

# **Мишљење о ризицима корупције у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја**

## **1. Увод**

Препознавање и отклањање ризика корупције у прописима представља важну превентивну меру у борби против корупције. Ако су прописи прецизни и јасни и уколико нема правних празнина сужава се простор за њихово различито тумачење и злоупотребе приликом примене.

Агенција за борбу против корупције у оквиру својих надлежности анализира прописе и њихову примену у областима које су подложне корупцији, припрема мишљења и извештаје у циљу указивања на ризике корупције и давања препорука за њихово отклањање, те подноси иницијативе за измене и доношење прописа.

Овом приликом, као један од потписника Меморандума о сарадњи о међусобној координацији и спречавању ризика корупције у области приватизације, реорганизације и стечаја, Агенција указује на извесне недостатке и ризике корупције у прописима који уређују ове области.

## **2. Приватизација**

Ранија пракса показала је да је приватизација једна од области са високим ризиком за настанак корупције, посебно због непрецизности прописа и недовољне транспарентности самог поступка. Имајући у виду наведено, међу циљевима Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење налазе се: отклањање ризика корупције у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом, као и успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења прописа у овим областима. У Акционом плану посебно је наглашено да је потребно прецизирати предмет приватизације и издвојити стратешке ресурсе; изменити начин оглашавања и повећати јавност поступка приватизације; прецизно дефинисати начине одлучивања о методу приватизације и контроле над уговорима о приватизацији; прописати обавезу испитивања економске суштине реструктурирања, садржаја приватизационог уговора и финансијског извештаја; критеријуме за избор руководиоца у Агенцији за приватизацију; предвидети да питање власништва над земљиштем мора бити претходно питање за поступак приватизације и уредити случајеве у којима држава директно, или преко јавних предузећа, преузима на себе обавезе када их купац приватизованог предузећа не испуни.

### **2.1 Закон о приватизацији**

Законом о приватизацији ("Службени гласник РС", бр. 83/2014) нису обухваћене све поменуте измене које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области. Између осталог, одредбама Закона није довољно јасно уређено у којим случајевима, односно под којим условима, ће Влада, надлежни орган аутономне покрајине, или јединице локалне самоуправе, донети одлуку о приватизацији субјеката који послују јавним капиталом, нити су прописани довољно прецизни критеријуми за доношење одлука о моделу и методу приватизације, као и мера за припрему и растерећење обавеза субјеката приватизације, односно отпис дуга и конверзију. Такође, законским одредбама нису прописани критеријуми и прецизни услови које морају испуњавати лица која се именују за привремене заступника капитала, чланове комисије за спровођење поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем и комисије која доноси одлуке у поступку контроле извршења уговорних обавеза, као и представнике у органима управљања субјекта приватизације.

Стратешко партнерство представља посебан модел приватизације кроз институционални однос домаћих или страних правних лица са субјектом приватизације, односно Републиком Србијом, које се спроводи кроз заједничко улагање путем оснивања новог привредног друштва или докапитализацијом постојећег субјекта приватизације. Иако се предвиђа постојање конкуренције и јавности, проблем представља то што нису прописани јасни и прецизни критеријуми за одабир овог модела приватизације, нити квалификације које мора да испуњава стратешки инвеститор. Наиме, препуштено је Влади да *одређује квалификационе услове које мора да испуњава стратешки инвеститор*.

Закон не садржи одредбе којима се детаљније уређује поступак контроле и предузимања мера из уговора о продаји имовине или капитала. Уместо тога, предвиђено је да ће Влада ближе прописати овај поступак. Поред наведених недостатака, Закон садржи ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, недостатак процедура и постојање правних празнина.

Законским одредбама које се односе на обавезност и рок за спровођење приватизације, између осталог, прописано је да се приватизација јавног капитала и имовине субјеката који послују јавним капиталом спроводи на основу одлуке Владе, надлежног органа аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе. Препорука је да се законским одредбама додатно прецизира у којим случајевима, односно под којим условима, ће Влада, надлежни орган аутономне покрајине, или јединице локалне самоуправе, донети одлуку о приватизацији субјеката који послују јавним капиталом.

Одредбе Закона које се односе на доношење одлуке о моделу и методу приватизације, почетној цени и мерама за припрему и растерећење субјекта приватизације потребно је изменити тако што ће се прецизирати постојећи и предвидети додатни критеријуми за одлучивање о начину на који ће бити спроведена приватизација у конкретном случају. Наиме, прописани критеријуми – вредност капитала и имовине, стратешки значај субјекта приватизације и број запослених, по нашем мишљењу, уопштени су и подложни различитом тумачењу.

Законом је предвиђено да проценат јавног капитала који се приватизује одређује Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Међутим, законским одредбама није одређено по којим критеријумима Влада, односно надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе доносе одлуку о томе који се проценат јавног капитала приватизује, па је препорука да се то учини.

Одредбама које се односе на привременог заступника капитала, кога именује Агенција за приватизацију уз сагласност министарства надлежног за послове привреде, није уређено у ком року ће овај заступник бити именован, нити су одређени критеријуми за његово именовање. Поред тога, један од прописаних услова које мора да испуни лице које се именује за привременог заступника капитала није довољно јасан. Прецизније, формулација да није осуђивано *за друго кажњиво дело које га чини недостојним за обављање послова заступника* непрецизна је и подложна различитим тумачењима. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се одредити рок за поступање Агенције за приватизацију и министарства надлежног за послове привреде, прецизирати и предвидети додатни услови које морају да испуне лица која се именују за привремене заступнике капитала и одредити критеријуме по којима ће та лица бити именована.

Одредбама које се односе на органе управљања субјекта приватизације предвиђено је да представнике у овим органима предлаже министарство надлежно за послове привреде,

сразмерно учешћу капитала који је пренет на Агенцију за приватизацију у укупном капиталу субјекта приватизације. Међутим, Законом нису прописани услови и критеријуми које лица које предлаже надлежно министарство морају да испуне. С обзиром на то, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће се утврдити критеријуми и услови које лица која се именују за представнике у органима управљања субјекта приватизације морају да испуне.

Законским одредбама потребно је прецизније уредити мере за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације, односно отпис дуга и конверзију. Конкретно, потребно је одредити прецизније критеријуме за доношење одлуке Владе о овим мерама, с обзиром на то да су прописани (стратешки значај за регион; величина имовине; број запослених; величине прихода из регистроване претежне делатности и тржишни потенцијал), по нашем мишљењу, уопштени и подложни различитом тумачењу.

## **2.2. Примена члана 13. Закона о приватизацији**

У погледу примене члана 13. Закона о приватизацији, мишљења смо да би законским одредбама требало изменити и прецизирати формулацију *непостојање сметњи на страни купца*, односно стратешког инвеститора за закључење уговора. Поред тога, потребно је одредбама Закона о приватизацији, као и Уредбе о стратешком партнерству и Уредбе о условима, поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем, прецизније уредити надлежности и поступање Агенције за приватизацију и Управе за спречавање прања новца по овим питањима, те размотрити могућност продужења рока за давање мишљења. По нашем мишљењу, на овај начин би се допринело превазилажењу постојећих проблема у пракси.

## **2.3. Услови, поступак и начин продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем**

Уредбом о условима, поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем, као ни Законом о приватизацији, нису прописани критеријуми за именовање чланова Комисије за спровођење поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем, коју образује Агенција за приватизацију. С друге стране, неопходно је прецизирати и допунити одредбе Закона које се односе на услове за чланство у Комисији. Прецизније, потребно је изменити формулацију *пет година радног искуства на пословима привреде или приватизације*, која је подложна различитим тумачењима, те предвидети додатне услове којима би се спречио евентуални сукоб интереса. Имајући у виду све наведено, препорука је да се Законом о приватизацији и овом уредбом утврде прецизни и јасни услови и критеријуми за именовање чланова Комисије за спровођење поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем.

Поред овога, неопходно је прецизније одредити критеријуме за доношење одлуке о понављању поступка, уколико проглашени купац не уплати продајну цену у предвиђеном року, односно уколико учесник који је дао другу највишу понуду одбије да закључи уговор о продаји, или не изврши плаћање у предвиђеном року.

## **2.4. Стратешко партнерство**

Законом и Уредбом о стратешком партнерству нису одређени довољно јасни и прецизни критеријуми за доношење одлуке Владе о овом моделу приватизације. Наиме, прописани критеријуми – вредност капитала и имовине, стратешки значај субјекта приватизације и број запослених, по нашем мишљењу, уопштени су и подложни различитом тумачењу. Такође, проблематично је и то што нису прописане квалификације које мора да испуни стратешки

инвеститор, већ је Влади препуштено да их утврђује од случаја до случаја.

Закон и Уредба о стратешком партнерству не садрже ни одредбе о критеријумима и условима за именовање чланова Комисије за спровођење модела стратешког партнерства, коју образује Влада. Имајући то у виду, препорука је да се утврде прецизни и јасни услови и критеријуми које морају да испуне лица која се именују за чланове ове комисије.

Уредбом о стратешком партнерству требало би прецизније одредити критеријуме за доношење одлуке Комисије о остављању накнадног рока учеснику да допуни документацију која се односи на податке о понуђачу, као и за доношење одлука Владе о почетку преговора са јединим учесником којег проглашава изабраним понуђачем, или проглашењу поступка неуспелим; продужетку рока за закључење уговора о стратешком партнерству и почетку преговора са другопласираним учесником. Такође, сматрамо да би требало одредити рок за сачињавање извештаја Комисије, уколико ниједна пријава не испуњава прописане услове, односно уколико се јави или преостане само један учесник чија понуда испуњава услове и критеријуме поступка, као и рокове за доношење одлуке којом Комисија утврђује предлог Ранг листе и одлуке Владе о утврђивању ранг листе и проглашењу изабраног понуђача.

На крају, овом уредбом потребно је детаљније уредити поступак контроле извршења уговорних обавеза и улогу Комисије за контролу извршења обавеза купца, односно стратешког инвеститора.

## **2.5. Поступак контроле извршења уговорних обавеза купаца из уговора**

Значај прецизног уређења контроле над извршењем уговора о приватизацији препознат је и у Националној стратегији за борбу против корупције и пратећем Акционом плану. Међутим, законским одредбама и Предлогом Уредбе о поступку контроле извршења уговорних обавеза купаца из уговора нису прописани критеријуми за именовање чланова комисије која доноси одлуке у поступку контроле. С друге стране, неопходно је прецизирати и допунити одредбе Закона о Агенцији за приватизацију, које се односе на услове за чланство у Комисији. Прецизније, потребно је изменити формулације *стручњак у некој од привредних области и није у сукобу јавног и приватног интереса*, које су подложне различитим тумачењима. Имајући у виду да су на овај начин министру надлежном за послове привреде дата широка дискрециона овлашћења у погледу формирања комисије, неопходно је утврдити прецизне и јасне услове и критеријуме за именовање чланова комисије која доноси одлуке у поступку контроле, којима би се, између осталог, спречио евентуални сукоб интереса.

Из анализе предложеног текста уредбе произилази да је, између осталог, неопходно прецизније одредити критеријуме за доношење одлука комисије о остављању новог накнадног рока; одређивању накнадног рока у дужем или краћем трајању од прописаног; одређивању накнадног рока у јединственом трајању; позиву купцу да у одређеном року плати уговорну казну, као и за одлуке о наплати, продужењу и враћању банкарске гаранције коју купац доставља Агенцији у вези са уговором о продаји. Поред тога, овом уредбом потребно је детаљније уредити критеријуме за давање сагласности купцу у складу са уговорима о продаји и давање сагласности за измене уговора о продаји.

## **3. Закон о стечају**

Измене прописа који регулишу стечај од значаја су за спречавање корупције, што је препознато и приликом доношења Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана. Између осталог, Акционим планом предвиђено је да се након спроведене анализе ризика корупције у прописима који

регулишу ову област измене Закон о стечају и Закон о Агенцији за лицензирање стечајних управника, тако што ће се отклонити недостаци који омогућавају корупцију. Посебно је напоменуто да је потребно прецизирати начин формирања редова поверилаца и вештачење вредности имовине; увести законску обавезу стечајног управника да анализира пословање стечајног дужника пре покретања стечаја, утврди разлоге који су довели до стечаја и о томе обавести повериоце подношењем детаљног извештаја; брисати изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника; прецизирати већа овлашћења скупштине поверилаца за смену стечајног управника и прецизирати овлашћења и поступке у којима учествује Агенција за приватизацију.

Законом о изменама и допунама Закона о стечају ("Службени гласник РС", бр. 83/2014) нису обухваћене све поменуте измене које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области. Између осталог, у погледу уочене потребе да се изменама Закона о стечају прецизирају овлашћења и поступци у којима учествује Агенција за приватизацију, утисак је да то усвојеним изменама није учињено у довољној мери.

По нашем мишљењу, одредбама Закона требало би прецизирати која су то кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање послова стечајног управника. Напомињемо да у нашем законодавству постоје решења где се наводе кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање одређених послова. Као пример можемо навести Закон о јавном бележништву.

Одредбама које се односе на вршење стручног надзора није уређено које неправилности у раду стечајног управника представљају лакше, а које теже повреде дужности, већ је предвиђено да ће то ближе прописати министар. По нашем мишљењу, ово питање би требало детаљније уредити законским одредбама.

Поред наведеног, иако је то значајно, Законом нису допуњене одредбе којима се одређује која се лица сматрају повезаним лицима, нити су одређени обавезни елементи процене вредности стечајног дужника, коју је стечајни управник дужан да изврши пре него што изложи продаји дужника као правно лице.

На крају, мишљења смо да је потребно допунити и одредбу којом се уређује када се може побијати правни посао, односно правна радња стечајног дужника без накнаде, или уз незнатну накнаду, те предвидети солидарну одговорност сауговорача за обавезе стечајног дужника проистекле из правног посла или правне радње које се побијају, до висине имовинске користи коју је сауговорач остварио или омогућио другом лицу.