

## 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

Вршењем контроле и надзора над радом јавних предузећа, долазило је до одређених потешкоћа и неправилности у примени Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/14 - др. закон).

Имајући у виду да постојећа правна регулатива није довољна за решавање изнетих проблема, а како би се на најбољи и најефикаснији начин превазишле потешкоће у раду јавних предузећа, 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.

У циљу економичности и ефикасности праћења, надзора и контролне функције над пословањем јавних предузећа, новим законом се уводе одређене новине, и то:

-дата је могућност и градској општини да буде оснивач јавног предузећа (чиме је прихваћена иницијатива Градске управе Града Београда). На овај начин је извршена децентрализација надлежности у смислу оснивања јавних предузећа, али и појачана контрола и надзор над радом истих, обзиром на територијалну организацију

-поверавање обављања делатности од општег интереса друштву капитала и предузетнику, врши се у складу са законом којим се уређују јавно-приватно партнерство и концесије.

-дефинисано је 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 тим друштвима.

-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;

Један од циљева закона је потреба професионализовања рада и повећање ефикасности управљања, како на републичком, тако и локалном нивоу.

-прецизирају се неопходни услови за избор чланова надзорног одбора и поступак избора директора, у циљу њихове даље професионализације, а ради повећања персоналне и колективне одговорности. У случају да не остваре пројектоване пословне резултате, уводе се додатне мере за њихово разрешење, као и казнене одредбе. На овај начин прихваћене су иницијативе Агенције за борбу против корупције, које су се односиле на овај поступак.

-примена закона у делу који се односи на поступак за именовање директора проширена је и на директоре јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, што до сада није био случај, имајући у виду да је њихово именовање вршено у складу са Законом о раду.

-прецизирани су и поштрени услови за избор чланова надзорног одбора и директора, како у погледу радног искуства тако и одговорности.

-проширени су критеријуми за престанак мандата председнику и члановима надзорног одбора, пре истека периода на који су именовани

- прецизиране су и допуњене одредбе о условима које треба да испуњава директор, поступку избора директора, као и одговорности директора.

- укинут је извршни одбор као још један (сувишни) колективни орган, а предвиђено је да директор бира извршне директоре, чиме се персонализује одговорност како директора, тако и извршних директора. Наведено је предложено јер је у досадашњој примени закона са дводомним управљањем и постојањем извршног одбора као колективног органа долазило до злоупотребе надлежности у обављању послова.

-проширена је одговорност директора за доношење дугорочног и средњорочног плана пословне стратегије и развоја и његово спровођење.

-услови за разрешење надзорног одбора и директора су поштрени и допуњени новим одредбама. 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.

- 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.

-прецизиране су и проширене надлежности Комисије за ревизију. Поред тога, утврђено је да је независни члан надзорног одбора председник Комисије за ревизију, 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.

-предвиђена 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;

-рок за достављање годишњих програма пословања јавних предузећа која се не финансирају из буџета је као и до сада, 1. децембар текуће за наредну годину, а за она који се финансирају из буџета 15 дана од дана усвајања акта о буџету.

-измене и допуне програма се могу вршити искључиво из стратешких и државних интереса или услед битно промењених околности пословања. На тај начин биће прекинута досадашња пракса јавних предузећа да често врше измене програма пословања, и то неретко због нереалног планирања.

- утврђене 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.

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

### **3. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Главом I Уводне одредбе у чл. 1-3. утврђује се предмет закона, делатности од општег интереса које обављају јавна предузећа, као и појам јавног предузећа. Недвосмислено је и јасно утврђено да се одредбе овог закона примењују на све облике организовања које обављају делатност од општег интереса (зависна друштва јавног предузећа, привредна друштва и њихова зависна друштва). Такође, предвиђа се да делатности од општег интереса могу обављати и други правни субјекти, као што су друштво капитала са већинским учешћем државног капитала, друштво капитала са већинским учешћем приватног капитала или предузетник.

Главом II Циљ оснивања, оснивање и пословање јавног предузећа регулише се циљ оснивања, оснивање, упис у регистар, услови за обављање делатности од општег интереса, имовина и основни капитал, оснивачка права и улагање капитала, одговорност за обавезе, органи јавног предузећа, однос према оснивачу, као и регулаторна и контролна функција коју Влада Републике Србије има.

У том смислу, јавно предузеће или привредно друштво могу основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина ради обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса и редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга, развоја и унапређења обављања делатности од општег интереса, обезбеђивања техничко-технолошког и економског јединства система и усклађености његовог развоја, стицања добити и остваривања другог законом утврђеног интереса. Јавно предузеће стиче својство правног лица уписом у регистар у складу са законом којим се уређује правни положај и поступак регистрације привредних друштава.

Таксативно су набројани услови које привредни субјекат који обавља делатност од општег интереса мора да испуњава да би обављао делатност од општег интереса.

Чланом 9. предвиђено је да се поверавање обављања делатности од општег интереса друштву капитала и предузетнику врши у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије, да би се на тај начин спречиле ситуације да се обављање делатности повери субјекту који није у могућности да ту делатност врши.

Чланом 10. уређено је управљање и располагање имовином и основним капиталом јавног предузећа и друштва капитала.

Подглавом 9. чл. 11. и 12. прецизирана су оснивачка права и улагање капитала тако да јавно предузеће може, поред друштва капитала за обављање делатности од општег интереса, основати и друштво капитала за обављање делатности која није делатност од општег интереса и улагати у већ основана друштва капитала само уз претходну сагласност оснивача.

Јавно предузеће за своје обавезе одговара целокупном својом имовином (члан 13).

Оснивач је дужан да обезбеди да се делатност од општег интереса обавља у континуитету. Утврђено је да исту делатност од општег интереса на одређеном географском подручју може да обавља само једно јавно предузеће, односно друштво капитала. На овај начин, спречава се, пре свега у јединицама локалне самоуправе, оснивање нових јавних предузећа, а остављање постојећих са једним запосленим и огромним губицима (члан 14).

Подглавом 11. чл. 15. до 55. уређени су органи јавног предузећа, начин њиховог именовања и разрешења и опис послова.

Уместо досадашњег једнодомног или дводомног управљања у јавном предузећу, нови закон предвиђа једнодомно управљање у јавном предузећу. У том смислу, органи јавног предузећа су надзорни одбор и директор.

Надзорни одбор јавног предузећа чији је оснивач Република Србија има пет чланова, од којих је један председник, један из реда запослених, а један мора бити независан. Надзорни одбор јавног предузећа чији је оснивач аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина има три члана од којих је један председник, а један мора бити независан.

Чланом 18. прецизирани су и пооштрени услови за избор чланова надзорног одбора како у погледу радног искуства, тако и у погледу кривичне одговорности, а у циљу професионализације менаџмента јавног предузећа. Председник и чланови надзорног одбора дужни да се додатно стручно усавршавају у области корпоративног управљања. Влада ће утврдити програм за додатно стручно усавршавање чланова надзорног одбора. Такође утврђено је да услове прописане за чланове надзорног одбора морају испуњавати и представници оснивача у скупштини друштва капитала.

Чланом 21. предвиђени су разлози за разрешавање чланова надзорног одбора уколико: у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона надзорни одбор не донесе дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја; јавно предузеће не достави годишњи програм пословања у роковима прописаним чланом 60. овог закона; надзорни одбор пропусти да предузме неопходне мере пред надлежним органима у случају постојања основане сумње да одговорно лице јавног предузећа делује на штету јавног предузећа несавесним понашањем или на други начин; се утврди да делује на штету јавног предузећа несавесним понашањем или на други начин; у току трајања мандата буде осуђен за кривично дело.

Директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија именује Влада, директора јавног предузећа чији је оснивач аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе или градска општина именује орган одређен статутом аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или града. Директор се именује на период од четири године, на основу спроведеног јавног конкурса. У члану 25. прецизирани су пооштрени услови које лице мора испуњавати да би могло бити именовано за директора. Директор не може имати заменика. Јавно предузеће, осим директора, не може имати друге законске заступнике. Прописано је да се услови које директор мора да испуњава односе и на директоре јавних предузећа чији је оснивач аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина.

Извршни одбор као колективни орган престаје да постоји. На овај начин, персонализује се одговорност како директора, тако и извршних директора. Предвиђено је, такође, да извршне директоре именује директор јавног предузећа. За извршног директора јавног предузећа може се именовати лице које испуњава већину услова предвиђених за избор директора јавног предузећа. Јавно предузеће може имати највише седам извршних директора.

У чл. 30. до 47. детаљно је регулисан поступак за именовања директора јавних предузећа. Директор јавног предузећа именује се након спроведеног јавног конкурса. Јавни конкурс спроводи Комисија за спровођење конкурса за избор директора чији чланови не могу бити народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине, одборници у скупштинама јединица локалне самоуправе, као ни постављена лица у органима државне управе, органима аутономне покрајине или органима јединица локалне самоуправе, већ стручна лица из привредног и јавног менаџмента, с тим да један члан комисије мора бити члан надзорног одбора у предузећу чији се директор бира. То значи да се поступак именовања спроводи јавно, уз оглашавање у средствима јавног информисања и службеном гласилу.

У наставку чл. 51. и 52. прописан је већи број разлога због којих директор може бити разрешен. Предлог за разрешење директора може поднети и надзорни одбор јавног предузећа, а директор има право да се у року од 20 дана изјасни о разлозима због којих се предлаже разрешење. Пошто директору пружи прилику да се изјасни о постојању разлога за разрешење и утврди потребне чињенице, министарство предлаже оснивачу доношење одговарајућег решења.

Члан 54. предвиђа да вршилац дужности директора мора испуњавати услове за именовање директора јавног предузећа који су прописани чланом 25. овог закона. 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 директора.

Подглавом 12. утврђено је да јавно предузеће чији је оснивач Република Србија има Комисију за ревизију која припрема, предлаже и проверава спровођење рачуноводствених политика и политика управљања ризицима, испитује примену рачуноводствених стандарда у припреми финансијских извештаја и оцењује садржину тих извештаја, испитује испуњеност услова за израду консолидованих финансијских извештаја, спроводи поступак избора ревизора друштва и предлаже кандидата за ревизора и врши друге послове које јој повери надзорни одбор.

Уједно, утврђено је да независни члан надзорног одбора је председник комисије за ревизију, а чланови Комисије за ревизију морају испуњавати услове предвиђене за члана надзорног одбора. Најмање један члан комисије за ревизију мора бити лице које је

овлашћени ревизор у складу са законом којим се уређује рачуноводство и ревизија или које има одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства.

Однос јавног предузећа према оснивачу и овлашћења оснивача детаљно су разрађена чл. 60. до 70. 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. За сваку календарску годину јавно предузеће дужно је да донесе годишњи програм пословања. Рок за достављање програма пословања за јавна предузећа која се не финансирају из буџета је 1. децембар, а за она јавна предузећа која се финансирају из буџета рок за достављање програма пословања је 15 дана од дана усвајања акта о буџету. Програм може да садржи и пројекције за наредне две године. Измене и допуне се могу вршити искључиво из стратешких и државних интереса или услед битно промењених околности пословања. Неће се дати сагласност на измене и допуне програма уколико јавно предузеће тим изменама и допунама предлаже повећање средстава за одређене намене, а која је већ утрошило у висини која превазилази висину средстава за те намене из усвојеног програма.

Јавна предузећа дужна су достављају тромесечне извештаје о реализацији програма пословања у року од 30 дана од дана истека тромесечја.

Ради веће транспарентности у раду, јавна предузећа су дужна да на својој интернет страници објаве: радне биографије чланова надзорног одбора; радне биографије директора и извршних директора; организациону 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 и друге информације од значаја за јавност. Такође, уводи се могућност да Влада утврђује и друге елементе пословања јавног предузећа који ће се објављивати, а који су од нарочитог значаја за јавност (члан 72.).

Поглавом 19. чл. 73-75. дефинисано је остваривање права на штрајк, док је подглавом 20. уређено питање привредних друштва од стратешког значаја за Републику Србију, као и да ће Влада ће донети акт у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, којим ће утврдити и начин вршења власничких права Републике Србије, односно јавног предузећа у тим друштвима.

У подглави 20. члану 76. дефинисано је 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 тим друштвима.

У Глави III подглава 21. Прекршај одговорног лица, члан 77. уређене су казнене одредбе, односно прекршаји одговорног лица у јавном предузећу.

У Глави IV Прелазне и завршне одредбе, у чл. 78-85. предвиђа се да оснивачи јавних предузећа ускладити оснивачка акта тих предузећа са одредбама овог закона у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Такође јавна предузећа, као и друштва капитала дужни су да своја општа акта усагласе са овим законом и оснивачким актом, у року од 90 дана од дана усклађивања оснивачких аката са одредбама овог закона.

Чланови надзорних одбора и представници оснивача у скупштини друштва капитала који не испуњавају услове из члана 18. овог закона, разрешиће се, а нови именовати, најкасније у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

У јавним предузећима, као и друштвима капитала у којима директор није изабран по јавном конкурс у складу са одредбама Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12,116/13-аутентично тумачење и 44/14-др.закон) мора се расписати јавни конкурс у складу са одредбама овог закона.

Такође, предвиђено је да јавни конкурси расписани по одредбама овог закона морају бити окончани најкасније у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона. Јавни конкурси који су расписани, а нису завршени до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12,116/13-аутентично тумачење и 44/14-др. закон). Директори који су изабрани на јавном конкурс у складу са одредбама Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12,116/13-аутентично тумачење и 44/14-др. закон), настављају са радом до истека мандата.

Уређено је и да именована лица не смеју бити у сукобу интереса, у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса, као и надзор над применом овог закона.

#### **4. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 20/12-пречишћени текст) имајући у виду да постојећа правна регулатива није довољно ефикасна за решавање изнетих проблема било је потребно по хитном поступку приступити изради и доношењу Закона о јавним предузећима.

#### **5. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За реализацију овог закона није потребно обезбедити финансијска средства из буџета Републике Србије.