

UNIVERZITET SINGIDUNUM

**Departman za
poslediplomske studije**

**MARKETING I TRGOVINA
MASTER STUDIJSKI PROGRAM**

Master rad

PRIVATIZACIJA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA I ALTERNATIVE –primer JKP Infostan Beograd

Mentor:

Prof. dr Danilo Golijanin

br. indeksa:

Jelena Simović

Kandidat:

415162/11

Beograd, 2015.

PRIVATIZACIJA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA I ALTERNATIVE

APSTRAKT

Za funkcionisanje jedne države i njenog naroda, od izuzetne važnosti je funkcionisanje državne i nedržavne uprave i pravilna eksploatacija javnih dobra i efikasno vršenje javnih usluga. U svrhu ostvarenja tog cilja, država osniva između ostalih oblika, i javna preduzeća, a kada je u pitanju komunalna delatnost osniva javna komunalna preduzeća.

Danas, javni sektor nije savršen, postoje brojni nedostaci koji mogu biti otklonjeni ili ublaženi promenom vlasničke strukture, odnosno privatizacijom ovih preduzeća. Kako u nekim slučajevima država ima javni interes da neka preduzeća iz domena komunalne delatnosti, odnosno javnog sektora ne privatizuju, postavlja se pitanje postoje li alternative privatizaciji, ili je privatizacija zaista neophodna.

Rad daje prikaz prednosti i nedostataka različitih modela privatizacije, iskustva Srbije u pogledu privatizacije, i potencijalna alternativna rešenja.

Rad kao studiju slučaja predstavlja javno komunalno preduzeće, grada Beograda i daje na konkretnom slučaju predlog ozdravljenja ovog preduzeća, uz zadržavanje kontrole uslovno rečeno „države“, odnosno osnivača.

Ključne reči: javna komunalna preduzeća, privatizacija, javno-privatno partnerstvo, koncesija

APPLICATION OF MARKETING AS A BUSINESS FUNCTION OF PUBLIC UTILITY COMPANIES OF BELGRADE

ABSTRACT

For the functioning of the state and its people, is extremely important to the functioning of the state and non-state administration and proper utilization of public good and efficient performance of public services. In order to achieve this goal, the government establishes among other forms, and public companies, and when it comes to communal service states establish public utilities.

Today, the public sector is not perfect, there are a number of deficiencies that may be eliminated or reduced by changing the ownership structure and privatization of these companies. That in some cases the state has an interest in a public company in the field of public utilities and the public sector is not privatized, the question is whether there are alternatives to privatization, or privatization is really necessary.

This paper reviews the advantages and disadvantages of different types of privatization experience of Serbia in terms of privatization, and potential alternatives.

Work as a case study of a public utility company, the city of Belgrade and makes the case proposal healing of the company, while retaining control tentatively "state," or founder.

Keywords: publicutilities, privatization, public-private partnerships, concessions

SADRŽAJ

I UVOD	7
Predmet i polazišta istraživanja	7
Značaj i aktuelnost istraživanja.....	7
Ciljevi istraživanja.....	8
Hipoteze istraživanja	8
Metode istraživanja	8
Struktura rada.....	8
II DRŽAVNA I NEDRŽAVNA UPRAVA.....	9
2.1. Država i javna preduzeća	9
2.1.1. Samostalni državni organi uprave (ministarstva).....	11
2.1.2. Organi uprave u sastavu ministarstva	12
2.2. Nedržavna uprava	13
2.3. Regionalizacija	21
III STRATEŠKI MENADŽMENT U JAVNIM PREDUZEĆIMA.....	22
3.1. Strateško planiranje.....	22
3.2. Strategije spoljnih dobavljača	23
3.3. Javno-privatno partnerstvo	27
3.4. Partnerstva sa neprofitnim sektorom	27
IV UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNIM PREDUZEĆIMA	30
4.1. Upravljanje ljudskim resursima.....	30
4.2. Trening i motivacija	31
4.3. Menadžment ljudskih resursa i bezbednost i zdravlje na radu	32
4.4. Višak zaposlenih i otpuštanje	33
4.4.1. Procedura otpuštanja	35
4.4.2. Otkazni intervju	35

4.4.3. Podrška zaposlenima koji su proglašeni viškom	38
V RAZVOJ INFORMACIONIH SISTEMA U JAVNIM PREDUZEĆIMA.....	40
5.1. Informacioni sistemi.....	40
5.2. Računovodstveni informacioni sistem	41
5.3. Marketing u javnom sektoru	42
VI PRIVATIZACIJA JAVNIH PREDUZEĆA	47
6.1. Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji	47
6.2. Modeli privatizacije javnih preduzeća	51
6.2.1. Ugovor o upravljanju	52
6.2.2. Ustupanje postrojenja	53
6.3. Tok privatizacije javnih preduzeća u Srbiji.....	55
6.4. Privatizacija javnih komunalnih preduzeća	57
VII JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA.....	62
7.1. Definisanje javno privatnog partnerstva	62
7.2. Osnovne odrednice i uzroci nastanka JPP	65
7.3. Ugovorne strane u PPP projektu	66
7.4. Uključivanje privatnog sektora u javni sektor - za i protiv	68
7.5. Raspodela rizika.....	71
VIII KONCESIJA.....	71
8.1. Pojam koncesije	71
8.2. Načela koncesije	73
8.3. Postupak davanja koncesije	73
8.3.1. Inicijativa	74
8.3.2. Akt o koncesiji	74
8.3.3. Javni tender i ugovori o koncesiji	75
8.3.4. Prava i obaveze koncesionara	77
8.3.5. Trajanje i prestanak koncesije.....	78

IX JKP INFOSTAN.....	79
9.1. Poslovanje preduzeća	80
9.2. Strateški značaj postojanja JKP Infostan.....	81
9.3. Predlog Javno-privatnog partnerstva.....	86
ZAKLJUČAK.....	91
LITERATURA	95

I UVOD

Predmet i polazišta istraživanja

Širi predmet master rada jeste privatizacija javnih komunalnih preduzeća odnosno različiti modeli i alternative privatizaciji koje za cilj imaju ozdravljenje javnog sektora. Uži predmet master rada jeste strateški menadžment javnih komunalnih preduzeća u Srbiji.

Planirano istraživanje u cilju izrade master rada definisaće shodno problemu, ciljevima i hipotezama dva tela. Jedan deo će biti teorijski, a drugi empirijski. Deo koji se odnosi na predstavljanje teorije, biće sastavljen od literature naučne i stručne, brojnih knjiga i naučnih članaka, odnosno sadržaće pregled istih.

Empirijski deo istraživanja biće usredsređen na istraživanje pojma i značaja javnih (komunalnih) preduzeća, prednosti i nedostatke.

Koristiće se različite naučne metode, pre svega istorijska metoda, komparativna metoda, deskriptivna, induktivna i deduktivna metoda. Za izradu master rada nezaobilazna je metoda analize i sinteze i druge metode koje se koriste za društvene nauke.

Značaj i aktuelnost istraživanja

Usled nedovoljne istraženosti ovog naučnog područja i aplikativno komunalnih preduzeća u Srbiji, rad ima svoj naučni i društveni značaj.

Takođe, s obzirom na nesavršenost javnog sektora, i neminovnost ulaska privatnog sektora u vršenje javnih usluga rad će dati pored teorijskog pristupa i konkretno potencijalno rešenja za javna preduzeća i konkretno JKP „Infostan“ te je stoga značajan i akutan.

Ciljevi istraživanja

Nakon određenja predmeta istraživanja i ocene njegove akutelnosti i značaja, potrebno je definisati ciljeve istraživanja. Cilj master rada odnosno samog istraživanja jeste analiza potencijalnih modela privatizacije javnih komunalnih preduzeća u Srbiji kao i alterantiva u cilju izbora optimalnog. Pomoćni cilj pristupnog rada je istraživanje strateškog menadžmenta javnih komunalnih preduzeća.

Očekivani rezultat, odnosno ishod koji će se dobiti nakon sprovedenog istraživanja jeste da će se postavljene hipoteze dokazati, odnosno da će se odgovoriti na pitanje da preduzeća javnog sektora postluju u skladu sa postulatima strateškog menadžmenta, ili posluju stihijski.

Takođe, očekuje se da će se dati odgovor na pitanje koji model privatizacije je optimalan za posmatrano javno preduzeće (ili alternativa).

Hipoteze istraživanja

Osnovna hipoteza postavljena u ovom master radu:: Javni sektor usled brojnih patologija koje sa sobom nosi njegovo poslovanje, treba brzo ozdravljenje u cilju pomoći nacionalnoj privredi.

Pomoćna hipoteza: Usled nedostataka koje sa sobom nosi javni sektor, od strateškog značaja je u rad javnih komunlanih preduzeća uključiti privatni sektor.

Metode istraživanja

Kao što je to već naznačeno, teorijski deo predstaviće relevantnu literaturu, a empirijski državne i nedržavne uprave Republike Srbije.

Struktura rada

Okvirno, sadržaj rada bi bio organizovan u 5 poglavlja. U okviru uvodnog dela definisao bi se predmet i polazište istraživanja, kao i ciljevi, hipoteze i metode.

Drugo poglavlje bi predstavilo državnu upravu regulaciju države i regionalizaciju kako trend.

Treće poglavlje se bavi strateškim menadžmentom u javnim komunalnim preduzećima, odnosno strateškim planiranjem, i najčešćim strategijama kao alternativama privatizaciji.

Četvrto poglavlje se bavi upravljanjem ljudskim resursima, optužanjem odnosno viškom zaposlenih kao potencijalnom patologijom, odnosno posledicom privatizacije.

Peto poglavlje se bavi značajem informacionih sistema za funkcionisanje javnih-komunalnih preduzeća, pogotovo posmatranog.

Šesto poglavlje se bavi privatizacijom javnih preduzeća, dajući pregled postojećih modela kao i iskustva – privatizacije u Srbiji.

Sedmo poglavlje se bavi javno-privatnom partnerstvu kao alternativni privatizaciji koju preporučuje autor ovog master rada, kao dobro rešenje za mnoga javna komunalna preduzeća.

Osmo poglavlje se bavi, koncesijom kao mogućim rešenjem upravljanja javnim dobrima, odnosno uslugama.

Deveto poglavlje daje prikaz poslovanja JKP Infostan i draft javno-privatnog partnerstva kao i načina na koji bi se preduzeće moglo pretvoriti u modernu kompaniju (reinženjering).

II DRŽAVNA I NEDRŽAVNA UPRAVA

2.1. Država i javna preduzeća

„Upravljanje“ podrazumeva organizovanu ljudsku delatnost u kojem postoji subjekt koji upravlja, objekt sa kojim se upravlja i sadržaj upravljanja. Pojam „uprava“ (latinski -administratio) je uži pojam od upravljanja i označava delatnost koja se bavi uređivanjem, usmeravanjem života u nekoj društvenoj zajednici. Uprava u kontekstu onog ko upravlja predstavlja **organizacioni**, subjektivni pojam uprave, a u kontekstu šta se vrši predstavlja **funkcionalni** odnosno objektivni pojam uprave. **Funkcionalni pojam uprave** možemo definisati kao kompleksnu delatnost koja se sastoji od izvršenja, sprovođenja i primene zakona i drugih propisa, donošenjem opštih i pojedinačnih pravnih akata, vršenjem materijalnih akata i radnji, uz posedovanje državne vlasti, kao i vršenje drugih autoritativnih i neautoritativnih stručnih poslova uključujući organizaciju javnih službi i pružanje javnih usluga, koja podleže specifičnom režimu upravnog prava i koja kao svoj rezultat ima ostvarivanje funkcija i zadataka države. Kada je reč o **organizacionom pojmu uprave**, ovde upravu možemo definisati kao složenu organizaciju, čiji je primarni cilj vršenje upravnih funkcija – delatnosti, koji se ostvaruje vršenjem zadataka i poslova od strane ljudi sa specifičnim pravima i obavezama i statusom, korišćenjem odgovarajućih materijalnih sredstava u okviru specifične organizacione strukture i sa određenim stepenom samostalnosti u odnosu na druge organizacije u državi.

Važno je naglasiti da javna uprava ne obuhvata samo državnu upravu već i:

Regionalnu i lokalnu samoupravu;

Javne ustanove i javna preduzeća;

Koncesionirane javne službe.

Javna uprava ima dvostruku ulogu. Sa jedne strane, ona je instrument vlasti, dok je sa druge nosilac velikog broja društveno korisnih poslova kojima se zadovoljavaju potrebe građana. Ključno je razlikovati pojam uprave u užem smislu kada govorimo samo o državnoj upravi od pojma uprava u širem smislu kada govorimo o državnoj upravi ali i o pravnim osobama sa javnim ovlašćenjima.

Pozitivno - pravni pojam uprave u funkcionalnom smislu podrazumeva:

- Učestvovanje u oblikovanju politike;
- Praćenje stanja;

- Izvršenje zakona i drugih propisa;
- Rešavanje u upravnim stvarima;
- Inspekcijski nadzor;
- Razvojni poslovi;
- Ostali stručni poslovi.
- Ovo važi i za regionalnu, lokalnu i nedržavnu upravu.

Pozitivno - pravni pojam uprave u organizacionom smislu podrazumeva:

- Ministarstva;
- Organe uprave u sastavu ministarstva;
- Posebne organizacije;
- Nedržavne organe uprave.

2.1.1. Samostalni državni organi uprave (ministarstva)

Shodno zakonskoj regulativi važno je napomenuti da upravna organizacija za cilj ima vršenje upravne delatnosti. Svoj cilj upravna organizacija postiže tako što ljudi koji imaju ovlašćenja obavljaju različite zadatke uz pomoć sredstava. Ova delatnost se obavlja unutar orgnaizacione strukture. Još je važn napomenuti da postoji određena autonomija uprave u odnosu na ostale organizacije. Kao što smo već spomenuli, ministarstva predstavljaju jedan od oblika uprave u organizacionom smislu. Broj i sastav ministarstava razlikuje se od države do države. Ministarstva se obrazuju posebnim zakonom o ministarstvima. U Republici Srbiji, poslednja dva zakona o ministarstvima doneta su 2008. i 2011 godine. Zakonom o ministarstvima iz 2008. godine¹ bila su formirana dvadeset četiri ministarstva, da bi marta ove godine, 2011. bio usvojen novi zakon o

¹ Zakon o ministarstvima, "Službeni glasnik RS", broj 65/2008.

ministarstvima² koji predviđa sedamnaest ministarstava. Ta ministarstva jesu: Ministarstvo spoljnih poslova; Ministarstvo odbrane; Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ministarstvo finansija; Ministarstvo pravde; Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede; Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja; Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku; Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu; Ministarstvo prosvete i nauke; Ministarstvo omladine i sporta; Ministarstvo zdravlja; Ministarstvo rada i socijalne politike; Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja; Ministarstvo kulture; Ministarstvo informisanja i informacionog društva; Ministarstvo za Kosovo i Metohiju; Ministarstvo vera i dijaspore. Više detalja o navedenim ministarstvima biće u delu rada o ministarstvima u državnoj upravi Republike Srbije.

2.1.2. Organi uprave u sastavu ministarstva

Organi uprave se osnivaju shodno zakonu u cilju vršenja upravnih poslova sa većom samostalnošću u odnosu na organizacione jedinice. U pitanju je uprava obrazovana u cilju sprovođenja izvršnih, stručnih i inspekcijskih poslova, potom inspektorat za inspekcijske i vezane stručne poslove. Pored uprave i inspektorata obrazuje se i direkcija u cilju vršenja stručnih i vezanih izvršnih poslova u privredi. Dakle, od organa u sastavu ministarstva razlikujemo **uprave, inspektorate i direkcije**. Važno je naglasiti da organ u sastavu može steći svojstvo pravnog lica kada je to zakonom određeno. U zakonu Republike Srbije o državnoj upravi iz 2007.³ stoji da: „organom u sastavu rukovodi *direktor*, koji za svoj rad odgovara ministru. Direktor rešava u upravnim stvarima iz delokruga organa u sastavu i odlučuje o pravima i dužnostima zaposlenih u organu u sastavu“.⁴

Zakonom definisane poslove vrši imenovani organ samostalno, dok ministar usmerava njegov rad i donosi propise. Takođe, ministar predstavlja organ pred Vladom i Narodnom skupštinom⁵. U Republici Srbiji razlikujemo sledeće primere

²Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, broj 16/2011

³Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, broj 101/2007

⁴Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, broj 65/2008.

⁵ibid

organa uprave u sastavu ministarstva: Poreska uprava; Uprava carina; Agencija za zaštitu životne sredine; Uprava za izvršenje sankcija; Direkcija za robne rezerve i druge. Više reči o organima uprave u sastavu ministarstva Republike Srbije biće u delu rada koji se odnosi na državnu upravu Republike Srbije.

2.2. Nedržavna uprava

Centralni organi vrše vlast kao jedini državni organi kada je u pitanju unitarna država. Ali, oni tu vlast, odnosno pojedine poslove te državne vlasti mogu poveriti i necentralnim organima koji su im podređeni u određenom stepenu pokorenih pomoću centralističkog državnog uređenja odnosno *dekoncentracijom*. Necentralni organi imaju i određeni stepen autonomije što *decentralizaciju*. “Razliku između dekoncentracije i decentralizacije najjednostavnije izražava Andre Oriju kada kaže da se kod dekoncentracije poslovi državne uprave poveravaju državnim organima dok se kod decentralizacije ti isti poslovi poveravaju nedržavnim organima, predstavnicima građana.”⁶ Zapravo, za dekoncentraciju možemo reći da je ona spuštanje vlasti odlučivanja sa viših stepena hijerarhije na niži nivo. Tipičan *primer dekoncentracije* u Srbiji su *okruzi*.

Teritorijalna decentralizacija predstavlja nezavinost građana koji su u njima nastanjeni koji u okviru zakona mogu samostalno odlučivati kada su u pitanju lokalni poslovi.

Pošto većina javnih poslova koje obavljaju lokalna samouprava i autonomne pokrajine spadaju u upravnu delatnost (bez obzira dali ih obavljaju organi uprave lokalne samouprave ili njihovi izvršni organi ili skupština) lokalna samouprava i pokrajinska autonomija su usko povezane sa funkcijama uprave u državi.

Reč autonomija potiče od grčkih reči *autos* (sam) i *nomos* (zakon). Ona podrazumeva svojstvo teritorijalne zajednice u okviru države, odnosno svojstvo zakonodavnog subjekta da donosi sopstvene zakone. To je obeležje koje autonomiju približava federalnoj jedinici, a udaljava je od lokalne samouprave. Dakle, jedinice teritorijalne autonomije uživaju samostalnost u najvažnijoj državnoj

⁶Ibid

funkciji, zakonodavnoj. Jedinice teritorijalne autonomije podležne su ustavotvornoj vlasti države. Država može bez njihovog pristanka ustavom ukinuti teritorijalnu autonomiju, isto onako kako ju je i konstituisala. Zakoni koje donosi zakonodavni organ teritorijalne autonomije razlikuje se od državnih zakona po tome što su slabije pravne snage od ovih i što važe samo na delovima državne teritorije kojima je data teritorijalna autonomija. Pravna snaga zakona jedinica teritorijalne autonomije jača je od pravne snage opštih akata jedinica lokalne samouprave. Važno je naglasiti da država raspolaže pravom nadzora nad ustavnošću i zakonitošću zakona koje donose autonomne jedinice. Jedinice teritorijalne autonomije nemaju originernu ustavotvornu vlast niti pravo samoorganizovanja. Izuzetak su bile autonomne republike u nekadašnjem SSSR-u i autonomne jedinice u drugoj Jugoslaviji od Ustava iz 1974. godine.

Organizacija i funkcionisanje organa autonomnih teritorijalnih jedinica se utvrđuje njihovim *statutima*, koje teritorijalne jedinice samo predlažu, a u obliku ustavnog ili običnog zakona donose parlamenti države.

Teritorijalnu autonomiju treba razlikovati od drugih oblika autonomije, personalne, kulturne, institucionalne i drugih oblika autonomije. Personalna autonomija je autonomija za određene nacionalne, verske, profesionalne i socijalne grupe nezavisno od državne teritorije na kojoj su nastanjene. Pod kulturnom autonomijom podrazumeva se pravo etničkih grupa da, nezavisno od teritorije na kojoj su nastanjeni, razvijaju svoju kulturu preko samostalno obrazovanih kulturnih institucija. Dok institucionalna autonomija podrazumeva pravo pojedinih institucija (škola, bolnica) da uživaju samostalnost u svom delovanju.

Razlozi zbog kojih se u pojedinim državama konstituiše teritorijalna autonomija su najčešće etničko – jezički, međutim ti razlozi mogu biti i kulturne, geografske i ekonomske prirode. Upoređivanjem teritorijalne autonomije evropskih država, moguće je izvesti sledeće zaključke:

Nema teritorijalne autonomije bez autonomnog vrešenja zakonodavne funkcije od strane organa teritorijalnih autonomnih jedinica. U suprotnom reč je samo o kulturnoj autonomiji.

Sistem valsti u autonomnim teritorijalnim jedinicama zasnovan je na istom načelu na kojem se zasniva i sistem centralne državne vlasti. Nosila zakonodavne funkcije je predstavničko telo, a izvršne, posebni organi koje to telo bira. Posebnu vrstu autonomnih organa čine i *organi uprave* teritorijalne autonomije.

Autonomne jedinice ne učestvuju u radu centralnih državnih organa, odnosno ne mogu učestvovati u formiranju državne volje. Izuzetak je nekadašnji SSSR i druga Jugoslavija.

Jedinice teritorijalne autonomije nalaze se pod nadzorom države. Taj nadzor ostvaruju različiti državni organi s različitim ovlašćenjima. Dve najstrože sankcije državnih organa prema autonomnoj jedinici jesu: raspuštanje autonomnih organa i stavljanje van snage zakona autonomije.

U Republici Srbiji autonomne pokrajine organizovane su samo na delu njene teritorije, a ne na celoj teritoriji. Status autonomne pokrajine imaju Vojvodina i Kosovo i Metohija. Delokrug pokrajina obuhvata izvorne i poverene poslove. Izvorni poslovi su autonomna nadležnost pokrajine, koju ona samostalno obavlja, dok su povereni poslovi državni poslovi koje Republika Srbija poverava pokrajini na vršenje. Bitan element pokrajinske autonomije su pokrajinski organi preko kojih pokrajina obavlja svoje nadležnosti. Ti organi nemaju karakter državnih organa. U te organe spadaju: Skupština, Izvršno veće i *organi uprave*. Nas najviše zanima ova treća vrsta organa, odnosno pokrajinski organi uprave. Ovde je reč o organima koji obavljaju poslove pokrajinske uprave.

To su pokrajinski sekretarijati, posebne upravne organizacije i zavodi i direkcije koji u okviru svog delokruga imaju zadatke da izvršavaju zakone i drugo za šta su ovlašteni. U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini razlikujemo sledeće organe uprave:

- Pokrajinski sekretarijat za privredu;
- Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo;
- Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje;
- Pokrajinski sekretarijat za informacije;
- Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo;
- Pokrajinski sekretarijat za finansije;

- Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne zajednice;
- Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu saradnju;
- Pokrajinski sekretarijat za arhitekturu, urbanizam i graditeljstvo;
- Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku i demografiju,
- Pokrajinski sekretarijat za nauku i tehnološki razvoj;
- Pokrajinski sekretarijat za energetiku i mineralne sirovine;
- Pokrajinski sekretarijat za sport i omladinu;
- Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova;
- Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju;
- Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj;
- Pokrajinski sekretarijat za kulturu.

2.2.1.2. Organi uprave lokalne autonomije

Lokalne samouprava predstavljaju oblik odlučivanja i upravljanja u kom učestvuju stanovnici zajednice odnosno prestavnici stanovnika zajednice. Kaa kažemo jedinica lok.samouprave, mislimo na određenu zajednicu obrazovanu shodno zakonu na određenom delu države. U zavisnosti od strukture i teritorijalne organizacije lokalne samouprave, razlikujemo jednostepenu lokalnu samoupravu (Srbija, Austrija, Švajcarska), dvostepenu lokalnu samoupravu (SAD, opština-municipality, okrug-county) i trostepenu i višestepenu lokalnu samoupravu (Engleska, NR Kina, Francuska).

Kog tipa će biti lokalna samouprava u određenoj državi zavisi od odnosa države prema lokalnoj samoupravi. U *Engleskoj* postoje tri stepena lokalne samouprave: okruzi (counties), srezovi (districts) i parohije (parishes)

U *Francuskoj* lokalne vlasti imaju mali stepen samoupravnosti, te skoro da nema lokalne samouprave. Ovde jedinice lokalne samouprave obavljaju sopstveni i preneseni delokrug poslova, s tim što su poslovi u sopstvenom delokrugu malobrojni i od manjeg su značaja. U osnovi sistema lokalne samouprave nalaze se opštine i departmani, kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Opštine su podređene departmanima i preko njih centralnim organima, dok su departmani neposredno podređeni centralnim organima. Predsednici opština i departmana –

mer i prefekt su i predstavnici centralnih vlasti u lokalnim jedinicama koji u ime države neposredno utiču na rad lokalnih organa. Mer se bira u opštini, prefekt se bira od strane predsednika Republike. Postoje i predstavnička tela u lokalnim jedinicama, opštinsko veće u opštini i opšte veće u departmanu. Francuska je administrativno podeljena na 100 departmana. U organe uprave unutar departmana spadaju generalni savet, izborna jedinica odnosno kanton, predsednik Generalnog saveta i stalna komisija.

U Srbiji postoji jednostepena lokalna samouprava. Teritorijalne jedinice lokalne samouprave su opština, grad i grad Beograd, čiji je položaj uređen posebnim zakonom. Osnovna jedinica lokalne samouprave je opština. Opština ima dve vrste nadležnosti: samoupravnu ili izvornu i prenesenu ili decentralizovanu nadležnost. Izvorni poslovi opštine jasno su navedeni u članu 20 Zakona o lokalnoj samoupravi⁷. Njih ovde nećemo spominjati ali ćemo naglasiti da je tu reč o nadležnostima u čijem obavljanju opština uživa autonomiju u odnosu na državu. Kada je reč o poverenim poslovima odnosno poslovima koje država poveri opštini, treba reći da ti poslovi nisu jednim opštim zakonom nabrojani nego je u zakonu rečeno da lokalne jedinice obavljaju državne poslove samo kad su im ovi izričito povereni zakonom. Sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u skladu sa vrstom i obimom posla (član 22). Organi skupštine odnosno grada su: skupština opštine (grada), predsednik opštine ili(gradonačelnik), opštinsko veće (gradsko veće) i opštinska uprava (gradska uprava).

Opštinskom upravom rukovodi načelnik kog postavlja opštinsko veće na pet godina.

Pod pojmom funkcionalne decentralizacije podrazumeva se priznavanje određenim javnim službama (delatnostima od opšteg i javnog značaja), o čijem funkcionisanju brine država, prava na određen stepen nezavisnosti kroz mogućnost učestvovanja u upravljanju i rukovođenju.

Tržišna privreda i tržišni mehanizmi često vrlo teško ili čak u opšte ne mogu obezbediti proizvodnju onih javnih dobara koji poseduju specifične karakteristike.

⁷Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik br. 129/2007.

Poštujući svoje dve funkcije: zaštitnu i produktivnu, država pokušava da obezbedi proizvodnju javnih dobara poštujući dve osnovne karakteristike.

- Raspoloživost
- Neisključivost

Proizvodnja, ponuda ali i kvalitet javnih dobara zavise od materijalnih mogućnosti ali i tehničkih i kadrovskih karakteristika njenih javnih službi. Tražnja ovih dobara je neelastična, a na cenu ne utiče samo odnos ponude i tražnje, kao osnovnog tržišnog principa. Zbog ograničenih resursa tražnja javnih dobara uglavnom se prilagođava ponudi, tako da se ne može govoriti o direktnom uticaju tražnje na ponudu. Zbog toga je na ponudu javnih dobara i uspostavljanje ravnoteže daleko važnija politička odluka jedne države nego što je to ekonomska kategorija. Zbog toga država direktno ili indirektno određuje tendencije i pravce razvoja u skladu sa svojim političkim i dugoročnim razvojinim planovima.

Pravno posmatrano pojam javnog preduzeća se različito definiše. Kontinentalno pravo odvaja javna preduzeća i industrijske, trgovinske usluge bez karaktera javne službe. Preduzeća se dele na ona od nacionalnog i lokalnog značaja. Ukoliko obavljaju delatnosti od opšteg interesa mogu se definisati kao javne ustanove sa industrijskim ili trgovačkim karakterom. U aglosaksonskom pravu, javne službe posluju kao privredne aktivnosti koje imaju manji ili veći stepen javnog interesa. Može se čak reći da se Vlade angažuju u proizvodnji nekih dobara na sličnom principu kao što rade i privatne firme (proizvodnja električne energije, poštanska služba...).

Javno preduzeće se u najširem smislu može smatrati takvim ako je ispunjen bar jedan od nekoliko kriterijuma: prirodni monopol, državno vlasništvo ili državna kontrola. Pri tom nije neophodno da svojina javnih preduzeća bude državna, već se mogu koristiti sredstva i u državnoj ali i u drugim oblicima svojine.

Opšte gledano u zavisnosti od regiona, ekonomske specifičnosti, resursa, gustine naseljenosti stanovništva, vidi se da neke privredne grane često pripadaju javnom sektoru a neke veoma retko. Poljoprivreda i trgovina vrlo retko se nalaze u javnom sektoru dok je sektor radio-difuznih aktivnosti uglavnom pod patronatom države. Ova granica se u poslednjih dvadeset godina često menjala, pa su

mnoge zemlje svoja javna preduzeća transformisala u privatna, kroz proces koji se naziva privatizacija.

U sektoru javnih delatnosti u Srbiji označena su sledeća preduzeća:

- Infrastruktura (elektroprivreda, železnički saobraćaj, PTT, radio-televizija, vazdušni saobraćaj
- Komunalne delatnosti
- Delatnosti od opšteg i strateškog značaja za Republiku Srbiju (pojedine agencije i organi lokalne samouprave)

Javna preduzeća se razlikuju od onih koja su zasnovana na komercijalnoj delatnosti zbog toga što su vezana za veliki broj promelivih ekonomske i političke prirode koja utiču na njihovo poslovanje, za razliku od delatnosti koje su zasnovae na komercijalnosti. Spektar ciljeva koja se postavljaju pred javna preduzeća je vrlo visok: razvoj i investiranje u nerazvijene regione, održavanje zaposlenosti, očuvanje socijalnog mira. Budući da svoje troškove mogu da prebace na poreske obveznike, ona najčešće nisu suočena sa tržišnim pritiskom, tako da ne moraju da smanjuju troškove ali i cene.

Kontrolu nad javnim sektorom najčešće obavljaju brojni hijerarhijski nivoi: menadžeri, političari i javni službenici ali i javnost. U zavisnosti od zemlje, institucije koje kontrolišu njihov rad imaju izvesne specifičnosti. Najčešće su to parlament i njegovi organi, nadležna ministarstva i njihove specijalizovane agencije, ali i sudovi.

- Postoji nekoliko mehanizama kojima se može uticati na rad javnih preduzeća. Pored kontrole cena i tarifa tu je i propisivanje standarda i kvaliteta proizvoda i usluga. Ako prihvatimo da je osnovna karakteristika savremene države to da obezbedi pravni okvir u kojima će se obavljati privredne aktivnosti, onda možemo izdvojiti sledeće aktivnosti države:
- Proizvodnja dobara i usluga
- Regulisanje i subvencionisanje proizvodnje
- Nabavka dobara i usluga
- Preraspodela nacionalnog dohodka

- Pored toga, u razvijenim tržišnim ekonomijama, mogu se izdvojiti osnovne funkcije državne regulative.
- Stvaranje pravne osnove.
- Održavanje makroekonomske stabilnosti (centralna funkcija države).
- Raspoređivanje i razmeštaj resursa (alokativna funkcija).
- Ostale aktivnosti od opšteg interesa.

U tranzicionim zemljama, ekonomski sistemi tragaju za novom ravnotežom u izmenjenij uslovima poslovanja. Zbog toga prelazak na samostalno odlučivanje mora biti postepen proces, koji se dozira u meri koja ne ugrožava domaću industriju i ostale ekonomske parametre. Pored toga, mere antimonopolske politike uvode se da bi se sprečilo gušenje konkurencije i zloupotreba tržišnog položaja. Ova mera se mora vrlo pažljivo sprovoditi da ne bi prešla u svoju krajnost, a to je zaštita određenih, povlašćenih subjekata na tržištu.

Javnim službama smatraju se „ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja koji obavljaju delatnosti, poslove kojima se ostvaruju prava građana odnosno vrši zadovoljavanje potreba građana i organizacija“.⁸

Organi javne ustanove su: Direktor, upravni odbor i nadzorni odbor.

Javna ili državna agencija osniva se za razvojne, stručne ili regulatorne poslove od opšteg interesa.⁹ Pošto su u savremeni društvima poslovi javne uprave postali sve raznovrsniji i kompleksniji, neophodno je pronaći nove organizacione forme i transformisati čitav upravni sistem u cilju uvođenja profesionalizacije i depolitizacije određenih upravnih poslova, postavljenja viših standarda rada i administrativne procedure. Javne agencije uvedene su u naše zakonodavstvo relativno skoro, donošenjem Zakona o javnim agencijama iz 2005. godine. Treba razlikovati javne agencije kao nedržavne subjekte sa javnim ovlašćenjima i državne agencije (stručne službe vlade) kao posebne upravne organizacije u sastavu državne uprave. Zakon o javnim agencijama se odnosi na agencije koje obavljaju delatnosti javne službe pa se zato nazivaju javne agencije. Takve su

⁸Zakon o javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 42/1991., 71/1994.

⁹Zakon o javnim agencijama, Službeni glasnik RS, Br. 18/2005 i 81/2005.

naprimer Agencija za privatizaciju ili Agencija za privredne registre. S druge strane, na osnovu Zakona o ministarstvima iz 2007. agencije se mogu obrazovati i kao posebne organizacije, kao naprimer Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza. Međutim, one se ne smatraju javnim agencijama već organima uprave.

Prava osnivača u ime Republike Srbije vrši Vlada. Odluke Vlade predlaže ministarstvo u čijem delokrugu su poslovi javne agencije. Ako su poslovi javne agencije u delokrugu više ministarstava, ona odluke Vladi predlaže sporazumno.

Organi javne agencije su: upravni odbor i direktor.

Kao što smo je to već napomenuto, u **poslove javne agencije** ubrajaju se:

Razvojne poslove - podsticaj i usmeravanje razvoja iz delokruga rada agencije, dodeljivanje i raspoređivanje finansijskih podsticaja i drugih razvojnih sredstava;

Stručni poslovi - iz delokruga rada agencije u cilju opšteg razvoja delatnosti za koje se osniva;

Regulatorni poslovi - donošenje propisa za izvršenje zakona i drugih akata Narodne skupštine i Vlade.

2.3. Regionalizacija

Od 1990. godine ima sve više primera da vlade zemalja Centralne Evrope prenose svoje nadležnosti nad javnim preduzećima na opštine npr. deleći se na manje organizacione jedinice, što je nosilo sa sobom brojne probleme, jer nije bilo dovoljno stručne radne sange, opreme, a troškovi su bili veliki.

Problem se rešio regionalizacijom odnosno spajanjem ili bližom saradnjom na regionalnom nivou zasebnih opštinskih komunalnih preduzeća. Ovaj proces je tekao paralelno sa opštim procesom regionalizacije u Evropskoj Uniji i pravdao se uglavnom ekonomskim razlozima. Javna preduzeća imaju uglavnom utvrđenu strukturu potrošača, tako da se širenjem može ostvariti širenje broja priključaka u postojećem području ili proširivanjem područja opsluživanja. Jasno je da je regionalizacija pravo rešenje za to, interes leži u tome posluživanje većeg broja korisnika ne podrazumeva i znatno veća ulaganja, odnosno ulaganje nije

proporcionalno broju korisnika. Proces dezintegracije u jednom trenutku pokazuje svoje slabosti. Određeni broj malih opština i njihovih komunalnih preduzeća neraspolažu sa stručnim kadrovima i potrebnom opremom za uspešan rad. Zbog toga određene poslove mogu raditi uključivanjem u veća komunalna preduzeća ili sklapanjem ugovora sa specijalizovanim agencijama. Time neke od njihovih funkcija oni preuzimaju i vrše ih za njih.

III STRATEŠKI MENADŽMENT U JAVNIM PREDUZEĆIMA

3.1. Strateško planiranje

Strateško planiranje je proces tokom koga se definiše strategija ili glavni pravac, za višegodišnji period i donošenje odluka koje u skladu sa tim treba preduzeti. Strategija sadrži ciljeve koje treba postići, potrebna sredstva (kapital i ljudski resursi) i plan aktivnosti. Strateški plan pruža podršku za kratkoročne planove ali i definiše glavne smernice. Javna preduzeća u zemljama Jugoistočne Evrope se suočavaju sa brojnim izazovima, pa je za njihovo rešavanje potreban rok duži od jedne godine. Predviđenje investicije, potrebe za resursima, promene u organizaciji ili tarifnoj politici zahtevaju period od tri do četiri godine. Prilagođavanje standardima EU je dugotrajan proces. Jedan od zadataka komunalnih preduzeća je napuštanje prakse rada po godišnjim planovima i donošenje strateških odluka. Ranije je ove ciljeve, uključujući i

investicione šeme postavljala centralna vlada. Danas je tendencija da se ovi planovi prave u što većoj meri autonomno. Važnost strateškog planiranja pokazao se kao ključan za efikasan rad, povećanje investicija i potimalni tarifni sistem cena. Uz to restrukturiranje poslovanja često je vrlo osetljivo političko, socijalno i ekonomsko pitanje, tako da je vrlo važno odabrati strategije i ciljeve i pravilno ih definisati i saopštiti. Strateški plan koji sadrži krajnji željeni ishod je veoma važan i koristi se kao platforma za postizanje ciljeva.

3.2. Strategije spoljnih dobavljača

Poslovanje današnjih kompanija praćeno je brojnim kompleksnim promenama koje značajno menjaju tok poslovanja i njegove rezultate. Ovakvo poslovanje podrazumeva postojanje dobrih snažnih organizacije koje se stalno menjaju. Nekada je reinženjering neophodan, nekada restukturiranje, možda i akvizija i fuzija, ali je često potrebna primena programa kvaliteta i promene kulture.

Današnje organizacije u okviru strategije restrukturiranja koriste i strategiju spoljnog snabdevanja -outsourcing.¹⁰

Činjenica je da danas, brojna preduzeća poslovne procese koji ne predstavljaju ključni (core) proces poveravaju izvršiocima usluga izvan matične organizacije. Treba imati u vidu značaj kvalitetnog prenosa pojedinih poslova na izvršitelje, te svesnost da je reč o složenom i ozbiljnom zadatku, zbog kog organizacije moraju razmišljati o outsorsingu kako bi rasteretili postojeće poslovne procese.

Sorsing označava važnu činjenicu da su sve aktivnosti koje preduzeće obavlja obezbeđene iz internog ili eksternog izvora, ili kombiancijom od dva izvora.

Autsorsing (outsourcing) je situacija u kojoj preduzeće premesti poslovnu funkciju, poslovni proces ili deo poslovnog procesa, koje je do tada obavljalo sâmo, unutar korporativnih granica, izvan svojih korporativnih granica.

¹⁰Nikolić J, Mašić B. Oblikovanje procesa autsorsinga u organizacijama. *Strategijski menadžment*. 2005; 10(3):95-104.

Obim outsourcing ugovora značajno raste, i istovremeno se povećava stepen integrisanosti spoljnih dobavljača u lanac vrednosti preduzeća, kao i dužina trajanja aranžmana. Sve je prisutniji model strategijskog outsourcinga, u kojem preduzeće radi sa malim brojem dobavljača, najboljih u svojoj oblasti. Važni razlozi za outsourcing su¹¹:

Poboljšanje poslovnog fokusa - outsourcing omogućava preduzećima da se fokusiraju na određene aktivnosti koje su od ključnog značaja za njihovu budućnost, dok se operativni detalji poveravaju spoljnim ekspertima.

Pristup vrhunskim resursima širom sveta - ulaskom u partnerski odnos sa dobavljačem koji ima sposobnosti i znanje koji su najbolji u klasi, preduzeće dobija pristup najnovijoj tehnologiji i procedurama poslovanja.

Ubrzavanje efekata reinženjeringa - outsourcing omogućava preduzeću da odmah oseti koristi od reinženjeringa poslovnih procesa, angažovanjem spoljnog dobavljača koji je već sproveo reinženjering sopstvenih procesa i doveo ih na nivo vrhunskih.

Podela rizika - kada kompanija donese odluku o outsourcingu, ona smanjuje rizik od kapitalnih investicija i postaje fleksibilnija, dinamičnija i bolje pozicionirana za prilagođavanje stalnim promenama koje vladaju u okruženju.

Empirijski podaci govore da kompanije koje su od početka 90.-tih godina prošlog veka učestvovalе u procesu outsourcinga kao korisnici usluga danas spadaju među najveće svetske kompanije poput Bank of America, J.P. Morgan, Texaco, Microsoft, itd.

Pri donošenju odluke o outsourcingu, treba pažljivo razmotriti sve prednosti i potencijalne rizike. Sam proces outsourcinga se najčešće obavlja u šest osnovnih koraka (postavljanje osnova, procene ciljeva i alternative, definisanje obima i rokova ugovora, utvrđivanje mera za ispunjavanje rokova, dogovaranje nivoa saradnje i ocenjivanje, revizija i izveštaj o rezultatima).

¹¹Vulić N, „Outsourcing „krunkih dragulja“ organizacije“ „Preduzetnik“, Ekonomski fakultet Podgorica, broj 2/ 2009, str. 38-39.

Koncept autsorsinga razlikuje se od **privatno-javnog partnerstva**. Naime, privatno-javno partnerstvo predstavlja zajedničko, kooperativno delovanje javnog sektora sa privatnim sektorom u obavljanju javnih delatnosti, odnosno pružanju javnih usluga. Ugovori o privatno-javnom partnerstvu uglavnom se zaključuju za period od 20-25 godina. Dakle, predmet privatno-javnog partnerstva je uglavnom ustapanje obavljanja javnog posla, odnosno ustupanje vršenja javne delatnosti privatno-javnom partnerstvu od strane države.

Koncept autsorsinga se dovodi i u vezu sa koncesijom. Koncesija je, shodno Zakonu o koncesijama („Sl.glasnik RS“, broj 55/03), pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje nadležni državni organ ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, pod uslovima propisanim zakonom, uz plaćanje koncesione naknade. Kao što iz zakonske definicije može da se vidi, kod koncesije se ustupa pravo korišćenja nekog opšteg dobra, ili prirodnog bogatstva, ili pravo obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Kod koncesije koncesionar (domaće ili strano lice) koncedentu (nadležni državni organ) plaća koncesionu naknadu. Koncesije se ustupaju, po pravilu, na duži vremenski period, do 30 godina.

U vremenu virtuelnih korporacija, orijentacije na bazni biznis i reinženjering, opšteprihvaćeno je pravilo da kompanija treba da radi samo onaj posao, koji radi najbolje.¹² Sve ostale aktivnosti treba prebaciti na tzv. spoljašnje partnere koji su u takvim aktivnostima efikasniji, kadrovski osposobljeniji i jeftiniji, što ukupan proces proizvodnje čini troškovno rentabilnijim i profitabilno sposobnijim. Takva orijentacija na spoljašnje snabdevanje ili tzv. “outsourcing” danas dominira poslovnim svetom zapada, a sve više osvaja i poslovanje nacionalnih preduzeća, kako privatnog tako i javnog sektora.

Kao posledica reinženjeringa odnos između procesa i organizacija može izgledati potpuno drugačije nego što je izgledao ranije. Posao je prebačen izvan granica organizacije (outsourcing) kako bi se poboljšao sveukupni rezultat procesa. Većina posla obavljenog u organizacijama sastoji se od sastavljanja povezanih

¹²Vidas-Bubanja MM. 'Outsourcing' fenomen - motivi orijentacije firme na spoljne nabavke. *Marketing*. 1996; 27(4):209-212.

delova posla, dok se u slučaju outsourcinga eliminiše potreba za ovim povezivanjem.¹³

Uz mnoge prednosti autsorsinga, on sa sobom nosi i određene rizike. Rizici variraju od malih, u oblasti formiranja cene, do neizvršavanja ključnih funkcija spoljnih dobavljača. Prilikom donošenja odluke o autsorsingu, moraju se pažljivo razmotriti svi potencijalni rizici, i obezbediti alternativa. Najvažniji rizici su:¹⁴

Promena okolnosti u kojima se nalazi spoljni dobavljač. Može da se dogodi da dobavljač ima finansijskih problema, da bude kupljen od strane preduzeća koje ne želi da nastavi saradnju, ili da promeni poslovnu orijentaciju.

Potcenjivanje rizika usled nedostatka istinitih informacija o određenim preduzećima

Narušavanje imidža firme, ukoliko autsorsing uključuje otpuštanje velikog broja radnika

Izostanak isporuke proizvoda ili važne usluge za normalno funkcionisanje preduzeća

Odgovornost pred svojim klijentima za usluge ili proizvode koje kompanija dobija, ili ih za nju obavljaju spoljni dobavljači.

Drugi autori, kao najvažnije barijere prilikom pribavljanja resursa i sposobnosti iz spoljnih izvora navode:¹⁵

- Neizvesnost u pogledu visine troškova i raspoloživosti outsourcing dobavljača;
- Gubitak kontrole kompanije po pitanju nekih aktivnosti;
- Zabrinutost zaposlenih za sigurnost posla;
- Operativni problemi prilikom eventualne promene odluke o outsourcingu;
- Rizik od neefikasnosti obavljanja aktivnosti koja se eksterno obezbeđuje.

U skladu sa zahtevima međunarodnog standard SRPS ISO 9001:2008., tačka 7.1: "Kada organizacija izabere da ima bilo koji proces iz "autsorsa", koji utiče na

¹³Champy J, Hammer M, „Reinženjering tvrtke“, Mate d.o.o, Zagreb, 2004.

¹⁴Steven M. Bragg, Outsourcing: a guide to selecting the correct business unit negotiating, 2006. str. 8-10.

¹⁵Nicholas C. Burkholder, "Outsourcing: the definitive view, applications and implications" 2006; str. 1-15

usaglašenost proizvoda sa zahtevima, ona mora da osigura upravljanje takvim procesima. Vrsta i nivo upravljanja koji se primenjuju nad takvim procesima iz "autsorsa" moraju da se definišu u okviru sistema menadžmenta kvalitetom.

3.3. Javno-privatno partnerstvo

Često se dešava da javni sektor koristi strategiju javno- privatnog partnerstva kao . zajedničkog delovanja javnog sa privatnim sektorom proizvodnji robe, izgradnji ili u pružanju javnih usluga. Osnovni cilj javno-privatnog partnestva jeste uspešnija izgradnja objekata, uspešnija proizvodnja roba odnosno delotvornije pružanje usluga u odnosu vršenje ovih poslova od strane javnog sektora. Javno-privatno partnerstvo pojavljuje se u različitim područjima, oblicima, vekom trajanja.

3.4. Partnerstva sa neprofitnim sektorom

Razvoj današnjeg modernog društva doneo je i mnoštvo novih problema i kriza na koje savremena država ne može da odgovori na adekvatan način. Otuda i sve veća potreba građana da se sami organizuju i da sami sebi pomognu, te se zbog ogromnog porasta nevladinih organizacija u svetu govori o nekoj vrsti „asocijativističke revolucije“. Razlozi za ovakav nagli rast novih oblika građana, u određenom obliku nezavisnih od države su brojni, a uglavnom se vezuju za krizu države blagostanja i druge društvene krize.¹⁶

Skupština grada sarađuje sa nevladinim sektorom, u okviru različitih projekata. Posebno je interesantna saradnja Kancelarije za mlade Grada Beograda i nevladinog sektora. Takođe, grad kroz svoj budžet finansira brojne projekte nevladinih

¹⁶Paunović Ž., *Nevladine organizacije – potreba ili zavera, Istraživačko - izdavački centar Demokratska stranka, Beograd, 2007. str. 21.*

organizacija, kroz organizaciju različitih konkursa za finansiranje projekata. Jedan takav konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija na teritoriji grada Beograda u oblasti zaštite životne sredine, za 2011. godinu, nosi ime „Zeleno-plavi Beograd”, a objavljen je 29. juna 2011. godine na zvaničnom sajtu Grada Beograda i u dnevnim novinama „Pres”. Pravo učešća na ovom javnom konkursu imala su sva udruženja definisana saglasno Zakonu o udruženjima („Službeni glasnik RS”, broj 51/09) koja su registrovana u Beogradu i koja, saglasno odredbama svog osnivačkog akta, obavljaju aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine. U konkursu je bilo naznačeno koju dokumentaciju je potrebno dostaviti uz obrazac prijave; mogućnost organizacije da konkuriše za ukupno utvrđenu vrednost projekta ili za deo sredstava koji nedostaje; adresa i način za dostavljanje prijave; rok za donošenje odluke; rok za realizaciju projekta, način objavljivanja odluke i osobe za kontakt.

Rok za dostavljanje predloga projekata bio je 14. jul 2011. godine.

– Uslovi i kriterijumi za učešće u javnom konkursu za finansiranje projekata nevladinih organizacija utvrđeni su posebnim aktom: Uslovi i kriterijumi za učešće u javnom konkursu za finansiranje projekata nevladinih organizacija i postupak sprovođenja, koji je doneo Sekretarijat za zaštitu životne sredine po prethodnoj saglasnosti gradonačelnika grada Beograda.

Ukupna raspoloživa sredstva za finansiranje projekata nevladinih organizacija u 2011. godini, po ovom javnom konkursu iznose 24.000.000,00 dinara u skladu sa Odlukom o budžetu grada Beograda za 2011.godinu („Službeni list grada Beograda”, br. 45/10 i 25/11) u okviru razdela – Sekretarijat za zaštitu životne sredine – Budžetski fond za zaštitu životne sredine.

Na ovom javnom konkursu učestvovalo je ukupno 110 nevladinih organizacija koje su dostavile 140 prijava predloga projekata: tri nevladine organizacije prijavilo je tri predloga a 24 su prijavile po dva predloga projekta. Od 140 prijava 112 je u svemu ispunilo uslove konkursa a 28 prijava nije ispunilo uslove.¹⁷

Komisija je prilikom pregleda svakog pojedinačnog projekta a na osnovu unapred utvrđenih kriterijuma i elemenata cenila: aktuelnost projekta, kvalitet projekta (izvodljivost, održivost, originalnost), izveštaj o ranije realizovanim projektima,

¹⁷http://www.beograd.rs/cms/cyr_articles_search.php (datum pristupa 13. april 2013. godine)

naročito projektima koje je finansirao Sekretarijat za zaštitu životne sredine i o čijem kvalitetu je imao saznanja neposrednim uvidom u njihovu realizaciju, autore projekta, učešće eksperata na projektu, preporuke, broj ciljnih grupa i način uključivanja (aktivno/pasivno – prednost data projektima koji uključuju više učesnika), ostvarene rezultate nevladine organizacije u prethodne dve godine na teritoriji grada Beograda i predloženi način finansiranja. Prilikom utvrđivanja predloga izbora za finansiranje Komisija je imala u vidu, pored postavljenih ciljeva i očekivane rezultate.

Odabrano je i nekoliko projekata sa temom reciklaže, budući da je Skupština grada Beograda usvojila Lokalni plan za upravljanje otpadom te kampanja za promovisanje reciklaže kao jednog od načina upravljanja otpadom, tek predstoji. U oceni predloga projekata razmatrano je stanje životne sredine u određenoj lokalnoj zajednici koju je projekat identifikovao kako bi se realizacijom predloženog projekta aktivirala lokalna zajednica tako da svaki deo teritorije grada Beograda bude pokriven realizacijom nekog od projekata.¹⁸

Komisija je uzimala u obzir i ravnomerno prostorno raspoređivanje projekata – težila da se odabrani projekti realizuju u svim beogradskim opštinama. Komisija je posebno cenila i predloge projekata čiji je sadržaj zasnovan na obrazovanju kao glavnom cilju projekta budući da je obrazovanje prethodni uslov za adekvatno ponašanje svakog subjekta u sistemu zaštite životne sredine i predstavlja stalan proces.

Za projekte za koje se po ovom javnom konkursu obezbeđuju sredstva u manjem iznosu od traženog u predlogu projekta pre zaključivanja ugovora izvršiće se korekcija tako što će se aktivnosti i sredstva upodobiti odobrenim sredstvima.

Na predlog Komisije za sprovođenje javnog konkursa za finansiranje projekata nevladinih organizacija u 2011. godini saglasnost je dao gradonačelnik grada Beograda zaključcima od 16. avgusta 2011. godine.

Sekretarijat za zaštitu životne sredine po javnom konkursu za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti zaštite životne sredine za 2011. godinu – „Zelenoplavi Beograd”, odabrao je 61 projekat.

Rok za realizaciju projekata bio je 20. novembar 2011. godine. Navedene nevladine organizacije su bile u obavezi da o realizaciji projekta i namenskom trošenju

¹⁸http://www.beograd.rs/cms/cyr_articles_search.php (datum pristupa 12.april 2013. godine)

sredstava dostave Sekretarijatu za zaštitu životne sredine izveštaj sa odgovarajućim dokazima u roku od 10 dana po završetku realizacije projekta.

IV UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNIM PREDUZEĆIMA

4.1. Upravljanje ljudskim resursima

Organizacioni ciljevi predstavljaju osnovu za izvođenje ciljeva menadžmenta ljudskih resursa i ovi ciljevi međusobno moraju biti usklađeni. Cilj menadžmenta ljudskih resursima jeste stvaranje potrebnih preduslova za ostvarenje ciljeva zaposlenih u organizacijama.

Menadžment ljudskih resursima ima različite ciljeve, koji se mogu odrediti kao poslovni i kao pojedinačni. Poslovni ciljevi vezani su za poboljšanje produktivnosti, podržavanje kompetitivnosti, a pojedinačni ciljevi su vezani za ispunjenje potreba zaposlenih, poboljšanje njihovih pozicija i radnih uslova i slično.

U menadžmentu Ciljevi koji se odnose na zaposlene – prvi zadatak menadžera ljudskih resursa jeste da obezbede da organizacija bude sačinjena od odgovarajućih ljudi, kako bi mogla da iskoristi ljudski resurs koji joj je potreban. To podrazumeva utvrđivanje organizacionih struktura, utvrđivanje tipova ugovora pod kojima će raditi različite grupe zaposlenih, odabir i razvoj lica koja treba da ispune svoju ulogu (

pravih ljudi sa odgovarajućim sposobnostima koji će pružiti svoje usluge onda kada te usluge budu potrebne organizaciji). Postoji i potreba za efektivnom konkurencijom na tržištu rada putem zapošljavanja i zadržavanja najbolje radne snage koja je dostupna i koja se može priuštiti. To podrazumeva razvijanje radnih paketa, koji su dovoljno primamljivi da zadrže nivo sposobnosti zaposlenog koji se traži i moguće otpuštanje onih za koje se u datom trenutku oceni da više nemaju ulogu u organizaciji.

Ciljevi koji se odnose na rad – kada se dođe do željene radne snage, menadžeri ljudskih resursa moraju voditi računa o tome da pojedinci budu što više motivisani i posvećeni poslu, kako bi se maksimizirao njihov radi i njigova uloga. Stoga su bitni obučavanje i razvoj kao i sistemi nagrađivanja, koji podstiču zalaganje radnika i usmeravaju ih na radne ciljeve¹⁹. U mnogim organizacijama, pogotovo tamo gde sindikati igraju značajnu ulogu, menadžeri ljudskih resursa pregovaraju o poboljšanju rezultata rada sa radnom snagom.

4.2. Trening i motivacija

Trening je predstavlja značajan segment menadžmenta ljudskim resursima i preduslov je organizacionog razvoja. Treninzi se organizuju tako da zadovolje neophodan obim razvoja, povećaju nivo znanja i opšteg obrazovanja radnika. Potrebno je sprovesti edukaciju i jačanje kapaciteta za upravljanje poslovanjem, tehničku ekspertizu i jačanje potrošačke svesti. Pomenuto se može ostvariti tako što će se među komunalnim delatnostima osnažiti saradnja. Uspeh poslovnih organizacija zavisi ne samo od toga kakve su kompetencije zaposlenih već i koliko su oni motivisani. Javni sektor može uvesti različite podsticajne pakete. Podsticajni paketi mogu biti namenjeni i osoblju koje je odgovorno za sprovođenje reformi. Veliki potencijal koji postiže ova vrsta poslovanja u javnim preduzećima u regionu još uvek se koristi u veoma malim razmerama. Ovo se može objasniti zbog specifičnosti ovakvog precesa u kojima je problematičan sam proces raspisivanja tendera ali i moguć negativan uticaj na zaposlene u odeljenju ili jedinici komunalnog preduzeća ije će aktivnosto preuzeti treće lice.

¹⁹Martinović M, Tanasković Z, „Menadžment ljudskih resursa“, Užice, 2014, str. 53

Zaposleni u javnom preduzeću ili bilo kojoj organizaciji javnog sektora predstavljaju njeno poslovanje kroz ponašanje i kulturu koji reprezentuju a koja se ogleda u sledećem²⁰: prvi ljubazan susret sa službenicima, široko znanje o usluzi organizacije odnosno preduzeća, kroz prenošenje misije javnog preduzeća i posedovanje poslovne kulture. HR menadžment ukoliko je razvijen mora shvatati da je za isporučenje kvalitetne usluge, potrebna, s jedne strane, dobra selekcija, trening i obuka i motivisanost zaposlenih, a sa druge kvalitetna radna sredina i odgovarajuća podrška svima koji rade sa potrošačima. Javna preduzeća u okviru komunalnog sistema grada posvećuju svojim zaposlenima potrebnu pažnju. Zaposleni se edukuju o trošku preduzeća, pitaju za mišljenje, jača im se timski duh. Nagrađuju se kada za to postoji mogućnost, s obzirom na ograničene mogućnosti budžeta i socijalni karakter poslovanja.

Važno je napomenuti i značaj postojanja Sindikalne organizacije za jačanje osećaja pripadnosti zaposlenih.

4.3. Menadžment ljudskih resursa i bezbednost i zdravlje na radu

Značajan deo menadžmenta ljudskim resursima čini briga o zdravlju i bezbednosti zaposlenih u cilju njihovog maksimalnog angažovanja na radu. Zdravlje i bezbednost zaposlenih na radu izloženi su brojnim opasnostima, zavisno od prirode posla i uslova u kojima se rad odvija i zato se moraju stvoriti uslovi da se njihovo zdravlje i bezbednost osiguraju. Pored toga, poslodavac je obavezan od strane , zakonskih normi kojima svaka država reguliše ovu oblast. Isti je slučaj i sa Srbijom.²¹

Sistem zaštite zdravlja i bezbednosti na radu čine²²: sistem opšte zaštite zaposlenih i sistem posebne zaštite zaposlenih. Kada je u pitanju sistem opšte zaštite, on se odnosi na sve zaposlene, a posebni sistem za samo određene kategorije zaposlenih.

Kada je u pitanju opšta zaštita zaposlenih u pitanju su mere i aktivnosti za zaštitu bezbednosti i zdravlja svih zaposlenih kojima se sprečava ili ublažava štetno

²⁰Ilić M, Radnović B, "Implementacija marketing koncepta u poslovnoj praksi domaćih banaka sa posebnim osvrtom na Vojvođansku banku a.d. Novi Sad", Bankarstvo 2010, vol. 39, br. 5-6, str. 44-55

²¹Kulić Ž, Marković A, Osnovi upravljanja ljudskim resursima, FORKUP, 2011, str. 245

²²Kulić Ž, Marković A, Osnovi upravljanja ljudskim resursima, FORKUP, 2011, str. 245

delovanje uslova rada i procesa rada na bezbednost, zdravlje i radnu sposobnost zaposlenih.²³ Kao što smo već napomenuli, poslodavci imaju zakonsku obavezu organizovanja i sprovođenja mera i aktivnosti svih zaposlenih.

U savremenim organizacijama postoje prava i obaveze zaposlenih i poslodavaca u oblasti bezbednosti i zdravlja na radutako da se u mnogim organizacijama donose se posebni programi za promociju sistema opšte zaštite zdravlja i bezbednosti na radu..²⁴

Kada je u pitanju posebna zaštita zaposlenih ona postoji u cilju zaštite zdravlja i bezbednosti pojedinih kategorija zaposlenih kako bi obezbedila dodatnu zaštitu osjetljivih kategorija zaposlenih, a sve zasnovano opet na zakonu. Poslodavci posebnoj zaštiti pridaju posebnu važnost jer poslodavac ima cilj da zaštite bezbednost i zdravlje ovih zaposlenih.

Doduše, uz pomoć regulative obezbeđuje se samo donja granica posebne zaštite zaposlenih, a za ostalo se morau pobrinuti poslodavci koji su odgovorni ne samo za primenu zakonskih mera o posebnoj zaštiti pojedinih kategorija zaposlenih, nego i za preduzimanje dodatnih mera i instrumenata.²⁵

Kada je u pitanju zaštita omladine u pitanju je dodatna zaštita bezbednosti i zdravlja na radu mlađih kategorija zaposlenih a njene mere su utvrđene zakonom.

Zaštita zaposlenih koji obavljaju poslove s povećanim rizikom podrazumeva brojne i raznolike vidove zaštite njihovog zdravlja i života i njihove bezbednosti na radu

Trudnice i porodilje uživaju posebnu zaštitu na radu.

Poslodavac je dužan da zaposlenom invalidu rada obezbedi poslove koje prema preostaloj radnoj sposobnosti može obavljati.²⁶

4.4. Višak zaposlenih i otpuštanje

²³Kulić Ž, Marković A, *Osnovi upravljanja ljudskim resursima*, FORKUP, 2011, str. 247

²⁴*Ibid*, str. 250

²⁵Kulić Ž, Marković A, *Osnovi upravljanja ljudskim resursima*, FORKUP, 2011, str. 252

²⁶*Ibid*, str. 261

U Srbiji, ali i šire u celom svetu, usled krize, mnoga preduzeća su morala da smanje broj zaposlenih smanjujući na taj način troškove rada. Menadžeri su učeni kako da upravljaju procesom otpuštanja viškova zaposlenih.

Da bi se pravilno upravljalo ovim procesom, potrebno ga je pre svega dobro planirati, ne čekajući da organizacija dođe u krizu. Potrebno je odrediti realne modele smanjenja broja zaposlenih, odrediti kriterijume za određenje viška zaposlenih i načine postupanja sa njima. Posle toga moraju se odrediti procedure upravljanja onima koji ostaju u organizacija. Naravno, davanje otkaza predstavlja poslednju meru, a pre nego što se organizacija odluči za nju mora razmotriti i ostale metode. Najčešće metode predstavljaju stimualcije za rano penzionisanje, smanjene zarada i sl.

Naravno, uvek je težak proces donošenje odluke koga otpustiti, odnosno šta raditi sa onima koji su višak radne sange. Mnoga preduzeća regulišu kolektivnim ugovorima da će oni koji su bili poslednji zaposleni, biti prvi otpušteni, ali postoje i različiti drugi kriterijumi poput starosti zaposlenih, performanse, značaj radnog mesta i drugo.

Kada su u pitanju gorepomenuti kriterijumi, ukoliko ceo proces posmatramo iz uzgla same organizacije, uvek je najbolje zadržati one zaposlene koji imaju najbolje performanse. Kada dođe do otpuštanja, oni koji ostanu a imaju najbolje performanse dobijaju dodatne radne aktivnosti, odnsono posao i mse proširuje.

Sa druge strane, pojedini autori na bazi različitih istraživanja tvrde da je potrebno da napuste organizaciju zaposleni sa najkraćim i najdužim stažom u organizaciji, jer u tom slučaju organizacija maksimizira svoj profit zato što još nije investirala u one sa katkim stažom,a oni sa dugim neće doneti korist, jer će uskoro biti penzionisani.

Nakon što se odrede kriterijuma i definiše finalna lista zaposlenih koji predstavljaju višak, rukovodioci će razgovarati sa ovim zaposlenima. U okviru samog razgovora rukovodioci će zaposlenima koji će biti proglašeni viškom radne snage objasniti iz kojih razloga dolazi do njihovog otpuštanja. Takođe, u okviru samog razgovora, a prema izboru preduzeća, ovakvim zaposelnima može biti ponuđena otpremnima, koja bi bila regulisana i samim ugovorom između organizacije i zaposlenih, odnosno sporazumom.

Ovim zaposlenima koji su proglašeni viškom radne snage, može biti pre svega ponuđena, a onda i pružena pomoć u nalaženju novog radnog mesta.

4.4.1. Procedura otpuštanja

Samo otpuštanje je izuzetno drastično i samo po sebi predstavlja najtežu disciplinsku meru. Stoga rukovodilac ili menadžer ili bilo ko ko učestvuje u sprovođenju ovog procesa mora se postarati da otpuštanje bude zaslužno i opravdano, odnosno da bude pošteno. Najbolje je pre svega učiniti sve da se izbegne proces otpuštanja. Do otkaza često dolazi jer proces zapošljavanja nije dobro urađen, odnosno nisu poštovana brojna pravila prilikom regrutacije i selekcije kandidata. Zato je prilikom regrutacije i selekcije potrebno koristiti različite testove za procenu znanja i psosobnosti kandidata, vršiti proveru referenci, podataka iz biografija koju kandidati dostavljaju i slično. Takođe, potrebno je pre same regrutacije i selekcije napraviti realan plan potreba za radnom snagom. Ako se sve ovo obavi prilikom prijema zaposlenih u radni odnos možda odluka o otpuštanju nikada neće ni biti doneta, jer neće biti realne potrebe za njom.

Ceo vek, a i duže, postoji pravilo da ili zaposelni ili sam poslodavac mogu da prekinu radni odnos svojevorno, bez obzira da li postoji potpisan ugovor o radu ili ne, odnosno zaposleni iz bilo bilo kog razloga može da da otkaz ugovora o radu, a i poslodavac a poslodavac može na sličan način to da uradi zaposlenom. Nekadašnja praksa, se u sadašnjem vremenu dosta izmenila. Naime, otpušteni radnici se sve češće obraćaju sudovima kako bi zaštitili svoja prava. Stoga su poslodavci shvatili da nekadašnje „pravo“ odnosno praksa da otpuštaju koga hoće i iz razloga iz kog hoće više ne sme postojati. U Americi, federalni zakoni o jednakim uslovima i drugi federalni i državni zakoni i sudske presude sve više ograničavaju pravo menadžmenta da svojevorno otpušta radnike.

4.4.2. Otkazni intervju

Menadžeri ljudskim resursima susreću se u okviru svojih radnih zadataka sa brojnim teškim situacijama. Zasiurno, otpuštanje zaposlenih je jedan od najtežih poslova sa kojima se susreću menadžeri za ljudske resurse. Može doći do loših reakcija zaposlenog koji dobija otkaz, do nepoverenja, nasilne reakcije i slično. Otpuštanje zaposlenog jedan je od najtežih zadataka s kojima se menadžer suočiti na poslu. Otpušteno lice, čak iako je bio više puta ranije upozoren, može ipak izraziti nevericu ili može reagovati nasilno. Postoje određena uputstva za sprovođenje izlaznog intervjua:

1. pažljivo planiran razgovor

- potrebno je postarati se da zaposleni dođe na vreme na sastanak
- nikada ne bi trebalo obavestavati zaposlenog o razgovoru preko telefona
- potrebno je izdvojiti deset minuta da bi bilo dovoljno vremena za razgovor
- iskoristiti neutralno mesto, ne svoju kancelariju
- unapred pripremiti sporazume s zaposlenim, radni dosije i obavestjenje o otpuštanju iz službe
- takodje potrebno je biti dostupan nakon razgovora ako se jave neka pitanja ili problemi

2. spremiti odogovarajuće telefonske brojeve ako bude potrebna pomoć doktora ili obezbeđenja.

3. preći na stvar – čim zaposleni uđe u kancelariju, trebalo bi dati mu malo vremena da se opusti i obavestiti ga onda o svojoj odluci

4. opisivanje situacije – ukratko , u tri ili 4 rečenice objasniti zaposlenom zašto je otpušten. Na primer: 'proizvodnja u vašem domenu opala je za 4 % i uz to imamo probleme s kvalitetom. Razgovarali smo o tim problemima nekoliko puta u protekla tri meseca ali rešenja s tih sastanaka nisu poštovana. Moramo to da promenimo'. Menadžer treba da ima u vidu da opisuje situaciju, a ne da lično napada zaposlenog .Takođe mora se naglasiti da je odluka konačna i neopoziva.

5. slušanje – nastaviti razgovor sve dok zaposleni ne počne da govori slobodno i mirno o razlozima zasto je otpušten i o paketu podrške.

6. razmotriti sve elemente paketa podrške. Opisati otpremnine, beneficije, pristup ljudima koji pružaju pomoć otpuštenim radnicima, kao i postupak u vezi s preporukama. Međutim ni pod kojim uslovima ne treba pominjati nikakva obećanja ili beneficije pored onih koji su već u sklopu paketa podrške.

7. objasniti zaposlenom njegov sledeći korak – otpušteno lice možda ne zna ili nije sigurno u vezi s time šta je sledeće što treba da uradi. Potrebno je objasniti mu gde treba da ode po okončanju razgovora.

Kako se ponašati prema zaposlenima koji nastavljaju da rade u organizaciji?

Uobičajeno je da su zaposleni koji su ostali u organizaciji smatraju srećnicima i da su krajnje ignorisani od strane menadžera. Međutim, istraživanja pokazuju da zaposleni koji nastavljaju da rade u organizaciji imaju značajne psihološke probleme i da su im zadovoljstvo i produktivnost značajno umanjeni, ovo je posledica njihove zabrinutosti u pogledu sopstvene budućnosti i straha da će i sami ostati bez posla. Neka istraživanja pokazuju da i ova grupa zaposlenih nakon otpuštanja viškova započinje sa traganjem za novim poslom. Zato je za organizaciju vazno da umani negativne efekte na otpuštanje viška zaposlenih na one koji ostaju u organizaciji. Potrebno ih je informisati o razlozima otpuštanja, o predviđenom završetku procesa otpuštanja, organizovati obuku za nove poslove koje će obavljati. Istraživanja pokazuju da su zaposleni koji ostaju u organizaciji daleko mirniji u pogledu svoje budućnosti i imaju više poverenja u svoju organizaciju kada organizacija nastoji da pomogne onim zaposlenima koji su otpušteni kako da nađu novo zaposlenje.

Međutim, nekada su efekti otpuštanja viška zaposlenih na one koji ostaju u organizaciji i pozitivni. Budući da se zaposleni koji ostaju u organizaciji osećaju krivim, poredeći se sa kolegama koji su ostali bez posla, na osnovu teorije pravednosti oni mogu nastojati da od toga na koji način su određeni pojedinci koji su proglašeni viškom. U situacijama kada su otpušteni zaposleni sa neprihvatljivim performansama, istraživanja pokazuju da u tim slučajevima nije bilo nikakvih negativnih efekata na performanse onih koji ostaju. Međutim, u situacijama gde je određivanje viška zaposlenih bilo više manje slučajan proces istraživanja su pokazala da su zaposleni koji su ostali nastojali da rade napornije i da su kvantitativni rezultati bili viši, dok je kvalitet počeo da opada. To se može objasniti time da u situaciji kada su performanse kriterijum za proglašenje viška i otpuštanje, oni koji

ostaju svesni su da su najkvalitetniji, pa nemaju ni osećaj krivice ni želju da povećaju svoje performanse.

4.4.3. Podrška zaposlenima koji su proglašeni viškom

Od 1980-tih godina sa talasom downsizinga i programima za smanjenje broja zaposlenih mnoge kompanije su započele sa organizovanim programima podrške i pomoći otpuštenim zaposlenima u nalaženju novog zaposlenja. Time proces otpuštanja postaje manje traumatičan, dramatičan i stresan za one koji ostaju bez posla, povećava se moral onih zaposlenih koji ostaju u organizaciji, povećava se brzina nalaženja novog posla, smanjuje se verovatnoća da će otpušteni zaposleni podneti tužbu protiv organizacije, a organizacija postaje etički odgovorinija.

Pomoć zaposlenima u nalaženju novog zaposlenja može biti posao sektora ljudskih resursa ili se za ove potrebe može angažovati eksterni konsultant. Iako je angažovanje sektora ljudskih resursa za organizaciju jeftiniji pristup, nekada zaposleni u sektoru nemaju niti iskustvo, niti prisup drugim poslodavcima, a zaposleni nemaju dovoljno poverenja u njih. Neka istraživanja čak i potvrđuju da u ovim situacijama zaposleni imaju daleko više poverenja u spoljne konsultante i radije prihvataju njihove sugestije u pogledu predloga novog zaposlenja. U slučajevima kada organizacija imaju veliki višak zaposlenih smatra se da je bolje rešenje da se kombinuju dva pristupa, odnosno da u procesu pružanja podrške zaposlenima u nalaženju novog zaposlenja sektor ljudskih resursa sarađuje sa eksternim konsultantima. U slučaju otpuštanja manjeg broja niže obrazovanih radnika, bolje je ovaj proces obaviti interno, bez angažovanja eksternih konsultanata.

Pružanje podrške zaposlenima u nalaženju novog zaposlenja uključuje sledeće aktivnosti:

- savetovanje zaposlenog i davanje psihičke i emotivne podrške
- obuka zaposlenog u oblasti samostalnog traganja za novim poslom
- obezbeđenje uslova da i nakon završetka programa savetovanja zaposleni nastavi sa procesom traganja za novim zaposlenjem

Savetovalište za zaposlene koji su ostali bez posla ima za cilj da zaposlenima pomogne da lakše prebrode otkaz i emotivna stanja kao što su odbijanje, depresija, bes i uđu u stanje prihvatanja činjenice da su ostali bez posla. Zatim je potrebno pružiti podršku zaposlenom da prebrodi emotivna stanja povezana sa nezaposlenošću. U ovoj fazi je najvažnije da se za otpuštene radnike obezbede programi obuke za traganje za novim zaposlenjem koji uključuju obuku iz oblasti pisanja cv-a, biografija, obuku za intervju, ocenu sopstvenih sposobnosti i veština, informisanje zaposlenih o kompanijama u kojima eventualno mogu potražiti zaposlenje i sl.

Manje organizacije su sklonije da bivšim zaposlenima, pored savetovalista pruže i tehničku podršku, koja uključuje različite usluge : mogućnost korišćenja službenog telefona, usluge fotokopiranja, usluge slanja poste i faksova, usluge profesionalne orijentacije i sl. Istraživanja uspešnosti programa podrške pokazuju da su oni prilično efikasni i da zaposleni koji ih dobiju daleko brže nalaze posao od onih kojima bi bivši poslodavci nisu obezbedili kao i da su zaposlenima koji su prošli ove programe plate za oko 40 % više od onih koji to nisu.

V RAZVOJ INFORMACIONIH SISTEMA U JAVNIM PREDUZEĆIMA

5.1. Informacioni sistemi

Da bi neko preduzeće upravljalo na efikasan način, to znači da menadžment ovog preduzeća mora stalno donositi različite poslovne odluke. Ishodi ovih odluka određuju ciljevi preduzeća. Odluke se donose na različitim nivoima tako da one mogu biti različitog značaja. U poslovnim organizacijama donose se strateške odluke, ali isto tako donose se i svakodnevne kratkoročne odluke. Važno je da bi se donela adekvatna odluka, dobro strukturirati problem. Takođe za donošenje poslovnih odluka od strateške važnosti je postojanje dobre informacione podrške. Informaciona podrška u strukturiranju problema i donošenja odluka neophodna je zbog provere ekonomske realnosti same odluke. Stoga su i računovodstvene informacije izuzetno važne za donošenje poslovnih odluka.

Da bi se donosile odluke mora se pre svega realno sagledati trenutna situacija u kojoj se nalazi preduzeće, odnosno otrebno je izvršiti procenu trenutnih performansi preduzeća. Za ovo je neophodno posedovati validne informacije. U Srbiji se još uvek koriste neke nekonvencionalne metode za prikupljanje podataka, za razliku od postojanja informacionih sistema koji u svetskim preduzećima koriste za prikupljanje

podataka. Stoga podaci koji se prikupe na tradicionalne načine nisu tačne. Preduzećima u Srbiji je potreban jak informacioni sistem uz pomoću kog bi se povećao kvalitet rada ovih preduzeća, a informacioni sistem zaista koristio kao podrška donošenju poslovnih odluka.

5.2. Računovodstveni informacioni sistem

Za donošenje kvalitetnih odluka potreban je i računovodstveni informacioni sistem koji sadrži informacije iz finansijskih izveštaja. Inače, ove informacije su važne kao što smo već naveli za donošenje poslovnih odluka, a mogu ih koristiti pored internih korisnika i naravno eksterni korisnici.²⁷

Postoji zakonska obaveza vođenja poslovnih knjiga, odnosno obelodavanja informacija iz finansijskih izveštaja. U preduzećima, finansijski sektori su jako važni jer pored toga što preduzeće izvršava svoju zakonsku obavezu onu kroz finansijski sektor obezbeđuje podatke o finansijskoj slici preduzeća, jer se tu vrši evidencija prihoda i rashoda i drugo. Na bazi ovih informacija menadžment donosi poslovne odluke. Od izuzetne je važnosti uvođenje računarski podržanog informacionog sistema u organizacijama u kojima ne postoji. Ovaj sistem daje internim i eksternim korisnicima pristupačne, objektivne i blagovremene informacije, a na bazi njih menadžment donosi odluke i povećava dobiti i ostvaruje konkurentnost na tržištu..

Stoga je ne samo računarski informacioni sistem važan, već i postojanje dobro postavljene računovodstvene funkcije kao izvora informacija.²⁸

Računovodstveni sistem svakog preduzeća generiše kritičnu masu informacija za odlučivanje, ali ne treba zanemariti i značaj neračunovodstvenih informacija.

Sve organizacije, velike ili male, imaju ograničene resurse. Proces planiranja obezbeđuje potrebne informacije top menadžmentu kako da donese efektivne odluke kako da se alociraju resursi na način da omogući organizaciji da ostvari svoje ciljeve.

²⁷ Stančić, P., Dimitrijević, D. & Stančić, V. 2013, "Forenzičko računovodstvo - odgovor profesije na prevare u finansijskim izveštajima", Teme, vol. 37, no. 4, pp. 1879-1897.

²⁸ Dmitrović-Šaponja L, Šijan G. Računovodstvene informacije u funkciji poslovnog odlučivanja o cenama. Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici. 2002; (7):293-302.

5.3. Marketing u javnom sektoru

Činjenica je da postoji veliki značaj za funkcionisanje javnih preduzeća pre svega tamo gde postoje javna dobra, prirodni monopoli i slično. Korisnost javnih preduzeća se ogleda u tome što su dostupni svim potrošačima, ne može se meriti korisnošću koju ona imaju za pojedince, niti iznosom koji bi oni bili spremni za njih na tržištu da plate.

U zavisnosti od delatnosti kojom pripada određeno javno preduzeće determiniše se potreba za formiranjem njegove marketinške funkcije.

U prošlosti, organizacije javnog sektora su više bile koncentrisane na izvršenje samo usluge, nego na razmišljanje o potrebama i zadovoljstvu krajnjih korisnika. Ovo je razumljivo, ukoliko imamo u vidu činjenicu da organizacije javnog sektora, nisu ni znale šta njeni korisnici žele, ili naprotiv, organizacije javnog sektora su bile ubeđene na osnovu paušalnih procena i „osećaja“, da znaju tačno šta njihovi korisnici žele.²⁹

Devedesetih godina prošlog veka, javni sektor različitih evropskih zemalja, počeo je da vidi korisnike svojih usluga kao potrošače i da uviđa prednosti primene marketing alata i strateškog marketing planiranja.

Javne organizacije angažuju četiri vrste marketinga koji se razlikuju jedni od drugih u ciljevima koje se nalaze u njihovoj osnovi.

- Prvo, primena marketinga u javnom sektoru znači da određeni aspekti aktivnosti javnog sektora postaju slični marketingu realnog sektora. Cilj ovako orijentisanih organizacija je da uz znatno smanjenje cena, i povećanje kvaliteta u skladu sa potrebama potrošača.
- Drugo, sve organizacije koriste marketing za promociju interesa organizacije. Barton³⁰ sugeriše da organizacije javnog sektora koriste marketing orijentisan

²⁹Bean, J. and Hussey, L. (1997), *Marketing Public Sector Services*, London: HB Publications, str. 58

³⁰Burton, S. (1999) 'Marketing for Public Organisations: new ways, new methods', *Public Management*, Vol. 1. No. 3, str. 373–385

na stejkholdere kako bi obezbedio sopstvenu egzistenciju kroz podršku tržišta i društva.

- Treće, u slučaju lokalnih vlasti, marketing se koristi da promoviše oblast pod nadležnošću javne organizacije, poput marketinga određenog grada.
- Na kraju, marketing može biti instrument za promociju ključnih političkih ciljeva kao i instrument za realizaciju socijalnih efekata.

Svakom društvu treba javni sektor čija je najvažnija funkcija da obezbedi načela funkcionisanja društva. Druga uloga vlasti jeste obavljanje javnih usluga ključnih za javni interes, poput zaduženja vezanih za odbranu i vojsku. Treća uloga vlasti jeste omogućavanje potrebne javne usluge koju ni privatni ni neprofitni sektor ne žele ili ne mogu da pruže uz postojeće resurse. Stoga vlasti obično nude pomoć siromašnima, nezavisno ili zajedno sa agencijama neprofitnog sektora.

Posedovanje marketing strategije omogućava javnom sektoru da usmeravaju svoje poslovanje na orijentaciju ka potrošačima. Kotler smatra da javni sektor i neprofitne organizacije moraju pospešiti svoje marketing prakse.

Poput privatnih preduzeća, organizacije i preduzeća javnog sektora identifikuju korisnike svojih usluga, vrše razvoj usluga, određuju politiku cena, sisteme i kanale distribucije i komuniciraju dostupne i efikasne ponude. Međutim, organizacije iz javnog sektora razlikuju se od privatnih organizacija u ključnim aspektima poslovanja i baš ove razlike pred javni sektor postavljaju marketinške probleme koji zahtevaju jedinstvena marketinška rešenja.

Javni sektor mora da popravi svoje stvarno i očekivano izvršenje u cilju zadovoljstva građana i podrške. Bez ove podrške građani preduzimaju mere kao što su pozivanje na smanjenje ili ukidanje određenih poreza, odnosno glasaju za kandidate koji obećavaju promenu ili eliminaciju pojedinih ustanova ili drugačiji princip rada istih.³¹

Kod marketinga javnih usluga odnosno marketinga u javnom sektoru težište se stavlja na primenu osnovnih i dokazanih načela i tehnika marketinga sa namerom da se ostvare ciljevi i aktivnosti koji doprinose opštem dobru. Pojedini kritičari javnog

³¹Kotler P., Lee N, „Marketing u javnom sektoru – put do boljeg izvršenja“, Mate Beograd.o.o., 2008, str. 6

sektora, kritikuju funkcionisanje i obavljanje javnih usluga prvenstveno iz nekoliko sledećih razloga:

- Verovanje da su svi i sve u javnom sektoru podmićeni i korumpirani;
- Mišljenje da građanima niko iz administracije ne želi pomoći;
- Nezadovoljstvo onim što se dobija zauzvrat plaćenom porezu;
- Neulaganje u infrastrukturu uprkos porezima i neporeznim davanjima;
- Mišljenje da su sve birokratije spore i krute zbog pozamašne dokumentacije, dokazivanja i raznih pravila, propisa, odluka ...;
- Mišljenje da zaposleni u javnom sektoru uživaju preveliku zaštitu čak i u slučaju sopstvene nestručnosti;
- Mišljenje da postoje procesni sistemski problemi koji koče rešavanje i odlučivanje na svim nivoima od sudstva do policije;
- Manjak pravovremene intervencije.

Posedovanje marketinške strategije omogućava javnim preduzećima da usmere svoje poslovanje na kupca, jer je postavljanje prioriteta korisno kako bi se javnosti pružilo ono što želi. To bi moglo da podrazumeva da javna preduzeća pružaju stanovnicima kompletan dijapazon informativnih, obrazovnih, rekreativnih, ekonomskih i socijalnih usluga, kao i dokazivanje stanovnicima da njihova lokalna vlast to radi efikasno i brzo. Još jedan važan prioritet za lokalne vlasti se odnosi na njihov govor u ime ljudi kojima služe. Ljudi očekuju da lokalne vlasti govore u njihovo ime, pa čak i da protestuju u njihovo ime, posebno kada može postojati opasnost, kao što je na primer kod planova za izgradnju novog autoputa u toj oblasti ili neki drugi novi razvoj koji utiče na živote stanovnika.

U prošlosti, javna preduzeća su se koncentrisala više na način na koji se usluge isporučuju, a ne na stavljanju akcenta na krajnjeg korisnika. Marketing je počeo da se razvija jer su preduzeća imala ideju o tome šta je kupac želeo, ili su smatrali da znaju šta je korisniku potrebno iz profesionalne perspektive.

Kroz segmentaciju tržišta javna preduzeća mogu da rasporede velika, raznorodna tržišta u manje, srodnije segmente, do kojih se može na efikasniji i delotvorniji način dopreti pomoću proizvoda i usluga koji odgovaraju njihovim jedinstvenim potrebama.

Kada je u pitanju prepoznavanje konkurencije, javna preduzeća svoje konkurente mogu definisati kao preduzeća koje nude slične proizvode i usluge istim potrošačima, često uz istu cenu. U ovom slučaju reč je o direktnim konkurentima, ali moramo uključiti i indirektno konkurente, odnosno organizacije i aktivnosti koje kupci i potencijalni kupci upotrebljavaju za zadovoljenje istih potreba. Nakon definisanja konkurenata javna preduzeća moraju pokušati da saznaju sve što mogu o njima, te da konstantno upoređuju proizvode, cene, kanale distribucije i promociju, kao i ostale instrumente marketing miksa, s posebnom pažnjom na jake ili slabe tačke u ponudi konkurenata.

Marketing miks analiza obuhvata tzv. analizu 4p elemenata ukoliko je u pitanju marketing proizvoda, odnosno analizu 7p elemenata kada je u pitanju marketing usluga. Kada je u pitanju marketing proizvoda 4p označava skraćenicu za proizvod, cenu, kanale distribucije i promociju, odnosno na engleskom „product - P1, price - P2, place - P3 i promotion - P4“. Za marketing usluga 7p označava pored navedena 4 p i dopunska tri elementa: Proces usluživanja (processes), uslužni ambijent (phisical evidence) i ljudi (people).

U pitanju je strategija koja koristi svoje elemente kako bi na tržište pozicionirala proizvode, te kako bi korišćenje istih dovelo do zadovoljenja potreba kupaca. Četiri, odnosno sedam funkcija kombinovane služe za stvaranje brenda i prodaju nekog proizvoda.

Najbolje objašnjenje marketing miksa dao je Martin Van Mesdag u svojoj knjizi "Razmišljajte marketinški", rekavši³²: "Nijedna reč ne opisuje marketing na tako adekvatan način kao miks. Miks je kompozicija sastojaka koji se sjedinjuju i pripremaju da bi se ostvario određeni cilj. Svaki sastojak miksa je važan, kao što su važne njegove proporcije i osobine, ni jedan sastojak zasebno, kao ni nedovršen miks, ne mogu da ostvare celinu. Svaki sastojak u potpunosti je zavistan od ostalih i oslanja se na njihov doprinos ostvarenju cilja. (...) Kao što imamo razne torte koje će zadovoljiti razne ljude, sa različitim ukusima i bogatstvom, u svim zemljama i za sve

³² Mesdag M, *Think marketing*, Mercury Business Books, 1991, str. 47.

prilike, tako i marketing miks ima bezbroj konfiguracija. Ovo je važno - za svaki poseban slučaj priprema se poseban miks. A cilj je navesti kupca da shvati vrednost i korist proizvoda ili usluga i da donese odluku da se odrekne dela svoga novca"

Kada su u pitanju dopunski elementi koje koristi marketing usluga, jedan od njih fizičko okruženje zadatak ima da kompenzuje neopipljivost usluge, procesi treba da doprinesu pojačavanju opipljive komponente usluge dok ljudi odnosno uslužno osoblje, predstavlja atribut uslužne preduzeća, što je bitno različito u odnosu na materijalni proizvod kao element marketing miksa.³³

Ljudi kao instrument marketing miksa jesu zaposleni uslužne organizacije s jedne strane, i potrošači odnosno korisnici s druge. Proces usluživanja, kao element marketing miksa, odnosi se na sisteme koji se koriste da pomognu uslužnoj organizaciji u pružanju usluga.

Dakle, marketing miks buhvata četiri osnovna instrumenta (4P), a kad je marketing usluga u pitanju uz četiri osnovna elementa idu tri dopunska (3P). Sinergija ovih elemenata za cilj ima zadovoljenje potrebe potrošača.

³³Kancir R, *Marketing Usluga*, Beograd 2008., Beogradska poslovna škola, str. 104

VI PRIVATIZACIJA JAVNIH PREDUZEĆA

6.1. Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji

U Srbiji funkcionisanje javnih preduzeća organizovano je po principu državnih preduzeća u stoprocentnom državnom vlasništvu. Izuzetak je NIS u kom država ima četrdesetdevet posto vlasništva. Kako u većini javnih preduzeća, sem u NIS-u država ima većinsko vlasništvo, samim tim upravljački paket poseduje Republička vlada. Republička vlada kada su u pitanju javna preduzeća čiji je osnivač država imenuju upravne odbore, poslovodstvo ali i ostale upravljačke strukture. Ovi organi administrativno i birokratski gledano poseduju određen stepen autonomije u donošenju odluka, ali u praksi je situacija drugačija te državna uprava bitno utiče na organe javnih preduzeća. Zbog toga se u sprovođenju donetih poslovnih odluka najčešće prepoznaje uticaj političkih faktora. Nesporno je ipak da javni sektor višestruko utiče na poslovanje ukupne privrede, tako da bi u procesu privatizacije trebalo uvažiti sve izražene specifičnosti za svaku od ovih oblasti: elektroprivreda, telekomunikacije, putna privreda, komunalne delatnosti... Zbog svog monopolskog položaja ovaj sektor ima jak uticaj na troškove poslovanja privrede, kao i na standard stanovništva. Preko svoje niske efikasnosti i visokih troškova poslovanja, negativan uticaj se vrlo brzo odražava preko povećanja cene proizvoda, na celu privredu. Ekonomisti smatraju da je privatizacija javnog sektora uslov za uspešnu privatizaciju. Neizvesnost za sve korisnike usluga veoma je velika, ali je isto tako prisutna i

neizvesnost za same proizvođače tj. javna preduzeća. Promene cena, koje su najčešće politički motivisane, predstavljaju značajan iznos za porodične budžete, ali neretko zbog svoje političke dimenzije donose finansijske gubitke.

Kako su javna preduzeća loše organizovana, potrebno je sprovesti promene u organizacionoj strukturi. Izučavaoci javnog sektora kažu da je potrebno sprovesti krupne reforme javnog sektora pa čak i privatizaciji. Privatizacija je neophodna usled cilja povećanja efikasnosti ovih preduzeća, a pre svega ekonomske efikasnosti. Cilj osnivača javnih preduzeća je ozdravljenje tržišnih uslova i uvođenje konkurencije tamo gde je to moguće i opravdano, kao i izgradnja pravnog sistema na zdravim temeljima koji pokriva postojanju institucija prava i zakonske i podzakonske regulative. Pored ovih ciljeva potrebno je kroz privatizaciju obezbediti pristup međunarodnom tržištu kapitala, kao i pristup znanju. Naravno, ne može se prostim dekretom pokrenuti proces privatizacije javnih preduzeća već su potrebni procesi koji će joj prethoditi, odnosno sprovesti potrebno restrukturiranje. Pre svega potrebno je razlučiti šta su osnovni a šta sporedni procesi i razdvojiti jedne od drugih. Potrebno je smanjiti broj zaposlenih, na različite načine, a najučinkovitiji je odlazak uz socijalni program. Pored toga, potrebno je popraviti finansijsku strukturu javnih preduzeća.

Svetska Banka pokazuje jak interes u unapređenju privatizacije kao načina restrukturiranja ekonomije.³⁴ Program slučaj po slučaj (the case by case) omogućava rešenje nekih političkih pitanja ali i omogućava prodaju firmi po tržišnim cenama uz neophodnu transparentnost u procesu prodaje. Takav privatizacioni program, kao deo strukturnih reformi ublažava budžetske probleme prodaje velikih državnih sistema, i značajno ublažava smanjenje troškova u tim preduzećima. Uz to može doneti značajan priliv prihoda u budžet, kao prihoda od prodaje ali i budućih poreskih prihoda od privatizovanih firmi.

Nema univerzalnog modela. Privatizacija određenog preduzeća mora se sprovoditi prema delatnosti i okolnostima u kojima to preduzeće posluje u određenoj državi. Budući da postoji više modela, potrebna je fleksibilnost, da bi se pronašao najbolji i najpraktičniji model.

³⁴ Svetska banka <http://www.worldbank.org/> (datum pristupa 14.03.2015. godine)

Jaka politička podrška. Privatizacija velikih sistema zbog prisustva različitih otpora (inercija, birokratizam, parcijalni interesi) mora imati najširu političku podršku političkih subjekata u zemlji.

Dobro pripremljene transakcije. I pored realnog interesa investitora za privatizaciju velikih sistema, zbog povećane ponude, tenderi se moraju dobro pripremiti, odrediti realne cene. Posebno je značajno da se cena preduzeća određuje prema tržišnoj a ne po knjigovodstvenoj vrednosti.

Transparentnost i pravednost. Javnost rada i mogućnost kontrole su do suštinskog značaja za uspeh privatizacije velikih sistema.

Uključivanje spoljne ekspertize. Radi postizanja što realnije tržišne cene, pored domaćih, mogu se angažovati i strani finansijski savetnici, koji bi svakako pomogli vladi da bolje upravlja procesom privatizacije.

Sinhronizacija reformi sa privatizacijom. Ekonomski program bi trebalo da prati privatizacioni program uključujući trgovinsku liberalizaciju, makro-ekonomsku stabilnost, reformu finansijskog sektora i zakonodavstvo. Ovo je neophodno jer bez privatizacije nije moguće rekonstruisati ekonomske subjekte.

Pred-privatizaciono restruktuiranje. Uz ojačavanje bilansnih pozicija i organizacione promene restruktuiranje treba izvesti brzo, što bi uz smanjenje i izdvajanje za socijalne usluge dovelo do kapitalnih investicija novih vlasnika.

Atraktivnost programa privatizacije. Zbog svetske ekonomske krize, i smanjena stranih investicija, sve države i vlade smišljaju razne podsticajne mere za privlačenje stranih investitora. Bez savremene i ofanzivne politike, danas je teško a često i skoro nemoguće obezbediti dobijanje stranih investicija. Izjednačavanje tretmana sa domaćim investitorima, vlade sve čine da ubede strane investitore da se politički uticaji neće ogledati u negativnim pritiscima na poslovanje.

Kombinovana prodaja i privatizacija u tranšama. Budući da nova tržišta ponekada mogu imati problem u apsorbovanju velikih paketa akcija odjednom, prodaja akcija može biti podeljena na tranše u strogo poštovanje unapred utvrđenog rasporeda. Uvođenjem kombinovane prodaje može se povećati domaća i strana tražnja i povećati mogućnost dolaska jakih akcionara.

Smanjenje uslova vezanih za privatizaciju. I uslovi prodaje mogu smanjiti vrednost i atraktivnost preduzeća i ugroziti prodaju. Zbog toga vlada, pre same realizacije, utvrđuje zakonske propise, pooštava kontrolu cena kao i sveobuhvatne analize i promene.

Neoslanjanje na fiksirane vremenske rokove. Mada postoji konstantan pritisak, vlade treba da postave realne vremenske rokove u skladu sa uslovima tržišta kako bi se izbeglo nepotrebno ponavljanje procesa.

Pripremanje i informisanje javnog mnjenja. Za uspešnu privatizaciju neophodna je dobra priprema javnosti i reklamiranje očekivanih prodaja. Afirmisanje i informisanje institucionalnih investitora takođe je važan segment ove kampanje, da bi se i njima moglo obezbediti učešće u privatizaciji.

Antimonopolski program. Pre privatizacije prirodnih monopola, potrebna je rekonstrukcija industrije koja bi promovisala konkurenciju. Uz jasne zakonske mere i kredibilitet.

Maksimizacija efekata prodaje. Mada agencija za privatizaciju ima obavezu da prodaje državnu, društvenu svojinu po fer tržišnim cenama ona ipak mora uskladiti svoje želje sa ostalim prioritetima kao što su širenje akcionarskog vlasništva, jačanje domaćeg tržišta kapitala i promovisanje konkurencije.

Donošenje zakona o privatizaciji. Za predlog usvajanje i sprovođenje zakona o privatizaciji nadležno je ministarstvo za privatizaciju koje preko svoje Agencije za privatizaciju kontroliše privatizaciju i po potrebi podnosi izveštaj vladi ili skupštini.

Primena ovog programa počela je davne 1978. I do sada je u svetu donela milijarde dolara prihoda od privatizacije velikih državnih preduzeća. Uprkos takvom iskustvu ne postoji univerzalan princip rekonstrukcije i prodaje velikih sistema. Načelo case by case zbog toga dopušta individualan pristup kako pojedinim zemljama i regionima, tako i pojedinom sektorima u okviru njih.

Neki principi ipak se mogu smatrati univerzalnim. Identifikacija preduzeća predstavlja početak privatizacije preduzeća od strane vlade ili države. U tom smislu potrebno je doneti odluku o opciji privatizacije i prodajei pravljenja studije izvodljivosti, što dovodi do sledećeg koraka a to je pokretanje prodaje preduzeća. Državna preduzeća koja

obavljaju državne funkcije ili poslove od ključnog značaja za državu neće biti kandidati za privatizaciju. Posle identifikacije kandidata, vlada određuje preduzeća koja imaju komercijalne potencijale i počinje sprovođenje prodaje.

6.2. Modeli privatizacije javnih preduzeća

Iskustvo je pokazalo da su privatni investitori naročito zainteresovani za javna preduzeća koja imaju vrlo visok stepen akumulacije (elektroprivreda, telekomunikacije i sl.), pa se pokazalo da ova preduzeća privatizacijom stižu određenje prednosti:

- Svojinska transformacija donosi povećanje efikasnosti postojećih i novih resursa.
- Privatizacija je pogodna za privlačenje novih investicija.
- Dobro sprovedena privatizacija omogućava razvoj tržišta kapitala a i transfer znanja u oblasti finansija, organizacije, marketinga.

Zbog navedenih povoljnosti privatizacija javnih preduzeća u razvijenim ali i u zemljama u tranziciji sve više se nameće kao neophodan proces. Privatizacija državnih monopola u najvećoj meri dovodi do povećanja društvenog bruto proizvoda i razvoja tržišta kapitala. Osnovni modeli privatizacije javnih preduzeća koji su do sada primenjivani mogu se podeliti u nekoliko osnovnih grupa³⁵:

- Ugovor o upravljanju i ugovaranju usluga
- Ustupanje postrojenja
- Koncesija
- Privatizacija kapitala preduzeća

³⁵Zakon o privatizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014)

Praksa poznaje i sledeće modele³⁶:

- Model prodaje
- Vaučerski model
- Model akcionarstva zaposlenih

Kada je u pitanju model prodaje opšte prihvaćen stav je da je prodaja (tržišna privatizacija) najpoželjniji vid svojinske transformacije državne imovine. Međutim, ovaj model može naići na značajna ograničenja u pogledu nedostatka domaće tražnje, nedostatka tržišta kapitala monopolski položaj određenih janih preduzeća.

Problem sa ovim modelom jeste činjenica da ostavlja privredu bez očekivanog prhoda od privatizacije, da vrši veliku disperziju vlasništva što ugrožava efikasnost vlasničke kontrole. Takođe, ovaj model ne obezbeđuje sredstva za restrukturiranje preduzeća.

Model akcionarstva zaposlenih prema teoretičaima smatra da uzrokuje sukobe između interni i spoljih vlasnika. Pored toga, smatra se da će direktori i državna birokratija biti u prilici da ostvare velike dobiti i imovinsku korist, a može doći i do konflikta ciljeva, itd. Međutim, akcionarstvo zaposlenih može da bude vid kompenzacije za izgublenu sigurnost zaposlenja i neke druge koristi što će usloviti da model ublaži moguće suprotstavljanje zaposlenih procesu privatizacije. Osnovni problem je mogućnost konflikta interesa s obzirom na druge vrste učešća i koristi (plate) koje zaposleni imaju u preduzeću osim potencijalnog svojinskog učešća.

6.2.1. Ugovor o upravljanju

Ugovor o upravljanju obavezuje novi menadžment da definiše i poštuje ugovorene poslovne rezultate. Država se, sa druge strane obavezuje da će menadžmentu preduzeća obezbediti slobodu odlučivanja. Ugovori ovakvog tipa najčešće se sklapaju na ograničen vremenski period (tri, pet, deset godina). Osnovna ideja ovog ugovora je da se efikasnijim upravljanjem stvore podsticaji za povećanje ekonomske dobiti. Važno je takođe reći da je u javnim preduzećima u

³⁶Zakon o privatizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014)

Srbiji često veći broj zaposlenih u pomoćnim delatnostima od onih koje obavljaju osnovnu delatnost. Zbog toga je ovim ugovorom i primenom ovog modela moguće privatizovati samo jedan deo kapitala javnog preduzeća, a ostale prepustiti osnovama tržišne konkurencije

6.2.2. Ustupanje postrojenja

Ugovorom o ustupanju se definiše pravo korišćenja određenih postrojenja uz koje se dobija i pravo obavljanja osnovne delatnosti na određenom području. On reguliše naknadu koje privatno preduzeće plaća za korišćenje postrojenja u državnoj svojini i ekskluzivno pravo obavljanja delatnosti uz česti i ograničavanje cene koja se u tom slučaju naplaćuje korisnicima. Ovde se mora voditi računa da definisana naknada bude veća ili barem jednaka iznosu amortizacije postrojenja koje je predmet ugovora.

KONCESIJA

To je najčešće primenjivan model privatizacije i podrazumeva da država (koncedent) privatnom preduzeću (koncesionaru) predaje na upotrebu sredstva i pravo upravljanja osnovne delatnosti nad tim sredstvima uz pravo naplaćivanja usluge od krajnjih korisnika. Za verme korišćenja koncesionar plaća koncesionu naknadu, a trajanje ugovora je znatno duže od ugovora o ustupanju i traje i do trideset godina. Nakon isteka koncesionog ugovora, privatno preduzeće preuzima obavezu da obnovi osnovna sredstva koja vraća državi.

PRIVATIZACIJA KAPITALA

Prodaja kapitala odvija se prema važećim zakonskim propisima i garantuje javnost i regularnost postupka. Poželjno je isključivanje direktne pogodbe

prodavca i kupca, mada postoje primeri kada zbog određenih specifičnosti vlada redukuje broj direktnih učesnika.

Privatizacija kapitala javnih preduzeća realizuje se primenom različitih modela privatizacije.

- Javna prodaja akcija
- Prodaja institucionalnim odnosno finansijskim investitorima
- Prodaja strateškim investitorima-stranim i domaćim.
- Vaučerska privatizacija.

Javna prodaja akcija

Ovo je najčešće primenjivan metod privatizacije prirodnih monopola (struja , gas , nafta) posebno kada su u pitanju razvijena tržišta i ekonomski efikasne zemlje. U slučaju izrazito nerazvijenog tržišta kapitala ovaj metod privatizacije nije lako sprovesti. Zbog potrebe sredećenog finansijskog tržišta primena ovog metoda zahteva pripremu javnih preduzeća za izlazak na berzu koje je često vrlo složeno i zahteva najpre usvajanje zakona koji precizno regulišu ovu oblast.³⁷

Prodaja institucionalnim odnosno finansijskim investitorima

Prodaja javnih preduzeća institucionalnim i finansijskim investitorima i fondovima otklanja probleme vezane za nerazvijeno tržište kapitala i obezbeđuje poželjnu koncentraciju vlasništva. Investicioni fondovi ipak nisu skloni kupovini velikog dela akcija a još manje kupovini takvih preduzeća u celini, pa samim tim ne mogu da budu nosioci restruktuiranja javnih preduzeća i obezbeđivanja uslova za transfer savremenih znanja. Zbog toga se oni najčešće pojavljuju u konzorcijumima sa strateškim investitorima. Međutim, tu se javlja problem sukoba interesa, pošto strateški investitori nisu zainteresovani ukoliko nije sprovedeno restruktuiranje.

Prodaja strateškim investitorima-stranim i domaćim.

³⁷ Beogradska berza http://www.belex.rs/trzista_i_hartije/ipo (datum pristupa 14.03.2015. godine)

Privatizacija prodajom vrši se raspisivanjem međunarodnog tendera. Precizni kriterijumi za definisanje statusa strateškog investitora moraju se formulisati pre isteka tendera. Ovde postoji nekoliko modela prodaje manjinskog ili većinskog dela akcija uz zabranjivanje prodaje akcija iz svog paketa u određenom periodu. Kod komunalnih delatnosti, prodaja domaćim investitorima može obezbediti dobre rezultate.

Vaučerska privatizacija

Besplatna podela imovine građanima se uglavnom primenjivala procesima privatizacije istočnoevropske privrede. Od metoda prodaje razlikuje se po tome što se obavlja brzo i njom se obuhvata veliki deo imovine javnog preduzeća. Da bi ovaj program bio atraktivan za široke slojeve stanovništva, on mora biti pravedan i nepristrasan da bi otklonio sumnje da je privatizacija javnih preduzeća alokacija nacionalnih resursa malom broju pripadnika vladajuće klase. Program treba da zainteresuje građane, a svaki građanin treba da dobije nešto od privatizacije, pri čemu je najbolje da im se ostavi mogućnost da sami biraju imovinu koji će dobiti kroz proces privatizacije. Sloboda izbora i princip jednakih šansi pružaju dodatnu motivaciju građana za ovaj oblik privatizacije.

6.3. Tok privatizacije javnih preduzeća u Srbiji

Do političkih promena 2000. godine privatizacija je primenjivala metod takozvane privatizacije iznutra i akcionarstva zaposlenih. Posle 2000. godine uvedena su nova pravila u domen privatizacije. Pre toga je proces tranzicije i privatizacije u Srbiji, započet početkom 1990-ih godina, obavljan po odredbama Saveznog zakona o društvenom kapitalu. Godine 1991, 1992, 1993. kao godine hiperinflacije, donele su ubrzanu privatizaciju. To je dovelo do toga da se sredinom devedesetih oko 43% ukupnog društvenog kapitala privrede republike Srbije smatralo privatizovano. Izmenama i dopunama zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike učešće privatizovanog kapitala svelo se na svega 2-3%. Dotadašnji proces privatizacije je praktično poništen nakon čega je proces privatizacije skoro zaustavljen. Preduzeće čija je

prethodna privatizacija poništena i vraćena na početak, postupkom revalorizacije društvenog kapitala, imala su najveći otpor prema nastavku tog procesa, a stranih investitora, u uslovima sankcija UN, nije ni bilo. Nastojanje da se ovaj proces reafirmiše i ubrza, krunisano je početnom 1997 godine, kada je formirano ministarstvo nadležno za poslove privatizacije i usvojen zakon o svojinskoj transformaciji. U izveštaju dostavljenom ministarstvu za privredu i privatizaciju u 2000. godini prikazano je da je u periodu 1990-1991. god. oko dve hiljade preduzeća započelo proces privatizacije, pri čemu je model dokapitalizacije bio glavni u dve trećine preduzeća. Privatizacijom su u ovom trenutku bila obuhvaćena tri vrste preduzeća

- Javna preduzeća čiji se osnivač bila Republika Srbija.
- Lista od 75 velikih društvenih preduzeća koja se transformišu po posebnom programu vlade.
- Mala i srednja društvena preduzeća koja će se privatizovati autonomno i po različitim modelima.

Uprkos velikom očekivanjima zaposlenih i građana koja su se naročito povećala nakon suspenzije i ukidanja sankcija, a naročito privatizacijom Telekoma, vrlo brzo došlo je do pooštavanja i zaustavljanja platnog prometa i zabrane investiranja u Srbiju. Zaključno sa 1. martom 2000. godine, procenu vrednosti kapitala završilo je 2.555 preduzeća (37%) dok je kandidata za privatizaciju bilo negde oko 7.000. Postupak privatizacije u prvom krugu je završen u 352 preduzeća, a u drugom u 18. Akcije emitovane u ovom postupku postale su predmet berzanskog poslovanja.

Problemi koji su pratili privatizaciju bili su metodologija procene vrednosti kapitala, nedovoljan broj ovlašćenih institucionalnih procenjivača, kao i nemogućnost Direkcije za procenu vrednosti kapitala da uz ogroman broj elaborata uz ograničene resurse ne može na vreme da izda rešenja o proceni. Uz to, besplatna podela akcija izazivala je i izaziva određene kontraverze. Uz činjenicu da se zaposleni više vezuju za preduzeće, što povećava angažovanje i povećanje rezultata, svojinske promene koje tom prilikom nastaju ubrzavaju proces tranzicije i restrukturiranja uključujući i razvoj tržišta kapitala.

Otvorena pitanja su nedostatak svežeg kapitala, nemogućnost angažovanja finansijskih i konsultativnih savetnika, kao i neadekvatno upravljanje uz neodgovarajući menadžment.

Od 200.te godine pa na ovamo kod nas doneta su tri Zakona o privatizaciji, 1991, 1997 i 2010¹. i Zakon o revalorizaciji.

Prema Zakonu o privatizaciji postoje tri metoda za procenu vrednosti kapitala preduzeća³⁸:

- Korigovane knjigovodstvene vrednosti
- Prinosni metod
- Metod likvidacione vrednosti

Proces privatizacije podrazumeva sledeće:

- ona mora da se strateški osmisli, selektivno i pažljivo sprovodi, jer su u pitanju preduzeća koja imaju ogroman značaj za ukupan razvoj nacionalne ekonomije
- neophodno je utvrditi šta je osnovna, a šta su sporedne delatnosti u javnim preduzećima
- potrebno je obezbediti opšti konsenzus šta se ni pod koim uslovima i nikada neće privatizovati
- neophodno je u najvažnijim javnim preduzećima zadržati većinsko vlasništvo države u osnovnoj delatnosti
- ostala javna preduzeća privatizovati koristeći model besplatne podele akcija građanima koji ne poseduju akcije
- nužno je obezbediti javnu podršku za sprovođenje privatizacije uz znatno šire uključivanje zaposlenih.

6.4. Privatizacija javnih komunalnih preduzeća

³⁸Zakon o privatizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014)

Usluge javnih komunalnih preduzeća u zemljama Jugoistočne Evrope tradicionalno su u odgovornosti opština. Različite reforme su prenosile vlasništvo nad preduzećima je opštine uz nedostatak potrebnih podataka o prihodima, rashodima, kvalitetu rada i slično.

Zbog toga je u većini ovih zemalja sprovedena institucionalna reforma koja je trebala povećati efikanost ovih preduzeća. Predloženo je nekoliko modela ove transformacije, uključujući i javna-privatna partnerstva i privatizaciju. Ovo je trebalo da doprinese podizanje nivoa stručnosti i povećavanju kapitala, a sa ciljem postizanja željenog kvaliteta usluga.

Zacrtana transformacija u pojedinom zemljama je pokazala sve svoje dobre strane, mada je negde bilo i prilično velikih problema. Zbog toga je važno da dobra politika i regulatorni okvir budu usaglašeni jer to u najvećoj meri utiče na funkcionisanje komunalnih preduzeća i njihovu reformu.

Vlada mora odrediti okvir i da podrži na pravi način sprovodeći najčešće jednu od dva tipa reformi: korporatizaciju ili učešće privatnog sektora.

Korporatizacija podrazumeva kombinaciju reforme upravljanja i vlasničke strukture..

Javni vodovod - (vodoprivredno preduzeće u vlasništvu opštine ili grada) Holandija, Nemačka, Rumunija.

Puna privatizacija - Velika Britanija, Prag i drugi češki gradovi.

Koncesija - Mađarska, Francuska, Bugarska.

Korporatizovano – Bivša Republika Makedonija.

Javno-privatno partnerstvo – Holandija (Hag), Hrvatska (Zagreb), Slovenija (Maribor).

Ugovor o zakupu – Francuska.

Ugovor o vršenju usluga – Albanija (Tirana) .

Opštinsko komunalno preduzeće – Hrvatska, Srbija.

I sam pogled na prethodne stavke i titulare vlasništva, jasno se vidi je da su mogućnosti restrukturiranja komunalnih preduzeća vrlo velike i da se pažljivo mora pristupiti specifičnim uslovima i osobenostima svakog pojedinačnog preduzeća.

KORPORATIZACIJA

Korporatizacija trebalo bi da poveća efikasnost, omogući pokrivanje operativnih troškova i uspostavi jasne i čvrste principe rukovođenja. Korporatizacijom komunalna preduzeća postižu autonomnu upravu, uz uslov da menadžment bude odgovoran a poslovanje održivo uz efikasno pružanje usluga, pokrivanje troškova i finansijsku stabilnost.³⁹

OPŠTINSKO KOMUNALNO PREDUZEĆE – ODVOJENA ODELJENJA

Stvaranjem odvojenih odeljenja t.j. odvajanjem različitih usluga povećava se autonomij, usluge se vrše poštujući procedure i budžet, ali su računi odvojeni i postoji autonomija. Posebna odeljenja su efikasnija.

KORPORATIZOVANO KOMUNALNO PREDUZEĆE

Korporatizovano komunalno preduzeće je opštinska agencija. Opština preko odvojenog tela sa nezavisnom upravom i računovodstvom vrši usluge, a opštinsko vlasništvo nad imovinom odvojeno je od pružanja komunalnih usluga koje vrši korporatizovano komunalno preduzeće.

JAVNA (KOMUNALNA) PREDUZEĆA

³⁹ Grupa autora, Program prioriternih investicija u oblasti životne sredine u Jugoistočnoj Evropi, Strategije za reformu Priručnik za komunalna preduzeća u sektoru voda u Jugoistočnoj Evropi, Sentandreja, 2009, str. 43

Javno-komunalno preduzeće je preduzeće koje posluje shodno zakonu. Organizaciju mogu činiti menadžeri i ostali zaposleni koji stvaraju uslove i radno okruženje koje mogu da ih stimulišu i motivišu da budu efikasniji. Uz to javno preduzeće je odgovorno za investicione programe uz mogućnost finansiranja uz pomoć privatnog kapitala. Da bi ovaj model bio efikasan trebalo bi obezbediti efikasn regulatorni okvir, kako bi se izbegao poslovni oportunizam i poboljšao kvalitet usluga.

UČEŠĆE PRIVATNOG KAPITALA

I ako je dugo vladalo stanovište da učešće privatnog sektora nije neophodno da bi se unapredilo funkcionisanje komunalnih preduzeća, nedavne finansijske i ekonomske krize dovele su do povećanog angažovanja na analizama za angažovanjem ovakve vrste kapitala u onim delatnostima. Danas je učešće privatnog sektora ravnopravno sa svim ostalim opcijama za reformu.

Treba istaći da u Jugoistočnoj Evropi ne postoji tradicija uključivanja privatnog sektora u pružanju usluga u komunalnim poslovima, tako da je tek u slučaju lošeg funkcionisanje komunalnog preduzeća privlačenje učešća privatnog sektora bio tek jedan od načina da se poveća efikasnost i poboljša pokrivanje troškova. Danas se smatra da učešće privatnog kapitala dovodi do poboljšanja menadžmenta, veće koristi za potrošače i lakši pristup tržištu kapitala.

B.O.T. ili Build, Operate, Transfer jeste sistem finansiranja izgradnje objekata infrastrukture. Privatni sponzori preuzimaju odgovornost za finansiranje i gradnju, te održavanje i upravljanje infrastrukturnim objektom tokom određenog razdoblja. Svoj ulog i troškove pokrivaju naplatom usluga od korisnika na osnovi koncesije. BOT poslovi se nazivaju i ugovor o finansiranju projekta ili projektno finansiranje. Prvi ugovori po BOT modelu vezani su za kraj sedemdesetih godina prošlog veka.

Međutim, važno je naglasiti da pored značajnih sličnosti, koncesija i ugovor o finansiranju projekta, pre svega B.O.T. posao predstavljaju dva različita i odvojena prava instituta s obzirom na to da:

1. Kod B.O.T. posla obe strane ugovornice mogu biti subjekti privatnog prava, dok je koncesionar nužno javnopravni subjekt.

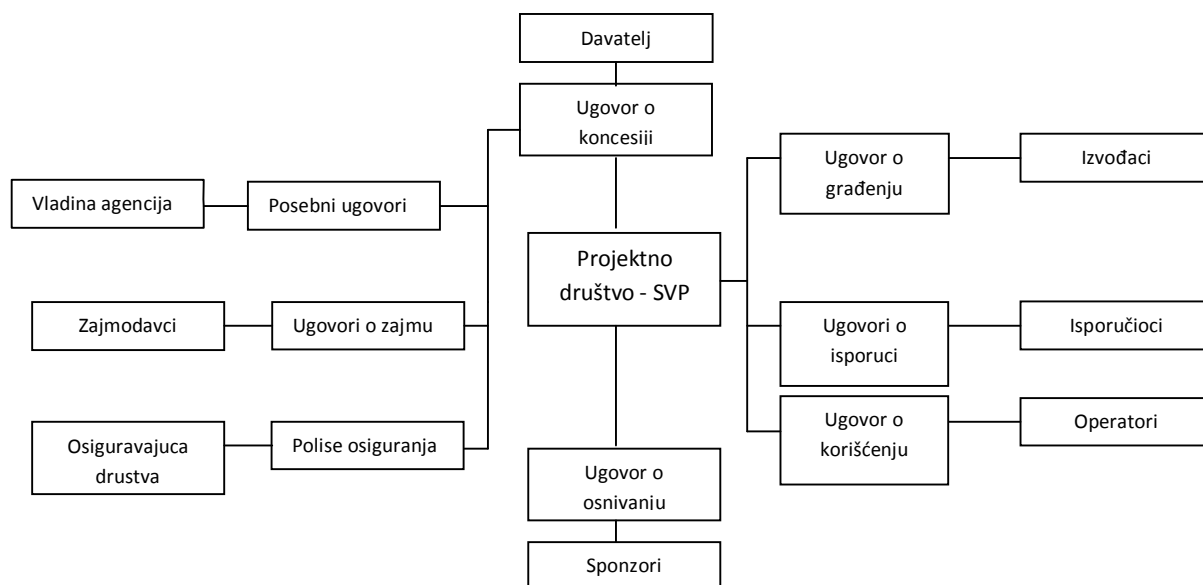
2. Predmet BOT posla je dosta širi i obuhvata osim dobra u opštoj upotrebi i industrijske odnosno objekte za druge namene.

3. Kod BOT aranžmana postoji disperzija rizika, dok se kod koncesije kao jedini stvarni nosilac rizika javlja koncesionar.

4. BOT posao ne podrazumeva nužno postojanje prethodne dozvole državnog organa već to može biti i naknadna saglasnost.

BOT može biti BOOT, DBFO, DCMF ili BBO. Osnovna razlika između njih je u prelazu vlasništva odnosno poseda objekta tamo gde privatno vlasništvo nije moguće.

Struktura BOT projekta:



SLIKA 1 STRUKTURA BOT PROJEKTA⁴⁰

⁴⁰Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, Comptroller and Auditor General of India 2009. infrastructure.gov.in/pdf/PPP-PROJECT.pdf

Dodela koncesije. je korak ka punoj preivatizaciji komunalnih preduzeća. Koncesija omogućava privatnim preduzećima da investiraju i preuzmu čitavo upravljanje nad kompanijom uz odgovornost za čitav sistem.

Prenos vlasništva. predstavlja opciju u kojoj su objekti delimično ili potpuno prodati privatnoj kompaniji.

VII JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA

7.1. Definisanje javno privatnog partnerstva

Prema dostupnoj literaturi odel javno privatnog partnerstva postojao je u vreme Rimskog carstva, potom u 16. i 17. veku ponovo se javlja javno privatno partnersvo a posebno u 19. veku kroz javne radove kao što su gradnja železnice ali i kroz komunalne usluge.

Javno-privatno partnerstvo možemo definisati kao „skup zajedničkih inicijativa javnog sektora te privatnog profitnog i neprofitnog sektora u kojima svaki subjekt pridonosi određene resurse i učestvuje u planiranju i odlučivanju.“

Kada je reč o definisanju javno privatnog partnesrtva na nivou EU, treba reći da ono tu nije jednoznačno definisano. Na primer, u Zelenoj knjizi EU javno privatno partnesrtvo definisano je kao partnesrtvo koje se odnosi na oblike kooperacije između javnog i privatnog sektora s ciljem da se osigura finansiranje, gradnja, obnova, upravljanje i održavanje neke infrastrukture ili pružanje usluga.

Organizacija Ujedinjenih nacija definiše javno - privatno partnerstvo kao „inovativne metode koje se koriste od strane javnog sektora u ugovornom odnosu sa privatnim sektorom koji donosi kapital i sposobnost da isporuči projekat na vreme, dok sa druge strane javni sektor zadržava odgovornost za pružanje usluga javnosti na način koji podstiče ekonomski razvoj i podstiče sveukupni kvalitet života“.⁴¹ Prema UN javno privatno partnesrtvo ima tri osnovne karakteristike:

- Dugoročni period, nekad i na 30 godina

⁴¹Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, 2009.

- Prenos rizika na privatni sektor
- Različite forme dugoročnih ugovora sačinjenih između javnih vlasti i pravnih lica.

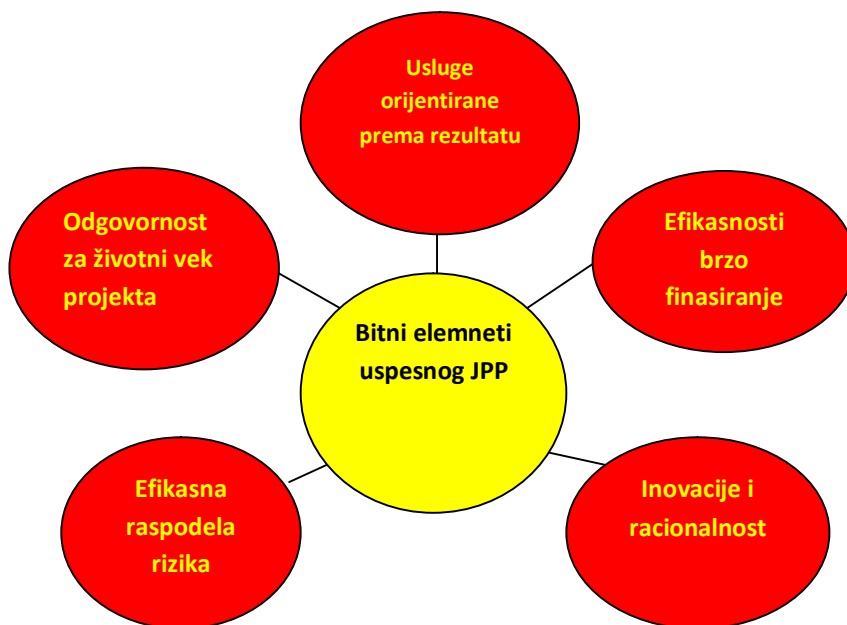
U literaturi se može naći veliki broj definicija javno-privatnog partnerstva:

1. partnerstvo dva ili više subjekata, jedan iz javnog sektora, a drugi iz privatnog sektora.
2. kod JPP svi učesnici u projektu imaju poziciju principala
3. kod JPP definišu se uslovi i uspostavlja dugoročna i stabilna saradnja među javnim i privatnim partnerom.
4. model funkcioniše tako što svaki od učesnika donosi nešto u partnerstvo (u praksi je to najčešće materijalni resurs)
5. partnerstvo podrazumeva podelu odgovornosti za proizvedeni output, tj. za isporučenu uslugu.

Sve definicije javno-privatnog partnerstva imaju određene zajedničke karakteristike, kao što su:

- (1) javno-privatno partnerstvo se uvek odnosi na kooperaciju dva ili više subjekata (od kojih je najmanje jedan subjekat javnog karaktera),
- (2) svaki subjekat je principal,
- (3) odnos je dugoročan, stabilan i zasnovan na obostranim ili komplementarnim koristima,
- (4) subjekti prenose materijalne ili nematerijalne resurse na partnerstvo i

(5) rizik i odgovornost se distribuiraju na sve učesnike u partnerstvu⁴²



SLIKA 2 BITNI ELEMENTI USPEŠNOG JPP-A⁴³

⁴²Benković S, Barjaktarović Rakočević S, Fakultet organizacionih nauka u Beograda, Modeli javno privatnog partnerstva u finansiranju infrastrukturnih projekata, Fakultet organizacionih nauka u Beogradu, 2009.

⁴³Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, Comptroller and Auditor General of India 2009. infrastructure.gov.in/pdf/PPP-PROJECT.pdf

U sledećoj tabeli predstavljeno je tradicionalno pružanje javnih usluga nasuprot JPP:

	Javni sektor	JPP
1. Ciljevi programske politike	Odgovornost (kvalitet i delotvornost)	Optimalno korišćenje finansijskih sredstava (efikasnost, preuzimanje rizika)
2. Fokus	Uzak: kapital ili postojeći budžet	Širok: puno finansiranje kapitalnih i tekućih troškova
3. Finansiranje	Javno: sopstveni prihodi, ustupljeni prihodi, dotacije i zaduživanje javnog sektora	Javni i privatni fondovi, krediti, naknade koje se naplaćuju korisnicima i drugi javno kontrolisani prihodi
4. Svojina	Javna, sa ograničenim uticajem izvođača	Obično mešovita
5. Vremensko određenje	Kratkoročno (izborni ciklus)	Dugoročno (povraćaj tokom životnog ciklusa projekta)
6. Postupak odlučivanja	Jednostavan: politički, administrativni. Zakonski, poštovanje svih pravila i propisa	Komplikovan: moraju se poštovati javne procedure i pravila koja važe u privatnom sektoru. Transparentnost je najviši prioritet
7. Kapacitet	Eksterni: planiranje, izgradnja, upravljanje, nadzor	Interni: pregovaranje, saradnja, kontrola/revizija

Tabela 1 Tradicionalno pružanje javnih usluga nasuprot JPP⁴⁴

Kada je reč o oblicima JPP česti su:

1. Ugovor o uslugama;
2. Ugovor o upravljanju;
3. Ugovor o upravljanju i delovanju;
4. Ugovor o najmu;
5. Koncesija;
6. BOT;
7. PFI;
8. Delimična privatizacija.

7.2. Osnovne odrednice i uzroci nastanka JPP

⁴⁴Damjanovic, D., Pavlovic-Križanić, T., Peteri, G: Partnerstvo javnog i privatnog sektora-dobra i loša iskustva zemalja u tranziciji, Palgo centar, Beograd, 2010

U osnovne karakteristike javno - privatnih projekata spadaju:

- brža realizacija potrebne infrastrukture
- poboljšanje kvalitetne usluge
- koristi od korišćenja know how efikasnosti i metoda rada privatnog sektora
- relativno dugo trajanje kooperacije javnog i privatnog partnera
- privatni partner finansira, projektira, gradi te upravlja i održava objekat ili pruža usluge na postojećem objektu
- javni partner štiti javni intres i definiše ciljeve u smislu kvaliteta usluge, politike cena i praćenja zadovoljenja tih ciljeva.

Treba naglasiti da se JPP ugovara u okviru složenih sistema vlasti, a od decentralizacije zavisi učešće lokalnih samouprava u koristima ovog partnerstva. Lokalne samouprave moraju da se pridržavaju novih pravila o javnim finansijama i javnim nabavkama.

U brojnim državama postoje posebni zakoni o JPP kojima se regulišu pravila partnerstva, a pojedine države kao Mađarska i Češka nemaju konkretne zakone, već prilagođavaju postojeće zakone novim potrebama.

Osnovni faktori uspeha Javno-privatnog partnerstva ogledaju se u ⁴⁵: postojanju otvorenog tržišta i konkurencije, zaštite javnog interesa, optimalnoj podeli rizika i drugo.

7.3. Ugovorne strane u PPP projektu

⁴⁵Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, Comptroller and Auditor General of India 2009. infrastructure.gov.in/pdf/PPP-PROJECT.pdf

Privatni partner za ugovor po javno-privatnom partnerstvu izabran je na osnovu takmičenja koje je javno. Pokreće se nabavka, objavljuje je javni partner u posebnom dokumentu navodeći svoje potreba i zahteve.

Javni partner ne sme drugim učesnicima otkriti ponuđena rešenja ili druge poverene informacije. Javni partner može predvideti da se postupak odvija u više faza kako bi se smanjio broj rešenja koje treba razmotriti tokom faze razgovora koristeći kriterijume dodele. Javni partner nastavlja takav razgovor sve dok ne prepozna rešenja. Na zahtev Javnog partnera, od ponuditelja koji je predao ponudu koja je prepoznata kao ekonomski najpovoljnija, može biti zatraženo da pojasni aspekte ponude ili potvrdi obaveze sadržane u ponudi pod uslovom da ovo nema učinak menjanja bitnih aspekata ponude ili poziva na podnošenje ponude i ne izlaže Javnog partnera opasnosti od narušavanja tržišnog takmičenja ili uzrokovanja diskriminacije. Javni partner za JPP projekte može odluciti da se u izboru privatnog partnera primeni dvostepensko takmičenje, u cilju izbora potencijalnih privatnih partnera s potrebnim tehničkim, finansijskim i upravljackim sposobnostima.

Postupak izbora privatnog partnera mora se temeljiti na sledećim načelima⁴⁶:

1. utvrđivanje pravila primenjivih na odabir privatnog partnera
2. uvođenje pravog tržišnog takmičenja između potencijalnih privatnih partnera koji mogu garantovati sprovođenje projekta,
3. pridržavanje načela jednakog postupanja prema svim učesnicima tokom čitavog postupka
4. odabir na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma

Ugovorom o JPP-u uređuje se poslovni odnos između javnog i privatnog partnera putem kojeg se ostvaruje neka javna svrha. Ugovor o JPP-u je složen pravni posao, koji u sebi, zavisno o prirodi projekta, može imati nekoliko osnovnih ugovora (o zakupu, o prodaji, o zasnivanju prava građenja, o davanju koncesije, o građenju) koji se temelje na posebnim propisima.

Dakle, ugovor o JPP mora da sadrži sledeće⁴⁷:

⁴⁶Smernice za primenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP), www.vlada.hr

1. svrhu i predmet ugovora
2. jasnu identifikaciju rizika i podelu rizika između javnog i privatnog partnera;
3. posledice neizvršenja ugovornih obaveza ugovornih strana te mogućnost ugovaranja ugovornih kazni;
4. obaveze javnog partnera, uključujući iznos, način i vreme davanja vlastitog uloga gde je takav ulog potreban kao i način tog davanja.
5. način i uslove pod kojima finansijske ustanove koje finansiraju projekat mogu uči u JPP projekt;
6. mogućnost poboljšanja usluga za vreme trajanja projekta,
7. način i uslove plaćanja;
8. jasno određenje naknade troškova za koje će se tražiti plaćanje od strane korisnika građevine, osiguravajući pri tome da visina tih troškova bude u skladu s zahtevima korišćenja građevine. Pri tome, nastojanje treba biti prisutno da se smanje takve naknade, posebno za korisnike nižih imovinskih kategorija;

7.4. Uključivanje privatnog sektora u javni sektor - za i protiv

Ova definicija daje jasnu sliku da se javni sektor javlja kao ponuđač i proizvođač, odnosno kao partner koji ugovorom definiše vrste i obim poslova ili usluga koje prenosi na privatni sektor i koji obavljanje tih poslova nudi privatnom sektoru, koji se javlja kao partner koji traži takav oblik saradnje, ukoliko može ostvariti profit, uz obavezu kvalitetnog izvršavanja obaveza iz ugovora.

⁴⁷ Smernice za primenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP), www.vlada.hr

Javno-privatno partnerstvo crpi sinergiju iz zajedničkog rada partnera.⁴⁸ Javno-privatno partnerstvo dobija sve veću ulogu u realizaciji velikih projekata u domenu zadovoljavanja javnih potreba, pre svega, zbog nedostatka budžetskih sredstava za finansiranje, kao i neefikasnosti rada i nedovoljnog kvaliteta usluga javnog sektora. U takvoj vrsti partnerstva, javni sektor mora osigurati da odgovarajući projekat sa privatnim partnerom obezbeđuje tzv. "vrednost za novac", tj. troškovno efikasne, pouzdane i pravovremene usluge po dogovorenoj ceni i prema dogovorenim standardima kvaliteta, na način koji je definisan u ugovoru, i da takav projekat bude troškovno efikasniji od tradicionalne državne nabavke (investicije).⁴⁹

Učešće privatnog sektora u javnim preduzećima ne predstavlja rešenje samo po sebi i ako može doneti određene pogodnosti u uslovima veoma niske operativne efikasnosti. Za razliku od zemalja EU. gde su iskustva javnih komunalnih preduzeća u tržišnoj utakmici daleko veće od zemalja Jugoistočne Evrope, ta iskustva često nisu dovoljna za uspešnu transformaciju. Pristup kapitalu i dalje je jedan od najjačih argumenata za učešće privatnog sektora, a zabrinutost za socijalnu prihvatljivost, predvidljivost cena i želja za dodatnim prihodom su argumenti protiv učešća privatnih operatera u javno-komunalnim poslovima.

Jedan od primera dobrog javno-privatnog partnerstva jeste projekat BusPlus. Uvođenje BusPlus sistema rezultat je odluke grada Beograda – Direkcije za javni prevoz i javnog konkursa koji je tim povodom raspisan. Najbolju ponudu je dao međunarodni konzorcijum koji predvodi kompanija Apex Solution Technology d.o.o, sa kojim je Direkcija potpisala ugovor. BusPlus predstavlja savremeni elektronski sistem za upravljanje vozilima i karte za prevoz u javnom prevozu. Podsistem za upravljanje vozilima predstavlja najsavremeniji tehničko-tehnološki sistem namenjen efikasnoj kontroli i upravljanju saobraćajem. Centralno mesto - Operativno kontrolni centar, obavlja funkcije prijema, slanja, obrade i čuvanja podataka, što omogućava veću bezbednost saobraćaja, kontrolu vozila, ali i kupovine karata i plaćanje prevoza, evidenciju frekventnosti saobraćaja i putnika, preciznost i tačnost vožnji, veći komfor za putnike, različite vrste analiza i zbog svega toga bolje planiranje i poslovanje, dakle i - uštede.

⁴⁸Divljak D. Javno-privatno partnerstvo i strana ulaganja. *Pravni život*. 2008; 57(12):273-284.

⁴⁹Pavlović M. Partnerstvo javnog i privatnog sektora - metodologija testiranja 'vrednosti za novac'. *Industrija*. 2007; 35(2):15-27.

Podsistem za upravljanje vozilima obuhvata dve operativne celine: upravljanje vozilima i informisanje putnika. Puno funkcionisanje sistema, uz opremu u Operativno kontrolnom centru (OKC), obezbeđuje i uvezanost u sistem još dva izvora informacija. Jedan izvor predstavljaju kompjuteri koji se instaliraju u vozilima, a drugi su putničke karte za vožnju. Komunikacija se ostvaruje satelitski i posredstvom GPS-a. Glavni deo podsistema za upravljanje vozilima je sistem za automatsko lociranje vozila AVL (Automatic Vehicle Location). AVL predstavlja savremeni metod za geografsko određivanje tačne lokacije vozila, nadgledanje statusa u toku vožnje i prenos dobijenih informacija do mesta na kome će se ona na najbolji način iskoristiti u cilju praćenja i nadzora samog vozila. Podsistem za upravljanje vozilima omogućava konstantno (24 časa) praćenje vozila javnog prevoza. Pomoću satelitskog GPS uređaja i uređaja za komunikaciju svako vozilo u OKC, na svakih 30 sekundi, šalje podatke o trenutnoj poziciji sa maksimalnim odstupanjem od 20 metara.⁵⁰

Podsistem za upravljanje vozilima obuhvata dve operativne celine: upravljanje vozilima i informisanje putnika. Puno funkcionisanje sistema, uz opremu u Operativno kontrolnom centru (OKC), obezbeđuje i uvezanost u sistem još dva izvora informacija. Jedan izvor predstavljaju kompjuteri koji se instaliraju u vozilima, a drugi su putničke karte za vožnju. Komunikacija se ostvaruje satelitski i posredstvom GPS-a. Glavni deo podsistema za upravljanje vozilima je sistem za automatsko lociranje vozila AVL (Automatic Vehicle Location). AVL predstavlja savremeni metod za geografsko određivanje tačne lokacije vozila, nadgledanje statusa u toku vožnje i prenos dobijenih informacija do mesta na kome će se ona na najbolji način iskoristiti u cilju praćenja i nadzora samog vozila. Podsistem za upravljanje vozilima omogućava konstantno (24 časa) praćenje vozila javnog prevoza. Pomoću satelitskog GPS uređaja i uređaja za komunikaciju svako vozilo u OKC, na svakih 30 sekundi, šalje podatke o trenutnoj poziciji sa maksimalnim odstupanjem od 20 metara.⁵¹

⁵⁰<http://www.busplus.rs/page-sistem.php> (datum pristupa 17. april 2013. godine)

⁶³<http://www.busplus.rs/page-sistem.php> (datum pristupa 17. april 2013. godine)

⁵¹<http://www.busplus.rs/page-sistem.php> (datum pristupa 17. april 2013. godine)

7.5. Raspodela rizika

Uspeh UPS-a projekata veoma zavisi od raspodele rizika i upravljanja rizikom. Vlada u praksi vrši transfer zarličitih tipova rizika (dobiti) na privatne operatere. Tip odabranog UPS-a zavisi od konkretnog rizika koji vlada želi da prenese. Optimalan stepen podele rizika i usmeravanje na onu stranu koja će ga najbolje podneti ili kontrolisati optimalan je balans između potpune predaje odgovornosti i paušalne podele jer je jasno da povećan rizik ima i veću cenu.

Učešće privatnog sektora u javnim preduzećima zavisi od nekoliko uslova i faktora. Što je niži nivo UPS-a on više zavisi od svakog od ovih faktora.

- Odgovarajući pravni okvir.
- Jaka politička volja.
- Pažljivo odabrana opcija i tip privatizacije.
- Tehnička, finansijska i politička opravdanost odabrane opcije.
- Dobra komunikacija sa učesnicima i obezbeđivanje njihove podrške.
- Uspostavljanje partnerstva između javnog sektora i privatnog operatera
- Otvren konkurs za izbor privatnog operatera.

Dovoljno vremena za izbor, testiranje i implementaciju najbolje opcije.

VIII KONCESIJA

8.1. Pojam koncesije

Koncesija potiče od latinske reči *concessio* što označava poseban akt vlasti kojim se pojedincu daju određena ovlašćenja odnosno povlastice. Zapravo, koncesija podrazumeva ustupanje određenih ovlašćenja državne i javne vlasti privatnim licima.

Koncesija je široko primenjivana i u rimskom pravu gde je predmet bila zemlja koja je od strane države ustupana privatnim licima ili opštinama. Kako su vladari u srednjem veku bili nosioci regalnog prava oni su imali pravo iskorišćavanja i ubiranja prihoda od prirodnih bogatstava koje su mogli da prenesu na treće lice.

Razlikujemo koncesiju u užem i širem smislu.

U *užem* smislu koncesija predstavlja pravni posao koji se ostvaruje između davaoca koncesije, koncedenta i primaoca koncesije odnosno koncesionara. Cilj svega toga jeste ostvarivanje većeg stepena efikasnosti u eksploataciji predmeta koncesije koji je dvojak. Predmet koncesije odnosi se, sa jedne strane, na iskorišćavanje prirodnog bogatstva odnosno dobara u opštoj upotrebi dok se s druge strane realizuje zaključenjem ugovora o koncesiji.

U *širem* smislu koncesija predstavlja dozvolu javne vlasti koja se daje privatnim licima, fizičkim ili pravnim, domaćim ili inostranim, za obavljanje određene poslovne delatnosti po unapred propisanim uslovima.

Kod koncesionog odnosa razlikujemo dva osnovna subjekta:

1. *Koncedent* – davalac koncesije koji može biti država ili organ državne vlasti ili lokalne samouprave. (davalac koncesije)
2. *Koncesionar* – primalac koncesije odnosno strana koja se obavezuje da će ustupljeno pravo koristiti u određenom vremenskom periodu pod unapred propisanim uslovima i uz plaćanje naknade. Koncesionar je fizičko ili pravno lice, koje ima državljanstvo ili nacionalnu pripadnost domaće odnosno strane zemlje. (privatnopravni subjekt)

Pravni položaj stranih lica kao koncesionara može biti trojak:

- a. izjednačen sa statusom domaćih subjekata
- b. ograničen u pogledu ostvarivanja prava u pojedinim privrednim oblastima

c. prava stranaca na dobijanje koncesije u određenim privrednim sektorima je isključeno zbog zaštite nacioanlnih intresa.⁵²

Koncesija je važan instrument realizacije javno-privatnog partnerstva. Oblici javno-privatnog partnerstva razlikuju se po stupnju rizika i kontrole koje preuzima privatni partner. Dva su osnovna kriterija prema kojima možemo grupisati modele partnerstva:

1. vlasništvo nad objektom po isteku ugovora i
2. izgradnja novog infrastrukturnog objekta (nasuprot ulaganjima u postojeći objekt).

8.2. Načela koncesije

Osnovni principi koji su bitni u realizaciji koncesija jesu:

1. *načela ravnopravnosti*
2. *načela pravičnog tretmana* – obuhvata zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu između učesnika u postupku davanja koncesije i izbora koncesionara, kao i obavezu da učesnici u postupku izbora koncesionara imaju potpune i tačne informacije o postupku i kriterijumima za izbor koncesionara.
3. *načela slobodne tržišne utakmice* – obuhvata zabranu ograničavanja konkurencije između učesnika i obavezu prihvatanja svih učesnika čije ponude zadovoljavaju uslove propisane zakonom i koncesionim aktom.
4. *načela javnosti*
5. *načela autonomije volje* - obuhvata slobodu ugovornih strana da, u skladu sa zakonom i drugim propisima i dobrim poslovnim običajima, međusobna prava i obaveze urede po svojoj volji.

8.3. Postupak davanja koncesije

⁵²Sanja Graić Stepanović, *Praktikum za poslovno pravne transakcije i integracije*, Fakultet političkih nauka, str. 84.

8.3.1. Inicijativa

Koncesija se dodeljuje na osnovu:

- a. konkursa koji objavljuje koncedent odnosno država i koji je po pravilu javan osim u slučajevima kada interesi bezbednosti nalažu da on bude zatvoren.
- b. podnošenju pisma o zainteresovanosti koncesionara

Prema našem Zakonu o koncesiji⁵³, predlog za davanje koncesije Vladi Srbije podnosi ministarstva nadležno za određenu oblast. Predlog za davanje koncesije Vladi može podneti i nadležni organ autonomne pokrajine kada se predmet koncesije nalazi na teritoriji autonomne pokrajine, kao i skupština jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije.

O stavu povodom predloga za davanje koncesije, Vlada obaveštava podnosioca predloga najkasnije u roku od četiri meseca od dana prijema predloga.

8.3.2. Akt o koncesiji

Ukoliko se zauzme pozitivan stav nakon predloga za dodeljivanje koncesije priprema se predlog za donošenje akta o koncesiji, o kome se izjašnjava vlada. Bitni element koncesionog akta odnosi se na dve kategorije pravila:

- b. obeležje koncesionog posla
- c. uslovi izbora koncesionara

Opšti elementi koncesionog akta su:

1. predmet koncesije
2. definisanje teritorije na kojoj će se obavljati koncesiona delatnost
3. rok trajanja koncesije
4. uslovi i načini obavljanja koncesione delatnosti

⁵³Zakon o koncesiji, „Službeni glasnik RS”, br. 55 od 27. V 2003.

5. kriterijum određivanja koncesione naknade.⁵⁴

Posebni elementi koncesionog akta su:

1. elementi tenderskog postupka
2. kvalifikacioni uslovi koje koncesionar mora da ispunjava
3. kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude
4. davanje garancije za izvršenje koncesije.

Onda kada se država javlja u ulozi koncedenta, koncesioni akt se donosi u obliku zakona ili opšteg ili pojedinačnog akta uprave.

8.3.3. Javni tender i ugovori o koncesiji

Koncesija se daje na osnovu prethodno sprovedenog postupka javnog tendera. Oglas o javnom tenderu se javno objavljuje. Postupak javnog tendera sprovodi posebna tenderska komisija imenovana od strane resornog ministra. Ta komisija rangira dostavljene ponude prema kriterijumima i uslovima navedenim u koncesionom aktu.

Odluku o određivanju koncesionara donosi Vlada R Srbije na osnovu izveštaja koji je dostavila tenderska komisija. Nakon što je koncesionar izabran, resorno ministarstvo obaveštava sve učesnike o rezultatima tenderskog postupka. Ukoliko se dogodi da izabrani koncesionar odustane, za zaključenje ugovora o koncesiji poziva se sledeći najviši rangirani učesnik.

Važno je naglasiti da postoji mogućnost da se na raspisanom tenderu ponudu dostavi samo jedan ponuđač. U tom slučaju postoje dve opcije. S jedne strane je ustupanje koncesije, s druge, ponavljanje postupka javnog tendera.

Kada je reč o ugovoru o koncesiji treba reći da se ovaj ugovor sklapa između koncedenta i koncesionara. Prilikom sklapanja ugovora ugovorne strane su najčešće

⁵⁴ Sanja Graić Stepanović, *Praktikum za poslovno pravne transakcije i integracije*, Fakultet političkih nauka, str. 84.

javna vlast i privatna osoba u korist koje je koncesija podeljena. Ugovor o koncesiji se uvek zaključuje na određeni vremenski period i u pisanoj formi. Prilikom rasparve o ugovoru o koncesiji posebnu pažnju treba posvetiti formi i sadržaju tog ugovora. Sklapanje ugovora o koncesiji u neodgovarajućoj formi dovodi do ništavnosti tog pravnog posla, dok izostavljanje nekog od bitnih elemenata u njegovom sadržaju može dovesti do velikih problema pri realizaciji same koncesije, koji mogu rezultirati i sudskim sporom.

Ugovor o koncesiji uvek se sklapa u pisanoj formi. Pisana forma je uslov valjivosti svih i svih naknadnih izmena i dopuna ugovora o koncesiji te stoga one moraju biti u pisanom obliku. Prilikom analiziranja oblika ugovora o koncesiji treba se osvrnuti i na neke specifičnosti vezane za taj institut. U Italiji se na primer, osim ugovora o koncesiji javlja još jedno slično sredstvo tzv. Capitolato ili skup ugovornih klauzula. On se najčešće javlja kod koncesija javnih službi kao što su železnice, javni gradski prevoz, snabdevanje vodom itd. Prilikom dodeljivanja koncesija za pružanje tih i sličnih usluga u Italiji se najčešće sastavlja poseban akt u kojem se utvrđuju recipročna prava i obaveze javne vlasti i privatne osobe, koji zatim privatna osoba mora izričito prihvatiti. Capitolato je time sličan ugovoru, s razlikom što privatna osoba ne može pregovarati o njegovom sadržaju kao što je slučaj prilikom sklašpanja ugovora o osiguranju koda osiguranik mora prihvatiti opšte uslove poslovanja osiguravajućeg društva.

U Francuskom pravu Ugovor o koncesiji ima dva međusobna različita dokumenta. Prvi nosi naziv *convention*, tj. ugovor i služi da bi se njime utvrdila saglasnost stranaka u postupku dodeljivanja koncesije. On prethodi drugom dokumentu. Drugi se dokument zove *cahier des charges*, što se može označiti kao dokument o tehničkim uslovima. Njime se temeljno utvrđuju odredbe o pravima i obavezama ugovornih stranaka i posebno pitanje obavljanja delatnosti za koju se koncesija dodeljuje.

Bitni elementi Ugovora o koncesiji odnose se na:

- imenovanje strana ugovornica
- predmet koncesije
- rok trajanja koncesije
- transfer tehnologije

- standarde proizvoda i usluga
- preduzimanje sigurnosnih i zaštitinih mera
- visinu i plaćanje koncesione naknade
- rešavanje sporova
- izmenu i raskid ugovora

Dakle, Ugovor o koncesiji osnovni je ugovor između koncedenta (države) i koncesionara (projektnog društva) kojim se određuju prava i obveze ugovornih strana. Ugovorom se koncesionaru dozvoljava realizacija projekta, definišu se standardi koje koncesionar mora zadovoljiti u izgradnji, upravljanju i održavanju objekta te se utvrđuju uslovi koncesije poput trajanja, tarifa i uslova plaćanja pod različitim okolnostima. Ugovorom se takođe identifikuju rizici vezani za projekt koji se raspoređuju između koncedenta i koncesionara, te se specificira uloga države, nadzor i postupci u slučaju nepredviđenih okolnosti.

8.3.4. Prava i obaveze koncesionara

Koncesiona naknada predstavlja bitan element ugovora o koncesiji, kao cena koju koncesionar plaća za dobijena prava po osnovu koncesije. Kriterijumi za utvrđivanje koncesione naknade odnose se na njihovu vrstu, kvalitet, veličinu i tržišnu vrednost. Dakle, koncesiona naknada određuje se u zavisnosti od vrste, kvaliteta, kategorije, količine, namene i tržišne cene prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi, odnosno u zavisnosti od vrste delatnosti, tržišnih uslova poslovanja, dužine trajanja koncesije, procenjenog rizika i očekivane dobiti (profita). U Srbiji, Prema Zakonu o koncesijama sredstva ostvarena od koncesione naknade prihod su Republike Srbije.

Nakon prestanka koncesionog odnosa, koncesionar prenosi na koncedenta sve objekte i postrojenja koji su bili u funkciji obavljanja koncesione delatnosti i oni postaju državna svojina.

Koncesionar osim obaveze obavljanja koncesione delatnosti i plaćanja naknade kao osnovnih ima i sledeće delatnosti:

- ukoliko želi da dobijenu koncesiju prenese na drugo lice, koncesiona mora prethodno pribaviti saglasnost koncedenta
- u slučaju pronalaženja predmeta koji predstavlja kulturnu, istorijsku vrednost, koncesiona je obavezan da ih preda koncedentu bez naknade
- troškove eksproprijacije snosi koncesionar.

8.3.5. Trajanje i prestanak koncesije

Rok je jako bitan deo koncesionog posla. Koncesija počiva na duže, vremenskom trajanju koje može biti višedecenijsko. Uzimajući to u obzir u odlučujuće činioce za utvrđivanje trajanja koncesije javljaju se:

1. očekivana profitna stopa
2. stepen poslovnog rizika
3. nivo konkurenstnosti

Prema Zakonu o koncesijama Republike Srbije, Članu 41 Koncesioni odnos može prestati istekom roka na koji je zaključen, i raskidom, saglasno odredbama ugovora ili iz zakonom predviđenih razloga. Takođe, prema ovom članu koncesioni odnos može prestati otkupom koncesije pod uslovima predviđenim ugovorom o koncesiji, a izuzetno, ako to nalaže opšti interes. Koncesioni odnos može prestati oduzimanjem koncesije aktom koji donosi koncedent, u slučaju da koncesionar ne obavlja koncesionu delatnost duže od godinu dana, ne izvršava ugovorom preuzete obaveze, iz razloga javne bezbednosti, kao i u slučaju da se obavljanjem koncesione delatnosti ugrožava životna sredina i zdravlje ljudi, a mere predviđene posebnim propisima nisu dovoljne da se to spreči, na način i pod uslovima utvrđenim ugovorom.

Koncesioni odnos prestaje:

1. prestankom ugovora o koncesiji;

2. otkupom koncesije;
3. oduzimanjem koncesije;
4. stečajem ili likvidacijom koncesionog preduzeća;
5. ako je pravosnažnom presudom utvrđeno da je u postupku davanja koncesije ili u toku pregovora izvršeno krivično delo, koje je dovelo ili je moglo dovesti do davanja koncesije određenom koncesionaru;
6. iz drugih razloga utvrđenih ugovorom o koncesiji.⁵⁵

IX JKP INFOSTAN

⁵⁵Zakon o koncesijama Republike Srbije, "Sl. glasnik RS" br. 55/2003

9.1. Poslovanje preduzeća

Osnovna delatnost preduzeća je naplata komunalnih usluga i naknada i obrada podataka (šifra delatnosti-72300). Pravni i drugi aspekti sistema regulisani su Odlukom o nacinu placanja komunalnih usluga koju je usvojila Skupština grada Beograda, koja je kao osnivač JKP «Infostan» ove poslove poverila ovom Preduzeću. Odnosi između javnih komunalnih preduzeća i drugih ucesnika u sistemu (davaoca usluga) regulisani su posebnim Sporazumima i ugovorima.

Delatnost JKP "Infostan" obuhvata⁵⁶:

- ažuriranje i održavanje baze podataka korisnika komunalnih proizvoda i usluga
- objedinjena naplata komunalnih proizvoda i usluga za stanove, garaže i poslovni prostor kroz Sistem objedinjene naplate (SON)
- sprovođenje subvencija za plaćanje komunalnih proizvoda i usluga
- informisanje korisnika o stanju računa, načinu obračuna, promeni podataka...

"Infostan" je 1977. počeo realizaciju informacionog Sistema objedinjene naplate (SON) za oko 240.000 korisnika sa 6 komunalnih usluga i naknada. Danas JKP "Infostan" preko svog informacionog sistema i informacione baze podataka vrši obradu podataka za:

- preko 630.000 korisnika sistema (građana) na teritoriji 13 gradskih opština i opštini Stara pazova;
- 21 komunalna usluga i naknada (održavanje stambenih zgrada iskazuje na uplatnici kao jedna stavka, a sastoji se od 6 usluga);
- 10 usluga osiguranja i drugih usluga po komercijalnim ugovorima;
- preko 35.000.000 m² površine stanova, garaža i poslovnog prostora;
- preko 89.000 vodomera za naplatu vode i usluga kanalizacije na kojima se meri potrošnja vode za preko 472.000 korisnika;

⁵⁶Oficijelna prezentacija Skupštine grada Beograda www.beograd.rs

- preko 36.000 strujomera za naplatu zajedničke električne energije na kojima se meri potrošnja za preko 380.000 korisnika.

"Infostan" ima oko 150 stalno zaposlenih i oko 50 zaposlenih po ugovoru i privremeno – povremenim poslovima.

Razvoju i unapređenju osnovne delatnosti u JKP "Infostan" se poklanja posebna pažnja, a preduzeće je u maju 2006. dobilo sertifikat o ispunjenju uslova za Sistem menadžmenta kvalitetom usaglašenim sa zahtevima standarda JUS ISO 9000:2001.

JKP "Infostan" je utvrdio Politiku kvaliteta radi obezbeđenja da će usluge koje pruža građanima ispunjavati iskazane i realne zahteve korisnika i zahteve važećih zakona i propisa, kao i radi poboljšavanja efektivnosti sistema menadžmenta kvalitetom. Ovaj cilj preduzeće ostvaruje sprovođenjem i stalnim poboljšanjem sistema menadžmenta kvalitetom, usaglašenog sa zahtevima standarda.

Prilikom redovnih godišnjih kontrola kvaliteta, švajcarska kompanija za standardizaciju SGS zaključila je svaki put do sad da je rad JKP "Infostan" u skladu sa zahtevanim standardima i sertifikatom koje je preduzeće dobilo.

Organizaciona struktura preduzeća prilagodjena je potrebi realizacije osnovne delatnosti Preduzeća – naplati komunalnih usluga, marketinških usluga i usluga obrade podataka. Organizacioni oblici vršenja poslova u Preduzeću su: Sektori, službe i radne jedinice. Sektori u preduzeću su:

1. Sektor projektovanja i programiranja (IS),
2. Sektor informacionih i komunikacionih tehnologija,
3. Sektor redovne naplate,
4. Sektor pravnih poslova i prinudne naplate,
5. Sektor javnih nabavki, marketinga i opštih poslova,
6. Sektor finansija i računovodstva,

9.2. Strateški značaj postojanja JKP Infostan

- Daljinsko grejanje stambenog prostora - JKP „Beogradske elektrane“
- Voda za piće i usluge kanalizacije - JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“
- Zajednička električna energija - EPS - „Elektrodistribucija Beograd“
- Odnosenje kućnog smeća - JKP „Gradska čistoća“
- Dimničarske usluge - Preduzeće „Dimničar“
- Potrošna topla voda - JKP „Beogradske elektrane“ i JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“
- Naknada za priobalje - Republika Srbija, Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu
- Održavanje zgrada (hitne intervencije, održavanje liftova, održavanje krovova, održavanje fasada, održavanje zajedničkih uređaja u stambenim zgradama) - za stambene zgrade koje su sa JP „Gradsko stambeno“ zaključile ugovor o održavanju
- Čišćenje zgrada – JP „Gradsko stambeno“
- Ekološka zaštita - Grad Beograd
- Osiguranje stanova i osiguranje lica
- Održavanje kablovske televizije.”

Pored ovih javnih preduzeća, učesnici u Sistemu kao davaoci usluge su i „Dunav osiguranje“, DDOR Novi Sad, „Wiener Stadtische“ i više operatera kablovske televizije.

Novi korisnik komunalnih usluga i proizvoda dužan je da se prijavi JKP „Infostan“ u roku od 8 dana od dana početka korišćenja komunalnih usluga. Naknadu za komunalne usluge i proizvode kroz sistem objedinjene naplate plaćaju: zakupci stanova u državnoj i društvenoj svojini, vlasnici stanova, korisnici službenih stanova, korisnici garaža, vlasnici porodičnih stambenih zgrada i vlasnici i zakupci garaža. Vlasnici i zakupci poslovnih prostorija posebno plaćaju usluge grejanja i vode.

Komunalne usluge i proizvodi plaćaju se putem jedinstvene uplatnice na kojoj su posebno iskazani mesečni iznosi naknada ovih usluga, odnosno akontacija i koja sadrži ukupan zbir svih tih iznosa. Jedinstvene uplatnice za tekući mesec JKP „Infostan“ dostavlja korisnicima mesečno, i to najkasnije do kraja tog meseca. Korisnici komunalnih usluga koji ne dobiju uplatnicu do 7. u tekućem mesecu za

prethodni mesec, dužni su da na šalterima JKP „Infostan“ zatraže i besplatno dobiju novu uplatnicu. Uplate se vrše bez provizije na šalterima pošta, poslovnih banaka i JKP „Infostan“.⁵⁹

Komunalne usluge i proizvodi plaćaju se mesečno, osim toplotne energije za zagrevanje garaža koja se plaća samo u grejnoj sezoni. Korisnik komunalnih usluga koji svoje obaveze ne plati u roku dospeća (do kraja tekućeg meseca za prethodni mesec), dužan je da zajedno sa osnovnim zaduženjem plati zateznu kamatu na iznos osnovnog zaduženja od dana dospeća do dana isplate, po stopi utvrđenoj zakonom, koji će biti evidentiran od strane JKP „Infostan“ na uplatnici za naredni mesec u odnosu na mesec na koji se odnosi zatezna kamata. Sporne iznose naknade komunalnih usluga, odnosno akontacija, korisnici su dužni da reklamiraju najkasnije u roku od 8 dana od dana uručivanja uplatnice.

Prema Odluci o načinu plaćanja komunalnih usluga na teritoriji Grada Beograda ("Službeni list grada Beograda", br. 24/03) korisnici komunalnih proizvoda i usluga obavezni su da plaćaju propisane nadoknade. Naknadu za komunalne usluge i proizvode kroz Sistem objedinjene naplate plaćaju:

- zakupci stanova u državnoj i društvenoj svojini
- vlasnici stanova
- korisnici službenih stanova
- korisnici garaža
- vlasnici porodičnih stambenih zgrada
- vlasnici i zakupci garaža

Vlasnici i zakupci poslovnih prostorija posebno plaćaju usluge daljinskog grejanja i vodovoda i kanalizacije.

Po isteku roka za plaćanje jedinstvene uplatnice, JKP „Infostan“ pokreće sudski spor protiv korisnika komunalnih usluga kod Četvrtog opštinskog suda radi naplate glavnog duga i odgovarajuće kamate za kašnjenje. JKP „Infostan“ dužan je da pre pokretanja sudskog postupka, pisanim putem obavesti korisnika komunalnih usluga o

⁵⁹Odluka o načinu plaćanja komunalnih usluga na teritoriji Grada Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 24/2003)

osnovu i visini duga i odredi mu rok plaćanja navedenog iznosa, koji ne može biti kraći od 15 dana.

Korisnici usluga u SON imaju sledeće popuste:

- 5% ako svoje obaveze izmire do datuma označenom na uplatnici;
- 50% kao korisnici subvencija prema rešenjima Gradskog centra za socijalni rad;
- 50%, 40%, 30%, 20% ili 10% prema uslovima koje propisuje Gradonačelnik Beograda.

Svi popusti po osnovu subvencija važe za redovno plaćanje, do kraja tekućeg meseca za prethodni mesec. Subvencije za plaćanje komunalnih usluga

Grad Beograd je obezbedio subvencije za plaćanje komunalnih proizvoda i usluga koje su u Sistemu objedinjene naplate preko uplatnica "Infostana". Pravo na popust imaju Beograđani koji pripadaju sledećim kategorijama korisnika:

Stalni popust od 50% imaju domaćinstva⁶⁰: Korisnika prava na materijalno obezbeđenje i korisnika prava na dodatak za pomoći negu drugog lica po Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana; Korisnika prava na mesečna novčana primanja i invalidski dodatak po Zakonu o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica i zakonu o zaštiti civilnih invalida rata; Korisnika prava po propisima Grada o proširenoj zaštiti boraca, vojnih invalida i civilnih invalida rata; Boraca rata od 1990. godine koji su ostvarili svojstva borca, ratnog vojnog invalida i člana porodice palog borca i umrlog invalida po saveznim i republičkim propisima; Koja imaju hendikepirano lice: slepo lice, lice obolelo od distrofije, lice obolelo od cerebralne i dečje paralize, plegije i paraplegije, umereno, teže i teško mentalno ometeno lice u razvoju, obolelo od autizma, lice obolelo od multipleks skleroze, dijaliziranog bubrežnog bolesnika i drugo najteže hendikepirano lice bez obzira na primanja po članu domaćinstva; Penzionera koji primaju najnižu penziju u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, pod uslovima da nemaju drugih prihoda u domaćinstvu ili nepokretnu imovinu osim stana u kome stanuju; Hraniteljske porodice u kojima su smeštena deca bez roditeljskog staranja.

⁶⁰<http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=3867> (datum pristupa 23. decembar 2011. godine)

Poseban popust od 50, 40, 30, 20 ili 10% imaju lica čiji mesečni prihod domaćinstva ne prelazi iznos definisan u "Interventnim merama zaštite najugroženijih građana", koje odobrava Gradonačelnik Beograda.

U okviru Gradske uprave za pitanja plaćanja komunalnih usluga nadležan je Sekretarijat za komunalne i stambene poslove. Naplatu komunalnih usluga i proizvoda kroz Sistem objedinjene naplate na području 10 gradskih opština obavlja JKP „Infostan“. Subvencije za plaćanje komunalnih usluga odobrava Gradski centar za socijalni rad.

Dakle, postoje različite strategije za prilagođavanje cena, koje primenjuju preduzeća javnog sektora.

9.3. Predlog Javno-privatnog partnerstva

JKP „Infostan“ u okviru svoje delatnosti vrši naplatu komunalnih usluga od građana u ime komunalnih preduzeća. Tom prilikom vrši se obrada, štampanje, distribucija i naplata 16 komunalnih usluga mesečno za oko 630.000 korisnika što na godišnjem nivou iznosi oko 7.560.000 komada uplatnica. Pored osnovne delatnosti JKP „Infostan“ pruža usluge i u komercijalne svrhe, te implementaciju svog sistema objedinjene naplate u druge gradove, kao i štampu poreskih rešenja za lokalne javne prihode po ugovoru sa Skupštinom grada.

TABELA 2 FIZIČKI OBIM USLUGA JKP INFOSTAN

Red. br	Naziv proizvoda usluge	Jed. mere	Ostvareno 2009.	Plan 2010.	Procena 2010.	Plan 2011.	Index		
							5/4	6/4	7/6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Uplatnice SON-a	kom	7.440.000	7.500.000	7.560.000	7.700.000	100,8	101,6	101,9
2.	Uplatnice van SON-a	kom	1.368.000	1.400.000	1.900.000	2.000.000	102,3	138,9	105,3
3.	Predlozi za dozvolu izvršenja	kom	110.860	120.000	120.000	120.000	108,2	108,1	100,0
4.	Poreska rešenja	kom	933.000	1.000.000	1.270.000	1.300.000	107,2	136,1	102,4
	UKUPNO		9.851.860	10.020.000	10.850.000	11.120.000	101,7	110,1	102,5

Izvor: Program poslovanja JKP Infostan za 2011.godinu

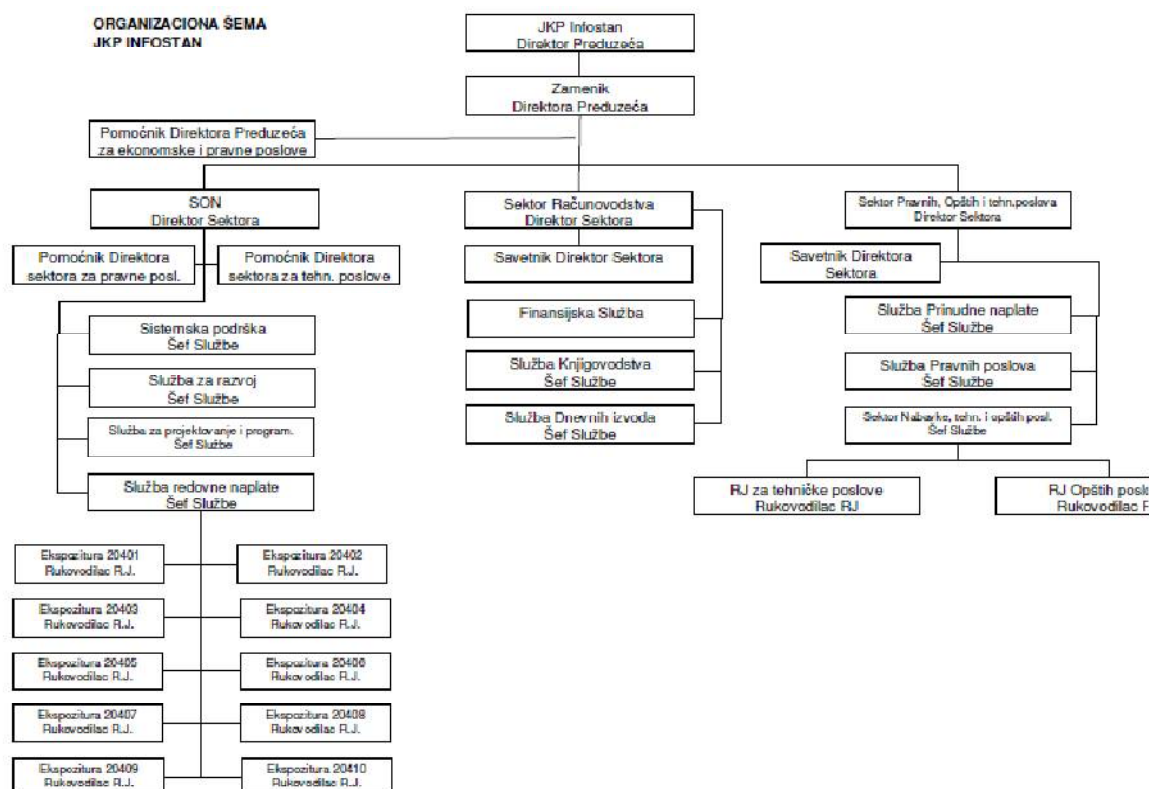
JKP "Infostan" na osnovu Odluke o cenama usluge objedinjene naplate formira svoju cenu usluga. Tom odlukom utvrđeno je da se od ukupno naplaćenog mesečnog iznosa sredstava od domaćinstava i drugih korisnika Sistema objedinjene naplate po osnovu : zakupa stanova, korišćenja gradskog građevinskog zemljišta, usluga iznošenja smeća, usluga grejanja, potrošene vode, usluge odvođenja otpadnih voda, potrošnje tople vode, dimničarskih usluga, usluga ekološke zaštite i naknade održavanja stambenih zgrada izdvaja :

- 3,00% JKP "Infostan" po osnovu direktnih troškova obavljanja poslova objedinjene naplate
- 0,856% na ime troškova platnog prometa
- 0,30% na ime troškova urucenja redovnih uplatnica, konacnih obračuna i opomena za neplacanje usluga.

Naknade za komercijalne usluge koje se naplacuju preko Sistema objedinjene naplate regulisane suvposebnim ugovorima između davaoca usluge i JKP "Infostan".

Prihodi na inostranom tržištu u iznosu od 2.000.000 dinara u ukupnim poslovnim prihodima učestvuju sa 0,17% i odnose se na uvođenje sistema objedinjene naplate na teritoriji Republike Srpske.

SLIKA 4 ORGANIZACIONA ŠEMA PREDUZEĆA



Organizaciona šema i kadrovska struktura ne odgovaraju potrebama kompanije koj ima ovako razuđeno poslovanje.

Preduzeće posluje kao jedinstvena ekonomska celina. Unutrašnja organizacija Preduzeća utvrđuje se i prilagođava potrebama preduzeća, a bliže se određuje aktom o unutrašnjoj organizaciji, koju donosi Upravni odbor. Organi Preduzeća su:

- Direktor preduzeća,
- Zamenik direktora preduzeća,
- Upravni odbor,
- Nadzorni odbor.

Na kraju decembra 2011. godine Preduzeće je imalo 150 zaposlenih.

TABELA 3 KVALIFIKACIONA STRUKTURA ZAPOSLENIH

Red. br.	Kvalifikaciona struktura	Ostvareno 2009.	Plan 2010.	Procena 2010.	Plan 2011.	Index		
						4/3	5/3	6/5
1.	NSS/NK	2	2	2	2	100,0	100,0	100,0
2.	KV	6	6	5	5	100,0	83,3	100,0
3.	SSS	77	76	81	81	98,7	105,2	100,0
4.	VS	14	14	12	14	100,0	85,7	100,0
5.	VSS	43	44	48	48	102,3	111,6	100,0
	UKUPNO	142	142	148	150	100,0	104,2	100,0

Kako postojeće preduzeće ne poseduje dovoljne organizacione sposobnosti, niti potreban kadrovski potencijal, potrebno je organizovati javno-privatno partnerstvo. Predlaže se javno-privatno partnerstvo u obliku **jednostavnog ugovornog partnerstva po modelu JPP bez koncesije**, kod koga je privatni sektor uključen u finansiranje i upravljanje uslugom.

Ako je cilj javno-privatnih partnerstava da pruže kvalitetne, troškovno delotvorne javne usluge potrošačima i državi, mora postojati odgovarajući prenos rizika s države na privatni sektor. Od privatnog partnera se očekuje da snosi celokupan rizik poslovanja.

U središtu usluge je privatno (partnersko) preduzeće. Početni kapital u privatno preduzeće ulažu vlasnici koji za uzvrat očekuju dividende, bilo u gotovini, bilo u formi subvencionisanih usluga. Privatno preduzeće sredstva može pribavljati na tržištu, putem zaduživanja kod banaka, i u tom slučaju njima servisira dug.

Specifični ciljevi projekta javno-privatnog partnerstva predstavljeni su u tabeli, kako sledi:

TABELA 4 CILJEVI JPP

CILJ	OPIS CILJA
CILJ 4	Rešavanje zahteva građana na najkvalitetniji mogući način
CILJ 5	Obezbeđenje energetske-efikasne rešenja stanovanja, uz znatne uštede novca i energenata, kao i zaštitu životne sredine
CILJ 4	Rešavanje zahteva građana na najkvalitetniji mogući način

Ključni parametri performansi projekta, odnose se na:

- Parametre koji predstavljaju indikatore ciljeva kvaliteta, životne sredine, zdravlja i bezbednosti i kvalitetu življenja građana.
- Ocenu zadovoljstva svih eksternih i internih stakeholder-a.

Stakeholder-i su pojedinci ili organizacije koji su aktivno uključeni u projekt javno-privatnog partnerstva, i čiji interesi mogu pozitivno ili negativno da utiču na rezultat izvođenja projekta uvođenja javno-privatnog partnerstva, ili na uspešan završetak projekta.

Glavni stakeholder-i ovog JPP su:

RB	STAKEHOLDER
1	Javno telo – Javno komunalno preduzeće „Infostan” Beograd
2	Skupština grada Beograda (Gradska uprava)
3	Javna i javna komunalna preduzeća korisnici usluga JKP Infostan
4	Zainteresovana privredna društva (privatni partneri)
5	Građani

Aktivnosti javnog preduzeća, odnosno javnog tela su:

- Aktivnosti u pripreмноj fazi studije (desk-research, prikupljanje podataka relevantnih za projekat, komunikacija sa osnivačem, istraživanje tržišta dobavljača)
- Izrada studije
- Aktivnosti u pripreмноj fazi projekta (desk-research, prikupljanje podataka relevantnih za projekat, komunikacija sa osnivačem)

Izrada projekta JPP a prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Za učesnike iz privatnog sektora, prvi uslov za uključenje je ostvarenje profita. Pored toga, pre nego što angažuje svoj sopstveni kapital za razvoj projekta, zahtevaće jasne pravne i regulatorne strukture, i želeće da vidi potencija za budući ekonomski rast.

Ono što bi javno telo obezbedilo i unelo u JPP jesu kontakti i ugovori sa drugim javnim i javnim komunalnim preduzećima za koje JKP Infostan radi sistem naplate. U upravljačkom telu JPP bio bi predstavnik osnivača, ali ne na ključnoj poziciji. JPP bi posedovalo dobro organizovan i moderan Centar za komunikacije, putem kog građani mogu da ulože reklamacije na bilo koji segment računa, nevezano za to ko je preduzeće pružilo konkretnu uslugu, sa rokom od 8 dana da preduzeće reaguje po reklamacije, a u protivnom se reklamacija prihvata, što bi povećalo efikasnost preduzeća.

Ponudili bi se različiti oblici kreditiranja građana i subvencije, nezavisno od subvencija koje kreditira Skupština grada.

Predloženim rešenjem, smanjila bi se neefikasnost poslovanja javnih preduzeća, proširio asortiman usluga, i obezbedio potreban kapital za poslovanje tržišno orijentisane kompanije, koja bi imala karakter pružaoca javnih usluga i brinula o građanima, ali bi bila orijentisana na stvaranje profita. Uvođenjem principa tržišne ekonomije, ali zadržavanjem benefita poslovanja u okviru komunalnog sistema grada, novo preduzeće bi poslovalo kao efikasno.

ZAKLJUČAK

Kao što je to u samom radu naznačeno, predmet master rada jeste privatizacija javnih komunalnih preduzeća odnosno različiti modeli i alternative privatizaciji koje za cilj imaju ozdravljenje javnog sektora.

Iako se javno-privatno partnerstvo nameće kao jedan od modela koji javnom sektoru stoji na raspolaganju, koji do sada nije bio primenjen, njegov značaj u budućem vremenu je veliki. Privatno-javno partnerstvo predstavlja zajedničko, kooperativno delovanje javnog sektora sa privatnim sektorom u obavljanju javnih delatnosti, odnosno pružanju javnih usluga. Javni sektor se u tom slučaju javlja kao naručilac takve saradnje – kao partner koji ugovorno definiše vrstu i obim poslova ili usluga koje namerava da prenese na privatni sektor i koji obavljanje javnih poslova nudi privatnom sektoru. Privatni sektor se javlja kao partner koji nudi takvu saradnju ukoliko može da ostvari poslovni interes (profit) i dužan je da kvalitetno izvršava ugovorene poslove. Ugovori o privatno-javnom partnerstvu uglavnom se zaključuju za period od 20-25 godina. Dakle, predmet privatno-javnog partnerstva je uglavnom ustapanje obavljanja javnog posla, odnosno ustapanje vršenja javne delatnosti privatno-javnom partnerstvu od strane države.

Projekti javno-privatnog partnerstva treba da budu ekonomski efikasni i socijalno odgovorni. Vrednost koja se dobija za uložena sredstva treba da bude veća od one koja bi se dobila sprovođenjem „tradicionalnog“ (budžetskog) modela ulaganja.

Razmena adekvatne vrednosti (roba, usluga ili radova) za novac je temelj bilo kakvog racionalno i efikasno ponašanje. Racionalno ponašanje ljudi u privatnom i civilnom sektoru je osnovna premisa stvaranja dodatne vrednosti-dobiti. Takvo ponašanje je društveno odgovorna i ekonomski racionalno primenjuje u javnom sektoru.

Naravno, javno privatno partnersvo nije jedini model saradnje dva sektora, jer pored ovog modela postoje i alternative. U radu je predstavljeno javno-privatno partnerstvo, koncesija, ali i privatizacija javnih preduzeća. Izložene su prednosti i nedostaci svakog od ovog modela.

U radu su predstavljeni različiti modeli za ozdravljenje javnog sektora, te je predstavljeno javno privatno partnerstvo kao način saradnje javnog i privatnog

sektora, gde bi se rizici tako podelili za javni interesi ne budu na gubitku. Takođe predstavljena je privatizacija javnih preduzeća, kao model koji je u našoj zemlji bio izuzetno popularan, ali tokom godina, nije pokazao baš zadovoljavajuće rezultate ako se prisetimo slučajeva velikih društvenih preduzeća koji su bili gubitaši, otkupljeni za malo sredstava, zbog naraslih dugova, gde je država davala beneficije kupcima ovih preduzeća. Takođe, predstavljena je koncesija, kao model popularan za javna dobra neprocenjive vrednosti.

Pre svega, zanimljiv je model javno-privatnog partnerstva. Da bi javna preduzeća mogla da umanje negativnosti u svom poslovanju, neophodan im je partner sa ekspertizom. U pitanju su partneri iz privatnog sektora. Saradnja javnog i privatnog sektora može biti organizovana na više načina. Od 2011. godine i donošenja zakona o Javno-privatnom partnerstvu u Srbiji, ovaj model saradnje javnog i privatnog postao je i stvarnost javnih preduzeća u Srbiji.

Osnovna hipoteza predstavljena u radu kaže da javni sektor usled brojnih patologija koje sa sobom nosi njegovo poslovanje, treba brzo ozdravljenje u cilju pomoći nacionalnoj privredi, dokazana je. Svesni patologije javnog sektora u radu smo razmotrili privatizaciju i druge modele ozdravljenja, te kao optimalnu izabrali javno-privatno partnerstvo.

U velikoj meri poslovanja preduzeća u javnom sektoru uslovljena su brojnim faktorima i predmet su regulative osnivača-republike, pokrajine, grada ili opštine. Javna preduzeća u svom poslovanju baš zbog ograničenih resursa, upućena su na saradnju sa javnim sektorom.

Da bi ispunila svoju osnovnu misiju, a to je pre svega okrenutost prema građanima kako bi se zadovoljile njihove potrebe, svako moderna servisna kompanija mora imati savremeno koncipiran, efikasan, računarski podržan informacioni sistem. Uvođenje informacione tehnologije u javnim preduzećima mora se odvijati kroz neprekidnu međusobnu komunikaciju rukovodstva preduzeća, upravni odbor i organi vlasti, ali i kroz interpersonalnu komunikaciju unutar službi i sektora, odnosno između pojedinaca.

Takođe, u javnom sektoru najčešće kadrovska struktura je izuzetno loša. Veliki je broj zaposlenih, a preduzeće ne posluje efikasno. Neophodno je promeniti organizacionu strukturu, i dovesti visokostručne kadrove.

U svakom preduzeću, uključujući i javna preduzeća važne su poslovne funkcije i aktivnosti. Od izuzetnog značaja je i računovodstvena funkcija, koja korisnicima daje potrebne informacije za donošenje važnih poslovnih odluka.

U posmatranom javnom preduzeću postoji veliki broj zaposlenih. Potrebno je izvršiti reorganizaciju i sistematizaciju poslova. Neophodno je promeniti i asortiman preduzeće, oformiti službu marketinga, koja bi imala svoju funkciju. Da bi se svi potrebni planovi ostvarili, i rešili nedostaci u postojećem poslovanju, autor predlaže javno-privatno partnerstvo. Predmet i pojedinosti javnog preduzeća shodno aktuelnom zakonu bili bi predmet studije, odnosno projekta javno-privatnog partnerstva, za čije odborenje bi osnivač preduzeća bio pitan. Iako se javno-privatno partnerstvo nameće kao jedan od modela koji javnom sektoru stoji na raspolaganju, koji do sada nije bio primenjen, njegov značaj u budućem vremenu, je veliki.

Kao što je u samom radu predstavljeno, postoje određene alternative javno-privatnom partnerstvu u pogledu obezbeđenja ili bar povećanja efikasnosti javnih preduzeća, ali u konkretnom slučaju, kada je u pitanju JKP Infostan, najbolje rešenje je javno-privatno partnerstvo.

LITERATURA

1. Bean, J. and Hussey, L. (1997), Marketing Public Sector Services, London: HB Publications
2. Benković S, Barjaktarović Rakočević S, Fakultet organizacionih nauka u Beograda , Modeli javno privatnog partnerstva u finansiranju infrastrukturnih projekata, Fakultet organizacionih nauka u Beogradu, 2009.
3. Burton, S. (1999) 'Marketing for Public Organisations: new ways, new methods', Public Management, Vol. 1. No. 3, str. 373–385
4. Champy J, Hammer M, „Reinženjering tvrtke“, Mate d.o.o, Zagreb, 2004.
5. Damjanovic, D., Pavlovic-Križanić, T., Peteri, G: Partnerstvo javnog i privatnog sektora-dobra i loša iskustva zemalja u tranziciji, Palgo centar, Beograd, 2010
6. Divljak D. Javno-privatno partnerstvo i strana ulaganja. Pravni život. 2008; 57(12):273-284.
7. Dmitrović-Šaponja L, Šijan G. Računovodstvene informacije u funkciji poslovnog odlučivanja o cenama. Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici. 2002; (7):293-302.
8. Grupa autora, Program prioriternih investicija u oblasti životne sredine u Jugoistočnoj Evropi, Strategije za reformu Priručnik za komunalna preduzeća u sektoru voda u Jugoistočnoj Evropi, Sentandreja, 2009.
9. Ilić M, Radnović B, „Implementacija marketing koncepta u poslovnoj praksi domaćih banaka sa posebnim osvrtom na Vojvođansku banku a.d. Novi Sad“, Bankarstvo 2010, vol. 39, br. 5-6, str. 44-55
10. Kotler P., Lee N, „Marketing u javnom sektoru – put do boljeg izvršenja“, Mate Beograd.o.o., 2008.
11. Kulić Ž, Marković A, Osnovi upravljanja ljudskim resursima, FORKUP, 2011,
12. Marković R., Ustavno pravo i političke institucije, Beograd 2006., str. 488
13. Martinović M, Tanasković Z, „Menadžment ljudskih resursa“, Užice, 2014

14. Mašić B., Strategijski menadžment, Univerzitet Singidunum, 2010.
Beograd
15. Nikolić J, Mašić B. Oblikovanje procesa outsorsinga u organizacijama. Strategijski menadžment. 2005; 10(3):95-104.
16. Odluka o načinu plaćanja komunalnih usluga na teritoriji Grada Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 24/2003)
17. Paunović Ž., Nevladine organizacije – potreba ili zavera, Istraživačko - izdavački centar Demokratska stranka, Beograd, 2007. s
18. Pavlović M. Partnerstvo javnog i privatnog sektora - metodologija testiranja 'vrednosti za novac'. Industrija. 2007; 35(2):15-27.
19. Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, Comptroller and Auditor General of India 2009.
infrastructure.gov.in/pdf/PPP-PROJECT.pdf
20. Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, 2009.
21. Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, Comptroller and Auditor General of India 2009.
infrastructure.gov.in/pdf/PPP-PROJECT.pdf
22. Public Private Partnerships in infrastructure project, Public Auditing Guidelines, 2009.
23. Rakić B. Savremene tendencije u ulozi države u tržišnim privredama. Ekonomski anali. 2000; 44(144):119-129.
24. Rakić B. Savremene tendencije u ulozi države u tržišnim privredama. Ekonomski anali. 2000; 44(144):119-129.
25. Sanja Graić Stepanović, Praktikum za poslovno pravne transakcije i integracije, Fakultet političkih nauka, str. 84.
26. Sanja Graić Stepanović, Praktikum za poslovno pravne transakcije i integracije, Fakultet političkih nauka, str. 84.
27. Smernice za primenu ugovornih oblika javno privatnog partnerstva (JPP),
www.vlada.hr

28. Stančić, P., Dimitrijević, D. & Stančić, V. 2013, "Forenzičko računovodstvo - odgovor profesije na prevare u finansijskim izveštajima", Teme, vol. 37, no. 4, pp. 1879-1897.
29. Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Sl. List AP Vojvodine“, br. 18/09
30. Steven M. Bragg, [Outsourcing: a guide to selecting the correct business unit negotiating](#), 2006. Nicholas C. Burkholder, "Outsourcing: the definitive view, applications and implications" 2006; Honor Figgis & Gareth Griffith; Outsourcing in the Public Sector, Briefing Paper No 22/97; NSW Parliamentary library research service
31. Stojanović B. Politika zaštite konkurencije i konkurentska sposobnost preduzeća. Ekonomske teme. 2006; 44(4-5):193-204.
32. Svetska banka <http://www.worldbank.org/> (datum pristupa 14.03.2015. godine)
33. Vidaković, N.S., Ljubojević, M. & Petrović, D. 2013, "Kvalitetno finansijsko izveštavanje - važna pretpostavka sigurnosti i poverenja u modernom društvu", Poslovna ekonomija, vol. 7, no. 2, pp. 129-149
34. Vidas-Bubanja MM. 'Outsourcing' fenomen - motivi orijentacije firme na spoljne nabavke. Marketing. 1996; 27(4):209-212.
35. Vujović S., „Osnove finansijskog menadžmenta“, Megatrend univerzitet primenjenih nauka, Beograd, 2005.
36. Vulić N, „*Autsorsing "krunskih dragulja" organizacije*“ *"Preduzetnik"*, *Ekonomski fakultet Podgorica, broj 2/ 2009*
37. Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, broj 101/2007
38. Zakon o javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 42/1991., 71/1994.
39. Zakon o koncesiji, „Službeni glasnik RS“, br. 55 od 27. V 2003.
40. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik br. 129/2007.
41. Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, broj 65/2008.
42. Zakon o radu ("Službeni glasnik RS" br. 24/05, 61/05 i 54/09)

Spisak slika:

Slika 1 Struktura BOT projekta	61
Slika 2 Bitni elementi uspešnog JPP-a	64
Slika 3 Uplatnica objedinjene naplate	82
Slika 4 Organizaciona šema preduzeća	87

Spisak tabela:

Tabela 1 Tradicionalno pružanje javnih usluga nasuprot JPP	65
Tabela 2 Fizički obim usluga JKP Infostan	86
Tabela 3 Kvalifikaciona struktura zaposlenih	88
Tabela 4 Ciljevi jpp	89