

КОМЕНТАР ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

1. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: ИЗБОР И ИМЕНОВАЊЕ И РАЗРЕШЕЊЕ ДИРЕКТОРА ЈАВНОГ ПРЕДУЗЕЋА

ГЛАВНИ НАЛАЗИ:

- Предлог закона одликује одсуство критеријума којима се обезбеђује да се за директоре јавних предузећа бирају лица која су стручно и професионално оспособљена;
- Предлог закона уводи бирократизован поступак спровођења јавних конкурса за именовање директора јавних предузећа;
- Састав тела која учествују у поступку именовања директора јавних предузећа не иду у прилог циљева професионализације и департизације, како је то наведено у разлозима за доношење закона из Образложења предлога закона.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Чини се да су у одредбе о јавном конкурсима, које садржи Предлог закона о јавним предузећима, уграђени елементи чија је улога да обесмисле и изиграју циљ, сврху и разлоге због којих се јавни конкурси, као институт, уводе и регулишу правом.

У прилог овоме говоре следеће околности:

I Састав Комисије за именовања (чл. 27.): два члана Комисије Влада именује за свако појединачно именовање директора јавног предузећа, а један од поменутих два члана Комисије мора бити члан надзорног одбора јавног предузећа у коме се именује директор.

Ако се пође од хипотезе да се оснива потпуно ново јавно предузеће у одређеној области од општег интереса (не постоји у том тренутку надзорни одбор), онда се оваквом одредбом оставља простор Влади (односно, овлашћеном органу аутономне покрајине/локалне самоуправе) да потпуно дискреционо за овог члана Комисије именује лице у сагласности са сопственим интересима. Поставља се питање интереса предлагача овог закона и његове намере да исто лице буде и у Комисији за именовања (за појединачне случајеве) и, касније, у надзорном одбору јавног предузећа (нарочито ако се има у виду да се предвиђеним укидањем управног одбора, класичне управљачке функције овог тела, сада, пребацују на надзорни одбор) и питање улоге оваквог лица у управљању јавним предузећем, надзору над радом директора и јавног предузећа. Уз остатак чланова Комисије за именовања, које Влада поставља по сопственом нахођењу, јасно је да се извршна власт и политичке одлуке не одричу пресудног утицаја на рад јавних предузећа. Тим пре што, упркос најављиваној деполитизацији у овој области, за чланове надзорног одбора (изузев независног члана, чији је статус регулисан чл. 14.) није прописана забрана чланства у политичким партијама.

II Поступак именовања (чл. 25. - 34.): Иако, на први поглед, може да делује да је поступак за именовање директора јавног предузећа расподељен између различитих тела у циљу онемогућавања евентуалних злоупотреба и других, могућих неправилности, начин на који је ова расподела улога извршена, као и овлашћења актера у расписивању и спровођењу јавног конкурса, пре указују на прекомерну бирократизованост процеса и преплитање нејасних надлежности које, уз постојећи недостатак било каквих критеријума извесније води у будуће нетранспарентно управљање јавним предузећем без јасних правила о појединачној и институционалној одговорности за случајеве незаконитог, непродуктивног или неправилног рада предузећа.

Прво што се примећује из одредби Предлога закона јесте подела надлежности на:

- доношење одлуке о спровођењу јавног конкурса, коју доноси Влада (односно, овлашћени орган аутономне покрајине/локалне самоуправе);
- предлог да поменута одлука буде донета подноси надлежно министарство (односно, у Предлогу закона, други одређени органи). Овде треба обратити пажњу на још једну занимљиву чињеницу: чл. 28. ст. 2. користи израз “Предлог за доношење одлуке...подноси надлежно министарство,” док се у чл. 29. ст. 2. за исти предлог користи формулација “...и предлог одлуке.” Тиме се уводе неизвесности у вези са тиме ко је у суштини одговоран за одлуку (у смислу њене садржине и ефеката, а не за њено формално доношење) о спровођењу конкурса. Неизвесност је још већа, будући да Предлог закона ништа не говори о томе шта се дешава уколико Влада, која формално доноси одлуку о спровођењу конкурса на предлог надлежног министарства, одбије да донесе одлуку, или донесе одлуку која је другачије садржине од оне која је била предвиђена “предлогом одлуке”;
- оглас о јавном конкурс, у који ће највероватније, већ бити уграђени поједини (или сви) елементи из одлуке о спровођењу јавног конкурса, такође, припрема министарство.
- Комисија за именовања спроводи изборни поступак и у њему цени стручност пријављених кандидата. С обзиром на горепоменути састав Комисије, као и на то да одлуку о спровођењу конкурса доноси Влада (на предлог министарства), а оглас објављује само министарство, неизбежна је сумња у њену непристрасност и капацитет да објективно “цени стручност” пријављених кандидата. Притом, јој је дато широко дискреционо овлашћење да одреди структуру изборног поступка (писана провера, усмени разговор и сл.);

Комисија за именовања прави ранг листу кандидата који су испунили мерила прописана за именовање директора (чл. 31. ст. 1.). Овде је занимљива чињеница да чл. 22. Предлога закона говори о “условима” које мора да испуњава лице које се именује за директора, док поменути чл 31. ст. 1. говори о “мерилима.” Индикативно је да нигде у Предлогу закона нису наведени критеријуми на основу којих би била оцењивана стручност и оспособљеност кандидата за директора, нити се дају обавезни елементи за одређивање таквих критеријума. Битно је, стога, имати на уму да услови нису исто што и критеријуми и да, у таквој ситуацији, цео поступак одвијања конкурса зависи од дискреције Комисије, чија је објективност и непристрасност више него упитна. Са друге стране, велика дискреција актера који учествују у спровођењу јавног конкурса и пуко задовољавање лабавих услова из чл. 22, указује на то да је лицу, које је, на неки начин, интересно повезано са неким од актера који учествују у поступку спровођења конкурса, потребно само да успе да буде увршћен на ранг

листу;

Наиме, Комисија за именовања саставља листу за именовање и доставља је министарству да изради предлог одлуке о именовању на основу ње. Међутим, Влада (тј. орган надлежан за именовање), према чл. 31. ст. 3, “одлучује о именовању директора...доношењем решења о именовању предложеног кандидата, или неког другог кандидата са листе”. **Оваква нејасна формулација, која користи термин “одлучује” и изоставља речи “за именовање” иза речи “листе”, води у сумњу да Влада може да одлучи да именује било ког од кандидата који су увршћени на ранг листу у поступку спровођења конкурса. Са друге стране, у Предлогу закона не постоји јасно решење у вези са тиме шта се дешава уколико Влада “одлучи” да не именује ниједног од кандидата са “листе”;**

III Одговорност директора јавног предузећа за свој рад (чл. 37. - 41.): Предлог закона не садржи критеријуме, односно не садржи елементе на основу којих би другим актом били утврђени јасни критеријуми за покретање механизма одговорности директора. Као начелна примедба, могла би се ставити горепоменућа констатација да је укидањем института управног одбора, класична управљачка функција прешла на надзорни одбор, који надзире рад директора. **У таквој констелацији односа, могуће су различите нијансе односа директор – надзорни одбор у пракси, али се поставља питање капацитета да надзорни одбор, који учествује у управљању са директором, истовремено буде и непристрасан у надзору над њим.** Предлог закона предвиђа разрешење директора као мандаторно (чл. 38.), или као факултативно (чл. 39.). Код мандаторног разрешења поставља се питање критеријума за утврђивање да ли је директор поступао супротно пажњи доброг привредника и да ли је нестручно и несавесно обављао посао. **Ови стандарди су, иначе, нешто што се утврђује у поступку пред судом, а поставља се питање капацитета чланова надзорног одбора (с обзиром на услове који се за њих траже приликом избора) да се упусте у образлагање да ли је неко поступао са пажњом доброг привредника и да ли је несавесно поступао. Исто се може рећи и за одсуство критеријума за утврђивање да ли је дошло до “знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа.” Препустити лаицима утврђивање ових стандарда, само на основу дискреционог овлашћења, указује на циљ да се оваквом одредбом желело битно отежати, ако не и онемогућити успостављање делотворног механизма за утврђивање одговорности директора.** За разлику од чл. 38, који садржи мањи број предвиђених основа за обавезно разрешење, чл. 39. садржи већи број таквих основа, али их у потпуности обесмишљава дискреционим овлашћењем органа надлежног за именовање (Влада и др.) да одлучи да ли ће се уопште упустити у питање разрешења директора.

Такође је интересантно и решење да се суспендује директор уколико је против њега покренут преткривични или кривични поступак за кривична дела против привреде и правног саобраћаја, а не и за кривична дела против службене дужности (мито, трговина утицајем и др.).

2. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: ИМЕНОВАЊЕ И РАЗРЕШЕЊЕ ЧЛАНОВА НАДЗОРНОГ

ОДБОРА

ГЛАВНИ НАЛАЗ:

- Предлог закона о јавним предузећима оставља велика дискрециона овлашћења оснивачу јавног предузећа у спровођењу процеса именовања и разрешења чланова надзорних одбора, чиме се отвара могућност да већину у надзорном одбору чине појединци који су под директним утицајем оснивача (Владе), а у крајњој инстанци, политички формиране већине, односно политичких странака које чине ту већину.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Предлог Закона предвиђа увођење **Надзорног одбора**, као једног од органа управљања јавним предузећем. У образложењу Предлога закона наводи се да је циљ увођења надзорног одбора “модернизација и професионализација менаџмента у јавним предузећима”. Међутим, оно на шта Предлог Закона у целини треба да утиче, а то је “деполитизација менаџмента предузећа” (у који свакако спада и Надзорни одбор) није довољно јасно наглашено у деловима закона који се баве овим органом управљања.

Надзорни одбор, према Нацту Закона, именује оснивач, односно Влада Републике Србије, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

Предлог Закона у Члану 13. предвиђа да надзорни одбор у предузећима која оснива Влада има пет чланова, “с тим да се један члан именује из реда запослених, док један члан надзорног одбора мора бити независан члан надзорног одбора”.

Иако су прописани услови који прописују шта се подразумева под “независним чланом надзорног одбора” (између осталог и да није члан политичке странке), као и да ће се именовање члана из редова запослених регулисати статутом јавног предузећа, остаје нејасно и недоречено који су услови за избор преостала три члана надзорног одбора у смислу осигуравања њихове професионалности. На тај начин, отвара се могућност да већину у надзорном одбору чине појединци појединци који су под директним утицајем оснивача (Владе), а у крајњој инстанци, политички формиране већине, односно политичких странака које чине ту већину.

Предлог закона предвиђа и да надзорни одбор јавних предузећа чији је оснивач аутономна покрајина или локална самоуправа има три члана, од којих се један бира из редова запослених (а што ће детаљније регулисати статут сваког јавног предузећа).

Као и у случају надзорних одбора јавних предузећа чији је оснивач Влада, нејасно је који су услови за именовање преостала два члана надзорног одбора, односно у чему ће се огледати постизање циља као што је “деполитизација” у ситуацији у којој уопште није јасно на који начин ће се осигурати “деполитизованост” чланова надзорног одбора. Локална или покрајинска јавна предузећа ће посебно бити погођена, с обзиром да Предлог Закона за не предвиђа да макар и

један члан надзорног одбора буде из редова “независних” појединаца.

У свим случајевима именованја чланова надзорног одбора (без обзира да ли је реч о Влади, аутономној покрајини и локалној самоуправи као оснивачу) није јасно на који начин ће, осим деполитизације, бити постигнута “модернизација и професионализација менаџмента”, с обзиром на чињеницу да Предлог Закона дефинише углавном само формалне критеријуме по којима би се чланови надзорних одбора могли сматрати “модерним и професионалним менаџментом”. Наглашавање појма “стручности” у условима (Члан 16.) оставља простор за слободно тумачење шта тај појам значи и како се доказује (на пример, да ли претходно постигнутим резултатима рада, референцама претходних надређених, постигнутим признањима итд.), чиме се субјективна процена шта је то што је “стручно” претвара у објективно мерило за нечији избор у надзорни одбор. Наравно, не може се очекивати да правни акт овог нивоа општости наводи шта све могу бити начини и процедуре за процену стручности, али може оснивачима јавних предузећа препустити регулисање те области, уз евентуално издавање смерница који су то минимални услови за процену стручности, испод којих оснивач не би смео да одступа.

Предлог Закона не предвиђа ни процедуру селекције (односно именованја) лица која ће бити чланови надзорног одбора, као ни јавност те процедуре. Наиме, процедура именованја (на пример, ко предлаже чланове, да ли постоји одређени јавни позив, рокови, услови итд.), уз обавезу образложења именованја чланова (“зашто баш то лице”), представља саставни део у процесу “модернизације и професионализације”, као и “деполитизације”, а што је овај Предлог Закона пропустио да детаљније регулише или да предвиди начин да се другим актом та област прецизније регулише.

Имајући у виду надлежности надзорног одбора у управљању јавним предузећем (које, између осталог, не подразумевају само управљање у ужем смислу речи, већ и веома добро познавање делатности јавног предузећа), неопходно је прецизније регулисати критеријуме за избор чланова овог органа управљања, начин њиховог именованја (уз обавезно образложење за избор), као и осигурати њихову већу независност која, на начин на који то регулише Предлог Закона, може бити озбиљно угрожена од стране оснивача јавног предузећа.

Разрешење надзорног одбора

Одредбама члана 17. став 2. Предлога закона утврђени су разлози за разрешење председника и чланова надзорног одбора. У ст. 3 предвиђено је да се се чланови и председник надзорног одбора МОГУ разрешити пре истека периода на који су именовани, уколико јавно предузеће не испуни годишњи програм пословања или не оствари кључне показатеље учинка.

Пре свега, одредбе члана 17. Предлога закона не регулишу који орган или тело су надлежни за разрешење надзорног одбора, већ се каже “разрешавају се” или “могу се разрешити”. Осим тога, није регулисано ни питање ко подноси предлог за разрешење надзорног одбора. Прави се разлика између разлога, па када су испуњени одређени разлози надзорни одбор се разрешава, а у другим ситуацијама се може разрешити. Ко и на основу чега одлучује да ли ће бити покренут поступак за разрешење, када постоји разлог из става 3. члана 17. није регулисано?

Одредбама става 4 чл.17. предвиђа се дужност председника и чланова надзорног одбора којима

је престао мандат да врше своје дужности до именовања новог надзорног одбора. Ова одредба се односи и на случајеве када је надзорни одбор разрешен дужности, али није временски ограничена ова ситуација.

3. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: ТРАНСПАРЕНТНОСТ РАДА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

ГЛАВНИ НАЛАЗ:

- Предлог Закона наводи који акти и документа који настају у раду јавног предузећа морају бити јавно објављени и као такви доступни заинтересованим јавностима; међутим, Предлогом закона уопште се не предвиђа шта се дешава уколико јавна предузећа то не учине, ко врши контролу над постављеним принципима за осигуравање транспарентности у раду, као ни на коме лежи и у чему се огледа одговорност уколико јавно предузеће не буде поступало по Закону. Претходна искуства показују да прописивање одређених обавеза, без увођења принципа одговорности и санкционисања за неиспуњење обавеза, често остају само “мртво слово на папиру”.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Једна од намера Предлога закона о јавним предузећима је и “повећања њихове ефикасности и транспарентности рада и резултата”. Имајући у виду да је транспарентност једна од основних брана за настанак корупције, односно за настанак неправилности у раду и нарушавање интегритета рада јавних предузећа, неопходно је да се у обезбеђивању овог принципа не остане само на начелном нивоу, већ и да се омогући ефикасна примена принципа транспарентности, као и санкционисање његовог непоштовања и кршења.

Члан 62 предвиђа да се “јавност рада... обезбеђује се редовним извештавањем јавности о програму рада предузећа и реализацији програма, као и о другим чињеницама које могу бити од интереса за јавност”, уз навођење тих чињеница (таксативно), али не и начина извештавања јавности, нити прописивања обавезе за таквом активношћу.

Став 2 истог члана наводи да су јавна предузећа “дужна су да усвојени годишњи програм пословања из члана 50. овог закона и тромесечне извештаје о реализацији годишњег програма пословања из члана 54. овог закона, ревидиране финансијске годишње извештаје, као и мишљење овлашћеног ревизора на те извештаје, састав и контакте надзорног одбора и директора, као и друга питања значајна за јавност објављују на својој интернет страници”.

Међутим, Предлог Закона уопште не предвиђа шта се дешава уколико јавна предузећа то не учине, ко врши контролу над овако постављеним принципима за осигуравање транспарентности у раду, као ни на коме лежи и у чему се огледа одговорност уколико јавно предузеће не буде поступало на овако предвиђен начин. Претходна искуства показују да прописивање одређених обавеза, без увођења принципа одговорности и санкционисања за неиспуњење обавеза, веома често остају само “мртво слово на папиру”.

Осим транспарентности резултата рада јавних предузећа, Предлог Закона не обезбеђује у довољној мери транспарентност поступка избора директора. Иако се предвиђа обавеза расписивања јавног конкурса, чини се да рад комисије која спроводи конкурс није у довољној мери изложен суду јавности. Наиме, не постоји ниједан разлог да услови рада, критеријуми и записници о раду Комисије не буду јавно доступни, чиме ће се код јавности стећи неопходно поверење да је јавни конкурс заиста био јаван И да је изабран најбољи кандидат за место директора.

4. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: УВОЂЕЊЕ ОБАВЕЗНОГ ПЛАНИРАЊА РАДА

ГЛАВНИ НАЛАЗ:

- Предлог закона не предвиђа на основу којих података и методологије се доносе годишњи програми пословања, као и на који начин и на основу којих показатеља се врши њихова евалуација.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Законом је предвиђено да надзорни одбор јавног предузећа доноси дугорочни и средњерочни план рада и развоја, док за сваку календарску годину доноси годишњи програм пословања уз сагласност оснивача (члан 50.). Предлог за годишњи програм пословања даје директор јавног предузећа који такође и предузима мере за његово спровођење (члан 23.). **Законом је прописано неколико елемената које овај програм треба да садржи, али није предвиђено на основу којих података и на основу које методологије се програм доноси (члан 50.). Иначе, доношење дугорочног и средњерочног плана рада и развоја, као и годишњег програма пословања је *par excellence* функција управљања, која вероватно не би требало да буде у надлежности органа који се зове “надзорни одбор”.**

Праћење реализације овог програма врши се тако што сâмо јавно предузеће, на обрасцима које министар финансија треба да пропише у року од 30 дана од ступања на снагу Закона, подноси тромесечне извештаје о реализацији Програма одређеним министарствима, док ресорно министарство сачињава и доставља Влади информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности. **Није прописано на који начин се врши ова евалуација, а изгледа да се тромесечни извештаји подносе министарству надлежном за послове финансија, министарству надлежном за послове рада и ресорном министарству без обзира да ли се ради о јавном предузећу које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (члан 52.).**

Одредбама чланова 54. и 55. прописане су одговарајуће последице за јавна предузећа која своје програме пословања не спровode 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. Ова два случаја су врло слично, али ипак језички

различно формулисана за ситуације у којима је оснивач јавног предузећа Република Србија и у којима је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, па се поставља питање да ли су ове ситуације заиста различите или је дошло до пропуста приликом формулисања одредаба. **Ипак, већи је проблем то што овим одредбама није прецизно прописано ко, у ком поступку и на основу којих критеријума утврђује ову неусклађеност.** Иначе, у случају да покрајинска или локална јавна предузећа направе овакав пропуст, последице ће сносити не она, већ њихов оснивач тако што ће им министар финансија привремено обуставити пренос припадајућег дела одређених пореза, односно пренос трансферних средстава из буџета РС (члан 55.).

У оквиру одребе о јавности у раду предвиђено је да се годишњи програми пословања и тромесечни извештаји о реализацији годишњих програма пословања објављују на интернет страници јавних предузећа, али не постоје одредбе о томе шта се дешава уколико се ова обавеза не испуни.

Један од разлога да се чланови надзорног одбора разреше пре истека периода на који су именовани јесте ситуација у којој овај орган не достави оснивачу на сагласност годишњи програм пословања. У овој одредби није прецизно речено, али тумачењем осталих одредаба закона може се претпоставити да ће до ове ситуације доћи ако се Програм не поднесе до 1. децембра текуће за наредну годину (члан 50. став 2.). Такође, тумачењем језика одредбе, ово би требало да буде разлог који аутоматски доводи до разрешења чланова надзорног одбора које би вероватно требало само да се констатује. С друге стране, у погледу спровођења годишњег програма пословања, правила о одговорности су мање строга па орган надлежан за именовање директора јавног предузећа само може да га разреши (члан 39.), а иста могућност у истој ситуацији, као и кад јавно предузеће не оствари кључне показатеље учинка (што је стање за које је опет нејасно како се утврђује), постоји и за чланове надзорног одбора (члан 17.).

5. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: ЕВАЛУАЦИЈА РАДА

ГЛАВНИ НАЛАЗ:

- Предлог Закона пропушта да се успостави делотворан механизам евалуације рада јавних предузећа, ослобођен од утицаја политичких одлука;

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Предлог закона садржи неколико елемената за евалуацију рада јавних предузећа. Такви елементи су, примера ради, дати у чл. 6. (циљ оснивања и пословања), чл. 18. (овлашћење надзорног одбора да утврђује пословну стратегију и пословне циљеве, да усваја извештај о степену реализације програма пословања, да доноси годишњи програм пословања), чл. 52. - 55. (обавезе достављања извештаја разним органима) и сл.

Оно што је карактеристично и у овој области посматрање, јесте одуство било каквих, унапред предвиђених и обавезних критеријума у вези са тиме из чега треба да се састоји пословна стратегија, начине за евалуацију пословних циљева (не само да ли су они остварени, већ и да ли су пословни циљеви у складу са општим интересом и сл.), садржина и елементи тромесечних извештаја о реализацији Програма пословања. Овакве одредбе ће, вероватно, у пракси довести до тога да ће се евалуација рада јавних предузећа вршити првенствено политичким разлозима, а не одлуком која је производ стручности.

6. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: ИНФОРМИСАЊЕ КАО ДЕЛАТНОСТ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА

ГЛАВНИ НАЛАЗ:

- Предлогом закона о јавним предузећима, делатности од општег интереса дефинисане су као делатности које су као такве одређене законом у одређеним областима, између осталог и у области информисања. На овај начин, отвара се могућност да држава оснива јавна предузећа у области информисања, као делатности од општег интереса, супротно постављеним циљевима из Стратегије развоја јавног информисања и супротно одредбама важећег Закона о јавном информисању.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Чланом 1. став 1. Предлога закона о јавним предузећима прописано је да је јавно предузеће - предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

Чланом 2. став 1. Предлога закона дефинисане су делатности од општег интереса па су то делатности које су као такве одређене законом у одређеним областима, између осталог и у области информисања.

Одредба члана 2. Предлога закона је у супротности са Законом о јавном информисању и Стратегијом развоја јавног информисања у Републици Србији до 2016. године.

Наиме, Стратегијом развоја јавног информисања у Републици Србији каже се да је опредељење државе да не буде власник јавних гласила, као и да ће се република Србија повући из власништва над свим јавним гласилима осим из власништва над јавним гласилима за које ће законом бити предвиђено другачије. Повлачење државе из власништва подразумева власничку трансформацију, приватизацијом правних лица која су оснивачи јавних лица, у којима је држава већински или мањински власник и/или конверзијом државног власништва у акције и њихов пренос без накнаде, у складу с прописима који уређују област приватизације, као и на други начин у складу са законом.

Одредбама члана 14. Закона о јавном информисању дефинише ко може бити оснивач јавног гласила. Ставом 3. предвиђено је да оснивач јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије. Изузетно, држава може законом основати новинску агенцију.

Овако формулисаном одредбом Предлога закона о јавним предузећима отвара се могућност да држава оснива јавна предузећа у области информисања, као делатност од општег интереса, супротно постављеним циљевима из Стратегије развоја јавног информисања и супротно одредбама важећег Закона о јавном информисању.

7. ОБЛАСТ АНАЛИЗЕ: ОГРАНИЧАВАЊЕ РЕКЛАМИРАЊА, ОГЛАШАВАЊА И СПОНЗОРСТАВА У СКЛАДУ С КРИТЕРИЈУМОМ ЕКОНОМСКЕ ОПРАВДАНОСТИ

ГЛАВНИ НАЛАЗ:

- Предлог закона само на једном месту, као елемент годишњег програма пословања, помиње критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију, али не наводи ни бар примера ради или као минимум који би то критеријуми могли бити, рецимо критеријум економске оправданости.
- Израз “средства за спортске активности” оставља недоумицу у погледу тога да ли су у питању спортске активности за запослене или је у питању спонзорисање спортских манифестација.
- Предлог закона отвара могућност да јавно предузеће може да улаже капитал у било које друштво капитала, само на основу претходне сагласности оснивача, а без обавезе да се за то унапред утврде неки критеријуми.
- Није предвиђена обавеза установљавања било каквих критеријума на основу којих би надзорни одбор одлучивао који ће део добити јавног предузећа усмерити оснивачу, а за које намене ће ићи остатак добити.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Закон само на једном месту, као елемент годишњег програма пословања, помиње критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију (члан 50). **Било би добро разјаснити на чије се спортске активности односе поменути критеријуми (да ли запослених или су у питању било које спортске манифестације), а такође би било корисно да се на овом месту нагласи да међу овим критеријумима треба да се налази критеријум економске оправданости.** С обзиром да ови критеријуми треба да буду део једног документа који се доноси сваке године, било би добро нагласити да неки суштински

критеријуми, као што је управо случај с економском оправданошћу, треба да буду стални, а не подложни годишњим променама.

Коришћење средстава јавног предузећа проблематично је у још две одредбе. Прво, одредбом члана 48. отвара се могућност да, без икаквих унапред прописаних критеријума, а само на основу претходне сагласности оснивача, јавно предузеће може да улаже капитал у друга друштва капитала за обављање делатности од општег интереса или делатности која није делатност од општег интереса, чиме се практично отварају врата за улагање у било које друго друштво капитала. Овој ситуацији је посвећена само једна уопштена одредба, без неке обавезе да се она даље разради, па је отворено питање који орган јавног предузећа, у ком поступку и по којим критеријумима доноси овакву одлуку о коришћењу капитала јавног предузећа (члан 48.).

Друго, одредбом члана 49. прописано је да одлуку о расподели добити доноси надзорни одбор јавног предузећа уз сагласност оснивача, тако што један део усмерава оснивачу и уплаћује на рачун прописан за уплату јавних прихода. Нажалост, ни у овом случају није предвиђена обавеза установљавања било каквих критеријума на основу којих би било одређено колики би тај први део могао бити, нити се помиње за које намене је предвиђен други део добити.