**ИЗВЕШТАЈ**

о спроведеним јавним консултацијама

Влада Републике Србије је на седници од 25. маја 2023. године, утврдила Предлог закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије а 8. јуна 2023. године донела је Закључак 05 број: 011-5020/2023 о повлачењу из скупштинске процедуре Предлога закона, с обзиром на то да је накнадно оцењено да је потребно обавити додатне консултације о питањима која су предмет уређивања овог закона.

Имајући у виду наведено, текст је након повлачења враћен у форму Нацрта закона, те започињања спровођења јавних консултација и разматрања о истом.

С тим у вези, а с обзиром на актуелност новог правног оквира који је од кључне важности за унапређење реформи усмерених на јачање власништва и управљања у привредним друштвима која су у власништву Републике Србије упућен је јавни позив за учешће у јавним консултацијама, којим је јавност обавештена да, у периоду од 19. јуна а закључно са 10. јулом 2023. године достави коментаре, примедбе и сугестије.

Стручна јавност, организације, као и друге заинтересоване стране су обавештене и позване да доставе своје коментаре, предлоге и сугестије писаним путем на адресу министарства или путем електронске поште.

Дана 4. јула 2023. године су одржане консултације са представницима јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, а 17. јула 2023. године су одржане јавне консултације и презентација путем интернет платформе, где је исти презентован, и где су разматрани и дати одговори на пристигла питања и сугестије заинтересованих страна. Одређени предлози и сугестије су прихваћени и Нацрт закона је, сходно томе усклађен.

Дана 24. јула 2023. одржана је конференција за медије који прате економију и привреду на којој је презентован Нацрт закона и где су новинари присутних медија имали прилику да поставе питања и дају коментаре у вези истог, а све у циљу отклањања недоумица, чиме је званично окончан консултативни процес везан за Нацрт закона.

У даљем тексту је извештај о датим сугестијама/коментарима:

* *Транспарентност Србија* је доставила своје предлоге и сугестије од којих су следеће прихваћене и уграђене у текст Нацрта закона:

- извршена је допуна начела одговорности (члан 6); прецизирана је одредба да се редовно објављује листа друштава капитала и мањинских друштава капитала (члан 12. став 3.); усклађена је и прецизирана одредба да Министарство захтева хитно образложење и одговорност органа друштва капитала, као и да наложи спровођење хитних мера за отклањање поремећаја у пословањуи за остваривање утврђених циљева друштва капитала (члан 16); прецизирана је одредба која се односи на вд директора (члан 23); као и одредбе код услова за органе управљања (члан 24); додата је одредба којим се утврђује забрана употребе друштва капитала у политичке сврхе (нови члан 30); допуњена је одредба којом је предвиђено објављивање одређених аката (члан 31), декларативна норма члана 49. је дефинисана као императивна норма, извршене су и одређене правно-техничке сугестије, а текст образложења је допуњен.

Поред тога, дате су одређене препоруке: да Министарство привреде затражи од Агенције за спречавање корупције да изради мишљење о процени ризика од корупције; да Влада предложи Народној скупштини да стави ван снаге аутентично тумачење Закона о спречавању корупције од 12. фебруара 2021. године; да Влада иницира код надлежних одбора Народне скупштине да организује јавно слушање о Предлогу закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, пре него што размотре тај предлог.

Такође, дата је сугестија да Влада Републике Србије предложи измене и допуне Закона о спречавању корупције, у делу који се односи на дефиницију појма јавног функционера. С тим у вези, истичемо да ова област није предмет уређења овог нацрта закона, нити је намера предлагача била изузимање од примене Закона о спречавању корупције, чије су измене и допуне у припреми, а којим ће се извршити усклађивање законских одредаба, у циљу дефинисања и усаглашавања законских одредаба.

У вези навода за мишљење о процени ризика од корупције од Агенције за спречавање корупције, Законом о спречавању корупције је прописано да се мишљење о процени ризика од корупције тражи уколико је у питању област посебно ризична за настанак корупције, која је као таква утврђена стратегијом и акционим планом у области борбе, односно спречавања корупције. У ревидираном Акционом плану за поглавље 23. (као тренутно једином важећем стратешком документу који се односи на област борбе, односно спречавања корупције) област управљања привредним друштвима која су у власништву Републике Србије није означена као ризична област.

Нацрт закона је Агенцији за спречавање корупције достављен ради давања мишљења сходно Пословнику Владе, о чему се Агенција изјаснила, примењујући правила Методологије за процену ризика од корупције у прописима.

У вези навода за организовање јавног слушања, напомињемо да је тај поступак уређен Пословником Народне скупштине, а ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта, или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине. Сходно наведеном, ово је део скупштинске процедуре.

* *Асоцијација слободних и независних синдиката (АСНС) и Транспарентност Србија*: закон мора да се односи на сва предузећа без обзира да ли су у власништву Републике Србије, покрајина или локалне самоуправе.

Приликом писања закона се имало у виду наведено питање. Међутим, како се Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период 2021-2027. године („Службени гласник РС“ број 36/21) и Акциони план за спровођење Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период oд 2021. до 2027. године, у периоду од 2021. до 2023. године („Службени гласник РС“ број 68/21) односе на регулисање управљања само привредних субјеката Републике Србије (са више од 50% капитала) у овом нацрту закона није било основа за прописивање управљања привредним субјектима на осталим нивоима власти. Имајући у виду да је одредба члана 49. предефинисана у императивну норму, Министарство је дужно да, у циљу припреме за утврђивање власничког управљања, изврши њихову свеобухватну евалуацију, најкасније у року од две године од почетка примене закона.

* *Павле Ђурић (ЕБРД)* – дато је поређење да је у односу на верзију објављену у 2022. години (током јавне расправе одржане од 1. до 20. децембра 2022. године) текст побољшан и усаглашенији са Стратегијом и акционим планом. Поред тога, ЕБРД је дао подршку промовисању ојачане културе управљања и учинка у државним предузећима и даљој подршци у унапређењу и операционализацији ове кључне реформске иницијативе. Дати су одређени предлози за законске норме и постављена питања која нису предмет номотехничког уређења текста, већ су ближе објашњени у образложењу прописа.
* *Удружење интерних ревизора Србије и Јозефина Беке-Тривунац* су доставили коментаре у вези рада функције интерне ревизије у друштву капитала, која нису предмет номотехничког уређења текста, већ су ближе објашњени у образложењу прописа. Наиме, предложене допуне текста су већ регулисане Законом о буџетском систему (члан 2. став 1. тачка 51г и члан 82.) који се у овом делу односи на целокупан јавни сектор, а тиме и на привредна друштва која су у власништву Републике Србије, као и Прaвилником o зajeдничким критeриjумимa зa oргaнизoвaњe и стaндaрдимa и мeтoдoлoшким упутствимa зa пoступaњe и извeштaвaњe интeрнe рeвизиje у jaвнoм сeктoру („Службени гласник РС“, број 99/11).
* *Др Небојша Јеремић* је у допису, поред осталог, истакао да би корпоративно управљање у државним предузећима требало бити засновано на власничкој политици која дефинише одговорности, финансијском надзору који обезбеђује транспарентност и одговорност, као и фискалним везама које омогућавају адекватно управљање ризицима и одржавање интегритета буџета. Овај целовит приступ обезбеђује одговорно, транспарентно и ефикасно управљање државним предузећимa.

С тим у вези, истичемо да је управо и циљ Нацрта закона ојачавање и унапређење корпоративног управљања у државним предузећима.

Наиме, гло­ба­ли­за­ци­ја и ли­бе­ра­ли­за­ци­ја тржиш­та зах­те­ва­ли су да државна преду­зе­ћа зна­чај­но уна­пре­де сво­је по­сло­ва­ње. По­ка­за­ло се, из­ме­ђу оста­лог, да је у тим но­вим и зна­чај­но из­ме­ње­ним условима решење за остваривање бољих пословних резултата пред­у­зе­ћа и у бо­љем кор­по­ра­тив­ном упра­вља­њу.

Поред тога, др Јеремић је дао одређене сугестије за побољшање текста, од којих је прихваћена сугестија на члан 33. да је лествица обавезности обуке од 100% учешћа у власништву превисока, те да треба да буде обавеза за све преко 51% учешћа у власништву РС.

* *Удружење за усклађеност у пословању Београд* Дате су одређене сугестије да се у текст закона у делу усклађености пословања тако да је друштво капитала дужно да успостави функцију контроле усклађености пословања и редовно врши контролу усклађености пословања са законом, другим прописима и интерним актима друштва капитала. Поред тога, истакнута је чињеница да би се усвајањем овог закона Република Србија придружила развијеним земљама које и кроз јавни сектор промовишу пословну етику, културу и усклађено пословање као предуслове за успешно и одрживо пословање сваког привредног друштва, напредак привреде, али и друштва у целини.

С тим у вези, истичемо да је сугестија на члан 28. Нацрта закона имплементирана у текст. Наиме, усклађено пословање (Compliance) као један од пословних принципа и стратешких циљева у пословању привредних субјеката, као и функција контроле усклађености пословања као организациони део система унутрашњих контрола задужен да идентификује и надзире ризике који настају као последица неусклађеног пословања, препознати су као неопходни предуслови за одрживо и успешно пословање привредних субјеката и напредак друштва у целини.

* *Комисија за контролу државне помоћи –* дате су сугестије на одредбу којом се дефинише начело поштовања правила конкуренције, као и ради усклађивања са нормама уређеним сходно директивама ЕУ. Предлози и сугестије су прихваћени, а текст је, у чл. 10. и 29. сходно томе и усклађен.

* Министарству су (*од 16 физичких лица као и Политичке платформе Солидарност, Покрета развоја у слободи, Организације за политичку екологију Полекол,* *Покрета „Одбранимо шуме Фрушке горе“, Мреже Пошумимо Војводину, Удружења за заштиту шума, Адвокатске коморе Србије и АСНС)* пристигли коментари о питањима која нису предмет уређивања овог закона: „да јавна предузећа не смеју да буду приватизована; да национални паркови и остала заштићена подручја природе која су основана у циљу управљања заштићеним подручјем буду изузети из примене закона, односно буду трансформисани у јавне установе; да је потребно одустати од доношења закона и предложена је трајна забрана располагања односно отуђења имовине од општег интереса у јавној својини, и све што би Влада прогласила општим добром или јавним интересом без претходне сагласности грађана на референдуму; да закон уређује трансформацију државног у акционарско односно приватно власништво, односно прикривену приватизацију“.

У вези наведеног, истичемо да наведена питања нису предмет уређивања овог закона, те с тога се не могу ни разматрати у оквиру уређења овог прописа.

Циљ овог прописа је уједначавање правног оквира за сва државна предузећа, као и професионализација менаџмента кроз унапређење корпоративног управљања са јасним организационим, статусним и својинским односима.

Поред тога, а у вези са предметним коментарима, истичемо да је Законом о приватизацији утврђено да је предмет приватизације друштвени, односно јавни капитал или имовина у предузећима и другим правним лицима укључујући и јавна предузећа, из чега произлази да се јавна предузећа и сада могу приватизовати и да за то није потребно променити правни оквир (пример: ЈП ПЕУ Ресавица која је у приватизацији) док је Законом о јавној својини (чл. 42. и 43.) утврђено да се у капитал не могу улагати природна богатства, добра у општој употреби које могу бити искључиво у јавној својини и друге непокретности које могу бити искључиво у јавној својини.

Истим законом је прописано да шуме и шумско земљиште, водно земљиште и водни објекти у јавној својини као и друга добра од општег интереса у јавној својини, којима сагласно посебном закону, управља јавно предузеће не улази у капитал тог предузећа. Из наведеног проистиче да су апсолутно неосноване и нетачне тврдње да се овим актом омогућава „приватизација“ националних паркова, шума, путева, пруга и других добара од општег интереса и у општој употреби.

Поред наведеног, наглашавамо да је законодавни оквир у којем послују државна предузећа (не само јавна предузећа) веома сложен, што може угрозити одговорност и менаџмента и државе као власника, што се показало и до сада, јер се применом Закона о јавним предузећима на друштва капитала која обављају делатност од општег интереса није створила могућност за даљи развој корпоративног управљања. Тренутним правним оквиром, организовање и управљање јавних предузећа није ефикасно, одговорно и транспарентно у мери у којој би могло и требало да буде.

Уједначеност правних облика државних предузећа омогућиће побољшање корпоративног управљања у њима[[1]](#footnote-1) с обзиром да најбоља упоредна пракса показује да држава јесте власник предузећа, али уз издвојено професионално управљање што је много ефективније и ефикасније постићи у стандардној форми привредног друштва.

У развијеним тржишним привредама одавно су раздвојене власничка и управљачка функција, што значи да овом трансформацијом управљања др­жа­ва оста­је вла­сник предузећа, по­ста­вља ци­ље­ве и кон­тро­ли­ше спро­во­ђе­ње кроз централизовано тело (министарство надлежно за послове привреде) а професионални менаџмент упра­вља предузећима и од­го­ва­ра држави за ре­а­ли­за­ци­ју ци­ље­ва.

Светска и регионална упоредна пракса је показала да су јавна предузећа одавно превазиђен модел правне форме и управљања, те је за примену доброг корпоративног управљања потребно форму јавног предузећа приближити друштву капитала и Закону о привредним друштвима, тј. компанијском праву.

- Сугестије које су достављене од стране: *„Телеком Србија“ а.д. Београд, ЈП „Нуклеарни објекти Србије“ и ЈП „Србијашуме“* нису прихваћене имајући у виду да се предложеним сугестијама не би обезбедила целовитост уређења предметне материје, утврђене Нацртом закона.

На крају, истичемо да је, у постојећем правном оквиру, могућност државе да омогући јединствени стратешки правац и циљеве друштава капитала на основу знања о њиховом пословању и резултатима врло отежана. Циљеви власничког управљања до сада нису били јасно дефинисани, већ се одређују на основу закона и стратешких докумената, који су врло често у међусобној колизији.

Сви ови проблеми у надзору над друштвима капитала, праћењу њихових учинака, као и недостатак доследног стратешког усмеравања и контроле представљају значајне фискалне ризике, превазићи ће се централизовањем власничких одговорности и надлежности у један орган.

Постављањем новог правног оквира, Министарство привреде ће бити орган државне управе који обавља централизовану власничку функцију, уз извесна одступања у области енергетике (због обавеза правних тековина Европске уније у области енергетике) власничко управљање друштвом капитала које обавља делатност производње и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом, спроводи се преко министарства надлежног за послове енергетике, у складу са овим законом, a власничко управљање друштвом капитала које обавља делатност преноса и управљања преносним системом електричне енергије, односно транспортом природног гаса и управљањем транспортним системом за природни гас, спроводи се преко независног државног органа надлежног за енергетске мреже, у складу са посебним законом.

Имајући у виду утврђену надлежност, Министарство ће као орган државне управе који обавља централизовану власничку функцију вршити даље активности на успостављању јединствене политике државног власништва, укључујући и сарадњу са осталим министарствима и органима.

По завршеним јавним консултацијама може се, као општи закључак, истаћи, да су спроведене са задовољавајућим резултатима.

1. ОЕЦД смернице за корпоративно управљање у државним предузећима [↑](#footnote-ref-1)