

STANJE U PRIMENI ZAKONA

Analitički pregled primene Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije

Stanje na dan 10. oktobra 2026. godine

KLJUČNI NALAZ

Podzakonski okvir iz člana 48. zaokružen je objavljivanjem poslednjeg pravilnika u avgustu 2026. Međutim, javno dostupni podaci još ne potvrđuju da novi sistem vlasničkog upravljanja u punom obimu funkcioniše. Težište ocene zato se pomera sa pitanja da li su propisi doneti na pitanje da li postoje proverljivi rezultati njihove primene.

KLJUČNI NALAZI

- Normativni okvir je dopunjen Pravilnikom o sadržaju i načinu sprovođenja smernica za opšte godišnje ciljeve („Službeni glasnik RS“, br. 78/2026).
- Zakonski rok za sprovođenje sveobuhvatne evaluacije javnih preduzeća i društava kapitala čiji su osnivači autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, propisane članom 49. Zakona, istekao je 15. septembra 2026. godine. Do datuma preseka nije pronađen javno dostupan dokaz koji potvrđuje da je evaluacija završena, niti su javno objavljeni njeni konačni rezultati.
- Srednjoročnim planom Ministarstva privrede izrada kriterijuma za ciljeve i ključne pokazatelje uspeha bila je planirana za treći kvartal 2026. godine. Izvršenje ove aktivnosti do datuma preseka nije javno potvrđeno.
- Postoje javno dostupne odluke i drugi tragovi nastavka promene pravne forme pojedinih javnih preduzeća, ali se konačan status svakog subjekta mora potvrditi podacima i datumom registracije u APR-u.
- Rok za usklađivanje posebnih zakona i podzakonskih akata sa ovim Zakonom, propisan članom 50, istekao je 15. septembra 2025. godine. Do datuma preseka nije pronađen javno dostupan objedinjeni dokaz o obuhvatu i rezultatima tog usklađivanja.

1. Predmet, pristup i ograničenja pregleda

Ovaj dokument predstavlja presek stanja u primeni Zakona na dan 10. oktobra 2026. godine i obuhvata propise, planske dokumente i javno dostupne informacije relevantne za njegovo sprovođenje. Analiza se zasniva prvenstveno na izvorima Ministarstva privrede, Pravno-informacionog sistema Republike Srbije, Agencije za privredne registre, projekta RELOF III i međunarodnih institucija.

Formulacija „nije javno potvrđeno“ ne znači da aktivnost nije sprovedena ili da dokument ne postoji. Ona znači da do 10. oktobra 2026. nije pronađen javno dostupan, proverljiv dokaz koji bi omogućio potvrdu izvršenja. Za ocenu stanja to je važno, jer transparentnost nije dodatak sistemu — ona je jedan od uslova da se vlasnička funkcija države može pratiti i vrednovati.

Osnovni test primene ostaje vlasnički upravljački ciklus: vlasnička politika → opšti i posebni ciljevi → ključni pokazatelji uspeha (KPI) → godišnji planovi → blagovremene informacije → praćenje odstupanja → izveštavanje → korektivne mere → odgovornost. Donošenje propisa je neophodno, ali nije dovoljno ako pojedine veze u tom lancu nisu operativne ili javno proverljive.

2. Pregled stanja

Tabela 1. Pregled stanja po ključnim oblastima primene

Oblast	Status 10.10.2026.	Ocena
Podzakonski okvir iz člana 48.	Završen	Poslednji pravilnik objavljen u „Sl. glasniku RS“ 78/2026.
Usklađivanje posebnih propisa	Rok istekao — javno nepotvrđeno	Član 50: rok 15. septembar 2025; nema javnog objedinjenog pregleda obuhvata i rezultata usklađivanja.
Promena pravne forme	U toku	Postoje pojedinačne odluke i registracioni tragovi; nedostaje javni konsolidovani presek.
Ciljevi i KPI	Rok istekao — javno nepotvrđeno	Kriterijumi planirani za III kvartal 2026. nisu identifikovani kao poseban javni dokument.
Edukacija i sertifikacija	Javno nepotvrđeno	Nije pronađena potpuna javna evidencija ciklusa od Realizatora do izbora sa liste sertifikovanih lica.
Jedinstvena evidencija / platforma	Funkcionalnost nije javno demonstrirana	Pravni osnov postoji; obim unetih podataka i upotreba za nadzor nisu proverljivi iz javnih podataka.
Izveštavanje po Kodeksu	Delimično primenljivo	Obrazac se primenjuje od 1. januara 2026; konsolidovani nalaz o primeni nije objavljen.
Evaluacija iz člana 49. / RELOF III	Rok istekao — izveštaj nije javno potvrđen	Rok 15. septembar 2026; javno su predstavljeni preliminarni nalazi, ali ne i konačan izveštaj.
Agregatni izveštaj o državnim društvima	Kontrolna tačka do kraja 2026.	U međunarodnom programskom dokumentu naveden kao očekivani rezultat do kraja 2026.

3. Normativni okvir: poslednji nedostajući akt je donet

Objavljivanjem Pravilnika o sadržaju i načinu sprovođenja smernica kojima se utvrđuju opšti godišnji ciljevi društava kapitala („Službeni glasnik RS“, br. 78/2026), 26. avgusta 2026. godine, donet je poslednji podzakonski akt predviđen članom 48. Zakona. Normativni okvir predviđen tim članom zato se više ne može opisivati kao nepotpun.

Istovremeno, činjenica da je okvir formalno zaokružen ne daje odgovor na pitanja da li su ciljevi određeni na vreme, da li su KPI merljivi i uporedivi, da li Ministarstvo raspolaže potpunim podacima i da li su odstupanja praćena korektivnim merama. Nova faza zahteva ocenu rezultata, ne samo popis propisa.

Tabela 2. Pregled donetih podzakonskih akata za sprovođenje Zakona

Br.	Podzakonski akt	„Sl. glasnik RS“	Status
1	Uredba o utvrđivanju liste društava kapitala i manjinskih društava kapitala	77/2024; izmene 97/2025	Doneto
2	Uredba o kriterijumima za izbor pravne forme društva kapitala	77/2024	Doneto
3	Uredba o uslovima i postupku imenovanja direktora i sprovođenju javnog konkursa	77/2024	Doneto
4	Kodeks korporativnog upravljanja	77/2024	Doneto
5	Pravilnik o programu i načinu sprovođenja edukacije	85/2024	Doneto
6	Uredba o načinu utvrđivanja troškova pružanja javnih usluga	29/2025	Doneto

Br.	Podzakonski akt	„Sl. glasnik RS“	Status
7	Pravilnik o obrascu izveštaja o primeni Kodeksa	44/2025	Doneto
8	Pravilnik o jedinstvenoj evidenciji i elektronskoj platformi	44/2025	Doneto
9	Uredba o materijalno značajnim odstupanjima	48/2025	Doneto
10	Uredba o komisiji za izradu smernica	59/2025	Doneto
11	Uredba o godišnjim planovima i izveštajima	59/2025	Doneto
12	Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade	101/2025; dopune 54/2026	Doneto
13	Pravilnik o sadržaju i načinu sprovođenja smernica za opšte godišnje ciljeve	78/2026	Doneto — poslednji akt

4. Operativna primena: gde su potrebni proverljivi dokazi

4.1. Promena pravne forme i usklađivanje organizacije

Zakon je predvideo da Vlada donese akte o promeni pravne forme javnih preduzeća najkasnije u roku od godinu dana od početka njegove primene, odnosno do 16. septembra 2025. Javno dostupne odluke potvrđuju da je proces nastavljen i nakon tog roka. Među identifikovanim primerima su odluke koje se odnose na „Puteve Srbije“ i „Srbijavode“ („Sl. glasnik RS“, br. 115/2025), „Službeni glasnik“ (br. 110/2025) i Nacionalni park „Kopaonik“ (br. 43/2026).

Za konačnu ocenu nije dovoljan naziv „d.o.o.“ na internet stranici niti sama odluka o promeni pravne forme. Potreban je objedinjeni presek podataka APR: datum registracije promene, aktuelna pravna forma, osnivački akt, organi društva i rok za usklađivanje unutrašnje organizacije. Bez takvog preseka nije moguće pouzdano utvrditi obuhvat, dinamiku i preostala kašnjenja.

4.2. Usklađivanje posebnih zakona i podzakonskih akata

Član 50. Zakona propisao je da se posebni zakoni i podzakonski akti kojima su uređeni pravni položaj i rad javnih preduzeća i društava kapitala, kao i obavljanje delatnosti od opšteg interesa, usklade sa ovim Zakonom najkasnije u roku od godinu dana od početka njegove primene, odnosno do 15. septembra 2025. godine. Za procenu usklađenosti posebnih zakona bilo je predviđeno i obrazovanje Koordinacionog tela Vlade.

Do 10. oktobra 2026. nije pronađen javno dostupan objedinjeni pregled propisa koji su analizirani, izmenjeni ili ocenjeni kao usklađeni, niti javno objavljen rezultat rada Koordinacionog tela. To ne dokazuje da pojedinačne izmene nisu izvršene, ali znači da završetak i obuhvat usklađivanja nisu javno proverljivi. Praktična posledica može biti normativna fragmentacija i neizvesnost u primeni; član 50. zato izričito određuje da se, u slučaju neusklađenosti, do završetka usklađivanja primenjuju odredbe ovog Zakona.

4.3. Opšti ciljevi, posebni ciljevi i KPI

Donošenjem poslednjeg pravilnika otklonjena je normativna praznina za izradu opštih godišnjih ciljeva. Sledeći test je da li je taj mehanizam proizveo pravovremene i merljive ciljeve koji se dosledno prenose u godišnje planove društava i prate kroz KPI. Srednjoročni plan Ministarstva privrede za period 2026–2028. predvideo je utvrđivanje kriterijuma za ciljeve i KPI u trećem kvartalu 2026. Do 10. oktobra 2026. poseban javno dostupan dokument koji potvrđuje izvršenje te aktivnosti nije identifikovan.

Minimalni dokaz funkcionalnosti bio bi paket koji povezuje: opšte ciljeve države, posebne ciljeve svakog društva, bazne i ciljne vrednosti KPI, odgovorna lica, period izveštavanja, materijalna odstupanja i dokumentovane korektivne mere. Bez tog spoja izveštavanje lako ostaje formalno, a odgovornost neoperativna.

4.4. Edukacija, sertifikacija i izbor sa liste

Pravilnik o edukaciji postoji od 2024, ali se primena mora oceniti kroz ceo kadrovski ciklus: javni poziv → izbor Realizatora → edukacija → stručni ispit → sertifikat → evidencija sertifikovanih lica → izbor/imenovanje na osnovu liste. Do datuma preseka nije pronađen potpun javni skup podataka koji omogućava proveru broja Realizatora, održanih programa, kandidata, položenih ispita i imenovanja zasnovanih na listi.

Posebno pitanje je da li je Ministarstvo kadrovski i stručno osposobljeno za novu vlasničku funkciju. Broj službenika, njihova specijalizacija, raspodela portfelja i sposobnost analize planova i odstupanja direktno određuju da li će centralizovana vlasnička funkcija biti suštinska ili samo administrativna.

4.5. Jedinstvena evidencija, platforma i izveštavanje po Kodeksu

Pravni osnov za jedinstvenu evidenciju i elektronsku platformu postoji od 2025. Za potvrdu primene potrebno je objaviti bar osnovne informacije o obuhvatu i ažurnosti baze: broj društava, popunjenost ključnih polja, periodi izveštavanja, vrste upozorenja i način korišćenja podataka za odluke vlasnika. Sama tehnička dostupnost platforme nije dokaz da je upravljački ciklus uspostavljen.

Pravilnik o obrascu izveštaja o primeni Kodeksa primenjuje se od 1. januara 2026. Izveštaji za 2025. trebalo je da omoguće prvi uporedivi uvid u primenu načela korporativnog upravljanja. Do 10. oktobra 2026. nije identifikovan javno objavljen konsolidovani nalaz koji prikazuje stepen usklađenosti, najčešća odstupanja i planirane korektivne mere.

4.6. Evaluacija pokrajinskih i lokalnih preduzeća iz člana 49. i RELOF III

Član 49. Zakona obavezuje Ministarstvo da sprovede sveobuhvatnu evaluaciju javnih preduzeća i društava kapitala čiji su osnivači autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, radi pripreme za utvrđivanje njihovog budućeg vlasničkog upravljanja. Evaluacija se sprovodi u saradnji sa drugim državnim organima, organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave, kao i samim javnim preduzećima. Rok je istekao 15. septembra 2026. godine.

U okviru projekta RELOF III javno su predstavljeni preliminarne rezultati dubinske analize približno 200 subjekata u AP Vojvodini, Gradu Beogradu i 20 jedinica lokalne samouprave. Međutim, do 10. oktobra 2026. javno objavljivanje konačnog izveštaja, metodologije, obuhvata i preporuka nije potvrđeno. Moguće je da je dokument izrađen ili dostavljen nadležnim organima, ali bez javne objave njegova realizacija i nalazi ne mogu se nezavisno proveriti.

5. Rokovi i kontrolne tačke

Tabela 3. Ključni rokovi i kontrolne tačke

Rok	Obaveza / rezultat	Status	Potreban dokaz
15.09.2025.	Usklađivanje posebnih zakona i podzakonskih akata (član 50)	Rok istekao; završetak i obuhvat nisu javno potvrđeni	Objedinjeni pregled analiziranih i usklađenih propisa i rezultat rada Koordinacionog tela
16.09.2025.	Akti o promeni pravne forme javnih preduzeća	Zakonski rok istekao; pojedinačne odluke donošene i kasnije	Objedinjeni APR presek
31.03.2026.	Izveštaji o primeni Kodeksa za 2025.	Pojedinačni/konsolidovani javni rezultat nije potvrđen	Objava nalaza i odstupanja
15.09.2026.	Sveobuhvatna evaluacija pokrajinskih i lokalnih preduzeća iz člana 49.	Rok istekao; konačni izveštaj nije javno potvrđen	Objava izveštaja, metodologije i preporuka
30.09.2026.	Kriterijumi za ciljeve i KPI prema planu Ministarstva	Rok istekao; izvršenje nije javno potvrđeno	Objava kriterijuma i primera primene

Rok	Obaveza / rezultat	Status	Potreban dokaz
31.12.2026.	Platforma, uputstva, edukacija i prvi agregatni rezultati	Kontrolna tačka	Javni podaci o funkcionalnosti i obuhvatu
30.06.2027.	Praćenje objavljivanja podataka	Buduća kontrolna tačka	Izveštaj o usklađenosti društava
15.09.2027.	Popis imovine, potom procena vrednosti	Buduća zakonska tačka	Obuhvat, metodologija i status procene
31.12.2027.	Puna centralizacija vlasničke funkcije	Buduća planska tačka	Dokaz portfeljskog upravljanja i koordinacije

6. Ključni rizici za punu primenu

Tabela 4. Ključni rizici za punu primenu

Rizik	Kako se ispoljava	Procena
Neusklađenost posebnih propisa	Ne postoji javno proverljiv objedinjeni rezultat usklađivanja iz člana 50, što može održavati normativne kolizije i neujednačenu primenu.	Visok
Formalna primena	Postoje akti i obrasci, ali bez podataka koji povezuju ciljeve, KPI, odstupanja i mere.	Srednje–visok
Nepotpuna transformacija	Promena pravne forme nije praćena potpunim usklađivanjem organa i internih akata.	Srednje–visok
Kadrovsko usko grlo	Nedovoljan kapacitet vlasničke funkcije i neproverljiv ciklus sertifikacije.	Visok
Fragmentisani podaci	APR, platforma, izveštaji i planski dokumenti nisu povezani u jedan pregled.	Visok
Ograničena transparentnost	Neobjavljeni zbirni nalazi sprečavaju poređenje društava i javni nadzor.	Visok

7. Preporučeni neposredni koraci

1. Objaviti konačni izveštaj o evaluaciji iz člana 49, sa jasnim obuhvatom pokrajinskih i lokalnih javnih preduzeća i društava kapitala, metodologijom, nalazima po grupama subjekata i planom sprovođenja preporuka.
2. Objaviti pregled sprovođenja člana 50: spisak analiziranih posebnih zakona i podzakonskih akata, utvrđene neusklađenosti, izvršene izmene, preostale obaveze i rezultat rada Koordinacionog tela.
3. Objaviti redovno ažuriran spisak svih obuhvaćenih subjekata sa datumom odluke o promeni pravne forme, datumom registracije u APR i statusom usklađivanja organa i internih akata.
4. Učiniti proverljivim ceo sistem edukacije i sertifikacije: listu Realizatora, kalendar programa, zbirne rezultate ispita, evidenciju sertifikovanih lica i podatak da je izbor/imenovanje izvršeno na osnovu liste.
5. Objaviti kriterijume i metodologiju za ciljeve i KPI, kao i reprezentativne primere povezivanja vlasničke politike, godišnjih planova, rezultata, odstupanja i korektivnih mera.
6. Uspostaviti javni pregled primene Zakona sa ograničenim brojem ključnih pokazatelja, datumima ažuriranja i jasno označenim izvorima podataka.
7. Objaviti agregatni godišnji izveštaj o državnim društvima koji, pored finansijskih podataka, prikazuje ostvarenje ciljeva, kvalitet korporativnog upravljanja i mere vlasnika.

8. Zaključak

Normativni okvir predviđen članom 48. jeste zaokružen, ali puna primena Zakona još nije javno potvrđena. Ključni otvoreni problemi su nedostatak celovitih, ažurnih i javno proverljivih dokaza o radu sistema i nepostojanje objedinjenog javnog pregleda usklađivanja posebnih propisa iz člana 50.

Sledeća faza mora se meriti rezultatima: APR registracijama i usklađenim organima, objavljenim ciljevima i KPI, funkcionalnom evidencijom i platformom, sprovedenom edukacijom i sertifikacijom, konsolidovanim izveštajima, utvrđenim odstupanjima i dokumentovanim korektivnim merama. Tek kada su te veze vidljive, može se zaključiti da je novi vlasnički upravljački ciklus prešao iz normativne u operativnu fazu.

Izvori

1. [Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije \(„Sl. glasnik RS“, br. 76/2023\)](#)
2. [Ministarstvo privrede — podzakonski akti](#)
3. [Ministarstvo privrede — Srednjoročni plan za period 2026–2028.](#)
4. [Ministarstvo privrede — Godišnji izveštaj o sprovođenju Srednjoročnog plana za 2025.](#)
5. [Ministarstvo privrede — Sektor za kontrolu i nadzor u oblasti javnih preduzeća](#)
6. [Pravilnik o obrascu izveštaja o primeni Kodeksa](#)
7. [Odluka o promeni pravne forme JP „Putevi Srbije“ \(„Sl. glasnik RS“, br. 115/2025\)](#)
8. [Odluka o promeni pravne forme JVP „Srbijavode“ \(„Sl. glasnik RS“, br. 115/2025\)](#)
9. [RELOF III — Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave](#)
10. [RELOF III — javna baza znanja](#)
11. [RELOF III — objava o preliminarnim rezultatima dubinske analize, 14. jul 2026.](#)
12. [World Bank — Performance and Learning Review, 28. maj 2026.](#)

Napomena: Pregled odražava stanje javno dostupnih informacija na dan 10. oktobra 2026. godine. Formulacija da izvršenje neke obaveze nije javno potvrđeno ne znači da aktivnost nužno nije sprovedena, već da nije pronađen javno dostupan dokaz koji omogućava proveru njenog završetka, obuhvata i rezultata.