

Анализа ефеката Закона о јавним предузећима

1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, број 119/12) (у даљем тексту: Закон) донет је 15. децембра 2012. године.

Аутентично тумачење одредаба члана 22. став 1. тачка 1) и члана 29. став 5. Закона о јавним предузећима објављено је у „Службеном гласнику РС”, број 116/2013.

Одредбама члана 39. Закона о министарствима („Службени гласник РС“ број 44/14) престале су да важе одредбе Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 119/12 и 116/13 - аутентично тумачење) и то: члан 37. став 1. у делу који гласи: „надлежно за област из које је делатност за чије обављање се оснива јавно предузеће”; члан 50. став 6. у делу који гласи: „образованом за област у којој је делатност за које је образовано јавно предузеће (у даљем тексту: ресорно министарство), министарству надлежном за послове трговине, министарству надлежном за послове рада, министарству надлежном за послове финансија и министарству надлежном за послове локалне самоуправе”; члан 52. став 1. у делу који гласи: „надлежном за послове финансија, министарству надлежном за послове трговине, министарству надлежном за послове рада и ресорном министарству” и члан 52. став 2. у делу који гласи: „ресорно”.

Сходно одредбама Закона, јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Делатности од општег интереса, у смислу Закона, јесу делатности које су као такве одређене законом у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; издавања уџбеника; управљања нуклеарним објектима, коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја), производња, промет и превоз наоружања и војне опреме, управљања отпадом, као и комуналне делатности.

Делатности од општег интереса јесу и делатности од стратешког значаја за Републику Србију, као и делатности неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, утврђене законом или актом Владе.

С обзиром на изнето, одредбе Закона односе се на 23 јавна предузећа чији је оснивач Република Србија, 10 друштава са ограниченом одговорношћу и 4 акционарска друштва.

Табела 1. Јавна предузећа и привредна друштва чији је оснивач Република Србија

1. ЈП „Електропривреда Србије”	20. Државна лутрија Србије доо
2. „Железнице Србије” ад	21. „Инфраструктура железнице Србије” ад
3. ЈП Пошта Србије	22. „Србија Воз” ад
4. ЈП „Електромрежа Србије”	23. „Србија карго” ад
5. ЈП „Путеви Србије”	24. ЈП „НП Фрушка Гора”
6. „Коридори Србије” доо	25. ЈП „НП Копаоник”
7. ЈП „Србијагас”	26. ЈП „НП Тара”
8. ЈП ПЕУ Ресавица	27. ЈП „НП Ђердап”
9. ЈП „Србијашуме”	28. Парк природе „Мокра гора” доо
10. ЈВП „Србијаводе”	29. ЈП „НП Шар Планина”
11. ЈП „Транснафта”	30. Резерват „Увац” доо
12. „Јат-Техника” доо	31. Д.О.О. Парк Палић
13. ЈП „Службени гласник”	32. Д.О.О. за развој туризма „Тврђава Голубачки град”
14. ЈП „Југоимпорт” СДПР	33. ЈП „Мрежа мост” Београд
15. ЈП „Емисиона техника и везе”	34. ЈП „Стара планина”
16. ЈП „Нуклеарни објекти Србије”	35. „Просветни преглед” доо
17. ЈП за склоништа	36. „ДИПОС” доо
18. ЈП „Скијалишта Србије”	37. „Метохија” доо
19. ЈП "Завод за уџбенике”	

Према подацима из тромесечних извештаја о реализацији програма пословања, регистровано је 691 јавних предузећа чији је оснивач аутономна покрајина/јединица локалне самоуправе и то:

- 465 јавно-комуналних која обављају комуналне делатности,;
- 170 јавних предузећа која обављају делатност уређења насеља и
- 56 јавних предузећа која се баве информативном, радио-дифузном и телевизијском делатношћу, спортским и културним делатностима.

Програмом економских реформи, Влада се, поред осталог, определила и за увођење професионализације у пословању јавних предузећа и одговорног корпоративног управљања у оним предузећима која ће остати под државном контролом, уз измештање социјалне политике из јавних предузећа у систем социјалне заштите, као и постепено и одговорно смањивање државног удела у привреди.

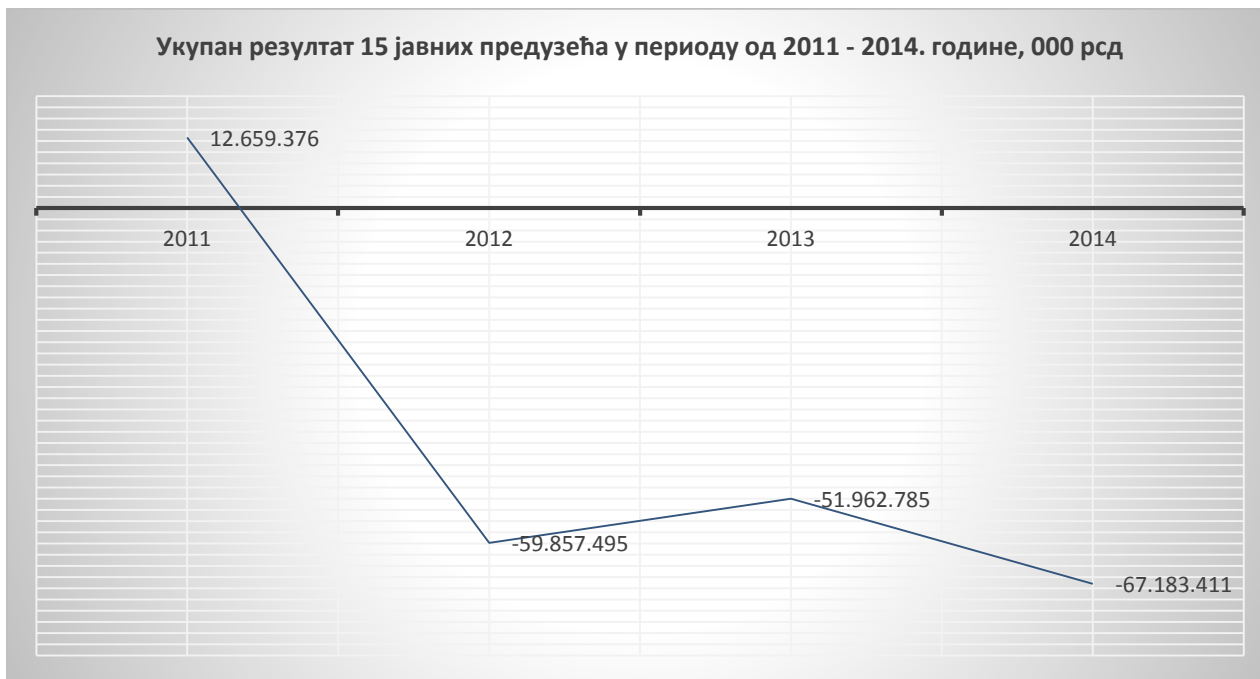
У претходном периоду, велика буџетска издвајања односила су се на помоћ државним и јавним предузећима. Осим субвенција, углавном за текуће пословање (ЈП ПЕУ Ресавица и „Железнице Србије“) и наменских субвенција (нпр. за одржавање путева), дошло је до великог раста издатака по основу буџетских кредита и плаћања по гарантованим кредитима јавним предузећима. Према подацима из Фискалне стратегије за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, издаци за буџетске кредите и плаћања по основу

активираних гаранција достигли су учешће од 2,2% БДП у 2014. години. План је да у наредном периоду ови расходи смањују учешће, тако да у 2018. години не прелазе 0,5% БДП.

Пројекцијом прихода у наредне три године предвиђена су и значајна средства по основу уплате добити од стране јавних предузећа. У просеку је планирано до 0,3% БДП по овом основу у наредне три године. Многе одлуке везане за јавна предузећа имају значајне потенцијалне или стварне фискалне импликације. Јавна предузећа такође имају директну везу са буџетом, како на страни прихода (дивиденде, порези и др.), тако и на страни расхода (субвенције, кредити и др.) као и кроз креирање потенцијалних обавеза (гаранције, губици и др.).

Према подацима Агенције за привредне регистре, укупни губици привреде Републике Србије у 2014. години износили су око 131,8 млрд. динара, што је четири пута више него у 2013. години, када је губитак био 30,9 млрд. динара. Уколико се изузму јавна предузећа и привредна друштва у реструктурирању, стечају и ликвидацији, остали део привреде, који је и њен највећи део, чине привредна друштва која су на укупном нивоу забележила позитиван резултат од 16.645 мил. динара. У 2014. години нешто успешније су пословала јавна предузећа у односу на 2013. годину, која су смањила укупан губитак за 13,4% и он је износио у 2014. години 42.335 милиона динара.

Међутим, на основу податка из финансијских извештаја 15 највећих јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, у периоду 2011-2014. године, може се закључити да се њихов укупан финансијски резултат након опорезивања (нето резултат) из године у годину значајано погоршао. Кумулирани нето губитак шест предузећа у 2014. години (ЈП Србијас, Железнице Србије ад, ЈП ЕПС, ЈП Путеви Србије, ЈП Завод за уџбенике, ЈП Емисиона техника и везе) износио је 76.683.630 хиљада динара, док је кумулирани нето добитак осам јавних предузећа износио 9,500,219 хиљада динара.



Извор: Агенција за привредне регистре, финансијски извештаји у периоду од 2011-2014. године

У циљу спречавања настанка нових и реализације постојећих фискалних ризика уведена је боља контрола и праћење пословања јавних предузећа и приступило се реструктурирању три велика јавна предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице Србије).

Како би се процес реструктурирања успешно реализовао неопходно је у наредном периоду спровести мере договорене у појединачним корпоративним и финансијским плановима реструктурирања, а остварење ових циљева треба да прати и унапређена регулатива у области пословања јавних предузећа, најпре Закона о јавним предузећима.

У том циљу извршена је анализа примене Закона у претходном периоду, при чему су уочени следећи проблеми:

Нејасноће у вези са одредбама којима се уређује на које привредне субјекте се Закон примењује

Неопходно је прецизније утврдити на која се привредна друштва Закон примењује и прецизније дефинисати делатности од општег интереса, делатности од стратешког значаја и делатности које су неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе. Важећи Закон није прецизно утврдио делатности од стратешког значаја за Републике Србију, као ни делатности које су неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, нити је то прецизирано актом Владе.

Немогућност вршења оснивачких права градске општине и ограничена права Владе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у случајевима када делатност од општег интереса обавља зависно друштво јавног предузећа

Важећи Закон уређује да права оснивача остварује Влада ако јавно предузеће оснива Република Србија, скупштина јединице локалне самоуправе ако оснива јавно предузеће за обављање комуналне делатности или делатности од значаја за рад органа јединице локалне самоуправе и скупштина аутономне покрајине ако јавно предузеће оснива аутономна покрајина. У претходном периоду установљено је да градској општини образованој на територији града треба омогућити да остварује оснивачка права јавног предузећа, уз претходну сагласност скупштине града, у складу са законом и статутом града. Такође према важећем Закону, сагласност на прописане акте зависног друштва јавног предузећа, које обавља делатност од општег интереса, даје оснивач односно јавно предузеће, уместо надлежни орган који је поверио обављање делатности од општег интереса.

Недовољно дефинисана садржина акта о оснивању јавног предузећа

Важећи Закон не садржи одредбе којима се уређује да акт о оснивању јавних предузећа садржи одредбу која се односи на располагање стварима у јавној својини која су пренета у својину јавног предузећа. Закон не предвиђа да акт о оснивању садржи податак о проценуалним уделитема оснивача у основном капиталу.

Располагање имовином и капитал јавног предузећа

Важећим Законом о јавним предузећима утврђено је капитал у јавном предузећу подељен на уделе одређене номиналне вредности и уписује се у регистар, али није предвиђено да се вредност неновчаног улога оснивача или члана утврђује на основу процене извршене на начин прописан законом којим се уређује правни положај привредних друштава.

Органи јавног предузећа

Важећим Законом утврђено је да управљање у јавном предузећу може бити једнодомно или дводомно. У случају једнодомног управљања органи друштва су надзорни одбор и директор, а у случају дводомног управљања органи друштва су надзорни одбор, извршни одбор и директор. Код дводомног управљања установљена су два колективна органа: надзорни одбор и извршни одбор, што оставља могућност да директор предлаже одлуке себи као председнику извршног одбора.

Неадекватно дефинисани услови за чланство у надзорном одбору

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је само опште услове које треба да испуни независни члан надзорног одбора, на основу којих произилази да он не мора имати одређено радно искуство у струци на пословима који су повезани са делатностима које обавља јавно предузеће. Такође важећим Законом о јавном предузећу није јасно прецизирана одредба која се односи на ангажовање независног члана надзорног одбора, односно независни члан надзорног одбора може бити лице које није било запослено у јавном предузећу или зависном друштву капитала или другом друштву капитала повезаним са јавним предузећем у последње две године пре ступања на дужност члана надзорног одбора, односно да није било ангажовано по другим основама у јавном предузећу, као и да није било ангажовано по другим основама, осим радног односа у јавном предузећу. У пракси се показало да је неопходно јасније одредити услове за избор председника и чланова надзорног одбора и прецизније одредити услове које мора да испуњава независни члан надзорног одбора.

Престанак мандата председнику и члановима надзорног одбора и услови за разрешење

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је да мандат председнику и члановима надзорног одбора престаје истеком периода на који су именовани, оставком или разрешењем. Председник и чланови надзорног одбора разрешавају се пре истека периода на који су именовани уколико надзорни одбор не достави оснивачу на сагласност годишњи програм пословања, оснивач не прихвати финансијски извештај јавног предузећа, пропусте да предузму неопходне мере пред надлежним органима у случају постојања сумње да одговорно лице јавног предузећа делује на штету јавног предузећа кршењем директорских дужности, несавесним понашањем и на други начин, као и у случају да јавно предузеће не испуни годишњи програм пословања или не оствари кључне показатеље учинка. Такође, Закон није предвидео могућност да председник и члан надзорног одбора може бити разрешен уколико у току трајања мандата буде осуђен за кривично дело.

Надлежности надзорног одбора

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је да надзорни одбор утврђује финансијске извештаје јавног предузећа и доставља их оснивачу ради давања сагласности. Одговорност за састављање финансијског извештаја треба пре свега да има директор као заступник предузећа и лице које је одговорно за састављање финансијског извештаја.

Према важећем Закону, надзорни одбор именује извршне директоре јавног предузећа на а предлаже их директор.

Услови за именовање директора и извршних директора јавног предузећа

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је опште услове за избор директора. Поред осталог, утврђено је да директор може бити лице које има најмање пет година радног искуства, од чега три године на пословима за које је основано јавно предузеће или најмање три године на руководећим положајима. Закон не искључује могућност да директор може бити и лице коме су изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела.

Заменик директора јавног предузећа

Важећи Закон о јавним предузећима није утврдио функцију заменика директора, али она у пракси постоји код великог броја јавних предузећа.

Делокруг послова директора

Важећи Закон о јавним предузећима није дао могућност директору јавног предузећа које има дводомно управљање да именује извршне директоре, који су његови најближи сарадници, већ само могућност да их предлаже надзорном одбору, који именује извршне директоре.

Избор директора

Од доношења Закона о јавним предузећима мали број директора је изабран на основу јавног конкурса. Важећи Закон је дао могућност да се директор јавног предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе буде изабран према одредбама Закона о раду, односно да су услови за избор директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија знатно строжији у односу на услове за избор директора јавног предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе.

Разрешење директора

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је да директор може бити разрешен уколико у току трајања мандата престане да испуњава услове који су предвиђени Законом, уколико се утврди да је због нестручног и несавесног обављања дужности и поступања супротно пажњи даброг привредника и озбиљних пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у јавном предузећу, дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа, односно од плана јавног

предузећа и другим случајевима прописаним законом. На основу досадашње примене Закона уочено је да је неопходно проширити могућности за разрешење директора.

Програм пословања

Важећи Закон није јасно дефинисао да сагласност на дугорочни и средњорочни план рада и развоја даје оснивач, нити елементе плана, већ се одредбе Закона које се односе на достављање и садржину програма односе на годишњи програм пословања. Такође, утврђена је обавеза достављања програма пословања оснивачу најкасније до 1. децембра текуће за наредну годину за сва јавна предузећа и привредна друштва која обављају делатност од општег интереса, што је знатно отежало планирање јавним предузећима и осталим облицима организовања који се финансирају из буџета. Важећи Закон о јавним предузећима даје могућност израде измена и допуна програма пословања јавног предузећа, без прецизирања разлога за израду програма о изменама и допунама програма пословања.

Праћење реализације програма пословања

Постојећи Закон и подзаконска акта утврдили су да један државни орган (Министарство финансија) прописује обрасце тромесечних извештаја о реализацији годишњих програма пословања које јавна предузећа и привредна друштва која обављају делатност од општег интереса достављају другом органу (Министарству привреде) преко Управе за трезор која је организациона јединица Министарства финансија. У пракси су због ове процедуре уочена кашњења у достављању наведених извештаја, често због неблаговременог дистрибуирања ових извештаја од једног до другог државног органа.

Такође, поједина јавна предузећа нису достављала тромесечне извештаје о степену реализације програма пословања у прописаним роковима, а важећи Закон није предвидео казнене одребе којима би се санкционисало такво поступање.

Анализом тромесечних извештаја јавних предузећа, утврђено је да је у појединим случајевима реализација значајно мања од планиране, што указује да је планирање на тромесечном нивоу засновано на нереалним основама, без свеобухватне анализе пословања и уважавања специфичности делатности јавних предузећа.

Важећи Закон није предвидео обавезу усвајања тромесечног извештаја о степену усклађености планираних и реализованих активности.

Неусклађеност Закона о јавним предузећима са Законом о роковима измирења обавеза у комерцијалним трансакцијама

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је да уколико се усвојени програми пословања јавних предузећа чији је оснивач Република Србија и зависних друштава капитала чији је оснивач то јавно предузеће, не спроводе у складу са смерницама економске политике Владе, нарочито у делу политике зарада и запошљавања, као и у погледу редовности у роковима плаћања према привредним субјектима, министарство надлежно за послове финансија и министарство надлежно за послове рада и запошљавања неће извршити оверу образаца које Влада прописује за контролу обрачуна и исплате зарада у

јавним предузећима. Такође, важећи Закон о јавним предузећима утврдио је да се уколико се усвојени програми јавних предузећа чији је оснивач аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, као и зависна друштва капитала чији је оснивач то јавно предузеће, не спроводе у складу са смерницама економске политике Владе у области политике зарада и запошљавања у јавном сектору, или ако се не поштују рокови за измирење обавеза ових јавних предузећа према привредним субјектима утврђени законом којим се регулишу рокови измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, министар надлежан за послове финансија може издати налог да се привремено обустави пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа аутономној покрајини, припадајућег дела пореза на зараде Граду Београду, односно пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе. Са друге стране, Закон о измирењу рокова у комерцијалним трансакцијама није предвидео одредбе које се односе на оверавање прописаних образаца за контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима.

Јавност у раду

Важећи Закон о јавним предузећима утврдио је да се јавност у раду јавног предузећа, привредног друштва са већинским учешћем државног капитала које обављају делатност од општег интереса, као и зависног друштва капитала, обезбеђује редовним извештавањем јавности о програму рада предузећа и реализацији програма, као и о другим чињеницама које могу бити од интереса за јавност, а нарочито: о ревидираним финансијским годишњим извештајима, као и о мишљењу овлашћеног ревизора на тај извештај, извештај о посебним или ванредним ревизијама, о саставу надзорног одбора, о именима директора и извршних директора, о организационој структури предузећа, односно друштва капитала, као и начину комуникације са јавношћу, као и да се усвојен годишњи програм пословања и тромесечни извештаји о реализацији годишњег програма пословања, ревидирани финансијски годишњи извештаји, као и мишљење овлашћеног ревизора на те извештаје, састав и контакти надзорног одбора и директора, као и друга питања значајна за јавност објављују на интернет страници.

Од доношења Закона, може се констатовати да је веома мали број предузећа поступао у складу са овим одредбама.

Надзор над применом Закона

Важећи Закон није утврдио који државни орган врши надзор над Законом.

Казнене одредбе

Важећи Закон није дефинисао казнене одредбе у случају прекршаја одговорног лица.

Остала питања

Важећи Закон о јавним предузећима није узимао у обзир питања постојања сукоба интереса, крајњих рокова до којих је неопходно завршити поступке за избор директора на основу јавног конкурса што је довело до тога да у пракси постоји мали број директора који

је изабран по овој процедури (иако је један од разлога доношења Закона био избор директора на основу јавног конкурса), трајање статуса вршиоца дужности директора, а такође и статуса генералног директора.

Доношењем новог закона решавају се наведени проблеми, те ће предложена решења врло извесно утицати на ефикасније и економичније обављање делатности од општег интереса.

2) Који су жељени циљеви доношења закона?

Основни циљ доношења новог Закона о јавних предузећима је ефикаснија контрола јавних предузећа, повећање финансијских перформанси јавних предузећа, ефикасније планирање пословних активности унапређење корпоративног управљања, поштовање рокова за доставу законом прописаних докумената и већа транспарентност у пословању.

Директни позитивни ефекти новог Закона су:

- Недвосмислено је и јасно прописано да се одредбе Закона примењују на све облике организовања који обављају делатност од општег интереса, односно осим јавног предузећа делатност од општег интереса може да обавља и: друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, градска општина, као и зависно друштво чији је једини власник друштво капитала и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности. Новина у Закону је и одредба да се поверавање обављања делатности од општег интереса друштву капитала и предузетнику, врши у складу са законом којим се уређују јавно-приватно партнерство и концесије. Закон дефинише да су привредна друштва од стратешког значаја за Републику Србију друштва у којима Република Србија има директно или индиректно власништво над најмање 25% основног капитала друштва, као и да ће Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона утврдити списак тих привредних друштава, као и начин вршења оснивачких права Републике Србије, односно јавног предузећа у таквим друштвима.

- Омогућено је градској општини која је основана на територији града да буде оснивач јавног предузећа, уз претходну сагласност скупштине јединице локалне самоуправе, у складу са законом и статутом јединице локалне самоуправе;

- Утврђено је да исту делатност од општег интереса на одређеном географском подручју може да обавља само једно јавно предузеће, односно друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, градска општина, као и зависно друштво чији је једини власник друштво капитала. На овај начин, спречава се, пре свега на локалном нивоу неконтролисано оснивање јавних предузећа, а остављање већ основаног јавног предузећа са нпр. једним запосленим и огромним губицима;

- Закон је конципиран тако да оснивач јавног предузећа и другог облика организовања који обавља делатност од општег интереса, односно Влада, надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган локалне самоуправе/градске општине дају сагласност на одређене акте. До сада је, у случају зависних друштава јавног предузећа сагласност на те акте давало јавно предузеће као оснивач, а не орган који је поверио обављање делатности од општег интереса. То се одразило и на потенцијалне приходе буџета, нпр. добит зависних друштава уплаћивала се јавном предузећу као оснивачу, а не буџету Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе;

- Органи јавног предузећа су надзорни одбор и директор. Извршни одбор као још један колективни орган је укинут. На овај начин, персонализује се одговорност како директора, тако и извршних директора. Такође је предвиђено да уместо надзорног одбора директор бира извршне директоре, као своје непосредне сараднике;

- Прецизирани су и пооштрени услови за избор чланова надзорног одбора и директора, како у погледу радног искуства тако и одговорности. Такође, новина у Закону је да независан члан надзорног одбора, поред услова који прописани за председника и члана надзорног одбора, мора да испуњава и следеће услове: да није био ангажован у вршењу ревизије финансијских извештаја предузећа у последних пет година, да није члан политичке странке и да није постављено, именовано или изабрано лице и да није запослен нити ангажован по другом основу у јавном предузећу или друштву капитала чији је оснивач то јавно предузеће. Такође, и представник запослених у надзорном одбору мора да испуњава све услове који се односе на избор председника и члана надзорног одбора, укључујући и услове који се односе искључивост у вршењу ревизије финансијских извештаја предузећа у последњих пет година и да није члан политичке странке. Услови за избор председника и чланова надзорног одбора, односе се и на представнике оснивача у скупштини друштва капитала које обавља делатност од општег интереса, чији је једини власник јавно предузеће и друштво капитала које обавља делатност од општег интереса чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, градска општина, као и зависно друштво чији је једини власник друштво капитала.

- У погледу одговорности у односу на важећи Закон, проширени су критеријуми за престанак мандата председнику и члановима надзорног одбора, пре истека периода на који су именовани и то: уколико у року од годину дана од ступања на снагу Закона, надзорни одбор не донесе дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја, уколико се утврди да делује на штету јавног предузећа несавесним понашањем или на други начин и уколико у току трајања мандата буде осуђен на кривично дело.

- Прецизиране су и допуњене одредбе о условима које треба да испуњава директор, поступку избора директора, као и одговорности директора. У погледу услова за избор директора, поред услова који су дефинисани важећим Законом, прецизирано је да лице које може бити именовано за директора има најмање пет година радног искуства у струци, односно најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање, најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са

пословима јавног предузећа, да познаје област корпоративног управљања и да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела.

- Прописано је да се одредбе које се односе на услове које директор мора да испуњава односе и на директоре јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе/ градска општина;

- Проширена је одговорност директора за доношење дугорочног и средњорочног плана пословне стратегије и развоја и његово спровођење. Новина је и већ поменута надлежност директора да именује извршне директора уместо надзорног одбора;

- Директор не може имати заменика, нити може имати друге законске заступнике;

- Процедура за избор директора је јасније уређена. На овај начин делимично су усвојене примедбе Агенције за борбу против корупције које су се односиле на овај поступак.

- Услови за разрешење директора су поштрени и допуњени новим одредбама и то: директор може бити разрешен уколико извештај овлашћеног ревизора на годишњи финансијски извештај буде негативан, уколико не достави годишњи програм пословања и тромесечни извештај о реализацији програма пословања у прописаном року, уколико се усвојен програм пословања не спроводи у делу који се односи на зараде и запошавање, уколико јавно предузеће врши исплату зарада запосленима без овере прописаних образаца, уколико јавно предузеће утроши средства за одређене намене изнад висине утврђене програмом пословања за те намене, пре прибављања сагласности. Новина је и право директора да се у року од 20 дана изјасни о разлозима због којих је предвиђено његово разрешење. Такође је уређено да се поступак за именовање директора покреће шест месеца пре истека периода на који је именован, односно у року од 30 дана од дана подношења оставке или разрешења.

- Утврђено је да период обављања функције вршиоца дужности директора не може бити дужи од једне године, као и да исто лице не може бити постављено за вршиоца дужности директора два пута;

- У вези са одредбама које се односе на Комисију за ревизију, утврђено је да је независни члан надзорног одбора председник Комисије за ревизију, а да чланови Комисије не могу бити директор, извршни директор, као ни запослени у јавном предузећу, а најмање један члан Комисије мора бити лице које има звање овлашћеног ревизора или које има одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства. Проширене су надлежности Комисије на: спровођење поступка избора ревизора и предлагање кандидата за ревизора, давање мишљења на избор ревизора и у случају потребе и предлога за отказ уговора са ревизором, надзор над поступком ревизије, укључујући и одређивање кључних питања која треба да буду предмет ревизије, проверу независности и објективности ревизора. Утврђена је обавеза да најмање једанпут годишње Комисија за ревизију подноси надзорном одбору извештаје по основу питања за које је надлежна;

- Прописана је обавеза доношења дугорочног и средњорочног плана пословне стратегије и развоја, уз сагласност Владе, надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, у року од годину дана од дана доношења закона. Повезивањем краткорочних и дугорочних циљева планирања са пословном стратегијом предузећа, реалније ће се планирати индикатори пословања, што ће утицати и на квалитет извештавања и јасније сагледавање оперативности пословања јавних предузећа;

- Детаљно су прецизиране одредбе које се односе на годишњи програм пословања (рок за достављање програма јавних предузећа која се не финансирају из буџета је као и до сада, 1. децембар текуће за наредну годину, за она који се финансирају из буџета 15 дана од дана усвајања акта о буџету;

- Програм може да садржи и пројекције за наредне две године;

- Измене и допуне програма се могу вршити искључиво из стратешких и државних интереса или услед битно промењених околности пословања. То значи да Влада неће дати сагласност на измене и допуне програма пословања уколико јавно предузеће најпре потроши средства па затим тражи сагласност од оснивача. Такође, јасно дефинисање могућности за измене и допуне програма пословања имаће утицај на органе управљања који ће вршити свеобухватну анализу пословања. На тај начин биће прекинута досадашња пракса јавних предузећа да често врше измене програма пословања, и то не ретко због нереалног планирања. У 2015. години Влада Републике Србије дала је сагласност на измене и допуне програма пословања 14 јавних предузећа.

- Измењене и допуњене одредбе о праћењу реализације програма и то:

- утврђени су рокови за достављање програма пословања и тромесечних извештаја о реализацији програма пословања ;

- обрасце извештаја прописује министар привреде;

- јавно предузеће чији је оснивач аутономна покрајина/јединица локалне самоуправе/градска општина достављају тромесечне извештаје о реализацији програма пословања надлежном органу аутономне покрајине/јединице локалне самоуправе, а на основу тих извештаја надлежни орган аутономне покрајине/јединице локалне самоуправе доставља Министарству привреде информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности, а једном годишње и анализу пословања јавних предузећа са предузетим мерама за отклањање поремећаја у пословању јавног предузећа;

- у вези са одредбама које се односе на реализацију програма пословања, а тичу се измирења рокова у комерцијалним трансакцијама, остављена је могућност да министарство надлежно за спровођење Закона о роковима измирења обавеза у комерцијалним трансакцијама, кроз измене прописа уреди начин санкционисања за непоштовање рокова измирења обавеза у комерцијалним трансакцијама, уколико се утврди повезаност политике запошљавања и зарада са роковима измирења обавеза у комерцијалним трансакцијама;

- прописане су казнене одредбе, односно прекршаји чиме се директно повећава степен контроле у пословању јавног предузећа, као и пословна одговорност јавног предузећа приликом испуњавања Законом прописаних обавеза;

- прописана је обавеза расписивања јавног конкурса за сва јавна предузећа у којима то већ није учињено по важећем Закону.

3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења аката?

Након доношења важећег Закона о јавним предузећима донета су следећа акта:

- Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС”, број 116/14)

- Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 119/12)

- Закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 93/12)

- Закључак о усмеравању и усклађивању рада органа државне управе у обављању послова државне управе који се односе на Јавна предузећа и друштва капитала која обављају делатност од општег интереса.

- Уредба о поступку привремене обуставе преноса припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица аутономној покрајини, припадајућег дела пореза на зараде граду Београду, односно преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 49/13)

- Уредба о поступку прибављања сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава („Службени гласник РС”, бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14 и 22/15)

- Уредба о начину и контроли обрачуна и исплате зарада у Јавним предузећима („Сл. гласник РС”, бр. 119/12 и 116/13 – аутентично тумачење, „Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12 и 7/14 – УС)

- Уредба о мерилима за именовање Директора Јавног предузећа чији је оснивач Република Србија („Службени гласник РС”, бр.102/13)

- Уредба о мерилима и критеријумима за разврставање Јавних предузећа („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС и 72/12)

- Уредба о критеријумима и мерилима за утврђивање конкурентности у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12)

- Правилник о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10,101/11,93/12,62/13,63/13 – исправка, 108/13 и 142/14)

- Правилник о обрасцима тромесечних извештаја о реализацији годишњег плана пословања јавних предузећа и зависних друштава капитала чији је оснивач Република Србија, као и зависних друштава чији је оснивач то предузеће („Службени гласник РС”, бр. 119/12)

- Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања („Службени гласник РС”, бр. 83/14)

Наведена регулатива је битно унапредила пословање јавних предузећа и ближе уредила питања која важећи Закон о јавним предузећима није детаљно обухватио. Оперативним искуством, уочене су области који није могуће уредити подзаконским актима приступило се изради измена важећег закона.

Међутим, како су измене превазилазиле више од половине чланова основног прописа, у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа („Службени гласник РС“ број 21/10) израђен је нацрт новог закона. Такође, систематика закона је модификована ради лакше и прецизније примене истог.

Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Иако је доношењем Закона о јавним предузећима знатно унапређено уређење пословања јавних предузећа као и систем контроле, пракса у примени Закона указала је на постојање проблема у примени појединих одредби Закона, постојање правних празнина итд.

Како би се на најбољи и најефикаснији начин превазишле потешкоће у раду јавних предузећа, приступило се изради новог закона.

4) На кога и како ће највероватније утицати решења у Закону?

Решења у закону имаће непосредни утицај на јавна предузећа и привредна друштва која обављају делатност од општег интереса, предузећа од стратешког значаја за Републику Србију и предузећа која обављају делатности неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, утврђене законом или актом Владе. Одредбе Закона утицаће на ефикасније управљање и контролу пословања ових предузећа.

Прецизирањем мезанизама контроле и увођењем казних одредаба утицаће се на квалитетније управљање и побољшање корпоративне одговорности. Јасни критеријумима за могућност остваривања стимулације директора и извршних директора утицаће се на побољшану мотивисаност за остварење бољих перформанси поред предузећа преко финансијских и нефинансијских показатеља пословања.

На ефикасност управљања позитивно ће се одразити и избор органа управљања, односно прецизније дефинисање услова за избор и разрешење директора, председника и чланова надзорног одбора. Досадашњи услови за избор директора по важећем Закону о јавним предузећима су:

1. Да је пунолетно и пословно способно
2. Да је стручњак у једној или више области из које је делатност од општег интереса за чије обављање је оснивано јавно предузеће
3. Да има високо образовање стечено на студијама трећег степена (доктор наука), другог степена (мастер академске студија, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије, магистар наука), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године.
4. Да има најмање пет година радног искуства, од чега три године на пословима које је основано јавно предузеће или најмање три године на руководећим положајима

5. Да није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке

6. Да није осуђивано за кривично дело против, правног саобраћаја и службене дужности

7. Да лицу није изречена мера безбедности забране обављања делатности која је претежна делатност јавног предузећа

Нацртом Закона о јавним предузећима критеријуми су додатно поштрени и садрже:

1) да је пунолетно и пословно способно;

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

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

4) да има најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима јавног предузећа;

5) да познаје област корпоративног управљања;

6) да има радно искуство у организовању рада и вођењу послова;

7) да није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке;

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

9) да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела, и то:

- обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи;

-обавезно психијатријско лечење на слободи;

- обавезно лечење наркомана;

- обавезно лечење алкохоличара;

- забрана вршења позива, делатности и дужности.

Статутом или оснивачким актом могу бити одређени и други услови које лице мора да испуни да би било именовано за директора јавног предузећа.

Директор јавног предузећа је функционер који обавља јавну функцију.

Директор не може имати заменика.

Јавно предузеће, осим директора, не може имати друге законске заступнике.

Одредбама које се односе на јавност у раду јасно су одређене информације које су јавна предузећа дужна да објаве на својој интернет страници.

5) Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?

Примена Закона неће изазвати трошкове грађанима ни привреди укључујући мала и средња предузећа, пошто се директно односи на јавна предузећа и привредна друштва која обављају делатност од општег интереса. Постоје одређени трошкови који се односе на усклађивање аката, спровођење одређених процедура, у циљу усклађивања са Законом. Након ступања на снагу Закона о јавним предузећима, јавна предузећа дужна су у року од шест месеци да ускладите своја оснивачка акта са одредбама овог закона.

Процедура подразумева доношење Одлуке о усклађивању пословања Јавног предузећа са Законом о Јавним предузећима. Након доношења одлуке, Јавно предузеће је у обавези да измени Статут.

б) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Као један од разлога зашто се нови Закон доноси је и повећање квалитета пословања јавних предузећа, што ће се одразити и на смањење издатака буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе према овим предузећима, али и на допринос ових предузећа већој приходној страни буџета.

Како није могуће квантификовати трошкове које Закон проузрокује наводимо директне и индиректне користи од доношења Закона.

Директне користи од овог закона су:

- Прецизно дефинисање примене Закона на све облике организовања које обављају делатност од општег интереса;

- Поштовање прописаних рокова, што је у директној вези са казним одредбама тј. одговорно лице у јавном предузећу ће бити санкционисано уколико не достави одређене акте у законски прописаном року;

- ефикаснија планирање пословних активности и контрола јавних предузећа;

- стварање институционалног оквира за повећање финансијских перформанси Јавних предузећа

- Пооштравањем критеријума за избор директора, прецизиране су и допуњене одредбе о условима које треба да испуњава директор, поступку избора директора, као и одговорности директора. У погледу услова за избор директора, поред услова који су дефинисани важећим Законом, прецизирано је да лице које може бити именовано за директора има најмање пет година радног искуства у струци, односно најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање, најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима јавног предузећа, да познаје област корпоративног управљања и да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела. Прописано је да се одредбе које се односе на услове које директор мора да испуњава односе и на директоре јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе/ градска општина.

- Унапређење корпоративног управљања, што је директно повезано са чланом 18. Нацрта закона где се предлаже да су Председник и чланови Надзорног одбора дужни да се стручно усавршавају.

Корпоративно управљање је област која захтева константно усавршавање, примену стандарда, познавање и примену примера добре праксе. Јавна предузећа у својим програмима пословања планирају програме стручног усавршавања, што је у складу са предвиђеним Програмом стручног усавршавања.

- Реалније планирање индикатора пословања, што ће утицати и на квалитет извештавања и јасније сагледавање оперативности пословања јавних предузећа кроз повезивање краткорочних и дугорочних циљева планирања са пословном стратегијом предузећа.

Индиректне користи од овог закона су:

- Транспатертност у раду - предвиђено је да све информације од значаја за функционисање јавног предузећа буду објављене на званичној интернет страници јавних предузећа: радне биографије чланова надзорног одбора, директора и извршних директора, организационе структуру, годишњи програм пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако јавно предузеће има конкуренцију на тржишту, тромесечне извештаје о реализацији годишњег програма пословања, годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора, друге информације од значаја за јавност.

- Савесност органа управљања и пословодства у обављању поверених послова - Услови за разрешење директора су допуњени новим одредбама и то: директор може бити разрешен уколико извештај овлашћеног ревизора на годишњи финансијски извештај буде негативан, уколико не достави годишњи програм пословања и тромесечни извештај о реализацији програма пословања у прописаном року, уколико се усвојен програм пословања не спроводи у делу који се односи на зараде и запошавање, уколико јавно предузеће врши исплату зарада запосленима без овере прописаних образаца, уколико јавно предузеће утроши средства за одређене намене изнад висине утврђене програмом пословања за те намене, пре прибављања сагласности. Новина је и право директора да се у року од 20 дана изјасни о разлозима због којих је предвиђено његово разрешење. Такође је уређено да се поступак за именовање директора покреће шест месеци пре истека периода на који је именован, односно у року од 30 дана од дана подношења оставке или разрешења.

7) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Закон о јавним предузећима има директну примену на јавна предузећа и привредна друштва која обављају делатност од општег интереса. Закон директно не подстиче стварање нових привредних субјеката.

Нацртом закона је утврђено да исту делатност од општег интереса на одређеном географском подручју може да обавља само једно јавно предузеће, односно друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, градска општина, као и зависно друштво чији је једини власник друштво капитала. На овај начин, спречава се, пре свега на подручју јединице локалне самоуправе неконтролисано оснивање јавних предузећа, а остављање већ основаног јавног предузећа са нпр. једним запосленим и огромним губицима.

8) Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Одбор за привреду и финансије је на седници од 24. децембра 2015. године донео Закључак 05 Број: 011-13907/2015 којим се прихвата предлог Министарства привреде да није потребно спроводити јавну расправу о Нацрту закона о јавним предузећима.

Закључком 05 Број: 48-13051/2015 од 2. децембра 2015. године, Влада је усвојила Нацрт писма о намерама којим се прихватају ревидирани циљеви и мере економске политике за период 2015-2017. године, договорени са Међународним монетрним фондом у оквиру трећег разматрања stand-by аранжмана из предострожности и

Меморандум о економској и финансијској политици са Техничким меморандумом о разумевању.

Истим закључком, задужена су надлежна министарства и институције Републике Србије, да се старају о извршавању обавеза из Меморандума о економској и финансијској политици са Техничким меморандумом о разумевању, које су договорене са Међународним монетарним фондом.

Тачком 36. Меморандума о економској и финансијској политици, Влада се, поред осталог, обавезала да ће до краја децембра 2015. године предложити нови Закон о јавним предузећима којим ће бити повећана ефикасност јавних предузећа и створен јак оквир за њихов надзор.

У Министарству привреде је формирана Радна група за израду Закона о Јавним предузећима коју су чинили представници: Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства правде, Генералног секретаријата Владе, Агенције за привредне регистре, Града Београда, Привредне коморе Србије и Републичког секретаријата за јавне политике.

Руководећи се потребом за ефикасном реализацијом активности Министарство привреде је представило Нацрт Закона о Јавним предузећима, који је јавно презентовао 30. децембра 2015. године у просторијама Привредне Коморе Србије.

Презентовању су присуствовали представници јавних предузећа, уније послодаваца, представници синдиката, државних институција и невладиног сектора.

Текст Нацрта закона је постављен на сајту Министарства привреде, а отворена је и email адреса: javna.preduzeca@privreda.gov.rs на коју заинтересоване стране могу послати своја запажања, коментаре, примедбе.

9) Које ће се мере током припреме закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

У року који су предвиђени Нацртом закона, донеће се следећи подзаконски акти за:

1. Доношење Програма за додатно стручно усавршавање (члан 18.)
2. Висину накнаде односно критеријуме и мерила за чланове Надзорног одбора њено утврђивање одређује Влада (члан 23.)
3. Одређивање услови и критеријуми за утврђивање и висину стимулације директора и извршних директора (члан 29.);
4. Мерила прописаним за именовање директора (члан 41);
5. Контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима (члан 67.);
6. Поступак привремене обуставе преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе, односно преноса припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа аутономној покрајини;
7. Утврђивање елемената пословања јавног предузећа који ће се објављивати, а који су од нарочитог значаја за јавност (члан 72);
8. Привредна друштва од стратешког значаја за Републику Србију као и услове и начин вршења власничких права (члан 76).

У писму о намерама којим се прихватају ревидирани циљеви и мере економске политике за период 2015-2017. године, у циљу остваривања уштеде на основу корпоративног и финансијског реструктурирања кључних предузећа у државном власништву, увешће се низ измена у управљању јавним финансијама.

На основу тога предвиђено је да ће се наставити јачање организационе јединице за праћење јавних предузећа у Министарству привреде која ће бити задужена, у сарадњи с надлежним министарствима, за корпоративну стратегију и управљање, као и пословну ефикасност јавних предузећа.