

## JAVNO PREDUZEĆE OPŠTI INTERES - NAČIN UPRAVLJANJA I MOGUĆE ZLOUPOTREBE

**REZIME:** Analizom načina upravljanja javnim preduzećima u Republici Srbiji, autor u ovom radu informativno ukazuje na opšti interes i način upravljanja javnim preduzećima sa akcentom na pozitivne i negativne strane upravljanja i moguće zloupotrebe kontrole rada i poslovanja javnih preduzeća. Uzimajući u obzir činjenicu da javno preduzeće obavlja delatnost od opšteg interesa, veoma je važno analitički odrediti pretpostavke za opšti interes i najadekvatniji način upravljanja javnim preduzećima sa akcentom na sprečavanje mogućih zloupotreba opšteg interesa što je i razlog za osnivanje istih. Poražavajući podaci, statistika i upozorenja stručnjaka iz oblasti ekonomije, ne retka upozorenja fiskalnog saveta da će javna preduzeća veoma negativno uticati na javne finansije, izostatak kontrole utrošenih sredstava i prebacivanje odgovornosti direktora javnih preduzeća na osnivača zbog lošeg i neodgovornog poslovanja su problemi sa kojima se danas suočavamo gotovo svakodnevno te je iz navedenih razloga neophodno pokušati na osnovu sveobuhvatne analize, realno sagledati stanje u javnim preduzećima, jasno i precizno definisati, šta opravdava ili ne opšti interes uz jasan predlog stručne i nezavisne kontrole rada i upravljanja istih, jer osim sve učestalijih upozorenja državnih revizorskih institucija značajnijih pomaka nema.

***Ključne reči:*** *opšti interes, javna preduzeća, način kontrole, upravljanje, upozorenje, rešenje.*

---

\* Msr, asistent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, e-mail: kovacevicsasa44@yahoo.com

## 1. Uvod

**„Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa.“**

**Zakon o javnim preduzećima  
(„Sl. glasnik RS“, br: 15/16, član 3 )**

U Srbiji iz razloga „opšteg interesa“ postoji više stotina javnih preduzeća u kojima je zaposleno više desetina hiljada ljudi. Podaci ukazuju na enormne troškove prihoda i rashoda koji na godišnjem nivou iznose više milijardi evra prihoda i približno toliko i rashoda. Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje u skladu sa zakonom, osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Zakon ne definiše pojam opšteg interesa već definiše pojedine specifične oblasti (uglja, nafte, gasa, saobraćaja itd). Drugim rečima, javni interes je ono što postoji u pozitivnom pravu. Uzimajući u obzir da zakon ne definiše opšti interes stvoreni su uslovi da se bilo koja delatnost proglasi delatnošću od javnog interesa. Pozitivna strana zakona koji reguliše ovu oblast je mogućnost da se neka delatnost zbog efikasnosti i ušteda poveri privatnim preduzećima u vidu javno-privatnog partnerstva. Zbog nedostatka iskustva u toj oblasti javno-privatno partnerstvo može biti paravan za korupciju i zloupotrebe. Osnovna ciljna funkcija poslovanja javnog preduzeća nije sticanje dobiti kada je u pitanju poslovanje već obezbeđivanje trajnog i kvalitetnog obavljanja delatnosti u opštem interesu. Dakle, hipotetički za pojedine vrste javnih preduzeća nema stečaja ako takvo preduzeće zapadne u finansijske teškoće, osnivač preduzeća jemči za njegove obaveze što stvara preduslove za namerne zloupotrebe, nestručno i neprofesionalno upravljanje istim. Zakon o javnim preduzećima jasno definiše i zabranjuje korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta javnog preduzeća u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao i svaku drugu zloupotrebu javnih preduzeća u političke svrhe. Svakodnevni novinski izveštaji ukazuju na neraskidivu vezu politike i upravljanja javnim preduzećima, što rezultira pojedinačnim, ličnim i grupnim zloupotrebama u javnom sektoru koje su evidentne i koje upravo zloupotrebjavajući obavezu osnivača da konstantno pokriva gubitke istih, dovede celu koncepciju funkcionisanja i upravljanja pojedinih javnih preduzeća u pitanje. Radi se o pojedinačnim slučajevima zloupotreba kao i jasno definisanim zakonskim rešenjima upravljanja i funkcionisanja javnih preduzeća koji zajedno sa problemima koji su evidentni u funkcionisanju javnih preduzeća, predstavljaju predmet ovog rada. U konačnom, postavlja se i logično pitanje,

zašto se država opterećuje sa problemima javnih preduzeća u nekim slučajevima gde nema javnog interesa i da li stvaranje gubitaka i mogućnost zloupotreba pojedinaca u okviru javnih preduzeća pod plaštom politike predstavljaju realan problem za osnivača.

## 2. Pojam javnog preduzeća – opšti interes i zakonska regulativa

Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva u skladu sa zakonom Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.<sup>1</sup> Delatnosti od opšteg interesa su definisane zakonom, oblasti: rudarstva i energetike, saobraćaja, elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije, izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom, komunalne delatnosti i ostalih delatnosti. Javna preduzeća obavljaju delatnost koja su nezamenljiv uslov života i rada građana ili poslovanja drugih preduzeća na određenom području ili rada državnih organa.<sup>2</sup> Kada javno preduzeće osniva Republika Srbija, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi Vlada, koja vrši prava osnivača. U slučaju kada je osnivač autonomna pokrajina, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi skupština autonomne pokrajine, koja vrši prava osnivača. Javno preduzeće može osnovati i jedinica lokalne samouprave, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi skupština jedinice lokalne samouprave, koja vrši prava osnivača. Akt o osnivanju javnog preduzeća (osnivački akt) u osnovi sadrži, naziv, sedište i matični broj osnivača, poslovno ime i sedište javnog preduzeća, pretežnu delatnost javnog preduzeća, prava obaveze i odgovornosti osnivača prema javnom preduzeću i javnog preduzeća prema osnivaču. Akt o osnivanju društva kapitala sadrži i odredbe propisane zakonom kojim se uređuje njegov pravni položaj i pravna forma.<sup>3</sup> Za obavljanje delatnosti neophodno je ispuniti određene preduslove pre registracije u privrednom registru. Drugi oblici preduzeća i preduzetnika, pored ispunjenosti uslova, mogu da otpočnu obavljanje delatnosti od opšteg interesa ako imaju zaključen ugovor o pravima i obavezama u obavljanju delatnosti od opšteg interesa sa državom ili

---

<sup>1</sup> Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.

<sup>2</sup> Bejatović, M., (2009). *Privredno pravo*, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 93.

<sup>3</sup> Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.

jedinicom lokalne samouprave ili autonomne pokrajine.<sup>4</sup> Postupak registracije je završen kada javno preduzeće stiče svojstvo pravnog lica upisom u registar u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj i postupak registracije privrednih društava. Javnim preduzećima koja se osnuju i posluju isključivo sredstvima u državnoj svojini upravlja država u skladu sa zakonom. U javnim preduzećima država ostvaruje pravo upravljanja po osnovu udela državnog kapitala u ukupnom kapitalu javnog preduzeća. Proizvodi i usluge od javnog interesa su prioritet, javna preduzeća najvećim delom imaju velike inicijalne investicije, monopolski ili privilegovani položaj na tržištu uz izričitu saglasnost i regulativu državnih organa.<sup>5</sup> Osnovni kapital javnog preduzeća i društva kapitala je vrednost upisanih uloga njihovih osnivača ili članova, izražena u novcu. Javno preduzeće može ulagati kapital u već osnovana društva kapitala, uz prethodnu saglasnost osnivača. Dakle, osnivač ima prioritet kada je u pitanju bitna odluka bilo koje vrste u vezi sa kapitalom i raspolaganjem istim. Odgovornost za obaveze javnog preduzeća je veoma važan deo kada je u pitanju ozbiljan i odgovoran pristup po pitanju poslovanja. Javno preduzeće za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom. Obavezni organi javnog preduzeća su upravni odbor, nadzorni odbor i direktor. Upravni i nadzorni odbor, osim predstavnika zaposlenih bira osnivač, odnosno vlasnik. U upravnom i nadzornom odboru javnog preduzeća obavezno su zastupljeni zaposleni u određenom broju. U javnom preduzeću predstavnici zaposlenih biraju se na način predviđen statutom, a čine trećinu upravnog i nadzornog odbora.<sup>6</sup> Zakon o javnim preduzećima definiše organe javnog preduzeća / nadzorni odbor – direktor. Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija ima pet članova, od kojih je jedan predsednik. Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ima tri člana, od kojih je jedan predsednik. Predsednika i članove nadzornog odbora javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija imenuje Vlada, na period od četiri godine, od kojih je jedan član nadzornog odbora iz reda zaposlenih, a jedan član mora biti nezavisan član nadzornog odbora. Predsednika i članove nadzornog odbora javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina, imenuje organ određen statutom autonomne pokrajine, na period od četiri godine, od kojih je jedan član nadzornog odbora iz reda zaposlenih. Predsednika i članove nadzornog odbora javnog

<sup>4</sup> Carić, S., Vitez, M., Raičević, V., Veselinović, P., (2011). Privredno pravo, Novi Sad, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, str. 156.

<sup>5</sup> Ahmetagić, E., Zagorčić, P., Lukić, D., (2012). Organizacija i restrukturiranje javnih preduzeća, Subotica, Čikoš group, str. 120.

<sup>6</sup> Bejatović, M., op. cit., str. 95.

preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave imenuje organ određen statutom jedinice lokalne samouprave, na period od četiri godine, od kojih je jedan član nadzornog odbora iz reda zaposlenih.<sup>7</sup> Ovlašćenja nadzornog odbora su da donosi dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja i odgovoran je za njihovo sprovođenje. Direktora javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina imenuje organ određen statutom autonomne pokrajine, na period od četiri godine, na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Direktora javnog preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave imenuje organ određen statutom jedinice lokalne samouprave, na period od četiri godine, na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Imenovana lica ne smeju biti u sukobu interesa, u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa. Ciljna funkcija poslovanja javnog preduzeća nije na prvom mestu sticanje dobiti, već obezbeđivanje trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga, razvoj i unapređivanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa, obezbeđivanje tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja, sticanja dobiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa.<sup>8</sup> U slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave preduzima mere na osnovu ovlašćenja, kojima će se obezbediti uslovi za nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se određuje delatnost od opšteg interesa drugačije određeno. Ukoliko poremećaj u poslovanju javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave dovede do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine, a nadležni organ osnivača ne preduzme blagovremeno mere, te mere preduzima Vlada. Za vreme ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave može u javnom preduzeću utvrditi organizaciju za izvršavanje poslova od strateškog značaja za Republiku Srbiju, autonomnu pokrajinu ili jedinicu lokalne samouprave. Javno preduzeće koje koristi ili će koristiti sredstva iz budžeta (subvencije, garancije ili druga sredstva) dužno je da za ta sredstva predloži poseban program. Poseban program sadrži namenu i dinamiku korišćenja sredstava.<sup>9</sup> Po pitanju praćenja realizacije programa poslovanja i zaštite opšteg interesa, osnivač javnog preduzeća ima u pogledu njegove unutrašnje organizacije i poslovanja značajna interventna ovlašćenja kojima ograničava

---

<sup>7</sup> Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.

<sup>8</sup> Carić, S., Vitez, M., Raičević, V., Veselinović, J., op. cit., str. 157.

<sup>9</sup> Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.

njegovu samostalnost radi ostvarivanja opšteg interesa. Ograničenja se odnose na njegovu pravnu i ekonomsku samostalnost. Kada je u pitanju pravna samostalnost, evidentno je mešanje u formalnu strukturu javnog preduzeća tako što osnivač imenuje i razrešava njegove organe i određuje uslove njegove delatnosti, a u ekonomskom smislu mogu se preduzeti mere u skladu sa propisima koji su jasno definisani.<sup>10</sup> Javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija dužno je, da ministarstvu dostavlja tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja. Javno preduzeće čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave izveštaj dostavlja nadležnom organu autonomne pokrajine, odnosno jedinici lokalne samouprave.<sup>11</sup> Javno preduzeće mora imati izvršenu reviziju finansijskih izveštaja od strane ovlašćenog revizora. Odgovorna lica i menadžment javnih preduzeća su jasno izloženi kontroli i sudu javnosti više nego u drugim vrstama preduzeća. Oni imaju veliku odgovornost kako prema zaposlenima tako i prema državi kao poslodavcu, veliku društvenu odnosno socijalnu odgovornost. Uspostavljena politička ravnoteža u kojoj se eksplicitno plaćaju subvencije gubitašima i omogućava im se tzv. meko budžetsko finansiranje a sve u cilju dobijanja političke podrške zaposlenih u tim preduzećima je dovoljan razlog da se još jednom dobro razmisli o organizacionim promenama u javnim preduzećima. Politička popularnost koja se dobijala subvencijama na žalost imala je primat a to je put koji stvara osnovne preduslove za veoma površan rad i funkcionisanje u nekim pojedinačnim slučajevima.<sup>12</sup> Postoje javna preduzeća koja imaju dobre rezultate i kvalitetnu upravu ali su zastupljena u manjem procentu. Ovakav način subvencionisanja po svaku cenu stvara osnovne preduslove za moguće zloupotrebe od strane pojedinaca koje su evidentne i postaju svakodnevnicima i realnost današnjice u kojoj živimo i radimo u Republici Srbiji. Zakon o javnim preduzećima jasno zabranjuje, korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta javnog preduzeća u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao i svaka druga upotreba javnih preduzeća u političke svrhe. Po pitanju oglašavanja javno preduzeće koje nema konkurenciju na tržištu u delatnosti od opšteg interesa, ne može se oglašavati bez saglasnosti osnivača.<sup>13</sup> Kada je u pitanju javnost u radu javnog preduzeća, javna preduzeća su dužna da na svojoj internet stranici objave, radne biografije članova nadzornog odbora, direktora i

<sup>10</sup> Carić, S., Vitez, M., Raičević, V., Veselinović, J., op. cit., str. 157

<sup>11</sup> Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.

<sup>12</sup> Ahmetagić, E., Zagorčić, P., Lukić, D., op. cit, str. 125.

<sup>13</sup> Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.

izvršnih direktora, organizacionu strukturu, godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune. Javno preduzeće pravo na štrajk ostvaruje u skladu sa zakonom.

### 3. Problemi u funkcionisanju i zloupotrebe

Zakon o javnim preduzećima jasno definiše privredna društva od strateškog značaja u kojima je Republika Srbija direktno ili indirektno vlasnik najmanje 25% osnovnog kapitala društva. Vlada utvrđuje privredna društva od strateškog značaja za Republiku Srbiju kao i način vršenja vlasničkih prava Republike Srbije, odnosno javnog preduzeća u tim društvima. Zakon se primenjuje i na privredna društva u kojima je Republika Srbija direktno ili indirektno kontrolni član društva. Na sva pitanja koja nisu posebno uređena zakonom, odnosno zakonom kojim su određene delatnosti od opšteg interesa, a odnose se na javna preduzeća, shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava koje se odnose na društvo s ograničenom odgovornošću. Ako je pravni položaj javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa uređen posebnim zakonom ili potvrđenim međunarodnim sporazumom, primenjuju se odredbe tog zakona, odnosno sporazuma.<sup>14</sup> Problemi u funkcionisanju javnih preduzeća su često predmet javnih komentara i kritika, upravo zbog pasivnog odnosa državnih organa u jednom delu uzimajući u obzir jasno propisane zakonske nadležnosti. Problemi u funkcionisanju su između ostalog posledica višegodišnjeg neulaganja, prezaduženosti preduzeća, nelikvidnosti, velikih potreba za ulaganjima, zastarelosti tehnologije, nedostatka standarda i kvaliteta, povećanja starosti zaposlenih radnika, nedovoljne obučenosti, spremnosti za promene, niske kvalifikacione strukture, viška zaposlenih, mnoštva neusaglašenih i kontradiktornih akata, nedostatka pratećih podzakonskih akata, nedostatka regulatornih tela itd. Nadalje, analitičkim pristupom uočavaju se gotovo u svim javnim preduzećima slični problemi u funkcionisanju i to: pristupanje organizacionim i kadrovskim promenama bez prethodne analize, donošenje odluka bez timskog i ekspertskog pristupa, nespremnost preuzimanja odgovornosti za donete odluke, nespremnost za praćenje kriterijuma za rezultate rada, demotivisanost struke, zavisnost upravljanja u odnosu na politiku – status i normativu, višak radne snage, nepoznavanje procesa rada, neoslanjanje na stručni kadar već na nametnuti ili iznuđeni kadar koji u najvećem broju zavisi od politike osnivača. Dakle, neadekvatna stručnost,

---

<sup>14</sup> Ibid.

neodgovornost istih i neshvatanje posledica, neprofesionalan pristup radu, isticanje ličnih interesa iznad interesa preduzeća, odsutnost kontrole i loše postavljanje kontrole, nepostojanje ili loše delegiranje autoriteta, loša horizontalna i vertikalna komunikacija, ne motivisanost zaposlenih i nedostatak interne komunikacije i timskog rada uglavnom dominiraju kao prioritetni problemi.<sup>15</sup> Česti natpisi u novinama i upozorenja stručnjaka iz oblasti ekonomije, upozorenja fiskalnog saveta, da će javna preduzeća potopiti javne finansije deluju šokantno kao i podatak da na godišnjem nivou potroše preko pet milijardi evra a da pri tome niko ne odgovara niti snosi odgovornost za utrošena sredstva. Nepostojanje odgovornosti daje za pravo direktorima javnih preduzeća da se za sopstvene zloupotrebe pozovu na odgovornost države pravdajući loše poslovanje krivicom osnivača. Primeri su svima prepoznatljivi a često su tema komentara sredstava informisanja. Priča je uvek ista, krivac je osnivač. Postavlja se logično pitanje, da li je to izgovor ili nesposobnost upravljanja sa jedne strane ili kriminal ogromnih razmera za koji niko ne odgovara niti snosi odgovornost. Zloupotrebe u javnim preduzećima su postale svakodnevica i realnost na koju svi ukazuju ali niko ne preduzima ništa zbog ogromne armije zaposlenih u istim. Odgovorna lica u nekim slučajevima ne poštuju zakon i nedomaćinski posluju. Državne revizorske institucije stalno upozoravaju ali osim upozorenja nekih značajnijih pomaka nema. Zbog načina imenovanja i razrešavanja direktora, kao i načina upravljanja javnim preduzećima na svim nivoima vlasti, vremenom je stvoreno pogodno tlo za uticaj interesa pojedinih političkih subjekata na njihov rad. Novim Zakonom o javnim preduzećima, smanjeni su određeni rizici od korupcije. Javnim dobrom se u cilju sticanja lične koristi, trgovalo na svim nivoima vlasti, segment antikorupcijske akcije na nivou teritorijalne autonomije i lokalne samouprave je, od strane donosilaca političkih odluka, gotovo u potpunosti bio izostavljen i zaboravljen. Pozitivnih pomaka ima i treba napomenuti da je skoro usvojen ozbiljan pokrajinski, odnosno lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije, koji će obezbediti transparentan rad organa teritorijalne autonomije, odnosno lokalne samouprave, kao i pokrajinskih i lokalnih javnih preduzeća, transparentan budžetski sistem, odnosno kreiranje i trošenje budžetskih sredstava, kao i adekvatan odgovor građanskog društva i medija na korupcijske izazove. Primeri zloupotreba javnih nabavki su bezbrojni, javne nabavke male vrednosti ili takozvano usitnjavanje javnih nabavki su specijalnost i sposobnost posebnih timova u javnim preduzećima koji se stručno i specijalistički bave zloupotrebama po pitanju javnih nabavki. Novi Zakon o

<sup>15</sup> Ahmetagić, E., op. cit., str. 263-313.



javnim nabavkama predstavlja značajan napredak na normativnom planu, u oblasti transparentnosti postupka, redukovanja diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca organa koji vrše nabavku, jačanja kontrole nad postupcima javnih nabavki, sankcija, profesionalizacije, jačanja kapaciteta i integriteta lica nadležnih za sprovođenje javnih nabavki. Uvođenju discipline u javnim nabavkama i suzbijanju neregularnosti, trebalo bi da doprinesu odluke Republičke komisije za zaštitu prava, ali se one ne sprovode dosledno.<sup>16</sup> Zloupotrebe prilikom zapošljavanja su postale ustaljena praksa, prodaja radnih mesta nakon 2000 godine, ranije dominantno partijsko zapošljavanje i neizvesnost ostanka i opstanka na radnom mestu su bili surova realnost javnih preduzeća. Sistem zapošljavanja i napredovanja u karijeri još uvek nije u potpunosti zasnovan na zaslugama, a zapošljavanje i napredovanje su i dalje podložni političkom uticaju. Posebnu pažnju, trebalo bi posvetiti kriterijumima za izbor, imenovanje ili postavljenje na radna mesta rukovodioca, sprečavanje sukoba interesa i načina vrednovanja njihovog rada. Primer troškova reprezentacije iz 2012 godine u EPS drastično pokazuje nivo zloupotrebe po tom pitanju, utrošeno je 177.000 evra, za 62.000 evra nema odgovarajuće dokumentacije. Javno preduzeće PTT je po osnovu godišnjeg održavanja jednog aplikativnog softvera 2012 godine platilo 428.000 evra bez sprovođenja javne nabavke. Najdrastičniji primer je Srbijagas koji je u 2011 godini bez raspisivanja tendera i javnih nabavki zaključio ugovore u vrednosti od 220.000.000 evra. Primera ima dosta, ovo je samo mali deo zloupotreba za koji se u konačnom od strane tužilaštva i suda procesuiralo samo jedan mali deo. Primera radi, DRI je u 2011 godini podnela 57 prekršajnih prijava, rezultat je 13 osuđujućih presuda, 12 postupaka je zastarelo a ostali su u toku, raspon prekršajnih kazni je 20.000 do 30.000 rsd. Sud je uzeo u obzir najmanju kaznu što je realnost i praksa kada su u pitanju sudski postupci po ovom osnovu. Zaključak je vrlo jasan, odnos vrednosti zloupotrebe i kazne, apsolutno nisu i ne mogu biti u srazmeri. Takođe je podneto 35 prijava za privredni prestup, nadležna tužilaštva su podnela 20 optužnih predloga a privredni sud je doneo dve osuđujuće presude. Od tri podnete krivične prijave, nadležno tužilaštvo je podnelo dve krivične prijave a od jedne je odustalo. Takođe treba napomenuti da je u 2012 godini prosečna prekršajna kazna bila 30.000 rsd a 2012 godine 50.000 rsd. Podaci o prethodnom periodu govore sve, kontrola unutar javnih preduzeća nije bila na odgovarajućem nivou, prostora za zloupotrebe je bilo dovoljno. Organi upravljanja javnog preduzeća po pitanju subvencija države imaju

---

<sup>16</sup> Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji 2013-2018, Beograd, Narodna skupština, 06/13.

veoma širok spektar mogućnosti zloupotreba. Po pitanju sankcija za nepoštovanje zakonskih odredbi za odgovorno lice su predviđene prekršajne kazne u novčanom iznosu od 50.000 do 150.000 dinara. Dakle, navedeni primeri jasno ukazuju na problem zloupotreba, te je neophodno iznaći rešenje i odgovoriti na pitanje kako i na koji način se može rešiti navedeni problem.

#### 4. Zaključak

Uzimajući u obzir sve navedeno, Zakon o javnim preduzećima jasno i precizno definiše, pojam, način osnivanja i funkcionisanja, delokrug rada, odgovornost i obaveze organa upravljanja javnog preduzeća. Podatak da zakonom nije jasno definisan *opšti interes* na koji se zakon poziva uz jasno i precizno tumačenje, da ostvarivanje dobiti ne sme biti osnovna svrha poslovanja te da određena javna preduzeća iz razloga strateških interesa ne mogu ići u stečaj iz razloga što osnivač odgovara i jemči za njegove obaveze, navodi na zaključak da su na ovaj način stvoreni idealni preduslovi za vešto manipulisanje sa pojmom opšteg interesa od strane organa upravljanja javnim preduzećem što za rezultat ima navedene probleme u funkcionisanju, dovoljno prostora za zloupotrebe sa ili bez minimuma odgovornosti. Zakon o javnim preduzećima je jasno definisao javno preduzeće i njegovu ulogu što je kroz ovaj rad već navedeno i kada bi se odgovorni organi u javnom preduzeću pridržavali istog i poštovali zakon javna preduzeća bi u potpunosti opravdala opšti interes građana za koji svi zajedno odvajaju velika sredstva. Dakle, odgovornost nije samo u političkim strankama jer iste najmanje zloupotrebljavaju javna preduzeća, odgovornost je u izabranim kadrovima koji u najvećem broju slučajeva zloupotrebljavaju položaj a štite se ličnom podrškom akteulnoj politici koju često navodno podržavaju isključivo iz ličnih interesa. To je realnost. Isključivo javan konkurs i izbor profesionalaca, odgovornih i savesnih dobro plaćenih direktora bez političkih primesa može dati pozitivne rezultate. Zakon o javnim preduzećima je dobar i tu nema primedbe, samo ga treba primeniti od strane pravog domaćina, direktora javnog preduzeća koji savesno i odgovorno radi posao sa svojim a ne nametnutim savetnicima i menadžmentom. Nisu potrebne nikakve kontrole niti inspekcije ako se savesno i odgovorno radi i ako se u potpunosti poštuje jedna od osnovnih vrednosti a to je odgovornost. Suština ove pretpostavke je u pronalaženju odgovora na pitanje ko je kriv i ko snosi odgovornost. Može se zaključiti da odgovornost snosimo svi po malo, iz razloga što smo dozvolili da neodgovorni pojedinci koji se kriju iza političkih struktura koje biramo na izborima donose odluke o ključnim pitanjima kada je u pitanju odgovornost upravljanja javnim preduzećima, predlažu neadekvatne

kadrove, direktore od kojih sve polazi i započinje, koji nečinjenjem prećutno dozvoljavaju sve ove zloupotrebe kada oni direktno ne učestvuju već posao prepuste dogovorenom menadžmentu a oni samo potpisuju. U drugim slučajevima, kada odgovorna lica sa namerom u dogovoru sa pojedincima prihvate rukovođenje sa unapred poznatim ciljem, zloupotrebe sve što je dostupno na zakonit način, na jedan od navedenih načina ili na još mnogo načina o kojima se svakodnevno izveštava u sredstvima informisanja.

***Sasa Kovacevic, LL.M***

The Teaching assistant at the Faculty of Law for Commerce and Judiciary, The University of Business Academy in Novi Sad

## **THE DIFFERENCES IN THE WAY OF MANAGEMENT OF BUSINESS COMPANIES IN REPUBLIC OF SERBIA AND THE EUROPEAN UNION AND THE POSSIBILITIES OF ITS ABUSE**

### ***A b s t r a c t***

By analyzing the way of business companies management in Republic of Serbia and the European Union, the author, in this paper, informatively indicates both the similarities and differences in the way of their management, with an emphasis put on the positive as well as negative aspects of such a management including the possibilities of its abuse and the abuse of a control of the work. Taking into account the fact that each company is doing business of a common interest, it is very important to analytically define the assumptions for the most adequate ways of their management with the emphasis put on the prevention of possible abuses of the common interest because of which the business companies have been founded. All

crushing data and statistics including the economic experts' warnings, the cautions of the Fiscal council referring to a negative influence of the business companies over the public finances, the lack of control of the spent resources as well as transferring the responsibility of the business companies managers to the founder(s) for bad and irresponsible running business represent the problems being faced with nowadays. A single level management system that is typically characteristic of the Anglo-Saxon legal system or the bicameral management level that is dominant in the continental legal system, or the third solution that can be accepted as a mixed system, are subject to analysis in this paper in order to find the best solutions in the way of managing companies in the sense that all previous efforts of the experts have not yielded results in finding the best - the ideal solution in this field.

**Keywords:** *common interest, business companies, the way of control, management, warning, solution.*

## Literatura

1. Ahmetagić, E., Zagorčić, P., Lukić, D., (2012). Organizacija i restrukturiranje javnih preduzeća, Subotica, Čikoš group
2. Bejatović, M., (2009). Privredno pravo, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
3. Carić, S., Vitez, M., Raičević, V., Veselinović, P., (2011). Privredno pravo, Novi Sad, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment
4. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u R.S 2013-2018, Beograd, Narodna skupština, 06/13
5. Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.