

TRANSPARENTNA I  
ODGOVORNA  
JAVA PREDUZEĆA U BIH

# Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog Balkana

## Komparativna studija



Kingdom of the Netherlands





## **Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog Balkana**

---

Komparativna studija

Autori: Aleksandar Draganić, Lejla Ibranović, Slobodanka Dukić, Srećko Bogunović

Studija pripremljena u okviru projekta:



Banja Luka, Jul 2017.

Izdavač:  
Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka  
eda@edabl.org

Za izdavača:  
Zdravko Miovčić

Autori:  
Aleksandar Draganić  
Lejla Ibranović  
Slobodanka Dukić  
Srećko Bogunović

Lektura:  
Ivan Jevđović

Dizajn i kompjuterska priprema:  
Nenad Savković

Štampa:  
GRAFID d.o.o. Banja Luka

Za štampariju:  
Branislav Ivanković

ISBN  
978-99955-53-18-0

Tiraž:  
100

U izradi studije učestvovao projektni tim u sastavu:

Aleksandar Draganić  
Lejla Ibranović  
Slobodanka Dukić  
Srećko Bogunović

Ovim putem se posebno zahvaljujemo svim javnim preduzećima koja su učestvovala u istraživanju.

---

*Ova publikacija je izdata uz podršku Kraljevine Holandije. Sadržaji u ovoj publikaciji u potpunosti odražavaju mišljenje autorskog tima Agencije za razvoj preduzeća „Eda“, Banja Luka, i ne mogu se smatrati zvaničnim stavovima Kraljevine Holandije.*

---

# Sadržaj

---

UVOD	9
1. TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST – PRIRODNI DIO POSLOVANJA DRŽAVNIH PREDUZEĆA KRALJEVINE HOLANDIJE	13
1.1. Uvod	13
1.2. Pravni i institucionalni okvir funkcionisanja javnih preduzeća	20
1.3. Transparentnost rada javnih preduzeća	22
1.3.1. Transparentnost planova	24
1.3.2. Transparentnost izvještaja	25
1.4. Odgovornost javnih preduzeća	28
1.4.1. Odgovornost prema osnivaču	28
1.4.2. Odgovornost prema javnosti i korisnicima	29
1.5. Nadgledanje rada javnih preduzeća (formalno i neformalno)	30
1.6. Zaključak	31
2. ADEKVATAN PRAVNI OKVIR ZA TRANSPARENTAN I ODGOVORAN RAD JAVNIH PREDUZEĆA U SLOVENIJI – OD LOŠE PRAKSE I LEGISLATIVE DO POTPUNO FUNKCIONALNOG SISTEMA	35
2.1. Uvod	35
2.2. Pravni i institucionalni okvir funkcionisanja javnih preduzeća	41
2.3. Transparentnost rada javnih preduzeća	44
2.3.1. Transparentnost planova	47
2.3.2. Transparentnost izvještaja	48
2.4. Odgovornost javnih preduzeća	51
2.4.1. Odgovornost prema osnivaču	51
2.4.2. Odgovornost prema javnosti i korisnicima	52
2.5. Nadgledanje rada javnih preduzeća (formalno i neformalno)	53
2.6. Zaključak	54
3. JAVNA PREDUZEĆA U HRVATSKOJ – NA POLA PUTA KA TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI	57
3.1. Uvod	57
3.2. Pravni i institucionalni okvir funkcionisanja javnih preduzeća	60
3.3. Transparentnost rada javnih preduzeća	63
3.4. Odgovornost u radu javnih preduzeća	66
3.5. Nadzor nad javnim preduzećima	71
3.6. Zaključak	73

4. POLITIZACIJA I PARTOKRATIJA – RAZLOG ZA NETRANSPARENTNA I NEODGOVORNA JAVNA PREDUZEĆA U SRBIJI	75
4.1. Uvod	75
4.2. Pravni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća	78
4.3. Institucionalni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća	81
4.4. Transparentnost javnih preduzeća	82
4.5. Odgovornost javnih preduzeća	87
4.6. Zaključak	90
 5. JAVNA PREDUZEĆA U MAKEDONIJI – ISHODI PREVELIKOG POLITIČKOG UTICAJA NA RAD JAVNIH PREDUZEĆA	93
5.1. Uvod	93
5.2. Pravni i institucionalni okvir javnih preduzeća	96
5.3. Transparentnost rada javnih preduzeća	98
5.4. Odgovornost javnih preduzeća	100
5.5. Nadzor nad javnim preduzećima	102
5.6. Zaključak	104
 6. TRANSPARENTNOST I ODOGOVORNOST JAVNIH PREDUZEĆA U BIH – SLIČNI (NE) ZADOVOLJAVAJUĆI ISHODI U SLIČnim ENTITETSKIM PRAVNO-INSTITUCIONALnim OKVIRIMA	107
6.1. Uvod	107
6.2. Pravni i institucionalni okvir	109
6.2.1. Bosna i Hercegovina	109
6.2.2. Republika Srpska (RS)	110
6.2.3. Federacija Bosne i Hercegovine	114
6.2.4. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine	117
6.3. Transparentnost javnih preduzeća	119
6.3.1. Republika Srpska	119
6.3.2. Federacija Bosne i Hercegovine	121
6.4. Odgovornost javnih preduzeća	123
6.4.1. Republika Srpska	123
6.4.2. Federacija BiH	125
6.5. Rezime pravnog i institucionalnog okvira	127
6.6. Stvarno stanje transparentnosti javnih preduzeća	130
6.7. Stvarno stanje odgovornosti u javnim preduzećima	132
6.8. Istraživanje stanja transparentnosti/odgovornosti u 100 javnih reduzeća u BiH	134
6.8.1. Republika Srpska	134
6.8.2. Federacija BiH	143
6.8.2. Rezime istraživanja za BiH	152

7. UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI I ODOGOVORNOSTI JAVNIH PREDUZEĆA NA ZAPADNOM BALKANU – KOMPARATIVNI OSVRT	159
7.1. Uvod	159
7.2. Čemu to postepeno konvergiraju zemlje Zapadnog Balkana	162
7.2.1. Transparentnost i odgovornost	162
7.2.2. Odgovornost odbora državnih preduzeća	163
7.3. Kakvo je trenutno stanje u posmatranim zemljama u vezi sa konvergencijom ka OECD smjernicama	165
7.4. Kako unaprijediti stanje transparentnosti i odgovornosti u javnim preduzećima Zapadnog Balkana	170
literatura	172

## Lista tabela

<b>Tabela 1.</b> Preduzeća u državnom vlasništvu, po upravljačkim tijelima	18
<b>Tabela 2.</b> Udjeli vlasništva KAD-a u pojedinim dioničarskim društvima	38
<b>Tabela 3.</b> Dvadeset najvećih javnih komunalnih preduzeća u Republici Sloveniji, 2014. godine	39
<b>Tabela 4.</b> Izvod iz nadležnosti organa javnih preduzeća	123
<b>Tabela 5.</b> Obaveze javnih preduzeća u pogledu dostupnosti/transparentnosti relevantnih informacija	127
<b>Tabela 6.</b> Transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u posmatranim zemljama	165
<b>Tabela 7.</b> Nivo odgovornosti odbora javnih preduzeća u posmatranim zemljama	168

## Lista grafikona

Grafikon 1. Struktura vlasničkih udjela Slovenskog državnog holdinga po privrednim granama	38
Grafikon 2. Dostupnost podataka na sedamnaest internet stranica javnih preduzeća u Srbiji	85
Grafikon 3. Posjedovanje vlastitog veb-sajta, javna preduzeća u RS	136
Grafikon 4. Dostupnost plana poslovanja za 2016. godinu i trogodišnjih planova poslovanja, javna preduzeća u RS	137
Grafikon 5. Dostupnost izvještaja o poslovanju za 2015. godinu, javna preduzeća u RS	138
Grafikon 6. Dostupnost revizorskih izvještaja, javna preduzeća u RS	140

<i>Grafikon 7.</i> Dostupnost podataka o upravi preduzeća, javna preduzeća u RS	141
<i>Grafikon 8.</i> Dostupnost podataka o org. strukturi i strukturi kapitala, javna preduzeća u RS	142
<i>Grafikon 9.</i> Dostupnost podataka o radu skupštine, javna preduzeća u RS	143
<i>Grafikon 10.</i> Struktura uzorka javnih preduzeća u Federaciji BiH	144
<i>Grafikon 11.</i> Posjedovanje vlastitog veb-sajta, javna preduzeća u FBiH	145
<i>Grafikon 12.</i> Objavljivanje plana poslovanja za 2016. godinu i trogodišnjih planova poslovanja, javna preduzeća u FBiH	147
<i>Grafikon 13.</i> Dostupnost izvještaja o poslovanju za 2015. godinu, javna preduzeća u FBiH	148
<i>Grafikon 14.</i> Dostupnost revizorskih izvještaja, javna preduzeća u FBiH	149
<i>Grafikon 15.</i> Dostupnost podataka o org. strukturi i strukturi kapitala, javna preduzeća u FBiH	151
<i>Grafikon 16.</i> Dostupnost podataka o radu skupštine, javna preduzeća u FBiH	152
<i>Grafikon 17.</i> Obaveza objavljivanja informacija po čl. 5 Uredbe – javna preduzeća iz proizvodnog sektora RS i FBiH, u odnosu na uzorak	155
<i>Grafikon 18.</i> Obaveza objavljivanja informacija po čl. 3 Uredbe – javna preduzeća iz RS i FBiH, u odnosu na uzorak	156



## **UVOD**

---

Svaka država svojim aktivnostima na različite načine utiče na naše živote, i to od rođenja do smrti. Većina osoba se rađa u bolnicama koje posjeduje ili subvencionise država dok se više od 90% osoba školuje u državnim školama. Mi putujemo državnim putevima i željezničkim prugama dok u većini zajednica komunalne usluge obavlja neka javna služba ili javno preduzeće. I pored toga što je ekonomskoj teoriji i dalje nejasan odgovor na pitanje zašto se država u neke privredne aktivnosti uključuje a u neke ne uključuje, te koliki je to optimalan obim i koji je optimalan način uključenja države, u ovoj studiji ćemo se baviti aspektom rada javnih preduzeća sa osvrtom na njihovu transparentnost i odgovornost. Svjedoci smo rasprava o ulozi države u privredi i o tome da li država dobro upravlja svojim vlasništvom. To je naročito važno jer se država u ulozi vlasnika pojavljuje „u ime i za račun“ građana. Stoga način upravljanja i raspolažanja imovinom države predstavlja važno političko pitanje, a javnost je po prirodi stvari zainteresovana za to da se imovina koristi racionalno, transparentno i za ostvarivanje javnih, a ne privatnih i partikularnih interesa.

Javna preduzeća predstavljaju preduzeća koja se osnivaju u različitim organizacionim formama radi obavljanja djelatnosti od opšteg, javnog interesa i u čijem osnovnom kapitalu država ili neki njen dio, direktno ili indirektno, ima većinsko vlasništvo. Savremena ekomska teorija kaže da su državna i privatna svojina jednako efikasne ako su zadovoljene pretpostavke o savršenom tržištu, potpunim informacijama i potpunim ugovorima. Međutim, najvažniji argument koji ide u prilog državnoj svojini i osnivanju javnih preduzeća je onaj o slabosti tržišta, odnosno o narušavanju



prepostavke o savršenoj konkurenciji u djelatnostima u kojim dolazi do opadanja prosječnih troškova, što vodi monopolima. A pošto je monopol u privatnoj svojini loša stvar, onda je bolje da to preduzeće bude u državnoj jer je država, po prepostavci, dobronamjerna. Tako se države opredjeljuju za formiranje državnih (i javnih) preduzeća za pružanje usluga vodosnabdijevanja, usluga prikupljanja i odlaganja otpada, usluga prevoza željezničkim saobraćajem, telekomunikacijskih usluga, usluga proizvodnje i distribucije električne energije, itd.

Prema „Priručniku MMF-a“, javna preduzeća su sve cjeline u državnom vlasništvu i/ ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirana su kao korporacije. No, ova definicija nije jasna i detaljna jer je mnogo lakše odrediti vlasnika nekog preduzeća negoli definisati kontrolu države nad njim. Uobičajeno se vlasnikom preduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja posjeduje preko 50% akcija, ili druge vrste trajnog kapitala preduzeća, dok se kontrola javnih vlasti određuje kao stvarni uticaj države na osnovne aspekte poslovanja preduzeća. U krajnjem slučaju, zakonodavstva u pojedinim zemljama, kao što je na primjer Holandija, dopuštaju i da preduzeće u privatnom vlasništvu bude javno preduzeće, uz uslov da ga kontroliše država i da proizvodi za široki krug potrošača.

„Priručnik MMF-a“ navodi da je javno preduzeće koncept koji objedinjava elemente javnosti i tržišnosti tako da se elementi javnosti manifestuju kroz sljedeće činjenice:

1. najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala (putem neke svoje agencije ili upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici). Kriteriji za donošenje odluka nisu vezani isključivo za finansijsku dobit, već i za šire društvene interese (npr. socijalnu politiku);
2. dobit, odnosno gubici poslovanja javnih preduzeća pripadaju cijeloj zajednici;
3. javno preduzeće je odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno vlasti i parlamentu kao krajnjim „čuvarima“ javnog interesa.

Istovremeno, elementi tržišnosti se manifestuju kroz sljedeće činjenice:

1. očekuje se da javno preduzeće bude finansijski zdravo u dugom roku i da bude podvrgnuto stalnoj tržišnoj provjeri;
2. cijene koje javno preduzeće naplaćuje treba da su zasnovane na troškovima poslovanja, tj. cijene treba da pokrivaju granične troškove.

Elementi tržišnosti su ujedno ono što javna preduzeća razlikuje od ostalih javnih dje-latnosti kao što su obrazovanje, sudstvo ili zaštita okoline.

Imajući u vidu navedeno, vidi se da su aspekti transparentnosti i odgovornosti jako značajni u radu svakog javnog preduzeća. I dok se u mnogim zemljama ovi aspekti nastoje kodifikovati kroz prihvatanje principa i pravila korporativnog upravljanja, brojni su izuzeci od pravila zbog same prirode vlasništva javnih preduzeća i političke kulture koja vlada u nekoj od zemalja. Na primjer, generalno je mišljenje da su javna preduzeća u Bosni i Hercegovini neefikasna zbog velikog uticaja politike i države na njihov rad i da je rješenje u njihovoj korporatizaciji kako bi se postigla njihova efikasnost. Prema ovom viđenju, u javnim preduzećima je potrebno osigurati nezavisnost nadzornih odbora koji kontrolišu rad menadžmenta da bi mogli odbiti pritiske vlade. Istovremeno, ključni problem javnih preduzeća se tiče velikog uticaja politike na dnevne, ali i na strateške odluke, kao i toga što služe za održavanje standarda građana, naročito u svjetlu izbornih ciklusa i izbora. Međutim, činjenica je da se ovdje zanemaruju kulturni obrasci ponašanja koji karakterišu određeni narod, ili prostor i u vezi sa čijim kontekstom se implementacija pojedinih opšteprihvaćenih politika čini više ili manje uspješnom. Upravo je ovo razlog zbog čega smo se opredijelili za ovu komparativnu studiju kao polaznu osnovu za ocjenu stanja transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u BiH, u odnosu na ocjenu stanja u relevantnim državama iz Evropske unije i van nje, uočavajući na taj način smjer u kome mogu ići predložena poboljšanja. Ovom studijom je predviđen obuhvat analize tri države Zapadnog Balkana (Srbija, BJR Makedonija i Bosna i Hercegovina) i tri države Evropske unije (Slovenija, Hrvatska i Holandija). Iskustva Srbije i BJR Makedonije u vezi sa transparentnošću i odgovornošću javnih preduzeća biće prezentovana iz perspektive države kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, dok će iskustva Hrvatske, Slovenije i Holandije biti prikazana iz perspektive država članica Unije. Treba svakako napomenuti i kulturološki aspekt sa kog ćemo pokušati da vidimo da li se pojedina rješenja i u kojoj mjeri mogu prenijeti kao prakse iz jedne zemlje u drugu, jer je vidljivo da se već godinama pojedina „napredna“ rješenja jako teško „ukorjenjuju“ u slučaju Bosne i Hercegovine.

Sama komparativna studija je set autorskih priloga u kojima se analiziraju funkcioni-sanje javnog sektora u navedenim zemljama, pravni i institucionalni okvir koji reguliše uspostavljanje i funkcionisanje javnih preduzeća, transparentnost planiranja i izvje-štavanja javnih preduzeća, te aspekti odgovornosti javnih preduzeća prema svojim vlasnicima, ali i drugim akterima kao što su javnost i korisnici. Zaključci svakog od navedenog priloga predstavljaju osnov za dalje promišljanje u vezi sa poboljšanjem odgovornosti i transparentnosti javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini u budućnosti.



# **1. TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST – PRIRODNI DIO POSLOVANJA DRŽAVNIH PREDUZEĆA KRALJEVINE HOLANDIJE**

---



## **1.1. Uvod**

Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća u Kraljevini Holandiji analizira se u sklopu pripreme materijala za komparativnu studiju o transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća, sa ciljem da se status javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini po tom pitanju stavi u odnos sa uporedivim sektorom u nekim evropskim državama, članicama Evropske unije i onima koji to tek nastoje postati.

Studijom se želi doći do definicije pravca u kome bi išla eventualna poboljšanja, kako bi se razvile, promovisale i inicirale promjene u propisima o javnim preduzećima u BiH, sa prvenstvenom namjerom povećanja transparentnosti planiranih i provedenih aktivnosti. U studiji će se svakako navesti i izvodljivost rješenja za kontekst BiH, obezbjeđujući time argumentaciju za predložena poboljšanja. U studiju će biti uključena analiza transparentnosti i odgovornosti rada javnih preduzeća, sa posebnim fokusom na regulatorni okvir za rad javnih preduzeća i za propise koji se odnose na transparentnost u njihovom radu, provođenje zakona u praksi te najbolje prakse za transparentan i odgovoran rad javnih preduzeća.

Ova analiza transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u Kraljevini Holandiji, kao državi sa vrlo izraženim evropskim nasljeđem i najdužim članstvom u EU<sup>1</sup>, mogla

---

<sup>1</sup> Zajedno sa još pet evropskih zemalja Holandija je začetnik evropskih integracija, osnivač prvih zajednica pa i same Evropske unije. Davne 1951. godine Holandija je bila osnivač Evropske zajednice za željezo i čelik.



bi dati neke odgovore na pitanja u kom smjeru razvijati poboljšanja u BiH, odnosno gdje bismo to željeli biti nakon realizovanih reformi. Činjenica je da je Kraljevina Holandija svoj pravni i institucionalni okvir i dobre prakse razvijala kao evropska država sa visoko razvijenom ekonomijom i demokratskom tradicijom. Zbog toga jednostavno repliciranje najboljih rješenja na Bosnu i Hercegovinu ne može biti lako izvodivo, ali svakako da može dati određene pravce i pomoći u definisanju željenih standarda.

Daljom analizom potrebno je doći do odgovora koliko je Holandija bila uspješna u dostizanju visokih standarda u pogledu transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća, odnosno privrednih subjekata pod pretežnom kontrolom javnog sektora, sa bilo kog nivoa.

Današnja Kraljevina Holandija je ustavna monarhija sa četiri konstitutivna dijela od kojih je najveći i najznačajniji (teritorijalno i stanovništvo čini cca. 98% kraljevine) upravo njen najpoznatiji, evropski dio – Holandija (*The Netherlands*). Ostale tri zemlje u sastavu Kraljevine Holandije<sup>2</sup> su ostaci holandske kolonijalne prošlosti i suštinski se radi o tri manja ostrva u Karipskom moru te neće biti predmet ove analize, prvenstveno zbog nedostatka relevantnosti za slučaj Bosne i Hercegovine.

Osim kao ustavnu monarhiju, Holandiju percipiramo i kao zemlju vladavine prava i parlamentarne demokratije, ujedinjenu, ali istovremeno i vidljivo decentralizovanu.

Razlikujemo tri nivoa vlasti u Holandiji:

- vlada sa 11 ministarstava koja upravlja zemljom,
- regionalna vlast koja se realizuje kroz 12 provincija,
- lokalni nivo vlasti sa 393 opštine<sup>3</sup>. Uz to, postoji i cijeli niz autonomnih administrativnih institucija ustanovljenih od strane Vlade koje obavljaju povjerene im zadatke na precizno definisan (misija, vizija, ciljevi...) i transparentan način.

Poseban oblik vlasti predstavljaju uprave za vode kojih danas ima 24 i nezavisne su u svom djelovanju. One imaju zadatak zaštite od poplava, obezbjeđenje dovoljnih količina zdrave i čiste vode te upravljanje tretmanom otpadnih voda<sup>4</sup>.

2 Aruba, Kurasao i Sent Martin.

3 Kao specifičnost, Holandija ima i poseban nivo vlasti koji upravlja vodama, kao sektorom od izuzetne važnosti za državu, ali za ovu analizu nema posebnu relevantnost.

4 Ova holandska specifičnost posljedica je činjenice da je čak 2/3 teritorije države izloženo direktnom riziku od poplava od mora, jezera ili rijeka.

Odnosi između Vlade Holandije i dva decentralizovana nivoa su negdje između centralizovanog modela (kao u Francuskoj) i saveznog modela (kao u Njemačkoj i Belgiji), što je poznato kao „model decentralizovane ujedinjene države“ (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016). U praksi to znači da su regionalni i lokalni nivoi vlasti prilično autonomni u uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira na svojim teritorijama, ali ipak unutar određenih, prethodno definisanih granica. Ove granice su sa jedne strane određene pravilima viših nivoa vlasti, a sa druge ustavnim pravima građana.

Javni sektor u Holandiji ne može se jednostavno definisati, jer je prisutan i tzv. „polujavni sektor“, tj. područje djelovanja u kome paralelno egzistiraju oblici javnog i privatnog sektora – npr. u obrazovanju i zdravstvu koji se dobrim dijelom finansiraju iz državnih fondova, a usluge pružaju i zaposlenici sa statusom državnog službenika i privatna lica. Inače, imajući u vidu da status državnog službenika u Holandiji ima skoro milion lica (uključujući i sektore obrazovanja, odbrane, sudstva, policije...), što čini oko 12% od ukupno raspoložive radne snage u Holandiji, možemo zaključiti da je velika pažnja posvećena javnom sektoru i regulisanju njegovog djelovanja uopšte.

Za razliku od istaknutih zemalja u Jugoistočnoj Evropi i/ili zemalje koje su se Evropskoj uniji pridružile u kasnijim fazama njenog širenja, Holandija je svoje privatizacione procese privela kraju i država se već duži period ne pojavljuje kao dominantan učesnik u vlasništvu i/ili upravljanju privrednim društvima. I pored toga što nema strateško opredjeljenje da drži vlasničke udjele u privrednim društvima, država (centralni nivo) ima pretežnu kontrolu i vlasništvo u cca. 35 kompanija iz različitih oblasti<sup>5</sup>, prvenstveno onih u strateški značajnim sektorima kao što su distribucija električne energije, željeznički transport i sektor upravljanja vodama (Export.gov - Helping Businesses Export, 2016a).

S obzirom na postojeće visoke standarde EU u domenu korporativnog upravljanja, evidentno je da u Holandiji privatna preduzeća imaju ravноправan položaj sa državnim, u pogledu pristupa tržištu, finansijama, poslovima, licencama i dobavljačima.

Država svoju ulogu uglavnom realizuje kroz imenovanje nadzornog odbora preduzeća, a samo u rijetkim slučajevima (npr., pri donošenju odluka o velikim investicijama), državna preduzeća su obavezna da se konsultuju sa resornim ministarstvima. Uz to, obaveze državnih preduzeća su i redovno godišnje objavljivanje izvještaja o poslovanju te angažman nezavisnih revizora finansijskih izvještaja. Ovi izvještaji se obavezno i

5 U posljednjih nekoliko godina ovaj broj se kreće između 34 i 38 privrednih društava u vlasništvu države.



publikuju<sup>6</sup>. Kraljevina Holandija se u potpunosti pridržava i „Smjernica o korporativnom upravljanju u državnim preduzećima“ OECD-a, kao i aktuelnih propisa Evropske unije<sup>7</sup>.

Generalno, kao glavne razloge za značajnije učešće u strukturi vlasništva pojedinih kompanija, Vlada Kraljevine Holandije vidi u slučajevima kada:

- određeno preduzeće treba da realizuje velike infrastrukturne projekte koji su u nacionalnom interesu, kao što je proširenje najveće evropske luke u Roterdamu;
- sistemski značajno privatno preduzeće dospije u veliku krizu (npr. nacionalizacija ABN AMRO);
- dođe do korporatizacije javnih servisa.

Sama Vlada Holandije dijeli državna preduzeća u tri kategorije (Information from the Government of the Netherlands, 2017):

1. permanentna – kompanije za koje Vlada smatra da država treba da održava većinsku kontrolu, a odgovorne su za vitalnu infrastrukturu, npr. aerodrom u Amsterdamu (14. u svijetu i 5. u Evropi po broju putnika), nacionalne željeznicе, luka Rotterdam, Gasunie – infrastruktura za transport gasa<sup>8</sup>, Tennet – najveći evropski operator prenosnog sistema električne energije, koji uz Holandiju pokriva i dio susjedne Njemačke.
2. nepermanentna – kompanije za koje Vlada smatra da nije potrebno da ih ima u svom portfoliju i koje planira prodati u što skorije vrijeme, kao npr. Državna lutrija i Holandski kazino.
3. privremena – kompanije koje su prvenstveno velike finansijske institucije (ABN AMRO<sup>9</sup>, ASR i SNS Real) i koje će se „vratiti“ privatnom sektoru čim se postigne njihova relativna stabilnost, a tržište pokaže zainteresovanost za tranziciju vlasništva, tj. reprivatizaciju.

6 Od 2010. godine na snazi je revidirani „Holandski kodeks korporativnog upravljanja“ koji (tamo gdje je relevantan) primjenjuju i sva državna preduzeća. Takođe, „Kodeks“, u okviru principa, navodi i primjere dobre prakse, (engleska verzija je dostupna na: [http://www.ecgi.org/codes/documents/cg\\_code\\_nl\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/cg_code_nl_en.pdf)).

7 Konsolidovani finansijski izvještaji se pripremaju u potpunosti u skladu sa međunarodnim finansijskim standardima za računovodstveno izvještavanje (IFRS – International Financial Reporting Standards), kako ih je već usvojila EU i koji su u primjeni od 31.12.2016. godine.

8 Kompanija koja svojim uslugama pokriva i sjeverni dio Njemačke. Nekada je bila u javno-privatnom partnerstvu sa velikim naftnim kompanijama, a danas je 100% u vlasništvu države.

9 Pošto je država ujedno nadležna i za kontrolu finansijskih tržišta i sistema, da bi se izbjegao konflikt interesa akcionar banke je NL FI – neprofitna institucija kojoj je država transferisala akcije u vlasništvo, a koja za cilj opet ima da definiše jasnou izlaznu strategiju, a prije svega, korporativno upravljanje na komercijalnim principima, bez političkog uplitana.

Politika Vlade je da zaštititi javni interes kroz ulogu aktivnog akcionara koji obezbjeđuje efikasnost u operacijama preduzeća. Ona se fokusira prvenstveno na sljedeće oblasti:

- strategija – neophodno je da strategija preduzeća služi javnom interesu i država aktivno učestvuje u svim izmjenama i dopunama strateških dokumenata;
- efikasnost i profitabilnost – upravni odbor preduzeća je odgovoran za stvaranje profita. Država postavlja ciljeve u pogledu stope povrata i sistematski nadgleda performanse kompanije;
- kapital i upravljanje – kapitalne pozicije se kontrolisu putem finansijskih izvještaja, a država kao glavni akcionar usvaja godišnje izvještaje kompanija te odlučuje o politici dividendi i godišnjoj distribuciji profita;
- investicije – u kapacitetu akcionara, Holandija koristi pravo odlučivanja o većim investicionim poduhvatima (i sama zakonska rješenja nalažu potrebu donošenje odluke od strane akcionara ukoliko investicija prelazi 1/3 ukupne imovine kompanije);
- postavljenja – vodi se računa o kompetencijama članova izvršnih i nadzornih odbora te ukupnom balansu unutar upravljačkih tijela, u pogledu različitih iskustava, znanja i sposobnosti;
- plate i naknade upravljačkog osoblja – skupština akcionara određuje politiku nagrađivanja za izvršne rukovodioce, na prijedlog nadzornog odbora<sup>10</sup>;
- korporativno upravljanje – državna preduzeća imaju obavezu da se pridržavaju „Kodeksa korporativnog upravljanja Kraljevine Holandije“, gdje god je njegova primjena relevantna, a kodeks uključuje i brojne odredbe o zadacima i procedurama koje se odnose na članove izvršnih i nadzornih odbora u kompanijama.

U tabeli 1. u nastavku prikazana je lista preduzeća u državnom vlasništvu, grupisana po upravljačkim tijelima. Vidljivo je da Ministarstvo finansija Kraljevine Holandije igra glavnu ulogu u tom dijelu, iako svoje mjesto vide i ostala ministarstva u čijim se re-sorima nalaze određena preduzeća. Finansijskim sektorom upravlja NLFI (Finansijske investicije Holandije), čiji je osnovni zadatak da iskoristi povjerena joj akcionarska prava u finansijskim institucijama, te da uz već pomenuto korporativno upravljanje na komercijalnoj osnovi, obezbijedi transparentno razdvajanje interesa, bez uticaja politike. Takođe, NLFI će Ministarstvu finansija podnijeti prijedlog dezinvestiranja, tj. izlaska države iz strukture vlasništva, o čemu konačnu odluku donosi pomenuto ministarstvo.

---

<sup>10</sup> Politika nagrađivanja je postavljena tako da može da privuče kompetentne izvršne direktore, sa odgovarajućim kvalifikacijama i ekspertizom, tako da uslovi budu konkurentni privatnom sektoru. Država je donijela okvirnu politiku nagrađivanja koja će novim izmjenama ograničiti bonuse izvršnih direktora na 20% od fiksнog dijela.



Tabela 1. Preduzeća u državnom vlasništvu, po upravljačkim tijelima

Državna preduzeća kojima upravlja Ministarstvo finansija Kraljevine Holandije
1. NS (holandske željeznice)
2. NWB (banka odbora za upravljanje vodama)
3. Schiphol (aerodrom Amsterdam)
4. Državna lutrija
5. TenneT (operator prenosa el. energije)
6. Thales (sistemi odbrane od poplava)
7. UCN (atomski program)
8. BNG Bank (banka holandskih opština)
9. COVRA (zbrinjavanje radioaktivnog otpada)
10. FMO (podrška zemljama u razvoju)
11. Gasunie (gasovod, transport gasa)
12. Luka Rotterdam
13. KLM (aviokompanija)
14. Holandski kazino
15. NIO (investicije u zemlje u razvoju)
Državna preduzeća kojima upravljaju ostala ministarstva
1. NOM (sjevernoholandska razvojna agencija)
2. OOST (istočnoholandska razvojna agencija)
3. ProRail (mreža željezničkih pruga)
4. Saba Bank Resources (karipski atol)
5. SSCS (kablovski sistem na Karibima)
6. Winair (karipska avio-kompanija)
7. BOM (razvojna agencija provincije Brabant)
8. DC ANSP (kontrola leta na karipskim ostrvima)
9. DNB (centralna banka Holandije)
10. EBN (istraživanje i eksploracija nafte i gasa)
11. GasTerra (distribucija gasa)
12. LIOF (razvojna banka provincije Limburg)
13. IQ (južnoholandska agencija za ekon. razvoj)

## Finansijski holdinzi kojima upravlja NL FI

1. RFS Holdings (upravljanje imovinom za ABN)
2. SNS Bank (banka)
3. SRH (banka u likvidaciji)
4. ABN AMRO (banka)
5. ASR (osiguravajuća kuća)
6. Propertize (upravljanje imovinom)

Što se tiče vlasništva nad kompanijama koje su pod pretežnom kontrolom javnog sektora, Kraljevina Holandija ima veoma raznovrsnu situaciju. Osim države koja dominira vlasničkim udjelom u ranije pomenutim velikim privrednim subjektima, kao vlasnici se veoma često pojavljuju holandske provincije (regionalni nivo) i opštine/gradovi (lokalni nivo). Uglavnom, broj vlasnika (akcionara) infrastrukturnih/komunalnih preduzeća koji dolaze iz javnog sektora poklapa se sa područjem na kom kompanija i realizuje svoje usluge, tako da je vrlo čest slučaj da vlasničku strukturu čine jedna do dvije provincije i više opština, koje na jasno definisanim korporativnim principima upravljaju preduzećima u svom vlasništvu.<sup>11</sup>

Svakako da se za kompanije u vlasništvu javnog sektora u Kraljevini Holandiji može reći da nisu favorizovane u odnosu na konkurenčiju iz privatnog sektora, tj. da ne dobijaju veći dio ugovora pristupačnih konkurenčija iz privatnog sektora i inostranstva. Uslovi poslovanja su takvi da omogućavaju ravnopravnu tržišnu utakmicu, bez obzira na status privrednog društva, vlasništvo, veličinu i sl., što se očituje i u pravnom okviru koji je jednak za sva privredna društva na slobodnom tržištu.

---

11 Tako npr. u sektoru voda, u Holandiji je u periodu 2008–2012. bilo aktivno 10 preduzeća u oblasti snabdijevanja pitkom vodom (u vlasništvu provincija). Opštine su bile vlasnici kompanija koje su se bavile odvodima i kanalizacijom, dok su ranije pomenuti odbori za vode bili vlasnici kompanija za tretman otpadnih voda.



## 1.2. Pravni i institucionalni okvir funkcionisanja javnih preduzeća

S obzirom na već pomenuto naslijede i veoma rano uključivanje u evropske integracije, Kraljevina Holandija se može smatrati jednom od zemalja u kojoj je kompletan pravni i institucionalni okvir najdalje otišao u usklađivanju sa postojećim direktivama i najboljim praksama EU. Samim tim, evidentna su i napredna iskustva u pogledu transparentnosti rada i odgovornosti javnih preduzeća u javnom sektoru uopšte.

Javna preduzeća u Holandiji u potpunosti djeluju u skladu sa korporativnim zakonodavstvom, bez obzira na javnu strukturu vlasništva. Pošto se ravнопravno takmiče sa konkurenjom iz privatnog sektora i zemalja okruženja<sup>12</sup>, relevantan pravni okvir se odnosi i na njih, a zasniva se na „Zakonu o preduzećima“ (*Company Act of Holland*). Imaju, između ostalog, obavezu da finansijske izvještaje podvrgnu reviziji eksternih, nezavisnih revizora i da objavljuju godišnje izvještaje.

Holandski „Građanski zakonik“ (*Burgerlijk Wetboek*) predstavlja osnovu za korporativni pravni okvir za privredna društva koja se registruju u Holandiji, pa se smatra osnovnim izvorom zakonodavstva za preduzeća, zasnovanog na holandskom korporativnom pravu.

Holandski standardi prezentovanja finansijskih rezultata su prilagođeni međunarodnim računovodstvenim standardima, što, između ostalog, obavezuje preduzeća da svoje poslovne knjige podvrgnu eksternoj, nezavisnoj reviziji te javno objave godišnje finansijske izvještaje (ukoliko se svojom veličinom i ostalim parametrima nalaze u grupi privrednih društava za koje se takva obaveza propisuje). Standardi izvještavanja su uporedivi sa važećim međunarodnim standardima izvještavanja (*IFRS – International financial reporting standards*).

Jedna od specifičnosti vezanih za Holandiju je i sistem vrednovanja sistema učinka u sektoru voda. Inače, holandski parlament je još 2004. godine donio zakon kojim je privatni sektor isključio iz oblasti vodosnabdijevanja<sup>13</sup>. Iako su te kompanije u javnom vlasništvu, veliki broj usluga je preusmjeren na privatni sektor, kao npr. direktne usluge

12 U nekoliko slučajeva kod velikih kompanija u djelimičnom vlasništvu Holandije (iz oblasti energetike i sl.) prisutno je zajedničko vlasništvo i sa drugim državama (npr. susjednom Njemačkom), kao i sa privatnim sektorom. U takvim slučajevim aktivnosti javnih preduzeća se prostiru i preko međunarodnih granica Holandije i prihodi se ostvaruju i poslovanje evidentira i u drugim zemljama, uglavnom članicama EU.

13 U ostalim sektorima komunalne infrastrukture nema zakonskog ograničenja tako da se javljaju najrazličitije kombinacije vlasništva javnog i privatnog sektora (el. energija, gas, transport i sl.).

klijentima i infrastrukturne popravke na terenu. Korporativni pravni okvir i sistem javnih nabavki usklađen je sa relevantnim direktivama EU i omogućava transparentnu i efikasnu saradnju javnog i privatnog sektora.

Pošto se javna preduzeća uglavnom pojavljuju u područjima od javnog interesa (komunalne djelatnosti, infrastruktura raznih vrsta i sl.), na njihove aktivnosti se primjenjuje i pravni okvir koji reguliše svaku od tih djelatnosti. Kompleksnost pravnog okvira upotpunjuje i činjenica da se propisi u Holandiji donose na 4 različita nivoa:

- državnom,
- provincijskom (regionalni nivo),
- opštinskom (lokalni nivo),
- nivou odbora za vode (Water boards – upravljanje sektorom voda).

Pomenuti pravni okvir sačinjen je od zakonodavstva koje se prvenstveno odnosi na:

- poslovanje kompanija – privrednih društava,
- javne komunalne usluge,
- status imovine države, provincija, lokalnih zajednica i odbora za vode,
- računovodstvo i računovodstveno izvještavanje,
- javne finansije,
- javne nabavke,
- regulisanje pristupa informacijama od javnog značaja,
- javno-privatna partnerstva.

Već pomenuta, duga istorija demokratskog razvoja i vladavine prava, pomogla je da se pravni okvir razvije u jasno definisanim pravcima koji olakšavaju poslovanje, a ujedno i štite interesu javnosti, odnosno građana u slučajevima kada se regulišu oblasti koje imaju direkstan uticaj na njihov svakodnevni život.



### 1.3. Transparentnost rada javnih preduzeća

Transparentnost Vlade i javnog sektora u Kraljevini Holandiji uopšte, zasniva se na već pomenutoj demokratskoj tradiciji i snažnom civilnom društvu kojim se pripadnici svih slojeva društva u Holandiji, zaista ponose. Akcionim planom „Otvorene vlade u Holandiji 2016-2017“ (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2015), nadležno holandsko ministarstvo konstataju tu činjenicu i potvrđuje je nailazima relevantnih nezavisnih institucija kao što su Transparency International<sup>14</sup> ili World Justice Project<sup>15</sup>. Potvrdu za navedeno nalazimo i u poboljšanju rangiranja u „Open Data barometru“, gdje se Holandija popela na visoko šesto mjesto (Open Data Barometer, 2016), a svakako treba naglasiti i šesto mjesto na listi od 178 zemalja svijeta po Indeksu percepcije korupcije Transparency International-a (Transparency International, 2016).

Otvorenost ka javnosti ili transparentnost je ugrađena i u Ustav Kraljevine Holandije – Član 110. Ustava navodi: „U obavljanju svojih dužnosti vladina tijela će se voditi principima transparentnosti u skladu sa propisima koje će donijeti Parlament.“

Holandski „Zakon o slobodi pristupa informacijama“ stupio je na snagu još 1980. godine i u međuvremenu nekoliko puta je ažuriran i dopunjavan. Danas je poznat kao „WOB“ (hol.: „*Wet Openbaarheid van Bestuur*“; eng.: „*Freedom of Information Act*“) i pruža adekvatan okvir za pristup informacijama od javnog značaja.

---

*Shodno „Zakonu o slobodi pristupa informacijama Kraljevine Holandije“, bilo koja osoba može zahtijevati informacije (wobbing) koje se tiču administrativnih pitanja, ukoliko su one sadržane u dokumentima koji su u posjedu javnih administrativnih vlasti ili kompanija koje izvršavaju usluge/izvode radove za javne vlasti. Zahtjev za dostavu tih informacija se može izreći usmeno ili pismeno, a vlasti imaju dvije, u slučaju pitanja zaštite čovjekove okoline, ili četiri sedmice za odgovor. Zakon takođe obavezuje vladu da dobrovoljno, bez posebnog zahtjeva, pruži relevantne informacije ukoliko su one u interesu dobrog i demokratskog upravljanja.*

---

Pomenuti zakon predviđa i da organ vlasti, koji je zahtjev „WOB“ primio, a ne raspolaže adekvatnom informacijom, proslijedi administrativnom organu koji tu informaciju posjeduje (obaveza proslijedivanja).

14 Holandija je u prvih 10 zemalja u svijetu po „Indeksu Transparency International-a“.

15 World Justice Project je po „Indeksu otvorenosti vlade“ (Open Government Index), svrstao Holandiju na 5. mjesto od 102 zemlje koje su bile predmet istraživanja i procjene.

Osim pomenutog, transparentnost rada javnih preduzeća podupiru i međunarodni računovodstveni standardi (*IFRS*), a posebno IFRS standard br. 7 – „Finansijski instrumenti: Objelodanjivanja“. On obavezuje subjekte na transparentnost u finansijskim izvještajima, propisujući obavezu objavljivanja informacija o značaju finansijskih instrumenata subjekta te o prirodi i obimu rizika koji proizlaze iz tih finansijskih instrumenata, u kvalitativnom i kvantitativnom smislu.

U ovom kontekstu svakako je potrebno pomenuti i konkretnu regulativu Evropske unije koja obavezu transparentnosti nameće najprije postojećom „Direktivom o transparentnosti“ (2004/109/EC). „Direktiva“ se naročito bavi emiterima vrijednosnih papira kojim se trguje na regulisanim tržištima unutar EU kako bi se osigurao redovan tok informacija prema tržištima. Informacije se prvenstveno sastoje od:

- godišnjih, polugodišnjih i kvartalnih finansijskih informacija;
- tekućih informacija o glavnim udjelima pojedinih subjekata;
- ad hoc informacija objelodanjenih u skladu sa „Direktivom o tržišnim zloupotrebljama“.

---

*Na osnovu holandskog „Zakona o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora“ (hol.: „Wet hergebruik overheidsinformatie, WHO“, eng.: „Reuse of Public Sector Information Act“) može se javnim institucijama podnijeti zahtjev za informacijama. Po dobijanju informacija, one se mogu slobodno eksplorativati, komercijalno ili ne, npr. u kombinaciji sa ostalim, ranije pribavljenim informacijama, ili se uključiti u sopstveni proizvod ili aplikaciju.*

---

„Dopuna Direktive o transparentnosti“ iz 2013. godine (2013/50/EU), koju su članice Evropske unije predvidjele za implementaciju od kraja 2015. godine, donijela je neke izmjene u pravcu pojednostavljivanja, ali i dodatne prioritizacije pojedinih sektora, npr.:

- ukinuta je obaveza objavljivanja privremenih izvještaja (tokom poslovne godine, npr. polugodišnjih i/ili kvartalnih);
- subjekti aktivni u eksploraciji šume ili primarnoj preradi drveta obavezni su sastaviti posebne godišnje izvještaje o plaćanjima prema vladama na čijim teritorijama rade;
- subjekti treba da pripreme svoje godišnje finansijske izvještaje u jedinstvenom elektronskom formatu (*European single electronic reporting format – ESEF*), počevši od 1. 1. 2020. godine itd.



### 1.3.1. Transparentnost planova

Kako se može zaključiti iz informacija pribavljenih kratkom analizom pravnog okvira koji reguliše transparentnost poslovanja javnog sektora u Kraljevini Holandiji, zakonodavac se nije posebno fokusirao na obavezu prezentacije poslovnih planova javnih preduzeća. Samim tim, jedan dio preduzeća nije smatrao za potrebno da svoje planove, vizije i strateška opredjeljenja objelodani putem internet mreže, bilo na sopstvenim internet domenima ili putem veb-portala koji pokrivaju njihovu djelatnost na nacionalnom nivou.

Ipak, imajući u vidu dostignute visoke standarde u transparentnosti poslovanja i u komunikaciji sa građanima, korisnicima svojih usluga, najveći broj javnih preduzeća predstavlja svoje planove za budućnost. Uz to skoro obavezno obavještavaju javnosti o svojoj viziji, misiji i strateškim opredjeljenjima, često uključujući i planirane kapitalne investicije sa očekivanim efektima na regiju u kojoj će se i realizovati. Ovakav pristup srećemo i kod:

- preduzeća koja su aktivna u području obavljanja djelatnosti od prioritetnog interesa za građane (javna komunalna i infrastrukturna preduzeća i sl.);
- preduzeća koja se mogu klasifikovati kao kompanije koje obavljaju komercijalne djelatnosti i čija je budućnost u rukama privatnih vlasnika, a ne javnog sektora. To je slučaj sa npr. velikim bankama i/ili osiguravajućim kućama koje su restrukturirane kroz proces nacionalizacije i očekuje ih reprivatizacija.

Reprezentativne primjere možemo vidjeti kod:

- GVB Amsterdam, gradskog operatora transportnih sistema - metro, tramvaj, autobus, trajekt (GVB, 2017);
- bankarske grupacije ABN AMRO (ABN AMRO Group, 2017) koja je restrukturirana i čeka pogodan trenutak da započne proces ponovne privatizacije.

Na primjeru ABN AMRO vidljivo je da se kompanija vrlo otvoreno obraća javnosti i komunicira o temama značajnim za transparentnost njihovih planova i namjera. Između ostalog, predstavljeni su:

- strategija (srednjoročni strateški prioriteti);
- kultura kompanije i osnovne vrijednosti;
- prisustvo kompanije na svjetskim tržištima;
- inovacije;
- sponzorstva (sport, umjetnost i kultura, obrazovanje, preduzetništvo itd.)

Na kraju, imajući u vidu da je samo dio informacija vezanih za planske aktivnosti dostupan javnosti putem interneta, zakonski okvir omogućava i direktni pristup pojedinim kompanijama sa zahtjevom za dostavu relevantnih informacija, uključujući i one koje se odnose na plan preduzeća.

### 1.3.2. Transparentnost izvještaja

Kako se može i očekivati, izvještajna obaveza javnog sektora mnogo je naglašenija od planske, jer se prethodno precizno definisanim sadržajem izvještaja značajno podržava kontrolna i nadzorna funkcija te zadovoljava potreba šire javnosti za informacijama o poslovanju subjekta od značaja za najširu javnost i građane.

Ranije pomenuti korporativni pravni okvir unaprijedio je transparentnost rada i javnih preduzeća, jer se na njihov rad primjenjuju izvještajni standardi već odavno ustaljeni u EU, u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja (*IFRS – International Financial Reporting Standards*), bez obzira na činjenicu da u njima dominira javno vlasništvo. Svakako da je cijeli proces dodatno olakšan postojećim visokim stepenom demokratizacije društva i, shodno tome, izraženom otvorenosću javnih preduzeća prema svojim građanima, odnosno korisnicima usluga.

Imajući sve to u vidu, uz legislativu koja reguliše pristup informacijama od javnog značaja te izrazito visoku stopu upotrebe najnovijih komunikacionih tehnologija, prvenstveno interneta<sup>16</sup>, svjedoci smo dostupnosti velikog broja relevantnih informacija putem veb-stranica javnih preduzeća, redovno ažuriranih i prilagođenih najširem krugu korisnika.

Jedan od oglednih primjera godišnjeg izvještaja je „Integrисани godišnji izvještaj ABN AMRO“ za 2016. godinu (ABN AMRO Group, 2016) koji na skoro 400 stranica daje sveobuhvatne informacije, između ostalog, i o:

- strateškim opredjeljenjima;
- strategiji i kulturi kompanije;
- operativnom okruženju;
- rizicima, finansiranju i upravljanju kapitalom;
- upravljačkim strukturama:

---

16 Stopa internet penetracije se danas procjenjuje na 86%, dok je stopa upotrebe interneta još 2013. godine dostizala 94%.



- \* upravni odbor,
- \* nadzorni odbor;
- korporativnom upravljanju;
- nagrađivanju – naknadama.

Posebno su predstavljene sljedeće informacije:

- godišnji finansijski izvještaji, uključujući konsolidovane bilanse:
  - \* uspjeha,
  - \* prihoda,
  - \* promjena u kapitalu,
  - \* tokova gotovine,
- note uz finansijske izvještaje;
- statutarne izjave;
- izvještaj nezavisnog revizora itd.

Kod preduzeća koja su ograničena samo na pružanje komunalnih usluga, uglavnom na ograničenoj teritoriji na kojoj djeluju (opština, provincija, država), transparentnost izvještaja je nešto ograničenja, imajući u vidu da su dostupni uglavnom samo na holandskom jeziku, a tek izuzetno na engleskom ili nekom drugom evropskom jeziku. Takav primjer pronalazimo kod nacionalne željezničke kompanije „Pro Rail“ (Pro Rail, 2014). Uz ranije pomenute direktive Evropske unije koje podstiču transparentnost u poslovanju, u kontekstu propisivanja formata izvještavanja i njegove operacionalizacije potrebno je istaći i sljedeće relevantne akte:

- finansijsko izvještavanje i međunarodni standardi:
  - \* „Računovodstvena direktiva“ (2013/34/EU),
  - \* „Direktiva o publikovanju“ (2009/101/EC),
  - \* „Međunarodni računovodstveni standardi“ – IAS (1606/2002/EC),
  - \* „Konsolidovani standardi i tumačenja“ (1126/2008/EC);
- nefinansijsko izvještavanje:
  - \* „Upravljački izvještaji“ (članovi 19 i 29 „Računovodstvene direktive“),
  - \* „Nefinansijske informacije“ (članovi 19a i 29a „Računovodstvene direktive“),
  - \* „Izjava o korporativnom upravljanju“ (član 20 „Računovodstvene direktive“) itd.

Finansijski i nefinansijski izvještaji daju akcionarima i javnosti jednu sveobuhvatnu sliku pozicije i performansi kompanije. Velike kompanije sa značajnim javnim interesom i sa više od 500 zaposlenih u svojim izvještajima objelodanjuju i druge korisne informacije, rizike i ostvarene rezultate u vezi sa:

- zaštitom okoliša,
- društvenim aspektima i svojim zaposlenim,
- poštivanjem ljudskih prava,
- pitanjima u vezi sa aktivnošću protiv korupcije i mita,
- obuhvatom i raznolikošću upravljačkih tijela itd.



## 1.4. Odgovornost javnih preduzeća

Odgovornost javnih preduzeća u Kraljevini Holandiji je, slično transparentnosti, nešto što se i sa aspekta javnosti i sa aspekta samih javnih preduzeća smatra potpuno prirodnim, sastavnim dijelom redovnih aktivnosti kompanija koje se bave pružanjem usluga od interesa za građanstvo. Štaviše, primjetna je i odgovornost privatnih preduzeća koja posluju na potpuno komercijalnom principu, jer ozbiljno shvataju korporativnu odgovornost koju, između ostalog, regulišu i nadnacionalni akti primjenjivi u Kraljevini Holandiji:

- „Smjernice OECD-a za multinacionalne kompanije“ (navode šta to državne vlade mogu očekivati od kompanija u pogledu transparentnosti, antikorupcijskih aktivnosti i plaćanja poreza);
- „Principi Ujedinjenih nacija o biznisu i ljudskim pravima“ (pojašnjavaju ulogu vlada i kompanija u poštivanju i zaštiti ljudskih prava);
- „Deklaracija ILO“ (uslovi rada);
- „Standard ISO 26000“ (globalni standard za društvenu odgovornost za organizacije koji postavlja norme i smjernice za implementaciju).

### 1.4.1. Odgovornost prema osnivaču

Više puta pominjana duga demokratska tradicija i visoko razvijeno civilno društvo, u kombinaciji sa razvijenim korporativnim upravljanjem zasnovanim na naprednom pravnom okviru, stvorili su temelje i za punu odgovornost javnih preduzeća prema svojim osnivačima – državi, provincijama, opštinama i upravama za vode.

U analizi dostupnih podataka za najveća i najznačajnija javna preduzeća, vidljivo je da su savremeni korporativni standardi u potpunosti realizovani i primjenjeni u poslovanju tih preduzeća, da su organi upravljanja adekvatno uspostavljeni i vrše funkciju u skladu sa svojim mandatom, djelujući kao i efikasna upravljačka struktura, slično uspješnim kompanijama sa dominantnim privatnim vlasništvom.

Osnivač, kao vrh korporativne strukture, ima punu kontrolu i potrebne alate da osigura punu odgovornost preduzeća. Iz dostupnih izvještaja i informacija iz nezavisnih izvora, nije zabilježen primjetan politički uticaj u definisanju upravljačkih struktura i procesu poslovnog odlučivanja u preduzećima. Očito je da javni sektor u Kraljevini Holandiji uspješno igra ulogu vlasnika u privrednim društvima i odolijeva negativnim uticajima i lošim praksama kakve su zabilježene u nekim drugim zemljama, čak i članicama EU koje počivaju na sličnom pravnom okviru.

Shodno pomenutom, evidentno je da je zaista minimalna mogućnost da je odgovornost preduzeća prema vlasniku (državi, regionalnoj i lokalnoj samoupravi) kompromitovana zbog upitanja predstavnika vlasnika u operativne aktivnosti i donošenje poslovnih odluka samog preduzeća.

#### 1.4.2. Odgovornost prema javnosti i korisnicima

U skladu sa prethodno navedenim činjenicama i zapažanjima, odgovornost javnih preduzeća prema korisnicima svojih usluga i javnosti uopšte, može se ocijeniti veoma visokom ocjenom.

Slično kao prema svojim osnivačima, državna preduzeća pokazuju visok stepen odgovornosti i prema najširoj javnosti, a posebno prema korisnicima svojih usluga.

Vlada Kraljevine Holandije je jedan od glavnih oslonaca liderstva Evropske unije u procesu globalne klimatske politike i naprednih režima zaštite čovjekove okoline, kao što su „Program Evropske unije o zaštiti okoline“, „Konvencija o trgovini ugroženim vrstama“ i sl. (Hoppe, R., Woldendorp, J., & Bandelow N. C., 2014, str. 20). Ova činjenica dovoljno govorи о pristupu odgovornosti države prema svojim stanovnicima i čovjekovoj okolini. Isti pristup i nivo odgovornosti imaju i državna preduzeća, odnosno javni sektor u cjelini.

Uz ispoljenu visoku svijest i odgovornost, Holandija ima i dobro razrađen pravni okvir koji se naslanja na korporativno zakonodavstvo, ali i na cjelokupan pravni okvir jednog razvijenog građanskog društva sa dugom tradicijom.



## 1.5. Nadgledanje rada javnih preduzeća (formalno i neformalno)

Nadgledanje rada javnih preduzeća sa formalne strane se u potpunosti naslanja na korporativni okvir primjenjiv na rad javnih preduzeće. Naime, bez obzira na karakter vlasništva, preduzeća inkorporirana u Kraljevini Holandiji funkcionišu u potpuno korporativizovanom okruženju<sup>17</sup>, što podrazumijeva da je sistem nadzora potpuno zaokružen i funkcionalan.

Iz svih raspoloživih izvještaja vidljiva je aktivna uloga nadzornih organa javnih preduzeća čiji se izvještaji o radu najvećim dijelom nalaze uključeni u godišnje izvještaje o poslovanju pojedinih preduzeća te pružaju detaljnu sliku o rezultatima rada pojedinih kompanija te njihovim efektima na okolinu i korisnike svojih usluga.

Razvijenost civilnog društva u kombinaciji sa već pomenutom visokom svijesti javnog sektora u pogledu zaštite ljudskih prava, čovjekove okoline i sl., dodatno olakšavaju i neformalno nadgledanje rada javnih preduzeća. Već ranije smo konstatovali visoku transparentnost u poslovanju te visok stepen slobode pristupa javnim informacijama pa je vidljivo da postoji jaka osnova za nadgledanje rada javnih preduzeća u svim fazama njihovih aktivnosti.

---

17 Set relevantnih zakona i propisa pomenut ranije u tekstu.

## 1.6. Zaključak

Tokom ovog analitičkog rada kao ključni aspekti su se konstantno nametali visok stepen demokratizacije društva u Kraljevini Holandiji i snažna građanska država sa dugom tradicijom i visokom svijesti o potrebi zaštite ljudskih prava i čovjekove okoline.

Liderska uloga u evropskim integracijama doprinijela je da se u Holandiji zakonski i institucionalni okvir koji pogoduje transparentnom i odgovornom poslovanju razvije i tokom vremena unaprijedi i dovede na jedan zavidan nivo. Zakonski okvir predviđa ozbiljne sankcije za sve vidove koruptivnih radnji i naslanja se u tom području na internacionalni okvir definisan, između ostalog, i „Antikorupcijskom konvencijom OECD-a“ (*OECD Anti-Bribery Convention*), „Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije“ (*UNCAC*), „Evropskom konvencijom o građanskim i krivičnim zakonima protiv korupcije“ i drugim aktima slične prirode.

Nezavisni izvori koji su se bavili pitanjima transparentnosti, odgovornosti i korupcije imaju uglavnom veoma visoke ocjene za Kraljevinu Holandiju, uz pojedine zamjerke koje impliciraju da ipak ima još prostora za poboljšanja, kao što to pominje „Procjena sistema nacionalnog integriteta Kraljevine Holandije“ koju je pripremio Transparency International (Transparency International Netherlands, 2012). Ista studija kaže i da se holandsko društvo percipira kao društvo slobodno od korupcije, sa javnim sektorom visokog integriteta, ali sa ipak postojećim slabim tačkama koje u narednom periodu treba ispraviti Holandski izvještaj o korupciji u biznisu (GAN Integrity, 2015) potvrđuje da se korupcija ne smatra preprekom za poslovanje u Kraljevini Holandiji. „Mala korupcija“ (*petty corruption*), korupcija svakodnevног nivoa, gotovo je neprimjetna i ne registruje se kao pojava. Takođe, javna administracija se ne percipira kao koruptivno rizična, a isto važi i za carinske i poreske vlasti.

Shodno izvještaju Evropske komisije iz 2013. godine, Holandija je na vrhu rang liste zemalja Evropske unije po sposobnosti da razvije mehanizme koji će kontrolisati korupciju u javnim nabavkama.

Izvještaj Evropske komisije o borbi protiv korupcije, „Aneks Holandija“ (European Commission, 2014), takođe potvrđuje da su integritet, transparentnost i odgovornost koncepti koje holandska javna uprava proaktivno promoviše, a slabosti koje su otkrivene uglavnom se tiču mita u međunarodnom poslovanju te određenih predstavnika političkih partija.



Na kraju, evidentno je da Kraljevina Holandija ima dobro razvijen pravni i institucionalni okvir potreban za dostizanje visokog nivoa transparentnosti u poslovanju javnih preduzeća i njihove odgovornosti prema vlasnicima, korisnicima i javnosti. Ipak, glavna podloga za to zaista dobro stanje u pomenutoj oblasti dolazi kao posljedica visoko demokratizovanog građanskog društva koje transparentnost i odgovornost u svim oblastima smatra dijelom svoje svakodnevice, prirodnom obavezom koja se poštuje i bez prijetećih sankcija koje propisuje pravni okvir.





## **2. ADEKVATAN PRAVNI OKVIR ZA TRANSPARENTAN I ODGOVORAN RAD JAVNIH PREDUZEĆA U SLOVENIJI – OD LOŠE PRAKSE I LEGISLATIVE DO POTPUNO FUNKCIONALNOG SISTEMA**

---



### **2.1. Uvod**

Analiza transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u Republici Sloveniji dio je pripremnih materijala za komparativnu studiju o transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća. Njom će se status javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini uporediti sa odgovarajućim sektorom u državama Evropske unije, kao i onima izvan nje.

Cilj studije je doći do definicije smjera u kome mogu ići predložena poboljšanja, kako bi se razvile, promovisale iinicirale promjene u propisima o javnim preduzećima u BiH, sa prvenstvenom namjerom povećanja transparentnosti planiranih i provedenih aktivnosti. Studijom će se svakako navesti i izvodljivost rješenja za kontekst BiH, obezbjeđujući time argumentaciju za predložena poboljšanja. Ona će uključiti analizu transparentnosti i odgovornosti rada javnih preduzeća, sa fokusom na regulatorni okvir za rad javnih preduzeća i za propise koji se odnose na transparentnost u njihovom radu, provođenje zakona u praksi te najbolje prakse za transparentan i odgovoran rad javnih preduzeća.

Analiza transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u Republici Sloveniji, kao državi sa pravnim nasljeđem koje je vrlo slično onom u Bosni i Hercegovini, mogla bi dati neke odgovore na pitanja u kom smjeru razvijati poboljšanja u BiH, imajući prije svega u vidu činjenicu da je u bivšoj zajedničkoj državi Slovenija konstantno bila nekoliko



koraka ispred ostalih jugoslovenskih republika po parametrima koji se tiču stepena razvoja društva i nacionalne ekonomije. Izostanak razarajućih ratnih sukoba početkom devedesetih godina prošlog vijeka, kakvi su npr. zadesili Bosnu i Hercegovinu, te relativno brz i efikasan proces pridruživanja Evropskoj uniji<sup>18</sup>, učinio je da Slovenija stekne veoma dobru osnovu za efikasnu primjenu standarda EU u dostizanju naprednog nivoa transparentnosti u radu i odgovornosti javnih preduzeća prema vlasnicima i, što je posebno značajno za kontekst situacije u BiH, prema javnosti i korisnicima.

Koliko je Slovenija uspjela u dostizanju tih visoko postavljenih standarda i ciljeva te koliko bi se današnje prakse slovenačkih javnih preduzeća u pogledu njihove transparentnosti i odgovornosti mogle replicirati, odnosno poslužiti kao primjeri dobre prakse za sličnu grupu u Bosni i Hercegovini, pitanje je na koje će se pokušati odgovoriti u ovoj analizi. Na ovo pitanje će se pokušati odgovoriti i u kasnijoj komparativnoj studiji koja će, osim slovenačkih, uzeti i primjere i drugih zemalja iz Evropske unije (Hrvatska, Holandija) i izvan nje (Srbija, Makedonija).

Širom današnje, moderne Slovenije mogu se sresti preduzeća u potpunom ili djeličnom vlasništvu države (DP) u najrazličitijim privrednim sektorima. Država još uvijek nije prošla kroz sveobuhvatan program privatizacije, zadržavajući značajne vlasničke udjele u mnogo velikih kompanija godinama nakon sticanja nezavisnosti (Export.gov - Helping Businesses Export, 2016b).

Privredni sektori za koje se smatralo da su od strateškog nacionalnog interesa su ostali u dominantnom državnom vlasništvu (energetika, komunikacije, transport, bankarstvo i osiguranje). Osim pomenutih, i u ostalim granama privrede, kao što su maloprodaja, građevinarstvo, turizam i neke od proizvodnih djelatnosti, mogu se uočiti preduzeća koja su, ili u potpunom vlasništvu države, ili u kojima država održava kontrolni interes putem najvećeg pojedinačnog vlasničkog udjela.

Državna preduzeća se mogu definisati na više načina, ali za potrebne naše analize fokusiraćemo se na preduzeća na koja država/javni sektor<sup>19</sup> ima odlučujući uticaj, uzrokovani uglavnom većinskim/isključivim vlasništvom i/ili administrativnim mjerama. U tom okviru izdvajaju se dvije osnovne grupe:

18 Republika Slovenija je punopravlan član EU od petog proširenja realizovanog u 2004. godini. Slovenija se tada pridružila sa još 7 bivših članica istočnoevropskog bloka, te Kiprom i Maltom.

19 Definicija javnog sektora se ne može pronaći u slovenačkom zakonodavstvu i na različite načine se tumači još od vremena rimskog carstva. Za potrebe naše analize prihvatićemo definiciju slovenačkog pravnika i političara, Gorazda Trpina, da je javni sektor sve ono što se nalazi u vlasništvu države, bez obzira na sektor i područje u kome se nalazi.

- „državna preduzeća“ – privredna društva koja poslju u skladu sa korporativnim zakonodavstvom i izložena su slobodnoj tržišnoj utakmici. Ovo je veoma značajna grupa u Sloveniji, jer država još uvijek ima većinski udio u značajnom broju velikih preduzeća iz raznih privrednih oblasti poput već pomenutih u prethodnom stavu;
- „državna preduzeća“ – javna komunalna preduzeća koja vrše usluge od interesa za građane i najčešće se nalaze u monopolskom položaju na određenom dijelu teritorije (opština, grad, regija), vodeći računa istovremeno o profitabilnosti i (prvenstveno) o kvalitetu i dostupnosti usluge koju pružaju građanima, koja je ujedno i osnovni razlog njihovog postojanja. U ovoj drugoj grupi daleko više je izraženo vlasništvo lokalnih samouprava koje samostalno i/ili udruženo, ponekad i uz učešće privatnog sektora, formiraju privredne subjekte koji pružaju odgovarajuće komunalne usluge građanima.

U poređenju sa ostalim zemljama Evropske unije, državno vlasništvo i nivo direktnе kontrole nad korporativnim sektorom su veoma izraženi. Slovenija je konstantno prolongirala privatizaciju velikih sistema i velika privredna društva jesu korporatizovana, ali sa dominantnim vlasničkim/kontrolnim učešćem države, bilo direktno, ili posredno, putem drugih privrednih društava koja država kontroliše, odnosno prvenstveno putem SDH-a (Slovenačkog državnog holdinga), ili KAD-a (Društva za upravljanje penzionim fondom) koji je takođe 100% u vlasništvu države. U skladu sa preporukama OECD-a, Vlada Slovenije ustanovala je Agenciju za upravljanje kapitalnim investicijama, koja je naknadno transformisana u pomenuti SDH – Slovenački državni holding, sa prvenstvenim ciljem povećanja transparentnosti i promocije efikasnijeg upravljanja državnim preduzećima. SDH izvještava direktno Parlament, a Vlada usvaja godišnje planove korporativnog upravljanja i kapitalnih investicija.

Državna preduzeća imaju značajnu ulogu u privredi Slovenije i generišu čak 1/6 dodatne vrijednosti slovenačke privrede i zapošljavaju 1/8 ukupnog broja zaposlenih u korporativnom sektoru Republike Slovenije<sup>20</sup>.

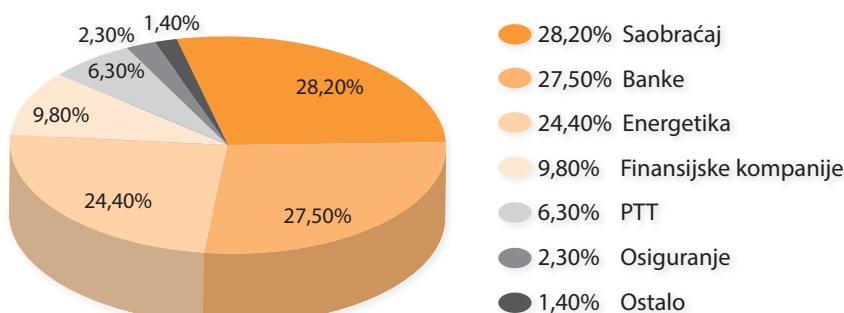
Na grafikonu 1. je prikazana je struktura vlasničkih udjela Slovenačkog državnog holdinga po privrednim granama.

---

<sup>20</sup> ECFIN Country Focus, Vol. 10/3, juni 2013.



Grafikon 1. Struktura vlasničkih udjela Slovenskog državnog holdinga po privrednim granama



Osim direktno i putem SDH-a, Republika Slovenija svoje vlasništvo u privrednim subjektima ostvaruje i putem KAD-a (*Kapitalska družba*) – Društva za upravljanje penzionim fondom koje je 100% u vlasništvu Republike Slovenije. U tabeli 2. prikazano je 10 najvećih pojedinačnih ulaganja KAD-a, na dan 31. 12. 2015. godine, sa procentima vlasništva u pojedinim dioničarskim društvima, a već ovi podaci dovoljno pokazuju raznolikost sektora i prioriteta KAD-a.

Tabela 2. Udjeli vlasništva KAD-a u pojedinim dioničarskim društvima

Modra zavarovalnica, d.d.	Krka, d.d.	100,00%
Terme Čatež, d.d.		23,79%
Union hoteli, d.d.		18,75%
Gorenje, d.d.		16,37%
Krka, d.d.		10,65%
Petrol, d.d.		8,27%
Telekom Slovenije, d.d.		5,59%
Luka Koper, d.d.	Hit, d.d.	4,98%
Hit, d.d.		2,32%
Elektro Maribor, d.d.		1,61%

U tabeli 4. prikazano je 20 najvećih javnih komunalnih preduzeća u Republici Sloveniji, a vlasništvo je većinom u rukama lokalnih samouprava udruženih sa susjednim opštinama i privatnim firmama iz zemlje i inostranstva. Privatni sektor se uglavnom uključuje u slučajevima kada posjeduje napredna znanja i tehnološka rješenja kao npr. u upravljanju čvrstim otpadom, tretmanu otpadnih voda i sl.

*Tabela 3. Dvadeset najvećih javnih komunalnih preduzeća u Republici Sloveniji, 2014. godine*

Preduzeće	Grad/opština
1. KOSTAK (komunalne djelatnosti, komercijalne djelatnosti)	Krško
2. JP VODOVOD-KANALIZACIJA (dio Ljubljanskog holdinga)	Ljubljana
3. SNAGA JP (regionalno upravljanje otpadom – prikupljanje i odvoz, dio Ljubljanskog holdinga)	Ljubljana
4. SAUBERMACHER SLOVENIJA (regionalno upravljanje otpadom – prikupljanje i odvoz)	Murska Sobota
5. KP VELENJE	Velenje
6. MARIBORSKI VODOVOD JP	Maribor
7. KOMUNALA KRANJ	Kranj
8. KOMUNALA NOVO MESTO	Novo Mesto
9. JP-AP KOMUNALA KOPER	Kopar
10. KOMUNALNO PODJETJE ORMOŽ	Ormož
11. SNAGA, DRUŽBA ZA RAVNANJE Z ODPADKI	Maribor
12. SIMBIO (regionalno upravljanje otpadom – prikupljanje i odvoz)	Celje
13. JLP PRODNIK (vodovod, kanalizacija, otpad, groblja)	Domžale
14. NIGRAD (kanalizacija, putevi i sl., komercijalne djelatnosti)	Maribor
15. KOMUNALNO PODJETJE PTUJ	Ptuj
16. JEKO – IN (vodovod, gas, pogrebno, kanalizacija)	Jesenice
17. VODOVOD – KANALIZACIJA JP	Celje
18. JLP GROSUPLJE	Grosuplje
19. JP – AP RIŽANSKI VODOVOD	Kopar
20. JPK PODJETJE VRHNIKA	Vrhnika

*Izvor: Privredna komora Republike Slovenije.*



Opšta je ocjena da državna preduzeća u Sloveniji zaista nisu vidljivo favorizovana u odnosu na konkurenčiju iz privatnog sektora, tj. da ipak ne dobijaju veći dio ugovora pristupačnih konkurenčija iz privatnog sektora i inostranstva, jer su uslovi poslovanja takvi da omogućavaju ravnopravnu tržišnu utakmicu, bez obzira na status privrednog društva, vlasništvo, veličinu i sl., što se očituje i u pravnom okviru koji je jednak za sva privredna društva na slobodnom tržištu.

Shodno podacima Agencije za javno-pravne registre i srodne usluge Republike Slovenije (AJPES), na dan 31. 12. 2016. godine, u poslovnom registru evidentirano je 2.805 poslovnih entiteta (1,4% od ukupnog broja) javnog sektora<sup>21</sup>.

---

21 Pravna lica koja posluju u skladu sa javnim pravom.

## 2.2. Pravni i institucionalni okvir funkcionisanja javnih preduzeća

Sama činjenica da je Slovenija već punih dvanaest godina punopravan član Evropske unije navodi na zaključak da je pravni i institucionalni okvir usklađen sa direktivama i najboljim praksama zemalja koje su stvarale napredna iskustva u pogledu transparentnosti rada i odgovornosti javnih preduzeća i javnog sektora uopšte.

Zahvaljujući sveobuhvatnom procesu pridruživanja, Slovenija je temeljito izmijenila pravni i institucionalni okvir i unaprijedila ga u pravcu povećanja transparentnosti i odgovornosti javnog sektora, uključujući i smanjenje korupcije i povećanje nivoa integriteta.

Državna preduzeća koja pripadaju korporativnom sektoru, tj. ona koja su izložena tržišnoj konkurenciji i ne vrše javnu funkciju (banke, osiguravajuće kuće i ostala preduzeća iz proizvodnog i uslužnog sektora), u potpunosti su obuhvaćena legislativom koja se odnosi na privredna društva generalno, bez favorizovanja ili izuzetaka u odnosu na preduzeća iz privatnog sektora. Ona imaju obavezu da finansijske izvještaje dostave na reviziju eksternim, nezavisnim revizorima i da objavljaju godišnje izvještaje. Standardi prezentovanja finansijskih rezultata su prilagođeni međunarodnim računovodstvenim standardima. To, između ostalog, znači i obavezu preduzeća da svoje poslovne knjige podvrgnu eksternoj, nezavisnoj reviziji te javno objave godišnje finansijske izvještaje, ukoliko se svojom veličinom i ostalim parametrima nalaze u grupi privrednih društava za koje se takva obaveza propisuje. Standardi izvještavanja su uporedivi sa važećim međunarodnim standardima izvještavanja (*IFRS – International financial reporting standards*).

Slovenija je i aktivan učesnik u Radnoj grupi OECD-a o državnom vlasništvu i procesu privatizacije te se striktno pridržava i „Principa korporativnog upravljanja“ OECD-a (OECD, 2015) i smjernica za državna preduzeća. To znači da je primijenjen i „Princip objelodanjivanja i transparentnosti“ (*Disclosure and Transparency Principle*) koji obavezuje na objelodanjivanje svih ključnih područja poslovanja, kao što su finansijski i operativni rezultat, ciljevi kompanije, vlasnička struktura (najveći pojedinačni vlasnici), politika nagrađivanja, transakcije sa povezanim licima, faktori rizika, članovi upravljačkih tijela itd.

Generalno, komercijalni pravni okvir Republike Slovenije je usklađen sa pravnim nasljeđem Evropske unije u tom domenu, što je potvrđila i procjena komercijalnog zakonodavstva Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) iz 2014. godine<sup>22</sup>. Ista studija naglašava i visoke ocjene komercijalnog pravnog okvira koje je Slovenija dobila od EBRD-a tokom procjene javnih nabavki, a u „Procjeni korporativnog

---

22 „Commercial laws of Slovenia“, An assesement by the EBRD, April 2014.



upravljanja“ EBRD je ocijenila Sloveniju kao „visoko usklađenu“ sa „Principima korporativnog upravljanja“ OECD-a. Od pristupanja Evropskoj uniji, 2004. godine, Slovenija je kontinuirano unapređivala i modernizovala cjelokupni pravni i institucionalni okvir i procese kako bi održala korak sa standardima već uvedenim u EU.

„Zakon o privrednim društvima“<sup>23</sup> iz 2006. godine, sa kasnijim izmjenama i dopunama, direktno inkorporira odgovarajuću direktivu Evropske unije i donosi napredna rješenja u slovenački pravni sistem.

Javna komunalna preduzeća, koja će najvjeroatnije i dugoročno ostati u vlasništvu/kontroli javnog sektora Republike, imaju nešto širi pravni okvir i prilično detaljno uređeno polje svojih aktivnosti. Kao najvažnije norme za njihovo poslovanje mogu se istaći:

1. „Zakon o javnim komunalnim uslugama“,
2. „Zakon o privrednim društvima“,
3. „Zakon o materijalnoj imovini države i lokalnih zajednica“,
4. „Zakon o računovodstvu“,
5. „Zakon o javnim finansijama“,
6. „Zakon o finansijskom poslovanju, stečaju i likvidaciji“,
7. „Zakon o poreskoj sertifikaciji računa“,
8. „Zakon o radnim odnosima“,
9. „Zakon o javnim nabavkama“,
10. „Zakon o izvršenju i obezbjeđenju“,
11. „Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja“,
12. „Uredba o metodologiji za izradu cijena obaveznih usluga zaštite životne sredine“ itd.

Ključnu regulativu, sa stanovišta naše analize, čini „Zakon o javnim komunalnim uslugama“ koji čini jednu sveobuhvatnu cjelinu zajedno sa „Zakonom o privatizaciji pravnih lica u vlasništvu Slovenske razvojne korporacije“, „Zakonom o javno-privatnom partnerstvu“ te „Zakonom o upravljanju kapitalnim investicijama Republike Slovenije“.

„Zakon o javnim komunalnim uslugama“ se odnosi na sve javne usluge, od nivoa lokalne zajednice do državnog nivoa, kao i na sve oblike putem kojih se te usluge pružaju:

- servisne jedinice (u slučaju manjeg obima i značaja usluga);
- javni komercijalni zavodi (u slučaju nemogućnosti pružanja usluga na profitabilan način);

---

23 „Zakon o gospodarskim družbah Slovenije“.

- javna preduzeća (u slučaju većeg obima usluga, kad je moguće pružati usluge uz profitabilnost aktivnosti te u slučaju kada to nalaže priroda monopolске djelatnosti);
- korisnici koncesija (koncesionar ili privatno lice koje koristi javna kapitalna ulaganja u procesu pružanja javnih usluga, posluje u skladu sa propisima koji se odnose na pružanje javnih usluga).

Sveobuhvatnost rješenja koja određuju pravni i institucionalni okvir te njihovo konstantno unapređenje u posljednjih desetak godina stvaraju veoma dobru osnovu za dostizanje visokog nivoa transparentnosti u radu javnih preduzeća u Republici Sloveniji.



## 2.3. Transparentnost rada javnih preduzeća

Ustav Republike Slovenije (član 39) proklamuje pravo svakog lica da dobije informacije javne prirode o stvarima u kojima to lice ima „osnovan pravni interes u skladu sa zakonom“, osim u slučajevima gdje to zakon izričito zabranjuje.

Osim pomenutog, transparentnost rada javnih preduzeća podupiru i međunarodni računovodstveni standardi (**IFRS**), aktivirani na području Republike Slovenije, a posebno IFRS standard br. 7: „Finansijski instrumenti: Objelodanjivanja“, koji obavezuje subjekte na transparentnost u finansijskim izvještajima, propisujući obavezu objavljivanja informacija o značaju finansijskih instrumenata subjekta te o prirodi i obimu rizika koji proizlaze iz tih finansijskih instrumenata, kako u kvalitativnom tako i u kvantitativnom smislu.

Dodatno, transparentnost se nastoji postići i specifičnim pravnim okvirom definisanim prije svega „Zakonom o pristupu javnim informacijama“, usvojenim 2003. godine, a koji promoviše sloboden pristup sljedećim javnim informacijama:

- onim koje proizlaze iz područja rada tijela javnog sektora;
- onim koje su u posjedu tog tijela;
- onim koje su sadržane u određenoj materijalizovanoj formi.

Svakako, postoje i izuzeci koji se uglavnom odnose na povjerljive informacije (u skladu sa zakonskim okvirom) i lične podatke koje štite drugi zakoni.

„Zakonom o pristupu javnim informacijama“ se uređuje postupak koji svakome osigurava sloboden pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija od javnog značaja, a koje posjeduju državni organi, organi lokalnih zajednica, javne ustanove i agencije, javni fondovi i drugi subjekti javnog prava, nosioci javnih ovlašćenja i pružaoci javnih usluga<sup>24</sup>. Ujedno, ovim su u pravni sistem Slovenije ugrađene i relevantne direktive Evropskog parlamenta i Savjeta (2003/4/ES, 90/313/EGS, 2003/98/ES).

Da bi se izbjegle dileme na koga se sve odnosi predmetna regulativa, „Zakon“ je predvidio i obavezu vođenja (od strane ovlaštene državne institucije) „Registra obveznika pružanja informacija od javnog značaja“ (podijeljeno po grupama) sa detaljnim podacima kao što su:

---

<sup>24</sup> Ista obaveza se odnosi i na poslovne subjekte pod pretežnom kontrolom subjekta javnog prava (privredna društva i druga pravna lica).

- naziv pravnog lica;
- sjedište i poslovna adresa pravnog lica;
- matični broj pravnog lica;
- JIB pravnog lica;
- učešće javnih subjekata u kapitalu privrednog subjekta;
- pravni osnov za dodjelu javnog ovlašćenja ili za pružanje javne usluge;
- podnositelj prijave, ako je upis napravljen na osnovu prijave;
- druge pravne osnove za upis u registar poreskih obveznika;
- datum upisa u „Registar“;
- datum brisanja iz „Registra“.

U cilju veće preglednosti članstva u poslovodnim organima (uprava, nadzorni odbor i sl.), „Registar“ sadrži, za svakog obveznika, podatke iz sudskog registra:

- ime i prezime lica;
- poziciju u organu upravljanja;
- datum imenovanja ili davanja ovlašćenja.

---

*„U slučaju privrednih subjekata pod pretežnim uticajem državnih organa, informacija od javnog značaja je: (i) informacija iz zaključenog pravnog posla koji se odnosi na sticanje, raspolaganje ili upravljanje imovinom poslovnog subjekta, odnosno troškove subjekta za nabavku dobara, radova, agentskih, savjetodavnih i drugih usluga, sponzorskih, donatorskih i sporazuma o autorskim pravima te drugim pravnim poslovima kojima se postiže isti efekat; (ii) informacija o vrsti angažmana pojedinaca u poslovodnim organima, informacije o visini ugovorenih ili isplaćenih plata i/ili bonusa članova organa upravljanja ili drugih zastupnika subjekta te informacije koje se odnose na zaposlenje ili postavljenje navedenih lica, iz kojih je vidljiva ispunjenost uslova i kriterijuma za izbor ili imenovanje.“*

---

Shodno članu 5. „Zakona“, informacije od javnog značaja su slobodno dostupne svim pravnim i fizičkim licima, osim u određenim slučajevima koji su precizno definisani i usklađeni sa evropskom praksom.

Posebno bitna je i odredba „Zakona“ koja nalaže svakom organu da na odgovarajući način (službeno glasilo, internet ...) redovno javno objavljuje relevantne informacije i zainteresovanim subjektima stavlja na raspolaganje katalog informacija od javnog značaja. Svakako, definisana je i obaveza imenovanja lica (jednog ili više) odgovornih za objavljivanje pomenutih podataka te objavljinje njihovih podataka, uključujući i njihove kontakte.



Posebno značajne odredbe „Zakona“ u pogledu transparentnosti rada javnih preduzeća definisane su članom 10. koji se odnosi na obavezu objavljivanja informacija od javnog značaja na internetu. Ukratko, svaki organ (obveznik pružanja informacija od javnog značaja) dužan je putem interneta objaviti informacije od javnog značaja koje se odnose na:

- prečišćene tekstove propisa koji se odnose na rad organa;
- programe, strategije, mišljenja i uputstva od opštег interesa ili značaja za poslovanje sa fizičkim i pravnim licima, ili za odlučivanje o njihovim pravima i obavezama, studije i druge slične dokumente iz područja rada organa;
- prijedloge propisa, programa, strategija i drugih sličnih dokumenata koji se odnose na rad organa;
- dokumentaciju u oblasti javnih nabavki i poziva na tendere za dodjelu sredstava, donacija, kredita i drugih oblika sufinansiranja iz državnih ili opštinskih budžeta;
- informacije o sopstvenim, administrativnim, sudskim i drugim aktivnostima;
- sve informacije od javnog značaja koje su najmanje tri puta zahtijevane od podnositelja zahtjeva za dostavu ovih informacija;
- ostale informacije od javnog značaja.

Svaki obveznik treba da omogući pristup relevantnim informacijama bez naknade, a ako za određenu oblast postoji namjenski veb-portal na nacionalnom nivou, informacije se objavljuju upravo na tom portalu. Poseban naglasak je stavljen i na regulaciju prikupljanja informacija od javnog značaja, kao i na transparentnost i odgovornost upravljanja finansijskim sredstvima kojima raspolažu obveznici „Zakona“ (član 10.a). Organ zadužen za javna plaćanja<sup>25</sup> obvezan je da uspostavi posebne evidencijske račune o platnim transakcijama obavljenim na teret računa javnih subjekata, obveznika iz ovog zakona, dok su svi učesnici u platnom prometu (osim centralne banke) obvezni dostaviti propisani nivo podataka o predmetnim transakcijama. Upravo je pomenuti organ za javna plaćanja zadužen da na internetu objavi informacije od javnog značaja o transakcijama obavljenim od strane obveznika i da navede:

- datum transakcije;
- iznos i valutu transakcije;
- račun, ime i adresu primaoca, osim ako je primalac fizičko lice;
- ako je iz šifre plaćanja vidljivo da se uplata odnosi na donaciju, sponzorstvo, savjetovanje i druge autorske ili intelektualne usluge, a primalac je fizičko lice, objavljaju se podaci iz platne transakcije;
- svrhu uplate.

---

25 Republika Slovenija je 2002. godine ustanovila Službu za javna plaćanja pri Ministarstvu finansija Republike Slovenije koja se brine za finansijsko poslovanje i platne transakcije javnog sektora.

Osim navedenih detalja, „Zakon“ je propisao još cijeli niz odredaba koje smanjuju mogućnost izbjegavanja obaveze objavljivanja informacija od javnog značaja, svakako uključujući i one koje se tiču zastupnika poslovnog subjekta, članova upravljačkog i nadzornog organa i sl.

Da bi se dodatno osiguralo sprovođenje „Zakona“, propisano je i da državni organi i lokalne vlasti imaju obavezu da pripreme godišnji izvještaj o sprovođenju ovog zakona za prethodnu godinu i dostave ga nadležnom ministarstvu do kraja januara tekuće godine, u skladu sa sadržajem koji propisuje Vlada. Vlada potom sastavlja zajednički izvještaj i dostavlja ga Narodnoj skupštini Republike Slovenije radi informisanja.

### 2.3.1. Transparentnost planova

Kako se može zaključiti iz kratkog pregleda pravnog okvira koji reguliše transparentnost poslovanja javnog sektora u Republici Sloveniji, zakonodavac se nije posebno fokusirao na prezentacije poslovnih planova javnih preduzeća. Samim tim, jedan dio preduzeća nije smatrao za potrebno da svoje planove, vizije i strateška opredjeljenja objelodani putem internet mreže, bilo na sopstvenim domenima ili putem portala koji pokrivaju njihovu djelatnost na nacionalnom nivou.

Svakako, postoje javna preduzeća koja, i pored toga što ih zakon na to nije eksplicitno obavezao, pokušavaju transparentno predstaviti planirane aktivnosti, kao npr. najveće slovenačko JKP – Javni holding Ljubljana d. o. o., putem „Strateškog plana za četverogodišnji period“ (Javni holding Ljubljana, 2012), dokumenta koji na jedan veoma sažet način daje informacije o viziji holdinga, osnovnim vrijednostima kojima se rukovodi, strateškim ciljevima i planiranim investicijama za dati period.

Takođe, SDH – državni holding koji upravlja najvećim dijelom državne imovine u privrednim društvima gdje Republika Slovenija ima vlasničke udjele, ima dosta detaljniji pristup u ovom pogledu, jer javnosti predstavlja godišnje planove („Godišnji plan upravljanja kapitalnim investicijama“), ažurno publikovane putem sopstvenog portala (Slovenski državni holding, 2016a).

Velika privredna društva u kojima država ima vlasništvo, a ne bave se isključivo komunalnim djelatnostima, najčešće imaju širok krug vlasnika (osim države, tu su i privatna preduzeća te veći broj fizičkih lica) tako da svoje planove redovno predočavaju organima upravljanja, uključujući i skupštine akcionara. Samim tim, to znači da su planovi dostupni jednom širem krugu, ali ne i ukupnoj javnosti.



---

*Uloga države u sektoru preduzeća dobro je opisana uvodnim tekstom u „Godišnjem planu upravljanja kapitalnim investicijama za 2017. godinu“ Slovenskog državnog holdinga: „Država je značajan vlasnik preduzeća u Sloveniji i zbog toga ima veliku odgovornost da bude aktivan i profesionalan vlasnik. Aktivno vlasništvo, između ostalog, znači i fokusiranje na stvaranje vrijednosti za vlasnike. Opšti cilj kompanija u državnom vlasništvu je uspješno, profitabilno, ekonomično poslovanje, stvaranje vrijednosti i, u većini slučajeva, efikasno obavljanje specifičnih zadataka od javnog interesa.“*

---

Na kraju, imajući u vidu da je samo dio informacija vezanih za planske aktivnosti dostupan javnosti putem interneta, zakonski okvir omogućava i direktni pristup pojedinim kompanijama sa zahtjevom za dostavu relevantnih informacija, uključujući i one koje se odnose na plan preduzeća.

### 2.3.2. Transparentnost izvještaja

Izvještajna obaveza javnog sektora mnogo je naglašenija od planske, što je i очekivano, jer se prethodno precizno definisanim sadržajem izvještaja značajno podržava kontrolna i nadzorna funkcija te zadovoljava potreba šire javnosti za informacijama o poslovanju subjekta od značaja za građanstvo.

Korporatizacija javnih preduzeća je doprinijela transparentnosti njihovog rada, jer se na njihov rad primjenjuju izvještajni standardi već odavno ustaljeni u Evropskoj uniji, u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja (*IFRS – International Financial Reporting Standards*), bez obzira na činjenicu da u njima dominira državno vlasništvo.

Primjena i već ustaljena kontrola primjene „Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja“ te stalno unapređivanje tog dijela zakonskog okvira doprinijeli su tome da su izvještaji javnih preduzeća, koji su inače lako dostupni putem njihovih internet stranica, sveobuhvatni i pružaju dosta široku bazu relevantnih informacija. Već ponuteno najveće komunalno preduzeće u Sloveniji (Ljubljanski holding) ima ažurnu internet stranicu i, u dijelu koji se odnosi na „Katalog informacija od javnog značaja“ (Javni holding Ljubljana, 2017), informiše javnost o:

- osnovnim podacima o kompaniji, uključujući i organe upravljanja;
- organizaciji i sistematizaciji društva, uključujući imena rukovodilaca;
- podacima o osobama zaduženim za pružanje informacija od javnog značaja (kontakti);
- internim aktima i propisima koji se odnose na rad kompanije;
- godišnjim izvještajima o poslovanju;
- detaljima o sponzorskim/donatorskim aktivnostima (pojedinačno);
- detaljima o ukupnim isplataima svim članovima upravnog i nadzornog odbora;
- javnim nabavkama;
- detaljima o dostavljenim informacijama (na zahtjev) u skladu sa „Zakonom“ itd.

Godišnji izvještaj čini značajan izvor informacija za javnost, jer nije fokusiran samo na finansijske pokazatelje. U primjeru iste kompanije vidljivo je da „Izvještaj za 2015. godinu“ (Javni holding Ljubljana, 2016) daje opširne informacije o sljedećem:

- opšti podaci o preduzeću, uključujući i izvještaj o radu nadzornog odbora;
- izvještaj o poslovanju koji uključuje i makroekonomske analize (okruženje za kompaniju), analizu zadovoljstva korisnika, istraživanje i razvoj, javne nabavke, upravljanje kadrovima, očuvanje okoliša, društvena odgovornost i sl.;
- računovodstveni izvještaj, u skladu sa važećim međunarodnim standardima, sa uključenjem mišljenjem nezavisnog revizora i izjavom poslovodstva itd.

Slično pomenutom holdingu i ostala javna preduzeća koja čine značajniji dio aktivnosti države u korporativnom i/ili komunalnom sektoru imaju definisane izvještaje i informacije za javnost, prije svega Slovenski državni holding (SDH) koji ima „Katalog informacija od javnog značaja“ (Slovenski državni holding, 2017a), aktuelni izvještaj o poslovanju (Slovenski državni holding, 2016b), kao i aktuelni (za 2015. godinu) godišnji konsolidovani i nekonsolidovani izvještaj (Slovenian Sovereign Holding, 2016). Druga institucija (KAD), koja upravlja slovenačkim državnim udjelima, takođe transparentno postupa i objavljuje relevantne informacije na internet stranicama kao „informacije od javnog značaja“ (Kapitalska družba, 2017) ili kao sveobuhvatni godišnji izvještaj (Kapitalska družba, 2015).

Osim pomenutih preduzeća koja predstavljaju najveće i najznačajnije preduzetničke/komunalne aktivnosti države/lokalne samouprave u Republici Sloveniji, sličan pristup se može identifikovati i kod ostalih preduzeća iz istog sektora, što se može vidjeti iz primjera Javnog komunalnog preduzeća „Kostak“ d. d. iz Krškog koje je u mješovitom



vlasništvu, sa Opštinom Krško kao najvećim pojedinačnim vlasnikom. I „Kostak“ d. d. ima svoj katalog informacija od javnog značaja (Kostak, 2017) i aktuelne godišnje izvještaje (Kostak, 2015) u skladu sa zahtijevanim standardima.

Zahvaljujući adekvatnom pravnom i institucionalnom okviru, stvoreni su uslovi za visok nivo transparentnosti izvještaja koje produkuju slovenačka javna preduzeća i objelodanjuju ih putem sopstvenih internet stranica za najširu javnost.

## 2.4. Odgovornost javnih preduzeća

Postojeći pravni okvir i dosadašnji razvoj prakse po ugledu na dobre primjere iz Evropske unije trebalo je da omoguće i adekvatnu odgovornost javnih preduzeća, prvenstveno prema svojim vlasnicima, ali isto tako i prema korisnicima usluga i sredstava te javnosti uopšte.

### 2.4.1. Odgovornost prema osnivaču

Imajući u vidu nivo angažmana državnog vlasništva u strukturi poslovnih subjekata u skoro svim sektorima, za Republiku Sloveniju je od izuzetnog značaja postići visok nivo odgovornosti poslovnih subjekata upravo prema državi kao osnivaču.

Zahvaljujući aktiviranim međunarodnim standardima koji se odnose na računovodstvo i finansijsko izvještavanje te pravnom okviru za privredna društva usklađenom sa najboljom evropskom praksom, Republika Slovenija ima potrebne preduslove da javna preduzeća u kojima održava značajan kontrolni udio učini visoko odgovornim za rezultate poslovanja i postignute rezultate u zadovoljenju interesa društvene zajednice, u zavisnosti od prethodno postavljenih poslovnih planova i ciljeva.

Analizirajući dostupne podatke za najveća i najznačajnija javna preduzeća, stiče se utisak da su savremeni korporativni standardi u potpunosti realizovani i primijenjeni u poslovanju tih preduzeća, da su organi upravljanja adekvatno uspostavljeni i vrše funkciju u skladu sa svojim mandatom, djelujući kao efikasna upravljačka struktura sa dominantnim privatnim vlasništvom.

Ipak, ono što dostupni izvještaji ne otkrivaju je precizna procjena političkog upliva u definisanje upravljačkih struktura i proces poslovног odlučivanja. Shodno dostupnim ocjenama, izvjesno je da ni Slovenija, iako naprednija u tom pogledu od balkanskih susjeda, nije u potpunosti imuna na nepravilnosti u radu javnih preduzeća, naročito u pogledu javnih nabavki i političkog uticaja na donošenje poslovnih odluka.

Shodno navedenom, postoji objektivna mogućnost da je odgovornost preduzeća prema vlasniku (državi, lokalnoj samoupravi) donekle kompromitovana zbog prevelikog uplitanja predstavnika vlasnika u operativne aktivnosti i donošenje poslovnih odluka samog preduzeća.



## 2.4.2. Odgovornost prema javnosti i korisnicima

Već više puta pomenuti važeći korporativni standardi čine osnovni okvir i za odgovornost javnih preduzeća prema široj javnosti i korisnicima njihovih usluga. Dodatni pravni okvir koji bi naglasio pomenutu odgovornost prema javnosti i korisnicima nije se mogao identifikovati i uglavnom se ta aktivnost zasniva na dobroj volji preduzeća i njihovoj spremnosti da budu odgovorni prema svojim građanima, prvenstveno korisnicima usluga.

Neki dobri primjeri se mogu prepoznati kroz društveno odgovorne kompanije koje kao dio svoje poslovne politike promovišu društvenu odgovornost, uključujući i odgovornost prema okolišu, svojim bivšim zaposlenicima i sl., kao što to radi NLB banka (Nova Ljubljanska banka, 2017), finansijska institucija pod kontrolom slovenačke države.

Takođe, u skladu sa anketom urađenom na uzorku od 10 javnih komunalnih preduzeća iz oblasti prikupljanja čvrstog otpada, činjenica je i to da su ta preduzeća mnogo više orientisana prema „unutrašnjoj“ odgovornosti tj. prema sopstvenim ljudskim resursima, zatim prema prirodnim resursima i čovjekovoj okolini, a tek potom prema korisnicima i to kao dio održavanja pozitivnog imidža preduzeća (Breg, 2016).

Čini se da je to jedan prihvaćeni trend, s tim da društvena odgovornost preduzeća u Sloveniji ima jedan pozitivan trend i često je dio misije preduzeća, u uskoj vezi sa poboljšanjem ukupnog imidža i u skladu sa marketinškim planovima kompanija.

Očito je da, ipak, postoji dosta prostora za poboljšanja, kako bi se ukupan standard korporativnog upravljanja javnim preduzećima i u domenu odgovornosti prema građanima podigao na potreban nivo.

## 2.5. Nadgledanje rada javnih preduzeća (formalno i neformalno)

Zahvaljujući uspostavljenom pravnom i institucionalnom okviru, formalni sistem nadgledanja rada javnih preduzeća zaokružen je i funkcionalan. Iz svih raspoloživih izvještaja vidljiva je aktivna uloga nadzornih organa javnih preduzeća čiji se izvještaji o radu najvećim dijelom nalaze uključeni u godišnje izvještaje o poslovanju pojedinih preduzeća.

Veoma izraženo državno vlasništvo u preduzećima iz svih sektora prisiljava državu da organizuje sistem nadzora na efikasan način. Proteklih godina uspostavljeni su organi nadzora koji zadovoljavaju formalne zahtjeve u pogledu nivoa obrazovanja i radnog iskustva članova tih organa, što svakako ne isključuje različite nivoe političkog, odnosno stranačkog uplitanja u kreiranje tih organa.

Ipak, bez obzira na nivo upliva politike, primjetno je da je uložen značajan trud da se stvori adekvatan okvir za rad supervizora, što se može vidjeti iz primjera državnog holdinga (SDH) koji objavljuje „Priručnik za članove nadzornih odbora“ (Slovenski državni holding, 2017b), a koji se dosta poziva i na dokumente (uputstva i sl.) koje je objavilo Udruženje supervizora Republike Slovenije (Združenje nadzornikov Slovenije, 2017). Udruženje djeluje aktivno i propagira načela poslovanja i djelovanja supervizora/nadzornih organa, uključujući kodekse, obuke i sl. te se može primijetiti da je doprinijelo efikasnosti funkcije nadgledanja poslovanja poslovnih subjekata u javnom sektoru Slovenije.

Tipičan primjer rada nadzornog odbora je vidljiv kroz godišnji izvještaj Nadzornog odbora slovenačkog KAD-a (Kapitalska družba, 2015, str. 13-15) i primjetno je da su sve funkcije i aktivnosti formalno u potpunosti ispunjene, što je slučaj i u većini ostalih javnih preduzeća.



## 2.6. Zaključak

Na kraju, očito je da je zahvaljujući već značajnom periodu korišćenja pravnog nasljeđa Evropske unije, Republika Slovenija kreirala dosta napredan pravni i institucionalni okvir koji omogućava značajnu transparentnost u poslovanju javnih preduzeća, prvenstveno po pitanju izvještaja i pristupa građana informacijama od javnog značaja. Naročit kvalitet čini do detalja razrađen i u praksi kvalitetno realizovan „Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja“ koji veoma precizno i sveobuhvatno reguliše nivo informacija koje svako javno preduzeće mora objaviti na svojoj internet stranici, sa posebnim fokusom na katalog informacija od javnog značaja, kao posebnog dijela/ linka tog sklopa informacija.

Manja je transparentnost vidljiva kod planiranja i tu bi se mogle preuzeti određene mjeru u cilju poboljšanja, prvenstveno kroz dopunu sadržaja gore pomenutog kataloga informacija od javnog značaja koji preduzeća imaju obavezu da objave.

Odgovornost prema vlasniku takođe je uokvirena, kako kroz napredan zakonski okvir, tako i kroz dobre poslovne prakse naslonjene na iskustva EU, a funkcija nadgledanja javnih preduzeća značajno je unaprijeđena i zahvaljujući veoma aktivnom udruženju. Nešto slabije se identificira odgovornost prema korisnicima, a naročito prema široj javnosti – građanima.

Ipak, na osnovu podataka proisteklih iz nezavisnih istraživanja na temu upliva politike i stranaka u rad javnih preduzeća, na državnom i lokalnom nivou, može se zaključiti da postoje brojne manjkavosti i potreba za promjenom ponašanja. Procjena sistema nacionalnog integriteta (Habič, 2011), urađena tokom 2012. godine kao dio široke sistematske aktivnosti Transparency International-a, ukazala je i na neke slabosti koje bi bilo neophodno otkloniti kako bi se postigli zadovoljavajući standardi u Republici Sloveniji. Jedan od glavnih zaključaka navedenog istraživanja je da postoji značajan jaz između pravnog okvira i stvarnog funkcionisanja institucija u borbi protiv korupcije, odnosno nedostatak odgovarajuće kontrole nad implementacijom važeće legislative. Sistem se još uvijek susreće sa brojnim slučajevima neetičkog i neprihvatljivog ponašanja ključnih donosilaca odluka i članova političkih partija.

Sprovedeno istraživanje je lociralo brojne nepravilnosti u izvršenju javnih nabavki u praksi. Pritisci i uticaji političkih partija i neformalnih mreža na javne nabavke i zapošljavanje u javnom sektoru značajno utiču na izvršene procedure i neusklađenost sa pravnim okvirom.

Iako su neke druge oblasti percipirane vrlo pozitivno (npr. ombudsman za ljudska prava, Izborna komisija), očito je da zakoni i brojne kontrolne i/ili represivne institucije nisu dovoljni da bi osigurali integritet u javnim aktivnostima na nivou Republike Slovenije.

Vidljivo je da je Republika Slovenija na mnogo načina pokušala da otkloni nepravilnosti i da obezbijedi da javna preduzeća zaista efikasno obave povjerene zadatke, što se donekle može vidjeti i iz usvojenog „Kodeksa korporativnog upravljanja državnim preduzećima“ Slovenskog državnog holdinga (SDH) (Slovenski državni holding, 2016c). „Kodeks“ je namijenjen svim državnim preduzećima i sadrži prvenstveno principe i dobre prakse korporativnog upravljanja. Dodatno razrađuje postojeći pravni i institucionalni okvir i naročito se fokusira na uspostavu, funkcionalnost i aktivnost svih organa upravljanja, prvenstveno nadzornog odbora, transparentnost u operacijama i izvještavanju, reviziju i sistem internih kontrola i sl. Doslovna primjena kodeksa bi svakako mnogo doprinijela kvalitetu rada državnih preduzeća, a posebno njihovoj transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti.

Na kraju, može se zaključiti da Slovenija ima razvijen pravni i institucionalni okvir za dostizanje visokog nivoa transparentnosti u poslovanju javnih preduzeća i njihove odgovornosti prema vlasnicima, korisnicima i javnosti, ali da je neophodno otkloniti uočene slabosti u implementaciji pojedinih regulatornih odredaba i redukovati uočeni nivo uplitanja predstavnika političkih stranaka u donošenje poslovnih odluka državnih preduzeća.



### **3. JAVNA PREDUZEĆA U HRVATSKOJ – NA POLA PUTA KA TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI**

---



#### **3.1. Uvod**

U Republici Hrvatskoj (u daljem tekstu: RH) javni sektor je još uvijek na putu tranzicije prema javnom sektoru, kompatibilnom tržišnim privredama u Evropskoj uniji (EU). Iako je na tom putu već puno učinjeno, neophodno je i dalje ulagati napore za povećanje njegove efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u radu.

Prema posljednjim statističkim pokazateljima Ministarstva uprave u javnom sektoru u RH, na dan 31. 12. 2016. godine, bilo je zaposleno ukupno 231.224 osobe, od čega: 55.092 državna službenika, 4.032 državna namještenika, 145.326 službenika i 26.774 namještenika u javnim službama (Republika Hrvatska - Ministarstvo uprave, 2017).

U Hrvatskoj postoje tri nivoa upravljanja: središnji, županijski i lokalni nivo (opštine i gradovi), pa javnu upravu u RH karakteriše visok nivo rascjepkanosti. U posljednjih 20 godina došlo je do eksponencijalnog povećanja broja institucija i pravnih osoba s javnim ovlaštenjima za obavljanje posebnih poslova, što je rezultiralo visokim umnožavanjem troškova i neučinkovitom upotrebom ljudskih resursa u javnoj upravi<sup>26</sup>.

---

26 Državna uprava trenutno broji 20 ministarstava, četiri državna ureda, sedam državnih upravnih organizacija te 20 ureda državne uprave u županijama. Poslovi središnjih tijela državne uprave obavljaju se u okviru mreže od 1.279 područnih jedinica i ispostava u županijama, gradovima i općinama, od kojih dio ima samostalne izvršitelje. Osim toga, na području općina i gradova djeluje još 91 ispostava i 302 matična ureda za obavljanje poslova iz nadležnosti ureda državne uprave u županijama



Hrvatska upravlja velikim portfeljom javnih preduzeća. Središnja država je većinski vlasnik približno 85 preduzeća, te manjinski udio, veći od 25%, ima u približno 50 preduzeća. Više od 600 ostalih preduzeća su pod kontrolom opće države, a uglavnom su u vlasništvu lokalne uprave, na regionalnoj ili općinskoj razini. Preduzeća kojima upravlja središnja država definisana su kao preduzeća od posebnog interesa ili od strateškog interesa. Preduzeća od strateškog interesa nisu kandidati za privatizaciju, dok su preduzeća od posebnog interesa kandidati za restrukturiranje ili privatizaciju.

Javna preduzeća u Hrvatskoj od posebnog su interesa za javnost, koja očekuje da se javna imovina koristi racionalno, transparentno i odgovorno za ostvarivanje društvenih ciljeva i maksimalnu zaštitu dobara građana. Iako su u proteklih nekoliko godina poduzeti određeni koraci ka unapređenju sistema upravljanja javnim preduzećima u RH, i dalje u javnosti prevladava opšte mišljenje da sistem upravljanja javnim preduzećima veoma loše funkcioniše i da je korporativno upravljanje na nezavidnom nivou. Kao glavni razlozi za ovakvo stanje ističu se nedostatak adekvatnih analitičkih i stručnih kapaciteta u upravljačkim organima javnih preduzeća i izražena politizacija (Petrović, Šonje, 2016).

Državnim portfeljom do novembra 2016. godine upravljao je Državni ured za upravljanje državnom imovinom (DUUDI), koji je izmjenama i dopunama „Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave“ ukinut i umjesto njega osnovano Ministarstvo državne imovine. Ovo ministarstvo ima upravu u 43 trgovačka društva i šest drugih pravnih osoba koji su podijeljeni u četiri kategorije, u skladu sa „Odlukom Vlade RH o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog<sup>27</sup> i posebnog interesa za RH“ (Državni ured za upravljanje državnom imovinom, 2016a).

27 Trgovačka društva i pravne osobe od strateškog značaja su ona u kojima država kao dioničar ili udjeličar, osim gospodarskih, ostvaruje i strateške ciljeve (npr. zakonsko i učinkovito ostvarivanje prenesenih javnih ovlasti, sigurnost, osigur. zdravlja, važne infrastrukture, neometane opskrbe stanovništva i poslovnih subjekata te osigur. gospodarskih službi u interesu građana i države). Ona koja prihode ostvaruju na temelju dodijeljenih javnih ovlasti u kojima država sudjeluje u određivanju cijene proizvoda i usluga. Trgovačka društva i druge pravne osobe od posebnog interesa za RH u smislu „Odluke“ su ona u kojima RH ima većinski udio, a koja nisu infrastrukturna, energetska i sl., trebaju restrukturiranje, dokapitalizaciju, ili privatizaciju u cijelosti ili u dijelu, a koja dosežu visoku dodanu vrijednost i dobit. Trgovačka društva i druge pravne osobe od posebnog interesa za RH u smislu „Odluke“ su i ona čije dionice kotiraju na uređenom tržištu kapitala, a u kojima RH ima manje od 50% ukupnog vlasništva, te u njima RH pokušava doseći primarno gospodarske ciljeve i to najčešće zajedno s drugim, tj. privatnim investitorima, pod istim uvjetima kao i ostali investitori, vođena istim interesom.

Preduzeća u državnom vlasništvu imaju važnu ulogu u hrvatskoj privredi. Prema procjenama Evropske komisije na temelju baze podataka ORBIS, zaposlenost u preduzećima u državnom vlasništvu predstavlja 12% ukupne zaposlenosti, a ona su zaslužna i za 18% ukupnog prometa i obuhvaćaju 30% ukupne imovine (Europska komisija, 2016). Država je iznimno prisutna u sektoru komunalnog gospodarstva i prometa, u kojima je udio zaposlenih u preduzećima u državnom vlasništvu u periodu 2012–2013. iznosio 79%, odnosno 45%. Drugi sektori u kojima je država znatno prisutna su sektor informacija i komunikacija (14%), građevinski sektor (8%) i sektor proizvodnje (6%). Preduzeća u državnom vlasništvu imaju veći dug od privatnih preduzeća (uglavnom dug niskog rizika), ostvaruju slabije rezultate u odnosu na privatni sektor te i dalje predstavljaju veliko opterećenje za javne financije.

Odgovornost i transparentnost javnih preduzeća ponešto je unaprijeđena u prethodnih nekoliko godina, iako nadzor nad njima ostaje i dalje djelomičan. Formalizovan je odabir i uvedeni jasniji zahtjevi o kompetencijama kandidata za nadzorne i upravne odbore, te je napravljen pozitivan korak donošenjem provedbene uredbe o uspostavi i načinu vođenja središnjeg registra državne imovine. Trenutačni okvir praćenja omogućuje statistički i proračunski nadzor preduzeća u državnom vlasništvu, no s obzirom na ulogu koju ta preduzeća imaju na tržištu rada i proizvoda prepoznato je da trenutni obuhvat podataka o imovini nije adekvatan. Novom odredbom u „Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola<sup>28</sup> u javnom sektoru“ kojom preduzeća u državnom vlasništvu podliježu zahtjevima unutrašnje revizije očekuje se da će se dodatno unaprijediti transparentnost i odgovornost javnih preduzeća.

Broj društava, njihov temeljni kapital, postotak vlasništva RH i postotak vlasništva ostalih državnih vlasnika predstavljen je u nastavku (Državni ured za upravljanje državnom imovinom, 2016a):

- Trgovačka društva od strateškog interesa za RH (28)
- Trgovačka društva od posebnog interesa u kojima RH ima većinski udio (19)
- Trgovačka društva od posebnog interesa u kojima RH ima vlasništvo manje od 50% (2).

---

28 „Narodne novine“, br. 78/15



### 3.2. Pravni i institucionalni okvir funkcionisanja javnih preduzeća

Javna preduzeća u RH posluju prema „Zakonu o trgovačkim društvima”<sup>29</sup> i velikom broju posebnih propisa, akata i dokumenata kojima je uređeno korporativno upravljanje trgovačkim društvima.

Upravljanje državnom imovinom provodi se na temelju sljedećih propisa:

1. „Zakon o upravljanju i raspolažanju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske“ (Narodne novine broj 94/13, 18/16) (Zakon.hr, 2016);
2. „Strategija upravljanja i raspolažanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine“ (Narodne novine broj 76/13) (Narodne novine, 2013a);
3. „Uredba o visini naknade za obavljanje poslova upravljanja dionicama i poslovnim udjelima“ (Narodne novine broj 130/13) (Narodne novine, 2013b);
4. „Uredba o načinu prodaje dionica i poslovnih udjela“ (Narodne novine, broj 129/13) (Narodne novine, 2013c);
5. „Uredba o izmjeni i dopunama *Uredbe o načinu prodaje dionica i poslovnih udjela*“ (Narodne novine broj 66/14) (Narodne novine, 2014);
6. „Upute za provedbu postupka javnog nadmetanja kao načina prodaje dionica i poslovnih udjela“ (Narodne novine, 2013d);
7. „Upute za provedbu postupka neposredne prodaje kao načina prodaje dionica i poslovnih udjela“.

„Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja“ osigurava ravnopravan tretman na tržištu za javna preduzeća i privatne kompanije, kao i ustavna odredba koja određuje da država svim poduzetnicima osigurava jednaki položaj na tržištu (Petrović, Šonje, 2016).

Nakon višegodišnjeg nedostatka centralizovanog upravljanja javim preduzećima i *ad hoc* nadzora nad javnim preduzećima, prvi koraci u pravcu stvaranja jedinstvenog upravljačkog okvira za državna preduzeća sačinjena su u mandatu Vlade 2011–2015. kroz stvaranje Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (DUUDI) i Centra za restrukturiranje i prodaju (CERP). DUUDI je osnovan s ciljem da se na jednom mjestu unutar sistema centralne državne vlasti koordiniše i kontroliše upravljanje i raspolažanje cjelokupnom državnom imovinom te da se harmonizira rad pojedinih drugih tijela javne uprave koja se time bave s ciljem organizovanog, racionalnog i javnog upravljanja i kontrole nad državnom imovinom i s njome povezanim obvezama u ime

29 „Narodne novine“, br. 111/93, 34/99, 121/99, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 111/12, 68/13.

i za račun građana Republike Hrvatske. Do osnivanja DUUDI-ja postojala je Agencija za upravljanje državnom imovinom osnovana donošenjem „Zakona o upravljanju državnom imovinom“<sup>30</sup>. Tim zakonom bilo je zamišljeno da se urede:

- načela upravljanja državnom imovinom;
- dokumenti upravljanja državnom imovinom;
- način i uslovi raspolađanja akcijama, nekretninama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima;
- ovlaštenja Agencije za upravljanje državnom imovinom, javna ovlaštenja Agencije;
- uspostavljanje i vođenje registra državne imovine<sup>31</sup>.

U novembru 2016. godine Hrvatski sabor donio je „Zakon o izmjenama i dopunama *Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave*“ koji je objavljen u „Narodnim novinama“ broj 104/16, koji je stupio na snagu 13. novembra 2016. godine. Navedenim izmjenama i dopunama ovog zakona propisano je da se **danom njegovog stupanja na snagu uspostavlja Ministarstvo državne imovine**, a da Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom prestaje s radom (Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine, 2017a). Ministarstvo državne imovine sada je centralno tijelo za upravljanje i raspolađanje cjelokupnom državnom imovinom i za koordinaciju upravljanja i raspolađanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Ovo ministarstvo je sada centralno tijelo u odnosu na centralna tijela državne uprave i druga tijela, odnosno pravne osobe osnovane posebnim zakonima, koji su imatelji, odnosno raspolažu imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske<sup>32</sup>.

Centar za restrukturiranje i prodaju osnovan je 2013. godine „Zakonom o upravljanju i raspolađanju državnom imovinom u vlasništvu RH“<sup>33</sup> i zadužen je da upravlja dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji je imatelj RH, a koja nisu utvrđena kao društva od strateškog i posebnog interesa za RH, kao i za restrukturiranje trgovačkih društava drugih pravnih osoba koje nisu od strateškog i posebnog interesa za RH (član 28). Na dan 30. juna 2016. godine, CERP je upravljao državnim portfeljom koji je obuhvatao 464 trgovačka društva (Centar za restrukturiranje i prodaju, 2016).

---

30 NN 145/10, 70/12.

31 Član. 1., „Zakona o upravljanju i raspolađanju državnom imovinom RH“.

32 Vidjeti članak 27. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13.

33 NN 94/13, 18/16.



S ciljem učinkovitog upravljanja trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama od strateškog i posebnog interesa za RH, Vlada RH donijela je „Odluku o imenovanju Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima“ koji čine potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske zadužen za privredu, ministar financija, ministar privrede, ministar infrastrukture, ministar poljoprivrede, ministar preduzetništva i ministar rada i penzionog sistema. Zadatak Povjerenstva je da razmatra planove i izvještaje o poslovanju trgovačkih društava i drugih pravnih lica od strateškog i posebnog interesa za državu, da Vladi predlaže kodeks upravljanja trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, da Vladi predlaže članove nadzornih odbora i uprava u tim trgovačkim društvima te da razmatra planove njihovoga restrukturiranja.<sup>34</sup>

---

34 Član 45, „Zakona o upravljanju i raspolađanju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske“, NN 94/13, 18/16

### 3.3. Transparentnost rada javnih preduzeća

U proteklih nekoliko godina, najviše uslijed pojačanog pritiska i zahtjeva Evropske unije učinjeni su određeni koraci ka poboljšanju transparentnosti u radu preduzeća u državnom vlasništvu RH. Na stranici Ministarstva državne imovine javno je dostupan „Registar državne imovine“ koji je uspostavljen temeljem „Zakona o upravljanju i raspolažanju imovinom u vlasništvu RH“ (Narodne novine broj 94/13) kao središnji registar državne imovine. „Jedinstveni središnji registar državne imovine“ prvi put je javno objavljen u januaru 2014. na mrežnim stranicama DUUDI-ja. „Registar državne imovine“ daje uvid u opseg i strukturu imovine u vlasništvu RH, osigurava sveobuhvatnost autentičnih i redovno ažuriranih pravnih, fizičkih, ekonomskih i finansijskih podataka o imovini u vlasništvu RH. On omogućava nadzor nad stanjem imovine u vlasništvu RH i uspostavu mehanizama kvalitetnijeg i bržeg donošenja odluka o upravljanju imovinom; omogućava praćenje koristi i učinaka upravljanja imovinom, te povezivanje „Registra“ sa ostalim javnim i temeljnim registrima, odnosno povezivanje sistema s ostalim vanjskim sistemima (Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine, 2017b).

Smjernice koje je Evropska unija dala u pogledu upravljanja državnom imovinom upućuju na nužnost sveobuhvatne evidencije državne imovine kao infrastrukturne pretpostavke učinkovitog upravljanja državnom imovinom. Kao jedan od prioritetnih ciljeva definisanih u „Strategiji“ kao ključnom dokumentu upravljanja i raspolažanja imovinom u vlasništvu RH, navedeno je kvalitetnije i brže donošenje odluka o upravljanju državnom imovinom, a pretpostavka za njeno provođenje zasniva se na prikupljenim, obrađenim, pravovremenim i vjerodostojnim fizičkim, pravnim, ekonomskim i finansijskim podacima o cjelokupnoj imovini i s njome povezanim obavezama. Slijedom toga, DUUDI je u 2015. godini započeo aktivnosti na višegodišnjem projektu „Informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom“ (ISUDIO) koji predviđa nadogradnju postojećeg „Registra državne imovine“ i njegove transformacije u upravljački informacijski sustav. Pomenutim projektom, između ostalog, proširuje se obuhvat fizičkih, pravnih, ekonomskih i finansijskih podataka o imovini koji će se dostavljati u „Registar državne imovine“, odnosno proširuje se obuhvat informacija o pojavnim oblicima imovine, te se na taj način realizacijom projekta ISUDIO-a, planira osigurati veća vjerodostojnost i validnost, ali i sistemska kontrola podataka.

Pored „Registra državne imovine“, na stranici Ministarstva državne imovine dostupan je „Registar imenovanja“, odnosno izvještaji o imenovanjima u nadzorne i upravne odobore u javnim preduzećima (Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine, 2016).



Trgovačka društva u vlasništvu RH dužna su sastavljati svoje finansijske izvještaje u skladu s međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja, posebnim propisima, „Zakonom o računovodstvu“ (NN 109/07, 54/13, 121/14) te „Zakonom o trgovačkim društvima“ (NN 152/11, 111/12, 68/13), vodeći pri tome računa o savremenim međunarodnim tendencijama u finansijskom izvještavanju, kao i o zahtjevima tržišta. Društva su dužna objavljivati finansijske izvještaje i na svojim internet stranicama, a pojedinačni finansijski izvještaji javnih preduzeća javno su dostupni i na veb-stranici Ministarstva financija RH (Republika Hrvatska - Ministarstvo financija, 2015). Također, javno su dostupni „Planovi upravljanja državnom imovinom“ koji sadrže detaljnu analizu stanja i razrađene planirane aktivnosti u upravljanju pojedinim oblicima imovine u vlasništvu RH, kao i podatke o vlasničkoj strukturi. Dostupni su i izvještaji o provedbi „Planova upravljanja imovinom u vlasništvu RH“ za 2015. i 2014. koje je sačinilo DUUDI. Oni sadrže nerevidirane i nekonsolidovane godišnje izvještaje o poslovanju trgovačkih društava sa finansijskim pokazateljima, ukupnim prihodima, bruto dobiti, ostvarenim poslovnim rezultatima, brojem zaposlenih itd. (Državni ured za upravljanje državnom imovinom, 2016b; Državni ured za upravljanje državnom imovinom, 2015).

Na veb-stranici Finansijske agencije (FINA), počevši od 2008. godine, javno su dostupni godišnji finansijski izvještaji i ostala dokumentacija koju su preduzetnici prema članku 30. ZOR-a dužni radi javne objave dostaviti u „Registar godišnjih finansijskih izvještaja“ koji vodi FINA. Za obveznike konsolidacije javno su dostupni i konsolidirani finansijski izvještaji. Takođe, na veb-stranici FINA-e dostupni su godišnji izvještaji o poslovanju trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za RH (Fina, 2017).

„Izvještaj Državnog ureda za reviziju“ pokazao je da su u 83 od ukupno 92 trgovačka društva obuhvaćena revizijom, utvrđene nepravilnosti i propusti vezani uz postavljanje poslovnih ciljeva. Društva nisu definirala misiju i viziju, nisu definirala strateške ciljeve, nisu donijela strateške (dugoročne) planove razvoja. Strateški plan nije donijelo 59 društava, a 16 nije donijelo godišnje programe rada i planove poslovanja. Godišnji programi rada i planovi poslovanja društava ne sadrže naturalne pokazatelje i pokazatelje uspješnosti. Planovima nisu utvrđeni pokazatelji za mjerjenje učinaka i praćenje ostvarenja postavljenih ciljeva. Nadalje, u 86 od ukupno 92 trgovačka društva utvrđene su nepravilnosti i propusti vezani uz mjerjenje poslovnih rezultata. Najveći broj društava je sastavljao godišnja izvješća o radu i izvještavao osnivače o postignutim rezultatima poslovanja. Najčešći propusti izvještaja o radu društava odnose se na nedostatak uporednih pokazatelja, podatke o ukupnim troškovima po jedinici obavljenе usluge, podatke o broju zaposlenih koji obavljaju osnovnu djelatnost i broju

zaposlenika koji obavljaju administrativne poslove, te obrazloženja iz kojih je vidljivo zbog čega je postignut postojeći nivo rezultata. U 16 od ukupno 92 trgovačka društva utvrđene su nepravilnosti i propusti vezani uz postizanje planirane svrhe osnivanja društava, te je ocijenjeno da nisu ostvarila svrhu radi koje su osnovana (Republika Hrvatska - Državni ured za reviziju, 2014).

S obzirom na to da javna preduzeća u RH podliježe „Zakonu o pravu na pristup informacijama“, povjerenik za informiranje je u mrtu 2015. proveo istraživanje o usklađenosti postupanja 43 trgovačka društva od strateškog i posebnog interesa za RH sa obavezama koje navedeni zakon propisuje u odnosu na proaktivnu objavu informacija. Empirijski podaci prikupljeni su neposrednim uvidom u službene internet-ske stranice i pregledom predmeta koji se vode pred povjerenikom za informiranje. Izrađen je i odgovarajući metodološki okvir prema kojem se transparentnost u radu trgovačkih društava analizirala unutar pet kategorija u koje su razvrstane informacije iz člana 10. „Zakona“ (propisi, planiranje i izvještavanje o radu, finansijska transparentnost, informacije o organizaciji, informacije o uslugama za korisnike). Transparentnost se ocjenjivala u zasebnoj kategoriji u kojoj se ocjenjivala opšta orijentiranost internet stranice prema korisnicima. Analiza je pokazala da je u pogledu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama predmetnih društava prisutan značajan nivo neusklađenosti s odredbom člana 10. „Zakona“, budući da 76% društava od strateškog interesa i 40% društava od posebnog interesa nije ostvarilo niti zadovoljavajuću razinu transparentnosti (Povjerenik za informiranje, 2015).



### 3.4. Odgovornost u radu javnih preduzeća

„Zakonom“ je utvrđeno da Ministarstvo državne imovine ima sljedeće ovlasti:

- u saradnji s resornim ministarstvima predlaže Vladi Republike Hrvatske imenovanje predstavnika vlasnika u skupštinama trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku;
- daje mišljenje Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima za imenovanje članova nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku;
- predlaže kandidate za predsjednike nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku;
- Nakon provođenja javnog natječaja, predlaže Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima odabir kandidata za članove i predsjednike uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku;
- obavlja poslove stručnog sposobljavanja članova skupština, nadzornih odbora i uprava trgovačkih društava (Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine, 2017a).

Vezano za imenovanje predstavnika države kao člana u skupštinama trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za RH, u praksi je najčešće slučaj da je ta osoba resorni ministar ili osoba koju odredi resorno ministarstvo. To omogućava sukob interesa te bi za ostvarivanje vlasničke funkcije države trebalo potražiti rješenje koje će vlasničke ovlasti prepustiti onom državnom tijelu koje nema i regulatornu ulogu (Petrović, Šonje, 2016, str. 71).

U javnim preduzećima, koja nisu od strateškog ili posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, CERP ima ovlaštenje za imenovanje predstavnika u skupštini, kao i ovlaštenje da na prijedlog resornog ministarstva imenuje članove nadzornih odbora<sup>35</sup>.

Vijeće Evropske unije je u julu 2015. izdalo preporuke koje se odnose na neophodnost unapređenja transparentnosti i odgovornosti u poslovanju javnih preduzeća, odnosno na jačanje zahtjeva za stručnosti kandidata i transparentnosti u postupcima imenovanja upravnih odbora trgovačkih društava u državnom vlasništvu. S ciljem ispunjavanja tih preporuka, donesene su:

35 „Zakon o upravljanju i raspolažanju imovinom u vlasništvu RH“, član 28.

- „Odluka o uvjetima i postupku za izbor i/ili imenovanje kandidata za članove nadzornih odbora u trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ili pravne osobe koje je osnovala Republika Hrvatska, imaju udio u temeljnog kapitalu“<sup>36</sup>. Njom se postupak odabira članova uprave razdvaja od postupka odabira članova nadzornih odbora, a primjenjuje se i na članove nadzornih odbora trgovačkih društava čijim dionicama i poslovnim udjelima upravlja Centar za restrukturisanje i prodaju;
- „Uredba o kriterijima za provođenje javnog konkursa za imenovanje predsjednika i članova uprave trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za RH“<sup>37</sup>. Njom se unapređuje i profesionalizira postupak selekcije predsjednika i članova uprava. Ona se primjenjuje i prilikom izbora kandidata za osobe ovlaštene za zastupanje trgovačkih društava čijim dionicama i poslovnim udjelima upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju, ukoliko to nije propisano posebnim propisom.

Oba su propisa izmijenjena u aprilu 2016. godine. Novom „Odlukom o uvjetima i postupku za izbor i/ili imenovanje kandidata za članove nadzornih odbora odnosno predsjednika i članova Uprava u trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku“ izjednačeni su kriteriji za izbor kandidata za članove nadzornih odbora i kandidata za članove uprave, ograničeno je imenovanje članova nadzornih odbora te predsjednika i članova uprave najviše na period od šest mjeseci. Takođe, onemogućena je situacija u kojoj bi kriteriji za izbor kandidata za članove nadzornih odbora bili stroži ili blaži od kriterija za izbor kandidata za članove uprave.

Novom „Uredbom o kriterijima za provođenje javnog konkursa za imenovanje predsjednika i članova uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku“ propisano je da se izbor kandidata provodi putem javnog konkursa ili posredstvom specijalizovanih Agencija (Republika Hrvatska, 2016, str. 19).

Međutim, uprkos ovome, u praksi se postupak imenovanja članova uprave vrši na zatvorenom dijelu sjednica Vlade nakon čega se, odlukama Vlade, nadzornim odborima predlaže imenovanje osoba za članove uprava, te se samo objavljuje formalno saopštenje za javnost (Vlada Republike Hrvatske, 2017). Ovakva praksa je suštinski suprotna pravilima korporativnog upravljanja trgovačkim društvima i pretvara nadzorne odbore u produžene ruke politike. Nadalje, uprkos formalnom javnom natječaju, postupak

---

<sup>36</sup> NN, br. 91/2015 .

<sup>37</sup> NN, br. 112/2015.



odabira članova nadzornih odbora i uprava nije u potpunosti otvoren prema javnosti jer građani i dalje ne znaju šta je to što se uzima u obzir kod odabira, koje se kvalifikacije cijene i vrednuju, koji su uslovi obavljanja funkcija, udovoljavaju li ih odabrani i sl.

Na osnovu „Odluke Vlade Republike Hrvatske o uvjetima i postupku za izbor i/ili imenovanje kandidata za članove nadzornih odbora u trgovačkim društвима od strateškog i posebnog interesa za RH“, kandidati za članove NO dužni su potpisati izjavu o nepostojanju sukoba interesa. To je u skladu sa posebnim propisom koji uređuje sprečavanje sukoba interesa između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti. Zatim, potpisuju i izjavu da ne postoji sukob interesa u skladu sa pravilima „Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društвимa u kojima RH ima dionice ili udjele“ (Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine, 2017c). Na osnovu „Uredbe o kriterijima za provedbu postupaka odabira i imenovanja kandidata za predsjednike i članove uprave trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za RH“, kandidati za predsjednika i članove uprave dužni su potpisati i izjavu da ne postoji sukob interesa između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti te da ne postoji sukob interesa u skladu sa pravilima „Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društвимa u kojima RH ima dionice ili udjele“ (Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine, 2017d).

Revizija učinkovitosti rada nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području 20 županija i Grada Zagreba, koja je obuhvatila rad nadzornih odbora 99 trgovačkih društava u 2015, utvrdila je da pojedina trgovačka društva nisu ispunila svoju zadaću u pogledu ovlaštenja i odgovornosti nadzornog odbora, kao ni u pogledu imenovanja članova nadzornog odbora. Revizija je utvrdila da pojedini članovi ne posjeduju dovoljan stepen nezavisnosti, kao ni odgovarajuće stručne kvalifikacije, te da kriteriji koji se odnose na organizacijske sposobnosti i rukovođenja na odgovarajućim pozicijama nisu uređeni. U pojedinim trgovačkim društвимa osobe koje vode posao nisu izabrane putem javnih konkursa i u njihovom izboru nije učestvovao nadzorni odbor, a u nekim je direktora imenovao nadzorni odbor na prijedlog gradske uprave.

Nadalje, obaveze uprave prema nadzornom odboru o vrsti i rokovima i načinu dostavljanja informacija i dokumenata nisu uređene u pisanom obliku. Pojedina društva nisu donijela strateške planove, te nadzorni odbori nisu bili uključeni u njihovo doношење niti njihovu izradu, a ista je situacija i sa razvojnim planovima. U pojedinim trgovačkim društвимa nadzorni odbori nisu podnosili skupštini godišnje izvještaje o obavljenim nadzorima vođenja poslova društva. Nadzorni odbori nisu pregledali i

ispitivali poslovne knjige koje se odnose na poslovanje preduzeća; također, nisu bili uključeni u izbor nezavisnih vanjskih revizora, a u pojedina trgovacka društva vanjske revizore su izabrali direktori na osnovu primljene jedne ponude. Također, nisu uređena pravila za upravljanje sukobom interesa u pojedinim javnim preduzećima (Republika Hrvatska - Državni ured za reviziju, 2016).

„Kodeks korporativnog upravljanja trgovackim društvima u kojima RH ima dionice ili udjel“<sup>38</sup> većim dijelom je usklađen s pravilima općih propisa o korporativnom upravljanju i „Kodeksom korporativnog upravljanja“ koji su zajednički donijele Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga i Zagrebačka burza. Međutim, do sada ne postoji javno objavljena neovisna studija koja bi ocijenila stepen njegove primjene u praksi javnih preduzeća u RH (Petrović, Šonje, 2016), iako je mišljenje javnosti da dosadašnja praksa pokazuje kako se postojeći kodeks izrazito slabo primjenjuje kao „soft law“ te da bi trebalo prvenstveno jačati njegove mehanizme primjene (e-Savjetovanja, 2017).

Na temelju člana 45 „Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH“ (Narodne novine, broj 94/13), kao i „Nacionalnog programa reformi 2015“ koji u svojoj „Preporuci“ ističe transparentan i odgovoran način upravljanja državnom imovinom, DUUDI je izradio „Nacrt kodeksa korporativnog upravljanja trgovackim društvima i drugim pravnim osobama od strateškog i posebnog interesa za RH“. Predloženi „Nacrt kodeksa“ u odnosu na važeći „Kodeks korporativnog upravljanja trgovackim društvima u kojima RH ima dionice ili udjele“ (Narodne novine, broj 112/10) izmijenjen je samo u pogledu obuhvata preporuka primjene na trgovacka društva i pravne osobe od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Između ostalog, dopunjeni i „Godišnjim upitnikom o korporativnom upravljanju“ koji je namijenjen praćenju provedbe „Kodeksa“. „Kodeksom“ je određeno da je njegov cilj uspostava, održanje i daljnje unapređenje visokih standarda korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja trgovackih društava u kojima RH ima većinski ili pretežiti udio, radi učinkovitog i odgovornog upravljanja javnim kapitalom i poslovima od posebnog društvenog interesa u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva; radi najboljih interesa građana kao poreznih obveznika i korisnika javnih dobara, a zatim i svih ostalih skupina nositelja interesa s kojima stupaju u poslovni i pravni promet. Temeljna načela „Kodeksa“ su zakonitost, transparentnost i javnost poslovanja, segregacija – jasno razrađene procedure za rad nadzornih odbora, uprave i drugih tijela i struktura koje donose važne odluke, sprečavanje sukoba interesa, učinkoviti unutarnji nadzor, jačanje osobne odgovornosti i društveno odgovorno poslovanje. U novembru 2015. godine zaključen je postupak javnog savjetovanja o „Prijedlogu Kodeksa korporativnog upravljanja u

---

38 NN 112/10.



*poduzećima od strateškog i posebnog interesa za RH*, važan za kvalitetu poslovanja državnih preduzeća. Nakon stručne rasprave, „Prijedlog **Kodeksa**“ je izmijenjen na način da se njegova primjena odnosi samo na trgovačka društva koja ne kotiraju na burzi. Njegova se primjena preporučuje i trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sukladno „Kodeksu“, Ministarstvu državne imovine koji će pratiti njegovu provedbu, državne bi kompanije jednom godišnje trebalo da predaju ispunjen upitnik s više od 70 pitanja o poslovanju, a za eventualna odstupanja od pravila i planova da daju i detaljno obrazloženje.

### 3.5. Nadzor nad javnim preduzećima

„Zakon o Državnom uredu za reviziju“ (Narodne novine 80/11) predviđa obavezu revizije državnih prihoda i rashoda, financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora i lokalnih jedinica, pravnih osoba koje se financiraju iz proračuna, pravnih osoba kojima je osnivač RH, ili lokalne jedinice, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima. Revizija obuhvata ispitivanje dokumenata, isprava i izvješća, sustava unutarnje kontrole i revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka, te drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima.

Novim zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru<sup>39</sup> ojačan je sistem unutrašnjih financijskih kontrola i proširen je krug obveznika njegove primjene i na trgovačka društva u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(RS) i druge pravne osobe kojima je osnivač jedna ili više JLP(RS). „Zakonom“ je detaljnije propisana odgovornost rukovodilaca budžetskih i vanbudžetskih korisnika državnog budžeta i budžeta JLP(RS), opštinskog načelnika, gradonačelnika, uprave, predsjednika uprave ili direktora i odgovornost rukovodilaca organizacionih unutarnjih jedinica za razvoj i provođenje sistema unutrašnjih kontrola. Na temelju „Zakona o sustavu unutarnjih kontrola“ donesen je i „Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru“ (Narodne novine, 2016a), te „Pravilnik o sistemu unutarnjih kontrola u javnom sektoru“ (Narodne novine, 2016b). U svrhu ažuriranja i nadopune podataka u Registru jedinica za unutarnju reviziju, institucije koje su uspostavile unutarnju reviziju, sukladno odredbama „Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru“ (Narodne novine, br. 78/15) i „Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru“ (Narodne novine, br. 42/16), obvezne se dostaviti podatke koji se upisuju u navedeni registar putem elektroničkog obrasca „Zahtjev za upis podataka u **Registar jedinica za unutarnju reviziju**“.

Proširenjem obuhvata osigurana je pokrivenost revizorskom aktivnošću za 69 društava u vlasništvu RH i 272 društva u vlasništvu lokalnih jedinica. Razlika kod trgovackih društava na lokalnom nivou odnosi se na društva u vlasništvu opština i malih gradova koji nisu obveznici uspostave unutrašnje revizije, jer su premali da bi imali kapacitete da osiguraju funkciju unutrašnje revizije. Međutim, podzakonskim aktima i subjektima, kao što su mali gradovi i opštine koji nisu u obavezi uspostaviti unutrašnju reviziju,

---

39 NN, br. 78/2015.



data je mogućnost uspostavljanja unutrašnje revizije ako ocjene da je opravdana. Funkcijom unutrašnje revizije pokriveno je 99% ukupnih rashoda državne razine budžetskih i vanbudžetskih korisnika državnog budžeta i 85% rashoda na lokalnom nivou budžetskih izvanbudžetskih korisnika budžeta JLP(RS).

U pogledu jačanja uloge i kapaciteta Državnog ureda za reviziju (DUR), u provedbi je „Akcijijski plan za jačanje kapaciteta DUR-a kroz profesionalnu edukaciju i treninge“ (Republika Hrvatska, 2016). U pripremi je „Nacrt prijedloga *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom uredu za reviziju*“ kojim bi se definisao model sankcioniranja nepostupanja po preporukama DUR-a. Međutim, još uvijek je na snazi stari zakon o Državnom uredu za reviziju (Republika Hrvatska - Državni ured za reviziju, 2011) koji nema definisan pomenuti model kažnjavanja i nepostupanja po preporukama.

Vijeće Evropske unije je u svojim preporukama za „Nacionalni program reformi za 2016. godinu“ dalo mišljenje da su i dalje vidljive slabosti u upravljanju javnim poduzećima, uključujući nedostatak adekvatnih mehanizama monitoringa učinka, što rezultira znacajno slabijom profitabilnosti javnih poduzeća u odnosu na privatna, sa negativnim efektima na javne financije. Listing udjела javnih poduzeća na berzama mogao bi unaprijediti korporativno upravljanje kroz poboljšanje mehanizama izvještavanja i mehanizama internih kontrola (European Commission, 2016a).

### 3.6. Zaključak

Iako su u proteklih nekoliko godina poduzeti značajni koraci ka poboljšanju transparentnosti i odgovornosti u radu javnih preduzeća u RH, neophodno je dodatno raditi na unapređenju ovih mehanizama u JP kako bi se osigurala zakonitost, bolja učinkovitost i orientacija na korisnike. Uprkos određenim pomacima, u stručnoj, ali u široj javnosti, i dalje preovladava mišljenje da kvalitet korporativnog upravljanja javnih preduzeća u RH nije na zadovoljavajućem nivou. Imajući u vidu da su javna preduzeća u državnom vlasništvu RH važan dio bruto društvenog proizvoda, zaposlenosti i tržišne kapitalizacije a ujedno su većinom usmjerene na obavljanje usluga od javnog interesa, od neupitne je važnosti podići kvalitet korporativnog upravljanja ovim preduzećima s ciljem unapređenja kontrole potrošnje javnih sredstava, učinkovitijeg pružanja usluga, te osiguravanja pozitivnog doprinosa cjelokupnom ekonomskom razvoju i konkurentnosti države.

Pod pritiskom Evropske unije formalno su učinjeni koraci ka unapređenju mehanizma transparentnosti i odgovornosti u poslovanju preduzeća u državnom vlasništvu donošenjem odgovarajućih propisa kako bi se ojačali zahtjevi za stručnost kandidata i transparentnost u postupcima imenovanja upravljačkih odbora trgovačkih društava u državnom vlasništvu. Međutim, u praksi je i dalje uveliko primjetan neprimjeren uticaj politike na imenovanja u ovim trgovačkim društvima što se negativno odražava na nedostatak analitičkih i stručnih kapaciteta za upravljanje javnim preduzećima. Ono što takođe ostaje nedovoljno razvijeno jesu sistemi izrade srednjoročnih ciljeva preduzeća i praćenje ostvarivanja tih ciljeva s ciljem odgovornijeg poslovanja, te nedostatak adekvatnih mehanizama monitoringa učinka. To rezultira značajno slabijom profitabilnosti javnih preduzeća u odnosu na privatna, sa negativnim efektima na javne financije.

Po pitanju nadzora, problem predstavlja nedovoljno razvijena strateška uloga nadzornih odbora i nadzora nad upravljanjem javnim preduzećima, te nedovoljno razvijeni sistemi internih kontrola, kao i neadekvatan sistem izvještavanja javnosti o ostvarenim rezultatima.



## **4. POLITIZACIJA I PARTOKRATIJA – NETRANSPARENTNA I NEODGOVORNA JAVNA PREDUZEĆA U SRBIJI**

---



### **4.1. Uvod**

Javna preduzeća predstavljaju značajan dio srpske ekonomije i obezbeđuju neke od osnovnih infrastrukturnih usluga građanima i privredi. Gotovo cijeli sektor javnih komunalnih preduzeća u Srbiji, koji je formiran za pružanje usluga na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, ostao je u državnom vlasništvu, uključujući i najznačajnija preduzeća u oblasti proizvodnje i transporta energije, telekomunikacija, avio-saobraćaja, itd. Javna preduzeća zapošljavaju gotovo 150.000 ljudi, što je skoro jedna osmina ukupnog broja zaposlenih u preduzećima Srbije.

Javna preduzeća obavljaju djelatnost od opšteg interesa i mogu ih osnivati Republika Srbija, Autonomna Pokrajina Vojvodina ili jedinica lokalne samouprave. Osnivaju se i posluju u skladu sa „Zakonom o javnim preduzećima“, koji uređuje uslove i način obavljanja djelatnosti od opšteg interesa, kao i zakonom kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava. U Republici Srbiji je ukupno 727 javnih i javno-komunalnih preduzeća, i to 36 javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija i 691 javno preduzeće čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno Pokrajina.

Ministarstvo privrede, Sektor za kontrolu, nadzor i upravne poslove u oblasti javnih preduzeća i privrednih registara, prati poslovanje javnih preduzeća i društva kapitala koja obavljaju djelatnost od opšteg interesa. U skladu s tim, Ministarstvo je donijelo „Pravilnik o obrascima tromesečnih izveštaja o realizaciji godišnjeg, odnosno



trogodišnjeg programa poslovanja javnih preduzeća“ i „Uputstvo o načinu dostavljanja izveštaja o realizaciji godišnjih, odnosno trogodišnjih planova“.

Istovremeno, javna preduzeća su dužna da na svojoj internet stranici objavljaju usvojeni godišnji program poslovanja i tromjesečne izvještaje o realizaciji godišnjeg programa poslovanja, revidirane finansijske godišnje izvještaje, kao i mišljenje ovlašćenog revizora o tim izvještajima, sastav i kontakte nadzornog odbora i direktora, kao i druga pitanja značajna za javnost.

Međutim, „Izveštaj o napretku Srbije za 2016. godinu“ (European Commission, 2016b) ukazuje da su potrebni „*značajni napor i sprovođenje upravljačke odgovornosti i interne kontrole na svim nivoima uprave i u javnim preduzećima.*“ Takođe se navodi da su javna preduzeća „*posebno osetljiva na korupciju. Nezavisni nadzor i kapacitet za rano otkrivanje nezakonitog ponašanja ili sukoba interesa u upravljanju državnim preduzećima, u postupcima privatizacije, javno-privatnim partnerstvima i u odnosu na strateška investiciona partnerstva su nerazvijeni. Odeljenjima interne kontrole nedostaje oprema, sredstva i stručni kadrovi.*“

Iako je tokom prethodne decenije ostvaren znatan napredak u privatizaciji društvenih i restrukturiranju javnih preduzeća, stanje u ovoj oblasti je nezadovoljavajuće. I dalje postoji veliki broj neprivatizovanih društvenih preduzeća, dok je proces restrukturiranja javnih i drugih državnih preduzeća nedovršen. Ne ulazeći u ekonomski i pravne razlike između državnih (javnih i drugih) i društvenih preduzeća, njihova zajednička osobina je da se direktno ili indirektno nalaze pod kontrolom države. Učešće preduzeća pod državnom kontrolom u BDP-u Srbije je vrlo visoko, što negativno utiče na ekonomsku efikasnost, podstiče finansijsku nedisciplinu, korupciju i dr. U 2010. godini, ukupni gubici svih državnih, društvenih i javnih preduzeća iznosili su oko milijardu evra (oko 3,5% BDP-a) (Arsić, 2012).

Uporedo sa privatizacijom društvenih preduzeća, pokrenute su brojne mjere u cilju prestrukturiranja javnih preduzeća. Među ovim mjerama važnije su: usklađivanje cijena sa troškovima, smanjenje viška zaposlenih, izdvajanje sporednih djelatnosti, podjela vertikalno integrisanih monopolija (podjela EPS-a na EPS i EMS). U većini javnih preduzeća realizovane su značajne investicije u opremu i infrastrukturu (važni izuzeci su Železnice Srbije i JAT), što je doprinijelo poboljšanju kvaliteta i pouzdanosti njihovih usluga. Privatizacija javnih preduzeća je na samom početku (NIS je najznačajniji slučaj) i ocjenjuje se da je u pretkriznom periodu propuštena šansa da se po relativno povoljnim cijenama privatizuju javna preduzeća koja mogu da posluju u konkurentskim uslovima. Najveća javna preduzeća su posebno značajna za konkurenčnost cijele srpske

privrede, jer ona pružaju ključne početne podatke za sva ostala preduzeća u zemlji. Izazov za Vladi sastoji se u ispravnom uravnotežavanju brojnih i često međusobno suprotstavljenih ciljeva pri upravljanju ovim preduzećima. Kao vlasnik, Vlada treba da osigura da ova preduzeća posluju efikasno, kao i da vodi politiku investicija koja će osigurati njihovu dugoročnu održivost. Kao regulator, treba da osigura da su tarife kompatibilne sa efikasnim dugoročnim poslovanjem, ali i da zaštitи potrošače od eventualne zloupotrebe monopolskog položaja.

Velika javna preduzeća ostvaruju loše operativne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su sa pritiscima da cijene usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou. Kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Znatan broj preduzeća u državnom i društvenom vlasništvu neefikasno posluje, i u zbiru ona ostvaruju velike gubitke. Mnoga od njih opstaju zahvaljujući obilnoj podršci države putem direktnih i indirektnih subvencija. Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktnе subvencije iz republičkog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transfere za povezivanje radnog staža i izdatke za servisiranje garantovanog duga – u 2010. godini bili su oko 2,7% BDP-a, a u 2011. godini oko 2,3% BDP-a.

Lokalna javna preduzeća predstavljaju heterogenu grupu koja se međusobno razlikuje po veličini i tržišnim uslovima u kojima posluju. Neka od njih posluju u djelatnostima koje predstavljaju prirodne monopole, dok druga rade u djelatnostima u kojima postoji mogućnost konkurenциje. U ovom trenutku posluje oko 650 lokalnih preduzeća čiji su osnivač opštine ili gradovi, i ona zapošljavaju oko 70.000 zaposlenih. Većina od njih (350) jesu lokalna komunalna preduzeća, od kojih neka pružaju svoje usluge kao prirodni monopoli, uključujući preduzeća za vodovod i kanalizaciju. Postoje, takođe, i dosta lokalnih preduzeća koja pružaju komercijalne usluge, npr. parking servisi, preduzeća za održavanje pijaca, preduzeća za održavanje grobalja itd. Na kraju, tu je i grupa preduzeća koja pružaju nekomercijalne usluge, poput preduzeća za parkove, čišćenje ulica, izdavanje licenci itd. Ipak, najbitnija grupa su lokalna komunalna preduzeća, koja zapošljavaju oko 80% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih u lokalnim preduzećima. Problemi u funkcionisanju lokalnih javnih preduzeća su slični onima koji su smetnja i u radu javnih preduzeća na nivou Republike Srbije:

- efikasnost preduzeća, koja je u prosjeku niska, znatno varira od jedne do druge lokalne samouprave;
- proces imenovanja menadžmenta je često ispolitzovan;
- odgovornost za rezultate nije osnov za angažman menadžmenta;
- lokalna preduzeća u zbiru ostvaruju visoke gubitke i primaju znatne subvencije.



## 4.2. Pravni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća

Polazeći od Ustavom definisanih nadležnosti u Srbiji, usvojen je niz zakonskih i podzakonskih akata relevantnih za rad javnih preduzeća i pitanje dostupnosti, odnosno transparentnosti podataka o njihovom radu, od kojih izdvajamo nekoliko:

- „Zakon o javnim službama“;
- „Zakon o javnim preduzećima“ ;
- „Zakon o privrednim društvima“, kao i propisi iz oblasti za koje su osnovana javna preduzeća;
- podzakonski akti koji omogućavaju efikasno ostvarivanje međusobnih odnosa osnivača i javnih preduzeća (npr.: „Pravilnik o obrascima tromesečnih izveštaja o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja javnih preduzeća”; uputstvo o načinu dostavljanja izvještaja i dr.)

Ustav Republike Srbije<sup>40</sup> definiše mogućnost da se u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba dio nadležnosti Republike Srbije može povjeriti autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave (čl. 137).

---

### *Ustav - Izvod iz čl. 97, nadležnost RS*

*“ - teritorijalna organizacija Republike Srbije; sistem lokalne samouprave;*  
*-jedinstveno tržište; pravni položaj privrednih subjekata;*  
*sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti...;*  
*- svojinski i obligacioni odnosi i zaštitu svih oblika svojine;*  
*- sistem u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, brige o deci, obrazovanja, kulture i zaštite kulturnih dobara, sporta, javnog informisanja;*  
*sistem javnih službi;*  
*- kontrolu zakonitosti raspolažanja sredstvima pravnih lica; finansijsku reviziju javnih sredstava; prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa;”*

---

Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom povjeriti ustanovama i preduzećima, organizacijama i pojedincima. Autonomne pokrajine, prema članu 183 Ustava, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti:

- prostornog planiranja i razvoja,
- poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lječilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog,

---

<sup>40</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/06.

- rječnog i željezničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajmova i drugih privrednih manifestacija,
- prosvjete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou.

Prema članu 190, opštine su nadležne, između ostalog, da preko svojih organa, u skladu sa zakonom:

- uređuju i obezbjeđuju obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti;
- uređuju i obezbjeđuju korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;
- staraju se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja;
- uređuju i obezbjeđuju lokalni prevoz;
- staraju se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvjete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dječje zaštite, sporta i fizičke kulture;
- staraju se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine; zaštiti životne sredine, zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu itd.

Ustav je članom 51 uredio pravo na obaviještenost na sljedeći način:

---

#### Čl. 51-

*“Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju.*

*Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.”*

---

„Zakon o javnim službama“<sup>41</sup> definiše da se pod pojmom „javne službe“ radi o ustavovama, preduzećima i drugim zakonom definisanim oblicima organizovanja, koji obavljaju djelatnost, odnosno poslove kojima se obezbjeđuju ostvarivanja prava građana, odnosno, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa.

Nadalje je „Zakonom“ u članu 3 definisano u kojim oblastima se osnivaju ustanove, a u kojim preduzeća (javno informisanje, PTT saobraćaj, energetika, putevi, komunalne usluge i dr.). I ustanove i preduzeća, bez obzira da li su ih osnovali Republika, Pokrajina ili jedinice lokalne samouprave, obavljaju djelatnosti u skladu sa ciljevima radi kojih su osnovane i u skladu sa zakonima koji regulišu oblasti u kojima djeluju.

---

41 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 42/91; 71/94; 79/05; 83/05; 83/14.



„Zakon o javnim preduzećima“<sup>42</sup> je članom 2 uredio da Republika, Pokrajina ili jedinice lokalne samouprave (JLS), osnivaju javna preduzeća za vršenje djelatnosti od opštег interesa, u sljedećim oblastima:

- rudarstvo i energetika;
- saobraćaj, elektronske komunikacije, izdavanje službenog glasila Republike Srbije i udžbenika;
- nuklearni objekti, naoružanje i vojna oprema;
- korišćenje, upravljanje, zaštita, uređivanje i unapređivanje dobara od opštег interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne rijeke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.);
- upravljanje otpadom i drugim oblastima;
- komunalne i druge djelatnosti od opšteg interesa, određene „Zakonom“.

„Zakon o privrednim društvima“<sup>43</sup> uređuje, između ostalog, pravni položaj privrednih društava, osnivanje, upravljanje, statusne promjene, promjene pravne forme, prestanak i druga pitanja od značaja za njihov položaj. „Zakon“ se primjenjuje i na oblike obavljanja privredne djelatnosti onih privrednih subjekata koji su osnovani i posluju u skladu sa posebnim zakonom (npr. javna preduzeća), u dijelu na koji upućuje taj poseban zakon.

„Zakon o javnim preduzećima“ je detaljno uredio pitanja funkcionisanja javnih preduzeća, uključujući upravljanje, međusobne odnose osnivača i preduzeća, dostupnost informacija o radu. Pitanja koja je uredio „Zakon o privrednim društvima“ (osnivanje, upis u registar, statusne promjene i dr.), a koja se odnose i na javna preduzeća, nisu relevantna u dijelu istraživanja transparentnosti rada javnih preduzeća pa se stoga neće posebno obrađivati u ovom segmentu analize.

42 „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 15/16

43 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2011;99/2011;83/2014; 5/2015.

#### 4.3. Institucionalni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća

Institucionalni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća predstavljaju:

- Ministarstvo za privredu kao ključno ministarstvo, koje nadzire primjenu „Zakona o javnim preduzećima“ i vodi „Registar javnih preduzeća“ u Srbiji;
- resorna ministarstva, nadležna za rad javnih preduzeća koja se bave djelatnostima iz nadležnosti ministarstva;
- Ministarstvo finansija, koje kroz organizacioni dio, Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, obavlja poslove centralne jedinice za harmonizaciju, normativne, studijsko-analitičke, upravne, stručno-obrazovne i nadzorne poslove u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Kao dio ovih poslova navodimo:
  - \* predlaganje donošenja, izmjena i dopuna propisa iz nadležnosti Ministarstva; utvrđivanje i razvoj metodologije i standarda finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom Evropske unije u cilju obezbjeđivanja jedinstvenog načina rada u Republici Srbiji;
  - \* konsolidacija godišnjih izvještaja o aktivnostima vezanim za finansijsko upravljanje i kontrole u javnom sektoru;
  - \* utvrđivanje i razvoj metodologije i standarda rada interne revizije u javnom sektoru u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom Evropske unije u cilju obezbjeđivanja jedinstvenog načina rada u Republici Srbiji itd.



#### 4.4. Transparentnost javnih preduzeća

S obzirom na to da su preduzeća u državnom vlasništvu osnovana kako bi obezbijedila najvažniju infrastrukturu, usluge ili proizvode neophodne za funkcionisanje i razvoj društva, loše ili pogrešno upravljanje ovim preduzećima može ozbiljno da ugrozi njegov razvoj. Otuda državna preduzeća treba neprekidno da budu predmet javnog nadzora. Usvajanje i sprovođenje pravila transparentnosti kao jednog od osnovnih principa djelovanja je neophodno kako bi Vlada bila odgovorna za rukovođenje preduzećima u državnoj svojini. Na jednoj strani, javnost praktičnih politika, ciljeva utvrđenih od strane javnih preduzeća i podataka o ekonomskom uspjehu, omogućavaju uspostavljanje političke odgovornosti za rezultate poslovanja.

---

*Na veb-sajtu javnog preduzeća obavezno se objavljuju: (Izvod iz člana 71)*

- „radne biografije članova nadzornog odbora, direktora i izvršnih direktora;
  - organizaciona struktura;
  - godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune, odnosno izvod iz tog programa ako javno preduzeće ima konkurenčiju na tržištu;
  - tromesečni izveštaji o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja;
  - godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora;
  - druge informacije od značaja za javnost.“
- 

Na drugoj strani, javnost omogućava uspostavljanje osnove za kontrolu zakonitosti poslovanja i svrshodnosti donijetih odluka u javnim preduzećima od strane medija i javnosti. Transparentnost, takođe, sužava prostor za zloupotrebe i neregularnosti koje nastaju kao posljedica asimetričnosti informacija.

Stoga je „Zakon o javnim preduzećima“ u cilju podizanja nivoa transparentnosti podataka o radu javnih preduzeća, članom 71 definisao obavezu javnih preduzeća da objavljuju propisane podatke na svojim internet stranicama.

Vlada može utvrditi da se na veb-sajtu objavljuju i drugi elementi poslovanja javnog preduzeća, koji su od naročitog značaja za javnost.

Međutim, javne vlasti u Srbiji često doživljavaju slobodan pristup informacijama od javnog značaja tek kao pravo na informaciju koja se može dati na zahtjev ili jedino

nakon intervencije povjerenika za informacije od javnog značaja, dok su primjeri proaktivnog objavljivanja informacija rijetki. Na ovo ukazuje i praksa 20 analiziranih javnih preduzeća u okviru ove studije.

Polazeći od pomenute odredbe člana 71 „Zakona o javnim preduzećima”, na odabranom uzorku, provjerili smo sljedeće<sup>44</sup>:

- Imaju li javna preduzeća vlastitu internet stranicu?
- Koji nivo informacija o poslovanju objavljaju javna preduzeća na internet stranici?
- Da li se godišnji planovi poslovanja objavljaju na internet stranici preduzeća?
- Da li se trogodišnji planovi poslovanja objavljaju na internet stranici preduzeća?
- Da li se objavljaju godišnji finansijski izvještaji na internet stranici preduzeća?
- Da li se objavljaju tromjesečni izvještaji o realizaciji godišnjeg/trogodišnjeg plana poslovanja preduzeća?
- Da li se objavljaju na internet stranici mišljenja ovlašćenog revizora (relevantna je 2015. godina)?
- Da li se na internet stranici objavljaju postupci javnih nabavki prema članu 21 i da li je objavljen „Plan javnih nabavki za 2017. godinu“?
- Postoji li objava o članovima Nadzornog odbora, direktorima i izvršnim direktorima, da li su objavljena njihova imena i biografije, kako stoji u članu 21?
- Postoji li objava organizacione strukture javnog preduzeća, kako zahtijeva isti član?

Na odabranom uzorku od 20 javnih preduzeća utvrđeno je sljedeće:

- Internet stranicu ima njih 17. Sa republičkog nivoa ih je 8, 2 sa nivoa Pokrajine, a 7 sa opštinskog nivoa. Tri javna preduzeća koja nemaju vlastiti veb-sajt dio informacija objavljaju preko veb-sajta JLS, E-kapije ili na drugi način. U zavisnosti od toga kakav je pristup obavezi objavljivanja informacija, nivo informacija se kreće od uobičajenih poslovnih, više servisnih za korisnike i opštu javnost, do propisanih informacija u različitom obimu.

Na osnovu informacija dostupnih na internet stranicama 17 javnih preduzeća, možemo konstatovati sljedeće:

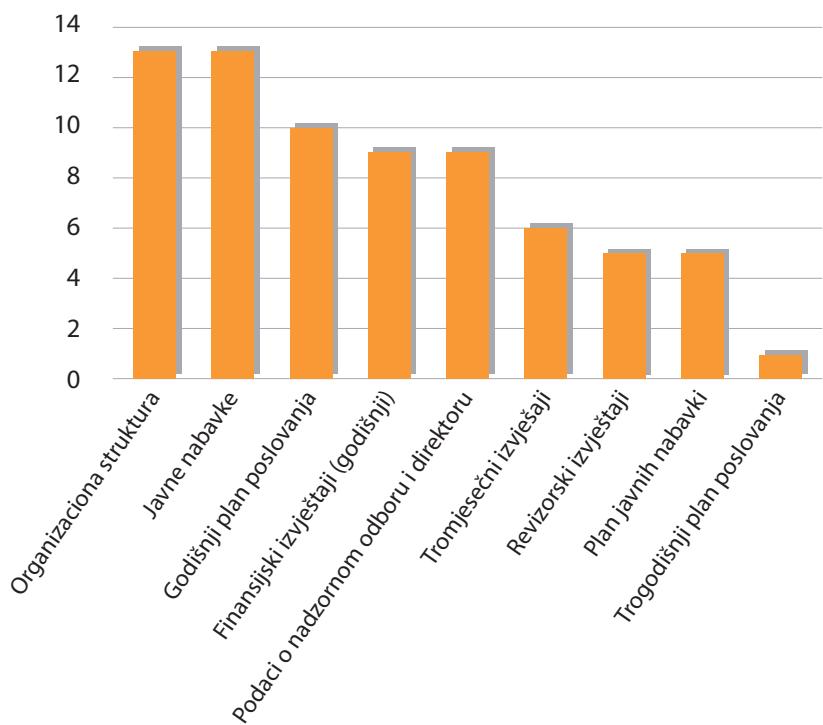
---

44 Osam javnih preduzeća na nivou Republike, 2 na nivou Pokrajine i 10 na nivou jedinica lokalne samouprave.



- Planove poslovanja za 2017. godinu objavilo je 10 preduzeća, dok 7 preduzeća (iako imaju veb-sajt), nije objavilo planove poslovanja (3 JP sa državnog nivoa, 1 JP sa pokrajinskog i 3 JP sa opštinskog nivoa).
- Trogodišnji plan poslovanja na veb-sajtu je objavilo samo jedno javno preduzeće.
- Godišnji finansijski izvještaj za 2016. godinu je objavilo samo 9 javnih preduzeća. Od 8 javnih preduzeća koja nisu objavila godišnji finansijski izvještaj, 3 su sa državnog nivoa, 1 sa pokrajinskog, a 4 sa opštinskog.
- Tromjesečne izvještaje o realizaciji godišnjeg/trogodišnjeg plana poslovanja tokom 2016. objavilo je 6 javnih preduzeća. Od tih 6 preduzeća koja su objavila tromjesečne izvještaje, 2 preduzeća su objavila izvještaj za jedan kvartal, 3 preduzeća su objavila izvještaj za dva kvartala i 1 preduzeće je objavilo izvještaj za tri kvartala.
- Mišljenje nezavisnog revizora za 2015. objavilo je 5 javnih preduzeća (3 sa državnog i 2 sa opštinskog nivoa).
- Segment javnih nabavki posmatran je u kontekstu odredbe čl. 60 „Zakona o javnim preduzećima“, koji kao bitan element plana poslovanja navodi planirane nabavke. U vezi s tim, posmatrana je objava postupaka javnih nabavki na veb-sajtovima javnih preduzeća i plana javnih nabavki kao stavki koje su najčešće pod lupom javnosti:
  - \* Različit nivo informacija o javnim nabavkama (objava tendera, tender-ska dokumentacija, javne nabavke male vrijednosti, zapisnike, odluke...) učinilo je dostupnim 13 javnih preduzeća, dok 4 javna preduzeća uopšte nemaju nikakvih informacija u vezi sa javnim nabavkama na svom veb-sajtu.
- Plan javnih nabavki za 2017. objavilo je na veb-sajtu samo 5 javnih preduzeća.
- Personalni sastav organa javnog preduzeća sa njihovim biografijama objavilo je njih 9: 6 sa državnog nivoa, 1 sa nivoa pokrajine i 2 sa opštinskog nivoa. Od preostalih 8 javnih preduzeća, 2 preduzeća su objavila samo djelimične podatke (imena članova).
- Organizacionu strukturu javnog preduzeća objavilo je njih 13: 7 sa državnog nivoa, 1 sa pokrajinskog i 5 sa opštinskog nivoa.

Grafikon 2. Dostupnost podataka na sedamnaest internet stranica javnih preduzeća u Srbiji



Ne pretendujući da je uzorak od 20 javnih preduzeća mjerodavan za generalnu sliku o stanju dostupnosti informacija o javnim preduzećima u javnosti, kao zaključak se nameće da je svakako indikativan za stanje u ovoj oblasti.

Obim dostupnih informacija, koje je kao obavezne propisao „Zakon o javnim preduzećima“ vrlo je limitiran. Međutim, interesantna je činjenica da na uzorku od 20 javnih preduzeća (od kojih 17 ima svoju internet stranicu), baš ni jedno javno preduzeće nije objavilo sve one informacije koje čine sužtinu javnosti rada prema čl. 71 „Zakona“. Pri tome, zakon ne ostavlja alternativu (kao npr. u BiH) da se podaci mogu objavljivati i na drugi način, osim na svojoj internet stranici, tako da ta odredba upućuje i na obavezu uspostavljanja vlastite internet stranice.

Interesantno je da su na internet stranicama najzastupljenije informacije o postupcima javnih nabavki i organizacionoj strukturi preduzeća (13 od 17), a da zatim slijede godišnji planovi poslovanja i godišnji izvještaji o poslovanju (10, odnosno 9 od 17), te podaci o članovima NO, sa njihovim biografijama (9). Sve ostale vrste informacija su po obimu objavljivanja značajno manje zastupljene.



Ostaje da se procijeni da li su u oblasti javnih nabavki zakonski propisi precizniji, da li je veća kontrola postupaka od strane Uprave za javne nabavke ili je od uticaja način ostvarivanja zaštite preko Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Ipak, činjenica je da je nivo dostupnosti informacija o ovim pitanjima neu-poredivo veći u odnosu na sve ostalo iz člana 71 „Zakona“.

Moglo bi se na prvi pogled zaključiti da je situacija ovakva jer je protekao relativno kratak period od stupanja na snagu novog „Zakona o javnim preduzećima“ i da godinu dana nije bilo dovoljno da odredbe člana 71 zažive u praksi, kako u smislu postupanja javnih preduzeća u pogledu javnosti rada, tako i u smislu mehanizama kontrole od strane, prije svega resornih ministarstava.

Međutim, poređenjem člana 71 novog zakona, sa članom 62 ranijeg zakona, evidentno je da su javna preduzeća bila u obavezi i po ranijem „Zakonu“ redovno obavještavati javnost o, uglavnom svim, pitanjima iz čl. 71. Nove obaveze su objavljivanje biografija članova nadzornog odbora, direktora i izvršnih direktora i trogodišnji planovi poslovanja.

U prilog ovome govore i rezultati istraživanja (Transparentnost Srbija-TS, 2014) koje je na uzorku od 25<sup>45</sup> javnih preduzeća na državnom, pokrajinskom i opštinskom nivou posmatralo transparentnost preduzeća tokom 2013. i 2014. godine. Nakon što je utvrđeno da niti jedno JP nije u cijelosti ispunilo svoje obaveze iz člana 62. tadašnjeg zakona, TS je dopisima svakom pojedinačnom preduzeću ukazivalo na propuste kako bi svoje internet prezentacije ažurirali u skladu sa „Zakonom“.

Interesantan je stav, odnosno odgovor javnih preduzeća koji na veb-sajtovima nemaju objavljene izveštaje o finansijskom poslovanju da se oni mogu naći na veb-sajtu Agencije za privredne registre. Međutim, kako navodi Transparentnost Srbija: „Na veb-sajtu APR-a se mogu naći finansijski izveštaji većine, ali ne svih, posmatranih javnih preduzeća. Problem je, međutim, što je zakonska obaveza javnih preduzeća da te izveštaje objave i na svojim veb-sajtovima.“

Transparentnost Srbija prati sproveđenje novog zakona o javnim preduzećima na uzorku od 30 republičkih i lokalnih preduzeća držeći se sljedećih informacija: izbor direktora, troškovi, godišnji planovi, ispunjavanje obaveza po pitanju transparentnosti, nadzorni odbori, a rezultati istraživanja biće predstavljeni do juna 2017 (Transparentnost Srbija, 2017).

---

<sup>45</sup> U uzorku Transparentnost Srbija, od 25 javnih preduzeća, osam su predmet i ovog istraživanja.

## 4.5. Odgovornost javnih preduzeća

Prvi korak u pozivanju na odgovornost za ostvarene rezultate podrazumijeva definisanje očekivanih rezultata specifičnih politika i poslovnih odluka. Logika osnivanja javnih preduzeća počiva na ideji da će javni interesi u pojedinim strateški važnim oblastima biti bolje zadovoljeni ukoliko se preduzeća nalaze u rukama legitimno izabranih predstavnika vlasti. Osnovna premla podrazumijeva da će loša i neadekvatna politika koja ne ispunjava javni interes biti kažnjena na izborima. Tako bi i obrazloženje za praktično-političke i poslovne odluke trebalo da bude predmet javnog nadzora te jasno i transparentno. Tako bi građani (glasači) mogli da donesu odluku o opravdanosti i razložnosti praktično-političkih ciljeva i rezultata rada same Vlade.

„Zakon o javnim preduzećima“ definiše pravila o kontroli i nadzoru javnih preduzeća. „Zakon“ definiše upravljačke organe javnih preduzeća i način njihovog funkcionisanja, te takođe sadrži obavezu za javna preduzeća da podrobne u svojim statutima razrade ove odredbe. Organe upravljanja u javnim preduzećima čine nadzorni odbor i direktor.

Nadzorni odbor imenuje Vlada kada je osnivač Republika, a kada je osnivač Pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, statutom se određuje organ koji će ga imenovati.

Prema članu 22 nadzorni odbor je nadležan, između ostalog, da:

- donosi dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja i odgovara za sprovođenje;
- donosi godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja;
- usvaja izvještaj o stepenu realizacije godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja;
- usvaja finansijske izvještaje; donosi odluku o raspodjeli dobiti, odnosno načinu pokrića gubitka itd.

Prema članu 26, direktor javnog preduzeća je nadležan, između ostalog, da:

- vodi poslovanje javnog preduzeća i odgovara za zakonitost rada javnog preduzeća;
- predlaže dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja, kao i godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja i odgovoran je za njihovo sprovođenje;
- bira izvršne direktore itd.



Prema članu 56, komisija za reviziju mora postojati u preduzećima koje osniva Republika, a nadležna je između ostalog, da:

- priprema, predlaže i provjerava sprovođenje računovodstvenih politika i politika upravljanja rizicima;
- ispituje primjenu računovodstvenih standarda u pripremi finansijskih izvještaja i ocjenjuje sadržinu tih izvještaja; ispituje ispunjenost uslova za izradu konsolidovanih finansijskih izvještaja;
- učestvuje u postupku izbora revizora i predlaže kandidata za revizora;
- vrši nadzor nad postupkom revizije, uključujući i određivanje ključnih pitanja koja treba da budu predmet revizije itd.

Komisija za reviziju, najmanje jednom godišnje podnosi nadzornom odboru izvještaje o pitanjima za koja je nadležna.

Prema članovima 59, 61, 63, 65 i 66, javno preduzeće prema osnivaču ima, između ostalog, obavezu:

- donijeti dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja i za svaku kalendarsku godinu donijeti godišnji program poslovanja i dostaviti ga osnivaču (Vladi, nadležnom organu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave) na koji se daje saglasnost;
- donijeti, umjesto godišnjeg, trogodišnji program poslovanja, koji se revidira svake kalendarske godine i dostavlja na način i u rokovima iz „Zakona“ (kada su u pitanju javna preduzeća koja se ne finansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine ili JLS);
- pripremiti godišnji ili trogodišnji program poslovanja na bazi elemenata koje, na prijedlog ministarstva, bliže uređuje Vlada;
- sačiniti poseban program ako koristi sredstva iz budžeta (subvencije, garancije i dr.), a na njega saglasnost daje osnivač;
- dostaviti osnivaču tromjesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja na osnovu kojih se resornom ministarstvu dostavljaju podaci o usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti. uključujući preuzete mjere u slučaju poremećaja poslovanja;
- dostaviti osnivaču finansijski izvještaj sa izvještajem ovlašćenog revizora;
- dostaviti osnivaču na ovjeru obrazac za kontrolu obračuna i isplate zarada, čija ovjera zavisi od sprovođenja usvojenog godišnjeg odnosno trogodišnjeg programa poslovanja.

---

*Elementi za pripremu godišnjeg, odnosno trogodišnjeg plana poslovanja javnih preduzeća, član 60:*

- *planirani izvori prihoda i pozicije rashoda po namjenama;*
  - *planirane nabavke;*
  - *plan investicija;*
  - *planirani način raspodjele dobiti, odnosno planirani način pokrića gubitka;*
  - *elementi za cijelovito sagledavanje cijena proizvoda i usluga;*
  - *plan zarada i zapošljavanja;*
  - *kriterijumi za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju).*
- 

Prema članovima 67 i 68, osnivač javnog preduzeća ima ovlašćenja da u cilju zaštite opštег interesa:

- daje saglasnost na brojne akte/dokumente potrebne za funkcionisanje javnog preduzeća. Između ostalih, to su:
  - \* statut,
  - \* garancije, avali, jemstva, zalozi i druga sredstava,
  - \* tarife, osim ako drugim zakonom nije predviđeno da tu saglasnost daje drugi državni organ,
  - \* akt o opštim uslovima za isporuku proizvoda i usluga;
- preduzima odgovarajuće mjere u slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća. Između ostalih, to su:
  - \* promjena unutrašnje organizacije,
  - \* razrješenje organa koje imenuje i imenovanje privremenih organa,
  - \* ograničenje u pogledu prava raspolaganja pojedinim sredstvima u javnoj svojini.

Nadzor nad primjenom „Zakona o javnim preduzećima“ vrši Ministarstvo za privredu, a kaznene odredbe „Zakona“ propisuju kažnjavanje odgovornih lica u javnim preduzećima (od 50.000 do 150.000 dinara), između ostalog, za:

- nedostavljanje (tro)godišnjih programa poslovanja;
- nepribavljanje propisanih saglasnosti od osnivača;
- nedostavljanje tromjesečnih izvještaja;
- isplatu plata bez ovjerenih obrazaca;
- neobjavljivanje propisanih podataka na internet stranici.

Međutim, ocjenjuje se da je tek u nekoliko slučajeva došlo do kažnjavanja odgovornih lica u slučajevima kršenja odredaba o javnosti rada preduzeća.



## 4.6. Zaključak

U visokopolitizovanom kontekstu politički imenovani članovi nadzornih odbora i izvršni direktori jedino polažu račune rukovodstvima partija koje su ih nominovale za ove pozicije. Iz ovoga nužno slijedi da jedino jasno izražena politička volja i jasna poruka predstavnicima političkih stranaka angažovanim u javnim preduzećima od strane partiskih rukovodstava, može da dovede do pune primjene pravila o javnosti poslovanja u javnim preduzećima. Jednako tako, potrebna je politička volja i za promjenu stava rukovodstava državnih preduzeća u pogledu proaktivnog objavljivanja informacija, čime bi se ostvarila ušteda kako u vremenu, tako i u novcu. U suprotnom, deklarativna posvećenost transparentnosti rada, bez efektivne primjene, potkopava kredibilitet Vlade i umanjuje povjerenje javnosti.

Analiza funkcionisanja javnog sektora u Srbiji ukazuje da se i pored relativno dobro uređenog pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa transparentnošću i odgovornošću javnih preduzeća, može uočiti praksa netransparentnog ponašanja u vezi sa planiranjem i izyještavanjem, što je rezultat prevelike partokratije i ogromne politizacije rada javnog sektora.





## **5. JAVNA PREDUZEĆA U MAKEDONIJI – ISHODI PREVELIKOG POLITIČKOG UTICAJA NA RAD JAVNIH PREDUZEĆA**

---



### **5.1. Uvod**

Prema posljednjem izvještaju Ministarstva informacionog društva i administracije za 2016. godinu, u javnom sektoru u Makedoniji zaposleno je 129.653 osobe. Ovaj podatak ne uključuje određeni broj nosilaca javnih funkcija i zaposlenih u javnim preduzećima, pa se tako smatra da se stvarni broj zaposlenih u javnom sektoru kreće oko 145.000. Javni sektor u Makedoniji broji 1291 instituciju, od čega 769 institucija na lokalnom, a 522 institucije na centralnom nivou. Njihovi osnivači su Republika Makedonija (RM), Parlament, jedinice lokalne samouprave i Grad Skoplje (Арсовска Томовска, Ѓорѓиевски, Коруновски, 2017). Na plate u javnom sektoru u Makedoniji izdvaja se 50% budžeta (Kurir, 2017).

„Izvještaj Evropske komisije za 2016“ konstatovao je da su ključni problemi sa kojima se suočava javni sektor u Makedoniji nepostojanje jasnih linija odgovornosti, politizacija i politički pritisci na zaposlene u javnom sektoru. Iznos javne kapitalne potrošnje, koji je u porastu, preusmjeren je u prethodnim godinama na javna preduzeća koja su finansirana skoro u potpunosti iz kredita države. Ovo, zajedno sa rastućim primarnim fiskalnim deficitima, dovelo je do ubrzanog rasta javnog duga sa 23,5% na 46,5% BDP-a u periodu 2008-2015. Takođe, veoma je nizak nivo transparentnosti fiskalnih rizika vezanih za izvršenje javnih infrastrukturnih radova kroz javna preduzeća (European Commission, 2016c).



U skladu sa Ustavom Republike Makedonije, javna preduzeća koja posluju u različitim sektorima, uključujući javne usluge, medije, naftnu industriju i transportne usluge, moraju biti restrukturirana i privatizovana. Proces privatizacije je u naprednoj fazi, pa je tako državno vlasništvo nad ekonomskim resursima relativno umjerenog i činilo je oko 13% BDP-a u 2015. godine, sa blagim ali stalnim trendom opadanja u prethodnih 5 godina (European Commission, 2016c).

Ono što je primjetno je činjenica da, uprkos privatizaciji, proces restrukturiranja javnih preduzeća se odvija veoma sporo što se negativno odražava na sveukupnu konkurenčnost države. Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda, većina javnih preduzeća je prodata lokalnim akterima umjesto strateškim investitorima sa kapitalom i znanjem. Imajući u vidu tako nastalu strukturu vlasništva u tim preduzećima, korporativno upravljanje i restrukturiranje predstavlja veliki izazov u Makedoniji, te država nastavlja da i dalje finansira rad javnih preduzeća uprkos njihovom ispotprosječnom poslovanju (European Investment Bank, 2016).

Javna preduzeća u Makedoniji posluju u nekoliko sektora, uključujući energetski, bankarski, komunalne usluge, vodosnabdjevanje i transportni sektor. U sektorima kao što su proizvodnja oružja ili farmaceutska industrija, privatne kompanije ne smiju poslovati bez odobrenja države (US Department of State, 2015).

Veoma teško se dolazi do tačnih informacija o broju javnih preduzeća u Makedoniji. Javna preduzeća uglavnom su pružaoci komunalnih usluga, gdje centralna država ima dominantno vlasništvo, dok lokalne jedinice samouprave (ukupno 81) takođe posjeduju vlastita lokalna komunalna javna preduzeća. Ne postoji centralna institucija koja upravlja javnim preduzećima, a zajednički registar javnih preduzeća u državi postoji, ali nije javno dostupan što, kao što je prethodno rečeno, itekako čini veoma izazovnim proces verifikacije informacija.

Pregled javnih preduzeća na centralnom nivou (10):

- JP „Makedonski Železnici“
- JP „Makedonija pat – Skopje“
- JP za aerodromski uslugi
- JP za stopanisuvanje so stanbeni i deloven prostor
- JP za poštenski Soobračaj „Makedonska pošta“
- JP „Makedonski šumi“
- JP „Makedonska radiodifuzija Skopje“

- JP „Makedonska Radio Televizija“
- JP za stopanisuvanje so pasišta
- JP za stopanisuvanje so objekti za sport vo sopstvenost na RM

Na lokalnom nivou organizovano je 100 javnih preduzeća, koja su grupisana u različite sektore i to:

- Vodosnabdijevanje (57)
- Šumarstvo (3)
- Telekomunikacije (2)
- Sport (5)
- Ostale djelatnosti (33)



## 5.2. Pravni i institucionalni okvir javnih preduzeća

„Zakon o javnim preduzećima“ reguliše uspostavljanje i način funkcionisanja javnih preduzeća u Makedoniji. Prema ovom zakonu, Vlada Republike Makedonije, opštinsko vijeće i Vijeće Grada Skoplja usvajaju osnivački akt s ciljem uspostavljanja javnog preduzeća. Osnivački akt treba da sadrži sve informacije vezano za aktivnosti, organizaciju, način donošenja odluka, odgovornost javnog preduzeća u poslovnim odnosima sa trećim licima, način imenovanja upravljačkih tijela kao i imenovanje osobe odgovorne za konstituisanje javnog preduzeća. „Zakon“ definiše da su javna preduzeća osnovana od strane države vlasništvo države, dok su javna preduzeća osnovana od strane opštine ili Grada Skoplja vlasništvo osnivača. U slučaju eksterne investicije u javno preduzeće „Zakon“ predviđa da isto može biti restrukturirano kao komercijalna firma sa državnim učešćem<sup>46</sup>.

**U Makedoniji ne postoji centralna institucija koja upravlja sistemom javnih preduzeća i ne postoji jedinstvena centralna veb-stranica na kojoj su dostupne informacije o svim javnim preduzećima.**

Pravni i regulatorni okvir za javna preduzeća u Makedoniji osigurava ravnopravan tretman na tržištu. Javna preduzeća podliježu istim poreskim obavezama, te nemaju povlašteni tretman ili materijalne prednosti prema „Zakonu“ koji je izmijenjen 2015. kako bi se stvorili jednaki uslovi poslovanja za javna preduzeća i kompanije privatnog sektora. Ovo je uslijedilo nakon što je u praksi ustanovljeno da su postojala javna preduzeća kojima je Vlada davala povlašteni tretman, dozvoljavajući javnim preduzećima da plate svoje poreske dugove unutar 10 godina sa pravom na odgođeno plaćanje od 3 godine (Transparency International Makedonija, 2016). Prema Ustavu Republike Makedonije, javna i privatna preduzeća podliježu istim uslovima u pogledu pristupa tržištima, kreditiranja i drugih poslovnih transakcija, uključujući licenciranje i nabavku. Prema članu 2 „Zakona o javnim preduzećima“<sup>47</sup>, javna preduzeća nisu izuzeta u tržišnoj konkurenciji ni prema jednom zakonu ili regulativi. „Zakon o zaštiti konkurenциje“ (Komisija za zaštita na konkurenčijata, 2017a) i „Zakon o kontroli državne pomoći“ (Komisija za zaštita na konkurenčijata, 2017b) su takođe primjenjivi na javna preduzeća, kao „Zakon o reviziji“ (Državен

46 „Zakon o javnim preduzećima“, „Službeni list Republike Makedonije“, br. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15.

47 „Zakon o javnim preduzećima“, Službene novine Republike Makedonije, br. 38/96; 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15.

завод за ревизија, 2017) и „Закон о слободном приступу јавним информацијама“<sup>48</sup>. Такође, „Закон о интерним финансијским контролама“ (Република Македонија - Министерство за Финансије, 2017a), који дефинише обавезу усостављања адекватних и ефективних механизама и процедура за финансијско управљање и интерне контроле, те усостављање система интерне ревизије у складу са међународним стандардима за интерну контролу и ревизију, обухвата и јавна предузећа.

„Закон о јавним предузећима“ предвиђа да јавни интерес укључује све активности које су неопходне за живот и рад грађана, те за рад правних лица и јавних институција<sup>49</sup>. Обавезе и одговорности јавних предузећа нису експлицитно прописани у „Закону“, али су јасно дефинисани у одлукама према којим су предузећа основана, као и у њиховим Статутима. „Закон о јавним предузећима“ не предвиђа покретање стечајног поступка против јавних предузећа.

Независност јавних предузећа није у довољној мјери осигурана кроз правни и регулаторни оквир јавних предузећа.

---

48 „Закон о слободи приступа информацијама“, Службене новине Републике Македоније, бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010 и 42/2014.

49 „Закон о јавним предузећима“, Службене новине Републике Македоније, бр. 38/96; 9/97 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, члан 1.



### 5.3. Transparentnost rada javnih preduzeća

U Republici Makedoniji generalno se može konstatovati da javna preduzeća ne poštuju visoke standarde transparentnosti u skladu sa „Smjernicima za korporativno upravljanje u državnim preduzećima“ OECD-a.

Sva javna preduzeća su registrovana u „Registru o trgovačkim društvima“ koji nije javno dostupan. Informacije koje se tiču registracije javnih preduzeća moraju biti objavljene u „Službenim novinama“ Republike Makedonije.

Transparentnost poslovanja javnih preduzeća je definisana veoma ograničenim zakonskim odredbama. Član 8 „Zakona o javnim preduzećima“ definiše obavljanje aktivnosti javnih preduzeća na principima transparentnosti<sup>50</sup>. „Zakon“ obavezuje javna preduzeća i kompanije koje obavljaju djelatnosti od javnog interesa da imaju uspostavljene računovodstvene sisteme, da pripremaju i podnose godišnji bilans stanja i uspjeha u skladu sa „Zakonom o trgovačkim društvima“ i usvojenim međunarodnim računovodstvenim standardima i međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja.

U Makedoniji ne postoji centralna institucija koja bi bila odgovorna za kreiranje konzistentnih i zbirnih izvještaja o javnim preduzećima, kao što postoji u Republici Hrvatskoj. Zbog toga ne postoji objedinjeni izvještaji koji bi sadržali informacije o finansijskim rezultatima, izjave o vlasničkoj politici države i informacije o tome kako je država provela ovu politiku; ne postoje finansijski pokazatelji uključujući promet, dobit i sl., pojedinačni izvještaji o najvažnijim javnim preduzećima, te podaci o izmjenama u odborima javnih preduzeća. Ovo uveliko ograničava transparentnost rada javnih preduzeća i sprečava javnost da dobije jasnu sliku sveukupnog poslovanja i razvoja javnih preduzeća.

Imajući u vidu ograničene zakonske odredbe o pitanjima transparentnosti javnih preduzeća, ne postoji transparentnost izvještavanja javnih preduzeća o njihovim aktivnostima o procjeni koruptivnih rizika u svakodnevnom poslovanju i antikorupcijskim programima.

Pri analizi pojedinačnih veb-stranica javnih preduzeća uočeno je da transparentnost finansijskih izvještaja, planova, programa i aktivnosti nije na zadovoljavajućem nivou. Na veb-stranicama javnih preduzeća su, sa izvjesnim razlikama, najčešće dostupne informacije o organizacionoj strukturi, obuhvatu posla i aktivnostima, te ime generalnog

<sup>50</sup> „Zakon o javnim preduzećima“, Službene novine Republike Makedonije, br. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, član 7.

direktora. Ipak, uočljivo je da u većini slučajeva nisu dostupne ključne informacije o ciljevima kompanije i njihovom ispunjavanju, evaluaciji postignutih rezultata, strukturama upravljanja i upravljačkoj politici, izjave o interesima, informacije o faktorima rizika i programima upravljanja tim rizicima ili podaci o transakcijama sa povezanim stranama.

Javna preduzeća podložna su godišnjoj reviziji od strane Ureda državnog revizora (Република Македонија - Министерство за Финансии, 2017b), a neka javna preduzeća u svojim statutima imaju definisano obavezu da podlježe godišnjoj nezavisnoj vanjskoj reviziji baziranoj na međunarodnim standardima (Република Македонија - Јавно претпријатие за државни патишта, 2017a). Neka javna preduzeća imaju uspostavljenu funkciju interne revizije s ciljem povećanje vrijednosti i unapređenja poslovanja organizacije (Македонски шуми, 2017; Република Македонија - Јавно претпријатие за државни патишта, 2017b). Tako, Državni ured za reviziju provodi revizije učinka u uspostavljanju efektivnih finansijskih internih sistema upravljanja i kontrola i sistema interne revizije (Државен завод за ревизија, 2014). Revizorski izvještaji javnih preduzeća dostupni su na veb-stranici Ureda za reviziju. Međutim, analizom veb-stranica javnih preduzeća utvrđeno je da u velikoj mjeri javna preduzeća ne objavljaju revizorske izvještaje na svojim veb-stranicama.



## 5.4. Odgovornost javnih preduzeća

„Zakon o javnim preduzećima“ definiše pravila o kontroli i nadzoru javnih preduzeća. „Zakon“ definiše upravljačke organe javnih preduzeća i način njihovog funkcionisanja, te takođe sadrži obavezu za javna preduzeća da podrobnije u svojim statutima razrade ove odredbe.

Organe upravljanja u javnim preduzećima čine upravni odbor, odbor za materijalnu i finansijsku operativnu kontrolu (nadzorni odbor) i direktor. Upravni odbor javnog preduzeća sastoji se od najmanje 5, a najviše 15 članova i imenuje se na mandat od četiri godine. Zakon jasno definiše kriterije potrebne za članstvo u upravnom odboru. Član 16 navodi da član upravnog odbora javnog preduzeća ne smije imati ni lične ni putem trećih lica interese u preduzeću ili trgovačkom društvu koje posluje sa javnim preduzećem koje bi moglo uticati na nezavisnost i nepristrasnost člana upravnog odbora pri donošenju odluka. Takođe, član 18 navodi nekompatibilnost funkcija u upravnog odboru i predsjednika i člana Vlade Republike Makedonije, opštine ili Grada Skoplja vezano za javna preduzeća koje osniva opština ili Grad Skoplje. Prema „Zakonu“, upravni odbor imenuje direktora javnog preduzeća na osnovu javnog konkursa koji se objavljuje u najmanje tri dnevne novine koje se štampaju na cijeloj teritoriji Republike Makedonije. Direktor odgovara upravnom odboru javnog preduzeća, ili u slučaju preduzeća koje osniva opština ili Grad Skoplje, odgovara načelniku ili Gradu Skoplju. Direktor je obavezan svakih šest mjeseci da podnosi izvještaje upravnom odboru vezano za vrstu i obuhvat aktivnosti javnog preduzeća kao i finansijske izvještaje. Nadzorni odbor koji se sastoji od 5 članova ima kontrolnu ulogu u materijalno-finansijskim aktivnostima, odnosno obavezu da kontroliše godišnje izvještaje o poslovanju javnog preduzeća te da nakon toga da svoje mišljenje upravnom odboru, koji ne može usvojiti izvještaje o poslovanju javnog preduzeća bez prethodne saglasnosti nadzornog odbora. Nadzorni odbor podnosi izvještaje i svoje mišljenje Ministru finansija te kopiju izvještaja nadležnom ministru za pitanja u relevantnoj oblasti (član 27).

Praksa pokazuje da upravljački organi u javnim preduzećima nemaju potrebnu nezavisnost i da je prisutno neprimjereno političko uplitanje u rad javnih preduzeća. Uprkos činjenici da se od 2014. članovi odbora biraju putem javnog konkursa, imenovanja u upravljačke organe javnih preduzeća su u praksi politički diktirana što se negativno odražava na kompetencije i kvalitet odbora javnih preduzeća, te na njihovu stručnost i integritet.

Zbog nedostatka javno dostupnih informacija veoma je teško utvrditi ulogu odbora javnih preduzeća u vezi sa strateškim nadzorom i nadzorom upravljanja u javnim preduzećima. Takođe, ne postoje podaci o tome da li odbori javnih preduzeća vrše evaluaciju svog rada kako bi ocijenili učinak. Samo nekolicina javnih preduzeća proaktivno objavljuje na svojim veb-stranicama godišnje izvještaje, pa se tako odgovornost prema javnosti može ocijeniti negativnom ocjenom.

Zakon o državnoj reviziji reguliše procedure odgovornosti javnih preduzeća prema Skupštini, ali ne definiše da li postoji obaveza da se izvještaj šalje Skupštini i ne predviđa obavezu Skupštine da razmatra i usvaja izvještaj, čak i u onim javnim preduzećima poput Makedonskeradio-televizije, kojajejavnopreduzećeuspostavljenoodstraneSkupštine<sup>51</sup>.

---

51 Transparency International Makedonija, Studija Sistema nacionalnog integriteta 2016



## 5.5. Nadzor nad javnim preduzećima

Prema nalazima Studije sistema nacionalnog integriteta koju je Transparency International Makedonija objavio 2016. godine, javna preduzeća su ocjenjena lošom ukupnom ocjenom 34.7 na skali do 100, a od svih analiziranih dimenzija unutar ovog stuba, najslabije ocjenjen segment je nadzor nad javnim preduzećima (Transparency International Makedonija, 2016).

Kao što je prethodno spomenuto, javna preduzeća podliježu „Zakonu o državnoj reviziji“, „Zakonu o internim finansijskim kontrolama“ i „Zakonu o inspekcijskom nadzoru“<sup>52</sup>.

Prema tome, mogu biti predmet raznih inspekcija, kao npr. Državnog inspektorata za rad, Državnog administrativnog inspektorata, Državnog inspektorata za međunarodnu trgovinu i Državnog sanitetskog i zdravstvenog inspektorata.

Javna preduzeća u Makedoniji ne primjenjuju standarde OECD-a o korporativnom upravljanju u javnim preduzećima. Član 18 „Zakona o javnim preduzećima“ sadrži pravila o sukobima interesa prema kojem član upravnog odbora javnog preduzeća ne može imati privatne interese u preduzeću ili kompaniji koja ima poslovne odnose sa javnim preduzećem. Svaki član upravnog odbora i generalni direktor javnog preduzeća su obavezni da upozore osnivača o postojanju bilo kakvog sukoba interesa među članovima upravnog odbora, ali ne postoji javno dostupne izjave o interesima i može se generalno konstatovati da ne postoje učinkoviti mehanizmi za kontrolu sukoba interesa unutar „Zakona o javnim preduzećima“. U javnim preduzećima u kojima postoje etički kodeksi, oni se samo formalno bave sukobom interesa, zaštitom i pravilnom upotreboru imovine, tako što podstiču prijavljivanje nezakonitog ili neetičkog ponašanja, a zahtijevaju profesionalnost i nepristrasnost, brane primanje darova. Ipak, u praksi ne postoji učinkovit monitoring praćenja implementacije postojećih etičkih kodeksa. Takođe, nije poznato da li javna preduzeća imaju uspostavljene interne procedure, ili mehanizme nadzora za prevenciju slučajeva podmičivanja i sprečavanje drugih oblika korupcije.

Državna komisija za prevenciju korupcije (DKPK) objavljuje potencijalne sukobe interesa koji se tiču članova odbora i tip podaci su javno dostupni na veb-stranici DKPK-a (Државна комисија за спречување на корупција, 2017). Državna komisija za prevenciju korupcije je takođe obavezna da nepravilnosti zasnovane na finansijskim izvještajima u smislu zlouopotrebe javnih sredstava i neadekvatnog upravljanja imovinom javnih preduzeća

52 „Zakon o inspekcijskom nadzoru“, Službene novine br, 50/2010

prijavi Parlamentarnoj skupštini u roku od tri mjeseca i opiše zabilježene nepravilnosti<sup>53</sup>. S obzirom na to da zakonski nije definisano, nije prisutna praksa uspostavljanja specijaliziranih komisija odbora u javnim preduzećima koje bi dodatno doprinijele jačanju nezavisnosti i legitimite unutar odbora u oblastima gdje postoji najveća mogućnost od pojave rizika, poput nabavki ili transakcija sa povezanim stranama.

---

53 „Zakon o sprečavanju korupcije”, Službene novine Republike Makedonije, br. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, članovi 10–15.



## 5.6. Zaključak

Korporativno upravljanje u javnim preduzećima u Makedoniji, u pogledu adekvatnih mehanizama transparentnosti i odgovornosti odbora, te učinkovitih mehanizama nadzora nije na zadovoljavajućem nivou. Javna preduzeća u Makedoniji ne primjenjuju „Smjernice korporativnog upravljanja u državnim preduzećima“ OECD-a i ne postoji kodeks korporativnog upravljanja u javnim preduzećima.

Pravni i regulatorni okvir osigurava ravnopravan tretman na tržištu gdje konkurišu javna preduzeća i privatne kompanije. Međutim, on ne garantuje adekvatnu nezavisnost javnih preduzeća. „Zakon o javnim preduzećima,“ prema kojem posluju javna preduzeća u Makedoniji, sadrži ograničene odredbe transparentnosti. One se odnose, prije svega, na obavezu uspostavljanja računovodstvenih sistema, pripreme i podnošenja godišnjeg bilans stanja i uspjeha u skladu sa „Zakonom o javnim preduzećima“ i usvojenim međunarodnim računovodstvenim standardima i međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja. Nepostojanje centralizirane veb-stranice na kojoj su dostupne informacije o javnim preduzećima te nepostojanje javno dostupnog registra uveliko otežava pristup informacijama.

Iako se zadovoljavaju osnovni standardi transparentnosti u smislu objavljivanja informacija o aktivnostima i organizacionoj strukturi javnih preduzeća, ne postoji centralna institucija koja bi bila odgovorna za kreiranje objedinjenih izvještaja sa informacijama o finansijskim rezultatima, izjavama o vlasničkoj politici države i informacijama o tome kako je država provela ovu politiku, pojedinačnim izvještajima o najvažnijim javnim preduzećima, te podacima o izmjenama u odborima javnih preduzeća. Zbog toga, ovakvi izvještaji nisu dostupni. Ovakav princip poslovanja ne zadovoljava principe transparentnosti i otvorenosti na kojima počiva kvalitetno korporativno upravljanje u javnim preduzećima, te sprečava javnost da dobije jasnu sliku sveukupnog poslovanja i razvoja javnih preduzeća. Tako je javnost lišena adekvatnog uvida u društveno-ekonomske koristi koje ostvaruju javna preduzeća.

Uprkos činjenici da zakonske odredbe propisuju biranje članova odbora putem javnog konkursa, nije osigurana transparentnost cijelog procesa imenovanja i upravljački organi u javnim preduzećima nemaju potrebnu nezavisnost. U praksi je prisutno neprimjereno političko uplitvanje u rad javnih preduzeća, te se ovo negativno odražava na kompetencije i kvalitet odbora javnih preduzeća, na njihovu stručnost i integritet, pa time i na sveukupno poslovanje, kvalitet strateškog nadzora i upravljanja razvojem javnih preduzeća.

Javna preduzeća predmet su nadzora državne revizije, inspekcijskih kontrola, a neka javna preduzeća imaju uspostavljenu i funkciju interne revizije, te u svojim internim aktima imaju definisanu i obavezu godišnje nezavisne eksterne revizije. Ono što je, međutim, nedostatak jeste činjenica da ne postoji javno dostupne izjave o interesima te da mehanizmi za kontrolu sukoba interesa unutar „Zakona o javnim preduzećima“ nisu učinkoviti. Takođe, u javnim preduzećima u kojima postoje etički kodeksi oni se adekvatno ne provode jer ne postoji adekvatni mehanizmi praćenja i nadzora njihove implementacije.



## **6. TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST JAVNIH PREDUZEĆA U BIH – SLIČNI (NE)ZADOVOLJAVAJUĆI ISHODI U SLIČNIM ENTITETSKIM PRAVNO-INSTITUCIONALnim OKVIRIMA**

---



### **6.1. Uvod**

Iako je prošlo skoro 25 godina od uspostavljanja novog društveno-političkog sistema i uvođenja tržišne ekonomije, i dalje su prisutne razlike u odnosima države prema privrednim subjektima ako se u obzir uzme vlasništvo nad kapitalom. Državna preduzeća većinom predstavljaju legat prošlog perioda u kome su svi poslovni subjekti bili u njenom vlasništvu te su to oni subjekti koji ili nisu bili privatizovani ili nisu uopšte bili predmet privatizacije u proteklim godinama. Sama Federacija BiH, bez kantona, još uvijek je većinski vlasnik u gotovo 50 preduzeća koja zapošljavaju desetine hiljada radnika. Slična je situacija u Republici Srpskoj, uz napomenu da je tamo došlo do privatizacije sektora telekomunikacija.

Zakonski okvir u vezi sa nezavisnošću, transparentnošću i odgovornošću javnog sektora je relativno dobro uređen, dok praksa ukazuje na brojne propuste u primjeni definisanih zakonskih odredaba. Naročito je problematičan nadzor nad implementacijom pojedinih zakonskih rješenja imajući u vidu nedostatak odgovornosti vladajućih struktura. Može se reći da državna preduzeća imaju povlašteniji položaj u odnosu na privatna preduzeća i zbog toga jer se na njihovom čelu nalaze pojedinci iz političkih partija koje su dobile mandat, a time i moć za imenovanje menadžera i upravljanje državnom imovinom, odnosno državnim preduzećima.

Javna preduzeća u BiH su neefikasna zbog velikog uticaja politike i države na njihov rad. Najvažniji argument u prilog državne svojine je onaj o slabosti tržišta, odnosno o



narušavanju pretpostavke o savršenoj konkurenciji u granama u kojim dolazi do opadanja prosječnih troškova, što vodi monopolima. A pošto je monopol u privatnoj svojini loša stvar, onda je bolje da to preduzeće bude u državnoj jer je država, po pretpostavci, dobromanjerna. Međutim, ovaj argument je jako diskutabilan u slučaju Bosne i Hercegovine jer je upitna dobromanjernost vlade/a, tj. posvećenost političara opštem dobru.

Bosna i Hercegovina se suočava sa nedostatkom odgovornosti i transparentnosti unutar javnog sektora na svim nivoima vlasti. Jedno od najvećih pitanja, a koje je većinom zanemareno, odnosi se na transparentnost i odgovornost javnih preduzeća. Interna dokumenta i pravilnici javnih preduzeća prenose principe sadržane u državnim i entitetskim zakonima o upravi, tj. principu legalnosti, transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti, profesionalizma i nepristrasnosti. Međutim, nedostatak transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća je stvorio ozbiljne probleme u vezi sa njihovim normalnim funkcionisanjem.

Javna preduzeća u BiH nemaju praksu da budu otvorena u vezi sa svojim upravljanjem i vlasničkom strukturom, svojim odnosima prema drugim stranama koje su u državnom vlasništvu, svojim obavezama pružanja javnih usluga i u vezi sa bilo kojim dobijenim državnim grantovima ili garancijama. Transparentnost u objavlјivanju poslovnih rezultata je ograničena, posebno po pitanju poslovnih indikatora, planova i rezultata. Poslovni rezultati se obično razmatraju na sastancima skupština i nadzornih odbora, samo sa ograničenim učešćem javnosti i građana. Izvještavanje o indikatorima učinka je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje poslovne planove i godišnje izvještaje, koji nisu odmah dostupni javnosti. Transparentnost nekog javnog preduzeća u potpunosti zavisi samo od stava nadzornog odbora i izvršnih direktora prema ovom segmentu rada javnog preduzeća – kako u smislu svakodnevnog rada tako i u smislu izvještavanja.

Evidentno je da se najznačajnija javna preduzeća u BiH nalaze u energetskom, telekomunikacijskom, saobraćajnom i komunalnom sektoru. Nema preciznog regista o broju ovih preduzeća, ali radi se o nekoliko stotina koje i dalje imaju značajan udio u bruto društvenom proizvodu (BDP) zemlje<sup>54</sup>. Još uvijek je više od 10 milijardi KM neprivatizovanog kapitala u rukama Federacije BiH, raspoređenih u gotovo 50 privrednih subjekata u različitim industrijama. Prema izvještaju Evropske komisije (Evropska komisija, 2014), oko 2/3 ukupnog državnog kapitala za privatizaciju je ostala nepromijenjeno i dalje je u rukama Federacije BiH, dok je u Republici Srbiji oko 2/3 preduzeća za koja je planirana privatizacija već prodato. U Brčko distriktu BiH je okončana privatizacija prodajom svih 27 preduzeća koja su bila za to predviđena.

54 Udio državnog sektora i dalje čini oko 40% BDP-a, dok je uticaj Vlade na ekonomsku aktivnost još uvijek značajan, što se vidi u udjelu BDP-a javnih rashoda i vanbudžetskih rashoda državnih firmi.

## 6.2. Pravni i institucionalni okvir

### 6.2.1. Bosna i Hercegovina

Ustav BiH<sup>55</sup> je članom III, tačka 1 regulisao nadležnosti institucija BiH (nadležnosti na državnom nivou) i uredio da „sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima“ (čl. III-3).

BiH je donijela nekoliko zakona kojima je uredila oblasti iz nadležnosti BiH i koji su osnov za osnivanje regulatornih agencija, kao institucionalnog okvira za ujednačavanje rada i funkcionisanja preduzeća u entitetima. Napomenjućemo nekoliko oblasti:

- „Zakon o komunikacijama BiH“<sup>56</sup>, na osnovu kojeg je osnovana Regulatorna agencija za komunikacije BiH, pod direktnom ingerencijom Savjeta ministara BiH i Ministarstva za promet i komunikacije BiH;
- „Zakon o vazduhoplovstvu BiH“<sup>57</sup>, na osnovu kojeg je osnovana Direkcija civilnog vazduhoplovstva, pod direktnom ingerencijom Savjeta ministara BiH i Ministarstva za promet i komunikacije BiH;
- „Zakon o prenosu, regulatoru i operateru sistema električne energije u BiH“<sup>58</sup>, na osnovu kojeg je osnovana Državna regulatorna komisija za električnu energiju, pod ingerencijom Savjeta ministara – Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa;
- „Zakon o sistemu državne pomoći u BiH“<sup>59</sup>, prema kojem se kao „akter“, odnosno korisnik pomoći pojavljuju, između ostalih, i javna preduzeća, a kao davalac pomoći BiH/RS/FBiH/BD/kantoni i JLS, pri čemu koordinaciju i provođenje aktivnosti u vezi sa državnom pomoći obavlja Vijeće za državnu pomoć, Vijeće ministara BiH i Vlade RS/FBiH/BD.

---

55 Ustav Bosne i Hercegovine (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Anekst IV i amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 25/09).

56 „Službeni glasnik BiH“, br. 31/03;75/06;32/10.

57 „Službeni glasnik BiH“, br. 2/04

58 „Službeni glasnik list BiH“, br.7/02;13/03;76/09;1/11.

59 „Službeni glasnik BiH“, br 10/12.



## Ustav BiH

### Član III – 1, Nadležnosti institucija BiH:

- *vanjska politika,*
- *vanjskotrgovinska politika,*
- *carinska politika,*
- *monetarna politika kako je to predviđeno čl. VII,*
- *finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH,*
- *politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila,*
- *provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopopravnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom,*
- *uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava,*
- *regulisanje međuentitetorskog transporta,*
- *kontrola vazdušnog saobraćaja.*

Funkcionisanje (osnivanje i način rada) javnih preduzeća uređeno je entitetskim propisima Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

### 6.2.2. Republika Srpska (RS)

Prema dostupnim podacima Agencije za posredničke, informatičke i finansijske usluge RS (APIF), iz „Registra javnih preduzeća“ (APIF, 2017), u RS posluje 235<sup>60</sup> javnih preduzeća. Od navedenog broja, kao akcionarska društva su organizovana 154 preduzeća, kao društvo sa ograničenom odgovornošću 38, dok 43 preduzeća u „Registru“ nemaju oznaku oblika organizovanja<sup>61</sup>.

U skladu sa nadležnostima iz Ustava RS, u Republici Srpskoj je usvojen niz propisa koji predstavljaju regulatorni/pravni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća.

60 Ukupan broj u „Registru javnih preduzeća“ može odstupati zbog neažurnosti „Registra“. Npr., u „Registru JP“ se nalazi nekoliko javnih ustanova, kao što su: Veterinarski institut „Vaso Butozan“, Zavod za izdavanje udžbenika, nacionalni parkovi, zatim još uvijek su tu JP koja su zbog statusne pripajanja brisana iz „Registra“, npr. Mreža autoputeva. Takođe, upitno je da li su brisana JP sa oznakom „u stečaju“. Procjena da je broj JP manji za 20-30 preduzeća. APIF je poslednji put 14. 10. 2014. objavio javni poziv za dostavljanje kopija rješenja o registraciji radi ažuriranja registra (<http://www.apif.net/index.php/114-2014-10-10-14-31-49.html>)

61 Radise opreduzećima, osnovanim prema posebnim (lexspecialis) zakonima (npr. 17 JPrizRTV radio djelatnosti, prema „Zakonu o RTV RS“ - Službeni glasnik, br. 49/06; 73/08; 42/100; 89/13; 44/16).

Napominjemo nekoliko:

- „Zakon o lokalnoj samoupravi“;
- „Zakon o sistemu javnih službi“;
- „Zakon o javnim preduzećima“;
- „Zakon o privrednim društvima“;
- „Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća“, čiji je donosilac Vlada RS,
- „Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima“ (pri izboru nadzornog odbora, direktora odjeljenja za internu reviziju...),
- zakoni kojima se osnivaju preduzeća za obavljanje djelatnosti od opštег interesa (na svim nivoima vlasti) kao lex specialis za tu oblast.

Kao pravni okvir relevantan je i statut javnog preduzeća, sačinjen u skladu sa važećim propisima.

Kratak prikaz regulatornog okvira u kojem funkcionišu javna preduzeća i analiza dostupnih podataka na primjeru 50 javnih preduzeća, pokazaće koliko se postojeći pravni okvir poštuje i primjenjuje u praksi funkcionisanja javnih preduzeća, koliki je raskorak između **de iure** i **de facto** stanja i šta je potrebno mijenjati da bi se doprinijelo povećanju odgovornosti i transparentnosti javnih preduzeća.

Ustav Republike Srpske<sup>62</sup> reguliše da Republika Srpska (član 68. zamijenjen amandmanom XXXII), pored ostalog, uređuje i obezbjeđuje:

---

#### Amandman XXXII

- *svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomski odnose sa inostranstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje;*
  - *kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica i prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa;*
- 

U članu 102 lokalna samouprava preko jedinica lokalne samouprave (JLS) ima nadležnost da: uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, stara se o izgradnji,

---

62 Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05.



održavanju i korišćenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima itd.

„Zakon o lokalnoj samoupravi“<sup>63</sup>, prateći odredbu člana 102 Ustava, definiše, između ostalog, da jedinica lokalne samouprave prema članu 18:

- uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti (proizvodnju i isporuku vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, odvođenje atmosferskih i drugih voda sa javnih površina, pogrebnu djelatnost, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima i dr.);
- osniva privredna društva, ustanove i druge organizacije radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređuje njihovu organizaciju i upravljanje itd.

„Zakon o sistemu javnih službi“<sup>64</sup> uređuje osnove sistema javnih službi, obavljanje djelatnosti javne službe, osnivanje, organizaciju i rad javne službe, kao i druga bitna pitanja, s tim da ostavlja mogućnost da se i na drugi način, posebnim zakonom, mogu urediti pitanja u vezi sa obavljanjem određene djelatnosti, kao javne službe.

---

#### Član 4.

*„Radi obavljanja djelatnosti od opštег interesa kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava i dužnosti pravnih i fizičkih lica i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: javnog informisanja, poštanskog saobraćaja, energetike, održavanja puteva, komunalnih usluga i u drugim oblastima utvrđenim zakonom, osnivaju se javna preduzeća.“*

---

„Zakon o javnim preduzećima“<sup>65</sup>, uređuje ključna pitanja poslovanja i upravljanja javnim preduzećima u RS, a za pitanja koja nisu uređena ovim zakonom upućuje na primjenu „Zakona o privrednim društvima“. Prema članu 2, javno preduzeće je pravno lice, upisano u sudski registar kao privredno društvo (akcionarsko društvo – a. d. ili društvo sa ograničenom odgovornošću – d. o. o.) radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa i u čijem osnovnom kapitalu RS ili JLS direktno ili indirektno

63 „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16.

64 „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 68/07; 109/12.

65 „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 75/04; 78/11.

**ima većinsko vlasništvo.** Odredbe ovog zakona se primjenjuju i na preduzeća koja u strukturi vlasništva imaju najmanje 50% plus 1 akcija, ili udjela u vlasništvu Republike, i koja zapošljavaju više od 50 lica.

„Zakon o privrednim društvima“<sup>66</sup> se primjenjuje na javna preduzeća za ona pitanja koja nisu regulisana „Zakonom o javnim preduzećima“ i njim je uređeno osnivanje i upravljanje privrednim društvima, prava i obaveze osnivača i druga važna pitanja funkcionisanja privrednih društava.

Na nivou RS ključne institucije, odnosno institucionalni okvir su:

1. resorna ministarstva koja u skladu sa „Zakonom o republičkoj upravi“<sup>67</sup> obrađuju i pripremaju zakone koje Vlada predlaže za usvajanje Narodnoj skupštini RS, kao i podzakonske akte (uredbe, pravilnike) koje donosi Vlada ili resorni ministar, te koja vrše nadzor nad radom javnih preduzeća za koja su nadležna po njihovoј djelatnosti i koja vrše nadzor nad primjenom „Zakona o javnim preduzećima“. Slijede primjeri nadležnosti nekoliko ministarstava:
  - Ministarstvo industrije, energetike i rудarstva (razne proizvodne oblasti: metalurgija, obojeni metali, bazni hemijski proizvodi, prerada drveta; praćenje sigurnosti i kvaliteta elektrosnabdijevanja, eksplatacija resursa u svrhu proizvodnje električne energije i dr; proizvodnja i prerada nafte i naftnih proizvoda; rудarstvo, geologija) i nadležne republičke upravne organizacije-direkcije i sl.;
  - Ministarstvo saobraćaja i veza (drumski saobraćaj, javni putevi: autoputevi, magistralni i regionalni putevi, željeznički saobraćaj, vazdušni saobraćaj, PTT saobraćaj, radio-difuzni sistem...) i nadležne republičke upravne organizacije;
  - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (aktivnosti u vezi sa poljoprivredom i zaštitom uređenja i korištenja poljoprivrednog zemljišta, prehrambena industrija, industrija stočne hrane, veterinarske organizacije i dr; upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljistem, zaštita šuma; integralno upravljanje vodama, vodosnabdijevanje, prečišćavanje komunalnih otpadnih voda) i nadležne republičke upravne organizacije;
  - Ministarstvo finansija sa svojim nadležnostima u vezi sa knjigovodstvenim i računovodstvenim standardima i dr.;

---

66 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 127/08, 58/09, 100/11 i 67/13.

67 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08.



- Ministarstvo uprave i lokalne samouprave u vezi sa uređenjem statusa lokalne samouprave, administrativnim nadzorom nad radom JLS itd.
2. Glavna služba za reviziju koja funkcioniše u skladu sa nadležnostima, ciljevima i dužnostima utvrđenim Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske<sup>68</sup> i koja kroz provođenje revizija, obezbjeđuje nezavisna mišljenja o primjeni zakona i drugih propisa, izvršenju budžeta, o finansijskim izvještajima, korišćenju resursa i upravljanju državnom svojином u institucijama i javnom sektoru RS. Glavna služba za reviziju ima obavezu da informiše odgovorne javne institucije i javnost o svojim nalazima i preporukama kroz pravovremeno objavlјivanje i javno oglašavanje revizorskih izvještaja i ostale aktivnosti u cilju informisanja javnosti.

### 6.2.3. Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je uredio nadležnosti entitetskog nivoa vlasti (FBiH), nadležnosti federalnih jedinica - kantona<sup>69</sup> kao i zajedničke nadležnosti entiteta i kantona (Poglavlje III):

- Entitetske nadležnosti prema članu 1, između ostalih, su: utvrđivanje ekonom-ske politike, uključujući planiranje i obnovu, politiku korišćenja zemljišta na federalnom nivou; uređivanje finansija i finansijskih institucija; uspostavljanje i uređivanje trgovine, uključujući carine, međunarodnu trgovinu i finansije...; standardizacija proizvoda, papiri od vrijednosti i komunikacije; kontrola mo-nete Federacije, utvrđivanje monetarne i fiskalne politike i osnivanje centralne banke; dodjela elektronskih frekvencija za RTV i za ostale potrebe; utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture.
- nadležnosti kantona prema članu 4 su sve one nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, između ostalog: utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata; utvrđivanje politike koja se tiče regulisanja i osiguranja javnih službi; donošenje propisa o korišćenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje; donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja..., donošenje propisa

68 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08.

69 Deset kantona: Unsko-sanski kanton; Posavski kanton; Tuzlanski kanton; Zeničko-dobojski kanton; Bosansko-podrinjski kanton; Srednjobosanski kanton; Hercegovačko-neretvanski kanton; Zapadnohercegovački kanton; Kanton Sarajevo; Herceg-bosanska županija (Kanton 10).

o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti; utvrđivanje politike u vezi sa osiguranjem RTV, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog rada i izgradnji; provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite. Ostavljena je mogućnost da kantoni mogu neke od nadležnosti ustupiti jedinicama lokalne samouprave.

- zajedničke nadležnosti entiteta i kantona prema članu 2, između ostalog, su: politika zaštite čovjekove okoline; zaštita/korištenje prirodnih bogatstava; komunikacijska i transportna infrastruktura; socijalna politika; turizam itd.

FBiH je na osnovu ustavnih ovlašćenja, usvojila niz propisa koji predstavljaju regulatorni/pravni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća. Napominjemo nekoliko:

- „Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine“;
- „Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine“,
- „Zakon o privrednim društvima“,
- „Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima“,
- „Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH“,
- „Uredba o vršenju ovlašćenja organa FBiH u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala“,
- zakoni kojima se osnivaju preduzeća za obavljanje djelatnosti od opšteg društvenog interesa (na svim nivoima vlasti).

„Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine“<sup>70</sup> uređuje nadležnosti JLS, tijela jedinica lokalne samouprave, međusobne odnose vijeća i načelnika JLS, mjesnu samoupravu, finansiranje i vlasništvo, javnost rada i druga pitanja od interesa za rad JLS. Zakon uređuje da se JLS imaju pravo baviti svim pitanjima od lokalnog značaja, koja nisu isključena iz nadležnosti JLS, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti, na osnovu Ustava i zakona.

Sve nadležnosti JLS prema članu 8 mogu se svrstati u tri kategorije: regulatorne, servisne (uslužne) i evaluacione, a navodimo nekoliko, za predmet ovog istraživanja, relevantnih:

- donošenje programa i planova razvoja i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje;

---

<sup>70</sup> „Službene novine FBiH“, br. 49/06; 51/09.



- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- uređenje i obezbeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti (vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putevi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta i parkovi);
- osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta itd.

„Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine“<sup>71</sup> uređuje određena pitanja poslovanja i upravljanja u javnim preduzećima, pri čemu se daje ovlaštenje opštinama, kantonima i Federaciji da mogu, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrditi djelatnost od javnog interesa.

**Javno preduzeće (JP) u smislu ovog zakona (član 2, stav 1), je pravno lice upisano u sudske registre kao privredno društvo (akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću – član 3) koje obavlja djelatnost od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa), ili pravno lice definisano posebnim propisom kao javno preduzeće.**

Na nivou FBiH ključne institucije su:

1. Federalna ministarstva, federalna uprava i upravne organizacije, kantonalna ministarstva, odnosno opštinski ili gradski organi uprave, kojima se dostavlja plan poslovanja i koji imaju nadzor nad primjenom odredaba propisa kojima se reguliše rad javnih preduzeća;
2. Generalni revizor/Ured za reviziju institucija u FBiH – kojem interni revizor dostavlja (tro)godišnji plan poslovanja i koji ima zakonom propisanu obavezu kontrole i objavljivanje izvještaja.

---

<sup>71</sup> „Službene novine FBiH“, br. 8/05; 81/08; 22/09; 109/12.

#### 6.2.4. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine<sup>72</sup>

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, kao jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom BiH, po pitanju lokalne samouprave i uprave ima ona ovlašćenja koja proizilaze iz ovlašćenja koja su entiteti delegirali Vladi Distrikta. Ta ovlašćenja su prethodno vršili dva entiteta i tri opštinske vlasti na teritoriji predratne opštine Brčko.

„Statut Brčko distrikta“<sup>73</sup>, prema članu 1, uređuje osnove funkcionalnosti Distrikta: Ustav Bosne i Hercegovine i važeći zakoni i odluke institucija BiH, direktno su primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta, a zakoni Distrikta i odluke svih vlasti moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.

Entiteti u okviru Brčko distrikta izvršavaju samo one funkcije i ovlaštenja koje su im povjerene „Statutom Brčko distrikta“. Prema članu 8, u nadležnosti Brčko distrikta su, između ostalog:

- privreda i finansije Distrikta;
- javna imovina, javne usluge, odnosno infrastruktura;
- kultura i obrazovanje;
- zdravstvena zaštita i socijalna zaštita;
- zaštita životne sredine; urbanizam i prostorno planiranje;

Prema članu 60, Brčko distrikt je ovlašćen da osniva javna preduzeća koja pružaju usluge njegovim stanovnicima ili koja u njihovo ime upravljaju javnim finansijskim sredstvima ili javnom imovinom.

Organ upravljanja – Upravni odbor – odgovoran je Skupštini Distrikta za rad javnog preduzeća. Skupština i Vlada Brčko distrikta su u cilju realizacije definisanih nadležnosti, usvojili niz relevantnih propisa.

„Zakon o javnim preduzećima“<sup>74</sup>, uređuje upravljanje i poslovanje javnih preduzeća u Brčko distriktu BiH, organe javnog preduzeća, prava, obaveze i odgovornosti osnivača i javnog preduzeća, izvore i način finansiranja, poslovni plan javnog preduzeća i druga pitanja od značaja za rad javnih preduzeća.

---

<sup>72</sup> Distrikt je uspostavljen na osnovu „Opštег okvirnog sporazuma za mir“ i „Konačne odluke Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog“.

<sup>73</sup> „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10; prečišćeni tekst

<sup>74</sup> „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 15/06; 5/07; 1/08; 19/07; 24/08; 17/16.



Prema članu 2, Distrikt osniva javna preduzeća za obavljanje djelatnosti iz oblasti energetike, komunalnih i drugih djelatnosti koje Skupština Brčko distrikta BiH odredi kao takve.

Osnivanje javnih preduzeća u skladu sa članom 5 „Zakona o javnim preduzećima“ se vrši u formi društva sa ograničenom odgovornošću (d. o. o.).

Upravni odbori javnih preduzeća prema članu 14 imaju, između ostalog, obavezu donošenja godišnjeg poslovnog plana javnog preduzeća i dugoročnog plana njegovog razvoja.

Godišnji plan poslovanja se, u skladu sa članom 29, obavezno dostavlja osnivaču na saglasnost. Plan obuhvata: planirane iznose prihoda i rashoda javnog preduzeća po namjeni, broj zaposlenih i iznos novčanih sredstava za plate zaposlenih, iznos sredstava za potrebe javnog preduzeća, kapitalne izdatke i izvore finansiranja, podatke o planiranim zajmovima i kreditima i davanju garancija.

Izvještaj o radu, u skladu sa članom 38, javna preduzeća podnose Skupštini Brčko distrikta BiH i gradonačelniku Brčko distrikta BiH, najmanje jednom godišnje.

Za sva pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom, upućuje se na primjenu „Zakona o preduzećima“.

„Zakon o preduzećima“<sup>75</sup> uređuje osnivanje, pravni status, upravljanje i prestanak rada preduzeća, kao i početak obavljanja djelatnosti, pravni status i prestanak obavljanja djelatnosti preuzetnika i njihovih podružnica u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Kako se javna preduzeća osnivaju u formi d. o. o., u „Zakonu“ nema posebnih specifičnosti koje bi trebale biti predmet posebne obrade za potrebe ove analize.

Ono što je karakteristično za Distrikt, to je da, počev od „Statuta“ koji u načelu govori o pravu na informisanje, ni jedan od pomenuta tri akta ne sadrži posebne odredbe o transparentnosti finansijskih odnosa javnih preduzeća i osnivača Brčko distrikta. Kako Skupština u ovoj vrsti odnosa, ima ulogu osnivača, to se odnos javnih preduzeća može posmatrati kroz procese razmatranja poslovnih planova, izvještaja o radu i imenovanja Upravnih odbora preduzeća (od strane osnivača).

---

75 Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 49/11 – prečišćeni tekst.

## 6.3. Transparentnost javnih preduzeća

### 6.3.1. Republika Srpska

Javna preduzeća poštuju zakonom propisane principe, a to su:

- transparentnost;
- nadziranje pomoći koju dodjeljuju davaoci državne pomoći davanjem povlastica određenim preduzećima, ili proizvodnji određene robe, radi izbjegavanja narušavanja konkurenčije;
- preventivno nadziranje objedinjavanja preduzeća;
- osiguranje transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno JLS, i javnih preduzeća (RS u obavezi da usvoji „Uredbu“);
- vođenje zasebnih računa, tako da se jasno razgraniče troškovi i prihodi povezani sa različitim djelatnostima itd.

„Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća“<sup>76</sup> propisuje principe značajne za osiguranje transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća, pravo pristupa informacijama vezanim za finansijsku i organizacionu strukturu javnih preduzeća, obavezu vođenja knjigovodstvene i druge evidencije, obavezu objavljivanja određenih podataka, kao i obavezu vođenja evidencije putem javnog registra podataka.

---

*Prema članu 3, stav 2, transparentnost se posebno odnosi na sljedeće informacije:*

- pokriće gubitaka iz redovnog poslovanja;
  - povećanje osnovnog kapitala;
  - odobrene pomoći (subvencije, donacije, grantovi i dr.);
  - krediti odobreni pod povlašćenim uslovima;
  - odricanje od prava na dividendu (učešće u dobitku) ili odricanje od prava na naplatu neizmirenih dugovanja koje omogućava finansijsku prednost;
  - odricanje od uobičajene naknade za korišćenje dodijeljenih javnih sredstava;
  - refundaciju (nadoknadu) finansijskih opterećenja koja su javnim preduzećima određena od strane RS ili JLS.
- 

<sup>76</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 114/11 – „Uredba“ usvojena u skladu sa obavezom iz „Zakona o javnim preduzećima“.



Transparentnost finansijskih odnosa, prema članu 3, stav 1, podrazumijeva obavezno objavljivanje informacija o:

- javnim sredstvima koja su javnom preduzeću dodijeljena direktno od strane RS ili JLS, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo;
- javnim sredstvima koja su javnim preduzećima dodijeljena posredstvom drugih finansijskih institucija;
- ostvarenoj ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti pri korišćenju dodijeljenih javnih sredstava.

Javna preduzeća su, u „Uredbom“ traženom obimu i prema članu 4, obavezna da u pogledu informacija:

- obezbijede nesmetan pristup javnosti odgovarajućim informacijama o njihovoj finansijskoj i organizacionoj strukturi;
- osiguraju javnost informacija o finansijskim sredstvima koja su im direktno dodijeljena od strane RS, odnosno JLS ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo;
- uspostave i vode posebne (interne) račune, odnosno odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračune na način da osiguraju jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavljaju;
- uspostave odgovarajući sistem internog i eksternog finansijskog izvještavanja;
- uspostave efikasan sistem interne kontrole i internog nadzora, posebno u odnosu na aktivnosti koje su povezane sa finansijskim transakcijama sa RS i JLS;
- osiguraju neophodne pretpostavke za efikasan eksterni nadzor.

„Uredba“ je definisala da se kapital odnosi na sredstva koja je obezbijedila direktno RS ili JLS, kao i na sredstva koja im obezbijedi matično društvo ili drugi subjekt iz iste grupe ili van nje.

---

#### *Izuzetak od obaveze transparentnosti/objavljivanja propisanih informacija:*

- *Javna preduzeća koja posluju u proizvodnom sektoru (čl. 5), čiji ukupan prihod u posljednjoj poslovnoj godini nije prešao iznos od 250 miliona evra (protiv vrijednost u KM), nisu u obavezi objavljivati informacije;*
  - *Ona javna preduzeća čiji je ukupan godišnji prihod u dvije poslovne godine, koje prethode godini u kojoj su odobrena javna sredstva, manji od 40 miliona evra (protiv vrijednost u KM), nisu u obavezi objavljivati informacije iz člana 3, stav 1 „Uredbe“.*
-

### 6.3.2. Federacija Bosne i Hercegovine

Rad javnih preduzeća u FBiH, odnosno obavljanje djelatnosti od javnog društvenog interesa, zasnovano je na sljedećim principima:

- jednak tretman i sloboda osnivanja i pružanja usluga;
- slobodan pristup informacijama;
- nadziranje državne pomoći dodijeljene javnim preduzećima radi izbjegavanja narušavanja konkurenčije;
- preventivno nadziranje objedinjavanja javnih preduzeća, radi narušavanja konkurenčije;
- slobodno obavljanje određenih djelatnosti od javnog društvenog interesa radi izbjegavanja narušavanja konkurenčije;
- slobodan pristup informacijama o finansijskim odnosima opština, kantona i FBiH sa javnim preduzećima;
- uspostava i vođenje odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračuna na način da se osigura jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavlja JP.

„Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim preduzećima“<sup>77</sup> propisuje principe od značaja za obezbjeđenje transparentnosti finansijskih odnosa između jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima, pravo pristupa informacijama u vezi sa finansijskom i organizacionom strukturonjavnih preduzeća, obavezu vođenja knjigovodstvene i druge evidencije, obavezu objavljivanja određenih podataka i obavezu vođenja evidencije putem „Javnog registra podataka“ (FIA).

Javna preduzeća su obavezna, u obimu koji se traži „Uredbom“, odnosno članom 4, da:

- obezbijede javnosti nesmetan pristup odgovarajućim informacijama o svojoj finansijskoj i organizacionoj strukturi, u skladu sa „Zakonom“;
- obezbijede javnost informacija o finansijskim sredstvima koja su im direktno dodijeljena od strane JLS, kantona ili FBiH, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući otpis potraživanja po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo;
- uspostave i vode posebne (interne) račune, odnosno odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračune na način da obezbijedi jasno

<sup>77</sup> „Službene novine FBiH“, br. 41/13



razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavljaju;

- uspostave odgovarajući sistem internog i eksternog finansijskog izvještavanja;
- uspostave efikasan sistem interne kontrole i internog nadzora, posebno u odnosu na aktivnosti koje su povezane sa finansijskim transakcijama sa JLS, kantonima i FBiH;
- obezbijede neophodne prepostavke za efikasan eksterni nadzor.

Transparentnost finansijskih odnosa JLS, kantona i FBiH sa javnim preduzećima, prema članu 3, stav 1, podrazumijeva obavezno objavljivanje informacija o:

- javnim sredstvima koja su javnom preduzeću dodijeljena direktno od strane FBiH, kantona ili JLS, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo;
- javnim sredstvima koja su javnim preduzećima dodijeljena posredstvom drugih finansijskih institucija;
- ostvarenoj ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti pri korišćenju dodijeljenih javnih sredstava.

Odredbe o objavljivanju informacija u vezi sa radom javnih preduzeća iz proizvodnog sektora, način objavljivanja informacija, izuzetak od obaveze objavljivanja (po kriteriju: ukupan prihod) za javna preduzeća i ona javna preduzeća iz proizvodnog sektora, kao i o podacima koji se unose u „Registar javnih preduzeća“, identične su odredbama „Uredbe“ koja je usvojena u RS i obrađena u zakonskom okviru Republike Srbije.

---

*Prema članu 3, stav 2, transparentnost se posebno odnosi na informacije u vezi sa:*

- pokrićem gubitaka iz redovnog poslovanja;
  - povećanjem osnovnog kapitala;
  - odobrenom pomoći (subvencije, donacije, grantovi i dr.);
  - kreditima odobrenim pod povlašćenim uslovima;
  - odricanjem od prava na dividendu (učešće u dobitku);
  - odricanjem od prava na naplatu neizmirenih dugovanja koje omogućava finansijsku prednost;
  - odricanjem od uobičajene naknade za korišćenje dodijeljenih javnih sredstava;
  - refundacijom (nadoknada) finansijskih opterećenja koja su JP određena od strane JLS, kantona ili FBiH.
-

## 6.4. Odgovornost javnih preduzeća

### 6.4.1. Republika Srpska

„Zakon o javnim preduzećima“ definiše pravila o kontroli i nadzoru javnih preduzeća. On definiše upravljačke organe javnih preduzeća i način njihovog funkcionisanja te propisuje obavezu za javna preduzeća da detaljnije u svojim statutima razrade ove odredbe.

Organji javnih preduzeća: skupština, nadzorni odbor i uprava, između ostalog, imaju sljedeće nadležnosti:

Tabela 4. Izvod iz nadležnosti organa javnih preduzeća

Skupština, (čl. 5)	Nadzorni odbor (NO), (čl. 7)	Uprava - direktor i izvršni direktori, (čl. 10)
<ul style="list-style-type: none"><li>• donosi plan poslovanja i revidirani plan poslovanja,</li><li>• imenuje i razrješava nadzorni odbor kao i odbor za reviziju,</li><li>• odlučuje o raspodjeli godišnje dobiti i pokriću gubitaka,</li><li>• odlučuje o povećanju i smanjenju osnovnog kapitala,</li><li>• odlučuje o statusnim promjenama... i prestanku javnog preduzeća,</li><li>• odlučuje o sticanju, prodaji, davanju u zakup... i drugom raspolaganju imovinom velike vrijednosti („Zakon o privrednim društvima“...)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• nadzire rad uprave,</li><li>• odgovoran za poštivanje akata,</li><li>• donošenje etičkog kodeksa,</li><li>• predlaže imenovanje i razrješenje članova odbora za reviziju,</li><li>• imenuje i razrješava članove uprave,</li><li>• donosi smjernice o nabavkama i vrši nadzor nad sprovođenjem,</li><li>• odobrava preporuke odbora za reviziju o raspodjeli dobiti, te drugim pitanjima,</li><li>• daje uputstva direktoru za istrage u vezi sa učinjenim nepravilnostima,</li><li>• saziva skupštine JP, (osim JP u kojima Vlada vrši funkciju skupštine), utvrđuje prijedlog dnevnog reda, utvrđuje prijedlog odluka skupštine JP i vrši kontrolu sprovođenja odluka...</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• izvještavanje NO odbora na zahtjev NO,</li><li>• izrada i nadgledanje realizacije trogodišnjeg plana poslovanja (direktor dostavlja plan resornom ministarstvu, a interni revizor glavnom revizoru javnog sektora RS),</li><li>• predlaganje i sprovođenje smjernica o nabavci te sprovođenje važećih propisa,</li><li>• utvrđivanje prijedloga o raspodjeli dobiti i pokriću gubitka,</li><li>• zapošljavanje/otpuštanje radnika,</li><li>• davanje prijedloga NO o poslovnoj saradnji i povezivanju sa drugim preduzećima,</li><li>• davanje prijedloga NO o investicionim odlukama,</li><li>• dužni su starati se o aktima preduzeća i odgovorni za njihovo poštivanje...</li></ul>



Plan poslovanja, koji usvaja skupština na prijedlog uprave prema članu 22, obavezno sadrži:

- plan prihoda i rashoda, kapitalne izdatke za planski period;
- izvore finansiranja za planirane kapitalne izdatke, te druge poslovne ciljeve;
- planiranje uzimanja zajmova u planskom periodu;
- garancije predložene za osiguranje zajmova/kredita;
- prijedloge za osnivanje, kupovinu novih preduzeća ili poslova ili prodaju..., prateće rashode u vezi s tim;
- prijedlog za korišćenje viška prihoda u planskom periodu;
- predviđene finansijske izvještaje, funkcionalni i glavni budžet sa polugodišnjim analizama, varijante i budžet obrtnog kapitala koji, moraju odražavati planirane aktivnosti preduzeća i sa tim aktivnostima povezane prihode i rashode.

Funkcija nadzora nad radom javnog preduzeća (interna) ostvaruje se kroz:

- nadzorni odbor koji, između ostalog, nadzire rad uprave i predlaže članove odbora za reviziju;
- odbor za reviziju koji, između ostalog, imenuje vanjskog revizora, izvještava skupštinu JP o računovodstvu, izvještajima i finansijskom poslovanju JP i njegovih povezanih preduzeća, razmatra izvještaje uprave iz oblasti javne nabavke, imenuje direktora odjeljenja za internu reviziju (ako to nije učinio glavni revizor) i stara se da odjeljenje za internu reviziju obavlja svoje obaveze prema planu revizije;
- odjeljenje za internu reviziju se organizuje da, na bazi potpunog i cjelovitog uvida u evidencije preduzeća, može izvršiti planirane interne kontrole prema međunarodnim revizijskim standardima, sačiniti odboru za reviziju izvještaj o obavljenim revizijama sa preporukama, izraditi godišnje studije rizika itd.

Kao eksterna kontrola pojavljuju se:

- resorna ministarstva, kojima je u nadležnosti nadzor nad sprovođenjem zakona (član 46) i kojima se obavezno dostavlja plan poslovanja (član 21);
- Glavna služba za reviziju javnog sektora RS – sa svojim zakonom definisanim nadležnostima i kojoj direktor odjeljenja za internu reviziju dostavlja tro/godišnji plan poslovanja javnog preduzeća.

#### 6.4.2. Federacija BiH

Prema članu 5. „Zakona o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine”, organi preduzeća su skupština, nadzorni odbor i uprava – kao organi upravljanja i odbor za reviziju. Ključne nadležnosti skupštine, nadzornog odbora i uprave definisane su „Zakonom o privrednim društvima“ (FBiH), s tim da im ovaj zakon daje i ove nadležnosti:

1. Skupština na osnovu člana 6 donosi odluke o:

- planu poslovanja preduzeća;
- podnosi izvještaj o radu i finansijskom poslovanju opštinskom vijeću/skupštini kantona/Parlamentu FBiH, najmanje jednom godišnje;

---

*Plan poslovanja prema članu 23 sadrži naročito:*

- *predviđanje prihoda i rashoda;*
- *kapitalne izdatke predložene za period koji plan poslovanja obuhvata;*
- *izvorfinansija predloženih za navedene kapitalne izdatke, te druge poslovne ciljeve;*
- *sve zajmove čije uzimanje je planirano u periodu koji plan poslovanja obuhvata;*
- *garancije čije je davanje predloženo za osiguranje tih kredita;*
- *prijedloge za obrazovanje ili kupovinu novih preduzeća ili poslova (bilo u cjenilni ili djelimično), ili prodaju bilo kojeg od zavisnih preduzeća (tj. supsidijara) javnog preduzeća, te kadrovsku popunu i prateće rashode za ove aktivnosti;*
- *prijedloge za raspodjelu dobiti za period koji obuhvata plan poslovanja;*

*Plan prihoda i rashoda mora odražavati planirane aktivnosti javnog preduzeća.*

---

2. Nadzorni odbor, koji mora imati najmanje 3 člana, pored ostalog, prema članu 8:

- imenuje i razrješava članove uprave;
- daje mišljenje skupštini o prijedlogu uprave o raspodjeli dobiti;
- predlaže skupštini kandidate za imenovanje odbora za reviziju;
- daje direktoru preporuke za otklanjanje uočenih nepravilnosti.

3. Uprava (prema članu 11):

- izvještava nadzorni odbor, na zahtjev nadzornog odbora,
- izrađuje i nadzire realizaciju (tro)godišnjeg plana poslovanja, koji će direktor preduzeća, prema članu 22, po usvajanju dostaviti nadležnom ministarstvu,



- odnosno nadležnom opštinskom organu uprave, a rukovodilac odjela interne revizije dostaviti generalnom revizoru;
- izrada provedbenih akata za realizaciju javnih nabavki;
- priprema prijedlog o raspodjeli dobiti itd.

#### 4. Odbor za reviziju, imenovan na skupštini, između ostalog:

- imenuje vanjskog revizora, imenuje rukovodioca odjela interne revizije, uko-liko Ured za reviziju institucija FBiH ne provede postupak;
- razmatra godišnju strategiju rizika i plan revizije;
- stara se da odjel za internu reviziju obavlja svoje obaveze prema planu revizije, osigurava odgovarajuće i previđeno funkcionisanje interne kontrole u javnom preduzeću itd.

Pored odbora za reviziju, funkciju kontrole nad radom javnog preduzeća, svako u svom domenu, ostvaruju:

- nadzorni odbor, koji je dužan osigurati da se usvoje i poštuju akti preduzeća (poslovnici, etički kodeks...) i koji nadzire upravu u primjeni preporuka odbora za reviziju i vanjskog revizora (u zadanim rokovima),
- uprava – koja je dužna i odgovorna za dosljednu provedbu akata, etičkog kodeksa i preuzimanje odgovarajućih mjera protiv svih onih koji se ne po-našaju u skladu sa navedenim;
- odjel za internu reviziju koji se organizuje u javnim preduzećima sa više od 50 radnika i koji ima zadatku vršenja interne kontrole u skladu sa međunarodnim revizijskim standardima; sačinjanja i podnošenja odboru za reviziju godišnje stu-dije rizika sa planom revizije koja će se obaviti sa prikazanim rizičnim područjima. Odjel za reviziju ima pravo na potpun i cjelovit uvid u svu evidenciju preduzeća itd.

Kao eksterna kontrola pojavljuju se:

- resorno ministarstvo / nadležni organi opštinske uprave, kojima se dostavlja plan poslovanja;
- generalni revizor / Ured za reviziju institucija u FBiH – kojem interni revizor dostavlja (tro)godišnji plan poslovanja.

## 6.5. Rezime pravnog i institucionalnog okvira

Pitanja funkcionisanja javnih preduzeća, posebno sa aspekta dostupnosti/transparentnosti informacija u vezi sa poslovanjem, finansiranjem, upravljanjem i drugim relevantnim podacima u velikoj mjeri su ujednačeno regulisana propisima RS, FBiH i Brčko distrikta.

Ujednačenost pravnog okvira FBiH i RS zasniva se na činjenici da su propisi koji regulišu transparentnost finansijskih odnosa svih nivoa vlasti u RS/FBiH sa javnim preduzećima, rezultat usklađivanja propisa sa „Direktivom Komisije 2006/111/EZ“<sup>78</sup> o transparentnosti odnosa između članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća.

Prije analize stvarnog stanja, u pregledu koji slijedi, ukazujemo na utvrđene obaveze javnih preduzeća u pogledu dostupnosti/transparentnosti relevantnih informacija (propisi RS i FBiH). Ako bi navedene informacije u stvarnosti, zaista bile dostupne, to bi značajno doprinijelo podizanju nivoa odgovornosti i transparentnosti javnih preduzeća i nivoa spoznaje javnosti o odnosu javnih preduzeća prema njima.

Tabela 5. Obaveze javnih preduzeća u pogledu dostupnosti/transparentnosti relevantnih informacija

RS	FBiH	Napomena
<b>Informacije o finansijskoj i organizacionoj strukturi</b> učiniti dostupnim javnosti, na internet stranici JP i na drugi način.	<b>Informacije o finansijskoj i organizacionoj strukturi</b> učiniti dostupnim javnosti, na internet stranici JP i na drugi način.	Entitetski zakoni o javnim preduzećima (čl. 2 u oba entiteta)
<b>Principi poslovanja JP</b> , uključuju: - transparentnost, - osiguranje transparentnosti finansijskih odnosa između RS/JLS i JP; - vođenje zasebnih računa... i dr.	<b>Principi poslovanja JP</b> , uključuju: - transparentnost, - osiguranje transparentnosti finansijskih odnosa između JLS/kantona/FBiH i JP; - vođenje zasebnih računa itd.	Entitetski zakoni o javnim preduzećima (čl. 2a u oba entiteta)

78 „Direktiva“ objavljena u „Službenom listu EU 008“, Sv. 2 – kodificirana verzija – 16. 11. 2006.



RS	FBiH	Napomena
<b>Usvojeni (tro)godišnji plan poslovanja</b> JP se dostavlja: - resornom ministarstvu, - glavnom revizoru javnog sektora RS.	<b>Usvojeni (tro)godišnji plan poslovanja</b> JP se dostavlja: - resornom ministarstvu / nadležnom opštinskom organu uprave, - generalnom revizoru FBiH.	Entitetski zakoni o javnim preduzećima (RS čl. 23 / FBiH čl. 22)
<b>Skupština odlučuje:</b> - donosi plan poslovanja/ revidirani godišnji plan poslovanja, - imenuje/razrješava nadzorni odbor i odbor za reviziju, - usvaja izvještaj o radu/ poslovanju, - odlučuje o raspodjeli dobiti/pokrića gubitaka itd.	<b>Skupština odlučuje:</b> - donosi plan poslovanja/ revidirani godišnji plan poslovanja, - imenuje/razrješava nadzorni odbor i odbor za reviziju, usvaja izvještaj o radu/ poslovanju, - odlučuje o raspodjeli dobiti/pokrića gubitaka itd.	Entitetski zakoni o javnim preduzećima (RS čl. 5 / FBiH čl. 5) i zakoni o privrednim društvima.
<b>Transparentnost finansijskih odnosa</b> podrazumejava: - obaveznost objavljivanja informacija o javnim sredstvima dodijeljenim od RS/JLS direktno, kao pomoć, otpis potraživanja i - brojne druge informacije, iz čl. 3, stav 2.	<b>Transparentnost finansijskih odnosa</b> podrazumejava: - obaveznost objavljivanja informacija o javnim sredstvima dodijeljenim od FBiH/kantona/JLS direktno, kao pomoć, otpis potraživanja i - brojne druge informacije iz čl. 3, stav 2.	Entitetske Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa RS/JLS i JP; u FBiH JLS/kanton/ FBiH i JP.
<b>Informacije o transparentnosti finansijskih odnosa</b> objavljaju se: u notama uz finansijski izvještaj JP, na internet stranici JP ili na drugi način.	<b>Informacije o transparentnosti finansijskih odnosa</b> objavljaju se: u notama uz finansijski izvještaj JP, na internet stranici JP ili na drugi način.	Entitetske uredbe o transparentnosti (čl. 6 uredbi)
<b>Izuzeci od obaveze objave informacija:</b> JP sa ukupnim prihodom koji je u poslednje 2 godine manji od 40 mil. evra, proizvodna JP – sa ukupnim prihodom u posljednjoj god. manjim od 250 mil. evra	<b>Izuzeci od obaveze objave informacija:</b> JP sa ukupnim prihodom koji je u poslednje 2 godine manji od 40 mil. evra, proizvodna JP – sa ukupnim prihodom u posljednjoj god. manjim od 250 mil. evra	Uredbe o transparentnosti - RS - čl. 3 i 5 - FBiH - čl. 5 i 8

RS	FBiH	Napomena
<b>Registar javnih preduzeća</b> sa propisanim podacima vodi <b>APIF:</b> osnovni podaci o JP, ukupan prihod u posljednje dvije godine, ukupan prihod u posljednje dvije godine po osnovu proizvodnih djelatnosti i dr. podaci iz uredbe.	<b>Registar javnih preduzeća</b> sa propisanim podacima vodi <b>FIA:</b> osnovni podaci o JP, ukupan prihod u posljednje dvije godine, ukupan prihod u posljednje dvije godine po osnovu proizvodnih djelatnosti i dr. podaci iz uredbe.	Uredbe o transparent- nosti: - RS - čl. 10 - FBiH - čl. 10
<b>Postupak izbora, konačnog</b> <b>ili ponovnog imenovanja</b> <b>na pozicije u JP - prema</b> <b>Zakonu,</b> - pravo prigovora: bilo koji član javnosti.	<b>Postupak izbora, konačnog</b> <b>ili ponovnog imenovanja</b> <b>na pozicije u JP - prema</b> <b>Zakonu,</b> - pravo prigovora: samo zainteresovana stranka).	Zakoni o ministarskim, vladinim i drugim imeno- vanjima: RS i FBiH.
<b>Institucionalni okvir za</b> <b>funkcionisanje JP:</b> - resorna ministarstva/opš- tinske uprave, - Služba glavne revizije.	<b>Institucionalni okvir za</b> <b>funkcionisanje JP:</b> - resorna ministarstva FBiH/ kantonalna/gradske/opštins- ke uprave, - Generalni revizor/ Ured za reviziju institucija u FBiH.	Zakoni o javnim pre- duzećima u RS i FBiH.



## 6.6. Stvarno stanje transparentnosti javnih preduzeća

Transparentnost u objavljivanju rezultata poslovanja je ograničena, posebno kada je riječ o poslovnim indikatorima, planovima i rezultatima. Rezultati poslovanja se uglavnom analiziraju na sjednicama skupština i nadzornih odbora, bez značajnijeg učešća javnosti i građana. Izvještavanje o indikatorima poslovanja je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje planove poslovanja i godišnje izvještaje, koji nisu lako javno dostupni. Iako planovi poslovanja sadrže mnoštvo detaljnih informacija, one se prije svega odnose na kratkoročne finansijske planove (tj. samo planove za sljedeću godinu), a veoma malo pažnje se posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata. Primjetno je da nedostaje fokusiran i koherentan okvir za evaluaciju rezultata, koji bi se aktivno koristio za praćenje poslovanja preduzeća od strane vlasnika. Pojedina državna preduzeća se nalaze na berzama u Sarajevu i Banjoj Luci, a time su u obavezi da na tim mjestima objave neophodne finansijske izvještaje i bitne poslovne odluke i planove.

Generalno, u FBiH nije uspostavljen, a u RS „Registar javnih preduzeća“ nije ažuriran, pa time nisu ažurni ni podaci o upravljačkoj i vlasničkoj strukturi navedenih preduzeća. Ovi podaci se uglavnom ne objavljuju na bazi principa proaktivne transparentnosti već se uglavnom mogu pribaviti podnošenjem zahtjeva na osnovu „Zakona o slobodnom pristupu informacijama“ (ZOSPI)<sup>79</sup>. U pojedinim preduzećima, naročito onim koja se nalaze na berzanskim kotacijama, moguće je dobiti podatke o upravljačkoj i vlasničkoj strukturi putem internet sajtova.<sup>80</sup> Istovremeno, treba istaći da se mogu naći djelimični podaci za 235 javnih preduzeća upisanih kod APIF-a<sup>81</sup> Republike Srpske u „Registru javnih preduzeća“.

Interna revizija predstavlja relativnu novinu u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini, a time i u državnim preduzećima. Iako je svako preduzeće u većinski državnom vlasništvu u obavezi da uspostavi sistem interne revizije, još uvijek je veliki broj subjekata bez ove funkcije.<sup>82</sup> Poseban problem predstavlja i rad odbora za reviziju, odnosno tijela koje je zaduženo za: izvještavanje skupštine javnog preduzeća o računovodstvu, izvještajima i finansijskim poslovanju, razmatranje izvještaja uprave iz oblasti javnih nabavki, za imenovanje direktora interne revizije (ako te ne uradi glavni revizor), te staranje za uredno obavljanje/funkcionisanje interne revizije prema planu revizije.

79 Na nivou BiH „Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 2/09, 62/11; na nivou FBiH „Službeni glasnik FBiH“, br. 32/2001, 48/11; na nivou RS „Službeni glasnik RS“, br. 20/01.

80 [www.sase.ba](http://www.sase.ba) i [www.blberza.com](http://www.blberza.com)

81 Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge.

82 Izvještaji revizorskih institucija.

Naime, primjetno je da se u odbor za reviziju imenuju osobe po „političkoj liniji“, te osobe koje već vrše određene upravljačke funkcije u drugim državnim organizacijama i preduzećima i koje zbog obima redovnog posla teško da mogu kvalitetno učestvovati u radu navedenih odbora. Tako je identifikovano da je jedan od izvršnih direktora državnog preduzeća Pošte Republike Srpske bio angažovan u 7 državnih preduzeća kao član odbora za reviziju.<sup>83</sup> Vlada Republike Srpske je tokom aprila 2014. godine donijela odluku o ograničavanju broja mogućih članstava u upravnim, nadzornim i odborima za reviziju javnih preduzeća, ustanova i republičkih organizacija.

Iako je zakonom definisana obaveza da odbor za reviziju podnosi izvještaj na svakoj godišnjoj skupštini, uglavnom se tu radi o dosta površnim izvještajima bez značajnijih razmatranja studija rizika u kojima su prikazane pojedinosti u pogledu rizičnih područja i ugovora koji su zaključeni između državnih preduzeća i povezanih lica (Transparency International BiH, 2013). Poseban problem predstavlja neadekvatno uspostavljena funkcija interne revizije što utiče na pripremu studija rizika i planova za reviziju ukazanih rizičnih područja.

---

83 „Izvještaj“ Poreske uprave RS za potrebe Vlade RS, 2014.



## 6.7. Stvarno stanje odgovornosti u javnim preduzećima

Postojeća praksa ukazuje da su članovi nadzornih odbora prilično nezainteresovani za rezultate rada, te predstavljaju uglavnom osobe koje se imenuju s ciljem dobijanja nadoknade za učešće u odborima, a ne s ciljem upravljanja i unapređenja poslovanja državnih preduzeća. Njihov izbor je stvar dogovora stranaka na vlasti, uz jako malo odgovornosti za rezultate poslovanja datih preduzeća. Naime, na prste se mogu prebrojati osobe koje su do sada „odgovarale“ za loše rezultata rada, dok javnost uglavnom uopšte ne raspolaže podacima o rezultatima njihovog rada.

Način biranja članova upravnih i nadzornih odbora u državnim preduzećima poznat je već godinama i sastoji se u tome da nakon lokalnih izbora partije koje dođu na vlast prvo međusobno „podijele pljen“, pa onda na mesta u upravnim i nadzornim odborima stavljaju svoje podobne partijske kadrove, bez obzira da li oni poznaju ili ne poznaju problematiku i djelatnost preduzeća. Činjenica je da je osnovni kriterijum za postavljanje u nadzorne odbore javnih preduzeća stranačka pripadnost ili rodbinska i prijateljska povezanost. To je u tolikoj mjeri postalo uobičajeno da političke partije o tome govore na potpuno javan način i čak imaju svoje kadrovske komisije za selekciju najlojalnijih članova na te pozicije (Blagovčanin, 2012). Ovo svakako nije dobro s obzirom na to da ta preduzeća onda ne rade u javnom interesu nego isključivo u interesu onih koji su ih postavili, što se uostalom vidi i po rezultatima rada javnih preduzeća.

Kada govorimo o nadzornim odborima u državnim i javnim preduzećima u BiH, potrebno je razdvojiti dvije stvari: propisanu proceduru kroz koju prolaze kandidati i sam odabir kandidata, gdje je procedura sama po sebi dobro postavljena da bi se izabrao kvalitetan kadar. Međutim, konačan izbor kandidata može biti upitan. To je prvenstveno odraz stepena razvoja političke kulture, motiva za bavljenjem politikom i odnosa pojedinaca i partija prema „javnom interesu“. Politika je, dakle, veoma prisutna u odabiru članova nadzornih odbora, zato što su veze sa politikom neraskidive i jer se radi o značajnim kompanijama i finansijskim interesima.

Generalno, upravljanje javnim preduzećima je neefikasno i politizirano te se postavljaju nestručni upravni odbori, a i direktori (Babić, 2014). Javna preduzeća u BiH su poslovno znatno neefikasnija od privatnih korporacija i mnoga od njih su čisti gubitaci. Jedan od ključnih razloga takvog stanja je nedovoljna korporativiziranost državnih preduzeća, odnosno nefunkcioniranje državnih preduzeća kao istinskih korporacija.

Prakse korporativnog upravljanja i mogućnosti zaštite prava manjinskih akcionara pred nadležnim sudskim organima nisu na zadovoljavajućem nivou (Komisija za hartije od vrijednosti Republike Srpske, 2013). Relativno velika disperzija vlasništva, uzrokovana masovnom vaučerskom privatizacijom, čak i u malim preduzećima (posmatrano iz aspekta veličine kapitala), nameće obavezu adekvatnijeg tretiranja zaštite prava manjinskih akcionara. Međutim, u javnim preduzećima koja su djelimično privatizovana se uopšte ne pridaje značaj ovoj problematici.



## 6.8. Istraživanje stanja transparentnosti/odgovornosti u 100 javnih preduzeća u BiH

### 6.8.1. Republika Srpska

Za ocjenu stanja transparentnosti podataka o javnim preduzećima odabran je uzorak od 50 javnih preduzeća u RS: 12 vodovoda, 10 komunalnih preduzeća, 6 preduzeća djelatnosti centralnog grijanja – toplane, 8 preduzeća transporta i komunikacija – putevi, željeznice, aerodrom, pošte, RTV, 11 iz proizvodnje i poslovne infrastrukture – struja, rudnici i 4 iz oblasti ostalih djelatnosti – lutrija i dr. Pri izboru uzorka vodilo se računa o regionalnoj zastupljenosti javnih preduzeća kao i njihovojoj zastupljenosti na opštinskom i entitetskom nivou.

U istraživanju, provedenom za potrebe ove studije, traženi su odgovori na sljedeća pitanja<sup>84</sup>:

1. Koliko je podataka uključeno u „Registrar javnih preduzeća“ APIF-a (osnovnih - statusnih i finansijskih)?
2. Imaju li javna preduzeća vlastiti veb-sajt putem kojeg bi relevantne informacije učinili dostupnim javnosti?
3. Da li se plasiraju/cine dostupnim poslovne informacije propisane „Zakonom“ i „Uredbom“ i na koji način?
4. Da li je dostupan plan poslovanja (za 2016.)?
5. Da li su dostupni trogodišnji planovi poslovanja?
6. Da li su dostupni izvještaji o poslovanju (FI – bilans stanja i bilans uspjeha, note) za 2015?
7. Da li su dostupne informacije, odnosno izvještaji o poslovanju za 2016. (polugodišnji ili konačni)?
8. Da li su dostupni izvještaji nezavisnog revizora za 2015. godinu?
9. Da li se objavljaju postupci, odnosno odluke iz oblasti javnih nabavki?
10. Da li je na veb-sajtu objavljen plan javnih nabavki za 2017, a relevantno je i za 2016. godinu?
11. Da li su dostupni podaci o upravi preduzeća?
12. Da li je dostupna organizaciona struktura preduzeća?
13. Da li su dostupni podaci o radu skupštine preduzeća?

<sup>84</sup> Podaci o svim preduzećima iz uzorka se nalaze u prilogu studije.

Kada je riječ o odgovoru na prvo pitanje, u „Registar“ su za sva javna preduzeća u Republici Srpskoj (235) upisani statusni (osnovni) podaci (poslovno ime, adresa, sjedište, JIB, MB) dok ažurnost podataka iz sudskog „Registra“<sup>85</sup> (osnivanje, lica ovlaštena za zastupanje, statusne promjene i dr.) varira kad je riječ o subjektu upisa, i kreće se od objavljenog detaljnog pregleda, preko djelimičnih podataka, do odsustva bilo kojeg podatka. U segmentu finansijskih podataka ključni su podaci o ukupnom prihodu za posljednje dvije godine (na koje upućuje „Uredba“), ali bi trebalo govoriti i o ostalim podacima u vezi sa čl. 5 „Uredbe“ (javna preduzeća u proizvodnom sektoru), i u vezi su sa čl. 3 „Uredbe“ (koje informacije treba objaviti radi pokazivanja transparentnosti finansijskih odnosa). Od broja upisanih firmi u Registar, dostupni su sljedeći podaci o ukupnom prihodu:

- za 116 preduzeća (49,36%) dostupni su podaci o ukupnom prihodu za obje poslovne godine;
- za 78 preduzeća (33,20%) dostupan podatak o ukupnom prihodu za jednu (od dvije) godine;
- za 41 preduzeće (17,44%) nisu dostupni podaci o ukupnom prihodu ni za jednu godinu.

Po pitanju svih ostalih finansijskih podataka nije upisan niti jedan podatak za bilo koje preduzeće. Mogući razlozi su: nedostavljanje podataka, neažurnost voditelja „Registra“ ili postojanje okolnosti izuzeća od obaveze objavljivanja /transparentnosti propisanih informacija u smislu čl. 5 i 8 „Uredbe“.

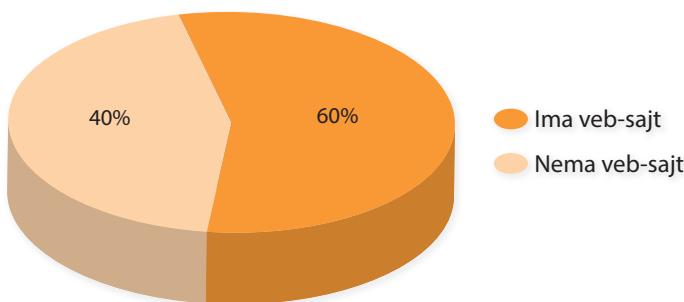
Kada je riječ o odgovoru na drugo pitanje, na izabranom uzorku od 50 javnih preduzeća, 30 preduzeća (60%) ima veb-sajt a 20 preduzeća (40%) nema veb-sajt. Budući da je generalna slika o postojanju internet stranica preduzeća mnogo gora kad je u pitanju ukupan broj javnih preduzeća, nastojalo se naći što veći broj preduzeća koja imaju veb-sajt, da bi se realno procijenila upotreba veb-sajta sa aspekta stvarne dostupnosti informacija. Odnos onih koji imaju veb-sajt i onih koji nemaju u najmanju ruku je obrnut u odnosu na uzorak (najmanje 60% javnih preduzeća nema veb-sajt).

---

<sup>85</sup> Poslednji poziv APIF-a za ažuriranje podataka iz sudskog „Registra“ upućen javnim preduzećima 10. 10. 2014.



Grafikon 3. Posjedovanje vlastitog veb-sajta, javna preduzeća u Republici Srpskoj



Sama činjenica da veliki broj javnih preduzeća u Republici Srpskoj nema vlastiti veb-sajt (iz raznih razloga: nedostatak sredstava, znanja, motivacije i dr.) predstavlja limitirajući faktor za ispunjenje obaveze objavljivanja informacija iz čl. 2. „Zakona o javnim preduzećima“ i člana 3, stav 2, i člana 5 „Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa između RS i JLS i javnih preduzeća“. Objavljivanje informacija i „na drugi odgovarajući način“ potrebno je precizirati, jer istraživanje pokazuje da je taj „drugi odgovarajući način“ upitan. Sigurno je da velikom broju preduzeća treba pružiti podršku u izradi veb-sajta.

Informacije o poslovanju javnih preduzeća se i kod onih koji imaju veb-sajtove, objavljaju vrlo selektivno. Na veb-sajtu se pretežno objavljaju aktuelne informacije, prioritetno za korisnike usluga (linkovi: informacije za javnost, informacije o tekućim aktivnostima, obavještenja, centar za potrošače, aktuelnosti i sl.). Za 8 JP, od onih 20 koji nemaju veb-sajt, dio osnovnih informacija može se naći na veb-sajtu JLS, sjedišta JP, ali se ne može govoriti o dostupnosti informacija u smislu „Zakonom“ i „Uredbom“ definisane dostupnosti informacija. Dva JP koja nemaju veb-sajt, koriste Facebook stranicu za komunikaciju sa javnošću, na kojoj se plasiraju aktuelne informacije za korisnike (npr. ima grijanja/nema grijanja; ima vode/nema vode, cijene usluga i sl.).

Odgovori na pitanja koja slijede, pokazaće koliko se poštuju odredbe o transparentnosti, odnosno obavezi objavljivanja finansijskih podataka, organizacione strukture, nota uz finansijski izvještaj i dr.

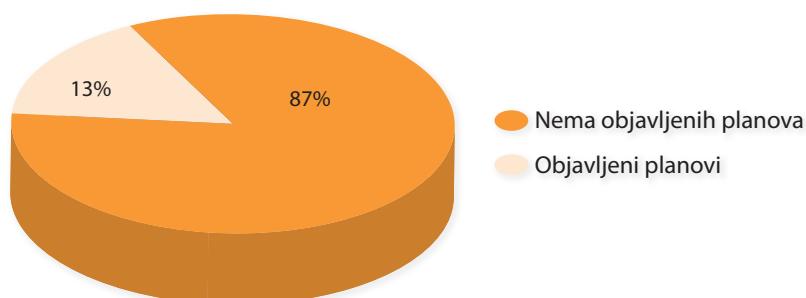
Javna preduzeća nemaju dovoljan nivo svijesti o korištenju veb-sajta za objavljivanje informacija o finansijskoj i organizacionoj strukturi preduzeća, kako nalaže član 2, stav 3 „Zakona“. Tačno je da „Zakon“ omogućuje objavljivanje informacije putem „internet stranice preduzeća ili na drugi adekvatan način“, ali je otvoreno pitanje ako postoji veb-sajt, zašto se ne koristi u propisanom smislu, a ako nema veb-sajta, šta je drugi

adekvatan način, mada sama odredba na „internet stranici preduzeća“ implicira da bi preduzeća trebalo da imaju svoj veb-sajt. Od 30 javnih preduzeća iz uzorka koja imaju svoj veb-sajt, plan poslovanja za 2016. godinu su objavila samo 4 preduzeća (13%), dok se u jednom slučaju plan nalazi na veb-sajtu JLS. Na upit nekolicini preduzeća na koji način čine dostupnim planove poslovanja, odgovori variraju od toga: da ne misle da ih treba objavljivati, da nemaju obavezu, do toga da se svi akti usvajaju u skladu sa zakonom i dostavljaju nadležnom opštinskom organu uprave ili ministarstvu, u zavisnosti od toga da li su na nivou JLS ili RS. Kod jednog broja preduzeća, na bazi dostupnosti poziva za skupštinu sa dnevним redom ili zapisnika sa skupština (objavljenih na njihovom veb-sajtu, ili veb-sajtu JLS, ili veb-sajtu berze), može se utvrditi da je plan poslovanja razmatran/usvojen, a da pri tom sam dokument nije dostupan ni u kojoj formi.

Broj objavljenih planova javnih preduzeća pokazuje da po percepciji JP plan poslovanja, sačinjen u skladu sa članom 22 „Zakona“ (plan prihoda i rashoda, prijedlog kapitalnih izdataka, izvori finansiranja za kapitalne izdatke i druge poslovne ciljeve, sve planirane zajmove, garancije...) nema karakter dokumenta koji se treba učiniti dostupnim javnosti. Potrebno je preciznije definisati pojam informacija o finansijskoj strukturi (da li su uključeni i planovi) koje treba učiniti dostupnim.

Od 30 javnih preduzeća iz uzorka koja imaju svoj veb-sajt, trogodišnje planove poslovanja objavila su 4 (13%), a na jednom veb-sajtu je dostupna odluka o njegovom usvajanju, ali bez dokumenta. Za trogodišnji plan poslovanja propisano je da se nakon usvajanja, dostavlja glavnom revizoru RS i nadležnom ministarstvu, ali ne i nadležnom organu opštinske uprave.

Grafikon 4. Dostupnost plana poslovanja za 2016. godinu i trogodišnjih planova poslovanja, javna preduzeća u Republici Srpskoj





S obzirom na to da „traga“ o ovim informacijama nema ni na veb-sajtovima nadležnih ministarstva ni na veb-sajtu Službe glavne revizije RS, izvršena je provjera<sup>36</sup> da li je nedostak podataka na veb-sajtu rezultat njegovog koncepta ili eventualne situacije da odredba nije zaživjela u praksi, u smislu da JP ne praktikuju dostavljanje, a resorna ministarstva i Služba glavne revizije RS ne zahtijevaju preuzimanje mjera u slučaju nedostavljanja. Kaznenim odredbama „Zakona“ propisane su visoke prekršajne sankcije za neizrađivanje i nedostavljanje trogodišnjih planova.

Imajući u vidu da je u 2015. i 2016. godini glavnom revizoru dostavljeno šest trogodišnjih planova poslovanja javnih preduzeća (uglavnom iz elektroenergetskog sektora), a ni sa ministarstvima situacija nije ništa bolja, potrebno je zakonsku odredbu koja ovo propisuje razmotriti: ili je redefinisati, ili brisati iz zakona ako se ne može uspostaviti svrshodan način komunikacije po ovom pitanju sa resornim ministarstvima i glavnim revizorom (konkretnije: Službom revizije). Polazeći od ocjene da odredba u suštini predstavlja i odnos transparentnosti prema Republici Srpskoj (ministarstva i Služba glavne revizije) i vrstu eksternog nadzora, potrebno je realno procijeniti suštinu odredbe i njenu svrshodnost i ovu vrstu obaveze definisati na način da je realna, svrshodna i da ne postoji u propisima „pro forme“.

Izvještaje o poslovanju za 2015. godinu, od posmatranih javnih preduzeća iz uzorka koji imaju veb-sajt, objavilo je 7 preduzeća ili 23% (bilans stanja, bilans uspjeha), 2 preduzeća (7%) imaju uz izvještaj objavljene i note uz finansijski izvještaj, 2 JP (7%) imaju objavljen Izvještaj o poslovanju na veb-sajtu JLS, za 2 JP (7%) se ne može otvoriti link za „finansijski izvještaj“, dok se kod 5 JP (17%) preduzeća iz poziva za Skupštinu može zaključiti da su izvještaji bili predmet razmatranja i usvajanja, ali bez samog dokumenta.

Grafikon 5. Dostupnost izvještaja o poslovanju za 2015. godinu, javna preduzeća u RS



86 Pismeni upit i sastanak.

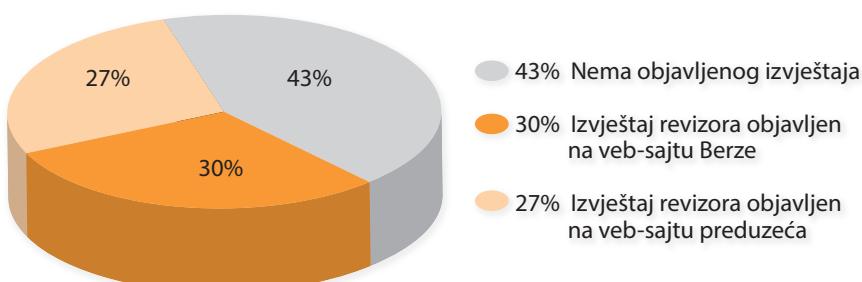
Na veb-sajtu APIF-a, koji pored „Registar javnih preduzeća“ ima i „Registar finansijskih izvještaja“, evidentno je da se iz baze podataka finansijskih izvještaja, povlače podaci u „Registar javnih preduzeća“. Uvidom u „Registar finansijskih izvještaja“, može se zaključiti da je nivo dostupnosti podataka sljedeći: osnovni podaci o preduzeću i licu zaduženom za pripremu izvještaja – dostupno na uvid, a od ostalih detalja iz izvještaja, u skladu sa APIF-ovim dokumentom – dostupan je samo cjenovnik usluga iz „Registra“. Na veb-sajtu Banjalučke berze, pomenuti dokument je dostupan za 8 javnih preduzeća iz posmatranog uzorka (organizovanih kao a. d. otvorenog tipa) koji na svom veb-sajtu nemaju objavljene finansijske izvještaje za 2015. godinu (ili nemaju svoj veb-sajt).

Kada je riječ o objavljanju finansijskih izvještaja na posmatranom uzorku, na osnovu opisanog, ne može se reći da je situacija zadovoljavajuća, čak i kad se finansijski izvještaji objavljeni na berzi posmatraju kao transparentno ponašanje. Vraćajući se ranije napomenutom, moguće je da je razlog navedenog načina (ne)razumijevanja odredbe „finansijska struktura“ i transparentnost. Odredbu o objavlivanju „na drugi adekvatan način“ je takođe potrebno redefinisati, odnosno pojasniti konkretno koji je dovoljno dobar i transparentan taj „drugi adekvatni način“, koji će svi razumjeti i u skladu sa tim se ponašati, kako privredni subjekti (JP) tako i subjekti odgovorni za nadzor nad primjenom „Zakona o javnim preduzećima“ i nad poslovanjem javnih preduzeća. Izvještaji o poslovanju za 2016. godinu ni za jedno preduzeće nisu bili dostupni u vrijeme prikupljanja podataka. Dvadesetak dana nakon 2. 2. 2017, kada su vršeni uvidi u veb-sajtove, na veb-sajtu Banjalučke berze za 10 JP – a. d. otvorenog tipa, dostupni su finansijski izvještaji za 2016. godinu. Ažurnost prema Berzi uslovljena je načinom njenog funkcionisanja, a ne odnosom javnih preduzeća prema problemu dostupnosti informacija prema javnosti.

Izvještaji nezavisnog revizora za 2015. godinu objavljeni su na veb-sajtu 8 javnih preduzeća (27%). Na veb-sajtu Banjalučke berze izvještaji nezavisnih revizora za 2015. god. objavljeni su za još 9 javnih preduzeća – a. d. otvorenog tipa (30%). Razlog za objavu izvještaja na veb-sajtu Banjalučke berze jeste zakonska obaveza i način funkcionisanja berze. Ukupno 17 dostupnih izvještaja nezavisnih revizora ne može se okarakterisati kao transparentnost navedenih podataka, posebno ako se ima podatak o dostupnosti na veb-sajtu JP (8). I ovo pitanje zaslužuje da se razmotri u kontekstu informacija koje čine „finansijsku strukturu“, da li se u tom kontekstu izvještaj treba učiniti dostupnim.



Grafikon 6. Dostupnost revizorskih izvještaja, javna preduzeća u Republici Srpskoj



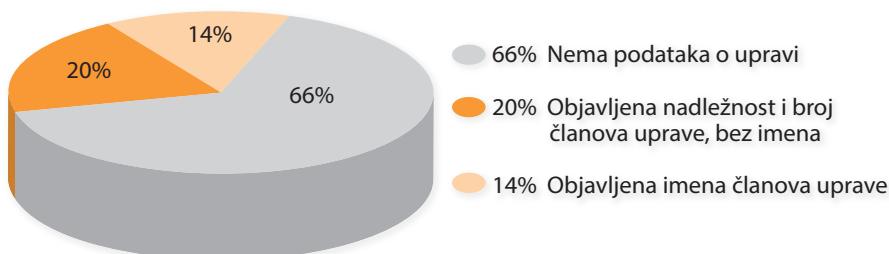
Segment javnih nabavki je takođe istraživan iz razloga što „Zakon“ posvećuje dužnu pažnju javnim nabavkama u JP, a takođe i iz razloga da ukažemo da li je i koliko insistiranje na primjeni propisa iz oblasti javnih nabavki i pritisak javnosti, doprinijelo poboljšanju transparentnosti nabavki. Od ukupnog broja JP iz uzorka koji imaju vlastiti veb-sajt, na 19 veb-sajtova JP objavljene su brojne informacije iz oblasti javnih nabavki, doduše ne u jednakom obimu kod svih, ali se u odnosu na sve druge informacije, radi o značajnom dijelu informacija (pozivi za dodjelu ugovora, odluke, ugovori i sl.). Dakle, evidentno je da je nivo svijesti o obavezi objavljivanja informacija oko javnih nabavki neuporedivo viši u odnosu na sve ostale informacije.

Planovi javnih nabavki za 2017. godinu dostupni su kod 7 JP na veb-sajtovima JP iz uzorka, a kod 8 JP na veb-sajtu je dostupan plan javnih nabavki za 2016. godinu. Imajući u vidu da je početak godine, da oko 30% JP koji imaju veb-sajt objavljuju ažurno planove nabavki, te da oko 50% javnih preduzeća iz uzorka na svom veb-sajtu objavljaju brojne informacije o javnim nabavkama, očigledna je razlika u odnosu objavljivanja podataka o javnim nabavkama i podataka i dokumenta koji čine suštinu transparentnosti. Odnos prema informacijama iz oblasti javnih nabavki i informacija koje predstavljaju suštinu transparentnosti morala bi se moći objasniti: ili kvalitetom propisa, ili stalnim pritiskom javnosti u vezi sa nepravilnostima u javnim nabavkama, ili stalnim pritiskom koji proizlazi iz korištenja instituta žalbi, tužbi za povredu postupaka, ili pojačane kontrola (Službe glavne revizije RS), te sankcija za prekršaje. Odgovor se nalazi najvjerojatnije dijelom u svakoj od ponuđenih opcija.

Podaci o upravi javnih preduzeća iz posmatranog uzorka nisu dostupni za 33 preduzeća. Za 17 javnih preduzeća koja su učinila dostupnim podatke o upravi, nivo informacija je različit: za 7 JP podaci o upravi su objavljeni sa imenima lica koja obavljaju te

dužnosti, dok su za 10 javnih preduzeća podaci dostupni u smislu nadležnosti i broja članova, bez imena lica koja tu dužnost obavljaju. Indirektno do podataka o licima koja obavljaju dužnosti u upravi, može se doći uvidom u objavljene finansijske izvještaje. O pitanjima imenovanja i izbora članova uprave na veb-sajtu nema raspoloživih podataka, a postupak je uređen „Zakonom“ (skupština bira nadzorni odbor, nadzorni odbor bira upravu preduzeća - direktora i izvršnog direktora) sve na osnovu javnog konkursa sa ciljem „izbora najboljeg kvalifikovanog kandidata“.

Grafikon 7. Dostupnost podataka o upravi preduzeća, javna preduzeća u Republici Srpskoj



Iako ni odjeljenje interne revizije niti odbor za reviziju nemaju karakter organa uprave, već karakter interne kontrole, prilika je da se preispita i odredba zakona po kojoj glavni revizor imenuje direktora odjeljenja za internu reviziju. Razlozi za to su sljedeći: u praksi se ne dešava da glavni revizor imenuje direktora odjeljenja interne revizije (kad to pravo imenovanja ne iskoristi glavni revizor, direktora odjeljenja za internu reviziju imenuje odbor za reviziju). Nadalje, direktor odjeljenja interne revizije, prema „Zakonu o javnim preduzećima“, odgovoran je odboru za reviziju, a odbor za reviziju je odgovoran nadzornom odboru koji predlaže imenovanje i razrješenje skupštini članova odbora za reviziju.

S druge strane, iz ugla zakonske i profesionalne regulative koja se primarno odnosi na reviziju, eksterna revizija nema mandat da nadzire i revidira internu reviziju: u budžetskom dijelu javnog sektora to radi Centralna jedinica za harmonizaciju, a kod javnih preduzeća organi društva, prije svega, odbori. Naprotiv, eksterne i interni revizori treba da sarađuju i koordinišu svoje aktivnosti, kako bi čitav revizorski proces bio što efikasniji i efektivniji.

Svako imenovanje trebalo bi biti rezultat javnog konkursa koji bi trebalo u cijelosti da ispoštuje zakonom utvrđene principe zakonitosti, odgovornosti i transparentnosti,

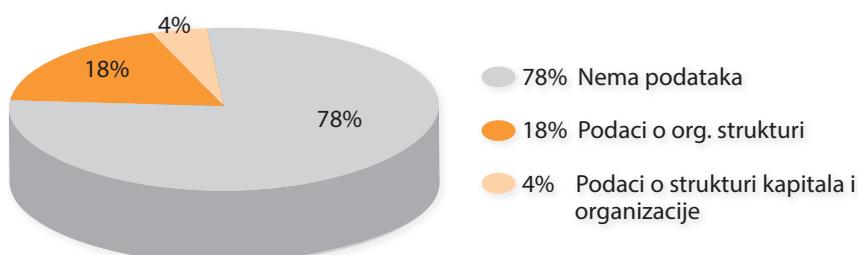


kvaliteta, nezavisne provjere i zastupljenosti pri zapošljavanju. Ne treba posebno ni ispitivati ni dokazivati činjenicu da se pri izboru, odnosno imenovanju članova nadzornih odbora i uprava javnih preduzeća, bez imalo ustručavanja, političke partije otvoreno miješaju i međusobno dogovaraju. Poslije izbora nastaje otvoreno postizborno preuzimanje, u skladu sa predizbornim ili postizbornim dogovorima političkih pobednika, što obesmišljava institut javnog konkursa, ali i ulogu i značaj agencija koje bi trebalo da doprinesu zakonitosti izbora, a ne „pokrivanju političkih dogovora“.

Posebno je upadljiva činjenica da ovakav zakonski okvir zapravo omogućava da se sve radi manje ili više unutar okvira, kojeg ti zakoni formiraju tako da, a što je poseban problem, nema ni posebne političke i druge odgovornosti za endemski nisku efikasnost javnog sektora (Kovačević, Blagovčanin, 2016).

Od 50 posmatranih javnih preduzeća, podaci o organizacionoj strukturi nisu dostupni za 39 javnih preduzeća (78%). Kod 11 preduzeća (18%) koja na sajtu imaju prikazanu organizacionu strukturu, 2 preduzeća (4%) su uz organizacionu strukturu prikazala i struktura kapitala.

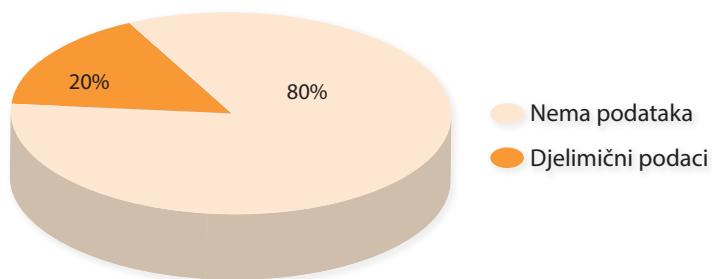
Grafikon 8. Dostupnost podataka o org. strukturi i strukturi kapitala, javna preduzeća u Republici Srpskoj



Odredba „Zakona“ o obavezi javnih preduzeća da informacije o organizacionoj strukturi učine dostupnim na veb-sajtu ili na drugi adekvatan način nisu zaživjele u praksi. Očito se ili informacije ne smatraju bitnim, ili se ne smatra da se može dogoditi da se pokrene prekršajni postupak. Zaprijećene novčane sankcije za pravno lice je 5.000 - 15.000 KM zbog nepoštivanja odredbe člana 2, stav 3 „Zakona“. Stanje po pitanju ovog i svakog drugog prethodnog pitanja na ukupnom broju javnih preduzeća je mnogo gore od stanja na posmatranom uzorku, s obzirom na neočekivano visok procenat nepostojanja veb-sajtova i nepreciznost odredbe „i na drugi adekvatan način“.

Kada je riječ o podacima o radu skupštine, 40 od 50 javnih preduzeća iz uzorka, nema nikakvih podataka o radu skupštine. Kod 10 kod kojih postoje neke informacije o radu skupštine, nivo informacija je uglavnom sljedeći: objavljeni pozivi za skupštinu i/ili odluke skupštine, odnosno obavještenja u vezi sa radom skupštine. Kao i kod finansijskih izvještaja, na veb-sajtu Banjalučke berze mogu se za javna preduzeća – a.d. otvorenog tipa naći podaci o skupštinama sa materijalima koji su na razmatranju.

Grafikon 9. Dostupnost podataka o radu skupštine, javna preduzeća u Republici Srpskoj



Nivo informisanosti o radu skupštine javnih preduzeća je ispod nivoa koji bi se mogao okarakterisati kao zadovoljavajući. Potrebno je procijeniti da li na tom planu treba korigovati postojeće propise ili treba raditi na podizanju svijesti svih relevantnih aktera o potrebi kvalitetnijeg predstavljanja ključnih informacija.

#### 6.8.2. Federacija BiH

Polazni podatak za odabir uzorka javnih preduzeća u FBiH svakako je trebao biti podatak iz registra javnih preduzeća koji prema članu 10 „Uredbe o transparentnosti odnosa JLS, kantona i FBiH sa javnim preduzećima“, treba da vodi FIA – Finansijsko-informatička agencija FBiH. Uvidom u veb-sajt FIA-e, te dobijenim odgovorom na službeni upit, evidentno je da do danas nije uspostavljen registar javnih preduzeća od strane FIA-e, iako je „Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa“ na snazi je već četiri godine. Privredna komora FBiH, UIO BiH, Zavod za statistiku, nekoliko ministarstva koji su resorno zaduženi za većinu javnih preduzeća, nisu mogli dati podatak o broju javnih preduzeća u FBiH.<sup>87</sup>

87 Većini su zvanično upućeni upiti, ili nije odgovoreno, ili je odgovoreno da nema mogućnosti za „filter: javna preduzeća“ u bazi podataka.

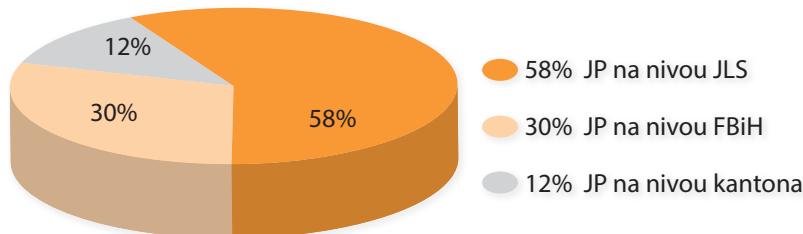


Slijedom navedenog, budući da zvanično nema podatka o broju javnih preduzeća u FBiH, iz dokumenta koji procjenjuje broj preduzeća u FBiH (Šušnica, 2013) zaključili smo da u Federaciji BiH, uzimajući u obzir 10 kantona i 79 opština i gradova, djeluje oko 1.400 javnih organizacionih jedinica (ustanova) i preduzeća, od čega je na nivou FBiH oko 50 javnih preduzeća. Prema dostupnim informacijama na veb-sajtovima kantona, broj javnih preduzeća se kreće od 1 do 5 (izuzetak je Grad-Kanton Sarajevo koji ima 15 javnih preduzeća), te broja javnih preduzeća na uzorku od 31 opštine<sup>88</sup>, procjenjujemo da u FBiH na svim nivoima zajedno posluje oko 400-450 javnih preduzeća.

Samo nepostojanje registra otežalo je izbor uzorka, ali je korištenjem posrednih izvora<sup>89</sup> odabrano 50 preduzeća. Kod izbora uzorka vodilo se računa:

- na kom su nivou javna preduzeća organizovana: 15 javnih preduzeća (30%) na federalnom nivou, 6 javnih preduzeća (12%) na kantonalm nivou, a 29 javnih preduzeća (58%) na nivou JLS;
- o regionalnoj zastupljenosti: kod izbora javnih preduzeća nastojalo se da se obuhvate svi kantoni;
- kojim se djelatnostima bave: 16 javnih preduzeća komunalnih djelatnosti, 12 javnih preduzeća iz proizvodnog sektora, 10 javnih preduzeća vodovoda, 5 toplana, 5 transport i komunikacije, 2 ostale djelatnosti;
- oblik organizovanja: 36 javnih preduzeća su društva sa ograničenom odgovornošću (doo), a 14 dionička društva (d. d.).

Grafikon 10. Struktura uzorka javnih preduzeća u Federaciji BiH



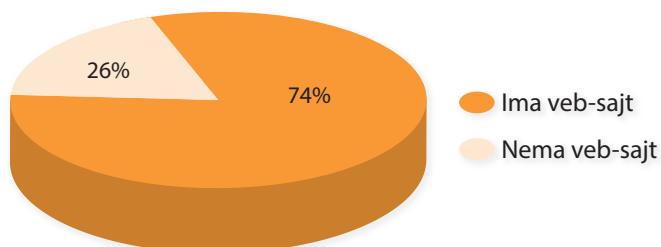
88 Uvid u veb-sajtove 31 JLS u 3 kantona (ZDK, TK, Livanjski) prosječno 4 JP/JLS, plus prosječno 4 JP/kanton.

89 Liste članica sindikata komunalaca FBiH (po kantonima i JLS), veb-sajtovi JLS, pretraga JP u opštini.

S obzirom na identičnost propisa, tražili smo odgovor na ista pitanja kao i za Republiku Srpsku<sup>90</sup>.

Postojanje veb-sajta: Na izabranom uzorku od 50 preduzeća 37 javnih preduzeća (74%) ima veb-sajt, a 13 ih nema veb-sajt (26%). Treba imati u vidu da se nastojalo, da bi se realno procijenila upotreba veb-sajta sa aspekta stvarne dostupnosti informacija, odabrati uzorak sa što većim brojem onih preduzeća koja imaju veb-sajt. Stoga je odnos onih koji imaju veb-sajt u odnosu na one koji nemaju u stvarnosti sigurno nepovoljniji.

Grafikon 11. Posjedovanje vlastitog veb-sajta, javna preduzeća u FBiH



Činjenica da određeni broj JP u FBiH nema vlastiti veb-sajt, ukazuje na ograničenu mogućnost ispunjenja obaveze objavljivanja informacija iz člana 2 „Zakona o javnim preduzećima“, kao i informacija propisanih „Uredbom o transparentnosti finansijskih odnosa između jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima“. Objavljivanje informacija i „na drugi odgovarajući način“ je potrebno precizirati, jer istraživanje pokazuje da je taj „drugi odgovarajući način“ upitan. Kako „Zakon“ impli-cira postojanje sajta, sigurno je potrebno velikom broju preduzeća pružiti podršku u izradi vlastitog veb-sajta.

Informacije o poslovanju, imaoci veb-sajtova objavljaju na način koji oni procjenjuju svrshishodnim. Najčešće se radi o uobičajenim poslovnim informacijama koje su usmje-rene ka korisnicima njihovih proizvoda ili usluga (putem: saopštenja za javnost, press centar, novosti, obavještenja, aktuelnosti i sl.).

90 Osim pitanja o dostupnosti podataka iz registra javnih preduzeća, koji nije još uspostavljen kod FIA.



Dio informacija o javnim preduzećima, pretežno onih osnovnih, mogu se naći na veb-sajtu JLS u kojem se nalazi sjedište (7 javnih preduzeća), ali se ne može govoriti o dostupnosti informacija u smislu „Zakonom“ i „Uredbom“ definisane dostupnosti informacija. Pet javnih preduzeća koja nemaju veb-sajt, koriste Facebook stranicu za komunikaciju sa javnošću, na kojoj se uglavnom plasiraju aktuelne informacije za korisnike.

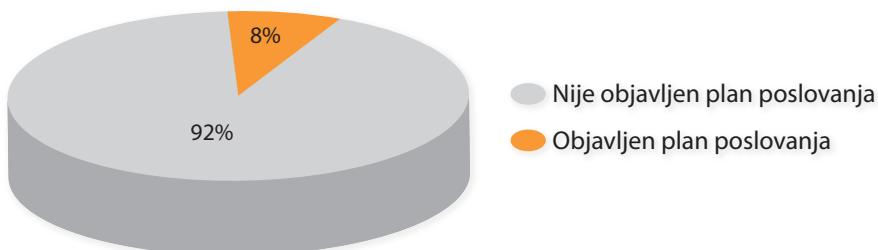
Pri dizajniranju i korištenju veb-sajta javna preduzeća u velikoj mjeri nemaju odgovarajući stav o korištenju sajta za objavljivanje informacija o finansijskoj i organizacijskoj strukturi preduzeća, kako nalaže član 2, stav 3 „Zakona“. Tačno je da „Zakon“ kaže na: „internet stranici preduzeća ili drugi adekvatan način“, ali je otvoreno pitanje ako postoji veb-sajt, zašto se ne koristi u propisanom smislu, a ako nema veb-sajta, šta je drugi adekvatan način i kada se smatra da je obaveza ispunjena objavljivanjem na taj drugi adekvatan način.

Od 37 javnih preduzeća koja imaju veb-sajt, plan poslovanja za 2016. godinu objavila su samo 3 preduzeća (8%). Praksa pokazuje da se planovi uredno rade, ali se ne objavljuju na veb-sajtu. Za preduzeća koja su organizovana kao d. d., dostupni su podaci na veb-sajtu Sarajevske berze, u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast poslovanja.

Broj objavljenih planova poslovanja javnih preduzeća, prije svega na vlastitoj internet stranici pokazuje da po percepciji javnih preduzeća i uprava, plan poslovanja, sačinjen u skladu sa članom 23 „Zakona o javnim preduzećima“ FBiH (plan prihoda i rashoda, prijedlog kapitalnih izdataka, izvori finansiranja za kapitalne izdatke i druge poslovne ciljeve, sve planirane zajmove, garancije...), nema karakter dokumenta koji se treba učiniti dostupnim javnosti. Potrebno je preciznije definisati pojам informacija o finansijskoj strukturi (da li su uključeni i planovi) koje treba učiniti dostupnim.

Od 37 JP koja imaju svoj veb-sajt, trogodišnji plan poslovanja objavila su samo 3 preduzeća (8%), dok se na jednom veb-sajtu nalazi poziv za skupštinu na kojem je u dnevnom redu razmatranje i usvajanje trogodišnjeg plana poslovanja. Za ovaj dokument je zakonom propisano da se nakon usvajanja, dostavlja generalnom revizoru BiH te resornom ministarstvu, ili nadležnom organu opštinske uprave.

Grafikon 12. Objavljivanje plana poslovanja za 2016. godinu i trogodišnjih planova poslovanja, javna preduzeća u FBiH



S obzirom na to da ovim informacijama nema traga ni na veb-sajtovima nadležnih ministarstva ni na veb-sajtu Ureda za reviziju institucija FBiH, pokušao se pribaviti podatak o ovome putem upita da li je odredba zakona o dostavljanju trogodišnjih planova poslovanja zaživjela u praksi i koliko se to u stvarnosti dešava. Od brojnih upita<sup>91</sup> jedno ministarstvo je odgovorilo da im se ne dostavljaju pomenuti planovi iz, po njima, opravdanih razloga. Kao i u slučaju planova poslovanja na godišnjem nivou, tako je i ovaj plan dostupan za na veb-sajtu Sarajevske berze za ona d. d. koja su njeni emitenti.

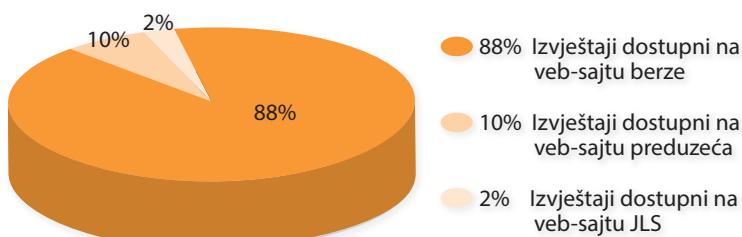
Polazeći od ocjene da dostavljanje planova nadležnim organima i institucijama u sebi sadrži i karakteristike transparentnosti i nadzora i kontrole, potrebno je realno procijeniti suštinu odredbe i njenu svrshishodnost i u skladu s tim predložiti redefinisanje odredbe. Ovo naročito stoga što „Zakon“ predviđa visoke zaprijećene prekršajne sankcije za javna preduzeća koja ne sačine trogodišnji plan i ne dostave ga u institucije, kako je propisano.

Izveštaje o poslovanju za 2015. god. od posmatranog uzorka preduzeća, njih 5 (10%) imaju objavljene na veb-sajtu (bilans stanja, bilans uspjeha), 1 JP (2%) izvještaj o poslovanju dostupan na veb-sajtu JLS, dok se za d. d. emitente Sarajevske berze navedeni podaci nalaze u okviru detaljnih podataka o svakom emitentu ponaosob.

91 Glavnom revizoru, nekoliko ministarstva FBiH kojima su javna preduzeća u resoru i brojnim JLS.



Grafikon 13. Dostupnost izvještaja o poslovanju za 2015. godinu, javna preduzeća u FBiH



Kada je riječ o objavljivanju finansijskih izvještaja kod 37 javnih preduzeća koja imaju svoje internet stranice, situacija je nesporno nezadovoljavajuća. Kako je daleko veći broj javnih preduzeća koja su organizovana kao d.o.o., u odnosu na broj d. d., tako ni broj dostupnih podataka o d.d. na Sarajevskoj berzi, ne može popraviti utisak o nezadovoljavajućoj dostupnosti podataka u vezi sa finansijskim izvještajima. Finansijski izvještaji i note uz finansijski izvještaj obavezno se moraju objavljivati, kako je to „Zakon“ propisao i u vezi s tim treba treba tražiti rješenje da se to preciznije uredi u propisima, a što je mnogo važnije, sprovede u praksi.

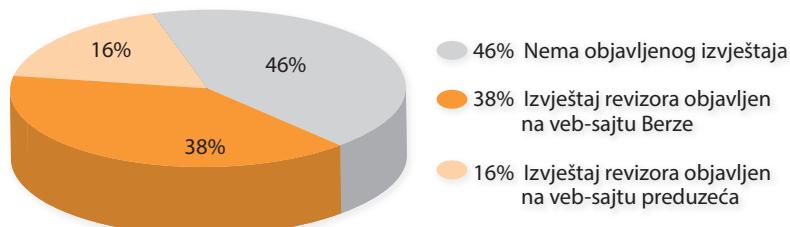
Za ona javna preduzeća koja imaju veb-sajtove treba ishoditi postupanje po „Zakonu“, a za ona koja nemaju, treba tražiti rješenja da možda osnivači (JLS i dr.) na svojim veb-sajtovima objavljaju sve one informacije o javnim preduzećima koje čine suštinu transparentnosti. Ponovo ističemo da je važno razmotriti šta podrazumijevaju odredbe „finansijske struktura“ i transparentnost, kao i objavljivanje „na drugi adekvatan način“. Pitanja koja ostavljaju dileme treba razmotriti, pojasniti propisima i ishoditi adekvatno ponašanje privrednih subjekata (javnih preduzeća) i onih subjekata odgovornih za nadzor nad primjenom „Zakona o javnim preduzećima u FBiH“.

Polugodišnje ili kvartalne izvještaje o poslovanju za 2016. godinu su objavila samo 3 javna preduzeća, a dio izvještaja za d. d. se može naći na veb-sajtu Sarajevske berze (ali ih nema na veb-sajtu preduzeća).

Ukupan odnos prema transparentnosti informacija iskazan kod plana poslovanja, trogodišnjeg plana poslovanja i finansijskog izvještaja za 2015. godinu je identičan i pri izvještavanju o poslovanju za 2016. godinu, posmatranu kao tekuću godinu početka projekta. Sve naprijed rečeno i predloženo, primjenjivo je i na ovo pitanje.

Izvještaji nezavisnog revizora za 2015. godinu su objavljeni na veb-sajtu šest javnih preduzeća. Na veb-sajtu Sarajevske berze nalaze se izvještaji nezavisnog revizora za 2015. godinu za javna preduzeća koja su emitenti berze (d. d.).

Grafikon 14. Dostupnost revizorskih izvještaja, javna preduzeća u FBiH



Šest objavljenih izvještaja na veb-sajtu i četrnaest na Berzi (ako su sva preduzeća iz uzorka d. d. otvorenog tipa) ne može se okarakterisati kao transparentnost navedenih podataka. Ipak, posebno pitanje predstavlja zašto na veb-sajtovima 37 javnih preduzeća nema informacija koje čine suštinu transparentnosti. I ovo pitanje zaslužuje da se razmotri u kontekstu informacija koje čine „finansijsku strukturu“ - da li se u tom kontekstu treba pomenuti izvještaj učiniti dostupnim javnosti.

Javne nabavke u javnim preduzećima i dostupnost podataka o njima, kao što je napomenuto u dijelu koji se odnosi na Republiku Srpsku, istraživali smo iz razloga što „Zakon“ tome posvećuje dužnu pažnju, a i zato što je uvidom u nekoliko veb-sajtova u samom početku, bilo jasno da je insistiranje na primjeni propisa iz oblasti javnih nabavki doprinijelo poboljšanju transparentnosti procesa nabavki. Sam podatak da su kod 26 javnih preduzeća od 37 imalaca veb-sajtova objavljene informacije iz oblasti javnih nabavki, u različitom obimu (pozivi za dodjelu ugovora, postupci javnih nabavki, odluke, ugovori i dr.), pokazuje da informacije o javnim nabavkama dominiraju u odnosu na sve druge informacije. Ne pretendujući da se ovim analiziraju procesi i poštivanje „Zakona o javnim nabavkama“, evidentno je da je nivo svijesti o obavezi objavljivanja informacija o javnim nabavkama neuporedivo viši u odnosu na sve ostalo o čemu je ovdje riječ.

Kod 37 javnih preduzeća koji imaju veb-sajt, planovi javnih nabavki objavljeni su za njih 16, od čega je 9 za 2017, a 7 za 2016, što je u pogledu planova za 2017. godinu prihvatljivo s obzirom na to da se radi o početku godine. Imajući u vidu da oko 43%



predužeća ažurno objavljaju planove javnih nabavki te da njih oko 70% objavljuje razne informacije iz postupaka JN, nesporna je ogromna razlika u odnosu na objavljanje ovih vrsta informacija u odnosu na sve druge.

Odnos prema informacijama iz oblasti javnih nabavki i informacija koje predstavljaju suštinu transparentnosti i u FBiH bi se mogao objasniti: ili kvalitetom propisa, ili stalnim pritiskom javnosti u vezi sa nepodopštinama u javnim nabavkama, ili stalnim pritiskom koji proizilazi iz korištenja instituta žalbi, te tužbi za povredu postupaka, ili pojačanom kontrolom, te sankcija za prekršaje. Odgovor na ovo pitanje treba definisati i prema tome odrediti dalje djelovanje u pogledu unapređenja transparentnosti podataka javnih predužeća.

Podaci o upravi javnih predužeća iz posmatranog uzorka nisu dostupni za 40 predužeća (od kojih 13 predužeća nema svoj veb-sajt). Od ostalih JP koja imaju veb-sajt, na 14 su objavljeni podaci o upravi (broj članova, imena, nadležnosti), a u 3 slučaja samo navedene pozicije u upravi i nadležnosti bez imena aktuelnih članova uprave. U svim slučajevima gdje se radi o d. d. otvorenog tipa, emitentima Sarajevske berze, detaljni podaci o upravi su dostupni na veb-sajtu berze.

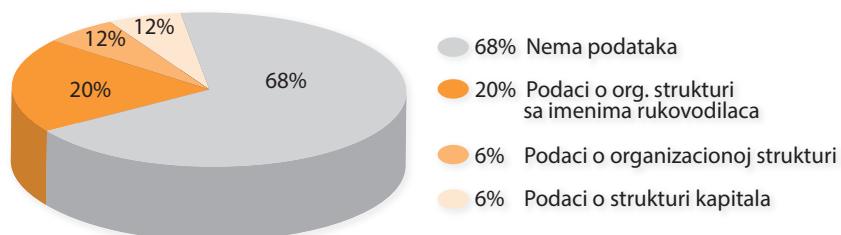
O pitanjima imenovanja članova uprave (skupština bira nadzorni odbor, nadzorni odbor bira upravu predužeća – direktora i izvršne direktore), na veb-sajtovima javnih predužeća, nema apsolutno nikakvih podataka, a proces se provodi prema „Zakonu o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima“, sve na osnovu javnog konkursa sa ciljem „izbora najboljeg kvalifikovanog kandidata“. Razlika u odnosu na Republiku Srpsku je jedino u tome što se zbog organizacije Federacije BiH, objave vrše u službenim glasnicima-novinama FBiH/kantona/JLS i što pravo na prigovor na postupak/odluku ima samo zainteresovana stranka (a ne „bilo koji član javnosti“, kao u Republici Srpskoj).

Kod izbora/imenovanja principi propisani „Zakonom“ se poštuju samo u dijelu formalne procedure – npr. objava konkursa, komisije i sl. Ne treba posebno ni ispitivati ni dokazivati činjenicu da se kod izbora/imenovanja članova nadzornih odbora i uprava javnih predužeća, političke partije otvoreno, bez imalo ustručavanja, međusobno dogovaraju ko će šta obavljati u javnim preduzećima. Poslije izbora nastaje otvoreno postizborno preuzimanje, u skladu sa predizbornim ili postizbornim dogоворима političkih pobjednika, što obesmišjava institut javnog konkursa, ali i ulogu i značaj agencija koje bi trebale doprinositi zakonitosti izbora, a ne „pokrivanju političkih dogovora“.

U Federaciji BiH su vrlo neodređene ili čak nepostojeće zakonske i druge norme u pogledu uslova, standarda, kriterijuma, procedura i transparentnosti. Očigledno je nepostojanje bilo kakve političke i druge odgovornosti učesnika za provođenje konkursa i za rezultate konkursa; nepostojanje bilo kakve obaveze da se usvojene odluke obrazlože kandidatima ili drugim zainteresovanim licima i subjektima (što praktično onemogućava bilo kakve suvisle žalbe kandidata). Ovi i drugi opisani nedostaci za rezultat imaju u potpunosti iskrivljen princip imenovanja na najvažnije funkcije u javnom sektoru (Kovačević, Blagovčanin, 2016).

O organizacionoj strukturi javnih preduzeća, od 50 posmatranih, za njih 34 nema nikakvih podataka (13 ih nema veb-sajt). Kompletну organizacionu strukturu sa imenima ključnih nosilaca posla/funkcija prikazalo je 10 preduzeća, 3 je uz pomenute podatke prikazalo detaljnu strukturu kapitala, a 3 su prikazala organizacionu strukturu (unutrašnju organizaciju po sektorima).

Grafikon 15. Dostupnost podataka o org. strukturi i strukturi kapitala, javna preduzeća u FBiH



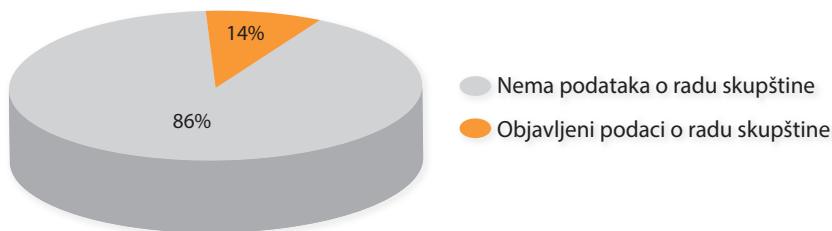
Odredba „Zakona”, o obavezi javnih preduzeća da učine dostupnim na veb-sajtu ili na drugi adekvatan način informacije o organizacionoj strukturi, ne poštaje se u značajnoj mjeri. Očito da ova vrsta informacija nema dužnu pažnju onih koji odlučuju šta će se učiniti dostupnim javnosti. To ne iznenađuje, jer u praksi nije poznat slučaj da je odredba zakona koja sadrži visinu zaprijećene novčane kazne u slučaju neobjavljanja podataka iz člana 2, stav 3 „Zakona“ primijenjena na bilo koje javno preduzeće.

Stanje po pitanju ovog i svakog drugog prethodnog pitanja na ukupnom broju javnih preduzeća u Federaciji BiH je, procjenjujemo, mnogo nepovoljnije kada je u pitanju transparentnost, imajući u vidu neočekivano visok broj javnih preduzeća bez vlastite internet stranice i nepreciznost odredbe „i na drugi adekvatan način“.



Od 50 javnih preduzeća, kod njih 43 (od kojih 13 nema veb-sajt) nema nikakvih podataka o radu skupštine. Kod ostalih 7, uglavnom su objavljeni pozivi za skupštinu i/ili pojedinačne odluke, ili registar skupština (objave pod „novosti“, ili „obavještenja“).

Grafikon 16. Dostupnost podataka o radu skupštine, javna preduzeća u FBiH



Kao što je navedeno kod pitanja finansijskih izvještaja, planova poslovanja, izvještaja nezavisnog revizora, podataka o upravi i radu skupštine, za ona d. d. koja su emitenti Sarajevske berze, podaci su dostupni na veb-sajtu Berze.

Nivo informisanosti o radu skupština javnih preduzeća je ispod zadovoljavajućeg nivoa. Potrebno je procijeniti da li na tom planu treba korigovati postojeće propise, ili treba raditi na podizanju svijesti svih relevantnih aktera i promociji potrebe činjenja podataka dostupnim javnosti, kako ovih, tako i svih prethodno opisanih.

#### 6.8.3. Rezime istraživanja za BiH

Na osnovu provedenog istraživanja stanja transparentnosti/odgovornosti u 100 javnih preduzeća u BiH, može se konstatovati sljedeće.

Zakoni o javnim preduzećima<sup>92</sup> su definisali koja preduzeća imaju status javnog preduzeća, principe njihovog poslovanja (transparentnost kao ključni princip i transparentnost finansijskih odnosa između Republike Srpske, JLS i javnih preduzeća u RS, i JLS, kantona i javnih preduzeća u Federaciji BiH), za koje je ostavljeno da će se u svakom od entiteta urediti odgovarajućom uredbom o transparentnosti.

92 Detaljnije obrazloženi u poglavljima „Pravni okvir Republike Srpske“ i „Pravni okvir FBiH“.

Sa aspekta ovog istraživanja najvažnije je da su oba zakona definisala da su javna preduzeća (član 2) „dužna informacije o svojoj finansijskoj i organizacionoj strukturi učiniti dostupnim javnosti posredstvom internet-stranice preduzeća ili na drugi adekvatan način“.

Po pitanju posjedovanja internet stranice javnih preduzeća, situacija je apsolutno nezadovoljavajuća. Bilo je teško odabrati uzorak za istraživanje dostupnosti podataka, sa dovoljnim brojem javnih preduzeća sa internet stranicama, tako da procjenujemo da ih najmanje 50-60% uopšte nema veb-sajt.

To samo po sebi navodi na zaključak da bi prvi korak u unapređenju transparentnosti/dostupnosti informacija javnosti, trebala biti neka vrsta tehničke podrške u izradi i korištenju veb-sajta, kao vida komunikacije.

U slučaju da je prethodni prijedlog nemoguće realizovati, treba tražiti mogućnost rješenja sa JLS. S obzirom na to da najveći broj JLS ima vlastitu internet stranicu prijedlog je da u nekom segmentu svojih internet stranica postave izdvojene, propisane informacije o javnim preduzećima.

Kada se govori o „dostupnosti javnosti informacija... na drugi odgovarajući način“, potrebno je precizirati koji je to drugi odgovarajući način. Pri tom treba imati u vidu:

- da li je taj drugi adekvatan način berza za a. d. u Republici Srpskoj, odnosno za emitente berze d. d. u Federaciji BiH, pri čemu je na berzi u oba entiteta najmanji broj javnih preduzeća;
- da li je taj drugi adekvatan način – u Republici Srpskoj APIF-ov „Registrar javnih preduzeća“ imajući u vidu da je, bar do sada, dostupan generalnoj javnosti samo dio osnovnih – statusnih informacija, dok je za ostale (finansijske) podatke potrebno platiti prema cjenovniku;
- da se ista pitanja mogu postaviti u Federaciji BiH, pod uslovom da se u skladu sa „Uredbom“ kod FIA-e uspostavi registrar javnih preduzeća u Federaciji BiH. Stvarna situacija je takva da je apsolutno nemoguće saznati tačan broj javnih preduzeća u Federaciji BiH na svim nivoima organizovanja. Zbog toga je prioritet ishoditi uspostavljanje registra javnih preduzeća.

Radi pravilnog razumijevanja i postupanja, „Zakonom“ je potrebno jasno definisati:

- koje su to informacije „o finansijskoj strukturi“ (član 2 u oba zakona) koje treba učiniti dostupnim javnosti:



- \* da li je to plan poslovanja i/ili trogodišnji plan poslovanja, sa svim elementima iz člana 23 u Republici Srpskoj, odnosno člana 22 u Federaciji BiH;
- \* da li je to izvještaj o poslovanju sa svim elementima iz „Zakona o pri-vrednim društвima“ ili je samo finansijski izvještaj sa notama na koji upućuje „Uredba“ koja koristi istu terminologiju;
- koji je to nivo podataka koji mora biti objavljen da bi se moglo sa sigurnoшcu utvrditi ko poštuje, a ko ne poštuje odredbe „Zakona“.

Pitanje trogodišnjih planova poslovanja javnih preduzeća je definitivno za razma-tranje, kao i odredbe „Zakona“ te ponašanja subjekata obveznika kada je u pitanju izrada i dostavljanje tih planova. Ovo treba pažljivo razmotriti zbog toga što je njihovo neusvajanje i nedostavljanje resornom ministarstvu i glavnom revizoru u Republici Srpske, odnosno resornom ministarstvu ili nadležnom opštinskom organu uprave i generalnom revizoru u Federacije BiH, prekršajno kažnjivo, sa visokim zaprijećenim kaznama. Na osnovu posmatranog uzorka i informacija od resornih ministarstava, Službe revizije Republike Srpske i brojnih odgovora jedinica lokalnih samouprava, što iz Republike Srpske što iz Federacije BiH, evidentno je da se ova odredba „Zakona“, možda je grubo reći, gotovo ne primjenjuje ili jako malo poštuje u praksi. Preduzeća entitetskog nivoa ministarstvima dostavljaju godišnje planove i izvještaje, a trogodiš-nje ne; reviziji se dostavlja izuzetno rijetko, samo poneko preduzeće na entitetском nivou. Uglavnom na svim nivoima javna preduzeća svojim osnivačima dostavljaju godišnje planove rada i izvještaje o radu.

Odredbu o obavezi dostavljanja trogodišnjih planova na opisani način, potrebno je svakako preispitati i po potrebi redefinisati na drugi, svrshodniji način. Posmatrano na odabranom uzorku u oba entiteta, ukupan odnos javnih preduzeća prema oba-vezi da informacije čine dostupnim nije na zadovoljavajućem nivou. To je detaljno pokazano uz svako pitanje na koje smo tražili odgovor.

Posebnu pažnju u kontekstu transparentnosti zaslužuje podatak da najveći broj onih koji imaju vlastite veb-sajtove (u oba entiteta), objavljaju daleko najveći broj infor-macija iz oblasti javnih nabavki u odnosu na bilo koje druge informacije koje bi se po propisima mogle okarakterisati kao suštinske za transparentnost. Mogući razlozi za ovakvu pojavu navedeni su kod obrazloženih rezultata u oba entiteta: viši nivo svijesti, pritisak javnosti, žalbeni postupci i sl.

Tragom svega navedenog, po pitanju unapređenja dostupnosti informacija javnosti u oba entiteta, rješenja treba tražiti u:

- preciznijem definisanju odredaba „Zakona“ kako je prethodno opisano;
- edukacijama i podizanju svijesti nadležnih i odgovornih lica u javnim preduzećima o potrebi i obavezi činjenja dostupnim javnosti relevantnih informacija;
- kontroli nadzornih organa (internih i eksternih) po pitanju poštovanja odredaba „Zakona“.

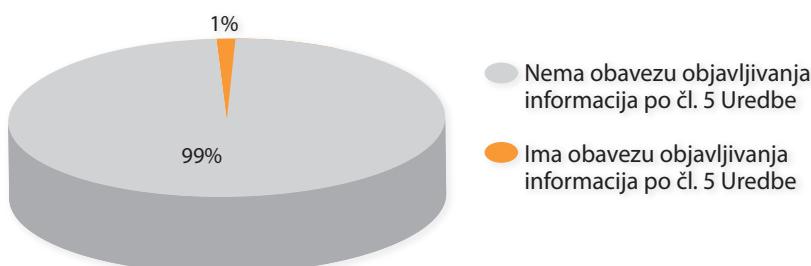
Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa u oba entiteta, usvojene na osnovu obaveze iz zakona o javnim preduzećima u oba entiteta, uredile su:

- informacije na koje se posebno odnosi obaveza transparentnosti;
- obaveze javnih preduzeća da u traženom obimu informacije čine dostupnim;
- obavezu javnih preduzeća iz proizvodnog sektora da na godišnjem nivou objavljaju propisane informacije;
- pod kojim uslovima javna preduzeća iz proizvodnog sektora, kao i druga javna preduzeća, nisu obavezna da objavljaju propisane informacije.

To u praksi izgleda ovako:

- Prema odredbi da javna preduzeća koja posluju u proizvodnom sektoru nisu u obavezi objavljivati informacije ako im ukupan prihod u posljednjoj poslovnoj godini nije prešao iznos od 250 miliona evra (protivvrijednost u KM), u RS ni jedno javno preduzeće iz proizvodnog sektora nije u obavezi objavljivati propisane informacije iz člana 5, stav 1 „Uredbe“ jer ni jedno nije imalo ukupan prihod veći od 250 miliona evra, dok u Federaciji BiH jedno javno preduzeće, koje je bilo u uzorku našeg ispitivanja, treba da postupi po goreopisanoj odredbi člana 5.

Grafikon 17. Obaveza objavljivanja informacija po čl. 5 Uredbe – javna preduzeća iz proizvodnog sektora RS i FBiH, u odnosu na uzorak





Prema odredbi da ostala preduzeća nisu obavezna objavljivati informacije iz člana 3 „Uredbe“ ukoliko im je ukupan prihod za dvije godine koje su prethodile godini u kojoj su im dodijeljena javna sredstva, manji od 40 miliona evra (protivvrijednost u KM), podatke iz člana 3 „Uredbe“ obavezno je objavljivati ukupno 33 javna preduzeća<sup>93</sup> (20 iz Federacije BiH i 13 iz Republike Srpske). Od ovog broja, 13 javnih preduzeća je iz proizvodnje, odnosno distribucije električne energije.

U odnosu na odabrani uzorak od 100 javnih preduzeća (50 iz Republike Srpske i 50 iz Federacije BiH), u obavezi je objavljivati informacije prema članu 3 „Uredbe“ samo njih 16 (11 iz Federacije BiH i 5 iz Republike Srpske).

Grafikon 18. Obaveza objavljivanja informacija po čl. 3 Uredbe – javna preduzeća iz RS i FBiH, u odnosu na uzorak



Ako se ima u vidu da je u Republici Srpskoj „Registrar javnih preduzeća“ upisano njih 235, a da je gruba procjena da ih u Federaciji BiH ima oko 400-450, i ako na oko 650 javnih preduzeća u BiH, njih preko 600 ne mora objavljivati informacije, onda sve prethodno postaje upitno.

Prethodno navedeno ukazuje da je potrebno sa nadležnim razmotriti usklađivanje propisa BiH/Republike Srpske/Federacije BiH sa propisima Evropske unije, u kojim smo obavezni primjenjivati propisane limite koji su neprimjereni uslovima poslovanja u BiH.

Stoga, sve nalaze i ponašanja javnih preduzeća u pogledu dostupnosti informacija javnosti, date u ovom izvještaju treba razmotriti u kontekstu svrhe koja se želi postići, posebno unapređenja zakonskog okvira.

93 Podaci: APIF/TRON.

Na kraju, „Zakon o javnim preduzećima“, bez obzira na limite iz „Uredbe“, nije oslobođio javna preduzeća obaveze transparentnosti, barem u dijelu kako ih propisuje „Zakon“ i u tom pravcu treba raditi na potrebnim pojašnjenjima i eventualnim predlaganjima izmjena i dopuna „Zakona“, što će za sobom inicirati i izmjene „Uredbe“.



## **7. UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI JAVNIH PREDUZEĆA NA ZAPADNOM BALKANU – KOMPARATIVNI OSVRT**

### **7.1. Uvod**

Logika javnih preduzeća se ogleda u stavu da je državna intervencija u pojedinim oblastima privrede u javnom interesu. Jedna od najznačajnijih političkih debata i linija razdvajanja unutar političkog spektra je upravo pitanje državnog intervencionizma, odnosno neintervencionizma. Političke partije sučeljavaju različita rješenja i dobijaju ili, pak, gube izbore upravo, zbog načina definisanja ovih pitanja. Otuda su osnivanje i samo postojanje posebnih javnih preduzeća predmet političke debate koja, u demokratskoj državi, vodi konačnoj odluci koju donose glasači. Međutim, svakodnevno funkcionisanje javnih preduzeća i propisi koji regulišu njihovo poslovanje ostaju izvan sfere političke odgovornosti, u sivoj zoni suprotstavljenih krajnosti u pristupima samoj prirodi javnih preduzeća i glavnom toku debate o državnoj svojini.

Politički i izborni sistem, političko nasljeđe, politička kultura i razvijenost javnog i civilnog sektora u velikoj mjeri određuju raspodjelu političke moći u jednom društvu. Upravo je to jedan od zaključaka koji se odnosi na transparentnost i odgovornost javnih preduzeća u 6 analiziranih zemalja.

Holandija je zemlja sa dugogodišnjom demokratskom tradicijom i stabilnim političkim sistemom koji je ostavio traga na sve aspekte njihovog društva. I pored toga što se čini da su mnoge stvari manje zakonski regulisane u odnosu na ostale posmatrane



zemlje, činjenica je da politička kultura ima jako veliki uticaj na stanje transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća. Tako se u ovoj zemlji mnoge stvari podrazumijevaju bez potrebe za jakom kodifikacijom u okviru zakona, dok se aspekt dobrog korporativnog upravljanja može vidjeti svuda bez obzira na to da li se radi o javnim ili privatnim preduzećima. Svaki građanin ima pravo da u svakom trenutku dobije informaciju koja se tiče funkcionisanja države i javnog sektora dok je ogroman broj stvari prezentovan na principu proaktivne transparentnosti. Tako se građanima predstavljaju godišnji planovi i izvještaji, informacije o upravljačkoj strukturi, rezultati provedenih revizija, itd. Može se reći da je Holandija zemlja sa veoma razvijenim javnim i civilnim sektorom koji na bazi društvenog dogovora odlično određuju raspodjelu političke moći koja je bitna za efikasne i efektivne ishode javnih politika.

Slovenija je zemlja koja je najbrže i najlakše provela tranziciju društveno-političkog sistema što je svakako vidljivo i u oblasti javnih preduzeća. Ovi subjekti više nisu samo oblast u kojima država interveniše već su predmet jako kvalitetnog upravljanja u cilju pružanja što kvalitetnijih usluga svojim građanima. U 90-tim godinama prošlog vijeka, sektor javnih preduzeća je doživio značajnu transformaciju sa zakonodavnog sistema, uspostavljanja novih institucionalnih oblika upravljanjem državnom imovinom, sređivanju registara državne imovine, uvođenje principa korporativnog upravljanja. Tako se postigla i značajna otvorenost prema građanima i javnosti. Interesantno je da se tek u pojedinim incidentima naslućuje uticaj politike na rad i funkcionisanje javnih preduzeća u Sloveniji.

Posmatrajući Hrvatsku, možemo reći da se ona još uvijek nalazi na pola puta ka punoj transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća. Iako je zemlja već nekoliko godina u Evropskoj uniji, činjenica je da se tek sad dešavaju značajne promjene sa stanovišta funkcionisanja javnog sektora. Tako se donose nova zakonska rješenja u vezi sa načinom funkcionisanja javnih preduzeća, ali se osjećaju i pozitivne posljedice uvođenja nove političke kulture kojom se nastoji uvesti profesionalizacija u javna preduzeća i napraviti otklon od politizacije. Vidi se da država nastoji da što bolje valorizuje efekte upravljanja svojom imovinom s tim da su rezultati još uvijek dosta skromni imajući u vidu da se radi o procesu koji je tek nedavno započeo. Veoma je teško utvrditi u kojoj je mjeri ovo rezultat ulaska zemlje u Evropsku uniju, ali je svakako djelimično posljedica toga imajući u vidu „snagu“ kojom ova zajednica oblikuje političku kulturu i rješenja u svim sferama života.

Srbija ima sve najznačajnije odlike partokratske države s obzirom na to da političke partije imaju trajan uticaj na duboko ukorijenjenu i široko rasprostranjenu politizaciju društva. Političke partije dominiraju društvenim prostorom, oblikuju ga i njihov uticaj se osjeća u svakom aspektu društvenog života. Stoga ne iznenađuje ni stanje

transparentnosti i odgovornosti javnog sektora. U visoko politizovanom kontekstu politički imenovani članovi nadzornih odbora i izvršni direktori polažu račune jedino rukovodstvima partija koje su ih nominovale za ove pozicije. Iz ovoga nužno slijedi da samo jasno izražena politička volja i jasna poruka predstavnicima političkih stranaka angažovanim u javnim preduzećima od strane partijskih rukovodstava može da rezultira punom primjenom pravila o javnosti poslovanja u javnim preduzećima. Međutim, ovo je nešto što im ne odgovara jer (lokalnim) javnim preduzećima prioritet uglavnom nije ekonomska efikasnost, već socijalni i politički ciljevi kroz maksimizaciju broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa za javne usluge kao „socijalne“ kategorije.

Ni ostale dvije posmatrane zemlje nisu značajno odmakle od Srbije. Tako je Makedonija definisala zakonski okvir koji je djelimično usklađen sa rješenjima koja su prisutna u zemljama EU, ali i dalje ne postoji centralna institucija koja upravlja sistemom javnih preduzeća u zemlji. Treba istaći i činjenicu da je donedavno javnim preduzećima bilo tolerisano da „proizvode“ loše rezultate dok su imali čak i povlašteni tretman u vezi sa izmirenjem poreskih dugova prema državi. Generalna je ocjena da javna preduzeća u Makedoniji ne poštuju visoke standarde transparentnosti u skladu sa „Smjernicama za korporativno upravljanje u državnim preduzećima“ OECD-a. Tako su, na primjer, sva javna preduzeća registrovana u „Registru o trgovačkim društvima“ koji nije javno dostupan. Praksa pokazuje da upravljački organi u javnim preduzećima nemaju potrebnu nezavisnost, da interes kompanije vide kao prioritet i da je prisutno neprimjereno političko uplitanje u rad javnih preduzeća. Uprkos činjenici da se od 2014. godine članovi odbora biraju putem javnog konkursa, u praksi imenovanja u upravljačke organe javnih preduzeća su politički diktirana što se negativno odražava na kompetencije i kvalitet odbora javnih preduzeća, te na njihovu stručnost i integritet.

Kada posmatramo BiH, najznačajnija razlika u odnosu na Srbiju i Makedoniju se vidi u kompleksnosti pravno-administrativnog sistema, gdje se na tri različita nivoa reguliše funkcionišanje javnih preduzeća. Pri tome treba imati u vidu da se radi o entitetskim politikama, odnosno politici u okviru nadležnosti Brčko distrikta BiH. Međutim, ishodi ovakvog pravnog i institucionalnog okvira su skoro isti – neefikasnost zbog velikog uticaja politike i države na rad javnih preduzeća, nedostatak odgovornosti i transparentnosti koja dalje ugrožava rad javnih preduzeća, itd. Transparentnost nekog javnog preduzeća u potpunosti zavisi samo od stava nadzornog odbora i izvršnih direktora prema ovom segmentu rada javnog preduzeća – kako u smislu svakodnevног rada tako i u smislu izvještavanja. Generalno, građani i javnost su skoro potpuno isključeni iz mogućnosti analize rezultata koje prave javna preduzeća, dok se slučajevi kažnjavanja neodgovornosti mogu pobrojati na ruke.

## 7.2. Čemu to postepeno konvergiraju zemlje Zapadnog Balkana

I dok nije jasno u kojoj mjeri proces pridruživanja Evropskoj uniji ima uticaj na stepen transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća te aspekt korporativnog upravljanja, vidljivo je da se najznačajnije smjernice za javna, odnosno državna preduzeća mogu pronaći u okviru pravila koje definiše OECD (OECD, 2005). Zajedničko iskustvo zemalja koje su započele sa reformom korporativnog upravljanja u državnim preduzećima jeste da je ovo važan, ali također kompleksan poduhvat. Glavni izazov je pronaći ravnotežu između nadležnosti države za aktivno vršenje njenih vlasničkih funkcija, kao što je kandidiranje i izbor odbora, istovremeno se suzdržavajući od nametanja pretjeranog i neprimjerenog političkog uplitanja u upravljanje kompanijom i njen rad. Izgrađene na praktičnom iskustvu, „Smjernice“ pružaju konkretnе sugestije kako takve dileme mogu biti riješene. Na primjer, „Smjernice“ predlažu da država svoju vlasničku funkciju sprovodi putem centralizovanog tijela za vlasništvo, ili efikasno koordiniranih tijela, koja bi trebalo da djeluju neovisno i u skladu sa javno objavljenom vlasničkom politikom. „Smjernice“ također predlažu jasno odvajanje vlasničkih i regulatornih funkcija države. Ukoliko se pravilno primijene, ove i ostale preporučene reforme moguće bi dugoročno osigurati da se državno vlasništvo sprovodi na profesionalan i odgovoran način, te da država igra pozitivnu ulogu u unapređenju korporativnog upravljanja širom svih sektora u našim ekonomijama. Ono što treba napomenuti je činjenica da se dva seta smjernica odnose na predmet naše studije:

- transparentnost i odgovornost,
- odgovornost odbora državnih preduzeća.

### 7.2.1. Transparentnost i odgovornost

Državna preduzeća treba da poštuju visoke standarde transparentnosti u skladu sa principima OECD-a o korporativnom upravljanju. Tako se navodi da:

- koordinaciono ili vlasničko tijelo treba da sačini konzistentan i zbirni način izvještavanja o državnim preduzećima i da godišnje objavljuje zbirni izvještaj o državnim preduzećima;
- državna preduzeća treba da razviju i ustanove efikasne procedure interne revizije i uspostave funkciju interne revizije koju nadgleda odbor i koja njemu neposredno odgovara, kao što odgovara i odboru za reviziju ili ekvivalentnom organu kompanije;

- državna preduzeća, osobito velika, treba da podliježu godišnjoj neovisnoj vanjskoj reviziji baziranoj na međunarodnim standardima. Postojanje posebnih procedura državne kontrole nije zamjena za neovisnu vanjsku reviziju;
  - državna preduzeća treba da podliježu istim visokokvalitetnim standardima računovodstva i revizije kao i kompanije kotirane na berzi. Velika ili kotirana državna preduzeća trebalo bi da objavljuju finansijske i nefinansijske informacije u skladu sa visokokvalitetnim međunarodno priznatim standardima;
  - državna preduzeća treba da objave bitne informacije o svim pitanjima opisanim u „Principima korporativnog upravljanja“ OECD-a i dodatno da se fokusiraju na područja značajna za državu kao vlasnika i opštu javnost. Primjeri takvih informacija uključuju:
1. jasnu izjavu za javnost o ciljevima kompanije i njihovom ispunjavanju;
  2. vlasničku i glasačku strukturu kompanije;
  3. sve značajne faktore rizika i mјere preuzete za upravljanje rizikom;
  4. svaku finansijsku pomoć, uključujući garancije primljene od države i obaveze preuzete u ime državnog preduzeća;
  5. sve značajne transakcije sa povezanim tijelima.

### 7.2.2. Odgovornost odbora državnih preduzeća

Odbori državnih preduzeća treba da imaju neophodne ovlasti, sposobnosti i objektivnost za obavljanje njihovih funkcija strateškog vođenja i nadgledanja uprave. Oni moraju postupati sa integritetom i biti odgovorni za svoje postupke.

Tako se navodi da:

- odbori državnih preduzeća treba da imaju jasan mandat i krajnju odgovornost za rezultate kompanije. Odbor treba da bude potpuno odgovoran vlasnicima, da djeluje u najboljem interesu kompanije i sve dioničare tretira pravično;
- odbori državnih preduzeća treba da obavljaju svoje dužnosti nadgledanja uprave i strateškog vođenja, saglasno ciljevima postavljenim od strane vlade i vlasničkog tijela. Odbori treba da imaju ovlasti da imenuju i razrješavaju glavnog izvršnog direktora;
- odbori državnih preduzeća treba da budu sastavljeni tako da mogu donositi objektivne i neovisne procjene. Dobra praksa upućuje da funkcija predsjednika odbora bude odvojena od glavnog izvršnog direktora;



- ukoliko je obavezna zastupljenost zaposlenih u odboru, potrebno je uspostaviti mehanizme koji garantuju da se ta zastupljenost ostvaruje učinkovito i da doprinosi poboljšanju sposobnosti, informisanosti i neovisnosti odbora;
- kada je neophodno, odbori državnih preduzeća treba da formiraju specijalizirane komisije radi podrške odboru da u punom sastavu vrši svoje funkcije, naročito u pogledu revizije, upravljanja rizikom i naknada;
- odbori državnih preduzeća trebalo bi da vrše godišnju procjenu njihovih učinaka.

### 7.3. Kakvo je trenutno stanje u posmatranim zemljama u vezi sa konvergencijom ka OECD smjernicama

U narednoj tabeli je sumiran aspekt transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u svih 6 posmatranih zemalja.

Tabela 6. Transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća u posmatranim zemljama

Aspekti transparentnosti i odgovornosti	BiH	Makedonija	Srbija	Hrvatska	Slovenija	Hollandija
Sačinjavanje i godišnja objava zbirnog izvještaja	Nema izvještaja	Nema izvještaja	Nema izvještaja	Djelimično realizovano	U potpunosti realizovano	U potpunosti realizovano
Uspostavljene efikasne procedure interne revizije koje nadgleda odbor	Loša interna revizija	Loša interna revizija	Loša interna revizija	Djelimično realizovano	U potpunosti realizovano	U potpunosti realizovano
Uspostavljena nezavisna vanjska procjena/revizija	Ad hoc	Ad hoc	Ad hoc	Redovno	Redovno	Redovno
Visokokvalitetni standardi računovodstva i revizije kao i kompanije kotirane na berzi	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Objava bitnih informacija	Nema objave*	Nema objave	Ad hoc objave	Djelimično	U potpunosti	U potpunosti

\*Postoji mali broj izuzetaka koji na veb-stranici objavljuje relevantne informacije o poslovanju koji mogu poslužiti kao primjer drugima.

Vidljivo je da se zemlje Zapadnog Balkana još uvijek bore sa nedostatkom institucionalizovane transparentnosti i odgovornosti sa aspekta pune primjene principa korporativnog upravljanja. Tako se u zemljama EU (Hollandija, Slovenija i Hrvatska) vrši sačinjavanje i godišnje objave zbirnog izvještaja za preduzeća iz javnog sektora.



U Srbiji, Makedoniji i BiH nemaju ovakvu praksu što ne iznenađuje jer u navedenim zemljama ne postoji jedinstveni registar u okviru određene institucije koji je odgovoran za rad i funkcionisanje javnih preduzeća.

Iako je u svim zemljama uspostavljen zakonski okvir za funkcionisanje interne revizije u javnim preduzećima, vidi se da ona još uvijek nije zaživjela u svim analiziranim zemljama. Tako je funkcija interne revizije koja sasvim odgovara upravnom odboru uvedena u potpunosti samo u javnim preduzećima u Sloveniji i Holandiji. Istovremeno, procjenjuje se da je ova funkcija tek dijelom uvedena kada govorimo o sektoru javnih preduzeća u Hrvatskoj. U ostalim zemljama je aspekt interne revizije u javnim preduzećima i dalje loš na šta redovno ukazuju i izvještaji o napretku Evropske komisije.

---

*Interna revizija je nezavisna aktivnost objektivne provjere i savjetovanja sa ciljem da poveća vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da postigne njene ciljeve unošenjem sistematskog, disciplinovanog pristupa procjeni i unapređenju efektivnosti upravljanja rizikom i procesa kontrole i upravljanja. Interni revizori su važni kako bi osigurali efikasan i snažan proces otvorenosti i primjerene interne kontrole u širem smislu. Oni treba da utvrde proceduru za prikupljanje, sklanjanje i predočavanje dovoljno detaljnih informacija. Takođe, treba da osiguraju da se procedure kompanije primjenjuju na odgovarajući način i da budu sposobni da garantuju za kvalitet i vjerodostojnost informacija objavljenih od strane kompanije. Kako bi se povećala njihova nezavisnost i ovlaštenja, interni revizori bi trebalo da rade u ime odbora direktora i da odgovaraju direktno njemu i njegovom odboru za reviziju u jednoslojnim sistemima, a nadzornom odboru u dvoslojnim sistemima, ili odboru za reviziju gdje postoji. Interni revizori treba da imaju neograničen pristup predsjedniku i članovima odbora i njegovog odbora za reviziju. Njihovo izvještavanje je važno za sposobnost odbora da ocjenjuje stvarne aktivnosti i rezultate kompanije. Takođe je preporučljivo kao dio dobre prakse da se izvještaj o internoj kontroli uključi u finansijske izvještaje, opisujući strukturu interne kontrole i procedure za finansijsko izvještavanje.*

Izvor: „Smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima“ OECD-a

---

I dok se u zemljama Evropske unije može vidjeti praksa skoro redovne nezavisne procjene/revizije od strane relevantnih revizorskih kuća, u analiziranim zemljama Zapadnog Balkana se još uvijek radi o ad hoc slučajevima i to uglavnom za potrebe određenih projekata, ili na osnovu zahtjeva međunarodnih organizacija. Kako bi se

osnažilo povjerenje u predočene informacije, država bi trebalo da, pored pomenu-tih posebnih državnih revizija, zahtijeva da sva velika javna preduzeća podliježu bar vanjskoj reviziji koja će se vršiti u skladu sa međunarodno priznatim standardima. Potrebno je ustanoviti adekvatne procedure za odabir vanjskih revizora i ključno je da budu nezavisni od uprave i velikih dioničara, tj. države u slučaju javnih preduzeća. Nadalje, vanjski revizori treba da podliježu istim kriterijima nezavisnosti kao i u kom-panjijama privatnog sektora. Ovo generalno podrazumijeva ograničenja u pružanju konsultantskih ili drugih neračunovodstvenih usluga javnim preduzećima u kojima se vrši revizija, kao i povremenu rotaciju revizorskih partnera ili revizorskih firmi.

U interesu opšte javnosti, javna preduzeća treba da budu transparentna kao i korpo-racije čijim se dionicama javno trguje. Bez obzira na pravni status i čak i ako nisu na berzi, sva državna preduzeća trebalo bi da izvještavaju u skladu sa najboljom praksom računovodstvenih i revizijskih standarda. Sva javna preduzeća trebalo bi da objave finansijske i nefinansijske informacije, a velika preduzeća čije su dionice na berzi treba da to čine u skladu sa međunarodno priznatim standardima visoke kvalitete. Ovo po-drazumijeva da glavni direktori i finansijski direktori potpisuju finansijske izvještaje, a da članovi odbora javnih preduzeća potvrđuju da ti izvještaji u svim bitnim pitanjima vjerodostojno i tačno prikazuju poslovanje i finansijsko stanje preduzeća.

Visok nivo otvorenosti takođe je bitan za javna preduzeća koja provode važne ciljeve javne politike. To je naročito važno kada ona imaju značajan uticaj na državni budžet, rizike koji nosi država ili kada imaju širi društveni uticaj. U zemljama Evropske unije, kompanije koje ostvaruju pravo na državne subvencije za pružanje usluga od opštег interesa moraju voditi odvojene račune za te djelatnosti.

„Principi korporativnog upravljanja“ OECD-a opisuju šta treba da budu glavni elementi otvorenosti za javne kompanije. Javna preduzeća treba, najmanje, da poštuju ove zahtjeve, uključujući finansijske i operativne rezultate, politiku nagrađivanja, transakcije s povezanim stranama, strukturu upravljanja i upravljačku politiku. Ukoliko primjenjuju neki kodeks korporativnog upravljanja, ova preduzeća treba da ga objave i da navedu o kom kodeksu je riječ. U pogledu nagrađivanja članova odbora i ključnih rukovodilaca, smatra se dobrom praksom da se to završava na pojedinačnoj osnovi. Informacije treba da sadrže odredbe o prekidu ugovora i pravu na penziju, kao i bilo koju posebnu pogodnost ili naknadu u naturi datu članovima odbora.

U narednoj tabeli je sumiran nivo odgovornosti odbora javnih preduzeća u svih 6 posmatranih zemalja.



Tabela 7. Nivo odgovornosti odbora javnih preduzeća u posmatranim zemljama

Aspekti transparentnosti i odgovornosti	BiH	Makedonija	Srbija	Hrvatska	Slovenija	Holandija
Jasan mandat i krajnja odgovornost za rezultate kompanije	NE	NE	NE	Djelimično	DA	DA
Nadgledanje uprave i strateškog vođenja, saglasno ciljevima postavljenim od strane vlade	Ne primjenjuje se uslijed politizacije	Ne primjenjuje se uslijed politizacije	Ne primjenjuje se uslijed politizacije	U potpunosti se primjenjuje	U potpunosti se primjenjuje	U potpunosti se primjenjuje
Sastav odbora ukaže na mogućnost donošenja objektivne i neovisne procjene	NE	NE	NE	Djelimično	DA	DA
Mehanizmi koji garantuju da se zastupljenost ostvaruje učinkovito i da do-prinosi poboljšanju sposobnosti, informisanosti i neovisnosti odbora.	NE	NE	NE	DA	DA	DA
Formiraju specijalizirane komisije naročito u pogledu revizije, upravljanja rizikom i naknada.	DA, bez autonomije	DA, bez autonomije	DA, bez autonomije	Da sa djelimičnom autonomijom	DA sa autonominjom u radu	DA sa autonominjom u radu
Vršenje godišnje procjene učinaka odbora	NE	NE	Djelimično	DA	DA	DA

Iz tabele je vidljivo da je u Holandiji i Sloveniji jasno definisan mandat i odgovornost za rezultate kada se govori o odgovornosti upravnih i nadzornih odbora u javnim preduzećima. Istovremeno, ne može se reći da je ovo slučaj i sa analiziranim zemljama Zapadnog Balkana. U pojedinim zemljama, odbori javnih preduzeća teže da budu preveliki, nemaju poslovnu viziju i nezavisno prosuđivanje. Takođe je primjetno da uključuju prekomjeran broj članova iz državne uprave. Jačanje i poboljšanje kvaliteta

upravljačkih odbora javnih preduzeća jeste osnovni korak u unapređenju korporativnog upravljanja u datim preduzećima. Važno je da javna preduzeća imaju jake upravne i nadzorne odbore koji mogu djelovati u interesu kompanije i učinkovito nadzirati upravu bez neprimjerenog političkog uplitanja. S tim u vezi, neophodno je osigurati kompetencije odbora javnih preduzeća, ojačati njihovu nezavisnost i poboljšati način na koji funkcionišu. Takođe je neophodno omogućiti im jasnu i punu odgovornost za njihove funkcije i osigurati da djeluju s integritetom. Ovo je svakako još uvijek daleko od načina na koji se upravlja u javnim preduzećima u zemljama Zapadnog Balkana. Suštinsko je i treba naglasiti da svi članovi odbora imaju zakonsku obavezu da djeluju u najboljem interesu kompanije. Kolektivna i pojedinačna odgovornost članova odbora treba biti jasno iskazana. Ne bi trebalo da postoje razlike između odgovornosti različitih članova odbora, bilo da su kandidirani od strane države, ili bilo kojih drugih dioničara, ili zainteresiranih strana. Kako bi se podržala odgovornost odbora i u cilju djelotvornog funkcionisanja odbora, oni treba da slijede najbolje prakse prihvaćene u privatnom sektoru te da budu ograničeni u veličini. Iskustva pokazuju da manji odbori omogućavaju istinsku stratešku diskusiju i da su manje podložni samo formalnom odobravanju i pukom postojanju.



## 7.4. Kako unaprijediti stanje transparentnosti i odgovornosti u javnim preduzećima Zapadnog Balkana

Istraživanja u okviru analize stanja za pojedine zemlje su pokazala da su političke partije dominantni igrači u funkcionisanju javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, Srbiji ili Makedoniji. Situacija je nešto bolja u Hrvatskoj, ali je još daleko od željenog stanja. Uticaj nad preduzećima se vrši preko imenovanja i kontrole njihovog rukovodstva, što direktno vodi u niz spornih odluka i negativnih posljedica po ostvarivanje dobrih poslovnih rezultata i/ili javnog interesa. Činjenica je da pozicija političkih stranaka u društvu, slabosti izbornog sistema i ustavnih odredaba, praksa stroge podjele ministarskih resora među koalicionim partnerima, u spremi sa nedovoljnim kapacitetima medija i građana za vršenje nadzora, omogućavaju političkim partijama da se pozicioniraju kao najvažniji učesnici u upravljanju državnim poslovima i društvenim procesima. Pozicije direktora i članova upravnih odbora se smatraju legitimnom političkim sinekurom, a kontrola nad ovim preduzećima se brani, čak i po cijenu raskida koalicionog ugovora.

Pravni i institucionalni okvir, koji bi trebalo da zaštitи javni interes u vezi sa funkcionisanjem javnih preduzeća i dalje nije adekvatno uređen da bi omogućio sprečavanje političkih partija da odluke donose proizvoljno i nasumice. Još uvijek nema adekvatnog odgovora na sveprisutnu politizaciju i nedostatak odgovornosti prema građanima za ostvarene rezultate. Čini se da se sa normativno-pravnog stanovišta promjene nabolje mogu očekivati ukoliko se unaprijede propisi u vezi sa upravljanjem javnim preduzećima, imenovanjem, nezavisnošću i stručnošću uprave, te propisi u vezi sa javnošću rada javnih preduzeća, kako u pogledu definisanih ciljeva od strane Vlade, tako i u pogledu odluka koje se tiču svakodnevног funkcionisanja javnih preduzeća, finansijskih podataka, informacija o javnim nabavkama i obrazloženja odluka upravljačkih struktura ovih preduzeća. Uz navedeno, jako je značajno unapređenje efektivnosti i efikasnosti unutrašnjih i spoljnih mehanizama kontrole u cilju obezbjeđenja odgovornosti ključnih aktera. Vrhovne revizorske institucije i druga tijela koja se bave pitanjima integriteta i borbe protiv korupcije su od ključnog značaja za unapređenje odgovornosti rada u javnim preduzećima. Istovremeno, treba istaći i potrebu daljeg jačanja funkcije interne revizije u javnim preduzećima u svim analiziranim zemljama Zapadnog Balkana.

Imajući u vidu sve navedeno, može se definisati set preporuka čija bi primjena, kroz veću transparentnost i odgovornost, unaprijedila rad javnih preduzeća na Zapadnom Balkanu.

- Potrebno je unaprijediti proaktivno objavljivanje informacija kojima raspolažu javna preduzeća, polazeći od informacija o planovima, poslovanju, upravljanju, zaposlenim, subvencijama i svim drugim bitnim stvarima. Ovdje se podrazumijeva i stvaranje pretpostavki za proaktivnu objavu putem internet sajtova samih javnih preduzeća.
- Komplementarno, potrebno je dalje jačati aspekt primjene prava na slobodan pristup informacijama svim zainteresovanim stranama u vezi sa funkcionisnjem javnih preduzeća.
- Neophodno je uspostaviti transparentne i jasne kriterijume imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora te ih u potpunosti sprovesti u praksi. Istovremeno, neophodno je ojačati nezavisnost članova upravnih i nadzornih odbora čime bi se obezbijedio stvarni nadzor i kontrola nad radom direktora i ostvarenjem planiranih ciljeva i rezultata.
- Vlade ili lokalne samouprave bi trebalo da transparentno, jasno i precizno definiju ciljeve i politike kojima se treba rukovoditi prilikom upravljanja javnim preduzećima. Ovako definisani ciljevi će omogućiti da se upravni i nadzorni odbori pozivaju na odgovornost za ostvarene rezultate u vezi sa definisanim ciljevima i politikama. Istovremeno, ovim bi se omogućilo da i sama javnost i građani vrše stalni nadzor u vezi sa uspješnim radom samih javnih preduzeća.
- Kad se posmatraju planovi i izvještaji javnih preduzeća, neophodno je preciznije propisati njihovu strukturu i sadržaj te eventualno uniformisati način na koji se objavljaju pojedini planovi i izvještaji od strane javnih preduzeća.



## Literatura

1. ABN AMRO Group. (2017). *Our Strategy*. Preuzeto sa <https://www.abnamro.com/en/about-abnamro/our-company/our-strategy/index.html>
2. ABN AMRO Group. (2016). *Integrated Annual Report 2016*. Preuzeto sa [https://www.abnamro.com/en/images/Documents/Investor\\_Relations/Financial\\_Disclosures/2016/ABN\\_AMRO\\_Group\\_Annual\\_Report\\_2016.pdf](https://www.abnamro.com/en/images/Documents/Investor_Relations/Financial_Disclosures/2016/ABN_AMRO_Group_Annual_Report_2016.pdf)
3. APIF. (2017). *Registar javnih preduzeća*. Preuzeto sa <http://www.apif.net/index.php/bs/registri/registar-javnih-preduzeca.html>
4. Arsić, M. (2012), *Reforme državnih i društvenih preduzeća, „Kvartalni monitor”, br. 28, januar-mart 2012*. Preuzeto sa [www.fren.org.rs/sites/all/modules/publcnt/publcnt.php?file=http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/L2\\_5.pdf&nid=157](http://www.fren.org.rs/sites/all/modules/publcnt/publcnt.php?file=http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/L2_5.pdf&nid=157)
5. Арсовска Томовска, М., Ѓорѓиевски, Ј., Коруновски, Б. (Ур.) (2017). *Годишен извештај за податоците од регистарот на вработени во јавниот сектор 2016*. Preuzeto sa [http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen\\_izvestaj\\_2016\\_Registar\\_na\\_vraboteni\\_vo\\_JS.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf)
6. Babić, M. (2014). *Okrugli sto: „Zašto su državna preduzeća neefikasna?”*, 5. juni 2014. godine, Privredna komora FBiH, Sarajevo.
7. Blagovčanin, S. (2012). *Nestručan i neodgovoran nadzorni odbor šteti i državnom preduzeću i partiji*. Preuzeto sa <http://www.banjaluka.com/vijesti/kratke-vijesti/2012/07/05/nestrucan-i-neodgovoran-nadzorni-odbor-steti-i-drzavnom-preduzecu-i-partiji/>
8. Breg, V. (2016). *Analiza družbene odgovornosti v javnih komunalnih podjetjih v Sloveniji – Magistarsko delo*. Preuzeto sa <https://dk.um.si/Dokument.php?id=107952>
9. Centar za restrukturiranje i prodaju. (2016). *Plan upravljanja imovinom u nadležnosti Centra za restrukturiranje i prodaju za 2017*. Preuzeto sa <http://www.cerp.hr/UserDocsImages/Pravni%20i%20institucionalni%20okvir/Plan%20upravljanja%20imovinom%20u%20nadle%C5%BEnosti%20CERP-a%20za%202017.g.pdf>

10. Državni ured za upravljanje državnim imovinom. (2016a). *Plan upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2017. godinu – Prijedlog*. Preuzeto sa <https://imovina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Prijedlog%20Plana%20upravljanja%20imovinom//Plan%202017.%20FINAL%2012.10.2016.pdf>
11. Državni ured za upravljanje državnim imovinom. (2016b). *Izvješće o provedbi plana upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2015. godinu – Prijedlog*. Preuzeto sa <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/14%20sjednica%20vlade//14%20-%209.pdf>
12. Državni ured za upravljanje državnim imovinom. (2015). *Izvješće o provedbi plana upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2014. godinu*. Preuzeto sa <https://imovina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjesca/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Plana%20upravljanja%20imovinom%20u%20vlasni%C5%A1tvu%20Republike%20Hrvatske%20za%202014.%20godinu.pdf>
13. Државна комисија за спречување на корупција. (2017). *Известување*. Preuzeto sa <http://www.dksk.org.mk/>
14. Државен завод за ревизија. (2017). *Закон за државна ревизија (Службен весник на РМ, бр.66 од 13.05.2010 година)*. Preuzeto sa <http://djr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1074>
15. Државен завод за ревизија. (2014). *Конечен извјештај за извршена ревизија на успешност*. Preuzeto sa <http://www.roads.org.mk/UserFiles/files/Revizori/KonecenIzvestajUspesnaRevizija2014.PDF>
16. European Commission. (2016a). *Council Recommendation on the 2016 National Reform Programme of Croatia and Delivering a Council Opinion on the 2016 Convergence Programme of Croatia*. Preuzeto sa [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016\\_croatia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_croatia_en.pdf)
17. European Commission. (2016b). *Serbia 2016 Report: Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy*. Preuzeto sa [http://seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_16\\_eng.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf)



18. European Commission. (2016c). *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report: Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy.* Preuzeto sa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0362&from=EN>
19. European Commission. (2014). *Annex Netherlands to the EU Anti-Corruption Report.* Preuzeto sa [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_netherlands\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_netherlands_chapter_en.pdf)
20. European Investment Bank. (2016). *Assessment of financing needs of SMEs in the Western Balkans countries. Country report: FYROM.* Preuzeto sa [http://www.eib.org/attachments/efs/assessment\\_of\\_financing\\_needs\\_of\\_smes\\_fyrom\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/assessment_of_financing_needs_of_smes_fyrom_en.pdf)
21. Europska komisija. (2016). *Izvješće za Hrvatsku 2016. - S detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža.* Preuzeto sa [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016\\_cr2016\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016_cr2016_croatia_hr.pdf)
22. Evropska komisija. (2014). *Radni dokument osoblja komisije - Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014.* Preuzeto sa <http://dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=14162>
23. e-Savjetovanja. (2017). Nacrt prijedloga "*Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku*". Preuzeto sa <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=1932>
24. Export.gov - Helping Businesses Export. (2016a). *Netherlands - Competition from State-Owned Enterprises.* Preuzeto sa <https://www.export.gov/article?id=Netherlands-Competition-from-State-Owned-Enterprises>
25. Export.gov - Helping Businesses Export. (2016b). *Slovenia - Competition from State-Owned Enterprises.* Preuzeto sa <https://www.export.gov/article?id=Slovenia-Competition-from-State-Owned-Enterprises>
26. Fin. (2017). *Prijava korisnika.* Preuzeto sa <http://rgfi.fina.hr/JavnaObjava-web/jsp/prijavaKorisnika.jsp>

27. GAN Integrity. (2015). *Netherlands Corruption Report*. Preuzeto sa <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/netherlands>
28. GVB. (2017). *Missie, visie en strategie*. Preuzeto sa <https://www.gvb.nl/organisatie/missie-visie-en-strategie>
29. Habič, S. (Ed.). (2011). *National Integrity System Assessment Slovenia*. Preuzeto sa [https://www.transparency.org/files/content/nis/2011\\_NIS\\_SloveniaKeyFindings\\_EN\(1\).pdf](https://www.transparency.org/files/content/nis/2011_NIS_SloveniaKeyFindings_EN(1).pdf)
30. Hoppe, R., Woldendorp, J. & Bandelow N. C. (2014). *2014 Netherlands Report*. Preuzeto sa [http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014\\_Netherlands.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Netherlands.pdf)
31. Information from the Government of the Netherlands. (2017). *Portfolio of State-Owned Enterprises*. Preuzeto sa <https://www.government.nl/topics/state-owned-enterprises/contents/portfolio-of-state-owned-enterprises>
32. Javni holding Ljubljana. (2017). *Katalog informacij javnega značaja*. Preuzeto sa <http://www.jhl.si/o-druzbi/katalog-informacij-javnega-znacaja>
33. Javni holding Ljubljana. (2016). *Konsolidirano letno poročilo 2015*. Preuzeto sa [http://www.jhl.si/sites/default/files/jhl\\_si/stran/datoteke/konsolidirano\\_letno\\_poročilo\\_2015\\_-\\_s\\_podpisi.pdf](http://www.jhl.si/sites/default/files/jhl_si/stran/datoteke/konsolidirano_letno_poročilo_2015_-_s_podpisi.pdf)
34. Javni holding Ljubljana. (2012). *Strateški načrt družbe JAVNI HOLDING Ljubljana, d.o.o. za obdobje 2012 – 2016*. Preuzeto sa [http://www.jhl.si/sites/default/files/jhl\\_si/stran/datoteke/5903\\_strateski\\_nacrt\\_druzbe\\_javni\\_holding\\_ljubljana\\_doo\\_za\\_obdobje\\_2012\\_2016\\_povzetek.pdf](http://www.jhl.si/sites/default/files/jhl_si/stran/datoteke/5903_strateski_nacrt_druzbe_javni_holding_ljubljana_doo_za_obdobje_2012_2016_povzetek.pdf)
35. Kapitalska družba. (2017). *Informacije javnega značaja*. Preuzeto sa [http://www.kapitalska-druzba.si/o\\_kapitalski\\_druzbi/predstavitev\\_druzbe/informacije\\_javnega\\_znacaja](http://www.kapitalska-druzba.si/o_kapitalski_druzbi/predstavitev_druzbe/informacije_javnega_znacaja)
36. Kapitalska družba. (2015). *Annual Report 2015*. Preuzeto sa [http://www.kapitalska-druzba.si/\\_files/3127/%20LP\\_KAD\\_2015\\_ANG.pdf](http://www.kapitalska-druzba.si/_files/3127/%20LP_KAD_2015_ANG.pdf)
37. Komisija za hartije od vrijednosti Republike Srpske. (2013). *Izvještaj o stanju na tržištu hartija od vrijednosti za 2012. godinu*. Preuzeto sa <http://www.sec.rs.gov.ba/Izvjestaj%20o%20stanju%202012.pdf>



38. Комисија за заштита на конкуренцијата. (2017a). **Закон за заштита на конкуренцијата**, „Службен весник на РМ”, бр. 145/2010, бр.136/11, 41/14 и 53/16), Preuzeto sa <http://www.kzk.gov.mk/images/ZakonZaZastitaNaKonkSlves%20Konsolid%20Jun2016.pdf>
39. Комисија за заштита на конкуренцијата. (2017b). **Закон за контрола на државната помош**. Службен весник на РМ, бр. 145/2010, објавен на 5. 11. 2010, Preuzeto sa <http://www.kzk.gov.mk/images/estiiimages/900/%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%97%D0%95%D0%9C%D0%98.PDF>
40. Kostak. (2017). **Katalog informacij javnega značaja**. Preuzeto sa <http://www.kostak.si/podjetje/katalog-informacij-javnega-znacaja.html>
41. Kostak. (2015). **Letno poročilo 2015**. Preuzeto sa <http://www.kostak.si/images/porocila/2015letno.pdf>
42. Kovačević, B., Blagovčanin, S. (2016). **Analiza politike i prakse izbora i imenovanja u javnom sektoru u BiH**. Preuzeto sa <http://www.sposobnimanepodobnim.ba/file/download/22/84>
43. Kurir. (2017). **Nearly 130.000 people employed in Macedonia's public sector: report**. Preuzeto sa <http://kurir.mk/en/?p=57175>
44. Македонски шуми. (2017). **Сектори - Служба за внатрешна ревизија**. Preuzeto sa <http://www.mkdsumi.com.mk/sektori.php?page=4&s=10>
45. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. (2016). **The Dutch Public Service**. Preuzeto sa <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service/the-dutch-public-service.pdf>
46. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. (2015). **Open Government in the Netherlands - Action Plan 2016-2017**. Preuzeto sa [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LR\\_91332\\_Actieplan\\_ENG\\_v2.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LR_91332_Actieplan_ENG_v2.pdf)
47. Narodne novine. (2016a). **Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru**. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_05\\_42\\_1092.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_05_42_1092.html)

48. Narodne novine. (2016b). *Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru*. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_06\\_58\\_1487.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_06_58_1487.html)
49. Narodne novine. (2014). *Uredba o izmjeni i dopunama Uredbe o načinu prodaje dionica i poslovnih udjela, „Narodne novine“, broj 66/14*. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_05\\_66\\_1252.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_05_66_1252.html)
50. Narodne novine. (2013a). *Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine, „Narodne novine“, broj 76/13*. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_06\\_76\\_1532.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_76_1532.html)
51. Narodne novine. (2013b). *Uredba o visini naknade za obavljanje poslova upravljanja dionicama i poslovnim udjelima, „Narodne novine“, broj 130/13*. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_10\\_130\\_2829.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_10_130_2829.html)
52. Narodne novine. (2013c). *Uredba o načinu prodaje dionica i poslovnih udjela, „Narodne novine“, broj 129/13*. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_10\\_129\\_2814.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_10_129_2814.html)
53. Narodne novine. (2013d). *Upute za provedbu postupka javnog nadmetanja kao načina prodaje dionica i poslovnih udjela*. Preuzeto sa [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_10\\_129\\_2814.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_10_129_2814.html)
54. Nova Ljubljanska banka. (2017). *Družbena odgovornost*. Preuzeto sa <https://www.nlb.si/druzbena-odgovornost>
55. OECD. (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Preuzeto sa <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>
56. OECD. (2005). *OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima*. Preuzeto sa <https://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>
57. Open Data Barometer. (2016). *Global Rankings*. Preuzeto sa <http://opendata-barometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>



58. Petrović, S., Šonje, V. (2016). *Je li privatizacija državnih poduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?* Preuzeto sa <http://hrcak.srce.hr/162679>
59. Povjerenik za informiranje (2015). *Analitičko izvješće o praćenju provedbe zakona o pravu na pristup informacijama, br. 2/15, „Transparentnost trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu“.* Preuzeto sa <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2014/03/AI-2015-2-Trgova%C4%8Dka-dru%C5%A1tva-final.pdf>
60. Pro Rail. (2014). *ProRail jaarverslag 2014.* Preuzeto sa [https://www.prorail.nl/sites/default/files/jaarverslag\\_2014.pdf](https://www.prorail.nl/sites/default/files/jaarverslag_2014.pdf)
61. Republika Hrvatska. (2016). *Nacionalni program reformi 2016.* Preuzeto sa [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_croatia_hr.pdf)
62. Republika Hrvatska - Državni ured za reviziju. (2016). *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti - Rad nadzornih odbora trgovackih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.* Preuzeto sa <http://www.revizija.hr/datastore/filestore/94/rad-nadzornih-odbora-td-u-vlasnistvu-lokalnih-jedinica.pdf>
63. Republika Hrvatska - Državni ured za reviziju. (2014). *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovackih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.* Preuzeto sa <http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/revizije-ucinkovitosti/rezultati-i-ciljevi-u-trgovackim-drustvima/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-ucinkovitosti-postizanja-rezultata-i-ostvarivanja-ciljeva-poslovanja-td-u-vlasnistvu-jlprs-2.pdf>
64. Republika Hrvatska - Državni ured za reviziju. (2011). *Zakon o Državnom uredu za reviziju.* Preuzeto sa <http://www.revizija.hr/hr/o-nama/zakoni-i-akti>
65. Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine. (2017). *O Ministarstvu.* Preuzeto sa <https://imovina.gov.hr/o-ministarstvu/9>
66. Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine. (2017b). *Popis dionica u trgovackim društvima.* Preuzeto sa <http://registar-imovina.gov.hr/>

67. Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine. (2017c) *Izjava za kandidate za NO*. Preuzeto sa <https://imovina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Registar%20imenovanja//IZJAVA%20za%20kandidate%20za%20NO.pdf>
68. Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine. (2017d). *Izjava za kandidate uprave*. Preuzeto sa <https://imovina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Registar%20imenovanja//IZJAVA%20za%20kandidate%20za%20uprave.pdf>
69. Republika Hrvatska - Ministarstvo državne imovine. (2016). *Registar imenovanja, stanje na 2. 11. 2016. godine*. Preuzeto sa <https://imovina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Registar%20imenovanja//Registar%20imenovanja%20stanje%2002112016.pdf>
70. Republika Hrvatska - Ministarstvo financija. (2015). *Financijska izvješća - javna poduzeća - 2015*. Preuzeto sa <http://www.mfin.hr/hr/financijska-izvjesca-javna-poduzeca-2015>
71. Republika Hrvatska - Ministarstvo uprave. (2017). *Javna uprava vama na usluzi - Statistički prikaz Ministarstva uprave, broj 5*. Preuzeto sa [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20br%205%20\(24.01.2017.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20br%205%20(24.01.2017.).pdf)
72. Република Македонија - Јавно претпријатие за државни патишта. (2017a). *Ревизорски извештаи*. Preuzeto sa <http://www.roads.org.mk/314/revizorski-izveshtai>
73. Република Македонија - Јавно претпријатие за државни патишта. (2017b). *Организациона постапеност*. <http://www.roads.org.mk/215/organizaciona-postavenost>
74. Република Македонија - Министерство за Финансии. (2017a). *Закон за финансиската инспекција во јавниот сектор*. Preuzeto sa <http://www.finance.gov.mk/files/u249/zakon%20za%20finansiska%20inspekcija.pdf>
75. Република Македонија - Министерство за Финансии. (2017b). *Закон о државној ревизији, члан 22, Службене новине бр. 66/10 и 145/10*. Preuzeto sa [http://www.finance.gov.mk/files/u11/zakon\\_za\\_dravna\\_revizija.pdf](http://www.finance.gov.mk/files/u11/zakon_za_dravna_revizija.pdf)



76. Slovenski državni holding. (2017a). *Katalog informacij javnega značaja Slovenskega državnega holdinga*. Preuzeto sa <http://www.sdh.si/sl-si/o-druzbi/katalog-ijz>
77. Slovenski državni holding. (2017b). *Priročnik o položaju nadzornega sveta in članov nadzornega sveta družb*. Preuzeto sa <http://www.sdh.si/sl-si/nadzorniki/prirocnik-za-clane-nadzornih-svetov>
78. Slovenski državni holding. (2016a). *Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb za leto 2017*. Preuzeto sa [https://www.sdh.si/doc/Pravni\\_akti/Letni%20na%C4%8C%20upravljanja%202017-%20l\\_del.pdf](https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Letni%20na%C4%8C%20upravljanja%202017-%20l_del.pdf)
79. Slovenski državni holding. (2016b). *Četrтletno poročilo SDH o upravljanju kapitalskih naložb za obdobje od 1.7.2016 do 30.9.2016*. Preuzeto sa [http://www.sdh.si/doc/Financna\\_porocila/%C4%8Cetrtletno%20poro%C4%8C%20do%2030\\_9\\_2016.pdf](http://www.sdh.si/doc/Financna_porocila/%C4%8Cetrtletno%20poro%C4%8C%20do%2030_9_2016.pdf)
80. Slovenski državni holding. (2016c). *Corporate Governance Code of State-Owned Enterprises*. Preuzeto sa [http://www.sdh.si/doc/Pravni\\_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20\(002\).pdf](http://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20(002).pdf)
81. Slovenian Sovereign Holding. (2016). *Non-Consolidated and Consolidated Annual Report for Year Ending 31 December 2015*. Preuzeto sa <http://www.sdh.si/doc/ENG-News/SSH%20Annual%20Report%202015%20k.pdf>
82. Šušnica S. (2013). *Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora za period 2011—2012*. Preuzeto sa [ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/08/Monitoring-izvestaj-Institucije-za-reviziju-u-BiH\\_0813.pdf](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/08/Monitoring-izvestaj-Institucije-za-reviziju-u-BiH_0813.pdf)
83. Transparency International. (2016). *Corruption Perceptions Index 2016*. Preuzeto sa [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)
84. Transparency International BiH. (2013). *Studija sistema nacionalnog integriteta*. Preuzeto sa [ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf](http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf)
85. Transparency International Makedonija. (2016). *Национален систем за интегритет – оценка за Македонија*. Preuzeto sa [http://www.transparency.mk/images/stories/NIS\\_mk.pdf](http://www.transparency.mk/images/stories/NIS_mk.pdf)

86. Transparency International Netherlands. (2012). *National Integrity System Assessment Netherlands*. Preuzeto sa [http://files.transparency.org/content/download/282/1132/file/2012\\_NetherlandsNIS\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/282/1132/file/2012_NetherlandsNIS_EN.pdf)
87. Transparentnost Srbija. (2017). *Novo kršenje Zakona o javnim preduzećima*. Preuzeto sa <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8991-novo-krsenje-zakona-o-javnim-preduzecima>
88. Transparentnost Srbija. (2014). *Transparentnost rada javnih preduzeća*. Preuzeto sa [www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Efekti%20novog%20zakona%20o%20JP/Transparentnost%20rada%20javnih%20preduzeca%20oktobar%202014.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Efekti%20novog%20zakona%20o%20JP/Transparentnost%20rada%20javnih%20preduzeca%20oktobar%202014.doc)
89. US Department of State. (2015). *Macedonia Investment climate statement 2015*. Preuzeto sa <https://www.state.gov/documents/organization/241852.pdf>
90. Vlada Republike Hrvatske. (2017). *Priopćenje sa zatvorenog dijela 17. sjednice Vlade Republike Hrvatske*. Preuzeto sa <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-sa-zatvorenog-dijela-17-sjednice-vlade-republike-hrvatske/20026>
91. Zakon.hr. (2016). *Zakon o upravljanju i raspolažanju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine broj 94/13, 18/16*. Preuzeto sa <https://www.zakon.hr/z/655/Zakon-o-upravljanju-i-raspolažanju-imovinom-u-vlasni%C5%A1tvu-Republike-Hrvatske>
92. Združenje nadzornikov Slovenije. (2017). *Knjižnica*. Preuzeto sa <http://www.zdruzenje-ns.si/knjiznica/knjiznica/>



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

334.724

**ТРАНСПАРЕНТНОСТ и одговорност**

Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i  
Zapadnog Balkana : Komparativna studija / autori Aleksandar Draganić,  
Lejla Ibranović, Slobodanka Dukić, Srećko Bogunović. - Banja Luka :  
Agencija za razvoj preduzeća Eda, 2017 (Banja Luka : Grafid). - 184 str. :  
tabele, graf. prikazi ; 24 cm

Na nasl. str.: Studija pripremljena u okviru projekta Transparentna i  
odgovorna javna preduzeća u BiH. - Tiraž 100. - Napomene i  
bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 172-181.

ISBN 978-99955-53-18-0

1. Драганић, Александар [автор] 2. Ибраиновић, Лејла [автор] 3.  
Дукић, Слободанка [автор] 4. Богуновић, Срећко [автор]

COBISS.RS-ID 6702360



[www.edabl.org](http://www.edabl.org)

