

Република Србија

Влада

Министарство привреде

Агенција за спречавање корупције

Иницијатива за отклањање озбиљних коруптивних ризика у предлогу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије и аутентичном тумачењу Закона о спречавању корупције

Поштовани,

Влада Републике Србије доставила је Народној скупштини предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије¹ 26.5.2023. Наведени предлог закона је повучен из скупштинске процедуре. Одлука о томе није објављена у оквиру информација са седнице Владе од 8.6.2023², када је вероватно формално донета. Два дана раније, објављена је изјава председнице Владе од 6.6.2023. према којој ће предлог закона бити повучен, „на молбу председника Републике“³, а 7.6.2023. и саопштење министра привреде⁴ да је упутио „Предлог закључка“ о повлачењу предлога закона и из скупштинске процедуре. Иако тиме, формално правно гледано, нису повређени стандарди учешћа јавности при изради и утврђивању нацрта закона, чије одсуство представља коруптивни ризик који Методологија за процену ризика од корупције у прописима⁵ дефинише као недостатак законодавног процеса,

¹ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1030-23.pdf

² <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/710796>

³ <https://www.rts.rs/vesti/politika/5206791/vlada-povlaci-predlog-zakona-o-upravljanju-preduzecima-u-drzavnom-vlasnistvu.html>

⁴ <https://privreda.gov.rs/aktuelno/vesti-i-saopstenja/ministar-basta-uputio-vladi-predlog-zakljucka-o-povlacenju-iz-skupstinske-procedure-predloga-zakona>

⁵ Стр. 22,

несумњиво је да је, сасвим непотребно, на тај начин повређено начело јавности рада органа јавне власти и право грађана на обавештеност, гарантовано Уставом.⁶

До повлачења закона је дошло након бројних критика предложеног законског текста, међу којима су и иницијатива народним посланицима и саопштење које је дала организација Транспарентност Србија⁷. У даљем тексту се користе релевантни делови те Иницијативе.⁸ Посебно наглашавамо да је Транспарентност Србија у протеклих десет година⁹, од доношења првог Закона о јавним предузећима који је предвидео успостављање професионалног управљања и избор директора на конкурс, упутила већи број иницијатива Министарству привреде, Влади Републике Србије и другим институцијама у вези са лошим решењима у законима и подзаконским актима, незаконитом праксом код именовања директора и вршилаца дужности директора, међу којима се својом иновативношћу и креативношћу посебно истиче пракса продужавања њихових мандата закључивањем уговора о раду са њима, односно пропуштањем да се они именују у складу са законом, именовањем функционера у јавним предузећима без провере испуњености услова или уз „креативно“ тумачење услова који су постављени у прописима, праксом расипања јавних ресурса ради куповине утицаја у медијима, остваривањем циљева политичких субјеката или за друге потребе које немају везе са сврхом због које су јавна предузећа основана, недовољном транспарентношћу рада јавних предузећа, пропуштањем да се усвоје акти који би на адекватан начин стимулисали добре резултате у раду руководиоца јавних предузећа, пропуст да се уреди област „познавања корпоративног управљања“ и друго. Када је реч о другим предузећима у државном власништву, која не примењују Закон о јавним предузећима, такође смо указивали на ризике корупције, међу којима су највећи недовољна транспарентност пословања и коришћење ресурса за вођење државне политике у областима које немају везе са делатношћу предузећа.

Овај предлог закона представља реализацију неких од активности које су планиране приликом доношења планског документа – Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године.¹⁰ Као што смо указивали и приликом доношења овог акта, основни проблем јесте то што је Влада Републике Србије решење за многе од проблема које је сама створила тиме што није примењивала или допунила постојеће прописе, поново потражила у изменама прописа.

https://acas.rs/storage/page_files/ Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf

⁶ Устав Републике Србије, чл. 51, https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

⁷ <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12480-direktori-drzavnih-preduzeca-van-dosega-antikorupcijskih-propisa>

⁸ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Skupstini_-_Predlog_Zakona_o_upravljanju_privrednim_drustvima_u_vlasnistvu_Republike_Srbije.pdf

⁹ Налази последње објављене публикације која се искључиво бави темом јавних предузећа налазе се овде: https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Razreenje_vd_stanja_u_javnim_preduzeima_-_izvetaj.pdf, а налази, иницијативе и коментари се могу пронаћи на многим другим деловима нашег сајта.

¹⁰ <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/strategije/strategija-drzavnog-vlasnistva-i-upravljanja-privrednim-subjektima>

Дакле, не спорећи потребу да се Закон донесе како би се уредила нека питања која тренутно нису, нити начелно одређења за напуштање концепта према којем су јавна предузећа посебна организациона форма, истичемо чињеницу да су циљеви због којих се доноси могли бити остварени и применом постојећег Закона о јавним предузећима, да је постојала воља за то. Отуда је неопходно да Влада Републике Србије уложи знатно већи напор како би сагледала разлоге досадашњег незакоња у које је довела велики број јавних предузећа, да размотри и понуди могућа решења за све проблеме који су се показали у пракси и да на уверљив начин покаже намеру и пружи гаранције да ће те проблеме решити. Не само да то није било учињено у фази припреме предлога закона који је повучен из скупштинске процедуре, већ су поједина понуђена решења створила нове проблеме, који би додатно ослабили антикорупцијске механизме у овом делу јавног сектора.

Основни предлози

1. Да Министарство привреде разјасни правни оквир за спровођење ових консултација, а нарочито шта може бити предмет консултација и које информације ће бити доступне након спроведених консултација.
2. Да Министарство привреде затражи од Агенције за спречавање корупције да изради мишљење о процени ризика од корупције у нацрту Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, односно у актуелном предлогу у вези са којим се спроводе консултације.
3. Да Влада Републике Србије предложи Народној скупштини да стави ван снаге аутентично тумачење Закона о спречавању корупције¹¹ од 12. фебруара 2021.
4. Да Влада Републике Србије, уколико није правно могуће ставити ван снаге аутентично тумачење, најкасније заједно са предлогом Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, а по могућности одмах, предложи измене и допуне Закона о спречавању корупције, у делу који се односи на дефиницију појма јавног функционера.
5. Да Министарство привреде измени и допуни постојећи нацрт/предлог Закона, као и да битно допуни пратеће образложење, како би се отклонили сви ризици од корупције.
6. Да Влада Републике Србије иницира код надлежних одбора Народне скупштине, да организују јавно слушање о предлогу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, пре него што размотре тај предлог.

¹¹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

Образложење

Правни оквир за консултације

Правни основ за консултације није објављен¹². У вези са тим се поставља више процедуралних и суштинских питања. За разлику од јавних расправа о нацрту закона, које спроводи орган државне управе (министарство), поступак евентуалних консултација о предлогу закона (који утврђује Влада) није уређен Законом о државној управи и Пословником Владе. Штавише, Пословник Владе уопште не познаје могућност да се је једном утврђени предлог закона измени и допуни!

То доводи до закључка да се актуелне консултације спровode само зарад задовољења форме, а да Предлог Закона, неће бити мењан. Алтернативно, уколико постоји истинска спремност да актуелне консултације резултирају унапређењем законског текста, било би неопходно да повучени Предлог закона буде проглашен за Нацрт, и да Министарство привреде о њему органиује јавну расправу у складу са одредбама Закона о државној управи и Пословника Владе.

Са суштинске стране, ова промена би била битна зато што је тренутно нејасно да ли ће након спроведених консултација бити сачињен извештај и да ли ће у том извештају бити дато образложење за прихватање или одбијање достављених предлога. У том смислу се тренутно наводи само то да ће „дана 17. јула 2023. године“ бити „одржане Јавне консултације и презентација Предлога закона као и одговори на сва пристигла питања и сугестије заинтересованих страна у вези са Предлогом закона“.

Тражење мишљења од Агенције за спречавање корупције

Законом о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35 од 21. маја 2019, 88 од 13. децембра 2019, 11 од 12. фебруара 2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021, 14 од 7. фебруара 2022.), у члану 35. прописано је да Агенција „иницира доношење прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције“ и да су органи државне управе дужни да доставе Агенцији „нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.“

У члану 2. истог закона је прописано да је „област посебно ризична за настанак корупције“ она која је као таква одређена стратешким документом, те да „стратешки документ“ означава

¹² <https://privreda.gov.rs/usluge/javni-pozivi/javni-poziv-za-ucesse-u-javnim-konsultacijama-o-predlogu-zakona-o-upravljanju-privrednim-drustvima>

стратегије и акционе планове у области борбе, односно спречавања корупције. На основу јединог важећег планског документа за област корупције (Ревидирани Акциони план за Поглавље 23 из јула 2020)¹³, тачка (прелазно мерило) 2.2.8, као посебно ризичне области означене су: здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција.

Према доступним информацијама, нити је Министарство привреде затражило мишљење од Агенције на нацрт Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, нити је Агенција то самоиницијативно учинила¹⁴. Могуће је да је у вези са тим Министарство привреде већ прекршило законску обавезу. Иако се предложеним законом не уређује непосредно поступак приватизације, кроз ове измене се непосредно и у веома великој мери утиче на то која све предузећа у власништву државе би потенцијално могла да буду предмет појединих облика преласка капитала из јавне у приватну својину. Наиме, Закон о приватизацији¹⁵ омогућава да предмет приватизације буду и јавна предузећа. Међутим, поједини облици приватизације (нпр. кроз продају дела акција) се могу вршити само тако што би јавно предузеће претходно променило форму.

Без обзира на то да ли је постојала дужност Министарства привреде да затражи мишљење од Агенције, несумњиво је да је за тим постојала и да и даље постоји потреба. Тим пре, што је у току израда нове Националне стратегије за борбу против корупције, где је утврђено да ће једна од ризичних области бити управо јавна предузећа и друга предузећа у власништву државе. Та чињеница је позната и Министарству привреде и Влади Републике Србије, чији представници су чланови радне групе¹⁶ за израду ове Стратегије.

Статус функционера у привредним друштвима у контексту аутентичног тумачења Закона о спречавању корупције

Одредбе Предлога закона и Закона о привредним друштвима

Предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије предвиђа (члан 41) промену правне форме постојећих јавних предузећа чији је оснивач Република Србија у друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво.

Законом о јавним предузећима ("Службени гласник РС", бр. 15 од 25. фебруара 2016, 88 од 13. децембра 2019.), као органе јавног предузећа предвиђа петочлани надзорни одбор и директора. Такође је предвиђено постојање једног до седам извршних директора. Председника и чланове

¹³ <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

¹⁴ <https://www.acas.rs/cyr/opinions/33>

¹⁵ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2015/46/1>

¹⁶ <https://www.mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20Radna%20grupa.pdf>

НО, као и директора именује Влада Републике Србије (члан 17, ст. 1. и 24. ст. 1). На основу члана 53. Закона, директоре постојећих друштава са ограниченом одговорношћу и акционарских друштава, чији је једини власник Република Србија, такође именује Влада.

Предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије у члану 19. предвиђа једнодомно или дводомно управљање у друштвима капитала у власништву Републике (АД или ДОО). На основу члана 20. представник Републике у скупштини друштва капитала се именује и разрешава актом министра (привреде), након претходне сагласности Владе.

Директор друштва капитала се именује у складу са Законом о привредним друштвима ("Службени гласник РС", бр. 36 од 27. маја 2011, 99 од 27. децембра 2011, 83 од 5. августа 2014 - др. закон, 5 од 20. јануара 2015, 44 од 8. јуна 2018, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019, 109 од 19. новембра 2021.), али након спровођења јавног конкурса (члан 23). На основу члана 200, односно 232. Закона о привредним друштвима, директора именује или скупштина или надзорни одбор (у зависности од тога да ли је управљање једнодомно или дводомно). Предлог Закона утврђује да поступак спровођења јавног конкурса за директора додатно уређује Влада (поред услова из члана 24 Предлога). Кад је реч о члановима надзорног одбора, њихов избор врши скупштина акционарског друштва (члан 200. Закона о привредним друштвима).

Закон о спречавању корупције, у свом оригиналном тексту (члан 2, т. 2) и 3), прописује да је „јавни функционер” свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. „Орган јавне власти” је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и **друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија**, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина.

На основу члана 198. Закона о привредним друштвима, органи друштва су скупштина и један или више директора, а у случају дводомног управљања, то су скупштина, надзорни одбор и један или више директора. Из тога се може закључити да би, у случају усвајања предложеног закона чланови скупштине, председник и чланови надзорног одбора, као и директори АД и ДОО на које се односи предложени закон имали својство јавног функционера. До таквог закључка би на изглед могло да доведе и читање појединих норми у предложеном закону. Тако се у члану 24. ст. 1. т.7) као један од услова за именовање лица на функције у АД или ДОО наводи „да није у сукобу интереса, у складу с посебним прописима који уређују спречавање сукоба интереса,“ што се потврђује изјавом код јавног бележника „о непостојању сукоба интереса“ (члан 25, ст. 1. т. 5)). У члану 26, т. 2) се као разлог за разрешење наводи да је лице „у сукобу интереса, у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса.“

Ове норме су пример веома лоше законодавне праксе. На први поглед би се рекло да је предлагач желео да се на функционере у АД и ДОО примене норме о сукобу интереса из Закона о спречавању корупције. Ако је то био циљ, требало је јасно нагласити да је реч о том

закону („у складу са посебним прописима који уређују спречавање корупције“). Овако, остаје да се тумачи на који закон се мислило, јер посебан закон који уређује „сукоб интереса“ не постоји, а питање сукоба интереса је уређено и кроз бројне друге прописе, између осталог, и Законом о привредним друштвима.

Аутентично тумачење Закона о спречавању корупције

Све и да се претпостави да је предлагач желео да се на функционере АД и ДОО примени Закон о спречавању корупције, то неће бити могуће учинити на основу ових одредаба. То је директна последица не само штетног, већ и потпуно неутемељеног аутентичног тумачења Закона о спречавању корупције, које је Народна скупштина усвојила 11.2.2021, уз кршење Пословника.¹⁷

Као што је Транспарентност Србија истакла у својој иницијативи Уставном суду из августа 2022¹⁸, у правном систему Републике Србије тренутно не постоји препрека да се у форми „аутентичног тумачења“ усвоји нешто што не представља ниједно од могућних језичких значења одређене правне норме, већ потпуно нови вид уређивања датих односа - права и обавеза субјеката на које се норма примењује. Штавише, на овај начин се може догодити да се норма „тумачи“ иако је недвосмислена и јасна, па никакво тумачење није потребно!

Као пример за то се може навести аутентично тумачење Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19), објављено у Службеном гласнику РС број 11/2021¹⁹. Норма која је тумачена гласи: „3) „јавни функционер” је свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти;”, при чему „2) „орган јавне власти” је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина“. Према аутентичном тумачењу „ову одредбу треба разумети тако да се односи и примењује на лица која су непосредно бирана од стране грађана и лица које бира, поставља или именује Народна скупштина, председник Републике, Врховни касациони суд, Високи савет судства,

¹⁷ Оригинални предлог аутентичног тумачења је значајно измењен, кроз две „исправке“, учињене од стране председнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.
<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11885-izmenjeno-autenticno-tumacenje-pojava-javni-funkcioner-ali-nedoumice-ostaju> Пословник не познаје „исправку“ као начин да се измене акта која су већ предложена, а о којима Народна скупштина треба да одлучује. Штавише, од подношења предлога до „исправке“, Одбор, као овлашћени предлагач аутентичног тумачења, није био одржао ни једну седницу на којој су „исправке“ могле да буду разматране.

¹⁸

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_Ustavnom_sudu_autenticna_tumacenja.pdf

¹⁹ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuiid=c0e5d5af-d1e2-4a86-ba50-467b00fbdcff&actid=967073&doctype=og&abc=cba>

Државно веће тужилаца, Влада Републике Србије, скупштина аутономне покрајине, влада аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе“. Другим речима, иако је норма била потпуно јасна да ће се јавним функционером сматрати свако лице које је изабрано, именовано или постављено на јавну функцију у органу власти (без обзира на то ко га је изабрао, именовано или поставио), кроз „аутентично тумачење“ је дејство нормe сужено само на нека лица, увођењем додатног критеријума који се у законској норми уопште не наводи, односно, норма је протумачена на начин који нема упориште у њеном оригиналном тексту и замењена је новом.

Такво Аутентично тумачење се третира као да је постало извор права, односно саставни део правног поретка иако га Устав Републике Србије као таквог не познаје. Аутентично тумачење, које, на основу оспорених одредаба Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине усваја тело надлежно за усвајање закона а затим објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, неосновано се прихвата као извор права, односно као део правног поретка. Наиме, државни органи, примењујући законе у вези са чијим одредбама су усвојена аутентична тумачења, позивају се на службена гласила која садрже основни текст закона, његове измене и допуне и *аутентична тумачења*²⁰. Тако, Агенција за спречавање корупције у свом извештају о раду за 2021. годину наводи следеће: „На рад Агенције, нарочито у области сукоба интереса, утицало је и Аутентично тумачење појма „јавни функционер“, које је Народна скупштина усвојила у фебруару 2021. године. Због тога је 129 поступака у вези са сукобом интереса решено на другачији начин, а не евентуално изрицањем одговарајуће мере. Тако да је 38 поступака решено доношењем решења о обустави поступка, јер лице против кога је вођен поступак није више јавни функционер; 74 поступка је решено обавештењем подносиоцу пријаве о исходу поступања да нема основа, јер није вођен поступак против лица, против кога је поднета пријава из разлога што на основу аутентичног тумачења није јавни функционер; 17 поступака је окончано службеном белешком, јер су поднете од стране анонимних подносилаца против лица која се више не сматрају јавним функционерима.“²¹

Закључак о функционерима АД и ДОО

Уколико Предлог закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије предвиђа буде усвојен, а аутентично тумачење појма „јавни функционер“ из Закона о спречавању корупције не буде укинута, представници државе Србије у скупштини акционара, председници и чланови надзорних одбора, директори и вршиоци дужности директора неће бити сматрани јавним функционерима у смислу Закона о спречавању корупције. Наиме, ни један од органа који именује функционере у овим привредним

²⁰ Случајно одабрани пример: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/08/toncev.pdf>

²¹ Агенција за спречавање корупције, „Извештај о раду 2021. година“, Београд, март 2022. године, стр. 24, доступно на:

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf, приступљено 31.7.2022.

друштвима се не налази у листи органа у оквиру аутентичног тумачења појма јавног функционера.

То, између осталог, значи да нико од њих неће имати обавезу да подноси извештај о имовини и приходима на почетку и по истеку мандата, као и током вршења функције, ако дође до битних промена, да за њих неће важити правила о добијању поклона у вези са вршењем јавне функције, да неће имати обавезу да Агенцији пријаве сумњу у постојање сукоба интереса при вршењу јавне функције и слично. Следствено томе, ни Агенција не би имала право да поступа по пријавама због кршења правила од стране ових функционера, да им изриче мере прописане Законом о спречавању корупције и да покреће против њих прекршајне или кривичне поступке.

На овај начин би додатно био нарушен систем који је успостављен Законом о спречавању корупције, који је већ озбиљно начет доношењем аутентичног тумачења из 2021. С једне стране, контроли би били подвргнути функционери јавних предузећа и јавних установа у општинама, а не и функционери предузећа у власништву државе који располажу имовином и средствима која је стотинама пута веће вредности.

Очигледно најбољи начин да се ова опасност предупреди, а апсурд отклони из правног система, био би да Народна скупштина укине аутентично тумачење појма „јавни функционер“ у Закону о спречавању корупције, поготово када се има у виду да никада није ни било основа да се такво тумачење донесе.

У вези са тим се може јавити процедурални проблем – Пословник Народне скупштине не уређује поступак за стављање ван снаге аутентичног тумачења. Такође је упитно да ли се може применити поступак који се односи на престанак важења закона, где се доноси „закон о престанку важења закона“, и у том погледу не постоји парламентарна пракса.

Евентуална допуна Предлога закона, где би се прописало изричито да функционери АД и ДОО у власништву државе Србије јесу јавни функционери у смислу Закона о спречавању корупције, не би решила проблем, јер би упоредо остало на снази и аутентично тумачење према којем они то нису. То би даље отворило простор различитим тумачењима, што је нарочито опасно са становишта правне сигурности када се има у виду да је Законом о спречавању корупције прописано и једно кривично дело које могу починити само лица која несумњиво имају својство јавног функционера.

Вршиоци дужности директора

Један од највидљивијих примера кршења правила о управљању јавним предузећима, након доношења Закона о јавним предузећима из 2012. и 2016, била је пракса постављања вршилаца дужности, уместо директора који би били постављени након спроведеног конкурса. Не само да је именовање вршилаца дужности, уместо изузетка, постало правило, већ је Влада Републике Србије, грубо нарушавајући правну сигурност, у многим случајевима пропустила

да након истека мандата директора постави вршиоца дужности или да констатује да је постављеним директорима и вршиоцима дужности по сили закона истекао мандат. Ово пропуштање Владе су неки од судова, као и друге институције третирали као да „в.д. статус“ може трајати неограничено, насупрот императивној законској норми.

Транспарентност Србија континуирано прати праксу конкурса и именовања директора и вршилаца дужности у републичким јавним предузећима, као и друштвима капитала која су у обавези да примењују Закон о јавним предузећима, а последњи преглед је објављен у априлу 2023.²²

Правила о вршиоцу дужности из Предлога закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије су наизглед слична, али значајно лошија од правила из постојећег Закона о јавним предузећима. У члану 23, ст. 2. се наводи следеће:

„У случајевима одступања од става 1. овог члана, услед чега би у друштву капитала могла да настане штета или би дошло до отежаног пословања, може се, сходном применом Закона, без спровођења јавног конкурса, именовати лице које ће вршити функцију директора до именовања директора на јавном конкурс, најдуже на период до годину дана.“

„Случајеви одступања“ (од општег правила да се директори именују након спроведеног јавног конкурса) ни на који начин нису ограничени, што отвара простор да се обавеза спровођења конкурса занемари. Даље, као разлог за именовање вршиоца дужности се наводи само ситуација у којој прети да за друштво капитала настане штета или да пословање буде отежано, уместо да именовање вршиоца дужности буде обавезно кад год је место директора упражњено (зато што није спроведен конкурс, зато што је претходни директор разрешен). Поред тога, именовање вршиоца дужности није обавезно чак ни у таквој ситуацији („може се именовати“), па остаје недоречено на који начин би било обезбеђено управљање предузећем у случају да не буде именован вршилац дужности. Одговор на ово питање је вероватно могуће наћи применом правила из Закона о привредним друштвима. Међутим, било би нужно разјаснити да ли би таква лица (нпр. привремени заступници) имали својство јавних функционера.

За разлику од актуелног Закона о јавним предузећима, где је прописано да лице које се поставља за вршиоца дужности директора мора испуњавати услове који се траже и за самог директора, у предложеном Закону такве одредбе нема. Наводи се само да се именовање врши сходном применом Закона о привредним друштвима, а не и обавеза испуњавања услова из овог закона.

За разлику од актуелног Закона о јавним предузећима, где је прописано да укупно трајање в.д. стања у јавном предузећу може трајати до постављања директора након спроведеног конкурса, а не дуже од 12 месеци, у предложеном закону овакво ограничење не постоји. Рок од годину дана се односно на једног вршиоца дужности, након чега нема препреке да буде именован нови

²² https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1tvu_4_april_2023.pdf

вршилац дужности, поново на годину дана, и тако у бесконачност.

Да би се ови проблеми у Предлогу закона решили, било би неопходно размотрити које су све ситуације могуће да настану, како би у свакој од тих ситуација било одређено лице које би вршило послове директора АД или ДОО, то јест, када би био примењен непосредно предложени закон, а када Закон о привредним друштвима, те да ли би на адекватан начин били предупређени ризици од корупције.

У сваком случају би требало и у предложени Закон, кроз амандмане, обезбедити примену макар оних правних механизма који постоје у Закону о јавним предузећима.

Јавност рада

Јавност рада, према одредбама Предлога закона, није обезбеђена у довољној мери.

Између осталог, било би потребно да се уведе обавеза објављивања свих докумената који су достављени Министарству на основу члана 15. и на веб-сајту Министарства (планови пословања предузећа), слично као што је предвиђено за документа из члана 17. Овај и други слични недостаци би могли једним делом да се реше допуном чланова 37.- 39, где би требало прописати јавност података из „Јединствене евиденције корпоративног управљања друштва капитала“ и „Јединствене информационе платформе“. Према одредбама Предлога закона (члан 39), обим јавности података зависи у потпуности од садржине подзаконског акта који доноси министар (привреде).

Поред тога, потребно је обезбедити јавност докумената који се односе на избор чланова скупштина, председника и чланова надзорних одбора и директора, како би се утврдило да ли кандидати испуњавају услове који су прописани законом.

Злоупотребе у вези са политичким активностима

Предлог закона садржи неке од мера које су прописане и Законом о јавним предузећима. Тако се, као неки од разлога за разрешење, у члану 26. наводе:

- (1) користе ресурсе друштва капитала за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара друштва капитала без накнаде;
- (2) обављају активности везане за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката;
- (3) врше утицај на запослене и лица ангажована по другом основу у друштву капитала у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима;

(4) имају сазнање да запослени или ангажована лица по другом основу у друштву капитала користе ресурсе друштва капитала за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката или врше утицај на друге запослене и радно ангажоване у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, а нису предузела неопходне радње за њихово спречавање;

С друге стране, у Предлогу закона је изостављена одредба члана 70. Закона о јавним предузећима, која гласи:

Члан 70.

Забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга употреба јавних предузећа у политичке сврхе.

Јавно предузеће које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, не може се оглашавати без сагласности оснивача.

Постојање овакве забране би било логично, јер би без тога постојао основ за разрешење функционера иако истовремено није прописана забрана.

Изостављање ограничења при оглашавању је такође штетна одредба, која широм отвара врата прављењу трошкова који су сувишни, куповини медијског утицаја и остваривању других скривених циљева који нису у вези са остваривањем улоге предузећа у државном власништву.

Посебно напомињемо да ни постојеће одредбе Закона о јавним предузећима нису довољне да би спречиле злоупотребе у вези са политичким активностима, односно оглашавању и да их је неопходно допунити тако да се уреди и питање спонзорстава и донација (што је до сада било делимично уређено кроз подзаконски акт – Смернице).

У доба када су одредбе у вези са политичким активностима уврштене у Закон о јавним предузећима (пред изборе 2020. године), Транспарентност Србија је предложила амандмане²³ у којима је указала на слабости у тим одредбама. Доношење овог закона је прилика да се неке од тих слабости отклоне.

Пре свега, Транспарентност Србија предлаже да се поред правила која се односе на забрану коришћења јавних ресурса за политичке активности, обезбеди и јавност података о коришћењу појединих ресурса јавних предузећа током изборне кампање (возила, средства комуникације), како би се могло пратити да ли се они користе у повећаном обиму управо у доба кампање и како би се лакше уочиле могуће злоупотребе.

Други предлог односи се на ограничавање запошљавања у предузећима у државном

²³ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_za_poslanike_i_predlog_amandmana_-_C4%8Detiri_antikorupcijska_i_izborna_zakona.pdf

власништву током и непосредно после изборне кампање, а која постоје у појединим земљама у окружењу.

Предлог закона, као и постојећи Закон о јавним предузећима, предвиђа забрану вршења утицаја на запослене и друга ангажована лица „у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима“. С друге стране, није предвиђена забрана вршења утицаја или обавеза да се спрече притисци на друга физичка и правна лица.

Појам „ресурси друштва“ се користи у предлогу Закона, али није дефинисан. Наводи се да се под ресурсима „посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара друштва капитала без накнаде“. Иако ово јесу неки од најважнијих ресурса, постоје и многи други који нису поменути, а навођење само неких ресурса, отвара простор да се норма уско тумачи. Међу ресурсима који нису поменути, могу се навести спровођење активности јавног предузећа које могу донети популарност носиоцима јавних функција и политичких субјеката са којима су повезани, управо у доба изборне кампање. Типичан пример из праксе за то јесте извођење радова који нису раније планирани, како би се удовољило потребама потенцијалних бирача (нпр. случај „Кукуловце“), затим одлука о томе да се опросте или умање дуговања према предузећима у доба изборне кампање (што се чешће догађа на локалном нивоу). У предлогу закона се наводи као пример једино коришћење просторија, возила и слично без накнаде, али не и коришћење уз накнаду која је испод тржишне вредности или омогућавање коришћења ресурса само једном политичком субјекту.

Поред свега тога, према актуелним одредбама Предлога закона, Агенција за спречавање корупције била би ограничена код утврђивања чињеница и изрицања мера у случају коришћењу ресурса друштва за политичке активности. Агенција би могла да контролише и покреће поступке против политичких субјеката, али не и против директора самих предузећа.

У наставку је амандман ТС, формулисан за Закон о јавним предузећима, који би се могао прилагодити новопредложеном закону:

Разлог за разрешење директора

У члану 49. ст. 1. Закона о јавним предузећима, додаје се нова т. 5), која гласи: 5) ако искористи положај за политичку активност или пропусти да спречи коришћење јавног предузећа за политичку активност, укључујући:

(1) коришћење или омогућавање коришћења или пропуштање да се спречи коришћење ресурса јавног предузећа (спровођење активности јавног предузећа, просторије, интернет презентација, возила, друга средства у својини или средства која користи јавно предузеће, рад запослених и ангажованих лица, финансијска средства, понуда услуга јавног предузећа, опрост дугова и друго) за промоцију политичког субјекта или на штету политичког субјекта, изузев када јавно предузеће, на основу закона или објављеног акта предузећа пружа одређену услугу тако да је под једнаким условима могу користити сви политички субјекти који искажу интересовање,

(2) лично обављање политичке активности у радно време јавног предузећа, изузев у периоду када користи годишњи одмор или неплаћено одсуство, а информација о томе је објављена на интернет презентацији јавног предузећа;

(3) вршење утицаја (притисак, стављање у изглед користи или штете, дистрибуција информација) на запослене, лица ангажована по другом основу у јавном предузећу, лица заинтересована за заснивање сарадње са јавним предузећем, пословне партнере и кориснике услуга јавног предузећа да учествују или не учествују у политичким активностима, да подрже или да ускрате подршку политичком субјекту;

Друга питања

Квалификације за избор на место директора

Док је актуелним Законом о јавним предузећима, као један од услова за избор директора, прописано да се тражи искуство у области рада јавног предузећа, таква одредба не постоји у Предлогу закона. Транспарентност Србија је и раније указала на непотпуност тог законског решења, јер је било могуће тумачити да је кандидат квалификован ако је имао искуство и у некој од споредних делатности јавног предузећа, а не само у оној која је примарна. Изостављање овог услова је нелогично и неће допринети избору најквалификованијих кандидата.

Неусаглашеност правног система

Чланом 49. Предлога се предвиђа усклађивање не само подзаконских аката, већ и других закона, а да се у случају неусаглашености појединих закона примењује нови. Иако је овакво решење правно могуће, оно може створити велике проблеме у примени. У најмању руку, Влада као предлагач Закона, је требало да утврди код којих норми постоји сукоб, како би се тај сукоб норми или надлежности решавао и да то предочи у образложењу.

Слично томе, у члану 48. се признаје неусаглашеност правног система тако што се један правни режим предвиђа за предузећа у власништву државе, а други за покрајинска и локална. Читав члан 48. не представља норму, већ се исказује намера за спровођење евалуације власничког управљања покрајинским и локалним јавним предузећима, што је примерено за плански документ а не за закон.

Недовољне прелазне одредбе

У прелазним одредбама нису третирана нека веома важна питања која проистичу из актуелне праксе.

Прво такво питање односи се на лица која су именована на функције у скупштине акционара, надзорне одборе, за директоре или вршиоце дужности директора јавних предузећа и других предузећа која примењују ЗЈП, а којима је истекао мандат. Како би се смањио ниво незаконитости у њиховом раду, требало би предвидети или обавезу окончања конкурса или постављања вршилаца дужности.

Друго питање се односи на промене које су извршене у АД (раније ЈП) ЕПС, током ове године. Статут АД ЕПС не обезбеђује примену правила која су предвиђена Предлогом закона. Због тога би требало предвидети обавезу усаглашавања са одредбама новог закона у краћем року него када је реч о другим предузећима.

У Предлогу нисмо пронашли одредбе које би прописивале рок за усаглашавање код оних предузећа која већ послују као друштва капитала и не примењују Закон о јавним предузећима, са одредбама новог прописа (нпр. „Телеком Србија“).

Најзад, није прописан рок у којем ће министри именовати представнике Републике Србије у скупштинама акционара.

Коментари у вези са појединим одредбама

Увод

У овом делу су коментарисане поједине одредбе Предлога Закона. Када је коментар већ садржан у општем делу, то је напоменуто. Коментар је дат у *италику*. Ради лакшег праћења дати су и поједини наслови изнад одредаба које су коментарисане (ти наслови нису део Предлога закона). У појединим коментарима позвали смо се на *Методологију за процену ризика од корупције у прописима*²⁴, коју је израдила Агенција за спречавање корупције.

Ради сагледавања целине, пренет је цео текст Предлога закона, укључујући и норме које нису коментарисане.

ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О УПРАВЉАЊУ ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА КОЈА СУ У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом уређује се начин спровођења политике државног власништва, управљање у привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: друштво капитала) и друга питања у вези са правним положајем друштва капитала.

На оснивање, управљање, органе, организацију, као и друга питања од значаја за друштво капитала, а која нису посебно уређена овим законом, примењују се одредбе закона којим се уређује правни положај привредних друштава (у даљем тексту: Закон).

Сврха оснивања

Члан 2.

Друштво капитала оснива се ради стицања добити и остваривања другог законом утврђеног интереса.

Друштво капитала може обављати делатност од општег интереса, која је као таква

24

https://www.acas.rs/storage/page_files/Methodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf

одређена посебним законом.

Приликом оснивања новог друштва капитала оснивачки акт доноси Влада.

Сврха оснивања предузећа у власништву државе би примарно требало да буде обављање делатности од општег интереса. Стицање добити је пожељан циљ, али није примаран приликом одлуке о томе да ли ће држава да оснује неко предузеће. Улога државе, уопште узев, није да преко предузећа у свом власништву остварује добит на слободном тржишту, већ да створи и одржи амбијент у којем ће се привредни субјекти слободно надметати. Због тога се основано поставља питање да ли у Предлогу постоји фактор ризика од корупције који Методологија препознаје као "раскорак" између декларисаних и стварних циљева, односно да ли евентуално постоје неки скривени и неизречени циљеви закона. Нормативно, садашњи став 2. је сувишан, јер би друштва капитала и иначе могла да обављају делатност од општег интереса. Одредба би имала смисао ако би у преформулисаном облику остала став 1, нпр. „друштво капитала се оснива преваходно ради обављања делатности од општег интереса, која је као таква одређена посебним законом“, након чега би у ставу 2. било наведено да се друштво капитала може основати и ради стицања добити. Међутим, и у том случају би, на исти начин као и сада предложено решење, употреба појма "може" представљала фактор ризика који се, сагласно Методологији, огледа у употреби успостављене надлежности на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу употребом нејасних и непрецизних формулација које стварају могућност да службено лице бира тумачење својих надлежности које му највише одговара, без узимања у обзир других интереса и духа закона.²⁵

Обухват закона

Члан 3.

Друштво капитала у смислу овог закона јесте привредно друштво са правном формом акционарског друштва или друштва с ограниченом одговорношћу у којем Република Србија има својство члана, односно акционара са више од 50% основног капитала друштва, као и привредно друштво у којем Република Србија има контролно власништво по другом основу.

Изузетно од става 1. овог члана, поједине одредбе овог закона се примењују на привредно друштво у којем Република Србија има 50% или мање учешћа у основном капиталу (у даљем тексту: мањинско друштво капитала).

Одредбе овог закона се не примењују на привредна друштва која су у власништву Републике Србије: која обављају делатност производње наоружања и војне опреме; која послују као банке; која послују као осигуравајуће и друге финансијске институције; која су недобитне организације; која су основана и која послују у складу са законом којим се уређује иновациона делатност; која су институти а који су организовани као привредна друштва; над

²⁵ Методологија за процену ризика од корупције у прописима, стр. 33.

којима је покренут поступак приватизације у смислу прописа којим се уређују услови и поступак промене власништва друштвеног и јавног капитала и имовине, односно над којима је отворен стечајни поступак у смислу прописа којим се уређује стечај.

Нејасно је због чега се овај закон у целини или у појединим деловима не примењује на привредна друштва која обављају поједине делатности из става 3. и које ће прописе они на даље примењивати.

Члан 5.

Политика државног власништва уређује се Стратегијом државног власништва и управљања привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија).

Влада на предлог Министарства доноси Стратегију, у складу са законом којим се уређује плански систем Републике Србије.

Акциони план за спровођење Стратегије (у даљем тексту: Акциони план) се доноси ради операционализације циљева Стратегије.

Министарство може да предложи Влади измене и допуне Стратегије и Акционог плана, уколико то захтевају измењене околности.

Овај члан је у целини сувишан, јер ни њему као ни другим деклараторним одредбама није место у закону, мада не ствара штетне последице. Тим пре што су доношење планских докумената, па и њихове измене и допуне, уређени другим прописима. Осим тога, став 1. овог члана садржи фактор ризика од корупције који се огледа у употреби недефинисаних појмова ("политика државног власништва"). Наведени појам, као такав, није детаљније и прецизније објашњен у закону, а нема уобичајено, широко распрострањено и јединствено значење у широј јавности. Наведени појам омогућава појаву различитих тумачења, од којих нека могу бити коруптивна, посебно када се доведе у везу са претходно коментарисаном одредбом члана 2. Предлога. Уобичајено је, и у складу са нашом правном традицијом и праксом, да се власништво огледа и исказује кроз интересе, права и обавезе власника док се политиком власника дефинишу и планирају њихово остваривање и заштита.

Неодговарајуће формулације начела

II. НАЧЕЛА И ЦИЉЕВИ ЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ ВЛАСНИЧКОГ УПРАВЉАЊА

Начело одговорности

Члан 6.

Одговорно управљање обезбеђује се утврђивањем овлашћења и обавеза лица која су у

органима друштва капитала, установљавањем обавезе континуираног извештавања Министарства о оствареним циљевима и ризицима управљања, као и применом казних одредаба у случајевима непоступања тих лица, у складу са законом.

Спровођењем начела одговорности обезбеђује се и заштита права мањинских власника.

Постоје и други облици одговорности који нису поменути у оквиру ове одредбе. На пример, континуирано извештавање Министарства неће обезбедити одговорно управљање, уколико Министарство не предузме мере у случајевима када се циљеви не остварују. Осим тога, казнене одредбе овог закона не представљају механизам за санкционисање понашања које може штетити правима и интересима Републике Србије. На пример, изузетно ниском новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у друштву капитала уколико друштво капитала не достави списак непокретне имовине над којом има право својине, односно право коришћења из члана 44. овог закона, у року прописаним овим законом. Наведена санкција не "покрива" једну другу, далеко штетнију, ситуацију – уколико наведени списак уопште не буде достављен. Због тога поменута одредба, заједно са одредбом члана 43. (Казнене одредбе) представља фактор ризика који Методологија препознаје као непостојање јасне одговорности за повреде.

Начело јавности

Члан 7.

Начело јавности у власничком управљању остварује се применом транспарентних правила и критеријума за управљање донетим на основу закона, а нарочито кроз објављивање Годишњег извештаја о остваривању општих годишњих циљева утврђених Смерницама и редовним упознавањем јавности са радом Министарства.

Начело јавности је формулисано на начин који штети остваривању тог циља. У начелу се не помиње испуњавање обавеза која предузећа у државном власништву имају на основу посебних прописа (нпр. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о јавним набавкама). Обично, ненавођење критеријума, односно остављање питања њиховог дефинисања отвореним, путем мањкавих одредаба којима се упућује да ће се то питање решити интерним актом органа јавне власти представља неодређен и нејасан правни основ као фактор ризика од корупције²⁶. Даље, изричито навођење само једног документа (Годишњи извештај) може бити протумачено као да је други видови обезбеђивања јавности рада имају мањи значај и отвара простор да буду занемарени када се обим јавности рада буде уређивао кроз подзаконске акте.

²⁶ Методологија за процену ризика од корупције, стр. 35

Начело ефикасности

Члан 8.

Поделом овлашћења и одговорности, као и спровођењем мера које ограничавају ризик од корупције, другог неетичког понашања и утицаја, обезбеђује се ефикасан систем власничког управљања, у складу са међународним стандардима за управљање привредним друштвима у државном власништву, као и за спровођење ефикасног система корпоративног управљања.

Примена овог начела није обезбеђена из разлога који су описани у општим коментарима.

Начело економичности

Члан 9.

Централизовано власничко управљање обезбеђује успостављање јединственог стратешког правца и дефинисања циљева друштва капитала, чиме ће се остварити оптимални резултати његовог пословања.

Централизованим власничким управљањем умањују се трошкови управљања и дугорочно повећава допринос и вредност друштва капитала, а све у циљу очувања националних и стратешких интереса.

Начело поштовања правила конкуренције

Члан 10.

Друштво капитала не сме да користи свој положај који би могао довести до ограничавања конкуренције на тржишту.

Овим начелом остварује се поштовање правила конкуренције, у складу са законом.

Начело је формулисано веома необично. Можда се хтело рећи да Друштво капитала не сме да користи свој положај тако да ограничава конкуренцију на тржишту? Други став је непотребан у садашњој формулацији. Штавише, номотехнички посматрано, уобичајени стандард за ову врсту одредби била би једна норма која би изричито прописивала да се друштво капитала остварује своју делатност у складу са законом који регулише правила конкуренције или уз поштовање правила конкуренције прописаних законом. Због тога наведена одредба може да представља фактор ризика који се састоји у екстерном сукобу правних норми између прописа исте правне снаге.

Циљеви централизованог власничког управљања

Члан 11.

Централизовано власничко управљање врши се у складу са циљевима:

- 1) очувања националних и стратешких интереса;
- 2) очувања тржишта и заштите потрошача;
- 3) умањења социјалног раслојавања друштва;
- 4) одрживог управљања животне средине и одрживог коришћења природних ресурса Републике Србије;
- 5) унапређења економског, индустријског и друштвеног развоја.

III. СПРОВОЂЕЊЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ ВЛАСНИЧКОГ УПРАВЉАЊА

Имају ли обавезе предузећа ван листе

Члан 12.

Влада, на предлог Министарства, утврђује, сходно члану 3. ст. 1. и 2. овог закона, листу друштава капитала и мањинских друштава капитала, која ће садржати и класификацију ових друштава капитала.

Класификација из става 1. овог члана врши се на основу циљева управљања из члана 11. овог закона, у складу са међународним стандардима.

Листа из става 1. овог члана се ажурира по потреби и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и на интернет страници Министарства.

Није јасна правна природа листе (нпр. да ли би се Закон односио и на предузећа која нису на листи). У ставу 3. нису прописани рокови за ажурирање након што дође до промена. Осим тога, нејасно је о каквој врсти класификације је реч, на основу којих критеријума ће се она вршити и шта ће бити њена садржина, нарочито имајући у виду да је следећим чланом 13. прописано да класификација представља правни основ за утврђивање општих годишњих циљева. Због тога класификација друштава капитала регулисана на овај начин може да представља два фактора ризика од корупције. Први се састоји у правној празнини, односно пропусту законодавца да регулише неке аспекте друштвених односа које ће закон тек створити чиме се ствара тзв. „законодавни вакуум“. Други представља прописивање већ помињаног нејасног и недефинисаног основа без изричитог прописивања критеријума на основу којих ће се класификација вршити. Наведени члан садржи још један фактор ризика од корупције којим предвиђа да се листа ажурира према потреби. Употреба тог појма представља, поред наведеног фактора ризика – прописивање нејасног и недефинисаног основа за одлучивање и фактор ризика који се огледа у употреби недефинисаних појмова. Да ли постоји потреба за ажурирањем листе и на основу којих критеријума ће се то процењивати

није појашњено у закону због чега употреба овог појма омогућава појаву различитих тумачења од којих нека могу бити коруптивна, посебно када се од органа јавне власти очекује примена јединствених правила.

Члан 13.

Министарство сваке године, најкасније до 1. септембра текуће године за наредну годину, на основу класификације из члана 12. овог закона, утврђује опште годишње циљеве друштва капитала кроз годишње смернице за управљање (у даљем тексту: Смернице).

Друштва капитала, најкасније до 1. августа текуће године достављају Министарству предлоге за израду Смерница.

Смерницама се утврђују годишњи циљеви друштва капитала (у даљем тексту: општи циљ) са мерама и упутствима за њихово остваривање, а нарочито имајући у виду област и сложеност пословања, величину, власничку структуру, као и остале критеријуме од значаја за друштво капитала.

У складу са општим циљем, друштва капитала дефинишу и разрађују посебне циљеве са кључним показатељима учинка и идентификују ризике за остварење тих циљева.

Органи друштва капитала надлежни су за дефинисање посебних циљева и одговорни су за њихову реализацију.

За утврђивање Смерница, министар образује комисију (у даљем тексту: Комисија).

Садржај и начин спровођења Смерница, на предлог Комисије, прописује министар надлежан за послове привреде (у даљем тексту: министар).

Јавност рада Комисије која израђује Смернице

Члан 14.

Комисију чине представници Министарства, министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за област којој припада делатност друштва капитала.

У раду Комисије може, по потреби, учествовати и представник друштва капитала, представник другог органа, односно стручно лице из области којој припада делатност друштва капитала.

Рад Комисије се ближе одређује Пословником о раду, који Комисија усваја на конститутивној седници.

Административно-техничке послове за потребе Комисије обавља Министарство.

Ништа није прописано о јавности рада Комисије, као ни о могућем учешћу грађана и других заинтересованих лица у вези са радом Комисије (нпр. дужност да размотри предлоге). Поред тога, одредбе које регулишу Пословник о раду Комисије су мањкаве. Пре свега, није прописано ко израђује пословник нити да ли чланови Комисије имају могућност да га измене и допуне

имајући у виду да је изричито прописано да га Комисија само усваја. На основу става 3. може се претпоставити да ће предлог Пословника о раду израдити Министарство што неминовно намеће питање независности и самосталности рада Комисије. Поред тога, остало је отворено питање на који начин ће Комисија утврђивати смернице с обзиром да није дефинисан број њених чланова. Штавише, због употребе раније помињаних и непрецизних појмова "може" и "по потреби" омогућено је да број чланова Комисије варира тј. да буде различит од случаја до случаја. Због свега наведеног ова одредба представља фактор ризика од корупције који се огледа у прописивању, на најшири могући начин, правног основа за дискреционо одлучивање и субјективне оцене.

Обухват и сврха сагласности

Члан 15.

Друштво капитала доставља Министарству:

- 1) средњорочни план пословања;
- 2) годишњи план пословања;
- 3) периодични извештај о пословању;
- 4) друге податке о пословању, по потреби.

Годишњи план пословања мора бити усклађен са Смерницама.

Влада, на предлог Министарства, утврђује садржину, израду, рокове и начин достављања аката из става 1. тач. 1) - 3) овог члана.

Акт из става 3. овог члана, садржи и листу друштва капитала која су дужна да, на акте из става 1. тач. 1) и 2) овог члана, прибаве сагласност Министарства.

Министарство ради давања сагласности из става 3. овог члана прибавља сагласност министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове рада и министарства надлежног за област којој припада делатност друштва капитала, а по потреби и другог органа.

Нејасна је природа сагласности коју дају поједина министарства као ни питања у вези са којима ће поједина министарства давати сагласност (нпр. да ли ће Министарство финансија или Министарство рада имати право да ускрате сагласност у случају да се противе планираном запошљавању и слично).

Покретање поступка одговорности

Члан 16.

Министарство прати пословање друштва капитала, нарочито кроз проверу успешности остваривања општих годишњих циљева утврђених Смерницама, као и проверу степена

остварености годишњих планова пословања.

Комисија врши оцењивање учинка сваког друштва капитала и у случајевима очигледних одступања, даје препоруке Министарству.

На основу препорука Комисије, код битних одступања од општих годишњих циљева утврђених Смерницама, Министарство може да захтева хитно образложење и одговорност органа друштва капитала, као и да наложи спровођење хитних мера за отклањање поремећаја у пословању друштва капитала, у складу са прописаним надлежностима.

Став 1. одредбе користи, уместо јасног, прецизног и уобичајеног појма "контролише" недовољно прецизан и дефинисан појам "прати" који није правни по својој природи. Осим тога, ставови 1. и 2. овог члана представљају фактор ризика од корупције будући да прописују интерни сукоб норми – један предвиђа овлашћење Министарства док други то овлашћење додељује Комисији. Нејасно је зашто би захтев за образложењем и одговорношћу био само овлашћење, а не и обавеза Министарства. Остављање дискреционог овлашћења ствара могућност различитог поступања у сличним ситуацијама. Поред тога, нејасно је зашто је пропуштено да се пропише, поред овлашћења да се наложе хитне мере за отклањање поремећаја, и овлашћење које подједнако доприноси остваривању циљева друштва капитала – хитне мере за остваривање утврђених циљева.

Рок за објављивање Годишњег извештаја

Члан 17.

Министарство израђује Годишњи извештај о остваривању општих годишњих циљева утврђених Смерницама (у даљем тексту: Извештај Министарства) и доставља га, Влади ради усвајања, најкасније до 1. октобра текуће године за претходну годину.

Влада доставља Народној скупштини Извештај Министарства, ради информисања.

Извештај Министарства се објављује на интернет страници Министарства.

Пошто постоје различита тумачења у пракси у сличним ситуацијама било би корисно да се пропише обавеза објављивања Извештаја Министарства, истовремено са достављањем Влади. Осим тога, одредба која предвиђа обавезу достављања Извештаја Народној скупштини је несврхисходна у одсуству сличне одредбе, која би требала да буде прописана чланом 13., сагласно којој би постојала обавеза Владе да Смернице достави Народној скупштини. На овај начин регулисана, чак и под претпоставком да постоје воља и стручна знања, народни посланици неће бити у могућности да правилно разумеју и оцене налазе из Извештаја због тога што им није доступан материјал на основу кога би могли да их упоређују и оцењују.

Сагласност за промене у имовини

Члан 18.

Друштво капитала је дужно да, преко Министарства, прибави сагласност Владе на:

- 1) измене и допуне оснивачког акта, односно статута;
- 2) акт о промени правне форме и статусној промени;
- 3) акт о улагању капитала;

4) акт о стицању, продаји, давању у закуп, залагању или другом располагању имовином велике вредности друштва капитала;

5) акт о ценовнику производа и услуга друштва капитала које обавља делатност од општег интереса, односно пружа услуге од општег економског интереса у складу са посебним законом, осим ако другим законом није предвиђено да ту сагласност даје други државни орган.

Улагањем капитала из става 1. тачка 3) овог члана, сматра се оснивање другог правног лица, као и стицање удела и акција у другим правним лицима.

Имовином велике вредности из става 1. тачка 4) овог члана, сматра се имовина чија набавна и/или продајна и/или тржишна вредност у моменту доношења акта представља 10% или више од књиговодствене вредности укупне имовине друштва капитала исказане у последњем годишњем билансу стања.

Влада доноси акт о критеријумима за дефинисање зарада, односно накнада за органе друштва капитала.

Имајући у виду велике разлике у вредности појединих друштава капитала, требало би у ставу 3, поред удела у вредности конкретног предузећа, прописати и апсолутну вредност (у динарима или еврима) када би се сматрало да је реч о имовини велике вредности. На пример, у случају ЕПС је процењено да је књиговодствена вредност око 3 милијарде евра, што значи да не би постојала обавеза тражења сагласности од Владе у случају да се врши промена вредна 290 милиона евра.

Требало би прописати јавност информација о траженој и датој сагласности.

IV. КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Члан 19.

Управљање у друштву капитала може бити организовано као једнодомно или дводомно.

Оснивачким актом, односно статутом одређује се да ли је управљање једнодомно или дводомно, према следећим критеријумима:

1) друштво капитала које је велико или средње правно лице у складу са законом којим се уређује рачуноводство, организује као друштво капитала са дводомним управљањем;

2) друштво капитала које је мало или микро правно лице, у складу са законом којим се уређује рачуноводство, организује се као друштво капитала са једнодомним управљањем.

Чланови скупштине акционара

Члан 20.

Представник Републике Србије у скупштини друштва капитала (у даљем тексту: представник Републике Србије), заступа интересе Републике Србије и дужан је да извршава своје послове стручно и савесно, са пажњом доброг привредника.

Представник Републике Србије именује се на четири године и разрешава актом министра, након претходне сагласности Владе.

У испуњавању својих обавеза и одговорности, представник Републике Србије је дужан да: одговорно поступа у коришћењу имовине и ресурса; унапређује етичко понашање; поступа у складу са законима, подзаконским актима и актима друштва капитала, као и да редовно врши консултације са Министарством и другим надлежним органима, за послове од значаја друштва капитала.

Пре именовања надзорног одбора, у дводомном систему управљања, консултације из става 3. овог члана су обавезне.

Одредбе ст. 1 - 4. овог члана примењују се и на представника Републике Србије у скупштини мањинског друштва капитала.

Иако постоји могућност именовања само једног представника Републике Србије у скупштини друштва капитала, сматрамо да то може штетно да се одрази за пословање (због других обавеза, превида и слично), и да би требало именовати увек најмање три или пет лица. Одређивање једне или више особа за обављање овог важног посла је такође у вези са питањем обављања других послова од стране исте особе. Без ограничења у овом или другом закону, могло би се догодити да исто лице буде одређено да врши ову функцију у великом броју предузећа у државном власништву или да за представника државе буде одређено лице које већ обавља друге послове у јавном или приватном сектору у мери која онемогућава делотворно вршење функције. Не постоје ни одредбе о начину избора ових лица (на основу чега ће министар дати предлог). Из овог члана би се могао стећи утисак да представник Републике Србије одговара искључиво министру за свој рад, што би могло бити непримерено. Такође, као могући проблем се назире то што начин извештавања министра о обављању функције није уређен. На крају, Предлог не прописује одговарајући контролни механизам који би обезбедио да изричито прописана обавеза представника Републике Србије – да своје послове обавља савесно и стручно, са пажњом доброг привредника, буде заиста и извршена на ефикасан и правилан начин. Наиме, казним одредбама није уопште обухваћена повреда поменуте дужности. То је и разлог зашто наведена одредба садржи фактор ризика који се огледа у правној празнини.

Члан 21.

У дводомном систему управљања, друштво капитала има најмање једног члана надзорног одбора који је независан од друштва (независни члан надзорног одбора), на кога се сходно примењују одредбе о независном члану надзорног одбора јавног акционарског друштва, прописане Законом.

„Вођење рачуна“ о заступљености

Члан 22.

Број представника Републике Србије и чланова надзорног одбора одређује се оснивачким актом, односно статутом, посебно водећи рачуна о критеријумима из члана 19. овог закона, уравнотеженој заступљености полова, као и сложености пословања друштва капитала.

Норма о вођењу рачуна о „уравнотеженој заступљености полова“ није јасна. Да ли то значи да ће број представника Републике Србије у скупштини акционара бити паран (што би био једини начин да се обезбеди уравнотеженост)? Или да ће у половини предузећа бити именовани мушкарци а у половини жене?

Именовање руководиоца и утврђивање испуњености услова

Члан 23.

Лице које обавља функцију директора друштва капитала именује се у складу са Законом, након спроведеног јавног конкурса.

У случајевима одступања од става 1. овог члана, услед чега би у друштву капитала могла да настане штета или би дошло до отежаног пословања, може се, сходном применом Закона, без спровођења јавног конкурса, именовати лице које ће вршити функцију директора до именовања директора на јавном конкурс, најдуже на период до годину дана.

Јавни конкурс спроводи друштво капитала.

Функцију директора друштва капитала може обављати само физичко лице.

Норма је коментарисана детаљно у општем делу, када је реч о вршиоцима дужности.

Члан 24.

Поред услова прописаних Законом, лице из чл. 20 - 23. овог закона, као и друго лице које обавља функцију у надзорном одбору, одбору директора и извршном одбору друштва капитала мора испуњавати најмање следеће услове:

1) да има стечено високо образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама или специјалистичким струковним студијама;

2) да има најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање из тачке 1) овог става;

3) да има најмање три године радног искуства на руководећим пословима;

4) да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци;

5) да се против лица не води кривични поступак;

6) да познаје област корпоративног управљања;

7) да није у сукобу интереса, у складу с посебним прописима који уређују спречавање сукоба интереса.

Одредба става 1. овог члана примењује се и на представника Републике Србије у Скупштини мањинског друштва капитала.

Влада утврђује додатне услове за именовање и поступак именовања органа друштва капитала, као и поступак о спровођењу јавног конкурса директора.

Норма је већ коментарисана у општем делу, када је реч о сукобу интереса, као и о одсуству захтева за специфичним искуством у вези са облашћу рада конкретног предузећа.

Члан 25.

Ради провере испуњености прописаних услова, лица из члана 24. овог закона дужна су да Министарству, односно одговарајућем органу друштва капитала доставе:

1) биографију;

2) доказ о одговарајућем степену образовања, односно оверену фотокопију оригинала дипломе;

3) уверење да лице није осуђивано на казну затвора у трајању од најмање шест месеци, које не сме бити старије од 15 дана од дана подношења пријаве;

4) уверење да се против лица не води кривични поступак које не сме бити старије од 15 дана од дана подношења пријаве;

5) изјаву оверену код јавног бележника о непостојању сукоба интереса, које не сме бити старије од 60 дана од дана подношења пријаве;

6) доказ да има пет година радног искуства на пословима у одговарајућем степену стручне спреме;

7) доказ да има најмање три године искуства на руководећим положајима;

8) акт надлежне пореске управе да нема неподмирених пореских дуговања, који не сме бити старији од 30 дана од дана подношења пријаве, а у случају да лице није порески обвезник, дужно је да достави изјаву оверену код јавног бележника;

9) акт надлежне пореске управе да привредно друштво у којем је лице које се именује ималац акција или власник удела од најмање 25% основног капитала, нема неподмирених пореских дуговања, који не сме бити старији од 30 дана од дана подношења пријаве, а у случају да лице није ималац акција или власник удела, дужно је да достави изјаву оверену код јавног бележника;

10) по потреби другу документацију, која се захтева за услове прописане Законом.

Акти из става 1. овог члана, о којима се води службена евиденција прибављају се по службеној дужности, у складу са законом којим се уређује управни поступак.

Став 1. и став 2. су контрадикторни, јер се у првом тражи достављање документације, а у другом се упућује на прибављање информација по службеној дужности. Нејасно је шта би се потврђивало изјавом о непостојању сукоба интереса, односно у којим ситуацијама би према одредбама овог Закона постојао сукоб интереса код лица из члана 24.

Дужност да се покрене поступак за разрешење

Члан 26.

Лица из члана 24. овог закона, разрешавају се пре истека мандата, уколико:

1) се утврди да је, због нестручног и/или несавесног обављања дужности и поступања супротног пажњи доброг привредника и пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у друштву капитала, дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања;

2) су у сукобу интереса, у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса;

3) се утврди да делују на штету друштва капитала кршењем дужности, несавесним понашањем или на други начин, а нарочито ако:

(1) користе ресурсе друштва капитала за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара друштва капитала без накнаде;

(2) обављају активности везане за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката;

(3) врше утицај на запослене и лица ангажована по другом основу у друштву капитала у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима;

(4) имају сазнање да запослени или ангажована лица по другом основу у друштву капитала користе ресурсе друштва капитала за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката или врше утицај на друге запослене и радно ангажоване у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, а нису предузела неопходне радње за њихово спречавање;

4) у другим случајевима прописаним законом.

У општем делу је делимично коментарисано питање кршење правила о политичким активностима. Требало би утврдити такође у овом члану и дужност за покретање поступка за разрешење лица након сазнања чињеница и рокове за спровођење тог поступка. Осим тога, ова одредба употребљава мањкаву одредбу о упућивању која, сагласно Методологији,

представља фактор ризика од корупције. Наиме, тачка 4. става 1. је потпуно неодговарајућа и непотребна. Уколико у Предлогу постоји још неки разлог за разрешење наједноставније и уобичајено је да се такав конкретан случај пропише као нова и другачија тачка 4. С друге стране, ако се мисли на неки од разлога прописаних другим законима, неопходно је, и у складу са правном традицијом и праксом, користити уобичајене синтагме нпр. „у складу са законом који регулише област ...“

Члан 27.

Друштво капитала може образовати комисије у складу са Законом, а друштво капитала које је велико, односно средње правно лице у складу са законом којим се уређује рачуноводство, у обавези је да има Комисију за ревизију.

Поред правила прописаних Законом, Комисија за ревизију пружа савете из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије одбору директора, односно надзорном одбору.

Члан 28.

Друштво капитала је дужно да успостави и примењује ефикасан систем интерних контрола и то на начин који обезбеђује континуирано праћење ризика којима је друштво капитала изложено, односно може бити изложено у свом пословању, а који се садржан у:

- 1) управљању ризицима;
- 2) контроли усклађености пословања;
- 3) активној функцији интерне ревизије.

Друштво капитала је дужно да редовно врши контролу усклађености пословања са законом, другим прописима и актима друштва капитала, у циљу контроле усклађености пословања, идентификовања и управљања ризицима и евентуалне неусклађености пословања ради ублажавања ризика на најмању могућу меру.

Контролом усклађености пословања редовно се обавештавају органи друштва капитала о новим прописима, као и ефектима који они могу имати на пословање друштва, прати се регулаторни оквир и процењују релевантни ризици неусклађености.

Интерна ревизија пружа независно објективно уверавање и саветодавну активност, са сврхом да допринесе унапређењу пословања, тако што систематично и ажурно процењује и вреднује управљање ризицима и управљање друштвом капитала.

Поред одредаба Закона, на успостављање и рад интерне ревизије у друштву капитала примењују се одредбе закона којим се уређује интерна финансијска контрола у јавном сектору.

„Јавне услуге“

Члан 29.

Друштво капитала, као корисник јавних средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем, дужно је да примењује све позитивноправне прописе који се односе на јавни

сектор.

Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија, прописује поступак и начин утврђивања трошкова пружања јавне услуге које друштво капитала има приликом спровођења циљева јавног сектора.

Начин финансирања надокнаде утврђених трошкова из става 2. овог члана, предвиђа се Смерницама и усклађује се са општим циљевима друштва капитала и буџетом Републике Србије.

Нејасна је сврха става 1, јер се чини да је реч о наглашавању обавезе која већ постоји (уколико то није случај требало би прецизирати). Нема разлога да се наглашава дужност примене позитивноправних прописа, јер не постоји дужност примене прописа који би били другачији (нпр. неважећих). Осим тога, нејасно је зашто је само Министарство финансија, а не и друга надлежна министарства, овлашћено да креира начин и поступак утврђивања трошкова за пружање јавне услуге. Тим пре што се основано може претпоставити да Министарство финансија не располаже свим знањима која су неопходна за ефикасно и правилно вршење овог овлашћења у свим областим деловања друштва капитала. Због тога би било сврсисходно прописати обавезу Министарства финансија, да приликом израде поменутог предлога прибави и размотри мишљења надлежних министарстава.

Да ли је појам „јавне услуге“ прецизно одређен неким другим прописом. Ако јесте, онда би требало упутити на норму тог закона.

Које информације се објављују

Члан 30.

Друштво капитала је дужно да, у року од 30 дана од усвајања акта, односно именовања лица, на својој интернет страници објави:

- 1) годишње опште и посебне циљеве са кључним показатељима успеха и извештај о њиховој реализацији;
- 2) оснивачки акт, односно статут;
- 3) радне биографије чланова органа друштва капитала;
- 4) организациону структуру;
- 5) средњорочни план пословања, односно извод из тог плана ако друштво капитала има конкуренцију на тржишту;
- 6) годишњи план пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако друштво капитала има конкуренцију на тржишту;
- 7) извештаје о пословању;
- 8) годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора;
- 9) друге информације од значаја за јавност.

Министарство може утврдити и друге елементе пословања друштва капитала који ће се

објављивати, а који су од нарочитог значаја за јавност.

Рок од 30 дана за објављивање аката је превише дуг (могао би бити, на пример 3 или 7). Није прецизиран облик објављивања (отворени формат, кад год је то могуће).

Није довољно да се о томе шта је од нарочитог значаја за јавност одређује само актом Министарства. Поред тога, обавеза објављивања неких информација је већ предвиђена другим прописима. У најмању руку, требало би предвидети обавезу Министарства да периодично (једном годишње) размотри предлоге за објављивање информација од значаја за јавност. На пример, предмет интересовања јавности би могле бити информације о ценовницима за пружање услуга, изменама аката о систематизацији радних места, спонзорствима и донацијама, трошковима оглашавања ...

Најзад, поједине предлоге за објављивање информација смо дали и у општем делу (у вези са политичким активностима).

Сврха Кодекса

Члан 31.

Друштво капитала је дужно да донесе Етички кодекс.

Етичким кодексом се ближе уређују принципи и правила пословне етике, општеприхваћена правила понашања и професионалне стандарде којих су дужни да се придржавају сви запослени, ради заштите етичког и социјално одговорног понашања запослених.

Циљ Етичког кодекса је да:

- 1) искаже посвећеност друштва поштовању највиших стандарда етичког понашања;
- 2) подстакне одговарајуће етичко понашање и санкционише сваки прекршај у друштву капитала;
- 3) развије етичку културу засновану на тим стандардима и понашању.

Друштво капитала је дужно да донесе и План интегритета, у складу са законом.

Последњи став само понавља законску обавезу. Било би смислено утврдити неку нову, на пример, објављивање извештаја о спровођењу плана интегритета или извода из тог извештаја.

Члан 32.

Влада, на предлог Министарства, доноси Кодекс корпоративног управљања друштава капитала (у даљем тексту: Кодекс).

Циљ Кодекса је успостављање и унапређење принципа корпоративног управљања и транспарентности пословања друштва капитала, ради одговорног и ефикасног управљања и

ојачавања професионализма и конкурентности, а све у циљу очувања националног интереса и добробити за Републику Србију.

Друштво капитала је дужно да достави Министарству извештај о имплементацији Кодекса, најкасније до краја првог тромесечја текуће године, за претходну годину.

Обједињени извештај о имплементацији Кодекса се објављује на интернет страници Министарства.

Образац извештаја из става 3. овог члана доноси министар.

Немамо ниша против обавезе доношења и спровођења Кодекса, али би главна питања у погледу транспарентности пословања, одговорности и друго морала да буду уређена законом, а њихово кршење да се сматра кршењем законске обавезе.

Ко ће вршити обуке на почетку?

Члан 33.

Лица из чл. 20. и 23. овог закона, као и лица у надзорном одбору друштва капитала која су 100% у власништву Републике Србије, дужна су да се стручно усавршавају из области корпоративног управљања.

Стручно усавршавање врши се према Програму стручног усавршавања из области корпоративног управљања (у даљем тексту: Програм), који доноси министар, а састоји од едукативног дела за полагање испита, који укључује предавања у области корпоративног управљања (у даљем тексту: едукација) и писаног испита ради провере знања из области корпоративног управљања (у даљем тексту: испит).

Едукацију спроводе правна лица која су регистрована да врше услуге усавршавања и едукације одраслих на територији Републике Србије, а која су у претходне три године реализовала најмање десет обука или сличних активности (укључујући предавања, семинаре, радионице или обуке на даљину) из области корпоративног управљања (у даљем тексту: Реализатори).

Програмом се утврђује нарочито: области корпоративног управљања које су предмет едукације и испита; временско трајање едукације; систем рада, обавезе и праћење рада Реализатора; рокови за одржавање едукације; програм, начин и цена полагања испита, начин и рокови издавања сертификата, као и друга питања у вези са реализацијом едукације, полагања испита и доделе сертификата.

Министарство једном током календарске године расписује јавни позив за Реализаторе, који се објављује на интернет страници Министарства.

Норма може бити спорна у почетној фази примене закона због привилеговања лица која су спроводила обуке у доба када није постојао Програм стручног усавршавања, већ су те обуке вршене по неким другим програмима који можда не одговарају ономе што ће бити прописано. Због тога би имало смисла у првој фази предвидети акредитацију предавача, уз могућност да

се таква акредитација призна појединим лицима на основу раније стечених квалификација.

Члан 34.

Ради провере знања из области корпоративног управљања, полагање испита, као поверени посао, организује и спроводи Привредна комора Србије (у даљем тексту: Комора).

Лицима која положи испит, уверење о положеном испиту (у даљем тексту: сертификат) издаје Министарство.

Лице које није положило испит има право да приступи поновном полагању испита.

Едукацији и полагању испита може приступити и свако лице које испуњава услове за именовање у органе друштва капитала.

Изузетно, обавезу полагања испита нема лице која има међународно признати сертификат и положен одговарајући испит у иностранству из области корпоративног управљања, што доказује овереном документацијом.

Члан 35.

За потребе спровођења Програма, министар образује Стручни савет за праћење система стручног усавршавања у друштву капитала (у даљем тексту: Стручни савет).

Стручни савет је стручно и консултативно тело састављено од пет чланова које именује министар. Три члана Стручног савета су представници Министарства, од којих је један председник, један члан је представник Привредне коморе Србије, а један члан је стручњак у области корпоративног управљања.

У вршењу својих дужности, Стручни савет прати процес стручног усавршавања, као и систем едукације и полагања испита прописаних Програмом.

Рад Стручног савета се ближе одређује Пословником о раду који Стручни савет усваја на конститутивној седници.

Административно-техничке послове за потребе Стручног савета обавља Министарство.

Да ли ће база бити јавно доступна

V. ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ ПОДАТАКА

Члан 36.

Агенција за привредне регистре у оквиру Регистра привредних субјеката, формира јавно доступну јединствену евиденцију података за друштва капитала.

Члан 37.

Министарство успоставља и води Јединствену евиденцију корпоративног управљања друштва капитала.

Јединствена евиденција из става 1. овог члана је јавно доступна база података о

органима друштва капитала, Реализаторима, лицима која поседују сертификат, као и другим подацима из области корпоративног управљања.

Члан 38.

Министарство успоставља и води информациону платформу за планирање, праћење спровођења, координацију рада и извештавање друштава капитала (у даљем тексту: Јединствена информациона платформа).

Јединствена информациона платформа је јединствени електронски систем у који друштво капитала уноси садржај својих докумената и планова и врши извештавање у складу са овим законом.

Кроз Јединствену информациону платформу обезбеђује се благовремено извештавање о оствареним циљевима и праћење остварених вредности показатеља учинка.

Члан 39.

Садржину и начин вођења и одржавања евиденција и платформе из чл. 36 - 38. овог закона, начин уноса података и дигитални формат докумената који се достављају кроз те евиденције, као и приступ тим подацима прописује министар.

Као што је већ коментарисано у општем делу, није јасно који ће бити обим јавности података. У члану 36. се говори о томе да је реч о јавно доступној јединственој евиденцији података, док се у члану 39. прописује да ће актом Министра бити уређен, између осталог и „приступ“ подацима.

VI. ПРИМЕНА ЗАКОНА НА ДРУШТВА КАПИТАЛА КОЈА ОБАВЉАЈУ ДЕЛАТНОСТ ПРОИЗВОДЊЕ И СНАБДЕВАЊА ЕЛЕКТРИЧНОМ ЕНЕРГИЈОМ, ОДНОСНО ПРИРОДНИМ ГАСОМ

Члан 40.

Одредбе овог закона које се односе на Министарство, у случају управљања друштвом капитала које обавља делатност производње и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом, односе се на министарство надлежно за послове енергетике, осим одредаба члана 5, члана 12, члана 13. став 7, члана 15. став 3, члана 32. ст. 1. и 5. и чл. 33 - 39. овог закона.

VII. ПРОМЕНА ПРАВНЕ ФОРМЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Члан 41.

Јавно предузеће чији је оснивач Република Србија (у даљем тексту: јавно предузеће) врши промену правне форме у друштво с ограниченом одговорношћу или акционарско друштво.

Приликом промене правне форме основни капитал јавног предузећа се конвертује у акције, односно уделе у зависности од форме привредног друштва.

Приликом спровођења промене правне форме задржава се правни субјективитет и пословни идентитет јавног предузећа, без ликвидације, без престанка пословања и без прекида правног континуитета, задржавајући свој идентитет у правном и пословном смислу.

Влада доноси акт о критеријумима за избор правне форме друштва капитала у коју ће се јавно предузеће трансформисати.

Дилеме код надзора

VIII. ПРИМЕНА И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА

Члан 42.

Надзор над спровођењем овог закона, као и аката донетих на основу овог закона спроводи Министарство, осим одредбе члана 40. овог закона, чији надзор спроводи министарство надлежно за послове енергетике.

Последице поделе из ове норме нису довољно јасне. Између осталог, ако постоји јединствена база података привредних друштава, онда остваривање те обавезе не могу вршити два министарства (јер надзор подразумева и питања која су везана за функционисање базе у целини а не само унос података за поједина предузећа).

Треба такође размотрити да ли може доћи до других проблема и конфликта надлежности у пракси (нпр. овлашћење за давање службених мишљења по појединим питањима или ситуација где два министарства имају различите ставове о истим питањима).

Казне које нису прописане

IX. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 43.

Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у друштву капитала уколико:

- 1) друштво капитала не достави Министарству предлог из члана 13. овог закона;
- 2) друштво капитала не достави Министарству акте из члана 15. овог закона;
- 3) друштво капитала не објави податке из члана 30. овог закона у прописаном року;
- 4) друштво капитала не донесе Етички кодекс и План интегритета из члана 31. овог закона;
- 5) друштво капитала не достави извештај о имплементацији Кодекса корпоративног управљања у року из члана 32. овог закона;
- 6) друштво капитала не достави списак непокретне имовине над којом има право својине, односно право коришћења из члана 44. овог закона, у року прописаним овим законом;

7) друштво капитала не достави Министарству процену вредности капитала и имовине из члана 44. овог закона, у року прописаним овим законом.

Нису прописани прекршаји за кршење свих правила из закона (нпр. за кршење обавезе из члана 17), па би листу требало темељно преиспитати.

Док би за овде наведене прекршаје одговорно лице био директор, недостају прекршаји других лица (скупштина акционара, надзорни одбор) за кршење њихових обавеза које су прописане овим законом.

Поред тога, прописани су прекршаји само за одговорно лица у друштву капитала, а не и за министра привреде / енергетике који пропусти да изврши своје дужности.

Х. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Предуги рокови у прелазним одредбама и недовољно јасне последице норми у случају сукоба закона

Члан 44.

Друштва капитала су дужна да доставе Министарству списак непокретне имовине над којом имају право својине, односно право коришћења, најкасније у року од три године од дана почетка примене овог закона.

Влада, на предлог Министарства, одлучује о непокретној имовини на којој друштва капитала имају право коришћења, у складу са законом, а која ће бити пренета у власништво друштва капитала, након чега ће друштво капитала извршити упис права својине.

Најкасније у року од годину дана од дана завршетка правног посла из става 2. овог члана, друштво капитала је дужно да изврши процену вредности капитала и имовине и исте достави Министарству.

Рок из става 1. је запањујуће дугачак. Да ли то значи да постојећа јавна предузећа не поседују списак своје непокретне имовине? Због чега није прописано да се подаци ове врсте прикупе из катастра непокретности, а да предмет пописивања буде само право коришћења у случају да није уписано у катастру?

Став 2. није јасан. Чини се да би одредба могла да значи да ће Влада од случаја до случаја одређивати да ли ће нека имовина бити пренета у власништво предузећа или неће, а да за то нису прописани никакви критеријуми.

Члан 45.

Влада ће, на предлог Министарства, најкасније годину дана од дана почетка примене овог закона, донети потребне акте за промену правне форме јавних предузећа у форму акционарског друштва или друштва с ограниченом одговорношћу.

Јавна предузећа из става 1. овог члана, дужна су да своју организацију, као и своје опште акте ускладе са одредбама овог закона најкасније у року од годину дана од регистрације промене правне форме.

Друштва капитала из члана 3. овог закона, као и друштва капитала која обављају делатност од општег интереса у смислу закона којим се уређују јавна предузећа, дужна су да своју организацију, као и своје опште акте ускладе са одредбама овог закона најкасније у року од годину дана од дана почетка примене овог закона.

Члан 46.

Лица из члана 33. овог закона, која на дан почетка примене овог закона обављају ту функцију, дужна су да положи испит у року од годину дана од дана почетка примене овог закона.

Лица која се именују након почетка примене овог закона, могу да ступе на функцију из члана 33. овог закона иако немају положен испит, али су дужна да исти положи у року од годину дана од дана именовања.

Члан 47.

Подзаконски акти из члана 12. став 1, члана 24. став 3, члана 32. став 1, члана 33. став 2. и члана 41. став 4. овог закона биће донети до дана почетка примене овог закона.

Влада ће, у року од шест месеци од дана почетка примене овог закона, донети акте из члана 15. став 3, члана 18. став 4. и члана 29. став 2. овог закона.

Министар ће у року од 60 дана од дана почетка примене овог закона, донети акт из члана 13. став 7. овог закона.

Министар ће у року од шест месеци од дана почетка примене овог закона, донети образац из члана 32. став 5. и акт из члана 39. овог закона.

Члан 48.

У циљу припреме за утврђивање власничког управљања јавних предузећа чији је оснивач аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, извршиће се њихова свеобухватна евалуација.

Евалуацију из става 1. овог члана Министарство ће извршити у сарадњи са другим државним органима, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и јавним предузећима чији су оснивачи, најкасније у року од две године од почетка примене овог закона.

Коментарисано у општем делу. Члан 48 не представља норму, већ исказивање намере да се нешто учини. Норма би могла да гласи „Министарство је дужно да у року од две године ...“

Члан 49.

Посебни закони и подзаконски акти којима су уређена питања правног положаја и рада јавних предузећа, друштава капитала из члана 3. овог закона и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса, као и закони и подзаконски акти којима су уређена питања обављања делатности од општег интереса, ускладиће се са одредбама овог закона, најкасније у року од годину дана од дана почетка примене овог закона.

У случају неусклађености појединих одредби закона и подзаконских аката којима су уређена поједина питања правног положаја и рада јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса, са овим законом, до спровођења обавезе из става 1. овог члана, примењиваће се одредбе овог закона.

Влада ће образовати Координационо тело у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона.

За потребе Координационог тела у току поступка усклађивања, стручне и административне послове обавља Министарство.

Као што је истакнуто у општем делу коментара, неопходно је да се унапред утврди код којих одредаба Закона о јавним предузећима би могло доћи до неусклађености одредаба са новим законом, како би се смањила на најмању меру могућност различитог тумачења.

Члан 50.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а почиње да се примењује по истеку 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, осим одредаба члана 12. став 1, члана 24. став 3, члана 32. став 1, члана 33. став 2, члана 41. став 4. и члана 49. ст. 3. и 4, које се примењују од дана ступања на снагу овог закона.

За Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић



Београд, 27. јун 2023.

Садржај

Иницијатива за отклањање озбиљних коруптивних ризика у предлогу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије и аутентичном тумачењу Закона о спречавању корупције.....1

 Основни предлози3

 Образложење.....4

 Правни оквир за консултације.....4

 Тражење мишљења од Агенције за спречавање корупције.....4

 Статус функционера у привредним друштвима у контексту аутентичног тумачења Закона о спречавању корупције.....5

 Одредбе Предлога закона и Закона о привредним друштвима5

 Аутентично тумачење Закона о спречавању корупције.....7

 Закључак о функционерима АД и ДОО.....8

 Вршиоци дужности директора9

 Јавност рада 11

 Злоупотребе у вези са политичким активностима 11

 Друга питања..... 14

 Квалификације за избор на место директора 14

 Неусаглашеност правног система 14

 Недовољне прелазне одредбе..... 14

 Коментари у вези са појединим одредбама 16

 Увод..... 16

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ 16

 Члан 1..... 16

 Сврха оснивања..... 16

 Члан 2..... 16

 Обухват закона 17

 Члан 3..... 17

 Члан 5..... 18

 Неодговарајуће формулације начела 18

II. НАЧЕЛА И ЦИЉЕВИ ЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ ВЛАСНИЧКОГ УПРАВЉАЊА..... 18

 Начело одговорности 18

 Члан 6..... 18

Начело јавности	19
Члан 7.....	19
Начело ефикасности.....	20
Члан 8.....	20
Начело економичности	20
Члан 9.....	20
Начело поштовања правила конкуренције.....	20
Члан 10.....	20
Циљеви централизованог власничког управљања	21
Члан 11.....	21
Имају ли обавезе предузећа ван листе.....	21
Члан 12.....	21
Члан 13.....	22
Јавност рада Комисије која израђује Смернице	22
Члан 14.....	22
Обухват и сврха сагласности	23
Члан 15.....	23
Покретање поступка одговорности.....	23
Члан 16.....	23
Рок за објављивање Годишњег извештаја	24
Члан 17.....	24
Сагласност за промене у имовини	25
Члан 18.....	25
IV. КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ.....	25
Чланови скупштине акционара	26
Члан 20.....	26
Члан 21.....	27
„Вођење рачуна“ о заступљености	27
Члан 22.....	27
Именовање руководиоца и утврђивање испуњености услова	27
Члан 23.....	27
Члан 24.....	27
Члан 25.....	28

Дужност да се покрене поступак за разрешење.....	29
Члан 26.....	29
Члан 27.....	30
Члан 28.....	30
„Јавне услуге“	30
Члан 29.....	30
Које информације се објављују	31
Члан 30.....	31
Сврха Кодекса	32
Члан 31.....	32
Члан 32.....	32
Ко ће вршити обуке на почетку?	33
Члан 33.....	33
Члан 34.....	34
Члан 35.....	34
Да ли ће база бити јавно доступна.....	34
V. ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ ПОДАТАКА	34
Члан 36.....	34
Члан 37.....	34
Члан 38.....	35
Члан 39.....	35
VI. ПРИМЕНА ЗАКОНА НА ДРУШТВА КАПИТАЛА КОЈА ОБАВЉАЈУ ДЕЛАТНОСТ ПРОИЗВОДЊЕ И СНАБДЕВАЊА ЕЛЕКТРИЧНОМ ЕНЕРГИЈОМ, ОДНОСНО ПРИРОДНИМ ГАСОМ.....	35
Члан 40.....	35
VII. ПРОМЕНА ПРАВНЕ ФОРМЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА	35
Члан 41.....	35
Дилеме код надзора.....	36
VIII. ПРИМЕНА И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА	36
Члан 42.....	36
Казне које нису прописане.....	36
IX. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ	36
Члан 43.....	36

X. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ	37
Предуги рокови у прелазним одредбама и недовољно јасне последице норми у случају сукоба закона	37
Члан 44.....	37
Члан 45.....	38
Члан 46.....	38
Члан 47.....	38
Члан 48.....	38
Члан 49.....	39
Члан 50.....	39
Садржај.....	40