као и заступљеност јавно-приватних партнерстава.

ЛИТЕРАТУРА

СТРАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Bös D., (1986), *Public Enterprise Economics*, North Holand, Amsterdam
2. Bovaird, T., Elke, L., (2003), *Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 69, No. 3, 313-328.
3. Cardona F., (1999), *Elements of the public administration integrity system in EU member states*, SIGMA/OECD
4. Cardona F., (2004), *Uvođenje vladavine zakona u državnu službu i reformu javne uprave*, Konferencija o reformi javne uprave putem funkcionalnih pregleda, Sarajevo
5. Cardona F., (2009), *Integrisanje nacionalnih administracija u evropski administrativni prostor*, Konferencija o reformi javne uprave i evropskim integracijama Budva, Crna Gora.
6. Chan P., Jintamanaskoon W., (2011), *Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)*, CIB TG72 /ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom. p. 95-106.
7. Craig, P. and De Burca, G.,(2011), *EU LAW, Text, Cases and Materials*, 4th ed., Oxford UP .Hartley, T.C., *The Foundations of European Union Law*
8. D'Orta, Carlo (2003), *What Future for the European Administrative Space? EIPA Working paper No.2003/W/5*. European Institute of Public Administration
9. Dufau J., (1973), *Les entreprises publiques*, Paris
10. Đurman P., (2016), *Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 7., no. 1., str. 342-373.
11. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015* [Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015.], Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету министра, Европском економском и социјалном одбору и Одбору регија; COM(2014) 700 final, 8.10.2014, Brisel
12. Emurli A., (2010), *What does it mean public administration reforms for the EU integration?*, Analytical - Vol.3, Issue 1, доступно на <http://www.analyticalmk.com>

13. *Employment in Government in the Perspective of the Production, Costs of Goods and Services in the Public Domain* (2008), OECD, dostupno na <http://www.oalis.oecd.org>
14. *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, no. 27., OECD Publishing, SIGMA – OECD , Paris
15. Fejzić S., Kavaz Hukić S., (2014), *Tržišna konkurencija i javna preduzeća u poslovnom okruženju Europske unije*, Naučni časopis Sui Generis, Sarajevo, BiH, vol. 2, str. 31-44.
16. Fournier J. *et al.*, (1998), *Preparing Public Administrations for the European administrative Space*, SIGMA Papers: NO 23, SIGMA – OECD , Paris
17. Fournier, (1998), *Governance and European Integration. Reliable Public Administration*, y: OECD, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, SIGMA Paper 23.
18. Fox, Ch., Miller, H.,(1996), *Postmodern Public Administration*, SAGE Publications, London, New Delhi.
19. *Government Financial Statistics- GFS*, (2001), Washington: IMF, dostupno na www.imf.org
20. Goyder G.D., (2003), *EC Competition law*, Oxford
21. Grabbe H., (1999), *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, Robert Schuman Centre Working Paper no.12., San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute
22. Harmsen R., (1999), *The Europeanisation of National Administrations: A Comparative Study of France and Netherlands*, *Governance* vol. 12., no.1, p. 81–113.
23. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, (2011), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press
24. Ivanda S., Goluža D., (2008), *Trgovačka društva kao organizacijski oblik pravnih osoba u javnom sektoru*, časopis Pravni vjesnik, Osijek, RH, vol. 24., br. 1., str. 155-172.
25. Koprić, I. (2014), *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 5., br. 1., str. 8-39.
26. Lipovača H., Bakrač A., Cerić S., (2014), *Evropski upravni prostor i pitanje reforme javne uprave kao jedan od strateških ciljeva BiH na putu prema Evropskoj uniji*, Zbornik radova II međunarodna konferencija Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Centar za društvena istraživanja Internacionalnog Burč univerziteta, Bihać, BiH, str. 287-299.

27. Matei L., Matei A., Zanoschi D., Stoian O., (2010), *Administrative reforms in South-Eastern Europe Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States*, Bucharest : The Economica Publ. House, 2010 (South-Eastern European Administrative Studies 2)
28. Mahmutović A., (2010), *Proširenje Evropske unije: Lisabonski ugovor i zapadni Balkan*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 7, vol. 4, str. 129-145.
29. Musa A. (2014), *Agencijski model javne uprave*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, (Biblioteka Suvremena javna uprava ; knj. 27)
30. Musa A., (2006), *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, vol. 6., br. 1., str. 123–154.
31. Nizzo C., (2000), *National Public Administrations and European Integration*, SIGMA working Paper
32. Noutcheva, G, (2006), *EU Conditionality, State Sovereignty and Compliance Patterns of Balkan States*, CEPS, Brussels
33. Udovčić, A., Mečev, D. (2011), *Javno-privatno partnerstvo: primjenjivost iskustava na Republiku Hrvatsku*, Praktični menadžment, Vol. II, br. 3, str. 40-50
34. OECD Principi korporativnog upravljanja, 2004 (*OECD Principles of Corporate Governance, 2004.*); *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*”, *OECD, 2005 and Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*
35. Olsen, Johan P., (2003), *Towards a European Administrative Space*, *Journal of European Public Policy*, vol. 10., no. 4., p. 506–531.
36. Papaconstantinou H., (1998), *Free Trade and Competition in the EEC*, Law, Policy and Practice, London and New York
37. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space* (1998), Sigma Papers, Br. 23, OECD Publishing
38. *Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.* (2015), SIGMA/OECD, dostupno na www.sigmaxweb.org
39. Pusić E., (1995), *Modernizacija uprave – obrati i trajanja*, Upravna znanost, Izbor radova, Naprijed, Zagreb
40. Pusić E., (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb

41. *Rudden and Wyatt's EU Treaties and Legislation Paperback* (2004), Oxford University Press
42. *State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field REPORT*, 2013
43. Schwarze J., (2005), *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2nd extended edition, Baden-Baden
Schwarze J., (2006), *European Administrative Law*, revised 1st edition, London
44. Šimac N., (2012), *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49., br. 2., str. 351.-368.
45. Stone, D, D. Syrri (ed), (2003), *Integrating the Western Balkans into Europe*, SEERC, Saloniki
46. *The European Code of Good Administrative Behaviour* (2005), European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
47. Ćemalović U., (2015), *Framework for the approximation of national legal systems with the european union's acquis: from a vague definition to jurisprudential implementation*, CYELP 11, p. 241-258.
48. Vaughan-Whitehead D., (2012), *Šok javnog sektora u Evropi*, Rev. soc. polit., vol. 19, br. 3., Zagreb, Hrvatska, str. 273-302.

ДОМАЋА ЛИТЕРАТУРА

49. *Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ - 27 профила земаља*, (2008), Материјал припремљен током француског председавања Европској унији
50. *Анализа предузећа у државном власништву: Фискални аспект* (2014), Фискални савет Републике Србије
51. Анђелић Г., Ђаковић В., (2013), *Реформа јавног сектора Републике Србије – правци, трендови и изазови*. Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије, број 1., вол. XII, стр 59-78.
52. Аксић С., (2013), *Значење појмова унификације, кодификације и хармонизације правних прописа*, Зборник радова „Хармонизација грађанског права у региону“, стр. 205–215.

53. Арсић М., (2015), *Приватизација јавних предузећа у Србији*, у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду, стр .105-122.
54. Арсић, М. и други (2010). *Реформа јавног сектора*, у Посткризни модел економског раста и развоја Србије 2011-2020. Београд,
55. Атељевић В., (2012), *Оквири преговарачке позиције МО за преговоре о приступању Републике Србије ЕУ у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике*, Завршни рад, ВСБО, Београд
56. Атељевић В., Форца Б., Жупац Г., (2015), *Општи аспект прикључења држава Европској Унији*, Војно дело, бр. 3., стр.100-124.
57. Бабић, Б., Лопандић, Д., Векарић, В., (2005), *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, Београд
58. Бајец Ј., Јоксимовић Љ., (1998), *Савремени привредни системи*, Економски факултет, Београд
59. Беговић, Б. Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање Београд
60. Бејаковић Г., Вукшић В., Братић, (2011), *Величина јавног сектора у Хрватској*, Часопис Хрватска и компаративна јавна управа, вол. 11., бр. 1., стр. 99–125.
61. Бела књига (2001), *Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније*, Институт економских наука, Београд
62. Божић М., Божић Миљковић И., (2014), *Пословање јавних предузећа и јавност*, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“, Нови Сад
63. Васиљев В., (2013), *Основне карактеристике јавно-приватних партнерстава*, Часопис Јавне политике, стр. 77-94.
64. Васиљевић М., (1999), *Привредна друштва- домаће и упоредно право*, Удружење правника у привреди, Београд
65. Васиљевић М., (2011), *Корпоративно управљање –правни аспекти*, Правни факултет Универзитета у Београду
66. Васиљевић М., (2012), *Компанијско право – право привредних друштава*, Београд
67. Веселиновић П., (2014), *Реформа јавног сектора као кључна детерминанта успешности транзиције привреде Републике Србије*, Часопис Економски хоризонти вол. 16., бр. 2., стр. 141-159.

68. Водич кроз Право Европске уније (2005), Институт за међународну политику и привреду, Београд
69. Вукадиновић А., (2014), *Управљање јавним предузећима - систем менаџмента квалитетом у компанији за осигурање - "Дунав осигурање" а.д.*, мастер теза, Универзитет Сингидунум, Београд
70. Вукадиновић, Р., (2008), *Право Европске уније*, 4. издање, Београд
71. Вукадиновић, Р., (2011), *Увод у институције и право ЕУ*, Крагујевац,
72. Вукадин Е., (2011), *Нормативна регулатива и пракса државне помоћи*. Ур Лилић С.(2011), *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, стр. 32-46.
73. Вукадиновић Р., (1999), *Појам и место права Европске уније у правном систему држава чланица*, Ревизија за европско право, бр. 1., стр. 9-37.
74. Вукадиновић Р., (2003), *Хармонизација домаћег права са правом европске уније у склопу процеса стабилизације и асоцијације - две године после*, У Зборник радова: Србија и Црна гора на путу ка Европској Унији - зборник радова, Европски покрет у Србији, Београд, стр. 106-118.
75. Вукадиновић, Р., (2012), *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право Крагујевац
76. Вукићевић С., (2012) *Хармонизација прописа компанијског права у европској унији са посебним освртом на јавна предузећа*, магистарска теза, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет
77. Вукадиновић Р., (2009), *Употреба и злоупотреба хармонизације домаћег права са правом ЕУ у „Право републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе”*, Правни факултет у Нишу, стр. 1-19.
78. Глодић Д., (2010), *Значај изградње европског административног простора и спровођења реформе јавне управе за примену права Европске Уније*, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Агенција за државну управу Републике Српске, стр.161-170.
79. Давитковски Б., Гоцевски Д., Давитковска Е., (2014), *Утицај ЕУ интеграција на самостојност- зависност домаће легислативе (посебан осврт на управно право)*,

- Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“, Источно Сарајево, стр. 200–212.
80. Дамјановић, М., (2002), *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда
81. Димитријевић, М., и Цветковић, З., (2010), *Реформа јавног сектора у Републици Србији по моделу јавно-приватног партнерства*, Анали међународне конференције младих лидера, вол.1, бр.1., стр. 121-130.
82. Домазет, С. (2012). *Правно регулисање државне помоћи у праву конкуренције Европске уније*, докторска дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет
83. *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?* (2015) - Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015. г., Пројекат „Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?“ спровела је организација Транспарентност – Србија уз подршку Фондације за отворено друштво, Србија
84. *Допуштеност, видљивост и исплативост државне помоћи* (2015), документ настао је у оквиру заједничког пројекта БИРН-а и ЦИНС-а у сарадњи са Транспарентност Србија, као део програма “Јачање медијске слободе у Србији” који финансира Европска унија; преузето са <http://birnsrbija.rs>, 20.12.2016. године
85. Ђорђевић Љ., (2009), *Јачање административних капацитета као услов за чланство у ЕУ*, у Право републике Србије и право европске уније –стање и перспективе, Правни факултет у Нишу, стр. 393-415
86. Ђуричин, С. (2011). *Транзиција и кретање запослености у јавном и приватном сектору*, Београд
87. Ђуричић Ј., (2013), *Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији*, Гласник адвокатске коморе војводине часопис за правну теорију и праксу, број 10, Нови Сад, стр. 491-505.
88. *Европски пут развоја локалних заједница у Србији*, (2009) Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, доступно на www.topcentar.org.rs
89. *Ефекти реструктурирања јавних и јавно-комуналних предузећа у Р. Србији* (2012), Социјално-економски савет Републике Србије SOLIDAR Suisse/Swiss Labour Assistance SLA
90. *Економско - привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању* (2008), ISAC Fond, Београд

91. Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа, (2014), Агенција за борбу против корупције РС, доступно на www.acas.rs
92. Јанковић-Андријевић Љ., (2015), *Ревизија јавног сектора у функцији јачања парламентарне контроле и стабилности финансијског система*, Докторска дисертација), Правни факултет за правосуђе и привреду, Нови Сад
93. Јевремовић Петровић Т., (2007), *Европска компанија као нова форма друштва у праву ЕУ*, Београд, стр. 400-432
94. Јовановић Н., Гардашевић Ј., Вапа-Танкосић Ј., (2015), *Стратегија процеса проширења Европске уније и друштвено-економски ефекти интеграције Републике Србије*, Пословна економија, вол. 9, бр. 2, стр. 191-212.
95. Јовановић П., (1995), *Инвестирање у развој јавних предузећа*, Зборник радова Положај и улога јавних предузећа у Србији, Институт економских наука, Београд
96. Јокић З., (2015), *Управљање перформансама јавних предузећа у условима дерегулације пословног окружења*, докторска дисертација, Економски факултет, Универзитета у Нишу
97. *Како, зашто, да ли, када... Европска унија?* (2012), Република Србија Влада Канцеларија за европске интеграције, Четврто, измењено и допуњено издање, Београд
98. Каровић С., Вукоњански И., Секуловић Д., (2014), *Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране*, часопис Војно дело, Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, стр. 224-242.
99. Кавран Д., (2004), *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9., стр. 1059-1075.
100. *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији* (2011), Центар за примењене европске студије, Београд
101. Каровић С., Вукоњански И., Секуловић Д., (2014), *Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране*, часопис Војно дело, Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, стр. 224-242

102. Кнежевић, Б., (2004), *Придруживање СЦГ ЕУ- Актуелно стање и перспективе*, у Вучинић, Маринко, ур., Зборник радова полазника виртуелних курсева СЕРИТ, Београдска отворена школа, Београд, 2004.
103. Кнежевић, Б., (2005), *Токови прикључења наше земље ЕУ-принципи, приоритети, услови*, у: *Одбрана*, магазин Министарства одбране Србије и Црне Горе, бр.5, Новинско-издавачки центар „Војска“, Београд
104. Крстић, Б., Стевановић, Т., Џунић, М., (2011), *Одређени аспекти мерења перформанси у организацијама јавног сектора*. Економске теме, вол. 49., бр. 3., 433-448.
105. Кулић, М., Минић, М., (2011), *Начела пореског поступка као посебног управног поступка, наука-безбедност-полиција*, Журнал за криминалистику и право, Београд, стр. 1-16.
106. Лакић Д., (2013), *Међународно-правни аспекти ширења Европске уније*, часопис CIVITAS, бр. 5., Нови Сад, стр. 229-245.
107. Лилић С., (2008), *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Зборник радова, Књига III, Београд, стр. 27-36.
108. Лилић С., (2011), *Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду
109. Лилић С., (2011), *Модернизације српске државне управе*, Конференција поводом Дана Европе"Реформе: политичка воља и/или административни капацитети", Београд, стр. 1-12
110. Liszt М., (2015), *Скоро све што сте желели знати о државној помоћи, а нисте се усудили питати у Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*. Топлички центар за демократију и људска права, стр. 51-66.
111. Ловре И., (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије
112. Ловре И., Јотић Ј., (2016), *Анализа ефикасности јавног сектора Републике Србије у компарацији са државама Европске уније*, Пословна економија ,вол. 10, бр. 1, стр. 100-116.
113. Лопандић Д., (2001), *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, ИМПП, ЕПУС, Београд
114. Лопандић Д., Бајић В., (2006), *СЦГ на путу ка ЕУ*, ЕПУС, Београд

115. Лопандић Д., (2012) *Право конкуренције Европске уније и јавна предузећа*, Ревизија за европско право, вол. 14., бр. 1. стр. 71-81
116. Лопандић, Д., (2004), *Уговори Европске уније*, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање ЕУ, Европски покрет у Србији, Београд
117. Марковић М., (1998), *Реформа управе и управног законодавства – императив времена*, у зборник Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства, Београд, стр. 277–290.
118. Марковић Д., (2016), *Безбедносни изазови, ризици и претње илегалних миграција*, докторска дисертација, Универзитет у Београду - Факултет безбедности
119. Марковић-Бајаловић Д., (1999), *Јавни сектор привреде у праву конкуренције Европске уније*”, *Право и привреда* бр. 5–8
120. Милојевић А., Тркља, М. (2000), *Јавне финансије*, Српско Сарајево: Економски факултет.
121. Министарство финансија Републике Србије. (2011). *Анализа пословања јавних предузећа у 2010. години*, Београд.
122. Михајловић, М., Михаић, С., Рађеновић, Д., (2013), *Реструктурирање јавних предузећа у Србији – усмеравање ка тржишним принципима пословања*. *Пословна економија*, вол. 7., бр. 1., стр. 157-176.
123. Михајловић А., *Политика државне помоћи Европске уније*, (2015), Мастер теза, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш
124. Оквир Европске уније за државну помоћ у облику компензације за јавне услуге, (2012), *European Union framework for State aid in the form of public service compensation* (2011) *Official Journal C8*, стр. 15-22.
125. Павловић-Крижанић Т., Брдаревић Љ., (2010), *Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција* у Партнерство јавног и приватног сектора- Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, ПАЛГО центар, Београд, стр. 113-140.
126. Петери Г., (2010), *Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Дobre и лоше стране* у Партнерство јавног и приватног сектора- Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији, ПАЛГО центар, Београд, стр. 7-21.

127. Прашчевић А., (2015), *Политекономски аспекти реформе јавног сектора*, у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења, Економски факултет у Београду, стр. 87-104.
128. *Примењивост европских принципа добре јавне управе у Републици Србији*, (2016), Европски покрет у Србији, доступно на <http://www.emins.org>
129. *Планирање и извештавање локалних јавних предузећа – измене које доноси нови Закон* (2016), Стална конференција градова и општина, доступно на www.skgo.org,
130. Прокопијевић, М. (2012), *Европска унија – увод*. Београд: Чигоја штампа
131. Прокопијевић, М. (2013), *Државна помоћ у Европској унији и Србији*. Београд: Европски покрет у Србији
132. Ракић, Б., (2001), *Јавна предузећа у транзицији привреде Србије*”, докторска дисертација, Београд
133. *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, (2008), превео и приредио Милутин Јањевић, Службени гласник, Београд
134. Самарцић, С., Чупић, З., (2003), *Европска унија и процес придруживања Србије и Црне Горе*: Практикум уз програм обуке администрације о питањима ЕУ, Факултет политичких наука, Београд
135. Серјевић В., (2009), *Директива о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа и о транспарентности пословања неких привредних субјеката (2006/111/ес)*, Европско законодавство, Год VIII, бр. 29–30., стр. 77–86.
136. Спасић В., Васић А., (2013), *Имплементација система контроле државне помоћи у Републици Србији са освртом на ЕУ*, Заштита људских и мањинских права у европском правном простору. стр. 273-290.
137. Табороши С., (2011), *Циљеви државне помоћи*. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Првни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање., стр. 9-32
138. Табороши, С. Јованић, Т. (2010). *Економско право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање
139. Трбовић А, Ђукановић Д, Кнежевић Б., (2010), *Јавна управа и европске интеграције србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд

140. Трбовић А., (2009), *Добра владавина као оквир за приступање Србије ЕУ*, у: *Изазови европских интеграција*, Београд, стр. 77-91.
141. Туковић Б., (2012), *Структура државне помоћи у Црној гори- Државна помоћ у функцији економског развоја*, Европски покрет у Црној Гори, Подгорица
142. Турковић Б., (2012), *Структура државне помоћи у Црној гори- Државна помоћ у функцији економског развоја*, Европски покрет у Црној Гори, Подгорица
143. Ђемаловић У., (2012), *Однос Европске уније и Србије – аспекти везани за процес ускађивања домаћег законодавства са *acquis communautaire**, зборник радова Центра за стратешке студије Академије за дипломатију и безбедност, 2. издање, стр. 116-121.
144. Ђемаловић У., (2014), *Процес усклађивања домаћег правног система са правом европске уније – стање, проблеми, могућа решења*, Часопис за неговање демократске политичке културе *Култура полиса*, Институт за европске студије Београд, стр. 39-52.
145. Ђеранић Ј., Рабреновић А., (2012), *Усклађивање права републике србије са правним тековинама еу: приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право
146. Ђирковић Д., (2013), *Државна помоћ у функцији развоја конкурентности, истраживања ФЕФА: Издавач ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум*
147. Цветковић П., Раичевић Н., (2009). *Правни режим државне помоћи у Европској унији и Светској трговинској организацији. у Зборнику Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе. Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 537-569.*
148. Цветковић П., (2015), *Јавно-приватно партнерство као метод реструктурирања јавног сектора:Правни аспекти у Реструктурирање јавних предузећа у условима институционалних ограничења*, Економски факултет у Београду. стр. 175-197.
149. Цветковић П., Здравковић У., (2012), *Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, стр. 147-167.

150. Чабрило С., Савић-Шикопарија Т., Кличек Т., (2013), *Истраживање конфликта у функцији управљања променама у јавним предузећима*, Пословна економија, вол. VII, стр. 97- 122.
151. Шимац, Н., (2002), *Еуропски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб.

НАЦИОНАЛНИ И МЕЂУНАРОДНИ ПРОПИСИ:

1. Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings”, Official Journal of the European Union, L 318, 17. 11. 2006.
2. Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings amended by the Directive 85/413/EEC of 24 July 1985 Directive 93/84/EEC of 30 September 1993 Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 Directive 2005/81/EC of 28 November 2005
3. Commission of the European Communities, *2005 Enlargement Strategy Paper*, Brussels, 9.11.2005 COM (2005) 561 final
4. Commission of the European Communities, *Serbia 2008 Progress Report*, Brussels, 5. новембар 2008.
5. Commission of the European Communities, *Serbia 2009 Progress Report*, Brussels, 14. октобар 2009
6. Commission of the European Communities, *Serbia 2010 Progress Report*, Brussels, 9. новембар 2010
7. Commission of the European Communities, *Serbia 2013 Progress Report*, Brussels, 16. Октобар 2013.
8. Commission of the European Communities, *Serbia 2013 Progress Report*, Brussels, 16. Октобар 2013.
9. Commission of the European Communities, *Serbia 2014 Progress Report*, Brussels, 8. Октобар 2014.

10. Commission of the European Communities, Serbia 2015 Progress Report, Brussels, 10. новембар 2015.
11. Council Directive [2001/86/EC](#) of 8 October 2001 supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employees.
12. Council Regulation (EC) No 659/1999 - detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (state aid)
13. Council Regulation (EC) No 659/1999 - detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (state aid)
14. *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L83/1.
15. Council Regulation (EC) No [2157/2001](#) of 8 October 2001 on the Statute for a European company (SE).
16. Одлука о образовању преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, (2013), Влада Републике Србије
17. The Commission White Paper on European Governance of 2001 (COM/2001/428final)
18. *The European Code of Good Administrative Behaviour* (2005) European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities,
19. The Stabilization and association process for countries of SEE, Commission Communication to the Council and EP, COM (99) 235, 26.05.1999.
20. V. Communication to the member States – Application of Articles 92 and 93 and of Art. 5 of Commission Directive 80/723 to Public Undertakings in the Manufacturing Sector (OJEC 1991 C 273).
21. Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године
22. Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији (2011), радни документ особља комисије {COM(2011) 668} преузето са www.seio.gov.rs
23. БИЛТЕН УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ број 1/2010 (збирка аката Уставног суда донетих у периоду јануар–јул 2010. године) Чл. 97. Устав Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 98/2006)
24. Водич за примену Закона о инспекцијском надзору

25. Годишњи извештај ЈП ЕПС за 2015. годину, доступно на www.eps.rs
26. Годишњи планови пословања и извештаји о степену усклађености планираних и реализованих активности из годишњих планова пословања ЈП ЕПС, доступно на www.eps.rs
27. Годишњи програм пословања јавног предузећа „Нуклеарни објекти Србије” за 2013. Годину, доступно на <http://www.nuklearniobjekti.rs>
28. Деспотовић Д., Николић Ђ., Младеновић С., (2016), *Измена царинске тарифе Републике Србије у контексту приступања Европској унији*, Часопис, Пословна економија, вол. 10, бр. 1, стр. 274-294
29. Закључак Владе којим се прихвата анализа активности у процесу преговора о приступању Републике Србије европској унији септембар 2013. године.
30. Закључак Владе којим се прихвата анализа активности у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији септембар 2013. године
31. Закључак Владе РС - Програм о распореду и коришћењу средстава субвенција јавним нефинансијски предузећима и организацијама за период јануар-децембар 2016. године.
32. Закључци Европског савета у Копенхагену, 21-22. јун 1993, SN 180/1/93
33. Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015)
34. Закон о заштити конкуренције (Сл. гласник РС", бр. 51/2009 и 95/2013)
35. Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности ("сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 93/2012)
36. Закон о јавним предузећима (Сл. Гласник, бр.15/2016)
37. Закон о јавним предузећима (Службени лист СРЈ, бр. 6/90)
38. Закон о јавним службама (Сл. гласник РС, бр. 42/91 и 71/94,85/2005, 83/2014)
39. Закон о јавној својини (Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон и 108/2016)
40. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. Гласник, бр. 88/2011, 15/2016)
41. Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС“, број 51/09)

42. Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 68/2015 и 81/2016 - одлука УС)
43. Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и републике србије, са друге стране ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 83/2008)
44. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја - пречишћен текст (сл. гласник РС 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)
45. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07,65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС и 44/14)
46. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2014. години
47. Извештај о реализацији програма пословања за период од 01.01.2016.-30.06.2016.године
48. Извештаји о раду Владе
49. Информатор о раду ЈП ПЕУ Ресавица, доступан на www.jppeu.rs, преузето 30.10.2016. године
50. Информатор о раду привредног друштва Србија Карго, преузето са www.srbcargo.rs 30.10.2016. године
51. Информатор о раду Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије октобар 2015. год.
52. Информатору о раду ЈП ПЕУ Ресавица
53. Коментари и предлози у вези са нацртом новог Закона о јавним предузећима преузето са www.transparentnost.org.rs
54. Комунитарно Упутство Европске комисије бр. 80/723 о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа
55. НАЦИОНАЛНИ ПРИОРИТЕТИ ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОМОЋ (НАД) ЗА ПЕРИОД 2014-2017. ГОДИНЕ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ДО 2020. ГОДИНЕ
56. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014), Канцеларија за европске интеграције РС
57. НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ ЗА УСВАЈАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (2013-2016), 2013. године

58. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније(2013-2016), (20143), Канцеларија за европске интеграције РС
59. Национални програм за усвајање правних тековина европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције
60. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, (2014), Канцеларија за европске интеграције РС
61. Одлука Владе Републике Србије 05 Број 023-7361/2015 од 2. јула 2015. године
62. Одлука Владе Републике Србије о оснивању Савета за европске интеграције, Сл. гласник РС 14/2002.
63. Одлука Владе Републике Србије о оснивању Савета за европске интеграције, Сл. гласник РС 14/2002
64. Одлука Владе РС о оснивању ЈП Нуклеарни обејкти Србије, Сл. Гласник РС, бр. 50/09
65. Одлука о образовању Комисије за контролу државне помоћи („Службени гласник РС“, број 112/09)
66. Одлука о образовању преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, април 2015.
67. Одлука о оснивању Јавно комуналног предузећа, Зајечар хигијена, Службени лист града зајечара, год. 9., бр. 21.
68. Одлука Савета 2004/520 о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором укључујући Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности УН од 10. јуна 1999. године, ОЈ L 227
69. Оквир Европске уније за државну помоћ у облику компензације за јавне услуге, European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011) Official Journal C8, 11.01.2012, p
70. Оквирни уговор за техничку подршку МГСИ и ЖС АД у припреми плана за корпоративно и финансијско реструктурирање Железница Србије, доступно на www.szsrailsyn.org
71. План статусне промене "Железнице Србије "а.д., издвајање уз оснивање нових акционарских друштава доступно на <http://www.zeleznicesrbije.com>

72. Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, (2007), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац
73. Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, (2010), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац
74. Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије, (2012), Фискални савет, Београд
75. Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије, (2012), Фискални савет, Београд
76. Предлог Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему доступно на www.parlament.rs
77. Предлог Закона о јавној својини, доступно на <http://www.apprbg.org.rs>
78. Предлог основе за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка, (2013), Влада Републике Србије
79. Промена Устава и процес приступања и чланства у Европској унији (2015), истраживање Библиотеке Народне скупштине за потребе рада народних посланика и Службе Народне скупштине, доступно на www.parlament.gov.rs
80. Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету – Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, СЕЦ (2011) 668, Брисел, 12. 10. 2011. 2 Аналитички извештај који прати Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, СЕЦ (2011) 1208, Брисел, 12. 10. 2011.
81. Саопштење Европске Комисије Европском Парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској Унији (2011), Брисел, {SEC(2011)1208}, преузето са www.seio.gov.rs
82. Саопштење Комисије, Услуге од општег економског интереса у Европи Official Journal of the European Communities, С 17, 19 January 2001
83. Статут ЈП ЕПС
84. Статут ЈП Инфраструктура железнице а.д.
85. Статут ЈП Нуклеарни објекти Србије Статута Србиј Карго

86. Стратегија процеса проширења Европске уније и друштвено-економски ефекти интеграције Републике Србије
87. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (Сл. гласник РС бр. 9/14 , 42/14 - исправка)
88. Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији
89. Уредба Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије за европ- ске интеграције (Сл. гласник РС 126/2007).
90. Уредба Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије за придруживање Европској унији, (Сл. гласник РС 25/05, 75/05)
91. Уредба Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије за придруживање Европској унији, Сл. гласник РС 25/05, 75/05. Види члан 2. Уредбе Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије за европ- ске интеграције (Сл. гласник РС 126/2007).
92. Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013)
93. Уредбе о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС”, број 13/10).
94. Устав РС (Сл. Гласник РС бр. 98-06)
95. Уставни закон Сл. Лист ФНРЈ бр. 3/53
96. Финансијски извештај ЈП ЕПС за 2015. годину, доступно на www.eps.rs , преузето 29.10. 2016. године
97. Финансијски извештај ЈП Путеви Србије

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

1. <http://www.sigmaxweb.org/>
2. <http://unpan1.un.org>
3. www.mvpei.gov.me
4. <http://www.ombudsman.europa.eu>
5. <http://eur-lex.europa.eu>
6. <http://www.seio.gov.rs/>
7. www.emins.org
8. www.fiskalnisavet.rs
9. <http://www.emim.org>
10. www.mfin.gov.rs
11. www.jppeu.rs
12. www.nuklearniobjekti.rs
13. www.kkdp.gov.rs
14. <https://www.oecd.org>
15. www.eps.rs
16. www.zeleznicesrbije.com
17. www.szsrailsyn.org
18. www.srbvoz.rs
19. <http://www.privreda.gov.rs>
20. <http://infrazs.rs/kontakt/>
21. <http://www.srbcargo.rs/izvoposlovanju.html>
22. www.putevisrbije.rs
23. www.nuklearniobjekti.rs
24. www.vin.bg.ac.rs/
25. www.acas.rs
26. <http://www.azzk.me>
27. <http://europa.rs>

