**OBRAZLOŽENJE**

**I. 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.

**II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Vršenjem kontrole i nadzora nad radom javnih preduzeća, dolazilo je do određenih poteškoća i nepravilnosti u primeni Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13 - autentično tumačenje i 44/14 - dr. zakon).

Imajući u vidu da postojeća pravna regulativa nije dovoljna za rešavanje iznetih problema, a kako bi se na najbolji i najefikasniji način prevazišle poteškoće u radu javnih preduzeća, pristupilo se izradi izmena važećeg zakona. Međutim, kako su izmene prevazilazile više od polovine članova osnovnog propisa, u skladu sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa („Službeni glasnik RS”, broj 21/10) izrađen je nacrt novog zakona. Takođe, sistematika zakona je modifikovana radi lakše i preciznije primene istog.

U cilju ekonomičnosti i efikasnosti praćenja, nadzora i kontrolne funkcije nad poslovanjem javnih preduzeća, novim zakonom se uvode određene novine, i to:

-poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa društvu kapitala i preduzetniku, vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuju javno-privatno partnerstvo i koncesije;

-definisano je da su privredna društva od strateškog značaja za Republiku Srbiju društva u kojima Republika Srbija ima direktno ili indirektno vlasništvo nad najmanje 25% osnovnog kapitala društva, kao i da će Vlada u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu Zakona utvrditi spisak tih privrednih društava, kao i način vršenja osnivačkih prava Republike Srbije, odnosno javnog preduzeća u tim društvima;

-osnivač ne može osnovati drugo javno za obavljanje iste delatnosti od opšteg interesa, osim u slučajevima realizacije projekata javno-privatnog partnerstva. Na ovaj način, sprečava se, pre svega na lokalnom nivou nekontrolisano osnivanje javnih preduzeća, a ostavljanje već osnovanog javnog preduzeća sa npr. jednim zaposlenim i ogromnim gubicima;

- zakon je koncipiran tako da osnivač javnog preduzeća i drugog oblika organizovanja koji obavlja delatnost od opšteg interesa, odnosno Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave daju saglasnost na određene akte. Do sada je, u slučaju zavisnih društava javnog preduzeća saglasnost na te akte davalo javno preduzeće kao osnivač, a ne organ koji je poverio obavljanje delatnosti od opšteg interesa. To se odrazilo i na potencijalne prihode budžeta, npr. dobit zavisnih društava uplaćivala se javnom preduzeću kao osnivaču, a ne budžetu Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave;

Jedan od ciljeva zakona je potreba profesionalizovanja rada i povećanje efikasnosti upravljanja, kako na republičkom, tako i lokalnom nivou.

-preciziraju se neophodni uslovi za izbor članova nadzornog odbora i postupak izbora direktora, u cilju njihove dalje profesionalizacije, a radi povećanja personalne i kolektivne odgovornosti. U slučaju da ne ostvare projektovane poslovne rezultate, uvode se dodatne mere za njihovo razrešenje, kao i kaznene odredbe. Na ovaj način prihvaćene su inicijative Agencije za borbu protiv korupcije, koje su se odnosile na ovaj postupak;

-primena zakona u delu koji se odnosi na postupak za imenovanje direktora proširena je i na direktore javnih preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, što do sada nije bio slučaj, imajući u vidu da je njihovo imenovanje vršeno u skladu sa Zakonom o radu;

-precizirani su i pooštreni uslovi za izbor članova nadzornog odbora i direktora, kako u pogledu radnog iskustva tako i odgovornosti;

-prošireni su kriterijumi za prestanak mandata predsedniku i članovima nadzornog odbora, pre isteka perioda na koji su imenovani;

- precizirane su i dopunjene odredbe o uslovima koje treba da ispunjava direktor, postupku izbora direktora, kao i odgovornosti direktora.

- ukinut je izvršni odbor kao još jedan (suvišni) kolektivni organ, a predviđeno je da direktor bira izvršne direktore, čime se personalizuje odgovornost kako direktora, tako i izvršnih direktora. Navedeno je predloženo jer je u dosadašnjoj primeni zakona sa dvodomnim upravljanjem i postojanjem izvršnog odbora kao kolektivnog organa dolazilo do zloupotrebe nadležnosti u obavljanju poslova.

-proširena je odgovornost direktora za donošenje dugoročnog i srednjoročnog plana poslovne strategije i razvoja i njegovo sprovođenje.

-uslovi za razrešenje nadzornog odbora i direktora su pooštreni i dopunjeni novim odredbama. Novina je i pravo direktora da se u roku od 20 dana izjasni o razlozima zbog kojih je predviđeno njegovo razrešenje. Takođe je uređeno da se postupak za imenovanje direktora pokreće šest meseci pre isteka perioda na koji je imenovan, odnosno u roku od 30 dana od dana podnošenja ostavke ili razrešenja.

- utvrđeno je da period obavljanja funkcije vršioca dužnosti direktora ne može biti duži od jedne godine, kao i da isto lice ne može biti postavljeno za vršioca dužnosti direktora dva puta.

-precizirane su i proširene nadležnosti Komisije za reviziju. Pored toga, utvrđeno je da je nezavisni član nadzornog odbora predsednik Komisije za reviziju, a najmanje jedan član Komisije mora biti lice koje ima zvanje ovlašćenog revizora ili koje ima odgovarajuća znanja i radno iskustvo u oblasti finansija i računovodstva.

-predviđena je obaveza donošenja dugoročnog i srednjoročnog plana poslovne strategije i razvoja, uz saglasnost Vlade, nadležnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, u roku od godinu dana od dana donošenja zakona. Povezivanjem kratkoročnih i dugoročnih ciljeva planiranja sa poslovnom strategijom preduzeća, realnije će se planirati indikatori poslovanja, što će uticati i na kvalitet izveštavanja i jasnije sagledavanje operativnosti poslovanja javnih preduzeća;

-rok za dostavljanje godišnjih programa poslovanja javnih preduzeća koja se ne finansiraju iz budžeta je kao i do sada, 1. decembar tekuće za narednu godinu, a za ona koja se finansiraju iz budžeta 15 dana od dana usvajanja akta o budžetu.

-pored godišnjeg programa poslovanja, kao izuzetak za javna preduzeća koja se ne finansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, uvedena je mogućnost donošenja da donesu trogodišnji program poslovanja;

-izmene i dopune programa se mogu vršiti isključivo iz strateških i državnih interesa ili usled bitno promenjenih okolnosti poslovanja. Na taj način biće prekinuta dosadašnja praksa javnih preduzeća da često vrše izmene programa poslovanja, i to neretko zbog nerealnog planiranja.

- utvrđene su kaznene odredbe, odnosno prekršaji čime se direktno povećava stepen kontrole u poslovanju javnog preduzeća, kao i poslovna odgovornost javnog preduzeća prilikom ispunjavanja zakonom propisanih obaveza.

Osnovni razlog donošenja novog Zakona o javnim preduzećima je efikasnija kontrola javnih preduzeća, povećanje finansijskih performansi javnih preduzeća, efikasnije planiranje poslovnih aktivnosti i unapređenje korporativnog upravljanja, pridržavanje rokova za dostavu zakonom propisanih dokumenata i veća transparentnost u poslovanju.

**III. OBRAZLOŽENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA**

Glavom I. Uvodne odredbe u čl. 1-3. utvrđuje se predmet zakona, delatnosti od opšteg interesa koje obavljaju javna preduzeća, kao i pojam javnog preduzeća. Nedvosmisleno je i jasno utvrđeno da se odredbe ovog zakona primenjuju na sve oblike organizovanja koje obavljaju delatnost od opšteg interesa (zavisna društva javnog preduzeća, privredna društva i njihova zavisna društva).

Glavom II. Cilj osnivanja, osnivanje i poslovanje javnog preduzeća reguliše se cilj osnivanja, osnivanje, upis u registar, uslovi za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, imovina i osnovni kapital, osnivačka prava i ulaganje kapitala, odgovornost za obaveze, organi javnog preduzeća, odnos prema osnivaču, kao i regulatorna i kontrolna funkcija koju Vlada ima.

U tom smislu, javno preduzeće ili privredno društvo mogu osnovati Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, radi obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i redovnog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga, razvoja i unapređenja obavljanja delatnosti od opšteg interesa, obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja, sticanja dobiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđrnog interesa. Javno preduzeće stiče svojstvo pravnog lica upisom u registar u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj i postupak registracije privrednih društava. Taksativno su nabrojani uslovi koje privredni subjekat koji obavlja delatnost od opšteg interesa mora da ispunjava da bi obavljao delatnost od opšteg interesa.

Članom 9. predviđeno ja da se poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa društvu kapitala i preduzetniku vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, da bi se na taj način sprečile situacije da se obavljanje delatnosti poveri subjektu koji nije u mogućnosti da tu delatnost vrši.

Članom 10. uređeno je upravljanje i raspolaganje imovinom i osnovnim kapitalom javnog preduzeća i društva kapitala.

Čl. 11. i 12. precizirana su osnivačka prava i ulaganje kapitala tako da javno preduzeće može, pored društva kapitala za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, osnovati i društvo kapitala za obavljanje delatnosti koja nije delatnost od opšteg interesa i ulagati u već osnovana društva kapitala samo uz prethodnu saglasnost osnivača.

Javno preduzeće za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom (član 13).

Osnivač je dužan da obezbedi da se delatnost od opšteg interesa obavlja u kontinuitetu. Osnivač ne može osnovati drugo javno za obavljanje iste delatnosti od opšteg interesa, osim u slučajevima realizacije projekata javno-privatnog partnerstva. Na ovaj način, sprečava se, pre svega u jedinicama lokalne samouprave, osnivanje novih javnih preduzeća, a ostavljanje postojećih sa jednim zaposlenim i ogromnim gubicima (član 14).

Čl. 15. do 53. uređeni su organi javnog preduzeća, način njihovog imenovanja i razrešenja i opis poslova.

Umesto dosadašnjeg jednodomnog ili dvodomnog upravljanja , novi zakon predviđa jednodomno upravljanje u javnom preduzeću. U tom smislu, organi javnog preduzeća su nadzorni odbor i direktor.

Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija ima pet članova, od kojih je jedan predsednik, jedan iz reda zaposlenih, a jedan mora biti nezavisan. Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ima tri člana od kojih je jedan predsednik, a jedan mora biti nezavisan.

Članom 18. precizirani su i pooštreni uslovi za izbor članova nadzornog odbora kako u pogledu radnog iskustva, tako i u pogledu krivične odgovornosti, a u cilju profesionalizacije menadžmenta javnog preduzeća. Predsednik i članovi nadzornog odbora dužni da se dodatno stručno usavršavaju u oblasti korporativnog upravljanja. Vlada će utvrditi program za dodatno stručno usavršavanje članova nadzornog odbora. Takođe utvrđeno je da uslove propisane za članove nadzornog odbora moraju ispunjavati i predstavnici osnivača u skupštini društva kapitala iz člana 3. stav 2. tač. 1) i 2) ovog zakona.

Članom 21. predviđeni su razlozi za razrešavanje članova nadzornog odbora ukoliko: javno preduzeće ne dostavi godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja u rokovima propisanim ovim zakonom; nadzorni odbor propusti da preduzme neophodne mere pred nadležnim organima u slučaju postojanja osnovane sumnje da odgovorno lice javnog preduzeća deluje na štetu javnog preduzeća nesavesnim ponašanjem ili na drugi način; se utvrdi da deluje na štetu javnog preduzeća nesavesnim ponašanjem ili na drugi način; u toku trajanja mandata bude osuđen na uslovnu ili bezuslovnu kaznu zatvora.

Direktora javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija imenuje Vlada, direktora javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinice lokalne samouprave imenuje organ određen statutom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Direktor se imenuje na period od četiri godine, na osnovu sprovedenog javnog konkursa. U članu 25. precizirani su pooštreni uslovi koje lice mora ispunjavati da bi moglo biti imenovano za direktora. Direktor ne može imati zamenika. Propisano je da se uslovi koje direktor mora ispunjavati odnose i na direktore javnih preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Izvršni odbor kao kolektivni organ prestaje da postoji. Na ovaj način, personalizuje se odgovornost kako direktora, tako i izvršnih direktora. Predviđeno je, takođe, da izvršne direktore bira direktor javnog preduzeća. Za izvršnog direktora javnog preduzeća bira se lice koje ispunjava većinu uslova predviđenih za izbor direktora javnog preduzeća. Javno preduzeće može imati najviše sedam izvršnih direktora.

U čl. 30. do 45. detaljno je regulisan postupak za imenovanje direktora javnih preduzeća. Direktor javnog preduzeća imenuje se nakon sprovedenog javnog konkursa. Javni konkurs sprovodi Komisija za sprovođenje konkursa za izbor direktora čiji članovi ne mogu biti narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine, odbornici u skupštinama jedinica lokalne samouprave, kao ni postavljena lica u organima državne uprave, organima autonomne pokrajine ili organima jedinica lokalne samouprave, već stručna lica iz privrednog i javnog menadžmenta, s tim da jedan član komisije mora biti član nadzornog odbora u preduzeću čiji se direktor bira. To znači da se postupak imenovanja sprovodi javno, uz oglašavanje u sredstvima javnog informisanja i službenom glasilu.

U nastavku čl. 49. i 50. propisan je veći broj razloga za razrešenje direktora. Predlog za razrešenje direktora može podneti i nadzorni odbor javnog preduzeća, a direktor ima pravo da se u roku od 20 dana izjasni o razlozima zbog kojih se predlaže razrešenje. Pošto direktoru pruži priliku da se izjasni o postojanju razloga za razrešenje i utvrdi potrebne činjenice, ministarstvo predlaže osnivaču donošenje odgovarajućeg rešenja.

Član 52. predviđa da vršilac dužnosti direktora mora ispunjavati uslove za imenovanje direktora javnog preduzeća koji su propisani članom 25. ovog zakona. Period na koji se imenuje vršilac dužnosti direktora ne može biti duži od jedne godine. Isto lice ne može biti dva puta postavljeno za vršioca dužnosti direktora.

Uređeno je i da imenovana lica ne smeju biti u sukobu interesa, u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa.

Članom 55. utvrđeno je je da javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija ima Komisiju za reviziju koja priprema, predlaže i proverava sprovođenje računovodstvenih politika i politika upravljanja rizicima, ispituje primenu računovodstvenih standarda u pripremi finansijskih izveštaja i ocenjuje sadržinu tih izveštaja, ispituje ispunjenost uslova za izradu konsolidovanih finansijskih izveštaja, učestvuje u postupku izbora revizora društva i predlaže kandidata za revizora i vrši druge poslove koje joj poveri nadzorni odbor.

Ujedno, utvrđeno je daje nezavisni član nadzornog odbora predsednik Komisije za reviziju, a članovi Komisije za reviziju moraju ispunjavati uslove predviđene u članu 19. tač. 1) i 2) ovog zakona. Najmanje jedan član Komisije za reviziju mora biti lice koje je ovlašćeni revizor u skladu sa zakonom kojim se uređuje revizija ili koje ima odgovarajuća znanja i radno iskustvo u oblasti finansija i računovodstva.

Odnos javnog preduzeća prema osnivaču i ovlašćenja osnivača detaljno su razrađena čl. 59. do 68. Propisana je obaveza donošenja dugoročnog i srednjoročnog plana poslovne strategije i razvoja, uz saglasnost Vlade, nadležnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, u roku od godinu dana od dana donošenja zakona. Za svaku kalendarsku godinu javno preduzeće dužno je da donese godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja. Rok za dostavljanje godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja za javna preduzeća koja se ne finansiraju iz budžeta je 1. decembar, a za ona javna preduzeća koja se finansiraju iz budžeta rok za dostavljanje godišnjeg programa poslovanja je 15 dana od dana usvajanja akta o budžetu. Izmene i dopune se mogu vršiti isključivo iz strateških i državnih interesa ili usled bitno promenjenih okolnosti poslovanja. Neće se dati saglasnost na izmene i dopune programa ukoliko javno preduzeće tim izmenama i dopunama predlaže povećanje sredstava za određene namene, a koja je već utrošilo u visini koja prevazilazi visinu sredstava za te namene iz usvojenog programa.

Javna preduzeća dužna su dostavljaju tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja u roku od 30 dana od dana isteka tromesečja.

Radi veće transparentnosti u radu, javna preduzeća su dužna da na svojoj internet stranici objave: radne biografije članova nadzornog odbora; radne biografije direktora i izvršnih direktora; organizacionu strukturu; godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune, odnosno izvod iz tog programa ako javno preduzeće ima konkurenciju na tržištu; tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja; godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora i druge informacije od značaja za javnost. Takođe, uvodi se mogućnost da Vlada utvrđuje i druge elemente poslovanja javnog preduzeća koji će se objavljivati, a koji su od naročitog značaja za javnost (član 73.).

Čl. 72 i 73. definisano je ostvarivanje prava na štrajk, dok je članom 75. uređeno pitanje privrednih društva od strateškog značaja za Republiku Srbiju, kao i da će Vlada doneti akt u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, kojim će se utvrditi i način vršenja vlasničkih prava Republike Srbije, odnosno javnog preduzeća u tim društvima.

U Glavi III. Prekršaj odgovornog lica, član 78. uređene su kaznene odredbe, odnosno prekršaji odgovornog lica u javnom preduzeću.

U Glavi IV. Prelazne i završne odredbe, u čl. 79-83. predviđa se da će osnivači javnih preduzeća uskladiti osnivačka akta tih preduzeća sa odredbama ovog zakona u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Takođe, javna preduzeća, kao i društva kapitala dužni su da svoja opšta akta usaglase sa ovim zakonom i osnivačkim aktom u roku od 90 dana od dana usklađivanja osnivačkih akata sa odredbama ovog zakona.

Ugovori o poveravanju obavljanja delatnosti od opšteg interesa zaključeni  u skladu sa odredbom člana 8. Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13- autentično tumačenje i 44/14- dr.zakon) ostaju na snazi, a aneksi ovih ugovora će se zaključivati na način i pod uslovima pod kojima je zaključen osnovni ugovor.

Predsednik i članovi nadzornog odbora razrešavaju se pre isteka perioda na koji su imenovani ukoliko nadzorni odbor ne donese akte iz člana 59. stav 1. ovog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Članovi nadzornih odbora i predstavnici osnivača u skupštini društva kapitala koji ne ispunjavaju uslove iz člana 18. ovog zakona, razrešiće se, a novi imenovati, najkasnije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

U javnim preduzećima, kao i društvima kapitala u kojima direktor nije izabran po javnom konkursu u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13-autentično tumačenje i 44/14-dr.zakon) mora se raspisati javni konkurs u skladu sa odredbama ovog zakona.

Takođe, predviđeno je da javni konkursi raspisani po odredbama ovog zakona moraju biti okončani najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Javni konkursi koji su raspisani, a nisu završeni do dana stupanja na snagu ovog zakona, okončaće se po odredbama Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13-autentično tumačenje i 44/14-dr. zakon). Direktori koji su izabrani na javnom konkursu u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13-autentično tumačenje i 44/14-dr. zakon), nastavljaju sa radom do isteka mandata**.**

Izvršni odbori imenovani u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13-autentično tumačenje i 44/14-dr.zakon) nastavljaju sa radom do usklađivanja osnivačkih akata sa odredbama ovog zakona.

Komisije za reviziju imenovane u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13-autentično tumačenje i 44/14-dr.zakon) nastavljaju sa radom do usklađivanja osnivačkih akata sa odredbama ovog zakona.

Takođe, čl. 84-86. uređuje se prestanak važenja Zakona o javnim preduzećima, kao i pojedinih podzakonskih akata i stupanje na snagu ovog zakona.

**IV. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za realizaciju ovog zakona nije potrebno obezbediti finansijska sredstva iz budžeta Republike Srbije.

**V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU**

Donošenje ovog zakona po hitnom postupku predlaže se u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12-prečišćeni tekst) imajući u vidu da postojeća pravna regulativa nije dovoljno efikasna za rešavanje iznetih problema bilo je potrebno po hitnom postupku pristupiti izradi i donošenju Zakona o javnim preduzećima.