

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. став 1. тачка 6. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ број 98/06) којим је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује правни положај привредних субјеката, као и систем обављања појединих привредних и других делатности.

2. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Полазећи од посвећености Владе на реформи привредних субјеката који су власништву Републике Србије (у даљем тексту: ПСРС) и повећању користи од државног власништва за државу и грађане, усвојена је Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године (у даљем тексту: Стратегија). Овај стратешки акт пружа визију и упутства у вези са циљевима власничког управљања над ПСРС, као и принципима корпоративног управљања и праксама надзора над ПСРС у складу са међународним стандардима и најбољом праксом.

Акционим планом за период од 2021. до 2023. године, за спровођење Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године (у даљем тексту: Акциони план), утврђено је да је Министарство привреде кључни актер за спровођење активности у оквиру реализације мера.

У оквиру Посебног циља 1: Развој јединственог оквира власништва и управљања за све ПСРС и Мере 1.1: Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила власништва и управљања за све ПСРС, налази се активност: 1.1.3. Израда и усвајање новог правног оквира који се примењује на ПСРС (IV квартал 2022. године), где је утврђено да је орган који спроводи активности Министарство привреде а органи партнери институције и актери укључени у рад радне групе која ће бити формирана ради израде новог правног оквира. Како би се на најефикаснији и најбољи начин израдио правни оквир, образована је Радна групе састављена од представника свих релевантних министарстава, као и представника Републичке дирекције за имовину Републике Србије, Републичког секретаријата за јавне политике и Привредне коморе Србије.

Како је опредељење Републике Србије централизовани систем управљања ПСРС, Стратегијом је утврђено да ће Министарство привреде бити орган државне управе који обавља централизовану управљачку функцију.

У постојећем правном оквиру, могућност државе да омогући јединствени стратешки правац и циљеве друштава капитала на основу знања о њиховом пословању и резултатима је 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.

Министарство привреде (у даљем тексту: Министарство) ће бити орган државне управе који обавља централизовану власничку функцију, у складу са надлежношћу прописаном Законом о министарствима, уз извесна одступања.

Имајући у виду прописану 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.

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

Увођење корпоративног управљања мотивисано је намером да се повећа ниво ефикасности, ефективности и транспарентности рада друштва капитала. Увођење корпоративног управљања обухвата превасходно следеће активности: израду правног оквира (кроз измену досадашњих и израду нових законских и подзаконских аката), увођење система додатног усавршавања органа друштва капитала, унапређење процеса извештавања и успостављања одговорности за резултате пословања привредног друштва.

Влада 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 нове процедуре спровођења јавних консултација и расправа 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 расписан 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 Нацрта закона путем интернет платформе, где је исти презентован, и где су разматрани су и одговори на пристигла питања и сугестије заинтересованих страна у вези овог прописа. Дана 24. јула 2023. одржана је конференција за медије који прате економију и привреду на којем је презентован Нацрт закона и где су новинари присутних медија имали прилику да поставе питања и коментаре у вези овог прописа, а све у циљу отклањања недоумица око овог акта.

Одређени предлози и сугестије су прихваћене и Нацрт закона је сходно томе коригован.

Нацртом закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт закона) уређује се спровођење политике државног власништва и власничког управљања у привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: друштва капитала), као и друга питања од значаја за наведену област.

3. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Главом I Основне одредбе у чл. 1-5 утврђује се предмет закона, појам друштава капитала, појам политике државног власништва којом се утврђује сврха и циљеви централизованог власничког управљања, унапређење корпоративног управљања у друштвима капитала, као и начин спровођења политике државног власништва у друштвима капитала. Овом главом је утврђено да се централизовано власничко управљање спроводи преко Министарства надлежног за послове привреде (у даљем тексту: Министарство) уз одређене изузетке.

Главом II Начела и циљеви централизованог власничког управљања, чл. 6 до 11. Нацрта закона уређује се начело одговорности, начело јавности, начело ефикасности, начело економичности и начело поштовања правила конкуренције, као и циљеви централизованог власничког управљања.

Главом III Спровођење централизованог власничког управљања чл. 12 до 18. Нацрта закона уређено је да ће Влада, на предлог Министарства, утврдити листу друштава капитала и мањинских друштава капитала којом ће се извршити њихова класификација, и то на основу циљева управљања из члана 11. овог закона. Такође, уређено је да Министарство сваке године, најкасније до 1. септембра текуће године, утврђује опште годишње циљеве друштава капитала кроз годишње смернице за управљање (у даљем тексту: Смернице). Смерницама се утврђују годишњи циљеви друштва капитала (у даљем тексту: општи циљ) са мерама и упутствима за њихово остваривање, а нарочито имајући у виду област и сложеност пословања, величину, власничку структуру, као и остале критеријуме од значаја за друштво капитала. Садржај и начин спровођења Смерница, на предлог Комисије, прописује министар надлежан за послове привреде (у даљем тексту: министар). За утврђивање Смерница, министар образује комисију (у даљем тексту: Комисија). Комисију чине представници Министарства, министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за област којој припада делатност друштва капитала.

Поред тога, друштво капитала доставља Министарству: средњорочни план пословања; годишњи план пословања; периодични извештај о пословању и друге податке о пословању, по потреби. Годишњи план пословања мора бити усклађен са Смерницама.

Министарство прати пословање друштва капитала, нарочито кроз проверу успешности остваривања општих годишњих циљева утврђених Смерницама, као и проверу степена остварености годишњих планова пословања. На основу препорука Комисије, код битних одступања од општих годишњих циљева утврђених Смерницама, Министарство захтева хитно образложење и одговорност органа друштва капитала и налаже спровођење хитних мера за отклањање поремећаја у пословању друштва капитала, у складу са прописаним надлежностима.

Министарство израђује Годишњи извештај о остваривању општих годишњих циљева утврђених Смерницама (у даљем тексту: Извештај Министарства) и доставља га Влади ради усвајања, најкасније до 1. октобра текуће године за претходну годину, а Влада исти доставља Народној скупштини, ради информисања. Друштво капитала је дужно да, преко Министарства, прибави сагласност Владе на одређене акте прописане чланом 18. Нацрта закона.

Главом IV Корпоративно управљање у чл. 19 до 36. предвиђа се организација друштва капитала, критеријуми за разврставање друштава капитала са једнодомним или дводомним управљањем, затим услови за именовање органа друштва капитала, комисија за ревизију, систем унутрашњих контрола, транспарентност рада, обавеза доношења Етичког кодекса и Плана интегритета. Такође, предвиђено је да ће Влада, на предлог Министарства донети Кодекс корпоративног управљања друштава капитала, о чему ће друштва капитала имати обавезу извештавања. Чл. 34-36. уређен је систем стручног усавршавања из области корпоративног управљања за органе друштава капитала.

Главом V Јединствене евиденције података, у чл. 37 до 40. Нацрта закона утврђено је формирање Јединствене евиденције података за друштва капитала, Јединствене евиденција корпоративног управљања, као и Јединствене информационе платформе за планове и извештавање, за које ће садржину и начин вођења, као и начин уноса података и дигитални формат докумената ближе уредити својим актом Министар.

Главом VI Примена закона на друштва капитала која обављају делатност производње и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом, у чл. 41. Нацрта закона предвиђено је да се, у случају управљања друштвом капитала које обавља делатност производње и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом, одредбе овог закона непосредно примењују на министарство надлежно за послове енергетике, осим појединих одредаба овог закона.

Главом VII Промена правне форме јавних предузећа у члану 42. Нацрта закона утврђено је да ће јавно предузеће чији је оснивач Република Србија извршити промену правне форме у друштво с ограниченом одговорношћу или акционарско друштво. Критеријуме за избор правне форме друштва капитала у коју ће се јавно предузеће трансформисати доноси Влада.

У Глави VIII Примена и надзор над спровођењем закона члан 43. Нацрта закона, утврђено је да Министарство врши надзор над спровођењем овог закона, као и аката донетих на основу овог закона, осим одредбе члана 41. овог закона.

У Глави IX Казнене одредбе, чланом 44. уређене су казнене одредбе, односно прекршаји одговорног лица у друштву капитала.

У Глави X Прелазне и завршне одредбе, у чл. 45 до 51. предвиђа се обавеза друштава а капитала да доставе Министарству списак непокретне имовине над којом имају право својине, односно право коришћења, најкасније у року од три године дана од дана почетка примене овог закона, ради одлучивања о непокретној имовини ће бити пренета у власништво друштва капитала, након чега ће друштво капитала извршити упис права својине. Поред наведеног, предвиђено је да Влада, најкасније годину дана од дана почетка примене овог закона, спроведе промену правне форме јавних предузећа у форму акционарског друштва или друштва с ограниченом одговорношћу. Такође, утврђена је обавеза да друштва капитала из члана 3. овог закона, као и друштва капитала која обављају делатност од општег интереса у смислу закона којим се уређују јавна предузећа своју организацију, као и своје опште акте и оснивачке уговоре ускладе са одредбама овог закона у року од годину дана од дана почетка примене овог закона. Чланом 48. утврђени су рокови за доношење подзаконских аката из овог закона. Чланом 50. утврђено је да ће се закони и подзаконски акти којима су уређена питања правног положаја и рада јавних предузећа, друштава капитала из члана 3. овог закона и друштава капитала која обављају делатност од

општег интереса, као и закони и подзаконски акти којима су уређена питања обављања делатности од општег интереса, ускладити са одредбама овог закона у року од годину дана од дана почетка примене овог закона, као и да ће Влада образовати Координационо тело у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона.

4. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За реализацију овог закона потребно је обезбедити средства за плате у Министарству привреде, услед знатног повећања обима и делокруга послова и успостављања централизованог управљања у свим привредним друштвима.

У складу са планираним јачањем кадровских капацитета, потребно је обезбедити средства за плате у Министарству привреде, и то:

- у 2024. години износ од 30.000.000 динара за запошљавање 15 лица и
- у 2025. години износ од 30.000.000 динара за запошљавање 15 лица.