

Коментари и предлози у вези са нацртом новог Закона о јавним предузећима

Транспарентност Србија

У оквиру пројекта „Јачање друштвеног интегритета у земљама Западног Балкана и Турске као и праћење кретања у борби против корупције“ који се спроводи уз подршку Европске Уније. За изнете ставове одговорна је искључиво Транспарентност Србија. Не може се на било који начин сматрати да изложени ставови одражавају ставове Европске уније



Општи коментари

Потреба да се Закон измени

Транспарентност – Србија сматра да су **измене Закона о јавним предузећима неопходне**. У 2014. години спровели смо истраживање о примени Закона о јавним предузећима из 2012. То истраживање је показало наше бојазни да норме неће бити довољно добре да реше проблеме у вези са јавним предузећима. Поред тога, истраживање је јасно показало да многе норме нису уопште примењене, а да друге нису донеле најављене ефекте. Те појаве су углавном последица одсуства воље да се примене и оне одредбе Закона које су биле јасне, у ситуацијама када то доносиоцима одлука (пре свега унутар Владе Србије) из неког разлога није одговарало. Међутим, има и слабости које се могу приписати недостацима у правном оквиру, тако да се на решавању тих проблема може радити и кроз измене Закона о јавним предузећима.

Налази истраживања ТС из 2014

У истраживању чије смо налазе јавно промовисали и доставили, између осталог, Министарству привреде и члановима ресорног скупштинског одбора (у новембру 2014), каже се између осталог и следеће:

Применом закона из 2012. требало је да се прекине дугогодишња пракса коришћења јавних предузећа за страначке потребе, кроз примену начела транспарентности, професионализације и одговорности, али до тога још увек није дошло. Тако, иако Закон јасно прописује да ће се конкурси за директоре у свим јавним предузећима бити расписани најкасније до 30. јуна 2013. године, Влада Србије је одлучила да не распише конкурсе за избор директора пет ЈП (у посматраном узорку) у којима су директори именовани пре ступања на снагу новог Закона. Од 13 посматраних републичких ЈП, конкурси су у року били расписани само у два случаја, а више од годину дана касније, само један од тих конкурса је био окончан, што представља најснажнији доказ одсуства политичке воље да се изаберу директори који би допринели професионализацији и департизацији управљања у ЈП. У међувремену су бројним јавним предузећима управљали директори, неки и након истека мандата, и све то уз сталне најаве политичара да ће бити замењени (новим вршиоцима дужности) „у случају лошег рада“, уместо да се окончају законом предвиђени конкурси.

У покрајинским и локалним ЈП конкурси су, у већини случајева, окончани у другој половини 2013, осим у Београду, где су сви конкурси „претходне власти“ били поништени и расписани нови. Да нови закон није битно допринео деполитизацији јавних предузећа ни тамо где су конкурси спроведени показује **масован избор ранијих вршилаца дужности уз јасно идентификовање њихове партијске припадности** у локалним медијима.

Чланови надзорних одбора су, у одсуству законског рока, именовани и више од годину дана након почетка примене Закона, али уз често кршење правила о избору „независног члана“ НО, и необична решења о именовању представника запослених (именовање на предлог директора, којег НО треба касније да контролише) у бројним случајевима.

Уочени су високи трошкови ЈП на **спонзорства и донације** код оних предузећа која подржавају спортске савезе и репрезентације, вишеструко пробијање планираних издатака код ЈП које годинама послују са губитком, као и нелогичне спецификације у

маркетиншким уговорима. У једном драстичном случају издаци за спонзорства локалног ЈП били су четири пута већи од добити које је то предузеће остварило.

У погледу **контроле рада и одговорности** ЈП ситуација није ништа боља. Тромесечни извештаји ЈП су се састојали искључиво од табеларно приказаних финансијских показатеља, који не омогућавају доношење закључака о успешности рада менаџмента и субјективној одговорности или заслуги за (не)успешно пословање ЈП. Чак ни те извештаје многа предузећа не објављују, па је немогуће грађанима да их упореде са годишњим програмима рада. Истраживање је показало да постоје **озбиљни проблеми**, не само са спровођењем, него и са **усвајањем годишњих програма рада**. Тако, у 2014. години, од 13 републичких ЈП које су биле обухваћене нашим узорком, за чак пет Влада до 10. септембра **није дала сагласност на програма рада за текућу годину**.

Подзаконски акт, којим је Влада требало да уреди **стимулације** за менаџмент када јавно предузеће послује са позитивним пословним резултатима, и да на тај начин подстакне професионално управљање, **није био донет**.

Ни једно предузеће из узорка није објавило **све обавезне документе на свом сајту** (годишњи програм пословања, тромесечне извештаје о реализацији, ревидиране финансијске годишње извештаје са мишљењем ревизора, састав и контакте НО и директора. Додатан проблем за транспарентност представља то што Влада Србије и Владина конкурсна комисија нису током истраживања доставиле тражене податке о конкурсима на основу захтева за приступ информацијама.

Због свега тога, закључили смо да **примена Закона о јавним предузећима из 2012** представља **један од најкрупнијих примера изневерених обећања и очекивања**. Неуспеси антикорупцијских реформи у овој области узроковани су недовољно добрим законским решењима, али и тиме што „политичка воља“ (или њено одсуство) и даље имају премоћ над владавином права. Транспарентност – Србија је, на основу овог истраживања формулисала низ препорука за промену прописа и праксе који су достављени надлежним министарствима и члановима скупштинских одбора¹.

1. Допуном Закона, укинути могућност дискреционог одлучивања Владе, односно скупштине града или општине, при избору директора ЈП (садашња могућност одабира било којег од три најбоља кандидата без образложења, могућност да се не одабере ни један кандидат или да се одлучивање обави у неограниченом року након спроведеног конкурса)
2. У Закону би требало прописати рок за избор надзорних одбора, како би се окончало актуелно стање у којем функције НО врше управни одбори оформљени по ранијем закону, иако њихови чланови не испуњавају услове који се траже за чланове НО по новом закону.
3. Пошто Закон није прецизно уредио начин избора представника запослених у надзорном одбору, већ је предвидео да се предлажу „на начин утврђен статутом јавног предузећа“, требало би допунити Закон тако да се обезбеди учешће свих

¹ Налази истраживања и препоруке се могу преузети као електронска публикација на адреси:
<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efeki%20novog%20zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>

запослених у процесу избора и одсуство било каквог утицаја лица која НО непосредно надзире на тај процес.

4. Услови и критеријуми за именовање чланова комисија за избор директора ЈП остављају простор за дискреционо одлучивање Владе, односно овлашћеног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, па би их требало прецизирати, али и уједначити мерила за сва ЈП, пошто се актуелна Уредба односи само на републичка предузећа
5. Требало би у самом Закону прецизирати критеријуме за избор директора тако да се њиховом применом обезбеди избор најквалитетнијих кандидата и смањи простор за дискреционо одлучивање. Нарочито би требало:
 - a. Увести као обавезу да кандидати за избор директора сачине свој предлог мера за унапређење ефикасности предузећа, као обавезан део конкурса, уз омогућавање кандидатима да прикупе податке на основу којих би могли да израде такве предлоге
 - b. Увести проверу знања свих битних одредаба Закона о јавним предузећима и прописа који се односе на рад конкретног ЈП као обавезан и елиминациони део конкурса, уз идентификацију тих аката у огласу
6. Требало би прецизирати структуру изборног поступка и начин оцењивања кандидата по постављеним критеријумима, како би се смањио простор за дискреционо одлучивање.
7. Требало би прецизирати правила о роковима за сачињавање листе кандидата и предлога акта, као и за доношење решења о именовању директора јавног предузећа, његово објављивање и достављање учесницима конкурса
8. Колико је могуће прецизирати критеријуме за утврђивање да ли је директор поступао супротно пажњи доброг привредника, да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, као и да ли је дошло до (знатног) одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа, пратити и објављивати праксу примене тих критеријума при утврђивању одговорности директора.
9. Измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, како би сва јавна предузећа била у обавези да сачине и објаве информатор о раду и да сносе одговорност уколико изоставе или не ажурирају тражене податке
10. Допуна правила о јавности рада у Закону о јавним предузећима или посебном подзаконском акту, како би се обезбедила доступност и упоредивост свих потребних информација у вези са радом и резултатима рада јавних предузећа (нпр. обавезни садржај веб-презентација, неуклањање информација које се односе на претходни период)
11. Прецизирање обавеза свих надлежних органа у ланцу контроле програма рада и извештаја о раду, укључујући улогу ресорних министарстава, посебних тела Владе, као и органа на другим нивоима власти

12. Утврђивање обавезе разматрања тромесечних извештаја о раду у одређеном року, обавезних делова садржаја закључка поводом тог разматрања (у којој мери је програм испуњен, да ли треба предузети додатне мере) као и обавезу објављивања тих закључака
13. Утврђивање обавезе сачињавања наративних извештаја о раду јавних предузећа, који би садржали све битне податке о остваривању годишњег програма рада и сврхе због којих је ЈП основано, укључујући и поређења стања са ранијим годинама, како би и оснивач и грађани могли да стекну аргументовану представу о раду ЈП
14. Забранили трошење средстава ЈП на спонзорства

Препоруке у вези са праксом поступања

1. Измена државне политике у погледу услова пословања јавних предузећа, како би ЈП у потпуности била посвећена остваривању сврхе због које су основана, а не вођењу социјалне политике, као предуслов да јавним предузећима управљају професионалци, а не лица која ће се трудити да за себе или странку стекну популарност међу бирачима
2. Увођење праксе разматрања и одобравања програма рада јавних предузећа пре почетка године на коју се програм односи
3. Прекид праксе спонзорисања спортских и других активности од стране јавних предузећа (добит се може пренети у буџет и одатле распоредити на приоритетне расходе)
4. Расписивање конкурса за директоре републичких јавних предузећа који нису расписани ни 16 месеци након истека законског рока
5. Окончање конкурса за директоре републичких јавних предузећа који су расписани током 2013.
6. Завршетак усаглашавања оснивачких аката и статута ЈП
7. Избор председника и чланова Надзорних одбора у свим предузећима где то није обављено и преиспитивање досадашњих именована са становишта испуњавања законских услова
8. Извршити анализу досадашњег поступања по тромесечним извештајима јавних предузећа и утврдити да ли она доноси резултате или представља непотребно администрирање и на који начин би систем контроле могао да се унапреди
9. Инсистирати на активном односу и одговорности Надзорног одбора, кроз јавност података и периодичан увид у разматрање рада ЈП и директора
10. Предузимање мера (од стране оснивача) ради провере испуњености обавеза ЈП да објаве податке који су предвиђени Законом, укључујући и покретање поступка против одговорних руководиоца

11. Спровести обуку у јавним предузећима ради побољшања примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, која је сада неуједначеног квалитета, и уредити питање поступања по захтевима интерним актима, нарочито у већим ЈП

Неке од ових препорука нашле су одраза и у Нацрту закона. Међутим, има још много простора за унапређење тог текста, а поједине одредбе Нацрта стварају и нове дилеме.

Јавна расправа

Министарство привреде не спроводи јавну расправу о овом нацрту закона, иако је у обавези да то учини. Та обавеза проистиче из Закона о државној управи а ближе је разрађена Пословником Владе². Нема никакве дилеме око тога да било који нови закон (што Закон о јавним предузећима јесте због обима измена у односу на постојећи), мора бити упућен на формалну јавну расправу. То, између осталог, подразумева одређивање рока за достављање коментара и предлога, објављивање нацрта и других пратећих материјала на порталу Е-управа, израду извештаја о спроведеној јавној расправи итд. Чињеница да је Министарство привреде објавило нацрт закона на свом сајту, да је организовало неколико промотивних скупова и позвало присутне да доставе своје коментаре „што пре“ не може бити замена за испуњење ове формалне обавезе.

Поред тога, за учеснике у „јавној расправи“ свакако не делује охрабрујуће то што је и овом приликом (као и код доношења неких других битних закона) наглашено да су норме усаглашене са представницима међународних институција, пре него што су уопште изнете пред јавност Србије, па и пред представнике оних на које се закон непосредно односи – јавна предузећа. Када се сагласност представника међународних институција тражи пре дискусије у домаћој јавности, онда се битно смањују шансе да те дискусије уопште донесу неког ефекта, јер се једном „усклађени“ текст тешко мења.

Због тога првенствено позивамо Министарство да донесе програм јавне расправе, да објави на свом сајту и порталу е-управа тај програм, састав радне групе која је израдила Нацрт, текст нацрта и друге пратеће документе уколико постоје (нпр. анализе о примени актуелног Закона о јавним предузећима). Било би добро да се на истом месту објаве и сви приспели предлози током јавне расправе (како се не би понављали без потребе), а затим и преглед прихваћених и одбијених предлога, са образложењем. Како бисте и пре отварања ове јавне расправе могли да унесете измене или размотрите актуелне одредбе у тексту Нацрта, шаљемо коментаре и на поједине одредбе.

1. Предмет закона

У члану 1, ст. 4. и 5, прописано је следеће:

Забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга употреба јавних предузећа у политичке сврхе.

² Више о прописима и пракси јавних расправа у Републици Србији можете прочитати у анализама ТС, на пример овде:

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc

Јавно предузеће које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, не може се оглашавати без сагласности оснивача.

Ове одредбе су корисне. Међутим, њима очигледно није место у члану 1, јер не говоре о „предмету закона“. Поред тога, норме је потребно разрадити и ускладити са остатком правног система, обезбедити да за њихово кршење буду прописане одговарајуће санкције, али и битно допунити. Навешћемо неколико разлога за то:

Поред политичких странака, постоје и други политички субјекти, којима је признато постојање и ван изборне кампање Законом о финансирању политичких активности – коалиције и групе грађана.

Нејасно је шта све представља употреба јавних предузећа у политичке сврхе. Да ли би се, на пример, под том појавом могло сматрати и коментарисање резултата рада јавног предузећа у политичким дискусијама, на пример унутар скупштине или у медијима?

Када је реч о оглашавању јавних предузећа, било би боље предвидети када оваква предузећа уопште могу вршити оглашавање (из којих разлога – нпр. када је потребно хитно обавестити о нечему већи број грађана), него остављати у потпуности на вољу оснивачу да одобри оглашавање. Поред тога, и она предузећа која имају конкуренцију у једној делатности, можда нема конкуренцију у некој другој делатности, па стога није оправдано да има неограничену могућност оглашавања, која не при том не би била подвргнута ни режиму сагласности.

2. Делатности од општег интереса

Није јасан смисао става 1. пошто се списак делатности од општег интереса завршава речима „и другим областима“, што значи било која друга област. Сматрамо да има смисла у оквиру јавне расправе и у процедури пред Скупштином утврдити списак делатности за које се сматра да су од општег интереса. Уношење таквог исцрпног списка у „системски закон“ могло би да у одређеној мери обавезује и будућег законодавца (према неким ставовима Уставног суда).

С друге стране, уколико се сваким новим законом може дефинисати и нека нова „делатност од општег интереса“, онда нема разлога да постоји ни овај индикативни списак.

3. Појам јавног предузећа

У члану 3. ст. 2. говори се о томе која све друга предузећа могу да обављају „делатност од општег интереса“. Није јасно који је смисао те одредбе. Она би могла имати сврху ако ће бити даље разрађено обављање делатности од општег интереса и уколико би био промењен и сам назив закона тако да обухвати обављање делатности од општег интереса. У супротном, та норма треба да се нађе у неком другом закону који говори о обављању делатности од општег интереса.

У сваком случају, ст. 2. не уређује појам јавног предузећа и треба га издвојити у посебан члан.

4. Циљ оснивања јавног предузећа

У члану 4. се наводе разлози када се оснива јавно предузеће и друштво капитала које је у власништву јавног предузећа или државе. Није јасно да ли се то чини како би се нагласило да у тим наведеним случајевима није могуће поверити обављање делатности

од обавља општег интереса другом друштву капитала или предузетнику. Ако је то циљ, онда управо то треба нагласити, тако што би норма гласила „Не може се поверити обављање делатности од општег интереса лицу из чл. 3. ст. 2. т. 3)“

Ако је сврха ове норме била да се одреди у којим случајевима се на овај начин (оснивањем предузећа) задовољава неки општи интерес, било би добро норму допунити/развијати тако што би било утврђено када се *мора основати* јавно предузеће, а када не. Другим речима, да ли оснивачи имају потпуну слободу да остваривање општег интереса обезбеде кроз оснивање јавног предузећа, кроз јавне набавке услуга, директне субвенције корисницима или поверавање делатности приватном сектору? Да ли се при том одређивању морају руководити неким критеријумима? Посебно је важно питање оснивања предузећа ради стицања добити – чини се да није оправдано оснивати јавна предузећа у областима у којима већ постоји тржишно надметање, само зарад стицања добити. И обрнуто, уколико у некој делатности постоји законски или природни монопол, оснивање јавног предузећа (ако није дата концесија), чини се као добра економска одлука.

5. Улагање капитала

У члану 11. и 12. прописана је могућност да јавно предузеће оснује друштво капитала за обављање делатности која није делатност од општег интереса и да улаже капитал у већ основана друштва капитала.

Није јасно због чега се даје оваква могућност. Јавно предузеће се оснива да би задовољило одређене потребе грађана (делатност од општег интереса). Уколико постоји неки вишак прихода, који није рационално улагати у обављање основне делатности, онда то представља добит оснивача и треба да буде уплаћена оснивачу. Зашто би Влада Србије, на основу члана 12. давала сагласност ЈП да купи удео у некој приватној фирми? Ако Влада сматра да јој је у интересу да купи удео у тој фирми, то може да учини и непосредно. Наиме, овде није (нужно) реч о томе да ЈП купује удео у предузећу које обавља сродну делатност, ради смањења трошкова у будућности и слично. Напротив, ту може бити реч о куповини удела у било којем привредном субјекту. У досадашњој пракси, таква могућност је водила политички мотивисаном расипању јавних ресурса (куповина нерентабилних привредних субјеката новцем јавних предузећа) или излагању средстава јавних предузећа непотребном ризику (куповина акција ради даље продаје на берзи).

6. Обављање делатности у континуитету

Члан 14. прописује обавезу оснивача да обезбеди да се делатност од општег интереса обавља у континуитету. Шта ова обавеза у ствари значи? Да ће, у случају пропасти постојећег јавног предузећа морати да оснује ново у одређеном року? Ако да, требало би прецизирати који је то рок. Проблем код ове норме јесте то што списак делатности од општег интереса није унапред утврђен. Зато се и не може знати поуздано да ли је оснивач обавио своју дужност или не.

7. Монопол на територији

Члан 14, став 2. (само једно предузеће обавља одређену делатност од општег интереса на одређеном географском подручју) чини се као логично решење. Јасне су и намере за доношење овакве одредбе. Међутим, могуће је замислити и неке ситуације у којима је прописивање таквог ограничења престрого. На пример, у Београду се одржавањем стамбених зграда бави ЈП Градско стамбено, али и Војно стамбено предузеће, оба на

истом градском подручју. Чини се да корисници услуга немају штете због ове конкуренције две фирме из јавног сектора.

8. Услови за чланове НО

Условима за именовање чланова НО, у члану 18. могло би се придодати и то да им нису били кажњени за прекршај, односно да им није изречена мера због кршења Закона о Агенцији за борбу против корупције (у одређеном периоду). У питању су норме о пријављивању имовине, поклона, поступању у случају сукоба интереса и слично.

Условима за независног члана НО, у члану 19. Нацрта, могло би се додати и следеће:

2) да није члан политичке странке *и да на последњим одржаним изборима није био кандидат на листи политичког субјекта (који је заступљен у скупштини оснивача).*

Поред чланства у одређеној политичкој странци, везаност за њу се може исказати и на друге начине, између осталог и кандидатуром на изборима. Зато се предлаже да се за независног члана НО не може именовати лице које је на јасан начин показало приврженост једној од политичких опција на последњим одржаним изборима. С друге стране, оставља се могућност да се норма ублажи (део који је стављен у заграду), тако што би се забрана односила само на учешће на листама које су заступљене у релевантној скупштини (републичкој, покрајинској, локалној), док учешће на некој од листа које нису прешле цензус на последњим изборима не би представљало препреку.

У тачци 3) се као негативан услов поставља „да није постављено, именовано или изабрано лице...“. Ово се може прецизније изразити као „да није јавни функционер у смислу закона којим се уређује сукоб интереса у вршењу јавних функција“. Овај негативни услов би требало раздвојити од запослења или ангажовања по другом основу у самом јавном предузећу.

9. Представник запослених

У члану 20. су унете корисне измене које смо предлагали – прецизирање ко не може да предлаже представника запослених у НО.

10. Мандат чланова НО

У члану 21. ст. 3. је прописана обавеза да чланови којима је престао мандат врше дужности до именовања нових, „а најдуже шест месеци“.

Ову обавезу би требало укинути, или сузити само на неке случајеве где би евентуално била оправдана. Када је реч о редовној смени због истека мандата, оснивач треба да буде одговоран за правовремено поступање. Изузетак би можда могле да буду ситуације када мандат престане у доба када је распуштена скупштина, а нова још није конституисана.

Када је реч о престанку мандата због разрешења, на основу кривице члана НО, онда није смислено исто лице задржавати на одговорној функцији, већ би оснивач требало заједно са разрешењем да донесе одлуку о именовању вршиоца дужности.

У овом члану би требало размотрити укључивање осуде за прекршај или изрицање мере због кршења Закона о Агенцији за борбу против корупције као основа за разрешење члана НО.

11. Надлежности НО

У члану 22. ст. 2. каже се да НО не може пренети право одлучивања о питањима из своје надлежности на директора или друго лице у ЈП. Како је написано, то значи да НО може да пренесе право одлучивања на неко лице које је ван јавног предузећа. Не верујемо да је то био циљ норме.

У истом члану, ст. 3. каже се да поједине одлуке НО доноси уз сагласност Владе (скупштине). Међутим, не прописује се која је последица одсуства такве сагласности – нпр. по којем плану ће ЈП радити ако није добијена сагласност на годишњи програм пословања. Било би добро да постоји и рок за одлучивање Владе (скупштине) по достављеним плановима или чак правило да одређена одлука НО ступи на снагу уколико сагласност не буде дата у одређеном року.

12. Избор директора

У члану 25. треба размотрити увођење допуна по узору на правила која важе за независног члана НО. У ст. 1. т. 7) требало би свакако поштрирати правило, тако да не буде остављена могућност да функцију обавља „члан органа политичке странке“ којем тај статус „мирује“.

Требало би, као и код чланова НО увести као услов некажњаваност (у одређеном периоду) за кршење Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Ст. 3. овог члана је сувишан, јер је и без њега јасно да директор обавља јавну функцију.

Одредбе ст. 4. и ст. 5. су проблематичне, мада је намера јасна. Наиме, директори ЈП, као и било којег другог правног лица могу бити привремено спречени да обављају своје дужности. Уколико не би постојала друга лица која могу да донесу одређене битне одлуке, ЈП би се могло наћи у блокади, што би могло да се одрази негативно на остваривање јавног интереса. Забрана да директор има заменика или да ЈП има друге законске заступнике овај проблем чини још већим. Због тога би требало пронаћи генерално решење – нпр. да је директор дужан да пренесе овлашћења за доношење одређених одлука, да у случају спречености директора одлуке из његове надлежности може донети НО или лице које овласти НО или нешто треће. Актуелни Нацрт, у члану 28, даје само могућност да директор повери одређена овлашћења извршним директорима, али не и обавезу да то учини.

13. Стимулације

У вези са одредбом члана 29. указујемо да је и на основу постојећег ЗЈП предивђено да Влада донесе акт о стимулацији директора који добро раде, али да то није учињено ни три године након доношења тог закона.

Правнотехнички, није добро решење да се рок за доношење акта наводи у самом члану 29, већ то треба учинити у прелазним одредбама.

Актуелно правило о начину доделе стимулације треба преиспитати. Наиме, сада такву одлуку доноси НО уз сагласност Владе (скупштине). То може водити неоправданом неједнаком поступању у сличним случајевима. Можда би боље било да на основу предлога НО свих ЈП, Влада донесе одлуку о исплати таквих стимулација за сва (републичка) ЈП. У супротном се може догодити, на пример, да неки НО не предложи доделу стимулације за успешног директора, а да други НО то учини, или да се висина предложене стимулације знатно разликује, иако је учинак директора био исти.

14. Комисија за избор

Члан 36. није забранио да чланови Комисије која врши избор директора ЈП буду функционери политичких странака, што би требало учинити.

Поред тога, актуелна забрана да члан комисије врши одређену функцију, могла би се проширити на било коју јавну функцију (осим када за члана комисије који долази из НО ЈП).

15. Рад Комисије

Члан 41. садржи корисне одредбе, које би се могле допунити.

На пример, дужност давања изјаве о сукобу интереса би требало модификовати. Уколико постоји сукоб интереса који је познат члану Комисије пре сазнања за кандидате, онда би такав члан требало да се изузме из даљег одлучивања. Уколико накнадно сазна за сукоб интереса (нпр. зато што се испостави да се кандидовао његов рођак), онда би требало да обавести Комисију непосредно по том сазнању за околност која ремети непристрасно одлучивање. Садашња обавезе давања изјаве није довољна јер не покрива ситуације накнадног сазнања за сукоб интереса. Правила ове врсте су потребна, јер треба утврдити ко ће решити да ли сукоб интереса омета непристрасно одлучивање, и како поступити уколико је већина чланова интересно повезана са кандидатима.

Друга допуна је потребна у погледу објављивања података о раду Комисије. До сада је то био проблем, па треба прецизирати шта ће од докумената насталих у раду Комисије бити објављено (најбоље све, уз заштиту појединих личних података).

Трећа битна област где овај члан треба допунити односи се на мерила за избор директора (у посебном члану).

16. Листа кандидата

Добра је новина (члан 42) да Комисија доставља ранг листу најбољих кандидата и да Министарство доставља предлог о именовању првог са листе, јер се тако решава питање садашњег дискреционог овлашћења Владе да одабере било којег од три предложена кандидата.

Из чланова 42. и 43. произлази да је се рангирање кандидата не може оспоравати у редовном поступку, као ни акт о именовању. С друге стране, кандидати имају право „увида у документацију“. Остаје питање коју ће правну заштиту кандидати евентуално имати у случају да су прекршена правила из овог закона. Треба отклонити сваку недоумицу у том погледу и назначити да ли постоји правна заштита и која.

У члану 45. предвиђено је да ће се конкурс поновити уколико нико од три првопласирана кандидата не ступи на дужност. С друге стране, у члану 46. се предвиђа да ће се конкурс поновити ако нико од кандидата не испуњава услове за именовање. Ова решења су недоследна. Требало би у члану 45. предвидети да ће Комисија предложити преостале кандидате који су испунили услове (или у члану 42. да доставља листу са свим кандидатима који су испунили услове).

17. Разрешење директора

У члану 50. је прописана искључива надлежност министарства (привреде) и НО да покрену поступак за разрешење директора. Можда би требало предвидети и надлежност „ресорног“ министарства?

У члану 51. би требало допунити основе за разрешење у складу са допунама правила о условима за избор.

18. Вршиоци дужности

У члану 54. ст. 2. одређен је предугачак рок за ванредно „вршење дужности директора“. Роком од годину дана за „вршење дужности“ и отварањем могућности да се након истека тог рока именује друго лице за „вршиоца дужности“ (и тако у недоглед), обесмишљава се концепт професионализације и спровођења јавних конкурса за избор директора.

Треба предвидети прецизне рокове за спровођење конкурса, а „вршење дужности“ ограничити само тим роком. Уколико би рокови за спровођење конкурса и доношење одлука по спроведеним конкурсима били прецизни, вероватно не би било потребе за одређивање неког објективног рока. Уколико за тим ипак има потребе, рок не би требало да буде дужи од 3 месеца.

19. Комисија за ревизију

У Нацрту није јасно одређена правна природа Комисије за ревизију. Једино се зна да она није орган ЈП.

У погледу сврсисходности постојања овог тела, требало би навести шире образложење, поготово у контексту евентуалног постојања интерних ревизора или посебне службе интерне ревизије и њиховог међусобног односа.

20. Општи акти

Сувишна је одредба да општи акти ЈП морају да буду усклађени са Законом.

21. Добит

Чини се нелогичним решење које произлази из члана 59. и актуелне праксе, а према којем би проценат добити свих ЈП који се издваја у буџет био исти. Полазећи од тога шта је улога јавних предузећа, односно разлог њиховог оснивања, логично решење би било да она ЈП која треба да уложе још новца как оби испунила своју улогу (делатност од општег интереса) на неком минималном нивоу, уопште не треба да дају део добити у буџет, већ да искључиво улажу у побољшање својих активности. С друге стране, нема разлога да ЈП која су створена само зарад убирања добити и која не морају да врше улагања зарад тога задрже готово ишта од оствареног профита.

Дакле, одлука о повећању капитала предузећа би у неким случајевима требало да буде обавеза (нпр. до достизања неког дугорочног плана).

22. Програм пословања

У ст. 1. члана 60. налази се норма која би требало да буде премештена у прелазне и завршне одредбе.

Као што је већ раније напоменуто, не постоји рок за разматрање програма рада, а није предвиђено ни шта ће се догодити ако он не буде усвојен до почетка године на коју се односи, па би требало допунити овај члан Нацрта.

Такође би требало предвидети објављивање програма и пре његовог усвајања, као и образложене одлуке којом се одбија давање сагласности.

У члану 61. ст. 1., алинеја шест, предвиђено је да се између осталог део средстава утроши на „спортске активности“. Није јасно зашто би јавна предузећа финансирала ову врсту активности, будући да то не спада у њихов делокруг.

У ст. 2. истог члана се каже да програм „може да садржи пројекције за наредне две године“. Треба прописати обавезу израде плана са таквим пројекцијама или брисати норму као непотребну.

У ст. 3. овог члана предвиђа се забрана измена и допуна програма осим ако наступе нарочити разлози („стратешки и државни интереси“, „битна промена околности“). Иако се ово ограничење образлаже уоченим злоупотребима, чини се да забрана измене плана није добро решење. Наиме, оснивач и иначе треба да одобри измеу и допуну плана. Том приликом може и да процени да ли је оправдано да се план измени или не, на основу разлога које предочи и образложи ЈП.

У ст. 5. овог члана није прописан рок да Влада донесе акт којим ће ближе уредити елементе програма за наредну годину.

И за посебан програм из члана 62. важи исто што и за програм рада – требало би прецизирати последице неодобравања и рокове за одобравање. Члан 63. говори само о начину обрачуна зарада а не и о другим последицама неодобравања плана.

23. Праћење реализације плана

У члану 64. нису прописани обавезни елементи за садржину тромесечних извештаја о реализацији плана. Ти извештаји би требало да буду знатно детаљнији него што су тренутно и да обухвате, поред финансијских показатеља, и податке о остваривању сврхе због које је ЈП основано – број и квалитет пружених услуга итд.

У члану 65. је предвиђено да министарство сачињава информацију за Владу на основу података из тромесечних извештаја. Досадашње искуство је било такво да су извештаји били сачињени на различите начине (од министарства до министарства, да нису увек садржали закључке о томе шта треба урадити и слично. Због тога би требало актом Владе ближе прописати и садржај ових извештаја.

Треба прописати и обавезу објављивања тих „информација“ (из члана 65. ст. 1). На сличан начин, треба прописати обавезу објављивања анализа које АПВ и ЈЛС достављају једном годишње, као и ближи садржај тих анализа (подзаконским актом Владе).

24. Поремећаји у пословању

У члану 69. ст. 1. прописано је овлашћење Владе (скупштина) у случају „поремећаја у пословању јавног предузећа“. Овај појам није ближе одређен, чак ни квалификован (нпр. „тежи поремећај“, „поремећај у дужем периоду“, „поремећај који угрожава остваривање функције“), па је стога овлашћење претерано широко и може да обесмисли постојање других одредаба закона и овлашћења дата органима управљања ЈП.

25. Јавност у раду

У истраживању ТС о примени актуелног закона утврђено је често кршење норми о јавности рада. Сада се предвиђају неке корисне новине, проширење круга информација које ће бити објављене. Међутим, још има простора за унапређењ, као што је напоменуто у оквиру коментарна на поједине чланове закона.

Поред онога што јавна предузећа треба да објаве, на овом месту треба прописати и обавезу Министарства привреде/Владе, односно тела на другим нивоима власти, да објаве збирне податке за сва јавна предузећа (или линкове који воде ка њиховим сајтовима), податке о разматрању извештаја о раду, податке о спровођењу конкурса, податке који доказују испуњеност услова за чланство у НО итд.

Овај члан би требало повезати и са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и са будућим изменама тог закона (у току је писање, у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу). Тренутно, само нека (и то само републичка) ЈП имају обавезу објављивања информатора о раду, детаљног документа који садржи многе битне податке о раду органа власти. Ту обавезу би, због значаја који ЈП имају за грађане, требало да имају сва ЈП. Одредба која би допунила члан 72. би могла да гласи:

„Јавна предузећа објављују „информатор о раду државног органа“, на начин утврђен законом којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја“.

26. Привредна друштва „од стратешког значаја“

Разлози за начин на који је формулисана норма у члану 76. нису потпуно јасни. На пример, није јасно зашто би правила о јавности рада и подношењу програма рада те праћењу реализације тих програма важила за нека предузећа која су 25% у власништву државе, а не и за нека друга предузећа која су 100% у власништву државе. Треба истаћи и да ова предузећа нису ни на који начин обухваћена дефиницијом јавних предузећа (не обављају делатност од општег интереса), већ су само у власништву државе, тако да норму треба преместити у неки други закон или проширити назив и предмет овог закона.

27. Казнене одредбе

Казнене одредбе у члану 77. би требало преиспитати након уношења свих промена, како би се сагледало да ли је остала нека забрана или обавеза а да није за њу запрећена казна.

Поред тога, требало би прописати казне за одговорна лица у органима у случају неиспуњења њихових обавеза (нпр. у погледу расписивања конкурса, именовања чланова НО и директора).

Требало би прописати дужи рок застарелости за ове прекршаје (нпр. три године, као што је учињено са прекршајима из буџетске области), зато што се лако може догодити да неки од прекршаја не буду ни уочени до истека актуелног рока застарелости.

28. Прелазне одредбе

Прелазне одредбе овог закона су веома важне, поготово када се има у виду обим непоштовања актуелног ЗЈП.

Рокови за усклађивање оснивачких аката ЈП из члана 78. су предуги (шест месеци), као и рокови за усклађивање општих аката ЈП (три месеца након тога).

Чл. 78. ст. 4. говори о неизвршеној својинској трансформацији у ЈП која се баве јавним информисањем. Међутим, уколико би били спроведени медијски прописи, ових ситуација уопште не би требало да буде.

У члану 79. ст. 1. предвиђен је рок од чак шест месеци за разрешење нестручних чланова НО и именовање нових. Тај рок треба скратити на најдуже три месеца.

У истом члану, ст. 2. говори се о томе да се мора расписати јавни конкурс у складу са одредбама новог закона када „директор није изабран по јавном конкурс у складу са одредбама ЗЈП“. Када се узме у обзир и одредба става 4, види се да је овде у ствари реч о случајевима када конкурси нису ни расписани, али да није речено на тај начин. Наиме, ставом 4. се предвиђа да „јавни конкурси који су расписани, а нису завршени до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама“ ЗЈП из 2012. Норма не мора да се мења, али у образложењу макар треба констатовати ово озбиљно кршење актуелног ЗЈП.

И ст. 3. предвиђа предугачак рок – годину дана за спровођење конкурса на основу новог закона. Ст. 4. садржи још озбиљнији недостатак – уопште није прописан рок за окончање конкурса који су расписани пре 2,5 године! Поред тога, рок је предвиђен само у прелазним одредбама, а не и за редовне, будуће ситуације.

У члану 81. се предвиђа да до доношења подзаконског акта из члана 41. наставља да се примењује Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа чије је оснивач Република Србија. У вези са овом уредбом смо изнели низ озбиљних примедба, због чега сматрамо да би она морала да буде промењена пре него што дође до новог таласа конкурса за избор директора. Наше критике можете прочитати овде: [хттп://www.транспарентност.орг.рс/имагес/сториес/иницијативеианализе/иницијатива%20поводом%20уредбе%20о%20мерилима%20за%20избор%20директора%20јп%20јул%202014%20Агенција.доцх](http://www.транспарентност.орг.рс/имагес/сториес/иницијативеианализе/иницијатива%20поводом%20уредбе%20о%20мерилима%20за%20избор%20директора%20јп%20јул%202014%20Агенција.доцх)

Међутим, не само да није прописан такав, кратак рок, већ није прописан никакав! Рок не би смео да буде дужи од 3 месеца, а најбоље би било када би текст уредбе, односно њена основна решења, био расправљан заједно са Законом о јавним предузећима, као што и налажу начела добре законодавне политике.

Члан 83. о сукобу интереса је непрецизан или сувишан. Ако су именована лица у ЈП функционери у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције, онда се на њих примењују правила о спречавању и решавању сукоба интереса. Дакле, једино прецизирање које може бити у том смислу потребно било би да се сви они сматрају функционерима. Ово би могло бити потребно због аутентичног тумачења Народне скупштине према којем функционери зависних привредних друштава немају својство јавног функционера.