

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада усваја

СТРАТЕГИЈУ  
ДРЖАВНОГ ВЛАСНИШТВА И УПРАВЉАЊА ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА КОЈИ  
СУ У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
ЗА ПЕРИОД ОД 2021. ДО 2027. ГОДИНЕ

I. УВОД

Полазећи од посвећености Владе реформи привредних субјеката који су у власништву Републике Србије (у даљем тексту: ПСРС) и повећању користи од државног власништва за државу и грађане, Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године (у даљем тексту: Стратегија) се усваја у Републици Србији као јединствени акт који пружа стратешку визију и упутства у вези са циљевима власничког управљања над ПСРС, циљевима финансијских и јавних политика, као и принципима корпоративног управљања и праксама надзора над ПСРС у складу са међународним стандардима и најбољом праксом.

Уједно, Стратегија представља оквир стратешких мера и активности које су усмерене ка реализацији успостављања оквира државног власништва, пре свега кроз свеобухватно и уједначено управљање ПСРС, као и остваривању стратешких и развојних циљева и заштите општег интереса Републике Србије.

Иницијатива за израду Стратегије је потекла из Изјаве о програму 05 Број: 337-11939/2019 од 2. децембра 2019. године (усвојене Закључком Владе 05 Број: 337-11939/2019-2 од 28. новембра 2019. године), којим се прихватају ревидирани циљеви мере економске политике до краја 2019. и за 2020. годину у оквиру трећег разматрања резултата програма подржаног Инструментом за координацију политике (*Policy Coordination Instrument*) договорени са Међународним монетарним фондом, где се Република Србија обавезала да изради документ у коме ће се успоставити општи циљеви власништва и управљања за привредна друштва у власништву Републике Србије.

Стратегија је израђена уз подршку Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) која је ангажовала консултанте Nestor Advisors, Ernst & Young д.о.о. Београд и БДК Адвокате (у даљем тексту: Конзорцијум) како би се израдио оквир за власничко управљање и корпоративно управљање у ПСРС у Републици Србији. Финансијску подршку за овај пројекат је обезбедила Влада Великог Војводства Луксембург.

Планирано је да активности на имплементацији пројекта започну у марту 2020. године, а да оквир буде израђен до краја јула 2020. године. Међутим, због проглашења пандемије заразне болести COVID-19, увођења ванредног стања у Републици Србији и

отежаних услова рада, Конзорцијум је уводне активности на пројекту започео тек у мају 2020. године.

Током израде поменутог оквира формирана је група за консултације (*Steering committee*) коју су поред Конзорцијума, сачињавали представници других релевантних институција, и то: Кабинета председника Владе, Министарства привреде (у даљем тексту: Министарство), Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства финансија (укључујући Централну јединицу за хармонизацију) и Министарства рударства и енергетике.

Након састанака и консултација, Конзорцијум је у децембру 2020. године израдио извештај у ком је изложено дијагностичко стање и разматрана досадашња пракса из ове области у Републици Србији, након чега је донет Закључак Владе 05 Број: 46-10187/2020 од 10. децембра 2020. године, којим су прихваћене Полазне основе за успостављање политике државног власништва Републике Србије (у даљем тексту: Полазне основе) којима је поред осталог, утврђено да доношење јединственог стратешког документа представља значајну промену за државу, те ће на основу тога у наредном периоду Министарство, у складу са Законом о министарствима („Службени гласник РС”, број 128/20) приступити изради јединственог стратешког документа политике државног власништва, с обзиром да не постоји претходна стратегија или други документ јавне политике у области државног власништва над ПСРС.

У изради Стратегије, Министарство је користило анализе, извештаје, студије, као и принципе и препоруке за друштва капитала у којима је држава члан из Кодекса корпоративног управљања Привредне коморе Србије<sup>1</sup>, те из интензивног учествовања на пројектима са међународним институцијама у циљу остварења истраживања система корпоративног управљања у јавним предузећима.

## 1. Оквир политике државног власништва<sup>2</sup>

Постојање политике државног власништва је повезано са развојем централизованог модела, због тога што је процес дефинисања политике државног власништва једноставнији када је носилац права власништва централизовани државни орган који усмерава и управља процесом развоја власничке политике.

Када су власничка права подељена на више ресорних министарстава, подршка и управљање процесом могу бити отежани и временски захтевни, нарочито када је неопходна сагласност Народне скупштине. Развој доследне власничке политике може бити отежан када је портфељ друштава у власништву државе велики и разноврстан и са много различитих облика организовања.<sup>3</sup>

Политика државног власништва у основи даје, између осталог, аргументацију за власништво над друштвима у власништву државе што значи да се та аргументација користи да се преко ње објасне разлози због којих је држава њихов власник.

<sup>1</sup> Кодекс корпоративног управљања („Службени гласник РС”, број 99/12), који је донела Привредна комора Србије.

<sup>2</sup> Упоредни преглед модела управљања државним власништвом израђен од стране Међународне финансијске корпорације (IFC) у оквиру пројекта саветодавног ангажмана, са Међународном финансијском корпорацијом (IFC).

<sup>3</sup> World Bank. 2014. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit.

Према најбољој међународној пракси стратешки документ треба да буде усклађен са принципима Организације за економску сарадњу и развој (у даљем тексту: ОЕЦД)<sup>4</sup> за корпоративно управљање друштвима у власништву државе.<sup>5</sup>

Свака држава утврђује сопствену политику државног власништва, која се заснива на приоритетима земље, њеним економским потребама, и профилу друштава у власништву државе.

Општи циљеви везани за државну својину углавном припадају једној од следећих категорија:

- 1) подршка националним економским и стратешким интересима;
- 2) обезбеђивање континуитета државне својине над друштвима у власништву државе;
- 3) снабдевање конкретним производима или услугама који су у јавном интересу (након процене да тржиште не може да обезбеди те робе или услуге);
- 4) обављање пословних операција у „природној” монополској ситуацији;
- 5) стварање или одржавање монопола у својини државе када се оцени да тржишна регулација није остварива или да је неефикасна.<sup>6</sup>

У централној и источној Европи само шест земаља (од укупно 20) усвојило је документа у којима се утврђује политика државног власништва, док је децентрализовани модел својине над друштвима у власништву државе (у коме ресорна министарства врше власничке функције) и даље доминантан у целом региону и ствара потенцијални сукоб између регулаторних и власничких функција.<sup>7</sup>

## 2. Разлози за централизовани систем

Смерницама ОЕЦД је дефинисано да „остваривање власничких права треба бити јасно идентификовано у оквиру државне управе”, по могућности „централизовано у једној власничкој функцији”.<sup>8</sup> Централизовани модели спречавају ситуације у којима друштва у власништву државе имају више власника са различитим и/или контрадикторним циљевима. Централизовани власнички ентитет такође омогућава транспарентније системе надзора и евалуације и олакшава спровођење унакрсних политика.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Смернице ОЕЦД препоручују да тај стратешки документ: (1) садржи аргументацију тј. разлоге за државно власништво; (2) прикаже дефинисане циљеве јавних политика; (3) садржи стратегију за вршење власничке функције; и (4) упуту на политике, законе и прописе који се примењују на ПСРС и обједини их.

<sup>5</sup> ОЕЦД (2015), Смернице ОЕЦД за корпоративно управљање државним предузећима, издање 2015. године, *OECD Publishing*, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

<sup>6</sup> OECD (2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*

<sup>7</sup> IMF, 2019. *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*

<sup>8</sup> Смернице ОЕЦД за корпоративно управљање државним предузећима (2015), страна 18.

<sup>9</sup> Међуамеричка банка за развој, Енрике Морено де Асеведо Санчез (2016). *Управљање државним предузећима: Предности централизованих модела*.

Уважавајући наведене смернице ОЕЦД и најновије критеријуме<sup>10</sup> Међународног монетарног фонда,<sup>11</sup> одређење Републике Србије је централизован систем управљања ПСРС, уз изузетак за ПСРС за које је транспонованим прописима Европске уније утврђено да њима не може управљати исти државни орган као што је случај у прописима Европске уније који се односе на енергетику: Директива 2009/72 ЕЗ о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, Уредба ЕЗ број 714/2009 Европског парламента и већа о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и Уредба и Директива број 2009/73 о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Због захтева правних тековина Европске уније у области струје и гаса, у области енергетике друго надлежно министарство ће бити министарство надлежно за послове енергетике, у циљу делотворнијег и ефикаснијег управљања над њима.

Неопходно је да се потпуно раздвоји улога државе као регулатора тржишта и улога државе као члана друштва да би се избегли тржишни поремећаји и да би се омогућила ефикасна тржишна утакмица са приватним сектором. Држава треба да развије власничку политику која би дефинисала оправдање и сврху државног власништва, циљеве државног власништва, улогу државе у корпоративном управљању друштва у којем је држава члан и начин на који ће држава имплементирати своју власничку политику. Унутар државне администрације потребно је идентификовати тело које ће бити одговорно за вршење чланских права државе у друштвима у којима је држава власник. Најједноставнији приступ је да се функција вршења чланских права у друштвима у којима је држава власник централизује те да је врши једно тело унутар једног министарства. Централизација би обезбедила: стандардизацију политика и процедура, конзистентну примену власничке политике, јачање неопходне експертизе унутар државне администрације, ефикасније комуницирање са различитим министарствима и другим државним телима, свеобухватно извештавање о свим друштвима која су у државном власништву итд.<sup>12</sup>

Прегледом правног и институционалног оквира утврђено је да ниједна државна институција не врши три главна овлашћења власништва у смислу контроле, одговорности и управљачке способности.

Тренутно се власничко управљање над ПСРС изражава кроз организационе јединице у Министарству<sup>13</sup>, Министарству финансија<sup>14</sup> и у ресорним министарствима. Не постоји доследан и уједначен систем праћења, контроле и надзора над радом ПСРС, а њихово усмеравање и контрола су посебно ограничени када су у питању ПСРС ван делокруга ових министарстава.

---

<sup>10</sup> Критеријуми Међународног монетарног фонда наводе да владе треба да: знају шта поседују и сачине обухватне спискове ПСРС; дефинишу зашто је држава власник и то прикажу у документу који ће формулисати власничку политику и одлуче којем телу ће бити поверен задатак да врши власничка права; одреде ко ће управљати ПСРС на основу јасног процеса избора руководства и критеријума.

<sup>11</sup> Критеријуми Међународног монетарног фонда наводе да владе треба да: знају шта поседују и сачине обухватне спискове ПСРС; дефинишу зашто је држава власник и то прикажу у документу који ће формулисати власничку политику и одлуче којем телу ће бити поверен задатак да врши власничка права; одреде ко ће управљати ПСРС на основу јасног процеса избора руководства и критеријума.

<sup>12</sup> Кодекс корпоративног управљања (који је донела Привредна комора Србије) део трећи - Додатни принципи и препоруке за друштва капитала у којима је држава члан – Принципи и препоруке за државу.

<sup>13</sup> Министарство надзире ЈП и друге ПСРС који обављају делатности од општег интереса и ПСРС који подлежу приватизацији.

<sup>14</sup> Министарство финансија надзире ПСРС који представљају фискални ризик.

Самим тим, могућност државе да омогући јединствени стратешки правац и циљеве ПСРС, на основу јасног знања о њиховом пословању и резултатима је врло отежана. Циљеви власничког управљања нису јасно дефинисани, већ се одређују на основу закона и стратешких докумената, који су врло често у међусобној колизији.

Сви ови проблеми у надзору над ПСРС, праћењу њихових учинака, као и недостатак доследног стратешког усмеравања и контроле представљају значајне фискалне ризике, што ће се превазићи централизовањем власничких одговорности и надлежности у један ентитет.

На међународном плану, примери добре праксе показују да се министарство задужено за привреду/финансије неретко бира за место у оквиру кога постоји овакав централизовани власнички ентитет будући да: а) често поседује акције друштва у власништву државе, б) његова улога у праћењу друштава у власништву државе ради финансијске или фискалне дисциплине значи да је оно једино у стању да пружи Влади свеобухватне податке и в) често има кадрове са посебним финансијским и економским знањима и вештинама.<sup>15</sup>

На основу наведеног, Полазним основама је утврђено да ће Министарство бити орган државне управе који обавља централизовану власничку функцију, у складу са надлежношћу прописаном Законом о министарствима.

Имајући у виду прописану надлежност, Министарство ће као орган државне управе који обавља централизовану власничку функцију (у даљем тексту: централизовани власнички ентитет) вршити даље активности на успостављању јединствене политике државног власништва, укључујући и координацију осталих надлежних министарстава и органа, као и постављање јасних очекивања ПСРС.

Стратегијом се утврђује улога Министарства као централизованог власничког ентитета, а такође се утврђују мере потребне да му се омогући да испуни ову функцију (ажурирање досадашњег и израда новог правног оквира као и јачање кадровског и материјално-техничког капацитета Министарства).

Стратегијом се одређују разлози за централизовани власнички систем и улога Министарства у управљању ПСРС, док ће обим и делокруг државног власништва бити дијагностиковани и дефинисани кроз будућу измену и уједначавање правног оквира<sup>16</sup>.

У спровођењу јединствене политике државног власништва, Министарство ће, у сарадњи са ресорним министарствима и надлежним органима, предузети следеће активности:

- извршити анализу свих ПСРС (финансијску, имовинскоправну, корпоративну итд.);
- извршити класификацију ПСРС (по делатности и важности за државу);
- успоставити јединствену евиденцију ПСРС;
- анализирати тренутни правни оквир и пописати акте које је потребно донети, изменити, укинути, ставити ван снаге итд.;

<sup>15</sup> Svetska banka. 2014. Korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu: Pribor za rad. DOI: 10.1596/978-1-4648-0222-5. Vašington: Svetska banka. Odobrenje: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

<sup>16</sup> Преглед, анализа и уочени недостаци власничког управљања дати су у глави III. ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА, одељак 2. Власничко управљање.

- изградити акте за уређење система свих ПСРС и њихових зависних друштава.

### Обухват Стратегије

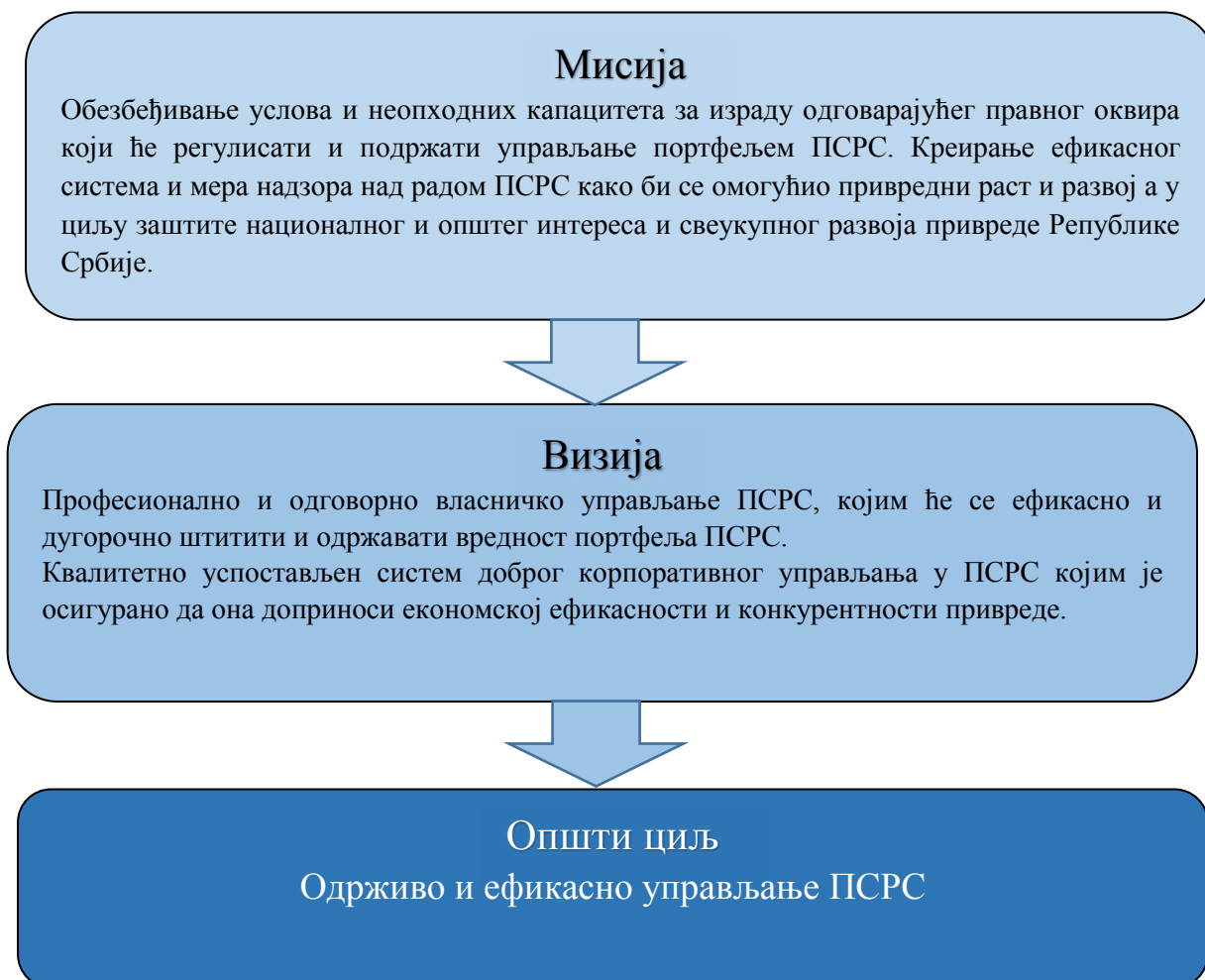
Стратегија се примењује на све ПСРС, укључујући и њихова зависна друштва (у којима су власници са више од 50% капитала).

До класификације ПСРС<sup>17</sup>, Стратегија обухвата и привредне субјекте у којима Република Србија има мањинско право гласа (са власништвом испод 50% капитала), након чега ће се одлучити о њиховом статусу.

---

<sup>17</sup> Више описано у глави V. Мере за постизање општих и посебних циљева, одељак 1. Мере за први посебни циљ - развој јединственог оквира власништва и управљања за све ПСРС, у оквиру Мере 5: Класификација ПСРС

## II. ВИЗИЈА



Мисија се огледа у обезбеђивању услова и неопходних капацитета за израду одговарајућег правног оквира којим ће се уредити и подржати управљање портфељем ПСРС. Мисијом се предвиђа креирање ефикасног система и мера надзора над радом ПСРС како би се омогућио привредни раст и развој, а у циљу заштите националног и општег интереса и свеукупног развоја привреде Републике Србије.

Визијом се предвиђа професионално и одговорно власничко управљање ПСРС, којим се ефикасно и дугорочно штити и одржава вредност портфеља ПСРС.

### III. ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

ПСРС имају важну улогу у развоју свеукупне економије и због тога реформа управљања ПСРС има велики значај. Добро и одговорно управљање ПСРС је кључно за постојање ефикасних и отворених домаћих и глобалних тржишта. Као таква, она су најважнији извор обезбеђивања јавних услуга, а њихов рад утиче на свакодневни живот грађана као и на конкурентност остатка привреде. Специфични изазови управљања са којима се ПСРС сусрећу проистичу првенствено из чињенице да је држава у исто време власник учесника на тржишту и регулатор тржишта. Друштва у којима је држава власник суочавају се и са нарочитим циљевима власника, јер та друштва за циљ немају само остваривање профита, већ и остваривање социјалних, политичких, друштвених и сличних циљева у области запошљавања, контроле цена, регионалног економског развоја и сл.

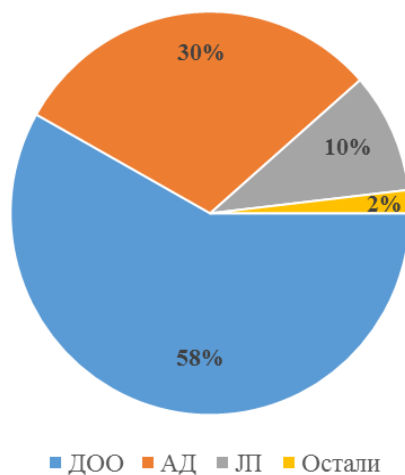
Резултати анализа и препорука проистеклих из досадашњих истраживања имају за циљ да на свеобухватан и упоредан начин сагледају тренутно стање и ниво развијености управљања у ПСРС, а извршен је преглед и анализа постојећег стања из следећих области:

- правни оквир ПСРС;
- власничко управљање;
- корпоративно управљање.

#### 1. Правни оквир ПСРС

Према прелиминарним подацима, Република Србија у свом портфељу има 270 активних привредних субјеката, од чега:

- друштва с ограниченом одговорношћу (ДОО): 157;
- акционарска друштва (АД): 82;
- јавна предузећа (ЈП): 26;
- остали: пет.





## Упоредна анализа правног оквира корпоративног организовања у ПСРС

Правна форма	Начин оснивања	Управљање		Правни оквир
<b>Друштво с ограниченом одговорношћу (ДОО)</b>	Основни капитал ДОО чине удели који представљају улог оснивача (члана). Један или више чланова друштва имају уделе у основном капиталу друштва.	Једнодомно управљање- ДОО има следеће органе: Скупштину једног или више директора (који не чине одбор директора).	Двodomно управљање-ДОО има следеће органе: Скупштину, Надзорни одбор, једног или више директора (који не чине одбор директора).	На јавна предузећа и ДОО и АД које је у потпуном власништву државе и обавља делатност од општег интереса примењује се првенствено
<b>Акционарско друштво (АД)</b>	Основни капитал АД чине акције оснивача (акционара). Акције АД издаје као хартије од вредности.	Једнодомно управљање - АД има следеће органе: Скупштину једног или више директора, или одбор директора (у случају да има најмање три директора). Само јавна АД имају неизвршне директоре у одбору директора, чији број мора бити већи него број извршних директора. АД која нису јавна немају обавезу да имају неизвршне директоре.	Двodomно управљање- АД има следеће органе: Скупштину, Надзорни одбор и извршни одбор. Скупштина бира Надзорни одбор.	<b>Закон о јавним предузећима</b> („Службени гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19), а на сва питања која нису посебно уређена овим законом, односно законом којим су одређене делатности од општег интереса, а односе се на јавна предузећа, сходно се примењују одредбе
<b>Јавно предузеће (ЈП)</b>	Јавно предузеће је специфичан правни облик привредног субјекта који Република Србија оснива за обављање делатности од општег интереса. Такве делатности могу да обављају и ДОО и АД чији је једини власник јавно предузеће, односно зависна друштва чији су једини власник таква привредна друштва.	Надзорни одбор, директор и извршни директори.  Јавно предузеће је специфичан корпоративни облик који нема скупштину, а орган управљања је надзорни одбор, док је у погледу одређеног броја најважнијих ствари о којима одлучује надзорни одбор неопходна сагласност Оснивача.  Надзорни одбор се састоји од пет чланова које бира Оснивач, као и директора, и то након спроведеног јавног конкурса. Комисија Владе прегледа пријаве и спроводи конкурс у ком бира три најбоља кандидата, а коначну одлуку доноси Влада. Директор именује извршне директоре (највише седам).		<b>Закон о привредним друштвима</b> („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14-др. закон, 5/15, 44/18, 95/18 и 91/19). Ако је правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса уређен посебним законом или потврђеним међународним споразумом, примењују се одредбе тог закона, односно споразума.

## Анализа стања и уочени недостаци

Један од уочених недостатака је неуједначен правни оквир за ПСРС и неусаглашеност законодавног оквира, а пре свега Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима. Непостојање универзалних правила која се односе на организовање и управљање у свим ПСРС, а правни оквир за постављање стратешког планирања, постављање циљева и кључних показатеља успеха је врло широк и не даје јасне смернице, док се одредбе које се односе на ПСРС налазе у разним правним актима<sup>18</sup> у којима постоји међусобна неусклађеност и неусаглашеност.

Неуједначен правни оквир за успостављање општих правила о власништву и управљању ПСРС проузроковао је дисперзију која може довести до нејасних циљева, и непостојање јасно дефинисане улоге државе као власника, креатора политика и регулатора.

Такође, неуједначени правни облици у којима послују ПСРС треба да буду стандардизовани тако да се успостави јединствени оквир за вршење власништва државе, чиме би се сва јавна предузећа трансформисала у АД или ДОО и на тај начин спровела корпоративизација свих јавних предузећа. Држава је отпочела корпоративизацију јавних предузећа (Јавно предузеће „Железнице Србије”, Београд, Јавно предузеће „Електромрежа Србије”, Београд и Јавно предузеће „Транснафта”, Панчево су из форме јавног предузећа трансформисани у форму АД), а Министарство ће наставити на активностима око трансформације осталих јавних предузећа.

Започета корпоративизација јавних предузећа, омогућава да ова предузећа добију органе управљања који имају одговорност у складу са својим надлежностима, те да се успостави јединствен систем управљања и одговорности.

Промена правне форме је сложен процес на коме ће Министарство радити са ресорним министарствима и надлежним институцијама. У досадашњој пракси, као највећи изазов односно проблем показало се дефинисање права својине јавних предузећа (попис имовине и процена имовине јавних предузећа), што је основни предуслов и почетни корак за започињање приликом промене правне форме, а упис права својине јавног предузећа прописан је Законом о јавној својини.

## 2. Власничко управљање

### А) Институционални оквир и структурирање власничке функције- анализа стања и уочени недостаци

Анализом правног оквира и тренутне праксе, идентификовани су кључни недостаци и проблеми у обављању власничке функције Републике Србије над ПСРС. Основни закључци су следећи:

1. Не постоји јединствен правни оквир којим се уређује државно власништво;
2. Приступ Републике Србије власништву над ПСРС је генерално децентрализован и недостаје јасна дефиниција циљева државе у погледу власништва;

<sup>18</sup> Закон о јавним предузећима, Закон о привредним друштвима, Закон о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20), итд.

### 3. Не постоји јединствен систем надзора над свим ПСРС.

Смернице ОЕЦД и најбоља међународна пракса препоручују да држава дефинише и јасно изрази разлог за власништво над ПСРС који треба да буде исказан у документу политике државног власништва.

#### Преглед законодавног оквира за власништво над ПСРС

Правни акт	Релевантне одредбе
<b>Закон о Влади</b> („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон)	Влада заступа Републику Србију као правно лице и врши права и испуњава обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, институција и других организација, ако законом није другачије одређено. Влада располаже имовином у власништву Републике Србије, ако законом није другачије одређено.
<b>Закон о јавној својини</b>	Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу средства у јавној својини улагати у капитал јавног предузећа и друштва капитала, у складу са овим и другим законом. Управљање добрима од општег интереса и добрима у општој употреби мора се обављати савесно, законито и искључиво штитећи јавни интерес. Забрањена је употреба поверених добара од општег интереса у приватне сврхе, у сврхе политичких странака или друге забрањене сврхе.
<b>Закон о јавним предузећима</b>	Делатности од општег интереса су оне које су као такве одређене законом у области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима. Делатности од општег интереса су и комуналне делатности, као и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса. <sup>19</sup> Законима којима се уређују наведене области одређене су делатности од општег интереса у тим областима.

Такође, урађена је компаративна анализа модела управљања друштвима у државном власништву, где су за поређење изабране државе које имају различите распоне власничких структура за упоређивање.

<sup>19</sup> Члан 2. Закона о јавним предузећима

Упоредна анализа међународних модела управљања друштвима у државном власништву

Држава	Власнички модел	Опис
Република Финска	Централизованани	Централизован под сектором за управљање власништвом у оквиру кабинета председника владе. Има неких изузетака, где осам министарстава управљају друштвима у државном власништву, укључујући министарства надлежна за послове: финансија, запошљавања и привреде и транспорта и комуникација.
Република Литванија	Координирајућа агенција	Центар за координацију управљања надзире и врши политику власништва у складу са стандардима које доноси министарство надлежно за послове привреде.
Нови Зеланд	Двојни	Група за комерцијалне операције у оквиру трезора надзире друштва у државном власништву, али одлуке су у надлежности министарства надлежног за послове финансија и министарстава која имају функцију власника акција/удела по принципу 50:50.
Краљевина Норвешка	Централизованани	Власништво над већином друштава са комерцијалним циљевима врши власнички сектор министарства надлежног за послове привреде, индустрије и рибарства. Постоје изузеци за друштва у државном власништву чији су власници министарства надлежна за послове: одбране, локалне самоуправе и модернизације, нафте и енергије и саобраћаја и комуникација.
Република Словенија	Централизованани	Централизованани модел под Словеначким Државним Холдингом, који је независно акционарско холдинг друштво у власништву државе. Као изузетак, министарство за инфраструктуру има одговорност за друштва у области електричне енергије.

У свету постоје различити власнички модели и они се уопштено могу поделити у следеће категорије:<sup>20</sup>

- децентрализованани модел: власничка функција није у надлежности једне институције, већ је расподељена на више министарстава;
- дуални модел: две државне институције – обично је то ресорно министарство и министарство финансија – деле надлежности везане за власничку функцију, при чему једно министарство утврђује финансијске циљеве, а друго формулише оперативне циљеве;
- модел два паралелна тока (*Twin track*): функционално еквивалентан централизованом моделу, с тим што има два одвојена портфеља друштава у државном власништву, и две одвојене државне институције које врше надзор над њима. Овај модел се често помиње као „дуални”, али се у суштинском смислу разликује од тог модела по томе што власничка права сваког друштва врши само један државни орган;
- агенција за координацију (саветодавна агенција): специјализовано државно тело врши улогу саветника другим министарствима (која су власници друштава у државном власништву) за техничка и оперативна питања и највећим делом прати учинак друштава у државном власништву. Ограничена улога ових државних агенција, уз аутономију ресорних министарстава, за резултат има значајно преклапање са децентрализовананим моделом;

<sup>20</sup> OECD (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices

- централизовани модел: власништво над друштвима у државном власништву централизовано је на нивоу јединственог носиоца права власништва (независни орган или тело које је део јавне управе). Такав орган је законити власник друштва у државном власништву, а ресорно министарство делује као регулатор. У том погледу најбоља пракса сугерише раздвајање регулаторне и власничке функције, при чему је власничка функција централизована у јединственој државној агенцији или органу.

Последњих година дошло је до значајног померања ка централизованом моделу управљања државном имовином, који карактерише следеће: мање је сукоба интереса, мање политичког уплитања, присутна је кохерентност и конзистентност у примени корпоративних управљачких стандарда и вршењу власничких права, управљање државном имовином уз стварање додате вредности, већа транспарентност и одговорност јер се спроводе строге контроле и прати учинак.<sup>21</sup>

#### Преглед институционалног оквира у Републици Србији

Орган	Опис стања
<b>Влада</b>	Представља Републику Србију и овлашћена је да располаже имовином у власништву Републике Србије, што укључује власништво над акцијама, уделима тј. основним капиталом ПСРС. Различита министарства имају одређене улоге и одговорности у погледу власништва над ПСРС.
<b>Министарство</b>	Има најистакнутију и експлицитно наведену улогу у том погледу. Примарне одговорности Министарства у овој области су двојаке: (1) приватизација и (2) надзор над јавним предузећима и другим ПСРС који обављају делатности од општег интереса. Поред тога, према Закону о министарствима, Министарство је одговорно за одређивање стратешких циљева, унапређење пословања, надзор, припрему предлога одлука у вези са именовањем/разрешењем чланова органа управљања јавних предузећа и других облика ПСРС (осим у области производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом и природним гасом за које је надлежно Министарство рударства и енергетике). Законом о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 46/15, 112/15 и 20/16-аутентично тумачење) уређене су одговорности Министарства у области приватизације, а у Закону о јавним предузећима детаљније су наведене поједине одговорности тог министарства у погледу јавних предузећа и других ПСРС који обављају делатности од општег интереса.

<sup>21</sup> Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, Светска банка 2014.

<b>Министарство финансија</b>	<p>Обавља послове државне управе који су непосредније повезани са власништвом и надзором над ПСРС и укључују, између осталог, учешће у управљању финансијским институцијама чије су акције у власништву Републике Србије (укључујући продају удела у тим ентитетима), буџетску контролу свих буџетских средстава из буџета Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе, организација обавезног социјалног осигурања и јавних предузећа, процену финансијских ризика који проистичу из пословања јавних предузећа и других ПСРС, и хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору.</p>
<b>Министарства рударства и енергетике</b>	<p>Обавља послове државне управе уско повезане са власништвом секторских ПСРС, који укључују припрему предлога аката (које треба да усвоји Влада) о именованима/разрешењима чланова органа управљања у јавним предузећима и другим ПСРС који обављају делатности производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом и природним гасом, као и о другим питањима у вези са пословањем тих ПСРС.</p>
<b>Остала ресорна министарства</b>	<p>Министарства надлежна за област којој припада делатност ПСРС.</p>

Анализа правног оквира показује да је приступ Републике Србије државном власништву над ПСРС генерално децентрализован. Постоје различите улоге и функције Министарства, других министарстава, као и осталих органа државне управе повезане са власништвом и надзором над ПСРС.

На основу изнете анализе идентификовано је непостојање централизованог власничког ентитета, одговорног за власничко управљање ПСРС, које би, поред осталог, вршило власничку функцију преко свог представника у скупштини ПСРС и било одговорно за координацију са ресорним министарствима, постављало опште циљеве за стратешко и оперативно планирање ПСРС, вршило надзор над имплементацијом тих циљева, обезбедило ефикасност система финансијског управљања и контроле ПСРС и пратило оквир корпоративног управљања и његове ефикасности.

#### Б) Обухват надзора над ПСРС - анализа стања и уочени недостаци

Тренутно је у Републици Србији вршење надзора подељено између Министарства, Министарства финансија и ресорних министарстава и не постоји свеобухватна одговорност за надзор над ПСРС и координацију и укључивање других заинтересованих страна у оквиру државе.

Влада врши власничка права Републике Србије, при чему постоје одговорности министарстава које захтевају коначну сагласност Владе. Министарство је орган државне управе примарно одговоран за власништво над ПСРС унутар овог оквира, а у одређеној мери су то Министарство финансија и ресорна министарства.

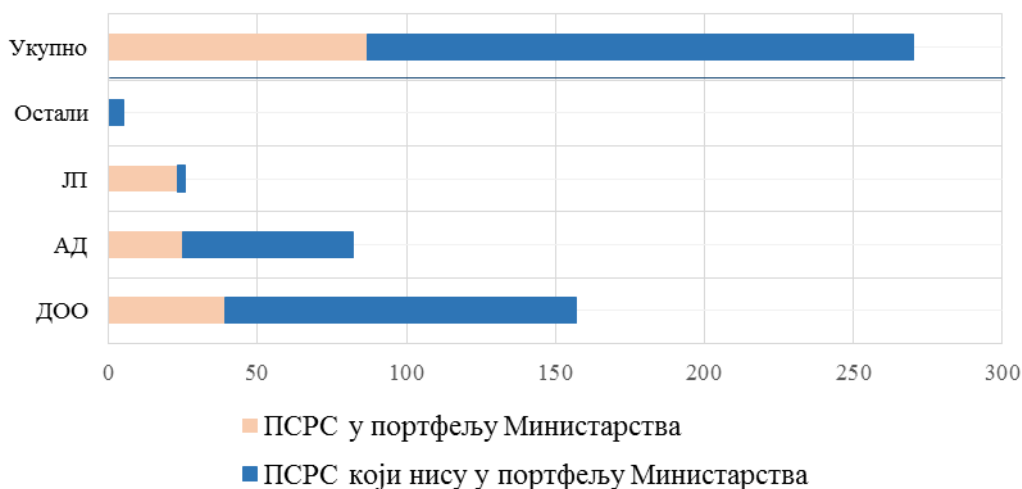
Министарство финансија прати финансијски учинак 35 ПСРС који представљају најзначајнији фискални ризик за државу кроз Групу за праћење фискалних ризика јавног сектора и подстиче финансијско управљање и контролу и интерну ревизију кроз Централну јединицу за хармонизацију.

Ресорна министарства прате пословање и пружање услуга самих ПСРС (тј. обавезе јавних услуга) и дају информације осталим министарствима о питањима из њихове надлежности.

У досадашњој пракси примарне одговорности Министарства у овој области су двојаке: (1) приватизација и (2) надзор над јавним предузећима и другим ПСРС у власништву Републике Србије која обављају делатности од општег интереса.

Министарство, поред осталог, прати пословање јавних предузећа и ПСРС који обављају делатност од општег интереса, као и ПСРС који су одређени да буду приватизовани или да над њима буде покренут стечајни поступак путем сектора који су установљени унутар Министарства (Сектор за контролу и надзор јавних предузећа који врши надзор над јавним предузећима и Сектор за приватизацију, стечај и индустријски развој који врши надзор над ПСРС који ће бити приватизовани).

Преглед тренутног броја ПСРС која су у портфељу Министарства



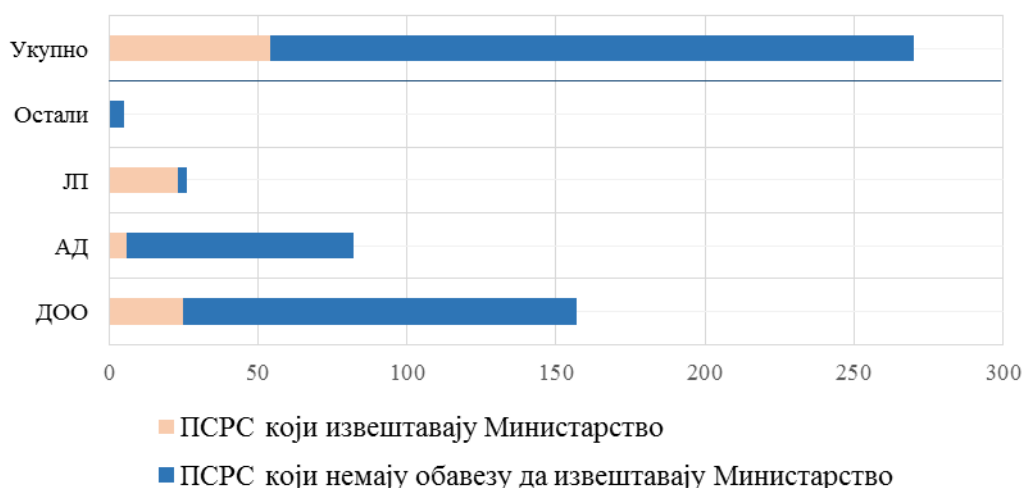
Закон о јавним предузећима садржи правни оквир којим је одређено да јавна предузећа и друштва капитала која обављају делатност од општег интереса (на која се тај закон примењује) припремају и усвајају дугорочне и средњорочне стратешке и развојне планове и годишње (или изузетно, трогодишње) програме пословања. Облик и садржај програма пословања у значајној мери је уређен уредбом којом се утврђују елементи годишњег програма пословања или трогодишњег програма пословања за јавна предузећа и друге ПСРС који обављају делатности од општег интереса, а која се доноси за сваку календарску годину. Ресорна министарства дају потребне информације за израду програма пословања у погледу његових елемената као што су циљеви, мере, кључни показатељи учинка, планирани приходи и расходи, планирани трошкови запошљавања, планирана расподела добити, итд.

На тај начин су дефинисани „хоризонтални” индикатори успешности пословања за ПСРС на које се примењује Закон о јавним предузећима, док такви индикатори не постоје за остале ПСРС на које се тај закон не примењује.

Такође, Законом о јавним предузећима прописано је да је јавно предузеће чији је оснивач Република Србија дужно да Министарству доставља тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања,<sup>22</sup> а та обавеза није прописана за остале ПСРС, на које се тај закон не примењује.

За ПСРС који нису обухваћени Законом о јавним предузећима, у постојећем правном оквиру не постоје посебни захтеви у погледу припреме стратегије и планова пословања, усмеравања и постављања циљева од стране државе. Закључено је да не постоји јасна обавеза за све ПСРС да припремају стратешке планове. Такође, ПСРС који нису обухваћени Законом о јавним предузећима немају јасно дефинисану обавезу извештавања оснивача о свом пословању, о остварењу планираних активности и кључних показатеља успеха пословања.

Преглед тренутног броја ПСРС која имају обавезу достављања планова и извештаја о пословању



Тренутно не постоји дефинисана база података ПСРС и јединственог приступа институционалног надзора. Надзор и усмеравање ПСРС врше организациони делови различитих државних органа и то над одређеним бројем ПСРС (тј. јавним предузећима и друштвима капитала која обављају делатност од општег интереса, ПСРС који треба да се приватизују, као и ПСРС који представљају фискални ризик за државу). Остале ПСРС надзиру и контролишу надлежна министарства или се над њиховим пословањем уопште не врши надзор.

<sup>22</sup> Правилник о обрасцима тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања јавних предузећа („Службени гласник РС”, број 36/16).



Не постоји јединствен систем надзора ни уједначеност контроле над пословањем свих ПСРС док додатни проблем представља приметан мањак ресурса за вршење надзора над читавим портфељем ПСРС.

### 3. Корпоративно управљање у ПСРС - анализа стања и уочени недостаци

Корпоративно управљање<sup>23</sup> данас представља једну од највише истраживаних области, а налази истраживања указују да квалитетно корпоративно управљање смањује информациону асиметрију између власника и менаџера и олакшава мониторинг; представља предуслов успешности пословања; олакшава привлачење додатног капитала; олакшава процес „откривања цена” на финансијским тржиштима и повећава њихову стабилност и ефикасност; минимизује ризик финансијског система тј. доприноси јачању поверења у финансијски систем; повећава атрактивност земље за директне стране инвестиције и последично води већој запослености и већем економском расту.

Под корпоративним управљањем подразумева се скуп правила по којима функционише унутрашња организација јавног предузећа, избор директора и чланова органа управљања, надзор државе као власника, систем планирања и извештавања и мерење постигнутих резултата јавних предузећа у циљу транспарентности њиховог рада. Друштва у којима је држава власник се налазе у специфичној позицији у односу на друге учеснике на тржишту.

Са једне стране, други тржишни учесници могу да верују да држава ставља у повлашћени положај друштва у којима је власник, што може али и не мора да буде случај. Са друге стране, сама друштва у којима је држава власник често могу да се нађу у проблему непрепознавања својих циљева. За разлику од компанија у приватном сектору, ова друштва уобичајено немају за основни циљ увећање добитка или вредности за акционаре.

Друштва која обављају делатност од општег интереса уобичајено имају социјалне (друштвене) циљеве - пружање услуга по цени испод пуне тржишне цене како би се те услуге учиниле доступним свим грађанима, као и развојне циљеве - подстицање развоја неког региона или индустрије.

Министарство од 2016. године интензивно учествује на пројектима са међународним институцијама у области унапређења корпоративног управљања у јавним предузећима<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Студија „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија”.

<sup>24</sup> Сарадња са међународним институцијама се односила на корпоративно управљање искључиво јавних предузећа и друштава капитала (ДОО и АД) која обављају делатност од општег интереса и у складу са тим је у Стратегији приказана анализа нивоа корпоративног управљања у овим предузећима. У циљу остварења истраживања система корпоративног управљања, Министарство је учествовало у спровођењу пројеката „Перформ” који је подржала Швајцарска агенција за развој и сарадњу SDC, а истраживачки тим Економског факултета и Фондације за развој економске науке су израдили студију „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија”. Такође, на основу саветодавног ангажмана, са Међународном финансијском корпорацијом (IFC) спроведено је истраживање затеченог нивоа корпоративног управљања у 25 јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса, од којих су прикупљени подаци, путем упитника (*Scorecard-a*) и интервјуа. У циљу даљег унапређења корпоративног управљања у јавним предузећима, настављена је сарадња са Међународном финансијском корпорацијом (IFC), са којом се у сарадњи израђују акти за додатно стручно усавршавање у области корпоративног управљања органа управљања у јавним предузећима.

Резултати и препоруке проистекле из истраживања имале су за циљ да на свеобухватан и упоредан начин сагледају стање и ниво развијености корпоративног управљања у јавним предузећима у Републици Србији.

Спроведена истраживања су показала да је корпоративно управљање у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија у почетним фазама развоја, тј. у развијању.

Кратак пресек тренутног стања корпоративног управљања односи се на ниво корпоративног управљања у јавним предузећима, с обзиром да су извршене анализе само у овим облицима ПСРС. На основу пресека су дате одређене препоруке ради успостављања новог правног оквира.

## Органи управљања

Јавно предузеће је посебан правни облик организовања који обавља делатност од општег интереса. Јавно предузеће оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Структура корпоративног управљања је уређена Законом о јавним предузећима, а орган управљања је надзорни одбор.

Јавно предузеће је специфичан корпоративни облик који нема скупштину. Најважније стратешке одлуке доноси надзорни одбор, као орган управљања. Међутим, у погледу одређеног броја најважнијих ствари о којима одлучује надзорни одбор сагласност Владе је неопходна. Надзорни одбор се састоји од пет чланова које бира Влада. Директора бира Влада након спроведеног јавног конкурса.

Закон о привредним друштвима садржи правила корпоративног управљања за привредна друштва и примењује се на сва питања која нису посебно уређена Законом о јавним предузећима.

Имајући у виду изнето, јавно предузеће има посебну структуру корпоративног управљања, док за остале ПСРС на које се не примењује Закон о јавним предузећима не постоје посебни услови за кандидате за надзорни одбор, а за њихово бирање и разрешење надлежна је скупштина.

Анализа правног оквира показује да правила корпоративног управљања у вези са саставом, избором/разрешењем и овлашћењима органа управљања нису уједначена и разликују се у случајевима када се на ПСРС у потпуности примењује Закон о јавним предузећима (тј. када је у питању јавно предузеће а не остале ПСРС), или само делимично подлеже примени Закона о јавним предузећима (тј. када је у питању друштво капитала које обавља делатност од општег интереса), или уопште није уређено тим законом (остали ПСРС). Идентификовано је да тренутни правни оквир није ефикасан у потребној мери и да не постоји уједначен поступак избора органа управљања у ПСРС.

## Комисија за ревизију и друге комисије надзорног одбора/одбора директора

У складу са Законом о јавним предузећима, јавна предузећа имају комисију за ревизију. Друштва капитала на које се примењује Закон о јавним предузећима немају ту обавезу, док у складу са Законом о привредним друштвима ту обавезу имају јавна акционарска друштва. Правила о броју чланова, саставу и независности чланова значајно се разликују између Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима. Закон о привредним друштвима утврђује да привредна друштва могу имати и друге комисије одбора директора, као што су комисија за именовање или комисија за накнаде. Поред тога, састав комисија за ревизију је упитан и разликује се у зависности од правне форме друштва, а у неким случајевима чланове може предложити извршни одбор директора<sup>25</sup>. Овако састављене комисије за ревизију имају ограничене могућности да надзиру функционисање интерних контрола и управљања ризицима.

## Директор и извршно руководство

У јавним предузећима и ПСРС на које се примењује Закон о јавним предузећима, директор се именује након спроведеног поступка јавног конкурса, и то од стране Владе (у случају јавних предузећа), или у одређеним случајима уз сагласност Владе (у случају зависних друштава чији је једини власник јавно предузеће или друштво капитала чији је једини власник Република Србија). Законом о јавним предузећима су јасно дефинисани услови за кандидате за директора, као и разлози за разрешење.

Такође, предвиђа се могућност именовања вршиоца дужности директора, који мора испуњавати услове за именовање директора јавног предузећа. Период на који се именује вршилац дужности директора не може бити дужи од једне године. Исто лице не може бити два пута постављено за вршиоца дужности. У ПСРС који нису обухваћени Законом о јавним предузећима примењују се одредбе Закона о привредним друштвима, према којима директора бира скупштина (у једнодомном систему) или надзорни одбор (у дводомном систему).

## Интерна контроле и интерна ревизија

Организовање унутрашњег надзора пословања није уређено Законом о јавним предузећима. Међутим, сви ПСРС могу уредити начин спровођења и организацију рада унутрашњег надзора пословања према општем правном оквиру предвиђеном Законом о привредним друштвима, што укључује елементе као што су контрола усклађености пословања друштва са законом, другим прописима и актима друштва, надзор над спровођењем рачуноводствених политика и финансијским извештавањем, провера спровођења политика управљања ризицима итд.

Поред тога, Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20) који се примењује на ПСРС који су

<sup>25</sup> Ово није дозвољено у јавним АД, према Закону о привредним друштвима. Поред тога, Законом о јавним предузећима није дато изричито овлашћење извршним директорима да предлажу чланове комисије за ревизију.

корисници јавних средстава, дефинисан је појам интерне финансијске контроле у јавном сектору, која обухвата систем финансијског управљања и контроле и систем интерне ревизије, као и усклађивање ова два система под Министарством финансија (Централна јединица за хармонизацију).<sup>26</sup> Руководилац корисника јавних средстава (што је у контексту јавних предузећа директор) одговоран је за успостављање одговарајућег система финансијског управљања и контроле и система интерне ревизије.<sup>27</sup> Министар финансија прописује заједничке критеријуме и стандарде за успостављање ових система. Функција интерне ревизије је да извештава руководиоца корисника јавних средстава (тј. директора), тј. њему одговара. Руководилац корисника јавних средстава на годишњем нивоу извештава Централну јединицу за хармонизацију Министарства финансија о систему финансијског управљања и контроле и систему интерне ревизије.<sup>28</sup>

Интерна ревизија подноси извештаје и одговорна је директору, док у неким случајевима извештава о својим активностима надзорни одбор или скупштину. У пракси често нема довољно запослених.

Наведено стање утиче на област ревизије и стога се намеће питање о стварном степену независности интерне ревизије<sup>29</sup>, а такође идентификовано је да недостаје функција управљања ризицима или било какав централизован преглед ризика релевантних за ПСРС.

#### Екстерна ревизија финансијских извештаја

Јавна предузећа и остали ПСРС на које се примењује Закон о јавним предузећима морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора (без обзира на правила Закона о ревизији („Службени гласник РС”, број 73/19) којим је одређено ко је предмет обавезне екстерне ревизије финансијских извештаја). Према Закону о јавним предузећима, ревизорски извештај о годишњим финансијским извештајима јавних предузећа подноси се Влади (у случају када је Република Србија оснивач) ради информисања, док за остале ПСРС који нису обухваћени Законом о јавним предузећима не постоји таква обавеза. Проблем у овој области представља недовољан и неуједначен правни оквир, којим није одређена обавеза екстерне ревизије финансијских извештаја за све ПСРС.

#### Јавност у раду и транспарентност

Законом о јавним предузећима прописана је обавеза јавних предузећа и друштава капитала на које се тај закон примењује да објављују информације и одређене документе на својим интернет страницама, док други ПСРС који нису обухваћени тим законом следе само општа правила о финансијском извештавању и извештавању уопште. Према Закону о рачуноводству („Службени гласник РС”, број 73/19), објављују се годишњи финансијски извештаји, годишњи извештај о пословању итд.

<sup>26</sup> Члан 80. Закона о буџетском систему.

<sup>27</sup> Члан 82. Закона о буџетском систему.

<sup>28</sup> Чл. 81. и 82. Закона о буџетском систему.

<sup>29</sup> У постојећој пракси интерна ревизија је одговорна руководиоцу, што по тренутном правном оквиру може бити: директор или надзорни одбор или скупштина друштва.

Поред тога, за ПСРС који се сматрају јавним друштвима у смислу Закона о тржишту капитала („Службени гласник РС”, бр. 31/11, 112/15, 108/16, 9/20 и 153/20), потребно је да додатно доставе извештаје и Комисији за хартије од вредности а зависно од случаја и регулисаном тржишту.

Уочено је да важећи прописи у овој области не пружају оквир за јединствену политику обелодањивања и транспарентности за све ПСРС.

#### Стратешка питања људских ресурса: подстицаји и усклађивање

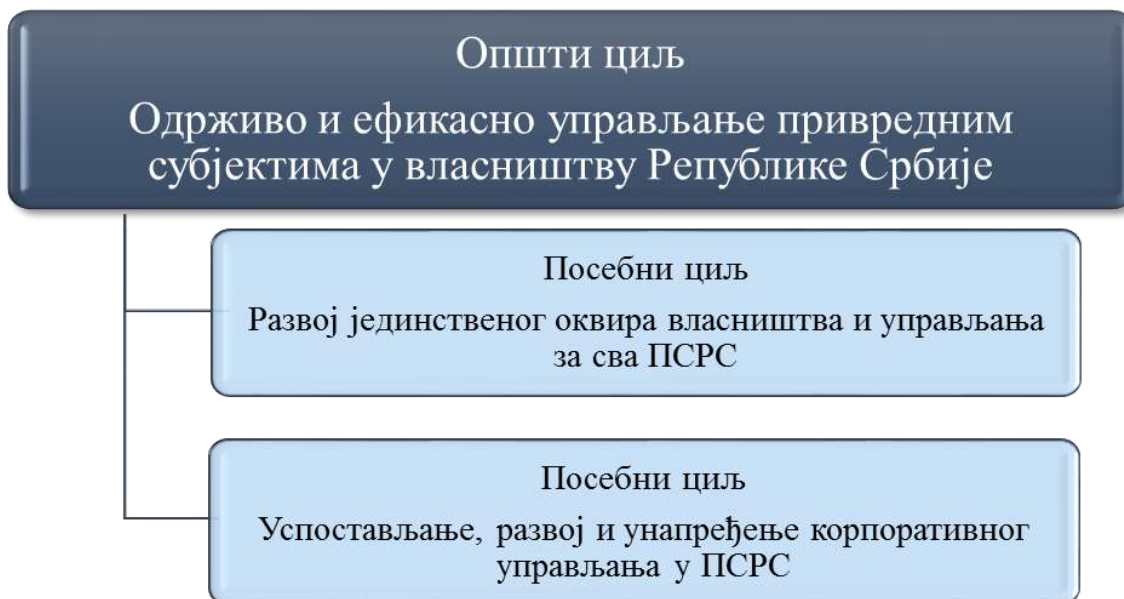
Чланови надзорног одбора у јавним предузећима имају право на накнаду, чија је висина ограничена одлуком Владе.<sup>30</sup> Директори и извршни директори у јавним предузећима имају право на зараду и могу имати право на стимулацију (бонусе), а акт о исплати стимулације доноси надзорни одбор, уз сагласност Владе. Акт о исплати стимулације извршног директора доноси се на предлог директора. Влада није донела акт о условима и критеријумима за утврђивање висине стимулације за директоре у јавним предузећима.

За ПСРС који нису обухваћени Законом о јавним предузећима не постоје ограничења у погледу износа зарада и бонуса, осим општих који се примењују на ограничења висине зарада у целом јавном сектору. У пракси је примећено да у неким ПСРС чланови надзорног одбора уопште не примају накнаду. Поред тога, накнаде члановима органа управљања и зараде директора и кључних руководиоца нису повезане са учинком (постизање одређених кључних показатеља учинка).

---

<sup>30</sup> Одлука о критеријумима и мерилима за утврђивање висине накнаде за рад у надзорним одборима јавних предузећа („Службени гласник РС”, број 102/16).

#### IV. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ



**Општи циљ** је одрживо и ефикасно управљање ПСРС, што одражава посвећеност Владе реформи ПСРС и повећању користи за грађане од државног власништва. Постизање општег циља подржавају два посебна циља, а сваки од њих повезан је са мерама које би требало да доведу до постизања тих циљева.

**Први посебни циљ** – Развој јединственог оквира власништва и управљања за све ПСРС омогућиће централизацију одговорности и надлежности државе у погледу власништва. Успоставиће се независно и ефикасно вршење власничке функције, јединствени систем механизма за постављање циљева, мерење и праћење учинка и извештавање чиме ће се обезбедити свеобухватни надзор над свим ПСРС и усклађивање стратегија и циљева сваког ПСРС са општим циљевима државног власништва.

**Други посебни циљ** – успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС, укључујући успостављање одговарајућих механизма за избор чланова одбора, довешће до тога да управљачка тела и руководство имају одговарајуће вештине и стручност и довољан ниво независности, што им омогућава да извршавају своје задатке. Правилан оквир корпоративног управљања дефинише одговорност и евентуалне санкције за резултате пословања ПСРС и успоставља функцију управљања ризицима и контролно окружење.

## V. МЕРЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА

### 1. Мере за први посебни циљ - развој јединственог оквира власништва и управљања за све ПСРС

Мера 1: Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила власништва и управљања за све ПСРС

Примери добре међународне праксе показују да друштва у којима је држава власник а која обављају комерцијалне делатности (у областима где постоји конкуренција) треба да обављају те делатности под једнаким условима као привредна друштва у приватном власништву. На друштва у приватном власништву, као и на друштва у власништву државе која послују у одређеном сектору, примењују се одредбе секторских прописа. Секторски прописи су углавном у надлежности државног органа који не управља друштвима у државном власништву, чиме се постиже раздвајање улога државе као власника, креатора политике и регулатора.

Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила о власништву и управљању ПСРС смањиће досадашњу дисперзију која може довести до нејасних циљева и подржаће раздвајање улога државе као власника, креатора политика и регулатора. Постојање јединственог референтног документа који јасно одређује улоге и одговорности акционара/чланова, одбора и руководства омогућава доследну примену политике власништва у свим ПСРС.

Министарство ће пре свега радити на уједначавању различитог приступа Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима, чиме ће се елиминисати неефикасност тренутног правног оквира и поставити универзална правила која се односе на власништво и управљање у свим ПСРС.

Мера 2: Корпоративизација јавних предузећа – промена правне форме јавних предузећа у АД или ДОО

Држава треба да поједностави и стандардизује правне форме у којима друштва у којима је држава власник постоје и послују. Њихове оперативне праксе треба да прате општеприхваћена корпоративна правила.<sup>31</sup>

Сходно изнетом, правне форме у којима послују ПСРС биће поједностављене и стандардизоване тако да се успостави јединствени оквир за вршење власништва државе, чиме ће се сва јавна предузећа трансформисати у АД или ДОО, а на новоуспостављени систем управљања ће се у потпуности примењивати одредбе Закона о привредним друштвима.

<sup>31</sup> ОЕЦД (2015), ОЕЦД Смернице за корпоративно управљање у државним предузећима, издање 2015, ОЕЦД Издаваштво, Париз. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

Промена правне форме је веома сложен процес на коме ће Министарство радити са ресорним министарствима и надлежним институцијама.

Мера 3: Успостављање централизоване одговорности и институционалне надлежности

Централизована одговорност: Министарство ће као централизовани власнички ентитет вршити даље активности на успостављању јединствене политике државног власништва, укључујући и координацију осталих надлежних министарстава и органа, као и постављање јасних очекивања ПСРС<sup>32</sup>.

Министарство преузима следеће одговорности према свим ПСРС<sup>33</sup>:

- имплементацију разлога власништва;
- претходно одобравање стратешких планова ПСРС;
- постављање општих циљева за програме пословања ПСРС;
- праћење имплементације стратегије и програма пословања ПСРС;
- претходно одобравање кључних одлука ПСРС;
- именовање кандидата за надзорни одбор/одбор директора ПСРС;
- именовање и предлагање разрешења директора и извршних директора ПСРС;
- обезбеђивање ефикасности система финансијског управљања и контроле ПСРС у сарадњи са Министарством финансија;
- постављање очекивања за износ дивиденде коју ПСРС треба да исплате држави у случају добити, у сарадњи са Министарством финансија, и одобравање и праћење оквира корпоративног управљања и његове ефикасности.

Изузеци од централизоване одговорности Министарства могући су у случајевима када је то неопходно ради испуњавања обавеза преузетих међународним актима.

Институционална надлежност: потребно је да Министарство поступа у координацији са ресорним министарствима у вези са следећим питањима:

- везаним за стратешке планове ПСРС (нпр. како би се осигурала усклађеност са приоритетима секторских стратегија);
- постављањем општих циљева релевантних ПСРС (нпр. да би се обезбедило дубље разумевање пословања ПСРС);
- везаним за финансијске планове релевантних ПСРС;
- очекивањима везаним за главне одлуке ПСРС;

---

<sup>32</sup> Полазне основе

<sup>33</sup> Могу да постоје одређени изузеци. У складу са Законом о министарствима, ПСРС који обавља послове производње и дистрибуције електричне енергије, односно природног гаса и ПСРС који обавља послове преноса електричне енергије, односно природног гаса не налазе се под надзором истог министарства. Министарство рударства и енергетике врши надзор над ПСРС у области производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом, природним гасом и сировом нафтом. Такође, постоје одређени изузеци и у одбрамбеној индустрији.

Наведене области у којима постоје изузеци ће се током спровођења Стратегије разматрати кроз анализу постојећег законодавног оквира, као и кроз нови законодавни и институционални оквир.



- кандидатима за избор директора и извршних директора, или предлозима за њихово разрешење.

Поред тога, потребно је да Министарство сарађује са Министарством финансија како би се:

- осигурала ефикасност система финансијског управљања и контроле ПСРС;
- поставила очекивања за дивиденду држави у случају добити ПСРС.

Република Србија ће бити представљена у скупштини ПСРС преко представника које поставља централизовани власнички ентитет а скупштина је орган који представља власнике капитала. Министарство ће као централизовани власнички ентитет вршити власничку функцију преко свог представника у скупштини ПСРС и биће одговорно за координацију са ресорним министарствима, према потреби, у вршењу својих надлежности. Када се постигне консензус око одређеног питања, то ће бити изражено преко представника Министарства у скупштини ПСРС.

Мера 4: Успостављање централизоване базе података свих ПСРС и њихових зависних друштава

Да би подржало државу у примени разлога власништва и управљању портфељем ПСРС, Министарство ће развити и одржавати централизовану базу података свих ПСРС и њихових зависних друштава, као и њихове имовине.

Мера 5: Класификација ПСРС

Министарство ће класификовати ПСРС у свом портфељу према јасно одређеним критеријумима, који ће пре свега бити усмерени на очување националног интереса.

Држава је власник ПСРС како би ефикасном расподелом ресурса побољшала вредност за своје грађане. Власништво државе над привредним субјектима је пре изузетак него правило. Држава врши власништво са намером да се постигне неки од или комбинација следећих циљева:

- да се реше ситуације у којима тржишта за одређене производе или услуге не постоје или не функционишу исправно;
- да се допринесе постизању социјалних и еколошких циљева;
- да се допринесе постизању економских и индустријских циљева;
- да се обезбеди испуњење националних стратешких интереса.

Након дефинисању јасних критеријума, држава може да размотри продају мањинских удела у оним ПСРС који испуњавају разлоге за власништво. Сви остали ПСРС који не испуњавају ниједан од дефинисаних критеријума, биће у потпуности приватизовани или ликвидирани.

Министарство ће редовно процењивати примену разлога власништва Републике Србије и њене циљеве за сваки ПСРС, како би се осигурало да су ажурирани и релевантни.

## Мера 6: Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства

Услед повећања делокруга послова, потребно је извршити јачање и усавршавање кадровских капацитета у Министарству, и то кроз унапређење организације, ојачавање кадровског капацитета, као и континуиране едукације и стручно усавршавање државних службеника.

Мера 7: Централизиција и дигитализација процеса надзора над ПСРС и извештавања ПСРС (развој ИТ софтвера)

Добар увид у пословање ПСРС је предуслов за ефикасно вршење власништва. Приступ кључним информацијама у право време омогућава држави да процени напредак ПСРС према њиховим циљевима, стратегији и другим битним елементима учинка и корпоративног управљања.

Сви ПСРС ће извештавати Министарство о два скупа кључних показатеља учинка:

1. Општи кључни показатељи учинка применљиви на све ПСРС у оквиру категорије класификације;
2. Прилагођени кључни показатељи учинка који се дају појединачним ПСРС.

Кључне показатеље учинка ће дефинисати Министарство у координацији са ресорним министарствима и ПСРС, на основу елемената који су карактеристични за сваки појединачни ПСРС.

С тим у вези, Министарство ће:

- упоређивати учинак ПСРС током времена и, када је то изводљиво, у односу на групу ПСРС из исте категорије;
- годишње извештавати Владу и Народну скупштину о сопственом учинку у вршењу власништва и постизању државних циљева;
- објављивати годишњи извештај о резултатима ПСРС у свом портфељу у претходној години.

Нужно је развити процес дигитализације, технолошких и финансијских потенцијала Министарства, кроз унапређење постојећих информационих софтвера и изградњу нових софтверских база и евиденција, што укључује и континуирано побољшање сигурности тих софтвера кроз улагања у потребну инфраструктуру и прилагођавање правном оквиру.

2. Мере за други посебни циљ - успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС

Мера 1: Уређивање питања корпоративног управљања у складу са најбољом међународном праксом

Један од стратешких циљева реформе привреде Републике Србије је да се побољша корпоративно управљање у ПСРС, како би она остваривала боље пословне резултате. Да би се то постигло, неопходно је изменити досадашњи начин управљања у њима и унапредити корпоративно управљање.

Увођење корпоративног управљања мотивисано је интерним разлозима и жељом оснивача ПСРС (Републике Србије) да повећа ниво ефикасности, ефективности и транспарентности њиховог рада. Увођење корпоративног управљања обухвата превасходно следеће активности: израду правног оквира (кроз измену досадашњих и израду нових законских и подзаконских аката), увођење система додатног усавршавања и сертификације директора и органа управљања и унапређење система праћења, извештавања и одговорности за резултате пословања ПСРС.

Министарство ће радити на превазилажењу проблема који су се појављивали у досадашњој пракси, тако што ће:

- израдити анализу стања, идентификовати проблеме и успоставити јединствени систем за корпоративно управљање у ПСРС;
- развити критеријуме и процес именовања органа управљања и менаџмента, при чему ће користити информације о матрици вештина прилагођеној за сваки ПСРС и резултатима годишњих оцењивања одбора, што подразумева да се неће ослањати на функцију вршиоца дужности директора, већ ће се јасно дефинисати одговорности менаџмента;
- имплементирати јасан и ефикасан процес за одабир кандидата, са транспарентним критеријумима заснованим на заслугама, који узима у обзир потребе самих ПСРС;
- поставити смернице о циљевима родне равноправности које треба применити у матрицама профила за кандидате за одбор;
- развити систем усавршавања и сертификације за органе управљања и менаџмента и успоставити евиденцију сертификованих лица;
- развити критеријуме за формирање комисије за ревизију, као и других комисија у складу са најбољом праксом;
- успоставити критеријуме за варијабилне механизме зараде засноване на постизању резултата.

Циљ државе је да органи управљања и менаџмента ПСРС поседују висок ниво стручности који је прилагођен делатности, пословном окружењу и будућим могућностима и изазовима. Структурисан процес избора чланова одбора ПСРС примењује се како би се обезбедила стручност приликом бирања чланова органа ПСРС.

**Органи управљања и менаџмента** ће следити најбољу праксу прилагођену пословању и постављеним циљевима, док држава обезбеђује друштвима чији је власник потребан оквир и алате како би обезбедила да постоји одговарајући систем за стимулацију, нпр. подстицањем одређивања накнада и зарада у висини која зависи од постизања резултата и давањем смерница како је то могуће у тренутном правном оквиру.

Влада ће своје надлежности извршавати преко Министарства и његовог представника у скупштини ПСРС. У ПСРС који имају недржавне акционаре/чланове, Република Србија је посвећена једнаком третману свих акционара/чланова, укључујући мањинске, у складу са Законом о привредним друштвима.

Добра међународна пракса показује да сва друштва у којима је држава власник морају имати надзорни одбор/одбор директора који сноси крајњу одговорност за њихов учинак. Надзорни одбор/одбор директора треба да поседује неопходна овлашћења, способности и објективност за одређивање пословне стратегије, надзирање успеха менаџмента и промовисање ефикасног управљања ризицима. Надзорни одбор/одбор директора је у потпуности одговоран према држави као власнику и мора да поступа у најбољем интересу друштва и на једнак начин поступа са свим акционарима/члановима (ако их има више).

Величина и састав надзорног одбора/одбора директора треба да одражава природу, обим и сложеност пословања друштва, његових стратешких изазова и потреба. До тога би се дошло на основу резултата пажљиве анализе неопходних стручности и потребних вештина (по могућности изражене кроз матрицу компетенција).

Сходно томе, изменом правног оквира, уредиће се систем корпоративног управљања у свим ПСРС, а решења у новом закону треба да следе добру међународну праксу у погледу одбора, квалификовано чланство које одбору доноси потребне вештине и стручност, већину чланова који су независни од руководства и пословних односа, ограничење броја чланова који представљају или су повезани са извршном влашћу државе, овлашћења и одговорност одбора да именује, бира, надгледа, оцењује и разрешава руководство.

**Директори:** Примери добре међународне праксе показују да држава не поставља вршиоца дужности директора за период који је дужи од шест месеци, као решење у случају хитне кадровске обнове. Скупштина (у једнодомном систему), односно надзорни одбор (у дводомном систему) су обавезни да изаберу директора правовремено и да не дозволе ситуације у којима је мандат директора истекао или директор не може више да врши своје дужности.

Сходно наведеном, потребно је напустити тренутну праксу именовања вршилаца дужности директора на период дужи од годину дана. Такве промене ће се најбоље постићи усвајањем новог закона којим ће се уредити питања корпоративног управљања у свим ПСРС. Поред тога, потребно је да Министарство развије и одржава базу података кандидата за директоре и базу података именованих директора.

**Комисије:** Добра међународна пракса показује да друштва у којима је држава власник имају комисију за ревизију, комисију за именовања и комисију за накнаде као комисије надзорног одбора/одбора директора, осим ако њихова величина и сложеност не захтева постојање ових комисија.

**Интерна ревизија:** Потребно је отклонити слабости изменом правног оквира који ће регулисати корпоративно управљање у свим ПСРС, где ће бити додатно уређена обавеза интерне ревизије у ПСРС. Везано за управљање ризицима, Министарство треба да подстакне велике ПСРС да имају засебну функцију управљања ризицима.

**Екстерна ревизија:** Успостављање уједначеног система екстерне ревизије кроз нове акте који ће регулисати корпоративно управљање у ПСРС, чиме ће се уредити да ревизорске куће са адекватним капацитетима врше ревизију у ПСРС.

## Мера 2: Креирање политике обелодањивања информација ПСРС

Најбоље међународне праксе показују да би држава требало да креира политику обелодањивања информација за друштва у којима је држава власник која прецизно одређује информације које се објављују, канале и механизме за гарантовање информација високог квалитета.<sup>34</sup> Претпоставља се да би таква политика обезбедила различите захтеве за друштва у којима је држава власник чије се хартије од вредности котирају на берзи и она која се не котирају.

У погледу очекивања за обелодањивањем информација тих друштава, Смернице ОЕЦД предвиђају да „друштва у којима је држава власник треба да извештавају о материјалним финансијским и нефинансијским информацијама о друштву у складу са висококвалитетним међународно признатим стандардима корпоративног обелодањивања информација, укључујући подручја од великог значаја за државу као власника и ширу јавност. То нарочито укључује активности тих друштава које се спроводе у јавном интересу.”<sup>35</sup> Све одабране упоредне јурисдикције предвиђају политике транспарентности. Очекивања државе везана за објављивање информација прилагођена су у односу на то да ли обављају: 1) чисто комерцијалне активности, 2) мешовите (комерцијалне и некомерцијалне) или 3) некомерцијалне активности.

ПСРС ће се придржавати обавеза о објављивању информација, које ће бити прописане правним оквиром који ће уређивати корпоративно управљање. Поред уобичајених квантитативних података (нпр. добит) објављиваће се и информације које су у већој мери квалитативне природе, што укључује и информације о корпоративном управљању.

Мера 3: Дефинисање циљева пословања и кључних показатеља успеха за сваки ПСРС кроз писма очекивања

Примери добре међународне праксе указују да су циљеви друштава дефинисани путем годишњих писама о очекивањима упућеним одборима друштава, чији је садржај развијен кроз координацију између надлежног министарства и јединице за надзор власништва.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Смернице ОЕЦД II. F, страна 18.

<sup>35</sup> Напомене уз Смернице ОЕЦД.

<sup>36</sup> Јединица за надзор власништва круне - Нови Зеланд (2011), Смернице за надзор државних предузећа. <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/msoe-combined.pdf>

У складу са добром међународном праксом, писмо очекивања садржи следеће информације<sup>37</sup>:

- преглед пословних активности друштва, укључујући комерцијалне и некомерцијалне активности и како треба успоставити приоритете;
- финансијска очекивања, нпр. дивиденде, структура капитала, и поврат на уложени капитал;
- нефинансијска очекивања, нпр. индикатори повезани са постизањем стратегије или некомерцијалних циљева, нпр. тржишни успех, иновације, показатељи услуге подршке корисницима, запошљавање, итд. Додатно, може да укључује очекивања у вези са заштитом животне средине, социјалном одговорношћу и праксом корпоративног управљања.

Министарство ће као централизоване власничке ентитет пружити конкретне смернице за дефинисање циљева и кључних показатеља учинка у ПСРС. Заједно са надлежним државним органима ће бити одговорно за развијање јасних комерцијалних и некомерцијалних, као и дугорочних и средњорочних циљева за ПСРС, а кроз редовно ажурирано писмо очекивања, дефинисаће се кључни показатељи учинка ПСРС. Пре слања писма очекивања и договора о циљевима ПСРС, редовно ће се одржавати састанци са органима управљања и менаџментом ради договора о циљевима ПСРС.

Циљеви ПСРС ће бити усклађени са разлозима власништва Републике Србије и саопштавани у редовно ажурираним писмима очекивања која се достављају ПСРС, као и имплементирани у оснивачким актима и програмима пословања ПСРС. Писма очекивања могу такође садржати смернице и циљеве који се односе на разлоге власништва Републике Србије и информације о очекиваним кључним показатељима учинка.

Мера 4: Одређивање критеријума за дефинисање зарада/накнада према учинцима и осталим показатељима

Потребно је прописати критеријуме за дефинисање зарада/накнада према учинку и осталим показатељима. Критеријуми треба да буду мотивациони, са циљем привлачења стручног и искусног кадра. Накнаде вишег руководства требало би да буду конкурентне, али такође и у складу са дугорочним интересом државе и самог ПСРС. Поред тога, потребно је уредити и систем санкција у случају неодговорног и нестручног понашања у вршењу функција.

Мера 5: Успостављање централизованих база података које прате корпоративно управљање

Потребно је да се Министарство као централизоване власничке ентитет активно укључи у процес именовања и избора чланова органа у ПСРС. У току тог процеса биће

---

<sup>37</sup> Литвански центар за координацију управљања, смернице за писма о очекивањима. <https://vkc.sipa.lt/en/valdysena-lietuvoje/>

уважене и специфичне потребе за вештинама у зависности од делатности ПСРС, а по потреби би могле бити формиране и комисије за тражење квалитетних кандидата.

Министарство ће развити и одржавати евиденцију о додатном усавршавању у области корпоративног управљања и успоставити евиденцију сертификованих лица, као и успоставити евиденцију о кандидатима/именованим члановима органа.

Мера 6: Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства из области корпоративног управљања

Услед повећања делокруга послова, потребно је извршити јачање и усавршавање кадровских капацитета из области корпоративног управљања у Министарству, и то кроз унапређење организације, ојачавање кадровског капацитета, као и континуиране едукације и стручно усавршавање државних службеника.

## VI. КЉУЧНИ ИНДИКАТОРИ УЧИНКА НА НИВОУ ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА И МЕРА

### 1. Индикатор учинка за општи циљ одрживог и ефикасног управљања ПСРС

На нивоу општег циља одрживог и ефикасног управљања ПСРС дефинисан је следећи кључни индикатор учинка:

Процент ПСРС над којима је успостављено ефикасно и одрживо управљање (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: 0%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

### 2. Индикатори учинка првог посебног циља

На нивоу првог посебног циља - развој јединственог оквира власништва и управљања за све ПСРС, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Успостављен јединствен оквир власништва за све ПСРС (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2027. године</i>

На нивоу мера првог посебног циља, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Израђен нови правни оквир (закони и подзаконски акти) који се примењује на све ПСРС (извор: „Службени гласник Републике Србије”)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2022. године</i>

Број јавних предузећа која нису корпоративизована (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: 26</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 0</i>	<i>2027. године</i>



Процент ПСРС обухваћених централизованом власничком функцијом у оквиру Министарства (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: 32%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

Успостављана база података о ПСРС (извор: Министарство)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2022. године</i>

Процент ПСРС класификованих према дефинисаним критеријумима (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: 0</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2022. године</i>

Развијен софтвер за систем надзора и извештавања ПСРС (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2023. године</i>

### 3. Индикатори учинка другог посебног циља

На нивоу другог посебног циља - успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Процент ПСРС у којима је успостављен јединствен систем корпоративног управљања (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 60%</i>	<i>2027. године</i>

На нивоу мера другог посебног циља, дефинисани су следећи кључни индикатори учинка:

Успостављена јединствена процедура избора органа управљања и директора у свим ПСРС (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: 13%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Процент ПСРС <sup>38</sup> са успостављеном или повереном независном функцијом интерне ревизије (извор: Централна јединица за хармонизацију и Министарство)	
<i>Почетна вредност: 19%</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

Процент великих ПСРС код којих је успостављена комисија за ревизију (извор: Министарство)	
<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Процент великих ПСРС код којих је успостављена комисија за именовања и накнаде (извор: Министарство)	
<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Процент ПСРС који јавно објављују прописане информације и документа (извор: Интернет странице ПСРС, Министарство)	
<i>Почетна вредност: недоступни подаци</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2025. године</i>

Процент ПСРС са дефинисаним циљевима и кључним показатељима успеха одређеним у писмима очекивања (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: 0</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: 100%</i>	<i>2027. године</i>

<sup>38</sup> Односи се на ПСРС који су у складу са Законом о буџетском систему дефинисани као корисници јавних средстава.

Израђени критеријуми за дефинисање зарада/накнада према учинцима и осталим показатељима (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2025. године</i>

Успостављене базе података из области корпоративног управљања (извор: извештаји Министарства)	
<i>Почетна вредност: не</i>	<i>2020. године</i>
<i>Циљна вредност: да</i>	<i>2025. године</i>

Индикатори учинка на нивоу мера: јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства, као и јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства из области корпоративног управљања, биће дефинисани у акционом плану који ће бити усвојен у року од 90 дана од дана усвајања Стратегије.

**ЦИЉЕВИ, МЕРЕ И ИНДИКАТОРИ СТРАТЕГИЈЕ ДРЖАВНОГ ВЛАСНИШТВА И УПРАВЉАЊА ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА  
КОЈИ СУ У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

<b>Општи циљ:</b>	<b>Индикатор:</b>	
Одрживо и ефикасно управљање ПСРС	Процент ПСРС над којима је успостављено ефикасно и одрживо управљање (почетна вредност 2020: 0, циљна вредност 2027: 100%) Извор: извештаји Министарства	
<b>Први посебан циљ:</b>	<b>Индикатор:</b>	
1. Развој јединственог оквира власништва и управљања за све ПСРС	Успостављен јединствен оквир власништва за све ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2027: да) Извор: извештаји Министарства	
	<b>Мере:</b>	<b>Индикатор:</b>
	1.1. Уједначавање правног оквира за успостављање општих правила власништва и управљања за све ПСРС	Израђен нов правни оквир (закони и подзаконски акти) који се примењује на ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2022: да) Извор: „Службени гласник Републике Србије”
	1.2. Корпоративизација јавних предузећа – промена правне форме јавних предузећа у АД или ДОО	Број јавних предузећа која нису корпоративизована (почетна вредност 2020: 26, циљна вредност 2027: 0) Извор: извештаји Министарства
	1.3. Успостављање централизоване одговорности и институционалне надлежности	Процент ПСРС обухваћених централизованом власничком функцијом у оквиру Министарства. (почетна вредност 2020: 32%, циљна вредност 2027: 100%) Извор: извештаји Министарства
	1.4. Успостављање централизоване базе података свих ПСРС и њихових зависних друштава	Успостављена база података о ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2022: да) Извор: Министарство
	1.5. Класификација ПСРС	Процент ПСРС класификованих према дефинисаним критеријумима. (почетна вредност 2020: 0, циљна вредност 2022: 100%) Извор: извештаји Министарства

	1.6. Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства	
	1.7. Централизација и дигитализација процеса надзора и извештавања ПСРС (развој ИТ софтвера)	Развијен софтвер за систем надзора и извештавања ПСРС (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2023: да) Извор: извештаји Министарства
<b>Други посебан циљ:</b>	<b>Индикатор:</b>	
2. Успостављање, развој и унапређење корпоративног управљања у ПСРС	Процент ПСРС у којима је успостављен јединствен систем корпоративног управљања (почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2027: 60%) Извор: извештаји Министарства	
	<b>Мере:</b>	<b>Индикатор:</b>
	2.1 Уређивање питања корпоративног управљања у складу са најбољом међународном праксом	Успостављена јединствена процедура избора органа управљања и директора у свим ПСРС (почетна вредност 2020: 13%, циљна вредност 2025: 100%) Извор: извештаји Министарства
		Процент ПСРС <sup>39</sup> са успостављеном или повереном независном функцијом интерне ревизије. (почетна вредност 2020: 19%, циљна вредност 2027: 100%) Извор: Централна јединица за хармонизацију, Министарства
		Процент великих ПСРС код којих је успостављена комисија за ревизију (почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2025: 100%) Извор: извештаји Министарства

<sup>39</sup> Односи се на ПСРС који су у складу са Законом о буџетском систему дефинисани као корисници јавних средстава.

		Процент великих ПСРС код којих је успостављена комисија за именовања и накнаде (почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2025: 100%) Извор: извештаји Министарства
	2.2 Креирање политике обелодањивања информација ПСРС	Процент ПСРС који јавно објављују прописане информације и документа (почетна вредност 2020: недоступни подаци, циљна вредност 2025: 100%) Извор: интернет странице ПСРС и извештаји Министарства
	2.3 Дефинисање циљева пословања и кључних показатеља успеха за сваки ПСРС кроз писма очекивања	Процент ПСРС са дефинисаним циљевима и кључним показатељима успеха одређеним у писмима очекивања (почетна вредност 2020:0, циљна вредност 2027:100%) Извор: извештаји Министарства
	2.4 Одређивање критеријума за дефинисање зарада / накнада према учинцима и осталим показатељима	Израђени критеријуми за дефинисање зарада / накнада према учинцима и осталим показатељима (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2025: да) Извор: Министарство
	2.5 Успостављање централизованих база података које прате корпоративно управљање	Успостављене базе података из области корпоративног управљања (почетна вредност 2020: не, циљна вредност 2025: да) Извор: извештаји Министарства
	2.6 Јачање и усавршавање кадровских капацитета Министарства из области корпоративног управљања	

## VII. МЕХАНИЗАМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА, ИЗВЕШТАВАЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ

Надлежни орган за спровођење Стратегије је Министарство, које ће координисати и све друге институције укључене у процес спровођења ове стратегије.

У року од 90 дана од доношења Стратегије, предвиђено је усвајање акционог плана. Акционим планом ће бити дефинисане конкретне мере и активности које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују, одређени носиоци и партнери за спровођење тих мера и активности, дефинисани њихови показатељи, као и рокови и средства за њихово спровођење.

Финансијски ефекти спровођења Стратегије биће детаљно дати у акционом плану, а за спровођење Стратегије и акционог плана обезбедиће се средства из буџета Републике Србије и из других извора.

Сви органи, односно институције са којима ће Министарство сарађивати имају обавезу да писмено извештавају Министарство на годишњем нивоу о реализацији, односно о евентуалним проблемима са којима се суочавају.

Извештај о напретку у спровођењу Акционог плана припрема Министарство на основу извештаја које, кроз Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (ЈИС), достављају сви надлежни органи и институције за спровођење мера и активности.

Извештај о резултатима у достизању утврђених циљева Стратегије биће припремљен на основу ex-post анализа ефеката, а финални извештај биће поднет Влади по спровођењу Стратегије.

Вредновање учинка Стратегије врши се тако што се анализира да ли су и у којој мери постигнути учинци у складу са показатељима ефеката на нивоу општег циља, показатељима исхода на нивоу посебних циљева и показатељима резултата на нивоу појединачних мера.

Министарство ће бити орган државне управе коме ће бити пренето у надлежност да врши власничке функције у ПСРС (представљајући Републику Србију у скупштини ПСРС). Да би могло да изврши тај задатак, Министарство ће морати да ојача своје капацитете у погледу запошљавања додатних кадрова и континуиране обуке запослених.

Преглед прописа које треба усвојити и изменити у поступку примене Стратегије биће утврђен Акционим планом.

VIII. ТАБЕЛА ПОЈМОВА И СКРАЋЕНИЦА

Скраћеница	Појам	Дефиниција
ЈП	Јавно предузеће	Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе
ПСРС	Привредни субјекти у власништву Републике Србије	Привредни субјекти у власништву Републике Србије у овом тексту подразумевају све облике привредних друштава у којима је Република Србија власник, укључујући и јавна предузећа
АД	Акционарско друштво	Акционарско друштво је друштво чији је основни капитал подељен на акције које има један или више акционара
ДОО	Друштво с ограниченом одговорношћу	Друштво с ограниченом одговорношћу је друштво у коме један или више чланова друштва имају уделе у основном капиталу друштва.
Скупштина	Скупштина акционара или чланова ПСРС	Скупштина друштва у акционарском друштву или друштву с ограниченом одговорношћу
Писмо очекивања	Писмо очекивања	Акт којим се Министарство обраћа ПСРС у вези са плановима и циљевима



## IX. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Ову стратегију објавити на интернет страници Владе, порталу е-Управа и интернет страници Министарства привреде, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 023-1270/2021-4  
У Београду, 1. априла 2021. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Ана Брнабић, с.р.