

БРАНИСЛАВ МАЛАГУРСКИ*
Факултет за европске правне и
политичке студије
Нови Сад

УДК 323(497.11):334.72
Монографска студија
Примљен: 27.04.2017
Одобрен: 18.05.2017
Страна: 321-336

ЈАВНИ ИНТЕРЕС У ПРЕДУЗЕЋИМА У СВОЈИНИ ДРЖАВЕ

Сажетак: Аутор у раду разматра остваривање јавног интереса у предузећима у својини државе у Србији. Тежиште је на приказу проблема који произилазе из чињенице да материја није уређена на јединствен начин, да постоје разлике између организације управљања и регулације јавних предузећа и привредних друштава, која могу бити у целости или делом у својини државе, затим да постоје разлике у учешћу државе у таквим предузећима, у којима могу да располажу целокупним, контролним или мањинским уделитема, односно пакетима акција, као и да нису успостављени одговарајући механизми који би обезбедили да доносиоци одлука када одлучују имају у виду јавни интерес, а не појединачне или групне интересе.

У пракси је недовољна транспарентност именована чланова надзорних одбора и директора тих предузећа, при чему се не поштују ни законске одредбе, а неадекватан уплив политике и краткорочних интереса у сферу која треба да је резервисана за професионално одлучивање у складу са високим етичким стандардима онемогућава добро управљање њима, како се то захтева од савремених предузећа у својини државе.

Кључне речи: предузећа у својини државе, јавни интерес, транспарентност, добро управљање

Увод

Четврт века је како већина предузећа у Србији није у својини државе или у друштвеној својини. Предузећа у приватној својини се формирају у виду привредних друштава, а утемељена су на савременим решењима у земљама Европске уније. Она се развијају по концепту континенталног европског права, кроз усвајање решења углавном немачког, односно аустријског права¹. Европ-

* bmalagurski@yahoo.com

¹ Треба знати да је аустријско компанијско право (Закон о друштвима с ограниченом одговорношћу, оригинално донет 1906. године, а Закон о акционарским друштвима 1965. године) законски уређивано паралелно са доношењем одговарајућих закона у Немачкој (Закон о друштвима с ограниченом одговорношћу из 1892. године и Закон о акционарским друштвима из 1965. године), а њихове измене нису битно утицале на веће разлике између њихових решења (Milman, Avgouleas, Bercusson, Griffiths, 1999:12 и 28).

ска димензија нашег система пре десет година употпуњена је системом регистрације привредних субјеката заснованим на решењима у Ирској, земљи англосаксонског правног круга, путем централизоване агенције за привредне регистре.

Но, предмет интереса у овом раду су предузећа у својини државе, у потпуности, или делом. То могу да буду јавна предузећа основана од државе ради деловања у општем интересу, али и привредна друштва која за циљ имају пословање ради стварања добити, а у њима учествује држава као власник предузећа или његовог дела. У фокусу рада нису различити облици оснивања предузећа у својини државе већ да ли се у њима адекватно остварују јавни интереси и добро управља њима. То имајући у виду да су у савременом свету утврђена правила, која обезбеђују транспарентност процеса одлучивања и добро управљање предузећима у својини државе.²

Пошто се сагледа како се остварује јавни интерес у предузећима у својини државе код нас, и то упореди са решењима у неким земљама Европске уније и правилима која је утврдио ОЕЦД, покушаће се одговорити на питање шта чинити да се остваривање јавног интереса код нас не би заснивало само на културно-историјским факторима већ и на доброј пракси у развијенијим земљама.

Остваривање јавног интереса у предузећима у својини државе

Предузећа у својини државе

Предузећа у својини државе могу бити потпуно или делом у својини државе. По свом облику у Србији то могу да буду јавна предузећа, као посебан облик предузећа у државној својини³ и привредна друштва капитала (друштва с ограниченом одговорношћу или акционарска друштва).⁴ Јавно предузеће је предузеће које обавља делатности од општег интереса, а оснива га Република

² Видети, на пример OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (даље у тексту и футнотама: Водич ОЕЦД) (2015). Доступно на: <https://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>

³ Закон о јавним предузећима, (даље у тексту и футнотама: ЗОЈП), „Службени гласник Републике Србије“ бр. 15/2016. - видети одредбу члана 3. ст.1. У Мађарској предузећа у својини државе јављају се у разним облицима друштва капитала, дакле као акционарска друштва или друштва с ограниченом одговорношћу и нема специјалног облика за предузећа у својини државе (Auer, Parr, 2017: 32). У Чешкој предузећа у својини државе могу да буду основана као државна предузећа и као пословне корпорације у већинској својини државе (Eichlerova, 2017:54). У Пољској предузећа у својини државе послују у облику друштава с ограниченом одговорношћу и акционарских друштава, те у мањем броју као државна предузећа у целости у својини државе. (Gliniecki, Zaleska-Koroziuk, 2017: 99). У Румунији предузећа у својини државе обухватају 1. аутономне фондове (regii autonome), 2. националне компаније, националне компаније и предузећа чији оснивачи могу бити држава или локална самоуправа, као већински или контролни члан, те 3. компаније у којима национална предузећа и компаније имају већину или их контролишу (Veress, 2017: 67).

⁴ Закон о привредним друштвима, „Службени гласник Републике Србије“, број 36/11, 99/11, 83/14, 5/2015

Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.⁵ Ту је реч о субјекту који је потпуно у својини државе. Привредна друштва могу бити потпуно или доминантно у својини државе, али држава може да буде и власник једнаког или мањег удела, односно власник једнаког броја акција, или мањински акционар у њима. До сусвојине на предузећу, долазило је током процеса приватизације предузећа, а може доћи и реализацијом институционалног јавно приватног партнерства.⁶ Свим тим субјектима је заједничко да у њима ваља обезбедити остваривање јавног интереса, на супрот приватним или групним интересима који се манифестују.

Треба разликовати остваривање јавног интереса у предузећима у својини државе од остваривања општег интереса при обављању делатности од општег интереса. Код обављања делатности од општег интереса, ваља поћи од одредбе члана 3. ЗОЈП, који је дефинише.⁷ Члан 3. ст. 2. ЗОЈП одређује да поред јавног предузећа, делатност од општег интереса може да обавља и: 1) друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво (друштво капитала) чији је једини власник јавно предузеће; 2) друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је оно једини власник; 3) друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио њено обављање. Дакле, реч је о јавним предузећима и друштвима капитала која су основана и послују у складу с одредбом члана 4. ЗОЈП.⁸ Но, уз јавна предузећа и друштва капитала у својини државе то могу да буду и друштва капитала у приватној својини и предузетници којима се повери обављање делатности у општем интересу.⁹ Оквир за такву законску одредбу је у члану 137. ст. 2. Устава Републике Србије, у коме се наводи да у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима.¹⁰

Дакле, члан 3. ЗОЈП тиче се само обављања делатности од општег интереса. Сагледава ли се шта је то јавни сектор у Републици Србији, од помоћи је Закон о буџетском систему, који дефинише да је то део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активнос-

⁵ Видети одредбу члана 3. ст.1. ЗОЈП.

⁶ Видети одредбу члана 9. Закона о јавно приватном партнерству и концесијама, „Службени гласник Републике Србије“, број 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

⁷ Члан 3. ЗОЈП, дефинише предузећа која делују у општем интересу. При томе, најпре у члану 3. ст. 1. дефинише јавно предузеће као предузеће које обавља делатност од општег интереса, а која оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

⁸ Сходно одредби члана 4. ЗОЈП, јавно предузеће и друштво капитала из члана 3. став 2. тач. 1) и 2) овог закона оснива се и послује ради: 1) обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса и редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга; 2) развоја и унапређивања обављања делатности од општег интереса; 3) обезбеђивања техничко-технолошког и економског јединства система и усклађености његовог развоја; 4) стицања добити; 5) остваривања другог законом утврђеног интереса.

⁹ Како то дефинише одредба члана 3, став 1, тачка 3. ЗОЈП.

¹⁰ Устав Републике Србије, „Службени гласник републике Србије“ бр. 98/2006 од 2006. године.

тима.¹¹ Очито да он не обухвата сва предузећа у својини државе, већ само јавна предузећа и државни апарат. Следећи појам којег дефинише исти Закон је корисник јавних средстава. Његов обухват је шири од јавног сектора, но он не обухвата сва предузећа која су делом у својини државе, већ само она у којима је држава већински власник. Али, обухвата и све оне субјекте, који више од 50 % свог прихода остварују из јавних средстава, а у њима држава не остварује својинска права.¹² И појам корисник буџетских средстава је преузак и не обухвата сва предузећа у својини државе.¹³

По питању привредних субјеката који се могу сматрати предузећима у својини државе, одређене дилеме отвара члан 75. ЗОЈП, којим се као привредна друштва од стратешког значаја за Републику Србију наводе она у којима је Република Србија директно или индиректно власник најмање 25 % основног капитала друштва, када се на њега односе све обавезе које се односе на јавна предузећа (обавезе из чланова 59. до 65. и 71. ЗОЈП), и то сходно члану 75. ст. 2. ЗОЈП. Како се ту ради само о јавним предузећима и предузећима од стратешког значаја за Републику Србију (мали број оних која су у целини или делом у својини државе), то овим није исцрпљена листа предузећа у својини државе на која се односе обавезе остваривања јавног интереса.

Имајући све то у виду, из важећих законских одредби не може се непосредно и прецизно одредити појам предузећа у својини државе, било као јавни сектор или као кориснике буџетских или јавних средстава. Толико синонима, сличних појмова и недоречености у прописима је последица тога што се тој материји није приступило систематски него се у ходу решавало проблеме, не налазећи за сходно да се она интегрално уреди. Све те одредбе изостављају предузећа с мањинским уделом државе сем ако су од стратешког значаја и у њима држава располаже с више од 25% капитала.

Стога се ваља ослонити на дефиницију предузећа у својини државе из Водича ОЕЦД, у коме се наводи да је то било који ентитет којег национални закон признаје као предузеће, а у коме држава врши својинска права. То укључује акционарска друштва, друштва са ограниченом одговорношћу и парт-

¹¹ Видети одредбу члана 2. тач. 13. Закона о буџетском систему, "Службени гласник републике Србије", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015 и 99/2016)

¹² Видети одредбу члана 2. тач. 5. Закона о буџетском систему која одређује да су корисници јавних средстава директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама.

¹³ Видети одредбе члана 2. тач. 6. и 7. Закона о буџетском систему. Наиме корисници буџетских средстава могу да буду директни или индиректни, а њихови директни корисници су органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалних власти, док су њихови индиректни корисници правосудни органи, буџетски фондови, месне заједнице, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних буџетских средстава врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.

нерства ограничена акцијама, али и предузећа основана посебним законима ако су њихова намена и активности, или део њихових активности у великој мери економске природе (Водич ОЕЦД, 2015: 15). Дакле, у овом раду државним предузећима сматрају се предузећа у којима учествује држава као сопственик целокупног или дела капитала предузећа (јавног предузећа, друштва с ограниченом одговорношћу или акционарског друштва). Притом, није релевантно да ли је то предузеће потпуно у својини државе као јавно предузеће, односно у њеној потпуној, претежној, једнакој или мањинској својини као код привредних друштава.

Остваривање јавног интереса

Остваривање јавног интереса је једно од основних питања сваке демократске и уређене државе. Кроз њега се преламају и питања овлашћења власти, ефикасног коришћења ресурса, али и процедура како се долази до предлога одлука, како се оне доносе и како се контролише извршење одлука.¹⁴ Међу основним демократским захтевима везано за управљање предузећима у својини државе су захтеви за транспарентношћу процедура доношења одлука и за добрим управљањем њима. То независно од модела привреде који се развија, тј. у којој је мери заступљен социјалдемократски или неолиберални приступ односа државе према привредним субјектима, односно која је улога државе (Stiglitz, 2004: 4 и 5).

Како се по закону остварује јавни интерес у предузећима у својини државе у Републици Србији? У недостатку јединственог уређења, од помоћи су одредбе ЗОЈП које се односе на јавна предузећа и привредна друштва у којима својим капиталом учествује Република Србија с више од 25 %. Њима се скреће пажња на обезбеђивање заштите општег интереса (члан 69. ЗОЈП) и јавности у раду предузећа (члан 71. ЗОЈП). Значајне су и одредбе које намећу обавезе у погледу програма пословања и њихове контроле.¹⁵ Притом су дефинисана и овлашћења оснивача да предузима мере које су потребне ради обезбеђења услова за несметано обављање делатности од општег интереса.¹⁶ Остваривање јавног интереса се обезбеђује и обавезним прибављањем сагласности оснивача на одређена акта и поступке.¹⁷ Јавност у раду предузећа обезбеђује се и тако

¹⁴ Партнерство за одрживи развој, Како утврдити јавни интерес и спровести партиципативни процес у активностима предлагања, доношења и контроле извршења одлука на локалном нивоу, Доступно на: http://mirc.rs/wp-content/uploads/2016/07/PJP_Kako-utvrditi-javni-interes-i-sprovesti-participativni-proces.pdf 18.4.2017.

¹⁵ Одредбе чланова 59. до 65. ЗОЈП по којима се на јавна предузећа и привредна друштва с најмање 25 % капитала чији је власник република Србија односе обавезе доношења годишњег и трогодишњег програма рада и подношења тромесечних извештаја својим оснивачима о њиховој реализацији (чланови 59. до 63. ЗОЈП) и обезбеђења ревизије свог финансијског извештаја, којег доставља надлежном органу оснивача (члан 65. ЗОЈП).

¹⁶ То се нарочито односи на: 1) промену унутрашње организације; 2) разрешење органа које именује и именоване привремених органа; 3) ограничење у погледу права располагања појединим средствима у јавној својини 4) друге мере одређене законом којим се одређују делатности од општег интереса и оснивачким актом (члан 67. ЗОЈП).

¹⁷ На пример: 1) статут; 2) давање гаранција, авала, јемстава, залога и других средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса; 3) тарифу (одлуку о

што су јавна предузећа у обавези да на својој интернет страници објаве одређена документа и релевантне информације.¹⁸

По Водичу ОЕЦД, држава врши власничка права у предузећу у својини државе у јавном интересу, па мора пажљиво да вреднује и објављује циљеве који оправдавају својину државе и подређује их сталној провери. При томе, крајњи циљ власништва на предузећу би требало да буде максимизација вредности за друштво, кроз ефикасну алокацију средстава (Водич ОЕЦД, 2015: 30). Власничка политика треба да буде предмет одговарајућих процедура политичке одговорности и да буде објављена у јавности. Влада треба да преиспитује у редовним интервалима своју власничку политику (Водич ОЕЦД, 2015: 32). Држава треба да дефинише образложења за поседовање појединачних предузећа у својини државе и да их подвргава текућој ревизији. Циљеви јавне политике које појединачна предузећа у својини државе или њихове групе треба да постигну, треба да имају јасан мандат од стране надлежних органа и да буду објављени (Водич ОЕЦД, 2015: 32).

Наведене захтеве у раду би се обрадило по питањима транспарентности, која укључује и јавност у раду, те доброг управљања предузећима у својини државе, које обухвата деловање управе у чијем именовању учествује држава.

Транспарентност у раду

По питању транспарентности рада и процедура доношења одлука у предузећима у својини државе у Србији ваља оценити у којој мери се поштују захтеви за редовним извештавањем јавности о програму рада предузећа и његовој реализацији, те о другим чињеницама од интереса за јавност: о ревидираним финансијским годишњим извештајима, мишљењу овлашћеног ревизора о њима, извештају о посебним или ванредним ревизијама, члановима надзорног одбора и директору, организационој структури предузећа, као и начину комуникације са јавношћу.¹⁹

ценама, тарифни систем и др.) осим ако другим законом није предвиђено да ту сагласност даје други државни орган; 4) располагање (прибављање и отуђење) средствима у јавној својини која су пренета у својину јавног предузећа, велике вредности, која је у непосредној функцији обављања делатности од општег интереса, утврђених оснивачким актом; 5) акт о општим условима за испоруку производа и услуга; 6) улагање капитала; 7) статусне промене; 8) акт о процени вредности капитала, као и на програм и одлуку о својинској трансформацији; 9) друге одлуке, у складу са законом којим се одређује обављање делатности од општег интереса и оснивачким актом (члан 69. ЗОЈП).

¹⁸ То су : 1) радне биографије чланова надзорног одбора, директора и извршних директора; 2) организациона структура; 3) годишњи, односно трогодишњи програм пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако јавно предузеће има конкуренцију на тржишту; 4) тромесечни извештаји о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања; 5) годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора; 6) друге информације од значаја за јавност. Влада може утврдити и друге елементе пословања јавног предузећа који ће се објављивати, а који су од нарочитог значаја за јавност (члан 71. ЗОЈП).

¹⁹ Наведене обавезе произилазе из одредби чланова 63, 64, 65, и 71. ЗОЈП. Али, само у односу на нека предузећа у својини државе, јер она привредна друштва која нису од посебног значаја за Републику Србију (немају више од 25 % учешћа у капиталу од стране Републике Србије) немају такве обавезе сходно ЗОЈП.

У Србији, сходно члану 71. ЗОЈП јавност у раду подразумева да су јавна предузећа дужна да на својој интернет страници објаве: 1) радне биографије чланова надзорног одбора, директора и извршних директора; 2) организациону структуру; 3) годишњи, односно трогодишњи програм пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако јавно предузеће има конкуренцију на тржишту; 4) тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања; 5) годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора; те 6) друге информације од значаја за јавност. Може ли се транспарентност у раду предузећа у својини државе свести на обавезу објављивања података на сопственој интернет страници и то само за део таквих предузећа? Извесно да је за транспарентност потребно знатно више.

У Мађарској се сматра да је транспарентност значајна за корпоративно управљање, пошто је једна од гаранција за спровођење важећих Препорука за одговорно корпоративно управљање и то да се обезбеђује публицитет (Auer, Parr, 2017: 42). То подразумева савесност и објективност инвестиција, при чему не треба сметнути с ума ни промовисање идеје да јавни наступ може да допринесе својеврсној свесној дисциплини у друштву. Транспарентност у раду предузећа у својини државе је и основни уставни услов (нпр. у вези са правом на знање о подацима од јавног интереса). У складу са Препорукама за одговорно корпоративно управљање, следеће мора да буде јавно објављено: циљеви предузећа, резултати активности и менаџмента предузећа, политика накнада и надокнаде члановима надзорног одбора и директорима, комплетни сет релевантних информација о запосленима и другим заинтересованим странама, пракса корпоративног управљања, и структура система корпоративног управљања, те власничка структура предузећа (Auer, Parr, 2017: 42).

У Пољској, нема посебне политике која би се везано за транспарентност података примењивала искључиво на предузећа у својини државе. Но, та предузећа подлежу опште важећим законским нормама које обезбеђују објављивање информација, нпр. за случај предузећа котираних на берзи (Gliniecki, Zaleska-Koroziuk, 2017: 109).

У Румунији, по одредби члана 40. Хитне уредбе бр. 109/2011, предузеће у својини државе обавезно је да води веб сајт и обезбеди приступ акционара и јавности документима и информацијама чије је објављивање прописано законом (Veress, 2017: 75). У случају седнице скупштине акционара, дневни ред и документи који ће бити представљени на њој морају да буду објављени путем сајта предузећа у својини државе најмање 30 дана пре датума утврђеног за седницу. По члану 56. Хитне Уредбе 109/2011, акционари и заинтересоване стране морају имати приступ следећим документима и информацијама на сајту предузећа: а) одлукама скупштине акционара, унутар 48 сати након што је седница одржана; б) годишњим финансијским извештајима, у року од 48 сати након њиховог одобрења; ц) шестомесечним извештајима о рачунима компаније, у року од 45 дана од краја шестомесечног периода; д) годишњим извештајима ревизије; е) именима, биографијама и зарадама менаџмента предузећа; ф) извештајима менаџмента предузећа; г) годишњим извештајима о накнадама

и другим предностима датим на управљање члановима менаџмента; х) годишњим извештајима о делатности предузећа (Veress, 2017: 75).

Водич ОЕЦД, по питању транспарентности, у поглављу VI одређује да предузећа у својини државе треба да се придржавају високих стандарда транспарентности и имају исти високи квалитет рачуноводства, објављивања, усклађености и стандарда аудита. По тачки А тог поглавља, треба да поднесе извештаје о финансијским и нефинансијским информацијама о предузећу у складу са међународно признатим стандардима о корпоративној јавности. То обухвата и посебне активности предузећа, које се реализују у јавном интересу, као: 1. Јасна изјава за јавност о циљевима предузећа и њиховом испуњавању; 2. Финансијски и пословни резултати предузећа, укључујући и трошкове и аранжмане финансирања који се тичу циљева јавне политике; 3. Управљање, власништво и структура гласања у предузећу, укључујући садржај Кодекса корпоративног управљања, политике и процеса њихове имплементације; 4. Накнада чланова одбора и кључних директора; 5. Квалификације чланова одбора, процес селекције, укључујући и политике различитости у одбору, улога у другим одборима и да ли се сматрају независним од стране одбора предузећа; 6. Све материјалне предвидиве факторе ризика и мере за управљање њима; 7. Свака финансијска помоћ, укључујући и гаранције, које је предузеће добило од државе и обавезе предузете у име предузећа, укључујући уговорне обавезе и обавезе које проистичу из јавно-приватног партнерства; 8. Све материјалне трансакције са државом и другим повезаним лицима; 9. Сва релевантна питања везано за запослене и друге заинтересоване стране (Водич ОЕЦД, 2015:26).

Када је реч о финансијским извештајима, они по тачки Б. поглавља VI треба да су предмет независне спољње аудит контроле засноване на стандардима високог квалитета (Водич ОЕЦД, 2015:27). Предузеће по тачки Ц поглавља VI треба да развија консистентно извештавање о предузећу у својини државе и годишње да објави извештај о предузећу. Добре праксе упућују да ваља користити комуникације засноване на вебу да се олакша приступ јавности (Водич ОЕЦД, 2015:27).

По питању садржаја шта да се објављује и буде транспарентно, ЗОП не обухвата све те материје, и одступа од стандарда које утврђују упоредни прописи или Водич ОЕЦД. Проблем је и нетранспарентност процедура именовања чланова надзорних одбора и директора, одлучивања у њима, као и то да ЗОП под транспарентношћу подразумева само објављивање наведених података на веб сајту предузећа, а не и шире информисање јавности. Нејасно је и зашто се, аналогно томе како Агенција за привредне регистре пружа он-лајн увид јавности у битне податке и одлуке везане за регистрацију и именовања за сва привредна друштва, то не чини и у односу на јавна предузећа.

Добро управљање

Када је реч о добром управљању, може се поћи од опште дефиниције да је то оно што је потребно или корисно за све чланове заједнице, а може се очувати или развијати само средствима заједнице (Walf, 1982:435). У функцији

доброг управљања, предузеће у својини државе у обавези је да донесе дугорочни и средњерочни план пословне стратегије (члан 59. ЗОЈП), те годишњи, односно трогодишњи програм пословања (члан 60. ЗОЈП), да се прати и контролише њихова реализација, и врши контрола, укључујући ревизију финансијских извештаја (чланови 63. до 65. ЗОЈП). Надаље, овлашћује се оснивач предузећа да обезбеди услове за несметано обављање делатности од општег интереса кроз промену унутрашње организације у предузећу, разрешење органа које именује и именовање привремених органа, ограничавање у погледу права располагања појединим средствима у јавној својини, као и кроз друге мере одређене законом којим се одређују делатности од општег интереса (члан 67. ЗОЈП). Чланом 69. ЗОЈП, захтева се од управе предузећа да прибавља сагласност оснивача на документа (статут, тарифу, акт о условима испоруке производа и услуга, акт о процени вредности капитала, те програм и одлуку о својинској трансформацији), или активности које предузима (давање средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса, располагање средствима велике вредности, улагање капитала, статусне промене). Крај свих тих одредби остаје утисак да се не задира у садржај доброг управљања већ само формално утврђују инструменти да би се могло интервенисати у случају потребе.

У односу на оперативно управљање или менаџмент, ЗОЈП садржи низ одредби о поступку именовања директора (чланови 30. до 45. ЗОЈП), те о престанку мандата и суспензији (чланови 46. до 51. ЗОЈП). При томе, мерила за оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата за директора утврђује Влада. Ипак, недостаје континуирано праћење и евалуација рада професионалних менаџера. Чињеница да се у ЗОЈП толико пажње посвећује поступку именовања директора, сведочи о раније уоченој потреби да се оно ваља прецизније уредити. Но, намеће се питање ради ли се о превентиви да не дође до злоупотреба, или о приказивању јавности колико се напора улаже у избор праве личности за директора. На то ће најбоље да одговори пракса и резултати њиховог рада. Ипак, проблем је што у ЗОЈП нема речи о знању, искуству, те професионалним и етичким квалитетима менаџера, односно што се о томе не донесу одговарајућа подзаконска акта.

По избору чланова надзорног одбора ЗОЈП није тако детаљан. Ипак, одређује да један од пет чланова надзорног одбора предузећа у својини Републике Србије мора да буде независан, а један изабран из редова запослених у њему.²⁰ Код јавних предузећа основаних од стране аутономне покрајине и локалних самоуправа један од три члана мора да буде изабран из реда запослених у предузећу.²¹ У фокусу персоналних решења за надзорне одборе нису знање или искуство њихових чланова већ мора ли у њима да буду ангажована и лица запослена у том предузећу, односно да једно од њих буде независно када је Република Србија оснивач јавног предузећа. Независним сматра се лице које није било ангажовано у вршењу ревизије финансијских извештаја предузећа у

²⁰ Видети одредбу члана 17.ст.1. у вези са чланом 16. ст.1. ЗОЈП.

²¹ Видети одредбу члана 17.ст.2. и 3. у вези са чланом 16. ст.2. ЗОЈП.

последњих пет година, није члан политичке странке и није постављено, именовано или изабрано лице и није запослено ни ангажовано по другом основу у јавном предузећу или друштву капитала чији је оснивач то јавно предузеће.²² Који од тих услова адекватно служи обезбеђењу независности члана надзорног одбора? Ако је неко лице члан политичке странке то не значи нужно да такво лице са високим моралним интегритетом неће деловати независно приликом гласања за професионалну одлуку. С друге стране, то што лице испуњава горе наведене услове не мора да значи да неће на седници надзорног одбора гласати за све предлоге који су у функцији извршења интереса владајуће партије или одређених интересних група. Било би боље да се изгради правни стандард који би обезбедио независност гласања, него што се бирају две или три карактеристике неког лица, које могу представљати, али не гарантују његов независан став при одлучивању. Такође, међу критеријумима су наведене везе са јавним предузећем које представљају сукоб интереса па стога, чак и да се не помену, спречавају да се такво лице изабере у надзорни одбор (Malagurski, 2017:84). Поред тога, када је реч о критеријумима за независност, законодавац би требало у најмању руку да утврди јединствене критеријуме за национална и локална јавна предузећа при именовању надзорних одбора. Зашто је потребно да се за национална јавна предузећа бира независан члан надзорног одбора, а код локалних то није потребно? (Malagurski, 2017:84). А знање и искуство, те професионалне и етичке вредности чланова надзорног одбора се не стављају у први план.

У Мађарској се сматра да изузетна пажња треба да се посвети регрутационој људских ресурса и процени личних и професионалних компетентности. То је изузетно важно код предузећа у својини државе и посебан одељак Препоруке за одговорно корпоративно управљање односи се на то. У вршењу права управљања имовином, наведене дужности се морају добро извршавати, због чега је потребно добро управљање људским ресурсима. Препоруке укључују критеријуме за избор руководећих лица у тим предузећима, правила о њиховим накнадама, што се појашњава професионалним и личним захтевима према директору. Значајно је да се правила о сукобу интереса протежу и на директоре (Auer, Parr, 2017: 41 и 42).

У Пољској, по одредби поглавља III (1) (2) Начела корпоративног надзора над предузећима са учешћем државног капитала, од члана надзорног одбора се очекује да: поседује одговарајућу стручну спрему и искуство, у комбинацији са способностима да стално унапређује економско и финансијско стање предузећа, у циљу да повећа његову вредност и конкурентност. Они треба да имају и способност да сарађују са осталим запосленим у компанији (Gliniecki, Zaleska-Koroziuk 2017:102). Такође, чланови надзорног одбора мора да буду квалификовани да би се именовали у надзорни одбор, што обухвата полагање испита за кандидате за чланове надзорног одбора или да имају квалификације које их ослобађају обавезе да полажу овај испит (имају докторат из економије или су регистровани као правни саветник, адвокат, овлашћени ревизор и/или инвестиционог саветник).

²² Видети одредбу члана 19. ЗОП.

У Румунији члан 4. Хитне Уредбе бр. 109/2011 одређује да органи старатељства и Министарство финансија као орган надзора не могу да интервенишу у управљање и руковођење предузећем у својини државе (Veress, 2017:68). При томе, сходно члановима 3. и 64. ст.3. тач 1. Хитне Уредбе бр. 109/2011 орган старатељства је овлашћен да именује представнике државе или административно-територијалне јединице на скупштини акционара и да одобри њихов мандат. Према Реформи из 2016, број представника државе или локалне самоуправе у скупштини акционара је највише два. Одређено лице може представљати орган старатељства у највише два предузећа у својини државе. Притом важе и прописи у вези инкомпатибилности и сукоба интереса (Veress, 2017:70).

ОЕЦД Водич уређује одговорно вођење пословања предузећа у својини државе у поглављу VII, које се тиче одговорности одбора предузећа у својини државе (Водич ОЕЦД, 2015:70). Одбори би требало да имају неопходна овлашћења, надлежности и објективност да обављају функције стратешког усмеравања и праћења менаџмента. Они треба да делују са интегритетом и буду одговорни за своје радње (Водич ОЕЦД, 2015:70). По поглављу VII тачка А, одборима предузећа у својини државе треба доделити јасан мандат и коначну одговорност за резултате предузећа. Њихова улога треба да је јасно дефинисана законом. Одбор треба да буде у потпуности одговоран власнику, да делује у најбољем интересу предузећа и да третира све акционаре правично (Водич ОЕЦД, 2015:70). При томе, колективну и индивидуалну одговорност чланова одбора треба јасно навести. Ту не треба да буде разлика између обавеза чланова одбора, било да су именовани од стране државе или других акционара или интересних група. Треба одржати и обуке како би се обавестили чланови одбора о својим одговорностима и обавезама (Водич ОЕЦД, 2015:70). Да се подстакне одговорност одбора и како би они функционисали ефикасно, треба да делују у складу са најбољом праксом развијеном за приватни сектор. Њих треба ограничавати у величини, да садрже само онај број директора који су потребни да се осигура њихово делотворно функционисање. Искуство указује да мањи одбори омогућавају праве стратешке дискусије и мање су склони да постану „копи пејст“ ентитети (Водич ОЕЦД, 2015:70). По поглављу VII тачка Б, одбори треба да ефикасно врше своје функције утврђивања стратегија и надзора менаџмента, на основу широких надлежности и циљева постављених од стране владе. Они треба да имају моћ да именују и уклоне директора, те да поставе нивое њихових зарада који су у дугорочном интересу предузећа (Водич ОЕЦД, 2015:71). По поглављу VII тачка Ц, састав одбора треба да омогући остваривање објективних и независних судова. Сви чланови одбора, укључујући и јавне функционере, ваља да буду именовани на основу својих квалификација и имају једнаку правну одговорност (Водич ОЕЦД, 2015:72). По поглављу VII тачка Д, независни чланови одбора, где их има, не смеју да имају материјалне интересе или какве друге односе са предузећем, њеним руководством, другим великим акционарима и власницима ентитета, који би могли да угрозе њихово остваривање објективног суда (Водич ОЕЦД, 2015:73). По поглављу VII тачка Е, ваља применити механизме да се избегне сукобе интереса који би спречавали чланове одбора да објективно обављају своје дужности у

одбору, као и да се ограничи политичко уплитање током рада одбора (Водич ОЕЦД, 2015:73). По поглављу VII тачка X, одбори предузећа у својини државе треба да размотре оснивање специјализованих одбора, састављених од независних и квалификованих чланова, да их у пуној мери подрже у обављању функција, посебно у погледу ревизије, управљања ризицима и питања накнада. Формирање специјализованих одбора треба да унапреди ефикасност рада одбора не умањујући њихову одговорност (Водич ОЕЦД, 2015:75). По поглављу VII тачка И, одбори предузећа у својини државе треба да под надзором свог председника обаве годишњу добро структурисану евалуацију својих учинака и ефикасности (Водич ОЕЦД, 2015:76). По поглављу VII тачка Ј, предузећа у својини државе треба да развију ефикасне процедуре интерне ревизије и успоставе функције интерне ревизије која је под надзором и извештава директно одбору, одбору ревизије или другом еквивалентном органу предузећа (Водич ОЕЦД, 2015:76).

У Водичу ОЕЦД, полази се од тога да се одбори предузећа у својини државе формирају у друштавима капитала. Директори, односно менаџери тада су често чланови одбора и не помињу се посебно. Стога се у Водичу ОЕЦД они посебно помињу само у одредбама које се тичу обавезе предузећа у својини државе да поштују високе стандарде пословног понашања, где се наводи да менаџмент треба да обезбеди да се минимализују ризици лоше репутације и да се представници предузећа посматрају као „добри коорпоративни грађани“, јер се у њима поштују високи стандарди одговорног пословног понашања, укључујући однос према животној средини, запосленима, јавном здрављу и безбедности и људским правима (Водич ОЕЦД, 2015:61).

У односу на одредбе ЗОП, Водич ОЕЦД прецизније истиче неке компоненте доброг управљања, као што су то подвлачење одговорности надзорних одбора за резултате рада предузећа у својини државе, имајући у виду најбољу праксу рада у приватном сектору, апострофирање квалификације чланова надзорних одбора и ефикасности у надзору рада директора, наглашавање спречавања сукоба интереса чланова надзорног одбора, те годишње евалуирање њихових учинака.

Актуелни проблеми управљања предузећима у својини државе код нас

Анализе праксе поткрепљују став да је управљање предузећима у својини државе код нас још удаљено од стандарда из Водича ОЕЦД. У раду ће се притом истаћи неки закључци Фискалног савета и аутора који су тај проблем детаљно изучавали.

Осврне ли се на актуелне проблеме управљања предузећима у својини државе код нас, у првом плану су њихови финансијски проблеми, који произилазе из управљања које није засновано на правилима струке већ на политичком волонтаризму. Тако се у недавној оцени Фискалног савета констатује да државна и јавна предузећа прете да потопе јавне финансије Србије. Њихов укупан

негативан утицај на јавне финансије је у порасту у последњих пет година, а 2014. су трошкови достигли 3 % БДП-а, што износи око 115 милијарди динара и то је трошак који влада сноси сваке године због неуспешног пословања државних предузећа (Фискални савет Републике Србије, 2014:3). Закључује се да је без увођења реда у тим предузећима немогуће да се успешно спроведе фискална консолидација и избега криза јавног дуга. Велики и растући фискални трошак тих предузећа је један од главних разлога за неодржив раст фискалног дефицита и јавног дуга у последњих неколико година. Анализа Фискалног савета показује и да је примена фискалне консолидације не укључујући предузећа у својини државе осуђена на пропаст. Стога, се може веровати да ће све будуће фискалне уштеде (смањена плата и пензија, на пример) да буду бескорисна жртва без решавања главних проблема државних и јавних предузећа истовремено (Фискални савет Републике Србије, 2014:3).

Државна предузећа важна су у економији, али због лошег управљања су безуспешна, што намеће велике фискалне трошкове. Последњих деценија, па и у последњим годинама, она су злоупотребљена за скривене и скупе социјалне политике, што се манифестује кроз регулисане или наметнуте ниске цене њихових производа и услуга и толеранцију ненаплате, понекад и од приватних предузећа. Ту је и толеранција за лоше управљање, вишак запослених и њихове привилегије, неефикасност, немар и корупција, а користе се и да апсорбују друга предузећа губиташе без реалне перспективе. Анализом пословања тих предузећа утврђује се да би велики број показатеља односа њихових прихода и расхода био немогућ у реалним тржишним околностима (нпр. оперативни приход систематски мањи од оперативних трошкова). Ликвидност тих предузећа је далеко испод жељеног нивоа, мерен стандардним показатељем ликвидности (Фискални савет Републике Србије, 2014: 9 и 10).

Оцењује се и да није могуће идентификовати један узрок чије уклањање би учинило положај предузећа задовољавајућим. Често се верује у јавности да је интерна неефикасност државних предузећа једини или главни узрок лошег учинка. Не спорећи чињеницу да је неопходно да се повећа ефикасност и смањи нерационално коришћење средстава (укључујући рационализацију особља и плата), анализе показују да се много више мора учинити. Притом се показује штетним однос између: вештачких цена, послова са несолвентним партнерима, ненаплаћених потраживања, друштвене улоге јавних предузећа, интерних нерационалности и лоших пословних одлука. Неправилно управљање јавним предузећима, делује истовремено са неадекватном политиком владе која фискалне и социјалне функције преноси на та предузећа, кроз одржавање ниске цене услуга, реализације испоруке несолвентним купцима, подршку непродуктивном запошљавању, избегавање затварања непродуктивних објеката, итд (Фискални савет Републике Србије, 2014:15).

Неки аутори констатују да већина мера за побољшање управљања јавним предузећима не захтева велике ресурсе, као што то захтева модернизација и изградња инфраструктуре или решавање вишка запослених и повећање цена, због високих социјалних трошкова. Но, побољшање управљања јавним предузећима довело би до губитка личних и политичких користи и смањења незако-

нитога запошљавања (политичке партије, породица, итд). Да би се успешно унапредило управљање њима, ваља предузети мере за спречавање нелегалних интереса. Неки од најзначајнијих индикатора неефикасног управљања јавним предузећима су: 1. Транспарентност у објављивању резултата пословања је ограничена, посебно када је реч о оперативним показатељима, плановима и резултатима, 2. Иако Министарство финансија врши надзор над пословним плановима и финансијским извештајима јавних предузећа, он се фокусира на поштовање финансијских смерница, а не на квалитет стратешког планирања и токова управљања, 3. Иако се јавна и државна предузећа разликују у свом правном статусу (нека су организована по ЗОЈП, а нека по Закону о предузећима) сва пате од слабости у корпоративном и финансијском управљању, 4. Процес именовања менаџмента тих предузећа је веома политизован. Номинално, Влада именује чланове одбора и њихове директоре, али у пракси, то у великој мери зависи од договора политичких партија, 5. Политизација је уско повезана са процесом одлучивања, у којем су приоритетни политички циљеви (Арсић, 2012: 76).

Фискални савет констатује и да се пословни планови усвајају са закашњењем. Мало пажње се посвећује евалуацији постигнутих резултата. Нека предузећа игноришу и законску обавезу да јавно објаве своје пословне планове и финансијске извештаје, или то чине са неприхватљивим кашњењем и од неколико година (Фискални савет Републике Србије, 2014: 17). Примедба Фискалног савета је и то што закон предвиђа да руководиоци имају бити именовани путем јавног позива, али да у годину и по дана са законом на снази нису испуњавани рокови за јавни позив и за поступак именовања. У неким случајевима у јавном позиву није саопштано све. Неопходно је и прецизно дефинисати потребне квалификације за директоре и чланове надзорног одбора, а није доследно да се тражи већа одговорност и труд, уз скромну накнаду. Без обзира на промене у правном оквиру, треба инсистирати на строгим буџетским ограничењима, транспарентности и финансијској дисциплини предузећа у својини државе (Фискални савет Републике Србије, 2014: 17).

Све то указује да проблеми са транспарентношћу и добрим управљањем у предузећима у својини државе код нас имају дубоке корене у постављеном систему, те су нужне темељите промене како би се усагласила пракса са важећим прописима. За достизање стандарда наведених у Водичу ОЕЦД биће потребни додатни напори.

Закључак

Одговор на питање како унапредити управљање предузећима у својини државе у Србији јесте да се законским или подзаконским актима режим остваривања јавног интереса у њима уреди на јединствен начин. А то значи, да се и за јавна предузећа и за привредна друштва, која су у целости или делом у својини државе уреде обавезе везано за транспарентност рада и добро управљање њима, и то подзаконским актом који би утврдио одговарајуће стандарде и мере за њихову имплементацију.

Значајно је да се дефинисане битне информације објављују на интернет страници таквог предузећа, али јавност треба да има увид и у релевантне персоналне податке и процедуре везано за надзорне одборе и менаџмент, податке о битним одлукама и активностима предузећа, те у финансијске податке везане за резултате пословања. Поред тога, на јединствен начин ваља утврдити и обавезе јавног објављивања свих битних информација и на интернет страницама релевантних институција, па аналогно томе како Агенција за привредне регистре он-лајн објављује податке о привредним друштвима, регистар јавних предузећа треба да објављује и податке о њима.

Када се ради о добром управљању предузећима у својини државе, ваља законом или подзаконским актом уредити јединствене критеријуме за избор професионалног персонала у надзорне одборе и за директоре таквих предузећа. Поред тога, ваља обезбедити праћење њиховог рада и извођење одговорности за резултате. Дакле, није довољно само навести конкретне критеријуме за избор и праћење успешности, већ ваља утврдити и механизме праћења како се утврђени критеријуми примењују у пракси и у којој мери надзорни одбори и директор позитивно утичу на укупно успешно пословање предузећа. Квалификације, практично знање и пословну етику чланова надзорних одбора и директора треба ставити у први план. И обезбедити механизме да не буду у сукобу интереса када учествују у доношењу неких одлука.

Литература:

1. Arsić, Miloško, (2012) Reform of State Owned and Public Enterprises, Quarterly Monitor, 28, 72-82.
2. Auer, Ádám, Papp, Tekla, (2017) Corporate Governance in state-owned Companies in Hungary, Pro Publico Bono – Public Administration, / Spec.edit. 1, 26-50.
3. Eichlerova, Katerina, (2017) Corporate Governance of State-Owned Enterprises in the Czech Republic, Pro Publico Bono – Public Administration, Spec. edit. 1, str. 52-61.
4. Fiskalni savet Republike Srbije, (2014) Assessment of State-Owned Enterprises in Serbia: Fiscal Aspects, Beograd, Dostupno na: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/eng/analysis_of_state-owned_enterprises-fiscal_aspect.pdf, 18.4.2017.
5. Gliniecki, Bartolomiej, Zaleska-Koroziuk, Kaja, (2017) Report on Corporate Governance in State-owned Enterprises – The Polish Perspective, Pro Publico Bono – Public Administration, / Spec.edit. 1, 98-115.
6. Malagurski Branislav, (2017) Challenges of Serbian Public Enterprises in the Light of Points C and F of OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: The Case of Public Companies), 2017, Pro Publico Bono – Public Administration, / Spec.edit. 1, 80-96.
7. Milman, D., Avgouleas, E., Bercusson, B. and Griffiths, (1999) Company Law in Europe: recent Developments, Faculty of Law, University of Manchester, dostupno na: http://eprints.lancs.ac.uk/34429/1/Company_Law_in_Europe.pdf, 18.4.2017.
8. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, (2015) OECD. Dostupno na: <https://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>. 8.4.2017.

9. PAPP, Tekla, AUER, Ádám, (2016) Corporate governance in state-owned companies in Hungary, Juridical Tribune, Volume 6, Issue 2, Dostupno na: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An6v22/2%20Papp.pdf>, 18.4.2017.
10. Partnerstvo za održivi razvoj, Kako utvrditi javni interes i sprovesti participativni proces u aktivnostima predlaganja, donošenja i kontrole izvršenja odluka na lokalnom nivou, Dostupno na: http://mirc.rs/wp-content/uploads/2016/07/PJP_Kako-utvrditi-javni-interes-i-sprovesti-participativni-proces.pdf, 18.4.2017.
11. Stiglitz, Joseph, (2004) Economics of the Public Sector, New York.
12. Veress, Emőd, (2017) The State's Role as Owner of Enterprises: Mandatory Rules of Corporate Governance in Romania, Pro Publico Bono – Public Administration, Spec.edit. 1, 62-78.
13. Walf, Knut, (1982) „Art. Bonnum Commune“, Lexicon des Mittelalters Bd 2, Munchen, Kl. 435.

Закони:

1. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 98/2006 od 2006. godine.
2. Zakon o budžetskom sistemu, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015 i 99/2016.
3. Zakon o javnim preduzećima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 15/2016.
4. Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016.
5. Zakon o privrednim društvima, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/11, 99/11, 83/14 i 5/2015.

THE PUBLIC INTEREST IN STATE-OWNED ENTERPRISES

Summary: The author considers the questions of the public interest in state-owned companies in Serbia. The focus is on problems arising from the fact that the matter is not regulated in a uniform way and that there are differences between the organization of management and regulation of public companies and companies that are wholly or partly owned by the state, as well as, there are differences in the extent of participation of the state in such companies, where they can have all, controlling or minority stakes or blocks of shares, and that are not set up adequate mechanisms which would ensure that the decision makers, while deciding, have in mind public interests, not single or group interests.

In practice there is insufficient transparency related to the appointment of members of supervisory boards and directors of these companies is not appropriate, that sometimes are even laws are not fully respected, while too much inadequate political and short-run interests influence the sphere which should be reserved for professional judgment in accordance with high ethical standards prevents the good governance in them, in the sense it is required from the modern state-owned companies.

Key words: state-owned companies, public interest, transparency, good governance