

**Analiza regulatornog i institucionalnog
okvira za poslovanje javnih preduzeća
i privrednih društava u većinskom
vlasništvu Države**

MINISTARSTVO FINANSIJA

Sadržaj

<i>Uvod</i>	2
<i>1. Cilj Analize i metodologija rada</i>	3
<i>2. Okvir za upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu u Crnoj Gori</i>	5
<i>3. Presjek stanja i analiza pravnog okvira za upravljanje preduzećima u većinskom državnom vlasništvu u Crnoj Gori</i>	6
<i>4. Ključni nalazi analize pravnog okvira državnih kompanija</i>	14
<i>5. Modeli institucionalnog nadzora u međunarodnoj praksi sa osvrtom na preporuke OECD-a</i>	17
<i>6. Ključni nalazi analize institucionalnog okvira i vlasničkog upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu u Crnoj Gori</i>	19
<i>7. Korporativno upravljanje u državnim preduzećima</i>	22
<i>8. Ključni nalazi analize korporativnog upravljanja</i>	23
<i>9. Zaključna razmatranja sa predlogom zaključaka</i>	26

Uvod

Jedan od prioriteta Vlade Crne Gore jeste unapređenje regulatornog okvira koji se odnosi na poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države (u daljem tekstu: **sektor državnih preduzeća**), što će se realizovati na način kojim se jača primjena pravnih normi, kao i ovlašćenja i odgovornosti Vlade i resornih tijela/organa Vlade i uspostavljanjem efikasnijeg sistema korporativnog upravljanja i nadzora nad ovim društvima.

Uzimajući u obzir veliki značaj sektora državnih kompanija u razvoju sveukupne ekonomije¹, sprovođenje reforme u ovoj oblasti doprinijeće zaštiti nacionalnog i opšteg interesa i uspostavljanju kvalitetnog sistema dobrog korporativnog upravljanja i adekvatnog mehanizma preko kojih bi država mogla efikasnije da upravlja državnim kompanijama.

Uvažavajući specifičnosti crnogorske ekonomije (mali i otvoren sistem visoko osjetljiv na promjene geopolitičkog i ekonomskog okruženja), i udio i značaj koji privredna društva u većinskom državnom vlasništvu imaju za crnogorsku ekonomiju i građane, neophodan je proaktivan pristup u praćenju fiskalnih rizika, posebno onih koji dolaze od sektora državnih preduzeća.

Aktivnosti na pripremi Analize regulatornog i institucionalnog okvira za poslovanje javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu Države su otpočele nakon donošenja Odluke o obrazovanju Međuresorske radne grupe za pripremu analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države ("Službeni list Crne Gore", br. 049/23) od strane Vlade Crne Gore. Pomenutom Odlukom imenovani su članovi radne grupe iz resornih ministarstava i relevantnih institucija, koji su svojim znanjem, kompetencijama, iskustvom i zalaganjem dali značajan doprinos u analizi okvira za upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države koja su u nadležnosti njihovih resora. Koordinaciju aktivnosti u radu MRG, objedinjavanje, obradu i sistematizovanje svih prikupljenih podataka i u konačnom pripremu Analize je sproveo Ministarstvo finansija.

Analizom su identifikovani ključni nedostaci i problemi u funkcionisanju i poslovanju javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu Države s aspekta regulatorne i institucionalne uređenosti, predložene konkretne aktivnosti za rješavanje uočenih nedostataka i problema sa ciljem jasnijeg definisanja vlasničke politike i funkcije Države u ovim društvima, unapređenja regulatornog okvira i uspostavljanja efikasnijeg sistema upravljanja i nadzora u sektoru državnih preduzeća.

Takođe, u Analizi je dat prikaz modela institucionalnog upravljanja i nadzora u međunarodnoj praksi kroz pregled svih prednosti i nedostataka svakog od modela. Na bazi svih raspoloživih informacija i podataka koji su dati u Analizi, Vlada Crne Gore će biti u

¹ Sektor državnih preduzeća samo na centralnom nivou zapošljava oko 5-6% ukupno zaposlenih u Crnoj Gori, dok se ukupan vlasnički kapital preduzeća na centralnom nivou vlasti kretao u prosjeku oko 60% BDP-a godišnje u periodu od 2019-2023.godine.

mogućnosti da se, kroz sagledavanje prednosti i nedostataka, opredijeli za najoptimalniji model upravljanja i nadzora.

Dokument se sastoji od 9 poglavlja i strukturiran na način da je u poglavlju 1 predstavljen cilj i metodologija rada, u drugom poglavlju je dat pregled okvira za upravljanje preduzeća u državnom vlasništvu u Crnoj Gori, poglavlje 3 daje presjek stanja i analizu pravnog okvira, dok su u okviru tačke 4 dati ključni nalazi analize pravnog okvira. U poglavlju 5 dat je pregled prednosti i nedostataka institucionalnih modela nadzora koji se koriste u međunarodnoj praksi, uz poseban osvrt na preporuke OECD u ovom segmentu. Poglavljem 6 predstavljeni su ključni nalazi analize institucionalnog okvira i vlasničkog upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu u Crnoj Gori. Poglavljem 7 ukratko su predstavljeni osnovni principi korporativnog upravljanja, dok su poglavljem 8 predstavljeni ključni nalazi u ovom segmentu. U posljednjem, 9 poglavlju data su zaključna razmatranja.

1. Cilj Analize i metodologija rada

Analiza ima za cilj da:

- ✓ Prikaže dijagnostičko stanje po ključnim elementima okvira za upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu;
- ✓ Predoči prednosti i nedostake tri u praksi najčešća institucionalna modela upravljanja;
- ✓ Identifikuje ključne izazove u praksi, i ponudi konkretne preporuke za unapređenje stanja.

Svrha sprovođenja svih aktivnosti na izradi Analize jeste da se na jedan sveobuhvatan način sagleda regulatorni i institucionalni okvir u kojem posluju javna preduzeća i privredna društva u većinskom vlasništvu Države i da se identifikuju ključni nedostaci i problemi u funkcionisanju i poslovanju ovih društava s aspekta regulatorne i institucionalne uređenosti.

U konačnom, cilj Analize jeste predlaganje konkretnih aktivnosti za rješavanje uočenih nedostataka i problema u pravcu jasnijeg definisanja vlasničke politike i funkcije Države u ovim društvima, unapređenja regulatornog okvira i uspostavljanja efikasnijeg sistema upravljanja i nadzora u sektoru državnih preduzeća ali u pružanja dovoljno informacija Vladi Crne Gore da se, kroz sagledavanje prednosti i nedostataka, opredijeli za najoptimalniji model upravljanja i nadzora nad ovim društvima.

Izrada Analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu Države otpočela je nakon donošenja *Odluke o obrazovanju Međuresorske radne grupe za pripremu analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države* ("Službeni list Crne Gore", br. 049/23) od strane Vlade Crne Gore. Pomenutom Odlukom imenovani su članovi radne grupe iz relevantnih institucija i ministarstava, koji su svojim znanjem i kompetencijama dali značajan doprinos u analizi okvira za upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države koja su u nadležnosti njihovih resora.

Ujedno, početkom 2024. godine je otpočeo projekat Svjetske banke, koji finansira EU, pod nazivom “**Izgradnja efikasnog održivog i transformisanog javnog sektora u Crnoj Gori**” (BEST-Public sector), kojim se ima za cilj pružanje podrške Crnoj Gori da razvije i implementira srednjoročne reforme koje su u skladu sa strateškim prioritetima Vlade. Druga, od ukupno četiri komponente BEST programa, odnosi se na **Jačanje upravljanja sektorom državnih preduzeća**, koja ima za cilj da pruži podršku prilikom formulacije i implementacije politike, regulatornog i institucionalnog okvira, kao i da obezbijedi transfer znanja i jačanje kapaciteta u ovoj oblasti.

U metodološkom smislu, Ministarstvo finansija je u pripremi ove Analize koristilo javno dostupne analize, izvještaje i studije, informacije i analize na nivou pojedinačnih preduzeća pripremljene od strane predstavnika resornih ministarstava i dominantno OECD Smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima. Pored navedenog, Ministarstvo finansija se rukovalo preporukama Međunarodnog monetarnog fonda sadržanim u izvještaju iz januara 2023.godine pod nazivom “**Snaženje nadzora nad preduzećima u državnom vlasništvu**”. Korišćeni su principi i preporuke dobijeni kroz učesće u projektima međunarodnih institucija sa ciljem unapređenja sistema korporativnog upravljanja privrednim društvima u većinskom državnom vlasništvu. Istovremeno, uzeta su u obzir načela dobre prakse sadržana u Kodeksu korporativnog upravljanja u Crnoj Gori. U finalnoj fazi pripreme ovog dokumenta, razmotrene su i preporuke Svjetske banke date u preliminarnom nacrtu “*Izvještaja o brzjoj analizi državnih preduzeća u energetskom i turističkom sektoru Crne Gore*”, koji predstavlja prvi isporučeni rezultat BEST programa. Predmet posebne pažnje tima Ministarstva finansija, pored svega već pomenutog, bilo je i upoznavanje sa javno dostupnom komparativnom praksom članica EU, poput Švedske, Francuske, Holandije, Slovenije, Finske, Letonije, Litvanije, kao i zemalja našeg regiona (za više informacija pogledati Aneks III).

Ovom analizom je poseban fokus stavljen na analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira za 50 privrednih društva i javnih preduzeća kojima se upravlja na centralnom nivou (spisak preduzeća nalazi se u aneksu I), dok će predmet posebne analize u budućnosti biti preduzeća sa lokalnog nivoa vlasti.

U pripremi analize postojećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira, pored Ministarstva finansija, učestvovala su sljedeće relevantne institucije²: Kabinet predsjednika Vlade, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvo evropskih poslova.

Predstavnici relevantnih institucija su pripremili pregled privrednih društava u većinskom vlasništvu države koja su u nadležnosti njihovih resora, dali pregled koji se odnosi na pravni oblik subjekta, obuhvat nadzora nad državnim preduzećima, analizu stanja uz uočene

²Shodno Odluci o obrazovanju Međuresorske radne grupe za pripremu analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države (“Službeni list Crne Gore”, br. 049/23).

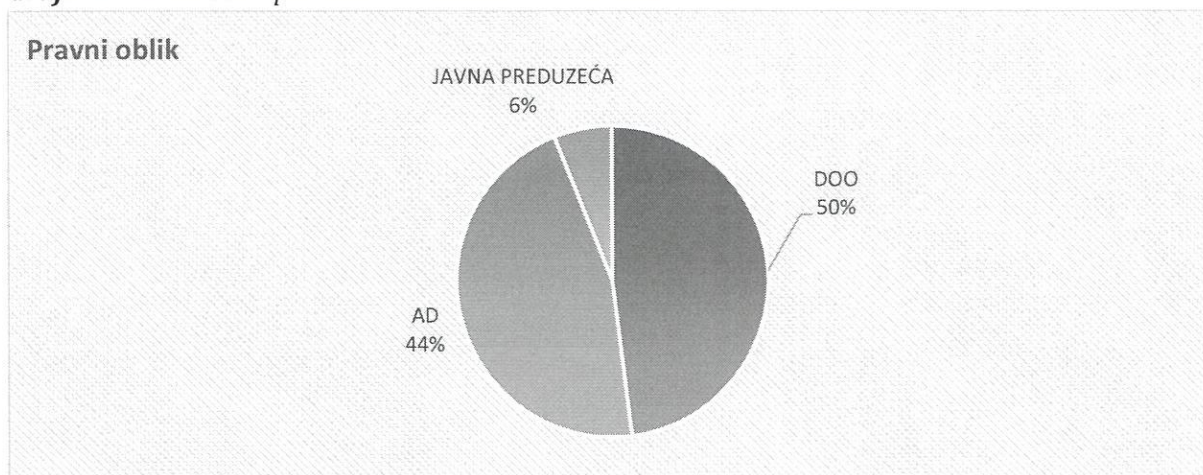
nedostatke i preporuke za njihovo prevazilaženje. Analiza stanja za svako privredno društvo pojedinačno obrađena je po jedinstvenom obrascu koji je kreiralo Ministarstvo finansija, koje je, između ostalog, bilo zaduženo za koordinaciju pripreme, obradu i procesuiranje ovog dokumenta prema Vladi Crne Gore. Pregled i analiza postojećeg pravnog okvira predstavljena je u okviru tačke 3., dok su dobijeni prilozima resora za svako preduzeće pojedinačno integrisani kao sastavni dio Aneksa II.

2. Okvir za upravljanje³ preduzećima u državnom vlasništvu u Crnoj Gori

Crna Gora posjeduje značajan broj preduzeća u državnom vlasništvu, koji pripadaju različitim sektorima privrede (energetika, saobraćaj, industrija, turizam, ekologija, inovacije, itd). Prema informacijama kojima raspolaže Ministarstvo finansija⁴, Crna Gora u svom portfoliju ima 50 društava koja su u većinskom vlasništvu Države, sa sljedećim pravnim oblikom:

- 25 Društva sa ograničenom odgovornošću;
- 22 Akcionarska društva, i
- 3 Javna preduzeća⁵ (odnosno 2 JP i 1 javna ustanova/servis-RTCG).

Grafik 1: Pravni oblik privrednih društava u većinskom vlasništvu države



Portfolio državnih preduzeća je izuzetno makroekonomski značajan za ekonomiju Crne Gore. Ovaj sektor samo na centralnom nivou zapošljava oko 5-6% ukupno zaposlenih u Crnoj Gori. Sektori u kojima posluju privredna društva u većinskom vlasništvu države

³ Eng: governance-meaning steering and controlling.

⁴ Direkcija za fiskalne rizike u Ministarstvu finansija, kao odgovorna cjelina za monitoring i izvještavanje o fiskalnim rizicima preduzeća u državnom vlasništvu, u svojoj evidenciji ima 50 preduzeća u većinskom vlasništvu države. Napominjemo da ova brojka uključuje aktivna društva, ali ne ona koja su u stečaju.

⁵ I pored zakonske obaveze da se javna preduzeća reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, u roku od tri godine od stupanja na snagu Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta, tri još uvijek posluju kao javna preduzeća.

predstavljaju strateške sektore razvoja. Pored činjenice da su državna preduzeća značajan poslodavac, veoma su i važan investitor, i nosilac investicione aktivnosti posebno u sektoru saobraćaja. Ukupan vlasnički kapital preduzeća na centralnom nivou vlasti kretao se u prosjeku oko 60% BDP-a godišnje u periodu od 2019. godine do 2023. godine. Efekti su još značajniji kada se u u obuhvat uključi i više od 120 preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava.

Ključni elementi okvira za upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu sastoje se od:

- Pravnog okvira;
- Institucionalnog okvira i politike vlasništva;
- Korporativnog upravljanja.

3. Presjek stanja i analiza pravnog okvira za upravljanje preduzećima u većinskom državnom vlasništvu u Crnoj Gori

U praksi glavni propisi kojima se reguliše upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu se sastoje od zakona kojima se uređuju javne finansije (Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakon o računovodstvu u javnom sektoru, Zakon o zaradama u javnom sektoru, Zakon o javnim nabavkama), i zakona kojima se uređuje kompanijsko poslovanje (Zakon o privrednim društvima, Zakon o računovodstvu, Zakonom o reviziji).

Nasuprot toj praksi, mnoge države usvajaju zakon o preduzećima u državnom vlasništvu kojim se uređuje ovaj sektor.

U pravnom sistemu Crne Gore, od 1991. godine na snazi je bio Zakon o javnim preduzećima, kojim su eksplicitno bile propisane djelatnosti od javnog interesa, način osnivanja javnih preduzeća, njihovog upravljanja, raspodjele dobiti i upravljanja kapitalom. Međutim, ovaj zakon prestaje da važi nakon usvajanja Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta 2010. godine, čime se gubi zakonska definicija djelatnosti od javnog interesa i druge bitne odredbe ovog zakona. Iako je na snazi i dalje Zakon o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama (Sl. List SRCG" br. 013/91, 016/91, i "Sl. List CG" 073/10), on ima ograničenu primjenu u praksi. Stoga, privredna društva i javna preduzeća čiji je većinski vlasnik i osnivač Država, od 2010. godine posluju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, posebnim zakonima i svojim osnivačkim aktima, shodno članu 13 Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta. (Sl. List CG 040/10 i 018/19).

I pored zakonske obaveze da se javna preduzeća reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, u roku od tri godine od stupanja na snagu Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta, tri još uvijek posluju kao javna preduzeća (Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore i Javno preduzeće Radio i Televizija Crne Gore (javna ustanova/servis RTCG)). Pored navedenog, privredna društva u većinskom vlasništvu države posluju u skladu sa određenim sektorskim zakonima i strategijama, kao i svojim osnivačkim aktima.

Na osnovu raspoloživih podataka dostavljenih od relevantnih predstavnika resornih ministarstava, Međuresorska radna grupa je napravila presjek stanja postojećeg regulatornog okvira državnih kompanija. U nastavku je dat pregled zakonodavnog okvira koji se primjenjuje na sva privredna društva u Crnoj Gori, uz određene izuzetke. Osim navedenog, detaljan pregled pravne regulative, praćen analizom stanja, uočenim problemima i prijedlozima za unaprjeđenje dobijen od resora zaduženih za nadzor, sastavni dio je Aneksa II.

Pregled zakonodavnog okvira u Crnoj Gori

Pravni akt	Relevantne odredbe
<p>Zakon o državnoj upravi ("Sluzbeni list CG" broj 78/2018,70/2021, i 52/2022)</p>	<p>Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, njena organizacija, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, pri čemu je članom 9 propisano da se kontrola rada organa državne uprave ostvaruje vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom i drugim oblicima kontrole, u skladu sa zakonom.</p> <p>Članom 21 propisano da obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa obuhvata vršenje između ostalih i preko privrednih društava neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala, i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti.</p> <p>Članom 17 propisan je obuhvat upravnog nadzora. Tačkama V i VI propisana je procedura prenošenja i povjeravanja poslova državne uprave i koji subjekti mogu biti nosioci javnih ovlašćenja.</p>
<p>Zakon o državnoj imovini ("SL. List CG" broj 21/2009 i 40/2011)</p>	<p>Svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini vrše i drugi subjekti: državni organi, organi lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač Crna Gora, odnosno lokalna samouprava i drugi organi i organizacije koji koriste sredstva budžeta ili upravljaju državnom imovinom, u skladu sa zakonom i drugim propisom donesenim na osnovu zakona. (član 4)</p> <p>Prirodnim bogatstvima i dobrima u opštoj upotrebi država preko nadležnih organa i organizacija</p>

	<p>upravlja i raspolaže u javnom interesu, u skladu sa zakonom (<i>imperium</i>). (član 5) Nadležni organi javne službe vrše imovinska prava i ovlašćenja u pogledu državne imovine koja je na njih prenesena, pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. (član 6)</p> <p>Starješina koji rukovodi državnim organom, organom opštine i lice koje rukovodi javnom službom odgovorni su za zakonito i ekonomično upravljanje i korišćenje državne imovine.</p> <p>Zaposleni u državnim organima, organima opštine i javnim službama odgovorni su za savjesnu i namjensku upotrebu imovine koju koriste u obavljanju poslova, na način propisan zakonom i opštim aktom. (član 22)</p> <p>Ovim zakonom je definisano značenje: javne službe su: Univerzitet Crne Gore, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi i drugi organi i organizacije koji vrše javna ovlašćenja čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština; kao i dobra od opšteg interesa, javna dobra, dobra u opštoj upotrebi...</p> <p>Ovim zakonom se reguliše korišćenje, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom. Vlada ima ovlašćenja da odlučuje o raspodjeli imovine u vrijednosti ispod 150 mil eura, dok je za raspolaganje imovinom veće vrijednosti neophodna i saglasnost Parlamenta.</p> <p>U praksi je uočen različit tretman državne imovine u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države.</p>
<p>Zakon o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama (Sl. List SRCG" br. 013/91, 016,91, i "Sl. List CG" 073/10)</p>	<p>Ostvarivanje javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama vrši se u skladu sa ovim zakonom, kojim se (članom 4) propisuju i mjere koje Vlada može preduzeti u slučaju</p>

	<p>poremećaja u poslovanju. Ovaj zakon je potrebno izmijeniti i dopuniti odredbama kojima se ima za cilj jasnije preciziranje funkcije javnog interesa, čime će se zakonski osnažiti vlasnička funkcija. Ovaj zakon bi mogao predstavljati jedinstveni krovni pravni okvir kojim se definiše državno vlasništvo uz preciziranje jasnih ciljeva države u pogledu vlasništva, čime bi se ispoštovale ključne preporuke OECD-a i još važnije obezbijedilo efikasnije upravljanje ovim sektorom.</p>
<p>Zakon o radu ("Sl. list CG" br. <u>74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021 i 145/2021</u>)</p>	<p>U skladu sa članom 2, ovog zakona, primjenjuje se, između ostalog, i na "zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i javnim službama, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno."</p>
<p>Zakon o unaprjeđenju poslovnog ambijenta ("Sl. List 40/2010, 18/2019)</p>	<p>Ovim zakonom se ima za cilj uklanjanje biznis barijera i usmjeravanje državnih preduzeća da posluju u skladu sa tržišnim principima, pri čemu se članovima 13 i 14 ovog zakona, stavljaju van snage Zakon o javnim preduzećima i Zakon o društvenim djelatnostima, i propisuje da se ubuduće poslovanje i organizacija privrednih društava u većinskom vlasništvu države uređuju kao i sva druga privredna društva u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, dok se za javna preduzeća propisuje obaveza reorganizacije u DOO i AD u roku od 3 godine od stupanja na snagu ovog zakona.</p>
<p>Zakon o privrednim društvima ("SL. List CG" broj 065/20 od 03.07.2020, 146/21 od 31.12.2021, 004/24 od 23.01.2024)</p>	<p>Osnivanje, registracija, upravljanje, restrukturiranje, prestanak i druga pitanja od značaja za rad privrednih društava u državnom vlasništvu vrši se na isti način kao i za sva ostala privredna društva u Crnoj Gori.</p>
<p>Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("SL. List CG" broj 075/18)</p>	<p>Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, članom 14, data je definicija Upravljanja rizicima, uz obavezu uspostavljanja registra rizika za sve subjekte javnog sektora, pri čemu se pod javnim</p>

	<p>sektorom (propisano članom 2) smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.</p>
<p>Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. List CG" broj 125/2023)</p>	<p>Ovim zakonom uređuje se planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet. Članom 2, pod rednim brojem 17 navodi se definicija javnog sektora koja obuhvata: državni organi, opštine, javne ustanove, nezavisna regulatorna tijela (propisana tačkom 18), privredna društva i pravna lica u kojima država ili opštine imaju većinski vlasnički udio.</p> <p>Privredna društva i pravna lica u većinskom vlasništvu države, mogu se dugoročno zaduživati u skladu sa članom 57, na predlog Ministarstva finansija, uz saglasnost Vlade.</p> <p>Iako još uvijek nije uspostavljen u praksi, glavna novina ovog zakona je osnivanje prijeko potrebnog Fiskalnog Savjeta, sa djelokrugom njegovih nadležnosti, načinom osnivanja, i ostalih elemenata bitnih za njegovo poslovanje. Međutim, ovim zakonom je neophodno propisati obavezu godišnje pripreme Izjave o fiskalnim rizicima po centralni budžet od strane prvrednih društava u većinskom vlasništvu države. U procesu budućeg usklađivanja „organskog zakona“ sa pravnom tekovinom EU, neophodno je zakonski osnažiti proces nadzora odnosno precizno propisati način i dinamiku sagledavanja fiskalnih rizika koji proizilaze iz poslovanja</p>

<p>Zakon o privatizaciji ("Službeni list CG" br. 23/96, 6/99, 59/2000 i 42/2004.</p>	<p>privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu.</p> <p>Preduzeća transformisana u dionička društva i društva sa ograničenom odgovornošću, u smislu Zakona o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji ("Službeni list RCG", br. 2/92 i 27/94), Fond za razvoj Republike Crne Gore, Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja i Zavod za zapošljavanje (u daljem tekstu: fondovi) vrše privatizaciju kapitala, pod uslovima i po postupku utvrđenim ovim zakonom.</p>
<p>Zakon o računovodstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 145/21 od 31.12.2021, 152/22 od 30.12.2022)</p>	<p>Ovim zakonom uređuje se razvrstavanje pravnih lica registrovanih za obavljanje privrednih djelatnosti i djelova stranih društava (u daljem tekstu: pravno lice), uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, organizacija računovodstva, sastavljanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izvještaja, uslovi i način vršenja procjene vrijednosti imovine i druga pitanja od značaja za računovodstvo.</p>
<p>Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG"</p>	<p>Članom 2, tačkom 5 prepoznato je da se odredbe ovog zakona odnose i na privredna društva u većinskom vlasništvu države, pri čemu je posebno važna odredba koja se odnosi na propisivanje obaveze smanjenja ukupnog fonda zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini u slučaju da je privredno društvo ostvarilo u prethodnoj godini gubitak u poslovanju. Ovim zakonom pored varijabilnog dijela zarade, član 21 stav 5, za čije odobrenje je neophodna saglasnost Vlade uz mišljenje MF, članom 25 predviđene su i nagrade (od jedne do pet prosječnih neto zarada u tom pravnom licu) za izuzetne rezultate u radu (20% povećanje Prihoda ili smanjenje rashoda u odnosu na prethodnu godinu). Članom 30 definisani su uslovi za ostvarivanje naknada za predsjednika (ne može biti veća od</p>

	<p>jedne prosječne zarade u tom pravnom licu u prethodnoj godini) i članove ograna upravljanja (ne može biti veća od 70% prosječne zarade u tom pravnom licu). U ovom dijelu ocjene Svjetske banke su da se lokalnim zakonodavstvom daju pogrešni podsticaji za članove borda direktora, na način što su vezivanjem nadoknada za plate zaposlenih ili profit, isti onda motivisani da se rukovode kratkoročnim interesima koji mogu da ugroze dugoročnu viziju razvoja kompanije.</p>
<p>Zakon o zaštiti konkurencije ("Sl. List CG", br. <u>44/2012</u>, <u>13/2018</u> i <u>145/2021</u>.)</p>	<p>Ovim zakonom uređuje se zaštita konkurencije na tržištu Crne Gore i kontrola i praćenje usklađenosti državne pomoći i druga pitanja od značaja za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći.</p>
<p>Zakon o kontroli državne pomoći ("Sl. List CG", br. <u>74/2009</u> i <u>57/2011</u>. Prestao da važi dana 3.3.2018. godine, osim odredaba čl. 9 do 15 i drugih odredaba kojima se utvrđuju nadležnosti Komisije za kontrolu državne pomoći, koje prestaju da važe danom preuzimanja poslova Komisije za kontrolu državne pomoći od strane Agencije - vidi: <u>čl. 41. Zakona - 12/2018</u>.</p>	<p>Ovim zakonom uređuju se uslovi i postupak davanja i kontrole korišćenja državne pomoći, primjenom principa tržišne ekonomije, očuvanja konkurencije i obezbjeđenja transparentnosti izvršavanja obaveza preuzetih potvrđenim međunarodnim ugovorima.</p>
<p>Zakon o javnim nabavkama ("Sl. List CG", br. <u>74/2019</u>, <u>3/2023</u> i <u>11/2023</u> - ispravka.</p>	<p>Ovim zakonom uređuju se pravila postupaka javnih nabavki radi zaključivanja ugovora ili okvirnog sporazuma o javnoj nabavci robe, radova ili usluga, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke.</p>

Na osnovu prikupljenih podataka od resornih ministarstava u nastavku je dat pregled sektorskih zakona i strategija koje primjenjuju preduzeća u većinskom vlasništvu države:

Pravni akt	Relevantne odredbe
Sektorski zakoni	<p>ENERGETIKA I RUDARSTVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zakon o energetici ("Službeni list Crne Gore", br. 005/16, 051/, 082/20, 029/22, 152/22) - Zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije ("Službeni list Crne Gore", br. 042/16) - Zakon o rudarstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 065/08, 074/10, 040/11)

- Zakon o geološkim istraživanjima ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 028/93, 027/94, 042/94, 026/07, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 028/11)

VAZDUŠNI SAOBRAĆAJ:

- Zakon o vazdušnom saobraćaju ("Službeni list Crne Gore", br. 030/12, 030/17, 082/20);
- Zakon o ratifikaciji multilateralnog sporazuma o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (ESAA sporazum) ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 062/07);
- Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12, 146/21);
- Zakon o obligacionim odnosima i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju ("Službeni list Crne Gore", br. 018/11, 046/14, 043/18);
- Zakon o prevozu opasnih materija ("Službeni list Crne Gore", br. 033/14, 013/18)

PUTNA INFRASTRUKTURA

- Zakon o autoputu Bar – Boljare ("Službeni list Crne Gore", br. 052/14)
- Zakon o putevima ("Službeni list Crne Gore", br. 082/20, 140/22)
- Odluka o osnivanju Poslovne jedinice za upravljanje projektom izgradnje autoputa Bar – Boljare ("Službeni list Crne Gore", br. 035/14)

POMORSKA PRIVREDA

- Zakon o lukama ("Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 040/11, 027/13, 018/19)

ŽELJEZNICE

- Zakon o željeznici ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13, 043/13)
- Zakon o bezbjednosti, organizaciji i efikasnosti željezničkog prevoza ("Službeni list Crne Gore", br. 001/14, 006/14)
- Zakon o ugovornim odnosima u željezničkom saobraćaju ("Službeni list Crne Gore", br. 041/10)
- Zakon o prevozu opasnih materija ("Službeni list Crne Gore", br. 033/14, 013/18)

TURISTIČKA PRIVREDA

- Zakon o skijalištima ("Službeni list Crne Gore", br. 013/07, 040/11, 021/14, 044/17)

EKOLOGIJA

- Zakonom o životnoj sredini ("Službeni list Crne Gore", br. 52/16, 73/19, 73/19),
- Zakona o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja ("Službeni list CG", broj 56/16)

OSTALO

- Zakon o zaštiti i spašavanju ("Službeni list Crne Gore", br. 013/07, 005/08, 086/09, 032/11, 054/16, 146/, 003/23)
- Zakon o eksplozivnim materijama ("Službeni list Crne Gore", br. 049/08, 058/08, 040/11, 031/14, 031/17)

	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon o zaštiti morske sredine ("Službeni list Crne Gore", br. 073/19) - Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe ("Službeni list Crne Gore", br. 062/13, 006/14, 047/15, 071/17, 034/, 077/20)
Sektorske strategije	<ul style="list-style-type: none"> - Strategija razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine, iz 2014. godine, poglavlje 8: Razvoj sektora uglja; - Strategija regionalnog razvoja 2023-2027, u operativnom cilju 3.5 (zaštita životne sredine, razvoj energetike, adaptacija i mitigacija efekata klimatskih promjena), u okviru Strateškog cilja 3. - Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035; - Strategija razvoja pomorske privrede za period 220-20230; - Strategija razvoja željeznice 2017-2027 - Strategija razvoja saobraćaja 2019-2035

4. Ključni nalazi analize pravnog okvira državnih kompanija

Kako je već navedeno, analiza pravnog okvira sa identifikovanim problemima i prijedlozima za unaprjeđenje stanja pripremljena je od strane relevantnih resora za svako preduzeće pojedinačno i po sektorima, i sastavni dio je Aneksa II. U nastavku teksta slijede ključni nalazi iz ovog segmenta.

Na osnovu izvršene analize pravnog okvira državnih kompanija, utvrđeno je da poslovanje državnih preduzeća nije na pravi način usklađeno i definisano postojećim pravnim okvirom. Naime, tokom analiziranja utvrđen je neujednačen pravni okvir, te neusklađenost zakonodavnog okvira, koji bi na jedinstven način definisao organizovanje i upravljanje u svim državnim kompanijama.

Nakon urađene analize utvrđeno je da je jedan od glavnih problema u okviru poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države nesinhronizovan pravni okvir za uspostavljanje opštih pravila o vlasništvu i upravljanju državnim kompanijama u cjelini, što dovodi do nejasno postavljenog modela kojim se definiše upravljanje, nadzor i kontrola ovih preduzeća.

Imajući u vidu navedeno, neophodno je unaprijediti zakonodavni okvir kojim bi se detaljnije regulisao rad privrednih društava u većinskom vlasništvu države odnosno kako bi se uveli mehanizmi preko kojih bi Država mogla efikasnije da upravlja, vrši nadzor i kontrolu nad njima. Usvajanje zakonske regulative i predlaganje novih zakonskih rješenja doprinijelo bi unapređenju upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države.

Kako je istaknuto, analizom regulatornog okvira konstatovan je nedostatak koji se odnosi na neujednačen pravni okvir za oblast poslovanja državnih preduzeća, prije svega Zakona o privrednim društvima, Zakona o državnoj imovini, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o reviziji i osnivačkih akata preduzeća. Naime, uočeno je da se odredbe koje se odnose na poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države nalaze u raznim pravnim

aktima u kojima postoji međusobna neusklađenost i neusaglašenost, zbog čega se i javila potreba za donošenjem novih zakonskih rješenja kojima bi se regulisala sporna pitanja, kroz izmjene postojećih propisa.

Kao jedan od uočenih nedostataka jeste veoma važno pitanje državne imovine u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države. Naime, neka privredna društva imaju upisano **pravo svojine, a neka pravo upravljanja**. U slučaju kada imaju upisano pravo upravljanja, potrebna im je prethodna saglasnost Vlade za raspolaganje imovinom, dok pojedina društva traže prethodnu saglasnost Vlade i kada imaju upisano pravo svojine. Takođe, statutima državnih kompanija određuju se limiti do kojih privredno društvo može da **raspoláže imovinom** (do određenog iznosa direktor, a do određenog iznosa upravni odbori). Međutim, Zakonom o državnoj imovini propisano je da je prethodna saglasnost Vlade potrebna za vrijednost imovine iznad 3.000,00 €, čime se na neki način ograničava društvo u svom poslovanju i preuzimaju uloge organa upravljanja društva, koji u skladu sa Zakonom o privrednim društvima donose odluke o raspolaganju imovinom društva. Međutim, Zakon o državnoj imovini definiše da ostala dobra u državnoj imovini kojima raspoláže Crna Gora je i imovina ostvarena po osnovu ulaganja Crne Gore u privredna društva.

U toku je postupak po zahtjevu Pošte Crne Gore, koja je bila upisana sa pravom svojine, ali je sada u Upravi za nekretnine (bivša Uprava za katastar i državnu imovinu), na osnovu zaključaka Vlade donijetih na predlog tadašnjeg Ministarstva kapitalnih investicija, izvršen upis te imovine kao pravo upravljanja, što stvara probleme u poslovanju. Slična situacija je prisutna i kod preduzeća iz oblasti željezničkog prevoza i infrastrukture, dok poseban problem postoji i kod Javnog servisa, koji ima upisano pravo korišćenja.

Unapređenje regulatornog okvira u smislu izrade novih zakonskih rješenja koja bi regulisala navedena sporna pitanja, impliciraće izmjenu Zakona o državnoj imovini na način da se jasno definiše do kojeg iznosa privredno društvo u većinskom vlasništvu države može samostalno raspolagati imovinom, da li uopšte potrebno tražiti saglasnost Vlade ili ostaviti svu odgovornost na organima upravljanja.

Takođe, konstatovani su problemi koji se odnose na zakonske odredbe koje su u koliziji, između zakona koji definiše oblast privrednih društava Zakona o privrednim društvima ("Službeni list Crne Gore", br. 065/20 i 146/21 i 04/2024) i Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19, 003/23 i 011/23). Naime, postojanje nepodudarnosti određenih odredbi i problematike u tumačenjima ovih zakona u mnogome stvara problem u nesmetanom funkcionisanju ovih preduzeća, što se može riješiti samo izmjenom postojećih zakonskih rješenja i usaglašavanjem predmetnih propisa.

Imajući u vidu da 3 javna preduzeća nisu ispunila svoju zakonsku obavezu i izvršila proces reorganizacije u skladu sa Zakonom o privrednim društvima ("Službeni list RCG", br. 6/02 i "Službeni list CG", br. br. 065/20 i 146/21 i 004/2024), neophodno je uspostaviti jedinstven sistem upravljanja i odgovornosti čime bi se ova javna preduzeća transformisala u AD ili DOO u skladu sa Zakonom.

U konačnom, ne postoji jedinstven pravni okvir kojim se definiše državno vlasništvo i nedostaje jasna definicija ciljeva države u pogledu vlasništva, o čemu će više riječi biti u nastavku dokumenta.

Pored navedenog, dostavljeni prijedlozi za unaprjeđenje odnosili su se i na potrebu zakonskog uvođenja obaveze redovnijeg (polugodišnjeg ili kvartalnog) izvještavanja o poslovanju i dinamici realizacije investicionih projekata, od strane državnih preduzeća prema resornim ministarstvima zaduženim za nadzor i prema Ministarstvu finansija zaduženom za procjenu fiskalnih rizika.

Neki od prijedloga za unaprjeđenje korporativnog upravljanja odnosili su se na jasnije odvajanje funkcija države kao vlasnika/akcionara i nosioca javnih ovlašćenja, potrebu uspostavljanja jasnih smjernica i procedura koje omogućavaju adekvatan nivo koordinacije u donošenju odluka između države akcionara i državnih fondova koji se pojavljuju kao vlasnici akcija (IRF, ZZZCG, Fond PIO).

Uočen je nedostatak kadrovskih kapaciteta sa konkretnim znanjem i iskustvom u korporativnom upravljanju, i s tim u vezi formulisan je prijedlog za redefinisane modela predlaganja prestavnika države u organima upravljanja privrednim društvima. Istovremeno, kod pojedinih resora naglašena je potreba za jačanjem kadrovskih kapaciteta u pojedinim oblastima, kako bi mogli nesmetano da obavljaju svoje nadležnosti, a koje se prvenstveno tiču usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa legislativom EU. Jačanjem administrativnih kapaciteta kroz dodatnu edukaciju i stručno usavršavanje, značajno bi povećalo nivo kvaliteta usluga i kontrole trošenja izdvojenog novca iz Budžeta Crne Gore. Jedna od preporuka za unaprjeđenje odnosila se i na potrebu obezbijedenja nezavisnosti Uprave za željeznice na način da odluke ovog organa podliježu sudskoj reviziji, a ne Ministarstvu kao drugostepenom organu, što je ujedno i jedan od zaključaka iz Izvještaja o napretku Crne Gore.

Nužno je da se osim Ministarstva finansija obezbjedi i veća uključenost resornih ministarstava, prilikom predlaganja i donošenja odluka o kupovini akcija i uvećanju akcijskog kapitala u privrednim društvima u većinski državnom vlasništvu.

Potrebno je pojednostaviti Vladine procedure donošenja odgovorajućih odluka, koje se odnose na kadrovsko i uopšte korporativno upravljanje kompanijama u većinski državnom vlasništvu, jer je sadašnji sistem i suviše trom i daje dosta prednosti vlasnicima privatnog kapitala i manjinskim akcionarima, koji koriste prednost bržeg protoka informacija i nedostatak koordinacije između državnih organa.

5. Modeli institucionalnog nadzora u međunarodnoj praksi sa osvrtom na preporuke OECD-a

U međunarodnoj praksi postoje tri najčešća modela za nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu: **centralizovani, decentralizovani i dualni**. Takođe, pojedine države primjenjuju i neke druge modele, koji u suštini predstavljaju kombinaciju pomenutih modela.

Tabela 1: Pregled prednosti i nedostataka arhetipskih institucionalnih modela		
	Prednosti	Nedostaci
Centralizovani model - vlasnička funkcija je centralizovana na nivou jedinstvenog nosioca prava vlasništva (nezavisni organ ili tijelo koje dio javne uprave).	<ul style="list-style-type: none"> • Obezbjeduje jednoobrazan pristup; • Omogućava agregatno izvještavanje; • Odvaja odgovornosti akcionara i kreiranja politika; • Stvara centar izvrsnosti u oblasti menadžmenta za akcionare; • Omogućava efikasno donošenje odluka; • Model koji preporučuje OECD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Koncentriše političku moć u jednu instituciju čime je čini osjetljivijom na korupciju.
Decentralizovani model - vlasnička funkcija je podijeljena na više ministarstava.	<ul style="list-style-type: none"> • koristi specijalistička sektorska znanja; • Omogućava bavljenje prioritetima u oblasti javnih politika; • Dovodi do toga je mnogo teže da se zauzme moć, jer je ona distribuirana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolazi do konflikta interesa Vlade između uloga akcionara i kreatora politike; • Pitanja koja se odnose na akcionare su podređena u odnosu pitanja koja se odnose na javne politike; • Nepostojanje jednoobraznog pristupa kod nadzora. • Usporava proces donošenja odluka;
Dualni model - dvije državne institucije vrše vlasničku funkciju, najčešće resorno ministarstvo i ministarstvo finansija.	<ul style="list-style-type: none"> • Obezbjeduje usklađivanje sa politikama i omogućava upravljanje fiskalnim rizikom; • Koristi specijalistička sektorska znanja • Omogućava određeni nivo jednoobraznosti nadzora; • Donekle ublažava potencijalni konflikt interesa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Donošenje odluka može biti usporeno uključivanjem više odgovornih lica čime se smanjuje agilnost preduzeća u državnom vlasništvu; • Omogućava ograničenje u odnosu na koncentraciju moći.

Izvor: Crna Gora-Snaženje nadzora nad preduzećima u državnom vlasništvu, Međunarodni monetarni fond, tehnički izvještaj za službenu upotrebu, januar 2023.

Prednosti i nedostaci svakog od navedenih modela dati su u tabeli 1. Međutim, posljednjih nekoliko godina, sa pojavom finansijske krize i krize suverenog duga, uz smanjenje budžetskih kapaciteta, sa jedne strane, a uz ograničeno finansiranje, rastuće troškove kapitala i veći oprez investitora, sa druge strane, upravljanje državnim preduzećima je još više dobilo na značaju. Međunarodne statistike pokazuju rastuće prisustvo preduzeća u državnom vlasništvu u svijetu, a istovremeno, preduzeća u državnom vlasništvu predstavljaju i jedan od sedam najvažnijih izvora fiskalnog rizika⁶. Iz tih razloga je, između ostalog, **posljednjih godina došlo do pomjeranja ka centralizovanom modelu upravljanja državnim kapitalom, koji karakteriše manje sukoba interesa, manje političkog uticaja, viši stepen konzistentnosti u primjeni standarda korporativnog upravljanja uz stvaranje dodate vrijednosti, kao i veća transparentnost i odgovornost uz sprovođenje strogih kontrola uz praćenje učinka**⁷. Prema istraživanju koje je sproveo OECD⁸, na primjeru 31 države, polovina (50%) posmatranih država je 2018. godine primjenjivala centralizovani model vlasništva/sa ili bez izuzeća, jedna četvrtina odabranih država (25%) je primjenjivala dualni model upravljanja, dok je model koordinirajuće agencije primjenjivalo 14% posmatranih država.

Države, svaka za sebe, utvrđuje sopstvenu politiku državnog vlasništva, koja se zasniva na strateškim prioritetima države. U skladu sa najboljom međunarodnom praksom OECD je utvrdio Smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, sa čijim principima se usklađuje sve veći broj država. Ciljevi vezani za državno vlasništvo uglavnom su bili opšte definisani u skladu sa sljedećim kategorijama:

- 1) Da preduzeće posluje u skladu sa nacionalnim ekonomskim i strateškim interesima;
- 2) Da preduzeće obezbjeđuje dobra i usluge od javnog interesa, gdje nema privatnog snabdijevanja.

Obrazloženja za državno vlasništvo mogu se implicitno utvrditi kroz različite izvore, i to: sektorske politike, strateška dokumenta, osnivačka akta preduzeća i slično. Dakle, ne postoji eksplicitna argumentacija kojom bi se objasnili razlozi zašto je država vlasnik nekog preduzeća ili zašto treba da ostane vlasnik. Zakonom o javnim preduzećima iz 1991. godine, koji je stavljen van snage 2010. godine, bile su eksplicitno propisane djelatnosti od javnog interesa. Ostvarivanje javnog interesa u preduzećima i javnim ustanovama čiji je osnivač Država, vrši se u skladu sa odredbama Zakona o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama (Sl. List SRCG" br. 013/91, 016,91, i "Sl. List CG" 073/10), kojim su propisane i mjere koje država može preduzeti u slučaju poremećaja u poslovanju. Sa druge strane, Zakonom o privatizaciji (Sl. list CG 042/04 iz 2004. godine), propisano je da se privatizacija vrši u skladu sa godišnjim planovima privatizacije koje donosi Vlada na prijedlog Savjeta za privatizaciju.

⁶ Anketa o fiskalnim rizicima na primjeru 80 zemalja u period 1990-2014. Godine. MMF (2016).

⁷ Corporate Governance of SOE: A toolkit, Svjetska banka 2014. godine

⁸ [Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf](#)
(oe.cd.org)

Shodno međunarodnoj praksi, politika državnog vlasništva treba da pruži jasnu i eksplicitnu argumentaciju za vlasništvo nad državnim preduzećima. Iz tog razloga se sve veći broj država, u posljednjih nekoliko godina, odlučuje za usvajanje posebnog dokumenta (najčešće u formi Strategije ili Politike), kojim se jasno utvrđuje politika vlasništva i definišu principi i jasni strateški ciljevi. Smjernicama OECD definisana je sljedeća preporuka: ***“Vlasti bi trebalo da razviju i objave vlasničku politiku koja utvrđuje sveobuhvatne ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju u državnim preduzećima, te način kako implementirati svoju vlasničku politiku.”*** Iz navedenog proizilazi i sljedeća veoma važna preporuka: ***“Vršenje vlasničkih prava mora biti jasno određeno u okviru državne uprave. To se može omogućiti osnivanjem koordinacionog tijela ili, još prikladnije, centralizacijom vlasničke funkcije.”***⁹

Centralizovani modeli vlasništva minimiziraju pojavu kontradiktornih vlasničkih ciljeva, omogućavaju viši stepen transparentnosti i olakšavaju sprovođenje unakrsnih politika, obezbjeđuju konzistentnu i standardizovanu proceduru, uz povećanje efikasnosti u donošenju odluka.

6. Ključni nalazi analize institucionalnog okvira i vlasničkog upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu u Crnoj Gori

Na samom početku rada Međuresorske radne grupe, za potrebe izrade Analize regulatornog okvira, dogovoreno je da svi predstavnici resornih ministarstava dostave pregled djelokruga svojih nadležnosti u okviru oblasti koje prate, a koja se odnosi na poslovanje privrednih preduzeća u većinskom vlasništvu države, uz kratku informaciju o državnim kompanijama za koje resorna ministarstva vrše poslove u ime osnivača, tj. Vlade Crne Gore.

Naime, svi predstavnici resornih ministarstava su kroz uspostavljenu formu od strane Ministarstva finansija pripremili presjek stanja i analizu privrednih društava u većinskom vlasništvu države koja su u nadležnosti njihovih resora, a koji se odnose na pravni oblik subjekta, obuhvat nadzora nad privrednim društvima u većinskom državnom vlasništvu i javnim preduzećima, analizu stanja uz uočene nedostatke i eventualne preporuke za njihovo prevazilaženje.

Na bazi razmjene informacija unutar Međuresorske radne grupe, utvrđeno je da:

- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva vrši nadzor nad 11 dok Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera vrši nadzor nad 12 privrednih društava u većinskom vlasništvu države, što predstavlja 48% vrijednosti kapitala preduzeća u državnom vlasništvu u ova dva resora;
- Ministarstvo energetike i rudarstva u portfoliju ima 9 privrednih društava u većinskom vlasništvu države, što predstavlja 18% vrijednosti kapitala preduzeća u državnom vlasništvu.
- Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija i Ministarstvo finansija vrše

⁹ OECD Smjernice za korporativno upravljanje državnim preduzećima; strana 24.

nadzor nad po 3 privredna društva u većinskom vlasništvu države, što predstavlja oko 18% vrijednosti kapitala preduzeća u državnom vlasništvu iz nadležnosti ova četiri resora.

- Ministarstvo zdravlja je nadležno za 2 dok je Generalni sekretarijat Vlade nadležan za 1 preduzeće u većinskom vlasništvu države.

Pregled postojećeg regulatornog okvira i uočenih nedostataka po oblastima poslovanja državnih kompanija, za svako preduzeće posebno je dat u Aneksu II.

Analiza regulatornog okvira pokazuje da je pristup Crne Gore državnom vlasništvu nad privrednim društvima u većinskom vlasništvu države decentralizovan, s obzirom da postoje različite uloge i funkcije resornih ministarstava, Ministarstva finansija, kao i ostalih organa državne uprave povezane sa vlasništvom, nadzorom, kontrolom i upravljanjem ovim preduzećima.

Takođe, utvrđeno je da ne postoji jedinstveni pravni okvir u crnogorskom zakonodavstvu kojim se uređuje državno vlasništvo, te da izostaje jasna definicija ciljeva države u pogledu vlasništva. Usljed nepostojanja jasne vlasničke politike sa precizno propisanim kriterijumima po kojima Država odlučuje da posluje u određenim sektorima od strateškog značaja, takođe, nedostaju jasno definisana obrazloženja koja stoje iza odluke da se neko preduzeće osnuje, privatizuje ili reorganizuje, već se ovakve odluke donose od slučaja do slučaja, pojedinačnim i netransparentnim odlukama.

Nakon analiziranja vlasničkog portfolija sektora državnih preduzeća utvrđeno je da je 24 preduzeća čija su vlasnička prava podijeljena uglavnom na Vladu Crne Gore, Državu, Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za obeštećenje, Ministarstvo finansija, Upravu javnih radova, dok je 26 preduzeća koja su u 100% vlasništvu Države (od tog broja 19 ih je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore, 3 su u 100% vlasništvu Skupštine Crne Gore, 1 preduzeće u 100% vlasništvu Fonda PIO, 2 preduzeće u 100% vlasništvu EPCG, 1 preduzeće u 100% vlasništvu IRF CG). Tabelarni prikaz vlasničke strukture dat je u sklopu Anexa I.

Imajući u vidu navedeno, proizilazi zaključak da su kod velikog broja preduzeća vlasnička prava podijeljena na više državnih institucija što može dovesti do potencijalnih neslaganja između regulatora i vlasničkih funkcija.

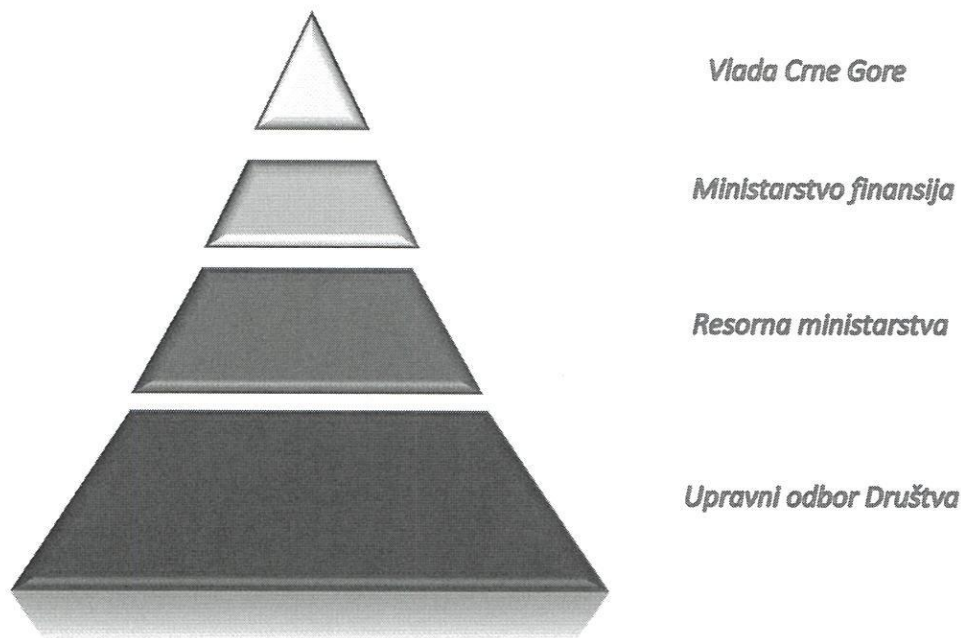
Uvažavajući navedeno, dolazimo do zaključka da u okviru našeg modela upravljanja nije preciziran centralizovani vlasnički organ koji preuzima odgovornost vlasničkog upravljanja, koordinacije sa resornim ministarstvima, nadzora, kontrole, te postavljanja ciljeva za strateško i operativno planiranje u okviru oblasti poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države. S tim u vezi je i formirana Međuresorna radna grupa, koja ima za cilj da nakon izvršene analize vlasničkog upravljanja i postojećeg institucionalnog okvira državnih kompanija da predlog za najpogodniji model upravljanja.

Razmatrajući prednosti i nedostatke međunarodnih modela upravljanja društvima u državnom vlasništvu, utvrđeno je da je razdvajanje regulatorne i vlasničke strukture najbolja opcija, s tim da se vlasnička funkcija centralizuje na nivou jedinstvenog nosioca prava vlasništva, a da resorno ministarstvo ima ulogu regulatora. Dakle, centralizovanjem vlasničkih odgovornosti i nadležnosti u jedan entitet eliminisaće se uočeni

problemi koji su nastali zbog decentralizovanog načina upravljanja. Treba napomenuti da je centralizovani model upravljanja model koji preporučuje Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

U preliminarnom izvještaju Svjetske banke (*Izvještaj o brznoj analizi državnih preduzeća u energetsom i turističkom sektoru Crne Gore*), navodi se da je "Decentralizovani vlasnički model Crne Gore u suprotnosti sa smjernicama OECD-a i referentnih zemalja i dovodi do neefikasnosti u upravljanju i radu sektora državnih preduzeća."

U nastavku je dat pregled institucionalnog okvira nad poslovanjem privrednih društava u većinskom vlasništvu države u Crnoj Gori:



U postupku donošenja opštih i drugih upravnih akata Društva, finansijskih izvještaja, izvještaja o poslovanju, godišnjih programa rada i finansijskih planova Društva, u postupku odlučivanja o promjeni osnovnog kapitala Društva, Upravni odbor ili Odbor direktora društva usvaja predloženi dokument Društva, uz saglasnost Vlade kao Osnivača.

Naime, da bi Vlada dala saglasnost potrebno je ispoštovati određenu zakonsku proceduru, čije sprovođenje prati resorno ministarstvo koje vrši nadzor nad radom za određeno preduzeće. Dakle, predloženi dokument se najprije dostavlja resornom ministarstvu, koje sprovodi dalje upravne mjere neophodne u postupku donošenja navedenih dokumenata. U skladu sa tim, resorno ministarstvo razmatra dostavljeni dokument i daje mišljenje odnosno primjedbe i sugestije. Ukoliko ima primjedbi, resorno ministarstvo se obraća Upravnom odboru, kako bi uskladili tekst sa istim i pristupili inoviranju teksta.

Nakon toga resorno ministarstvo dostavlja predloženi dokument, sa pratećom Analizom efekata propisa (popunjenim RIA obrascem), Ministarstvu finansija, kao nadležnom organu,

na davanje mišljenja. Kada Ministarstvo pribavi pozitivno mišljenje Ministarstva finansija, nakon toga cjelokupni materijal dostavlja Vladi Crne Gore, odnosno Komisiji za ekonomsku politiku i finansijski sistem, na razmatranje i davanje saglasnosti. Ukoliko se radi o pravnim propisima tada je u postupku donošenja neophodno pribaviti i mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo.

Navedeno je obavezna procedura određenog broja državnih kompanija definisana u skladu sa osnivačkim aktima preduzeća. Dakle, nijesu sva preduzeća u obavezi da postupaju u skladu sa navedenim, te nailazimo na neujednačenost i nesinhronizovanost u okviru institucionalnog okvira državnih kompanija.

Nadalje, ističemo da u našem sistemu nije određen univerzalni pristup institucionalnog nadzora. Direkcija za fiskalne rizike javnih preduzeća u Ministarstvu finansija, je odgovorna za monitoring i izvještavanje o fiskalnim rizicima iz poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države, a nadzor privrednih društava u većinskom vlasništvu države vrše organizacione jedinice u okviru resornih ministarstava zaduženih za određenu oblast, dok se nad poslovanjem određenog broja preduzeća uopšte ne vrši nikakva vrsta nadzora.

7. Korporativno upravljanje u državnim preduzećima

Korporativno upravljanje je ključno za efikasno upravljanje i ostvarivanje što boljih poslovnih rezultata državnih preduzeća. Korporativno upravljanje se odnosi na način na koji organizacije upravljaju i kontrolišu poslovanje kako bi se obezbijedili osnovni principi transparentnog, efikasnog i odgovornog poslovanja. U slučaju korporativnog upravljanja državnim kompanijama, poštovanje ovih osnovnih principa poslovanja ima još veći značaj imajući u vidu činjenicu da se upravlja javnim sredstvima i imovinom, i da treba obezbijediti najveći stepen odgovornosti prema građanima. Stoga uvođenje standarda korporativnog upravljanja značajno doprinosi unaprjeđenju upravljanja u javnom sektoru.

Glavne smjernice u međunarodnoj praksi predstavljaju OECD-ove Smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, koje su nastale kao proizvod praktičnog iskustva zemalja članica OECD-a. Ovim smjernicama dati su konkretni prijedlozi koji se odnose na uspostavljanje centralizovanog tijela za vlasništvo koje će poslovati u skladu sa javno objavljenom vlasničkom politikom, uz jasno odvajanje vlasničke i regulatorne funkcije države. Pored navedenog, ovim smjernicama se preporučuje državnim preduzećima uspostavljanje visokog standarda transparentnosti, uz pravičan tretman svih akcionara/udjela u vlasništvu i unaprjeđenje odnosa sa zainteresovanim stranama. Poseban akcenat ovim smjernicama stavljen je na odgovornost odbora direktora za rezultate kompanije, od kojih se očekuje da budu kompetentni, visokoodgovorni, kadrovi sa integritetom, motivisani da rade u najboljem interesu kompanije.

Imajući u vidu makroekonomski značaj sektora državnih preduzeća za crnogorsku ekonomiju, poseban akcenat 44. Vlade Crne Gore, je stavljen na dalju reformu sektora državnih preduzeća unaprjeđenjem regulatornog okvira i unaprjeđenjem njihovog

korporativnog upravljanja. Dodatno, sa ciljem profesionalizacije upravljačkih i nadzornih tijela u sektoru državnih preduzeća potrebno je propisati kriterijume za izbor članova odbora direktora u ovim preduzećima. Realizacijom planiranih aktivnosti stvorili bi se preduslovi da upravo sektor državnih preduzeća bude značajniji pokretač ekonomskog razvoja u zemlji, uz veoma važno, jačanje izvozne komponente. Pravni okvir za korporativno upravljanje u Crnoj Gori utvrđen je odredbama Zakona o privrednim društvima, Zakona o računovodstvu, Zakona o reviziji, Zakona o hartijama od vrijednosti, Zakona o privatizaciji, dok je od strane Montenegroberze, publikovan i Kodeks korporativnog upravljanja u Crnoj Gori¹⁰.

8. Ključni nalazi analize korporativnog upravljanja

OECD Principi korporativnog upravljanja¹¹ kojima smo se rukovodili u ovom segmentu odnose se na šest osnovnih principa koje je identifikovao, a koji su ključni za efikasno upravljanje privrednim društvima, a to su:

- 1. Obezbjedenje osnove za efikasan okvir korporativnog upravljanja:** Ovaj princip se fokusira na stvaranje pravičnog, odgovornog i transparentnog okruženja za upravljanje kompanijama;
- 2. Prava akcionara i ključne vlasničke funkcije:** Ovdje se ističe važnost zaštite prava akcionara, kao i njihova aktivna uloga u donošenju odluka;
- 3. Ravnopravan tretman akcionara:** Princip podrazumijeva jednak tretman svih akcionara, bez obzira na veličinu njihovog vlasničkog udjela;
- 4. Uloga zainteresovanih strana u korporativnom upravljanju:** Osim akcionara, i ostale zainteresovane strane (kao što su zaposleni, kreditori, dobavljači) treba da budu uključene u procese upravljanja;
- 5. Objelodanjivanje podataka i transparentnost:** Kompanije treba da redovno objavljuju relevantne informacije kako bi omogućile investitorima i drugim zainteresovanim stranama da donose informisane odluke;
- 6. Odgovornost odbora:** Odbor direktora ima ključnu ulogu u nadzoru i vođenju kompanije, te je odgovoran za donošenje strateških odluka;

Pored ključnih identifikovanih nedostataka koji su obrađeni u okviru poglavlja 4 i 6, a koji se odnose na nepostojanje jasne vlasničke politike, neujednačen i fragmentiran model upravljanja i nadzora, koliziju određenog broja zakona, za očekivati je da i ostali segmenti korporativnog upravljanja ne budu na željenom nivou razvoja, uprkos postojanju zakonom

¹⁰ [Kodeks.pdf \(mnse.me\)](#)

¹¹ OECD Principi korporativnog upravljanja odobreni su od strane OECD ministara 1999. godine i od tada predstavljaju mjerilo za kreatore politike, investitore, korporacije i sve druge zainteresovane strane širom svijeta.

uspostavljenog kodeksa korporativnog upravljanja. Nakon sprovedene analize, jedan od predloga za unaprjeđenje korporativnog upravljanja odnosio se na usvajanje i primjenu standarda korporativnog upravljanja i izrada nacionalnog kodeksa korporativnog upravljanja. U tom segmentu predlog je organizovanje obuka za državne institucije i članove OD u primjeni istih.

Takođe, jedan od zaključaka jeste da u okviru našeg sistema ne postoji jasna obaveza za sva državna preduzeća da pripremaju strateške planove, niti je precizno definisana obaveza izvještavanja Vladi Crne Gore o poslovanju, kao ni o ostvarenju planiranih aktivnosti i pokazatelja poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države.

Činjenica da neujednačen model upravljanja sa nejasnom i nedovoljno precizno definisanom vlasničkom funkcijom, uz različit tretman pojedinih pitanja u okviru različitih zakona, značajno otežava praćenje i izvještavanje o poslovanju državnih preduzeća. Stoga je intencija Ministarstva finansija, koje je nosilac reforme državnih preduzeća, da se sistem uredi na jedinstven način kako bi se svi rizici sveli na minimum i obezbijedio veći stepen efikasnosti u radu državnih preduzeća. U ovom segmentu, poseban akcenat će biti stavljen i na jačanje primjene principa transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti u poslovanju sektora državnih preduzeća.

Sa ciljem jačanja transparentnosti, Ministarstvo finansija je već preduzelo prvi korak ka unaprjeđenju stanja, i u saradnji sa svim relevantnim resorima, na svojoj web stranici objavilo **Registar privrednih društava i javnih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu Države**, koji pored spiska preduzeća sa većinskim državnim vlasništvom, sadrži i ekonomsko finansijske pokazatelje uspjeha, sa jasnom kategorizacijom rizika, kao i druge, nefinansijske informacije od značaja za javnost. Kompletiranjem baze podataka sa najvažnijim evidencijama i osnivačkom dokumentacijom o privrednim društvima, zaposleni Ministarstva finansija će biti u prilici da efikasnije prate i izvještavaju o fiskalnim rizicima, čime se stvaraju preduslovi za poboljšanje nadzorne i kontrolne funkcije Vlade u ovoj oblasti. Uspostavljanje registra državnih kompanija je bila i jedna od preporuka eksperata MMF-a data u izvještaju "Snaženje nadzora nad državnim preduzećima" iz januara 2023.godine, a ujedno je i preporuka posljednjeg Ministarskog sastanka sa Evropskom komisijom, prilikom ocjene PER-a 2024-2026. godine. Javni registar je objavljen po prvi put krajem februara 2024. godine, i u narednom periodu je planirano njegovo dalje unaprjeđivanje, uz blagovremeno ažuriranje.

Sa ciljem jačanja stabilnosti javnih finansija, Ministarstvo finansija je zauzelo proaktivan pristup u praćenju fiskalnih rizika koji dolaze od sektora državnih preduzeća. Pravovremena identifikacija fiskalnih rizika omogućava Ministarstvu finansija i Vladi da sprovodi svoju budžetsku politiku sa predlogom mjera za ograničavanje negativnih fiskalnih uticaja. U slučaju neblagovremenog identifikovanja fiskalnih rizika i nepostojanja plana za njihovo sprječavanje, moglo bi doći do dodatnih finansijskih troškova, što bi ugrozilo planirane nivoe budžetskog deficita i duga.

Stoga je, za kvalitetno sagledavanje fiskalnih rizika koji dolaze od sektora državnih preduzeća, Ministarstvo finansija iniciralo izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojima se ima za cilj jačanje mehanizama praćenja fiskalnih rizika, na način da se Ministarstvo finansija obavezuje da godišnje priprema Izjavu o fiskalnim rizicima

privrednih društava u većinskom vlasništvu države i javnih preduzeća, dok se Fiskalni savjet obavezuje da navedenu Izjavu o fiskalnim rizicima daje mišljenje, prije nego se ovaj dokument uputi Vladi na usvajanje.

Kako bi se stvorili preduslovi za nesmetanu pripremu Izjave o fiskalnim rizicima, predložena je i dopuna zakona na način da se obavežu privredna društva/javna preduzeća da Ministarstvu finansija dostavljaju godišnje i kvartalne finansijske iskaze, srednjoročne planove i ocjene rizika u precizno definisanim rokovima i digitalnom formatu. Praćenje fiskalnih rizika i priprema Izjave o fiskalnim rizicima, još jedna je od ključnih preporuka MMF-a, i jedan od zaključaka ekonomskog dijaloga sa Evropskom unijom. U saradnji sa SB i MMF, Ministarstvo finansija planira da ustali praksu redovnih sastanaka sa državnim preduzećima, koji su od velikog značaja za sagledavanje ekonomsko finansijskog položaja preduzeća i ocjenu rizika. Nakon kompletiranja svih neophodnih podataka i informacija, Ministarstvo planira pripremu Godišnjih ekonomsko-finansijskih analiza poslovanja za cjelokupni sektor državnih preduzeća, korišćenjem MMF-ovog Alata za procjenu ekonomskog stanja preduzeća u državnom vlasništvu Health check tool alata (SOE HCT). U OECD-ovim *Smjernicama za preduzeća u državnom vlasništvu*¹² navodi se da država kao vlasnik komercijalnih preduzeća treba da izrađuje i godišnje objavljuje zbirni izvještaj koji obuhvata sva preduzeća u državnom vlasništvu i da ga učini ključnim alatom za objavljivanje podataka za širu javnost, parlament i medije. Pored jačanja stabilnosti, realizacijom navedenih aktivnosti, istovremeno se doprinosi i podizanju nivoa transparentnosti sektora državnih preduzeća. Ministarstvo finansija je kroz saradnju sa MMF-om, pripremio Godišnje analize poslovanja ovog sektora za 2022 i 2023. godinu, uključujući i nacrt izjave o fiskalnim rizicima, ali je zbog nedostatka pravnog osnova i pojedinih podataka odložilo njihovo objavljivanje i upućivanje prema Vladi Crne Gore, do momenta otklanjanja svih nedostataka. Međutim, iz godišnjih analiza poslovanja državnih preduzeća i održanih sastanaka sa rukovodstvom preduzeća se može zaključiti da su u određenom dijelu i identifikovani problemi u pravnom okviru i nejasno podijeljene nadležnosti negativno uticale na poslovanje preduzeća, a da pojedina preduzeća usljed višegodinjeg nerješavanja problema, dominantno gomilaju dugove¹³.

Još jedan bitan korak ka uspostavljanju predvidljivosti javnih finansija, jeste obezbjeđivanje redovnosti uplate dividende uz obezbjeđivanje postupanja po zaključcima i odlukama Vlade.

Paralelno sa reformamskim aktivnostima koje sprovodi Ministarstvo finansija, neophodno je jačati transparentnost privrednih društava, koja u praksi ispoljavaju raznolik stepen transparentnosti putem svojih web stranica. U ovom segmentu je veoma važno uskladiti se sa Direktivama EU koje se tiču korporativnog izvještavanja o održivosti, uz poštovanje Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja. Iako je primjena Kodeksa korporativnog upravljanja propisana Zakonom o računovodstvu, ova odredba se odnosi samo na subjekte od javnog interesa, pri čemu određeni broj preduzeća nema objavljen

¹² OECD (2021), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021*, <https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm>.

¹³ Prema podnesenim finansijskim iskazima kod Poreske uprave u 2021. godini skoro 50% državnih preduzeća sa centralnog nivoa vlasti je ostvarilo gubitak. Udio preduzeća gubitaša se postepeno smanjivao, pa je u 2022. je ovaj udio bio na nivou od oko 43%, da bi se na kraju 2023.godine udio preduzeća sa ostvarenim gubitkom spustio na 29%.

kodeks na svojoj web stranici. Dodatno, postoji prostor za dalje usaglašavanje Kodeksa korporativnog upravljanja Montenegroberze u skladu sa najnovijim međunarodnim standardima.

Pored navedenog, poseban fokus djelovanja bi trebao da bude usmjeren na profesionalizaciju menadžmenta, gdje će biti propisani jasni kriterijumi za selekciju najboljih kadrova, čime će se podići i nivo odgovornosti i nezavisnosti menadžmenta.

9. Zaključna razmatranja sa predlogom zaključaka

Jasno definisanje vlasničke politike i donošenje strateškog dokumenta za upravljanje biće prvi put usvojeni u Crnoj Gori i predstavljaju akt(e) koji pružaju stratešku viziju i smjernice u vezi sa ciljevima vlasničkog upravljanja privrednim subjektima, kao i principima korporativnog upravljanja i nadzora u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom.

Posvećenost Vlade Crne Gore ovom reformskom procesu sprovedeće se kroz održivo i efikasno upravljanje svim državnim preduzećima kako bi se dostigao **strateški cilj tj. povećanje korisnosti od državnog vlasništva za građanke i građane.**

Za dostizanje realizacije strateškog cilja, identifikovano je nekoliko **operativnih ciljeva:**

- I. **Efikasno i efektivno vršenje vlasničke funkcije.** Uspostavljanje jedinstvenog okvira vlasništva i upravljanja za sva državna preduzeća omogućiće centralizaciju odgovornosti i nadležnosti države po pitanju vlasništva, što je u najvećem broju zemalja već uvedeni standard. Na ovaj način uspostaviće se, veoma važno, nezavisno i efikasno vršenje vlasničke funkcije, na način što će se kroz jedinstveni pristup omogućiti postavljanje ciljeva, mjerenje i praćenje učinka sa visokim kvalitetom izvještavanja.
- II. **Uspostavljanje, razvoj i unaprjeđenje korporativnog upravljanja u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom u svim državnim preduzećima.** U ovom segmentu potrebno je raditi na donošenju strateškog dokumenta za korporativno upravljanje u sektoru državnih preduzeća i uspostavljanju jasnih zakonskih i transparentnih procedura za izbor članova odbora direktora kojima će se zahtijevati da upravljачka tijela i izvršni menadžment imaju kompetencije i da budu nezavisni¹⁴ kako bi adekvatno štitili interese kompanije. Podizanjem standarda korporativnog upravljanja doprinosi se poštovanju principa odgovornosti, nezavisnosti, efikasnosti i transparentnosti u poslovanju državnih preduzeća. Snažna orijentacija na ostvarenje rezultata i

¹⁴ Preme definiciji preuzetoj iz Dokumenta: "Implementation Guide: OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity for State-Owned Enterprises" © OECD 2020 <http://www.oecd.org/corporate/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm>. Nezavisni član odbora smatra se nezavisnim i od preduzeća (savjetodavni član odbora) i od države (nije državni službenik, javni ili izabrani funkcioner). Nezavisni članovi odbora, gdje je to primjenjivo, smatraju se pojedincima koji nemaju nikakve materijalne interese ili odnose s preduzećem, njegovim rukovodstvom, drugim većinskim akcionarima i vlasničkim organom koji bi mogli ugroziti njihovu sposobnost objektivnog prosuđivanja.

visok nivo odgovornosti, nameću i obavezu uspostavljanja funkcije upravljanja rizicima, koju je, uz objelodanjivanje informacija od značaja za državna preduzeća, potrebno dalje jačati u praksi.

- III. **Jačanje nadzora nad radom sektora državnih preduzeća.** Realizacijom navedenog, omogućava se sveobuhvatni nadzor nad svim privrednim subjektima kroz jačanje kapaciteta za identifikovanje, procjenu, monitoring i izvještavanje o fiskalnim rizicima, kao i ostale vrste nadzora koje sprovode resorna ministarstva. Uspostavljanje jasnih linija izvještavanja sa precizno utvrđenim rokovima izvještavanja će omogućiti redovnije praćenje poslovanja sektora državnih preduzeća i pravovremeno reagovanje na potencijalne rizike koji proizilaze iz njihovog poslovanja.

Sprovedenjem reforme u sektoru državnih preduzeća želi se postići sljedeće:

- I. Unaprijeđenje transparentnosti:
1. Poboljšati redovno izvještavanje i obezbjeđivanje pouzdanih podataka od strane državnih preduzeća;
 2. Objaviti godišnji agregatni izvještaj o poslovanju portfolija državnih preduzeća, sa izjavom o fiskalnim rizicima;
 3. Unaprijediti transparentnost državnih preduzeća putem njihovih web stranica.
- II. Ojačati vlasničku funkciju Države u sektoru državnih preduzeća:
4. Jasno definisati i osnažiti funkciju vlasništva nad sektorom državnih preduzeća- kroz donošenje vlasničke politike i novog zakona o državnim preduzećima;
 5. Pripremiti *strateški dokument za upravljanje javnim preduzećima i privrednim društvima koji su u vlasništvu Države, sa akcionim planom dalje reforme u sektoru državnih preduzeća;*
 6. Sinhronizacija regulatorno-pravnog okvira.
- III. Jačanje i profesionalizacija upravnih i nadzornih odbora u državnim preduzećima, kao i administrativnih kapaciteta državne uprave koji se bave nadzorom državnih preduzeća i ocjenom njihovog poslovanja;
7. Propisivanje kriterijuma za izbor članova odbora direktora i organizovanje kontinuiranog obučavanja;
 8. Propisivanje kriterijuma za određivanje naknada izvršnim direktorima i odborima direktora;
 9. Organizovanje obuka za državnu administraciju koja se bavi ocjenom poslovanja državnih preduzeća.