



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ  
КОРУПЦИЈЕ  
Број: 014-011-00-0251/23-09  
Датум: 02.08.2023. године  
Ул. Царице Милице 1  
Београд

## МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ

Кнеза Милоша 20  
11000 Београд

### Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) примила је допис Министарства привреде број: 011-00-221/2022-09 од 27.07.2023. године, којим од Агенције тражите мишљење о Нацрту закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: Нацрт закона).

Агенција на основу члана 6. тачка 12. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22) даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције.

Члан 35. став 2. Закона о спречавању корупције предвиђа да је „орган државне управе дужан да достави Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције. Када су у питању нацрти закона из области посебно ризичне за настанак корупције, појашњење појма „област посебно ризична за настанак корупције“ дато је у Закону, у члану 2. став 1. тачка 9) прописивањем да је у питању област која је као таква одређена стратешким документом. Истовремено је тачком 7) прописано да стратешки документ „означава стратегије и акционе планове у области борбе, односно спречавања корупције.“ Имајући у виду да је важећи стратешки документ ревидирани Акциони план за Поглавље 23, усвојен на седници Владе 10. јула 2020. године, те да исти као „рањиве области“ предвиђа: здравство, порезе, царине, образовање, локалну самоуправу, приватизацију, јавне набавке и полицију, то у конкретном случају област управљања привредним друштвима не спада у област посебно ризичну за настанак корупције.

Независно од наведеног, имајући у виду да је чланом 47. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - др. уредба) предвиђено да су сви којима је предлагач доставио нацрт или предлог акта на мишљење дужни да мишљење писмено доставе предлагачу у року од 10 радних дана, Агенција ће, примењујући

правила Методологије за процену ризика од корупције у прописима (у даљем тексту: Методологија), дати мишљење о достављеном Нацрту закона.

## **I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом**

### **1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа**

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме нацрта прописа који је предмет анализе, поштовани стандарди транспарентности, односно учешће јавности, сагласно обавезама прописаним одредбом члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон), одредбама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, број 51/19, у даљем тексту: Правилник), као и одредбом члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - др. уредба).

Министарство привреде спровело је јавну расправу закључком Владе 05 Број: 011-9835/2022 од 30. новембра 2022. године, у периоду од 01.12.2022. године до 20.12.2022. године, али је након спроведене јавне расправе Нацрт закона повучен из процедуре, да би се поново нашао у процедури за усвајање, без јасног увида у резултате спроведене јавне расправе.

Дана 07.06.2023. године министар привреде упутио је Генералном секретаријату Владе Републике Србије Предлог закључка о повлачењу из скупштинске процедуре Предлога закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, с обзиром на то да је оцењено да је потребно обавити додатне консултације о питањима која су предмет уређивања овог закона.

Дана 19.06.2023. године на интернет страници овог министарства објављен је Јавни позив за учешће у јавним консултацијама о Предлогу овог закона. Предвиђено је достављање примедба и сугестија на имејл адресу овог министарства, у периоду од 19. јуна, а закључно са 10. јулом 2023. године. Такође је предвиђено одржавање, 17. јула 2023. године, Јавних консултација и презентација Предлога закона и одговора на сва пристигла питања и сугестије заинтересованих страна у вези са Предлогом закона.

Претрагом интернет сајта Министарства привреде није пронађен извештај о спроведеној јавној расправи, који је Министарство привреде било дужно да објави на својој интернет страници и порталу е-управе, најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе, због чега није било могуће утврдити ни анализирати резултате јавне расправе.

### **2. Јавни и приватни интереси**

Разматрајући однос јавног и приватног интереса у вези са остваривањем циљева овог прописа, на први поглед се стиче утисак да се Нацртом закона, настоји у првом реду остварити јавни интерес у смислу свих позитивних утицаја корпоративног управљања на рад, организацију и продуктивност друштва капитала која су у власништву Републике Србије, узимајући у обзир Стратегију државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, као и Акциони план за спровођење ове стратегије, на које се предлагач позива у одредбама Нацрта закона. Међутим, имајући у виду разлоге за доношење овог закона, као и наведени стратешки документ, није јасно на који начин ће се заштити јавни интерес у вези са новом правном формом јавних предузећа, с обзиром на то да одредабама Нацрта закона нису експлицитно прописани механизми заштите јавне својине, односно имовинских права Републике Србије након преноса власничких права на привредна друштва

### 3. Релевантност образложења као подршка решењима у нацрту закона

Имајући у виду образложење које је пратило текст Нацрта закона, мишљења смо да је оно практично само поновило одредбе које су прописане, без конкретног објашњења основних правних института и појединачних решења Нацрта закона, сходно члану 39. Пословника Владе. Аргументација је недовољна или је уопште нема.

Остале одредбе су образложене непотпуно на начин да само укратко описују шта се прописује одредбом, без давања објашњења за прописивање конкретне одредбе.

#### II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

#### Члан 13. ст. 1. и 6. у вези са чланом 14.

##### Члан 13.

„Министарство сваке године, најкасније до 1. септембра текуће године за наредну годину, на основу класификације из члана 12. овог закона, утврђује опште годишње циљеве друштва капитала кроз годишње смернице за управљање (у даљем тексту: Смернице)

...

За утврђивање Смерница, министар образује комисију (у даљем тескту: Комисија).

...“

##### Чл. 14.

„Комисију чине представници Министарства, министарства надлежног за послове финансија и министарства надлежног за област којој припада делатност друштва капитала.

У раду Комисије може по потреби учествовати представник друштва капитала, представник другог органа, односно стручно лице из области којој припада делатност друштва капитала.

Рад Комисије се ближе одређује Пословником о раду, који Комисија усваја на конститутивној седници.

...“

**Примедбе:** Наведеним одредбама није утврђен број сталних чланова Комисије, што не може бити препуштено Пословнику о раду. Такође, с обзиром на то да је учешће представника друштва капитала и другог органа, односно учешће стручног лица факултативно, није прецизирано да ова лица немају право гласа на седницама Комисије, што може довести до различите примене у пракси. Поред тога, нејасно је који су критеријуми и квалификације неопходни за учешће стручног лица у раду Комисије.

**Фактор ризика:** Дискрециони основ за одлучивање.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Недостатак критеријума за одлуку о томе да ли ће и под којим условима раду Комисије учествовати и лица из члана 14. ст. 2. доводи до могућности утицаја на лице које о томе одлучује да се одређена лица укључе у њен рад. Тиме се ствара простор за извршење кривичних дела Злоупотреба службене дужности и Трговина утицајем.

##### Препоруке:

Прописати број сталних чланова Комисије, да факултативни чланови Комисије немају право гласа, као и критеријуме на основу којих неко може као стручно лице учествовати у раду Комисије.

#### Члан 15. став 5.

„Министарство ради давања сагласности из става 3. овог члана, прибавља сагласност министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове рада и

министарства надлежног за област којој припада делатност друштва капитала, а по потреби и другог органа“

**Примедба:** Наведени став упућује на сагласност из става 3. члана 15. при чему став 3. не садржи одредбу која се односи на сагласност Министарства већ конкретну одредбу садржи став 4. Мањкавост овог типа ће у пракси довести до немогућности примене норме става 5. овог члана.

**Фактори ризика:** Мањкаве одредбе о упућивању.

**Препорука:** У ставу 5. уместо речи „из става 3“ унети „из става 4“.

#### **Члан 16. став 2 и 3.**

„Комисија врши оцењивање учинка сваког друштва капитала и у случајевима очигледних одступања, даје препоруке Министарству.

На основу препорука Комисије, код битних одступања од општих годишњих циљева утврђених Смерницама, Министарство захтева хитно образложење и одговорност органа друштва капитала и налаже спровођење хитних мера за отклањање поремећаја у пословању, као и за остваривање утврђених циљева друштва капитала, у складу са прописаним надлежностима.“

**Примедбе:** Став 2. користи формулацију „очигледна одступања“ док став 3. користи формулацију „битна одступања“. Ни једна ни друга формулација нису довољно прецизне, односно није јасно шта ће се сматрати очигледним и битним одступањима. У првом случају Комисија се може накнадно позивати на то да одступања нису била очигледна, тумачећи сама појам „очигледног“. У другом случају Министарство одлучује на основу дискреционе оцене шта је битно одступање од општих годишњих циљева. Такође, нејасна је формулација по којој, код битних одступања, Министарство захтева „одговорност друштва капитала“, при чему није јасно о којој врсти одговорности се ради. Ово нарочито имајући у виду да у делу Нацрта закона који се односи на казнене одредбе, не постоји одредба која би се односила на члан 16.

**Фактори ризика:** Дискрецини основ за одлучивање, Нејасне формулације, Непостојање јасне одговорности за повреде, Непостојање јасних санкција за повреде.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Недостатак јасне одредбе о одговорности и санкционисању може бити подстицај неодговорном и коруптивном понашању органа друштва капитала, када је у питању пословање друштва капитала, имајући у виду да за одступања од општих годишњих циљева утврђених Смерницама неће одговарати.

#### **Препоруке:**

Дефинисати појмове „очигледних“ и „битних“ одступања или прописати да ће исти бити дефинисани подзаконским актом.

Појаснити шта се подразумева под захтевањем одговорности органа друштва капитала и, у зависности од тога, прописати у делу о казним одредбама конкретну одговорност за случај битних одступања од општих годишњих циљева.

#### **Члан 18. став 1. тачка 4) и став 3.**

„Друштво капитала је дужно да, преко Министарства, прибави сагласност Владе на:

...

4) акт о стицању, продаји, давању у закуп, залагању или другом располагању имовинм велике вредности

...

Имовином велике вредности из става 1. тачка 3) овог члана, сматра се имовина чија набавна и/или продајна и/или тржишна вредност у моменту доношења акта представља 10% или више од књиговодствене вредности укупне имовине друштва капитала исказане у последњем годишњем билансу стања.

...“

**Примедбе:** Указујемо на недостатке у дефиницији појма: „имовина велике вредности“. Имајући у виду да дефиниција појма „имовина велике вредности“ није прописана ни Законом о привредним друштвима, нејасно је на који начин се утврдило да наведена имовина чија набавна и/или продајна и/или тржишна вредност у моменту доношења акта представља 10% или више

књиговодствене вредности укупне имовине друштва капитала исказане у последњем годишњем билансу стања. Образложење није дато у Нацрту закона. Оваква одредба ствара могућност за уподобљавање процента од 10% или више, на једну од три категорије: набавну, продајну или тржишну вредност, што омогућава различита тумачења и отвара пут дискреционом одлучивању одговорног лица у привредном друштву, у вези са проценом имовине велике вредности.

**Фактори ризика:** Непрецизне формулације, Дискрециони основ за одлучивање.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Наведени фактори ризика доводе до могуће појаве коруптивних радњи као што су: Злоупотреба положаја одговорног лица и Несавестан рад у служби.

**Препоруке:**

Дефинисати значење речи „имовина велике вредности“ прописивањем критеријума на основу којих се процењује таква имовина.

У образложењу Нацрта закона навести разлоге за такво прописивање, у циљу отклањања недоумица приликом тумачења или примене ове одредбе, и отклањања коруптивних потенцијала које оваква одредба носи.

#### **Члан 24. став 1. тачка 7)**

„Поред услова прописаних Законом, лице из чл. 20-23. овог закона, као и друго лице које обавља функцију у надзорном одбору, одбору директора и извршном одбору друштва капитала мора испуњавати најмање следеће услове:

...

7) да није у сукобу интереса у складу са Законом.“

**Примедба:** Имајући у виду важност овог услова, а посебно са аспекта спречавање корупције где је решавање сукоба интереса веома важан сегмент у спречавању настанка корупције, Агенција указује да ова одредба недовољно прецизно упућује на пропис који уређује сукоб интереса, јер иста тражи од лица која обављају високе функције у друштву капитала из става 1. овог члана, да нису у сукобу интереса у складу са Законом, не прецизирајући о ком закону је реч. Ова примедба има посебну тежину ако је предлагач нацрта закона мислио на Нацрт закона, с обзиром на то да у њему не дефинише посебно сукоб интереса, што представља ризик корупције. Наиме, због наведеног, може се догодити да на високим позицијама из става 1. буде лице које ће свој положај користити за стицање погодности за себе или повезано лице, на уштрб јавног интереса. Агенција овде указује и на одредбу члана 26. Нацрта закона где је један од разлога за разрешење постојање сукоба интереса, па је с тим и важност питања дефинисања сукоба интереса и прецизног упућивања на закон још већа.

**Фактори ризика:** Мањкаве одредбе о упућивању.

**Допринос настанку ризика корупције:** Наведени фактор ризика може подстакнути злоупотребу положаја одговорног лица.

**Препоруке:** Нацртом закона посебно дефинисати сукоб интереса, односно прецизирати које се ситуације сматрају сукобом интереса или ако се предлагач одлучи на упућујућу одредбу прецизно навести о ком закону је реч.

#### **Члан 25. став 1. тачка 10)**

„Ради провере испуњености прописаних услова, лица из члана 24. овог закона дужна су да Министарству, односно одговарајућем органу друштва капитала доставе:

...

10) по потреби другу документацију, која се захтева за услове прописане законом“

**Примедба:** Ова одредба садржи непрецизну формулацију „по потреби другу документацију, која се захтева за услове прописане законом“ из које није јасно о којој се тачно документацији ради. Како је у питању провера испуњености услова лица која аплицирају на високим позицијама у друштву капитала, веома је важно прецизно навести шта је све наведено лице, поред пријаве, дужно да достави, као што је наведено у претходним тачкама овог члана Нацрта закона, јер наведена нејасноћа може довести до различитог тумачења у неопходности достављања одређеног документа, и дискреционог одлучивања приликом провере испуњености услова, те исто представља ризик од корупције. Остаје нејасно која је то друга документација која се захтева за услове прописане законом, а да није наведена

у претходним тачкама овог члана и када је њу потребно доставити, с обзиром на наведену формулацију „по потреби“. Агенција је имала у виду и да је чланом 24. Нацрта закона као један од услова наведено познавање области корпоративног управљања, те иако је већа вероватноћа да ће се овај услов проверавати и путем теста или испита пред комисијом, може се само спорадично претпоставити да та документа могу бити и документа која ће послужити као доказ познавања ове области, али остаје питање што онда није тако и наведено и зашто се онда доставља по потреби.

**Фактори ризика:** Непрецизне формулације, Дискрециони основ за одлучивање.

**Допринос настанку ризика корупције:** Наведени фактори ризика могу допринети злоупотреби службеног положаја или злоупотреби положаја одговорног лица, имајући у виду да ће лица која врше проверу испуњеност услова, имати већу дискрецију у одлучивању када је у питању провера документа који је наведен у тачки 10) овог члана Нацрта закона.

**Препорука:** Прецирати тачку 10) на начин да се тачно наведе о ком документу или доказу је реч, без додавање формулације „по потреби“ или бристати ову тачку.

#### Члан 44.

„Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у друштву капитала уколико:

...“

**Примедба:** У казним одредбама члана 44. у вези са непоштовањем одредаба Нацрта закона прописана је прекршајна одговорност за одговорно лице. Наведеним одредбама није прописана одговорност правног лица, које такође може бити одговорно. То није у складу ни са одредбом члана 17. Закона о прекршајима, којом је прописано да за прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу. Република Србија, не може бити одговорна за прекршај, али законом може бити прописано да за прекршај одговара друштво капитала која су у власништву Републике Србије.

У смислу одредаба члана 27. Закона о прекршајима, не може се прописати одговорност само одговорног лица, без прописивања прекршајне одговорности правног лица, управо имајући у виду успостављање корпоративног управљања у складу са одредбама Нацрта закона. Прописивање одговорности друштва капитала као правног лица важно је у смислу усклађивања са Кодексом корпоративног управљања, а у циљу одговорног и ефикасног управљања и ојачавања професионализма и конкурентности.

**Фактори ризика:** Непостојање јасне одговорности за повреде, Непостојање јасних санкција за повреде.

**Допринос настанку ризика од корупције:** Непрописивање јасне одговорности за повреде је пропуст да правно лице одговара за повреду одредаба Нацрта закона, чиме се омогућава да се пословање правног лица своди на некажњивост због непоштовања одредаба прописа, а тиме и могућност коруптивног понашања које погодује незаконитом поступању уколико није прописана таква одговорност.

**Препорука:**

Предвидети прекршајну одговорност правног лица за непоштовање материјалних одредаба Нацрта закона, сходно одредбама члана 39. став 1. тачка 2) Закона о прекршајима.

#### Члан 45.

„Друштва капитала су дужна да доставе Министарству списак непокретне имовине над којом имају право својине, односно право коришћења, најкасније у року од три године од дана почетка примене овог закона.

Влада, на предлог Министарства, одлучује о непокретној имовини на којој друштва капитала имају право коришћења, у складу са законом, а која ће бити пренета у власништво друштва капитала, након чега ће друштво капитала извршити упис права својине.

Најкасније у року од годину дана од дана завршетка правног посла из става 2. овог члана, друштво капитала је дужно да изврши процену вредности капитала и имовине и исте достави Министарству.“

**Примедбе:** Одредбе става 1. и 3. овог члана су међусобно недовољно усакађене, с обзиром на то да је завршетак правних послова из става 2. и достављање процене вредности имовине одређен рок од годину дана, а за достављање списка непокретне имовине рок од (највише) три године. С тим у вези, нејасна је и сврха достављања процене вредности капитала и имовине Министарству тек у овој фази, а не раније, у фази подношења предлога Министарства Влади, на основу ког Влада треба да донесе одлуку.

Поред тога, одредба члана 45. став 2. је такође недовољно јасна. Наведена одредба је смештена у Прелазне и завршне одредбе, а по својој природи представља одлуку која се тиче материјалног права. Као таква, наведена одредба не садржи критеријуме за пренос непокретне имовине у власништво друштва капитала, без обзира на постојање предлога Министарства, због чега одлучивање о томе зависи од дискреционе одлуке Владе. При томе, у наведеној одредби се помиње најпре право коришћења, а потом и право својине, без ближег уређења поступка претварања права коришћења у право својине, или упућивања на одредбе другог закона у вези с тим.

**Фактори ризика:** Нејсане, непрецизне и двосмислене формулације, Мањкаве одредбе о упућивању, Дискрециони основ за одлучивање, Нејасни управни поступци.

**Допринос настанку ризика корупције:** Нејасне формулације одредаба члана 45. остављају простор за различите коруптивне утицаје на субјекте који су надлежни да тумаче и примене наведене одредбе, у циљу утицаја да тумачење ових одредаба не буде у складу са јавним интересом.

#### **Препоруке:**

Процену вредности капитала и имовине прописати у фази предлога Министарства Влади за доношење одлуке, а не након доношења одлуке и ускладити рокове из ст. 1. и 3. овог члана.

Одредбу става 2. овог члана прецизирати прописивањем критеријума за пренос непокретне имовине у власништво друштва капитала и ближе одредити поступак претварања права коришћења у право својине, или упутити на одредбе Закона о јавној својини и других закона у вези с тим.

### **III Закључци**

Када су у питању недостаци Нацрта закона који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: Дискрециони основ за одлучивање, Мањкаве одредбе о упућивању, Нејасне формулације, Непостојање јасне одговорности за повреде, Непостојање јасних санкција за повреде, Непрецизне формулације, Двосмислене формулације, Мањкаве одредбе о упућивању и Нејасни управни поступци.

С обзиром на наведено Агенција је у мишљењу указала на ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најважнији: Злоупотреба службене дужности, Трговина утицајем, Злоупотреба положаја одговорног лица у правном лицу и Несавестан рад у служби.

Имајући у виду наведено, а нарочито предности које корпоративни начин управљања привредним друштвима може имати на њихово пословање, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије оправдани и да поједина законска решења представљају напредак у овој области, али како Нацрт закона садржи и наведене недостатке, који у пракси могу довести до коруптивног поступања, на начин наведен у детаљној анализи, Агенција предлаже њихово отклањање.

ДИРЕКТОР

Дејан Дамњановић