

JAVNA PREDUZEĆA – SIMBOL ZLOUPOTREBA I KRŠENJA ZAKONA

Javna preduzeća – simbol zloupotreba i kršenja zakona

IZDAVAČ:

Transparentnost Srbija

Palmotićeve 31

Beograd

Republika Srbija

www.transparentnost.org.rs

© 2025 Transparentnost Srbija

Publikacija je nastala u okviru projekta „EU za vladavinu prava: Angažovanje građana za javni integritet na Zapadnom Balkanu i Turskoj“, koji sprovodi Transparency International uz podršku Evropske unije.



Transparentnost Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija osnovana 2002. god. Transparentnost Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji. Organizacija promoviše transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.



**Finansira
Evropska Unija**

Ova publikacija je izrađena i objavljena uz podršku Evropske unije. Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

NEZAKONITI DIREKTORI	4
Kad direktori nisu javni funkcioneri - Autentično tumačenje	6
Zakon o upravljanju državnim preduzećima i novi koruptivni rizici	7
Izmena definicije funkcionera	7
NOVI ZAKON O UPRAVLJANJU DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA	9
Moguće koristi od novog zakona	9
Problemi koje novi zakon nije rešio	9
Rukovodioci i dalje nisu javni funkcioneri, imovinske karte ostaju tajna	9
Ko može da postane direktor	9
ZAKLJUČAK	10
PREPORUKE	11
Mere koje se mogu sprovesti bez izmene propisa	11
Neophodne izmene propisa	12

NEZAKONITI DIREKTORI

Zakon o javnim preduzećima, usvojen 2012. godine, kao i onaj koji je usledio 2016. godine, predviđaju izbor direktora na javnim konkursima. Dvanaest godina kasnije, više od polovine preduzeća u državnom vlasništvu, na koja se primenjuje Zakon, nisu imala niti jednog jedinog dana na svom čelu direktora izabranog na konkursu.

Od **34 preduzeća** u državnom vlasništvu, bilo da su pravno organizovani kao javna preduzeća, društva sa ograničenom odgovornošću ili akcionarska društva, koja bi direktora morala da biraju na javnom konkursu, njih **20 niti jedan jedini dan** od 2012. godine nisu na svom čelu imali **direktora izabranog u skladu sa Zakonom**. Među njima su Srbijagas, Pošta Srbije, Srbijašume, Nuklearni objekti Srbije.

Trenutno šest od 34 preduzeća ima zakonitog direktora na svom čelu, izabranog na javnom konkursu. Još šest formalno ima direktore, ali su im istekli mandati na koje su postavljeni posle javnog konkursa, ili su postavljeni bez javnog konkursa, neki još pre početka primene Zakona o javnim preduzećima, a neki u međuvremenu.

Naime, jedno preduzeće (Metohija doo), iako je na spisku Ministarstva privrede među onima na koje se Zakon primenjuje za izbor direktora, svojim statutom je propisalo da direktora bira skupština društva, bez obaveze da sprovodi javni konkurs.



Od preostala 22, za jedno (JP Nacionalni park Šar planina) nije moguće sa sigurnošću utvrditi ko je na čelu preduzeća i u kom statusu – ni preduzeće ni Ministarstvo privrede ne odgovaraju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja u vezi sa statusom direktora.

Konačno, 21 preduzeće u državnom vlasništvu ima na svom čelu vršiocje dužnosti direktora i svi su u nezakonitom statusu. Njih 16 su u v.d. stanju duže od 12 meseci, što je maksimalno trajanje propisano Zakonom (član 52. stav 2. Zakona: Period obavljanja funkcije vršioca dužnosti direktora ne može biti duži

od jedne godine), a u pet slučajeva pre aktuelnog vršioca dužnosti na čelu je bio (ili ih je bilo više) takođe vršilac dužnosti, te ukupno trajanje takvog stanja (znatno) prevazilazi 12 meseci.

21

V.d. direktora u nezakonitom mandatu...

16

...od toga v.d. direktora kojima je istekao mandat (duže od 12 meseci)

5

...od toga v.d. direktori pre kojih su takođe na funkciji bili v.d. direktori, ukupno duže od 12 meseci.

U ovom poslednjem slučaju, koji je čest i kada je reč o lokalnim javnim preduzećima,¹ osnivači su fleksibilno tumačili zakon – da *jedna osoba* ne može biti u v.d. statusu duže od 12 meseci (i ne može biti imenovana dva puta, što propisuje stav 3. člana 52.), ali da se na svakih 12 meseci mogu smenjivati različiti vršioци dužnosti. Ovakvo tumačenje protivno duhu zakona koji v.d. stanje dozvoljava isključivo kao privremeno, „do imenovanja direktora javnog preduzeća po sprovedenom javnom konkursu“.

Na ovu nepreciznost TS je ukazivala i pri izradi Zakona 2016. godine i preporuku da se ta odredba precizira ponavlja i u ovom dokumentu. Na osnovu člana 42. Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa, koje je Zakonodavni odbor Narodne skupštine utvrdio još 2010. godine, „izrazi se u propisu upotrebljavaju u jednini, osim ako priroda stvari ne zahteva drugačije“². Stoga je u slučaju ove norme jedino opravdano tumačiti da je zakonodavac želeo da ograniči dužinu trajanja „v.d. stanja“, bez obzira na broj uzastopnih vršilaca dužnosti. Na čelu preduzeća u državnom vlasništvu u martu 2025. godine bilo je 12 vršilaca dužnosti koji su u tom statusu (poslednji imenovani pojedinac, ne više v.d. direktora zbirno) od jedne do pet godina, dva koji su imenovani pre više od pet, a manje od deset godina i dvojica koji su na tom mestu, u tom statusu, duže od jedne decenije.

Pomenuto fleksibilno tumačenje nije jedino kršenje Zakona. Kao što je rečeno, od šest direktora koji su imenovani bez konkursa ili im je istekao mandat, nekolicina ih je na tom mestu od pre 2012. godine, zbog još jednog tadašnjeg „fleksibilnog“ tumačenja – da ne postoji obaveza raspisivanja konkursa pre nego što istekne mandat direktorima koji su imenovani pre usvajanja zakona. Takvo tumačenje bilo je u potpunom neskladu sa prelaznim odredbama, ali su neki od direktora do danas ostali na tim mestima, čak i bez prevođenja u v.d. status.

Za direktorska mesta u 19 preduzeća trenutno postoje raspisani i neokončani konkursi. U jednom slučaju nije okončan konkurs iz 2013. godine, a u sedam je posle konkursa iz 2013. godine, koji nije okončan, raspisan novi 2017. koji takođe nije okončan. U još 11 preduzeća konkurs iz 2017. nije okončan, pre čemu je u pet slučajeva prethodio i neokončani konkurs iz 2015. ili 2016. godine, a u jednom je ovaj iz 2017. „preklopljen“ novim, do danas neokončanim, konkursom iz 2021.

Prosečan profil preduzeća u državnom vlasništvu na koje se primenjuje Zakon o javnim preduzećima barem u delu koji propisuje obavezan izbor direktora na javnom konkursu izgleda ovako:

- dva puta je raspisivan konkurs za izbor direktora, jedan konkurs nije okončan
- od decembra 2012. godine, na čelu preduzeća bio je:
- vršilac dužnosti direktora šest godina i 11 meseci
- direktor postavljen bez konkursa tri godine i dva meseca
- direktor izabran na konkursu 2 godine i tri meseca

¹ Istraživanje „Unapređenje profesionalnog upravljanja u lokalnim javnim preduzećima“ koje TS sprovodi uz podršku Ambasade Nemačke u Beogradu pokazalo je, na uzorku od 61 lokalnog javnog preduzeća iz 25 gradova i opština da njih 24 ima direktora izabranog na konkursu, 15 v.d. direktora kome nije istekao 12-mesečni maksimalni mandat (nije analizirano da li se prethodno na toj poziciji nalazio drugi v.d. direktora), 19 ima nezakonitog v.d. direktora, a za 3 nije bilo moguće ustanoviti status direktora.

² <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Jedinstvena%20metodoloska%20pravila%20za%20izradu%20propisa.pdf>

Ovakvo stanje u preduzećima u državnom vlasništvu po pitanju položaja, odnosno imenovanja, direktora samo je deo loše slike, u koju spadaju i stručnost direktora i članova nadzornih odbora, odnosno ispunjavanje zakonskih uslova za njihovo postavljanje na te funkcije, transparentnost, odnosno ispunjavanje obaveza propisanih zakonom u vezi sa objavljivanjem podataka, zloupotrebe resursa za partijske svrhe i zapošljavanje stranačkih kadrova.

Na to je TS ukazala i u [Studiji društvenog integriteta](#) – NIS, gde se konstatuje da upravljanje državnim preduzećima zavisi od uticaja centara moći koji su povezani sa političkim strankama koje su pomogle imenovanje menadžmenta, koji najčešće nema ni dovoljno profesionalnih kapaciteta ni slobode da sam donosi odluke.

Političari na visokim funkcijama se ne uzdržavaju od toga da u javnosti predstave da podela nad upravljanjem državnim preduzećima predstavlja stranački plen. Izbor kandidata nije transparentan, jer postoji skriveni proces selekcije koji prethodi bilo kakvom formalno raspisanom konkursu.

Politizacija rada državnih preduzeća dovela je do toga da su finansijski gubici u poslovanju često praćeni povećanjem broja zaposlenih i njihovih plata, finansiranjem raznih projekata koji nemaju nikakve veze sa radom kompanije, uključivanjem političkih interesa u donošenje odluka, preuzimanjem vlasništva nad propalim kompanijama, davanjem sponzorstava koje ima političku pozadinu i zaključivanjem štetnih ugovora koji su verovatno proizvod koruptivnih radnji.

Zakon o JP predviđa relativno visoke standarde transparentnosti. U praksi se, međutim, ovi standardi ne poštuju – dokumenti i informacije predviđene Zakonom ne objavljuju se na internet stranicama državnih preduzeća. Preduzeća u državnom vlasništvu često krše i druge zakonom propisane obaveze (javne nabavke, računovodstvo). Ne postoji centralno vladino telo koje bi objavljivalo informacije o državnim preduzećima ili o vladinoj strateškoj politici u vezi sa njima. Praksa rada nadzornih odbora pokazuje da sistem odgovornosti, koji je propisan zakonskim okvirom, ne funkcioniše u potpunosti.

Kao rešenje za neprimenjivanje jednog zakona, Vlada Srbije je ponudila usvajanje novog zakona. Strategija državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima u svojini Republike Srbije iz 2021. godine predviđala je transformaciju preduzeća u državnom vlasništvu (na republičkom nivou) u akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću. Strategija je definisala ulogu Ministarstva privrede, kao centralizovanog vlasničkog entiteta nad državnim preduzećima. Pre donošenja ove strategije nije postojala državna institucija koja je vršila tri glavna ovlašćenja vlasništva u smislu kontrole, odgovornosti i sposobnosti upravljanja.

Kako bi se to sprovelo, u avgustu 2023. usvojen je Zakon o upravljanju privrednim subjektima u svojini Republike Srbije. Na osnovu ovog zakona, JP na republičkom nivou bi do 2027. godine trebalo da se transformišu u pomenute pravne oblike - akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, a na njih će se po pitanju organizacije i izbora upravljačkih organa primenjivati Zakon o privrednim društvima.

Međutim, i pre usvajanja ovog Zakona, JP Elektro distribucija – EPS, promenila je svoj status (4. aprila 2023.) na osnovu odluke Nadzornog odbora, promenom Statuta i Osnivačkog akta, koje je dovelo do izbora novog Nadzornog odbora kog je izabrao jedini član Skupštine akcionara – ministarka rudarstva i energetike. Nema javno dostupnih podataka o razlozima i proceduri izbora tih članova, niti informacije o tome da li je razmatrano više kandidata.

Kad direktori nisu javni funkcioneri - Autentično tumačenje

Kada se sprovede transformacija JP, u skladu sa Zakonom o upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu, stanje će se dodatno pogoršati i to zbog autentičnog tumačenja definicije pojma javnog funkcionera, iz Zakona o sprečavanju korupcije, koje je usvojeno 2021. godine.

Tim autentičnim tumačenjem su predstavnici države Srbije u skupštinama akcionara, predsednici i članovi nadzornih odbora, direktori i vršioci dužnosti direktora izuzeti od obaveze podnošenja izveštaja o imovini i prihodima i obaveze da prijave potencijalni sukob interesa.

Inače, prema prvobitnom predlogu autentičnog tumačenja (koji je volšebno „preciziran“ pre usvajanja), i lica koja imenuje predsednik, Visoki savet sudstva ili lično ministar, bila su izuzeta iz definicije. Pod pritiskom javnosti, ovo je donekle izmenjeno, pa je na kraju „protumačeno“ da se pojam „javni funkcioner“ u Zakonu o sprečavanju korupcije odnosi na svako lice koje su građani neposredno izabrali, lice koje postavlja ili

imenjuje Skupština Srbije ili Vojvodine, Vlada Srbije i organi lokalne samouprave, ali i predsednik države, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca i Vrhovni kasacioni sud.

Van obuhvata Zakona ostali su rukovodioci (budućih) transformisanih preduzeća, što u tom trenutku nije bilo prepoznato jer je tek trebalo da usledi usvajanje Zakona o upravljanju preduzećima u svojini Srbije. Već tada je, međutim, bilo izvesno da će biti izostavljeni rukovodioci „zavisnih“ preduzeća, odnosno preduzeća koja osnivaju državna preduzeća. Njih nije obuhvatala ni aktuelna zakonska definicija (iz 2019). Još ranije 2013, Skupština je autentičnim tumačenjem intervenisala na nekadašnjem Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, „presudivši“ da rukovodioci zavisnih preduzeća nisu funkcioneri. Bez odgovora je ostalo suštinsko pitanje - zbog čega je Skupština svojom odlukom „cementirala“ nezadovoljavajuće stanje umesto da ga promeni. Naime, procedura u kojoj se donosi autentično tumačenje je gotovo jednaka proceduri za dopunu zakona, pa je ovaj nedostatak mogao biti jednostavno otklonjen, na predlog narodnog poslanika iz bilo koje partije. Imajući u vidu da brojna zavisna preduzeća (npr. samo EPS ih ima 13) raspolažu veoma vrednom javnom imovinom, neopravdano je da se na njihove funkcionere ne primenjuju kontrolni mehanizmi iz antikorupcijskog zakona.

Transparentnost Srbija je pre tri godine podnela inicijativu Ustavnom sudu za ispitivanje ustavnosti odredaba Zakona o Narodnoj skupštini i skupštinskog poslovnika, koje omogućavaju donošenje neutemeljenih autentičnih tumačenja, ali po njoj Ustavni sud još nije odlučio.

Zakon o upravljanju državnim preduzećima i novi koruptivni rizici

Kada se pojavio Predlog Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Srbije, prepoznat je i ovaj novi korupcijski rizik – da direktori najvećih preduzeća u državnom vlasništvu neće imati obaveze, ograničenja niti kontrolu predviđenu za javne funkcionere Zakonom o sprečavanju korupcije.

Zakon je doneo i druge probleme - ne postavlja ograničenja pri oglašavanju transformisanih preduzeća - to širom otvara vrata pravljenju troškova koji su suvišni, kupovini medijskog uticaja i ostvarivanju drugih skrivenih ciljeva koji nisu u vezi sa ostvarivanjem uloge preduzeća u državnom vlasništvu.

Transparentnost je tada pozvala nadležne skupštinske odbore i poslanike da, ukoliko Vlada ne povuče sporni predlog zakona, formulišu amandmane koji bi obezbedili da nivo zaštite od korupcije u privrednim subjektima na koje se trenutno primenjuje Zakon o javnim preduzećima, makar ne bude na nižem nivou od postojećeg.

TS je takođe predložila propisivanje **dodatnih mera** koje bi umanjile mogućnost za zloupotrebu državnih preduzeća u svrhu političke promocije ili bi olakšale otkrivanje takvih zloupotreba. Među njima je predlog da se obezbedi javnost podataka o korišćenju pojedinih resursa javnih preduzeća tokom izborne kampanje (vozila, sredstva komunikacije), kako bi se moglo pratiti da li se oni koriste u povećanom obimu upravo u doba kampanje, da se ograniči zapošljavanje u doba kampanje i neposredno nakon izbora, kao i izvođenje neplaniranih radova kroz koje se pribavlja naklonost birača.

Novi zakon nije doneo ni garancije da će biti rešen problem sa večnim vršiocima dužnosti na čelu preduzeća, odnosno v.d. direktorima koji su imenovani mimo konkursa.

Tokom javne rasprave predstavnici predlagača su obećali da će pre početka primene Zakona biti izmenjen Zakon o sprečavanju korupcije, odnosno da će biti izmenjena definicija funkcionera, kako bi se obuhvatio i menadžment u transformisanim državnim preduzećima. To se još uvek nije dogodilo.

Izmena definicije funkcionera

Ni Vlada ni Skupština u narednim godinama nisu učinili ništa da se ova situacija promeni, ali je proces izmene Zakona o sprečavanju korupcije otvoren zbog drugih pitanja (sukob interesa kod savetnika u izvršnoj vlasti), zato što je to tražio GRECO. Ipak, to je iskorišćeno kao prilika da se kroz novu definiciju pojma „javni funkcioner“ otkloni i problem koji je napravilo „autentično tumačenje“.

U avgustu 2023. otvorena je javna rasprava o nacrtu izmena Zakona o sprečavanju korupcije.

U obrazloženju je stajalo da se pojam funkcionera „proširuje“ na direktora, člana nadzornog ili izvršnog odbora, kao i predstavnika Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske

opštine u skupštini društva u kojima su oni članovi ili akcionari sa više od 50 odsto osnovnog kapitala društva ili imaju kontrolno vlasništvo po drugom osnovu. Ono što nije stajalo je, međutim objašnjenje da su gotovo svi i ranije bili javni funkcioneri, ali su to „prestali“ da budu nakon usvajanja autentičnog tumačenja, koje je pojam javnog funkcionera vezalo za organ koji vrši izbor, postavljenje ili imenovanje, te da su dodatni problemi nastali utvrđivanjem teksta Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (usvojen mesec dana po otvaranju javne rasprave o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije).

TS je tada ukazala i na bespotrebno ograničavanje udela vlasništva na 50%, jer predstavnici državnog kapitala u skupštinama akcionara treba da imaju svojstvo javnog funkcionera, i u slučaju da je udeo državnog vlasništva u preduzeću minimalan.

S obzirom na to da je javna rasprava organizovana tokom 20 dana avgusta, u vreme godišnjih odmora, to je izazvalo burne reakcije javnosti i zahtev da se javna rasprava odloži. Izmene, tako, ni do marta 2025. nisu ušle u skupštinsku proceduru, ali nije organizovana ni nova rasprava.

NOVI ZAKON O UPRAVLJANJU DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

Moguće koristi od novog zakona

Primena Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije počela je 16. septembra 2024.

Pored korupcijskih rizika, ovaj Zakon bi mogao da donese i nekoliko koristi. Pre svega reč je o uspostavljanju pravila koja do sada nisu postojala za državna preduzeća koja posluju na tržištu, a na koja se nije primenjivao Zakon o javnim preduzećima – kao što je Telekom Srbija.

Druga moguća korist je uspostavljanje pravila oko obavezne obuke u oblasti korporativnog upravljanja, gde su se u protekloj deceniji priznavali razni tečajevi čiji program nije bio standardizovan.

Nova zakonska rešenja mogla bi da olakšaju i sprovođenje nadzora nad radom preduzeća koji vrše ministarstva privrede i energetike, ali da nije do kraja jasno da li će, i u kojoj meri, biti povećane mogućnosti za nadzor od strane zainteresovane javnosti, odnosno da li će javnost imati prístup informacionoj platformi sa podacima o svim preduzećima u državnom vlasništvu (što uključuje i lokalna javna preduzeća).

Zakon je propisao da je „društvo kapitala“ (preduzeće koje Vlada na predlog Ministarstva privrede stavi na spisak preduzeća na koja se ovaj propis odnosi) dužno da, u roku od 30 dana od usvajanja akta, odnosno imenovanja lica, na svojoj internet stranici objavi godišnje opšte i posebne ciljeve sa ključnim pokazateljima uspeha i izveštaj o njihovoj realizaciji, osnivački akt, odnosno statut, radne biografije članova organa društva kapitala, organizacionu strukturu, kao i godišnji, odnosno srednjoročni plan poslovanja.

Dužno je da objavljuje i izveštaje o poslovanju, godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora, kao i „druge informacije od značaja za javnost“.

Ministarstvo (privrede ili rudarstva i energetike) može utvrditi i druge elemente poslovanja društva kapitala koji će se objavljivati i razmotriti predloge za objavljivanje informacija koji su od naročitog značaja za javnost, piše u članu koji reguliše objavljivanje informacija.

Problemi koje novi zakon nije rešio

Rukovodioci i dalje nisu javni funkcioneri, imovinske karte ostaju tajna

Kada je reč o šteti, ona se na prvom koraku manifestuje u tome što novoizabrani rukovodioci preduzeća (članovi skupštine akcionara, članovi nadzornih odbora, direktori i v.d. direktori), neće biti u obavezi da podnose izveštaje o imovini i prihodima, niti će za njih važiti druga pravila iz Zakona o sprečavanju korupcije.

Takva situacija će potrajati sve dok se ne izmeni pojam javnog funkcionera u antikorupcijskom zakonu, odnosno dok se ne otklone posledice neutemeljenog autentičnog tumačenja.

Ko može da postane direktor

U zakonu stoji da se lice koje obavlja funkciju direktora društva kapitala imenuje u skladu sa Zakonom, nakon sprovedenog javnog konkursa.

Izuzetno, do imenovanja direktora po sprovedenom javnom konkursu imenuje se vršilac dužnosti direktora, shodnom primenom Zakona, bez sprovođenja javnog konkursa, a najduže na period do godinu dana.

Predstavnik države u Skupštini društva kapitala, član nadzornog odbora ili direktor mora da ispuni i sledeće uslove:

- da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, odnosno na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama ili specijalističkim strukovnim studijama;
- da ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima za koje se zahteva visoko obrazovanje iz prethodne tačke;
- da ima najmanje tri godine radnog iskustva na rukovodećim poslovima;
- da nije osuđivano na kaznu zatvora od najmanje šest meseci;
- da se protiv lica ne vodi krivični postupak;
- da poznaje oblast korporativnog upravljanja;
- da nije u sukobu interesa, u skladu sa Zakonom.

Više ne postoje dva uslova iz Zakona o JP - da direktor ima najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća i da nije član organa političke stranke, odnosno da mu je određeno mirovanje u vršenju funkcije u organu političke stranke.

ZAKLJUČAK

Sistematsko kršenje pravila u prethodnom periodu ne ostavlja prostor za optimizam u vezi sa predstojećom transformacijom JP u skladu sa Strategijom i Zakonom o upravljanju privrednim društvima. Dapače, taj proces može da donese nove i značajne korupcijske rizike. Kako bi se to sprečilo na prvom mestu je potrebno izmeniti definiciju funkcionera, izmenom Zakona o sprečavanju korupcije. Potrebno je i uvesti jasna pravila u vezi sa izborom menadžmenta i nadzornih tela u transformisanim državnim preduzećima, imajući u vidu probleme u vezi sa izborom menadžmenta EPS-a, na koje je TS ukazivala.³

U međuvremenu, čekanje na primenu odredbi tog propisa ne sme da bude izgovor za dalje kršenje Zakona o javnim preduzećima koji i dalje važi i trebalo bi da se primenjuje na postojeća preduzeća u vlasništvu republike pre transformacije.

Takođe, s obzirom da će taj propis nastaviti da se primenjuje na lokalna JP, neophodno ga je izmeniti kako bi se otklonile nejasnoće i mogućnosti za zaobilaženje antikorupcijskih mehanizama. Stoga TS u nastavku donosi niz preporuka za dalje delovanje u ovoj oblasti.

³ Zahtev: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_-_NO_EPS_-_kriterijumi_za_konkurs.pdf i odgovor: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_EPS_kriterijumi.pdf

PREPORUKE

Mere koje se mogu sprovesti bez izmene propisa

- Ministarstvo privrede treba da omogući uvid javnosti u deo podataka koji se prikupljaju na informacionoj platformi, u koju JP i njihovi osnivači (na svim nivoima – lokalna, pokrajinska, republička) unose podatke i imaju mogućnost analize. Ukoliko ovo (iz tehničkih razloga) nije moguće, Ministarstvo privrede ili Vlada, odnosno tela na drugim nivoima vlasti, treba da objave na jednom mestu podatke za sva javna preduzeća iz svoje nadležnosti (ili linkove koji vode ka njihovim sajtovima), podatke o razmatranju izveštaja o radu (pojedinačno), podatke o sprovođenju konkursa, podatke koji dokazuju ispunjenost uslova za članstvo u nadzornim odborima itd. (primeri ove prakse već postoje u nekim gradovima).
- Osnovači JP treba da koriste mogućnosti koje informaciona platforma pruža, da izrađuju analize (poput analize o ostvarivanju godišnjih planova rad) i da ih učine dostupnim javnosti.
- Potrebno je uspostaviti pouzdanu javno dostupnu i lako pretraživu bazu sa podacima o svim lokalnim javnim preduzećima.
- Potrebno je regulisati procedure i obaveze (odgovornost) za sprovođenje odredbi o transparentnosti (javnosti) kod transformisanih JP na republičkom nivou.
- Ministarstvo privrede treba da izvrši pritisak na JP i osnivače da sprovedu odredbe Zakona o JP koje se tiču javnosti rada – kroz ukazivanje na obaveze i podnošenje prijave. U prvom redu ovo se odnosi na JP koja uopšte nemaju internet sajtove, zatim na one koji ne objavljuju sve Zakonom propisane podatke i dokumente, te na one koji neažurno, neredovno, sa kašnjenjem objavljuju podatke i dokumente i konačno na one koji te obaveze ispunjavaju formalno, ali u neodgovarajućem obliku (nesadržajne radne biografije, nepotpuni kvartalni izveštaji i sl).
- Osnivači treba da obezbede veću nezavisnost u poslovanju preduzeća, posebno od političkog uticaja, okončanjem prakse imenovanja vršioca dužnosti direktora i raspisanim konkursima za izbor direktora javnih preduzeća za sva preduzeća kojima upravljaju legalni ili nezakoniti (istekao mandat) vršioci dužnosti direktora. Ovo se odnosi i na JP na republičkom nivou kojima tek predstoji transformacija, jer čekanje na proces transformacije ne može biti izgovor za održavanje nelegalnog stanja.
- Vlada Srbije bi trebalo da okonča na zakonit način konkurse za direktore raspisane na osnovu prethodnog i aktuelnog zakona i da objavi njihov ishod, a u slučaju obustave konkursa i jasne razloge za to;
- Resorni odbor Narodne skupštine, u skladu sa Poslovnikom, treba da zatraži izveštaj od Ministarstva privrede i Vlade Srbije u vezi sa stanjem imenovanja i razrešenja u javnim preduzećima i da održi sednicu na kojoj će razmotriti izveštaje i utvrditi razloge i odgovornost za dosadašnje kršenje zakonskih obaveza;
- Vrhovni kasacioni sud treba da zauzme pravni stav u vezi sa zakonitošću odluka i ugovora u čijem donošenju, odnosno zaključivanju su učestvovala lica koja se protivno zakonu predstavljaju kao direktori ili vršioci dužnosti direktora javnih preduzeća i da bez odlaganja preduzme mere za ujednačavanje sudske prakse u skladu sa tako zauzetim stavom; Kancelarija za javne nabavke treba da sprovede monitoring javnih nabavki u čijem donošenju su učestvovala lica koja se protivno zakonu predstavljaju kao direktori ili vršioci dužnosti direktora javnih preduzeća;
- Vrhovni javni tužilac treba izdati obavezno uputstvo javnim tužiocima o tome da javni tužioci, prilikom ispitivanja krivične odgovornosti lica koja se protivno zakonu predstavljaju kao direktori ili vršioci dužnosti direktora javnih preduzeća, njihov status „službenog lica“ utvrđuje u smislu člana 112. st. 3, t. 4. Krivičnog zakonika (službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova), odnosno da njihov status „odgovornog lica u pravnom licu“ utvrđuje na osnovu činjenice da im je „faktički povereno obavljanje tih poslova“ (član 112. st. 5 KZ) ili da ova lica, umesto za druga koruptivna krivična dela budu gonjena za krivično delo trgovine uticaja u sticaju sa krivičnim delom lažnog predstavljanja iz člana 329. Krivičnog zakonika;
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da utvrdi kojim licima je po sili zakona prestala javna funkcija direktora, odnosno vršioca dužnosti direktora javnog preduzeća, i da protiv onih koji nisu podneli

izveštaje o imovini i prihodima po prestanku te javne funkcije pokrene postupak zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije i da o ishodu tog postupka obavesti javnost;

- Svaki novi konkurs za direktore JP treba organizovati efikasno, pratiti ga kampanjom koja će da ohrabri kvalitetne kandidate da se prijave, a javnost i kandidate pravovremeno obavestiti o svim bitnim pitanjima;
- Vlada i drugi osnivači javnih preduzeća, političari, ali i mediji treba da prekinu praksu promovisanja vršilaca direktora javnih preduzeća. Naročito su sporne situacije kada se jedan vršilac dužnosti menja drugim bez obrazloženja, a to se predstavlja kao funkcionisanje sistema odgovornosti;
- Afirmisati ulogu uzbunjivača i drugih kontrolnih mehanizama unutar javnih preduzeća i njihovu vezu sa nadzornim odborom;
- Izvršiti analizu rezultata rada nadzornih odbora u vezi sa ostvarivanjem primarne uloge javnog preduzeća u zadovoljavanju potreba građana, a ne samo praćenjem finansijskih rezultata;
- Osnivači treba da preispitaju ispunjenost uslova za članove nadzornih odbora JP, da objave podatke koji dokazuju kvalifikovanost i da razreše članove koji ne ispunjavaju uslove;
- TS preporučuje lokalnim nevladinim organizacijama i medijima, kao i drugim zainteresovanim licima (građanima, odborničkim grupama, sindikatima, potencijalnim kandidatima bez „stranačke zaleđine“) da insistiraju na objavljivanju svih dokumenata iz izborne procedure za direktora javnih preduzeća, na što većoj transparentnosti, te da ukažu na eventualne nepravilnosti u predstojećim konkursima za izbor novih direktora lokalnih javnih preduzeća.

Neophodne izmene propisa

- Vlada i Skupština treba da pripreme i usvoje izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije kako bi se poništilo autentično tumačenje definicije pojma javni funkcioner i obezbedilo da direktori, vršioci dužnosti direktora, članovi nadzornih odbora i predstavnici države u skupštinama akcionara preduzeća u državnom vlasništvu imaju status javnih funkcionera i da su podležu obavezama za prijavljivanje imovine i prihoda i sukobu interesa.
- Ministarstvo privrede treba da izradi (ili usvoji), uz održavanje javne rasprave, podzakonske akte za sprovođenje Zakona o upravljanju privrednim društvima u svojini Republike Srbije.
- Ministarstvo privrede treba da otvori javnu raspravu o izmenama Zakona o javnim preduzećima (ili o izmenama drugih propisa, kao što je Zakon o upravljanju privrednim društvima u svojini RS ili usvajanju posebnog propisa) koji će se i nakon transformacije republičkih JP primenjivati na pokrajinska i lokalna JP.
- Urediti detaljnije i doslednije odnose javnih preduzeća sa medijima i oglašavanje u medijima, u okviru izmena Zakona o javnim nabavkama, Zakona o javnim preduzećima, medijskih propisa, Zakona o oglašavanju ili u okviru posebnog zakona koji bi uređio oglašavanje javnog sektora.

U okviru izmene propisa i/ili usvajanja podzakonskih akata:

- Neophodno je propisati dodatne mere koje bi umanjile mogućnost za zloupotrebu državnih preduzeća u svrhu političke promocije ili bi olakšale otkrivanje takvih zloupotreba. Među njima je obezbeđivanje javnosti podataka o korišćenju pojedinih resursa javnih preduzeća tokom izborne kampanje (vozila, sredstva komunikacije), kako bi se moglo pratiti da li se oni koriste u povećanom obimu upravo u doba kampanje, da se ograniči zapošljavanje u doba kampanje i neposredno nakon izbora, kao i izvođenje neplaniranih radova kroz koje se pribavlja naklonost birača.
- Vlada treba da precizira, u meri u kojoj je to moguće, kriterijume za utvrđivanje da li je direktor obavljao svoje dužnosti neprofesionalno i nemarno i da li je bilo (značajnog) odstupanja od ostvarenja osnovnog cilja rada javnog preduzeća, to jest od poslovnog plana;
- Vlada treba da ukloni nelogičnosti iz uredbe na osnovu koje se biraju direktori, tako da se proverava poznavanje svih oblasti rada javnog preduzeća, da negativna ocena iz poznavanja bitnih pitanja bude razlog za eliminaciju kandidata, da se precizira šta se smatra relevantnim iskustvom, da se provere znanja povežu sa programima rada javnih preduzeća, da se dodatno obrazovanje i godine iskustva vrednuju srazmerno značaju, da se pisane provere znanja postave kao pravilo;

- Pooštriti uslove za izbor direktora (u pogledu poštovanja antikorupcijskih propisa, bez mogućnosti za „zamrzavanje“ članstva u stranci);
- Povećati javnost rada komisija koje vrše izbor direktora, utvrditi mere za sprečavanje sukoba interesa kod članova komisija i propisati zabranu da članovi komisije budu stražari funkcioneri
- Vlada bi trebalo da usvoji podzakonski akt na osnovu kojeg bi se utvrdile stimulacije za stručno i uspešno obavljanje poslova direktora javnih preduzeća. Kriterijumi za dodelu stimulacija bi trebalo da se uključe ne samo ostvarivanje planiranih finansijskih rezultata, već i ostvarivanje uloge zbog koje je javno preduzeće osnovano (zadovoljavanje određenih potreba građana);
- Izmeniti sadržinu programa rada i izveštaja o radu javnih preduzeća, tako da građanima bude jasnije u kojoj meri su ostvarili funkciju zbog koje su osnovana;
- Propisati da nefinansijski deo izveštaja javnih preduzeća sadrži informacije o primeni antikorupcijskih mera i mehanizama;
- Propisati da deo programa poslovanja bude i naplata potraživanja – planirani obim, dinamika ali i politika naplate; Propisati obavezu da se u tabelarni pregled periodičnih izveštaja JP uvrste podaci o potraživanjima, najvećim dužnicima, aktuelnim modelima naplate, utuženjima i slično;
- Propisati obavezu da se u tabele za kvartalno izveštavanje unose podaci o zaključenim ugovorima i isplatama po osnovu reklame i propagande.
- Izmenama Zakona o javnim preduzećima bi trebalo ograničiti trajanje „v.d. stanja“, određivanjem maksimalnog vremena koje sme da protekne između razrešenja direktora i okončanja konkursa za izbor novog;
- Izmenama Zakona o javnim preduzećima treba predvideti obavezu da se svi podaci koji su od značaja za ocenu zakonitosti procesa izbora direktora i utemeljenosti odluke o izboru učine javnim, kako na sajtu javnog preduzeća, tako i na sajtu osnivača. I pre promene Zakona, treba uspostaviti ovu praksu;
- Izmenama Zakona o javnim preduzećima, autentičnim tumačenjem Narodne skupštine ili mišljenjem Ministarstva privrede precizirati šta će se smatrati „iskustvom u oblasti poslovanja javnog preduzeća“, što je jedan od uslova za izbor članova nadzornih odbora. Uslov bi trebalo da se odnosi na prevashodne delatnosti JP;
- Razmotriti mogućnost uvećanja nadoknada članovima NO u slučaju ostvarivanja dobrih rezultata, a naročito u slučaju dokazano uspešnog nadzora nad radom direktora (npr. otkriveni ili sprečeni značajni propusti i štete), budući da aktuelni nivo (prosečna zarada) nije u skladu sa odgovornošću i stručnošću koja se zahteva;
- Preispitati uslove za izbor članova nadzornih odbora, postaviti ih tako da obuhvate širi dijapazon stručnosti (npr. da najmanje jedan član poznaje svaku oblast poslovanja JP, najmanje jedan korporativno upravljanje, da svi imaju iskustvo u upravljanju ili nadzoru, da svi moraju da pohađaju obuke) i zatim izvršiti izbor novih nadzornih odbora u svim preduzećima;
- Zakonodavac treba da razreši situaciju kada nijedan zaposleni u JP ne ispunjava uslov za izbor člana nadzornog odbora iz reda zaposlenih;
- Propisati obavezu raspisivanja javnog konkursa za zapošljavanje u javnim preduzećima.



**Finansira
Evropska Unija**

Ova publikacija je izrađena i objavljena uz podršku Evropske unije. Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije,