

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о приватизацији

I Општа процена ризика корупције

Министарство привреде је припремило и објавило Нацрт закона о приватизацији (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Нацртом закона уређују се услови и поступак промене власништва друштвеног капитала правних лица која послују већинским друштвеним капиталом, промена власништва државног капитала, капитала Аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и продаја имовине субјеката приватизације.

Уз Нацрт закона није објављено образложење, што отежава разјашњење поједних предложених решења.

Досадашња пракса показала је да приватизација представља једну од области са веома 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. Поред тога, Акционим планом предвиђено је да се након анализе ризика корупције у прописима, између осталог, измени Закон о приватизацији тако што ће се отклонити недостаци који омогућавају корупцију у поступку приватизације и реорганизације. Посебно је напоменуто 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.

Агенција за борбу против корупције нема сазнања да је изради Нацрта закона претходила анализа ризика корупције у прописима, на начин који је предвиђен Акционим планом, а предложеним решењима нису обухваћене све наведене потребне измене које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области.

Нацртом закона није довољно прецизиран правни положај Агенције за приватизацију, нити је 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. Такође, одредбама Нацрта закона нису прописани критеријуми и 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.

Одредбама Нацрта закона нису јасно и прецизно утврђени критеријуми који ће се користити приликом одређивања модела и метода приватизације у сваком конкретном случају. Посебан проблем и један од најспорнијих елемената Нацрта закона представља метод непосредне

погодбе. Наиме, иако је наведено да се користи *изузетно*, одредбама Нацрта закона нису прецизно и јасно дефинисани критеријуми на основу којих ће се одредити када ће доћи до његове примене, а Влади је остављено да својом одлуком одређује начин његовог спровођења. Поред тога, овај метод садржи дискриминаторне елементе и није у потпуности сагласан са начелима које промовише Нацрт закона, а то су, пре свега, обезбеђење јавности и транспарентности, онемогућавање корупције и формирање продајне цене према фер тржишним условима.

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. Међутим, у одсуству јасних и прецизних критеријума за избор овог модела приватизације, уз коришћење непосредне погодбе, као метода приватизације, чини се да овај модел приватизације има значајан коруптивни потенцијал.

Нацрт закона предвиђа да Влада *може* да доноси одлуку о мерама за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације, када субјекат приватизације испуњава најмање један од следећих критеријума: стратешки значај за регион; величина имовине; број запослених; величине прихода из регистроване претежне делатности и тржишни потенцијал. Међутим, имајући у виду да су наведени критеријуми уопштени и непрецизни, они се могу тумачити на различите начине, па их је потребно изменити и прецизирати.

Према Нацрту закона, министар надлежан за послове привреде и Влада ће ближе уредити одређена питања подзаконским актима, иако би нека од тих питања требало детаљније уредити законским одредбама. Конкретно, Нацртом закона предвиђено је да ће министар прописати цену продајне документације, коју је дужно да откупи лице које изрази интерес за учешће у поступку јавног прикупљања понуда са јавним надметањем; садржај извештаја које заступник капитала подноси Агенцији за приватизацију, као и поступак контроле извршења уговорних обавеза. С друге стране, Влада ће прописати квалификационе услове које мора да испуњава стратешки инвеститор; утврдити садржај пријаве за стратешко партнерство и висину депозита; ближе прописати услове, поступак и начин продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем и методом јавног прикупљања понуда и ближе уредити поступак, услове и начин финансијске консолидације.

У више одредаба Нацрта закона нису одређени рокови. На пример, Нацртом закона није одређен рок у којем је купац капитала дужан да уплати одређени износ када се пронађе имовина субјекта приватизације која није била приказана у приватизационој документацији; у којем Агенција за приватизацију обавештава субјект приватизације о моделу приватизације; у којем Влада објављује закључене уговоре методом непосредне погодбе и у којем Агенција за приватизацију именује заступника капитала.

Поред наведених недостатака, Нацрт закона садржи ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, недостатак процедура, постојање правних празнина, употребу појмова који нису дефинисани Нацртом закона и неусаглашеност појединих одредаба.

Такође, појединим одредбама Нацрта закона врши се погрешно упућивање на његове друге одредбе. Тако је у члану 66. Нацрта закона речи *члана 20.* потребно заменити речима *члана 65,* док у члану 90. и члану 105. треба брисати речи *члана 101. овог закона,* односно *става 5. овог члана.*

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Основне одредбе

Члан 2.

Овим чланом уређује се значење појединих израза употребљених у Нацрту закона. У ставу 1. тачка 4. наведено је да у субјекте приватизације спадају и *јавни капитал исказан у акцијама или уделима као и акције односно удели Акционарског фонда, Фонда за развој РС и Фонда за пензијско и инвалидско осигурање*, док су, с друге стране, у члану 5. став 3. *акције односно удели Акционарског фонда, Фонда за развој РС и Фонда за пензијско и инвалидско осигурање* одређени као могући предмет приватизације. Имајући у виду наведено, потребно је усагласити ове одредбе.

У ставу 1. тачке 8. и 25. одређује се значење израза *мере за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације* тако што се у обе тачке наводи да у ове мере спадају финансијска консолидација, отпис дуга и претварање дуга субјекта приватизације у трајни улог, док се у тачки 25. додаје да су ово мере које доноси Влада када субјект приватизације испуњава један од критеријума предвиђених овим законом. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбе тачке 8. и тачке 25. повежу у једну одредбу којом би било одређено значење израза *мере за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације*.

Члан 5.

У ставу 5. наведено је да предмет приватизације не могу бити природна богатства, добра у општој употреби, добра од општег интереса, *као и културна добра у јавној својини*. Имајући у виду да према Закону о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/2011 и 88/2013) културна добра представљају једну од врста добара од општег интереса у јавној својини, чини се да нема потребе да буду издвојена и посебно наведена у овој одредби Нацрта закона.

Члан 6.

Одредбе овог члана односе се на обавезност и рок за спровођење приватизације. Између осталог, ставом 4. се прописује 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. Сматрамо да је одредбама Нацрта закона потребно додатно прецизирати 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.

Члан 7.

Овај члан тиче се субјеката надлежних за спровођење приватизације. Према ставу 1, Агенција за приватизацију је правно лице које спроводи и контролише поступак приватизације у складу са законом, док је у ставу 2, у једној генералној одредби, наведено да су министарства у чијој су надлежности поједини субјекти приватизације, регистар надлежан за депо и клиринг хартија од вредности, регистар надлежан за упис привредних субјеката и залог, регистри надлежни за упис права на непокретностима и други органи и организације дужни су да на захтев Агенције пруже стручну, техничку и другу помоћ у циљу ефикасног спровођења поступка приватизације и да без накнаде доставе податке и документацију из своје надлежности. Чини се да је ове одредбе потребно допунити и прецизније одредити улогу и надлежности поменутих субјеката у поступку приватизације.

Члан 9.

Одредбе овог члана тичу се метода приватизације. У ставу 2. наведено је да се капитал субјекта приватизације изражен у акцијама *може продавати* и у складу са законом који уређује тржиште хартија од вредности и прихватањем понуде за преузимање у складу са законом којим се уређује преузимање акционарских друштава. Међутим, Нацртом закона није јасно одређено у којим ситуацијама ће се капитал субјекта приватизације изражен у акцијама продавати у складу са његовим одредбама, а када у складу са законом који уређује тржиште хартија од вредности, или законом којим се уређује преузимање акционарских друштава.

Члан 10.

Овим чланом прописано је да је у поступку приватизације могуће применити комбинацију више метода и модела приватизације, али, као што је већ напоменуто, одредбама Нацрта закона нису одређени довољно јасни и прецизни критеријуми, чијом применом се одлучује на који начин ће бити спроведена приватизација у конкретном случају.

Члан 13.

Овим чланом предвиђено је да Агенција пре закључења уговора прибавља од надлежне организације за спречавање прања новца мишљење о непостојању сметњи на страни купца, односно стратешког инвеститора. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно допунити и прецизније одредити поступање Агенције и организације за спречавање прања новца у погледу утврђивања непостојања сметњи на страни купца, односно стратешког инвеститора.

Члан 17.

Овај члан тиче се средстава остварених продајом у поступку приватизације. Како је наведено у ставу 1, *средства остварена у поступку приватизације уплаћују се на рачун Агенције*. Указујемо да је у овој одредби после речи *остварена* потребно додати реч *продајом*.

Одредбе о припреми за приватизацију

Члан 20.

Одредбе овог члана тичу се пописа и процене. Према ставу 4, ако је са купцем закључен уговор о продаји капитала, а накнадно се пронађе имовина субјекта приватизације која није била приказана у приватизационој документацији, купац је дужан да на рачун Агенције уплати износ који се утврђује множењем одређених елемената. Међутим, одредбама Нацрта закона није одређено у ком року је купац дужан да изврши ову обавезу, па је препорука да се то учини.

Члан 21.

Ставом 1. предвиђено је да у року од 45 дана од дана истека рока за достављање писма заинтересованости Агенција предлаже министарству надлежном за послове привреде модел и метод приватизације, односно мере за припрему и растерећење субјекта приватизације, као и предлог почетне цене. С друге стране, у ставу 2. наведено је да на основу овог предлога министарство надлежно за послове привреде доноси одлуку којом одређује модел и метод приватизације, односно предлаже мере за припрему и растерећење субјекта приватизације, као и почетну цену, у року од 30 дана од дана достављања предлога Агенције, а полазећи од следећих критеријума: вредност капитала и имовине; стратешки значај субјекта приватизације; број запослених и исказано интересовање инвеститора. Ставовима 3. и 5. прописано је да за субјекте приватизације који послују већинским капиталом Републике Србије ову одлуку доноси Влада, а за субјекте приватизације који послују већинским

капиталом Аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, њихови надлежни органи на основу предлога министарства. Овде је пре свега важно указати да из наведених одредаба није довољно јасан однос предлога Агенције, односно министарства, о моделу и методу приватизације и одлуке коју тим поводом доноси министарство, Влада или надлежни органи Аутономне покрајине, односно локалне самоуправе. Прецизније, нејасно је да ли и Агенција, приликом формулисања предлога, полази од поменутих критеријума. Такође, наведени критеријуми су недовољно прецизни и остаје нејасно на који начин ће министарство бирати модел и метод приватизације. Поменути коментар односи се и на став 4. у којем је наведено да Влада *одређује модел стратешког партнерства*.

Према ставу 6, Агенција обавештава субјект приватизације о моделу приватизације. Међутим, Нацртом закона није одређено у ком року Агенција то чини.

У ставу 7. наведено је да за субјекте приватизације разврстане *као микро правно лице* код којих је уговор о продаји капитала раскинут, Агенција доноси одлуку о моделу приватизације, односно одлуку о покретању стечаја. По нашем мишљењу, у овој одредби би требало напоменути да се ради о субјектима приватизације који су разврстани као *микро правно лице* у складу са Законом о рачуноводству.

Одредбе о методима приватизације

Члан 23.

Овај члан односи се на јавни позив. Према ставу 2, јавни позив *садржи податке од значаја за спровођење поступка*, док је у ставу 4. наведено да Агенција *по потреби може да промени податке садржане у јавном позиву*. Сматрамо да је наведене одредбе потребно допунити и прецизирати које податке садржи јавни позив, као и када Агенција може да промени те податке.

Члан 24.

Ставом 2. овог члана предвиђено је да министар надлежан за послове привреде прописује цену продајне документације, коју је дужно да откупи лице које изрази интерес за учешће у поступку јавног прикупљања понуда са јавним надметањем. Имајући у виду да Нацрт закона не садржи ближе одредбе о начину и критеријумима за одређивање цене продајне документације, указујемо да би требало размотрити могућност да се, у том смислу, допуне одредбе овог члана.

Члан 25.

Одредбе овог члана тичу се Комисије за спровођење поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем, коју именује Агенција. Према ставу 2, ова комисија има три члана и чине је: представник Агенције за приватизацију, представник запослених у субјекту приватизације и представник министарства надлежног за послове привреде. Одредбама Нацрта закона, међутим, нису прописани критеријуми и услови које лица која се именују у ову комисију морају да испуне. Имајући то у виду, препорука је да се одредбе Нацрта закона које се односе на ову комисију допуне на тај начин што ће се утврдити критеријуми и услови које лица која се именују из Агенције и министарства у њен састав морају да испуне.

Члан 26.

Овим чланом уређује се почетна цена. Између осталог, прописује се да ако капитал односно имовина не буду продати за почетну цену, Агенција *може објавити уз сагласност министарства надлежног за послове привреде нови јавни позив у року од 15 дана од дана проглашења поступка продаје неуспешним, и нова почетна цена износи најмање једну трећину од процењене вредности капитала односно имовине*. Међутим, из одредаба Нацрта

закона није јасно од чега зависи да ли ће Агенција објавити нови јавни позив, па је препорука да се прецизира у којим ситуацијама ће до тога доћи.

Члан 28.

Овај члан односи се на јавно надметање. Према ставу 1, јавно надметање се одржава *одмах након отварања понуда*, под условом да је најмање два понуђача доставило понуде које су једнаке или веће од почетне цене. Имајући у виду да формулација *одмах након отварања понуда* није довољно прецизна, сматрамо да би требало размотрити могућност да се одреди рок за одржавање јавног надметања, након отварања понуда.

Члан 30.

Овим чланом уређен је метод непосредне погодбе. Како је наведено у ставу 1, овај метод приватизације се спроводи *изузетно, на основу одлуке Владе, а због постојања општег интереса односно стратешког интереса Републике Србије*, док је ставом 3. предвиђено да се начин његовог спровођења одређује одлуком Владе. Као што је истакнуто, овај метод приватизације представља један од најспорнијих елемената Нацрта закона. Наиме, иако је наведено да се спроводи изузетно, одредбама Нацрта закона нису прецизно и јасно дефинисани критеријуми на основу којих ће се одредити када ће доћи до његове примене. Овај метод, такође, садржи дискриминаторне елементе и није у потпуности сагласан са начелима које промовише Нацрт закона, а то су, пре свега, обезбеђење јавности и транспарентности, онемогућавање корупције и формирање продајне цене према фер тржишним условима. Поред наведеног, Влади је остављено да својом одлуком одређује начин спровођења овог метода, иако би то питање, такође, морало бити детаљније уређено Нацртом закона.

У погледу примене начела обезбеђења јавности и транспарентности важно је указати на одредбу става 2, којом је прописано да се *закључени уговори методом непосредне погодбе јавно објављују на интернет страници Владе Републике Србије осим у деловима који се односе на националну безбедност Републике Србије*. Ова одредба је уопштена и не предвиђа рок у којем се закључени уговори јавно објављују, док се употребом формулације *осим у деловима који се односе на националну безбедност Републике Србије*, омогућава да јавности често остану недоступни најзначајнији делови оваквих уговора.

Члан 31.

Одредбе овог члана тичу се метода јавног прикупљања понуда, које се врши објављивањем јавног позива за избор стратешког инвеститора. Међутим, Нацртом закона није уређен садржај јавног позива, док је ставом 2. једино предвиђено да Влада *прописује квалификационе услове које мора да испуњава стратешки инвеститор*. Имајући у виду наведено, указујемо да је Нацртом закона потребно уредити садржај јавног позива за избор стратешког инвеститора, као и услове које мора да испуњава стратешки инвеститор.

Члан 32.

Овим чланом предвиђено је да *садржај пријаве за стратешко партнерство као и висину депозита утврђује Влада на предлог министарства надлежног за послове привреде*. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно допунити и нешто детаљније уредити садржај пријаве за стратешко партнерство, као и критеријуме за утврђивање висине депозита.

Члан 33.

У овом члану наведено је да Влада *ближе прописује услове, поступак и начин продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем и методом јавног прикупљања понуда*. Иако је неспорно да наведена питања треба ближе уредити

подзаконским актом, као што је наглашено, чини се да их је нешто детаљније требало регулисати одредбама Нацрта закона.

Одредбе о продаји капитала

Члан 34.

Према одредби става 2, проценат јавног капитала који се приватизује одређује Влада, аутономна покрајина односно јединица локалне самоуправе. Међутим, Нацртом закона није одређено по којим критеријумима Влада, аутономна покрајина односно јединица локалне самоуправе доносе одлуку о томе који се проценат јавног капитала приватизује, па је препорука да се то учини.

Члан 35.

Ставом 1. прописано је да критеријуме за учествовање у јавном прикупљању понуда са јавним надметањем, услове продаје, као и обавезе купца одређује Агенција, уз сагласност министарства надлежног за послове привреде. У ставу 2. наведено је да министарство ову сагласност даје у року од пет дана од дана достављања критеријума, односно услова продаје од стране Агенције, док, према ставу 3, ако министарство у поменутом року не достави изјашњење или сагласност, поступак се наставља у складу са предлогом Агенције. Пре свега, чини се да је одредбама Нацрта закона потребно ближе уредити критеријуме за учествовање, услове продаје и обавезе купца. Поред тога, указујемо да је потребно јасно уредити шта се дешава уколико изјашњење министарства у предвиђеном року буде негативно, односно да ли се и на који начин у тој ситуацији наставља поступак.

Члан 38.

Одредбе овог члана односе се на уговор о продаји капитала. Ставом 2. прописано је да уговорне обавезе *по правилу* трају две године, док је у ставу 3. наведено да *изузетно*, на предлог ресорног министарства у чијој је надлежности делатност субјекта приватизације трајање уговорних обавеза може бити најдуже до 5 година. Имајући у виду да овде није довољно јасно одређено када ће доћи до примене изузетка, односно када ће уговорне обавезе трајати дуже од две године, препорука је да се ове одредбе у том смислу допуне.

Ставом 5. предвиђено је да уговор о продаји капитала Агенција доставља министарству надлежном за послове финансија, ради евидентирања, а запосленима и мањинским акционарима у субјекту приватизације *на њихов захтев, ради упознавања*. С друге стране, ставом 6. предвиђено је да се овај уговор *објављује на званичној интернет страници Агенције, у року од три дана од дана његовог закључења*. С обзиром на то да је предложено да се уговор о продаји капитала објављује на интернет званичној презентацији Агенције, сматрамо да нема никаквих разлога да се пропише обавеза запослених и мањинских акционара у субјекту приватизације да подносе захтев, како би им Агенција доставила тај уговор. Имајући у виду наведено, потребно је, у том смислу, усагласити одредбе става 5. и става 6. овог члана.

Члан 39.

Одредбе овог члана односе се на уступање уговора о продаји. Ставом 2. прописано је да пријемник *може бити лице које испуњава прописане услове за купца капитала или имовине*. Имајући у виду да ова одредба оставља простор за различита тумачења, препорука је да се измени тако што ће се предвидети да ће пријемник *бити*, или да пријемник *може једино бити лице које испуњава прописане услове за купца капитала или имовине*. Ова препорука односи се и на члан 57. Нацрта закона, којим је предвиђено да се одредбе члана 39. сходно

примењују и на уступање уговора о продаји имовине.

Члан 41.

Овај члан тиче се услова за раскид уговора о продаји. Ставом 1. прописано је да се уговор о продаји сматра раскинутим због неиспуњења уговорних обавеза, уколико *ни у накнадно остављеном року за испуњење уговорне обавезе* купац не поступи на одређени начин. Поред тога, у ставу 2. наведено је да се *могу оставити највише три узастопна накнадна рока за поступање по једној уговорној обавези ако се оцени да је купац у претходно остављеном накнадном року доставио доказе да је предузео активности у циљу извршења уговорне обавезе*. По нашем мишљењу, у овим одредбама потребно је прецизирати на који начин, односно по којим правилима, се оцењује да је купац доставио потребне доказе, као и када ће се купцу оставити накнадни рокови за поступање по уговорним обавезама.

Члан 43.

Одредбе овог члана тичу се заступника капитала. Према ставу 1, у субјекту приватизације у којем је раскинут уговор о продаји Агенција за приватизацију именује привременог заступника капитала, уз сагласност министарства надлежног за послове привреде, ради управљања субјектом приватизације до окончања поступка приватизације. Међутим, без обзира на значај његове улоге, Нацртом закона није прописано у ком року ће Агенција за приватизацију именовати заступника капитала, нису прописани услови које морају да испуне лица која се именују на ову позицију, нити су одређени критеријуми за њихов избор. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се одредити рок за поступање Агенције за приватизацију и министарства, прописати услови које морају да испуњавају лица која се именују за заступнике капитала и одредити критеријуми по којима ће та лица бити именована.

Ставом 3. прописано је да је заступник капитала дужан *нарочито* да, између осталог, *обавља, по потреби, друге послове*. Имајући у виду да се овом одредбом прописује шта је заступник капитала *нарочито дужан*, сматрамо да је формулацију *обавља, по потреби, друге послове*, потребно или прецизирати, или брисати.

Члан 44.

Овај члан односи се на извештаје које заступник капитала подноси Агенцији за приватизацију. Ставом 2. предвиђено је да *садржај извештаја прописује министар надлежан за послове привреде*. По нашем мишљењу, садржај извештаја које заступник подноси Агенцији за приватизацију треба детаљније уредити Нацртом закона.

Члан 47.

Ставом 5. овог члана прописано је да представнике у органима управљања субјекта приватизације предлаже министарство надлежно за послове привреде, сразмерно учешћу капитала који је пренет на Агенцију за приватизацију у укупном капиталу субјекта приватизације, у року од 15 дана од дана раскида уговора о продаји капитала. Одредбама Нацрта закона, међутим, нису прописани критеријуми и услови које лица које предлаже министарство надлежно за послове привреде за представнике у органима управљања морају да испуне. Имајући у виду наведено, 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.

Члан 48.

Према ставу 1, у случају да се донесе одлука о продаји акција на организованом тржишту, заступник капитала је дужан да у *најкраћем року* обезбеди услове за трговање акцијама

субјекта приватизације организованих као акционарска друштва на организованом тржишту хартија од вредности. Имајући у виду да се формулација у *најкраћем року* може тумачити на различите начине, препорука је да се ова одредба измени и да се одреди рок у којем је заступник капитала дужан да обезбеди услове за трговање акцијама субјекта приватизације организованих као акционарска друштва на организованом тржишту хартија од вредности.

Одредбе о продаји имовине

Члан 50.

Ставом 2. предвиђено је да је субјект приватизације дужан да Програм за продају имовине достави Агенцији за приватизацију у року од 60 дана од дана доношења одлуке о моделу, док је у ставу 3. наведено да Агенција *може* продужити рок за достављање Програма најдуже за 30 дана, на захтев субјекта приватизације, *ако за то постоје оправдани разлози*. Сматрамо да је одредба става 3. непрецизна и да оставља Агенцији за приватизацију широка дискрециона овлашћења у погледу доношења одлуке о продужетку рока за достављање Програма. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени и да се појасни у којим случајевима ће Агенција донети поменути одлуку.

Члан 55.

Одредбе овог члана тичу се уговора о продаји имовине. Ставом 3. прописано је да уговорне обавезе купца из уговора о продаји имовине *по правилу* трају две године, док је у ставу 4. наведено да, *изузетно*, на предлог ресорног министарства трајање уговорних обавеза купца може бити најдуже до пет година. Слично као код члана 38. Нацрта закона, имајући у виду да није довољно јасно одређено када ће доћи до примене изузетка, односно када ће уговорне обавезе купца трајати дуже од две године, препорука је да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

Одредбе о поступку и начину контроле извршења обавеза из уговора о продаји капитала или имовине

Члан 60.

У овом члану нужно је допунити одредбе ставова 3. и 4, којима је прописано да министар надлежан за послове приватизације образује комисију која доноси одлуке у поступку контроле извршења уговорних обавеза *из реда лица која су запослена у Агенцији и представника државне управе*. Наиме, овим одредбама нису прописани критеријуми и услови које лица која се именују у комисију морају да испуне. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе Нацрта закона допуне тако што ће се утврдити критеријуми и услови које запослени у Агенцији и *представници државне управе*, који се именују у састав комисије за контролу извршења уговорних обавеза, морају да испуне.

Према ставу 5, поступак контроле извршења уговорних обавеза ближе прописује министар надлежан за послове привреде. По нашем мишљењу, поступак контроле извршења уговорних обавеза треба детаљније уредити Нацртом закона.

Одредбе о продаји акција и удела

Члан 61.

Ставом 2. предвиђено је да се акције *могу продавати и у складу са законом који регулише тржиште хартија од вредности и у складу са законом који регулише преузимање акционарских друштава*, док је у ставу 3. наведено да одлуку о методу продаје акција, односно удела у власништву Републике Србије, аутономне покрајине и локалне самоуправе

доноси Влада, надлежни орган аутономне покрајине односно локалне самоуправе. Сматрамо да је ове одредбе потребно допунити и појаснити на који начин ће се одредити како ће се извршити продаја акција, или удела.

Одредбе о преносу капитала без накнаде

Члан 65.

Према ставу 2, субјект приватизације дужан је да донесе одлуку о издавању акција без накнаде у року који одреди Агенција. Указујемо да би ову одредбу требало изменити и Нацртом закона одредити рок у којем је субјект приватизације дужан да донесе поменућу одлуку.

Члан 69.

Овај члан односи се на пренос капитала без накнаде стратешком инвеститору. Како је наведено, *услови и начин преноса капитала без накнаде на стратешког инвеститора утврђују се у складу са прописима којима се уређује подстицај за инвестиције а на основу одлуке Владе.* По нашем мишљењу, Нацртом закона би морало детаљније бити уређено питање преноса капитала без накнаде на стратешког инвеститора. Такође, указујемо да је потребно прецизирати формулацију *прописи којима се уређује подстицај за инвестиције.*

Одредбе о стратешком партнерству

Члан 70.

Овим чланом предвиђено је да стратешко партнерство представља модел приватизације кроз институционални однос домаћих или страних правних лица са субјектом приватизације односно Републиком Србијом, ради, између осталог, *других разлога који ће омогућити обављање делатности.* По нашем мишљењу, овде би требало прецизније одредити који су то други разлози који ће омогућити обављање делатности.

Чланови 72. и 75.

Према овим члановима, одлуку о стратешком партнерству оснивањем новог привредног друштва, односно докапитализацијом постојећег субјекта приватизације доноси Влада. Као што је већ поменуто, одредбама Нацрта закона нису одређени довољно прецизни и јасни критеријуми за доношење одлуке о стратешком партнерству, па је препорука да се то учини.

Одредбе о мерама за припрему и растерећење обавеза субјеката приватизације

Члан 77.

Овим чланом прописано је да Влада *може* да доноси одлуку о мерама за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације, када субјекат приватизације испуњава најмање један од следећих критеријума: стратешки значај за регион; величина имовине; број запослених; величине прихода из регистроване претежне делатности и тржишни потенцијал. По нашем мишљењу, наведени критеријуми су уопштени и непрецизни, па се могу тумачити на различите начине. Имајући у виду наведено, сматрамо да је ове одредбе потребно изменити и одредити прецизније критеријуме за одлучивање о мерама за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације.

Члан 78.

Овај члан односи се на отпис дуга. Ставом 1. предвиђено је да Влада *може* да донесе одлуку да државни повериоци субјекта приватизације отпишу дуг са стањем на дан 31.12.2013.

године према субјекту приватизације који послује у целини или већинским друштвеним или државним капиталом. Међутим, као што је већ наведено, потребно је појаснити у којим случајевима и на основу којих, прецизно одређених критеријума ће Влада доносити овакву одлуку.

Члан 81.

Одредбе овог члана тичу се одлуке о финансијској консолидацији субјекта приватизације. Према ставу 1, ову одлуку доноси Влада на предлог министарства надлежног за послове привреде ако се ради о субјекту са друштвеним капиталом, *а на предлог надлежног органа аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе ако је субјект приватизације са јавним капиталом*. С обзиром на то да у јавни капитал, поред капитала Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, спада и капитал Републике Србије, нејасно је зашто би у тој ситуацији предлог подносио искључиво надлежни орган аутономне покрајине, односно локалне самоуправе. Имајући у виду све наведено, сматрамо да би ову одредбу требало изменити и појаснити ко Влади подноси предлог за доношење одлуке о финансијској консолидацији, уколико се ради о субјекту приватизације са капиталом Републике Србије. Поред овога, као и код одлуке о отпису дуга, потребно је појаснити у којим случајевима и на основу којих прецизно одређених критеријума ће Влада доносити овакву одлуку.

Члан 82.

Овим чланом уређује се план финансијске консолидације. Према одредбама става 2. и става 3, субјект приватизације доставља план финансијске консолидације на сагласност Агенцији у року од 90 дана од дана доношења одлуке о финансијској консолидацији, а потом тај План усваја Влада. Међутим, одредбама Нацрта закона нису одређени рокови за поступање Агенције и усвајање плана, нити је уређен поступак у ситуацији када Агенција не достави сагласност. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова питања уреде Нацртом закона.

Члан 84.

Овим чланом предвиђено је да поверилац пријављује своје потраживање на основу јавног позива *који објављује Агенција након доношења одлуке Владе о финансијској консолидацији*. Међутим, овом одредбом није одређен рок у којем ће Агенција објавити јавни позив, па је препорука да се то учини.

Члан 88.

Овом одредбом прописано је да *поступак, услове и начин финансијске консолидације ближе уређује Влада*. Као што је већ поменуто, сматрамо да би ова питања требало детаљније уредити одредбама Нацрта закона.

Члан 89.

Овим чланом уређује се конверзија, односно претварање дуга субјекта приватизације у трајни улог. Према ставу 1, у поступку приватизације *може се спровести конверзија потраживања поверилаца у трајни улог субјекта приватизације, ако Влада донесе одлуку о конверзији потраживања државних поверилаца у трајни улог субјекта приватизације*. У ставу 2. наведено је да су државни повериоци дужни да конвертују потраживања у капитал ако је Влада донела поменуту одлуку. Слично као и код осталих мера за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације, указујемо да Нацртом закона нису предвиђени довољно прецизни критеријуми, како би било јасније у којим случајевима ће Влада доносити одлуку о конверзији.

Посебне одредбе

Члан 93.

Ставом 1. тачка 2. овог члана предвиђено је да се средства од продаје цене друштвеног капитала користе и распоређују тако да ће се, између осталог, 50% средстава издвојити за финансирање реструктурирања *и развоја привреде на територији Републике Србије*, односно на територији Аутономне покрајине Војводине, ако се седиште субјекта приватизације налази на територији Аутономне покрајине Војводине. Поред тога, ставом 1. тачка 5. прописано је да ће се *30% средстава издвојити за друге намене, које посебном одлуком одређује Влада Србије*. Препорука је да се формулације *развој привреде* на територији Републике Србије и Аутономне покрајине Војводине *и за друге намене* у овим одредбама прецизирају, како би се појаснила намена средстава остварених од продаје друштвеног капитала.

Поред тога, потребно је прецизирати одредбу става 2. овог члана, којом је предвиђено да се средства од продаје државног капитала користе *за финансирање подстицања развоја*.

Одредбе о обустави поступка

Члан 98.

Према ставу 3. овог члана, Агенција за приватизацију обуставља поступак приватизације уколико се утврди да се субјекти приватизације не налазе на адреси, немају делатност, запослене ни законског заступника, или да *из других објективних разлога*, није могуће спровести поступак приватизације. Имајући у виду да је формулација *из других објективних разлога* широка и оставља простор за различита тумачења, препорука је да се она измени и да се додатно прецизира у којим случајевима ће доћи до обустављања поступка приватизације.

III Закључак

Предложеним решењима нису обухваћене све потребне измене, које су наведене у Националној стратегији и Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције.

Нацртом закона није довољно прецизиран правни положај Агенције за приватизацију, нити је 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. Такође, одредбама Нацрта закона нису прописани критеријуми и 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.

Одредбама Нацрта закона нису јасно и прецизно утврђени критеријуми који ће се користити приликом одређивања модела и метода приватизације у сваком конкретном случају, а посебан проблем и један од најспорнијих елемената Нацрта закона представља метод непосредне погодбе. Нацртом закона, такође, нису одређени јасни и прецизни критеријуми за доношење одлуке о мерама за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације.

Поред наведених недостатака, Нацрт закона садржи и ризике корупције који се односе на прописивање да ће министар надлежан за послове привреде и Влада ближе уредити одређена питања подзаконским актима, иако би нека од тих питања требало детаљније уредити законским одредбама, непостојање рокова, употребу недовољно прецизних формулација, недостатак процедура, постојање правних празнина, употребу појмова који нису дефинисани Нацртом закона, погрешно упућивање и неусаглашеност појединих одредаба.

Отклањање наведених недостатака и ризика корупције из Нацрта закона би, по нашем мишљењу, допринело стварању одговарајућег правног оквира и отклањању, односно смањењу, ризика корупције у области приватизације.