

NVO Akcija za socijalnu pravu

MINISTARSTVO FINANSIJA

PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE
NACRT ZAKONA O UPRAVLJANJU PRIVREDNIM DRUŠTVIMA U DRŽAVNOJ SVOJINI

Primjedba/predlog/sugestija 1: U članu 2 stavovima 3 i 4 se kod privrednih društava i kod Razvojne banke Crne Gore koristi izraz „u javnoj svojini“ i potrebno ga je redefinisati.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Nejasno je zašto se u članu 2 stavovima 3 i 4 kod privrednih društava i Razvojne banke Crne Gore koristi izraz „u javnoj svojini“, dok se u samom zakonu koristi formulacija „u državnoj svojini“. Cijenimo neophodnim da je potrebno uskladiti prednje izraze, a u cilju izbjegavanja potencijalno različitih pojmovnih tumačenja u primjeni.

Primjedba/predlog/sugestija 2: U članu 5, koji se odnosi na značenje izraza, potrebno je definisati izraz „koordinacija“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: U članu 4 Nacrta zakona, a koji se odnosi na cilj zakona, navodi se da „zakon ima za cilj da uspostavi okvir za odgovorno, transparentno i koordinisano vršenje vlasničke funkcije u društvima u državnoj svojini i društvima sa manjinskim učešćem“. Nadalje su u članu 5, pored ostalog, navedena značenja izraza „odgovornost“, „transparentnost“, ali ne i „koordinacija“, te se predlaže pojmovno definisanje i izraza „koordinacija“, a u cilju izbjegavanja potencijalno različitih tumačenja u primjeni.

Primjedba/predlog/sugestija 3: Član 6 potrebno je definisati samo kao „Ciljevi društava u državnoj svojini“, a posebnim članom ili članovima definisati i razraditi načela odgovornog poslovanja.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: Član 6 Nacrta zakona nosi naziv „Ciljevi društava u državnoj svojini i načelo odgovornog upravljanja“. Cijenimo cjelishodnim da se član definiše samo kao „Ciljevi društva u državnoj svojini“, kao i da se kroz dodatne stavove u okviru ovog člana detaljnije propiše šta podrazumijeva održivo poslovanje, efikasno vršenje javnih funkcija, dugoročno uvećanje sopstvene vrijednosti i podsticanje ekonomskog razvoja. Prednje smatramo cjelishodnim iz razloga definisanja precizne pravne norme, kojom bi se izbjeglo ostavljanje pravnih praznina, a prednje je posebno značajno i iz razloga što se u članu 5, koji se odnosi na značenje izraza, ne propisuje šta podrazumijeva održivo poslovanje, efikasno vršenje javnih funkcija, dugoročno uvećanje sopstvene vrijednosti i podsticanje ekonomskog razvoja.

Nadalje, posebnim članom ili članovima potrebno je propisati načela odgovornog upravljanja društvima u državnoj svojini i svojini lokalnih samouprava – načelo efikasnog upravljanja, načelo profesionalnog upravljanja, načelo transparentnosti, načelo finansijski održivog načina upravljanja. U odnosu na prednja načela potrebno je definisati šta podrazumijeva svako od tih načela i kako se ostvaruje. U suprotnom, pravna norma ostaje nepotpuna i manjkava, te kao takva daje prostor za proizvoljna tumačenja u primjeni. U isto vrijeme, dovodi se u pitanje stvarna namjera zakonodavca da se na najkvalitetniji način definišu osnovna određenja u pogledu načela odgovornog upravljanja društvima u državnoj svojini i svojini lokalnih samouprava, iz kojih se kroz kasnije zakonske norme razrađuju modeli upravljanja. Tako bi, na primjer, za načelo transparentnosti trebalo razraditi kroz najmanje dva stava – šta načelo konkretno pojmovno podrazumijeva i kako se ostvaruje u primjeni, a tako i za ostala načela.

Primjedba/predlog/sugestija 4: U okviru načela upravljanja društvima u državnoj svojini i svojini lokalnih samouprava neophodno je kao posebno načelo propisati načelo opravdanosti vlasništva u

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: Rješenje se predlaže iz razloga neophodnosti da se propiše da će se društva u državnoj svojini i u svojini lokalnih samouprava osnivati kada postoji opravdan interes za tim, uz definisanje situacija opravdanog državnog interesa ili interesa lokalnih samouprava. Smatramo da je neophodno definisati kao posebno načelo opravdanost vlasništva, a posebno imajući u vidu da se kroz odvojeni član 12 predviđaju uslovi za osnivanje društava u državnoj svojini.

Primjedba/predlog/sugestija 5: U članu 6 stav 3 je potrebno redefinisati.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5: U članu 6 stav 3 glasi: „Izuzetno, osnivačkim aktom ili statutom mogu se utvrditi dodatni ciljevi društva u državnoj svojini, koji ne smiju biti suprotni niti ugrožavati ciljeve iz stava 1 ovog člana, odnosno načelo odgovornog upravljanja iz stava 2 ovog člana“. Ovako postavljena norma ne obezbjeđuje potpunu pravnu sigurnost i izvjesnost u pravnom prometu, a uprkos tome što je definisana na nivou izuzetka (dakle, nije pravilo). S tim u vezi cijenimo da je normu cjelishodno redefinisati makar na način da se propišu koji su to potencijalno dodatni ciljevi (taksativno navođenje i zaključni stav „i drugi opravdani ciljevi“), koji se mogu pojaviti u praksi, a opravdavaju primjenu na nivou izuzetka, bez ostavljanja ovako široke zakonske formulacije.

Primjedba/predlog/sugestija 6: U članu 8 potrebno je propisati dodatni stav da Vlada odlukom utvrđuje društva od strateškog nacionalnog interesa nakon prethodnog provođenja javne rasprave za zainteresovanu javnost.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 6: Član 8 odnosi se na društva od strateškog interesa, gdje se, pored ostaloga, navodi da su to društva čije je poslovanje od kritičnog uticaja na razvoj ekonomije ili društva koja upravljaju kritičnim nacionalnim resursima, te da vlada svojom odlukom utvrđuje društva u državnoj svojini, koja predstavljaju društva od strateškog nacionalnog interesa. Predlaže se dopuna člana dodatnim stavom da vlada donosi odluku nakon prethodno provedene javne rasprave za zainteresovanu javnost. Rješenje se predlaže iz razloga što cijenimo cjelishodnim da se konsultuje zainteresovana javnost u cilju potpune transparentnosti i korisnosti potencijalnih predloga, koji mogu biti dostavljeni od strane zainteresovane javnosti, kao i postizanja najšireg društvenog konsenzusa, a u vezi sa utvrđivanjem društava koja su od strateškog nacionalnog interesa.

Primjedba/predlog/sugestija 7: U članu 12 potrebno je definisati šta su strateški nacionalni ciljevi ili strateški ciljevi države u smislu datog člana.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 7: Član 12 odnosi se na uslove za osnivanje društva u državnoj svojini, a kao jedan od uslova za osnivanje se navodi „ispunjavanje strateškog nacionalnog interesa ili postizanje strateškog cilja države.“ Predlaže se dopuna člana dodatnim stavom kojim će biti opisano šta podrazumijevaju strateški nacionalni ciljevi i strateški ciljevi države, a kako bi norme bile sveobuhvatne i potpune i kao takve vodile većoj pravnoj sigurnosti.

Primjedba/predlog/sugestija 8: U članu 12 stavu 7 riječi „ili najmanje tri od pet uzastopnih godina“ brisati, a riječi „donijeti odluku o pretvaranju tog društva u javnu ustanovu“ mijenjati u „odlučiti da li je ekonomski opravdano da se to društvo pretvori u javnu ustanovu ili se pokrene drugi odgovarajući proces transformacije društva“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 8: Član 12 stav 7 glasi: „U slučaju da iz javno objavljenih rezultata analiza iz stava 1 ovog člana proizilazi da društvo u državnoj svojini tokom dvije uzastopne, ili najmanje tri od pet uzastopnih godina nije ispunjavalo uslov iz stava 2 ovog člana, Vlada Crne Gore će na predlog Ministarstva u roku od šest mjeseci od objave odgovarajućeg izvještaja iz stava 5 ovog člana donijeti odluku o pretvaranju tog društva u javnu ustanovu“. Stavom 2 pomenutog člana je propisano: „Pored uslova iz stava 1 ovog člana, svako društvo u državnoj svojini mora ispunjavati uslov da pokriva najmanje 50 odsto svojih operativnih troškova, u smislu propisa o računovodstvu, iz prihoda od prodaje robe, odnosno usluga na tržištu“.

Predlaže se u stavu 7 brisanje riječi „ili najmanje tri od pet uzastopnih godina“ iz razloga što je dovoljan rok od dvije uzastopne godine da društvo nije ispunilo uslov da obezbjeđuje najmanje 50 odsto operativnih troškova od prodaje robe ili usluga, nakon čega treba pristupiti preispitivanju opravdanosti da

transformacije društva. Rješenje se predlaže iz razloga što nije ekonomski opravdano finansijski nefunkcionalna društva pretvarati u javne ustanove, koje se svakako finansiraju iz centralnog ili lokalnih budžeta, osim ako se ne radi o društvu koje obezbjeđuje javnu uslugu od opšteg interesa i kao takva je neophodna za građanstvo, te je osim mogućnosti pretvaranja u javnu ustanovu, neophodno predvidjeti i alternativnu mogućnost transformacije društva.

Primjedba/predlog/sugestija 9: U članu 20 stav 1 tačku 2 brisati.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 9: Članom 20 stavom 1 tačkom 2 propisano je da, pored ostaloga, Ministarstvo vrši poslove „pripreme sveobuhvatne strategije vršenja državnog vlasništva u društvima u državnoj svojini i društvima sa manjinskim učešćem, sa akcionim planom.“ Predlaže se brisanje ovog stava, a iz razloga što cijenimo bespotrebnim da se izrađuju strategije sa akcionim planovima, za koje je praksa u crnogorskim uslovima pokazala da predstavljaju uglavnom gubljenje vremena i da se zacrtani ciljevi i indikatori rijetko ispunjavaju. Ovo posebno što je istim članom propisano da Ministarstvo izrađuje politiku državnog vlasništva u privrednim društvima, dok je u isto vrijeme zaduženo za čitav niz drugih, efektivnih aktivnosti u koordinaciji, upravljanju i praćenju društava u državnom vlasništvu, što daje dovoljno prostora da se na optimalan način realizuju nadležnosti, a da se ne gubi vrijeme na pripreme različitih stratejskih dokumenata.

Primjedba/predlog/sugestija 10: U članu 22 u stavu 13 brisati tačku i dodati riječi: „ili nije postupao sa pažnjom dobrog privrednika ili dužnom pažnjom.“

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 10: Članom 22 stavom 13 propisano je: „U slučaju iz stava 12 ovog člana, punomoćnik odgovara za štetu koju je svojim postupanjem, odnosno propuštanjem nanio državi, odnosno Fondu, ukoliko je štetu izazvao grubom nepažnjom ili namjerno.“ Predlaže se dopuna prednjeg stava sa riječima „ili nije postupao sa pažnjom dobrog privrednika ili dužnom pažnjom“, a iz razloga što je odgovornost potrebno vezati i za pravne standarde dobrog privrednika i dužne pažnje, a ne samo na situacije do kojih dolazi iz namjere ili grube nepažnje.

Primjedba/predlog/sugestija 11: U članu 33 u stavu 3 riječi „treće“ i „tri“ zamijeniti sa „druge“ i „dvije“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 11: Članom 33 stavom 3 propisan je period od tri godine u kojem vlada razmatra opravdanost izmjena i dopuna propisa/akta o politici dividendi za društva u državnoj svojini. Predlaže se da taj rok umjesto tri iznosi dvije godine, što cijenimo optimalnijim rokom imajući u vidu brzinu privrednih/biznis procesa i kontinuiranih promjena.

Primjedba/predlog/sugestija 12: U članu 39 i sljedstveno potencijalno drugim članovima potrebno je razmotriti da se formulacija „javno društvo“ preformuliše u „društvo koje obavlja javnu djelatnost“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 12: Rješenje se predlaže iz razloga jezičke preciznosti.

Primjedba/predlog/sugestija 13: U članu 41 stav 1 potrebno je brisati tačku i dodati riječi „u roku od dva mjeseca od početka primjene ovog zakona“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 13: Član 41 stav 1 propisuje: „Organ upravljanja društva u državnoj svojini dužan je da donese etički standard“. Predlaže se dopuna stava sa riječima „u roku od dva mjeseca od početka primjene ovog zakona“, a iz razloga da se obezbijedi da organi upravljanja zaista i donesu etičke kodekse u optimalnim vremenskim periodima.

Primjedba/predlog/sugestija 14: U članu 47 u stavu 2 potrebno je propisati i da nezavisni član ne smije biti lice koje je bilo u poslovnom ili bilo kom drugom interesnom odnosu sa društvom u državnoj svojini ili društvom u svojini lokalne samouprave.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 14: Član 47, koji se odnosi na nezavisne članove organa upravljanja, u stavu dva propisuje uslove koje nezavisni član mora da ispuni. Predlaže se da se kroz posebnu tačku normira uslov da nezavisni član ne smije biti lice koje je bilo u bilo kom poslovnom ili drugom interesnom odnosu sa društvom u državnoj svojini ili društvom u svojini lokalne samouprave.

„VII-1“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 15: Članom 49 stavom 1 tačkom 1 propisano je: „Pored uslova za imenovanje predviđenih zakonom koji uređuje privredna društva, član organa upravljanja mora ispunjavati sljedeće dodatne uslove: 1) da ima stečeno visoko obrazovanje najmanje VI nivo nacionalnog okvira kvalifikacija u obimu 180 kredita CSPK-a“. Predlaže se da taj uslov glasi da član organa upravljanja mora imati najmanje VII-1 nivo nacionalnog okvira kvalifikacija u obimu 240 kredita CSPK-a. Rješenje se predlaže iz razloga što se radi o višem nivou kvalifikacije visokog obrazovanja, što cijenimo da je neophodno da mora da zadovolji lice koje će obavljati funkciju člana organa upravljanja.

Primjedba/predlog/sugestija 16: U članu 49 u stavu 1 u tački 3 brisati riječi „na kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci ili više mjeseci“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 16: Članom 49 stavom 1 tačkom 3 propisano je: „Pored uslova za imenovanje predviđenih zakonom koji uređuje privredna društva, član organa upravljanja mora ispunjavati sljedeće dodatne uslove: 3) da nije pravosnažno osuđivano na kaznu zatvora od šest ili više mjeseci.“ Predlaže se brisanje riječi „na kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci ili više mjeseci“, jer bi ovakvom formulacijom bilo dozvoljeno, primjera radi, da lice osuđeno na kaznu zatvora od pet mjeseci može da bude imenovano za člana organa upravljanja društva u državnoj svojini ili svojini lokalne samouprave, što bi bilo društveno neprihvatljivo. Stoga se predlaže da eliminatorni uslov za izbor člana organa upravljanja uvijek bude kada je lice bilo pravosnažno osuđeno, a bez obzira na vrstu kazne.

Primjedba/predlog/sugestija 17: U članu 49 u stavu 2 potrebno je brisati tačku i dodati riječi „ili se na osnovu relevantnih i nespornih dokaza može potvrditi da ima potrebno iskustvo u korporativnom upravljanju ili iskustvo o poslovanju društva ili finansijskom poslovanju.“

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 17: Članom 49 stavom 2 propisano je: „Za ispunjenost uslova iz stava 1 tač. 5 i 6 ovog člana potrebno je da je kandidat pohađao obuku koju organizuje Ministarstvo, odnosno pravno lice kome je aktom Ministra povjereno vršenje takve obuke, i da je uspješno položio ispit iz oblasti korporativnog upravljanja, odnosno finansijskog poslovanja.“ Predlaže se dopuna prednjeg stava riječima „ili se na osnovu relevantnih i nespornih dokaza može potvrditi da ima potrebno iskustvo u korporativnom upravljanju ili iskustvo o poslovanju društva ili finansijskom poslovanju“, ili nekom sličnom sadržinskom formulacijom. Rješenje se predlaže iz razloga da ispit koji treba da se polaže za oblast korporativnog upravljanja, odnosno finansijskog poslovanja ne treba potencijalno da isključi i ona lica, koja nesporno imaju potrebna iskustva u ovim oblastima i to mogu potvrditi dokazima o svom radnom iskustvu, naročito ako je u pitanju inostrano iskustvo.

Primjedba/predlog/sugestija 18: U članu 54 u stavu 1 riječ „tri“ mijenjati u riječ „dva“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 18: Članom 54 stavom 1 propisano je: „Članovi organa upravljanja društva u državnoj svojini imenuju se na period od četiri godine od dana imenovanja (mandat) i mogu biti imenovani najviše u tri mandata. Nejasno je zašto se predlaže mogućnost izbora u tri mandata, te u kontekstu crnogorskih prilika cijenimo cjelishodnijim da to budu dva mandata.

Primjedba/predlog/sugestija 19: U članu 55 u stavu 1 tačku 4 preformulisati tako da glasi: „protiv tog člana bude podignut optužni predlog ili optužnica bez obzira na vrstu zapriječene kazne“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 19: Članom 55 stavom 1 tačkom 4 propisano je: „Članovi organa upravljanja društva u državnoj svojini razrešavaju se prije isteka mandata ako: 4) protiv tog člana bude podignuta optužnica za krivično djelo za koje je zapriječena kazna zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci.“ Predlaže se da ova tačka bude preformulisana tako da glasi: „protiv tog člana bude podignut optužni predlog ili optužnica bez obzira na vrstu zapriječene kazne.“ Rješenje se predlaže iz razloga neprihvatljivosti da se stepenuje do koje visine kazne član organa upravljanja može da bude optužen. Prednje posebno što članovi organa upravljanja moraju biti osobe sa visokim stepenom i profesionalnih i moralnih vrijednosnih sudova.

Primjedba/predlog/sugestija 20: U članu 61 u stavu 4 riječ „šest“ mijenjati u „četiri“.

članom upravnog odbora) stavom 4 je propisano: „Otpremnina iz stava 2 ovog člana može najviše iznositi šest poslednjih mjesečnih naknada, odnosno zarada koje su isplaćene izvršnom direktoru, odnosno članu upravnog odbora u periodu koji je prethodio prestanku radnog odnosa, odnosno angažovanja.“ Predlaže se da ti iznosi budu četiri mjesečne naknade ili zarade, što je optimalno rješenje za crnogorske prilike.

Primjedba/predlog/sugestija 21: U članu 70 broj „12“ zamijeniti sa riječju „devet“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 21: Član 70 glasi: „Društva u državnoj svojini dužna su da usklade svoju organizaciju sa ovim zakonom i izvrše registraciju promjena u CRPS u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.“ Predlaže se da taj rok iznosi devet mjeseci, što je svakako realno za provođenje aktivnosti, a sa druge strane neće dovesti do većeg odugovlačenja primjene zakona.

Primjedba/predlog/sugestija 22: U članu 71 stav 1 broj „12“ zamijeniti sa riječju „devet“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 22: Član 71 stav 1 glasi: „Javna preduzeća dužna su da promijene pravni oblik u društvo sa ograničenom odgovornošću, odnosno akcionarsko društvo u skladu sa kriterijumima iz člana 32 ovog zakona u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.“ Predlaže se da taj rok iznosi devet mjeseci, što je svakako realno za provođenje aktivnosti, a sa druge strane neće dovesti do većeg odugovlačenja primjene zakona.

Ines Mrdović, NVO Akcija za socijalnu pravdu



Ines Mrdović