



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti za period

30. januar - 5. februar 2016. godine

Bilten broj 6/2016



Sadržaj:



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Aktivnosti	2
Pod lupom	3
Treća (najava) sreća	3
Poređenje sa komšilukom	4
Razrešenja i obrazloženja	5
Česme bez vode i drugi zapisi	7
Tužbe i vapaji urodili plodom	8
Inicijative i analize	9
Komentari i primedbe TS na Nacrt zakona o javnim preduzećima	9
Zašto nema javne rasprave o Nacrtu zakona o javnim preduzećima	11





Aktivnosti

U protekloj nedelji, objavili smo analizu o tome kako su prekršeni propisi izbegavanjem javne rasprave o novom Zakonu o javnim preduzećima. Beležimo i dve aktivnosti drugih organa, koje su povezane sa našom organizacijom: od Generalnog sekretarijata Vlade Srbije počeli smo da dobijamo odgovore na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, a [Zaštitnik građana utvrdio](#)¹ je da je Ministarstvo privrede načinilo propust u radu jer je odbilo da nam dostavi Ugovor o upravljanju Železarnom Smederevo i preporučio mu da postupi po rešenju Poverenika i dostavi nam traženi dokument.

Naša ALAC kancelarija, antikorupcijsko pravno savetovalište, primila je 19 poziva na broj 0800 081 081 i još 38 poruka poštom, preko naše Facebook stranice, na mejl ts@transparentnost.org.rs ili u direktnom kontaktu. Među ovim slučajevima izdvajamo jedan o kome ćemo narednih dana više pisati - javno preduzeće odbija da dostavi podatke o ugovoru zaključenom sa privatnim partnerom, tvrdeći da je reč o komercijalnoj delatnosti, te da ga nije zaključilo kao organ javne vlasti ili organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja.

TS je objavila osam tekstova na svom [internet sajtu](#)². Na [našoj Facebook stranici](#)³ koja ima više od 27.600 "lajkova" objavili smo devet tekstova, komentara, linkova. Naši pratoci [na Tviteru](#)⁴ najviše su reagovali na tvit u vezi sa izostankom javne rasprave o Zakonu o javnim preduzećima.



Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnoj sedmici:

¹ <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4582-2016-01-29-12-01-27>

² <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom>

³ <https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija>

⁴ <https://twitter.com/TransparencySer>



Pod lupom

Treća (najava) sreća

4. februar 2016.

Nakon dve najave da će biti formirano preduzeće "Aerodromi Srbije" stigla nam je - treća najava. Prošle nedelje Vlada Srbije prenela je saopštenje (<http://goo.gl/F5oRQ8>) Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture da je Vlada na sednici odlučila da tokom prve polovine februara počne sa radom preduzeće „Aerodromi Srbije“. Na sajtu Vlade Srbije, među aktima sa pomenute sednice nema bilo kakve odluke o "Aerodromima". Ali, bitno je da postoji saopštenje i vest u medijima, jer je i ta "pravna" forma obavezujuća za pojedine organe. Naime, pre više od 15 meseci, gradske vlasti u Nišu postupile su u skladu sa prvom najavom formiranja preduzeća "Aerodromi Srbija".



Posle osporavanog tendera za javno-privatno partnerstvo za gradski prevoz u Nišu, jedan paket linija u avgustu 2014. dobilo je Javno preduzeće "Aerodrom Niš". Tako je javno

preduzeće postalo privatni partner. Ova neobična (ali ne i protivzakonita) veza trajala je samo četiri meseca, posle čega je taj paket dodeljen Direkciji za gradski prevoz (koja je i raspisala tender za dodelu prevoza privatnim partnerima.) Privatni partner - Javno preduzeće Aerodrom- nije se bunio, a gradski većnik Mihajlo Zdravković objasnio je (<http://goo.gl/Kw9zub>) da je povod za tu odluku bio zaključak Vlade Srbije o formiranju preduzeća Aerodromi Srbije u koje će ući i niški aerodrom i čija će delatnost biti isključivo vazdušni saobraćaj. Pa je odlučeno da se autobuski prevoz preda Direkciji.

Da li je zaključak Vlade zaista postojao još u decembru 2014. godine, ne zna se, jer se zaključci na objavljuju. Ni na sajtu, ni u Službenom glasniku. Ako je postojao, pitanje je šta je to Vlada ponovo odlučivala (i najavljivala) prošle nedelje. A, ako nije, zašto su niške gradske vlasti munjevito reagovala na najavu formiranja preduzeća "Aerodromi Srbije". Zanimljivo je da smo tada od gradskog većnika mogli da čujemo i drugi argument - da je novi direktor niškog aerodroma pokrenuo inicijativu da se "oslobode" autobusnog prevoza jer je cena kojom su konkurisali na tenderu samo šest meseci ranije "na ivici rentabilnosti" ili u pojedinim periodima "nerentabilna".

A zbog tog tendera je protiv gradskih čelnika građanski nadzornik Dragan Dobrašinović podneo krivičnu prijavu (<http://goo.gl/IEyKwy>) nakon što se u javnosti pojavio audio snimak sednice na kojoj su dogovarani uslovi tendera u korist upravo niškog aerodroma .

Krivična prijava se do dana današnjeg razmatra, Gradska direkcija organizuje prevoz, iako je



studija opravdanosti pre početka tendera pokazala da je to pet puta skuplje nego dodeliti posao privatnim partnerima, a niški aerodrom nije postao deo "Aerodroma Srbije".

U međuvremenu, stigla je druga najava - u aprilu 2015. ministarska Mihajlović najavila je da će odluka o formiranju "Aerodroma Srbije" biti doneta "uskoro". I konačno, prošle nedelje, pod naslovom "Osnovano preduzeće 'Aerodromi Srbije'", Vlada nas je izvestila da je Ministarstvo prenelo da je Vlada odlučila da se "uskoro" konkretizuje kao " prva polovina februara". U saopštenju je naglašeno da je prvi zadatak preduzeća uspostavljanje civilnog vazdušnog saobraćaja na aerodromu "Morava Kraljevo". Niški aerodrom se ne pominje, ali su zato niške "Narodne novine" nezvanično saznale da se u sastavu novog preduzeća, pored beogradskog, neće naći baš niški aerodrom.

Komentari sa naše Facebook stranice:

[Mihailo Djuric](#) Stravicno, institucije postupaju po saopštenjima vlade. Zemljo Srbijo sta dozvoljavas i ne vidis.

[Miodrag Paunovic](#) Bitno je da imaju dobru volju, to je pola puta do nicega

Poređenje sa komšilukom

3.februar 2016.

Dve zanimljive vesti dolaze nam iz komšiluka. Ispostavilo se da je predsednica Hrvatske pomilovala bivšeg čelnika banke, koji je osuđen jer je oprostio kredit tajkunu koji je potom postao njen donator. (<http://goo.gl/pkCSmB>) Posle izborne pobede predsednica je čak posetila firmu svog donatora. Ova vest svedoči koliko je bitno da podaci o finansiranju kampanje budu javni, ali i da mediji istraže,

otkriju vezu koja nije uočljiva "na prvu loptu" i da to, što je najvažnije, objave.

Treba podsetiti da je na listi "Reportera bez granice", po slobodi medija, Srbija u 2015. zauzimala 67. mesto (pala sa 54. mesta u 2014. godini), dok je Hrvatska bila na 58. mestu (skok sa 65. mesta u prethodnoj godini)

Drugi slučaj je možda još zanimljiviji - bivši ministar privrede kritkuje novu hrvatsku vlast, odnosno koaliciju Most, zbog najave da će direktore javnih preduzeća birati na konkursu, tvrdeći da je reč o "jeftinom populizmu". (<http://goo.gl/xWMKmx>) Argumentacija koju je koristio (da ne može neko izabran na konkursu za platu od 2.000 evra da vodi firmu vrednu 2 milijarde) ne stoji i ne zavređuje posebnu analizu. Zanimljivo je, međutim, da u Hrvatskoj nije bilo većeg pritiska javnosti da se izbor direktora na javnim konkursima reguliše zakonom. Javna preduzeća su partijska stvar i mediji povremeno prebrojavaju koliko koja partija kontroliše JP. U Srbiji već tri godine postoji zakon koji propisuje da se direktori JP biraju na konkursima, ali se mnoge njegove odredbe ne sprovode, a uskoro bi trebalo i da dobijemo novi zakon.



S obzirom da je Hrvatska na poslednjoj listi Transparency International, odmakla Srbiji za čak 11 poena na rangiranju po indeksu percepcije korupcije, izgleda da investitorima i stručnjacima koji procenjuju stanje korupcije nije dovoljno da se samo usvoji zakon i da se da izjava o rešenosti da se korupcija suzbije i da se



javni sektor profesionalizuje, A istovremeno se, isto kao u Hrvatskoj, zna koja partija kontroliše koje JP.

A što se izborne kampanje tiče, ni tu nemamo problema - naš zakon ima takve restriktivne odredbe da je izuzetno uzak krug firmi koje mogu biti donatori. Agencija za borbu protiv korupcije je objavila izveštaje u kojima je ukazivala na firme koje su osnivane pre kampanje, davale donacije i potomse gasile, na firme koje su davale donacije višestruko veće od dobiti, kao i na pojedince koji su primaoci socijalne pomoći a davali su izdašne donacije partijama. Ministar rada obećao je da će istražiti ze socijalne slučajeve i o tome posle toga više ništa nismo čuli. Kao što posle izbora ništa nismo čuli o brojnim optužbama za kupovinu glasova za keš, koje se partije razmenjuju tokom kampanje.

Razrešenja i obrazloženja

2. februar 2016.

Transparentnost Srbija dobila je od Vlade Srbije dokumenta koja se tiču dve odluke o razrešenju donete na sednici poslednjeg dana 2015. godine, a koje su izazvale brojne reakcije u javnosti. Reč je o razrešenju direktora policije Milorada Veljovića i direktora Instituta za kardiovaskulatne bolesti "Dedinje" dr Boška Đukanovića.

U medijima smo mogli da čujemo izjavu ministra zdravlja da je razrešio direktora "Dedinja" zbog "smene generacija". Nadali smo se da će odluka o razrešenju imati neko sadržajnije obrazloženje. U dokumentu koji smo dobili od Generalnog sekretarijata Vlade Srbije u obrazloženju se, međutim, samo navodi zakonski osnov za razrešenje. Reč je o odredbi Zakona o zdravstvenoj zaštiti po kojoj direktora

imenuje i razrešava Vlada Srbije. Neko bi pomislio da je zakon loš jer je ostavio Vladi da po volji imenuje i razrešava direktore, kad god poželi. Zakon, međutim, propisuje da se direktor zdravstvene ustanove imenuje na osnovu javnog konkursa, na period od četiri godine, najviše dva puta uzastopno. Propisano je i da dužnost direktora prestaje istekom mandata i razrešenjem.



U dokumentu koji smo dobili navodi se da je dr Đukanović za direktora imenovan 18. oktobra 2007. godine. To bi značilo da mu je mandat odavno istekao, ali se u odluci ne konstatuje da je mandat istekao, već je direktor razrešen. A zakon propisuje razloge za razrešenje, među kojima nije "smena generacija". Izuzev ako se "smena generacija" ne krije u odredbi "iz drugih razloga utvrđenih zakonom ili statutom zdravstvene ustanove".

S druge strane, u medijima smo mogli da čujemo da je dr Đukanović na čelu "Dedinja" bio 15 godina. S obzirom da zakon propisuje mandat od četiri godine, najviše dva puta uzastopno, tražili smo od Vlade informaciju da li razmatrala pitanje zakonitosti obavljanja funkcije direktora. Dobili smo odgovor da nije.

Smenjeni direktor, opet prema medijskim navodima, ne spori da je "sam postupak



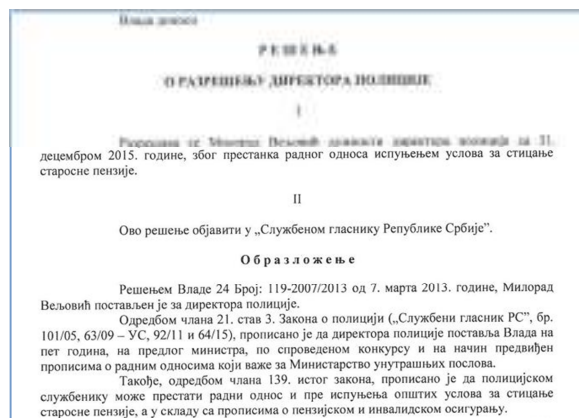
njegovog razrešenja bio legalan", ali tvrdi da je reč o političkoj odluci jer "svi znaju da nije prijatelj Vučića". S obzirom na to da na čelu ustanove proveo 15 godina, mimo odredbi zakona, te da to Vlada nije dovodila u pitanje, neminovno se postavlja pitanje da li bi ovo stanje menjano da je reč o "prijatelju" premijera ili ministra. Ovako je jedno kršenje zakona (trajanje mandata) okončano drugim kršenjem zakona (razrešenje bez obrazloženja). Povrh svega, sporno je i imenovanje vršioca dužnosti. Zakon, naime, u članu 134 propisuje jedino mogućnost da osnivač (Vlada u ovom slučaju) imenuje vršioca dužnosti na šest meseci ako "upravni odbor zdravstvene ustanove ne izvrši izbor kandidata za direktora zdravstvene ustanove, odnosno ako osnivač zdravstvene ustanove ne imenuje direktora zdravstvene ustanove".

Na zahtev da nam dostavi informaciju o tome iz koje zakonske odredbe Vlada Srbije (generalno) crpi ovlašćenje da imenuje vršioca dužnosti zdravstvene ustanove, u situacijama kada se to imenovanje vrši nakon razrešenja direktora, dobili smo odgovor da to čini na osnovu Zakona o Vladi (koji propisuje da Vlada odlučuje o razrešenjima i imenovanjima) i Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Upravo onog zakona u kome se vršilac dužnosti pominje isključivo u citiranom članu 134. U rešenju o imenovanju v.d. direktora nema pomenu ni o roku na koji se imenuje, a kao zakonski osnov citirani su članovi zakona koji Vladi omogućavaju da imenuje direktora.

S obzirom da se ova zakonska rupa u vezi sa imenovanjem vršioca dužnosti odnosi na sve zdravstvene ustanove, tražili smo i spisak direktora, zamenika direktora, članova upravnih odbora i nadzornih odbora zavoda, klinika, instituta, kliničko-bolničkih centara, kliničkih

centara i Zavoda za zdravstvenu zaštitu radnika Ministarstva unutrašnjih poslova, čiji je osnivač Republika, koji imaju svojstvo vršioca dužnosti ili koja iz drugog razloga nisu popunjena u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti. Tražili smo i informaciju o datumima od kada se pomenuta lica nalaze u svojstvu vršioca dužnosti, odnosno od kada ta mesta nisu popunjena u skladu sa odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Odgovor na ovaj zahtev nismo dobili.

Slučaj razrešenja direktora policije mnogo je jednostavniji. Ministar je 21. decembra 2015. doneo rešenje po kome Veljoviću prestaje radni odnos 31. decembra zbog odlaska u penziju i tog dana Vlada ga je zbog prestanka radnog odnosa razrešila dužnosti i imenovala vršioca dužnosti.



Ono što može biti sporno, jeste činjenica da je Veljović za direktora postavljen u martu 2013. na mandat od pet godina. Prethodno je pet godina (od 2006. godine) bio direktor, pa je dve godine obavljao dužnost do okončanja konkursa. Vlada je u trenutku postavljenja 2013. godine morala da zna da kandidat za dve i po godine stiče uslov za penziju. Iz dokumenata dostavljenih TS (rešenje o razrešenju i biografija iz predloga za imenovanje iz 2013. godine) ne vidi se da li je direktor policije u decembru



2015. godine ispunio oba uslova za odlazak u penziju (godina starosti i godine staža), te je morao da se penzionise po sili zakona. Ako nije, postavlja se pitanje zbog čega nije ostao na dužnosti do okončanja mandata. Ako jeste, zbog čega Vlada nije na vreme raspisala javni konkurs za izbor novog direktora.

Mediji su spekulisali da je Veljović penzionisan jer nije želeo da sprovede reformu koja je podrazumevala otpuštanje više od 1000 pripadnika MUP-a. Pojedini mediji su u prethodne dve godine izneli i niz ozbiljnih optužbi na račun direktora policije. Ministar, državni sekretari, niti premijer, tada nisu pokušali da demantuju te optužbe i zaštite direktora. Do sada, nije objavljeno da je pokrenuta istraga ili bilo kakav drugi postupak protiv direktora zbog onoga što su mu mediji stavljani na teret. S obzirom da je nakon razrešenja postao savetnik premijera, moglo bi se zaključiti da je MUP-u bili "ispod časti" da polemiše sa tabloidima. Nedavno smo, međutim, bili svedoci da državni sekretar MUP-a u zvaničnom saopštenju polemiše sa "strankama na ivici cenzusa".

Ovako sa oba razrešenja, koji god da su bili stvarni razlozi, ostaje gorak ukus - kršenje zakona se ispravlja novim kršenjem zakona, umesto pisanog obrazloženja daja se usmena opravdanja. Umesto da se raspravlja o rezultatima rada ljudi na javnim funkcijama i da se na osnovu toga odlučuje o njihovom ostanku na funkciji, sve se relativizuje a svako ko bez buke odstupi (bilo sa mesta ministar ili neke druge, niže funkcije) može se nadati da će mu biti ponuđeno mesto savetnika.

Česme bez vode i drugi zapisi

31. januar 2016.

Seoska „česma bez vode“ u Brejanovcu, finansirana od strane grada Leskovca, a „po projektu mesne zajednice“ mogla bi da posluži kao simbol lošeg budžetskog planiranja, u kojem jednom kada je odobren, plan mora da se realizuje (novac utroši). Na otvaranju mora da se pojavi gradonačelnik. Ako se negde usput izgubi ono što je bio smisao celog poduhvata (da se napravi česma na seoskom trgu), tim teže po smisao.

Cinik bi mogao da obrne stvar i da kaže da smisao nije ni bio da iz česme poteče voda, već upravo da se nešto budžetskog novca odlije izvođačima radova i da se gradonačelnik pored nečega slika. Ako je i tako, opet je za čuđenje. U Srbiji naime ima toliko mnogo stvari koje je zaista potrebno izgraditi i popraviti, da ni deset budžeta ne bi bilo dovoljno da pokrije te troškove.

Teže je smisliti kako da se novac utroši na nešto besmisleno nego finansirati nešto od čega postoji kakva – takva korist. Novinari su nagovestili da iza [ove vesti](#) stoji prozaičan razlog – komšija koji nije dopustio da se instalacije dovedu sa njegovog imanja bez nadoknade. Pošto nas za koji mesec čekaju opštinski i republički izbori, i novo **zahuktavanje neimarstva**, potpisivanja ugovora i raznih drugih promocija, ostaje da se nadamo da će građanima ostati neki spomen na izbore koji će im biti od koristi makar do sledeće kampanje.



Tužbe i vapaji urodili plodom

31. januar 2016.

Tužbe koje smo podnosili Upravnom sudu i naše uporno pokretanje u javnosti problema sa transparentnošću Vlade Srbije, posebno u vezi sa ignorisanjem zahteva za dostavljanje informacija od javnog značaja, dali su, izgleda, efekta.

U protekloj nedelji dobili smo od Generalnog sekretarijata odgovore i dokumente u vezi sa nekoliko zahteva koje smo podneli u prethodnom periodu.



Među odgovorima i dostavljenim dokumentima je i Memorandum potpisan sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj o kome smo nedavni pisali.

Naime, na naš prvobitni zahtev da nam dostave taj dokument, čije je potpisivanje premijer

proglasio "najvažnijom veću za Srbiju", i na urgenciju koju smo potom poslali, iz Vlade Srbije je odgovoreno zahtevom da im opišemo koje informacije sadrži dokument koji tražimo.

Reč je, očigledno, o besmislenom zahtevu jer kada bi tražioci informacija bili vidoviti i imali mogućnost da opišu informacije koje se nalaze u dokumentima, onda im zakonsko pravo da ostvare uvid u dokumente ne bi ni trebalo.

Radilo se u stvari o pokušaju ometanja prava na pristup i nakon što smo u [uzvratnom dopisu](#) ukazali na kršenje zakona, [dokumenti](#) su nam poslani.

U svega nekoliko dana dobili smo i dokumenta u vezi sa penzionisanjem direktora policije Milorada Veljovića (o tome više narednih dana) i odgovor na zahtev u vezi sa razrešenjem direktora Instituta za kardiovaskularne bolesti Dedinje. Stigao nam je odgovor i na zahtev u vezi sa javnom raspravom o Nacrtu zakona o javnim preduzećima. Radujemo se što smo dobili odgovor, ali njegov sadržaj nas je zabrinuo. I o tome više narednih dana.



Inicijative i analize⁵

Komentari i primedbe TS na Nacrt zakona o javnim preduzećima

30. januar 2016.

Nesporno je da Zakon o javnim preduzećima iz 2012. godine treba da se menja. [Istraživanje](#) koje smo sprovedi 2014. godine pokazalo da je mnoge norme tog zakona nisu uopšte primenjene, a da druge nisu donele najavljene efekte. Ovo je posledica, u najvećoj meri, odsustva volje da se primene i one odredbe Zakona koje su bile jasne, u situacijama kada to donosiocima odluka (pre svega unutar Vlade Srbije) iz nekog razloga nije odgovaralo.

Međutim, ima i slabosti koje se mogu pripisati nedostacima u pravnom okviru. Nakon što smo objavili analizu sprovođenja Zakona, dali smo preporuke, predstavili smo ih Ministarstvu privrede i dostavili članovima relevantnih skupštinskih odbora.

Neke od ovih preporuka našle su se u Nacrtu zakona koji je [predstavljen krajem decembra](#). Međutim, ima još mnogo prostora za unapređenje tog teksta, a pojedine odredbe Nacrta stvaraju i nove dileme. TS je Ministarstvu privrede uputila [detaljnu analizu](#)⁶ sa komentarima i primedbama na nacrt, a ovde predstavljamo samo neke od naših sugestija.



Možda najveći problemi mogu nastati zbog **nepreciznih prelaznih odredbi**, pogotovo kada se ima u vidu iskustvo sa aktuelnim ZJP.

- Predviđa se **predugačak rok – godinu dana za sprovođenje konkursa** na osnovu novog zakona, a uopšte **nije propisan rok za okončanje konkursa koji su raspisani pre 2,5 godine!**

- Pored toga, rok je predviđen samo u prelaznim odredbama, a ne i za redovne, buduće situacije.

- **Rokovi** za usklađivanje osnivačkih akata JP su **predugi** (šest meseci), kao i rokovi za usklađivanje opštih akata JP (tri meseca nakon toga).

- Predviđen je **rok** od čak šest meseci **za razrešenje nestručnih članova NO** i imenovanje novih. Taj rok treba skratiti na najduže tri meseca.

⁵ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

⁶ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zakon_o_JP_komentari_i_primedbe.doc



- U prelaznim odredbama govori se o tome da se mora raspisati javni konkurs u skladu sa odredbama novog zakona kada „direktor nije izabran po javnom konkursu u skladu sa odredbama ZJP“. Ovde je u stvari reč o slučajevima kada konkursi nisu ni raspisani, ali to nije rečeno na taj način jer se slučajevi konkursa koji su raspisani, a nisu okončani tretira u drugom stavu tog člana Zakona. Norma ne mora da se menja, ali u **obrazloženju makar treba konstatovati ovo ozbiljno kršenje aktuelnog ZJP**.

- Predviđa se i da do donošenja novog podzakonskog akta nastavlja da se primenjuje **Uredba o merilima za imenovanje direktora** javnog preduzeća čije je osnivač Republika Srbija. U vezi sa ovom uredbom smo izneli niz ozbiljnih primedaba, zbog čega smatramo da bi ona morala da bude promenjena pre nego što dođe do novog talasa konkursa za izbor direktora. (Naše kritike možete pročitati u dokumentu: <http://goo.gl/BEy1k5>) Prelazne odredbe, međutim, ne propisuju bilo kakav **rok za donošenje novih merila**. TS smatra da rok ne bi smeo da bude duži od 3 meseca, a najbolje bi bilo kada bi tekst uredbe, odnosno njena osnovna rešenja, bio raspravljan zajedno sa Zakonom o javnim preduzećima, kao što i nalažu načela dobre zakonodavne politike.

Uslovi za članove NO i direktora:

- Uslovima pridodati da nisu bili kažnjeni za prekršaj, odnosno da im nije izrečena **mera zbog kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije** (u određenom periodu). U pitanju su norme o prijavljivanju imovine, poklona, postupanju u slučaju sukoba interesa i slično.

- **Pooštriti pravilo** za direktora u vezi sa partijskim članstvom da ne bude ostavljena mogućnost da funkciju obavlja „član organa političke stranke“ kojem taj status „miruje“.

- Nacrt Zakona nije zabranio da članovi Komisije koja vrši izbor direktora JP budu **funkcioneri političkih stranaka**, što bi trebalo učiniti. Poslali smo predlog da se bolje reguliše pitanje sukob interesa članova komisija, i ono što je posebno važno - u pogledu objavljivanja podataka o radu Komisije.

- **Dobra je novina**, i to je ono na čemu smo insistirali, da Komisija dostavlja rang listu najboljih kandidata i da Ministarstvo dostavlja predlog o **imenovanju prvog sa liste**, jer se tako rešava pitanje sadašnjeg diskrecionog ovlašćenja Vlade da odabere bilo kojeg od tri predložena kandidata.

- Zakon je odredio **predugačak rok za vanredno „vršenje dužnosti direktora“**. Rokom od godinu dana za „vršenje dužnosti“ i otvaranjem mogućnosti da se nakon isteka tog roka imenuje drugo lice za „vršioca dužnosti“ (i tako u nedogled), **obesmišljava se koncept profesionalizacije** i sprovođenja javnih konkursa za izbor direktora.

- Treba predvideti precizne rokove za sprovođenje konkursa, a „vršenje dužnosti“ ograničiti samo tim rokom. Ukoliko bi rokovi za sprovođenje konkursa i donošenje odluka po sprovedenim konkursima bili precizni, verovatno ne bi bilo potrebe za određivanjem nekog objektivnog roka. Ukoliko za tim ipak ima potrebe, rok ne bi trebalo da bude duži od 3 meseca.



- Nisu propisani obavezni **elementi za sadržinu tromesečnih izveštaja** o realizaciji godišnjeg plana. Ti izveštaji bi trebalo da budu znatno detaljniji nego što su trenutno i da obuhvate, pored finansijskih pokazatelja, i podatke o ostvarivanju svrhe zbog koje je JP osnovano – broj i kvalitet pruženih usluga itd.
- U članu 65. je predviđeno da ministarstvo sačinjava informaciju za Vladu na osnovu podataka iz tromesečnih izveštaja. Dosadašnje iskustvo je bilo takvo da su izveštaji bili sačinjeni na različite načine (od ministarstva do ministarstva, da nisu uvek sadržali zaključke o tome šta treba uraditi i slično. Zbog toga bi trebalo aktom Vlade bliže **propisati i sadržaj ovih izveštaja** i obavezu objavljivanja tih „informacija“.
- U istraživanju TS o primeni aktuelnog zakona utvrđeno je često kršenje normi o javnosti rada. Sada se predviđaju neke korisne novine, proširenje kruga informacija koje će biti objavljene. Međutim, još ima prostora za unapređenje, pored ostalog, smatramo da treba propisati obavezu Ministarstva privrede/Vlade, odnosno tela na drugim nivoima vlasti, **da objave zbirne podatke za sva javna preduzeća** (ili linkove koji vode ka njihovim sajtovim), podatke o razmatranju izveštaja o radu, podatke o sprovođenju konkursa, podatke koji dokazuju ispunjenost uslova za članstvo u NO itd.
- Rešiti i pitanje objavljivanja informatora o radu - neka JP nemaju tu obavezu i to bi se moglo rešiti ovim zakonom, propisivanjem da „Javna preduzeća objavljuju „informator o radu državnog organa“, na način utvrđen zakonom kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja“.

Zašto nema javne rasprave o Nacrtu zakona o javnim preduzećima

1. februar 2016.

Ministarstvo privrede je u poslednjim danima 2015. predstavilo nacrt Zakona o javnim preduzećima, objavljivanjem na svom sajtu i nizom promotivnih skupova. Iako su ovo uobičajeni elementi javne rasprave, a često i njeni krajnji dometi u Srbiji, Ministarstvo nije želelo da ih nazove tim imenom. Zašto? Odgovor se možda krije u nadi, koja će izgleda biti uzaludna, da se na taj način „uštedi“ neki dan procedure, i da zakon bude usvojen pre raspuštanja Skupštine. Kršenje pravila o javnim raspravama malo koga bi potreslo u skupštinskoj većini, ako Vlada kaže da je stvar hitne prirode, kao što se mnogo puta i potvrdilo. Drugi mogući motiv bi bio interne prirode – ako nema formalne javne rasprave, o njoj ne mora da se pravi izveštaj, niti da se predstavljaju primljeni predlozi i razlozi za njihovo neprihvatanje.

Šta je Transparentnost – Srbija ukazala Ministarstvu

[U dopisu](#) Ministarstvu privrede smo ukazali na brojne odredbe koje bi trebalo popraviti u ovom nacrtu zakona, na nalaze i preporuke istraživanja TS o sprovođenju aktuelnog Zakona o javnim preduzećima, ali i na pitanje obaveze organizovanja javne rasprave. Pored toga, ukazali smo i na činjenicu da Ministarstvo privrede ne sprovodi javnu raspravu o ovom nacrtu zakona, iako je u obavezi da to učini. Ta [obaveza](#) proističe iz Zakona o državnoj upravi a bliže je razrađena Poslovnikom Vlade. Javna rasprava, između ostalog, podrazumeva određivanje roka za dostavljanje komentara i predloga, objavljivanje



nacrta i drugih pratećih materijala na portalu E-uprava, izradu izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi itd. Činjenica da je Ministarstvo privrede objavilo nacrt zakona na svom sajtu, da je organizovalo nekoliko promotivnih skupova i pozvalo prisutne da dostave svoje komentare „što pre“ ne može biti zamena za ispunjenje ove formalne obaveze.



Pored toga, za učesnike u „javnoj raspravi“ svakako ne deluje ohrabrujuće to što je i ovom prilikom (kao i kod donošenja nekih drugih bitnih zakona) naglašeno da su norme usaglašene sa predstavnicima međunarodnih institucija, pre nego što su uopšte iznete pred javnost Srbije, pa i pred predstavnike onih na koje se zakon neposredno odnosi – javna preduzeća. Kada se saglasnost predstavnika međunarodnih institucija traži pre diskusije u domaćoj javnosti, onda se bitno smanjuju šanse da te diskusije uopšte donesu nekog efekta, jer se jednom „usklađeni“ tekst teško menja.

Zbog toga smo pozvali Ministarstvo da donese program javne rasprave, da objavi na svom sajtu i portalu e-uprava taj program, sastav radne grupe koja je izradila Nacrt, tekst nacrtu i druge prateće dokumente ukoliko postoje (npr. analize o primeni aktuelnog Zakona o javnim preduzećima). Ukazali smo i da bi bilo dobro da se na istom mestu objave i svi prispeli predlozi tokom javne rasprave (kako se ne bi ponavljali bez potrebe), a zatim i pregled prihvaćenih i odbijenih predloga, sa obrazloženjem.

(detalji o tome šta o obavezi odražavanja javne rasprave piše u Poslovniku Vlade u analizi, dostupnoj [na našem sajtu](#)⁷)

Odgovor Vlade

Od Vlade Srbije tražili smo informacije u vezi sa (ne)organizovanjem ove javne rasprave. Pošto se Generalni sekretarijat Vlade, nakon [više tužbi](#) koje smo uputili Upravnom sudu i [saopštenja](#) koje smo dali javnosti iz zimskog sna“ i počeo da odgovara na zahteve za pristup informacijama, dobili smo relativno brzo [tražena dokumenta](#). S obzirom na to da postoje mnogi razlozi koju su javnu raspravu činili obaveznom, a ni jedan koji bi predstavljao utemeljenje da se ona ne održi, očekivali smo da je Ministarstvo privrede jednostavno zaobišlo proceduru iz Poslovnika tako što nije ni zatražilo mišljenje Vladinog odbora o obaveznosti sprovođenja javne rasrpave.

Međutim, odgovor nas je začudio: Odbor za finansije i privredu doneo je zaključak 05 broj: 011-13907/2015, od 24. decembra 2015. godine, u kojem se „prihvata predlog Ministarstva privrede da nije potrebno sprovoditi javnu raspravu o Nacrtu zakona o javnim preduzećima“. Zaključak je potpisao predsednik ovog odbora, Dr Dušan Vujović. U dopisu Generalnog sekretarijata se kaže da zaključak sadrži još i tekst Nacrta zakona. Izgleda da ne sadrži nikakvo dodatno obrazloženje.

⁷ <http://goo.gl/OaHoZ5>



Zaključak

Kada se uporede obaveze iz Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade sa sadržinom i obrazloženjem Nacrta zakona očigledno je da je javna rasprava bila obavezna. Prvo, Zakon o javnim preduzećima jeste sistemski za tu oblast, štaviše njime se uređuju i mnoga pitanja od značaja za druga preduzeća u državnom vlasništvu (npr. akcionarska društva). Međutim, pošto pojam „sistemski zakon“ ne postoji u Ustavu, ne bi se moglo sa sigurnošću tvrditi ni za jedan zakon da jeste ili nije „sistemski“ zakon.

U pitanju je svakako novi zakon, tako da je nadležni odbor Vlade mogao da odluči da se javna rasprava ne održi. U tom razmatranju Odbor je bio vezan ne samo onim što piše u predlogu Ministarstva privrede, već i Zakonom o državnoj upravi. Dakle, ni u kojem slučaju nije bilo dopušteno da odbor donese odluku prema kojoj javna rasprava ne mora da se održi, ako je reč o **normama kojima se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost.**

O tome da se **mnoga pitanja uređuju na bitno drugačiji način** svedoči samo Ministarstvo koje je dalo predlog da se javna rasprava **ne održi**. Tako je Ministarstvo privrede u obrazloženju Nacrta zakona kao bitne novine istaklo davanje zakonske mogućnosti da gradska opština osnuje javno preduzeće, uvođenje ograničenja da se samo jedno javno preduzeće može osnovati za obavljanje određenog posla na datoj teritoriji, izmena načina poveravanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa privatnicima, uvođenje posebnog pravnog režima za preduzeća u kojima Srbija ima preko 25% vlaništva, drugačija pravila za raspodelu prihoda zavisnih preduzeća, promena strukture organizovanja javnog preduzeća (ukidanje izvršnih odbora), drugačiji uslovi za izbor članova nadzornih odbora i za izbor direktora javnih preduzeća, nova pravila za donošenje dugoročnih i srednjoročnih planova, nove kaznene odredbe itd.

O tome da li izmene zakona **zanimaju javnost** dovoljno svedoči raspoloživi pres-klipping i pretraga na internetu. Tako, i mesec dana nakon beogradske diskusije o ovom zakonu, postoji desetak [medijskih naslova](#) gde se prenose vesti sa toga događaja. Pored toga, i prisustvo predstavnika velikog broja javnih preduzeća, ali i drugih institucija [skupu u Privrednoj komori Srbije](#), jasno ukazuje na to da je makar jedan deo javnosti veoma zainteresovan za sadržinu ovog zakona, **nema sumnje da je ovo još jedan slučaj u kojem su ministarstva i Vlada Srbije prekršili pravila o javnim raspravama u pripremi zakona.** Motive najverovatnije treba tražiti u želji da se posao obavi što brže, kako bi se ispunili planovi dogovoreni sa međunarodnim finansijskim institucijama pre nego što nastupi odlaganje nakon raspisivanja izbora. **Takve stvari će nam se i dalje dešavati, možda još i više, sve dok međunarodni finansijski subjekti, Evropska unija i drugi akteri do čijeg mišljenja je vlastima u Srbiji stalo više nego do onog koje imaju sopstveni građani ne stave jasno do znanja našim državnim organima da neće dati mišljenje ni na jedan propis pre nego što se o njemu sprovede javna rasprava u Srbiji.**

