

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о јавним предузећима

I Општа процена ризика корупције

Министарство привреде припремило је и објавило текст Нацрта закона о јавним предузећима (у даљем тексту: Нацрт закона). Поводом Нацрта закона формално није отворена јавна расправа, иако је до ње морало доћи, имајући у виду релевантне одредбе Закона о државној управи и Пословника Владе.

Нацртом закона уређује се правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатности од општег интереса, а нарочито оснивање, пословање, управљање, имовина и друга питања од значаја за њихов положај. Према образложењу, изради Нацрта закона се приступило јер постојећа правна регулатива није довољна за решавање проблема у раду јавних предузећа. Како је истакнуто, основни разлог за доношење Нацрта закона јесте ефикаснија контрола јавних предузећа, повећање њихових финансијских перформанси, ефикасније планирање пословних активности и унапређење корпоративног управљања, придржавање рокова за доставу законом прописаних докумената и већа транспарентност у пословању. Један од циљева Нацрта закона јесте професионализовање рада и повећање ефикасности управљања на републичком и локалном нивоу. У образложењу је поред осталог напоменуто да се Нацртом закона прецизирају неопходни услови за избор чланова надзорног одбора и поступак избора директора, у циљу њихове даље професионализације, а ради повећања персоналне и колективне одговорности. Уколико не остваре пројектоване резултате, уводе се додатне мере за њихово разрешење, као и казнене одредбе. На овај начин, закључује се, прихваћене су иницијативе Агенције за борбу против корупције, које су се односиле на овај поступак.

Агенција за борбу против корупције је у августу 2014. године поднела иницијативу за измене и допуне Закона о јавним предузећима, као и измене и допуне Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија, Министарству привреде и Влади. Одредбе ових прописа значајне су са становишта спречавања корупције и злоупотреба приликом именовања директора јавних предузећа, а њихов циљ треба да буде да се у што већој мери смањи простор за дискрецију субјеката надлежних за именовање директора јавних предузећа у изборном поступку, односно да њихова примена доведе до именовања најбољих кандидата на ове функције. Поред поменутих, са становишта спречавања корупције, посебно су важне 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 начин вредновања резултата рада директора јавних предузећа, а ради остваривања овог циља предвиђена је измена Закона, која ће обухватити и увођење механизма одговорности за доследно спровођење ових критеријума.

Иако Нацрт закона садржи одређене значајне новине са становишта спречавања корупције, постоји потреба за додатним унапређењем и прецизирањем његових одредаба. Ово се, пре свега, односи на одредбе о условима и поступку именовања и разрешења председника и чланова надзорног одбора, директора јавних предузећа и вршилаца дужности директора, програм пословања, као и недовољно прецизне и јасне прелазне и завршне одредбе. Ове одредбе садрже ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења, непостојање рокова, препуштање Влади и министру да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским

одредбама, те постојање правних празнина. Поред тога, Нацртом закона није предвиђена прекршајна одговорност у случају да одговорна лица у органима јавне власти не предузму потребне мере у оквиру поступка именованја директора јавног предузећа и чланова надзорног одбора.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у уводним одредбама, одредбама које се односе на циљ оснивања јавних предузећа, казним одредбама, као и у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона.

Уводне одредбе

Члан 1.

Овим чланом одређен је предмет Нацрта закона. Међутим, поред тога, ставовима 4. и 5. овог члана забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, односно свака друга употреба јавних предузећа у политичке сврхе, те оглашавање јавног предузећа које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, без сагласности оснивача. Иако су ова питања значајна и корисна за спречавање корупције, указујемо на то да их је ради одговарајуће примене неопходно прецизније и детаљније уредити Нацртом закона.

Члан 2.

Овај члан односи се на делатности од општег интереса. У ставу 1. набројане су неке делатности које се, у смислу Нацрта закона, сматрају делатностима од општег интереса. Међутим, на крају је наведено да ту спадају *и друге области*. Имајући у виду да је формулација *и друге области* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се наведена формулација брисати, или појаснити. Као додатни разлог за брисање поменуте формулације може се навести и то да, према ставу 2, у делатности од општег интереса спадају *и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса*. Свакако, требало би размотрити могућност да све делатности од општег интереса буду таксативно наведене у Нацрту закона.

Циљ оснивања – оснивање и пословање јавног предузећа

Члан 5.

Овим чланом уређено је оснивање јавног предузећа. Према ставу 4, градска општина образована на територији града *може* основати јавно предузеће, уз претходну сагласност скупштине јединице локалне самоуправе, у складу са законом и статутом јединице локалне самоуправе. С обзиром на то да је предвиђена могућност да градска општина образована на територији града оснује јавно предузеће, уз претходну сагласност скупштине јединице локалне самоуправе, без унапред прописаних критеријума за одлучивање, указујемо на то да ова одредба оставља простор за различита тумачења приликом примене. Имајући то у виду, препорука је да се Нацртом закона пропишу критеријуми, или елементи критеријума, за одлучивање градске општине о оснивању јавног предузећа.

Члан 11.

Овим чланом уређена су оснивачка права и улагање капитала. Конкретно, предвиђено је да јавно предузеће *може, уз претходну сагласност оснивача*, основати друштво капитала за обављање делатности од општег интереса и друштво капитала за обављање делатности која није делатност од општег интереса.

Поред питања сврсиходности решења којим се оставља могућност да јавно предузеће оснује друштво капитала, имајући у виду циљеве оснивања ових предузећа, напомињемо да се овом одредбом дају широка дискрециона овлашћења и оставља могућност за различито тумачење приликом примене. Наиме, Нацртом закона нису прописани критеријуми, или елементи критеријума за доношење одлуке о оснивању друштва капитала, нити је уређен поступак давања сагласности оснивача. Имајући у виду наведено, препорука је да се предложено решење још једном размотри. Уколико се ово решење прихвати, неопходно је прописати критеријуме за одлучивање и уредити поступак давања сагласности.

Члан 12.

Овим чланом прописано је да јавно предузеће *може* улагати капитал у већ основана друштва капитала, уз претходну сагласност оснивача.

Слично као код коментара на претходни члан, поставља се питање оправданости решења којим се оставља могућност да јавно предузеће улаже капитал у већ основана друштва капитала, уместо самог оснивача. Уједно, указујемо на то да Нацртом закона нису утврђени критеријуми за одлучивање о улагању капитала у већ основано друштво капитала, нити је уређен поступак давања сагласности оснивача. Имајући у виду могућност злоупотреба, препорука је да се размотри брисање предложеног решења. У супротном, неопходно је прописати критеријуме за одлучивање и уредити поступак давања сагласности.

Члан 18.

Овај члан односи се на услове за именовање председника и чланова надзорног одбора. Према ставу 1, један од услова је *познавање области корпоративног управљања или области финансија*. Формулација *познавање области корпоративног управљања или области финансија* је непрецизна и подложна различитом тумачењу, а Нацртом закона није предвиђено на који начин се утврђује испуњеност овог услова. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је неопходно прецизирати ову одредбу тако што ће се појаснити услов који се односи на познавање области корпоративног управљања или области финансија.

Ставом 2. предвиђено је да су председник и чланови надзорног одбора дужни да се додатно усавршавају у области корпоративног управљања. Додатно, према ставу 3, Влада ће утврдити програм за додатно стручно усавршавање у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Нацртом закона потребно је детаљније уредити ово питање и предвидети последице уколико се председник и чланови надзорног одбора додатно не усавршавају. На крају, ради адекватног спровођења ових одредаба, неопходно је предвидети краћи рок за доношење програма за додатно стручно усавршавање.

Члан 19.

Овим чланом прописани су додатни услови које мора да испуни независни члан надзорног одбора. Поред осталог, независни члан надзорног одбора не сме да буде члан политичке странке, те *постављено, именовано или изабрано лице*. Мишљења смо да би наведене услове требало поштриити на тај начин што би се предвидело да независни члан надзорног одбора не сме да буде члан политичке странке, односно јавни функционер, у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције, у одређеном временском периоду – на пример, у последње две године.

Члан 21.

Овим чланом уређен је престанак мандата председника и чланова надзорног одбора. Према ставу 1, председнику и члановима надзорног одбора мандат престаје истеком периода на који

су именовани, оставком, или разрешењем. Један од разлога за разрешење јесте пропуштање надзорног одбора да предузме *неопходне мере* пред надлежним органима у случају постојања *основане сумње да одговорно лице јавног предузећа делује на штету јавног предузећа несавесним понашањем или на други начин*. С обзиром на то да ова одредба садржи недовољно прецизне формулације, које су подложне различитим тумачењима у пракси и пружају широка дискрециона овлашћења органима јавне власти који одлучује о разрешењу, препорука је да се појасни шта се подразумева под *неопходним мерама* у случајевима *основане сумње да одговорно лице јавног предузећа делује на штету јавног предузећа несавесним понашањем или на други начин*.

Ставом 3. прописано је да су председник и чланови надзорног одбора којима је престао мандат дужни да врше своје дужности до именовања новог надзорног одбора, *а најдуже шест месеци*.

Мишљења смо да је овакво решење неодговарајуће, пре свега у ситуацији када је председнику или члановима надзорног одбора мандат престао тако што су разрешени дужности. Наиме, у таквој ситуацији би без одлагања требало одредити вршиоце дужности председника и/или чланова надзорног одбора. Додатно, указујемо на то да је неопходно одредити краћи рок од шест месеци за наставак вршења дужности од стране председника и чланова надзорног одбора којима је престао мандат.

Члан 22.

Према ставу 3, надзорни одбор доноси одређене одлуке уз сагласност Владе, надлежног органа аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, или градске општине. Међутим, Нацртом закона није уређен поступак разматрања предлога одлуке надзорног одбора, нити рок за поступање Владе, надлежног органа аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, или градске општине. Како би се отклонио овај ризик корупције, потребно је допунити ову одредбу тако што ће се уредити поступак разматрања предлога одлуке надзорног одбора, те јасно одредити рок за поступање Владе, надлежног органа аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, или градске општине.

Члан 25.

Овим чланом одређени су услови које мора да испуни лице које се именује за директора јавног предузећа. Поред осталог, предвиђено је да лице које се именује за директора јавног предузећа мора да има најмање три година радног искуства на пословима који су повезани са пословима јавног предузећа. Мишљења смо да би код овог услова требало додати да се ради о пословима за које се захтева високо образовање.

Један од прописаних услова јесте познавање области корпоративног управљања. Овај услов је недовољно прецизан и подложен различитом тумачењу, а Нацртом закона није предвиђено на који начин се утврђује његова испуњеност. Имајући у виду наведено, неопходно је прецизирати овај услов.

У погледу услова који се односи на радно искуство у организовању рада и вођењу послова, сматрамо да би требало додати потребно трајање овог искуства (на пример, најмање две године).

Један од прописаних услова је да лице које се именује за директора јавног предузећа није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке. С обзиром на то да је једно од прокламованих начела у овој области начело деполитизације, сматрамо да не постоји оправдан разлог за остављање могућности да директор јавног предузећа буде члан органа политичке странке коме је одређено мировање у вршењу те функције. Имајући у виду наведено, препорука је да се код

овог услова бришу речи *односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке.*

Према ставу 2, Статутом или општим актом *могу бити одређени и други услови које лице мора да испуни да би било именовано за директора јавног предузећа.* На овај начин, омогућава се да се Статутом или општим актом уреде питања која је неопходно регулисати законским одредбама. Имајући то у виду, препорука је да се законским одредбама предвиде сви услови које лице мора да испуни да би било именовано за директора јавног предузећа.

Члан 29.

Овај члан односи се на право на стимулацију. Према ставу 1, директор и извршни директор имају право на зараду, *а могу имати и право на стимулацију,* док је у ставу 2. наведено да ће Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донети подзаконски акт *којим ће се одредити услови и критеријуми за утврђивање и висину стимулације.* На овај начин, Влади је препуштено да подзаконским актом уреди питања која је неопходно детаљније регулисати законским одредбама. Имајући у виду наведено, препорука је да се питања услова и критеријума за утврђивање и висину стимулације детаљније уреде законским одредбама. Поред тога, указујемо на то да је ради адекватног спровођења ових одредаба неопходно предвидети краћи рок за доношење подзаконског акта Владе.

Члан 36.

Овим чланом прописано је да председник и чланови комисије за спровођење конкурса за избор директора јавног предузећа не могу бити народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине, одборници у скупштинама јединица локалне самоуправе, као ни постављена лица у органима државне управе, органима аутономне покрајине или органима јединица локалне самоуправе.

Нацртом закона нису прописани прецизни услови и критеријуми за именовање чланова Комисије, што оставља простор за дискреционо одлучивање Владе, односно надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, приликом избора ових лица. Додатно, насупрот прокламованом начелу деполитизације, Нацрт закона, као и постојеће законско решење, омогућава да члан Комисије буде лице које обавља функцију у органима политичке странке. Имајући у виду све наведено, препорука је да се одредбе Нацрта закона које се односе на Комисију за именовање допуне тако што ће се одредити прецизни и јасни услови и критеријуми за именовање чланова Комисије, међу којима су искуство у области људских ресурса и то да члан не може бити лице које обавља функцију у органима политичких странака, односно јавни функционер, изузев уколико се ради о члану надзорног одбора јавног предузећа.

Члан 37.

Ставом 1. предвиђено је да одлуку о спровођењу јавног конкурса за избор директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове привреде. Међутим, Нацртом закона није одређен рок за достављање предлога и доношење одлуке о спровођењу јавног конкурса у односу на достављање предлога, што представља ризик корупције. Имајући ово у виду, препорука је да се Нацртом закона пропишу рокови за достављање предлога и доношење одлуке о спровођењу јавног конкурса.

Члан 39.

Овим чланом прописано је да одлуку о спровођењу јавног конкурса за избор директора јавног предузећа чији је оснивач аутономна покрајина, одосно јединица локалне самоуправе, доноси орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за

именовање директора јавног предузећа, на предлог надлежног органа. Као и у претходном случају, није одређен рок за достављање предлога и доношење одлуке о спровођењу јавног конкурса у односу на достављање предлога, па је препорука да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

Члан 41.

Према ставу 2, чланови Комисије дужни су да дају писане изјаве о томе да ли они или са њима повезана лица имају интерес везан за спровођење конкурса. Овде је најпре потребно прецизирати да се ова изјава даје непосредно након прегледа свих приспелих пријава. Додатно, с обзиром на то да потписивање изјаве не може представљати гаранцију одсуства сукоба интереса, неопходно је предвидети поступак за одлучивање о сукобу интереса, као и за именовање новог члана Комисије, у случају да је првобитно именовани члан у сукобу интереса. Уколико се у поступку утврди да је члан Комисије био у сукобу интереса, то би за последицу морало да има његово разрешење. На крају, у циљу обезбеђења транспарентности, веома је важно да јавности буду позната имена чланова комисија, као и подаци о њеном раду.

Ставом 3. предвиђено је да се оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина у изборном поступку врши *према мерилима прописаним за именовање директора јавног предузећа*. Међутим, Нацртом закона нису одређена ова мерила, нити било какви елементи за њихово прописивање. Уместо тога, чланом 81. став 1. Нацрта закона прописано је да ће се до доношења подзаконског акта из члана 41, за шта није одређен рок, примењивати Уредба која се односи на мерила за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија. Недостатак законом одређених мерила за оцењивање кандидата ствара простор за широка дискрециона овлашћења Комисије. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона, поред услова, пропишу мерила, односно елементи мерила за именовање директора јавних предузећа.

Члан 42.

Овим чланом предвиђено је да комисија саставља ранг листу са највише три кандидата која су са најбољим резултатом испунила мерила за избор директора јавног предузећа, након чега, ту листу, заједно са записником о спроведеном изборном поступку, доставља министарству, надлежном органу аутономне покрајине, или надлежном органу јединице локалне самоуправе. На крају, Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, или јединице локалне самоуправе припрема предлог акта о именовању првог кандидата са ранг листе и доставља га, ради усвајања, органу надлежном за именовање директора јавног предузећа.

Овим одредбама нису прописани рокови за састављање ранг листе и записника; припрему предлога акта о именовању, те усвајање акта о именовању, што представља ризик корупције. С обзиром на то да су ова питања значајна за ефикасно спровођење и окончање јавног конкурса, препорука је да се уреде законским одредбама.

Веома је значајно што је прихваћена препорука Агенције да се ограничи дискрециона овлашћења надлежног органа приликом доношења решења о именовању директора јавног предузећа. Наиме, орган надлежан за именовање директора јавног предузећа неће, као до сада, имати могућност да, без обзира на резултате конкурса и предлог акта, именује било ког од кандидата са ранг листе. Међутим, с друге стране, ставом 4. овог члана прописано је да је акт о именовању директора коначан, док се, према члану 43, на достављање овог акта примењују одредбе закона који уређује општи управни поступак. Имајући у виду наведено, чини се да Нацрт закона не обезбеђује правну заштиту незадовољних учесника јавног конкурса за директора јавног предузећа. Препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће

се јасно предвидети да незадовољни учесници јавног конкурса имају одговарајућу правну заштиту.

Члан 44.

Ставом 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 функцију, 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 функцију именованог кандидата.

Члан 51.

Овим чланом предвиђено је у којим случајевима се директор разрешава пре истека периода на који је именован. Поред осталог, прописано је да се директор разрешава дужности пре истека периода на који је именован уколико се утврди да је *због нестручног, несавесног обављања дужности и поступања супротног пажњи доброг привредника и озбиљних пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у јавном предузећу, дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа, односно од плана пословања јавног предузећа*; уколико се утврди да делује на штету јавног предузећа *несавесним понашањем, или на други начин, као и у другим случајевима прописаним законом*.

Нацртом закона нису прописани критеријуми на основу којих се утврђује да ли је директор поступао супротно пажњи доброг привредника; да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, односно несавесно се понашао; да ли је дошло до озбиљних пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у јавном предузећу, као и до знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа. Имајући то у виду, 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 на то да су формулације *на други начин* и *у другим случајевима прописаним законом* недовољно прецизне и да их је потребно појаснити.

Члан 52.

Овим чланом прописано је у којим случајевима директор јавног предузећа *може бити разрешен* пре истека периода на који је именован. На овај начин, надлежним органима јавне власти дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања да ли ће у конкретном случају доћи до разрешења директора јавног предузећа или не. Додатно, предвиђено је да до разрешења може доћи *и у другим случајевима прописаним законом*. Имајући у виду све наведено, у циљу успостављања ефикасног механизма за утврђивање одговорности, препорука је да се ова одредба измени и да се јасно предвиди у којим случајевима обавезно долази до разрешења директора јавног предузећа.

Члан 54.

Овај члан односи се на вршиоца дужности директора. Према ставу 1, вршилац дужности директора *може се именовати* до именовања директора јавног предузећа по спроведеном јавном конкурс. Ставом 2. прописано је да период обављања функције вршиоца дужности директора не може бити дужи од једне године, док је у ставу 3. наведено да исто лице не може бити два пута именовано на ову функцију.

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. Наиме, сматрамо да је неопходно прописати краћи период од годину дана за обављање функције вршиоца дужности и искључити могућност да се након тога друго лице именује на ту функцију. У том смислу, као што је већ наглашено, неопходно је прописати рокове за спровођење јавног конкурса. Поред тога, неопходно је прецизно одредити у којим случајевима ће бити именован вршилац дужности директора. У супротном, ствара се простор за злоупотребе и онемогућавање прокламоване професионализације у управљању јавним предузећима.

Члан 56.

Овим чланом уређен је састав Комисије за ревизију. Наиме, предвиђено је да ова комисија има три члана које именује надзорни одбор, док је независни члан надзорног одбора њен председник. Чланови Комисије морају испуњавати услове који су прописани за независног члана надзорног одбора, а најмање један члан мора бити лице које је овлашћени ревизор, у складу са законом којим се уређује рачуноводство и ревизија, или које има *одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства*.

Мишљења смо да је Нацртом закона неопходно детаљније уредити услове и критеријуме за именовање чланова комисије, с обзиром на то да се у супротном дају широка дискрециона овлашћења органу који одлучује о овом питању. У том смислу, неопходно је прецизирати формулације *одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства*, имајући у виду да су подложне различитом тумачењу; прецизирати услове који су прописани за независног члана надзорног одбора, на начин који је предложен у коментару за члан 19. Нацрта закона, те одредити трајање мандата чланова комисије.

Члан 59.

Овај члан односи се на расподелу добити. Ставом 3. предвиђен је изузетак у односу на правило да је јавно предузеће дужно да део остварене добити уплати у буџет Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, или градске општине. Конкретно, овом одредбом предвиђено је да поменути обавезу нема јавно предузеће које, уз сагласност Владе, донесе одлуку да из добити повећа капитал, односно да остварену добит не распоређује, а расположива ликвидна средства употреби за финансирање инвестиција.

Овде је, пре свега, потребно преиспитати предложено решење према којем се исти проценат добити свих јавних предузећа издваја у буџет, без обзира на разлике које могу постојати међу овим предузећима. Поред тога, имајући у виду да се ради о изузетку од прописаног правила, сматрамо да је потребно детаљније уредити критеријуме на основу којих се доноси одлука да јавно предузеће из добити повећа капитал, односно остварену добит не распоређује, а расположива ликвидна средства употреби за финансирање инвестиција.

Члан 60.

Овим чланом уређен је програм пословања. Према ставу 5, програм се сматра донетим када на њега сагласност да Влада, надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине. Међутим, Нацртом закона није прописан поступак и рок за разматрање, односно давање сагласности на програм пословања. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће се прописати поступак и одредити рок за разматрање, односно давање сагласности на програм пословања.

Члан 61.

Овај члан односи се на садржај програма. Поред осталог, предвиђено је да програм садржи *критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију*, те да *може да садржи* пројекције за наредне две календарске године.

Нацртом закона, међутим, нису уређени критеријуми за коришћење средстава. Имајући у виду досадашње проблеме у пракси, мишљења смо да је законским одредбама потребно забранити финансирање оснивача медија кроз уговарање спонзорства и/или донације средствима из буџета, као и финансирање спортских организација. Поред тога, указујемо на то да је потребно прописати да програм обавезно садржи пројекције за наредне две календарске године, уместо да, као што је предложено, то представља могућност.

Према ставу 3, измене и допуне програма *могу се вршити* искључиво из *стратешких и државних интереса*, или уколико се *битно промене околности* у којима јавно предузеће послује. Иако се као разлог за ово ограничење наводе уочене злоупотребе, указујемо на то да су формулације *стратешки и државни интереси* и *битно промене околности* недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима, што представља ризик корупције и ствара широка дискрециона овлашћења органима јавне власти који одлучују о измени и допуни програма. Имајући то у виду, неопходно је изменити ове формулације и прецизно одредити у којим случајевима ће доћи до измене и допуне програма.

Ставом 5. предвиђено је да за сваку календарску годину, на предлог министарства, Влада ближе утврђује елементе програма. Међутим, Нацртом закона није прописан рок у којем је Влада дужна да утврди елементе програма, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Члан 62.

Овај члан тиче се посебног програма за средства из буџета. Према ставу 3, посебан програм се сматра донетим када на њега сагласност да Влада, надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине.

Међутим, Нацртом закона није прописан поступак и рок за разматрање, односно давање сагласности на овај програм. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће прописати поступак и одредити рок за разматрање, односно давање сагласности на програм пословања.

Члан 64.

Ставом 5. предвиђено је да министар надлежан за послове привреде прописује обрасце тромесечних извештаја о реализацији програма пословања. Међутим, Нацртом закона нису прописани обавезни елементи ових извештаја, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Члан 65.

Овим чланом прописано је да министарство на основу тромесечних извештаја о реализацији програма пословања сачињава и доставља Влади информације о степену усклађености планираних и реализованих активности, док такве информације за јавна предузећа на нивоу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, сачињава надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе и те информације доставља министарству. Нацртом закона, међутим, није прописан рок за сачињавање и достављање ових информација, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Члан 68.

Ставом 1. прописано је да уколико јавно предузеће чији је оснивач аутономна покрајина,

јединица локалне самоуправе или градска општина не спроводи усвојен програм у делу који се односи на зараде или запошљавање, министар надлежан за послове финансија *може издати налог да се привремено обустави пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа аутономној покрајини, припадајућег дела пореза на зараде Граду Београду, односно пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе.*

Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на давање широких дискреционих овлашћења министру надлежном за послове финансија приликом одлучивања о издавању налога, с обзиром на то да је предвиђена могућност, а не обавеза издавања тог налога уколико се не спроводи усвојен програм. Поред тога, овом одредбом није прописан рок за поступање министра надлежног за послове финансија у погледу одлучивања о издавању овог налога. Имајући у виду наведено, препорука је да се овим чланом предвиди да је министар надлежан за послове финансија дужан да изда налог у законом прописаном року, уколико се не спроводи усвојен програм.

Члан 69.

Овим чланом уређена су овлашћења оснивача јавних предузећа. Према ставу 1, у *случају поремећаја у пословању јавног предузећа* Влада, надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине предузима мере којима ће се обезбедити услови за несметано обављање делатности од општег интереса, осим ако је оснивачким актом и законом којим се одређује делатност од општег интереса другачије одређено. С обзиром на то да је формулација *поремећај у пословању* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, препорука је да се она измени и да се јасно уреди у којим случајевима се предузимају мере којима ће се обезбедити услови за несметано обављање делатности од општег интереса.

Члан 74.

Овај члан тиче се остваривање права на штрајк. Прецизније, овим чланом је предвиђено да у случају да у јавном предузећу нису обезбеђени услови за остваривање минимума процеса рада, министарство надлежно за област којој припада делатност јавног предузећа, надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине предузима мере, *ако оцени да могу наступити штетне последице за живот и здравље људи или њихову безбедност и безбедност имовине или друге штетне неотклоњиве последице.*

Мишљења смо да је наведена формулација недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизира у којим ситуацијама ће доћи до предузимања мера.

Казнене одредбе

Члан 77.

Овим чланом прописани су прекршаји одговорног лица. Међутим, Нацртом закона није предвиђена прекршајна одговорност у случају да одговорна лица у органима јавне власти не предузму потребне мере у оквиру поступка именовања директора јавног предузећа и чланова надзорног одбора. Препорука је да се ове одредбе, у том смислу, допуне.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 78.

Ставом 1. и ставом 2. предвиђено је да ће оснивачи јавних предузећа ускладити оснивачке акте тих предузећа са одредбама Нацрта закона у року од шест месеци од дана ступања на

снагу овог закона, а да су јавна предузећа, као и друштва капитала из члана 3. став 2. тач. 1) и 2) дужни да своја општа акта усагласе са овим законом и оснивачким актом, у року од 90 дана од дана усклађивања оснивачких аката са одредбама овог закона. Како је без благовременог усаглашавања оснивачких и општих аката са законским одредбама онемогућено потпуно и адекватно спровођење Нацрта закона, указујемо на то да је неопходно да ово усаглашавање буде извршено у краћем року од оног који је предложен.

Члан 79.

Ставом 1. предвиђено је да ће се чланови надзорних одбора и представници оснивача у скупштини друштва капитала из члана 3. став 2. тач. 1) и 2) овог закона, који не испуњавају услове из Нацрта закона, разрешити, а нови именовати, *најкасније у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона*. Сматрамо да је рок од шест месеци за разрешење чланова надзорних одбора и представника оснивача у скупштини друштва капитала непримерено дуг и да би требало предвидети краћи рок.

Ставом 3. предвиђен је рок од годину дана од дана ступања на снагу овог закона за окончање јавних конкурса расписаних по одредбама Нацрта закона. Поред тога што се може поставити питање оправданости решења по којем се у прелазним и завршним одредбама одређује овај рок, указујемо на то да би требало размотрити могућност његовог скраћења.

Према ставу 4, јавни конкурси који су расписани, а нису завршени до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама важећег Закона о јавним предузећима. Међутим, Нацртом закона није прописан рок за окончање ових поступака. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона пропише рок за окончање јавних конкурса који су расписани по одредбама важећег Закона о јавним предузећима.

Члан 81.

Ставом 1. предвиђено је да се до доношења подзаконског акта из члана 41. овог закона, примењује Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија („Службени гласник РС“, број 102/13). Међутим, Нацртом закона није прописан рок за доношење овог подзаконског акта. Препорука је да се Нацртом закона пропише рок за доношење подзаконског акта којим ће се уредити мерила за именовање директора јавног предузећа, који не би требало да буде дужи од три месеца.

Члан 83.

Овим чланом прописано је да именована лица не смеју бити у сукобу интереса, у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса. Мишљења смо да је ову одредбу потребно брисати. Наиме, с обзиром на то да су именована лица у јавним предузећима јавни функционери, у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције, на њих се већ примењују правила о спречавању и решавању сукоба интереса из овог закона. С друге стране, према аутентичном тумачењу Закона о Агенцији за борбу против коурпције, које је Народна скупштина донела у децембру 2013. године, лица изабрана, постављена или именована у органе привредних друштава чији је оснивач јавно предузеће не потпадају под појам „функционер“ утврђен овим законом. Имајући у виду наведено, уколико је намера аутора да се ова одредба примени на именована лица у органима привредних друштава чији је оснивач јавно предузеће, напомињемо да, иако је корисна, њено место није у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона, већ у новом Закону о Агенцији за борбу против корупције.

III Закључак

Нацртом закона уређује се правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатности од општег интереса, а нарочито оснивање, пословање, управљање, имовина и друга питања од значаја за њихов положај.

Иако Нацрт закона садржи одређене значајне новине са становишта спречавања корупције, постоји потреба за додатним унапређењем и прецизирањем његових одредаба. Ово се, пре свега, односи на одредбе о условима и поступку именовања и разрешења председника и чланова надзорног одбора, директора јавних предузећа и вршилаца дужности директора, програм пословања, као и недовољно прецизне и јасне прелазне и завршне одредбе. Наиме, ове одредбе садрже ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења, непостојање рокова, препуштање Влади и министру да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским одредбама, те постојање правних празнина. Поред тога, Нацртом закона није предвиђена прекршајна одговорност у случају да одговорна лица у органима јавне власти не предузму потребне мере у оквиру поступка именовања директора јавног предузећа и чланова надзорног одбора.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање уочених ризика корупције из одредаба Нацрта закона допринело смањењу простора за евентуалне злоупотребе и стварању одговарајућег правног оквира у области именовања и престанка мандата органа јавног предузећа, као и њиховог пословања. 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.

Београд, 5. фебруар 2016. године