

# ZAKON

## O UPRAVLJANJU PRIVREDNIM DRUŠTVIMA KOJA SU U VLASNIŠTVU REPUBLIKE SRBIJE

### I. OSNOVNE ODREDBE

#### Član 1.

Ovim zakonom uređuje se način sprovođenja politike državnog vlasništva, upravljanje u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: društvo kapitala) i druga pitanja u vezi sa pravnim položajem društva kapitala.

Na osnivanje, upravljanje, organe, organizaciju, kao i druga pitanja od značaja za društvo kapitala, a koja nisu posebno uređena ovim zakonom, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava (u daljem tekstu: Zakon).

#### Član 2.

Društvo kapitala osniva se radi sticanja dobiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa.

Društvo kapitala može obavljati delatnost od opšteg interesa, koja je kao takva određena posebnim zakonom.

Prilikom osnivanja novog društva kapitala osnivački akt donosi Vlada.

#### Član 3.

Društvo kapitala u smislu ovog zakona jeste privredno društvo sa pravnom formom društva s ograničenom odgovornošću ili akcionarskog društva u kojem Republika Srbija ima svojstvo člana, odnosno akcionara sa više od 50% osnovnog kapitala društva, kao i privredno društvo u kojem Republika Srbija ima kontrolno vlasništvo po drugom osnovu.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, pojedine odredbe ovog zakona se primenjuju na privredno društvo u kojem Republika Srbija ima 50% ili manje učešća u osnovnom kapitalu (u daljem tekstu: manjinsko društvo kapitala).

Odredbe ovog zakona se ne primenjuju na privredna društva koja su u vlasništvu Republike Srbije: koja obavljaju delatnost proizvodnje naoružanja i vojne opreme; koja posluju kao banke; koja posluju kao osiguravajuće i druge finansijske institucije; koja su nedobitne organizacije; koja su osnovana i koja posluju u skladu sa zakonom kojim se uređuje inovaciona delatnost; koja su instituti a koji su organizovani kao privredna društva; nad kojima je pokrenut postupak privatizacije u smislu propisa kojim se uređuju uslovi i postupak promene vlasništva društvenog i javnog kapitala i imovine, odnosno nad kojima je otvoren stečajni postupak u smislu propisa kojim se uređuje stečaj.

#### Član 4.

Politikom državnog vlasništva utvrđuju se svrha i ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja i unapređenje korporativnog upravljanja u društvima kapitala, kao i način sprovođenja politike državnog vlasništva u društvima kapitala.

Centralizovano vlasničko upravljanje sprovodi se preko ministarstva nadležnog za poslove privrede (u daljem tekstu: Ministarstvo), i to kroz praćenje i unapređenje sistema vlasničkog i korporativnog upravljanja u društvima kapitala, donošenje hitnih mera u slučaju poremećaja u poslovanju društava kapitala i vršenje

drugih poslova od značaja za vlasničko upravljanje, uključujući i saradnju sa ostalim ministarstvima i drugim državnim organima.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, vlasničko upravljanje društvom kapitala koje obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja električnom energijom, odnosno prirodnim gasom, sprovodi se preko ministarstva nadležnog za poslove energetike, u skladu sa ovim zakonom.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, vlasničko upravljanje društvom kapitala koje obavlja delatnost prenosa i upravljanja prenosnim sistemom električne energije, odnosno transportom prirodnog gasa i upravljanjem transportnim sistemom za prirodni gas, sprovodi se preko nezavisnog državnog organa nadležnog za energetske mreže, u skladu sa posebnim zakonom.

#### **Član 5.**

Politika državnog vlasništva uređuje se Strategijom državnog vlasništva i upravljanja privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: Strategija).

Vlada na predlog Ministarstva donosi Strategiju, u skladu sa zakonom kojim se uređuje planski sistem Republike Srbije.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije (u daljem tekstu: Akcioni plan) se donosi radi operacionalizacije ciljeva Strategije.

Ministarstvo može da predloži Vladi izmene i dopune Strategije i Akcionog plana, ukoliko to zahtevaju izmenjene okolnosti.

## **II. NAČELA I CILJEVI CENTRALIZOVANOG VLASNIČKOG UPRAVLJANJA**

### **Načelo odgovornosti**

#### **Član 6.**

Odgovorno upravljanje obezbeđuje se utvrđivanjem ovlašćenja i obaveza lica koja su u organima društva kapitala, ustanovljavanjem obaveze kontinuiranog izveštavanja Ministarstva o ostvarenim ciljevima i rizicima upravljanja, kao i primenom hitnih mera i kaznenih odredaba u slučajevima nepostupanja tih lica, u skladu sa zakonom.

Sprovođenjem načela odgovornosti obezbeđuje se i zaštita prava manjinskih vlasnika.

### **Načelo javnosti**

#### **Član 7.**

Načelo javnosti u vlasničkom upravljanju ostvaruje se primenom transparentnih pravila i kriterijuma za upravljanje donetim na osnovu zakona, a naročito kroz objavljivanje Godišnjeg izveštaja o ostvarivanju opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama i redovnim upoznavanjem javnosti sa radom Ministarstva.

### **Načelo efikasnosti**

#### **Član 8.**

Podelom ovlašćenja i odgovornosti, kao i sprovođenjem mera koje ograničavaju rizik od korupcije, drugog neetičkog ponašanja i uticaja, obezbeđuje se efikasan sistem vlasničkog upravljanja, u skladu sa međunarodnim standardima za upravljanje privrednim društvima u državnom vlasništvu, kao i za sprovođenje efikasnog sistema korporativnog upravljanja.

## **Načelo ekonomičnosti**

### **Član 9.**

Centralizovano vlasničko upravljanje obezbeđuje uspostavljanje jedinstvenog strateškog pravca i definisanja ciljeva društva kapitala, čime će se ostvariti optimalni rezultati njegovog poslovanja.

Centralizovanim vlasničkim upravljanjem umanjuju se troškovi upravljanja i dugoročno povećava doprinos i vrednost društva kapitala, a sve u cilju očuvanja nacionalnih i strateških interesa.

## **Načelo poštovanja pravila konkurencije**

### **Član 10.**

Učesnik na tržištu koji obavlja ekonomsku delatnost bez obzira na njegovu pravnu formu i oblik organizovanja, način finansiranja i vlasničku strukturu je dužan da poštuje pravila konkurencije u smislu propisa o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći.

## **Ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja**

### **Član 11.**

Centralizovano vlasničko upravljanje vrši se u skladu sa ciljevima:

- 1) očuvanja nacionalnih i strateških interesa;
- 2) očuvanja tržišta i zaštite potrošača;
- 3) umanjivanja socijalnog raslojavanja društva;
- 4) održivog upravljanja životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa Republike Srbije;
- 5) unapređenja ekonomskog, industrijskog i društvenog razvoja.

## **III. SPROVOĐENJE CENTRALIZOVANOG VLASNIČKOG UPRAVLJANJA**

### **Član 12.**

Vlada, na predlog Ministarstva, utvrđuje, shodno članu 3. st. 1. i 2. ovog zakona, listu društava kapitala i manjinskih društava kapitala, koja će sadržati i klasifikaciju ovih društava kapitala.

Klasifikacija iz stava 1. ovog člana vrši se na osnovu ciljeva upravljanja iz člana 11. ovog zakona, u skladu sa međunarodnim standardima.

Lista iz stava 1. ovog člana se ažurira redovno i objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na internet stranici Ministarstva.

### **Član 13.**

Ministarstvo svake godine, najkasnije do 1. septembra tekuće godine za narednu godinu, na osnovu klasifikacije iz člana 12. ovog zakona, utvrđuje opšte godišnje ciljeve društava kapitala kroz godišnje smernice za upravljanje (u daljem tekstu: Smernice).

Društva kapitala, najkasnije do 1. avgusta tekuće godine dostavljaju Ministarstvu predloge za izradu Smernica.

Smernicama se utvrđuju godišnji ciljevi društva kapitala (u daljem tekstu: opšti cilj) sa merama i uputstvima za njihovo ostvarivanje, a naročito imajući u vidu

oblast i složenost poslovanja, veličinu, vlasničku strukturu, kao i ostale kriterijume od značaja za društvo kapitala.

U skladu sa opštim ciljem, društva kapitala definišu i razrađuju posebne ciljeve sa ključnim pokazateljima učinka i identifikuju rizike za ostvarenje tih ciljeva.

Organi društva kapitala nadležni su za definisanje posebnih ciljeva i odgovorni su za njihovu realizaciju.

Za utvrđivanje Smernica, ministar obrazuje komisiju (u daljem tekstu: Komisija).

Sadržaj i način sprovođenja Smernica, na predlog Komisije, propisuje ministar nadležan za poslove privrede (u daljem tekstu: ministar).

#### **Član 14.**

Komisiju čine dva predstavnika Ministarstva, dva predstavnika ministarstva nadležnog za poslove finansija i jedan predstavnik ministarstva nadležnog za oblast kojoj pripada delatnost društva kapitala.

Komisija može zatražiti izjašnjenje, sugestije ili predloge predstavnika društva kapitala, predstavnika drugog organa, odnosno stručnog lica iz oblasti kojoj pripada delatnost društva kapitala.

Lica iz stava 2. ovog člana nisu članovi Komisije i nemaju pravo glasa.

Uslovi i kvalifikacije neophodne za učešće u radu Komisije, kao i aktivnosti Komisije uređuju se podzakonskim aktom Vlade.

Administrativno-tehničke poslove za potrebe Komisije obavlja Ministarstvo.

#### **Član 15.**

Društvo kapitala dostavlja Ministarstvu:

- 1) srednjoročni plan poslovanja;
- 2) godišnji plan poslovanja;
- 3) periodični izveštaj o poslovanju;
- 4) druge podatke o poslovanju, po potrebi.

Godišnji plan poslovanja mora biti usklađen sa Smernicama.

Vlada, na predlog Ministarstva, utvrđuje sadržinu, izradu, rokove i način dostavljanja akata iz stava 1. tač. 1) - 3) ovog člana.

Akt iz stava 3. ovog člana, sadrži i listu društava kapitala koja su dužna da, na akte iz stava 1. tač. 1) i 2) ovog člana, pribave saglasnost Ministarstva.

Ministarstvo radi davanja saglasnosti iz stava 4. ovog člana pribavlja saglasnost ministarstva nadležnog za poslove finansija, ministarstva nadležnog za poslove rada i ministarstva nadležnog za oblast kojoj pripada delatnost društva kapitala, a po potrebi i drugog organa.

#### **Član 16.**

Ministarstvo prati poslovanje društva kapitala, naročito kroz proveru uspešnosti ostvarivanja opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama, kao i proveru stepena ostvarenosti godišnjih planova poslovanja.

Komisija vrši ocenjivanje učinka svakog društva kapitala i u slučajevima bitnih odstupanja od opštih godišnjih ciljeva daje preporuke Ministarstvu.

Na osnovu preporuka Komisije, kod bitnih odstupanja od opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama, Ministarstvo zahteva hitno obrazloženje i odgovornost organa društva kapitala i nalaže sprovođenje hitnih mera za otklanjanje poremećaja u poslovanju, kao i za ostvarivanje utvrđenih ciljeva društva kapitala, u skladu sa propisanim nadležnostima.

Vlada utvrđuje bitna odstupanja od opštih godišnjih ciljeva.

#### **Član 17.**

Ministarstvo izrađuje Godišnji izveštaj o ostvarivanju opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama (u daljem tekstu: Izveštaj Ministarstva) i dostavlja ga, Vladi radi usvajanja, najkasnije do 1. oktobra tekuće godine za prethodnu godinu.

Vlada dostavlja Narodnoj skupštini Izveštaj Ministarstva, radi informisanja.

Izveštaj Ministarstva se objavljuje na internet stranici Ministarstva.

#### **Član 18.**

Društvo kapitala je dužno da, preko Ministarstva, pribavi saglasnost Vlade na:

- 1) izmene i dopune osnivačkog akta, odnosno statuta;
- 2) akt o promeni pravne forme i statusnoj promeni;
- 3) akt o ulaganju kapitala;
- 4) akt o sticanju, prodaji, davanju u zakup, zalaganju ili drugom raspolaganju imovinom velike vrednosti društva kapitala;
- 5) akt o cenovniku proizvoda i usluga društva kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, odnosno pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa posebnim zakonom, osim ako drugim zakonom nije predviđeno da tu saglasnost daje drugi državni organ.

Ulaganjem kapitala iz stava 1. tačka 3) ovog člana, smatra se osnivanje drugog pravnog lica, kao i sticanje udela i akcija u drugim pravnim licima.

Imovinom velike vrednosti iz stava 1. tačka 4) ovog člana, smatra se imovina čija nabavna i/ili prodajna i/ili tržišna vrednost u momentu donošenja akta predstavlja 10% ili više od knjigovodstvene vrednosti ukupne imovine društva kapitala iskazane u poslednjem godišnjem bilansu stanja.

Vlada donosi akt o kriterijumima za definisanje zarada, odnosno naknada za organe društva kapitala.

### **IV. KORPORATIVNO UPRAVLJANJE**

#### **Član 19.**

Upravljanje u društvu kapitala može biti organizovano kao jednodomno ili dvodomno.

Osnivačkim aktom, odnosno statutom određuje se da li je upravljanje jednodomno ili dvodomno, prema sledećim kriterijumima:

- 1) društvo kapitala koje je veliko ili srednje pravno lice u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo, organizuje se kao društvo kapitala sa dvodomnim upravljanjem;
- 2) društvo kapitala koje je malo ili mikro pravno lice, u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo, organizuje se kao društvo kapitala sa jednodomnim upravljanjem.

### **Član 20.**

Predstavnik Republike Srbije u skupštini društva kapitala (u daljem tekstu: predstavnik Republike Srbije), zastupa interese Republike Srbije i dužan je da izvršava svoje poslove stručno i savesno, sa pažnjom dobrog privrednika.

Predstavnik Republike Srbije imenuje se na četiri godine i razrešava aktom ministra, nakon prethodne saglasnosti Vlade.

U ispunjavanju svojih obaveza i odgovornosti, predstavnik Republike Srbije je dužan da: odgovorno postupa u korišćenju imovine i resursa; unapređuje etičko ponašanje; postupa u skladu sa zakonima, podzakonskim aktima i aktima društva kapitala, kao i da redovno vrši konsultacije sa Ministarstvom i drugim nadležnim organima, za poslove od značaja za društva kapitala.

Pre imenovanja nadzornog odbora, u dvodomnom sistemu upravljanja, konsultacije iz stava 3. ovog člana su obavezne.

Odredbe st. 1 - 4. ovog člana primenjuju se i na predstavnika Republike Srbije u skupštini manjinskog društva kapitala.

### **Član 21.**

U dvodomnom sistemu upravljanja, društvo kapitala ima najmanje jednog člana nadzornog odbora koji je nezavisan od društva (nezavisni član nadzornog odbora), na koga se shodno primenjuju odredbe o nezavisnom članu nadzornog odbora javnog akcionarskog društva, propisane Zakonom.

### **Član 22.**

Broj predstavnika Republike Srbije i članova nadzornog odbora određuje se osnivačkim aktom, odnosno statutom, posebno vodeći računa o kriterijumima iz člana 19. ovog zakona, uravnoteženoj zastupljenosti polova, kao i složenosti poslovanja društva kapitala.

### **Član 23.**

Lice koje obavlja funkciju direktora društva kapitala imenuje se u skladu sa Zakonom, nakon sprovedenog javnog konkursa.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, 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.

Javni konkurs sprovodi društvo kapitala.

Funkciju direktora društva kapitala može obavljati samo fizičko lice.

### **Član 24.**

Lice iz čl. 20 - 23. ovog zakona, kao i drugo lice koje obavlja funkciju u nadzornom odboru, odboru direktora i izvršnom odboru društva kapitala mora ispunjavati najmanje sledeće uslove:

1) 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;

2) da ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima za koje se zahteva visoko obrazovanje iz tačke 1) ovog stava;

3) da ima najmanje tri godine radnog iskustva na rukovodećim poslovima;

- 4) da nije osuđivano na kaznu zatvora od najmanje šest meseci;
- 5) da se protiv lica ne vodi krivični postupak;
- 6) da poznaje oblast korporativnog upravljanja;
- 7) da nije u sukobu interesa, u skladu sa Zakonom;
- 8) druge uslove propisane Zakonom.

Odredba stava 1. ovog člana primenjuje se i na predstavnika Republike Srbije u Skupštini manjinskog društva kapitala.

Vlada utvrđuje dodatne uslove za imenovanje i postupak imenovanja organa društva kapitala, kao i postupak o sprovođenju javnog konkursa direktora.

#### **Član 25.**

Radi provere ispunjenosti propisanih uslova, lica iz člana 24. ovog zakona dužna su da Ministarstvu, odnosno odgovarajućem organu društva kapitala dostave:

- 1) biografiju;
- 2) dokaz o odgovarajućem stepenu obrazovanja, odnosno overenu fotokopiju originala diplome;
- 3) uverenje da lice nije osuđivano na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci, koje ne sme biti starije od 15 dana od dana podnošenja prijave;
- 4) uverenje da se protiv lica ne vodi krivični postupak, koje ne sme biti starije od 15 dana od dana podnošenja prijave;
- 5) izjavu overenu kod javnog beležnika o nepostojanju sukoba interesa, koja ne sme biti starija od 60 dana od dana podnošenja prijave;
- 6) dokaz da ima pet godina radnog iskustva na poslovima u odgovarajućem stepenu stručne spreme;
- 7) dokaz da ima najmanje tri godine iskustva na rukovodećim položajima;
- 8) akt nadležne poreske uprave da nema nepodmirenih poreskih dugovanja, koji ne sme biti stariji od 30 dana od dana podnošenja prijave, a u slučaju da lice nije poreski obveznik, dužno je da dostavi izjavu overenu kod javnog beležnika;
- 9) akt nadležne poreske uprave da privredno društvo u kojem je lice koje se imenuje imalac akcija ili vlasnik udela od najmanje 25% osnovnog kapitala, nema nepodmirenih poreskih dugovanja, koji ne sme biti stariji od 30 dana od dana podnošenja prijave, a u slučaju da lice nije imalac akcija ili vlasnik udela, dužno je da dostavi izjavu overenu kod javnog beležnika.

Akti iz stava 1. ovog člana, o kojima se vodi službena evidencija pribavljaju se po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

#### **Član 26.**

Lica iz člana 24. ovog zakona, razrešavaju se pre isteka mandata, ukoliko:

- 1) se utvrdi da je, zbog nestručnog i/ili nesavesnog obavljanja dužnosti i postupanja suprotnog pažnji dobrog privrednika i propusta u donošenju i izvršavanju odluka i organizovanju poslova u društvu kapitala, došlo do znatnog odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja;
- 2) su u sukobu interesa, u smislu Zakona;
- 3) se utvrdi da deluju na štetu društva kapitala kršenjem dužnosti, nesavesnim ponašanjem ili na drugi način, a naročito ako:

(1) koriste resurse društva kapitala za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara društva kapitala bez naknade;

(2) obavljaju aktivnosti vezane za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata;

(3) vrše uticaj na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u društvu kapitala u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima;

(4) imaju saznanje da zaposleni ili angažovana lica po drugom osnovu u društvu kapitala koriste resurse društva kapitala za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata ili vrše uticaj na druge zaposlene i radno angažovane u vezi sa podrškom političkim subjektima ili kandidatima na izborima, a nisu preduzela neophodne radnje za njihovo sprečavanje;

4) u drugim slučajevima propisanim zakonom.

#### **Član 27.**

Društvo kapitala može obrazovati komisije u skladu sa Zakonom, a društvo kapitala koje je veliko, odnosno srednje pravno lice u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo, u obavezi je da ima Komisiju za reviziju.

Pored pravila propisanih Zakonom, Komisija za reviziju pruža savete iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije odboru direktora, odnosno nadzornom odboru.

#### **Član 28.**

Društvo kapitala je dužno da uspostavi i primenjuje efikasan sistem internih kontrola i to na način koji obezbeđuje kontinuirano praćenje rizika kojima je društvo kapitala izloženo, odnosno može biti izloženo u svom poslovanju, a koji je sadržan u:

- 1) upravljanju rizicima;
- 2) kontroli usklađenosti poslovanja;
- 3) aktivnoj funkciji interne revizije.

Društvo kapitala je dužno da uspostavi funkciju kontrole usklađenosti poslovanja i redovno vrši kontrolu usklađenosti poslovanja sa zakonom, drugim propisima i internim aktima društva kapitala.

Funkcija kontrole usklađenosti poslovanja redovno obaveštava, a najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj organima upravljanja društva kapitala o novim propisima, kao i efektima koji oni mogu imati na poslovanje društva, prati regulatorni okvir i procenjuje rizike neusklađenosti poslovanja.

Interna revizija pruža nezavisno objektivno uveravanje i savetodavnu aktivnost, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja, tako što sistematično i ažurno procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima i upravljanje društvom kapitala.

Pored odredaba Zakona, na uspostavljanje i rad interne revizije u društvu kapitala primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje interna finansijska kontrola u javnom sektoru.

#### **Član 29.**

Društvo kapitala, kao korisnik javnih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem, dužno je da primenjuje sve pozitivnopravne propise koji se odnose na javni sektor.

Društvo kapitala koje pored poverene usluge od opšteg ekonomskog interesa, obavlja i druge delatnosti uključujući i druge poverene usluge koje nisu u



međusobnoj vezi, dužno je da vodi odvojene račune za svaku delatnost pojedinačno, u skladu sa propisima o računovodstvu i reviziji.

Odvojeni računi iz stava 2. ovog člana treba da prikažu na jasan i nedvosmislen način razdvojene troškove i prihode u vezi sa obavljanjem poverene usluge u odnosu na troškove i prihode u vezi sa obavljanjem druge delatnosti.

Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, propisuje postupak i način utvrđivanja troškova pružanja javne usluge koje društvo kapitala ima prilikom sprovođenja ciljeva javnog sektora.

Način finansiranja nadoknade utvrđenih troškova iz stava 4. ovog člana, predviđa se Smernicama i usklađuje se sa opštim ciljevima društva kapitala i budžetom Republike Srbije.

### **Član 30.**

Zabranjeno je korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta društva kapitala u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao i svaka druga upotreba društva kapitala u političke svrhe.

### **Član 31.**

Društvo kapitala je dužno da, u roku od 30 dana od usvajanja akta, odnosno imenovanja lica, na svojoj internet stranici objavi:

- 1) godišnje opšte i posebne ciljeve sa ključnim pokazateljima uspeha i izveštaj o njihovoj realizaciji;
- 2) osnivački akt, odnosno statut;
- 3) radne biografije članova organa društva kapitala;
- 4) organizacionu strukturu;
- 5) srednjoročni plan poslovanja, odnosno izvod iz tog plana ako društvo kapitala ima konkurenciju na tržištu;
- 6) godišnji plan poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune, odnosno izvod iz tog plana ako društvo kapitala ima konkurenciju na tržištu;
- 7) izveštaje o poslovanju;
- 8) godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora;
- 9) druge informacije od značaja za javnost.

Ministarstvo 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.

### **Član 32.**

Društvo kapitala je dužno da donese Etički kodeks.

Etičkim kodeksom se bliže uređuju principi i pravila poslovne etike, opšteprihvaćena pravila ponašanja i profesionalne standarde kojih su dužni da se pridržavaju svi zaposleni, radi zaštite etičkog i socijalno odgovornog ponašanja zaposlenih.

Cilj Etičkog kodeksa je da:

- 1) iskaže posvećenost društva poštovanju najviših standarda etičkog ponašanja;
- 2) podstakne odgovarajuće etičko ponašanje i sankcioniše svaki prekršaj u društvu kapitala;

3) razvije etičku kulturu zasnovanu na tim standardima i ponašanju.

Društvo kapitala je dužno da donese i Plan integriteta, u skladu sa zakonom.

### **Član 33.**

Vlada, na predlog Ministarstva, donosi Kodeks korporativnog upravljanja društava kapitala (u daljem tekstu: Kodeks).

Cilj Kodeksa je uspostavljanje i unapređenje principa korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja društva kapitala, radi odgovornog i efikasnog upravljanja i ojačavanja profesionalizma i konkurentnosti, a sve u cilju očuvanja nacionalnog interesa i dobrobiti za Republiku Srbiju.

Društvo kapitala je dužno da dostavi Ministarstvu izveštaj o implementaciji Kodeksa, najkasnije do kraja prvog tromesečja tekuće godine, za prethodnu godinu.

Objedinjeni izveštaj o implementaciji Kodeksa se objavljuje na internet stranici Ministarstva.

Obrazac izveštaja iz stava 3. ovog člana donosi ministar.

### **Član 34.**

Lica iz čl. 20. i 23. ovog zakona, kao i lica u nadzornom odboru društva kapitala, dužna su da se stručno usavršavaju iz oblasti korporativnog upravljanja.

Stručno usavršavanje vrši se prema Programu stručnog usavršavanja iz oblasti korporativnog upravljanja (u daljem tekstu: Program), koji donosi ministar, a sastoji od edukativnog dela za polaganje ispita, koji uključuje predavanja u oblasti korporativnog upravljanja (u daljem tekstu: edukacija) i pisanog ispita radi provere znanja iz oblasti korporativnog upravljanja (u daljem tekstu: ispit).

Edukaciju sprovode pravna lica koja su registrovana da vrše usluge usavršavanja i edukacije odraslih na teritoriji Republike Srbije, a koja su u prethodne tri godine realizovala najmanje deset obuka ili sličnih aktivnosti (uključujući predavanja, seminare, radionice ili obuke na daljinu) iz oblasti korporativnog upravljanja (u daljem tekstu: Realizatori).

Programom se utvrđuje naročito: oblasti korporativnog upravljanja koje su predmet edukacije i ispita; vremensko trajanje edukacije; sistem rada, obaveze i praćenje rada Realizatora; rokovi za održavanje edukacije; program, način i cena polaganja ispita, način i rokovi izdavanja sertifikata, kao i druga pitanja u vezi sa realizacijom edukacije, polaganja ispita i dodele sertifikata.

Ministarstvo jednom tokom kalendarske godine raspisuje javni poziv za Realizatore, koji se objavljuje na internet stranici Ministarstva.

### **Član 35.**

Radi provere znanja iz oblasti korporativnog upravljanja, polaganje ispita, kao povereni posao, organizuje i sprovodi Privredna komora Srbije (u daljem tekstu: Komora).

Licima koja polože ispit, uverenje o položenom ispitu (u daljem tekstu: sertifikat) izdaje Ministarstvo.

Lice koje nije položilo ispit ima pravo da pristupi ponovnom polaganju ispita.

Edukaciji i polaganju ispita može pristupiti i svako lice koje ispunjava uslove za imenovanje u organe društva kapitala.

Izuzetno, obavezu polaganja ispita nema lice koja ima međunarodno priznati sertifikat i položen odgovarajući ispit u inostranstvu iz oblasti korporativnog upravljanja, što dokazuje overenom dokumentacijom.

**Član 36.**

Za potrebe sprovođenja Programa, ministar obrazuje Stručni savet za praćenje sistema stručnog usavršavanja u društvu kapitala (u daljem tekstu: Stručni savet).

Stručni savet je stručno i konsultativno telo sastavljeno od pet članova koje imenuje ministar. Tri člana Stručnog saveta su predstavnici Ministarstva, od kojih je jedan predsednik, jedan član je predstavnik Privredne komore Srbije, a jedan član je stručnjak u oblasti korporativnog upravljanja.

U vršenju svojih dužnosti, Stručni savet prati proces stručnog usavršavanja, kao i sistem edukacije i polaganja ispita propisanih Programom.

Rad Stručnog saveta se bliže određuje Poslovníkom o radu koji Stručni savet usvaja na konstitutivnoj sednici.

Administrativno-tehničke poslove za potrebe Stručnog saveta obavlja Ministarstvo.

**V. JEDINSTVENE EVIDENCIJE PODATAKA****Član 37.**

Agencija za privredne registre u okviru Registra privrednih subjekata, formira javno dostupnu jedinstvenu evidenciju podataka za društva kapitala.

**Član 38.**

Ministarstvo uspostavlja i vodi Jedinstvenu evidenciju korporativnog upravljanja društava kapitala.

Jedinstvena evidencija iz stava 1. ovog člana je javno dostupna baza podataka o organima društva kapitala, Realizatorima, licima koja poseduju sertifikat, kao i drugim podacima iz oblasti korporativnog upravljanja.

**Član 39.**

Ministarstvo uspostavlja i vodi informacionu platformu za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju rada i izveštavanje društava kapitala (u daljem tekstu: Jedinstvena informaciona platforma).

Jedinstvena informaciona platforma je jedinstveni elektronski sistem u koji društvo kapitala unosi sadržaj svojih dokumenata i planova i vrši izveštavanje u skladu sa ovim zakonom.

Kroz Jedinstvenu informacionu platformu obezbeđuje se blagovremeno izveštavanje o ostvarenim ciljevima i praćenje ostvarenih vrednosti pokazatelja učinka.

**Član 40.**

Sadržinu i način vođenja i održavanja evidencija i platforme iz čl. 37 - 39. ovog zakona, način unosa podataka i digitalni format dokumenata koji se dostavljaju kroz te evidencije, kao i pristup tim podacima propisuje ministar.

## **VI. PRIMENA ZAKONA NA DRUŠTVA KAPITALA KOJA OBAVLJAJU DELATNOST PROIZVODNJE I SNABDEVANJA ELEKTRIČNOM ENERGIJOM, ODNOSNO PRIRODNIM GASOM**

### **Član 41.**

Odredbe ovog zakona koje se odnose na Ministarstvo, u slučaju upravljanja društvom kapitala koje obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja električnom energijom, odnosno prirodnim gasom, odnose se na ministarstvo nadležno za poslove energetike, osim odredaba člana 5, člana 12, člana 13. stav 7, člana 15. stav 3, člana 33. st. 1. i 5. i čl. 34 - 40. ovog zakona.

## **VII. PROMENA PRAVNE FORME JAVNIH PREDUZEĆA**

### **Član 42.**

Javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija (u daljem tekstu: javno preduzeće) vrši promenu pravne forme u društvo s ograničenom odgovornošću ili akcionarsko društvo.

Prilikom promene pravne forme osnovni kapital javnog preduzeća se konvertuje u udele, odnosno akcije u zavisnosti od forme privrednog društva.

Prilikom sprovođenja promene pravne forme zadržava se pravni subjektivitet i poslovni identitet javnog preduzeća, bez likvidacije, bez prestanka poslovanja i bez prekida pravnog kontinuiteta, zadržavajući svoj identitet u pravnom i poslovnom smislu.

Vlada donosi akt o kriterijumima za izbor pravne forme društva kapitala u koju će se javno preduzeće transformisati.

## **VIII. PRIMENA I NADZOR NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA**

### **Član 43.**

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i akata donetih na osnovu ovog zakona sprovodi Ministarstvo, osim odredbe člana 41. ovog zakona, čiji nadzor sprovodi ministarstvo nadležno za poslove energetike.

## **IX. KAZNENE ODREDBE**

### **Član 44.**

Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u društvu kapitala ukoliko:

- 1) društvo kapitala ne dostavi Ministarstvu predlog iz člana 13. ovog zakona;
- 2) društvo kapitala ne dostavi Ministarstvu akte iz člana 15. ovog zakona;
- 3) društvo kapitala bitno odstupi od opštih godišnjih ciljeva iz člana 16. ovog zakona;
- 4) društvo kapitala ne objavi podatke iz člana 31. ovog zakona u propisanom roku;
- 5) društvo kapitala ne donese Etički kodeks i Plan integriteta iz člana 32. ovog zakona;
- 6) društvo kapitala ne dostavi izveštaj o implementaciji Kodeksa korporativnog upravljanja u roku iz člana 33. ovog zakona;

7) društvo kapitala ne dostavi spisak nepokretne imovine nad kojom ima pravo svojine, odnosno pravo korišćenja iz člana 45. ovog zakona, u roku propisanim ovim zakonom;

8) društvo kapitala ne dostavi Ministarstvu procenu vrednosti kapitala i imovine iz člana 45. ovog zakona, u roku propisanim ovim zakonom.

## **X. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Član 45.**

Društva kapitala su dužna da dostave Ministarstvu spisak nepokretne imovine nad kojom imaju pravo svojine, odnosno pravo korišćenja, najkasnije u roku od tri godine od dana početka primene ovog zakona.

Najkasnije u roku od godinu dana od dana završetka pravnog posla iz stava 1. ovog člana, društvo kapitala je dužno da izvrši procenu vrednosti kapitala i imovine i iste dostavi ministarstvu.

Po okončanju pravnog posla iz stava. 2. ovog člana Vlada, na predlog Ministarstva, odlučuje o nepokretnoj imovini na kojoj društva kapitala imaju pravo korišćenja u skladu sa zakonom, a koja će biti preneti u vlasništvo društva kapitala, nakon čega će društvo kapitala izvršiti upis prava svojine.

Pravni poslovi iz st. 1 - 3. ovog člana, moraju se vršiti u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo javne svojine.

### **Član 46.**

Vlada će, na predlog Ministarstva, najkasnije godinu dana od dana početka primene ovog zakona, doneti potrebne akte za promenu pravne forme javnih preduzeća u formu društva s ograničenom odgovornošću ili akcionarskog društva.

Javna preduzeća iz stava 1. ovog člana, dužna su da svoju organizaciju, kao i svoje opšte akte usklade sa odredbama ovog zakona najkasnije u roku od godinu dana od registracije promene pravne forme.

Društva kapitala iz člana 3. ovog zakona, kao i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u smislu zakona kojim se uređuju javna preduzeća, dužna su da svoju organizaciju, kao i svoje opšte akte usklade sa odredbama ovog zakona najkasnije u roku od godinu dana od dana početka primene ovog zakona.

### **Član 47.**

Lica iz člana 34. ovog zakona, koja na dan početka primene ovog zakona obavljaju tu funkciju, dužna su da polože ispit u roku od godinu dana od dana početka primene ovog zakona.

Lica koja se imenuju nakon početka primene ovog zakona, mogu da stupe na funkciju iz člana 34. ovog zakona iako nemaju položen ispit, ali su dužna da isti polože u roku od godinu dana od dana imenovanja.

### **Član 48.**

Podzakonski akti iz člana 12. stav 1, člana 24. stav 3, člana 33. stav 1, člana 34. stav 2. i člana 42. stav 4. ovog zakona biće doneti do dana početka primene ovog zakona.

Vlada će, u roku od šest meseci od dana početka primene ovog zakona, doneti akte iz člana 14. stav 4, člana 15. stav 3, člana 16. stav 4, člana 18. stav 4. i člana 29. stav 4. ovog zakona.

Ministar će u roku od 60 dana od dana početka primene ovog zakona, doneti akt iz člana 13. stav 7. ovog zakona.

Ministar će u roku od šest meseci od dana početka primene ovog zakona, doneti obrazac iz člana 33. stav 5. i akt iz člana 40. ovog zakona.

#### **Član 49.**

Ministarstvo je dužno da, u cilju pripreme za utvrđivanje vlasničkog upravljanja javnih preduzeća i društava kapitala čiji je osnivač autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i gradska opština u skladu sa zakonom, izvrši njihovu sveobuhvatnu evaluaciju.

Evaluaciju iz stava 1. ovog člana Ministarstvo će izvršiti u saradnji sa drugim državnim organima, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i javnim preduzećima čiji su osnivači, najkasnije u roku od dve godine od početka primene ovog zakona.

#### **Član 50.**

Posebni zakoni i podzakonski akti kojima su uređena pitanja pravnog položaja i rada javnih preduzeća, društava kapitala iz člana 3. ovog zakona i društava kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, kao i zakoni i podzakonski akti kojima su uređena pitanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa, uskladiće se sa odredbama ovog zakona, najkasnije u roku od godinu dana od dana početka primene ovog zakona.

U slučaju neusklađenosti pojedinih odredbi zakona i podzakonskih akata kojima su uređena pojedina pitanja pravnog položaja i rada javnih preduzeća i društava kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, sa ovim zakonom, do sprovođenja obaveze iz stava 1. ovog člana, primenjivaće se odredbe ovog zakona.

Vlada će obrazovati Koordinaciono telo u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona radi procene usklađenosti posebnih zakona sa odredbama ovog zakona.

Za potrebe Koordinacionog tela u toku postupka usklađivanja, stručne i administrativne poslove obavlja Ministarstvo.

#### **Član 51.**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a počinje da se primenjuje po isteku 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, osim odredaba člana 12. stav 1, člana 24. stav 3, člana 33. stav 1, člana 34. stav 2, člana 42. stav 4. i člana 50. st. 3. i 4, koje se primenjuju od dana stupanja na snagu ovog zakona.

## OBRAZLOŽENJE

### 1. USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 97. stav 1. tačka 6. Ustava Republike Srbije kojim je predviđeno da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje pravni položaj privrednih subjekata, kao i sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti.

### 2. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Polazeći od posvećenosti Vlade na reformi privrednih subjekata koji su vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: PSRS) i povećanju koristi od državnog vlasništva za državu i građane, usvojena je Strategija državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine (u daljem tekstu: Strategija). Ovaj strateški akt pruža viziju i uputstva u vezi sa ciljevima vlasničkog upravljanja nad PSRS, kao i principima korporativnog upravljanja i praksama nadzora nad PSRS u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom.

Akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine, za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine (u daljem tekstu: Akcioni plan), utvrđeno je da je Ministarstvo privrede ključni akter za sprovođenje aktivnosti u okviru realizacije mera.

U okviru Posebnog cilja 1: Razvoj jedinstvenog okvira vlasništva i upravljanja za sve PSRS i Mere 1.1: Ujednačavanje pravnog okvira za uspostavljanje opštih pravila vlasništva i upravljanja za sve PSRS, nalazi se aktivnost: 1.1.3. Izrada i usvajanje novog pravnog okvira koji se primenjuje na PSRS (IV kvartal 2022. godine), gde je utvrđeno da je organ koji sprovodi aktivnosti Ministarstvo privrede a organi partneri institucije i akteri uključeni u rad radne grupe koja će biti formirana radi izrade novog pravnog okvira. Kako bi se na najefikasniji i najbolji način izradio pravni okvir, obrazovana je Radna grupe sastavljena od predstavnika svih relevantnih ministarstava, kao i predstavnika Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije, Republičkog sekretarijata za javne politike i Privredne komore Srbije.

Kako je opredeljenje Republike Srbije centralizovani sistem upravljanja PSRS, Strategijom je utvrđeno da će Ministarstvo privrede biti organ državne uprave koji obavlja centralizovanu upravljačku funkciju.

U postojećem pravnom okviru, mogućnost države da omogući jedinstveni strateški pravac i ciljeve društava kapitala na osnovu znanja o njihovom poslovanju i rezultatima je vrlo otežana. Ciljevi vlasničkog upravljanja do sada nisu bili jasno definisani, već se određuju na osnovu zakona i strateških dokumenata, koji su vrlo često u međusobnoj koliziji. Svi ovi problemi u nadzoru nad društvima kapitala, praćenju njihovih učinaka, kao i nedostatak doslednog strateškog usmeravanja i

kontrole predstavljaju značajne fiskalne rizike, prevazići će se centralizovanjem vlasničkih odgovornosti i nadležnosti u jedan organ.

Ministarstvo privrede (u daljem tekstu: Ministarstvo) će biti organ državne uprave koji obavlja centralizovanu vlasničku funkciju, u skladu sa nadležnošću propisanom Zakonom o ministarstvima, uz izvesna odstupanja.

Imajući u vidu propisanu nadležnost, Ministarstvo će kao organ državne uprave koji obavlja centralizovanu vlasničku funkciju vršiti dalje aktivnosti na uspostavljanju jedinstvene politike državnog vlasništva, uključujući i saradnju sa ostalim ministarstvima i organima.

Jedan od strateških ciljeva reforme privrede Republike Srbije je da se poboljša korporativno upravljanje u društvima kapitala, kako bi ona ostvarivala bolje poslovne rezultate. Da bi se to postiglo, neophodno je izmeniti dosadašnji način upravljanja u njima i unaprediti korporativno upravljanje.

Uvođenje korporativnog upravljanja motivisano je namerom da se poveća nivo efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti rada društva kapitala. Uvođenje korporativnog upravljanja obuhvata prevashodno sledeće aktivnosti: izradu pravnog okvira (kroz izmenu dosadašnjih i izradu novih zakonskih i podzakonskih akata), uvođenje sistema dodatnog usavršavanja organa društva kapitala, unapređenje procesa izveštavanja i uspostavljanja odgovornosti za rezultate poslovanja privrednog društva.

Vlada je na sednici od 25. maja 2023. godine, utvrdila Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije a 8. juna 2023. godine donela je Zaključak 05 Broj: 011-5020/2023 o povlačenju iz skupštinske procedure Predloga zakona, s obzirom na to da je naknadno ocenjeno da je potrebno obaviti dodatne konsultacije o pitanjima koja su predmet uređivanja ovog zakona.

Imajući u vidu navedeno, tekst je nakon povlačenja vraćen u formu Nacrta zakona, te započinjanja sprovođenja javnih konsultacija i razmatranja o istom.

S tim u vezi, a s obzirom na aktuelnost novog pravnog okvira koji je od ključne važnosti za unapređenje reformi usmerenih na jačanje vlasništva i upravljanja u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije raspisan je javni poziv za učešće u javnim konsultacijama, kojim je javnost obaveštena da, u periodu od 19. juna a zaključno sa 10. julom 2023. godine dostavi komentare, primedbe i sugestije.

Stručna javnost, organizacije, kao i druge zainteresovane strane su obaveštene i pozvane da dostave svoje komentare, predloge i sugestije pisanim putem na adresu ministarstva ili putem elektronske pošte.

Dana 4. jula 2023. godine su održane konsultacije sa predstavnicima javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija, a 17. jula 2023. godine su održane javne konsultacije i prezentacija Nacrta zakona putem internet platforme, gde je isti prezentovan, i gde su razmatrani i odgovori na pristigla pitanja i sugestije zainteresovanih strana. Određeni predlozi i sugestije su prihvaćene i Nacrt zakona je shodno tome korigovan. Dana 24. jula 2023. održana je konferencija za medije koji prate ekonomiju i privredu na kojem je prezentovan Nacrt zakona i gde su novinari prisutnih medija imali priliku da postave pitanja i komentare u vezi istog, a sve u cilju otklanjanja nedoumica, čime je zvanično okončan konsultativni proces vezan za Nacrt zakona. S tim u vezi, napominjemo da će izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama biti objavljen na sajtu Ministarstva privrede u predviđenom roku od najkasnije 15 dana od dana okončanja javnih konsultacija.



Predlogom zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: Predlog zakona) uređuje se sprovođenje politike državnog vlasništva i vlasničkog upravljanja u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: društva kapitala), kao i druga pitanja od značaja za navedenu oblast.

### **3. OBRAZLOŽENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA**

Glavom I. Osnovne odredbe u čl. 1. do 5. utvrđuje se predmet zakona, pojam društava kapitala, pojam politike državnog vlasništva kojom se utvrđuje svrha i ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja, unapređenje korporativnog upravljanja u društvima kapitala, kao i način sprovođenja politike državnog vlasništva u društvima kapitala. Ovom glavom je utvrđeno da se centralizovano vlasničko upravljanje sprovodi preko Ministarstva nadležnog za poslove privrede (u daljem tekstu: Ministarstvo) uz određene izuzetke.

Centralizovani sistem upravljanja društvima kapitala je već utvrđen Strategijom državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine („Službeni glasnik RS“ broj 36/21) gde je uređeno da će Ministarstvo privrede biti organ državne uprave koji obavlja centralizovanu vlasničku funkciju.

OECD Smernice navode da: „vršenje vlasničkih prava treba da bude jasno identifikovano u okviru državne administracije“<sup>1</sup>. Ove smernice preporučuju da se upravljanje državnim preduzećima vrši preko jednog entiteta kako bi vlasnička praksa bila dosledna i jedinstvena.

Centralizovanim vlasničkim upravljanjem umanjuju se troškovi upravljanja i dugoročno povećava doprinos i vrednost društva kapitala, a sve u cilju očuvanja nacionalnih i strateških interesa.

U razvijenim tržišnim privredama odavno su razdvojene vlasnička i upravljačka funkcija, što znači da ovom transformacijom država ostaje vlasnik preduzeća, postavlja ciljeve i kontroliše sprovođenje, a profesionalni menadžment upravlja preduzećima i odgovara državi za realizaciju ciljeva.

Pregledom pravnog i institucionalnog okvira utvrđeno je da nijedna državna institucija ne vrši tri glavna ovlašćenja vlasništva u smislu kontrole, odgovornosti i upravljačke sposobnosti.

Naime, trenutno je u Republici Srbiji vršenje nadzora podeljeno između Ministarstva privrede, Ministarstva finansija i resornih ministarstava i ne postoji sveobuhvatna odgovornost za nadzor i koordinaciju rada svih privrednih društava i javnih preduzeća, kao i uključivanje drugih zainteresovanih strana u okviru države.

Samim tim, mogućnost države da omogući jedinstveni strateški pravac i ciljeve društava kapitala, na osnovu jasnog znanja o njihovom poslovanju i rezultatima je vrlo otežana. Ciljevi vlasničkog upravljanja nisu jasno definisani, već se određuju na osnovu zakona i strateških dokumenata, koji su vrlo često u međusobnoj koliziji.

---

<sup>1</sup> OECD Smernice II.D, p. 18

Svi ovi problemi u nadzoru nad društvima kapitala, praćenju njihovih učinaka, kao i nedostatak doslednog strateškog usmeravanja i kontrole predstavljaju značajne fiskalne rizike, što će se prevazići centralizovanjem vlasničkih odgovornosti i nadležnosti u jedan organ.

Na međunarodnom planu, primeri dobre prakse pokazuju da se ministarstvo zaduženo za privredu/finansije neretko bira za centralizovano upravljačko telo.

Poslednjih godina došlo je do značajnog pomeranja ka centralizovanom modelu upravljanja državnim imovinom, koji karakteriše sledeće: manje je sukoba interesa, manje političkog uplitanja, prisutna je koherentnost i konzistentnost u primeni korporativnih upravljačkih standarda i vršenju vlasničkih prava, upravljanje državnim imovinom uz stvaranje dodate vrednosti, veća transparentnost i odgovornost jer se sprovode kontrole i prati učinak.<sup>2</sup>

Izuzetak: u oblasti energetike (zbog obaveza pravnih tekovina Evropske unije u oblasti energetike) vlasničko upravljanje društvom kapitala koje obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja električnom energijom, odnosno prirodnim gasom, sprovodi se preko ministarstva nadležnog za poslove energetike, u skladu sa ovim zakonom, a vlasničko upravljanje društvom kapitala koje obavlja delatnost prenosa i upravljanja prenosnim sistemom električne energije, odnosno transportom prirodnog gasa i upravljanjem transportnim sistemom za prirodni gas, sprovodi se preko nezavisnog državnog organa nadležnog za energetske mreže, u skladu sa posebnim zakonom.

Glavom II. Načela i ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja, čl. 6. do 11. Predloga zakona uređuje se 1) načelo odgovornosti, kojim je utvrđeno da se odgovorno upravljanje obezbeđuje utvrđivanjem ovlašćenja i obaveza lica koja su u organima društva kapitala, ustanovljavanjem obaveze kontinuiranog izveštavanja Ministarstva o ostvarenim ciljevima i rizicima upravljanja, kao i primenom hitnih mera i kaznenih odredaba u slučajevima nepostupanja tih lica, u skladu sa zakonom i obezbeđivanjem zaštita prava manjinskih vlasnika; 2) načelo javnosti, koje se ostvaruje primenom transparentnih pravila i kriterijuma za upravljanje donetim na osnovu zakona, a pre svega objavljivanjem Godišnjeg izveštaja o ostvarivanju opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama i redovnim upoznavanjem javnosti sa radom Ministarstva; 3) načelo efikasnosti i to podelom ovlašćenja i odgovornosti, kao i sprovođenjem mera koje ograničavaju rizik od korupcije, drugog neetičkog ponašanja i uticaja, kojim se obezbeđuje efikasan sistem vlasničkog upravljanja, u skladu sa međunarodnim standardima za upravljanje privrednim društvima u državnom vlasništvu, kao i za sprovođenje efikasnog sistema korporativnog upravljanja; 4) načelo ekonomičnosti, koje se oslikava kroz centralizovano vlasničko upravljanje koje obezbeđuje uspostavljanje jedinstvenog strateškog pravca i definisanja ciljeva društva kapitala, kako bi se ostvarili optimalni rezultati; 5) načelo poštovanja pravila konkurencije utvrđuje pravilo da je učesnik na tržištu koji obavlja ekonomsku delatnost bez obzira na njegovu pravnu formu i oblik organizovanja, način finansiranja i vlasničku strukturu dužan da poštuje pravila konkurencije u smislu propisa o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći.

Prema najboljoj međunarodnoj praksi svaka država utvrđuje sopstvenu politiku državnog vlasništva, koja se zasniva na prioritetima zemlje, njenim ekonomskim potrebama, kao i profilu društava u vlasništvu države, i gde se definišu i

<sup>2</sup> Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, Svetska banka 2014.

ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja. Shodno tome, ovom odredbom se definišu ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja u društvima kapitala, i to: 1) očuvanja nacionalnih i strateških interesa; 2) očuvanja tržišta i zaštite potrošača; 3) umanjenja socijalnog raslojavanja društva; 4) održivog upravljanja životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa Republike Srbije; 5) unapređenja ekonomskog, industrijskog i društvenog razvoja.

Glavom III. Sprovođenje centralizovanog vlasničkog upravljanja čl. 12. do 18. Predloga zakona uređeno je da će Vlada, na predlog Ministarstva, utvrditi listu društava kapitala i manjinskih društava kapitala kojom će se izvršiti njihova klasifikacija, i to na osnovu ciljeva upravljanja iz člana 11. ovog zakona.

Klasifikacija društava kapitala je, shodno Smernicama OECD-a i međunarodnim standardima pre svega usmerena na očuvanje nacionalnog interesa. Država je vlasnik društava kapitala kako bi efikasnom raspodelom resursa poboljšala vrednost za svoje građane. Država vrši vlasništvo sa namerom da se postigne neki od ili kombinacija sledećih ciljeva: -da se obezbedi ispunjenje nacionalnih i strateških interesa; - da se reše situacije u kojima tržišta za određene proizvode ili usluge ne postoje ili ne funkcionišu ispravno; -da se doprinese postizanju socijalnih i ekoloških ciljeva; -da se doprinese postizanju ekonomskih i industrijskih ciljeva.<sup>3</sup>

Takođe, uređeno je da Ministarstvo svake godine, najkasnije do 1. septembra tekuće godine, utvrđuje opšte godišnje ciljeve društava kapitala kroz godišnje smernice za upravljanje (u daljem tekstu: Smernice). Smernicama se utvrđuju godišnji ciljevi društva kapitala (u daljem tekstu: opšti cilj) sa merama i uputstvima za njihovo ostvarivanje, a naročito imajući u vidu oblast i složenost poslovanja, veličinu, vlasničku strukturu, kao i ostale kriterijume od značaja za društvo kapitala. Sadržaj i način sprovođenja Smernica, na predlog Komisije, propisuje ministar nadležan za poslove privrede (u daljem tekstu: ministar). Za utvrđivanje Smernica, ministar obrazuje komisiju (u daljem tekstu: Komisija). Komisiju čine dva predstavnika Ministarstva, dva predstavnika ministarstva nadležnog za poslove finansija i jedan predstavnik ministarstva nadležnog za oblast kojoj pripada delatnost društva kapitala.

Naime, kvalitetan uvid države u poslovanje društava kapitala je preduslov za efikasno vršenje vlasništva. Pristup ključnim informacijama u pravo vreme omogućava državi da proceni napredak društava kapitala prema postavljenim ciljevima, strategiji i drugim bitnim elementima učinka i korporativnog upravljanja.

Pored toga, predviđena je obaveza da društvo kapitala dostavlja Ministarstvu: srednjoročni plan poslovanja; godišnji plan poslovanja; periodični izveštaj o poslovanju i druge podatke o poslovanju, po potrebi. Godišnji plan poslovanja mora biti usklađen sa Smernicama.

Ministarstvo prati poslovanje društva kapitala, naročito kroz proveru uspešnosti ostvarivanja opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama, kao i proveru stepena ostvarenosti godišnjih planova poslovanja.

Na osnovu preporuka Komisije, kod bitnih odstupanja od opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama, Ministarstvo zahteva hitno obrazloženje i odgovornost

---

<sup>3</sup> Iako se (kao što je takođe navedeno u Smernicama OECD-a) zemlje razlikuju po definiciji državnih preduzeća, međunarodni statistički priručnici kao što su MMF-ov statistički priručnik o finansijama Vlade (GFSM) i Evropski sistem računa (ESA) EU pružaju dobru osnovu i daju gotovo identičan pristup definisanju državnih preduzeća.

organa društva kapitala i nalaže sprovođenje hitnih mera za otklanjanje poremećaja u poslovanju društva kapitala, u skladu sa propisanim nadležnostima.

Komisija radi stručne pomoći može zatražiti izjašnjenje, sugestije ili predloge predstavnika društva kapitala, predstavnika drugog organa, odnosno stručnog lica iz oblasti kojoj pripada delatnost društva kapitala. Ova lica pružaju pomoć stručnog karaktera, nemaju svojstvo članova Komisije i nemaju pravo glasa. Kriterijumi i kvalifikacije neophodne za učešće u radu Komisije, kao i aktivnosti Komisije uređuju se podzakonskim aktom Vlade. Prilikom donošenja akta biće konsultovana i Agencija za sprečavanje korupcije, radi primene Metodologije za procenu rizika od korupcije u propisima.

U članu 18. definisani su akti društva kapitala na koje će Vlada, na predlog ministarstva davati saglasnost. Naime, u pogledu određenog broja akata od najbitnijeg značaja za društva kapitala o kojima odlučuje organ upravljanja saglasnost Vlade je neophodna.

To su sledeći akti: izmene i dopune osnivačkog akta, odnosno statuta; akt o promeni pravne forme i statusnoj promeni; akt o ulaganju kapitala (pri čemu se ulaganje kapitala jasno definiše kao osnivanje drugog pravnog lica, kao i sticanje udela i akcija u drugim pravnim licima); akt o sticanju, prodaji, davanju u zakup, zalaganju ili drugom raspolaganju imovinom velike vrednosti društva kapitala; akt o cenovniku proizvoda i usluga društva kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, odnosno pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa posebnim zakonom, osim ako drugim zakonom nije predviđeno da tu saglasnost daje drugi državni organ.

Pojam imovine velike vrednosti je utvrđen Zakonom o privrednim društvima (član 470.) kao sticanje, odnosno raspolaganje imovinom društva čija nabavna i/ili prodajna i/ili tržišna vrednost u momentu donošenja odluke o tome predstavlja 30% ili više od knjigovodstvene vrednosti ukupne imovine društva iskazane u poslednjem godišnjem bilansu stanja. Pod sticanjem, odnosno raspolaganjem imovinom velike vrednosti smatra se sticanje, odnosno raspolaganje imovinom na bilo koji način, uključujući naročito kupovinu, prodaju, zakup, razmenu, uspostavljanje založnog prava i hipoteke, zaključenje ugovora o kreditu i zajmu, davanje jemstva i garancija, i preduzimanje bilo koje druge radnje kojom nastaje obaveza za društvo.

Imajući u vidu da je ovaj pravni posao jedan od najbitnijih u poslovanju društva kapitala, Predlogom zakona je utvrđeno da se imovinom velike vrednosti smatra imovina čija nabavna i/ili prodajna i/ili tržišna vrednost u momentu donošenja akta predstavlja 10% ili više od knjigovodstvene vrednosti ukupne imovine društva kapitala iskazane u poslednjem godišnjem bilansu stanja, i to upravo zbog očuvanja imovine velike vrednosti i ostvarenja cilja nacionalnog i strateškog interesa.

Ministarstvo izrađuje Godišnji izveštaj o ostvarivanju opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama (u daljem tekstu: Izveštaj Ministarstva) i dostavlja ga Vladi radi usvajanja, najkasnije do 1. oktobra tekuće godine za prethodnu godinu, a Vlada isti dostavlja Narodnoj skupštini, radi informisanja. Društvo kapitala je dužno da, preko Ministarstva, pribavi saglasnost Vlade na određene akte propisane članom 18. Predloga zakona.

Glava IV. Regulisane su odredbe dela pod nazivom: Korporativno upravljanje: Korporativno upravljanje kao skup pravila po kojima funkcioniše unutrašnja organizacija javnog preduzeća, izbor direktora i članova organa upravljanja, nadzor države kao vlasnika, sistem planiranja i izveštavanja i merenje postignutih rezultata

društava kapitala u cilju transparentnosti njihovog rada je neophodna sekvenca u radu društva kapitala.

Analiza pravnog okvira pokazuje da pravila korporativnog upravljanja u vezi sa sastavom, izborom/razrešenjem i ovlašćenjima organa upravljanja nisu ujednačena i razlikuju se u slučajevima kada se primenjuje Zakon o javnim preduzećima (tj. kada je u pitanju javno preduzeće a ne ostala društva kapitala), ili samo delimično podleže primeni Zakona o javnim preduzećima (tj. kada je u pitanju društvo kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa), ili uopšte nije uređeno tim zakonom (ostala društva). Identifikovano je da trenutni pravni okvir nije efikasan u potrebnoj meri i da ne postoji ujednačen postupak izbora organa upravljanja.

Shodno navedenom, ova veoma bitna oblast je utvrđena u čl. 19. do 36. gde se predviđa organizacija društva kapitala, kriterijumi za razvrstavanje društava kapitala sa jednodomnim ili dvodomnim upravljanjem, zatim uslovi za imenovanje organa društva kapitala: 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; 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, kao i druge uslove propisane Zakonom (jasno je definisana upućujuća odredba na zakon kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, imajući u vidu da su i tim zakonom propisani određeni uslovi za organe upravljanja, kao i dužnost izbegavanja sukoba interesa, odnosno u kojim slučajevima se smatra da postoji lični interes).

Pored toga je regulisana komisija za reviziju, sistem unutrašnjih kontrola, transparentnost rada, obaveza donošenja Etičkog kodeksa i Plana integriteta.

U cilju transparentnosti poslovanja je utvrđena zabrana korišćenja imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta društva kapitala u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao i svaka druga upotreba društva kapitala u političke svrhe.

Takođe, predviđeno je da će Vlada, na predlog Ministarstva doneti Kodeks korporativnog upravljanja društava kapitala, o čemu će društva kapitala imati obavezu izveštavanja.

Naime Kodeks korporativnog upravljanja predstavlja zbir načela poslovnog profesionalnog ponašanja i dobrih poslovnih običaja kojima se jača korporativna i vlasnička odgovornost. Cilj Kodeksa je uspostavljanje i unapređenje principa korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja društva kapitala, radi odgovornog i efikasnog upravljanja i ojačavanja profesionalizma i konkurentnosti, a sve u cilju očuvanja nacionalnog interesa i dobrobiti za Republiku Srbiju.

Čl. 34 - 36. uređen je sistem stručnog usavršavanja iz oblasti korporativnog upravljanja za organe društava kapitala.

Unapređenje korporativnog upravljanja pozitivno utiče na poboljšanje organizacione strukture, unapređenje efikasnosti procesa upravljanja i kontrole javnih preduzeća, kao i na prilagođavanje promenama koje nameće okruženje u kojem preduzeće posluje.

Sve navedeno je pokazatelj za donošenje akta koji sadrži program za dodatno usavršavanje iz oblasti korporativnog upravljanja, kao i način njegovog sprovođenja s obzirom da organi upravljanja moraju biti kompetentni za funkciju koju obavljaju, a da se njihove veštine, naročito one koje treba unapređivati, najčešće stiču kroz dodatno stručno usavršavanje.

Stručno usavršavanje će se vršiti prema Programu stručnog usavršavanja iz oblasti korporativnog upravljanja (Program), koji donosi ministar, a sastoji od edukativnog dela za polaganje ispita, koji uključuje predavanja u oblasti korporativnog upravljanja (edukacija) i pisanog ispita radi provere znanja iz oblasti korporativnog upravljanja (ispit). Edukaciju će sprovoditi pravna lica koja su registrovana da vrše usluge usavršavanja i edukacije odraslih na teritoriji Republike Srbije, i to ako ispunjavaju uslove: da su u prethodne tri godine realizovala najmanje deset obuka ili sličnih aktivnosti (uključujući predavanja, seminare, radionice ili obuke na daljinu) iz oblasti korporativnog upravljanja (u daljem tekstu: Realizatori).

Programom se utvrđuje naročito: oblasti korporativnog upravljanja koje su predmet edukacije i ispita; vremensko trajanje edukacije; sistem rada, obaveze i praćenje rada Realizatora; rokovi za održavanje edukacije; program, način i cena polaganja ispita, način i rokovi izdavanja sertifikata, kao i druga pitanja u vezi sa realizacijom edukacije, polaganja ispita i dodele sertifikata.

Radi provere znanja iz oblasti korporativnog upravljanja, polaganje ispita, kao povereni posao, organizuje i sprovodi Privredna komora Srbije a licima koja polože ispit, uverenje o položenom ispitu (sertifikat) izdaje Ministarstvo.

Glavom V. Jedinstvene evidencije podataka, u čl. 37. do 40. Predloga zakona utvrđeno je formiranje Jedinstvene evidencije podataka za društva kapitala, Jedinstvene evidencije korporativnog upravljanja, kao i Jedinstvene informacione platforme za planove i izveštavanje, za koje će sadržinu i način vođenja, kao i način unosa podataka i digitalni format dokumenata bliže urediti svojim aktom Ministar.

Navedene digitalne platforme su neophodan alat za dalje razvijanje procesa digitalizacije i tehnoloških potencijala Ministarstva, kroz unapređenje postojećih informacionih softvera i izgradnju novih softverskih baza i evidencija.

Glavom VI. Primena zakona na društva kapitala koja obavljaju delatnost proizvodnje i snabdevanja električnom energijom, odnosno prirodnim gasom, u članu 41. Predloga zakona predviđeno je da se, u slučaju upravljanja društvom kapitala koje obavlja delatnost proizvodnje i snabdevanja električnom energijom, odnosno prirodnim gasom, odredbe ovog zakona neposredno primenjuju na ministarstvo nadležno za poslove energetike, osim pojedinih odredaba ovog zakona.

Glavom VII. Promena pravne forme javnih preduzeća u članu 42. Predloga zakona utvrđeno je da će javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija izvršiti promenu pravne forme u društvo s ograničenom odgovornošću ili akcionarsko društvo. Kriterijume za izbor pravne forme društva kapitala u koju će se javno preduzeće transformisati donosi Vlada.

Cilj navedenih promena je isključivo profesionalizacija menadžmenta kroz unapređenje korporativnog upravljanja sa jasnim organizacionim, statusnim i svojinskim odnosima, kao i potpuno ujednačavanje pravne forme društva.

U razvijenim tržišnim privredama odavno su razdvojene vlasnička i upravljačka funkcija, što znači da ovom transformacijom država ostaje vlasnik preduzeća, postavlja ciljeve i kontroliše sprovođenje, a profesionalni menadžment upravlja

preduzećima i odgovara državi za realizaciju ciljeva. Navedeno je mnogo efektivnije i efikasnije postići u standardnoj formi privrednog društva.

Promenom pravne forme javnih preduzeća otkloniće se neujednačenost pravnog okvira, koji je doveo do toga da država kao vlasnik, nadzire i prati samo ona preduzeća na koja se primenjuje Zakon o javnim preduzećima, dok se kod ostalih uloga države ogledala samo u imenovanju člana/članova u skupštinu privrednog društva.

Svetska i regionalna uporedna praksa je pokazala da su javna preduzeća odavno prevaziđen model pravne forme i upravljanja, te je za primenu dobrog korporativnog upravljanja potrebno formu javnog preduzeća približiti društvu kapitala i Zakonu o privrednim društvima.

Zakonom o javnoj svojini (član 42.) utvrđeno je da se u kapital javnih preduzeća ne mogu ulagati prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koje mogu biti isključivo u javnoj svojini i druge nepokretnosti koje mogu biti isključivo u javnoj svojini. Takođe, imperativno je propisano da šume i šumsko zemljište, vodno zemljište i vodni objekti u javnoj svojini kao i druga dobra od opšteg interesa u javnoj svojini kojima, saglasno posebnom zakonu, upravlja (gazduje) javno preduzeće, ne ulaze u kapital tog preduzeća.

U Glavi VIII. Primena i nadzor nad sprovođenjem zakona članom 43. Predloga zakona, utvrđeno je da Ministarstvo vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i akata donetih na osnovu ovog zakona, osim odredbe člana 41. ovog zakona.

U Glavi IX. Kaznene odredbe, članom 44. uređene su kaznene odredbe, odnosno novčane kazne za prekršaj odgovornog lica u društvu kapitala za određena nepostupanja, a visina novčanog iznosa je predviđena shodno Zakonu o prekršajima („Službeni glasnik RS” broj 65/13, 13/16, 98/16 - US, 91/19 - drugi zakon, 91/20 i 112/20 - US) imajući u vidu da je odgovornom licu (fizičko lice) pravno ili faktički poveren određeni krug poslova u pravnom licu (društvu kapitala) za koji je odgovoran a imajući u vidu da je intencija centralizovanog upravljanja društvima kapitala ostvarivanje odgovornosti odgovornih lica u društvu kapitala, te obaveza postupanja u najboljem interesu društva kapitala. Pored toga, ističemo da se na odgovorna lica u društvu kapitala, kao i na društvo kapitala primenjuju kaznene odredbe, shodno zakonu kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava.

U Glavi X. Prelazne i završne odredbe, u čl. 45. do 51. predviđa se obaveza društava kapitala da dostave Ministarstvu spisak nepokretne imovine nad kojom imaju pravo svojine, odnosno pravo korišćenja, najkasnije u roku od tri godine dana od dana početka primene ovog zakona, radi odlučivanja o nepokretnoj imovini koja će biti prenetu u vlasništvo društva kapitala, nakon čega će društvo kapitala izvršiti upis prava svojine. Pored navedenog, predviđeno je da Vlada, najkasnije godinu dana od dana početka primene ovog zakona, sprovede promenu pravne forme javnih preduzeća u formu akcionarskog društva ili društva s ograničenom odgovornošću. Takođe, utvrđena je obaveza da društva kapitala iz člana 3. ovog zakona, kao i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u smislu zakona kojim se uređuju javna preduzeća svoju organizaciju, kao i svoje opšte akte i osnivačke ugovore usklade sa odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana početka primene ovog zakona.

Članom 48. utvrđeni su rokovi za donošenje podzakonskih akata iz ovog zakona. Članom 50. utvrđeno je da će se zakoni i podzakonski akti kojima su

uređena pitanja pravnog položaja i rada javnih preduzeća, društava kapitala iz člana 3. ovog zakona i društava kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, kao i zakoni i podzakonski akti kojima su uređena pitanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa, uskladiti sa odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana početka primene ovog zakona, kao i da će Vlada obrazovati Koordinaciono telo u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona radi procene usklađenosti posebnih zakona sa odredbama ovog zakona.

#### **4. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za realizaciju ovog zakona potrebno je obezbediti sredstva za plate u Ministarstvu privrede, usled znatnog povećanja obima i delokruga poslova i uspostavljanja centralizovanog upravljanja u svim privrednim društvima.

U skladu sa planiranim jačanjem kadrovskih kapaciteta, potrebno je obezbediti sredstva za plate u Ministarstvu privrede, i to:

- u 2024. godini iznos od 30.000.000 dinara za zapošljavanje 15 lica i
- u 2025. godini iznos od 30.000.000 dinara za zapošljavanje 15 lica.



## Ključna pitanja za analizu postojećeg stanja i pravilno definisanje promene koja se predlaže

### 1) Koji pokazatelji se prate u oblasti, koji su razlozi zbog kojih se ovi pokazatelji prate i koje su njihove vrednosti?

Polazeći od posvećenosti Vlade na reformi privrednih subjekata koja su vlasništvu Republike Srbije i povećanju koristi od državnog vlasništva za državu i građane, na sveobuhvatan i uporedan način sagledano je trenutno stanje i nivo razvijenosti upravljanja u privrednim društvima, a izvršen je pregled i analiza postojećeg stanja iz oblasti:

- Pravni okvir osnivanja i poslovanja privrednih društava;
- Vlasničko upravljanje i
- Korporativno upravljanje.

Shodno izvršenoj analizi, u Ministarstvu prirede (u daljem tekstu: Ministarstvo) je pripremljena i izrađena Strategija državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine („Službeni glasnik RS”, broj 36 od 9. aprila 2021. godine) (u daljem tekstu: Strategija) koju je Vlada usvojila 1. aprila 2021. godine.

Vlada je 24. juna 2021. godine donela Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine, za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, („Službeni glasnik RS”, broj 68 od 7. jula 2021. godine) (u daljem tekstu: Akcioni plan), kao dokument javne politike koji se donosi radi sprovođenja ciljeva Strategije.

U skladu sa definisanim ciljevima, aktivnostima i merama u navedenim dokumentima izrađen je **Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: Predlog zakona)**.

Predlog zakona uređuje način sprovođenja politike državnog vlasništva, nadzor, upravljanje i unapređenje korporativnog upravljanja u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: društvo kapitala), kao i druga pitanja u vezi sa pravnim položajem društava kapitala. Društvo kapitala je privredno sa pravnom formom akcionarskog društva ili društva s ograničenom odgovornošću u kojem Republika Srbija ima svojstvo člana, odnosno akcionara sa više od 50% osnovnog kapitala društva, kao i privredno društvo u kojima Republika Srbija ima kontrolno vlasništvo po drugom osnovu.

Izuzetno, pojedine odredbe ovog zakona se primenjuju na privredno društvo u kojima Republika Srbija ima 50% ili manje učešća u osnovnom kapitalu.

Prema raspoloživim podacima, (Elektronska evidencija privrednih subjekata u kojima Republika Srbija ima vlasništvo – sajt Agencije za privredne registre<sup>4</sup>) na dan 9. maj 2023. godine Republika Srbija ima u svom portfelju 305 privrednih subjekata, od čega:

- 266 aktivnih privrednih subjekata od kojih je 22 u procesu privatizacije;
- 2 u likvidaciji
- 37 u stečaju.

Od ukupnog broja aktivnih privrednih subjekata u 180 Republika Srbija ima vlasništvo preko 50% kapitala.

Активни:	266
ЈП	23
ДОО	164
АД	74
Остали	5

У стечају:	37
ЈП	0
ДОО	18
АД	17
Остали	2

У ликвидацији:	2
ЈП	0
ДОО	2
АД	0
Остали	0



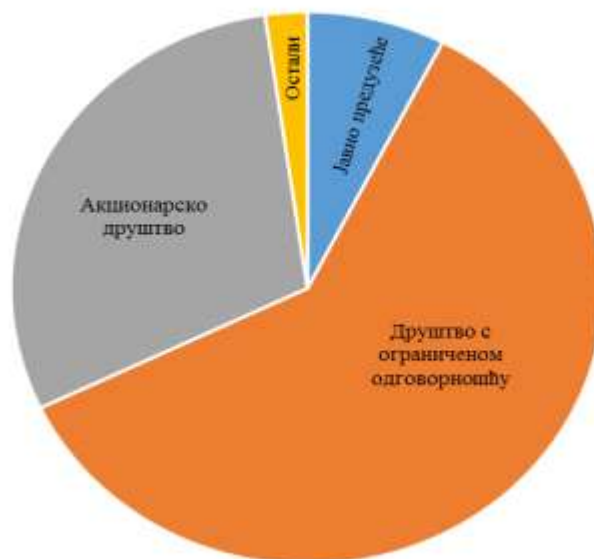
У приватизацији:	22
ЈП	1
ДОО	9
АД	12
Остали	0

Privredni subjekti imaju sledeću organizacionu formu:

- Društva s ograničenom odgovornošću (DOO): 184
- Akcionarska društva (AD): 91
- Javna preduzeća (JP): 23
- Ostali: 7

<sup>4</sup> <https://pretraga2.apr.gov.rs/EvidencijaPSRS>

Преглед организационе структуре привредних субјеката у власништву Републике Србије



S obzirom da se trenutno u okviru Ministarstva, pored ostalog, prati poslovanje javnih preduzeća i privrednih društava koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, kao i privrednim subjektima koji su određeni da budu privatizovani ili da nad njima bude pokrenut stečajni postupak putem sektora koji su ustanovljeni unutar Ministarstva (Sektor za kontrolu i nadzor javnih preduzeća koji vrši nadzor nad javnim preduzećima i Sektor za privatizaciju, stečaj i industrijski razvoj koji vrši nadzor nad preduzećima koji će biti privatizovani), Ministarstvo ne raspolaže podacima o broju zaposlenih, finansijskim rezultatima i delatnostima u kojima posluju društva kapitala.

**2) Koji su važeći propisi i dokumenti javnih politika od značaja za promenu koja se predlaže i u čemu se taj značaj ogleda?**

Važeći dokumenti koji su od značaja za izradu i usvajanje Predloga zakona su:

- Strategija državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine. Strategija je jedinstveni akt u Republici Srbiji i pruža stratešku viziju i uputstva u vezi sa ciljevima vlasničkog upravljanja nad privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije, ciljevima finansijskih i javnih politika, kao i principima korporativnog upravljanja i praksama nadzora nad društvima kapitala, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom, i
- Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine, za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine.

U navedenim dokumenata na nivou prvog posebnog cilja (razvoj jedinstvenog okvira vlasništva i upravljanja za sve privredne subjekte koji su vlasništvu Republike Srbije) i u okviru u okviru mera za ostvarivanje prvog posebnog cilja, definisani su sledeći ključni indikatori učinka: uspostavljen jedinstven okvir vlasništva za sve privredne subjekte u vlasništvu Republike Srbije i izrađen novi pravni okvir (zakoni i podzakonski akti) koja se primenjuje na sva društva kapitala. Izrada teksta Predloga zakona je tekla u skladu sa ovim dokumentima i njegovim usvajanjem se vrši ostvarivanje definisanih ciljeva i omogućuje se dalja realizacija planiranih aktivnosti iz Strategije.

Zakon o javnim preduzećima reguliše pravni položaj i poslovanje javnih preduzeća i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, dok se usvajanjem Predloga zakona omogućava uspostavljanje jedinstvenog pravnog okvira za sva društva kapitala, kao i približavanje organizacije i poslovanja društava kapitala Zakonu o privrednim društvima, odnosno unificiranje poslovanja na novu Republike Srbije.

Neujednačen pravni okvir za privredne subjekte koji su u vlasništvu Republike Srbije i neusaglašenost zakonodavnog okvira, a pre svega Zakona o javnim preduzećima i Zakona o privrednim društvima, uzrokuje nepostojanje univerzalnih pravila koja se odnose na organizovanje i upravljanje u svim privrednim subjektima i pravnog okvira za postavljanje strateškog planiranja, postavljanje ciljeva i ključnih pokazatelja uspeha.

### **3) Da li su uočeni problemi u oblasti i na koga se oni odnose? Predstaviti uzroke i posledice problema.**

Trenutno u Republici Srbiji vršenje nadzora je podeljeno između Ministarstva, Ministarstva finansija i resornih ministarstava i ne postoji sveobuhvatna odgovornost za nadzor i koordinaciju rada svih privrednih društava i javnih preduzeća, kao i uključivanje drugih zainteresovanih strana u okviru države.

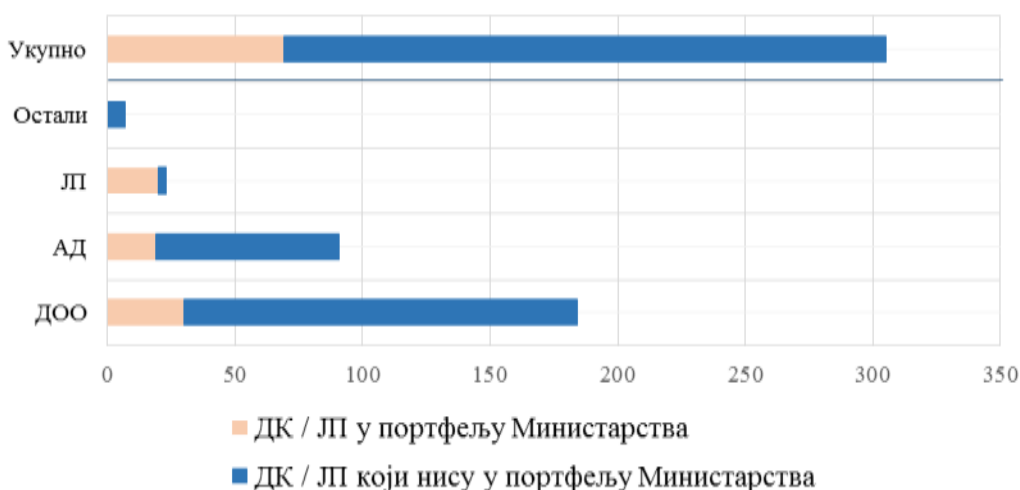
Naime, Zakon o javnim preduzećima reguliše pravni položaj i poslovanje javnih preduzeća i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa koje su kao takve određene zakonom u oblasti: rudarstva i energetike, saobraćaja, elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije i izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom i drugim oblastima. Delatnosti od opšteg interesa su i komunalne delatnosti, kao i druge delatnosti određene zakonom kao delatnosti od opšteg interesa.

Za društva kapitala koja nisu obuhvaćena Zakonom o javnim preduzećima, u postojećem pravnom okviru ne postoje posebni zahtevi u pogledu pripreme strategije i planova poslovanja, usmeravanja i postavljanja ciljeva od strane države, izbora rukovodstva. Analizom je zaključeno je da ne postoji jasna obaveza za sva društva kapitala da pripremaju strateške planove, nemaju jasno definisanu obavezu

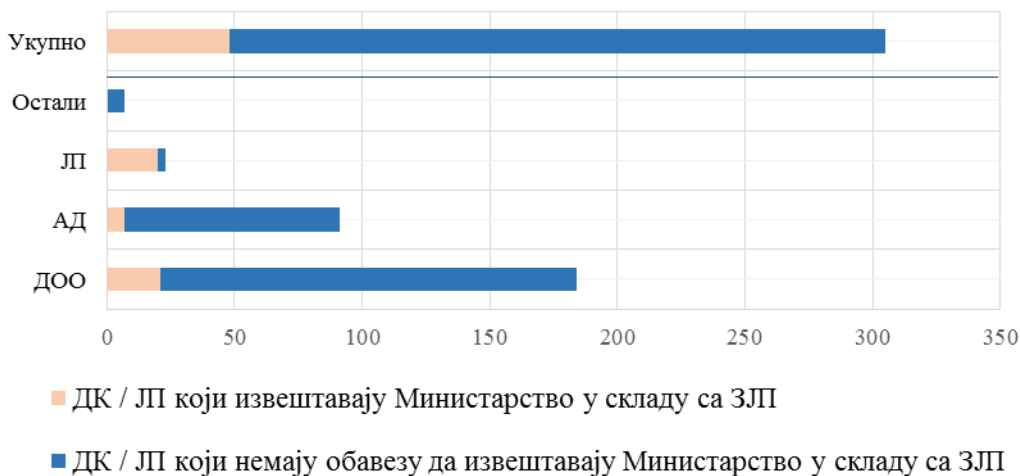
izveštavanja osnivača o svom poslovanju, o ostvarenju planiranih aktivnosti i ključnih pokazatelja uspeha poslovanja.

U dosadašnjoj praksi primarne odgovornosti Ministarstva u ovoj oblasti su dvojake: (1) privatizacija i (2) nadzor nad javnim preduzećima i drugim društvima kapitala u vlasništvu Republike Srbije koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa.

Преглед тренутног броја јавних предузећа и друштва капитала која су у портфељу Министарства



Преглед тренутног броја ДК / ЈП која имају обавезу достављања планова и извештаја о пословању



Jedan od uočenih nedostataka je neujednačen pravni okvir za privredne subjekte koji su u vlasništvu Republike Srbije i neusaglašenost zakonodavnog okvira,

a pre svega Zakona o javnim preduzećima i Zakona o privrednim društvima. Nepostojanje univerzalnih pravila koja se odnose na organizovanje i upravljanje u svim privrednim subjektima, a pravni okvir za postavljanje strateškog planiranja, postavljanje ciljeva i ključnih pokazatelja uspeha je vrlo širok i ne daje jasne smernice, dok se odredbe koje se odnose na privredne subjekte nalaze u raznim pravnim aktima<sup>5</sup> u kojima postoji međusobna neusklađenost i neusaglašenost.

Neujednačen pravni okvir za uspostavljanje opštih pravila o vlasništvu i upravljanju privrednim subjektima prouzrokovao je disperziju koja može dovesti do nejasnih ciljeva, i nepostojanje jasno definisane uloge države kao vlasnika, kreatora politika i regulatora.

Pregled zakonodavnog okvira za vlasništvo nad privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije

Pravni akt	Relevantne odredbe
<p><b>Zakon o Vladi</b> („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 - ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon)</p>	<p>Vlada zastupa Republiku Srbiju kao pravno lice i vrši prava i ispunjava obaveze koje Republika Srbija ima kao osnivač javnih preduzeća, institucija i drugih organizacija, ako zakonom nije drugačije određeno. Vlada raspolaže imovinom u vlasništvu Republike Srbije, ako zakonom nije drugačije određeno.</p>
<p><b>Zakon o javnoj svojini</b></p>	<p>Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu sredstva u javnoj svojini ulagati u kapital javnog preduzeća i društva kapitala, u skladu sa ovim i drugim zakonom. Upravljanje dobrima od opšteg interesa i dobrima u opštoj upotrebi mora se obavljati savesno, zakonito i isključivo štiteći javni interes. Zabranjena je upotreba poverenih dobara od opšteg interesa u privatne svrhe, u svrhe političkih stranaka ili druge zabranjene svrhe.</p>

<sup>5</sup> Zakon o javnim preduzećima, Zakon o privrednim društvima, Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik RS”, br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – dr. zakon, 108/16, 113/17, 95/18 i 153/20), itd.

<p><b>Zakon o javnim preduzećima</b></p>	<p>Delatnosti od opšteg interesa su one koje su kao takve određene zakonom u oblasti: rudarstva i energetike, saobraćaja, elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije i izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom i drugim oblastima. Delatnosti od opšteg interesa su i komunalne delatnosti, kao i druge delatnosti određene zakonom kao delatnosti od opšteg interesa.<sup>6</sup> Zakonima kojima se uređuju navedene oblasti određene su delatnosti od opšteg interesa u tim oblastima.</p>
--	---

Pregled institucionalnog okvira u Republici Srbiji

Organ	Opis stanja
<p><b>Vlada</b></p>	<p>Predstavlja Republiku Srbiju i ovlašćena je da raspolaže imovinom u vlasništvu Republike Srbije, što uključuje vlasništvo nad akcijama, udelima tj. osnovnim kapitalom privrednih subjekata. Različita ministarstva imaju određene uloge i odgovornosti u pogledu vlasništva nad privrednim subjektima.</p>
<p><b>Ministarstvo</b></p>	<p>Ima najistaknutiju i eksplicitno navedenu ulogu u tom pogledu. Primarne odgovornosti Ministarstva u ovoj oblasti su dvojake: (1) privatizacija i (2) nadzor nad javnim preduzećima i drugim PSRS koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa. Pored toga, prema Zakonu o ministarstvima, Ministarstvo je odgovorno za određivanje strateških ciljeva, unapređenje poslovanja, nadzor, pripremu predloga odluka u vezi sa imenovanjem/razrešenjem članova organa upravljanja javnih preduzeća i drugih oblika PSRS (osim u oblasti proizvodnje, distribucije i snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom za koje je nadležno Ministarstvo rudarstva i energetike). Zakonom o privatizaciji („Službeni glasnik RS”, br. 83/14, 46/15, 112/15 i 20/16-autentično tumačenje) uređene su odgovornosti Ministarstva u oblasti privatizacije, a u Zakonu o javnim preduzećima detaljnije su navedene pojedine odgovornosti</p>

<sup>6</sup> Član 2. Zakona o javnim preduzećima

	tog ministarstva u pogledu javnih preduzeća i drugih PSRS koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa.
<b>Ministarstvo finansija</b>	Obavlja poslove državne uprave koji su neposrednije povezani sa vlasništvom i nadzorom i uključuju, između ostalog, učešće u upravljanju finansijskim institucijama čije su akcije u vlasništvu Republike Srbije (uključujući prodaju udela u tim entitetima), budžetsku kontrolu svih budžetskih sredstava iz budžeta Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i javnih preduzeća, procenu finansijskih rizika koji proističu iz poslovanja javnih preduzeća i drugih društava kapitala, i harmonizaciju i koordinaciju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru.
<b>Ministarstva rudarstva i energetike</b>	Obavlja poslove državne uprave usko povezane sa vlasništvom sektorskih privrednih subjekata, koji uključuju pripremu predloga akata (koje treba da usvoji Vlada) o imenovanjima/razrešenjima članova organa upravljanja u javnim preduzećima i drugim društvima kapitala koji obavljaju delatnosti proizvodnje, distribucije i snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom, kao i o drugim pitanjima u vezi sa njihovim poslovanjem.
<b>Ostala resorna ministarstva</b>	Ministarstva nadležna za oblast kojoj pripada delatnost privrednog subjekta koje je u vlasništvu Republike Srbije.

Takođe, neujednačeni pravni oblici u kojima posluju privredni subjekti treba da budu standardizovani tako da se uspostavi jedinstveni okvir za vršenje vlasništva države, čime bi se sva javna preduzeća transformisala u AD ili DOO i na taj način sprovela korporativizacija svih javnih preduzeća. Država je otpočela korporativizaciju javnih preduzeća (Javno preduzeće „Železnice Srbije”, Beograd, Javno preduzeće „Elektromreža Srbije”, Beograd, Javno preduzeće „Transnafta”, Pančevo i Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije su iz forme javnog preduzeća transformisani u



formu AD), a Ministarstvo će nastaviti na aktivnostima oko transformacije ostalih javnih preduzeća.

**Uporedna analiza pravnog okvira korporativnog organizovanja  
privrednih subjekata**

Pravna forma	Način osnivanja	Upravljanje		Pravni okvir
<b>Društvo s ograničenom odgovornošću (DOO)</b>	Osnovni kapital DOO čine udeli koji predstavljaju ulog osnivača (člana). Jedan ili više članova društva imaju udele u osnovnom kapitalu društva.	Jednodomno upravljanje- DOO ima sledeće organe: Skupštinu  jednog ili više direktora (koji ne čine odbor direktora).	Dvodomno upravljanje-DOO ima sledeće organe: Skupštinu,  Nadzorni odbor,  jednog ili više direktora (koji ne čine odbor direktora).	Na javna preduzeća i DOO i AD koje je u potpunom vlasništvu države i obavlja delatnost od opšteg interesa primenjuje se prvenstveno <b>Zakon o javnim preduzećima</b>
<b>Akcionarsko društvo (AD)</b>	Osnovni kapital AD čine akcije osnivača (akcionara). Akcije AD izdaje kao hartije od vrednosti.	Jednodomno upravljanje - AD ima sledeće organe: Skupštinu  jednog ili više direktora, ili odbor direktora (u slučaju da ima najmanje tri direktora).  Samo javna AD imaju neizvršne direktore u odboru direktora, čiji broj mora biti veći nego broj izvršnih direktora. AD koja nisu javna nemaju obavezu da imaju neizvršne direktore.	Dvodomno upravljanje-  AD ima sledeće organe: Skupštinu,  Nadzorni odbor i izvršni odbor. Skupština bira Nadzorni odbor.	(„Službeni glasnik RS”, br. 15/16 i 88/19), a na sva pitanja koja nisu posebno uređena ovim zakonom, odnosno zakonom kojim su određene delatnosti od opšteg interesa, a odnose se na javna preduzeća, shodno se primenjuju odredbe <b>Zakona o</b>

<b>Javno preduzeće (JP)</b>	<p>Javno preduzeće je specifičan pravni oblik privrednog subjekta koji Republika Srbija osniva za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Takve delatnosti mogu da obavljaju i DOO i AD čiji je jedini vlasnik javno preduzeće, odnosno zavisna društva čiji su jedini vlasnik takva privredna društva.</p>	<p>Nadzorni odbor, direktor i izvršni direktori.</p>	<p><b>privrednim društvima</b> („Službeni glasnik RS”, br. 36/11, 99/11, 83/14-dr. zakon, i 91/19.</p> <p>Ako je pravni položaj javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa uređen posebnim zakonom ili potvrđenim međunarodnim sporazumom, primenjuju se odredbe tog zakona, odnosno sporazuma.</p>
		<p>Javno preduzeće je specifičan korporativni oblik koji nema skupštinu, a organ upravljanja je nadzorni odbor, dok je u pogledu određenog broja najvažnijih stvari o kojima odlučuje nadzorni odbor neophodna saglasnost Osnivača.</p> <p>Nadzorni odbor se sastoji od pet članova koje bira Osnivač, kao i direktora, i to nakon sprovedenog javnog konkursa. Komisija Vlade pregleda prijave i sprovodi konkurs u kom bira tri najbolja kandidata, a konačnu odluku donosi Vlada. Direktor imenuje izvršne direktore (najviše sedam).</p>	

Analiza pravnog okvira pokazuje da je pristup Republike Srbije državnom vlasništvu nad privrednim subjektima generalno decentralizovan. Postoje različite uloge i funkcije Ministarstva, drugih ministarstava, kao i ostalih organa državne uprave povezane sa vlasništvom i nadzorom nad privrednim subjektima.

Na osnovu iznete analize identifikovano je nepostojanje centralizovanog vlasničkog entiteta, odgovornog za vlasničko upravljanje koje bi, pored ostalog, vršilo vlasničku funkciju preko svog predstavnika u skupštini društva kapitala i bilo odgovorno za koordinaciju sa resornim ministarstvima, postavljalo opšte ciljeve za strateško i operativno planiranje društva kapitala, vršilo nadzor nad implementacijom tih ciljeva, obezbedilo efikasnost sistema finansijskog upravljanja i kontrole i pratilo okvir korporativnog upravljanja i njegove efikasnosti.

#### 4) Koja promena se predlaže?

Opredeljenje Republike Srbije centralizovani sistem upravljanja privrednim subjektima, Strategijom je utvrđeno da će Ministarstvo biti organ državne uprave koji obavljati centralizovanu vlasničku funkciju. Shodno tome, Ministarstvo će razviti i uspostaviti vlasničku politiku koja će definisati opravdanje i svrhu državnog vlasništva, ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju društava u kojem je država član, kao i način na koji će država implementirati svoju vlasničku politiku.

Akcionim planom utvrđeno je da je Ministarstvo ključni akter za sprovođenje aktivnosti u okviru realizacije mera. Kako je Ministarstvo organ koji obavlja centralizovanu funkciju vlasničku funkciju nad svim privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije, ono će u svom radu uspostaviti mehanizme za saradnju sa svim relevantnim institucijama koji će pružiti dodatno znanje i podršku u sveobuhvatnom sistemu upravljanja nad ovim privrednim subjektima. Sve resorne institucije će biti uključene u proces razmatranja i odobravanja ključnih odluka privrednih subjekata, kako bi se uključila različita mišljenja, ekspertize i znanja s ciljem da se obezbedi efikasno i profesionalno usmeravanje ovih subjekata.

Smernicama OECD je definisano da „ostvarivanje vlasničkih prava treba biti jasno identifikovano u okviru državne uprave”, po mogućnosti „centralizovano u jednoj vlasničkoj funkciji”.<sup>7</sup> Centralizovani modeli sprečavaju situacije u kojima društva u vlasništvu države imaju više vlasnika sa različitim i/ili kontradiktornim ciljevima. Centralizovani vlasnički entitet takođe omogućava transparentnije sisteme nadzora i evaluacije i olakšava sprovođenje unakrsnih politika.<sup>8</sup>

Ujednačiće se pravni okvir za uspostavljanje opštih pravila vlasništva i upravljanja za sve privredne subjekte. Ujednačavanje pravnog okvira za uspostavljanje opštih pravila o vlasništvu i upravljanju smanjiće dosadašnju disperziju koja može dovesti do nejasnih ciljeva i podržaće razdvajanje uloga države kao vlasnika, kreatora politika i regulatora. Postojanje jedinstvenog referentnog dokumenta koji jasno određuje uloge i odgovornosti akcionara/članova, odbora i rukovodstva omogućava doslednu primenu politike vlasništva.

Ministarstvo će pre svega ujednačiti različiti pristup Zakona o javnim preduzećima i Zakona o privrednim društvima, čime se eliminiše neefikasnost trenutnog pravnog okvira i postavljaju univerzalna pravila koja se odnose na vlasništvo i upravljanje u svim privrednim subjektima.

Standardizovaće se pravne forme u kojima društva u kojima je država vlasnik postoje i posluju. Njihove operativne prakse će da prate opšteprihvaćena korporativna pravila.<sup>9</sup>

Shodno iznetom, pravne forme u kojima posluju privredni subjekti biće pojednostavljene i standardizovane tako da se uspostavi jedinstveni okvir za vršenje vlasništva države, čime će se sva javna preduzeća transformisati u AD ili DOO, a na

<sup>7</sup> Smernice OECD za korporativno upravljanje državnim preduzećima (2015), strana 18.

<sup>8</sup> Međuamerička banka za razvoj, Enrike Moreno de Asevedo Sančez (2016). Upravljanje državnim preduzećima: Prednosti centralizovanih modela.

<sup>9</sup> OECD (2015), OECD Smernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, izdanje 2015, OECD Izdavaštvo, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

novouspostavljeni sistem upravljanja će se primenjivati odredbe Zakona o privrednim društvima.

Vlada, na predlog Ministarstva, će utvrđivati listu društava kapitala i manjinskih društava kapitala, koja će sadržati i klasifikaciju ovih društava kapitala koja se vrši se na osnovu ciljeva upravljanja definisanih u samom Predlogu zakona, kao i u skladu sa međunarodnim standardima.

Takođe, predviđeno je da Ministarstvo svake godine, najkasnije do 1. septembra tekuće godine za narednu godinu, na osnovu klasifikacije, utvrđuje opšte godišnje ciljeve društava kapitala kroz godišnje smernice za upravljanje. U skladu sa ovom odredbom formiraće se Komisija koja će da utvrđuje godišnje ciljeve društva kapitala sa merama i uputstvima za njihovo ostvarivanje, a naročito imajući u vidu oblast i složenost poslovanja, veličinu, vlasničku strukturu, kao i ostale kriterijume od značaja za društvo kapitala.

Sva društva kapitala će biti u obavezi da izrađuju i dostavljaju Ministarstvu: srednjoročni plan poslovanja, godišnji plan poslovanja, periodični izveštaj o poslovanju kao i druge podatke o poslovanju po potrebi. Prilikom izrade godišnjeg plana poslovanja društva kapitala moraju voditi računa o opštem cilju dobijenom u Smernicama.

Društva kapitala će biti u obavezi da pribave saglasnost Vlade na: izmene i dopune osnivačkog akta, odnosno statuta, akt o promeni pravne forme i statusnoj promeni, akt o ulaganju kapitala, akt o sticanju, prodaji, davanju u zakup, zalaganju ili drugom raspolaganju imovinom velike vrednosti društva kapitala i akt o cenovniku proizvoda i usluga društva kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, odnosno pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa posebnim zakonom, osim ako drugim zakonom nije predviđeno da tu saglasnost daje drugi državni organ.

Predlog zakona predviđa uređivanje pitanja korporativnog upravljanja u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. Jedan od strateških ciljeva reforme privrede Republike Srbije je da se poboljša korporativno upravljanje u privrednim društvima, kako bi ona ostvarivala bolje poslovne rezultate. Da bi se to postiglo, neophodno je izmeniti dosadašnji način upravljanja u njima i unaprediti korporativno upravljanje.

Uvođenje korporativnog upravljanja motivisano je internim razlozima i željom osnivača (Republike Srbije) da poveća nivo efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti njihovog rada. Uvođenje korporativnog upravljanja obuhvata prevashodno sledeće aktivnosti: izradu pravnog okvira (kroz izmenu dosadašnjih i izradu novih zakonskih i podzakonskih akata), uvođenje sistema dodatnog usavršavanja i sertifikacije organa upravljanja i unapređenje sistema praćenja, izveštavanja i odgovornosti za rezultate poslovanja.

U okviru sistema dodatnog usavršavanja predviđeno je stručno usavršavanje vrši prema Programu stručnog usavršavanja iz oblasti korporativnog upravljanja koji donosi ministar, a sastoji od edukativnog dela za polaganje ispita, koji uključuje predavanja u oblasti korporativnog upravljanja i pisanog ispita radi provere znanja iz oblasti korporativnog upravljanja. Planirano je uspostavljanje Stručnog saveta za praćenje sistema stručnog usavršavanja u društvima kapitala i sprovođenja Programa stručnog usavršavanja iz oblasti korporativnog upravljanja.

### **5) Da li je promena zaista neophodna i u kom obimu?**

Sve predložene odredbe Predloga zakona, predložena rešenja, kriterijumi i uslovi su neophodni kako bi se uspostavio jedinstven pravni okvir za sva društva kapitala i omogućilo da sva društva kapitala u portfelju Republike Srbije ostvaruju strateške i nacionalne interese. Odredbe Predloga zakona omogućuju prevazilaženje svih prethodno nabrojanih problema u praksi i dodatno uvode prostor za unapređenje rada i poslovanja društava kapitala kroz definisane odredbe o korporativnom upravljanju.

Usvajanje navedenog Predloga zakona, pored ostvarenja planiranih ciljeva Strategije i Akcionog plana, dovodi i do ostvarenja reformskog cilja definisanog Zaključkom Vlade 05 Broj: 337-4270/2022-2 od 2. juna 2022. godine kojim je usvojen tekst Izjave o programu kojom se prihvataju revidirani ciljevi mere ekonomske politike tokom trajanja programa podržanog Instrumentom za koordinaciju politike (Policy Coordination Instrument) dogovoreni sa Međunarodnim monetarnim fondom, u okviru drugog razmatranja rezultata programa, gde se Republika Srbija obavezala da usvoji novi zakon o upravljanju vlasništvom u državnim preduzećima.

### **6) Na koje ciljne grupe će uticati predložena promena? Utvrditi i predstaviti ciljne grupe na koje će promena imati neposredan odnosno posredan uticaj.**

Ciljne grupe koje su identifikovane i koje će biti pod uticajem Predloga zakona su pored Ministarstva privrede, koje postaje centralizovano upravljačko telo, sva javna preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija, kao i sva društva kapitala u kojima Republika Srbija ima vlasništvo. Očekuje se poboljšanje poslovanja i rezultata poslovanja ovih preduzeća, što će ostvariti i pozitivan uticaj na zaposlene, a posredno će se reflektovati i na korisnike usluga ili roba navedenih društava kapitala, odnosno na sve privredne subjekte koji na tržištu sa njima ostvaruju saradnju.

Postoje određena odstupanja od primene Predloga zakona, na privredna društva koja su u vlasništvu Republike Srbije koja obavljaju koja obavljaju delatnost proizvodnje naoružanja i vojne opreme; koja posluju kao banke; koja posluju kao osiguravajuće i druge finansijske institucije; koja su nedobitne organizacije; koja su osnovana i koja posluju u skladu sa zakonom kojim se uređuje inovaciona delatnost; koja su instituti a koji su organizovani kao privredna društva; nad kojima je pokrenut postupak privatizacije u smislu propisa kojim se uređuju uslovi i postupak promene vlasništva društvenog i javnog kapitala i imovine, odnosno nad kojima je otvoren stečajni postupak u smislu propisa kojim se uređuje stečaj.

### **7) Kakvo je iskustvo u ostvarivanju ovakvih promena u poređenju sa iskustvom drugih država, odnosno lokalnih samouprava (ako je reč o javnoj politici ili aktu lokalne samouprave)?**

Strategija kao i Predloga zakona su izrađeni korišćenjem najboljih međunarodnih praksi, odnosno uvažavanjem principa OECD za korporativno upravljanje društvima u vlasništvu države. Prilikom izrade Predloga zakona vršila se uporedna analiza praksi država u regionu kako bi se identifikovale i preuzela rešenja

koja odgovaraju našem sistemu i uvažavajući pravni okvir Republike Srbije. Iskustva drugih država:

Slovenija – najpre je osnovana Agencija za upravljanje kapitalnim investicijama, koja je potom transformisana u Slovenački državni holding (SDH), nezavisnu holding kompaniju u vlasništvu slovenačke države. SDH podnosi izveštaje direktno Parlamentu, a Vlada usvaja godišnje planove o korporativnom upravljanju i kapitalnim investicijama. Zadatak SDH je da kompanijama u državnom vlasništvu u svom portfoliju upravlja na odgovaran, profesionalan i aktivan način i da se usredsredi na stvaranje vrednosti za vlasnika. SDH ima sledeće organe: skupštinu, nadzorni odbor, upravni odbor i komitet eksperata za ekonomska i socijalna pitanja. Nadzorni odbor SDH sastoji se od pet članova koje postavlja Parlament na predlog Vlade; oni su stručnjaci u različitim oblastima i imaju različite kompetencije kao što su finansije, korporativno upravljanje, finansijska odgovornost i upravljanje imovinom, i korporativno pravo.

Hrvatska - prve značajne promene u pravcu racionalnijeg upravljanja državnim preduzećima dogodile su se kada je osnovana Agencija za upravljanje državnom imovinom (AUDI), potom i Državni ured za upravljanje državnom imovinom (DUDI), i njen pravni naslednik – Ministarstvo državne imovine. Hrvatska je 2013. godine objavila svoj prvi potpuni registar državnih preduzeća i registar imenovanih direktora 2014. godine. U skladu sa Zakonom o upravljanju državnom imovinom iz 2018. godine Ministarstvo za državnu imovinu ima ukupnu odgovornost da nadgleda koordinaciju i administrativne zadatke koji se odnose na državna preduzeća. Državnim preduzećima od strateškog značaja upravlja direktno Ministarstvo za državnu imovinu i u određenoj meri resorna ministarstva koja zadržavaju pravo da imenuju članove odbora, a državnim preduzećima koja nisu od strateškog značaja upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju (CERP), koji je pravno lice s javnim ovlašćenjima. CERP se ne finansira iz državnog budžeta, već se uglavnom finansira iz zarade koju ostvaruje sopstvenim aktivnostima. Vlada, u ime države, Ministarstvu za državnu imovinu poverava vršenje vlasničkih prava nad državnom imovinom, sem imovine nad kojom ta prava ostvaruje CERP. Sem toga, Ministarstvo za državnu imovinu odgovorno je za pripremu Strategije za upravljanje državnom imovinom, Godišnjeg plana upravljanja državnom imovinom, Izveštaja o sprovođenju, kao i stručne zadatke u vezi s koordinacijom i harmonizacijom kriterijuma za upravljanje državnom imovinom. Vlasnička prava nad društvima raspodeljena su između Ministarstva državne imovine i resornih ministarstava.

Mađarska - 2007. godine započeta je konsolidacija celokupne državne imovine usvajanjem Zakona o državnoj imovini iz 2007. godine. Na osnovu ovog zakona osnovana je Mađarska državna holding kompanija (The Hungarian National Asset Management Inc - HNAM) kao privatna kompanija s ograničenom odgovornošću. HNAM je počeo s radom 2008. godine spajanjem (i kao pravni sledbenik) tri prethodne organizacije – Državne kompanije za privatizaciju i holding, Direkcije za imovinu trezora i Organizacije za upravljanje zemljišnim fondom. Državnu imovinu kojom upravlja HNAM čine državna preduzeća, nepokretnosti i nematerijalna imovina. Danas HNAM kontroliše korišćenje imovine u više od 350 državnih preduzeća, a vlasnička prava vrši direktno u oko 95% ovih kompanija. Prava

Mađarske države kao nosioca vlasničkih prava i jedinog akcionara vrši ministar bez portfelja za razvoj državne svojine.

### Uporedna analiza međunarodnih modela upravljanja društvima u državnom vlasništvu

Država	Vlasnički model	Opis
Finska	Centralizovan	Centralizovan pod sektorom za upravljanje vlasništvom u okviru kabineta predsednika vlade. Ima nekih izuzetaka, gde osam ministarstava upravljaju društvima u državnom vlasništvu, uključujući Ministarstvo finansija, zapošljavanja i privrede, i transporta i komunikacija.
Litvanija	Koordinirajuća agencija	Centar za koordinaciju upravljanja nadzire i vrši politiku vlasništva u skladu sa standardima koje donosi Ministarstvo privrede.
Novi Zeland	Dvojni	Grupa za komercijalne operacije u okviru trezora nadzire društva u državnom vlasništvu, ali odluke su u nadležnosti ministarstva finansija i ministarstava koja imaju funkciju vlasnika akcija/udela po principu 50:50.
Norveška	Centralizovani	Vlasništvo nad većinom društava sa komercijalnim ciljevima vrši vlasnički sektor ministarstva privrede, industrije i ribarstva. Postoje izuzeci za društva u državnom vlasništvu čiji su vlasnici Ministarstvo odbrane, lokalne samouprave i modernizacije, nafte i energije, i saobraćaja i komunikacija.
Slovenija	Centralizovani	Centralizovani model pod Slovenačkim Državnim Holdingom, koji je nezavisno akcionarsko holding društvo u vlasništvu države. Kao izuzetak, Ministarstvo za infrastrukturu ima odgovornost za društva u oblasti električne energije.

### Ključna pitanja za utvrđivanje ciljeva

**1) Šta se predmetnom promenom želi postići? (odgovorom na ovo pitanje definišu se posebni ciljevi, čije postizanje treba da dovode do ostvarenja opšteg cilja. U odnosu na posebne ciljeve, formulišu se mere za njihovo postizanje).**

Cilj koji se želi postići je održivo i efikasno upravljanje privrednim društvima, što odražava posvećenost Vlade reformi javnih preduzeća, društva kapitala i povećanju koristi za građane od državnog vlasništva. Postizanje opšteg cilja podržavaju dva posebna cilja, a svaki od njih povezan je sa merama koje bi trebalo da dovedu do postizanja tih ciljeva.

Prvi posebni cilj – Razvoj jedinstvenog okvira vlasništva i upravljanja za sva društva kapitala, omogućiće centralizaciju odgovornosti i nadležnosti države u pogledu vlasništva. Uspostaviće se nezavisno i efikasno vršenje vlasničke funkcije, jedinstveni sistem mehanizama za postavljanje ciljeva, merenje i praćenje učinka i izveštavanje čime će se obezbediti sveobuhvatni nadzor nad svim društvima kapitala i usklađivanje strategija i ciljeva svakog društva kapitala sa opštim ciljevima državnog vlasništva.

Drugi posebni cilj – uspostavljanje, razvoj i unapređenje korporativnog upravljanja u Privrednim društvima, uključujući uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za izbor članova odbora, dovešće do toga da upravljačka tela i rukovodstvo imaju odgovarajuće veštine i stručnost i dovoljan nivo nezavisnosti, što im omogućava da izvršavaju svoje zadatke. Pravilan okvir korporativnog upravljanja definiše odgovornost i eventualne sankcije za rezultate poslovanja društva kapitala i uspostavlja funkciju upravljanja rizicima i kontrolno okruženje.

Uspostavljanje centralizovanog vlasničkog upravljanja će omogućiti profesionalno i odgovorno vlasničko upravljanje nad društvima kapitala, kojim će se efikasno i dugoročno štiti i održavati vrednost portfelja Republike Srbije.

Ovo upravljanje će se vršiti u skladu sa ciljevima očuvanja nacionalnih i strateških interesa, očuvanja tržišta i zaštite potrošača, umanjena socijalnog raslojavanja društva, održivog upravljanja životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa Republike Srbije i unapređenja ekonomskog, industrijskog i društvenog razvoja.

## **2) Da li su opšti i posebni ciljevi usklađeni sa važećim dokumentima javnih politika i postojećim pravnim okvirom, a pre svega sa prioritarnim ciljevima Vlade?**

Predlog zakona kao i definisani ciljevi su usklađeni sa važećim dokumentima javnih politika, a pre svega sa:

- Strategijom državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine koju je Vlada usvojila 1. aprila 2021. godine. Strategija je jedinstveni akt u Republici Srbiji i pruža stratešku viziju i uputstva u vezi sa ciljevima vlasničkog upravljanja nad privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije, ciljevima finansijskih i javnih politika, kao i principima korporativnog upravljanja i praksama nadzora nad društvima kapitala, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom, i
- Akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine, za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, kao dokumentom javne politike koji je donet radi sprovođenja ciljeva Strategije i koji je donela Vlada je 24. juna 2021. godine.



U okviru navedenih dokumenata definisana je Mera 1: Ujednačavanje pravnog okvira za uspostavljanje opštih pravila vlasništva i upravljanja za sva društva kapitala u okviru mera za ostvarivanje prvi posebni cilja Strategije - razvoj jedinstvenog okvira vlasništva i upravljanja.

Usvajanjem Predloga zakona omogućava se ostvarenje mere i ciljeva, odnosno ujednačavanje pravnog okvira za uspostavljanje opštih pravila o vlasništvu i upravljanju nad društvima kapitala čime će se smanjiti dosadašnja disperzija koja može dovesti do nejasnih ciljeva, i podržaće razdvajanje uloga države kao vlasnika, kreatora politika i regulatora. Postojanje jedinstvenog referentnog dokumenta koji jasno određuje uloge i odgovornosti akcionara/članova, odbora i rukovodstva omogućiće doslednu primenu politike vlasništva u svim društvima kapitala, i čime se eliminiše neefikasnost trenutnog pravnog okvira i postavljaju univerzalna pravila koja se odnose na vlasništvo i upravljanje u svim društvima kapitala.

**3) Na osnovu kojih pokazatelja učinka će biti moguće utvrditi da li je došlo do ostvarivanja opštih odnosno posebnih ciljeva?**

<b>Opšti cilj:</b>	<b>Indikator:</b>
Održivo i efikasno upravljanje	Procenat privrednih društava nad kojima je uspostavljeno efikasno i održivo upravljanje (početna vrednost 2020: 0, ciljna vrednost 2027: 100%) Izvor verifikacije: izveštaji Ministarstva

<b>Prvi poseban cilj:</b>	<b>Indikator:</b>
Razvoj jedinstvenog okvira vlasništva i upravljanja	Uspostavljen jedinstven okvir vlasništva za sva društva kapitala (početna vrednost 2020: ne, ciljna vrednost 2027: da) Izvor verifikacije: izveštaji Ministarstva

<b>Drugi poseban cilj:</b>	<b>Indikator:</b>

Uspostavljanje, razvoj i unapređenje korporativnog upravljanja u društvima kapitala	Procenat društava kapitala u kojima je uspostavljen jedinstven sistem korporativnog upravljanja (početna vrednost 2020: nedostupni podaci, ciljna vrednost 2027: 60%)  Izvor verifikacije: izveštaji Ministarstva
---	--

### Ključna pitanja za identifikovanje opcija javnih politika

#### 1) Koje relevantne opcije (alternativne mere, odnosno grupe mera) za ostvarenje cilja su uzete u razmatranje? Da li je razmatrana „*status quo*” opcija?

Ne postoje alternativne mere, odnosno grupe mera za ostvarenje cilja, čijom bi se primenom na sveobuhvatan način omogućilo ostvarivanje ciljeva vlasničkog upravljanja nad privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, kao i ciljeva finansijskih i javnih politika, odnosno principa korporativnog upravljanja i praksama nadzora nad tim subjektima.

Postojećim Zakonom o javnim preduzećima uređen je pravni položaj javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, a naročito osnivanje, poslovanje, upravljanje, imovina i druga pitanja od značaja za njihov položaj, dok se na ostale privredne subjekte koji su u vlasništvu Republike Srbije, ovaj zakon ne primenjuje.

Shodno tome, zadržavanje „*status quo*” opcije, značilo bi odsustvo pravnog akta kojim bi se na jedinstven način omogućilo sprovođenje vlasničkog upravljanja nad privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije, a da će jedino donošenjem ovog zakona, biti omogućeno da se na centralizovan način i prema najboljoj međunarodnoj praksi, sprovodi politika državnog vlasništva nad ovim subjektima, nadzor, upravljanje i dalje unapređenje korporativnog upravljanja u ovim privrednim subjektima.

### Ključna pitanja za analizu finansijskih efekata

#### 1) Kakve će efekte izabrana opcija imati na javne prihode i rashode u srednjem i dugom roku?

Izabrana opcija će imati pozitivne efekte na javne prihode kako u srednjem, tako i u dugom roku.

Postizanjem osnovnih ciljeva politike državnog vlasništva kroz centralizovano vlasničko upravljanje i unapređenje korporativnog upravljanja, Ministarstvo će, zajedno sa nadležnim organima, moći da utiče na postavljanje srednjoročnih ciljeva društava kapitala, da sprovodi merenje i praćenje učinka, čime će se obezbediti

sveobuhvatni nadzor nad svim privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, kao i usklađivanje strategija i ciljeva svakog privrednog društva koje je u vlasništvu Republike Srbije sa opštim ciljevima državnog vlasništva i državne politike. Uspostavljanjem jedinstvenog pravca i definisanja ciljeva svakog privrednog društva koje je u vlasništvu Republike Srbije, omogućiće se postizanje optimalnih rezultata njegovog poslovanja.

Centralizovanim vlasničkim upravljanjem umanjuju se troškovi upravljanja i dugoročno povećava doprinos i vrednost društva kapitala, a sve u cilju očuvanja nacionalnih i strateških interesa.

Uspostavljanje, razvoj i unapređenje korporativnog upravljanja u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, uključujući uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za izbor članova odbora, dovešće do toga da upravljačka tela i rukovodstvo imaju odgovarajuće veštine i stručnost i dovoljan nivo nezavisnosti u izvršavanju zadataka.

Dakle, efikasnim upravljanjem privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije postižu se bolji rezultati poslovanja istih, poboljšava se kvalitet njihovih usluga, čime se istovremeno povećava i korist od državnog vlasništva za građane, što će sve imati za rezultat povećanje javnih prihoda.

## **2) Da li je finansijske resurse za sprovođenje izabrane opcije potrebno obezbediti u budžetu, ili iz drugih izvora finansiranja i kojih?**

Finansijske resurse za sprovođenje izabrane opcije potrebno je obezbediti iz budžeta Republike Srbije (zapošljavanje zaposlenih za ministarstvo koje je nadležno za sprovođenje centralizovanog vlasničkog upravljanja), zatim za predviđene informacione platforme u okviru donacija, kao i budžeta društava kapitala na koja se zakon odnosi i privatnih lica (za stručno usavršavanje iz oblasti korporativnog upravljanja).

### **Ključna pitanja za analizu ekonomskih efekata**

#### **1) Koje troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati privredi, pojedinoj grani, odnosno određenoj kategoriji privrednih subjekata?**

Kao što je prethodno navedeno, u okviru Ministarstva se već prati određeni broj privrednih subjekata koji posluju u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima. Ovi privredni subjekti već dostavljaju Ministarstvu svoje planove poslovanja i izveštaje o stepenu usklađenosti realizacije sa planiranim veličinama, te za njih predložene odredbe neće predstavljati dodatne troškove. U ostalim privrednim društvima, shodno sistemu finansijskog poslovanja, svakako postoje funkcije planiranja i izveštavanja, koje će ubuduće vršiti planiranje i izveštavanje, između ostalih, i u skladu za Predlogom zakona, odnosno neće iziskivati angažovanje i formiranje dodatnih organizacionih jedinica.

Troškovi za društva kapitala se očekuju u narednih pet godina kada društvo bude u obavezi da izvrši procenu vrednosti kapitala i imovine i iste dostavi Ministarstvu. Visina ovih troškova zavisice od veličine, delatnosti i organizacije samog društva kapitala.

Evidentan je i trošak kod javnih preduzeća koja će promeniti pravnu formu i registracije promene pravne forme u visini naknade koju propisuje Agencija za privredne registre.

Takođe, identifikovan je trošak za društva kapitala u visini edukacije i polaganja ispita za lica koja su predstavnici Republike Srbije u Skupštini društva kapitala, lica koje obavlja funkciju direktora društva kapitala kao i lica u nadzornom odboru društva kapitala koja su 100% u vlasništvu Republike Srbije, koja su u skladu sa Predlogom zakona dužna da se stručno usavršavaju iz oblasti korporativnog upravljanja. Visina ovih troškova će biti utvrđena u skladu sa tržišnim pravilima.

Uvođenjem sistema edukacije i sertifikacije obezbeđuje se da navedena lica poseduju visok nivo stručnosti koji je prilagođen delatnosti, poslovnom okruženju i budućim mogućnostima i izazovima.

**2) Da li izabrana opcija utiče na konkurentnost privrednih subjekata na domaćem i inostranom tržištu (uključujući i efekte na konkurentnost cena) i na koji način?**

Društva kapitala imaju važnu ulogu u razvoju sveukupne ekonomije i zbog toga njihova reforma ima veliki značaj. Dobro i odgovorno upravljanje je ključno za postojanje efikasnih i otvorenih domaćih i globalnih tržišta. Kao takva, ona su najvažniji izvor obezbeđivanja javnih usluga, a njihov rad utiče na svakodnevni život građana kao i na konkurentnost ostatka privrede.

Unapređenjem rada društava kapitala, unaprediće se i nivo pružanja usluga i roba drugim privrednim subjektima na tržištu čime će se posredno povećati konkurentnost i samog domaćeg tržišta. Odnosno, kvalitetno uspostavljen sistem dobrog korporativnog upravljanja u društvima kapitala osiguraće se da ona doprinose ekonomskoj efikasnosti i konkurentnosti privrede.

**3) Da li izabrane opcije utiču na uslove konkurencije i na koji način?**

Predlog zakona predviđa da se stručno usavršavanje predstavnica Republike Srbije u Skupštini društva kapitala, lica koje obavlja funkciju direktora društva kapitala, lica u nadzornom odboru društva kapitala koja su 100% u vlasništvu Republike Srbije kao i svakog lica koje ispunjava uslove za imenovanje u organe društva kapitala, vrši prema Programu stručnog usavršavanja iz oblasti korporativnog upravljanja koji donosi Ministar privrede, a sastoji od edukativnog dela za polaganje ispita, koji uključuje predavanja u oblasti korporativnog upravljanja i pisanog ispita radi provere znanja iz oblasti korporativnog upravljanja.

Takođe, predviđeno je da edukaciju sprovode pravna lica koja su registrovana da vrše usluge usavršavanja i edukacije odraslih na teritoriji Republike Srbije, a koja

su u prethodne tri godine realizovala najmanje deset obuka ili sličnih aktivnosti (uključujući predavanja, seminare, radionice ili obuke na daljinu) iz oblasti korporativnog upravljanja (u daljem tekstu: Realizatori). Ministarstvo jedanput tokom kalendarske godine raspisuje javni poziv za Realizatore, koji se objavljuje na internet stranici Ministarstva.

Predviđeno je da sva pravna lica koja su registrovana da vrše usluge usavršavanja i edukacije odraslih na teritoriji Republike Srbije, i koja ispunjavaju minimum propisanih uslova, dobiju mogućnost da drže obuke (sprovode edukativni deo) prema Programu stručnog usavršavanja, te neće doći do narušavanja konkurencije.

### **Ključna pitanja za analizu efekata na društvo**

#### **1) Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?**

Društva kapitala za cilj nemaju samo ostvarivanje profita, već i ostvarivanje socijalnih, političkih, društvenih i sličnih ciljeva u oblasti zapošljavanja, kontrole cena, regionalnog ekonomskog razvoja i sl. Uvođenje korporativnog upravljanja će unaprediti njihove organizacione strukture, strukture rukovođenja, način poslovanja što će posredno dovesti do povećanja kvaliteta usluga koje pružaju građanima i privredi.

Država ima učešće u privrednim društvima koja posluju u različitim delatnostima te unapređenje njihovog rada će dovesti do sinergije pozitivnih efekata, unapređenje lanca vrednosti i imaće uticaj na čitav niz ostalih privrednih društava koja saraduju sa njima. Očekuje se sveobuhvatni pozitivan efekat na tržište i privredu zemlje.

#### **2) Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i slično)?**

Usvajanje Predloga zakona neće negativno uticati na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove rada u privrednim društvima. Uslovi rada u privrednim društvima mogu biti poboljšani uvođenjem sistema i standarda korporativnog upravljanja.

#### **3) Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta,**

**invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?**

Predviđeno je da će društva kapitala da svoje planove i prioritete poslovanja definisati u skladu sa Smernicama odnosno ciljevima koje će osnivač da donosi u skladu sa opštim interesom države i očekuje se pozitivan efekat na zaposlenost.

Prilikom definisanja godišnjih opštih ciljeva svakom društvu kapitala naročito će se voditi računa o osetljivim kategorijama društva kako se ne bi narušio njihov položaj.

**4) Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?**

Predlog zakona neće uticati na povećanje cena roba i usluga a samim tim neće narušiti životni standard stanovništva. Mogu se očekivati pozitivni efekti na životni standard, usled unapređenja poslovanja privrednih društava uvođenjem korporativnog upravljanja i poslovanja u skladu sa opštim ciljevima države, čime će se unaprediti nivo pružanja usluga ili roba ovih privrednih društava stanovništvu.

**Ključna pitanja za analizu efekata na životnu sredinu**

**1) Da li izabrana opcija utiče i u kojem obimu utiče na životnu sredinu, uključujući efekte na kvalitet vode, vazduha i zemljišta, kvalitet hrane, urbanu ekologiju i upravljanje otpadom, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije?**

Predlogom zakona je predviđeno da će se centralizovano vlasničko upravljanje vršiti, između ostalog i u skladu sa ciljem održivog upravljanja životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa Republike Srbije.

Kako se Predlog zakona odnosi na veliki broj privrednih subjekata koja sada posluju u formi javnih preduzeća ili društava kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, koje su kao takve određene zakonom u oblastima: rudarstva i energetike, saobraćaja, nuklearnih objekata, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom i drugim oblastima. Aktom o osnivanju ovih privrednih subjekata sadržane su i odredbe o zaštiti životne sredine.

Među privrednim društvima, mogu se istaći: Javno preduzeće za gazdovanje šumama „Srbijašume” čija je delatnost utvrđena Zakonom o šumama i koje je osnovano sa ciljem da gazduje šumama u državnoj svojini u skladu sa principima održivog gazdovanja šumama i čija se misija ogleda u obavezi gajenja, zaštite i unapređenja stanja državnih šuma, kao i svih opšte korisnih funkcija šuma održivim gazdovanjem šumama, koje su mu Zakonom o šumama poverene na upravljanje i

korišćenje. JP NP Srbijavode u skladu sa Zakonom o vodama bavi se uređenjem vodotoka i zaštita voda od zagađenja i štetnog dejstva voda, kao i izgradnjom, rekonstrukcijom, sanacijom, održavanjem i upravljanjem regulacionim i zaštitnim vodnim objektima u javnoj svojini i održavanje vodotoka.

Takođe, JP NP „Kopaonik”, JP NP „Tara”, JP NP „Đerdap”, JP NP Fruška gora, JP NP „Šar planina” koji upravljaju nacionalnim parkovima, kao i „Rezervat Uvac” doo, Park prirode „Mokra Gora” doo, koji upravljaju prirodnim ekosistemima od nacionalnog značaja, imaju poseban značaj u očuvanju postojećih prirodnih vrednosti i resursa, turističkih, zdravstveno-rekreativnih potreba i ostalih aktivnosti u skladu sa načelima zaštite prirode i održivog razvoja.

Javno Preduzeće „Nuklearni objekti Srbije” je jedina institucija na teritoriji Republike Srbije koja je, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, ovlašćena za obavljanje poslova u cilju održavanja neophodnog stepena nuklearne bezbednosti, zaštite ljudi i očuvanja životne sredine:

Takođe, efikasnije upravljanje privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, doprineće ostvarenju širih društvenih ciljeva, koji se pored ostalog odnose i na zaštitu i očuvanje životne sredine, uključujući i efekte na kvalitet vode, vazduha, zemljišta, upravljanja otpadom, kvalitet hrane, urbanu ekologiju, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije.

Racionalno i odgovorno upravljanje u privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, doprineće i podsticanju smanjenja zagađenja, kao i podsticanju većih ulaganja u životnu sredinu i obezbeđivanje stabilnih izvora finansiranja za ove namene.

### **Ključna pitanja za analizu upravljačkih efekata**

#### **1) Da li se izabranom opcijom uvode organizacione, upravljačke ili institucionalne promene i koje su to promene?**

Usvajanjem Predloga zakona doći će do formiranja Komisije koju predstavnici Ministarstva, predstavnici ministarstva nadležnog za poslove finansija i predstavnik ministarstva nadležnog za oblast kojoj pripada delatnost društva kapitala. U njenom radu može učestvovati i predstavnik društva kapitala, predstavnik drugog državnog organa, odnosno stručno lice iz oblasti kojoj pripada delatnost društva kapitala. Komisija utvrđuje godišnje ciljeve društva kapitala (u daljem tekstu: opšti cilj) sa merama i uputstvima za njihovo ostvarivanje, a naročito imajući u vidu oblast i složenost poslovanja, veličinu, vlasničku strukturu, kao i ostale kriterijume od značaja za društvo kapitala. Sadržaj i način sprovođenja Smernica koje sadrže godišnje ciljeve društva kapitala sa merama i uputstvima propisuje ministar nadležan za poslove privrede u roku od 60 dana od dana početka primene zakona. Komisija će biti formirana sa propisivanjem Smernica.

Planirano je uspostavljanje Stručnog saveta za praćenje sistema stručnog usavršavanja u društvima kapitala i sprovođenja Programa stručnog usavršavanja iz

oblasti korporativnog upravljanja. Predviđeno je da se Program stručnog usavršavanja donese do dana početka primene zakona. Uspostavljanje navedenog Stručnog saveta će uslediti odmah po donošenju podzakonskog akta.

**2) Da li postojeća javna uprava ima kapacitet za sprovođenje izabrane opcije (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta) i da li je potrebno preduzeti određene mere za poboljšanje tih kapaciteta?**

Usled povećanja delokruga poslova, potrebno je izvršiti jačanje i usavršavanje kadrovskih kapaciteta u Ministarstvu, i to kroz ojačavanje kadrovskog kapaciteta kao i kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja državnih službenika, dok će već postojeći kapaciteti u okviru Ministarstva privrede preuzeti poslove i nadležnost u skladu sa propisanim obimom posla u Predlogu zakona.

U okviru Predloga zakona definisano je uspostavljanje i funkcionisanje nekoliko informacionih platforma.

Prvo, da Agencija za privredne registre u okviru Registra privrednih subjekata, formira javno dostupnu jedinstvenu evidenciju podataka za društva kapitala. Ova evidencija je već formirana i predstavlja bazu privrednih društava, njihove imovine i njihovih zavisnih društava, čime je izvršeno objedinjavanje podataka iz različitih izvora podataka. Agencija za privredne registre ažurira i vodi navedeni Registar.

Drugo, u okviru Ministarstva privrede je već uspostavljen novi informacioni sistem za nadzor nad radom javnih preduzeća koji omogućava potpun nadzor nad svim jedinicama lokalne samouprave, lokalnim javnim preduzećima kao i republičkim javnim preduzećima, sa ciljem uspostavljanja efikasnog planiranja i nadzora. Planirano je da se navedeni informacioni sistem proširi i na sva društva kapitala u vlasništvu Republike Srbije. Navedeni informacioni sistem se nalazi u Ministarstvu privrede, dok ažuriranje i vođenje istog obavlja Sektor za kontrolu i nadzor nad radom javnih preduzeća.

Treće, predviđeno je i uspostavljanje Jedinstvene evidencije korporativnog upravljanja društava kapitala, koju vodi Ministarstvo. Ova evidencija će biti javno dostupna baza podataka o organima društva kapitala, Realizatorima edukacija o korporativnom upravljanju, licima koja poseduju sertifikat u skladu sa Programom stručnog usavršavanja, kao i drugim podacima iz oblasti korporativnog upravljanja. Uspostavljanje ove evidencije će pratiti rokove za unapređenje korporativnog upravljanja uspostavljanje sistema stručnog usavršavanja.

Predlog zakona predviđa donošenje više podzakonskih akata koji će dodatno razraditi i omogućiti efikasniju realizaciju pojedinih definisanih normi. Pregled podzakonskih akata prikazan je u tabeli:



Доносилац акта	Рок			
	Почетком примене закона	60 дана (од ступања на снагу)	60 дана (од почетка примене)	6 месеци (од почетка примене)
Влада	Чл. 12. став 1. (класификација друштва капитала)	Чл. 50. став 3. образовање Координационог тела ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона.		Чл. 14. став 4. (услови, квалификације и активности Комисије)
				Чл. 15. став 3. (садржина, израда, рокови и начин достављања планова /извештаја)
	Чл. 16. став 4. (битна одступања од општих годишњих циљева)			
	Чл. 18. став 4. (критеријуми за дефинисање зарада, односно накнада за органе друштва)			
Чл. 24. став 3. (додатни услови за именовање и поступак именовања органа друштва капитала, као и поступак о спровођењу јавног конкурса директора)				Чл. 29. став 4. (поступак и начин утврђивања трошкова пружања јавне услуге)-предлагач МФИН
Чл. 33. став 1. (Кодекс корпоративног управљања)				
Чл. 42. став 4. (критеријуми за избор правне форме друштва капитала у коју ће се јавно предузеће трансформисати).				
Министар	Чл. 34. став 2. (Програм стручног усавршавања из области корпоративног управљања).		Чл. 13. став 7. (Садржај и начин спровођења Смерница).	Чл. 33. став 5. (Извештај о спровођењу Кодекса корпоративног управљања)
				Чл. 40. (Садржина и начин вођења и одржавања евиденција и платформе)

### 3) Da li izabrana opcija utiče na odgovornost i transparentnost rada javne uprave i na koji način?

Usvajanje Predloga zakona unaprediće transparentnost rada javne uprave, odredbama zakona predviđeno je da Ministarstvo prati poslovanje društva kapitala, naročito kroz proveru uspešnosti ostvarivanja opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama, kao i proveru stepena ostvarenosti godišnjih planova poslovanja. Na osnovu sprovedenih analiza Ministarstvo izrađuje Godišnji izveštaj o ostvarivanju opštih godišnjih ciljeva utvrđenih Smernicama (u daljem tekstu: Izveštaj Ministarstva) i dostavlja ga, Vladi radi usvajanja, najkasnije do 1. oktobra tekuće godine za prethodnu godinu, dok Vlada dostavlja Narodnoj skupštini Izveštaj Ministarstva, radi informisanja. Kako bi se obezbedila puna transparentnost i pružile informacije svim zainteresovanim stranama navedeni izveštaj će se objavlјivati i na internet stranici Ministarstva.

Takođe, Predlog zakona predviđa da Ministarstvo uspostavlja i vodi Jedinstvenu evidenciju korporativnog upravljanja društava kapitala, koja će biti јавно dostupna

baza i sadržiće podatke o organima društva kapitala i drugim podacima od značaja iz oblasti korporativnog upravljanja.

### **Ključna pitanja za analizu rizika**

**1) Da li su obezbeđena finansijska sredstva za sprovođenje izabrane opcije? Da li je za sprovođenje izabrane opcije obezbeđeno dovoljno vremena za sprovođenje postupka javne nabavke ukoliko je ona potrebna?**

Usled znatnog povećanja obima i delokruga poslova i uspostavljanja centralizovanog upravljanja u svim privrednim društvima, za potpunu realizaciju ovog zakona potrebno je obezbediti sredstva za plate u Ministarstvu privrede u narednim godinama. S obzirom da je Predlogom zakona predviđeno da stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a da počinje da se primenjuje po isteku roka od 12 meseci od dana stupanja na snagu, odložena primena omogućava dovoljno vremena za obezbeđivanje finansijskih sredstava i eventualnog sprovođenja javnih nabavki.

## OBRAZAC IZJAVE O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

1. Organ državne uprave, odnosno drugi ovlašćeni predlagač propisa - Vlada

Obrađivač - Ministarstvo privrede

2. Naziv propisa

Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije

Draft law on the management of companies owned by the Republic of Serbia

3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum):

a) Odredba Sporazuma koja se odnosi na normativnu sadržinu propisa,

/

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma,

/

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma,

/

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma,

/

d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

/

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

/

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

/

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

/

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,

/

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.

/

5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).

U Predlogu zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije nema relevantnih odredaba sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost sa propisima Evropske unije.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?  
/

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?  
ne

8. Saradnja sa Evropskom unijom i učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti.  
/