

NOVA REŠENJA U ZAKONU O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA I KORPORATIVNO UPRAVLJANJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA

UVODNA NAPOMENA

Korporativno upravljanje javnim preduzećima, pored opštih opredeljenja o tom upravljanju, sadrži i niz specifičnosti koje su opredeljene samim privrednim, tj. poslovnim identitetom javnog preduzeća, a u prvom redu time da se ova preduzeća javljaju kao jednočlana društva, da su im osnivači isključivo državni organi i da obavljaju delatnosti od opšteg interesa. Opšta pravila o korporativnom upravljanju koja se odnose na organe u privrednim društvima ne mogu se, kao takva, u potpunosti primenjivati na organe javnog preduzeća, već se mogu shodno primenjivati, jer javno preduzeće ima svoje organe sa drugačijim nadležnostima od nadležnosti organa privrednog društva. Tako, na primer, nadzorni odbor javnog preduzeća, u okviru svoje nadležnosti, ima neka ovlašćenja koja ima skupština privrednog društva, zatim ovlašćenja koja ima nadzorni odbor privrednog društva kao organ upravljanja, a ima i ovlašćenja koja u funkciji nadzora ima nadzorni odbor. Istovremeno, neke odluke u funkciji skupštine nadzorni odbor donosi samostalno, a neke uz saglasnost osnivača, tako da se i osnivač javlja sa ovlašćenjima u funkciji skupštine. Direktor javnog preduzeća jeste poslovodni organ, ali ga ne bira nadzorni odbor, kao organ preduzeća, već osnivač i sl. Zato se može reći da korporativno upravljanje javnim preduzećima obuhvata osnivače i organe javnog preduzeća, ali uz uvažavanje svih specifičnosti koje opredeljuju položaj javnog preduzeća, koje obavlja delatnosti od opšteg interesa, ali koje se javlja i kao privredni subjekt koji se osniva i radi sticanja dobiti. Zbog svega toga, korporativno upravljanje javnim preduzećima je tek na početku, tako da je neophodno da se, radi njegovog

REZIME

Ključne reči: Zakon o privrednim društvima, korporativno upravljanje u javnom sektoru, upravljanje javnim preduzećima, kodeks korporativnog upravljanja, korporativni funkcioneri

Korporativno upravljanje u javnom sektoru u Srbiji je u povolu. Tek su napravljeni prvi koraci u zakonskom i regulatornom uređenju materije. Mnogo je kolebanja u primeni, status quo snage su vrlo jake, a kontrast tome su pritisci koji potiču od potrebe usklađivanja sa EU propisima. Otvara se puno dilema, kako u postavkama tako i u praktičnim pristupima.

Ovaj radi ima svrhu da diskutuje o bitnim rešenjima u vezi sa korporativnim upravljanjem u javnim preduzećima, otkrivanjem dilema i davanjem mišljenja koja vode razrešenjima dilema.

uspostavljanja i razvoja, obrade njegove osnovne kategorije saobrazne uslovima i potrebama javnih preduzeća, onako kako to određuju važeći propisi.

Procesi uvođenja korporativnog upravljanja u javnim preduzećima ukazuju upravo na to da je neophodno ovladati osnovnim kategorijama korporativnog upravljanja, od samog nastanka i funkcionisanja ovog preduzeća, posebno i zato što se može reći da postoji pravna praznina u pogledu opšteg uređivanja korporativnog upravljanja u javnim preduzećima. U tom smislu, i ovaj tekst treba uzeti kao mali početni napor razmatranja problematike korporativnog upravljanja u javnim preduzećima, s tim što se ponovo ukazuje da je reč o veoma složenoj problematici kojom treba ovladati, i koju treba shvatiti i prihvatiti. Uostalom, najveći deo problema koji su ispunjeni u funkcionisanju javnim preduzećima upravo je nastao zbog odsutnosti osnovnih principa korporativnog upravljanja u tim preduzećima.

Najveći deo problema javnih preduzeća dolazi od neregulisanog sistema korporativnog upravljanja.

Zbog svega iznetog, na početku treba razmotriti i neka prethodna pitanja, naizgled jednostavna ili suvišna pitanja, kako bi se zatim razmotrila šira problematika korporativnog upravljanja javnim preduzećima, imajući pri tome u vidu nova rešenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima, a posebno ona brojna nova rešenja koja se odnose na društva s ograničenom odgovornošću, jer se odredbe o tim društvima, saglasno članu 76. Zakona o javnim preduzećima, shodno primenjuju i na javna preduzeća.

Stoga je prvo prethodno pitanje koje se postavlja povodom korporativnog upravljanja u javnim preduzećima, kao značajnim privrednim subjektima u našem privrednom sistemu, da li je korporativno upravljanje u javnim preduzećima obavezujuće ili nije, tj. šta se od opštih pravila korporativnog upravljanja primenjuje u javnim preduzećima. Pored ovoga aktuelno je i pitanje odnosa programa Vlade o dodatnom stručnom usavršavanju predsednika i članova nadzornog odbora u oblasti korporativnog upravljanja u javnim preduzećima, odnosno da li se opšti sistem korporativnog upravljanja može primenjivati u javnim preduzećima nezavisno od navedenog programa kao podzakonskog propisa. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li, na primer, nepostojanje tog programa može biti razlog za neprimenjivanje opšteg sistema korporativnog upravljanja u javnim preduzećima.

Što se tiče prvog pitanja, odgovor je sasvim jasan - korporativno upravljanje je obavezno, tj. primenjuje se i u javnim preduzećima. U prilog ovome izričito su data rešenja u Zakonu o javnim preduzećima (dalje: ZOJP). Tako prema članu 18. stav 1. tačka 5. jedan od uslova za imenovanje predsednika i članova nadzornog odbora jeste da kandidati poznaju oblast korpo-

rativnog upravljanja ili oblast finansija. Međutim, poznavanje oblasti finansija ne isključuje poznavanje korporativnog upravljanja, tako da nije jasno zašto je poznavanje ovih oblasti dato alternativno. Ako se, naime, tačka 5. stava 1. navedenog člana tumači zajedno sa odredbom stava 2. tog člana, prema kome su predsednik i članovi nadzornog odbora dužni da se dodatno stručno usavršavaju u oblasti korporativnog upravljanja, jasno je da se ovo dodatno stručno usavršavanje odnosi, pored predsednika, i na sve članove nadzornog odbora, pa i na one koji poznaju oblast finansija. Drugim rečima, odredba stava 2. navedenog člana ne oslobađa članove nadzornog odbora koji poznaju finansije od toga da istovremeno poznaju i oblast korporativnog upravljanja.

Pored iznetog, kao uslov za imenovanje direktora JP izričito je predviđeno da kandidat poznaje oblast korporativnog upravljanja (član 25. stav 1. tačka 5). Osim toga, direktor JP koje ima svoja zavisna društva, ima i posebnu ulogu u oblasti korporativnog upravljanja jer bira predstavnike JP, kao kontrolnog društva, u skupštini njegovog zavisnog društva (član 26. stav 1. tačka 10).

Osim navedenih, i druga rešenja Zakona o javnim preduzećima idu u prilog tome da je korporativno upravljanje u JP obavezujuća kategorija u sistemu upravljanja ovim preduzećima. Naravno da se korporativno upravljanje u JP, zbog specifičnosti njegovog položaja kao jednočlanog društva, razlikuje od korporativnog upravljanja u privrednim društvima.

U prilog tome da korporativno upravljanje svakako postoji i u javnim preduzećima, stoji i rešenje Kodeksa korporativnog upravljanja Privredne komore Srbije, u kome se posebno ističe „... Kada je reč o javnim preduzećima, Kodeks se obraća i njima imajući u vidu planirane procese restrukturiranja i otvaranja za investitore, kao i potrebu da im se pruži pomoć u procesu profesionalizacije menadžmenta.” (str. 2 Kodeksa).

Iz gorenavedenog svakako se može izvući zaključak da se na JP, kao posebne privredne subjekte, odnosi korporativno upravljanje sa svim pratećim specifičnostima.

Što se tiče odnosa programa korporativnog upravljanja prema opštem i poznatom sistemu korporativnog upravljanja, o tome mogu da postoje različita mišljenja: od toga da se bez tog programa ne može ni primenjivati korporativno upravljanje u JP, do mišljenja da se navedeni program ne javlja kao opšti sistemski akt o korporativnom upravljanju, već kao dokument koji opredeljuje program za dodatno stručno usavršavanje organa JP, a da članovi organa JP svakako treba da poznaju sistem korporativnog upravljanja nezavisno od tog programa. Ipak treba istaći da u Zakonu o javnim preduzećima postoji izvesna pravna praznina u

Zakon o javnim preduzećima neadekvatno reguliše korporativno upravljanje.

pogledu korporativnog upravljanja JP, jer Zakon, osim iznetog, nije predvideo osnovna rešenja o korporativnom upravljanju u JP, s obzirom na sve specifičnosti položaja i obavljanja delatnosti od opšteg interesa od strane javnih preduzeća.

Dakle, članovi nadzornog odbora i direktor dužni su da poznaju osnovna rešenja o korporativnom upravljanju još pri imenovanju, a zatim da se u toku svog mandata dodatno stručno usavršavaju u toj oblasti.

U svakom slučaju, imajući u vidu mesto i ulogu javnih preduzeća u privrednom sistemu, ta preduzeća ne mogu ostati van domašaja korporativnog upravljanja, kako je to i naglašeno u Kodeksu Privredne komore Srbije, a korporativno upravljanje može se shvatiti kao skup normi koje uređuju tu oblast i ponašanje svih na koje se odnosi normativni sistem korporativnog upravljanja i poruke tog sistema.

OSNOVE NORMATIVNOG SISTEMA I SUBJEKTI NA KOJE SE ODNOSI KORPORATIVNO UPRAVLJANJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA

O pitanjima povodom ovog podnaslova već su date pojedine napomene, pa se ovde ukazuje samo na to koji propisi čine osnove normativnog sistema korporativnog upravljanja u JP i koji se neposredno primenjuju, a koji se propisi, koji se odnose na privredna društva, shodno primenjuju i na korporativno upravljanje u JP. Zbog načina kako su u ZOJP data rešenja o korporativnom upravljanju ukazuje se i na to na koja se lica odnosi korporativno upravljanje. Kao što je istaknuto, normativni sistem korporativnog upravljanja u javnim preduzećima čine odgovarajuće odredbe ZOJP, zatim pojedine odredbe Zakona o privrednim društvima, program dodatnog stručnog usavršavanja u oblasti korporativnog upravljanja, pojedina rešenja Kodeksa korporativnog upravljanja Privredne komore Srbije, kao i drugi propisi koji se neposredno ili posredno, tj. shodno primenjuju i na korporativno upravljanje u javnim preduzećima. Podrazumeva se da se u statutu JP predvide osnovna rešenja o korporativnom upravljanju u datom JP. Od navedenih propisa neposredno se primenjuju odredbe ZOJP i program dodatnog stručnog usavršavanja, dok se rešenja ostalih propisa shodno primenjuju. Može se, međutim, postaviti pitanje kako se shodno primenjuju odredbe Zakona o privrednim društvima na korporativno upravljanje u JP, zbog toga što je u članu 76. ZOJP predviđeno da se na javna preduzeća shodno primenjuju odredbe Zakona o privrednim društvima koje se odnose na društva s ograničenom odgovornošću, a na ta društva se ne odnose odredbe ZOPD o

Statut javnog preduzeća mora obuhvatiti odredbe o korporativnom upravljanju.

korporativnom upravljanju, već se odnose samo na akcionarska društva. S tim u vezi, ipak treba naglasiti da Kodeks Privredne komore Srbije obuhvata korporativno upravljanje za sva privredna društva, pa i za porodične kompanije koje su osnovane kao društva s ograničenom odgovornošću. Osim toga, kako je već istaknuto, u rešenjima pomenutog kodeksa ističe se da se njegova rešenja odnose i na javna preduzeća. Zato nema pravnih smetnji da se odredbe Zakona o privrednim društvima, na primer, one o izjavama o ostvarivanju korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima i slične, shodno primenjuju i na javna preduzeća. Uostalom, član 76. ZOJP, kako je dat, ne može se do kraja ni primeniti, jer pored odredaba ZOPD koje se odnose na DOO, na DOO se primenjuju i ne mali broj odredaba koje se odnose na sva društva, a ne samo na doo., kao što su odredbe o statusnim promenama i mnoge druge. Naravno, u ZOJP-u nije predviđeno da JP ima svoj kodeks korporativnog upravljanja, kao što ga ima otvoreno, tj. javno akcionarsko društvo, ali nema pravnih smetnji da nadzorni odbor, pored rešenja u statutu, donese bilo kakav akt koji bi bliže opredelio smisao i način ostvarivanja korporativnog upravljanja u JP, imajući u vidu sve specifičnosti položaja JP, pravni režim sredstava kojima to preduzeće posluje, odnos prema osnivaču i dr., a može ga do neti uz saglasnost osnivača.

Zakon ne previđa da javno preduzeće ima svoj kodeks korporativnog upravljanja, a moralo bi.

U svakom slučaju, da bi se primenjivala opredeljenja o korporativnom upravljanju u JP neophodno je imati u vidu skup svih relevantnih propisa koji čine normativni sistem korporativnog upravljanja u javnim preduzećima.

Što se tiče lica, tj. subjekata na koje se odnosi korporativno upravljanje u JP, isti su određeni neposredno i posredno, tako da se može reći da se korporativno upravljanje odnosi na sledeća lica:

- Nadležne organe osnivača;
- Članove nadzornog odbora;
- Direktora;
- Izvršne direktore, i
- Predstavnike osnivača u skupštini društva čiji su osnivači državni organi i predstavnike društva u skupštini njegovog zavisnog društva (čl. 3. st. 2. tač. 1. i 2. u vezi sa stavom 4. člana 18 ZOJP).

S obzirom na to da predsednik i članovi nadzornog odbora pre imenovanja treba da poznaju oblast korporativnog upravljanja, očekuje se da nadležni organ osnivača koji ih imenuje bude kompetentan u tom smislu, da, donoseći odluku o njihovom imenovanju, samom odlukom zapravo izražava svoj stav o tome da li ova lica ispunjavaju uslove u pogledu poznavanja oblasti korporativnog upravljanja. Na koji će način nadležni

organ to utvrditi, to je drugo pitanje, što se može konstatovati bilo kako, pa i putem raznih pitanja, testova, neposrednim razgovorom, uvidom u ranije poslove koje je kandidat obavljao i sl. To ipak podrazumeva da članovi nadzornog organa u osnovi poznaju oblast korporativnog upravljanja, jer se korporativno upravljanje upravo uspostavlja i počinje od osnivača JP i imenovanja navedenih lica. Drugim rečima, nadležni organ osnivača snosi odgovornost da za direktora, predsednika i članove nadzornog odbora imenuje lica koja će odmah po imenovanju biti kvalifikovana da sprovode korporativno upravljanje u JP, s tim da se u toku mandata dodatno stručno usavršavaju u ovoj oblasti, s obzirom na sve specifičnosti položaja javnih preduzeća.

Što se tiče lica koja su kandidati za članove nadzornog odbora, jedan od uslova za tu funkciju jeste da pre imenovanja poznaju oblast korporativnog upravljanja, što mogu dokazati na različite načine, na primer, da su već bili članovi nadzornog odbora u nekom JP, da su obavljali određene poslove u raznim organima i organizacijama koji su u vezi sa korporativnim upravljanjem, da su bili članovi nadzornih odbora u javnim akcionarskim društvima, a mogu se angažovati i stručni konsultanti koji bi obavili razgovor sa kandidatima i sl. Kandidati su dužni da nadležnom organu predoče, tj. prikažu, svoje prethodno poznavanje korporativnog upravljanja.

Kada je reč o direktoru, i na njega se odnose prethodne napomene, jer i lice koje je kandidat za mesto direktora takođe, pre imenovanja, treba da poznaje oblast korporativnog upravljanja.. Direktor JP, kao glavni rukovodeći kadar, sa položajem javnog funkcionera, pored toga što vodi poslovanje JP ima značajnu ulogu u ostvarivanju korporativnog upravljanja, kako prema nad-



zornom odboru, tako i prema osnivaču JP. Posebnu ulogu u tom smislu direktor JP ima u pogledu odgovornosti za zakonitost rada JP, jer za tu dužnost, s obzirom na ovlašćenja u obavljanju poslova koji su u vezi sa zakonitošću rada, on odgovara i nadzornom odboru i osnivaču. U svakom slučaju, staranje i odgovornost za zakonitost rada JP ima značajno mesto u korporativnom upravljanju JP. Direktoru je dato i posebno ovlašćenje u oblasti korporativnog upravljanja time što on bira predstavnike JP u skupštini zavisnog društva JP, čime on, na određeni način, iako uz saglasnost osnivača, vrši i ovlašćenja iz vlasničke funkcije koju ima osnivač.

Delikatno je pitanje ko sve u vrhu javnog preduzeća podleže obavezni korporativnog obrazovanja.

Izvršni direktori nisu organi JP, već obavljaju poslove u okviru ovlašćenja koja im odredi direktor. Kao uslov za njihovo imenovanje u članu 27. ZOJP nije navedeno da poznaju oblast korporativnog upravljanja. Međutim, bez obzira na to izvršni direktori, pošto izvršavaju poslove koji spadaju u nadležnost direktora, moraju poznavati osnovna rešenja o korporativnom upravljanju, što se posebno odnosi na izvršne direktore koji obavljaju pravne poslove, normativnu delatnost, finansije i sl. Ova lica, dakle, ne mogu ostati po strani, tj. biti pasivni kada je reč o ostvarivanju korporativnog upravljanja u JP.

Lica na koja se odnosi korporativno upravljanje su i predstavnici JP u skupštini zavisnog društva JP, kako je to već istaknuto. Ova lica takođe treba da poznaju oblast korporativnog upravljanja, što je izričito navedeno u stavu 4. člana 18. ZOJP, prema kome: „Odredba ovog člana primenjuje se i na predstavnike osnivača u skupštini društva kapitala iz člana 3. stav 2. tač. 1. i 2. ovog zakona”, što znači da se i na njih primenjuje tačka 5. stav 1. člana 18. Zakona. Ovu odredbu treba dovoditi u vezu sa ovlašćenjem direktora JP, datog u članu 25. stav 1. tačka 10, po kome direktor bira predstavnike javnog preduzeća u skupštini društva kapitala čiji je jedini vlasnik javno preduzeće. Navedenom odredbom direktoru, kao poslovnom organu, kako je to već istaknuto, dato je i ovlašćenje da vrši vlasničku funkciju putem izbora navedenih lica, što nije u skladu sa osnovama korporativnog upravljanja. Ovo znači i to da je direktor JP neposredno odgovoran da za predstavnike JP u skupštini zavisnog društva izabere kompetentna lica, koja će, pored ostalog, poznavati i oblast korporativnog upravljanja. Dodatno stručno osposobljavanje u oblasti korporativnog upravljanja odnosi se i na ova lica.

O ZNAČAJU KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA ZA JAVNA PREDUZEĆA I NJIHOVA ZAVISNA DRUŠTVA

Uspostavljanje i razvoj korporativnog upravljanja u javnim preduzećima (i privrednim društvima koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa) treba da omogući:

- potpuniji i uspješniji privredni i poslovni identitet javnog preduzeća, posebno bolje i odgovornije korišćenje sredstava kojima posluju i unapređivanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa;
- jasnije razgraničenje, tj. podelu nadležnosti između organa javnog preduzeća i razgraničenje funkcije vlasništva od poslovođenja JP;
- jasniji i efikasniji sistem odnosa javnog preduzeća i njegovog osnivača;
- veću odgovornost JP za zakonito poslovanje, posebno u korišćenju i raspolaganju sredstvima kao državnim kapitalom u imovini javnog preduzeća, naročito u raspolaganju imovinom velike vrednosti;
- unapređenje odgovornosti osnivača u pogledu stvaranja uslova za uspešno poslovanje JP;
- potpunije obaveštavanje osnivača i javnosti o poslovanju JP;
- uspješnije restrukturiranje javnih preduzeća radi njihovog delovanja u tržišnim uslovima privređivanja, uključujući i odgovarajuće statusne promene i stvaranje uslova za transparentnije odnose javnog i privatnog partnerstva;
- izbegavanje sukoba interesa između odgovornih lica u javnom preduzeću;
- očuvanje i uvećanje osnovnog kapitala JP;
- aktivniji odnos predsednika i članova nadzornog odbora i direktora u pogledu dodatnog stručnog usavršavanja u oblasti korporativnog upravljanja u JP;
- uspostavljanje potpunijeg i efikasnijeg sistema odnosa između javnog preduzeća kao kontrolnog društva i njegovih zavisnih, tj. kontrolisanih društava;
- druga strateška opredeljenja u pogledu upravljanja i poslovanja javnih preduzeća kao jednočlanih privrednih društava.

Da bi se ostvarili napred navedeni i drugi značajni ciljevi korporativnog upravljanja u JP, neophodno je u osnivačkom aktu dosledno primeniti i urediti zakonska rešenja o pravima, obavezama i odgovornostima osnivača prema javnom preduzeću i javnog preduzeća prema osnivaču, imajući u vidu da osnivač ima prema JP uticaj po osnovu kapitala unetog za njegovo osnivanje i po osnovu vršenja vlasti u oblasti delatnosti od opšteg interesa, ali i to da se JP-u omogući što veća samostalnost i odgovornost u pogledu upravljanja i poslovanja. Treba, dakle, na odgovarajući način posebno posmatrati vlasništvo nad JP od upravljanja tim preduzećem.

Koncept korporativnog upravljanja javnim preduzećima zahteva odgovornija i suptilnija razgraničenja u upravljanju

Bitan uslov da korporativno upravljanje zaživi i da se razvija jeste da osnivač imenuje kompetentnu upravu javnog predu-

zeća, tj. direktora, predsednika i članove nadzornog odbora. Ovo je posebno važno jer se nadzorni odbor javlja kao organ koji odlučuje o pitanjima iz nadležnosti skupštine, koju taj organ nema u privrednom društvu, s tim da osnivač daje saglasnost na pojedine odluke, što znači da obavlja delimično i funkciju upravljanja javnim preduzećem i da vrši nadzor nad radom direktora, a da direktor njemu odgovara za rad izvršnih direktora. Podrazumeva se da i zaposleni iz svojih redova predlažu kompetentno lice za člana nadzornog odbora, tako da se i na to lice odnosi obaveza da poznaje oblast korporativnog upravljanja.

Kako bi nadzorni odbor što uspešnije obavljao poslove iz svog delokruga, trebalo bi da u poslovniku o svom radu bliže uredi osnovna proceduralna pitanja sazivanja sednice, informisanje članova o pitanjima koja će biti razmatrana i u kojima će se donositi odluke na sednici.

U pogledu ostalih pitanja koja su značajna za korporativno upravljanje u JP, treba shodno primenjivati, tj. koristiti rešenja Kodeksa korporativnog upravljanja Kodeksa Privredne komore Srbije, što je i naglašeno u tom kodeksu.

Podrazumeva se da će korporativno upravljanje u javnim preduzećima biti prisutno u meri u kojoj se primenjuje pravni poredak, odnosno ukoliko država deluje saglasno principima vladavine prava i pravne države.

LITERATURA

1. Busarac, R., Milojević, M.M., Praktikum za primenu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima, RSM ADVISORY, Beograd, 2018.
2. Kodeks korporativnog upravljanja Privredne komore Srbije, Privredna komora Srbije, 2012.
3. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 44/2018

NEW SOLUTIONS IN COMPANY LAW AND CORPORATE GOVERNANCE IN PUBLIC ENTERPRISES SUMMARY

Key words: company law, corporate governance in the public sector, management of public enterprises, corporate governance code, corporate functionaries

Corporate governance in the public sector in Serbia is in its infancy. Only the first steps in the legal and regulatory arrangement of matter have been made. There is a lot of deviations at the very outset. The status quo forces are very strong, and the opposed pressure comes from the need to comply with EU regulations. There is a lot of dilemmas, both in settings and in practical approaches. This article discusses important solutions to corporate governance in public sector, revealing dilemmas and giving opinions that lead to dilemma resolutions.