

ПРЕДЛОГ

СТРАТЕГИЈА

**ДРЖАВНОГ ВЛАСНИШТВА И УПРАВЉАЊА ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА
КОЈИ СУ У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
ЗА ПЕРИОД ОД 2021. ДО 2027. ГОДИНЕ**

САДРЖАЈ

I. Увод	4
I.1 Оквир политике државног власнишва	5
I.2 Разлози за централизовани системи	6
II. Визија	9
III. Преглед и анализа постојећег стања.....	10
III.1 Правни оквир ПСРС	10
III.2 Власничко управљање	12
A) Институционални оквир и структуирање власничке функције - анализа стања и уочени недостаци.....	12
B) Обухват надзора над ПСРС - анализа стања и уочени недостаци	16
III.3 Корпоративно управљање у ПСРС - анализа стања и уочени недостаци.....	19
Органи управљања.....	20
Комисија за ревизију и друге комисије надзорног одбора/одбора директора.	21
Директор и извршно руководство.....	21
Интерне контроле и интерна ревизија	21
Екстерна ревизија финансијских извештаја.....	22
Јавност у раду и транспарентност.....	22
Стратешка питања људских ресурса: подстицаји и усклађивање	23
IV. Општи и посебни циљеви.....	24
V. Мере за постизање општих и посебних циљева	25
V.1 Мере за први посебан циљ развој јединственог оквира власништва и управљања за сва ПСРС.....	25
V.2 Мере за други посебан циљ успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС	28
VI. Кључни индикатори учинка на нивоу општих и посебних циљева и мера	34
VI.1 На нивоу општег циља одрживог и ефикасног управљања ПСРС.....	34
VI.2 На нивоу првог посебног циља - развој јединственог оквира власништва и управљања за сва ПСРС.....	34
VI.3 На нивоу другог посебног циља - успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС	35
VII. Механизам за спровођење, праћење спровођења, извештавање и вредновање	41
VIII. Завршне одредбе	42

Табела појмова и скраћеница

Скраћеница	Појам	Дефиниција
ЈП	Јавно предузеће	Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе
ПСРС	Привредни субјекти у власништву РС	Привредни субјекти у власништву РС у овом тексту подразумевају све облике привредних друштава у којима је Република Србија власник, укључујући и јавна предузећа
АД	Акционарско друштво	Акционарско друштво је друштво чији је основни капитал подељен на акције које имају један или више акционара
ДОО	Друштво с ограничном одговорношћу	Друштво с ограниченом одговорношћу је друштво у коме један или више чланова друштва имају уделе у основном капиталу друштва.
Држава или РС	Република Србија	
Скупштина	Скупштина чланова или акционара	Скупштина друштва у акционарском друштву или друштву с ограниченом одговорношћу
Писмо очекивања	Писмо очекивања	Акт којим се Министарство привреде обраћа државним предузећима у вези планова и циљева
КПУ		Кључни показатељи успеха

I. Увод

Правни основ за израду Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године (у даљем тексту: Стратегија) је Закон о планском систему, а у вези са Закључком Владе 05 број 46-10187/2020 од 10. децембра 2020. године, којим су усвојене Полазне основе за успостављање политike државног власништва (у даљем тексту: Полазне основе).

Полазећи од посвећености Владе Републике Србије на реформи привредних субјектата који су власништву Републике Србије (у даљем тексту: ПСРС) и повећању користи од државног власништва за државу и грађане, Стратегија се усваја први пут у Републици Србији и то је јединствени акт који пружа стратешку визију и упутства у вези са циљевима власничког управљања над ПСРС¹, циљевима финансијских и јавних политика, као и принципима корпоративног управљања и праксама надзора над ПСРС у складу са међународним стандардима и најбољом праксом.

Уједно, Стратегија представља оквир стратешких мера и активности које су усмерене ка реализацији успостављања оквира државног власништва, пре свега кроз свеобухватно и уједначено управљање ПСРС, као и остваривању стратешких и развојних циљева и заштите општег интереса Републике Србије.

Иницијатива за израду Стратегије је потекла из Изјаве о програму, 05 Број: 337-11939/2019 од 2. децембра 2019. године, којим се приhvатају ревидирани циљеви мере економске политике до краја 2019. и за 2020. годину у оквиру трећег разматрања резултата програма подржаног Инструментом за координацију политике (Policy Coordination Instrument) договорени са Међународним монетарним фондом, где се Република Србија обавезала да изради документ у коме ће се успоставити општи циљеви власништва и управљања за привредна друштва у власништву Републике Србије.

Стратегија је израђена уз подршку Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) која је ангажовала консултанте Nestor Advisors, Ernst & Young д.о.о. Београд и БДК Адвокате (Конзорцијум) како би се израдио оквир за власничко управљање и корпоративно управљање у ПСРС у Републици Србији. Финансијску подршку за овај пројекат је обезбедила Влада Великог Војводства Луксембург.

Планирано је да оквир буде израђен до краја јула 2020. године, као и да активности на имплементацији пројекта започну у марту 2020. године. Међутим, због проглашења пандемије заразне болести COVID 19, увођења ванредног стања у Републици Србији и отежаних услова рада, Конзорцијум је уводне активности на пројекту започео тек у мају 2020. године.

Током изrade поменутог оквира формирана је група за консултације (Steering committee) коју су поред Конзорцијума, сачињавали представници и других релевантних институција, и то: Кабинета председника Владе, Министарства привреде, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства финансија (укључујући Централну јединицу за хармонизацију) и Министарства рударства и енергетике.

Након састанака и консултација, Конзорцијум је у децембру 2020. године израдио извештај где је изложено дијагностичко стање и разматрана досадашња пракса из ове

¹ ПСРС у овој Стратегији подразумевају сва привредна друштва у којима је Република Србија власник, укључујући и јавна предузећа

области у Републици Србији, након чега су донете Полазне основе, којима је поред осталог, утврђено да доношење јединственог стратешког документа представља значајну промену за државу, те ће на основу тога у наредном периоду Министарство привреде, у складу са Законом о министарствима приступити изради јединственог стратешког документа политike државног власништва.

У изради Стратегије Министарство привреде се ослањало на анализе, извештаје, студије, принципе и препоруке за друштва капитала у којима је држава члан из Кодекса корпоративног управљања Привредне коморе Србије², као и интезивног учествовања на пројектима са међународним институцијама у циљу остварења истраживања система корпоративног управљања у јавним предузећима, о чему ће више бити речи у делу III. Преглед и анализа постојећег стања.

I.1 Оквир политike државног власништва³

Постојање политike државног власништва је повезано са развојем централизованог модела, и то из једног једноставног разлога – процес дефинисања политike државног власништва лакши је када је носилац права власништва централизовани државни орган који усмерава и управља процесом развоја власничке политike.

Наиме, када су власничка права подељена на више ресорних министарстава, подршка и управљање процесом могу бити отежани и временски захтевни, нарочито када је неопходна сагласност Народне скупштине. Развој доследне власничке политike може бити отежан када је портфель ПСРС велики и разноврстан и са много различитих облика организовања.⁴

Политика државног власништва у основи даје, између осталог, аргументацију за власништво над ПСРС, што значи да се иста користи да се преко ње објасне разлози због којих је држава власник ПСРС.

Према најбољој међународној пракси стратешки документ треба да буде усклађен са принципима ОЕЦД⁵ за корпоративно управљање ПСРС.⁶

Свака држава утврђује сопствену политику државног власништва, која се заснива на приоритетима земље, њеним економским потребама, и профилу ПСРС.

Општи циљеви везани за државну својину углавном припадају једној од следећих категорија:

- 1) подршка националним економским и стратешким интересима;
- 2) обезбеђивање континуитета државне својине над ПСРС;
- 3) снабдевање конкретним производима или услугама који су у јавном интересу (након процене да тржиште не може да обезбеди те робе или услуге);

² Кодекс корпоративног управљања ПКС „Службени гласник РС“ број 99/12

³ Упоредни преглед модела управљања државним власништвом израђен од стране IFC у оквиру пројекта саветодавног ангажмана, са Међународном финансијском корпорацијом (IFC)

⁴ World Bank. 2014. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit

⁵ Смернице ОЕЦД препоручују да тај документ: (1) садржи аргументацију тј. разлоге за државно власништво; (2) прикаже дефинисане циљеве јавних политика; (3) садржи стратегију за вршење власничке функције; и (4) упути на политике, законе и прописе који се примењују на ПСРС и јединици их.

⁶ ОЕЦД (2015), Смернице ОЕЦД за корпоративно управљање државним предузећима, издање 2015. године, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

- 4) обављање пословних операција у „природној“ монополској ситуацији;
- 5) стварање или одржавање монопола у својини државе када се оцени да тржишна регулација није остварива или да је неефикасна.⁷

У централној и источној Европи само шест земаља (од укупно 20) усвојило је документа у којима се утврђује политика државног власништва, док је децентрализовани модел својине над ПСРС (у коме ресорна министарства врше власничке функције) и даље доминантан у целом региону и ствара потенцијални сукоб између регулаторних и власничких функција.⁸

I.2 Разлози за централизовани систем

Смерницама ОЕЦД је дефинисано да „остваривање власничких права треба бити јасно идентификовано у оквиру државне управе“, по могућности „централизовано у једној власничкој функцији“.⁹ Централизовани модели спречавају ситуације у којима државна предузећа имају више власника са различитим и/или контрадикторним циљевима. Централизовано власничко тело такође омогућава транспарентније системе надзора и евалуације и олакшава спровођење унакрсних политика.¹⁰

Уважавајући наведене смернице ОЕЦД и најновије критеријуме¹¹ ММФ,¹² у циљу делотворнијег и ефикаснијег управљања ПСРС, опредељење Републике Србије је централизовани систем управљања ПСРС.

Неопходно је да се потпуно раздвоји улога државе као регулатора тржишта и улога државе као члана друштава да би се избегли тржишни поремећаји и да би се омогућила ефикасна тржишна утакмица са приватним сектором. Држава треба да развије власничку политику која би дефинисала оправдање и сврху државног власништва, циљеве државног власништва, улогу државе у корпоративном управљању друштва у којем је држава члан и начин на који ће држава имплементирати своју власничку политику. Унутар државне администрације потребно је идентификовати тело које ће бити одговорно за вршење чланских права државе у друштвима у којима је држава власник. Најједноставнији приступ је да се функција вршења чланских права у друштвима у којима је држава власник централизује те да је врши једно тело унутар једног министарства. Централизација би обезбедила: стандардизацију политика и процедура, конзистентну примену власничке политике, јачање неопходне експертизе унутар државне администрације, ефикасније комуницирање са различитим министарствима и

⁷ OECD (2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*

⁸ IMF, 2019. *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*

⁹ Смернице ОЕЦД за корпоративно управљање државним предузећима (2015), страна 18.

¹⁰ Међуамеричка банка за развој, Енрике Морено де Асеведо Санчез (2016). Управљање државним предузећима: Предности централизованих модела

¹¹ Критеријуми ММФ наводе да владе треба да: знају шта поседују и сачине обухватне спискове ПСРС; дефинишу зашто је држава власник и то прикажу у документу који ће формулисати власничку политику и одлуче којем телу ће бити поверен задатак да врши власничка права; одреде ко ће управљати ПСРС на основу јасног процеса избора руководства и критеријума.

¹² Ibid

другим државним телима, свеобухватно извештавање о свим друштвима која су у државном власништву итд.¹³

Прегледом правног и инситуционалног оквира утврђено је ниједна државна институција не врши три главна овлашћења власништва у смислу контроле, одговорности и управљачке способности.

Тренутно се власничко управљање над ПСРС изражава кроз организационе јединице у Министарству привреде¹⁴, Министарству финансија¹⁵ и у секторским ресорним министарствима. Не постоји доследан и уједначен систем праћења, контроле и надзора над радом ПСРС, а њихово усмеравање и контрола су посебно ограничени када су у питању ПСРС ван делокруга ових министарстава.

Самим тим, могућност државе да омогући јединствени стратешки правац и циљеве ПСРС, на основу јасног знања о њиховом пословању и резултатима је врло отежана. Државни циљеви власничког управљања нису јасно дефинисани, већ се одређују на основу многобројних закона и стратешких докумената, која су врло често у међусобној колизији.

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

На међународном плану, министарство задужено за привреду/финансије се неретко бира за место у оквиру кога постоји овакво централизовано власничко тело будући да а) често поседује акције ДП, б) његова улога у праћењу сектора ДП ради финансијске или фискалне дисциплине значи да је оно једино у стању да пружи влади свеобухватне податке и в) често има особље са посебним финансијским и економским знањима и вештинама.¹⁶

На основу свега наведеног, Полазним основама је утврђено да ће Министарство привреде бити централизовано тело, сходно надлежности која је прописана Законом о министарствима¹⁷.

Сходно члану 4. Закона о министарствима, Министарство привреде обавља послове државне управе који се поред осталог, односе на одређивање стратешких циљева, унапређење рада и пословања, надзор и припрему предлога аката о именовању и разрешењу органа управљања у јавним предузећима осим за јавна предузећа која обављају делатности производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом, као и одређивање стратешких циљева, унапређење рада и пословања, надзор и припрему предлога аката о именовању и разрешењу органа управљања и заступника капитала у привредним друштвима и другим облицима организовања за обављање делатности са државним капиталом осим за друштва која

¹³Кодекс корпоративног управљања ПКС „Службени гласник РС 99/12“део трећи - Додатни принципи и препоруке за друштва капитала у којима је држава члан –Принципи и препоруке за државу

¹⁴ Министарство привреде надзире ЛП и друга ПСРС која обављају делатности од општег интереса и она ПСРС која подлежу приватизацији.

¹⁵ Министарство финансија надзире ПСРС која представљају фискални ризик.

¹⁶ Svetska banka. 2014. Korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu: Pribor za rad. DOI: 10.1596/978-1-4648-0222-5. Vašington: Svetska banka. Odobrenje: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

¹⁷ Закон о министарствима „Службени гласник РС“ број 128/20

обављају делатност производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом, природним гасом, односно нафтом и дериватима нафте.

Имајући у виду прописану надлежност, Министарство привреде ће као централизовано тело вршити даље активности на успостављању јединствене политike државног власништва, укључујући и координацију осталих надлежних министарстава и органа, као и постављање јасних очекивања државним предузећима.

Овом Стратегијом утврђује се улога Министарства привреде као централног власничког ентитета, а такође се утврђују мере потребне да му се омогући да испуни ову функцију (ажурирање досадашњег и израда новог правног оквира као и јачање кадровског и материјално-техничког капацитета Министарства привреде).

Такође, Полазним основама је утврђено да се Министарство привреде обавезује да изради Стратегију државног власништва, с обзиром да не постоји претходна стратегија или други документ јавне политike у области државног власништва над ПСРС.

Стратегијом се одређују разлози за централизовани власнички систем и улога Министарства привреде у управљању ПСРС, док ће обим и делокруг државног власништва бити дијагностиковани и дефинисани кроз будућу измену и уједначавање правног оквира¹⁸.

У спровођењу јединствене политike државног власништва, Министарство привреде ће, у сарадњи са ресорним министарствима и надлежним органима предузети следеће активности:

- Извршити анализу свих ПСРС (финансијску, имовинскоправну, корпоративну итд.);
- Извршити класификацију ПСРС (по делатности и важности за државу);
- Успоставити јединствену евиденцију ПСРС;
- Анализирати тренутни правни оквир и пописати акте које је потребно донети, променити, укинути итд.;
- Израдити акте за уређење система свих ПСРС и њихових зависних друштава.

¹⁸ Преглед, анализа и уочени недостаци власничког управљања дати су у одељку III.2

II. Визија

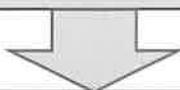
Мисија

Обезбеђивање услова и неопходних капацитета за израду одговарајућег правног оквира који ће регулисати и подржати управљање портфелем државних предузећа. Креирање ефикасног система и мера надзора над радом државних предузећа како би се омогућио привредни раст и развој а у циљу заштите националног и општег интереса и свеукупног развоја привреде Републике Србије.



Визија

Професионално и одговорно власничко управљање државним предузећима, којим ће се ефикасно и дугорочно штитити и одржавати вредност портфела државних предузећа. Квалитетно успостављен систем добrog корпоративног управљања у државним предузећима којим је осигурано да она доприносе економској ефикасности и конкурентности привреде.



Општи циљ

Одрживо и ефикасно управљање привредним субјектима у власништву Републике Србије

Мисија се огледа у обезбеђивању услова и неопходних капацитета за израду одговарајућег правног оквира који ће регулисати и подржати управљање портфелем ПСРС. Мисијом се предвиђа креирање ефикасног система и мера надзора над радом ПСРС како би се омогућио привредни раст и развој а у циљу заштите националног и општег интереса и свеукупног развоја привреде Републике Србије.

Визијом се предвиђа професионално и одговорно власничко управљање ПСРС, којим се ефикасно и дугорочно штити и одржава вредност портфела ПСРС.

III. Преглед и анализа постојећег стања

ПСРС имају важну улогу у развоју свеукупне економије и због тога реформа управљања истим има велики значај. Добро и одговорно управљање ПСРС је кључно за постојање ефикасних и отворених домаћих и глобалних тржишта. Као таква, она су најважнији извор обезбеђивања јавних услуга, и њихов рад утиче на свакодневни живот грађана као и на конкурентност остатка привреде. Специфични изазови управљања са којима се ПСРС сусрећу проистичу првенствено из чињенице да је држава у исто време власник учесника на тржишту и регулатор тржишта. Друштва у којима је држава власник суочавају се и са нарочитим циљевима власника, јер ова друштва за циљ немају само остваривање профита, већ и остваривање социјалних, политичких, друштвених и сличних циљева у области запошљавања, контроле цена, регионалног економског развоја и сл.

Резултати анализа и препорука проистеклих из истраживања имају за циљ да на свеобухватан и упоредан начин сагледају тренутно стање и ниво развијености управљања у ПСРС како би се повећала њихова ефикасност и ефективност и тиме допринело трајном економском расту и повећању конкурентности привреде.

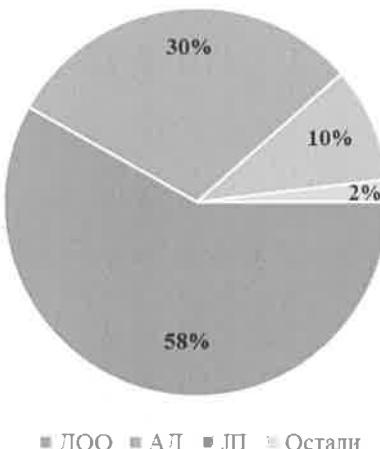
У овом одељку ће бити дат преглед, анализа и уочени недостаци следећих области:

- Правни оквир ПСРС;
- Власничко управљање;
- Корпоративно управљање.

III.1 Правни оквир ПСРС

Према прелиминарним подацима, Република Србија има у свом портфелју 270 активних привредних субјеката, од чега:

- Друштва с ограниченом одговорношћу (ДОО): 157
- Акционарска друштва (АД): 82
- Јавна предузећа (ЈП): 26
- Остали: 5



Упоредна анализа правног оквира корпоративног организовања у ПСРС

Правна форма	Начин оснивања	Управљање	Правни оквир	
Друштво с ограниченим одговорношћу (ДОО)	Основни капитал ДОО чине удели који представљају улог оснивача (члана). Један или више чланова друштва имају уделе у основном капиталу друштва.	Једнодомно управљање- ДОО има следеће органе: Скупштину једног или више директора (који не чине одбор директора).	Дводомно управљање-ДОО има следеће органе: Скупштину, Надзорни одбор, једног или више директора (који не чине одбор директора).	На ДОО и АД које је у потпуном власништву државе и обавља делатност од општег интереса примењује се првенствено Закон о јавним предузећима , а за сва питања која нису регулисана овим законом примењује се Закон о привредним друштвима .
Акционарско друштво (АД)	Основни капитал АД чине акције оснивача (акционара). Акције АД издаје као хартије од вредности.	Једнодомно управљање - АД има следеће органе: Скупштину једног или више директора, или одбор директора (у случају да има најмање три директора). Само јавна АД имају неизвршне директоре у одбору директора, чији број мора бити већи него број извршних директора. АД која нису јавна немају обавезу да имају неизвршне директоре.	Дводомно управљање- АД има следеће органе: Скупштину, Надзорни одбор и извршни одбор. Скупштина бира Надзорни одбор.	Код ЈП за сва питања која нису регулисана Законом о јавним предузећима примењује се Закон о привредним друштвима .
Јавно предузеће (ЈП)	ЈП је специфичан правни облик привредног субјекта који Република Србија оснива за обављање делатности од општег интереса. Такве делатности могу да обављају и ДОО и АД чији је једини власник јавно предузеће, односно зависна друштва чији су једини власник таква привредна друштва.	надзорни одбор, директор и извршни директори. ЈП је специфичан корпоративни облик који нема скупштину, а орган управљања је надзорни одбор, док је у погледу одређеног броја најважнијих ствари о којима одлучује НО неопходна сагласност Оснивача. Надзорни одбор се састоји од пет чланова које све бира Оснивач, као и директора и то након спроведеног јавног конкурса. Комисија Владе прегледа пријаве и спроводи конкурс где бира три најбоља кандидата, а коначну одлуку доноси Влада. Директор именује извршне директоре (највише седам).		

Анализа стања и уочени недостаци

Неуједначен правни оквир за ПСРС и неусаглашеност законодавног оквира, а пре свега Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима. Непостојање универзалних правила која се односе на организовање и управљање у свим ПСРС а правни оквир за постављање стратешког планирања, постављање циљева и КПУ је врло широк и не даје јасне смернице, док се одредбе које се односе на ПСРС налазе у читавом низу правних аката¹⁹ у којима постоји међусобна неусклађеност и неусаглашеност.

Неуједначен правни оквир за успостављање општих правила о власништву и управљању ПСРС проузроковао је дисперзију која може довести до нејасних циљева, и непостојање јасно дефинисане улоге државе као власника, креатора политика и регулатора.

Такође, неуједначени правни облици у којима послују ПСРС треба да буду стандардизовани тако да се успостави јединствени оквир за вршење власништва државе, чиме би се сва јавна предузећа трансформисала у АД или ДОО и на тај начин спровела корпоративизација свих јавних предузећа.

Наиме, држава је отпочела корпоративизацију јавних предузећа (Железнице, Електромрежа и Транснафта су из форме јавног предузећа трансформисани у форму АД) а Министарство привреде ће наставити на активностима око трансформације осталих јавних предузећа.

Започета корпоративизација јавних предузећа, омогућава да ова предузећа добију органе управљања који имају одговорност у складу са својим надлежностима, те да се успостави јединствен систем управљања и одговорности.

Промена правне форме је веома сложен процес на коме ће Министарство радити са ресорним министарствима и надлежним институцијама а пре свега Републичком дирекцијом за имовину. Приликом досадашње праксе, као највећи изазов односно проблем показало се дефинисање права својине јавних предузећа (попис имовине и процена имовине јавних предузећа) што је основни предуслов и почетни корак за започињање приликом промене правне форме. Упис права својине јавног предузећа прописан је Законом о јавној својини којим је утврђено да се право својине јавног предузећа и друштва капитала на непокретностима стиче уписом у јавну евиденцију о непокретностима и правима на њима.

III.2 Власничко управљање

А) Институционални оквир и структурирање власничке функције- анализа стања и уочени недостаци

Анализом правног оквира и тренутне праксе, идентификовани су кључни недостаци и проблеми у обављању власничке функције Републике Србије над ПСРС. Основни закључци су следећи:

1. Не постоји јединствен правни оквир који регулише државно власништво;
2. Приступ Републике Србије власништву над ПСРС је генерално децентрализован и недостаје јасна дефиниција циљева државе у погледу власништва;

¹⁹ Закон о јавним предузећима, Закон о привредним друштвима, Закон о јавној својини итд.

3. Не постоји јединствен систем надзора и над свим ПСРС.

Смернице ОЕЦД и међународна најбоља пракса, препоручују да држава дефинише и јасно изрази разлог за власништво над ПСРС који треба да буде исказан у документу политике државног власништва.

Преглед законодавног оквира за власништво над ПСРС

Правни акт	Релевантне одредбе
Закон о Влади²⁰	Влада заступа Републику Србију као правно лице и врши права и испуњава обавезе Републике Србије као оснивача јавних предузећа, институција и других организација, ако законом није другачије одређено. Влада располаже имовином у власништву Републике Србије, ако законом није другачије одређено.
Закон о јавној својини²¹	У јавна предузећа и друга државна предузећа, уз сагласност Владе, могу улагати ствари и права која су у јавној својини. Управљање добрима од општег интереса и добрима у општој употреби мора се обављати савесно, законито и искључиво штитећи јавни интерес. Забрањена је употреба поверених добара од општег интереса у приватне сврхе, у сврхе политичких странака или друге забрањене сврхе. Република Србија може средства у јавној својини да улаже у предузећа која обављају делатности од општег интереса, али такође и у предузећа која не обављају такве делатности.
Закон о јавним предузећима²²	Делатности од општег интереса оне које су као такве дефинисане законима у следећим областима: рударство и енергетика, саобраћај, електронске комуникације, издавање јавног гласила РС, издавање уџбеника, нуклеарна постројења, наоружање и војна опрема, коришћења, употребе, заптите, уређивања, унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљање отпадом, комуналне услуге, друге области. ²³ Закони који уређују наведене области дефинишу делатности од општег интереса у тим областима.

Такође, урађена је компаративна анализа модела управљања друштвима у државном власништву, где су за поређење изабране оне земље које имају различите распоне власничких структура за упоређивање.

²⁰ Закон о Влади („Сл. гласник РС“ бр. 55/05, 71/05 - испр, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС, 44/14 и 30/18 – др. закон)

²¹Закон о јавној својини („Сл. гласник РС“ бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20)

²² Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС“ бр. 15/16 и 88/19)

²³ Члан 2 Закон о јавним предузећима

Упоредна анализа међународних модела управљања друштвима у државном власништву

Држава	Власнички модел	Опис
Финска	Централизован	Централизован под сектором за управљање власништвом у оквиру кабинета председника владе. Има неких изузетака, где осам министарстава управљају ДП укључујући Министарство финансија, запошљавања и привреде, и транспорта и комуникација.
Литванија	Координирајућа агенција	Центар за координацију управљања надзире и врши политику власништва у складу са стандардима које доноси министарство привреде.
Нови Зеланд	Двојни	Група за комерцијалне операције у оквиру трезора надзире ДП, али одлуке су у надлежности министарства финансија и министарства која имају функцију власника акција/удела по принципу 50:50.
Норвешка	Централизовани	Власништво над већином друштава са комерцијалним циљевима врши власнички сектор министарства привреде, индустрије и рибарства. Постоје изузети за ДП чији су власници министарство одбране, локалне самоуправе и модернизације, нафте и енергије, и саобраћаја и комуникација.
Словенија	Централизовани	Централизовани модел под Словеначким Државним Холдингом, који је независно акционарско холдинг друштво у власништву државе. Као изузетак, министарство за инфраструктуру има одговорност за друштва у области електричне енергије.

Како што је познато, у свету постоје различити власнички модели и они се уопштено могу поделити у следеће категорије:²⁴

- *Децентрализовани модел:* Власничка функција није у надлежности једне институције, већ је расподељена на више министарстава;
- *Дуални модел:* Две државне институције – обично је то ресорно министарство и министарство финансија – деле надлежности везане за власничку функцију, при чему једно министарство утврђује финансијске циљеве, а друго формулише оперативне циљеве;
- *Модел два паралелна тока (Twin track):* Функционално еквивалентан централизованом моделу, с тим што има два одвојена портфоља ПСРС, и две одвојене државне институције које врше надзор над њима. Овај модел се често помиње као „дуални“, али се у суштинском смислу разликује од тог модела по томе што власничка права сваког ПСРС врши само један државни орган;
- *Агенција за координацију (саветодавна агенција):* Специјализовано државно тело врши улогу саветника другим министарствима (која су власници ПСРС) за техничка и оперативна питања, и највећим делом прати учинак ПСРС. Ограничена улога ових државних агенција, уз аутономију ресорних министарстава, за резултат има значајно преклапање са децентрализованим моделом;
- *Централизовани модел:* Власништво над ПСРС централизовано је на нивоу јединственог носиоца права власништва (независни орган или тело које је део јавне управе). Такав орган је законити власник ПСРС, а ресорно министарство делује као

²⁴ OECD (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices

регулатор. У том погледу најбоља пракса сугерише раздавање регулаторне и власничке функције, при чему је власничка функција централизована у јединственој државној агенцији или органу.

Последњих година дошло је до значајног померања ка централизованом моделу управљања државном имовином, који карактерише следеће: мање је сукоба интереса, мање политичког уплитања, присутна је кохерентност и конзистентност у примени корпоративних управљачких стандарда и вршењу власничких права, управљање државном имовином уз стварање додате вредности, већа транспарентност и одговорност јер се спроводе строге контроле и прати учинак.²⁵

Преглед инситуционалног оквира у РС

Орган	Опис ставља
Влада	представља Републику Србију и овлашћена је да располаже имовином у власништву Републике Србије, што укључује власништво над акцијама, уделима тј. основним капиталом ПСРС. Различита министарства имају одређене улоге и одговорности у погледу власништва над ПСРС
Министарство привреде	има најистакнутију и експлицитно наведену улогу у том погледу. Примарне одговорности Министарства привреде у овој области су двојаке: (1) приватизација и (2) надзор над јавним предузећима и другим државним предузећима у власништву Републике Србије која обављају делатности од општег интереса. Поред тога, према Закону о министарствима, Министарство привреде је одговорно за одређивање стратешких циљева, унапређење пословања, надзор, припрему предлога одлука у вези са именовањем/разрешењем чланова органа управљања јавних предузећа и других облика државних предузећа (осим у области производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом и природним гасом за које је надлежно Министарство рударства и енергетике). Закон о приватизацији предвиђа додатне детаље о одговорностима Министарства привреде у области приватизације, а Закон о јавним предузећима детаљније наводи поједине одговорности овог министарства у погледу јавних предузећа и других државних предузећа која обављају делатности од општег интереса. Поред тога, улоге и одговорности Министарства привреде и других министарстава утврђене су у Закључку Владе 05 број 023-4473/2015 од 22. априла 2015. године, којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у обављању послова државне управе који се односе на јавна предузећа и друштва капитала која обављају делатности од општег интереса.

²⁵ Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, Светска банка 2014.

Министарства финансија	које су непосредније повезане са власништвом и надзором над ПСРС укључују, између остalog, учешће у управљању финансијским институцијама чије су акције у власништву Републике Србије (укључујући продају удела у тим ентитетима), буџетску контролу свих буџетских средстава из буџета Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе, организација обавезног социјалног осигурања и јавних предузећа, процену финансијских ризика који произистичу из пословања јавних предузећа и других државних предузећа, и хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору.
Министарства рударства и енергетике	уско повезане са власништвом секторских државних предузећа укључују припрему предлога аката (које треба да усвоји Влада) о именовањима/разрешењима чланова органа управљања у јавним предузећима и другим предузећима која обављају делатности производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом и природним гасом, као и о другим питањима у вези са пословањем тих предузећа.
Остале ресорна министарства	Министарства надлежна за област којој припада делатност ПСРС

Анализа правног оквира показује да је приступ Републике Србије државном власништву над ПСРС генерално децентрализован. Постоје различите улоге и функције повезане са власништвом и надзором над ПСРС Министарства привреде, других министарстава, као и осталих државних органа.

На основу изнете анализе идентификовано је непостојање централног власничког тела, одговорног за власничко управљање ПСРС, које би, поред остalog, вршило власничку функцију преко свог представника у склопу ПСРС и било одговорно за координацију са секторским министарствима, постављало опште циљеве за стратешко и оперативно планирање ПСРС; вршило надзор над имплементацијом истих; обезбедило ефикасност система финансијског управљања и контроле ПСРС и пратило оквир корпоративног управљања и његове ефикасности.

Б) Обухват надзора над ПСРС - анализа стања и уочени недостаци

Тренутно је у Републици Србији, вршење надзора подељено између Министарства привреде, Министарства финансија и надлежних секторских министарстава, и није јасно ко има свеобухватну одговорност за надзор над ДП и координацију и укључивање других заинтересованих страна у оквиру Државе.

Формално, Влада као колективно тело врши власничка права државе, при чему постоје одговорности министарстава која захтевају коначну сагласност Владе. Министарство привреде је примарни државни орган одговоран за власништво унутар

овог оквира, и у одређеној мери су то Министарство финансија и секторска министарства.

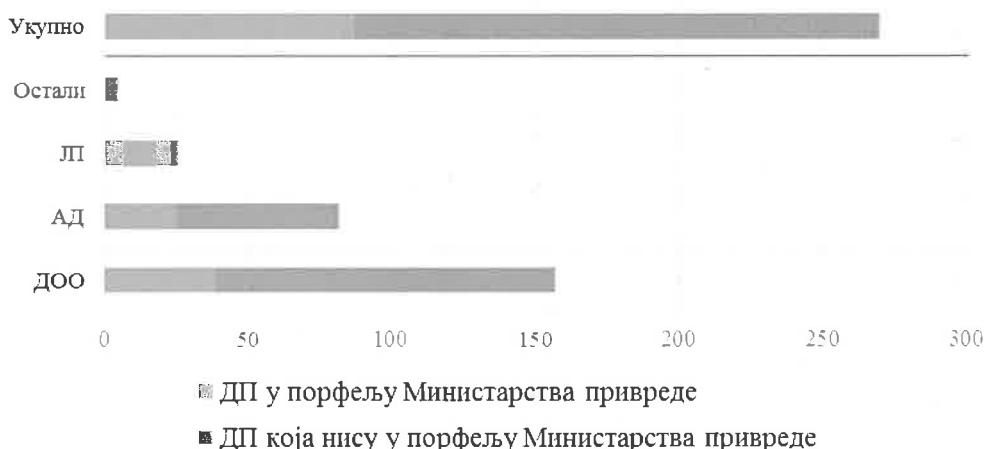
Министарство финансија прати финансијски учинак 35 ПСРС који представљају најзначајнији фискални ризик за државу кроз Групу за праћење фискалних ризика јавног сектора и подстиче финансијско управљање и контролу и интерну ревизију кроз Централну јединицу за хармонизацију.

Секторска надлежна министарства прате пословање и пружање услуга самих ПСРС (тј. обавезе јавних услуга) и дају информације осталим министарствима када су у питању техничка питања као и питања из секторских надлежности.

У досадашњој пракси примарне одговорности Министарства привреде у овој области су двојаке: (1) приватизација и (2) надзор над јавним предузећима и другим државним предузећима у власништву Републике Србије која обављају делатности од општег интереса.

Министарство привреде поред осталог, прати пословање јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса, као и државних предузећа која су одређена да буду приватизована или да над њима буде покренут стечајни поступак путем сектора који су установљени унутар Министарства привреде (Сектор за контролу и надзор јавних предузећа који врши надзор над јавним предузећима и Сектор за приватизацију, стечај и индустријски развој који врши надзор над државним предузећима која ће бити приватизована).

Преглед тренутног броја државних предузећа која су у портфелју Министарства привреде



Закон о јавним предузећима садржи релативно развијен правни оквир који захтева од јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса (на која се примењује) да припремају и усвајају дугорочне и средњорочне стратешке и развојне планове и годишње (или изузетно, трогодишње) програме пословања. Облик и

садржај програма пословања у значајној мери је регулисан Уредбом Владе.²⁶ Релевантна ресорна министарства дају потребне информације за израду програма пословања у погледу његових елемената као што су циљеви, мере, кључни показатељи учинка, планирани приходи и расходи, планирани трошкови запошљавања, планирана расподела добити, итд.

На тај начин су дефинисани “хоризонтални” индикатори успешности пословања за државна предузећа на која се примењује Закон о јавним предузећима, док такви индикатори не постоје за остала предузећа на која се овај закон не примењује.

Такође, дефинисано је да је јавно предузеће чији је оснивач Република Србија дужно да Министарству привреде доставља тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања.²⁷ а такве обавезе не постоје за остала остала предузећа на која се овај закон не примењује.

За ПСРС која нису обухваћена Законом о јавним предузећима, у постојећем правном оквиру не постоје посебни захтеви у погледу припреме стратегије и планова пословања, усмеравања и постављања циљева од стране државе. Закључено је да не постоји јасна обавеза за сва ПСРС да припремају стратешке планове. Такође, ПСРС која нису обухваћена Законом о јавним предузећима немају јасно дефинисану обавезу извештавања оснивача о свом пословању, о остварењу планираних активности и кључних показатеља успеха пословања.

Преглед тренутног броја државних предузећа која имају обавезу достављања планова и извештаја о пословању



Непостојање коначно дефинисане базе података ПСРС и јединственог приступа институционалног надзора. Наиме, надзор и усмеравање ПСРС врши се од стране различитих организационих делова или државних органа над одређеним бројем ПСРС

²⁶ Уредба о утврђивању елемената годишњег програма пословања за 2020. годину или трогодишњег програма пословања за период од 2020. до 2022. године за јавна предузећа и друга предузећа која обављају делатности од општег интереса.

²⁷ Правилник о обрасцима тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања јавних предузећа („Сл. гласник РС“ број 36/16).

(тј. јавним предузећима и друштвима капитала која обављају делатност од општег интереса, ПСРС која треба да се приватизују, те ПСРС која представљају фискални ризик за државу). Остале ПСРС надзиру и контролишу секторска надлежна министарства или се над њиховим пословањем уопште не врши надзор.

Не постоји јединствен систем надзора ни уједначеност контроле над пословањем свих ПСРС док додатни проблем представља приметан мањак ресурса за вршење надзора на читавим портфољем ПСРС.

III.3. Корпоративно управљање у ПСРС - анализа стања и уочени недостаци

Корпоративно управљање²⁸ данас представља једну од највише истраживаних области, а налази истраживања указују да квалитетно корпоративно управљање смањује информациону асиметрију између власника и менаџера и олакшава мониторинг; представља предуслов успешности пословања; олакшава привлачење додатног капитала; олакшава процес „откривања цена“ на финансијским тржиштима и повећава њихову стабилност и ефикасност; минимизира ризик финансијског система тј. доприноси јачању поверења у финансијски систем; повећава атрактивност земље за директне стране инвестиције и последично води већој запослености и већем економском расту.

Под корпоративним управљањем подразумева се скуп правила по којима функционише унутрашња организација јавног предузећа, избор директора и чланова органа управљања, надзор државе као власника, систем планирања и извештавања и мерење постигнутих резултата јавних предузећа у циљу транспратентност њиховог рада. ПСРС се налазе у специфичној позицији у односу на друге учеснике на тржишту.

Са једне стране, други тржишни учесници могу да верују да држава њих ставља у повлашћени положај, што може али и не мора да буде случај. Са друге стране, сама ПСРС често могу да се нађу у проблему непрепознавања својих циљева. За разлику од компанија у приватном сектору, они уобичајено немају за основни циљ увећање добитка или вредности за акционаре. ПСРС која обављају делатност од општег интереса уобичајено имају социјалне (друштвене) циљеве - пружање услуга по цени испод пуне тржишне цене како би се исте учиниле доступним свим грађанима, и развојне циљеве - подстицање развоја неког региона или индустрије.

Министарство од 2016. године интезивно учествује на пројектима са међународним институцијама у области унапређења корпоративног управљања у јавним предузећима²⁹.

У циљу остварења истраживања система корпоративног управљања, Министарство је учествовало у спровођењу пројеката „Перформ“ који је подржала Швајцарска агенција за развој и сарадњу SDC, а истраживачки тим Економског факултета и ФРЕН-а израдио студију „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија“.

²⁸ Студија „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија“

²⁹ Сарадња са међународним институцијама је односила на корпоративно управљање искључиво јавних предузећа и друштава капитала (ДОО и АД) која обављају делатност од општег интереса, те је у тексту Стратегије приказана анализа нивоа корпоративног управљања у овим предузећима

Резултати и препоруке проистекле из истраживања имале су за циљ да на свеобухватан и упоредан начин сагледају стање и ниво развијености корпоративног управљања у јавним предузећима у Републици Србији.

Такође, на основу саветодавног ангажмана, са Међународном финансијском корпорацијом (IFC) спроведено је истраживање затеченог нивоа корпоративног управљања у 25 јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса, од којих су прикупљени подаци, путем упитника (Scorecard-a) и интервјуја.

Спроведена истраживања су показала да је корпоративно управљање у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија у почетним фазама развоја, тј. у развијању.

У циљу даљег унапређења корпоративног управљања у јавним предузећима, настављена је сарадња са IFC, са којима је у сарадњи израђују акти за додатно стручно усавршавање у области корпоративног управљања органа управљања у јавним предузећима.

У даљем тексту биће дат кратак пресек тренутног стања корпоративног управљања у јавним предузећима, с обзиром да су извршене анализе само у овим облицима ПСРС. На основу пресека су дате одређене препоруке ради успостављања новог правног оквира.

Органи управљања

Јавно предузеће је посебан правни облик организовања који обавља делатност од општег интереса. Јавно предузеће оснива Република Србија, Аутономна покрајина или локална самоуправа. Структура корпоративног управљања је одређена Законом о јавним предузећима, а орган управљања је надзорни одбор;

Јавно предузеће је специфичан корпоративни облик који нема Скупштину. Најважније стратешке одлуке доноси надзорни одбор, као орган управљања. Међутим, у погледу одређеног броја најважнијих ствари о којима одлучује надзорни одбор сагласност Владе је неопходна. Надзорни одбор се састоји од пет чланова које бира Влада. Директора бира Влада након спроведеног јавног конкурса.

Закон о привредним друштвима садржи правила корпоративног управљања за привредна друштва и примењује се на сва питања која нису посебно уређена Законом о јавним предузећима.

Имајући у виду изнето, јавно предузеће има посебну структуру корпоративног управљања, док за остale ПСРС на које се не примењује Закон о јавним предузећима не постоје посебни услови за кандидате за надзорни одбор а за њихово бирање и разрешење надлежна је скупштина.

Анализа правног оквира показује да правила корпоративног управљања у вези састава, избора/разрешења и овлашћења органа управљања нису уједначена и разликују се у случајевима када се на ПСРС у потпуности примењује Закон о јавним предузећима (тј. када је у питању јавно предузеће а не остала ПСРС), или само делимично подлеже примени Закону о јавним предузећима (тј. када је у питању друштво капитала које обавља делатност од општег интереса), или уопште није регулисано тим законом (остала

ПСРС). Идентификовано је да тренутни правни оквир није ефикасан у потребној мери и да не постоји уједначен поступак избора органа управљања у ПСРС.

Комисија за ревизију и друге комисије надзорног одбора/одбора директора

Сходно Закону о јавним предузећима, јавна предузећа имају комисију за ревизију. Друштва капитала на које се примењује Закон о јавним предузећима немају ту обавезу, док Законом о привредним друштвима ту обавезу имају јавна акционарска друштва. Правила о броју чланова, саставу и независности чланова значајно се разликују између Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима. Закон о привредним друштвима утврђује да привредна друштва могу имати и друге комисије одбора, као што су комисија за именовање или комисија за накнаде. Поред тога, састав комисија за ревизију је упитан, и разликује се од једног до другог правног облика друштва, а у неким случајевима чланове може предложити извршни одбор,³⁰ а само мањи број чланова (у најбољем случају) чине чланови надзорног одбора. Овако састављене комисије за ревизију имају ограничено могућности да надзиру функционисање интерних контрола и управљања ризицима.

Директор и извршно руководство

У јавним предузећима и друштвима капитала на које се примењује Закон о јавним предузећима, директор се именује након спроведеног поступка јавног конкурса, и то од стране Владе (у случају јавних предузећа), или у одређеним случајима уз сагласност Владе (у случају зависних друштава чији је једини власник јавно предузеће или друштво капитала чији је једини власник Република Србија). Законом о јавним предузећима су јасно дефинисани услови за кандидате за директора, као и разлози за разрешење.

Такође предвиђа се могућност именовања вршиоца дужности директора, који мора испуњавати услове за именовање директора јавног предузећа. Период на који се именује вршилац дужности директора не може бити дужи од једне године. Исто лице не може бити два пута постављено за вршиоца дужности. У ПСРС која нису обухваћена Законом о јавним предузећима примењују се правила Закона о привредним друштвима, према којима директора бира скупштина (у једнодомном систему) или надзорни одбор (у дводомном систему).

Интерне контроле и интерна ревизија

Функција унутрашње контроле (ФУК) пословања није регулисана Законом о јавним предузећима. Међутим сва ПСРС могу успоставити ФУК према општем правном оквиру предвиђеним Законом о привредним друштвима. ФУК укључује елементе као што су усаглашеност са прописима, интерна ревизија и управљање ризицима.

Поред тога, Законом о буџетском систему³¹ који се примењује на ПСРС као кориснике јавних средстава, дефинисан је појам интерне финансијске контроле у јавном сектору, која обухвата систем финансијског управљања и контроле и систем интерне

³⁰ Ово није дозвољено у јавним АД према Закону о привредним друштвима. Поред тога, ЗЛП не даје изричично овлашћење извршним директорима да предложу чланове комисије за ревизију.

³¹ Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“ број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20)

ревизије, као и усклађивање ова два система под Министарством финансија (Централна јединица за хармонизацију).³² Руководилац корисника јавних средстава (што је у контексту јавних предузећа директор) одговоран је за успостављање одговарајућег система финансијског управљања и контроле и система интерне ревизије.³³ Министар финансија прописује заједничке критеријуме и стандарде за успостављање ових система. Функција интерне ревизије извештава руководиоца корисника јавних средстава (тј. директора), тј. њему одговара. Руководилац корисника јавних средстава на годишњем нивоу извештава Централну јединицу за хармонизацију Министарства финансија о систему финансијског управљања и контроле и систему интерне ревизије.³⁴

Интерна ревизија подноси извештаје и одговорна је директору, док у неким случајевима извештава о својим активностима надзорни одбор или скупштину. У пракси често немаовољно запослених.

Наведено утиче на област ревизије и стога се намеће питање о стварном степену независности интерне ревизије, а такође идентификовано је да недостаје функција управљања ризицима или било какав централизовани преглед ризика релевантних за ПСРС.

Екстерна ревизија финансијских извештаја

Јавна предузећа и друштва капитала на које се примењује Закон о јавним предузећима морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора (без обзира на правила Закона о ревизији³⁵ којим је одређено која предузећа су предмет обавезне екстерне ревизије финансијских извештаја). Према Закону о јавним предузећима, ревизорски извештај о годишњим финансијским извештајима јавних предузећа подноси се Влади (у случају када је Република Србија оснивач) ради информисања, док за остала ПСРС која нису обухваћена Законом о јавним предузећима не постоји таква обавеза. Проблем у овој области представља недовољан и неуједначен правни оквир у овој области, који не дефинише обавезу екстерне ревизије финансијских извештаја за сва ПСРС.

Јавност у раду и транспарентност

Законом о јавним предузећима прописана је обавеза објављивања информација и одређених докумената на интернет страницама за јавна предузећа и друга друштва капитала на које се исти примењује док друга ПСРС која нису овим законом обухваћена следе само општа правила о финансијском извештавању и извештавању уопште. Према Закону о рачуноводству³⁶ објављују се годишњи финансијски извештаји, годишњи извештај о пословању итд. Поред тога, за ПСРС која се сматрају јавним друштвима у

³² Члан 80 Закона о буџетском систему.

³³ Члан 82 Закона о буџетском систему.

³⁴ Чланови 81 и 82 Закона о буџетском систему.

³⁵ Закон о ревизији „Службени гласник РС“ бр: 73/19

³⁶ Закон о рачуноводству „Службени гласник РС“ бр: 73/19

смислу Закона о тржишту капитала³⁷ потребно је додатно извештавање јавности Комисији за хартије од вредности и зависно од случаја, регулисаном тржишту.

Уочено је да тренутна регулатива у овој области не пружа оквир за јединствену политику обелодањивања и транспарентности за сва ПСРС.

Стратешка питања људских ресурса: подстицаји и усклађивање

Чланови надзорног одбора у јавним предузећима имају право на накнаду чија је висина ограничена одлуком Владе.³⁸ Директори и извршни директори у јавним предузећима имају право на зараду и могу имати право на стимулацију (бонусе), а акт о исплати стимулације доноси надзорни одбор, уз сагласност Владе. Акт о исплати стимулације извршног директора доноси се на предлог директора. Влада није донела акт о условима и критеријумима за утврђивање висине стимулације за директоре у јавним предузећима.

За ПСРС која нису обухваћена Законом о јавним предузећима не постоје ограничења у погледу износа зарада и бонуса, осим општих који се примењују на ограничења висине зарада у целом јавном сектору. У пракси је примећено да у неким ПСРС чланови надзорног одбора уопште не примају накнаду. Поред тога, накнаде члановима органа управљања и зараде директора и кључних руководилаца нису повезане са учинком (постизање одређених кључних показатеља учинка).

³⁷ Закон о тржишту капитала "Службени гласник РС", бр. 31/11, 112/15, 108/16, 9/20 и 153/20

³⁸ Одлука о критеријумима и мерилима за утврђивање висине накнаде за рад у надзорним одборима ЈП (Службени гласник РС, број 102/16).

IV. Општи и посебни циљеви

Општи циљ

Одрживо и ефикасно управљање друштвима
у власништву Републике Србије

Посебни циљ

Развој јединственог оквира власништва и управљања
за сва ПСРС

Посебни циљ

Успостављање, развој и унапређење корпоративног
управљања у ПСРС

Општи циљ је одрживо и ефикасно управљање ПСРС, што одражава посвећеност Владе реформи ПСРС и повећању користи од државног власништва за грађане. Постизање општег циља подржавају два посебна циља, а сваки од њих повезан је са мерама које би требало да доведу до постизања тих циљева.

➤ **Први посебни циљ** – Развој јединственог оквира власништва и управљања за сва ПСРС омогућиће централизацију одговорности и надлежности државе у погледу власништва. Успоставиће се независно и ефикасно вршење власничке функције, јединствени систем механизама за постављање циљева, мерење и праћење учинка и извештавање чиме ће се обезбедити свеобухватни надзор над свим ПСРС и усклађивање стратегија и циљева сваког ПСРС са општим циљевима државног власништва.

➤ **Други посебни циљ** – успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС, укључујући успостављање одговарајућих механизама за избор чланова одбора, довешће до тога да управљачка тела и руководство имају одговарајуће вештине и стручност и давољан ниво независности, што им омогућава да извршавају своје задатке. Правилан оквир корпоративног управљања дефинише одговорност и полагање рачуна за резултате пословања ПСРС и успоставља функцију управљања ризицима и контролно окружење.

V. Мере за постицање општих и посебних циљева

V.1 Мере за први посебан циљ развој јединственог оквира власништва и управљања за сва ПСРС

Мера 1: Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила власништва и управљања за сва ПСРС

Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила о власништву и управљању ПСРС смањиће досадашњу дисперзију која може довести до нејасних циљева, и подржаће раздавање улога државе као власника, креатора политика и регулатора. Постојање јединственог референтног документа који јасно одређује улоге и одговорности акционара/чланова, одбора и руководства омогућава доследну примену политике власништва у свим ПСРС.

ПСРС која обављају комерцијалне делатности у областима где постоји конкуренција треба да обављају те делатности под једнаким условима као привредна друштва у приватном власништву. Наиме, на друштва у приватном власништву и ПСРС која послују у одређеном сектору примењују се секторски прописи. Расподела посла међу државним органима значи да је секторско законодавство обично одговорност оног државног органа која не управља државним предузећима. Тиме се одржава раздавање улога државе као власника, креатора политike и регулатора.

Министарство привреде ће радити на уједначавању различитог приступа Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима, у погледу одређених питања чиме ће се елиминисати неефикасност тренутног правног оквира и поставити универзална правила која се односе на власништво и управљање у свим ПСРС.

Мера 2: Корпоративизација јавних предузећа – промена правне форме јавних предузећа у АД или ДОО

Држава треба да поједностави и стандардизује правне облике у којима државна предузећа постоје и послују. Њихове оперативне праксе требају да прате општеприхваћена корпоративна правила³⁹

Сходно изнетом, правни облици у којима послују ПСРС биће поједностављени и стандардизовани тако да се успостави јединствени оквир за вршење власништва државе, чиме ће се сва јавна предузећа трансформисати у АД или ДОО а новоуспостављени систем управљања ће се у потпуности ослањати на одредбе Закона о привредним друштвима.

Промена правне форме је веома сложен процес на коме ће Министарство радити са ресорним министарствима и надлежним институцијама а пре свега Републичком дирекцијом за имовину, која врши надзор над Законом о јавној својини.

³⁹ ОЕЦД (2015), ОЕЦД Смернице за корпоративно управљање у ДП, издање 2015, ОЕЦД Издаваштво, Париз.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

Мера 3: Успостављање централизоване одговорности и институционалне надлежности

Централизована одговорност: Министарство привреде као централизовано тело вршиће даље активности на успостављању јединствене политике државног власништва, укључујући и координацију осталих надлежних министарстава и органа, као и постављање јасних очекивања ПСРС⁴⁰.

Министарство привреде преузима следеће одговорности према свим ПСРС:⁴¹

- Имплементацију разлога власништва;
- Претходно одобравање стратешких планова ПСРС;
- Постављање општих циљева за програме пословања ПСРС;
- Праћење имплементације стратегије и програма пословања ПСРС;
- Претходно одобравање кључних одлука ПСРС;
- Именовање кандидата за надзорни одбор/одбор директора ПСРС;
- Именовање и предлагање разрешења директора и извршних директора ПСРС;
- Обезбеђивање ефикасности система финансијског управљања и контроле ПСРС у сарадњи са Министарством финансија;
- Постављање очекивања за износ дивиденде коју ПСРС треба да исплате држави у случају добити, у сарадњи са Министарством финансија, и одобравање и праћење оквира корпоративног управљања и његове ефикасности.

Институционална надлежност: очекује се да Министарство привреде поступа у координацији са ресорним министарствима у вези са следећим питањима:

- везаним за стратешке планове ПСРС (нпр. како би се осигурала усклађеност са приоритетима секторских стратегија);
- постављање општих циљева релевантних ПСРС (нпр. да би се обезбедило дубље разумевање пословања ПСРС);
- везаним за финансијске планове релевантних ПСРС;
- очекивањима везаним за главне одлуке ПСРС и
- кандидатима за избор директора и извршних директора, или предлогима за њихова разрешење.

Поред тога, очекује се да Министарство привреде поступа у координацији са Министарством финансија како би се:

- осигурала ефикасност система финансијског управљања и контроле ПСРС и
- поставила очекивања за дивиденду држави у случају добити ПСРС.

⁴⁰ Полазне основе

⁴¹ Могу да постоје одређени изузети. У складу са Законом о министарствима, тренутно је заузето становиште да није могуће да се нпр. ЕПС (производња и дистрибуција електричне енергије) и нпр. ЕМС (пренос електричне енергије) налазе под надзором истог министарства. Министарство рударства и енергетике одговорно је за државна предузећа у области производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом, природним гасом и сировом нафтам. Други изузети могу бити у одбрамбеној индустрији.

Република Србија ће бити представљена у скупштини преко представника које поставља централизовано власничко тело а скупштина би била орган који представља власнике капитала Министарство привреде као централизовано власничко тело ће вршити власничку функцију преко свог представника у скупштини ПСРС и биће одговорно за координацију са секторским министарствима, према потреби, у вршењу својих дужности. Када се једном постигне консензус око одређеног питања, то ће бити изражено преко представника Министарства привреде у скупштини ПСРС.

Мера 4: Успостављање централизоване базе података свих ПСРС и њихових зависних друштава

Да би подржало државу у примени разлога власништва и управљању портфеља државних предузећа, Министарство привреде ће развити и одржавати централизовану базу података свих ПСРС и њихових зависних друштава као и њихове имовине.

Мера 5: Категоризација ПСРС

Министарство привреде ће категоризовати ПСРС у свом портфељу према јасно одређеним критеријума, који ће пре свега, бити усмерени на очување националног интереса.

Држава је власник ПСРС како би ефикасном расподелом ресурса побољшала вредност за своје грађане. Власништво државе над предузећима је пре изузетак него правило. Држава врши власништво са намером да постигне било који или комбинацију следећих циљева:

- решавање ситуација у којима тржишта за одређене производе или услуге не постоје или не функционишу исправно;
- да допринесе постизању социјалних и еколошких циљева;
- да допринесе постизању економских и индустриских циљева;
- да обезбеди испуњење националних стратешких интереса.

Држава може да размотри продају мањинских удела, у оним ПСРС која испуњавају разлоге за власништво. Сва остала ПСРС, као и оне функције ПСРС која не испуњавају ниједан од дефинисаних критеријума, биће у потпуности приватизована или ликвидирана.

Министарство привреде ће редовно процењивати примену разлога власништва Републике Србије и њене циљеве за свако ПСРС, како би се осигурало да су исти ажурирани и релевантни.

Мера 6: Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства привреде

Услед повећања делокруга послова, потребно је јачање и усавршавање кадровских капацитета у Министарству привреде, и то кроз унапређење организације, ојачавање

кадровског капацитета као и континуиране едукације и стручног усавршавања државних службеника.

Мера 7: Централизација и дигитализација процеса надзора и извештавања ПСРС (развој ИТ софтвера)

Добар увид у пословање ПСРС је предуслов за ефикасно вршење власништва. Приступ кључним информацијама у право време омогућава држави да процени напредак државних предузећа према њиховим циљевима, стратегији и другим битним елементима учинка и корпоративног управљања.

Сва ПСРС ће извештавати Министарство привреде о два скупа кључних показатеља учинка:

1. Општи кључни показатељи учинка применљиви на сва ПСРС у оквиру категорије класификације
2. Прилагођени кључни показатељи учинка који се дају појединачним ПСРС.

Ове кључне показатеље учинка дефинише Министарство привреде у координацији са ресорним министарствима и ПСРС, на основу разумевања елемената који покрећу учинак државних предузећа.

С тим у вези, Министарство привреде:

- упоређује учинак ПСРС током времена и када је то изводљиво у односу на групу предузећа из исте категорије;
- годишње извештава Владу и Народну скупштину о сопственом учинку у вршењу власништва и постизању државних циљева;
- објављује годишњи извештај о резултатима ПСРС у свом портфелју у претходној години.

Нужно је развити процес дигитализације, технолошких и финансијских потенцијала Министарства привреде, кроз унапређење постојећих информационих софтвера и изградње нових софтверских база и евидентија, што укључује и континуирано побољшање сигурности истих кроз улагања у потребну инфраструктуру и прилагођавање правном оквиру.

V.2 Мере за други посебан циљ успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС

Мера 1: Уређивање питања корпоративног управљања у складу са најбољом међународном праксом

Један од стратешких циљева реформе привреде Републике Србије је да се побољша корпоративно управљање у ПСРС, како би она остваривала боље пословне резултате. Да би се то постигло, неопходно је изменити досадашњи начин управљања и у њима унапредити корпоративно управљање.

Увођење корпоративног управљања мотивисано је интерним разлозима и жељом оснивача ових предузећа (Републике Србије) да повећа ниво ефикасности, ефективности и транспарентности њиховог рада. Увођење корпоративног управљања у овим предузећима обухвата превасходно следеће активности: израда правног оквира (кроз измену досадашњих и израду нових законских и подзаконских аката), увођење система додатног усавршавања и сертификације директора и органа управљања и унапређење система праћења, извештавања и одговорности за резултате пословања предузећа која су у власништву државе.

Министарство привреде ће радити на превазилажењу проблема који су се појављивали у досадашњој пракси где ће:

- израдити анализу стања, идентификовати проблеме и успоставити јединствени систем за корпоративно управљање у ПСРС ,
- развити критеријуме и процес именовања органа управљања и менаџмента, при чему ће користи информације о матрици вештина прилагођеној за свако ПСРС и резултатима годишњих оцењивања одбора, што подразумева да се неће ослањати на функцију вршиоца дужности директора, већ ће се јасно дефинисати одговорности менаџмента,
- имплементирати јасан и ефикасан процес за одабир кандидата, са транспарентним критеријумима заснованим на заслугама, који узима у обзир потребе самих ПСРС,
- поставити смернице о циљевима родне разноликости које треба применити у матрицама профила за кандидате за одбор,
- развити систем усавршавања и сертификације за органе управљања и менаџмента и успоставити евидентију сертификованих лица,
- развити критеријуме за формирање комисије за ревизију, као и других комисија у складу са најбољом праксом и
- успоставити критеријуме за варијабилне механизме зараде засноване на постизању резултата.

Циљ државе је да органи управљања и менаџмента ПСРС поседују висок ниво стручности који је прилагођен делатности, пословном окружењу и будућим могућностима и изазовима. Структурисан процес избора чланова одбора ПСРС примењује се како би се обезбедила стручност приликом бирања чланова за органе управљања.

Органи управљања и менаџмента ће следити најбољу праксу прилагођену пословању и постављеним циљевима, док држава обезбеђује ПСРС потребан оквир и алате како би обезбедила да постоји одговарајући систем за стимулацију, нпр. подстицањем одређивања накнада и зарада у висини која зависи од постизања резултата и давањем смерница како се то учинити у тренутном законском оквиру.

Влада своје надлежности извршава преко Министарства привреде и његовог представника у скупштини држavnог предузећа. Тамо где ПСРС имају недржавне акционаре/чланове, Република Србија је посвећена једнаком третману свих

акционара/члanova, укључујући мањинске, у складу са Законом о привредним друштвима.

Добра међународна пракса показује да сва државна предузећа морају имати надзорни одбор/одбор директора који сноси крајњу одговорност за њихов учинак. Надзорни одбор/одбор директора треба да поседује неопходна овлашћења, способности и објективност за одређивање пословне стратегије, надзирање успеха менаџмента и промовисање ефикасног управљања ризицима Надзорни одбор/одбор директора је у потпуности одговоран према држави као власнику и мора да поступа у најбољем интересу предузећа и на једнак начин поступа са свим акционарима/члновима (ако их има више).

Величина и састав надзорног одбора/одбора директора треба да одржава природу, обим и сложеност пословања друштва, његових стратешких изазова и потреба. До тога би се дошло на основу резултата пажљиве анализе неопходних стручности и потребних вештина (по могућности изражене кроз матрицу компетенција).

Сходно томе, изменом правног оквира дефинисаће се систем корпоративног управљања у свим ПСРС а решења у новом закону треба да следе добру међународну праксу у погледу надзорних одбора, квалифицирано чланство које одбору доноси потребне вештине и стручност, већину члanova који су независни од руководства и пословних односа, ограничење броја члanova који представљају или су повезани са извршном влашћу државе, разноликост, овлашћења и одговорност одбора да именује, бира, надгледа, оцењује и разрешава руководство.

Директори: Примери добре међународне праксе показују да држава не поставља вршиоца дужности директора за период који је дужи од 6 месеци као решење у случају хитне кадровске обнове. Скупштина (у једнодомном систему) односно надзорни одбор (у дводомном систему) су обавезни да изаберу директора правовремено и не дозволе ситуације у којима је мандат директора истекао или директор не може више да врши своје дужности.

Сходно наведеном, потребно је напустити тренутну праксу именовања вршилаца дужности директора дуже од годину дана. Такве промене ће се најбоље постићи усвајањем новог закона који ће регулисати питања корпоративног управљања у свим ПСРС. Поред тога, потребно је да Министарство привреде развије и одржава база података кандидата за директоре и именованих директора.

Комисије: Добра међународна пракса показује да државна предузећа имају комисију за ревизију, комисију за именовања и комисију за накнаде као комисије надзорног одбора/одбора директора, осим ако величина и сложеност предузећа не захтева постојање ових комисија.

Интерна ревизија: Потребно је отклонити слабости изменом правног оквира који ће регулисати корпоративно управљање у свим ПСРС, где ће бити дефинисана обавеза интерне ревизије у великим државним предузећима. Везано за управљање ризицима,

Министарство привреде треба да подстакне већа државна предузећа да имају засебну функцију управљања ризицима.

Екстерна ревизија: Успостављање уједначеног система екстерне ревизије кроз нове акте који ће регулисати корпоративно управљање у ПСРС, чиме ће се уредити да ревизорске куће са адекватним капацитетима врше ревизију у ПСРС.

Мера 2: Креирање политике обелодањивања информација ПСРС

Најбоље међународне праксе показују да би држава требало да креира политику обелодањивања информација за ПСРС која прецизно одређује информације које се објављују, канале и механизме за гарантовање информација високог квалитета.⁴² Претпоставља се да би таква политика обезбедила различите захтеве за ПСРС чије се хартије од вредности котирају на берзи и она која се не котирају. У погледу очекивања за обелодањивањем информација ПСРС, Смернице ОЕЦД предвиђају да „државна предузећа треба да извештавају о материјалним финансијским и не-финансијским информацијама о предузећу у складу са висококвалитетним међународно признатим стандардима корпоративног обелодањивања информација, укључујући подручја од великог значаја за државу као власника и ширу јавност. То нарочито укључује активности државних предузећа које се спроводе у јавном интересу.“⁴³. Све одабране упоредне јурисдикције предвиђају политике транспарентности за ПСРС.

ПСРС ће се придржавати обавеза о објављивању информација, које ће бити прописане правним оквиром који ће уређивати корпоративно управљање. Поред уобичајених квантитативних података (нпр. добит) објављују се и информације које су у већој мери квалитативне природе, што укључује и информације о корпоративном управљању.

Очекивања државе везана за објављивање информација прилагођена су у односу на то да ли државна предузећа обављају 1) чисто комерцијалне активности или 2) мешовите (комерцијалне и некомерцијалне) или некомерцијалне активности.

Мера 3: Дефинисање циљева пословања и кључних показатеља успеха за свако ПСРС кроз писма очекивања

Примери добре међународне праксе указују да су циљеви друштава дефинисани путем годишњих писама о очекивањима упућеним одборима друштава, чији је садржај развијен кроз координацију између надлежног министарства и јединице за надзор власништва.⁴⁴

⁴² Смернице ОЕЦД II. F, стр. 18

⁴³ Напомене уз Смернице ОЕЦД

⁴⁴ Јединица за надзор власништва круне (2011), Смернице за надзор државних предузећа.

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/msoe-combined.pdf>

Писмо очекивања садржи следеће информације⁴⁵:

- Преглед пословних активности друштва, укључујући комерцијалне и не-комерцијалне активности и како треба успоставити приоритете;
- Финансијска очекивања, нпр. дивиденде, структура капитала, и поврат на уложени капитал;
- Не-финансијска очекивања, нпр. индикатори повезани са постизањем стратегије или не-комерцијалних циљева, нпр. тржишни успех, иновације, показатељи услуге подршке корисницима, запошљавање, итд. Додатно, ово може да укључује очекивања у вези заштите животне средине, социјалне одговорности И праксе корпоративног управљања;

Министарство привреде ће као централизовано власничко тело, пружити конкретне смернице за дефинисање циљева и кључних показатеља учинка у ПСРС. Заједно са релевантним државним органима ће бити одговорно је за развијање јасних комерцијалних и некомерцијалних, као и дугорочних и средњорочних циљева за ПСРС, а кроз редовно ажурирано писмо очекивања, дефинисаће се кључни показатељи учинка ПСРС. Пре слања писма очекивања и договора о циљевима ПСРС, редовно ће се одржавати састанци са органима управљања и менаџментом ради договора о циљевима ПСРС.

Циљеви ПСРС ће бити усклађени са разлозима власништва Републике Србије и саопштавани у редовно ажурираним писмима очекивања које се достављају ПСРС, а такође имплементирани у оснивачким актима и програмима пословања ПСРС. Писма очекивања могу такође садржати директиве и циљеве који се односе на повезано власништво и информације о очекиваним кључним показатељима учинка.

Мера 4: Одређивање критеријума за дефинисање зарада / накнада према учинцима и осталим показатељима

Потребно је прописати критеријуме за дефинисање зарада/накнада према учинку и осталим показатељима. Критеријуми треба да буду афирмативни у циљу привлачења стручног и искусног кадра. Накнаде вишег руководства требало би да буду конкурентне, али такође и у складу са дугорочним интересом ПСРС и државе. Поред тога, потребно је уредити и систем санкција у случају неодговорног и нестручног понашања у вршењу функција.

Мера 5: Успостављање централизованих база података које прате корпоративно управљање

Потребно је да се Министарство привреде као централно власничко тело активно укључи у процес именовања и избора чланова органа управљања у ПСРС. У току тог процеса биће уважене и специфичне потребе за вештинама у зависности од делатности

⁴⁵ Литвански центар за координацију управљања, смернице за писма о очекивањима. <https://vkc.sipa.lt/en/valdysena-lietuvoje/>

државног предузећа, а по потреби би могле бити формиране и комисије за именовање у сврху тражења квалитетних кандидата.

Министарство привреде ће развити и одржавати евиденцију о додатном усавршавању у области корпоративног управљања и успоставити евиденцију сертикованих лица, као и успоставити евиденцију о кандидатима/именованим члановима органа.

Мера 6: Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства привреде из области корпоративног управљања

Услед повећања делокруга послова, потребно је јачање и усавршавање кадровских капацитета из области корпоративног управљања у Министарству привреде, и то кроз унапређење организације, ојачавање кадровског капацитета као и континуиране едукације и стручног усавршавања државних службеника.

VI. Кључни индикатори учинка на нивоу општих и посебних циљева и мера

VI.1 На нивоу општег циља одрживог и ефикасног управљања ПСРС у власништву Републике Србије дефинисан је следећи кључни индикатор учинка:

Проценат ПСРС над којима је успостављено ефикасно и одржivo управљање (извор: извештаји Министарства привреде)	
<i>Почетна вредност: 0%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

VI.2 На нивоу првог посебног циља - развој јединственог оквира власништва и управљања за сва ПСРС, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Успостављен јединствен оквир власништва за сва ПСРС (извор: извештаји Министарства привреде)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2027. године</i>

На нивоу мера првог посебног циља, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Израђен нови правни оквир (закони и подзаконски акти) која се примењује на сва ПСРС (извор: Службени гласник Републике Србије)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2022. године</i>

Број јавних предузећа која нису корпоративизована (извор: извештаји Министарства привреде)	
<i>Почетна вредност: 26</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 0</i>	<i>2027. године</i>

Проценат ПСРС обухваћених централизованом власничком функцијом у оквиру Министарства привреде (извор: извештаји Министарства привреде)	
<i>Почетна вредност: 32%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

Успостављана база података о ПСРС (извор: Министарство привреде)	
Почетна вредност: не	2020. године
Циљна вредност: да	2022. године

Проценат ПСРС класификованих према дефинисаним критеријумима (извор: извештаји Министарства привреде)	
Почетна вредност: 0	2020. године
Циљна вредност: 100%	2022. године

Развијен софтвер за систем надзора и извештавања ПСРС (извор: извештаји Министарства привреде)	
Почетна вредност: не	2020. године
Циљна вредност: да	2023. године

VI.3 На нивоу другог посебног циља - успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Проценат ПСРС у којима је успостављен јединствен систем корпоративног управљања (извор: извештаји Министарства привреде)	
Почетна вредност: недоступни подаци	2020. године
Циљна вредност: 60%	2027. године

На нивоу мера другог посебног циља, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Успостављена јединствена процедура избора органа управљања и директора у свим ПСРС (извор: извештаји Министарства привреде)	
Почетна вредност: 13%	2020. године
Циљна вредност: 100%	2025. године

Проценат ПСРС са успостављеним или повереном независном функцијом интерне ревизије (извор: Централна јединица за хармонизацију, Министарство привреде)

<i>Почетна вредност: 13%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2023. године</i>

Проценат великих ПСРС код којих је успостављена комисија за ревизију (извор: Министарство привреде)

<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Проценат великих ПСРС код којих је успостављена комисија за именовања и накнаде (извор: Министарство привреде)

<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Проценат ПСРС која јавно објављују прописане информације и документа (извор: Интернет странице ПСРС, Министарство привреде)

<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Проценат ПСРС са дефинисаним циљевима и кључним показатељима успеха одређеним у писмима очекивања (извор: извештаји Министарства привреде)

<i>Почетна вредност: 0</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

Израђени критеријуми за дефинисање зарада / накнада према ученицима и осталим показатељима (извор: извештаји Министарства привреде)

<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2025. године</i>

Успостављене базе података из области корпоративног управљања (извор: извештаји Министарства привреде)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2025. године</i>

Индикатори учинка на нивоу мера: јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства привреде, као и јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства привреде из области корпоративног управљања, биће дефинисани у Акционом плану који ће бити усвојен у року од 90 дана од дана усвајања Стратегије.

**ЦИЉЕВИ, МЕРЕ И ИНДИКАТОРИ СТРАТЕГИЈЕ ДРЖАВНОГ ВЛАСНИШТВА И УПРАВЉАЊА ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА
КОЈИ СУ У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Описти циљ:	Индикатор:
Одрживо и ефикасно управљање ПСРС	<p>Процентат ПСРС над којима је успостављено ефикасно и одрживо управљање (почетна вредност 2020: 0, циљна вредност 2027: 100%)</p> <p>Извор верификације: извештај Министарства привреде</p>
Први посебан циљ:	Индикатор:
1. Развој јединственог оквира власништва и управљања за сва ПСРС	<p>Успостављен јединствен оквир власништва за сва ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2027: да)</p> <p>Извор верификације: извештај Министарства привреде</p>
Мере:	Индикатор:
	<p>Израђен нов правни оквир (закони и подзаконски акти) који се примењује на ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2027: да)</p> <p>Извор верификације: Службени гласник РС</p>
1.1. Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила власништва и управљања за сва ПСРС	<p>Број јавних предузећа која нису корпоративизована (почетна вредност 2020: 26, циљна вредност 2027: 0)</p> <p>Извор верификације: извештај Министарства привреде</p>
1.2. Корпоративизација јавних предузећа – промена правне форме јавних предузећа у АД или ДОО	<p>Процентат ПСРС обухваћених централизованом власничком функцијом у оквиру Министарства привреде.</p> <p>(почетна вредност 2020: 32%, циљна вредност 2027: 100%)</p> <p>Извор верификације: извештај Министарства привреде</p>
1.3. Успостављање централизоване одговорности и институционалне надлежности	<p>Успостављена база података о ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2022: да)</p> <p>Извор верификације: Министарство привреде</p>
1.4. Успостављање централизоване базе података свих ПСРС и њихових зависних друштава	<p>Процентат ПСРС класификованих према дефинисаним критеријумима.</p> <p>(почетна вредност 2020: 0, циљна вредност 2022: 100%)</p> <p>Извор верификације: извештај Министарства привреде</p>
1.5. Категоризација ПСРС	

	<p>1.6. Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства привреде</p> <p>1.7. Централизација и дигитализација процеса надзора и извештавања ПСРС (развој ИТ софтвера)</p>	<p>Развијен софтвер за систем надзора и извештавања ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2023; да) Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p>
Други посебан циљ:	Индикатор:	
<p>2. Успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС</p>	<p>Процеснат ПСРС у којима је успостављен јединствен систем корпоративног управљања (почетна вредност 2020: недостуни подаци, циљна вредност 2027: 60%) Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p>	<p>Мере:</p> <p>Индикатор:</p> <p>Успостављена јединствена процедура избора органа управљања и директора у свим ПСРС (почетна вредност 2020: 13%, циљна вредност 2025: 100%) Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p> <p>Проценат ПСРС са успостављеном или повереном независном функцијом интерне ревизије. (почетна вредност 2020: 13%, циљна вредност 2023: 100%) Извор верификације: Централна јединица за хармонизацију</p> <p>Проценат великих ПСРС код којих је успостављена комисија за ревизију (почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2025: 100%) Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p> <p>Проценат великих ПСРС код којих је успостављена комисија за именовања и накнаде (почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2025: 100%) Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p>

	<p>Процент ПСРС која јавно објављују прописане информације и документа</p> <p>(почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2025: 100%)</p> <p>Извор верификације: интернет странице ПСРС и извештаји Министарства привреде</p>
2.2 Креирање политике обелодавњивања информација ПСРС	<p>Процент ПСРС са дефинисаним циљевима и кључним показатељима успеха одређеним у писмима очекивања (почетна вредност 2020:0, циљна вредност 2027:100%)</p> <p>Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p>
2.3 Дефинисање циљева пословања и кључних показатења успеха за свако ПСРС кроз писма очекивања	<p>Израђени критеријуми за дефинисање зарада / накнада према учинцима и осталим показатељима</p> <p>(почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2025: да)</p> <p>Извор верификације: Министарство привреде</p>
2.4 Одређивање критеријума за дефинисање зарада / накнада према утинцима и осталим показатељима	<p>Успостављене базе података из области корпоративног управљања</p> <p>(почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2025: да)</p> <p>Извор верификације: извештаји Министарства привреде</p>
2.5 Успостављање централизованих база података које прате корпоративно управљање	
2.6 Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства привреде из области корпоративног управљања	

VII. Механизам за спровођење, праћење спровођења, извештавање и вредновање

Надлежни орган за спровођење Стратегије је Министарство привреде, које ће координисати и све друге институције укључене у процес спровођења ове стратегије.

У року од 90 дана од доношења Стратегије, предвиђено је усвајање Акционог плана. Акционим планом ће бити дефинисане конкретне мере и активности које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују, одређени носиоци и партнери за спровођење тих мера и активности, дефинисани њихови показатељи, као и рокови и средства за њихово спровођење.

Финансијски ефекти за спровођење Стратегије биће детаљно дати у Акционом плану, који ће бити донет у року од 90 дана од дана доношења Стратегије, а за спровођење Стратегије и Акционог плана обезбедиће се средства, како из буџета Републике Србије, тако и из других извора.

Сви органи, односно институције са којима ће Министарство привреде сарађивати имају обавезу да писмено извештавају Министарство привреде на годишњем нивоу о реализацији, односно о евентуалним проблемима са којима се суочавају.

Извештај о напретку у спровођењу акционог плана припрема Министарство привреде на основу извештаја које, кроз Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (ЈИС), достављају сви надлежни органи и институције за спровођење мера и активности.

Извештај о резултатима у достизању утврђених циљева Стратегије биће припремљен на основу ех-пост анализа ефекта, а финални извештај биће поднет Влади по спровођењу Стратегије.

Вредновање учинка Стратегије врши се тако што се анализира да ли су и у којој мери постигнути учинци у складу са показатељима ефекта на нивоу општег циља, показатељима исхода на нивоу посебних циљева и показатељима резултата на нивоу појединачних мера.

Министарство привреде биће орган државне управе коме ће бити пренето у надлежност да врши власничке функције у ПСРС (представљајући РС у скупштини ПСРС). Да би могло да изврши овај задатак, Министарство привреде мораће да ојача своје капацитете у погледу запошљавања додатних кадрова и континуиране обuke запослених.

Преглед прописа које треба усвојити и изменити у поступку имплементације ове стратегије биће утврђен Акционим планом.

VIII. Завршне одредбе

Ову стратегију објавити на интернет страници Владе, интернет страници Министарства привреде и порталу е-Управе, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.