

## **Иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именоване директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија**

Агенција за борбу против корупције у оквиру својих надлежности подноси иницијативе за измену и доношење прописа, у циљу указивања на ризике корупције и давања препорука за њихово отклањање.<sup>1</sup>

Након спроведене анализе, Агенција за борбу против корупције овом приликом подноси иницијативу за измене и допуне Закона о јавним предузећима ("Сл. гласник РС", бр. 119/2012, 116/2013 - аутентично тумачење и 44/2014 - др. закон) у делу који се односи на именоване директора, престанак његовог мандата и вршиоца дужности директора јавног предузећа, као и измене и допуне Уредбе о мерилима за именоване директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија ("Сл. гласник РС", бр. 102/2013).

Одредбе Закона о јавним предузећима (у даљем тексту: Закон) и Уредбе о мерилима за именоване директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија (у даљем тексту: Уредба) значајне су са становишта спречавања корупције и злоупотреба приликом именовања директора јавних предузећа. Циљ ових одредаба треба да буде да се у што већој мери смањи простор за дискрецију субјеката надлежних за именоване директора јавних предузећа у изборном поступку, односно да њихова примена доведе до именовања најбољих кандидата на ове функције. Поред поменутих, са становишта спречавања корупције, важне су и одредбе Закона о престанку мандата и вршиоцу дужности директора јавног предузећа.

Значај поменутих питања препознат је и приликом доношења Националне стратегије и Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције. Наиме, један од прокламованих циљева у овим документима јесте утврђивање јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа, а ради остваривања овог циља предвиђена је измена Закона.

У даљем тексту следи приказ недостатака и ризика корупције у одредбама Закона и Уредбе, као и препоруке за њихово отклањање.

### ***Законске одредбе о условима и критеријумима за именоване директора***

Законским одредбама о именовању директора јавних предузећа нису предвиђени критеријуми, или елементи за одређивање критеријума, чијом применом би се обезбедило да се на те функције бирају најквалитетнији кандидати. Директор јавног предузећа се именује по спроведеном јавном конкурс, а у Закону се једино наводе услови за именоване, од којих су неки недовољно прецизни и подложни различитим тумачењима. Конкретно, у члану 22. Закона међу прописаним условима за именоване су и то да је лице: *стручњак у једној или више области из које је делатност од општег интереса за чије обављање је оснивано јавно предузеће*, односно да има најмање пет година радног искуства, од чега три године на *словима за које је основано јавно предузеће* или најмање три године на *руководећим положајима*.

Наведене формулације су, по нашем мишљењу, недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима приликом примене, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове формулације прецизирају и да се јасно одреде сви, кумулативно постављени, услови за именоване директора јавног предузећа. С друге стране, недостатак законом одређених критеријума за оцењивање кандидата ствара простор за широка дискрециона овлашћења Комисије и осталих надлежних субјеката у поступку именовања директора јавних предузећа. На тај начин, омогућава се да лице које је интересно повезано са

---

<sup>1</sup> Члан 5. став 1. алинеја 6. Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС" бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС и 67/13-УС)

неким од актера изборног поступка, без обзира на резултат, уколико је на листи за именовање, буде именовано на функцију директора. Како би се ово спречило, препорука је да се у Закону, поред услова, одреде и јасни критеријуми, односно елементи за одређивање критеријума, за именовање директора јавних предузећа.

### ***Законске одредбе о избору Комисије за именовања***

Чланом 26. Закона прописано је да јавни конкурс спроводи Комисија за именовања Владе, односно јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине. Према члану 27, Комисија има председника и четири члана, од којих председника и два члана именује Влада на период од три године, једног члана одбор Народне скупштине надлежан за послове привреде на период од три године, док једног члана, који мора бити члан надзорног одбора предузећа у коме се именује директор, Влада именује за свако појединачно именовање.

Овде је, пре свега, важно напоменути да законским одредбама нису прописани прецизни услови и критеријуми за именовање чланова Комисије, што оставља простор за дискреционо одлучивање Владе, односно овлашћеног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, приликом избора ових лица. Прецизније, прописано је једино да председник и чланови Комисије не могу бити народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине, одборници у скупштинама јединица локалне самоуправе, као ни именована лица у органима државне управе, органима аутономне покрајине или органима јединице локалне самоуправе. Поред овога, насупрот прокламованом начелу деполитизације, постојеће законско решење омогућава да члан Комисије који се именује за сваки појединачни случај, осим у ситуацији када се за овог члана Комисије именује независни члан надзорног одбора, буде лице које обавља функцију у органима политичке странке. Имајући у виду све наведено, препорука је да се одредбе Закона које се односе на Комисију за именовање допуне тако што ће се одредити прецизни и јасни услови и критеријуми за именовање чланова Комисије. Такође, у складу са начелом деполитизације, указујемо да би било сврсисходно предвидети да чланови Комисије не могу бити лица која обављају функцију у органима политичких странака.

### ***Законске одредбе о поступку именовања директора***

Одредбе Закона које се односе на поступак именовања директора садрже низ ризика корупције. У изборном поступку учествује више субјеката чије се, у одређеним сегментима, недовољно јасне надлежности преплићу. На овај начин, уз поменути недостатак критеријума, отвара се простор за злоупотребе у поступку именовања.

Према одредбама члана 28, јавни конкурс почиње доношењем одлуке о његовом спровођењу. Ову одлуку доноси Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, док предлог за њено доношење подноси надлежно министарство, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, као и надзорни одбор јавног предузећа.

Одредбама Закона, међутим, нису одређени рокови за достављање предлога и доношење одлуке о спровођењу јавног конкурса у односу на достављање предлога, нити је предвиђено шта се догађа уколико Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе одбије предлог за доношење одлуке. Имајући у виду да су наведена питања веома значајна за спровођење јавног конкурса, препорука је да се она уреде законским одредбама. Поред тога, указујемо да је потребно прецизирати и да ли надлежно министарство, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе само предлаже доношење одлуке, или, поред тога, припрема и текст предлога одлуке. Наиме, док се у члану 28. став 2. користи формулација *предлог за доношење одлуке*, у члану 29. став 2. користи се формулација *предлог одлуке*.

У члану 30. став 2. Закона наведено је да Комисија за именовања у изборном поступку, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата *према мерилима прописаним за именовање директора јавних предузећа*. Међутим, без обзира на ову одредбу, Законом нису одређена ова мерила, нити било какви елементи за њихово прописивање. Уместо тога, позивајући се на поменуту законску одредбу, Влада Србије је донела Уредбу која се односи једино на мерила за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, док остаје нејасно ко ће и на који начин прописати мерила за именовање директора јавних предузећа која оснива аутономна покрајина или једница локалне самоуправе.

Према члану 30. став 3, *изборни поступак може да се спроведе у више делова, писменом провером, усменим разговором или на други одговарајући начин*. Пре свега, поставља се питање који је то *други одговарајући начин* за проверу стручне оспособљености, знања и вештина, па је препорука да се ова формулација измени и прецизира. Такође, важно је указати да се овом одредбом Комисији за именовање дају широка дискрециона овлашћења у погледу одређивања структуре изборног поступка. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизније уреди начин спровођења изборног поступка и однос између његових различитих фаза.

Чланом 31. став 1. прописано је да кандидате који су испунили *мерила прописана за именовање директора јавних предузећа*, Комисија увршћује на листу за именовање од највише три најбоље рангирана кандидата. Комисија ову листу, заједно са записником о изборном поступку доставља надлежном министарству, односно органу управе аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Према ставу 2, надлежно министарство, односно орган управе, на основу листе за именовање и записника о изборном поступку *припрема предлог акта о именовању* и доставља га органу надлежном за именовање директора. С друге стране, ставом 3. је предвиђено да орган који је надлежан за именовање, *након разматрања достављене листе и предлога акта, одлучује о именовању директора јавног предузећа, доношењем решења о именовању предложеног или неког другог кандидата са листе*.

Овим одредбама дата су широка дискрециона овлашћења органу надлежном за именовање директора јавног предузећа. Наиме, оваквим законским решењем омогућава се да надлежни орган, без обзира на резултате и предлог акта о именовању, одлучи да именује било ког од кандидата са листе за именовање. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе измене тако што ће се ограничити дискрециона овлашћења надлежног органа приликом доношења решења о именовању директора јавног предузећа. Поред овог, законским одредбама нису одређени рокови за сачињавање листе и предлога акта, као и за доношење решења о именовању директора јавног предузећа, његово објављивање и достављање учесницима конкурса. С обзиром на то да су ова питања значајна за ефикасно спровођење и окончање јавног конкурса, сматрамо да их је неопходно уредити законским одредбама.

Чланом 33. став 2. прописано је да рок од осам дана од дана објављивања решења о именовању у „Службеном гласнику Републике Србије“, у којем је именовани кандидат дужан да ступи на рад, орган надлежан за именовање *може продужити* за још осам дана *из оправданих разлога*. Имајући у виду да је формулација *из оправданих разлога* непрецизна и подложна различитим тумачењима, препорука је да се она измени и да се овом одредбом јасно предвиди у којим случајевима ће доћи до продужења рока за ступање на рад именованог кандидата.

Према ставу 4, ако именовано лице не ступи на рад у року који му је одређен, орган надлежан за именовање директора јавног предузећа *може да именује неког другог кандидата са листе кандидата*. Поред тога, ставом 5. прописано је да ако нико од кандидата са листе за

именовање не ступи на рад у предвиђеном року, орган надлежан за именовање *одлучиће о даљем току поступка.*

Овим одредбама се надлежном органу дају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о томе да ли ће именовати другог кандидата са листе кандидата, уколико именовано лице не ступи на рад у одређеном року, односно какву ће одлуку донети о даљем току поступка, ако нико од кандидата не ступи на рад у предвиђеном року. Препорука је да се ове одредбе измене и да се прецизније одреди поступање органа надлежног за именовање у наведеним ситуацијама.

### ***Законске одредбе о разрешењу директора и вршиоцу дужности***

Члановима 38. и 39. Закона предвиђено је облигаторно и факултативно разрешење директора. У оба случаја може се поставити питање недостатка критеријума за утврђивање да ли је директор поступао супротно пажњи доброг привредника, да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, као и да ли је дошло до (*знатног*) *одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа.* Наиме, ови *стандарди* се могу различито тумачити и примењивати у пракси, чиме се ствара простор за евентуалне злоупотребе и отежава успостављање делотворног механизма за утврђивање одговорности директора јавних предузећа. Поред тога, указујемо да је код факултативног разрешења директора органу надлежном за именовање дато широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања да ли ће у конкретном случају разрешити директора јавног предузећа или не. Имајући у виду све наведено, у циљу успостављања ефикасног механизма за утврђивање одговорности, препорука је да се ове одредбе измене и да се прецизира и појасни у којим случајевима ће доћи до разрешења директора јавног предузећа.

Одредбама члана 42. став 2. и 3. Закона прописано је да вршилац дужности директора *може бити именован на период који није дужи од шест месеци, а у нарочито оправданим случајевима, ради спречавања настанка материјалне штете* орган надлежан за именовање директора јавног предузећа *може* донети одлуку о именовању вршиоца дужности директора *на још један период од шест месеци.* Ове одредбе садрже ризике корупције који се односе на давање широких дискреционих овлашћења надлежном органу приликом одлучивања о именовању и периоду на који се именује вршилац дужности директора. Поред тога, указујемо да је формулација *у нарочито оправданим случајевима* непрецизна и подложна различитим тумачењима. Имајући у виду све наведено, препорука је да се ове одредбе измене и да се прецизније одреди у којим случајевима и на који период ће бити именован вршилац дужности директора.

### ***Одредбе Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија***

Влада Србије донела је у новембру 2013. године Уредбу о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија. Као основ за доношење ове уредбе наведене су одредбе члана 30. ст. 2. и 3. и члана 31. став 1. Закона. Међутим, наведеним одредбама, као што је већ истакнуто, није предвиђено да ће Влада подзаконским актом прописати мерила за именовање директора јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, већ се у њима само користи формулација *мерила прописана за именовање директора јавних предузећа.* Поред тога, овом уредбом се уређују једино мерила за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија.

Чланом 2. Уредбе прописано је да се стручна оспособљеност, знања и вештине кандидата за именовање директора јавног предузећа оцењују увидом у податке из пријаве и доказе поднете уз пријаву на јавни конкурс, писменом и усменом провером, *односно на други одговарајући*

*начин* сходно потребама рада јавног предузећа, у складу са Законом и овом уредбом. Као и код члана 30. став 3. Закона, овде се поставља питање који је то *други одговарајући начин* за проверу стручне оспособљености, знања и вештина, па је препорука да се ова формулација измени и прецизира. Такође, овим одредбама се Комисији за именовање дају широка дискрециона овлашћења у погледу одређивања структуре изборног поступка. Имајући у виду све наведено, препорука је да се прецизније уреди начин спровођења изборног поступка и однос између његових различитих фаза.

Према члану 3. став 2, знања кандидата оцењују се провером: *познавања једне или више области из које је делатност за чије је обављање основано јавно предузеће, односно познавања других делатности које обавља јавно предузеће, познавања прописа којима се уређује правни положај јавних предузећа и привредних друштава, прописа којима се уређују услови и начин обављања делатности од општег интереса, као и општих прописа о раду, знања једног или више страних језика, као и посебних области знања.*

По нашем мишљењу, у овој одредби потребно је прецизирати да се врши провера познавања *свих*, а не *једне или више* области из које је делатност за чије је обављање основано јавно предузеће, како се не би догодило да се посебно и/или у већем обиму у односу на проверу познавања основне делатности проверава познавање неке од споредних делатности јавног предузећа.

Одредбама члана 4. прописано је да Комисија за именовање оцењује кандидате оценом од један до три, на основу усмене и писмене провере стручне оспособљености, знања и вештина кандидата. Како је наведено, у току усмене провере стручне оспособљености, знања и вештина, у разговору са кандидатом, сваки члан Комисије за именовања оцењује сваки одговор кандидата појединачно, оценом од један до три, а питања за усмену проверу, унапред припрема комисија за именовања.

За разлику од члана 30. став 3. Закона и члана 2. Уредбе, у овој одредби се не помиње *други одговарајући начин* провере стручне оспособљености, знања и вештина кандидата. Овде је важно напоменути да би одредбама Закона и Уредбе требало прецизно одредити када и на који начин ће се вршити писмена, а када и на који начин усмена провера стручне оспособљености, знања и вештина кандидата. У случају да се врше и писмена и усмена провера, сматрамо да ова прва мора бити елиминационог карактера, односно да у усменом делу изборног поступка могу учествовати само они кандидати које су сви чланови Комисије вредновали оценом 2 или 3. Надаље, у случају да се стручна оспособљеност, знања и вештине кандидата проверавају писмено, указујемо да би требало прописати да Комисија саставља три различита задатка најраније 24 сата пре почетка писмене провере. Такође, усменој провери, односно разговору са кандидатима требало би, по нашем мишљењу, дати првенство и јасно предвидети да се кандидатима постављају иста питања, по истом редоследу, с тим да Комисија може у току разговора поставити и додатна питања, ако су јој неопходна додатна објашњења, или обавештења. На крају, истичемо да би требало појаснити да се коначан резултат кандидата добија када тако што се израчунава просечна оцена коју је кандидат добио на писменом делу изборног поступка, уколико га је било, и просечна оцена коју је добио на усменом делу изборног поступка, или само усменом делу, уколико писмене провере није било. Кандидати који на овај начин остваре оцену 1, не квалификују се да буду предложени у ужи избор.

Према члану 5. став 1, стручна оспособљеност кандидата *проверава се увидом у податке и усмено, у разговору са кандидатом.* У ставу 2. наведено је да се увидом у податке оцењује стручна оспособљеност кандидата стечена високим образовањем и стручна оспособљеност стечена радним искуством, док је ставом 3. прописано да се под тим радним искуством сматра укупно радно искуство које је кандидат стекао, радно искуство које је кандидат стекао

на пословима у оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће, као и радно искуство које је кандидат стекао на *руководећим положајима*.

По нашем мишљењу, у одредби става 1. требало би предвидети да се стручна оспособљеност може проверавати и писмено, док је у ставу 3. потребно појаснити формулације у *оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће и руководећим положајем*, које су недовољно прецизне и подложне различитом тумачењу. Такође, требало би предвидети и да се од кандидата и бивших послодаваца, ради разјашњења, могу затражити и додатни подаци.

Чланом 6. прописано је да се стручна оспособљеност кандидата стечена високим образовањем оцењује оценом два или три, тако што се за високо образовање на студијама другог степена (мастер академске студије, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије, магистар наука), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године оцењује оценом два, а високо образовање на студијама трећег степена (доктор наука) оценом три.

Имајући у виду да је према члану 22. став 1. тачка 3. Закона, високо образовање предвиђено као један од услова за именовање одређеног лица за директора јавног предузећа, као и чињеницу да то што је неко доктор наука не значи нужно да ће обављати боље функцију директора јавног предузећа од лица које је, рецимо, завршило мастер студије, сматрамо да би ову одредбу требало брисати и предвидети да ће се оцењивати показано знање за обављање конкретног посла.

Чланом 7. предвиђено је да се стручна оспособљеност кандидата стечена укупним радним искуством оцењује оценом од један до три, на следећи начин: за стечено радно искуство од пет до 10 година – оцена један; за стечено радно искуство од 10 до 15 година – оцена два, а за стечено радно искуство од преко 15 година – оцена три. Поред тога, прописано је да се стручна оспособљеност кандидата стечена радним искуством на пословима у оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће, односно стечена радним искуством на руководећим положајима оцењује се оценом од један до три, на следећи начин: за радно искуство у трајању од три до пет година – оцена један; за радно искуство у трајању од пет до седам година – оцена два, а за радно искуство стечено на пословима у трајању од преко седам година – оцена три.

Овде је важно напоменути да је према члану 22. став 1. тачка 4. Закона, као један од услова за именовање, предвиђено да лице има најмање пет година радног искуства, од чега три године на пословима које је основано јавно предузеће или најмање три године на руководећим положајима. Имајући у виду да је наведеним одредбама Уредбе предвиђено да ће одређена лица која испуњавају поменути услов (стечено радно искуство од пет до 10 година и радно искуство на пословима у оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће, односно на руководећим положајима у трајању од три до пет година) бити оцењена оценом 1, сматрамо да би их требало изменити и усагласити са одредбама Закона.

Према члану 8, сва знања, изузев знања страних језика, проверава Комисија за именовања у разговору са кандидатом. Указујемо да је у овој одредби нејасно због чега је изостављено да се провера знања може вршити и писменим путем, већ је предвиђено да се она врши искључиво усмено. Препорука је да се ова одредба измени тако што ће се предвидети да се провера знања може вршити и писменим путем.

Чланом 9. прописано је да се знање страних језика проверава усмено или писмено. Међутим, одредбама Уредбе није појашњено у којим ситуацијама ће се провера знања страних језика вршити писменим, а у којим случајевима усменим путем, и да ли се у одређеним случајевима може вршити и писменим и усменим путем. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

Чланом 12. прописано је да Комисија за именовања утврђује и бројчано исказује резултат сваког кандидата, израчунавањем његове просечне оцене, према мерилима прописаним овом уредбом. Ако два или више кандидата имају једнак резултат, примењују се према наведеном редоследу следећа мерила: дуже радно искуство на руководећим положајима (при чему се рачунају године и пуни месеци радног искуства); дуже радно искуство на пословима у оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће (при чему се рачунају године и пуни месеци радног искуства) и виши степен високог образовања. Уколико два или више кандидата након примене поменутих мерила имају једнак резултат, предност ће имати кандидат за којег Комисија за именовање у поновном разговору утврди да најбоље испуњава захтеве за обављање послова директора јавног предузећа.

Сматрамо да би овде, као и у претходно поменутих случајевима, требало прецизирати формулације *радно искуство на руководећим положајима* и *радno искуство на пословима у оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће*. Поред тога, поставља се питање да ли би, у односу на мерила наведена у ставу 2. овог члана, предност ипак требало дати провери посебних способности и познавања рада јавног предузећа о којем је реч. У таквој ситуацији, мерила из става 2. би требало да имају супсидијарну примену.

**Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање анализираних недостатака и ризика корупције из одредаба Закона и Уредбе допринело смањењу простора за евентуалне злоупотребе и стварању одговарајућег правног оквира у области именовања директора, престанка његовог мандата и именовања вршиоца дужности директора јавног предузећа. Уједно, на овај начин допринело би се и реализацији једног од прокламованих циљева Националне стратегије и Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције-утврђивању јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновању резултата рада директора јавних предузећа.**