



Poslovno udruženje komunalnih preduzeća **KOMDEL**

**Beograd, Branka Krsmanovića 13**

Tel/Fax: 011 2402 098, Tel: 011 2400 227

E-mail: [komdel@ttigroup.co.rs](mailto:komdel@ttigroup.co.rs) [www.ttigroup.co.rs](http://www.ttigroup.co.rs)

Stručna služba: **TTI Group** d.o.o. Beograd

**Beograd, mart 2016. godine**

**INFORMACIJA 09**

## **NOVI ZAKON O JAVNIM PREDUZEĆIMA**

Novi Zakon o javnim preduzećima objavljen je 25-tog februara 2016-te godine ("Sl. glasnik RS", br. 15/2016), stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja (4-ti mart 2016-te godine). U ovoj informaciji dajemo osvrt, pre svega na ona zakonska rešenja koja se odnose i imaju uticaj na status i poslovanje javnih i javnih komunalnih preduzeća osnovanih na nivou lokalnih samouprava.

Sudeći po najavama koje su se mogle čuti u javnosti i ocenama o stanju u javnim preduzećima, očekivalo se da će ovaj Zakon doneti niz suštinskih novina kojima će praktično i otpočeti dugo najavljivane strukturne reforme ovog važnog dela naše privrede.

Međutim ambicije predlagača su očigledno bile manje, tako da u odnosu na prethodni Zakon, ovaj Zakon ne donosi suštinska poboljšanja u oblastima koje su ne samo u javnosti već i u zvaničnim dokumentima (Poglavlje 4 – prioritetne strukturne reforme u periodu 2016-2018 iz Programa ekonomskih reformi. *Izveštaj o napretku Republike Srbije* u procesu evropskih integracija za 2015, zajednički zaključci sa ekonomskog i finansijskog dijaloga između država članica EU i zemalja Zapadnog Balkana i Turske) označene kao ključne: profesionalizacija menadžmenta, depolitizacija, korporativizacija, unapređenje upravljanja i kontrole, jačanje funkcija strateškog i dugoročnog planiranja...

### **Korporativizacija javnih preduzeća**

Videli smo da je uvođenje korporativnih pravila i korporativnog upravljanja u javnim preduzećima jedan od prioriteta od nacionalnog značaja, a Zakon u tom delu nastoji da u skladu sa ciljevima iz Prioritetnih strukturnih reformi, uvede novine i unapredi stanje u tri segmenta:

- U segmentu upravljanja i rukovođenja
- U segmentu strateškog i tekućeg planiranja i
- U segmentu kontrole poslovanja javnih preduzeća

Kod upravljanja i rukovođenja najviše odredbi u tekstu Zakona odnosi se na uslove i procedure oko izbora i imenovanja direktora i članova nadzornih odbora javnih preduzeća. U odnosu na postojeća rešenja, ukinuto je dvodomno upravljanje, pooštreni su uslovi koje trebaju da ispunjavaju kandidati, a poboljšane su i odredbe vezane za postupke razrešenja ili suspenzije, trajanje v.d. stanja i dr.

Zadržano je rešenje da se jedan član Nadzornog odbora bira iz redova zaposlenih, a same nadležnosti direktora i nadzornih odbora nisu bitnije menjane.

U članu 60 slično kao i u prethodnom Zakonu stoji da je „javno preduzeće dužno da u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donese dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja“. Novina je što je ova obaveza sada oročena. Dalje se dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja posebno ne razrađuju niti se sugerije sadržaj tih dokumenata. Sama formulacija gde se plan i poslovna strategija stavljaju u istu ravan nije ni uobičajena, a ni dovoljno jasna. Poslovna strategija bi bar po teoriji, trebalo da prethodi i bude osnov za izradu plana.

Godišnji progami poslovanja su kao i do sada obavezni, a njihov sadržaj je u osnovi nešto jasnije opisan. Godišnji programi bi po zakona trebalo da se rade na osnovu elemenata koje na predlog ministarstva utvrđuje Vlada. Rok za „dostavljanje“ godišnjeg

programa za javna preduzeća koja se ne finansiraju iz budžeta je kao i do sada (1. decembar) dok rok u kome Vlada treba da propiše elemente, nije propisan.

Kontrola poslovanja javnih preduzeća regulisana je pre svega poglavljem 15.2 Praćenje realizacije Programa poslovanja, a tu u odnosu na postojeći Zakon ima dosta promena.

Javna preduzeća osnovana na lokalnom nivou, više nisu u obavezi da godišnje programe i kvartalne izveštaje dostavljaju nadležnim resorima u Vladi, već samo svom osnivaču. Kada se radi o izveštajima, jedinica lokalne samouprave *sačinjava i dostavlja ministarstvu informaciju o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti*. Pored te informacije u roku od 60 dana po isteku kalendarske godine „*nadležni organ jedinice lokalne samouprave jednom godišnje dostavlja ministarstvu analizu poslovanja javnih preduzeća, sa preduzetim merama za otklanjanje poremećaja u poslovanju javnog preduzeća.*“

Kod zarada, zadržani su postojeći mehanizmi njihove kontrole preko overe odgovarajućih obrazaca pre isplate (ZIP obrasci), a zadržan je institut privremene obustave transfernih sredstava „*ukoliko javno preduzeće čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave ne sprovodi usvojen program u delu koji se odnosi na zarade ili zapošljavanje*“. Novina je da novi Zakon više ne spominje izmirenje obaveza u novčanim transakcijama, tako da tkzv. RINO aplikacije više nisu u njegovom fokusu.

Kada se radi o korporativizaciji javnih preduzeća Zakon, nije pokazao ambicije za neke suštinske pomake koji bi zaista mogle da u poslovanje javnih preduzeća uvedu elemente korporativnog upravljanja. Tu se pre svega misli na naglašavanje odgovornosti za odluke. Linije odgovornosti, nadzora i kontrole nad javnim preduzećima, već u korenu i sistemski su postavljene tako da se odgovornost može lako relativizovati i prebacivati sa jednog na drugog subjekta, a da u stvari na kraju niko nije do kraja odgovoran niti snosi konsekvence.

Jedan od razloga koji dovodi do zamagljivanja odgovornosti je što svi sistemski zakoni uključujući i Zakon o javnim preduzećima, umesto da sužavaju, pod maskom „zaštite opšteg interesa“ proširuju krug pitanja o kojima se odlučuje uz prethodno pribavljenu saglasnost osnivača. Nije sporno da osnivač treba da odlučuje o statusnim pitanjima i raspolaganju sa imovinom, kao i o pitanjima kojima se zaista štiti javni interes (npr. cene usluga javnih preduzeća). Međutim, suprotno korporativnim praksi je da npr. osnivač daje saglasnost na program poslovanja ili na opšta akta (kolektivni ugovori, pravilnici). Zabluda je da će tako kontrola biti veća. Korporativno upravljanje bazira baš na širokim ovlašćenjima ne vlasnika preduzeća, već upravo menadžmenta, a to ni zakon, a ni drugi sistemski propisi, jednostavno nisu prepoznali.

## **Druge novine**

Uz navedeno Zakon donosi i neka nova rešanja koja do sada nisu postojala među kojima izdvajamo sledeće:

- U članu 8 uvedena je kategorija „*ispunjenosti uslova*“ za obavljanje delatnosti (neki oblik licenciranja), ali bez kasnije detaljnije razrade
- U članu 14 regulisano je da „*Istu delatnost od opšteg interesa na određenom geografskom području može da obavlja samo jedno javno preduzeće, odnosno društvo kapitala*“
- U članu 60 ograničava se mogućnost izrade rebalansa godišnjeg programa sa sledećom formulacijom: „*Izmene i dopune programa mogu se vršiti isključivo iz strateških i državnih interesa ili ukoliko se bitno promene okolnosti u kojima javno preduzeće posluje*“
- U prelaznim odredbama predviđeni su rokovi u kojima će sva javna preduzeća usaglašavati svoja akta sa zakonom, a novost su i kaznene odredbe od kojih neke zaslužuju preispitivanje